GRÅ REFORMER OCH GRÖNA OMSTÄLLNINGAR

KRITERIUM

Grå reformer och gröna omställningar

Omregleringar av sociotekniska system i Sverige runt 1990

Andreas Mørkved Hellenes, Per Lundin
&
Martin Hultman (red.)

NORDIC ACADEMIC PRESS

CHECKPOINT

© Nordic Academic Press och författarna 2025

Denna bok är en utgåva från Nordic Academic Press Checkpoint – en serie för böcker som genomgått peer review enligt specifika riktlinjer. Den är samtidigt utgiven inom Kriterium, ett konsortium som sakkunniggranskar svensk vetenskaplig litteratur. Samtliga böcker utgivna inom Kriterium finns tillgängliga open access via hemsidan www.kriterium.se.

Nordic Academic Press
Lund
www.nordicacademicpress.se

Sättning: Aina Larsson/Sättaren
Omslag: Cia Björk, PCG Malmö
Omslagsbild: Foto Kasper Dudzik, TT bildbyrå (2005)
Tryck: ScandBook, Lövåsvägen 24, Falun 2025
ISBN 978-91-89936-17-1
1. upplagan
ISBN 978-91-89936-21-8 (pdf)
ISSN 2002-2131 Kriterium (online)
DOI 10.21525/kriterium.72

Innehåll

Förord 7

Inledning 9
Per Lundin, Andreas Mørkved Hellenes, Martin Hultman & Anna Åberg

1. **Järnvägen** 31
Nya SJ och den svenska järnvägsmodellen
Andreas Mørkved Hellenes

2. **Jordbruket** 57
Från jordbrukspolitik till livsmedelspolitik genom 1980-talets avregleringsdebatt
Camilla Eriksson & Per Lundin

3. **Elen** 79
Elavregleringen – den tysta revolutionen
Arne Kaijser

4. **Miljön** 105
Ekonomisk kunskap, nya miljöproblem och introduktionen av miljöavgifter och miljöskatter
Mattias Näsman

5. **Kollektivtrafiken** 131
Nyliberala förhoppningar och grå reformer i marknadiseringen av Storstockholms Lokaltrafik
Marcus Mohall & Pär Wikman

6. Bostaden 155
SBAB och omvandlingen av statens bostadskreditgivning
Kristoffer Strandqvist

7. Skogen 187
En betraktelse genom möjlighetsfönstret kring 1990
Janina Priebe

Litteratur 217

Om författarna 227

Förord

Under lång tid har det i Sverige, framför allt i form av konferensen Teknik- och vetenskapshistoriska dagar, funnits platser för kreativa möten mellan de internationellt etablerade ämnesområdena miljöhistoria och teknik- och vetenskapshistoria. Avdelningen för teknik, vetenskap och samhälle vid Chalmers tekniska högskola har under de senare åren utvecklats till en sådan plats. Det var i samband med ett seminarium där om den miljöhistoriska boken *Att ställa frågan – att våga omställning* (2021) som tanken på den här boken väcktes. Författarna till *Att ställa frågan* uppmärksammade perioden i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som en miljöpolitisk brytningstid. Som teknik-, vetenskaps- och miljöhistoriker noterade vi att styrningen och organisationen av ett flertal av de stora infrastrukturerna och tekniska systemen dramatiskt omvandlades vid ungefär samma tid. Vår tanke var att det borde vara intressant att ställa korta, översiktliga studier av skeendena inom dessa överlappande empiriska områden sida vid sida för att kunna fördjupa analysen av denna period som ett potentiellt miljö- och teknikpolitiskt regimskifte.

Vi vill tacka den inspirerande forskningsmiljön vid Avdelningen för teknik, vetenskap och samhälle vid Chalmers som varit hemvisten för detta bokprojekt. Vi vill även tacka alla kollegor som kritiskt men konstruktivt diskuterat våra idéer vid seminarier, workshops och konferenser, inte minst Orsi Husz och Urban Lundberg samt deltagarna vid Scores seminarium och forskningsprogrammet Nyliberalism i Nordens seminarieserie.

Boken har sakkunniggranskats genom Kriterium, en plattform för kvalitetsgranskning och publicering av vetenskapliga böcker. Vi vill tacka Oskar Broberg som varit vetenskapligt ansvarig för granskningen samt de två anonyma granskarna. Vi vill också tacka Nordic Academic Press och särskilt Annika Olsson för produktionen av boken.

Slutligen vill vi tacka Magnus Bergvalls Stiftelse, Stiftelsen Konung Gustaf VI Adolfs fond för svensk kultur, Stiftelsen Lars Hiertas Minne och Åke Wibergs Stiftelse för finansiellt stöd till utgivningen av den här boken.

Andreas Mørkved Hellenes, Per Lundin & Martin Hultman
Cambridge, Enskede och Göteborg tidig höst 2025

Inledning

Per Lundin, Andreas Mørkved Hellenes,
Martin Hultman & Anna Åberg

Boken *Grå reformer och gröna omställningar* samlar historiker och samhällsvetare med en ambition att förklara den organisatoriska omvandlingen av den svenska förvaltningen åren runt decennieskiftet 1990, en period som omväxlande benämnts systemskiftet, nyliberalismens genombrott eller marknadsvändningen. Medan den tidigare forskningen främst studerat omvandlingen av välfärdsstatens socialpolitiska kärnsektorer – sjukvården, skolan och arbetsmarknaden – fokuserar vi här på det som teknikhistoriker brukar kalla ”sociotekniska system”.[1] De sociotekniska systemen har en tendens att vara osynliga och uppfattas som självklara men är en förutsättning för det moderna livet såsom vi känner det. Det handlar om transportsystem, kommunikationssystem och energisystem, inklusive broar, kulvertar, ledningar och annan infrastruktur. I tillägg till dessa ”infrastrukturella system” inkluderar vi ytterligare en kategori av sociotekniska system, nämligen ”resurssystem”. Med resurssystem menar vi system organiserade i skärningspunkten mellan stat, marknad och civilsamhälle för exploateringen och nyttjandet av naturresurser såsom berg, jord, skog, luft och hav.

Historiskt har offentlig förvaltning haft en helt central roll i utformandet och handhavandet av dessa system. Med ett begrepp lanserat av Kristin Asdal kan de beskrivas som ”förvaltningsobjekt”.[2] Under större delen av 1900-talet ombesörjde statliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk som Vägverket, Statens järnvägar, Vattenfallsverket, Televerket och Domänverket deras uppbyggnad,

skötsel och översyn. I andra fall innehade regionala eller kommunala organisationer denna roll; exempel på det är systemen för vatten och avlopp, stadsgas, lokaltrafik och fjärrvärme.

Åren runt 1990 reformerades de sociotekniska systemen på område efter område. Konsekvenserna blev i vissa fall dramatiska och långtgående, i andra fall mer begränsade. I den tidigare forskningen har dessa reformer betraktats i termer av en övergång från folkhemsinstitutioner – som ”folkets järnväg” och ”folkhemselen” – till marknadsorienterade företag – som SJ AB och Vattenfall AB – då en serie områden som hade varit reglerade genom statliga monopol och ”allmänt betraktades som icke-marknader” omskapades till marknader.[3] Reformerna har ofta beskrivits i termer av ”liberalisering” eller ”avreglering”. I och med att reformerna i allmänhet resulterade i fler regler, inte färre, är dock ”omreglering” ett mer precist sätt att beskriva dem på.

Vi menar att reformerna formulerades och drevs fram av aktörer som rörde sig i gränslandet mellan förvaltning, politik, intresseorganisationer och akademi. I likhet med Per Lundin och Niklas Stenlås benämner vi dessa aktörer för ”reformteknokrater”.[4] Reformernas syfte var många gånger att lösa systemspecifika problem (av administrativ, ekonomisk eller materiell art). De uppfattades som ”naturligt förankrade i välfärdsstatlig praxis”.[5] Vi argumenterar därför att reformerna var ”grå”, i den meningen att de inte i första hand var politiskt-ideologiskt motiverade eller drevs fram av politiskt-ideologiska aktörer.

Det sena 1980-talet och det tidiga 1990-talet är en märkligt understuderad del av den svenska samtidshistorien. I forskningen framstår den som ett slags interregnum mellan socialdemokratins tidsålder och nyliberalismens era, mellan löntagarfonder och EU-inträde, mellan Palmemordet och regeringen Bildt.[6] Kanske har bristen på historievetenskaplig uppmärksamhet också att göra med att dramatiska samtida världshändelser som kärnkraftsolyckan i Tjernobyl, massakern på Himmelska fridens torg, Berlinmurens fall, kollapsen

av de kommunistiska samhällsbyggena och Kuwaitkriget tenderat att stjäla rampljuset.[7] Vi ser emellertid perioden som en inrikespolitisk brytningstid: det var då företagarorganisationer pressade på med nyliberala idéer, miljöfrågan fick en central position i politiken, Sverige förhandlade med dåvarande Europeiska gemenskapen (EG), den socialdemokratiska så kallade kanslihushögern utarbetade en ny ekonomisk politik och ett ”rosornas krig” utspelade sig inom det dittills så stabila socialdemokratiska partiet. Och det var då som en omfattande reformering av hela den statliga organiseringen och styrningen av en rad samhällsområden i Sverige förhandlades fram. Någonstans i skiftet från 1980- till 1990-talet formades 2020-talets levda liv.

Socialdemokratin, institutionerna och samhället

Den gängse bilden av denna period i svensk samtidshistoria är att nyliberal ideologi och borgerlig partipolitik ledde till ett systemskifte med införandet av valfrihetsreformer, privatiseringar inom omsorg, bostäder och skola och introduktionen av new public management (NPM) som styrmodell för offentlig förvaltning som centrala komponenter. Den nyliberala ideologin emanerade från nationalekonomiska grupperingar i Chicagoskolan, kopplade till inflytelserika tankesmedjor från Mont Pelerin Society via experimentekonomin i Chile från och med statskuppen 1973 till Thatchers och Reagans politik från sent 1970-tal i Storbritannien och USA. Som resultat av ett medvetet strategiskt opinionsarbete drivet av ett organiserat svenskt näringsliv plockades reformerna upp av regeringen Bildt och manifesterades i programmet ”Ny start för Sverige” 1991. Medan de borgerliga regeringarna 1976–1982 i viss mån hade fortsatt det statliga välfärdsbygget samt arbetat för en mer decentraliserad stat ska regeringen Bildt istället ha drivit igenom ett nyliberalt politiskt program med sikte på djupgående reformer av välfärdsstaten. Berättelsen om ett nyliberalt systemskifte åtnjuter stor popularitet, inte minst inom

den opinionsbildande journalistiken, då den representerar en syn på politisk förändring som är attraktiv för både högerorienterade (förändringen var nödvändig) och vänsterorienterade (förändringen kom utifrån) skribenter.

Nyare historisk forskning har dock ifrågasatt den här bilden. Forskningen har utvecklats längs tre huvudlinjer: den första fokuserar på ideologiskiften och menar att studier av ekonomisk-politiska förhållanden visar på förändringar inom socialdemokratin samt internationell nyliberal påverkan; den andra fokuserar på institutionella förändringar och anlägger ekonomisk-historiska perspektiv på regleringarnas och institutionernas långa historia; den tredje fokuserar på ”marknadsvändningen” som en bredare sociokulturell läroprocess för de postindustriella samhällena.

Den första forskningsinriktningen påtalar att ideologiska förändringar inom socialdemokratin (rosornas krig, ekonomernas intåg, systemskiftesdebatten) från slutet av 1970-talet till början av 1990-talet föregick de borgerliga politiskt-ideologiska programförklaringarna. Den manar till försiktighet med att beteckna den svenska utvecklingen som ett systemskifte eftersom det upprepar de politiska aktörernas egna begreppsbruk. För att bättre fånga de processuella och stegvisa förändringarna under ”det långa 1990-talet” med rötter i 1970-talets ekonomiska kriser och krisdebatt – inte minst inom ett socialdemokratiskt parti som förlorat regeringsmakten 1976 och misslyckats med att återerövra den 1979 – talar dess företrädare hellre i termer av maktförskjutningar inom olika områden.[8]

Vidare problematiserar forskningsinriktningen bilden av en defensiv socialdemokrati som besegras av en utifrån kommande nyliberalism. Istället var det socialdemokratiska regeringspartiet först ut med att introducera större reformer inom en rad nyckelsektorer, som ett led i 1980-talets så kallade tredje vägens politik.[9] Reformverksamheten drevs inifrån Finansdepartementet under Kjell-Olof Feldts ledning, och en ny generation inom ekonomiprofessionen (den så kallade kanslihushögern) blev tongivande i den

nya politiska given – 1985 avskaffades till exempel detaljregleringarna av kreditmarknaden och bankernas upplåningstak togs bort. Det här fokuset på socialdemokratiskt aktörskap har kompletterats med studier av hur det organiserade näringslivet och borgerligheten drev frågor om förändringar i välfärdsstaten, inte minst i kampen om löntagarfonderna.[10] 1980- och 1990-talens reformer bör därför förstås som ett dynamiskt spel mellan de två politiska huvudriktningarna i Sverige. Många av de vidare reformerna av den offentliga sektorn och statsapparaten under nittiotalskrisen ingick i krispaket under regeringen Bildt men hade framförhandlats i samråd med den socialdemokratiska oppositionen i efterdyningarna av inflationen, de minskade investeringarna och de höga räntenivåerna. I flera fall byggde de vidare på reformprocesser som hade initierats av Ingvar Carlssons regeringar. Forskningen om de borgerliga partierna har också visat att referenserna till Thatcher och Reagan var få. Även inom Moderaterna förblev dessa kontroversiella figurer. Borgerliga politiker drev dock igenom marknadsexperiment där de kunde, och det var i synnerhet den kommunala nivån som erbjöd möjligheter till tidiga marknadsexperiment.[11]

Den andra forskningsinriktningen sätter institutionerna i centrum och pekar på att ”en närsynt och historielös tolkning av vår nutidshistoria” riskerar att leda till slutsatsen att 1980- och 1990-talens avregleringar var en historisk anomali.[12] Istället för att ses som avregleringar bör reformerna därför studeras som ”omregleringar” i en lång historia av regleringsreformer. Tidshorisonten har betydelse: om startpunkten är 1960-talet blir berättelsen en helt annan än om man anlägger ett längre perspektiv. I det långa perspektivet framträder en serie dramatiska skiften i statens, företagens och myndigheternas roller; statens roll i till exempel regleringen av järnväg och elektricitet har gått från frånvarande till stödjande till organiserande.[13] Den här forskningen trycker också på vikten av en ”bred historisk samhällsorganisatorisk infallsvinkel” och av att förstå reformaktiviteter inifrån, det vill säga inom staten och i synnerhet de statliga

verken samt deras påverkan på policyprocesserna mellan politiska beslut och implementering.[14]

Den tredje forskningsinriktningen har även den ett långt tidsperspektiv och framhåller ekonomiska idéer och populärkultur som viktiga förklarande faktorer.[15] Vidare uppmärksammar den marknadsvändningens internationella och transnationella dimensioner.[16] Sverige såväl som andra länder påverkades av de världspolitiska händelserna vid 1980-talets slut samt globaliseringens ekonomiska processer – inte minst internationaliseringen av företagen och tillkomsten av en ”konkurrensstat” i global tävlan om utländska direktinvesteringar och om framstående positioner inom de snabbt växande kunskapsintensiva näringarna.[17] Studier av transnationella nätverk och styrningspraktiker har här klarlagt att Sverige inte var ensamt bland de avancerade, postindustriella samhällena om att genomgå stora förändringar under perioden samt att internationella organisationer och det privata näringslivet var katalyserande för de nya idéer om organisering som blev formerande för statsförvaltningen.[18]

Även om alla dessa tre forskningsinriktningar bidrar med värdefulla insikter har de inte närmare studerat, och kan därför inte fullt ut förklara, den i tid koncentrerade reformverksamhet som författarna av denna bok tar sig an. Som stöd anför vi några observationer. Den första är att den tidigare forskningen mestadels har studerat välfärdsstatens socialpolitiska sektorer och i stor utsträckning förbisett de sociotekniska systemen. Den andra observationen är att den gryende miljömedvetenheten under 1980-talet och de idéer om omställning som då formulerades – i samhället såväl som i politiken – har varit så gott som frånvarande i forskningen om den svenska nyliberalismens historia. Den tredje observationen är att för att förstå omregleringarna både inom och på tvärs över systemen måste vi studera aktörer i avgörande faser och växla blicken mellan systeminterna reformer och bredare jämförelser. Endast så kan vi få syn på likheter i exempelvis språkbruk, verktyg och målbilder och analysera dem tillsammans.

Mot en ny regleringsregim

För att koppla samman regleringar och dominerande aktörskonstellationer lanserar vi begreppet ”regleringsregim”. En regleringsregim definierar vi som en dynamisk konstellation av ideologier, institutioner och regleringsteknologier. Vår hypotes är att en gammal regleringsregim ersattes av en ny. Det innebar inte bara att nya regler och sätt att styra ersatte de gamla, det innebar även att nya aktörsgrupper, ny expertis och nya institutioner ersatte de gamla.

Det finns sedan tidigare ett antal enskilda studier av det här regimskiftet. Magnus Karlsson har till exempel skrivit om Televerket, Arne Kaijser och Per Högselius om Vattenfall och Lena Ewertsson om radio och tv.[19] Vårt grepp i den här boken är ett annat. Genom att föra samman flera fallstudier av olika system för att därefter jämföra dem bidrar vi med en helhetsbild. Bokens empiriska kapitel utforskar svenska omregleringsreformer under det sena 1980-talet och det tidiga 1990-talet inom sju områden, med fokus på aktörernas roll, deras formulering av problembilder och reformprocesserna själva. När vi jämför dem framträder tydliga drag i övergången från en regleringsregim till en annan.

Bokens författare analyserar omregleringarna som en uppsättning komplexa processer som inbegrep heterodoxa aktörskonstellationer. Spelet ägde rum ”vid sidan av den politiska huvudscenen och de stora massmediernas strålkastarljus […] på en liten, intim scen i politikens teaterhus med en begränsad krets av aktörer och åskådare”.[20] Studier som närmar sig omregleringen fordrar en förståelse av politik med litet p, den som försiggår i de rum där maktförskjutningarna sker.

Vilka utmaningar var det reformteknokraterna försökte hantera, och vad för slags kunskap mobiliserades? Vi kan observera en rad maktförskjutningar inom förvaltningen. Nya aktörskonstellationer utredde, förberedde och genomförde de institutionella förändringarna genom att identifiera nya problembilder och lösningsförslag. Tidigare forskning har lyft fram den centrala roll som ekonomer

Bild 1.1. SJ:s generaldirektör Bengt Furbäck och kommunikationsminister Sven Hulterström (S) var centrala aktörer i spelet om järnvägsreformen 1987–88. Bildkälla: Foto: Olle Seijbold, TT bildbyrå (1987).

kom att spela på 1980-talet – i kontrast till de föregående decennierna, då arkitekter, ingenjörer och sociologer var mer centrala. Kanslihushögern var en liten grupp akademiskt utbildade ekonomer som, uppbackade av Kjell-Olof Feldt, intog rollen som det socialdemokratiska partiets nya intelligentia. Enligt Kjell Östberg finns en sociologisk förklaring till att ekonomerna blev så centrala under 1980-talet: de fyllde rollen som socialdemokratins intellektuella i en tid då en stor andel av de yngre intellektuella, som radikaliserats på 1960- och 1970-talen, valde andra karriärvägar än den socialdemokratiska statsförvaltningen.[21]

Inom Finansdepartementet var de akademiska ekonomerna generellt inflytelserika, och de ökade snabbt i antal under 1980-talet – enligt Walter Korpi från cirka 15 till cirka 50 procent av

den ”mest politikerrelevanta personalen” mellan 1976 och 1990.[22] Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), som bildades 1981, har betecknats som Finansdepartementets egen tankesmedja. ”Feldts gerilla”, som den också kallades, tog fram de rapporter och utredningar som låg till grund för departementets agenda.[23] Agneta Hugemark kallar vågen av ekonomer in i Finansdepartementet och etableringen av ESO för ”den ekonomiska expertisens politiska institutionalisering”, och hon ser den som det slutliga resultatet av en professionaliseringsprocess inom ekonomkåren där ekonomerna lyckades positionera sig som experter på den offentliga välfärdssektorns effektivisering.[24] Nyare forskning visar att ekonomernas dominans har stått sig och är tydlig än idag.[25]

Hugemarks undersökning bygger på debatten om välfärdsstatens nyckelsektorer, framför allt sjukvården. Våra kapitel visar på liknande tendenser i andra delar av förvaltningen: även andra departement och sektorer rekryterade ekonomer med branschspecifik inriktning i ökad utsträckning. De blev ”den ’tysta revolutionens’ okända avantgarde”.[26] I sitt kapitel om etableringen av det statliga bolåneföretaget SBAB klarlägger Kristoffer Strandqvist sålunda den centrala roll som den ekonomiska expertisen inom Finansdepartementet spelade för att skapa en ny institutionell lösning för bostadsfinansieringssystemet i syfte att avlasta statsbudgeten.

Förändringar i expertisens sammansättning var alltså en tydlig faktor i formeringen av den nya regleringsregimen. Både Storstockholms Lokaltrafiks (SL) effektiviseringsprojekt SL90 och SJ:s reformprojekt ”Nya SJ” markerade ett skifte inom trafikexpertisen som innebar att ingenjörerna fick ge vika för företagsekonomer och organisationsexperter. ”Järnvägsmännen” förlorade sitt monopol på de högsta positionerna. Istället plockade både SJ och SL sina högsta chefer från det privata näringslivet. Den nya expertisen hämtade inspiration från managementlitteraturen och det privata näringslivet. Med begrepp som ”målbilder”, ”treårsplaner” och ”förändringsstrategier” signalerade de att det var affärsmässighet som gällde. Som en

samtida kritik noterade tedde sig institutionen *företag* som mycket mer modern än institutionen *förvaltning*.[27]

Flera av bokens kapitel visar att erfarenheter från näringslivet, inte minst av organisatoriskt omställningsarbete, kom att utgöra helt centrala meriter när den offentliga förvaltningen rekryterade nytt ledarskap. I och med nya bestämmelser om styrningen av den statliga förvaltningen fick affärsverken nya förutsättningar och förväntades i högre grad styras som koncerner. SJ, Vattenfall och Försvarets fabriksverk (FFV) fick tidigt chefer med näringslivsbakgrund. Under de kommande åren följde andra verk i samma spår. Både Telia och Posten hämtade under åren efter bolagiseringen 1993/1994 sina koncernchefer från Ericsson.

I vissa fall skapades nya myndigheter som i många fall kom att befolkas av ny expertis. Det är sedan tidigare känt att när Statens skolverk 1991 ersatte Skolöverstyrelsen så fylldes den nya myndigheten av en ny typ av professionella: universitetsutbildade pedagoger.[28] Det här var ett mönster som återkom på jordbrukets område. Som Camilla Eriksson och Per Lundin påpekar i sitt bidrag till den här boken lades de expertmyndigheter som ombesörjt genomförandet av den gamla jordbrukspolitiken (Statens jordbruksnämnd och Lantbruksstyrelsen) ned och ersattes av en ny expertmyndighet, Jordbruksverket.

En av 1980-talets viktigaste förändringar inom förvaltningen var maktförskjutningen från de statliga ämbetsverk som hade varit centrala under efterkrigstiden till andra förvaltningsnivåer. Det gällde som nämnts Regeringskansliet, men även kommuner och landsting.[29] Vid den här tiden var idén om decentralisering starkt ideologiskt förankrad inom delar av socialdemokratin. Den var ett arv från 1970-talets försök att minska avstånden mellan medborgare och byråkrater och aktualiserades av 1980-talets välfärdsstatskritik. Inom socialdemokratin representerades decentraliseringstanken främst av Bo Holmberg, Civildepartementets chef mellan 1983 och 1988.[30] Under dessa år bildade Civildepartementet en motpol till

kanslihushögerns ekonomiskt motiverade reformsträvanden. Under ledord som bättre service, målstyrning, regelförenkling, avsektorisering, decentralisering, demokratisering och valfrihet föreslog departementet en alternativ väg för den offentliga förvaltningens organisatoriska reformering. Departementets strävanden ledde till konflikter med olika fackdepartement och myndigheter. I synnerhet stördes de reglerande och kontrollerande myndigheterna av kraven på regelförenkling.[31]

Decentraliseringen kunde leda till en förstärkning av det kommunala självstyret på enskilda områden, som markanvändning och elbolag, eller av regionernas kompetenser, som inom kollektivtrafik eller sjukvård. 1987 års plan- och byggnadslagstiftning innebar till exempel att den statliga översynen på området togs bort och att ett kommunalt planmonopol etablerades.[32] Kollektivtrafiken utgör ett annat exempel. Allt eftersom regionala trafikhuvudmän fick större ansvar för kollektivtrafiken i och med järnvägsreformen 1988, skriver Marcus Mohall och Pär Wikman i sitt kapitel om SL, blev nya styrningspraktiker – så som offentliga upphandlingar (lagen om offentlig upphandling trädde i kraft 1992) – viktiga på olika förvaltningsnivåer.

Ytterligare en form av decentralisering var den våg av utlokaliseringar av statliga myndigheter som inleddes i och med att den av Gunnar Sträng tillsatta Delegationen för lokalisering av statlig verksamhet presenterade sitt huvudbetänkande SOU 1970:29, *Decentralisering av statlig verksamhet: Ett led i regionalpolitiken*.[33] I och med att flera experttunga myndigheter utlokaliserades från Stockholm – SMHI till Norrköping 1975, Vägverket till Borlänge 1978, Boverket (före detta Planverket) till Karlskrona 1988 och det nya Banverket till Borlänge 1988 – slogs sedan decennier etablerade, ofta sektorsövergripande, nätverk av statlig expertis sönder. Två så pass skilda verksamheter som SMHI och Vägverket delade till exempel datorteknik och -kompetens i och med att de var belägna intill varandra på Marieberg i Stockholm.[34]

Resultatet av decentraliseringen, som var tänkt att demokratisera myndighetsutövandet, blev försvagade myndigheter och ett större konsultinflytande. Det var en utveckling som inbjöd till minskad demokratisk styrning. *In-house*-expertisen monterades ned och ersattes av extern expertis som agerade på köp-och-sälj-basis.[35] Mycket av det faktiska policyarbetet flyttade därmed från myndigheter till konsulter. Därför är vi intresserade av hur de nya statliga expertnätverken samverkade med en konsultsektor som i ökande grad involverades i förvaltningens verksamhet.

Våra undersökningar antyder att omdaningen av de statliga verken vid övergången från 1980- till 1990-talet öppnade dörren för en ny form för specialiserad konsultverksamhet. Som Andreas Mørkved Hellenes skriver i sitt kapitel om järnvägen anlitade SJ konsultbolaget Indevo, som fick så fria tyglar att det sades att konsulterna tagit över myndigheten, som problemlösare. Den nya ekonomiska expertisen beskrev SJ:s situation som akut, men järnvägens lönsamhetsproblem sträckte sig årtionden bakåt i tiden. Lösningen blev en uppdelning mellan nätägare och operatör: Statens järnvägar ersattes med en infrastrukturförvaltare (Banverket) och en trafikoperatör med utökad möjlighet att verka som en marknadsaktör (affärsverket SJ). Även livsmedelsförsörjningen och bostadsförsörjningen hade utretts och diskuterats i åratal. Nu skapades historiska omständigheter som möjliggjorde snabba reformer på jordbrukets och bostadsfinansieringens område.

Andra system brottades med andra utmaningar och problembilder. Arne Kaijser behandlar i sitt kapitel ett annat av de klassiska infrastrukturella systemen: elförsörjningen. Ett antal tjänstemän på Finans- och Näringsdepartementen samt Statens energiverk drev på en avreglering i syfte att få till stånd konkurrens på elmarknaden, samtidigt som krafter inom affärsverket Vattenfall ville ha en friare ställning för att kunna expandera utomlands eftersom det svenska energisystemet av den politiska majoriteten ansågs färdigbyggt och vars stora uppgift framöver var effektivisering. Omorganiseringen

av Vattenfall beslutades 1990 och resulterade två år senare i en uppdelning i dels Vattenfall AB, ett helstatligt aktiebolag med ansvar för all kraftproduktion, dels Svenska kraftnät, ett affärsverk med ansvar för landets stamnät.

En intressant dimension av övergången till den nya regleringsregimen är den roll som miljöargument fick för att underbygga problembilder och motivera reformer. Vi ser att miljöargumenten började göra sig gällande inom flera sektorer under den studerade perioden. Tankar om hur de infrastrukturella systemen och resurssystemen skulle kunna utvecklas för att bidra till att ställa om samhället i en grönare riktning blev mer och mer centrala. Tron på kommunikationernas betydelse för att skapa ett hållbart kunskaps- och tjänstesamhälle motiverade ökade investeringar i infrastruktur: digitalisering och utveckling av moderna nättjänster stod i centrum för Televerkets investeringsstrategi, snabbtågen var SJ:s väg mot nya tider, och Vattenfall fick uppgiften att finna energitekniska lösningar för att ersätta kärnkraften.

Överproduktionen inom jordbruks- och elsektorerna beskrevs som miljöproblem som kunde lösas med ”avreglering”. Beträffande transporter var tron stark på att en mer affärsmässig drift och marknadsorienterade organisationer skulle ge större kundnöjdhet och öka kollektivtrafikens konkurrenskraft gentemot andra trafikslag för att därigenom bidra till minskade utsläpp och andra miljövinster, särskilt i storstadsområdena.

Som Mattias Näsman visar i sitt kapitel om regleringen av avgasutsläpp var förändringarna tydligast på miljöstyrningens område. Han identifierar 1987 som en viktig brytpunkt. Då övergick en fas med administrativ styrning i form av industriregleringar, utsläppsstandarder och förbud mot farliga ämnen i en fas som betonade marknadsbaserade styrmedel, frivilliga åtaganden och internationella avtal.

I sitt kapitel om skogsbruket menar Janina Priebe att ett möjlighetsfönster öppnade sig vid övergången från 1980- till 1990-talet, då

skogen diskuterades inte bara som en resursbas för den moderna välfärdsstaten utan som en integrerad del av ett nytt, miljövänligare samhälle. Hennes analys av den process som ledde till 1993 års revidering av skogsvårdslagen avtäcker spänningen mellan å ena sidan ökad kunskap om ekosystem och å andra sidan debatten om avreglering av ekonomiska sektorer. Diskussionerna om skogsbruket ledde dock inte till någon omfattande reform. Här är kontrasten stor mot omdaningen av ett annat resurssystem under samma period, nämligen jordbruket. Den livsmedelspolitik som trädde i kraft 1990 innebar att jordbruket i ett slag avreglerades för att livsmedelsproduktionen skulle få styras av den fria marknaden. Camilla Eriksson och Per Lundin granskar argumenten och aktörerna bakom avregleringsbeslutet, som följde ett decenniums intensiv debatt om det svenska jordbrukets ändamålsenlighet. Sveriges ansökan till EG den 1 juli 1991, samma dag som det livsmedelspolitiska beslutet trädde i kraft, innebar dock att avregleringen kom av sig, och i och med Sveriges inträde i EU 1995 ägde en omfattande återreglering rum.

Vi kan urskilja åtminstone fyra konsekvenser av det regimskifte som bokens författare identifierar: en tydlig marknadsorientering, en decentralisering av statlig beslutsmyndighet till fördel för kommuner och regioner inklusive en snabbt ökande mängd konsulter som de nya experterna, en förändring av styrningspraxis inom statliga förvaltningsmyndigheter och affärsverk samt en öppenhet för nya idéer och experiment i organiseringen av systemen. Intressant nog var inte privatisering ett primärt motiv även om temat diskuterades i offentliga utredningar och ESO-rapporter.[36] Ytterligare en observation vi gör är att den starka, intervenerande staten, snarare än att avvecklas, förblev aktiv under perioden. Däremot förändrades dess roll i takt med att typen av regleringar och regimer förändrades. För att parafrasera Nils Brunsson återuppstod organiserandet i en annan form.[37] Medan Televerket som affärsverk byggde och förvaltade samt bedrev affärsverksamhet övergick staten i och med bildandet av Telia AB 1993 till att vara aktiebolagsägare, och i och med inrät-

tandet av kontrollmyndigheten Telestyrelsen till att reglera. Sektor efter sektor följde samma mönster. Domänverket ombildades 1993 till Domän AB och Skogsvårdsstyrelsen fick i samband därmed utökade ansvarsområden. Postverket omvandlades 1994 till Posten AB och dess myndighetsfunktioner togs över av Telestyrelsen som döptes om till Post- och telestyrelsen. Och så vidare. I tablån nedan summerar vi övergången från en välfärdsregim till en konkurrensregim på de sociotekniska systemens område.

Välfärdsregim	**Konkurrensregim**
Folkhem	Marknad
Administrativ styrning	Ekonomisk styrning
Nationen som policyarena	Europeisering, regionalisering
Centralisering	Decentralisering
Staten som systembyggare	Staten som systemövervakare
Aktivt statligt ägande	Passivt statligt ägande
Stat–industri-allianser, monopol	Upphandling, konkurrens
Långsiktighet	Kortsiktighet

Vägar framåt

Huvudberättelsen om Sveriges samtidshistoria är den om den svenska välfärdsstatens uppbyggnad och (delvisa) avveckling. Det är en ekonomisk-politisk historia om välfärdsbyggets interiörer och fundament, och om förhållandet mellan stat och marknad så som det utspelade sig på den partipolitiska arenan. Studier av sociotekniska system saknas i stort och miljöfrågorna ägnas förvånansvärt lite uppmärksamhet.

Som Martin Hultman, Ann-Sofi Kall och Jonas Anshelm påpekar hade dock åren 1988–91 en avgörande betydelse för Sveriges vägval

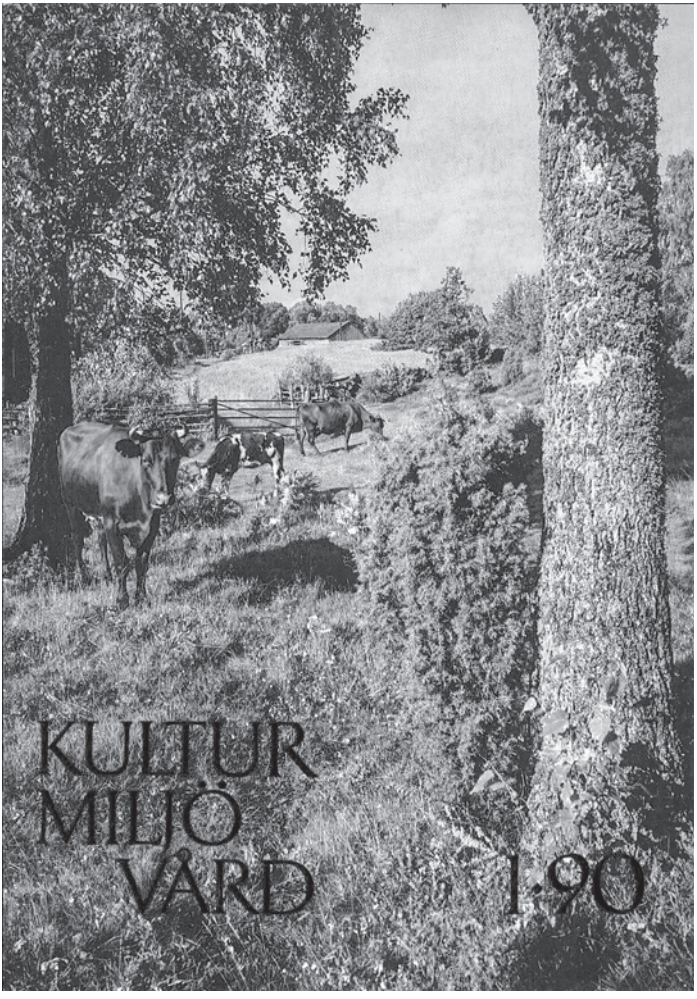


Bild 1.2. Förslagen om att marknadsanpassa jordbruket kritiserades av kulturmiljövårdsintressen för att leda till en utarmning av ”femtusenårigt” kulturlandskap. Bildkälla: *Kulturmiljövård*, nr 1 (1990). Foto av Tore Hagman.

på det miljö-, klimat- och energipolitiska området. Vid denna tid verkade krafter inom socialdemokratin, främst företrädda av miljöminister Birgitta Dahl, för en institutionell förändring inifrån

av lagar, kunskap, värderingar och sociotekniska system.[38] Trots det så kallade miljövalet 1988 och de radikala riksdagsbesluten att introducera utsläppstak för koldioxid och avveckla kärnkraften förlorade omställningslinjen. I och med energiöverenskommelsen 1991 mellan Socialdemokraterna, Folkpartiet och Centerpartiet fick den aktiva miljöpolitiken träda tillbaka till förmån för en ”grönmålning” av gamla lösningar på energiområdet.[39] Den tro på att en politisk omställning på miljöområdet var möjlig och önskvärd som hade funnits under några år på slutet av 1980-talet ersattes av en nygammal tro på att tekniska lösningar och näringslivsinitierad innovation skulle lösa miljöproblemen.[40]

Tillväxtlinjens seger inom socialdemokratin innebar att drömmen om en räcka gröna omställningar gick om intet. Istället kom vägvalen under det sena 1980-talet och det tidiga 1990-talets reformvåg att leda till ett marknadens primat på miljöpolitikens område: snarare än att den starka statens verktyg togs i bruk för att lösa miljöproblemen skapades ett system av konkurrens inom transporter, kommunikationer, handel och så vidare som skulle driva samhället i en hållbarare riktning.

Med den här boken vill vi initiera en diskussion om vad den nya regleringsregimen innebar för energi-, transport-, miljö- och resursfrågorna. Kunskapen om klimatförändringarna bygger vidare på de kapaciteter och de instrument som den starka staten och dess experter byggt upp under decennier. Däremot behöver förvaltning, genomförandestrukturer och styrmekanismer byggas upp på nytt.[41] Vi menar att åren runt 1990 kan bidra med lärdomar för hur samhälle och stat kan gå tillväga för att genomföra de storskaliga omställningar som är nödvändiga för att bromsa vad som har beskrivits som ”en rullande apokalyps”.[42]

Mariana Mazzucato argumenterar i sin mest uppmärksammade bok, *The Entrepreneurial State* (2013), men även i den uppföljande *Mission Economy* (2021), för att vår tids utmaningar kräver en aktiv stat.[43] Det blir därför viktigt att undersöka hur staten faktiskt agerade

under ”den starka statens epok”. Åren runt 1990 började myndigheter och departement på allvar ta fram förslag på lagar, skatter, styrmedel, regleringar med mera för att den svenska förvaltningsbyråkratin och dess sociotekniska system skulle kunna användas för att tjäna delvis andra syften (så som att hantera klimatkris, resursknapphet och energihushållning) än dem som formulerats under kalla kriget. De lösningsförslag som utarbetades, i flera fall klubbades igenom och i några fall infördes, men inte fullt ut realiserades, byggde på den aktiva statens kompetenser och verktyg – kompetenser och verktyg som de grå reformerna förändrade. Med denna bok öppnar vi diskussionen om hur det kunde ha varit om en aktiv stat med dessa kapaciteter faktiskt hade kunnat vara på plats redan för trettio år sedan.

Vi har med den här boken bara påbörjat den historiska forskningen om de sociotekniska systemens reformering. En intressant och potentiellt viktig dimension att utforska vidare är den europeiska. Inom flera områden som vi studerar reflekterade reformerna de mål som fastlades på Europanivån i och med att Europeiska enhetsakten trädde i kraft 1987. För Sveriges del aktualiserades dessa frågor på allvar 1989, när Eftaländerna bestämde sig för att inleda förhandlingar i syfte att reglera ländernas tillgång till den kommande inre marknaden.[44] Under förhandlingarna bestämde sig det ena landet efter det andra för att ansöka om medlemskap. Det förefaller dock inte som om dessa förhandlingar påverkade de reformprocesser vi studerar i den här boken i någon större utsträckning. I bokens fallstudier är den europeiska nivån i stort sett frånvarande. Det är ett resultat som överensstämmer med Maktutredningens iakttagelse att i slutet av 1980-talet hade endast 2–3 procent av de svenska tjänstemännen veckovis kontakt med EG eller Efta; 80 procent hade i princip inte kontakt med den europeiska nivån alls.[45] Bara några år senare var dock förhållandet ett helt annat; för att tala med Bengt Jacobsson och Göran Sundström kom det sena 1980-talets ”hemvävdhet” att ersättas av ”invävdhet” i en alltmer europeiserad svensk förvaltning.[46]

Vidare talar tendensen att i den offentliga utvärderingen av de svenska omregleringarna förklara reformerna med EU-inträdet för att det behövs mer ingående empiriska studier för att reda ut hur vägen mot ett EU-medlemskap under det tidiga 1990-talet påverkade förvaltningen av de sociotekniska systemen, inte minst eftersom Sverige genom de långtgående reformerna på områden som jordbruk, järnväg och post hade blivit europeiska pionjärer.[47] Här kan intressanta jämförelser med nyare forskning om det komplexa förhållandet mellan europeisering och ekonomisk-politiska reformer i andra europeiska länder göras. Historiker som Philipp Ther har till exempel visat att marknadsexperiment i länder som Polen, Tjeckoslovakien och Ungern hade rötter som ibland sträckte sig tillbaka till 1980-talets reformpolitiska debatter, samtidigt som dessa länders snabba reformer på 1990-talet efterhand även kom att påverka Västeuropa genom processer av ”samomvandling” (*cotransformation*) i en ”nyliberalismens andra våg”.[48] På motsvarande sätt kan man ställa sig frågan om huruvida svenska debatter och reformer grep in i bredare europeiska reformprojekt.

Noter

1 Arne Kaijser, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar* (Stockholm, 1994).

2 Kristin Asdal, ”Å arve verden”, *Vinduet*, 25 maj 2023 (https://www.vinduet.no/essayistikk/a-arve-verden-av-kristin-asdal). Besökt 17 september 2025.

3 Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson, *Hela folkets järnväg mellan stat och marknad* (Värnamo, 1999); Per Högselius & Arne Kaijser, *När folkhemselen blev internationell: Elavregleringen i historiskt perspektiv* (Stockholm, 2007); Oskar Broberg, *Svenskt näringsliv i omvandling* (Stockholm, 2017), s. 16.

4 Per Lundin & Niklas Stenlås, ”The Reform Technocrats: The Strategists of the Swedish Welfare State, 1930–60”, i *Scientists' Expertise as Performance: Between State and Society, 1860–1960*, red. Joris Vandendriessche, Evert Peeters & Kaat Wils (London, 2015), s. 135–146.

5 För citat, se Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad, ”Bortom vänstervind och högervåg”, i *Marknadens tid: Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism*, red. Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad (Lund, 2023), s. 11. Reformaktiviteter

i jämförbara länder följde ett liknande mönster. Se t.ex. Ola Innset, *Markedsvendingen* (Oslo, 2019); Niklas Olsen, *The Sovereign Consumer: A New Intellectual History of Neoliberalism* (Cham, 2019); Merijn Oudenampsen & Bram Mellink, ”Bureaucrats First: The Leading Role of Policymakers in the Dutch Neoliberal Turn of the 1980s”, *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History* 18:1 (2021), s. 19–52.

6 Kjell Östberg går sålunda direkt från Palmemordet till 1990-talskrisen i sitt syntetiserande verk om den svenska socialdemokratin, *The Rise and Fall of Swedish Social Democracy* (London, 2024), s. 238–239.

7 De senaste årens internationella historieskrivning har dock börjat ifrågasätta föreställningen om dessa händelser som oomtvistade brytpunkter i europeisk och global samtidshistoria. Se t.ex. Paul Betts, ”1989 At Thirty: A Recast Legacy”, *Past and Present*, 244:1 (2019) s. 271–305, samt Celia Donert & Stefan-Ludwig Hoffman, ”Introduction: Eclipse of Internationalism? The Late Twentieth-Century Liberal Moment”, *Past and Present* 264:1 (2024), s. 283–356.

8 Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarson & Kjell Östberg, ”Det långa 1990-talet”, i *Det långa 1990-talet: När Sverige förändrades*, red. Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarson & Kjell Östberg (Umeå, 2014), s. 27.

9 Jenny Andersson, *Mellan tillväxt och trygghet: Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (Uppsala, 2003); Urban Lundberg, ”A Leap in the Dark: From a Large Actor to a Large Area Approach: The Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement and the Crisis of the Nordic Model”, i *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*, red. N.F. Christiansen (Köpenhamn, 2006), s. 269–297; Östberg, *The Rise and Fall of Swedish Social Democracy*.

10 Om det organiserade näringslivets mobilisering, se Kristina Boréus, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989* (Stockholm, 1994) och Rikard Westerberg, *Socialists at the Gate: Swedish Business and the Defense of Free Enterprise, 1940–1985* (Stockholm, 2020).

11 Se t.ex. Torbjörn Nilsson, *Moderaterna, marknaden och makten: Svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1991* (Huddinge, 2003).

12 Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv: Från 1850 till idag* (Stockholm, 2018), s. 7.

13 Erik Nydahl & Jonas Harvard, red., *Den nya staten: Ideologi och samhällsförändring kring sekelskiftet 1900* (Lund, 2016).

14 Andersson-Skog & Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv*, s. 8, 116–118.

15 De längre linjerna i den nordiska nyliberalismens idéhistoria, i näringslivets globalisering, finansialiseringen av samhället och vardagens marknadspraktiker studeras för närvarande i ett större forskningsprojekt under ledning av Jenny Andersson vid Uppsala universitet.

16 Jenny Andersson & Chris Howell, red., *Nordic Neoliberalisms: Perspectives on Economic, Social and Cultural Change in the Nordics after 1970* (London, 2025).
17 Broberg, *Svenskt näringsliv i omvandling*, s. 28. För ett norskt-svenskt perspektiv på 1990-talets utveckling på området, se bidragen i *Culture Unbound* 13:1 (2021).
18 Jenny Andersson, ”Neoliberalism from Within: The Business Fund and the Struggle for Market Ideology in Sweden”, *Contemporary European History* 34:2 (2025), s. 380–396.
19 Lena Ewertsson, *The Triumph of Technology over Politics? Reconstructing Television Systems: The Example of Sweden* (Linköping, 2001); Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell*; Magnus Karlsson, *The Liberalisation of Telecommunications in Sweden: Technology and Regime Change from the 1960s to 1993* (Linköping, 1998).
20 Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell*, s. 76.
21 Östberg, *The Rise and Fall of Swedish Social Democracy*, s. 233–234.
22 Citerad i Agneta Hugemark, *Den fängslande marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten* (Lund, 1994), s. 161–162.
23 Marja Lemne, *För långt från regeringen – och för nära: Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död* (Stockholm, 2010).
24 Hugemark, *Den fängslande marknaden*, s. 53, 170.
25 Kristoffer Strandqvist & Per Lundin (kommande).
26 Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell*, s. 79.
27 Nils Brunsson, Anders Forssell & Hans Winberg, *Reform som tradition: Administrativa reformer i Statens järnvägar* (Stockholm, 1989), s. 133.
28 Johanna Ringarp, *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens omvandling* (Stockholm, 2011). Se även Carl Hamilton, *De ofelbara: Historien om tre decennier som förändrade Sverige* (Stockholm, 2022), s. 136f.
29 Hugemark, *Den fängslande marknaden*, s. 158–159.
30 För en samtida studie av den förändrade socialdemokratiska förvaltningspolitiken, se sociologen Anders Mellbourns *Bortom det starka samhället: Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985* (Stockholm, 1986).
31 Ibid., s. 61–63.
32 *Vision och perspektiv: En bok om Planverket och Lennart Holm* (Stockholm, 1988).
33 SOU 1970:29, *Decentralisering av statlig verksamhet: Ett led i regionalpolitiken*; Bo Söderberg, *Rumslig decentralisering av central statlig förvaltning från Stockholm: En studie av konfliktdimensioner under riksdagsbehandlingen* (Stockholm, 1984).
34 Per Lundin, red., *Databehandling vid Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen/Vägverket 1957–1980: Transkript av ett vittnesseminarium vid Tekniska museet i Stockholm den 22 maj 2006* (Stockholm, 2007), s. 18.

35 Som Jonathan Metzger noterat i *Kunskapsekonomins pionjärer: Konsultbranschens framväxt i Sverige och Stockholm* (Stockholm, 2018), s. 165, genomgick konsultsektorn en mycket hög tillväxt under 1980-talets senare hälft.
36 Se t.ex. Ds 1989:23, *Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet*; Ds 1991:77, *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?*
37 Nils Brunsson, ”Från organisation till marknad – tur och retur?”, i *Alla dessa marknader*, red. Jenny Björkman, Björn Fjæstad & Susanna Alexius (Stockholm, 2014), s. 19.
38 Martin Hultman, Ann-Sofi Kall & Jonas Anshelm, *Att ställa frågan – att välja omställning: Birgitta Hambraeus och Birgitta Dahl i den svenska energi- och miljöpolitiken 1971–1991* (Lund, 2021). Se även Jonas Anshelm, *Socialdemokraterna och miljöfrågan: En studie av framstegstankens paradoxer* (Stockholm, 1995).
39 Hultman, Kall & Anshelm, *Att ställa frågan*, s. 193.
40 Mattias Näsman, *The Political Economy of Emission Standards: Politics, Business and the Making of Vehicle Emission Regulations in Sweden and Europe, 1960–1980s* (Umeå, 2021); Laurent Warlouzet, ”A Social Europe with a Greener Perspective: The Evolution of the Delors Commission around 1989”, *Studi Storici: Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci* 62:1 (2021), s. 189–209.
41 Isak Stoddard m.fl., ”Three Decades of Climate Mitigation: Why Haven't We Bent the Global Emissions Curve?”, *Annual Review of Environment and Resources* 46:1 (2021), s. 653–689.
42 Rosalind Williams, ”The Rolling Apocalypse of Contemporary History”, i *Aftermath: The Cultures of the Economic Crisis*, red. Manuel Castells, J.M.G. Caraça & Gustavo Cardoso (Oxford, 2012), s. 17–43.
43 Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths* (London, 2013); idem, *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism* (London, 2021). Naomi Oreskes lägger fram liknande argument i *Science on a Mission: How Military Funding Shaped What We Do and Don't Know about the Ocean* (Chicago, 2021).
44 Lise Rye, ”Integration from the Outside: The EC and EFTA from 1960 to 1995”, i *European Enlargement across Rounds and Beyond Borders*, red. Haakon A. Ikonomou, Aurélie Andry & Rebekka Byberg (London, 2017), s. 204–205.
45 Bengt Jacobsson & Göran Sundström, *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik* (Malmö, 2006), s. 9.
46 Ibid., s. 10.
47 Andersson-Skog & Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv*, s. 59.
48 Philipp Ther, *Europe Since 1989: A History* (Princeton, 2016), särskilt kap. 5.

KAPITEL 1

Järnvägen

Nya SJ och den svenska järnvägsmodellen

Andreas Mørkved Hellenes

Järnvägens roll är idag central i samhällets planeringsdebatter. Det är en följd av flera utvecklingslinjer. En linje som har gjort sig gällande med ökande kraft de sista decennierna är transporternas roll i den gröna omställningen och Sveriges såväl som EU:s strategier för att minska klimatutsläppen. Som en på det stora hela fossilfri transportform är järnvägens potential i klimatomställningen oomtvistlig. En annan linje är organiseringen av arbetsmarknader, interregional rörlighet och kollektiva såväl som individuella resmönster. I en situation där många vill förändra sina konsumentbeteenden och våga ställa om i sin vardag erbjuder järnvägen ett klimatsmart val för arbetspendling och nöjesresor. En tredje linje, som tillkommit med kraft efter Rysslands invasion av Ukraina och det svenska Natointrädet, är järnvägens beredskapsroll. När kartan ritas om efter militärstrategiska riktlinjer får både försummade öst–västliga transportstråk och länge bortglömda sidobanor förnyad betydelse. Allt detta gör det intressant att blicka tillbaka på det sena 1980-talet, den omvälvande period i den svenska transporthistorien då SJ:s monopol föll och efterkrigstidens modell med ett stort integrerat järnvägssystem fick ge vika för den uppdelning i olika verksamheter, ansvarsområden och styrningspraktiker som stakade ut kursen mot dagens svenska järnvägslandskap.

Detta kapitel handlar om vad som hände när infrastrukturen skildes från trafikeringen i och med den vertikala separationen mellan Banverket (senare Trafikverket) och affärsverket Statens järnvägar (SJ). Jag diskuterar växelverkan mellan å ena sidan idén om en grundläggande reform av det svenska järnvägssystemet inifrån och å andra sidan ett försök att tänka nytt kring järnvägens framtida roll i det svenska transportsystemet som helhet utifrån, och på så sätt vill jag studera spänningarna mellan en förvaltningspolitisk reform och gryende drömmar om samhällets gröna omställning.

Fokus ligger på persontrafiken, och jag uppmärksammar några nyckelprocesser och -aktörer i detta skeende för att belysa former av expertis, huvudmotivationer och inspirationskällor samt huvuddragen i det reformpolitiska spelet. Ambitionen är att bättre förstå grundläggande förändringar inom järnvägen – ett av modernitetens stora tekniska system – och hur de kom till stånd under det sena 1900-talet. Vilken problembild var det som utlöste reformerna, och vilka blev lösningarna?

Med utgångspunkt i järnvägshistorisk forskning syftar kapitlet till att bidra med en studie av det förtätade skeendet runt reformen av den svenska järnvägen och hur den uppmärksammades i samtidens press. Genom att flytta blicken mellan departements- och myndighetskorridorerna och hur järnvägsfrågan behandlades i samhällsdebatten kan jag få ett bättre grepp om spelet om SJ, dess språkbruk, återkommande argument och framtidsvisioner. Därigenom kan vi få en tydligare bild av hur reformverksamheten gick till, och även av hur en avgörande omvandling av ett stort sociotekniskt system uppfattades och diskuterades i samtidens offentlighet.

Efter en kort historisk översikt av det svenska järnvägssystemets framväxt följer en genomgång av SJ:s kris vid mitten av 1980-talet som kontextualiserar problembilden och identifierar några huvudmoment i debatten om den svenska järnvägens framtid. Därefter analyserar jag reformens viktigaste lösningsförslag och genomföringen av reformen både inifrån SJ och utifrån, med fokus på reformatörernas

roll. Avslutningsvis diskuterar jag några av reformens konsekvenser för dagens svenska järnväg.

Det svenska järnvägssystemets framväxt och problem

Det svenska järnvägsnätet byggdes upp under 1800-talets andra hälft, huvudsakligen i privat regi men till omkring en tredjedel i statlig regi. Statligt och privat ägarskap av banorna samexisterade i en modell där staten var en central men inte dominerande aktör, i konstellationer med lokala politiker och ekonomiska intressenter.[1] 1 000 mil järnväg byggdes före 1900 och de ekonomisk-geografiska effekterna var odiskutabla – järnvägen skapade ett transportsystem som strukturerade bosättning och näringslivsverksamhet runt om i landet. Statens roll var både regulator, finansiär och delvis ägare av spår. Statens järnvägar hade trafikeringsrätt på stambanenätet, medan privata tågföretag trafikerade lokala sidobanor: 1920 fanns det i Sverige så många som 118 järnvägsbolag och 8 andra korporationer som drev lokal tågtrafik; 56 banor var smalspåriga.[2] Med fullbordandet av Inlandsbanan 1937 avslutades utbyggnadsperioden för den svenska järnvägen: man hade nu ett färdigutbyggt bannät som primärt skulle förvaltas och användas.[3]

Men mängden aktörer och banor vållade effektivitetsproblem. De enskilda järnvägarna hade generellt mycket sämre lönsamhet än Statens järnvägar, och fram till 1939 grep SJ i ökande grad in för att rädda enskilda järnvägar när de fick ekonomiska bekymmer. Den här formen av stegvis nationalisering ledde till en större principiell debatt om statens roll på området. SJ, som länge hade motsatt sig storskalig nationalisering, ändrade sin ståndpunkt under 1930-talet, och under inflytande av järnvägsfackliga representanter i riksdagen blev nationalisering socialdemokratisk regeringspolitik. I och med 1936 års järnvägskommittés utredning föreslogs att samtliga smalspåriga järnvägar skulle tas över av SJ. Efter flera års debatt beslöt riksdagen 1939 att nationalisera järnvägen, trots politiskt motstånd

från både den parlamentariska högern och Svenska Järnvägsföreningen, som samlade de större privata aktörerna.

Under efterkrigstiden minskade järnvägens betydelse gradvis. Framför allt berodde det på att den järnvägsteknologiska utvecklingen gick i riktning mot rationalisering och bilismen växte fram som ett alternativt transportsystem för både människor och gods. I 1963 års trafikpolitiska beslut konstaterades att järnvägens monopolställning inom landtransporter definitivt var bruten. Beslutet innebar ett försök att ge SJ bättre förutsättningar för affärsmässig drift i konkurrens med landsvägstransporterna och modifiera SJ:s tre särskilda förpliktelser: att säkra drift på hela järnvägsnätet (trafikeringsplikt) och erbjuda transportlösningar till alla som ville transportera på järnvägen (transportplikt) till samma priser över hela landet (taxeplikt).[4]

I och med förstatligandet ärvde staten mellankrigstidens problem: det Lena Andersson-Skog har beskrivit som ett tvådelat järnvägsnät bestående av dels ett moderniserat, elektrifierat och trafikstarkt bannät, dels ett nästan lika stort, men oelektrifierat och trafiksvagt bannät. Åren efter kriget effektiviserades de trafikstarka banorna ytterligare, medan många trafiksvaga banor lades ned; mellan 1950 och 1970 drabbade detta öde cirka 400 banmil, framför allt i södra och mellersta Sverige. Det var ett naturligt svar från SJ:s sida på 1963 års transportpolitiska besluts kungstanke om en tudelning av järnvägsnätet i ett affärsbannät (A-nätet) och ett ersättningsberättigat bannät (E-nätet). Medan SJ fick ökade befogenheter att själva utforma driftsplanen ökade pressen att minska underskottet på E-nätet och öka vinsten på A-nätet. Den så kallade järnvägsdöden, i kombination med rationaliseringsåtgärder som indragning av stationer (under en tioårsperiod på 1960–1970-talet lades nära hälften av landets stationer ned), var en logisk följd av tudelningen.

Detta var kärnan i det problem som SJ och riksdagens trafikpolitiker försökte hantera under årtiondena fram till 1980-talet, och resultatet blev med Andersson-Skogs ord en ”defensiv och

motvillig anpassning till villkoren på transportmarknaden”.[5] Få större nyinvesteringar i järnvägsinfrastrukturen gjordes, och SJ:s kostnader för att säkerställa tågtrafiken på de olönsamma banorna blev i tilltagande grad skattebetalarnas. Lönsamhetskravet för A-nätet gjorde att investeringar och moderniseringsåtgärder riktades mot dessa banor, medan subsidierna, driftbidraget, till E-nätet bestod.

Det nya trafikpolitiska beslutet 1979 introducerade nya tongångar om järnvägens position i transportsystemet. Med ekon av 1970-talets kritik mot bilismen och centraliseringen bar framför allt betoningen av den spårbundna trafikens regionalpolitiska roll bud om bättre tider för SJ. Dessa tongångar utkristalliserade sig i beslutets formulering om att trafikpolitikens mål skulle vara ”att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”.[6] Trots att de statliga överföringarna hade ökat under 1970-talet hade SJ:s ekonomi inte förbättrats, men nedgångstiderna förklarades med lågkonjunktur och den nya politiken vilade på en övertygelse om att situationen snart skulle förbättras och en tro på att de statliga ersättningarna hade varit exceptionella åtgärder i en krissituation.[7]

Antagandet visade sig vara felaktigt. Inte heller 1979 års trafikpolitiska beslut lyckades lösa problemet med det olönsamma bannätet. I och med detta beslut slogs cirka hälften av det gamla E-nätet samman med A-nätet i ett nytt ”riksnät” för persontrafik, medan ansvaret för resterna av det gamla E-nätet överfördes till regionerna. Andersson-Skog beskriver det som ”ett desperat försök att med gamla medel försöka återskapa en regionalpolitisk balans [snarare än] lägga grunden för en framtida järnvägspolitik”.[8] Föreställningen om SJ som hela folkets järnväg hade bidragit till att bygga upp en stark kulturell position för järnvägen i det nationella medvetandet. Den stod nu i bjärt konstrast till de återkommande svårigheterna att balansera ekonomiska krav om affärsmässig drift mot rollen som nationellt transportföretag med krav om samhällsnyttighet.

Järnvägsdebatten mellan kris och ambition

Trots nedläggningarna befann sig SJ på 1980-talet i djup kris, med mångmiljardförluster och misslyckade organisationsförändringar. Förändringsprojektet ”VO 80”, skapat efter 1979 års trafikpolitiska beslut, försökte lösa problemen bland annat med en kombination av större frihet för SJ att själva styra taxan och ökade investeringar i infrastrukturen. Förhoppningarna var att bättre ekonomiska förutsättningar och högre effektivitet genom en rationalisering av organisationen skulle ge resultat på sikt, såväl ekonomiskt som i form av ökat resande, men istället kom det tidiga 1980-talet att präglas av nya nedläggningar, nya förluster och tilltagande medialt motstånd. En finansiell rekonstruktion som riksdagen röstade igenom 1983 reducerade kostnaderna med cirka 700 miljoner kronor, men redan två år senare var siffrorna röda igen. För att göra ont värre pekade SJ:s egna prognoser mot ytterligare förluster, som man antog skulle nå miljardklassen under det sena 1980-talet och mångmiljardklassen på 1990-talet.[9] Enligt journalisten och järnvägsdebattören Jan Du Rietz, som 1988 utgav en dräpande kritik av de föregående decenniernas svenska järnvägspolitik, kunde läget sammanfattas som ”fel tåg på fel tid på fel sätt till fel pris på fel bana på fel plats eller inget tåg alls”.[10] Tongångarna liknade de skräckbeskrivningar av SJ:s läge som blivit gängse i kvällstidningarna. Du Rietz’ debattbok var kulmen på en krisdebatt om den svenska järnvägen. Men medan problemen tornade upp sig och hela bygget verkade vara fallfärdigt, åtminstone om man skulle tro tidningsrubrikerna, hördes alternativa röster förespråka en framtid där järnvägen hade en betydelsefull roll att spela, både miljöpolitiskt och industristrategiskt.

Aseas vd Percy Barnevik skrev i februari 1987 två artiklar i *Dagens Nyheter* om problem och lösningar för den svenska järnvägen.[11] Barnevik var inte vem som helst, och i hundra år hade Asea och SJ tillsammans representerat vad ekonomhistoriker har identifierat som det centrala utvecklingsblocket inom svensk järnväg, ett nära

tekniskt samarbete mellan ett statligt verk och privat industri; nu, när 1990-talet stod för dörren, var man i färd med att färdigställa sitt nästa stora samarbetsprojekt, det korglutande snabbtåget X2000.[12] Aseachefens artiklar blev utgångspunkten för *DN*:s artikelserie ”Trafik i nya banor”, där en rad trafikpolitiker och näringslivsröster kritiserade den svenska transportpolitikens fokus på landsvägstrafiken, i det förflutna och nutiden. Det var nu dags att tänka på framtiden: ”Sverige måste få en ny transportpolitik”, uttalade Barnevik, som förordade en omedelbar omorganisering av SJ för att järnvägstrafiken skulle kunna konkurrera med andra transportformer på lika villkor.[13] Det motiverade han med miljöargument – ny teknik (från Asea) gjorde spårbundna transporter mer utsläppssnåla än bussar och lastbilar – men även med tendenser i riktning mot stora infrastrukturprojekt i Europa. Barnevik kontrasterade transportpolitiken med energipolitiken – medan den sistnämnda utformades strategiskt med tanke på en längre tidshorisont var den transportpolitiska diskursen fast i kortsiktiga frågor. ”En genomtänkt upprustning av transportsystemet är en investering i Sveriges infrastruktur”, uttalade Barnevik, ”som kan göras lönsam samtidigt som det förbättrar miljön och gör Sverige till ett bättre land att bo i.”[14]

Kommunikationsminister Sven Hulterström svarade Barnevik i *DN*. Han kunde meddela att tidpunkten för en principiell debatt var väl vald, eftersom ett större reformarbete nyligen hade inletts på departementet – förarbetena till det som skulle bli den nya trafikpolitiska propositionen.[15] Även om ministern varnade för att järnvägen i ett land som Sverige inte alltid kunde vara lösningen på trafikutmaningarna, konstaterade han att SJ befann sig ”i ett avgörande skede” och att reformarbetet tog detta på allvar. Föga förvånande lät sig inte riksdagsoppositionen lugnas. Centerpartiets trafikpolitiker Agne Hansson ansåg att miljö-, energi- och regionalpolitiska hänsyn krävde en radikal förändring av SJ och en upplösning av monopolet.[16] Moderaternas Rolf Clarkson, ledamot av SJ:s styrelse, varnade för en socialdemokratisk trafikpolitisk modell som ledde

Sverige ”baklänges in i 1990-talet”; snarare än utredningsarbete inom departementsväggarna ville han ha en öppen omprövning av trafikpolitiken med en bred parlamentarisk utredning som undersökte nya idéer, exempelvis samarbete mellan offentligt och privat samt nya finansieringsmodeller som den öppna lånemarknaden.[17]

Artikelserien ”Trafik i nya banor” klarlade för offentligheten att järnvägens problem stod i centrum för diskussioner om framtidens transporter. Återkommande teman var den potential för miljövinster som mer järnväg innebar – framför allt eftersom bilismens utveckling ifrågasattes – näringslivets nya behov i ljuset av såväl nationella som europeiska omställningsprocesser och den viktiga frågan om nyinvesteringar i infrastrukturen. Samtidigt togs frågan om SJ:s framtid upp igen och igen. Centralt bland förslagen om framtidens organisering av den svenska järnvägen stod vad Barnevik hade kallat ”vägtrafikmodellen”: en uppdelning av SJ i bannätsförvaltare och trafikföretag efter mönster från vägtrafiken; idén var att ett statligt banverk skulle ansvara för infrastrukturen. Modellen hade med ojämna mellanrum lagts fram i debatten tidigare – Riksrevisionsverket hade tagit upp idén i en genomgång av den svenska järnvägen 1975, EG-kommissionen hade gjort det 1984, och även den senaste svenska utredningen om järnvägen, presenterad så sent som 1985, presenterade en liknande idé.[18] Då hade kommunikationsministern ställt sig skeptisk till modellen; nu fick den öppet stöd från såväl Industriförbundet som röster inom SJ.[19] Huvudpoängen var att SJ:s gods- och persontrafik skulle kunna konkurrera på en marknad, som ett företag, med busstrafikföretag, åkerier och flygbolag. Bara på det sättet kunde man uppnå en driftssituation där järnvägen verkade på samma villkor som andra transportslag, hette det ofta i debatten. I en summering av vinterns debatt på ledarplats i mars 1987 rekommenderade *DN* en vårstädning av gammalt transportpolitiskt tankegods och ett nytt principbeslut för att inte Sverige skulle ”drabbas av ett infrastrukturellt ulandssyndrom”.[20]

Reform inifrån och utifrån

Samtidigt rullade det statliga reformmaskineriet på. Under våren 1987 läcktes till medierna en jämn ström av åtgärder som skulle läggas fram i den nya trafikpolitiska propositionen, varav några låg mycket nära de förslag som presenterats i pressdebatten. Ramberättelsen för tidningarnas presentation av reformarbetet var i allmänhet att det rådde en akut kris inom SJ och i förlängningen hela den svenska transportpolitiken. En intressant fråga är hur stor roll SJ själv hade i formuleringen av den lägesbeskrivningen. Generaldirektör Bengt Furbäck medgav att ”Kris-SJ” åtminstone delvis var ett utspel som syftade till att få ägarna, riksdagen och regeringen, att förstå vikten av affärsmässig drift.[21]

Medan debatten rasade i offentligheten pågick nämligen diskussioner inom SJ:s organisation och på Kommunikationsdepartementet, där tålamodet med SJ:s förluster och misslyckande med att vända skutan var på upphällningen. Hösten 1986 anlitade SJ konsultföretaget Indevo för att gå igenom organisationens internkommunikation. Indevo, som grundats av Chalmersprofessorn Holger Bohlin 1971 som Institutet för industriell evolution, hade på 1980-talet under vd Ulf Hubendick växt till ett av Sveriges främsta företag inom managementkonsulting. När konsulterna kommit igång med arbetet på SJ identifierade de snart ett behov av vidgade åtgärder och fick då i uppdrag att göra en ”ordentlig och förutsättningslös genomgång av SJ:s verksamhet”.[22]

Indevo hade tidigare haft framgång med förändringsprocesser i Postverket, Linjeflyg och SAS och hade därigenom etablerade kontakter och samarbetserfarenheter med Kommunikationsdepartementet. I februari 1987 presenterade konsulterna sin analys, där det som skulle bli reformförslagets grundläggande tankar formulerades: SJ skulle bli ett affärsmässigt företag med en marknadsorienterad, decentraliserad organisation med spritt resultatansvar där resurserna skulle anpassas för effektivare kapitalutnyttjande.[23] En central punkt var att SJ skulle

koncentrera sig på tågtrafiken genom att infrastrukturen skildes ut i ett nytt banverk och icke-järnvägsrelaterad verksamhet avyttrades. Målet var inget mindre än att bli ”världens bästa tågföretag och en av de attraktivaste arbetsplatserna i Sverige”.[24] En handlingsplan för de kommande månaderna fastställdes och projektet ”Nya SJ” kunde börja på allvar, med nyckelpersoner i dubbelroller som projektledare och tillförordnade operativa chefer.

En avgörande fråga var vad för slags ledarskap som skulle genomföra de radikala förändringar som förde SJ in i en ny tid. Generaldirektören Bengt Furbäck, som hade innehaft posten sedan 1978, klargjorde tidigt att han inte var mannen som skulle genomföra projektet ”Nya SJ”, och avgick sommaren 1987. Han följdes av flera andra höga SJ-chefer. Under en övergångsperiod på hösten utsågs Indevos projektledare Stefan Pettersson till vice generaldirektör och operativ chef till dess att en ny generaldirektör tillträdde. Samtidigt arbetade en styrgrupp för projektet under ledning av statssekreteraren Ulf Dahlsten, och i september 1987 bytte departementet ut hela SJ:s styrelse. Ny styrelseordförande blev Dahlsten, civilingenjör från KTH och civilekonom från Handelshögskolan, som hade kommit till Kommunikationsdepartementet från en tjänst hos Palme på Statsrådsberedningen. Med en styrelse som hämtades från näringslivet snarare än – vilket varit det vanliga – politiken, tog SJ ytterligare ett steg i affärsmässig riktning, ett steg som i samtiden sågs som radikalt för ett svenskt affärsverk.

SJ:s ledningsgrupp samarbetade tätt med Kommunikationsdepartementets tjänstemän, som i sin tur stämde av med Finansdepartementet. Det betyder inte att de två parterna alltid var överens. När SJ fick nys om att departementet inte tänkte tillgodose deras viktiga önskemål om kostnadslättnader genom en uppdelning i ett banverk och ett affärs-SJ mobiliserade de en motoffensiv. I en skrivelse till departementet underströk ledningsgruppen att detta var helt nödvändigt för att SJ skulle kunna bli ”ett lönsamt trafikföretag inom

ramen för en samhällsekonomiskt bra trafikpolitik".[25] Offensiven bar frukt och departementet gick i slutändan med på SJ:s förslag.

I en tidig analys av reformarbetet med "Nya SJ" fann organisationsforskarna Nils Brunsson, Anders Forssell och Hans Winberg att kombinationen av "glömska" och "förenklande lösningar" var betydelsefull. Medan bland andra generaldirektör Furbäck ville bygga vidare på "VO 80" – det föregående försöket att omorganisera SJ – lanserades av de externa konsulterna, som saknade kunskap om tidigare reformförsök, idén om en helt ny reform. Förslaget att först utvärdera "VO 80" för att eventuellt dra lärdomar av det innan man inledde en ny omorganisering avslogs. Utredningsveteraner inom SJ som hade erfarenhet av "VO 80" hölls "nästan demonstrativt" utanför de grupper som arbetade med "Nya SJ".[26] Istället för de erfarna cheferna inom organisationen var det de externa konsulterna från Indevo som satte premisserna för processen och projektet – konsulterna var "projektörerna": "Vi plockade fram mål och strategier och mejslade fram en affärsidé", som en av dem beskrev arbetsgången.[27] Konsulternas relativt fria tyglar gjorde det mycket lättare för dem att enas om ett tydligt budskap, men samtidigt även att tona ner järnvägens komplexitet som system. De arbetade emellertid inte ensamma. Brunsson, Forssell och Winberg pekar på samförståndet och alliansen mellan byråkraterna på Kommunikationsdepartementet och konsulterna, som utmanövrerade SJ i en tidig och avgörande fas av processen. När flera centrala figurer som arbetat länge på SJ försvann och en ny styrelse tillträdde låg vägen öppen mot mer radikala förslag.

Reformen presenterades för riksdagen i november 1987. Den lade över ansvaret för infrastrukturen på det nybildade Banverket, efter modell från Vägverket – en organisatorisk nyvinning som saknade motstycke i dåtidens järnvägs-Europa, men låg väl i linje med det sena 1980-talets tankar om förvaltningspolitisk modernisering.[28]

1988 års trafikpolitiska proposition

Järnvägsreformen, som har betecknats som den viktigaste förändringen sedan förstatligandet 1939, kom att bakas in i regeringens arbete med en ny trafikpolitisk proposition (Prop. 1987/88:50, *Trafikpolitiken inför 90-talet*), som kommunikationsministern Sven Hulterström lade fram i januari 1988.[29] Propositionen vilade på ett gediget underlag av rapporter, remissyttranden och överläggningar med intressenter inom olika delar av trafikpolitiken, men hela processen blev påskyndad på grund av järnvägens kris.[30] Den var tydlig i sin ambition att järnvägen skulle komma till heders igen, men argumentationen var delvis ny. Det slogs eftertryckligen fast att järnvägen hade fördelar framför andra trafikslag i en tid då miljön tvingade politiker att tänka nytt om transporterna i samhället; den första av ”trafikpolitikens stora uppgifter” som kommunikationsministern räknade upp var att ”begränsa trafikens miljöpåverkan”.[31] De andra huvuduppgifterna var att utveckla infrastrukturen för 2000-talets behov, höja effektiviteten inom hela transportsystemet, öka trafiksäkerheten samt säkerställa en tillfredsställande trafikförsörjning i alla delar av landet.[32]

Men samtidigt som det fanns en tydlig roll för järnvägen att spela i framtidens transportsystem, var propositionens lägesbeskrivning dyster. I bilagan ”En framtidsinriktad järnvägspolitik” bedömdes SJ:s situation som akut:

> Järnvägstrafiken har sedan en längre tid allvarliga problem. Problemen återspeglas i minskade marknadsandelar, växande ekonomiska underskott samt otillräcklig investerings- och underhållstakt. Finansiellt har denna utveckling inneburit en ökad belastning på statsbudgeten för köp av trafiktjänster och för olika rekonstruktionsåtgärder. Från samhällets synpunkt har problemen lett till att järnvägen som energisnålt och miljövänligt transportmedel inte har kunnat tas i anspråk i önskvärd omfattning.[33]

Detta motiverade nya grepp, med hänvisning till SJ:s egna önskemål och framtidsplaner. Ministern presenterade idén om ett ”samhällskontrakt” mellan SJ och staten där SJ lovade att ”förbättra sitt årliga resultat med minst 1 miljard kronor fram till början av 1990-talet” mot att staten genom införandet av vägtrafikmodellen och etableringen av ett banverk tog ”det långsiktiga ekonomiska ansvaret för att bygga upp infrastrukturen”.[34] Motiveringen var att staten som ägare av SJ ville trygga SJ:s möjligheter att erbjuda en ”högkvalitativ och miljövänlig järnvägstrafik på de marknader där järnvägstrafik kan konkurrera med de andra transportmedlen”.[35]

Enigheten i riksdagen var stor: alla partier utom Vänsterpartiet kommunisterna instämde i att det behövdes en klar och tydlig ansvarsuppdelning mellan ett banverk och ett affärsverk. I en propositionsformulering som var snarlik ”Nya SJ:s” framtidsvision hette det att SJ skulle ”utvecklas till ett modernt, effektivt och kundinriktat tågtrafikföretag med en sådan lönsamhet att det kan överleva av egen kraft”.[36]

Om ett avgörande grepp var uppdelningen av infrastrukturen och affärsrörelsen, var ett annat den nya indelningen av järnvägsnätet i stomjärnvägar och länsjärnvägar, samt trafikansvaret på banorna. På så vis försökte Kommunikationsdepartementet åter lösa problemet med de olönsamma banorna. Stomnätet var emellertid mer än det gamla A-nätet – det var ämnat att utgöra ett ”landsomfattande sammanhängande bannät”. Där ingick viktiga sträckor för godstrafiken men även persontrafik som ”inte kan upprätthållas på affärsmässiga grunder men som har en klar regionalpolitisk betydelse”, så som nattågen till Norrland.[37] Ministern varslade om ett nytt system för köp av trafiktjänster: de statliga upphandlingarna av trafik skulle framöver vara affärsmässiga.

På stomnätet fick SJ trafikeringsrätt för både persontrafik och gods, medan det nya banverket, som förlades i Borlänge och vars generaldirektör var KTH-ingenjören Jan Brandborn, ansvarade för infrastrukturen. På länsjärnvägarna behöll SJ trafikeringsrätten för

gods men trafikhuvudmännen som representerade kommuner och landsting fick trafikeringsrätten för persontrafik, en decentralisering av ansvar som även innebar ekonomiska överföringar från staten för att säkra driften.[38] Trafikhuvudmännen hade i och med 1979 års trafikpolitiska beslut fått ansvaret för lokal- och regionaltrafiken på väg, och nu blev ansvaret utvidgat till att även gälla järnvägstrafiken. En huvudambition bakom detta var att motverka en situation där två parallella skattefinansierade kollektivtrafiksystem – buss och tåg – konkurrerade mot varandra. Med detta grepp lyftes SJ:s trafikeringsplikt från det tidigare E-nätet, och trafiken där blev istället en möjlig intäktskälla för SJ genom försäljning av transporttjänster till trafikhuvudmännen.

Propositionen var ett tydligt uttryck för samtidens ökade medvetenhet om transporternas betydelse för en grön omställning, med både ambitioner om att kollektivtrafiken skulle spela en större roll i framtidens Sverige och löften om medel för att ta itu med underhållet av järnvägen såväl som göra nyinvesteringar. Det blocköverskridande stödet var ett tecken på trafikpolitisk konsensus. Järnvägens konkurrensfördel som ”miljövänligt och energisnålt masstransportmedel” skulle lyftas genom målmedvetna satsningar på utvalda områden: befintliga stambanor för snabbtågstrafik skulle rustas upp, den spårbundna kollektivtrafiken i storstäderna skulle byggas ut, nya godstrafiksystem skulle utvecklas och kombitrafiken skulle satsas på.[39]

Trots de stora orden om en satsning på miljövänlig teknik, påtagligt influerade av miljöargument men också av argument om decentralisering och regionalisering, påpekade Du Rietz, flitigt citerad i pressen, att järnvägens roll i den nya trafikpolitiken inte bröt med huvudlinjerna i efterkrigsdecenniernas svenska transportpolitik.[40] Skepsis uttrycktes även från andra håll. *Folket i bild/Kulturfront* ”avslöjade” att reformen handlade om EG-anpassning och förutspådde att den skulle ”innebära den slutgiltiga likvideringen av en nationell infrastruktur på räls”.[41] Samtidigt kritiserade transportekonomen Jan-Eric Nilsson i *Ekonomisk debatt* reformarbetet för

att vara förhastat, även om han välkomnade enskilda delar såsom möjligheten att prisdifferentiera i biljettförsäljningen.[42] I själva verket var reformen – och den trafikpolitiska propositionens framtidsanspråk – resultat av ett omfattande försök att uppdatera järnvägens roll i det svenska transportsystemet, inte genom att revolutionera det, utan med ett reformistiskt anslag. Såväl Hulterström som hans efterträdare på Kommunikationsdepartementet betonade att järnvägen var ett trafikslag bland andra och inte kunde lösa alla transportuppgifter i landet.[43]

Alexanderhugget och vägen framåt

I debatten om SJ:s kris beskrevs myndighetens dubbla roll som infrastrukturförvaltare och trafikföretag återkommande som en gordisk knut – ett gammalt och till synes olösligt problem.[44] Med samma mytologiska språkbruk framställdes lösningen, införandet av vägtrafikmodellen, som ett alexanderhugg. Vad fick det för effekter?

Det nya SJ var ett affärsverk, befriat från ansvaret som infrastrukturförvaltare, med uppgiften att axla det operativa ansvaret för tågtrafiken. I pressen fördes långtgående spekulationer om vem som skulle ta SJ igenom förnyelseprocessen: ”Det skulle behövas en Jan Carlzon i SJ”, menade TCO-ordföranden Björn Rosengren.[45] Fortfarande efter flera månader var det emellertid inte klart vem som skulle efterträda Bengt Furbäck som generaldirektör. En kandidat var Moderaternas tidigare partiledare Ulf Adelsohn, som varit kommunikationsminister 1979–81, men facket tog tydligt ställning emot honom.[46] Mångas favorit var Ulf Dahlsten, som hade spelat en central roll under processen, men han blev istället utnämnd till generaldirektör för Postverket, där han ledde arbetet fram mot bolagiseringen 1994; han var därefter koncernchef för Posten fram till 1998.

Till slut, efter nio månader, blev det i januari 1988 klart att SJ:s nya generaldirektör var Stig Larsson. Han var Chalmersingenjör, hade haft en lång karriär inom LM Ericsson och varit vd för både

MED 7 100 ANSTÄLLDA

SLAGKRAFTIGT

INFÖR 1990-TALET.

DU FÅR RÄKNA MED

EVIG TACKSAMHET

FRÅN SVENSKT NÄRINGSLIV.

organisationen av ditt ansvarsområde.

Organisationen ska byggas upp. Resurserna finns. Över 90 procent av alla 7100 anställda på godsidan är positiva till det nya SJ som är på väg. De väntar alla på de nya cheferna. På dag och dina helliger som ska ta det yttersta ansvaret för de nya affärsområdena. I sommar ska den nya verksamheten igång och den gamla avvecklas. Vilket redan öppnat dörren för en omvälvning som så järnvägsföretag sett.

Vi vetskrytter att vi sedan länge känner oss som en del av näringslivet. Det viktigaste just nu är att finna de sex cheferna till våra affärsområden. I Norrland, som är ett särskilt viktigt affärsområde för oss, har vi redan en chef i arbete. Detsamma gäller Malmbanan.

Vi betalar marknadsmässiga löner!

För konfidentiell information om de bran och inskendl som vi har för de olika affärsområdeschefterna, kontakta cf godschef Anders Lundberg telefon 08-7917165. Din ansökan skickar du senast den 7 mars till SJ: huvudkontor, Personalavdelningen, 105 50 Stockholm. Fackliga kontaktpersoner är: Örjan Ersson, SJTF, 08-142965, Sören Hellström, SF, 08-7914217, Carl-Gustaf von Quanten, ST Järnvägs, 08-762 38 57.

Affärsområdena omsätter från 200 miljoner kronor upp till nära en miljard kronor. Varje affärsområde arbetar med självständig resultaträvning och har ger upp en rent ekonomisk styrsystem. Som chef för en affärsområde har du ansvar för såväl marknad som produktion och naturligtvis för affärsområdes intäkter och utgifter.

AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR VÄSTRA SVERIGE med placering i Göteborg. Affärsområdets kunder finns närmast inom bilindustrin, pappersindustrin, oljeindustrin, verkstadsindustrin. Som chef för du eget resultatansvar.

AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR SÖDRA SVERIGE med placering i Malmö. Affärsområdets kunder finns närmast inom livsmedelsindustrin, verkstadsindustrin, skogsindustrin, bilindustrin och byggindustrin. Som chef för du eget resultatansvar.

AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR ÖSTRA SVERIGE med placering i Gävle. Affärsområdets kunder finns närmast inom skogsindustrin, stålindustrin, den kemiska industrin, verkstadsindustrin och livsmedelsindustrin. Som chef för du eget resultatansvar.

AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR KOMBITRANSPORT med placering i Stockholm. Affärsområdet ska föra over landsvägstrafik till järnväg och berätkna ha en mycket stor potential inom den närmaste framtiden. Som chef för affärsområdet samarbetar du med stora speditörer, åkerier, speditörer och andra intressenter i kombitrafiken. Du får eget resultatansvar.

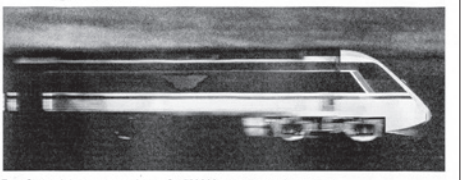
AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR KORTTRANSPORTSÅNGAR med placering i Stockholm. Affärsområdets uppgift är att köra ihop järnvägstransporter mellan järnvägarna på kontinenten och i Sverige. Här finns ett nära samarbete med vårt agentur. Som chef för affärsområdet kommer du att arbeta med en outtanmäldt internationellt kontaktnät, varför goda språkkunskaper i framför allt franska och tyska är nödvändiga. Som chef för du eget resultatansvar.

AFFÄRSOMRÅDESCHEF FÖR POSTTRANSPORTER med placering i Norrköping. Affärsområdet har hand om alla järnvägstransporter för Postens räkning och som chef för affärsområdet är det viktigt att du är behörl för Postens starka krav på leveransnärhet och nya transportuppfyllnad. Postens regionala ombombil är också viktiga att hyrna till. Som chef för du eget resultatansvar.

SJ

Inom kort söker vi också ekonomi-, marknads- och informationschefer till våra affärsområden. Affärsområdena kommer att utökas av en liten men stark strategisk divisionsledning. Hit söker vi också mer ekonomi-, marknads- och produktionsansvariga.

Flygande



Den första delen av testperioden för X2000 talar sitt tydliga språk.

Hälften av alla våra resenärer kommer från flyget. Deras omdömen om X2000 visar att vi är på rätt väg. Det är egentligen inte så konstigt att de om tycker som de gör.

Jämfört med flyget får de nämligen bekvämare fåtöljer, dubbelt benutrymme, hörlurar vid varje plats med flera musikkanaler, frukost med färskt bröd och färskpressad juice, specialkomponerad lunch eller middag, ordentliga bord med gott om arbetsplats, tillgång till flera telefoner och telefax och möjlighet att ta en promenad till bistron om man vill sträcka på benen.

Trots framgångarna med alla f.d. flygresenärer tycker vi själva att det fortfarande finns mycket att förändra. Vi ska bland annat förbättra servicen ombord och kapa restiden med ytterligare 40 minuter innan vi är nöjda. Dessutom utvärderar vi alla synpunkter som kommer in från alla som reser med oss under testperioden de närmaste månaderna. Så ta en provtur, än kan du vara med och utveckla morgondagens sätt att resa.

start.

Avgångstider från Stockholm till Göteborg: Tisdag och torsdag 06.35. Lördag 09.35. Avgångstider från Göteborg till Stockholm: Måndag, onsdag och fredag 07.00 (Söderåsen 08.15).

SJ

Bild 2.1. Omvandling genom inspiration och rekrytering från näringslivet blev en central del av nya SJ. Snabbtågskonceptet X2000 lanserades 1990 och riktade sig framför allt till näringslivsresenärerna. Bildkälla: Tidningsannonser från SJ, Kungliga bibliotekets digitaliserade tidningar.

Rifa AB och Ericsson Information Systems AB; i båda fallen hade han anlitats som problemlösare, som en sorts livräddare för företag i kris.[47] Vidare utsågs Indevos projektledare Stefan Pettersson till vice vd och civilekonomen Gunnar Malm till ekonomidirektör.[48] Denna utveckling var ett ytterligare steg i en process som inletts på 1960-talet, när järnvägsmännen försvann från SJ:s styrelse och ersattes av regeringsutnämnda ledamöter från framför allt politiken, byråkratin och näringslivet. Nu hämtades för första gången även generaldirektören från näringslivet.

Stig Larsson uttryckte stor tilltro till projektet ”Nya SJ”. Hans och ledningsgruppens jobb efter omorganiseringen blev att framställa

nya affärs- och verksamhetsplaner, vilka utgjorde grunden för SJ:s treårsplan för förnyelse som presenterades för regeringen i november 1988. Dess uttalade mål var att 1992 kunna redovisa 500 miljoner kronor i vinst. Marknadsorientering blev svaret på vad som inom projektet hade identifierats som ett kulturproblem i organisationen: avsaknaden av affärsmässighet.[49] Det fanns en optimistisk tro i projektet på att näringslivets kultur och praktiker kunde överföras till statlig företagsverksamhet, vad man skulle kunna kalla Janne Carlzon-exemplet.[50] Här var idén om nytt ledarskap central. Idén om en styrelse där majoriteten kom från näringslivet snarare än från politiken var äldre än 1980-talet, men den hade inte förverkligats tidigare.

Stig Larsson framstod i medierna som dynamisk, kompetent och resultatinriktad, och han var inte rädd för att rikta stark kritik mot beslut som fattades av regeringen och riksdagen. Ambitionen om affärsmässighet yttrade sig i ett tilltagande bruk av vad som kallats ”marknadens språk”: man skulle utveckla affärsidéer, ta fram affärsplaner, sälja tjänster till kunder (från staten till enskilda passagerare) och erbjuda differentierade priser.[51] Detta kom inte från ingenstans, även tidigare reformer hade strävat efter ökad marknadsorientering, men det hade inte påverkat arbetet i särskilt hög grad.

Vad marknadsorientering i praktiken innebar för ”Nya SJ” blev tydligt i september 1990, när snabbtågstrafiken lanserades: kommersiell trafik mellan Stockholm och Göteborg med en restid på ungefär tre timmar. Snabbtågskonceptet X2000, som vid lanseringen bara hade förstaklassvagnar, spreds under 1990-talet till andra svenska städer, och fick ekonomiklass 1996. Sloganen ”Snabbare än tåget, enklare än flyget” tydliggjorde att ambitionen var att konkurrera med SAS om passagerartrafiken mellan storstäderna. ”Vi har räknat ut vilka flygplatser som kommer att finnas kvar när snabbtågen är fullt utbyggda. Det är inte så många”, myste Stig Larsson i en intervju 1992.[52]

Trots att projektet under utvecklingen hade bemötts med skepsis – idén att övervinna infrastrukturens hinder med ny tågteknologi snarare än nya banor för verklig höghastighetstrafik ledde till att Sverige enligt onda tungor blev ”snabbtågens snigel internationellt sett”[53] – blev konceptet marknadsmässigt en succé under 1990-talet, till låga infrastrukturkostnader.[54] Snabbtågen som ett samarbetsprojekt mellan den statliga järnvägen och den privata högteknologiska industrin representerade en lång utvecklingslinje bakåt i tiden, men var samtidigt ett marknadsfört resekoncept som konkurrerade med flyget, riktat till en bestämd kundgrupp, som knappast varit möjligt utan järnvägsreformen. Det var ett uttryck för Stig Larssons SJ, som kunde tänka på tåget när de inte längre behövde bekymra sig om spåren.

När teknikhistorikern Arne Kaijser några få år efter reformen analyserade förändringarna i svenska infrastrukturella system lyfte han fram två aspekter: omorganisering och investeringar.[55] För första gången sedan byggandet av Inlandsbanan, som färdigställdes på 1930-talet, genomfördes större satsningar på att bygga ny järnväg, och industrin mobiliserade för att främja järnvägsinvesteringar.[56] Olika modeller för finansiering prövades, såsom det dansk-svenska statliga, lånefinansierade byggandet av Öresundsförbindelsen och den privat byggda Arlandabanan, men framför allt gjordes statliga satsningar i ordinarie budget, på projekt som Grödingebanan, dubbelspår på Västkustbanan, och så småningom Botniabanan och Svealandsbanan. I linje med 1988 års trafikpolitiska beslut innebar detta en modernisering av järnvägen som inte minst skapade förutsättningar för lokal- eller pendeltågssystem runt de större städerna och även möjliggjorde SJ:s snabbtågskoncept mellan dem. Man skulle kunna kalla det en medelväg i europeiskt sammanhang: inte nya höghastighetssystem men heller inte en järnväg förvisad till historien. Tio–femton år efter reformen var ”tillväxten för järnvägstrafik markant snabbare” i Sverige än i EU.[57] SJ:s snabbtågssatsning hade burit frukt för tågets konkurrenspotential i fjärrtrafiken, och de

Bild 2.2. X2000 innebar något av en revolution för fjärrtågsresandet i Sverige, med stort fokus på konkurrensen med flyget och en ny ombordupplevelse för resenärerna. Foto: Björn Karlin, TT bildbyrå (1990).

investeringsprojekt i form av nya sträckor och förbättringar som genomfördes från slutet av 1980-talet hade avsevärt styrkt tågets roll i den interregionala arbetspendlingen.[58]

Dessa investeringspaket kan betecknas som en stegvis omvandling av järnvägens infrastruktur under 1990-talet och vidare in på 2000-talet, och det kan även omorganiseringen av järnvägen: Ottosson och Andersson-Skog talar således om en ”partiell omreglering”.[59] 1988 hade SJ fortfarande ensamrätt på person- och godstrafiken på stomnätet. Genom trafikhuvudmännens upphandlingar hade emellertid den regionala trafiken öppnats för konkurrens mellan olika operatörer. Den första som med framgång utmanade SJ var BK Tåg i Vetlanda, som blev det första privata tågföretaget som vann en upphandling och 1990 erövrade rätten att köra tåg i Småland och Halland.[60]

Den stegvisa omregleringen kan avläsas i en rad statliga utredningar och reformförslag under 1990-talet. Under sitt sista regeringsår

föreslog Carl Bildts regering en avreglering av järnvägen inklusive en avveckling av SJ:s och länstrafikbolagens monopol på tågtrafik. Efter valsegern hösten 1994 modifierade den nya Persson-regeringen förslaget och tillsatte en ny utredning, den så kallade Komkom-utredningen, med mandat att utreda en mer miljöanpassad transportpolitik.[61] Banverket övertog 1996 kompetensområden som fördelningen av bankapacitet samt trafikledningen från SJ i syfte att skapa en mer neutral grund för konkurrens och samtidigt inleddes avregleringen av godstrafiken. SJ-monopolet avvecklades inte, men begränsades till att gälla sträckorna med lönsamhet, medan staten upphandlade trafik på de olönsamma delarna av stomnätet i konkurrens, där SJ konkurrerade mot andra. 1999 förlorade för första gången SJ en av dessa upphandlingar, då nykomlingen Sydvästen åtog sig att utan statliga subventioner köra tåg på Västkustbanan. Samma år avreglerades busstrafiken. Samtidigt gjorde kombinationen av förbättrad infrastruktur och större befogenheter att regionernas roll i svensk tågtrafik blev viktigare och viktigare under 1990-talets lopp, och på flera håll gick de samman och bildade regionala tågbolag för upphandling av trafik.[62] Snarare än ökad konkurrens på spåren blev svaret alltså ökad konkurrens om spåren inom persontrafiken. 2000 beslutades att affärsverket SJ skulle ombildas till statligt bolag för att bättre hantera den nya konkurrenssituationen.[63]

Mot dagens svenska järnvägslandskap

Under det sena 1980-talet gick debattens vågor höga om järnvägens roll. Debatten ägde rum i skärningspunkten mellan miljöambitioner, regionalpolitik, organisatoriska reformer, statens roll och näringslivets behov av transporter. I detta hänseende var reformen av järnvägssystemet inte ”grå” i den meningen att den inte uteslutande formulerades bakom stängda dörrar. Samtidigt möjliggjordes den snabba omvandlingen av SJ i hög grad i och med att ett möjlighets-

fönster öppnades för nya former av expertis, nya kunskapsbärare, som så att säga fick förändra organisationen inifrån.

Det var ett klassiskt järnvägsproblem, ett gammalt dilemma, som aktörerna brottades med vid tiden fram till reformen: spänningen mellan företagsekonomiska och samhällsekonomiska avvägan-den, mellan ekonomiska mål om lönsamhet och politiska mål om samhällsnytta. I hundra år hade Statens järnvägar varit ett samlat affärsverk – en blandorganisation där samma sorts problem ständigt återkom – som trafikerade hela bannätet. Med projektet ”Nya SJ” och den nya järnvägspolitiken 1987–88 bröts kontinuiteten. Även i ett internationellt perspektiv var de åtgärder som SJ och Kommunikationsdepartementet genomförde radikala, med uppdelningen i SJ som ett renodlat affärsföretag, Banverket som en förvaltningsmyndighet, och statens roll som ägare och köpare av tjänster.[64]

Från dagens perspektiv är det tydligt att 1988 års järnvägsreform innebar startskottet på en långtgående process, men det var ingen färdig modell som då började rullas ut. Gunnar Alexandersson har kallat den svenska utvecklingen på järnvägsområdet en *accidental deregulation*: 1988 års reform skapade förutsättningarna för senare avregleringar och marknadslösningar, men de var inte reformens avsedda effekter.[65] Politikerna kom att gå mycket längre än vad som hade diskuterats 1987–88. En intressant poäng är samsynen hos riksdagspartierna, trots viss oenighet under de efterföljande åren om investeringstakten i infrastrukturpolitiken: det fanns under det tidiga 1990-talet en relativt solid, bred enighet i svensk politik om omregleringarna av sociotekniska system som järnvägen, en enighet som möjliggjorde snabba grepp och beslut.[66] Den bröts med regeringen Bildts avregleringsförslag 1994, men det var för den efterföljande socialdemokratiska regeringen aldrig tal om att gå tillbaka till situationen före 1988. Istället modifierade de reformen, liksom på elförsörjningens område. Vid mitten av 1990-talet representerade ”den svenska järnvägsmodellen” och den brittiska,

som stegvis drevs fram till en full avreglering 1996, EU:s två mest långtgående experiment med omreglering.[67]

Det betydde emellertid inte att idén om järnvägens roll som samhällstjänst försvann: folkhemstanken om att säkra goda kommunikationer över hela landet bestod, såsom i det statliga stödet till nattågstrafiken till Norrland, medan decentraliseringen av ansvaret för lokal- och regionaltrafiken motiverades med att man ville säkerställa järnvägstransporter i hela landet, inklusive på de tidigare olönsamma banorna. Därefter kom situationen kanske mest av allt att påminna om tiden före 1930-talets förstatligande.[68] Resultatet var ett stort språng för SJ organisatoriskt men ett mer begränsat steg för järnvägens roll i det svenska transportsystemet som helhet. Det har hävdats att en konsekvens av uppdelningen av järnvägen har varit en långtgående avpolitisering av transportpolitiken, där Trafikverket kommit stå i vägen för byggandet av höghastighetsbanor.[69] Ambitionerna om stora satsningar, som bitvis uttrycktes i nationella planer, åtföljdes inte av tillräckliga medel – järnvägsinvesteringarna förblev mindre än väginvesteringarna och kom aldrig i närheten av ett genomgripande systemskifte, bort från vad statsvetaren Gunnar Falkemark har kallat ett ”ohållbart transportsystem”.[70] Dagens svenska järnvägslandskap, en intressant mix av hopp och förtvivlan, präglas av detta. Järnvägen har knappast något marknadsproblem – efterfrågan på trafik är stark – och inte heller legitimitetsproblem – de uppgifter järnvägen ska lösa är fler än på länge. Framför allt begränsas den av ett kapacitetsproblem: nätet och systemet är inte i stånd att hantera den roll publiken, politiken och planerarna önskar att järnvägen ska spela under de kommande åren, varken lokalt, nationellt eller internationellt.

Forskningen som det här kapitlet bygger på har finansierats av Vetenskapsrådet (dnr 2022-02492).

Noter

1 Arne Kaijser, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar* (Stockholm, 1994), s. 179.
2 Den följande historiska genomgången av järnvägssystemets tidiga framväxt och utveckling under efterkrigstiden baseras i huvudsak på Lena Andersson-Skog, *”Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet”: SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920* (Umeå, 1993).
3 Nils Brunsson, Anders Forssell & Hans Winberg, *Reform som tradition. Administrativa reformer i Statens järnvägar* (Stockholm, 1989), s. 53.
4 Ibid., s. 56.
5 Andersson-Skog, *”Såsom allmänna inrättningar …”*, s. 173.
6 Prop. 1978/79:99, *Om en ny trafikpolitik*, s. 1.
7 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 61.
8 Andersson-Skog, *”Såsom allmänna inrättningar …”*, s. 176.
9 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 19.
10 Jan Du Rietz, *Den totala urspårningen: En studie i tågnedläggningar och demokrati* (Lund, 1988), s. 130. Nya SJ-projektet formulerade en framtidsvision som representerade en förenklande, parafraserande paroll: ”tåg där tåg är bra”.
11 Percy Barnevik, ”Lägg om transportpolitiken”, *Dagens Nyheter*, 5 februari 1987; Percy Barnevik, ”Kan järnvägen konkurrera”, *Dagens Nyheter*, 6 februari 1987.
12 Under 1987 togs beslutet att fusionera Asea med schweiziska Brown Boveri, och från 1 januari 1988 var Barnevik vd för det nybildade ABB Asea Brown Boveri Ltd.
13 *Sverige behöver en ny transportpolitik* blev även titeln på ett utvidgat särtryck av Barneviks artiklar.
14 ”Jag vill ruska om våra politiker …”, *Dagens industri*, 10 februari 1987.
15 Sven Hulterström, ”SJ måste bli effektivare”, *Dagens Nyheter*, 13 februari 1987.
16 Agne Hansson, ”Släpp loss trafikpolitiken”, *Dagens Nyheter*, 5 mars 1987.
17 Rolf Clarkson, ”Föråldrad trafikpolitik”, *Dagens Nyheter*, 23 februari 1987.
18 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 64.
19 Lars Kritz, ”Skapa ’statens banverk’”, *Dagens Nyheter*, 5 mars 1987; Bertil Hammarberg, ”Enda framtiden för ett lönsamt SJ är en vägtrafikmodell”, *Svenska Dagbladet*, 7 februari 1987.
20 ”Transportpolitik i nya spår”, *Dagens Nyheter*, 30 mars 1987.
21 Anders Nilsson, ”Ett utspel för att väcka ägarna”, *Dagens Nyheter*, 18 april 1987.
22 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, 20. Genomgången av projekt ”Nya SJ” i detta stycke bygger i stort på denna samtida, intervjubaserade studie.
23 Ulf Hubendick & Stefan Pettersson, *Framtida inriktning av SJ-koncernen: Förslag till strukturplan. Sammanfattning* (Stockholm, 1987).
24 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 20.
25 Ibid,, s. 97.
26 Ibid., s. 48.

27 Ibid., s. 94.
28 Bengt Jacobsson & Leonora Mujkic, *Trafikverket: En förvaltningspolitisk historia* (Stockholm, 2016), s. 17.
29 Andersson-Skog, *”Såsom allmänna inrättningar …”*, s. 177.
30 Jacobsson & Mujkic, *Trafikverket*, s. 20.
31 Prop. 1987/88:50, *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*, s. 8.
32 Ibid.
33 Ibid., s. 96.
34 Ibid., s. 97–98.
35 Ibid., s. 99.
36 Ibid., s. 100.
37 Ibid., s. 105–106.
38 Ibid., s. 108.
39 Ibid., s. 100.
40 Du Rietz, *Den totala urspårningen*, s. 134ff; Jan Du Rietz, ”Svensk trafikpolitik ännu helt ur spår”, *Göteborgs-Posten*, 2 november 1988; Jan Halldin, ”’En trafikpolitik som tar död på järnvägen’”, *Göteborgs-Posten*, 7 mars 1988.
41 Johan Althoff, ”SJ slår ut sig själva … på EGs begäran”, *Folket i bild/Kulturfront*, 11 (1988), s. 6–7.
42 Jan-Eric Nilsson, ”Den nya trafikpolitiken – något för 90-talet?”, *Ekonomisk Debatt*, 3 (1988). Jesper Meijling analyserar ingående Nilssons roll som idébärare för tankar om marknadisering inom järnvägen under 1990-talet, se Jesper Meijling, *Marknadisering – en idé och dess former inom sjukvård och järnväg* (Stockholm, 2020), s. 247ff.
43 Sven Hulterström, ”Bestämt nej till Scan Link”, *Dagens Nyheter*, 22 april 1988; Ulf Nyström, ”Ministern beredd ta till tvång: Mer gods på järnvägen är målet”, *Göteborgs-Posten*, 9 april 1989.
44 Paul Ronge, ”Domen mot SJ”, *Aftonbladet*, 10 april 1987; ”SJ:s nya huvudspår”, *Dagens Nyheter*, 11 april 1987; språkbruken återfinns även i forskningen, jfr Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 83.
45 Citerad i Ronge, ”Domen mot SJ”.
46 Ulf Nyström, ”Nye SJ-chefen (?) går redan i täten”, *Göteborgs-Posten*, 11 april 1987.
47 Bo Lindestam, ”Den svenska datahistorien: Början till slutet”, i *Fyrtio år av den svenska datahistorien: Från Standard Radiofabrik till…?*, red. Kjell Mellberg, Gunnar Wedell & Bo Lindestam (Stockholm, 1997), s. 33.
48 Efter olika befattningar inom SJ och bland annat Arlandabanan blev Malm 2010 det nybildade Trafikverkets första generaldirektör.
49 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 46–57.
50 Charlotte Nilsson, ”En marknad för tid. Etableringen av time management som industri och ideologi”, i *Marknadens tid: Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism*, red. Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad (Lund, 2023), s. 255.

51 Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad, ”Bortom vänstervind och högervåg”, i *Marknadens tid*, s. 19–20.
52 John Göransson, ”Vinsten föll i SJ”, *Arbetet*, 18 mars 1992.
53 Du Rietz, *Den totala urspårningen*, s. 32.
54 Infrastrukturkostnaderna för anpassning av befintliga stambanor (signalanläggningar och vägskydd) uppgick till 456 miljoner kr. Se Bengt Furustam & Leif Lundin, ”Anpassning av infrastrukturen” i *X2000 – enklare än flyget, snabbare än tåget*, red. Evert Andersson (Sollentuna, 2012), kap. 8.
55 Kaijser, *I fädrens spår*, s. 242–243.
56 Gunnar Falkemark, *Politik, mobilitet och miljö: Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem* (Hedemora, 2006), s. 360–361.
57 Lena Andersson-Skog, ”Från normalspår till bredband: Svensk kommunikationspolitik i framtidens tjänst”, i *Omvandlingens sekel: Perspektiv på ekonomi och samhälle i 1900-talets Sverige*, red. Lena Andersson-Skog & Olle Krantz (Lund, 2002), s. 123.
58 Grödingebanan invigdes 1995, Svealandsbanan 1997, Arlandabanan 1999, Öresundsbron 2000, och uppgraderingen/nybyggnationen av Mälarbanan var klar 2001. Skolexemplet på en planeringskatastrof från denna period var Hallandsåstunneln: investeringsbeslutet fattades 1991 med planerat öppnande 1996, men tunneln öppnades för trafik först 2016.
59 Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv: Från 1850 till i dag* (Stockholm, 2018), s. 43.
60 Ulf Nyström, ”Privata BK Tåg bryter SJ-monopolet”, *Göteborgs-Posten*, 27 maj 1990.
61 Gunnar Alexandersson, *The Accidental Deregulation: Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979–2009* (Stockholm, 2010), s. 74.
62 Andersson-Skog & Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv*, s. 44.
63 I och med bolagiseringen blev den gamla mastodontens avdelningar till sex bolag med olika fokusområden och (i stort sett) tidstypiska ”moderna” företagsnamn: SJ AB för resor, godsavdelningen SJ Cargo blev Green Cargo AB, SJ Fastigheter blev Jernhusen AB, SJ Teknik blev EuroMaint, SJ Terminalproduktion blev TraffiCare AB och SJ Data blev Unigrid AB.
64 Brunsson m.fl., *Reform som tradition*, s. 68–69.
65 Alexandersson, *Accidental Deregulation*, s. 270.
66 Kaijser, *I fädrens spår*, s. 242–243.
67 Nils Bruzelius, Arne Jensen & Lars Sjöstedt, *Swedish Railway Policy: A Critical Study* (Göteborg, 1994), s. I.
68 Andersson-Skog & Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv*, s. 43.
69 Simon Haikola & Jonas Anshelm, ”The modern railway and the Swedish state – competing storylines about state capacity, modernisation and material dependencies in the Swedish high-speed rail discourse, 1995–2020”, *Journal of Environmental Policy and Planning* 24:3 (2022), s. 325–342.
70 Falkemark, *Politik, mobilitet och miljö*.

KAPITEL 2

Jordbruket

Från jordbrukspolitik till livsmedelspolitik genom 1980-talets avregleringsdebatt

Camilla Eriksson & Per Lundin

En dyr och orättvis jordbrukspolitik?

> Regleringen fungerar så att den genom ett gränsskydd låter konsumenten betala ett pris för de reglerade jordbruksprodukterna som är betydligt högre än vad det skulle ha varit om skyddet inte funnits och andra länders varor kunnat konkurrera fritt med de svenska. Genom avsättningsgarantier försäkrar dessutom regleringen bonden att han får sälja allt han producerar, även om detta skulle vara betydligt mer än den svenska marknaden orkar svälja och därför måste exporteras med förlust.[1]

Så sammanfattade Gunnar Wetterberg, huvudsekreterare i Finansdepartementets expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO), de jordbrukspolitiska regleringarna i en rapport 1988. Mellan raderna framskymtar en skarp kritik av den rådande jordbrukspolitiken – en politik som Wetterberg menade gynnade bönderna på konsumenternas bekostnad. ESO-rapporten utgjorde ett av flera inlägg i en intensiv och stundtals hätsk debatt som fördes under 1980-talet och som ledde fram till 1990 års livsmedelspolitiska beslut, vilket syftade till att låta marknadskrafterna avgöra prissättningen samt produktionen av livsmedel i Sverige.[2]

I det här kapitlet undersöker vi argumenten och aktörerna bakom 1990 års livsmedelspolitiska beslut, i syfte att belysa hur reformbehovet framställdes samt vilka problem och potentiella lösningar som avhandlades när detta för den svenska jordbrukspolitiken radikala beslut fattades. Vi analyserar upptakten till beslutet i form av 1983 års livsmedelspolitiska kommitté och 1985 års livsmedelspolitiska beslut, de analyser av jordbruksprisregleringarna som togs fram av ESO samt förarbetet till beslutet i den parlamentariska livsmedelspolitiska arbetsgruppen (av regeringen kallad LAG), vilken tillsattes 1988. Som vi ska se formerades genom dessa processer en ny typ av expertis bestående av företrädesvis nationalekonomer utan särskild bakgrund inom jordbruksfrågor. Denna konstellation av ekonomer utarbetade vad som kom att bli en dramatisk uppgörelse med över fyra decennier av jordbruksregleringar.

Debatten om jordbrukets problem och jordbrukspolitikens ändamålsenlighet fördes huvudsakligen av ekonomiska skäl och beredskapsskäl. Vi lägger särskild vikt vid de aktörer som fick störst inflytande över reformen, vid hur lantbrukssektorns företrädare såsom Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och lantbruksekonomer positionerade sig samt vid vilka alternativ som föreslogs mellan full reglering och den avskaffning av jordbruksregleringarna som sedan beslutades. Vi uppmärksammar de miljöargument som förekom men noterar att de spelade en underordnad roll i utformningen av det livsmedelspolitiska beslutet. Vi analyserar även det livsmedelspolitiska beslutets efterspel.

I och med att beslutet sammanföll med Sveriges ansökan om medlemskap i dåvarande Europeiska gemenskapen (EG) den 1 juli 1991 kom dess genomförande av sig. Anpassningar till det kommande medlemskapet fick företräde. Vi följer hur diskussionen fördes under 1990-talets första år, då idén om en nationell marknad för livsmedel definitivt spruckit.

Efterkrigstidens jordbrukspolitik

Det livsmedelspolitiska beslutet 1990 var den första genomgripande reformen av det jordbrukspolitiska ramverk som fastställdes efter andra världskrigets slut.[3] I historieskrivningen har 1947 års jordbrukspolitiska beslut ofta betraktats som jordbrukspolitikens ”magna charta”.[4] Alla jordbrukspolitiska beslut efter det, fram till 1990, kan beskrivas som preciseringar eller anpassningar av den fastslagna politiken snarare än som nya inriktningar av politiken. Det jordbrukspolitiska beslutet 1947 byggde på 1942 års jordbrukskommittés betänkande, som redovisades 1946. Kommittén tillsattes alltså halvvägs in i andra världskriget och presenterade resultatet av sitt arbete strax efter krigsslutet. Erfarenheterna av livsmedelsbrist och handelsstörningar under kriget (och längre tillbaka även första världskriget) fick därför stor inverkan på det jordbrukspolitiska beslutets utformning. I beslutet fastställdes en hög självförsörjningsgrad för att trygga beredskapen som ett av tre övergripande mål för jordbrukspolitiken.

Målet om en hög grad av självförsörjning formulerades som ett produktionsmål – ofta kallat beredskapsmål – för det svenska jordbruket, vilket tillsammans med ett inkomstmål och ett rationaliseringsmål utgjorde huvudinriktningen för Sveriges jordbrukspolitik. Inkomstmålet innebar att Sveriges lantbrukare skulle ha samma förutsättningar att försörja sig som industriarbetare, medan rationaliseringsmålet handlade om att skapa förutsättningar för en resurseffektiv jordbruksproduktion samt om att enskilda lantbruk skulle bedrivas med rationella brukningsmetoder.[5]

För att uppnå dessa mål infördes bland annat ett gränsskydd som skyddade den inhemska marknaden från konkurrens samt en jordbruksprisreglering som innebar att priserna på vissa grödor, exempelvis spannmål, sattes i förhandlingar mellan staten (representerad av Statens jordbruksnämnd), lantbruket (representerat av Lantbrukarnas förhandlingsdelegation) och så småningom även

konsumenterna (representerade av Jordbruksnämndens konsumentdelegation). Konsumenternas inflytande över prissättningen var dock länge obetydligt. Först i och med 1977 års jordbrukspolitiska beslut formulerades ett uttalat konsumentmål som rörde konsumenternas rätt till livsmedel av hög kvalitet till rimliga priser.[6] Det var det första steget mot en omformulering av den producentorienterade jordbrukspolitiken till en konsumentinriktad livsmedelspolitik.[7]

Under 1980-talet, innan den livsmedelspolitiska reformen trätt i kraft, var huvuddragen i Sveriges och EG:s jordbrukspolitik slående lika. De var båda inriktade på att trygga livsmedelsförsörjningen, säkra lantbrukarnas inkomster och effektivisera livsmedelsproduktionen. Både Sveriges och EG:s jordbrukspolitiska system hade sjösatts vid en tid då bristande självförsörjning var det huvudsakliga problemet, och de hade lett till omfattande, och så småningom bekymmersamma, produktionsöverskott. De förhandlingar om ökad frihandel som ägde rum inom ramen för Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT), världshandelsorganisationen WTO:s föregångare, i slutet av 1980-talet innebar att såväl Sverige som EG pressades till att minska antalet jordbruksregleringar.[8] Den överhängande problembilden om bristande självförsörjning hade ersatts med problembilden om att den förda politiken drabbade konsumenterna i EG och Sverige dubbelt: dels bekostades politiken med skattemedel, dels var prisnivån hög.

1990 års livsmedelspolitiska beslut

Den parlamentariska livsmedelspolitiska arbetsgruppen beredde förslaget till vad som skulle bli en ny livsmedelspolitik. Gruppen hade tillsatts 1988 med Jordbruksdepartementets statssekreterare som ordförande och en riksdagsledamot från varje riksdagsparti som ledamot, och året därpå kunde de presentera betänkandet Ds 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*. Där föreslog arbetsgruppen att jordbruksprisregleringen skulle avskaffas och fri prissättning på

jordbruksprodukter införas, men att de mål som gällt för jordbrukspolitiken under hela efterkrigstiden skulle bibehållas. Beredskapsmålet, inkomstmålet och effektivitetsmålet skulle alltså inte längre kunna uppnås genom prisregleringar och skydd av den inhemska marknaden. Arbetsgruppen rekommenderade istället olika former av direktstöd.[9]

I den remissrunda som följde på betänkandet ställde sig majoriteten av remissinstanserna positiva till förslaget. Enligt flera av remissvaren, till exempel det från Grossistförbundet Svensk Handel, var det självklart eller nödvändigt att jordbruket verkade på samma villkor som andra näringar.[10] Också myndigheterna med ansvar för jordbruks- och livsmedelsfrågor – Lantbruksstyrelsen, Statens jordbruksnämnd, Statens livsmedelsverk och Statens veterinärmedicinska anstalt – gav sitt bifall till förslaget. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) menade till och med att förslaget inte var radikalt nog:

> Eftersom förslaget inte innebär en fullständig avreglering kan man inte bortse från den risk som finns i att det bibehållna gränsskyddet och de föreslagna direktstöden kan leda till omfattande administration och långtgående marknadsingripanden. Detta liksom övriga konsekvenser av förslaget kan fortlöpande behöva granskas och övervakas, för att inte återigen leda till de problem som det nu aktuella förslaget syftar till att lösa.[11]

LRF, jordbruksnäringens mäktigaste intresseorganisation, var däremot kritiskt till förslaget. Förbundet menade att behovet av de grundläggande målen för jordbrukspolitiken kvarstod. Det handlade om försörjningstrygghet och livsmedelsberedskap, att näringsutövarna skulle kunna uppnå en ekonomisk och social standard i nivå med andra grupper och att produktionstekniken skulle vara resurseffektiv. LRF påpekade att den svenska jordbruksregleringen inte var krångligare än den som rådde i andra länder eller inom EG. Förbundet avstyrkte därför Livsmedelspolitiska arbetsgruppens

förslag, även om det inte ställde sig avvisande till förenklingar av den rådande ordningen.[12]

Jordbruksnäringens organisationer i övrigt var inte lika uttalat negativa, men de tryckte på behovet av ett arealstöd för att kompensera lantbrukarna och vikten av att fortsatt verka för inkomstmålet i jordbrukspolitiken.[13]

Två remissinstanser pekade på att den föreslagna reformen riskerade att leda till negativa miljöeffekter. Riksantikvarieämbetet såg framför sig hur stora mängder jordbruksmark togs ur produktion med en utarmning av kulturlandskapet som följd. Av den anledningen ville Riksantikvarieämbetet att reformtakten skulle vara lägre, att stödet till landskapsvårdande insatser skulle vara högre och att det fortsatt skulle vara tillståndspliktigt att ta jordbruksmark ur bruk.[14] Naturvårdsverkets uppfattning var att den rådande jordbrukspolitikens fokus på strukturrationalisering och specialisering skapat obalanser vilka orsakat miljöproblem. Verket förutskickade att reformen skulle leda till en än mer långtgående specialisering och därmed ökade obalanser. Miljöproblemen riskerade alltså att förvärras.[15]

Dessa invändningar till trots gick regeringen vidare med Livsmedelspolitiska arbetsgruppens betänkande som det huvudsakliga underlaget för sin proposition 1989/90:146, *Om livsmedelspolitik*, vilken också antogs av riksdagen.[16] Den nya jordbrukspolitik som därmed sjösattes gjorde på ett dramatiskt och omvälvande sätt upp med flera decennier av marknadsregleringar. I sitt mer precisa innehåll var den dock påfallande teknokratisk och liknade i så måtto den tidigare regleringspolitiken. Samtidigt som prisregleringarna avvecklades förstärktes de direkta medlen ”för att nå målen angående miljö, landskapsvård, regional fördelning och beredskap”.[17] Vissa delar av gränsskyddet avskaffades medan andra delar fick kvarstå i avvaktan på resultatet av de då pågående GATT-förhandlingarna, som syftade till ökad frihandel. Det är tydligt att den politiska ambitionen var att jordbruksproduktionen skulle minska, miljövärdena

öka och marknaden få avgöra såväl vilka livsmedel som hur mycket av olika livsmedel som skulle produceras i Sverige. Själva beslutet tycks dock i första hand ha varit ett uttryck för en vilja att avveckla något snarare än en vilja att skapa något nytt. Reformen förväntades resultera i lägre priser på livsmedel och ett mer varierat utbud till följd av ökad import.

För att mildra reformens negativa effekter på lantbrukarnas inkomster, lantbrukets lönsamhet och beredskapen introducerades en arealbaserad ersättning under en övergångsperiod på fem år för den areal som vid tiden för beslutet användes för produktion av prisreglerade grödor. Ersättningen gavs oavsett om marken fortsatte användas för dessa grödor under övergångsperioden eller ej. Vidare lämnades ett omläggningsstöd för den areal som permanent togs ur produktion samt ett anläggningsstöd för plantering av skog eller energiskog eller anläggning av våtmarker.[18] Dessa två stöd gick under namnet Omställning 90.

För att fortsatt säkra beredskapen vidtogs dessutom åtgärder för att öka beredskapslagringen av både färdiga livsmedel och insatsvaror för jordbruket. Livsmedelspolitiska arbetsgruppen hade betonat vikten av att försörjningen för befolkningen i övre Norrland säkrades, och redan budgetåret 1990/1991 påbörjades arbetet med att bygga ut lager där.[19] De här åtgärderna vidtogs mot bakgrund av att produktionsmålet tonats ned genom det livsmedelspolitiska beslutet, samtidigt som de försvarspolitiska bedömningarna förändrats, vilket vi återkommer till nedan.[20]

Jordbruksaktörernas problembilder och argument

Det livsmedelspolitiska beslutet 1990 var på många sätt radikalt, men det hade föregåtts av ett drygt decennium av debattinlägg och utredningar. De stora lönsamhetsproblem inom jordbruket som överproduktionen i relation till den inhemska marknaden vållade ledde under det tidiga 1980-talet till en växande kritik mot den

rådande jordbrukspolitikens prisregleringar och gränsskydd.[21] Det fick jordbrukets experter och organisationer att gå in i debatten.

Våren 1982 hölls ett seminarium på Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA) som uppmärksammade det allvarligaste ekonomiska problemet med den förda jordbrukspolitiken sett ur lantbrukarnas perspektiv: den bristande lönsamheten. Gösta Knutsson, byråchef på Lantbruksstyrelsen, påpekade att utvecklingen inneburit att delar av jordbruket drabbats av ”ekonomiska svårigheter av ett slag som vi inte har varit vana vid i vårt land på många årtionden”.[22] Helge Arvidson, direktör på LRF, förklarade krisen med en kombination av dåliga skördar, ökade kostnader till följd av oljekrisen 1973–74 som resulterat i ökade priser på inte bara drivmedel utan även handelsgödsel och växtskyddsmedel, den allmänna inflationen och prisökningar på jordbruksfastigheter.

På hösten samma år, vid ett KSLA-seminarium om jordbrukets produktionsresurser, hävdade jordbruksexperten och utredaren Sven Holmström att den livliga debatt som sedan några år tillbaka fördes om produktionsöverskotten i jordbruket och den belastning de medförde på Sveriges ekonomi byggde på fundamentala missförstånd. Särskilt löntagarfondernas krav på en nedskärning av jordbruksproduktionen – mot bakgrund av att den produktion som överskred den inhemska efterfrågan och därför såldes på den internationella marknaden orsakade stora kostnader för statsmakterna på grund av exportsubventioner – berodde på en bristande förståelse för såväl kostnadernas storlek som produktionens betydelse för Sverige beträffande exempelvis sysselsättning, landskapsvård och beredskap vid handelsstörningar. Överhuvudtaget ansåg Holmström att debatten baserades på felaktiga premisser och hade tagits över av missinformerade aktörer:

> Det är beklagligt att de hithörande spörsmålen inte har resulterat i positiva åtgärder långt tidigare. När övervägande negativt inställda organisationer tillåts leda debatten och då åtskilligt av framförda synpunkter grundas på bristande kunskaper finns stor risk för för-

> hastade beslut, vars konsekvenser kan bli en ekonomisk belastning för samhället under lång tid framöver, bl. a. genom resursförstöring.[23]

En annan av talarna var Göran Kuylenstierna, vd på Svalöf, som diskuterade alternativa sätt att lösa de problem med produktionsöverskott som kritiken utgick ifrån. Kuylenstiernas argument var att mark som användes för att odla spannmål som sedan exporterades istället skulle sås med grödor som Sverige inte var självförsörjande på. Ett av hans konkreta förslag var att ersätta vete med raps och rybs, vilka kunde användas som proteinfoder. Sverige var då (liksom idag) beroende av importerade proteinfodermedel.[24] Eric Johansson från Statens maskinprovningar såg motsvarande potential i att öka odlingen av oljeväxter för att producera biobränslen som ersättning för importerad diesel och andra petroleumprodukter.[25]

Dessa inlägg illustrerar att debatten under det tidiga 1980-talet tydliggjort för jordbrukets aktörer att jordbruket måste anpassas bättre efter konsumenternas och allmänhetens behov för att inte riskera att tappa sin ställning. Men de visar också att jordbrukets aktörer inte var beredda till några större eftergifter. I stort gick deras argumentation ut på att bevara den rådande jordbrukspolitiska ordningen.

I slutet av 1980-talet bytte jordbruksaktörerna fot. Parallellt med Livsmedelspolitiska arbetsgruppens arbete inledde LRF en intern process benämnd ”Spårbytet” med anledning av att organisationen kommit till insikt om att utsikterna att bevara den dittills förda politiken var små. LRF insåg att de riskerade att inte få något inflytande alls över den nya politiken om de inte framstod som mer framsynta.[26] ”Spårbytet” handlade i korthet om att acceptera att marknaden, och inte politikerna, skulle avgöra prissättningen. Som Sören Larsson, LRF:s dåvarande informationschef, senare uttryckte saken skulle LRF omvandlas från en facklig organisation som arbetade för hela lantbrukarkollektivet till en konventionell näringspolitisk intresseorganisation som fick förlika sig med att inte alla medlemmar kunde gynnas lika.[27]

Bild 3.1. Jordbrukets organisationer och experter sökte nya vägar under tidigt 1980-tal, men de företrädde också en bred och allt missnöjdare bonderörelse och tvingades snart inta en mer defensiv position. Våren 1990 protesterade LRF mot den nya livsmedelspolitiken genom att organisera en mejeriblockad. Ur LRF:s arkiv hos Centrum för Näringslivshistoria.

Beredskapsskälen bakom jordbrukspolitiken undermineras

Utöver att jordbrukets lönsamhetskris och den höga inflationen i Sverige skapade ett starkt reformtryck var en omvärdering av beredskapsskälen bakom jordbrukspolitikens utformning nödvändig för att reformen skulle kunna genomföras. Jordbrukspolitiken hade sedan det jordbrukspolitiska beslutet 1947 använts som instrument för att främja Sveriges försvarspolitiska hållning att vara alliansfritt i fred och neutralt under krig. En hög fredstida jordbruksproduktion i Sverige sågs av både socialdemokratin och högern som ett sätt att trygga folkets försörjning vid krig och undvika att staten försattes i en situation där den tvingades till eftergifter på grund av livsmedelsbrist orsakad av blockader eller andra former av ekonomisk krigföring.[28]

Målet om en hög självförsörjningsgrad, produktionsmålet, började dock nyanseras i och med det jordbrukspolitiska beslutet 1977. I beslutet vidhölls produktionsmålet som avgörande för livsmedelsberedskapen, men en problematiserande diskussion fördes om en självförsörjningsgrad i fred var tillräcklig, med tanke på att jordbruket hade mekaniserats och blivit mer beroende av importerade insatsvaror som diesel och handelsgödsel. För att ta sådana beroenden i beaktande föreslogs begreppet ”försörjningsförmåga”, och en metod för att beräkna försörjningsförmågan som tog hänsyn till vilka produktionsresurser som kunde antas finnas tillgängliga vid avspärrning och krig presenterades.[29] Detta resonemang satte fokus på det ökade behovet av att beredskapslagra insatsvaror till jordbruket, vilket i sin tur satte fokus på vad som kan produceras under krig samt skapade en medvetenhet om att produktionsförhållandena under krig väsentligt skiljer sig från dem som råder i fredstid.

Senare skapade även de säkerhetspolitiska bedömningarna i de försvarspolitiska besluten argument för att reformera det jordbrukspolitiska målet om en hög självförsörjningsgrad. I propositionen som föregick 1987 års försvarspolitiska beslut fastslog regeringen att man på livsmedelsområdet kunde förutsätta en mer omfattande handel med andra länder än vad som tidigare gjorts gällande.[30] Det var i praktiken ett stöd för att slopa produktionsmålet i jordbrukspolitiken.

Våren 1988 gav jordbruksministern Mats Hellström Försvarets forskningsanstalt (FOA) i uppdrag att analysera livsmedelsberedskapens måluppfyllnad. Uppdraget gick ut på att sammanfatta diskussionen om beredskapsaspekterna på livsmedelsförsörjningen samt identifiera vilka sårbarhetsfaktorer och eventuella säkerhetspolitiska risker som en eventuell avreglering av näringen skulle kunna vara förknippad med.[31] Resultatet redovisades i en rapport författad av Per Molander. Han föreslog bland annat att politiken att hålla odlingsbar men olönsam mark i drift skulle kunna ersättas av ökad beredskapslagring av gödselmedel för att de mest produktiva markerna skulle kunna brukas mer effektivt vid krig eller avspärr-

ning.[32] Historikern Henrik Malm Lindberg menar att Molanders rapport utgjorde ett grundskott mot argumentet att beredskapsmålet krävde att jordbruksregleringarna upprätthölls.[33]

Alternativa reformidéer – nya experter tar plats

Under 1980-talet kom nationalekonomisk expertis att i allt större utsträckning sätta dagordningen för reformpolitiken på jordbrukets område. Att de kunde flytta fram sina positioner ska ses mot bakgrund av att grundproblemet i svensk ekonomi i början av 1980-talet var den skenande inflationen och de lönekompensationskrav denna pressade fram. Inflationen orsakades till stor del av de höga matpriserna. Ett antal nyckelgrupperingar fick stort inflytande över den nya livsmedelspolitiken: akademiska ekonomer (SNS-kretsen), Finansdepartementet och ESO, Statens pris- och kartellnämnd (SPK) samt även Statskontoret och Riksrevisionsverket. I detta avsnitt går vi närmare in på dessa grupperingars agerande.

Inspirerade av amerikanskt tankegods hade välfärdsekonomer alltsedan det sena 1960-talet argumenterat för en avreglering av jordbruket. Viktig här var boken *Jordbrukspolitikens mål och medel* (1966) av nationalekonomen Assar Lindbeck och lantbruksekonomen Odd Gulbrandsen.[34] Deras argument konkretiserades av jordbruksekonomen Olof Bolin, som i samarbete med välfärdsekonomerna Ingemar Ståhl och Per-Martin Meyerson författade boken *Makten över maten* (1984). Bolin, Ståhl och Meyerson argumenterade för jordbrukssektorns avreglering utifrån *public choice*-teori. Enligt deras analys skulle konsumenterna vinna på en avreglerad jordbrukssektor, medan lantbrukarna skulle förlora.[35] De konstaterade att priserna på livsmedel var omotiverat höga i Sverige, och om inte den ökade koncentrationen och konkurrensen inom detaljhandelsledet bidragit till att pressa ned dem hade de varit ännu högre.[36] Boken gav upphov till en livlig och bitvis hätsk debatt om den rådande jordbrukspolitikens vara eller icke vara.[37] En annan viktig debatt-

bok var *Beredskap eller protektionism?* (1985) av öststatsekonomen Stefan Hedlund och utvecklingsekonomen Mats Lindahl. De drev tesen att beredskapsmålet i jordbrukspolitiken kunde uppnås genom betydligt billigare åtgärder än prisregleringar och gränsskydd.[38] Tillsammans med *Makten över maten* gav den argument för en radikalt annorlunda livsmedelspolitik, och den väg framåt som de pekade ut vann gillande inom både den socialdemokratiska regeringen och det främsta oppositionspartiet, Moderaterna.[39]

Efter valet 1982 fick Finansdepartementet under den nye och dynamiske finansministern Kjell-Olof Feldt en viktig roll i genomförandet av avregleringar inom flera områden, däribland jordbruket. Feldt menade att de marknader som riskerade att bli inflationshärdar var de som i första hand skulle avregleras. Han såg matpriserna som huvudorsaken till inflationen, och prisregleringarna på jordbruksområdet blev därför den främsta måltavlan. Den avregleringspolitik som Finansdepartementet drev resulterade i konflikter med Jordbruksdepartementet, som leddes av den socialdemokratiske trotjänaren Svante Lundkvist. Feldt uttryckte djup frustration över vad han uppfattade som en oförmåga till nytänkande, och i sina memoarer *Alla dessa dagar …* (1991) liknade han Jordbruksdepartementet vid en plankommission i Moskva.[40]

Jordbruksekonomen Åke Anderson har påpekat att de första stegen mot vad som skulle bli en genomgripande avreglering av jordbrukspolitiken togs redan i och med 1985 års livsmedelspolitiska beslut.[41] Med detta beslut blev det tydligt att regeringen avsåg att stärka konsumenternas intressen i jordbrukspolitiken, vilket inte minst avspeglades i bruket av den bredare termen ”livsmedelspolitik”. Beslutet baserades på 1983 års livsmedelskommittés huvudbetänkande *Jordbruks- och livsmedelspolitik* (SOU 1984:86), vars själva namn inrymmer denna övergång.[42] I och med beslutet introducerades också för första gången ett miljömål för jordbrukspolitiken. Som ett delmål av konsumentmålet föreslogs att ”jordbruket och livsmedelsproduktionen måste ta hänsyn till en god

Bild 3.2. Böckerna *Makten över maten* (1984) och *Beredskap eller protektionism?* (1985) fick mycket stort genomslag i den jordbrukspolitiska debatten.

miljö och till behovet av en långsiktig och planerad hushållning med våra naturresurser”.[43]

När direktiven till 1983 års livsmedelskommitté skrevs hade Feldt försökt förmå Jordbruksdepartementet att driva frågan om avreglering hårdare men misslyckats. Jordbrukarintressena var också väl representerade i utredningen. Men Feldt lyckades i alla fall få in det dåvarande departementsrådet Inga-Britt Ahlenius som en av de sakkunniga. Ahlenius hade gjort karriär vid Finansdepartementets budgetavdelning och har beskrivits som pådrivande när det gällde avregleringsfrågorna.[44]

ESO, som inrättades 1981, fick stor betydelse för finanspolitikens nya inriktning. På papperet var ESO en självständig tankesmedja, men det var påtagligt från första början att Finansdepartementet och ESO:s experter hade gemensamma intressen, synsätt och mål.

ESO intresserade sig tidigt för jordbrukspolitiken; en av dess första utredningar ifrågasatte nyttan av subventioner inom jordbrukssektorn.[45] Gunnar Wetterberg började 1986 som sekreterare vid ESO, och två år senare utsågs han till gruppens huvudsekreterare. Han hade en bakgrund vid UD och Riksrevisionsverket, och skulle bli en av den gamla jordbrukspolitikens skarprättare.

När Mats Hellström hösten 1986 utsågs till ny jordbruksminister förbättrades relationen mellan Kjell-Olof Feldt och Finansdepartementet å ena sidan och Jordbruksdepartementet å den andra. Hellström kom från posten som utrikeshandelsminister, där han bland annat deltagit i GATT-förhandlingarna i Uruguay om ökad frihandel och minskad protektionism, och hade fått ett tydligt mandat av den nye statsministern Ingvar Carlsson att driva frågan om jordbrukets avreglering. Med Hellström fick Jordbruksdepartementet också en ny statssekreterare, Michael Sohlman. Sohlman, som hade en bakgrund på Finansdepartementet och tidigare jobbat på OECD, fick tillsammans med Gunnar Wetterberg en central roll i utformningen av jordbruksreformen.[46]

Även expertisen vid Statens pris- och kartellnämnd blev en del av den intressegemenskap som var på väg att formeras. Under tidigt 1980-tal gjorde SPK en serie undersökningar av prisnivåerna inom dagligvaruhandeln som pekade på matpriserna som inflationsdrivande.[47] Dessa ledde till att jordbruksminister Svante Lundkvist som en av sina sista insatser tillsatte 1986 års livsmedelsutredning (LMU). Till ordförande utsåg han SPK:s generaldirektör Lars Hillbom. Den Handelshögskoleutbildade civilekonomen Hillbom hade tidigare varit verksam som LO-ekonom, och han hade även suttit som sakkunnig i 1983 års livsmedelskommitté. Hillbom kan beskrivas som en typisk representant för konsumentintresset. LMU fokuserade på att utreda konkurrensförhållanden och prisbildning inom livsmedelsindustrin och livsmedelshandeln, men det var frågor som var intimt sammankopplade med jordbruket. SPK stod för nästan alla underlag till LMU. SPK:s experter hade trätt in i jordbruksexper-

tisens ställe. Åtminstone en av dem, Barbro Thomaeus, hade nära kontakter med SNS-kretsen.[48]

Våren 1987 organiserade Gunnar Wetterberg ett idéseminarium på temat ”Vägar ut ur jordbruksprisregleringen”. Inbjudna var tre jordbruksorienterade SLU-professorer: lantbruksekonomen Lennart Hjelm, markforskaren Jan Persson och miljöforskaren Eliel Steen. De övriga var nationalekonomiskt orienterade forskare som SLU-ekonomen Ingemar Haraldsson, fackföreningsekonomen Per Lundborg och den vid statsrådsberedningen verksamme Staffan Laestadius. Seminariediskussionen redovisades i rapporten DsFi 1987:4.[49]

Seminariet följdes upp av ESO-rapporten *Alternativ i jordbrukspolitiken* (1988), där Wetterberg skisserade ett förslag på en ny jordbrukspolitik. Han lät fyra kriterier vara vägledande: den nya livsmedelspolitiken bör vara väsentligt billigare för samhällsekonomin och konsumenterna, marknaden ska fungera med så få ingrepp utifrån som möjligt, stödet ska vara en ersättning till effektiva bönder, och det svenska jordbruket ska inte isoleras från den internationella utvecklingen.[50] Enligt Wetterberg borde de garantipriser och avsättningsgarantier som jordbruksprisregleringen innebar upphöra. Ett gränsskydd borde finnas kvar men enbart i form av tullar. Vidare borde ett brukarstöd utgå till i första hand lantbruk belägna i områden med sämre produktionsförutsättningar, med tydliga tak och trösklar för olika produktionsinriktningar. Förslaget om gränsskydd underbyggde idén om att en hög inhemsk produktion var viktig av beredskapsskäl, det vill säga produktionsmålet. På motsvarande sätt underbyggde förslaget om ett brukarstöd inkomstmålet i och med att det förväntades kompensera lantbrukare med sämre produktionsförutsättningar.[51]

Wetterbergs ESO-rapport lade grunden för Livsmedelspolitiska arbetsgruppens arbete. Hellström tillsatte arbetsgruppen 1988 med Michael Sohlman som ordförande och FOA-forskaren Per Molander som sekreterare. Molander blev den som i praktiken skrev arbetsgruppens betänkande *En ny livsmedelspolitik*.[52] Även om arbets-

gruppen var en parlamentariskt sammansatt grupp var det tydligt att trojkan Hellström, Sohlman och Molander satte agendan.[53] Som jordbruksminister ansvarade Hellström sedan för den efterföljande propositionen 1989/90:146, *Om livsmedelspolitiken*, som i sin tur bildade grund för 1990 års livsmedelspolitiska beslut.[54]

Det var alltså en ny expert- och politikerkonstellation som drev igenom den största jordbrukspolitiska reformen sedan andra världskriget. Den beredde också väg för en ny byråkrati. Ett resultat av reformen var att de gamla expertmyndigheterna avvecklades och ersattes av nya. Statens jordbruksnämnd (bildad 1935) och Lantbruksstyrelsen (1890), som hade ombesörjt efterkrigstidens jordbrukspolitik, lades ned och efterträddes 1991 av en ny expertmyndighet, Jordbruksverket.

Marknadsanpassningen som kom av sig

Sveriges ansökan om medlemskap i dåvarande EG – som skickades in den 1 juli 1991, samma dag som det livsmedelspolitiska beslutet trädde i kraft – innebar att beslutet inte genomfördes fullt ut. Övergången till en fri marknad för livsmedel kom av sig. I och med EU-inträdet 1995 återreglerades istället marknaden för jordbruksprodukter. Blev då det livsmedelspolitiska beslutet helt verkningslöst?

I anslutning till att det livsmedelspolitiska beslutet fattades tillsatte jordbruksminister Mats Hellström en uppföljande utredning, Konsumentberedningen, med uppgiften att utreda vad beslutet inneburit för konsumenterna. Det var ju dessa som var tänkta att gynnas av reformen genom bland annat lägre matpriser. Beredningen dominerades av experter inom ekonomi och konsumentfrågor. Den presenterade sina resultat i betänkandet *Livsmedelspolitik för konsumenterna: Reformen som kom av sig* (SOU 1994:119). Av betänkandet framgick att konsumenterna hade upplevt en minskad sortimentsbredd i dagligvaruhandeln. Matpriserna hade sjunkit, men mindre än förväntat eftersom livsmedelsindustrin hade höjt sina marginaler.[55]

Beredningen menade vidare att ett svenskt EU-inträde riskerade att leda till att konsumenterna återigen fick betala för en dyr och ineffektiv politik. Samtidigt skulle konkurrensen på en större marknad kunna ge lägre matpriser. Vid ett medlemskap menade beredningen att Sverige borde driva krav på att den gemensamma jordbrukspolitiken reformerades och avreglerades. Om Sverige däremot inte valde att ansluta sig borde den pågående EU-anpassningen av den svenska livsmedelspolitiken överges omedelbart till förmån för en återgång till de riktlinjer som dragits upp i och med 1990 års livsmedelspolitiska beslut.[56] Beredningens uppfattning var alltså att ur ett konsumentperspektiv var 1990 års livsmedelspolitiska beslut i stort ett gott beslut, som borde genomföras oavsett om Sverige gick med i EU eller inte.

Maktförskjutning från bönderna till konsumenterna

Under efterkrigstiden hade jordbrukspolitikens handelstullar och prisstöd setts som viktiga instrument för att säkra den inhemska produktionen och ytterst den svenska neutralitetspolitiken – utan egen förmåga att försörja befolkningen skulle Sverige kunna pressas till eftergifter om ett nytt världskrig bröt ut. Mot slutet av 1970-talet och början av 1980-talet började dock en kritik mot den rådande politiken artikuleras. Olika aktörer som hade det gemensamt att de utgick från nationalekonomisk teoribildning såsom välfärdsekonomi och *public choice* menade att jordbrukspolitiken ensidigt hade främjat lantbrukarnas intressen och att regleringarna gett upphov till kostsamma produktionsöverskott av framför allt spannmål. Under denna tid ifrågasattes även om självförsörjning i fred verkligen var ett ändamålsenligt sätt att trygga beredskapen. De statliga utgifterna för prissubventionerna ansågs vara höga och orsaka problematiska produktionsöverskott. I debatten skymtade även argument om den omfattande jordbruksproduktionens negativa miljöpåverkan. Sammantaget talade detta för lösningen att avreglera jordbruket och dämpa produktionen.

År 1990 beslutades om en ny livsmedelspolitik som innebar att Sverige slog in på en ny väg: avreglering av jordbruket i syfte att låta den fria marknaden styra livsmedelsproduktionen. Beslutet utformades av en ny skara experter – jordbruksexperterna ersattes av reforminriktade välfärdsekonomer som närde visioner om frihandel och marknadsliknande lösningar i staten. Det livsmedelspolitiska beslutet innebar en grundlig uppgörelse med den jordbrukspolitik som förts i drygt fyra decennier, där den svenska marknaden för livsmedel varit starkt reglerad genom handelshinder, exportstöd och reglerad prissättning. Med beslutet fullbordades ett skifte från jordbrukspolitik till livsmedelspolitik, där konsumenternas intressen, frihandel och i viss utsträckning även miljöhänsyn prioriterades över böndernas intressen.

Det livsmedelspolitiska beslutet 1990 fick, trots att det aldrig fullt ut genomfördes på grund av EU-inträdet 1995, genomgripande konsekvenser för jordbrukets roll och ställning i samhället. Det angav också en ny riktning för relationen mellan staten och jordbruket. Som modernäring hade jordbruket åtnjutit en privilegierad position i det industrialiserade samhällets politik. Under kalla kriget fortsatte jordbruket att betraktas som ett nationellt intresse och bibehöll i mycket sina privilegier. Men i och med 1990 års beslut blev jordbruket slutgiltigt en näring bland andra. Det började ses som ett särintresse, även från statens sida. Intresseorganisationen LRF, den en gång så mäktiga försvararen och upprätthållaren av jordbruksregleringarna, förlorade i inflytande och pressades till en mer frihandelsvänlig hållning.[57]

1990 års livsmedelspolitiska beslut speglar i mycket den reformivran och de marknadsliberala idéströmningar som präglade centrala delar av svensk politik och förvaltning i slutet av 1980-talet. Som vi har visat motiverades dock den debatt som fördes och låg till grund för den radikala reform som beslutet innebar även av andra faktorer som höga matpriser, hög inflation, slöseri med skattemedel, negativ miljöpåverkan och vad som sågs som orätt-

färdiga fördelningspolitiska effekter till lantbrukarnas fördel och konsumenternas nackdel.

Forskningen som det här kapitlet bygger på har finansierats av Vetenskapsrådet (dnr 2021-06258 och 2023-06034).

Noter

1 Kursivering i original. Ds 1988:54, *Alternativ i jordbrukspolitiken: Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*, s. 7.
2 Prop. 1989/90:146, *Om livsmedelspolitiken*.
3 Se Harald Svensson & Ronny Pettersson, *Jordbruksregleringen under 1900-talet* (Stockholm, 2024) samt Henrik Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse: Reformeringen av den svenska jordbrukspolitiken”, *Historisk tidskrift* 128:1 (2008), s. 2–27.
4 Erik Swedborg, ”Från frihandel till turbulens: Svensk jordbrukspolitik under 100 år – fakta och reflektioner”, i *Jubileumssupplement: Historiska artiklar sammanställda med anledning av 175-årsfirandet av akademiens installation* (Stockholm, 1988), s. 307–332.
5 Se exempelvis Maths Isacson & Iréne A. Flygare, *Jordbruket i välfärdssamhället 1945–2000* (Stockholm, 2003).
6 Prop. 1977/78:19, *Om nya riktlinjer för jordbrukspolitiken, m.m.*
7 Swedborg, ”Från frihandel till turbulens”.
8 Ingemar Nilsson, ”Jordbrukets problem och möjligheter till följd av GATT-förhandlingar och vid ett svenskt EG-närmande: II: Jordbruket i EG”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 128 (1989), s. 255–269. För en närmare analys av GATT-förhandlingarna vid denna tid inklusive med en historisk bakgrund, se Ewa Rabinowicz, ”Jordbrukets problem och möjligheter till följd av GATT-förhandlingar och vid ett svenskt EG-närmande: III”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 128 (1989), s. 271–277.
9 Ds 1989:63, *En ny livsmedelspolitik*.
10 Remissvaren redovisades i en bilaga till den senare färdigställda propositionen. Prop. 1989/90:146, bilaga 2, s. 50.
11 Ibid., bilaga 2, s. 46.
12 Ibid., bilaga 2, s. 53f.
13 Se t.ex. remissvaren från Föreningen foder och spannmål och Hushållningssällskapens förbund i ibid., bilaga 2, s. 50f.
14 Ibid., bilaga 2, s. 103, 107. Se också Monica Bennet Gårdö, ”Marknadsanpassat jordbruk – det nya hotet mot kulturlandskapet”, *Kulturmiljövård*, 1 (1990), s. 17–24.
15 Prop. 1989/90:146, bilaga 2, s. 64.
16 Ibid.

17 Ibid.
18 Ibid.
19 Ds 1989:63.
20 Statens jordbruksverk, *Mat för miljoner ...: Statlig beredskapslagring inom jordbruksområdet* (Jönköping, 2002).
21 Se Fredrik Eriksson, *Det reglerade undantaget: Högerns jordbrukspolitik 1904–2004* (Stockholm, 2004).
22 Gösta Knutsson, ”Lantbruksföretag i kris: Omfattning och åtgärder: I”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 121 (1982), s. 245–251.
23 Sven Holmström, ”Hur skall jordbrukets produktionsresurser utnyttjas? I”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 122 (1983), s. 52.
24 Göran Kuylenstierna, ”Hur skall jordbrukets produktionsresurser utnyttjas? II: Möjligheterna att använda inhemska proteinråvaror för att ersätta importerade”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 122 (1983), s. 63–66.
25 Eric Johansson, ”Hur skall jordbrukets produktionsresurser utnyttjas? III: Kan svenska växtoljor ersätta importerade petroleumprodukter?”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 122 (1983), s. 67–74.
26 Sören Larsson, ”Från spårbyte till frikoppling: Några huvuddrag i LRF:s och lantbrukskooperationens historia åren 1988–2004”, i *Jordbrukarnas kooperativa föreningar och intresseorganisationer i ett historiskt perspektiv*, red. Reine Rydén (Stockholm, 2004), s. 321–344.
27 Ibid., s. 323.
28 Eriksson, *Det reglerade undantaget*.
29 Prop. 1977/78:19.
30 Prop. 1986/87:95, *Totalförsvarets fortsatta utveckling*, s. 115.
31 Per Molander, *Säkerhetspolitiska aspekter på livsmedelsförsörjningen* (Stockholm, 1988), förord.
32 Ibid., s. 7.
33 Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse”, s. 51.
34 Det var Industriens Utredningsinstituts chef Ragnar Bentzel som givit dem uppdraget att utreda jordbruksregleringarna. Assar Lindbeck, *Ekonomi är att välja: Memoarer* (Stockholm, 2012), s. 131–142.
35 Olof Bolin, Per-Martin Meyerson & Ingemar Ståhl, *Makten över maten: Livsmedelssektorns politiska ekonomi* (Stockholm, 1984), s. 112f.
36 Ibid., s. 123.
37 Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse”, s. 42f. De diskuterade den efterföljande debatten i en uppföljande bok: Olof Bolin, Per-Martin Meyerson & Ingemar Ståhl, *Makten över maten – än en gång!* (Stockholm, 1985). En sammanfattning av debatten i Erik Swedborg, ”Alternativa vägar för jordbrukspolitiken: I”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 127 (1988), s. 27–36. Hur Bolin senare ställde sig till frågan om avreglering i Olof Bolin, ”Alternativa vägar för jordbrukspolitiken: II: Kompensationsproblem vid övergång till frihandel”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 127 (1988), s. 37–49.

38 Stefan Hedlund & Mats Lundahl, *Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik* (Stockholm, 1985).
39 Se Eriksson, *Det reglerade undantaget*.
40 Kjell-Olof Feldt, *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990* (Stockholm, 1992), s. 343.
41 Åke Anderson, *Staten och jordbruket: En studie med utgångspunkt i rationaliseringspolitiken för jordbruket i Sverige, dess födelse, uppgång och fall åren 1940–1990* (Uppsala, 1997).
42 SOU 1984:86, *Jordbruks- och livsmedelspolitik: Huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté*.
43 Prop. 1984/85:166, *Om livsmedelspolitiken*, s. 1f.
44 Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse”, s. 45.
45 Ds Fi 1984:8, *Är subventioner effektiva? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi*.
46 Mats Hellström, *Politiskt liv* (Stockholm, 1999), s. 112ff. Enligt intervjuer med Hellström anlitades Wetterberg för att utreda spannmålsregleringen. Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse”, s. 47–49.
47 SPK, *Matpriserna i Göteborg – från stormarknader till servicebutiker: Prisnivåer på dagligvaror i 33 Göteborgsbutiker undersökta våren 1983* (Stockholm, 1983); SPK, *Matpriserna i Stockholm – från stormarknader till servicebutiker: Prisnivåer på dagligvaror i 36 Stockholmsbutiker undersökta våren 1983* (Stockholm, 1983).
48 Malm Lindberg, ”Politikbyte och idéernas betydelse”, s. 47.
49 DsFi 1987:4, *Vägar ut ur jordbruksprisregleringen: Några idéskisser: Bidrag till ett seminarium*.
50 Ds 1988:54.
51 Ibid.
52 Ds 1989:63. Molander tog 1990 över som ESO:s huvudsekreterare efter Wetterberg och skulle under 1990-talet komma att samarbeta med Assar Lindbeck i Lindbeckkommissionen.
53 Ett vittnesseminarium om avregleringarna som ägde rum vid KSLA den 8 februari 2023 var tämligen enigt om att jordbruksintressena, främst LRF, liksom den gamla jordbruksexpertisen förbigicks helt och hållet. De hade gjort sig omöjliga genom att benhårt stå fast vid den gamla regleringspolitiken. Vittnesseminariet redovisas i Harald Svensson & Ronny Pettersson, *Jordbruksregleringen under 1900-talet: Aktörerna berättar* (Stockholm, 2024).
54 Prop. 1989/90:146.
55 SOU 1994:119, *Livsmedelspolitik för konsumenterna: Reformen som kom av sig*.
56 Ibid., s. 203.
57 Se t.ex. Bo Dockered, ”Svenskt jord- och skogsbruk i EG: IV: LRF:s syn på jordbrukets möjligheter på den nya Europamarknaden”, *Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens Tidskrift* 132 (1993), s. 397–402.

KAPITEL 3

Elen

Elavregleringen – den tysta revolutionen

Arne Kaijser

Kärnkraften har dominerat den svenska energidebatten sedan början av 1970-talet. Kärnkraftsolyckan i Harrisburg 1979 ledde till en folkomröstning om kärnkraftens framtid som resulterade i beslutet att använda befintliga kärnkraftverk samt två kärnkraftverk som höll på att byggas men sedan avveckla dem till 2010. När ytterligare en kärnkraftsolycka inträffade, i Tjernobyl 1986, uppstod en ny debatt, och en grön falang inom socialdemokratin med energiminister Birgitta Dahl i spetsen drev igenom ett beslut 1988 att inleda kärnkraftavvecklingen i mitten av 1990-talet. Detta beslut väckte ilska inom industrin och fackföreningsrörelsen och utlöste en strid inom socialdemokratin som kallats ”rosornas krig”. Den bidrog till att fackföreningsbasen Rune Molin ersatte Dahl som energiminister i januari 1990. Ett år senare hade Molin förhandlat fram en energipolitisk överenskommelse med Folkpartiet och Centerpartiet som innebar att den ”förtida avvecklingen” upphävdes och att istället stora satsningar på biobränslen och energieffektivisering skulle göras. Formellt upphävdes inte slutåret 2010 för kärnkraftavvecklingen, men i praktiken kom 1991 års överenskommelse att leda till det.

Denna dramatik kring kärnkraften och dess eventuella avveckling engagerade politiker, massmedier och miljöaktivister i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Men i skuggan av detta drama,

till stor del utan att tilldra sig någon uppmärksamhet, pågick en genomgripande omdaning som skulle få mycket långtgående effekter för elsystemets utveckling: elsektorns spelregler skrevs om i syfte att åstadkomma mer konkurrens. Det var en process i två steg: i januari 1992 delades det statliga affärsverket Vattenfall upp i ett statligt bolag med ansvar för kraftproduktionen och ett affärsverk med ansvar för stamnätet, och fyra år senare infördes en ny ellag. Det var en tyst revolution, och den drevs igenom mot de stora kraftbolagens vilja. Den fick snart beteckningen ”avregleringen av elsektorn”, vilket dock är missvisande – reglerna blev fler, inte färre.

Vad var bakgrunden till denna genomgripande förändring av elsektorn? Vilka var de främsta aktörerna, och vad ville de uppnå? Hur gick processen till? Och vad blev effekterna av avregleringen? Det är huvudfrågorna i detta kapitel.[1] Kapitlet inleds med en beskrivning av elsystemets utveckling fram till 1990, därefter analyserar jag avregleringen i två steg och slutligen skisserar jag några av dess följder.

Elsystemets framväxt

I mitten på 1880-talet anlades de första elsystemen i Sverige, i städer och i industrier. Elektriciteten var avsedd för belysning och den distribuerades med likström över korta avstånd. Ibland kunde vattenkraftverk byggas, men ofta var kolkraft enda alternativet. Utvecklingen av växelströmsteknik ett decennium senare gjorde det möjligt att överföra elektricitet över längre avstånd och därmed utnyttja vattenfall på avstånd från städer och industrier.[2] Det krävde dock stora investeringar, och för att klara dem bildades under 1900-talets första decennium en rad regionala kraftaktiebolag med kommunala elverk och större industrier som ägare. Bolagens primära syfte var att leverera billig el till sina ägare, snarare än hög avkastning. År 1909 beslöt riksdagen att bilda affärsverket Vattenfall, som skulle bygga ut statligt ägda vattenfall och tillhandahålla billig el till svensk industri för att stärka dess konkurrenskraft.[3]

Den nya billiga vattenkraften blev verkligen en viktig konkurrensfördel för svensk industri. Elanvändningen, särskilt i industrin, ökade mycket snabbt och fördubblades ungefär vart tolfte år (se figur 1). Snart räckte inte vattenkraften i den södra halvan av landet, och kraftbolagen började bygga vattenfall i södra Norrland och även högspänningsledningar på 200 kV för att överföra kraften söderut. (Ju högre spänning desto lägre överföringsförluster.) År 1947 gav riksdagen Vattenfall ansvaret för driften av det framväxande högspänningsnätet. Vattenfall svarade vid denna tid för nästan hälften av landets totala kraftproduktion.[4]

Under 1950-talet byggdes nya 400 kV-ledningar till norra Norrland och alla högspänningsledningar blev till ett sammanhängande nationellt stamnät, vilket gjorde det möjligt för kraftbolagen att köpa och sälja kraft sinsemellan. Det kallades för samkörning och var till stor ömsesidig fördel, eftersom olika bolag hade kraftverk i älvar med olika årstidsvariationer. Eftersom alla bolag hade regionala monopol konkurrerade de inte om slutkunder. Kommunala elverk svarade för merparten av den lokala distributionen och köpte el av sina regionala kraftbolag. År 1964 formaliserades samarbetet mellan kraftproducenterna i ett samkörningsavtal mellan Vattenfall och de elva största regionala kraftbolagen, som bland annat specificerade vad bolagen skulle betala för att använda stamnätet.[5]

Kraftindustrin var stolt över sitt samarbete och på internationella konferenser talade dess företrädare entusiastiskt om *the Swedish system*, som de menade gav låga priser och hög tillförlitlighet. Man började också använda ordet ”produktionsoptimering” och hävdade att samkörningen mellan bolagen gav ett optimalt utnyttjande av hela landets kraftproduktion.

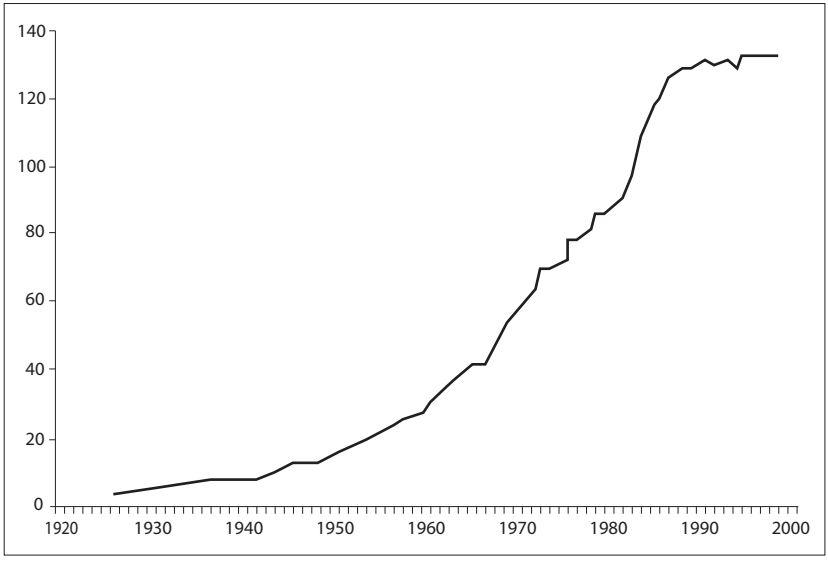
I början av 1960-talet tog den svenska kraftindustrin initiativ till att utvidga samarbetet till de nordiska grannländerna och 1963 bildades organisation Nordel, som skulle underlätta handel av el mellan kraftbolag i de nordiska länderna. Samarbetet baserades på ömsesidigt förtroende, ett slags *gentlemen's agreement*. Nordel

bidrog till att många nya kraftledningar byggdes mellan länderna och att olikheterna i de fyra ländernas kraftkällor kunde utnyttjas för att öka tillförlitligheten i den nordiska elförsörjningen. Alla de fyra nordiska länderna inledde forskning om kärnkraft under 1950-talet, men det var bara Sverige och Finland som satsade på att bygga kärnkraftverk. Norge byggde ut mycket vattenkraft och Danmark förlitade sig i huvudsak på kolkraft.[6]

Från 1920-talet till 1960-talet var den svenska kraftindustrins utveckling inte föremål för några större politiska kontroverser. Hushållen och industrin uppskattade den snabbt ökande och allt billigare elkraften. Men mot slutet av 1960-talet mötte kraftindustrin ett växande miljömotstånd. Först gällde det vattenkraften, vilket föranledde ett riksdagsbeslut 1972 om att spara fyra Norrlandsälvar från utbyggnad. Sedan gällde det kärnkraften, vilket föranledde en folkomröstning 1980 och ett riksdagsbeslut om att bygga klart tolv kärnkraftverk men avveckla dem till 2010.

Besluten att bygga kärnkraftverk hade baserats på prognoser om en fortsatt snabb ökning av elanvändning. Till nästan alla bedömares häpnad upphörde denna ökning nästan helt i början av 1980-talet (se figur 1). Kraftbolagen sänkte sina taxor för att stimulera fler hushåll att gå över till elvärme, men trots det fortsatte stagnationen. Efter hand växte det fram en insikt om att det inte var fråga om en tillfällig förändring utan ett bestående trendbrott, som främst berodde på att industrins elanvändning blev mycket lägre än prognosmakarna trott.[7] Kraftproducenterna, som sedan länge var vana att ständigt bygga nya kraftverk, hamnade i något av en identitetskris. Var skulle de nu finna expansionsmöjligheter? Eller skulle de behöva nöja sig med att förvalta de anläggningar de redan hade byggt?

Även andra började fundera över den nya situationen. Inte minst ett antal tjänstemän på det nybildade Statens energiverk. Vid mitten av 1980-talet hade denna myndighet rekryterat några nationalekonomer som medverkat i ett stort forskningsprojekt om energimarknader på Stockholms universitet. (Dittills hade statliga tjänstemän som



Figur 4.1. Det stora trendbrottet i elkonsumtion. Sveriges elanvändning i TWh/år, 1920–2000. Källa: Statistisk årsbok.

arbetade med energifrågor nästan alltid haft ingenjörsbakgrund.) Dessa ”energiekonomer” började studera elsektorns struktur och funktionssätt i Sverige och jämföra den med andra länder, bland annat Storbritannien och Norge, där det pågick stora förändringar för att öka konkurrensen. De studerade även EG-kommissionens olika förslag för att underlätta och utöka handeln av el mellan europeiska länder. Under 1991 genomförde Statens energiverk en ingående utredning om den framtida elmarknaden, som resulterade i rapporten *Elmarknad i förändring: Från monopol till konkurrens* som publicerades i november 1991.[8]

Vid denna tid rådde hög inflation, låg produktivitetstillväxt och högt skattetryck, och på Finansdepartementet började man tänka i nya banor för att komma tillrätta med situationen. Finansminister Kjell-Olof Feldt och hans medarbetare började plädera för avregleringar och ökad konkurrens, och i ett första steg genomförde de

avregleringar på penning- och finansmarknaderna. De började även analysera den statliga affärsverksamheten och i vilken mån den kunde bidra till att stärka statskassan. Inte minst Finansdepartementets *think-tank*, Expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO), spelade en viktig roll i detta. Gruppen gav 1989 ut rapporten *Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet* och i juni 1990 en rapport som specifikt handlade om Vattenfall: *Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall*.[9] Den senare poängterade att avkastningskraven på Vattenfall baserades på det bokförda värdet av fallrättigheterna och andra tillgångar, som bara uppgick till cirka 200 miljoner kronor, medan marknadsvärdet var uppskattningsvis 50 miljarder kronor! Det låga avkastningskravet innebar enligt rapportförfattarna att Vattenfall fick behålla en stor del av vinsten inom verket och att kostnadsmedvetandet inom organisationen blev lågt.

Vattenfalls uppdelning och bolagisering

Det går att ange ett exakt datum då frågan om elmarknadens avreglering hamnade på den politiska dagordningen i Sverige. Det var den 26 oktober 1990, när den nytillträdde finansministern Allan Larsson presenterade ett omfattande krispaket för att lösa en akut valutakris.[10] I paketet ingick besparingar på inte mindre än 15 miljarder, i första hand genom sänkt ersättningsnivå i sjukförsäkringen. Det var första gången som en socialdemokratisk regering föreslog en direkt försämring på det sociala området. En annan huvudpunkt i krispaketet var en avsiktsförklaring om att söka medlemskap i EG, också det ett historiskt trendbrott.

Dessa två förslag väckte stor uppmärksamhet, och en rad andra förslag som ingick i paketet kom i skymundan. Bland annat att Vattenfall skulle ombildas från ett affärsverk till ett av staten ägt aktiebolag, och att stamnätet skulle ges en från Vattenfall ”mer fristående organisationsform” i syfte att få till stånd ”väl fungerande marknader och effektiv konkurrens”. Man skulle kunna säga att

frågan om elmarknadens reformering smögs in på den politiska dagordningen. Och frågan formulerades till en början i termer av en omorganisation av Vattenfall.

Vattenfalls ledning, som var närmast berörd av förslaget om omorganisering, var mycket positiv. Under det föregående året hade verksledningen fört strategiska diskussioner om Vattenfalls framtida expansion när elanvändningen i Sverige stagnerade. Att organisationen skulle växa togs för givet, och vägvalet gällde om man skulle växa inom eller utom landet. En expansion inom landet genom uppköp av andra kraftbolag eller distributionsföretag vore utmanande vid en tid då många politiker förespråkade en uppdelning av Vattenfall på grund av dess dominerande ställning på kraftmarknaden. Att växa in på andra marknader, som naturgas och fjärrvärme, övervägdes också, men slutsatsen blev att huvudalternativet borde vara att expandera utomlands. Affärsverksformen framstod dock som ett allvarligt hinder, inte minst därför att beslut om uppköp av utländska bolag krävde godkännande från regering och riksdag. En ombildning av Vattenfall till aktiebolag framstod därför som en avgörande förutsättning för utlandsexpansion.

Våren 1990 inledde Vattenfall en lobbyverksamhet för att slippa affärsverksformen och istället bli aktiebolag. I juni 1990 bjöd Vattenfalls generaldirektör Carl-Erik Nyquist in industriminister Rune Molin till huvudkontoret i Råcksta för att redovisa sina framtidsplaner. Molin hade övertagit ansvaret för energifrågor från Birgitta Dahl ett halvår tidigare. Med sin bakgrund inom LO sågs han av Vattenfall som en bundsförvant. Två månader senare (13 augusti) skrev Carl-Erik Nyquist en stort uppslagen debattartikel i DN med rubriken ”Kraftindustrin måste avregleras”. Han började dock med att framhålla att den svenska elsektorn fungerade bra: ”Man kan säga att vi idag har ett av världens effektivaste produktions- och distributionssystem för el, som ger säker tillgång och låga kostnader för kunderna.” Sedan fastslog han att Vattenfall var väl rustat för att hävda sig på en öppen europeisk elmarknad, dock inte inom

ramen för den rådande affärsverksformen. Det Nyquist menade med att kraftindustrin måste avregleras var således inte några förändringar av spelreglerna för den svenska elmarknaden, eftersom den redan var världens effektivaste. Nej, det väsentliga var att behålla Vattenfall intakt (och inte dela upp det) och att ombilda det till ett av staten ägt aktiebolag.

Rune Molin var lyhörd för Vattenfalls önskemål och såg till att krispaketet i oktober innehöll en punkt om bolagisering av Vattenfall. I februari 1991 presenterade Molin en ambitiös proposition där förslaget om en bolagisering av Vattenfall konkretiserades.[11] Bolagiseringen föreslogs träda i kraft vid årsskiftet 1991/92. Produktionsanläggningarna skulle då överföras till ett nytt statligt aktiebolag, medan stamnätet skulle drivas vidare som statligt affärsverk. Molin betonade att det nya bolaget inte skulle delas upp utan hållas inom en samlad koncern för att kunna konkurrera på den europeiska elmarknaden. Vidare betonades att det nya bolaget skulle vara ett av staten helägt bolag och att en privatisering inte var aktuell.

Molin anförde två huvudskäl för bolagiseringen. Det första var att ”effektivisera den statliga förmögenhetsförvaltningen”, det vill säga öka intäkterna till statskassan. Det andra var att få till stånd väl fungerande marknader och effektiv konkurrens. Molin framhöll att den svenska elmarknaden i ett internationellt perspektiv ”anses fungera väl” men föreslog likväl att stamnätet skulle ges en mer fristående ställning i samband med bolagiseringen av Vattenfall för att åstadkomma en effektivare handel med el.

Propositionen innehöll förslag till likartade förändringar av Televerket, SJ och Posten, men dessa delar av propositionen var inte lika konkreta som när det gällde Vattenfall. Och liksom i fallet med Vattenfall markerade regeringen tydligt att det var fråga om att ombilda affärsverk till statligt ägda aktiebolag, inte om att privatisera dessa bolag.

När Molins proposition debatterades i riksdagen pläderade ett antal riksdagsmän för lite annorlunda uppdelningar av Vattenfall, till

exempel i fristående regionala bolag. En rad borgerliga riksdagsmän förordade en privatisering på sikt, och moderaternas talesman Per Westerberg var den mest helhjärtade förespråkaren för att Vattenfall skulle privatiseras snarast möjligt. Debatten utmynnade i att riksdagen beslöt att Vattenfall skulle bolagiseras den 1 januari 1992 och att ett separat affärsverk skulle bildas för att driva stamnätet.

Hur det nya affärsverket med ansvar för stamnätet skulle organiseras, vilka uppgifter det skulle ha och vilken bemanning det behövde var fortfarande inte klarlagt. Därför tillsatte Rune Molin i början av juni en utredning kallad Kraftnätsutredningen. Jan Magnusson, avdelningschef vid Statens energiverk, utnämndes till enmansutredare och fick till sin hjälp fyra sakkunniga och två utredningssekreterare från departementet. De skulle vara klara inom ett halvår.

Kraftnätsutredningen började med att fara till England och Norge. I England hade ett nytt stamnätsbolag bildats ett år tidigare och i Norge förbereddes etableringen av det som skulle bli ett statligt stamnätsverk, Statnett, den 1 januari 1992. Erfarenheterna från England och Norge övertygade utredarna om betydelsen av två egenskaper hos den nya organisationen. För det första att den var helt fristående från kraftproducenterna, inklusive Vattenfall, och för det andra att den var tillräckligt stor och kompetent för att driva och övervaka storkraftnätet och ta det övergripande ansvaret för hela det svenska kraftsystemet.[12]

När utredarna i början av hösten 1991 började informera om sin syn på den nya organisationen visade det sig att Vattenfalls ledning hade helt motsatt uppfattning. Den tolkade riksdagens beslut om att skilja ut storkraftnätet ur Vattenfall som något av en juridisk formalitet och ansåg att den nya organisationen skulle vara en liten beställarorganisation bestående av en handfull personer samt att den dagliga driften och det övergripande systemansvaret fortfarande skulle ligga hos Vattenfall. Vattenfall hävdade med stöd från de övriga stora kraftproducenterna att det vore i det närmaste

omöjligt att skilja ut den dagliga driften av stamnätet från driften av de stora kraftverken. Men utredarna kunde då påpeka att just denna uppdelning faktiskt hade genomförts i England utan att kraftsystemet havererat.[13]

Nytt politiskt landskap

Mitt under det intensiva utredningsarbetet förändrades det politiska landskapet. I riksdagsvalet 1991 led Socialdemokraterna sin största förlust någonsin, Miljöpartiet åkte ur riksdagen efter endast en mandatperiod och två nya partier tog plats i riksdagen – Kristdemokraterna och det nybildade Ny demokrati. De borgerliga partierna fick en klar majoritet och Carl Bildt lyckades efter segdragna förhandlingar bilda en borgerlig fyrpartiregering.

Den nya regeringen framhöll i sin regeringsförklaring att den var positiv till avregleringar och ”en omfattande spridning av ägandet av idag statliga företag”. Inte minst den nye näringsministern, Per Westerberg, var en varm förespråkare för en liberalisering av elmarknaden och grep sig an uppgiften med entusiasm. Han skilde sig i en rad avseenden från sin föregångare, den erfarne fackföreningsmannen Molin. Westerberg var tjugo år yngre, var utbildad ekonom och hade vid sidan av sin politiska karriär arbetat i näringslivet, bland annat varit styrelseordförande i familjeföretaget Cewe Instrument AB.

Westerbergs första uppgift blev att sjösätta Vattenfall AB och en ny kraftnätsorganisation. Efter bara en månad i sitt nya ämbete presenterade han en proposition om hur detta skulle gå till.[14] I den framhöll han att ”Vattenfall under en övergångstid kommer att vara ett helägt statligt bolag”. Några veckor senare presenterade Westerberg ytterligare en proposition, denna gång om privatisering av statligt ägda företag, som föreslog en omfattande utförsäljning av aktier i statligt ägda företag, däribland Vattenfall.[15] I riksdagsbehandlingen av de båda propositionerna förhöll sig Socialdemokraterna och Vänsterpartiet tämligen positiva till den första, som

antogs med acklamation, men mycket kritiska till den andra, som alla socialdemokrater och vänsterpartister röstade mot.

Medan riksdagen behandlade propositionen gällde det för Westerberg att hantera frågan om hur den nya kraftnätsorganisationen skulle se ut. Här hamnade han mitt i den pågående dragkampen mellan kraftnätsutredningens utredare och Vattenfalls ledning. Hans socialdemokratiska företrädare hade alltid behandlat Vattenfall med silkesvantar, men Westerberg intog en betydligt tuffare attityd. Han ställde sig entydigt på utredarnas sida när det gällde den nya stamnätsorganisationens storlek och befogenheter, eftersom han betraktade en stark och oberoende stamnätsorganisation som en viktig förutsättning för en fri elmarknad. Westerberg beslöt att det nya verket skulle heta Affärsverket svenska kraftnät – i dagligt tal kort och gott Svenska kraftnät – och ha en personalstyrka på cirka 150 personer. Svenska kraftnät skulle ansvara för driften av storkraftnätet, ansvara för utbyggnaden av nätet, utforma reglerna för tillträde till storkraftnätet på ett konkurrensbefrämjande sätt samt äga och förvalta överföringsförbindelser med utlandet för att ge svenska konsumenter och producenter möjlighet att köpa från och sälja till aktörer utomlands.[16]

Det nya verket skulle också bemannas. Westerberg utsåg Kjell Jansson till generaldirektör. Jansson hade varit statssekreterare i Miljödepartementet under Birgitta Dahl. Att moderaten Westerberg utsåg en socialdemokrat till denna viktiga post hänger samman med den utnämningstradition som då fanns i Sverige. Kjell Jansson hade därtill en lämplig yrkesmässig bakgrund: han var ekonom med ett förflutet på SCB, Riksrevisionsverket och Finansdepartementet, och han hade förespråkat en liberalisering av elmarknaden. Till biträdande generaldirektör utsågs Jan Magnusson, och till de ledande chefsposterna i det nya verket utnämndes de som hade haft motsvarande befattningar på Vattenfall. Därmed var allt klart för bildandet av Vattenfall AB och Affärsverket svenska kraftnät den 1 januari 1992.

En ny ellag

Nu kunde Per Westerberg koncentrera sig på nästa steg, som handlade om att ändra spelreglerna för elmarknadens aktörer. I mars 1992 presenterade han en proposition om ”en elmarknad i konkurrens” som till stor del byggde på Energiverkets utredning *Elmarknad i förändring: Från monopol till konkurrens* som publicerats några månader tidigare. Propositionen var principiellt hållen och innehöll inga konkreta förslag. Istället presenterades de viktigaste skälen till en förändring av elsektorn: För det första att efterfrågan på el ”numera växer långsamt” och att det därför inte längre fanns behov av massiva utbyggnader. För det andra att den tekniska utvecklingen hade gjort det möjligt att till låga kostnader överföra kraft inom landet och till utlandet. För det tredje att det hade utvecklats tekniskt avancerade system för kommunikation och distansstyrning. ”Sammantaget gör detta att förutsättningar har skapats för en fri och effektiv handel med el utan att andra grundläggande krav på elförsörjningen hotas.”[17]

Propositionen lade fram en handlingsplan i tre punkter. Den första handlade om organisationen av storkraftnätet; Westerberg framhöll att Svenska kraftnät måste ges en fristående ställning och inte fick styras av de större kraftproducenterna. Den andra handlade om förändringar av ellagstiftningen i syfte att öppna elnäten för alla aktörer på skäliga villkor. Den tredje punkten handlade om konkurrensövervakning på elmarknaden; Westerberg meddelade att regeringen planerade att den 1 juli 1992 inrätta en ny central konkurrensmyndighet som skulle ansvara även för elmarknaden.

Våren 1992 rådde politiskt samförstånd över blockgränsen om färdriktningen för det kommande reformarbetet inom elsektorn. Det fanns dock en viktig punkt där regeringen och oppositionen hade skilda ståndpunkter, och den gällde en eventuell framtida privatisering av Vattenfall. Westerberg hade i propositionen undvikit att överhuvudtaget beröra denna fråga, förmodligen just för att

främja en bred enighet. Under riksdagsdebatten om propositionen uttryckte Socialdemokraterna ändå oro för att denna fråga skulle aktualiseras längre fram, men några månader senare lyckades de skaffa sig garantier för att så inte skulle ske. I september 1992 uppstod nämligen en ekonomisk kris med väldiga kreditutflöden ut ur landet, och stora banker hamnade i akuta svårigheter. Riksbanken höjde styrräntan till 500 procent. I detta läge bjöd regeringen Bildt in Socialdemokraterna till överläggningar om ett stort åtgärdspaket. En av punkterna i den överenskommelse som förhandlades fram var ett moratorium på utförsäljningar av statliga företag.

Nu handlade diskussionen inte längre *huruvida* en avreglering skulle genomföras, utan om *hur* och *när*. Med tanke på digniteten av den reform som skulle förberedas hade man kanske kunnat förvänta sig att Per Westerberg skulle tillsätta en stor parlamentariskt sammansatt kommitté. Men så skedde inte. Istället tillsatte han ett antal expertutredningar. Det förefaller sannolikt att Westerberg bedömde att den politiska enigheten om färdriktningen var betryggande och att de frågor som utredningarna skulle behandla var av tämligen expertmässig karaktär och att ekonomer, jurister och tekniker därför var bäst lämpade.

Det är intressant att notera att det delvis var samma människor som arbetade i flera olika utredningar antingen som sekreterare eller som sakkunniga eller experter. Energiekonomen Peter Fritz och juristerna Bertil Persson och Ronald Liljegren fungerade som sekreterare och experter i många utredningar om elmarknaden under första hälften av 1990-talet. Motivet var förmodligen att säkerställa samordning och undvika att det uppstod inkonsekvenser mellan utredningarna. Men det innebar också att dessa personer fick ett betydande inflytande över reformernas detaljutformning. De blev i praktiken avregleringens arkitekter.

Den första utredning som Westerberg tillsatte i mars 1992 fick namnet Ellagstiftningsutredningen. Olof Söderberg utsågs till enmansutredare. Han var filosofie doktor i statskunskap och hade

en lång tjänstemannakarriär på Näringsdepartementet och i riksdagens näringsutskott i bagaget. Till sin hjälp fick han ett sekretariat som tidvis omfattade sex personer, samt sju sakkunniga och sju experter som representerade intresseorganisationer, myndigheter och departement. Nära hälften av dessa hade medverkat i Energiverkets utredning *Elmarknad i förändring*.

Ellagstiftningsutredningens huvuduppgift var att föreslå ändringar av ellagen så att elnäten kunde öppnas för alla aktörer. Den gällande ellagen (från 1902 med ett tillägg från 1957) innebar att det krävdes ett tillstånd – en linjekoncession – från staten för att bygga och använda högspänningsledningar samt en områdeskoncession för att distribuera el inom ett område. Koncessionsinnehavaren hade alltså monopol men var skyldig att leverera el till alla som önskade bli anslutna och att göra detta till ”skäligt pris”. Utredningens uppgift var att upphäva denna monopolställning och istället möjliggöra konkurrens.

I juni 1993 presenterade utredningen ett delbetänkande som föreslog att den som hade koncession för elnät skulle vara skyldig att på ”skäliga villkor” överföra ström åt andra elbolag. Den 1 juli 1994 föreslogs som tidpunkt för införandet. Representanterna för Vattenfall AB, Svenska kraftverksföreningen och Svenska elverksföreningen avgav dock en reservation. De förordade att den nya ellagen skulle införas etappvis och till en början enbart gälla för större elleveranser. Motivet var att undvika ”att en allt för stor del av marknaden tas över av aktörer med kortsiktiga eller spekulativa intressen”.[18]

I augusti 1992 gav Per Westerberg affärsverket Svenska kraftnät i uppdrag att utreda förutsättningarna för en svensk börs för handel med el och betonade att utredningsarbetet skulle bedrivas i nära kontakt med företrädare för kraftindustrin, stora elanvändare samt eldistributionsföretag. Denna utredning blev den mest kontroversiella och konfliktfyllda under hela avregleringsprocessen. De stora kraftproducenterna klargjorde att de ville bevara det samarbete som

de bedrivit sinsemellan inom ramen för samkörningsavtalet sedan början av 1960-talet, det de kallade produktionsoptimering. De gjorde en egen delutredning, enligt vilken en elbörs skulle ge upphov till samhällsekonomiska kostnader på 800 miljoner kronor per år.[19] Anledningen var att kraftbolagen antogs bli mer försiktiga i sitt utnyttjande av vattenmagasin, vilket skulle leda till att de använde mer fossila bränslen. När Svenska kraftnät hade fått denna underlagsrapport gav de ett konsultföretag i uppdrag att granska den. Konsulterna hävdade att rapportens antaganden var tvivelaktiga och att man med lite annorlunda antaganden istället skulle kunna få en vinst med en elbörs.[20]

Svenska kraftnät uppmanade även eldistributörerna att ge sin syn på en elbörs. Distributörerna gav en rad exempel på att kraftproducenter vägrat upplåta sina regionnät för transitering och framhöll mot den bakgrunden att det var utomordentligt angeläget att en elbörs etablerades samtidigt som elnäten öppnades. De uttryckte dock starka farhågor för att ett fåtal stora kraftproducenter skulle komma att styra priserna på en elbörs. För att förhindra en sådan utveckling föreslog de ”att elbörsen snarast intimt kan samverka med andra nordiska elbörser och att en stark tillsynsmyndighet tillsättes”.[21]

Det var alldeles tydligt att producenterna och distributörerna hade diametralt olika syn på önskvärdheten av att införa en elbörs. Utredarna på Svenska kraftnät inhämtade inte bara de olika parternas synpunkter, utan besökte också England och Norge för att studera deras nyvunna erfarenheter av börsliknande elmarknadsplatser. I sin slutrapport tog utredarna tydligt ställning för en elbörs. De betonade också att en nära samordning mellan en svensk elbörs och den norska elbörsen borde eftersträvas, med sikte på en gemensam nordisk elbörs.[22]

Per Westerberg fortsatte oförtrutet med förberedelserna för en avreglering. Två ytterligare frågor behövde utredas innan en proposition kunde utarbetas. Den ena frågan gällde hur den statliga

kontrollen av elnäten skulle organiseras. I princippropositionen var tanken att det nyinrättade Konkurrensverket skulle övervaka konkurrensen även på elmarknaden, men Ellagstiftningsutredningen hade framhållit behovet av en särskild nätmyndighet. Den 1 juli 1993 tillsatte Per Westerberg en offentlig utredning med uppgift att utreda nätmyndighetens resursbehov, organisation och finansiering. Rolf Annerberg, generaldirektör för Naturvårdsverket och tidigare socialdemokratisk statssekreterare på Industridepartementet, utsågs till enmansutredare. Båda sekreterarna och hälften av experterna hade tjänstgjort i Ellagsstiftningsutredningen, så återigen var kontinuiteten i utredningsarbetet säkerställd. I vanlig ordning inleddes arbetet med studieresor till England och Norge för att studera hur kontrollmyndigheterna arbetade där. En huvudfråga för utredningen var huruvida nätmyndigheten skulle vara en helt fristående myndighet eller en del av en befintlig myndighet. I slutbetänkandet rekommenderades en fristående myndighet, framför allt för att en sådan skulle ha högre status och ett tydligare oberoende.[23]

Den andra frågan som behövde utredas var hur man skulle mäta och ta betalt för el på en avreglerad marknad där priserna hela tiden förändrades. Frågan uppfattades som okontroversiell, och Nutek (den myndighet som Energiverket gått upp i 1991) fick i uppdrag att utreda den under hösten 1993. Det främsta problemet var att elmätare som kunde mäta förbrukningen timvis var för dyra för att små elförbrukare skulle kunna skaffa dem. Därmed skulle hushåll och andra mindre konsumenter fortsatt vara beroende av sina tidigare elleverantörer. Utredarna föreslog därför att den nya nätmyndigheten skulle övervaka leverantörerna under en övergångsperiod, till dess att ett förmodat prisfall på elmätare förde dem inom räckhåll för småförbrukare.

Socialdemokratisk helomvändning

Under våren 1993 ökade spänningarna mellan olika kategorier av aktörer inom kraftsektorn och dragkampen om de framtida spelreglerna intensifierades, vilket framträdde särskilt tydligt i utredningen om en elbörs. Just när denna dragkamp var som intensivast kom ett pressmeddelande från Socialdemokraterna den 23 mars om att de bytt ståndpunkt och nu motsatte sig en avreglering av elmarknaden. Partiets nye näringspolitiske talesman, Göran Persson, gav en utförlig motivering för den nya hållningen i en intervju, där han berättade att han hade gjort en total genomgång av partiets energipolitik.[24] Han hade besökt England och Norge och funnit att de hade haft en hel del problem i samband med avregleringarna. Sammantaget landade han i att ta avstånd från en avreglering, och han fick partistyrelsen med sig. Däremot ifrågasattes inte de förändringar som redan genomförts, det vill säga avskiljandet av stamnätet och bolagiseringen av Vattenfall.

Värnandet om Vattenfall framstår som det mest grundläggande och uthålliga elementet i Socialdemokraternas politik. I den pågående dragkampen innebar det att partiet tog tydlig ställning för de stora kraftproducenterna och deras strävan att bevara den rådande ordningen. Persson formulerade dock inget tydligt alternativ till ”avregleringen”. Han efterlyste en ny utredning med uppgift att grundligt bedöma konsekvenserna av en avreglering och att studera utvecklingen utomlands.[25]

I mitten av februari 1994 kunde Per Westerberg äntligen presentera den av några efterlängtade och av andra fruktade propositionen om ”handel med el i konkurrens”.[26] För de insatta innehöll propositionen inte många överraskningar. Den följde i de flesta avseenden de förslag som utarbetats av de olika utredningarna. En noggrann läsning av propositionen ger intrycket att Westerberg och hans medarbetare verkligen ansträngde sig för att formulera förslag som skulle kunna få en bred anslutning från övriga partier. Till exempel undvek de att

ens antyda att Vattenfall skulle kunna komma att privatiseras eller spjälkas upp i delar. Också i frågan om när reformen skulle träda i kraft var Westerberg försiktig. Han föreslog att reformen skulle träda i kraft den 1 januari 1995, trots att det var efter det kommande riksdagsvalet. Det innebar en uppenbar risk att Socialdemokraterna skulle riva upp beslutet innan det trätt i kraft.

Riksdagsbehandlingen av propositionen kom att präglas av konfrontation. I näringsutskottet formulerade Socialdemokraterna en reservation som innehöll en lång rad fundamentala invändningar mot propositionen.[27] Konkret föreslog reservanterna att riksdagen skulle avslå propositionen och att en parlamentariskt sammansatt energikommission skulle ges i uppdrag att analysera konsekvenserna av en elmarknadsreform. Även diskussionen i kammaren den 26 maj blev starkt polariserad. Socialdemokraterna hävdade bland annat att regeringen ville bädda för en privatisering i nästa steg. I voteringen som följde röstade alla närvarande riksdagsmän från regeringspartierna och även de från Ny demokrati för regeringens proposition, vilket alltså innebar ett beslut att sjösätta avregleringen av elmarknaden den 1 januari 1995. Alla socialdemokrater och vänsterpartister röstade dock för reservationen i utskottet, och därmed var den tidigare enigheten om färdriktningen definitivt upplöst.

Den 30 juni tillsatte Per Westerberg den parlamentariskt sammansatta energikommission som oppositionen efterlyst. Den fick i uppdrag att göra en bred granskning av omställningen av hela energisystemet. I uppdraget ingick även att ”mot bakgrund av elmarknadens avreglering följa utvecklingen på den svenska elmarknaden och föreslå de åtgärder som kan anses motiverade för att säkerställa en effektiv elförsörjning”. Kommissionen fick tretton ledamöter, varav tolv var representanter för riksdagspartierna. Riksmarskalken och tidigare rektorn för KTH, Gunnar Brodin, utsågs till ordförande.

Socialdemokraterna ror reformen i hamn

Den 15 september presenterade Westerberg vad som skulle bli hans sista proposition. Den innehöll ett förslag om hur verksamheten vid den nätmyndighet, som skulle träda i kraft den 1 januari 1995, skulle finansieras.

Riksdagsvalet några dagar senare förändrade åter majoritetsförhållandena i riksdagen. Regeringen Bildt avgick och Ingvar Carlsson återkom som statsminister. Han utnämnde Jörgen Andersson till ny energiminister. Denne hade en bakgrund som kommunalråd i Halmstad och hade även varit styrelseledamot i Sydkraft. Efter en månad i sitt nya ämbete presenterade Andersson en proposition om att skjuta upp elmarknadsreformen för att ge Energikommissionen möjlighet att analysera hur de föreslagna reglerna skulle påverka elmarknaden.[28] Motiveringen var att det tidigare samförståndet om hur elmarknaden skulle organiseras hade underminerats på grund av att ”inriktningen av reformarbetet under den nyss avgångna regeringen i första hand kom att präglas av strävan att så snabbt som möjligt skapa förutsättningar för att privatisera Vattenfall AB snarare än att effektivisera den svenska elmarknaden”.[29] De tidigare regeringspartierna var bittra över att Socialdemokraterna fullföljde sitt hot från vårriksdagen. I näringsutskottet skrev de en gemensam reservation. Men deras protester hjälpte föga. Strax före jul röstade en majoritet i riksdagen för att elmarknadsreformen skulle skjutas upp på obestämd tid.

Energikommissionen åtlydde uppmaningen att arbeta snabbt och lade fram ett delbetänkande redan efter fyra månader, i februari 1995.[30] Att den kunde vara så snabb berodde delvis på att ekonomen Peter Fritz och juristen Ronald Liljegren knöts till sekretariatet. Båda hade arbetat som sekreterare i flera tidigare utredningar och var alltså mycket väl insatta i frågorna. Energikommissionens bedömning var att ”avgörande skäl” talade för att elmarknadsreformen borde träda i kraft. Den rekommenderade några smärre förändringar av det vilande

förslaget till ny ellagstiftning, men i huvudsak ansåg kommissionen att det vilande förslaget var bra, och framför allt att det var mycket bättre än den gällande lagstiftningen: ”Dagens mellanläge innebär att de stora kraftföretagen kan agera relativt fritt i skydd av lagens monopolrättigheter utan den motvikt som konkurrensen på en marknad innebär.”[31] Kommissionen rekommenderade därför att den nya lagstiftningen skulle träda i kraft den 1 januari 1996. Ett antal av kommissionens medlemmar avgav reservationer. Representanterna för de tidigare regeringspartierna skrev ett gemensamt yttrande där de konstaterade att de socialdemokratiska farhågor som föranledde uppskovet med reformen varit obefogade.

Energikommissionens betänkande skickades i vanlig ordning ut på remiss. Remissinstanserna var till stora delar positiva till kommissionens förslag, och inte minst de stora kraftföretagen tonade ner den kritik de haft föregående vår.[32] Skälet till det var förmodligen att deras inbördes produktionsoptimering hade blivit starkt ifrågasatt. Konkurrensverket hade i ett beslut i november 1994 avslagit en ansökan från de stora kraftföretagen om dispens från konkurrenslagen för att fortsätta bedriva sin produktionsoptimering, och det tycktes bara vara en tidsfråga till dess att produktionsoptimeringen skulle förbjudas.

Dragkampen om avregleringen utspelade sig inte bara inom ramen för de många utredningarna utan även inom det socialdemokratiska partiet. Det var Socialdemokraterna som 1991 initierade de första stegen mot avreglering genom bolagiseringen av Vattenfall, men därefter uppstod en rätt utbredd tveksamhet inom partiet till planerna på en fortsatt avreglering. Tveksamheten blev än större när det var moderaten Per Westerberg som var ansvarig minister. Göran Persson tog i egenskap av näringspolitisk talesman avstånd från en avreglering våren 1993. Även många kommunalpolitiker, och inte bara socialdemokrater, var oroliga för hur reformen skulle påverka deras eget kommunala elbolag. Under valrörelsen 1994 lovade Socialdemokraterna att riva upp den borgerliga regeringens elreform om

de vann valet, och detta löfte infriades i december 1994. Under våren 1995 skedde dock en ny omsvängning. När remissvaren på Energikommissionens betänkande kommit in utarbetade Jörgen Andersson och hans medarbetare en proposition ”om ny ellagstiftning” som blev klar i slutet av maj.[33] Frånsett några små modifieringar var den mycket lik hans moderate föregångares.

Vad var då skälen till denna nya kursändring inom socialdemokratin? Det fanns uppenbarligen både anhängare och motståndare till avregleringen inom partiledningen, och det gällde att försöka komma fram till en kompromiss. Energikommissionens betänkande kan ha stärkt anhängarna, eftersom kommissionen framhöll att den rådande situationen på elmarknaden utgjorde ett mellanting mellan den gamla ”samarbetsordningen” och den tilltänkta nya ”konkurrensordningen”. Detta mellanläge gav de stora kraftbolagen möjlighet att utnyttja sin maktställning utan motvikter.[34] Några mindre förändringar gjorde det också möjligt att lansera hela reformen som socialdemokratisk och inte moderat, vilket gjorde det lättare att enas kring förslaget.

Inom partiets riksdagsgrupp fanns dock en grupp ledamöter som höll fast vid sitt motstånd. Det blev tydligt under riksdagsbehandlingen av propositionen den 25 oktober 1995. Inte oväntat var företrädare för de borgerliga partierna bittra över att den nya regeringen först hade motsatt sig införandet av reformen förra hösten och sedan presenterade ett i stora stycken likartat förslag några månader senare. Men de stödde propositionen i sak. Vänsterpartiet och Miljöpartiet delade denna kritik mot att regeringen gjort en helomvändning, men de var emot den nya propositionen i sak. Mer förvånande var att ett antal socialdemokratiska riksdagsmän argumenterade tämligen upprört mot den egna regeringens proposition. Det är ovanligt i svensk politik. De utgjorde en minoritet, och eftersom regeringen ändå kunde räkna med ett massivt stöd för propositionen från de borgerliga partierna tilläts de framföra sin avvikande mening i riksdagen.

Bild 4.1. ”Baltic Cable” mellan Skåne och Tyskland invigdes 1994. Bildkälla: Timberwind, Wikimedia Commons.

I omröstningen fick propositionen mangrant stöd av de borgerliga partierna och en majoritet av de socialdemokratiska ledamöterna. Men en betydande minoritet, 20 procent, röstade emot den egna regeringens förslag. Det gjorde även samtliga miljöpartister och vänsterpartister. Nu hade alltså riksdagen en andra gång beslutat att en ny ellagstiftning skulle införas, och denna gång kom den att träda i kraft. Beslutet innebar att det politiska kraftspelet om elmarknaden som pågått sedan 1991 till stor del var till ända. De grundläggande spelreglerna för framtiden hade lagts fast.

Ny spelplan med nya aktörer

Den 1 januari 1996 trädde den nya ellagstiftningen i kraft. Med en metafor från fotbollens värld kan man säga att spelet hädanefter skulle följa en ny regelbok och spelas på en utvidgad plan. Under de kommande åren ledde erfarenheterna av det nya spelet till en del

modifieringar i den nya regelboken. Den viktigaste förändringen var att alla elkonsumenter fritt kunde välja den elproducent de ville ha. Tidigare hade mindre elkonsumenter varit hänvisade till att köpa el av sitt lokala elbolag, och dessa var i sin tur hänvisade till att köpa el av sitt regionala kraftbolag. Vidare blev ägarna av elnät tvungna att tillämpa ”skäliga priser”, vilket skulle övervakas av en ny myndighet, Nätmyndigheten (sedan 2008 kallad Energimarknadsinspektionen). Elmarknaden blev också geografiskt utvidgad i ett första steg till att omfatta även Norge. Den tidigare norska elbörsen Nord Pool blev norsk-svensk, med Svenska kraftnät och Statnett som ägare.

Det var också delvis nya aktörer som nu trädde in på den svenska elmarknaden. När de stora kraftbolagen i början av 1990-talet blev övertygade om att en avreglering skulle genomföras började de försöka stärka sina egna positioner genom att köpa upp andra företag i branschen. Många kommuner, som hade stora budgetunderskott och därtill fruktade att avregleringen skulle leda till lägre framtida elpriser och därmed minska lönsamheten hos deras elverk, valde att sälja sina elverk. En rad elintensiva industrier sålde sina andelar i kraftbolag av motsvarande skäl. Under första hälften av 1990-talet utbröt därför något av en köpfest där de stora privata kraftbolagen blev ännu större. Dessutom började ett antal utländska kraftbolag, finska IVA (numera Fortum), tyska PreussenElektra (numera E.On och Uniper), norska Statkraft och franska EdF, att köpa upp svenska kraftbolag och blev mot slutet av 1990-talet betydande aktörer på den svenska elmarknaden.[35]

Parallellt försökte svenska kraftbolag utöka handeln med Nordeuropa. År 1994 invigdes en ny högspänningskabel kallad ”Baltic Cable” mellan Skåne och Tyskland och sex år senare en likadan kabel mellan Blekinge och Polen. Efter flera misslyckade försök förverkligade Vattenfall sina planer på en stor expansion utomlands kring millennieskiftet. Vattenfall köpte först ett antal stora kraftbolag i Tyskland och Polen, och några år senare även i Nederländerna. Inom några få år stod utlandsverksamheten för mer än hälften av

Vattenfalls omsättning. Till en början var de ekonomiska resultaten goda, men kring 2010 kom dock ett antal stora bakslag.[36]

I efterhand kan konstateras att i stort sett alla aktörer inom elsektorn missbedömde effekterna av avregleringen. De stora kraftbolagen var länge motståndare medan kommuner och elintensiv industri var anhängare, eftersom de alla trodde att avregleringen skulle leda till lägre elpriser. Under de första åren efter att den nya ellagen trätt i kraft sjönk också elpriserna men det berodde på riklig nederbörd under några år. Därefter började priserna istället stiga till tidigare oanade höjder. Det gynnade de stora kraftbolagen, och många kommuner och elintensiva industrier ångrade bittert att de hade sålt ut sina tillgångar. Ett viktigt skäl till de ökade priserna var att Vattenfall höjde sina priser för att kunna leverera betydligt större avkastning till den svenska statskassan, vilket bidrog till att övriga stora kraftbolag också kunde höja sina priser och ge större vinster till sina ägare, som numera till stor del var utländska. Elavregleringen är därmed en illustration av att det är mycket svårt att bedöma effekterna av en genomgripande förändring av spelreglerna inom en komplex samhällssektor. Och även av att resursstarka aktörer inom en sektor har större möjligheter än andra att påverka regeländringarna och utnyttja dem till sin egen fördel.[37]

Noter

1 Kapitlet bygger till stor del på Per Högselius & Arne Kaijsers bok *När folkhemselen blev internationell: Elavregleringen i historiskt perspektiv* (Stockholm, 2007).

2 Med växelström kan spänningen enkelt höjas och sänkas med hjälp av transformatorer. Med högre spänning blir energiförlusterna mycket lägre.

3 Se Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell,* kap. 2. Se även Eva Jakobsson, *Industrialisering av älvar: Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900–1918* (Göteborg, 1996)

4 Arne Kaijser, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar* (Stockholm, 1994), s. 169ff.

5 Ibid., s. 171ff.

6 Arne Kaijser, ”Transborder integration of electricity and gas in the Nordic countries, 1915–1992”, *Polhem: Tidskrift för teknikhistoria* 15:1 (1997), s. 4–43.
7 Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell*, kap. 3.
8 Nutek (B 1991:6). *Elmarknad i förändring: Från monopol till konkurrens.* Statens energiverk gick upp i Nutek hösten 1991, därför blev det en Nutek-rapport.
9 Ds 1989:23 resp. Ds 1990:36.
10 Regeringsskrivelse 1990/91:50.
11 Prop. 1990/91:87.
12 Intervju med Jan Magnusson, 30 mars 2005.
13 Ibid.
14 Prop. 1991/92:49.
15 Prop. 1991/92:69.
16 Prop. 1991/92:133, s. 21.
17 Ibid., s. 19.
18 SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol.*
19 Den ingår som bilaga 5 i kraftbörsutredningens rapport.
20 Den ingår som bilaga 6 i kraftbörsutredningens rapport.
21 Den ingår som bilaga 8 i kraftbörsutredningens rapport.
22 Svenska Kraftnät (1993), *Handelsplats för el: Utredning om förutsättningar för en svensk elbörs.* (Även kallad ”Kraftbörsutredningen.”)
23 SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol.*
24 Branschtidskriften *ERA*, nr 5, 1993, s. 16f.
25 Ibid.
26 Prop. 1993/94:162.
27 Näringsutskottet 1993/94:22, s. 27–31.
28 Prop. 1994/95:84.
29 Ibid., s. 11.
30 SOU 1995:14, *Ny elmarknad.*
31 Ibid., s. 91.
32 Se Prop. 1994/95:222.
33 Ibid.
34 SOU 1995:14, s. 91.
35 Denna köpfest analyseras i SOU 1995:14, *Ny elmarknad*, kap. 5. Se även Mats Bladh, *Vägskäl i svensk energihistoria: Den ena omställningen efter den andra* (2020).
36 Den tidiga delen av denna expansion utomlands analyseras i Högselius & Kaijser, *När folkhemselen blev internationell*, kap. 6.
37 Se Arne Kaijser & Per Högselius, ”Elavregleringen är ett skräckexempel”, debattartikel i *Dagens Nyheter,* 19 juni 2007.

KAPITEL 4

Miljön

Ekonomisk kunskap, nya miljöproblem och introduktionen av miljöavgifter och miljöskatter

Mattias Näsman

I slutet av 1980-talet och början av 1990-talet lanserades miljöavgifter och miljöskatter på bred front i Sverige. Exempelvis var koldioxidskatten som infördes 1991 en av världens första och är fortfarande världens högsta. Den är en kronjuvel i det svenska miljöskyddets historia.[1] Medan dessa styrmedel har varit av vikt för att placera Sverige i – tills nyligen – en internationellt ledande ställning på miljöskyddsområdet, har de också lett till ett betydande missnöje. Inte minst miljöskatter på fordonsbränslen har under senare år lett till starka protester, med svallvågor genom politiken.

Tidigare, framför allt sedan 1960-talet men även innan, grundades svenskt miljöskydd i huvudsak på administrativa regleringar, förordningar och förbud inriktade på fabriksproduktion. Detta system hade i hög grad varit framgångsrikt, i alla fall enligt miljöminister Birgitta Dahl, som 1991 sammanfattade resultatet av det samtida svenska miljöskyddssystemet:

> Erfarenheter och nya kunskaper visar att miljöskadorna går att hejda. De flesta av de miljöproblem som började bearbetas för 20–25 år sedan är till stora delar på väg att lösas. Flertalet av utsläppen från s.k. punktkällor, exempelvis från processindustrin och energisystemet,

> är trots mångdubblad produktion tillbaka på 1940- och 1950-talsnivåer. Även på trafikområdet har insatta åtgärder börjat ge effekt.[2]

I de första miljöpropositionerna 1988 och 1991 föreslog Dahl och andra likväl en räcka nya avgifter och skatter. Varför introducerade de nya styrmedel om de gamla fungerat så pass väl?

Delar av den svenska miljöstyrningens historia har undersökts tidigare, främst med fokus på tillståndsprocesserna för den tunga industrin och bilavgasregleringar genom utsläppsstandarder.[3] Detta kapitel handlar om den tidiga framväxten av marknadsbaserade styrmedel i form av miljöskatter och avgifter, som inte undersökts tidigare i Sverige.[4] Först vill jag kort beskriva vad jag menar med miljöstyrning och hur det skiljer sig från miljöpolitik. Miljöstyrning är de styrformer och verktyg som i praktiken används för att hantera miljöproblem: en uppsättning formella och informella regler som styr hur marknader, producenter och konsumenter använder sig av den naturliga miljön.[5] Politiken har i sin tur influerat och format miljöstyrningen, men den föregår eller omgärdar styrningens praktiker.

I detta kapitel undersöker jag de aktörer som var centrala i att introducera miljöskatter och miljöavgifter i Sverige under senare delen av 1980-talet samt vilka skäl de angav. Vilken roll spelade ny kunskap och idémässiga skiften för att motivera introduktionen av dessa styrmedel och hur påverkade de miljöstyrningens logik? De aktörer som spelar huvudrollen är Statens Naturvårdsverk (SNV); nationalekonomen Erik Dahmén; jordbruksministern Ingemund Bengtsson; energi- och miljöministern Birgitta Dahl; statliga utredningar, främst Miljökostnadsutredningen (1971–1978); samt Sveriges Industriförbund.

Jag har studerat utvecklingen från när miljöavgifter för första gången föreslogs som en möjlig lösning på miljöproblemen av Erik Dahmén, via Ingemund Bengtssons förslag om att ge Miljökostnadsutredningen i uppdrag att utreda dem, till Birgitta Dahls proposition som för första gången lyfte fram ett generellt behov av

Bild 5.1. I Birgitta Dahls miljöproposition 1991 framställs statens program närmast som del av miljörörelsens arbete. Bildkälla: *Hur mår Sverige? En rapport om miljösituationen. Bilaga A till regeringens proposition 1990/91:90.*

dem. Naturvårdsverket och Industriförbundet deltog aktivt i dessa diskussioner. Dock ingår inte miljörörelsen i undersökningen, dels för att jag inte har kunnat identifiera den direkt i processen och dels för att tidigare forskning pekat på dess begränsade inflytande på svensk miljöstyrning utöver kärnkraftsfrågan samt dess starka skepsis inför marknadslösningar fram till slutet av 1980-talet.[6] Men då var manegen redan krattad för introduktionen av miljöavgifter och miljöskatter.

Centrala aktörer, organisationer och tidig debatt

Det svenska miljöskyddsystemet fick tidigt en centraliserad och teknokratisk karaktär. I 1963 års immissionssakkunniga ingick juridisk och planeringsmässig expertis med kopplingar till både Jordbruksdepartementet och Byggnadsstyrelsen, men även representation från Industriförbundet i form av kemiföretagsdirektören Ulf-Christian Bratt.[7] Immissioner – störningar från luftföroreningar, buller eller skakningar – hade tidigare behandlats som en civilrättslig fråga mellan grannar enligt Jordabalken. Efter att riksdagen 1964 diskuterat behovet av en lagstiftning mot föroreningar utvidgades Immissionssakkunnigas uppdrag till att betrakta immissioner som ett samhällsproblem som kunde fordra samhälleliga insatser för att värna både industriell expansion och miljön.

För att fånga detta synsätt innehållande avvägningar mellan ekonomisk tillväxt, teknologisk utveckling och miljöskydd kom Immissionssakkunniga att stipulera tre principer för miljöstyrningen, som också återfinns i 1969 års Miljöskyddslag.[8] Lagen ålade företag att söka koncession (tillstånd) för förorenande fabriker, och dessa beviljades för tio år i taget av en semi-juridisk nämnd i nära samarbete med SNV, på villkor att företaget minskade utsläppen så långt det var tekniskt möjligt, ekonomiskt rimligt och miljömässigt motiverat. Samhällsnyttan skulle alltså vägas mot de miljömässiga konsekvenserna. Här är det viktigt att poängtera att företagen var

relativt fria i valet av lösningar för att uppnå målen – regleringarna var i huvudsak teknikneutrala.[9]

I detta system spelade ekonomiska styrmedel en mindre, men i vissa fall inte oviktig, roll. Exempelvis gav staten bidrag till befintlig industri och kommuner för att subventionera miljövårdande åtgärder, vilket ansågs viktigt eftersom de inte kunnat budgetera för ökade miljöutgifter innan Miljöskyddslagen trädde i kraft. Viten och böter kunde delas ut vid försumlighet och brott, och avgifter användes också i finansierande syfte, exempelvis för avfallshantering och bilskrotning. Dessa styrmedel var ett bihang till de administrativa styrmedlen.[10]

Statens Naturvårdsverk grundades 1967 och kom att spela en central roll i tillämpningen och uppföljningen av 1969 års miljöskyddslag, men också som expertorgan för att kartlägga och bedriva forskning om miljöproblemen, bereda underlag och ge förslag till miljöpolitiska beslut samt ta egna initiativ för att förbättra miljövården. Verkets direktör, Valfrid Paulsson, som tidigt betonade det samtidiga behovet av ekonomisk tillväxt och höjd levnadsstandard – där en god miljö var en avgörande komponent – hade stort inflytande på verkets arbete.[11] Paulsson var socialdemokrat och åren innan han blev chef för SNV var han statssekreterare under Tage Erlander. Det svenska miljöskyddssystemet passade väl in i ett socialdemokratiskt samhällsbygge präglat av korporativa relationer mellan arbete, kapital och stat och en strukturrationaliserande ekonomisk politik.

Samtidigt som SNV ofta drev en hård linje mot företag och kommuner och spelade en aktiv roll i politikutvecklingen höll de miljörörelsen på armlängds avstånd.[12] Verket dominerades av tekniker och naturvetare, men snart ökade dess efterfrågan på nationalekonomisk expertis. I samband med miljöskyddslagens tillkomst diskuterades om miljöskyddet borde baseras på miljöavgifter – marknadsbaserade styrmedel – i stället för administrativa styrmedel. En tidig förespråkare var Erik Dahmén, professor i nationalekonomi vid Stockholms handelshögskola, som i debattskriften *Sätt pris på*

miljön 1968 menade att de samhällsekonomiska kostnaderna för produktionens miljöförstöring och naturresursförbrukning inte avspeglades i varupriserna. Han menade att miljöskadorna borde täckas med avgifter i producentledet – det skulle ge den samhällsekonomiskt mest effektiva resursfördelningen samt ge industrin incitament att använda renare teknik. Enligt Klas Eklund väcktes Dahméns intresse för miljöfrågorna av de högljudda båtar och bilar som börjat störa friden i hans stuga i Haverdal i Halland, och eftersom Dahmén tidigare arbetat med inflation och kapitalbildning var steget enligt Eklund kort till att tala om att finansiera offentliga utgifter med avgifter i stället för skattsedeln.[13]

Industriförbundet, som varit en aktiv part i såväl Immissionssakkunnigas utredning som i andra arbeten som föregick 1969 års miljölagstiftning, avfärdade dock Dahméns förslag om miljöavgifter och tog kraftfullt avstånd från premissen att miljöskador inte prissattes.[14] För det första ansåg förbundet att kunskapen var otillräcklig för att bedöma miljöproblemens samhällsekonomiska kostnader, vilket gjorde det svårt att fastslå en lämplig nivå på avgifterna. Dessutom tvingade koncessionslagstiftningen, som antogs efter publiceringen av *Sätt pris på miljön*, företagen att investera i teknisk utveckling, något som avspeglades i varupriserna och inte var en ”hypotetisk” kostnad som var ”beroende av vederbörande myndighets fria uppskattning” utan visade vad det faktiskt kostade att rena miljön. Utöver detta menade Industriförbundet att det fanns risk för politisk godtycklighet – ”uppenbarligen lätt nog skulle [miljöavgifter] kunna bli utnyttjade i direkt beskattningssyfte”.[15] Konflikten mellan Dahmén och industrin ter sig extra intressant med tanke på att Dahmén hade nära band till industrin: dels hade han tidigare arbetat på Industriens Utredningsinstitut, dels hade han länge varit vetenskaplig rådgivare för den Wallenbergägda Stockholms Enskilda Bank, där Marcus Wallenberg var ordförande samtidigt som han var medlem av Industriförbundets arbetsutskott.

Behovet av en resultaträkning för miljöskyddet

Ett grundläggande problem vid valet av styrmedel på miljöområdet rör tillgången till information. Om man har fullständig information om exempelvis vad det kostar att minska utsläppen och vad utsläppens miljöpåverkan kostar finns det enligt ekonomisk teori inget föredraget styrmedel. I praktiken är informationen dock alltid begränsad. Ett exempel som den socialdemokratiske jordbruksministern Ingemund Bengtsson lyfte fram 1971 var att Miljöskyddslagens ekonomiska konsekvenser, med hänsyn till de miljövårdsinvesteringar som den gett upphov till, inte var kända. Inte heller var det möjligt att avgöra vilka konsekvenser investeringarna i renare teknik skulle få.[16] Socialdemokraterna och andra partier ansåg att moderniseringen hade otvetydiga och erkända välfärdsfördelar, medan miljöförstöringen hade otvetydiga och erkända välfärdsnackdelar. De avvägningar som var förenade med miljöskyddets kostnader och nytta var dock dåligt belysta enligt Bengtsson, samtidigt som det var viktigt att nå miljömålen ”till så låga kostnader som möjligt samtidigt som förorenaren får bära dessa kostnader”.[17]

För Bengtsson och Socialdemokraterna var det eftersträvansvärt att skapa vad man skulle kunna likna vid en resultaträkning för miljön, med utgifter för att förhindra miljöskador i den ena spalten och inkomster i form av en ren eller återställd miljö i den andra. Miljövården i Sverige sågs som ett samhällsintresse bland andra, en sektor i konkurrens med andra,[18] och en sådan resultaträkning skulle hjälpa framför allt politiker och miljömyndigheter att göra en rationell avvägning mellan olika samhälls- och sektorsintressen, men också avvägningar mellan olika miljöinsatser. Insikten om behovet av sådan information för att hantera miljöproblemen, samt den kunskapsbas som krävdes för att producera sådan information, menar jag var en förutsättning för framväxten av miljöavgifter som styrmedel.

Nationalekonomer hade länge talat om ”externaliteter” eller ”externa effekter”: konsekvenser av ekonomiska transaktioner som påverkar någon eller något som inte tar del i transaktionen, ofta uttryckt i termer av nytta eller skada för samhället. Begreppet härleds till den brittiske ekonomen Arthur Cecil Pigou och hans bok *The Economics of Welfare* från 1920. Miljöskador är ett typexempel på negativa externaliteter, och Pigou, Dahmén och andra ekonomer menade att externalitetsproblemet kunde lösas exempelvis genom att företaget som gav upphov till miljöskador belades med en avgift som motsvarade vad skadan kostade samhället. Men i praktiken visade det sig vara svårt att uppskatta både miljöskadan och dess monetära värde – något som återkommande poängterades av ekonomer i början av 1970-talet.[19] Det uppenbara problemet med att tillämpa teorin på ett politiskt område som miljön och att sätta ett pris är att miljövärden, som ren luft, inte handlas på en marknad.[20]

Både från statligt administrativt håll, för att göra avvägningen mellan miljövård och andra intressen, och ekonomiskt-teoretiskt, för att kunna ge policyrelevant vägledning, fanns det alltså behov av huvudsakligen nationalekonomiska metoder för att beräkna miljöskador och miljönytta. Också naturvetenskaplig kunskap om utsläppens spridning och lokala effekter var viktig för att kunna värdera dessa effekter. Att uppskatta effekternas ekonomiska värde var dock en fråga för nationalekonomisk expertis. Miljöavgifter som en möjlig lösning på miljöproblem ingick i det kunskapspaket som ekonomerna erbjöd.

Som miljöhistorikern Lars J. Lundgren visat byggde det svenska miljöskyddet vidare på kunskapstraditioner från slutet av 1800-talet, och koncessionsförfarandet stammade från 1910-talet.[21] Ämnet miljöekonomi, där ekonomisk teori användes för att analysera miljöproblem, var mycket yngre: det hade sina rötter i 1960-talet. Det är inte förvånande att administrativa styrmedel initialt anammades i samband med 1960-talets miljöuppvaknande. Exempelvis såg Bengtsson miljöskyddslagen och dess administrativa styrning som

ett viktigt steg för att hejda miljöförstöringen. Bara ”ekonomer och Dagens Nyheters ledarsida” förespråkade miljöavgifter.[22] Efterfrågan på ekonomisk kunskap fanns dock med redan från början. Bengtsson betonade vikten av att få en övergripande bild av samhällets kostnader för miljöskyddsåtgärder inför framtida prioriteringar, samt en genomlysning av olika styrmedel i ljuset av den debatt Dahmén satt i gång, varpå han 1971 tillsatte den parlamentariska kommittén Miljökostnadsutredningen med representanter från alla partier utom VPK. Valfrid Paulsson var ordförande, och flera ekonomer, bland andra Erik Höök, Bengt A.W. Johansson, och Bo Helmerson, ansvarig för miljö- och energifrågor på Industriförbundet, anlitades som experter.

Miljökostnadsutredningen

Utredningens delbetänkande i december 1974 fokuserade på att begränsa svavelutsläpp. Det var första gången miljöavgifter övervägdes som ett styrmedel inom det svenska utredningsväsendet.[23] I betänkandet sammanfattades också väl grundsatserna i miljöekonomisk teori, som börjat formuleras strax tidigare och som fortfarande är centrala i miljöekonomiska kursböcker.[24]

Utredningen anlitade den nyligen disputerade nationalekonomen Karl-Göran Mäler för att redogöra för hur miljöproblem kunde värderas och diskutera olika styrmedel. Mäler hade 1972 lagt fram en avhandling i miljöekonomi vid Stockholms universitet och snart blivit en portalfigur i den framväxande miljöekonomiska disciplinen. Baserat på uppgifter från Mäler menade utredningen att ett kriterium för att ett styrmedel skulle anses vara optimalt utformat var att det uppnådde sitt syfte, exempelvis en viss utsläppsreduktion, till lägsta samhällsekonomiska kostnad.[25] För att operationalisera hur den samhällsekonomiska kostnaden skulle beräknas räknade utredningen enbart med de direkta kostnaderna för de resurser som skulle ”tas i anspråk för utsläppsbegränsande åtgärder”– inte

med kostnaderna för utsläppens negativa externa effekter eller värdet av miljöförbättringarna.[26] Sådana värderingar var önskvärda, menade utredningen, för att basera miljöstyrningen på ”sedvanliga kostnads–intäktskalkyler”, och ekonomer hade gjort försök att uppskatta exempelvis vilka belopp individer var villiga att avstå för att förbättra miljön. Inga metoder visade dock på tillförlitliga resultat, varför utredningen menade att miljömålen inte enbart kunde vila på ekonomiska resonemang.[27]

Ett annat kriterium för att utforma optimala styrmedel var att kostnaderna för att ytterligare minska en utsläppsenhet – ”gränskostnaderna”, eller marginalkostnaderna – skulle vara samma för alla utsläppskällor.[28] Men de kan variera mellan olika företag och verksamheter beroende på vilka tekniker och metoder som används. För att kunna utforma optimala styrmedel, poängterade utredningen, krävdes mycket information om dessa gränskostnader. För att optimera administrativa styrmedel (som utsläppsnormer) måste man känna till gränskostnaderna för utsläppsreduktion vid varje enskild källa, men för att fastslå en optimal miljöavgift behövde man bara känna till gränskostnaderna på den aggregerade nivån. Om marknaderna för kapital och arbete fungerade väl skulle företagen finna det lönsamt att sänka sina utsläpp till den nivå där gränskostnaden sammanföll med avgiftens storlek. När antalet utsläppskällor var stort – det fanns vid tidpunkten en miljon källor till svavelutsläpp i Sverige – kunde alltså miljöavgifter vara ett bra styrmedel. Utredningen påpekade dock att om det krävdes skattningar av individuella gränskostnadskurvor för att generera en aggregerad gränskostnadskurva var skillnaden i informationsbehovet skenbar.[29]

Mot bakgrund av att det är praktiskt omöjligt att samla in nödvändig information för att utforma optimala styrmedel slog utredningen fast följande tumregel: utsläppsnormer (administrativa styrmedel) baserade på ofullständig information leder till att utsläppsreduktionen inte sker till lägsta samhällsekonomiska kostnad annat än av en slump, medan avgifter baserade på ofullständig information inte

med säkerhet leder till att den önskade utsläppsreduktionen uppnås. Med för låg avgift reduceras utsläppen för lite, med för hög avgift överskrids målet. Till skillnad från utsläppsstandarder genererar dock avgifter ny information, och om man kontinuerligt övervakar och mäter utsläppen kan man korrigera avgifterna till önskad nivå.[30]

Utredningen diskuterade slutligen valet mellan två system för att minska svavelutsläppen i landet: ett som huvudsakligen byggde vidare på befintliga administrativa styrsystem, och ett där avgifter var det primära styrmedlet, som vid lokala föroreningsproblem kunde kompletteras med administrativ styrning. För att motivera en övergång till avgifter krävdes enligt utredningen att det medförde klara förbättringar: lägre administrativa kostnader såväl som lägre kostnader för företagen att implementera miljöskyddsåtgärder.

Trots att avgifter förknippades med teoretiska fördelar jämfört med administrativa styrmedel förkastade utredningen förslaget om avgifter på praktiska grunder. De största nackdelarna ansågs vara att det inte gick att förutsäga effekterna på utsläppen och att systemet inte tog hänsyn till lokala problem utan var ägnat att minska de totala utsläppen till så låg kostnad som möjligt. Att bedriva en miljövårdspolitik där resultaten var osäkra och kostnaderna för industrin snabbt kunde skifta var problematiskt, menade utredningen.

Samtidigt ansåg utredningen att rådande styrmedel, exempelvis förordningen om högsta tillåtna svavelhalt samt miljöskyddslagen, haft en tillfredsställande effekt på svavelutsläppen. De teoretiska fördelarna med avgifter var vid tillfället praktiskt ouppnåeliga, kostnadsminskningarna jämfört med rådande styrsystem kanske inte ens skulle vara tillräckliga för att motivera ett skifte, medan de potentiellt bidrog till ökad osäkerhet.[31] Den moderata riksdagsledamoten och professorn i internationell ekonomi Staffan Burenstam Linder samt folkpartisten Sören Norrby menade dock att avgifter ”fått en alltför begränsad användning i miljöpolitiken trots att de i vissa fall framstår som klart överlägsna” och argumenterade för att energiskatten borde differentieras för att minska svavelutsläppen.[32]

När utredningen lämnade sitt slutbetänkande 1978 presenterade de inga nya principiella ställningstaganden och heller ingen ny kunskap om kärnproblemen. Utredningen sammanfattade: ”De metoder som finns för beräkning av kostnader och intäkter på miljöområdet, och inte minst beräkning av miljöförstöringens kostnader, är mycket varierande och ofta mycket oexakta.”[33] Behovet av att förfina metoderna kvarstod: ”Utredningen finner det angeläget att möjligheterna att uppskatta miljöpolitikens intäkter och kostnader väsentligt förbättras for att de önskvärda samhällsekonomiska avvägningarna skall kunna göras.”[34]

De administrativa styrmedlen borde alltså enligt utredningen fortsatt vara överlägset viktigast, men det var önskvärt att komplettera dem med avgifter på ”överutsläpp”, alltså utsläpp som företag orsakar utöver sitt miljötillstånd, samt en prövnings- och tillståndsavgift för att flytta över kostnadsansvaret för miljöskyddet till förorenarna.[35]

Industriförbundets Bo Helmersson motsatte sig prövnings- och tillståndsavgiften eftersom den skulle minska företagens kontakter med myndigheterna, och avgiften på överutsläpp för att det i praktiken ofta saknas metoder för att mäta överutsläpp.[36] Sanktionsavgifter (avgifter på överutsläpp) infördes ändå 1981 och prövnings- och tillsynsavgifter 1984.[37]

Det strategiska värdet av att sätta pris på miljön

Den politiska betydelsen av att kunna klargöra miljöskyddets kostnader och intäkter var större när Miljökostnadsutredningen presenterade sitt slutbetänkande 1978 än när den tillsattes 1971. Oljeprischocken 1973–1974 och den efterföljande energi- och industrikrisen skapade spänningar mellan miljövård och energiförsörjning och mellan aktörer som exempelvis SNV, som fortsatte ställa hårda miljökrav, och industrin, som befann sig i en mycket pressad situation och bad om anstånd på miljöområdet.[38] I detta läge kom SNV att efterfråga ekonomisk expertis som verket tidigare saknat för

att hävda sig mot miljövårdens belackare. I sin årsberättelse 1977 gav SNV uttryck för att smekmånaden för den statliga miljöstyrningen var slut. Betydande miljövårdande insatser hade åstadkommits i spåren av Miljöskyddslagen, men man såg att kostnaderna ”ökar med högre reningsgrad samtidigt som miljövinsterna inte alltid blir lika påtagliga som tidigare”. Gränskostnaderna ökade alltså för att rena miljön ytterligare. I framtiden förväntade sig SNV ”än hårdare prioriteringar mellan resurser för att uppnå miljövårdsmålen och andra centrala samhällsmål”.[39]

Som ordförande i Miljökostnadsutredningen var Paulsson förstås väl införstådd med den strategiska vikten av miljöekonomisk kunskap. I en ledare i SNV:s tidning *Miljöaktuellt* 1978 uttryckte Paulsson tydligt verkets behov av ekonomisk expertis: ”Vi måste få metoder att bättre beräkna en god miljövårds kostnader och intäkter för att bättre kunna hävda miljövårdens intressen i ett hårdnade ekonomiskt klimat.”[40] I en annan text argumenterade han för att avsaknaden av dessa metoder gjorde att miljövården inte stod ”lika starkt ideologiskt rustad mot bakåtsträvanden som socialpolitiken en gång gjorde”.[41] I en tid präglad av konkurrens om begränsade resurser – en konkurrens som oljekriserna gjorde högst påtaglig – ansåg SNV att metoder för att kvantifiera miljöskyddets kostnader och intäkter var strategiskt viktiga. I sammanhanget ska man också beakta SNV:s aktivistiska läggning. Verket var måna om att minska miljöproblemen så mycket som möjligt. För vissa miljöproblem, som blev relativt viktigare under 1980-talet, passade avgifter bättre som styrmedel. Ekonomisk expertis skulle möjliggöra en bättre argumentation för miljöavgifter.

Det praktiska värdet av skatter och avgifter

Under 1970-talet hade inga konkreta förslag på att införa styrande miljöavgifter presenterats. Det hade att göra med svårigheterna att uppskatta miljökostnader och intäkter samt att avgifter ur styr-

ningsperspektiv inte tycktes kunna bidra till några substantiella förbättringar. Möjligen var en annan orsak att den nationalekonomiska professionen inte förrän under andra halvan av 1980-talet åtnjöt tillräckligt stort förtroende inom den offentliga verksamheten att agera experter kring hur styrningen av offentliga verksamheter borde se ut.[42]

På 1980-talet uppvärderades avgifter och skatter som styrmedel inom miljöadministrationen. Miljöskyddslagen hade huvudsakligen kommit till för att hantera några av 1960-talets viktigaste miljöproblem: stora utsläpp och buller från enskilda verksamheter – punktkällor – som gav upphov till lokala eller regionala störningar. SNV ansåg att lagen lett till betydande förbättringar för miljövården. I en skrift om framtidens stora miljöfrågor 1982 menade verket dock att miljöproblemens karaktär var på väg att förändras: från sprungna ur punktkällor till diffusa problem. Sådana har sitt ursprung i många små utsläppskällor som var för sig inte vållar miljöproblem, men sammantaget skapar regionala eller till och med globala problem. ”Det är relativt lätt att åstadkomma effektiva regler ifråga om anläggningar”, skrev SNV om punktkällor, men svårt att ”styra verksamheter som sker på många olika platser vid olika tidpunkter”.[43]

Vissa praktiska skäl talade för användandet av avgifter. Ett miljöproblem med diffus karaktär är luftföroreningar från bilavgaser. I Sverige och andra länder kontrollerades de huvudsakligen med lagstiftade utsläppsstandarder: tillverkarna var tvungna att bevisa med laboratorietester att bilarnas utsläpp inte överskred gränserna. Problemen förvärrades dock under 1970-talet, bland annat eftersom bilismen ökat, något som mäkta irriterade Paulsson och bilavgasenheten på SNV. Den omfattande internationella handeln med bilar gjorde det samtidigt svårt för Sverige att skärpa standarderna så mycket som ansågs krävas för att lösa problemet, eftersom det riskerade att resa handelshinder mot utländska producenter. SNV och svenska politiker försökte koordinera en skärpning av utsläppskraven på europeisk basis, men utvecklingen gick långsamt.[44] ”Reg-

Bild 5.2. Luftföroreningar från bilavgaser var ett av de miljöproblem man initialt sökte hantera med utsläppsstandarder, men resultaten visade sig otillräckliga och alternativa lösningsförslag togs fram. Bildkälla: digitaltmuseum.se.

leringsvägen" för att hantera bilismens miljöproblem, menade SNV 1982, var "nästan stängd". Men marknadsbaserade styrmedel som differentierad skatt skulle kunna skapa incitament för konsumenter att välja miljövänligare bilar och bränslen.[45]

Vissa små steg togs också i denna riktning på andra områden. På energiområdet förespråkade Energikommissionen en förändrad energiskatt för att styra energianvändningen mot miljövänligare bränslen,[46] och riksdagen beslutade i slutet av 1983 om en mildare differentiering av energiskatterna för olika energislag.[47] Vad gäller jordbruket införde riksdagen 1984 miljömotiverade avgifter för handelsgödsel och bekämpningsmedel. Syftet var att stävja övergödningen av vatten och försurningen av mark och vatten samt kemikaliernas inverkan på miljön. Avgifterna var till en början relativt små och ämnade att finansiera forskning och rådgivning. Inte förrän 1994 höjdes avgifterna till en nivå som motiverade att benämna dem som skatter.[48]

Introduktionen av styrande miljöavgifter

Fram mot 1980-talets slut fattades de första politiska besluten om att brett införa styrande avgifter på miljöområdet. Miljöfrågorna stod högt på dagordningen till följd av uppmärksammade miljökatastrofer som säldöden, ozonhålet och Tjernobylhaveriet 1986, vilket bidrog till att Miljöpartiet tog plats i riksdagen 1988 som det första nya partiet på decennier.

Ansvarigt statsråd på området var Birgitta Dahl: energiminister sedan 1982, energi- och miljöminister sedan 1986. Hon har beskrivits som ”den mest kompetenta och erfarna politikern inom socialdemokratin på” miljö- och energiområdet.[49] På partikongressen 1987 ledde hon den debatt som fick Socialdemokraterna att acceptera avgifter som styrmedel, med troligt stöd av statsminister Ingvar Carlsson, som själv övertygats av en bekant, ovan nämnde Karl-Göran Mäler.[50] Året därpå lade Dahl fram den första miljöpolitiska propositionen någonsin, där behovet av miljöavgifter som ett styrande komplement till administrativa styrmedel lyftes fram.

Propositionens inriktning, förslagen och motiven bakom den var dock inte nya. Det fanns stora överensstämmelser med SNV:s långsiktiga strategi från 1982. SNV var Dahls viktigaste experter och hade också författat merparten av det underlagsmaterial om luftföroreningar och havsföroreningar som propositionen baserades på, inklusive styrmedelsförslag. Förutom flera detaljerade administrativa styrmedel föreslog SNV att marknadsbaserade styrmedel skulle användas som komplement, exempelvis för att skynda på introduktionen av avgasrenande teknik för lastbilar,[51] och ett införande av överförbara utsläppsrätter för kväveoxidutsläpp för flera anläggningar med samma ägare i ”bubblor”.[52] Avgifter diskuterades också som ett sätt att få ner uppvärmningssektorns svavelutsläpp.[53]

Precis som jordbruksminister Ingemund Bengtsson hade gjort 1971, betonade Dahl att en förutsättning för miljöskyddet var att målen nåddes till lägsta samhälleliga kostnad.[54] Hon påtalade att den

nio år gamla Miljökostnadsutredningens analyser och slutsatser i stort fortfarande var giltiga, men också att mycket hade hänt. Särskilt hade kunskapen om miljöproblemens effekter ökat och utvecklingen av miljöekonomisk teori gått framåt – inte minst gällande teorin om ”bubblor”.[55] Den praktiska kunskapen om hur styrmedel skulle konstrueras ”optimalt” enligt Miljökostnadsutredningens kriterier hade dock inte utvecklats lika långt, och ”de samhällsekonomiska kalkyler som har gjorts redovisar resultat som ligger inom besvärande vida intervall”.[56]

Val av styrmedel för att lösa miljöproblem ”präglas av den kunskap om och den syn på miljöpolitiken som rått” vid tidpunkten för valet, påpekade Dahl, och eftersom miljöproblemen vid tillkomsten av Miljöskyddslagen ”ofta berodde på en dominerande föroreningskälla” hade administrativa styrmedel varit ”lämpliga och effektiva”.[57] Även generella administrativa styrmedel, som begränsningen av svavelhalten i eldningsolja och kemikalielagstiftningen, hade till viss del kunnat hantera diffusa problem – ”föroreningsproblem som uppkommer till följd av utsläpp från många källor där de totala utsläppen bör begränsas”. Enligt Dahl hade problem som försurningen, havsföroreningarna och ozonhålet fått större betydelse och borde i större utsträckning hanteras med hjälp av marknadsbaserade styrmedel, även om Dahls huvudsakliga förslag handlade om regleringar.[58]

Avgifter hade sina fördelar, exempelvis i fall där beslut om förbud dröjde. Avgifter på klorerande organiska ämnen skulle kunna stimulera företag som hade teknisk möjlighet att introducera ny teknik innan ett förbud kom på plats. På motsvarande sätt, exemplifierade Dahl, hade bilaccisen sänkts för bilar med katalytisk avgasrening innan tvingande avgaskrav implementerades. Till skillnad från avgifter som införts i finansierande syfte var inkomsterna från styrande avgifter tänkta att minska i takt med att föroreningarna minskade.[59] Tiden var enligt Dahl mogen för att införa styrande miljöavgifter som komplement till administrativa regleringar för

ett begränsat antal föroreningar, i alla fall klor från skogsindustrin och svavel vid oljeförbränning, men med potential för en bredare användning i framtiden.[60] För ändamålet tillsatte regeringen på våren 1988 den parlamentariskt sammansatta Miljöavgiftsutredningen, vilket var startskottet för den breda implementeringen av miljöskatter och avgifter.

I Miljöavgiftsutredningens spår implementerades flera miljöavgifter på transport- och energiområdet, exempelvis de skatter på koldioxid och svavel som infördes 1991. Avgifter på utsläpp av kväveoxider vid energiproduktion infördes 1992, och samma år infördes miljöklasser för fordon som innebar att fordon med lägre utsläpp än de lagstadgade kraven belades med lägre försäljningsskatt. Införandet av miljöavgifter kom också att spela en roll för att finansiera 1990/91 års skattereform, som syftade till att bredda skattebasen och sänka marginalskatten samt förskjuta skatteuttaget från direkta till indirekta skatter.[61] Två viktiga saker bör poängteras. För det första ersatte dessa miljöskatter och miljöavgifter inga regleringar eller administrativa system. Industriutsläpp och bilavgaser har fortsatt att huvudsakligen regleras med administrativa styrmedel. För det andra skedde inga avregleringar av miljöskyddet, i likhet med det Ronald Reagans administration försökte uppnå i USA 1981–1983.[62] I stort sett var 1969 års miljöskyddslag intakt till dess att den ersattes av Miljöbalken 1998.[63] Introduktionen av marknadsbaserade styrmedel kom således att läggas till redan existerande styrmedel.

Avslutande reflektioner

År 1987, cirka tjugo år efter *Sätt pris på miljön*, gladdes Dahmén åt att ekonomiska styrmedel alltmer hade kommit att behandlas i positiva ordalag i miljödebatten. Samtidigt beklagade han att det under så lång tid ”funnits en utbredd misstro till konsekvent avgiftsbeläggning” inom samtliga politiska partier, Industriförbundet och Naturskyddsföreningen.[64] Vid tiden för det breda införandet av styrande

miljöavgifter hade de flesta av de aktörer Dahmén pekade ut till synes ändrat inställning. Nykomlingen i riksdagen, Miljöpartiet, kritiserade exempelvis Miljöavgiftsutredningen för att inte gå tillräckligt långt i sina avgiftsförslag.[65] Före andra halvan av 1980-talet hade Naturskyddsföreningen satt sin tilltro till ”statlig planering” för att förbättra miljö- och naturskyddet och förhållit sig mycket kritiska till marknadslösningar,[66] för att 1988 försöka ”påverka produktionen i en miljövänlig riktning ’genom att skapa en konsumentopinion och ett marknadstryck för miljövänligare varor’”.[67]

Är det rimligt att sluta sig till att Dahmén och andra ekonomer hade ringa inflytande fram till slutet på 1980-talet och stort inflytande därefter? Aktörer som Valfrid Paulsson och Ingemund Bengtsson samt Statens naturvårdsverk hade efterfrågat nationalekonomisk expertis i miljöfrågan i samband med att Miljöskyddslagen implementerades i början på 1970-talet. Bengtsson diskuterade redan 1971 behovet av att ställa upp en resultaträkning för miljöskyddet för att kunna fördela den statliga förvaltningens knappa resurser, medan Valfrid Paulsson mitt i industrikrisen lyfte den strategiska vikten av miljöskyddets kostnader och intäkter för att kunna motivera satsningar på miljövården även i framtiden. Sådan ekonomisk-administrativ kunskap, om kostnaderna och intäkterna för ett av statens verksamhetsområden i förhållande till ett annat, har varit eftertraktad sedan nationalstatens formering, inte bara på miljöområdet. I oljekrisernas spår, när kostnaderna steg och kampen om de offentliga resurserna hårdnade, ökade således behovet av att ekonomiskt kunna motivera varje enskild offentlig verksamhet.

Miljökostnadsutredningen, som tillsattes av Bengtsson, leddes av Paulsson och hade ett stort inslag av nationalekonomisk expertis, lade en viktig men otillräcklig grund för att ställa upp en resultaträkning på miljöområdet. Den tog till sig en central nationalekonomisk lärdom, som också plockades upp av SNV och Dahl: för att på samhällsekonomisk grund utforma optimala styrmedel behöver man känna till gränskostnaderna för att reducera utsläppen för varje

enskild föroreningskälla. På 1960-talet stod fabriker för majoriteten av alla utsläpp, men de minskade drastiskt mot slutet av 1980-talet och andra utsläpp ökade i såväl absoluta som relativa tal. De diffusa miljöproblemens källor blev många fler – det fanns mångdubbelt fler jordbruksföretag (vars användande av konstgödsel ledde till övergödning), oljeeldade värmepannor (vars svavelutsläpp skapade försurning) och fordon (vars koldioxidutsläpp bidrog till global uppvärmning) än det fanns förorenande industriföretag.

Sedan 1960-talet hade miljöstyrningen haft som mål att minska utsläppen så mycket som möjligt med hjälp av ny teknik utan att riskera industrins konkurrenskraft eller tillväxt. SNV och Dahl ansåg, med stöd av dels omfattande miljöövervakning, dels nationalekonomisk kunskap om nödvändigheten av, och kostnaderna för, att samla in relevant information, att det inte var ekonomiskt, tekniskt eller administrativt möjligt att minska de diffusa utsläppen med enbart samma verktyg som man använt för industriutsläppen. De skäl de angav för att implementera miljöavgifter och skatter hade således i huvudsak att göra med att miljöproblemen ändrade karaktär, inte med ideologiska svängningar.

Ur ett annat perspektiv kan man argumentera för att ökningen av diffusa utsläpp indikerade att de stora utsläppsmängderna inte härstammade från produktionen, utan från konsumtionen och användningen. Konsumenternas roll i att skapa och – därför – hantera miljöproblem växte i förhållande till producenternas roll, och därmed gjorde marknader som styrform entré i miljöstyrningen. Marknadsbaserade styrmedel blev viktiga, utan att ersätta hierarkiska styrformer och administrativa styrmedel. För Dahl och SNV var det viktigaste att minska utsläppen, och då kompletterade man ett redan fungerande system. I samband med skattereformen i början av 1990-talet gav fiskala skäl en ytterligare knuff åt miljöskatter och avgifter, eftersom de sågs som en viktig finansieringskälla.

Introduktionen av miljöavgifter och miljöskatter kom inte att på något radikalt vis förändra miljöstyrningens övergripande logik, trots

att de berörde fler sektorer och utsläppstyper. Frågan ”Hur kan man minska utsläppen så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt?” var fortsatt central. Men de nya diffusa miljöproblemen ansågs fordra andra verktyg än enbart administrativa. Skyddet för de resurssystem som innefattas av miljöbegreppet som det används i denna undersökning – luften, jorden, sjöar och hav – omregleradeds inte på så sätt att gamla styrmedel slängdes ut när nya tillkom i början på 1990-talet. Tillskottet av de nya, marknadsinspirerade, miljöavgifterna och skatterna kom i stället att möjliggöra en breddning av miljöstyrningen till fler områden än tidigare, på ett sätt som de administrativa styrmedlen i praktiken inte tillät.

Något som möjligen spelade en långsiktigt mer avgörande roll för miljöstyrningens marknadsvändning från slutet av 1980-talet var utvecklingen av näringslivsdrivet miljöansvar (*corporate environmentalism*) med stort inslag av självreglering. Företag och industrier började under 1980-talet själva driva miljöfrågorna strategiskt, bland annat genom att övervaka sin egen miljöpåverkan och vidta åtgärder utan direkt inblandning av statlig styrning. Historiker har identifierat näringslivsdrivet miljöansvar som en stor trend från 1980-talet och framåt, men än har forskningen inte kunnat slå fast omfattningen och påverkan på den övergripande miljöstyrningen eller vilka konsekvenser det fick för miljöarbetet internationellt eller i Sverige.[68]

Var avgifter och skatter bättre än administrativa regler? I nutida diskussioner om exempelvis Sveriges klimatmål tenderar nationalekonomer att framhålla ett enhetligt pris på utsläpp som det mest kostnadseffektiva och därför bästa styrmedlet.[69] Men vad som är mest kostnadseffektivt är en sak, och vad som historiskt faktiskt valts och ansetts möjligt är en annan. De styrmedel som valts har speglat den rådande kunskapen och problembilden, som Dahl påpekade – men också den institutionella kontexten, där vissa men inte andra har kunnat bidra till problemdefinitionen. Att spekulera om huruvida miljöskyddet hade varit mer kostnadseffektivt om Dahméns förslag till miljöstyrning fått genomslag i stället för Immis-

sionssakkunnigas förslag i slutet på 1960-talet är utmanande; det skulle kräva spekulationer om en historiskt alternativ uppbyggnad av den svenska administrativa staten och de korporativa och kunskapsmässiga ramar som präglat den.

Industriförbundet var en av få remissinstanser som avvisade Miljöavgiftsutredningens förslag, även om det inte helt motsatte sig tanken på marknadsbaserade styrmedel i miljöpolitiken.[70] Som Andreas Duit visat föredrog 70 procent av 314 tillfrågade vd:ar för stora svenska företag regleringar framför miljöavgifter när de tillfrågades 1987, samtidigt som bara 9 procent såg den administrativa miljöprövningen som ett hinder. Enligt Duit låg en stor del av förklaringen i den ömsesidiga tillit som rådde mellan företagens miljöchefer och byråkraterna i miljöförvaltningen samt den höga grad av professionalitet som präglat svensk miljöstyrning.[71] Förbundets motstånd mot avgifter och skatter kan likväl ha att göra med dess farhågor för politisk godtycklighet. Industrins tillit till miljömyndigheternas ingenjörer var således starkare än tilliten till riksdagen och nationalekonomernas ”fria uppskattningar” av miljöns värde.[72]

Noter

1 Roger Hildingsson & Åsa Knaggård, ”The Swedish Carbon Tax: A Resilient Success”, i *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, lessons and challenges,* red. Caroline de la Porte, Guðný Björk Eydal, Jaakko Kauko, Daniel Nohrstedt, Paul ’t Hart & Bent Sofus Tranøy (Oxford, 2022), s. 239–262.

2 Prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö*, s. 11–12.

3 För en historisk syntes av tillståndsprocesserna inom basindustrin, se Patrik Söderholm, Ann-Kristin Bergquist, Maria Pettersson & Kristina Söderholm, ”The Political Economy of Industrial Pollution Control: Environmental Regulation in Swedish Industry for Five Decades”, *Journal of Environmental Planning and Management* 65:6 (2022), s. 1056–1087. Om utsläppsstandarder för bilavgaser, se Mattias Näsman, *The Political Economy of Emission Standards: Politics, Business and the Making of European Vehicle Emission Regulations, 1960–1980s* (Umeå, 2021).

4 Charles Halvorson har dock genomgående undersökt den amerikanska miljöstyrningens förändring mot marknadsbaserade styrmedel i en studie av den

amerikanska miljövårdsmyndigheten. Charles Halvorson, *Valuing Clean Air: The EPA and the Economics of Environmental Protection* (New York, 2021).

5 Se Hugh Gorman, ”Constructing Systems of Environmental Governance”, i *Green Capitalism? Business and the Environment in the Twentieth Century*, red. Hartmut Berghoff & Adam Rome (Philadelphia, 2017), s. 33–50.

6 Lennart J. Lundqvist, ”Sweden”, i *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries*, red. Peter Munk Christiansen (Köpenhamn, 1996), s. 288; Jonas Anshelm, *Det vilda, det vackra och det ekologiskt hållbara: Om opinionsbildningen i Svenska Naturskyddsföreningens tidskrift Sveriges Natur 1943–2002* (Umeå, 2004), s. 149.

7 SOU 1966:65, *Luftföroreningar, buller och andra immissioner: Lagförslag m.m.*

8 Se Ann-Kristin Bergquist, *Guld och gröna skogar? Miljöanpassningen av Rönnskärsverken 1960–2000* (Umeå, 2007), s. 36–37.

9 Se Ann-Kristin Bergquist, Kristina Söderholm, Hanna Kinneryd, Magnus Lindmark & Patrik Söderholm, ”Command-and-Control Revisited: Environmental compliance and technological change in Swedish industry 1970–1990”, *Ecological Economics* 85 (2013), s. 6–19; Lars J. Lundgren, ”Miljöproblem och miljövård i Sverige 1967–1991”, i *Konflikter, samarbete, resultat: Perspektiv på svensk miljöpolitik*, red. Lars J. Lundgren & Johan Edman (Brottby, 2005), s. 81–123. Dessa principer kom också, med viss modifikation, att gälla för föroreningar genom bilavgaser. Se Näsman, *The Political Economy of Emission Standards*.

10 SOU 1978:43 *Miljökostnader: Miljön i samhällsekonomin, kostnadsförslag, kostnadsfördelning, styrmedel*, s. 95–98.

11 Lennart J. Lundqvist, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur* (Uppsala, 1971); idem, ”En idé före sin tid? Valfrid Paulsson, svensk vattenvård och ekologisk modernisering”, i *Konflikter, samarbete, resultat*, s. 124–141.

12 Lundqvist, ”Sweden”; Lundqvist, ”En idé före sin tid?”, s. 136–137; Näsman, *The Political Economy of Emission Standards*, s. 314.

13 Klas Eklund, ”Ekonomporträtt: Erik Dahmén”, *Ekonomisk debatt* 38:6 (2010).

14 Om industrins arbete i uppbyggnaden av miljöskyddet, se Lundqvist, *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur*, s. 191–193.

15 Industriförbundets hållning sammanfattas i Bo Helmersson, ”PM betr avgifter som miljöpolitiskt instrument”, bilaga 3 till styrelseprotokoll 17 februari 1971, Industriförbundet, Centrum för Näringslivshistoria. Citaten är hämtade från s. 4–5.

16 SOU 1978:43, s. 34.

17 Ibid., s. 36.

18 Lundqvist, ”Sweden”, s. 259.

19 William Baumol & Wallace Oates, ”The Use of Standards and Prices for Protection of the Environment”, *The Swedish Journal of Economics* 73:1 (1971), s. 43.

20 Erik Dahmén, *Sätt pris på miljön: Samhällsekonomiska argument i miljöpolitiken* (Stockholm, 1968), s. 40.

21 Lars J. Lundgren, *Miljöpolitik på längden och tvären: Några synpunkter på svensk miljövård under 1900-talet* (Stockholm, 1989).
22 Lundgren, ”Miljöproblem och miljövård i Sverige 1967–1991”, s. 109.
23 SOU 1974:101, *Begränsning av svavelutsläpp – en studie av styrmedel.*
24 Se exempelvis Runar Brännlund & Bengt Kriström, *Miljöekonomi*, 2. uppl., (Lund, 2012).
25 SOU 1974:101, s. 134.
26 Ibid., s. 128.
27 Ibid., s. 123–125.
28 Ibid., s. 134.
29 Ibid., s. 135–136.
30 Ibid., s. 137.
31 Ibid., s. 183–184.
32 Ibid., reservation av Sören Norrby och Staffan Burenstam Linder, s. 191.
33 SOU 1978:43, s. 18–19.
34 Ibid., s. 26.
35 Ibid., s. 309ff.
36 Ibid., s. 315ff.
37 Prop. 1987/88:85, *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*, s. 291–292.
38 Näsman, *The Political Economy of Emission Standards*; Magnus Linderström, *Industrimoderniteten och miljöfrågans utmaningar: En analys av LO, SAF, Industriförbundet och miljöpolitiken 1965–2000* (Linköping, 2001).
39 SNV, *Naturvårdsverket 1967–1977* (Stockholm, 1977), s. 120.
40 Valfrid Paulsson, ”Ekonomiska hänsyn måste vägas in”, *Miljöaktuellt* 6 (1978), s. 2.
41 SNV, *Naturvårdsverkets årsbok 1979* (Stockholm, 1979), s. 7.
42 Se Andrew Jordan, Rüdiger K.W. Wurzel & Anthony R. Zito, ”’New’ Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change”, *Environmental Politics* 12:1 (2002), s. 13; Eva Friman, *No limits: The 20th century discourse of economic growth* (Umeå 2002), s. 31–32.
43 SNV, *1980-talets stora miljöfrågor: Naturvårdsverkets långsiktsbedömning: ett bakgrundsdokument,* SNV PM 1591 (Stockholm, 1982), s. 137.
44 Se Näsman, *The Political Economy of Emission Standards* för en grundlig genomgång av problemen med att reglera bilarnas utsläpp och SNV:s arbete i frågan.
45 SNV, *1980-talets stora miljöfrågor*, s. 145.
46 SOU 1978:17, *Energi,* s. 597.
47 Prop. 1987/88:85, s. 291.
48 SOU 2003:9, *Skatt på handelsgödsel och bekämpningsmedel?*, s. 131; Prop. 1987/88:85, s. 292.
49 Martin Hultman, Ann-Sofie Kall & Jonas Anshelm, *Att ställa frågan – att våga omställning: Birgitta Hambraeus och Birgitta Dahl i den svenska energi- och miljöpolitiken 1971–1991* (Lund, 2022), s. 174.
50 Roger Hildingsson & Åsa Knaggård, ”The Swedish Carbon Tax”, s. 245.

51 Bilaga, prop. 1987/88:85, s. 15.
52 Bilaga, prop. 1987/88:85, s. 42. Bubblor var ett styrmedel som förfäktades inte minst av amerikanska naturvårdsverket. Om den praktiska tillämpningen, se Charles Halvorson, ”Deflated Dreams: The EPA’s Bubble Policy and the Politics of Uncertainty in Regulatory Reform”, *Business History Review* 93:1 (2019), s. 25–49.
53 Bilaga, prop. 1987/88:85, s. 77.
54 Prop. 1987/88:85, s. 294.
55 Ibid., s. 300.
56 Ibid., s. 298.
57 Ibid., s. 289.
58 Ibid., s. 290.
59 Ibid., s. 296–297.
60 Ibid., s. 300.
61 Hildingsson & Knaggård, ”The Swedish Carbon Tax”, s. 248f.
62 Se Michael E. Kraft & Norman J. Vig, ”Environmental Policy in the Reagan Presidency”, *Political Science Quarterly* 99:3 (1984), s. 415–439.
63 Andreas Duit, ”Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden”, *Public Administration* 85:4 (2007), s. 1097–1118.
64 Erik Dahmén, ”Miljön och marknaden”, *Svensk tidskrift* 74:7–8 (1987), s. 393.
65 SOU 1990:59, *Sätt värde på miljön! Miljöavgifter och andra ekonomiska styrmedel*, s. 659ff.
66 Anshelm, *Det vilda, det vackra och det ekologiskt hållbara*, s. 149.
67 Ibid., s. 144. Citatet i citatet kommer från Naturskyddsföreningens Anders Friström.
68 Se Ann-Kristin Bergquist, ”Renewing Business History in the Era of the Anthropocene”, *Business History Review* 93:1 (2019), s. 3–24; Geoffrey Jones, *Profits and Sustainability: A History of Green Entrepreneurship* (Oxford, 2017).
69 Se exempelvis Maria Börjesson & Jonas Eliasson, ”Klimatomställning i transportsektorn”, *Ekonomisk debatt* 50:3 (2022), s. 60–66.
70 Prop. 1989/90:141, *Om vissa ekonomiska styrmedel inom miljöpolitiken, m.m.*, s. 9.
71 Duit, ”Path Dependency and Institutional Change”, s. 1108.
72 ”PM betr avgifter som miljöpolitiskt instrument”, bilaga 3 till styrelseprotokoll 17 februari 1971, Industriförbundet, Centrum för Näringslivshistoria, s. 5.

KAPITEL 5

Kollektivtrafiken

Nyliberala förhoppningar och grå reformer i marknadiseringen av Storstockholms Lokaltrafik

Marcus Mohall & Pär Wikman

Föreställningar om marknader som ett medel för effektivitet spreds under 1980-talet i den svenska offentliga sektorn, och i mitten av decenniet började dessa föreställningar att omsättas till praktiker inom kollektivtrafiken. Under 1970-talet hade både kostnaderna för kollektivtrafiken och graden av skattefinansiering stigit kraftigt i stora delar av Sverige. Mot denna bakgrund beslutade den socialdemokratiska regeringen 1985 att öppna upp kollektivtrafiken för konkurrens. Efter en fyraårig övergångsperiod trädde den nya lagstiftningen i kraft i juli 1989. Privata företag hade även tidigare bedrivit kollektivtrafik på uppdrag av landsting och kommuner, men den nya lagstiftningen gjorde det möjligt för offentliga aktörer att upphandla trafiken i full konkurrens.[1]

Storstockholms Lokaltrafik (SL) drev Sveriges största kollektivtrafiksystem och visade tidigt stor entusiasm för möjligheten att förändra kollektivtrafiken genom att konkurrensutsätta den. Stockholmsregionen hade en i ett internationellt perspektiv väl utbyggd kollektivtrafik. Sedan 1967 drevs och planerades kollektivtrafiken av SL. Företaget ägdes i sin helhet av landstinget och hade monopol på alla delar av planeringen och driften av systemet. SL:s omkring 13 500 anställda innefattade de flesta yrkesgrupper som behövdes för

att driva ett kollektivtrafiksystem, såsom busschaufförer, städare, vagnreparatörer och ingenjörer.

Under 1980-talet hade befolkningen och antalet bilar i Stockholm ökat, och trängseln i trafiken blev ett allt större problem. Kritiken mot bilismens miljöpåverkan hade också blivit mer framträdande. Avgas- och partikelutsläpp framstod för många som ett växande hot mot naturen och människors hälsa.[2] Flera politiska läger betraktade kollektivtrafiken som ett verktyg med stor potential att hantera dessa problem. Landstingets kostnader för kollektivtrafiken hade dock ökat under flera års tid samtidigt som antalet resenärer minskat något. I slutet av 1980-talet höjdes röster för att SL behövde förändras i grunden. Landstingets politiska styre och SL:s företagsledning ansåg att lösningen på kollektivtrafikens problem var att konkurrensutsätta verksamheten.

Hösten 1988 inleddes det omfattande omorganisationsprojektet SL90, som innebar att driften av kollektivtrafiken gradvis lades ut på entreprenad.[3] Målet var att verksamheten skulle bli billigare och effektivare samt att en större del av resorna i länet skulle göras med kollektivtrafik. När omorganisationen omkring tio år senare var fullbordad hade SL genomgått vad SL90:s förespråkare betecknade som en ”kulturrevolution”.[4] Driften av systemet hade lagts upp på entreprenad genom upphandling och antalet heltidsanställda hade reducerats till färre än 1 000 personer.

I det här kapitlet visar vi hur SL90 utgjorde ett skifte från en kollektivtrafikorganisation byggd på modernistiska idéer om centralstyrd planering till en organisation strukturerad utifrån uppfattningen att en effektivare kollektivtrafik kunde skapas med hjälp av konkurrens och decentralisering. I och med att kollektivtrafiken var ett naturligt monopol som även fortsättningsvis förväntades spela en särskild samhällsroll kunde den dock inte helt och hållet överlämnas till marknaden. Visionen om att få till stånd konkurrens inom en verksamhet som inte fullt ut kunde bli en marknad förverkligades därför genom skapandet av en upphandlingsregim. Reformen skulle

komma att påverka såväl styrningen av kollektivtrafiken som dem som arbetade inom den.

Omorganisationen av SL var ett resultat av blå politik och nyliberala idéer, så till vida att den initierades av beslutsfattare med stark tilltro till att marknadsmekanismer kunde effektivisera kollektivtrafiken. SL90 var dock också till stor del en grå reform som syftade till att åstadkomma en praktisk lösning på de konkreta problem kollektivtrafiken ansågs stå inför. Tjänstemän i ledande positioner hade stort inflytande på beslutet att lägga ut den på entreprenad. Reformen är i flera avseenden ett typexempel på omregleringen av den svenska offentliga sektorn, men den sticker ut vad gäller drivkrafterna bakom införandet av konkurrens och det sätt på vilket kollektivtrafikens rumsliga förutsättningar satte gränser för i vilken utsträckning verksamheten kunde privatiseras.

Kapitlet tecknar en översiktlig bild av genomförandet av SL90-processen med fokus på drivkrafterna bakom reformen och företagsledningens agerande. En mer fullständig analys av reformens långsiktiga följder ligger bortom ramarna för detta kapitel.

Ett centraliserat monopol

I början av 1960-talet bedrevs kollektivtrafik i Stockholmsregionen av ett relativt stort antal aktörer. I Stockholms stad hade det kommunala bolaget Stockholms Spårvägar monopol på kollektivtrafiken, men i kranskommunerna bedrev ett femtontal privata och offentliga aktörer både buss- och spårtrafik. Det saknades gemensamma tidtabeller, taxorna varierade kraftigt och att resa mellan olika kommuner var ofta komplicerat.[5]

När miljonprogrammet inleddes blev kollektivtrafiksituationen i Stockholmsregionen ohållbar. De snabbt växande förortskommunerna skulle integreras i tunnelbanenätet. Tunnelbanan skulle för första gången korsa gränserna för Stockholms stad, vilket krävde ökad samordning.[6] Stadens politiska styre med socialdemokraten

Hjalmar Mehr i spetsen hade länge verkat för att bilda en sammanhållen regional kollektivtrafikmyndighet. Ledande politiker i förortskommuner som Huddinge och Sundbyberg hade dock motsatt sig alla sådana förslag eftersom de inte ville lämna ifrån sig makt till Stockholms stad och landstinget.[7]

Centraliseringsförespråkarna gick till slut vinnande ur striden. Stockholms stad, landstinget och staten ingick 1964 en överenskommelse om att bilda ett kommunalförbund med uppgift att hantera byggnationen och driften av regionens kollektivtrafik.[8] Som en del av överenskommelsen ombildades 1967 Stockholms Spårvägar till Storstockholms Lokaltrafik (SL). Den nya organisationens första viktigaste uppgift var att köpa upp och införliva privata och offentliga aktörers kollektivtrafikutbud. Inom loppet av några år skapades ett kollektivtrafikmonopol.[9]

SL var i stor utsträckning en produkt av en vid denna tid dominerande idé om hur den här typen av infrastrukturer bör drivas och planeras. Visionerna för vad SL skulle åstadkomma avspeglade vad Stephen Graham och Simon Marvin kallar ”det moderna infrastrukturidealet”, som präglade den fordistiska och keynesianska eran decennierna efter andra världskriget i framför allt det globala nord. Med målsättningen att främja ekonomisk tillväxt skulle städer och regioner förses med tätt sammanlänkade nätverk av teknisk infrastruktur såsom vägar, elledningar och telefonnät. Dessa skulle planeras och drivas i monopolform av offentliga aktörer i enlighet med ledord som storskalighet och centralisering.[10]

Riksdagsbeslut om konkurrens

Förutsättningarna för att en omorganisation av SL inriktad på decentralisering och konkurrens överhuvudtaget kunde komma i fråga skapades genom ett riksdagsbeslut 1985.[11] Inom rikspolitiken hade det länge funnits en ambivalent inställning till konkurrens i transportsektorn. Redan 1963 års trafikpolitiska beslut hade slagit

fast att det var önskvärt med konkurrens mellan olika trafikslag. En trafikpolitisk utredning tillsattes 1973 med uppgift att bland annat utreda möjligheterna till ökad statlig planering av trafiken. I det trafikpolitiska beslut som fattades 1979 var det marknadsanhängarna som fick störst genomslag, men beslutet inkluderade också en plan för hur ekonomiska styrmedel skulle användas för att flytta över trafik från bil till järnväg med målet att minska transportsektorns miljöpåverkan.[12]

Det var dock först i och med den socialdemokratiska regeringens proposition 1984/85:168 *Om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg* som en storskalig marknadisering av kollektivtrafiken inleddes. Propositionen syftade till att göra det möjligt att i större utsträckning än tidigare överlåta produktionen av kollektivtrafiktjänster till privata företag. Regeringen framhöll att kollektivtrafiken hade potential att lösa de miljö- och trängselproblem som biltrafiken gav upphov till, och förhoppningen var att den skulle kunna göra det på ett bättre sätt om den konkurrensutsattes.[13] Det främsta argumentet för konkurrensutsättning var dock att kollektivtrafikens kostnader och graden av skattefinansiering under flera år hade ökat kraftigt: ”I början av 1970-talet täcktes ca 20 procent av kostnaderna med skattemedel. Idag är motsvarande andel i genomsnitt 50–60 procent.”[14] Propositionens förslag gav landstingen en betydligt större roll i styrningen av kollektivtrafiken och möjliggjorde en storskalig upphandling av driften. Tidigare hade kollektivtrafiken i stora delar av landet delvis administrerats på kommunal nivå.[15]

Riksdagen antog propositionen 1985 och efter en övergångsperiod trädde den nya lagen i kraft 1989. Den tvingade inte landstingen att lägga ut kollektivtrafiken på entreprenad, men under 1990-talet började de flesta landsting helt eller delvis upphandla trafiken. I början av 2000-talet var omkring 98 procent av all kollektivtrafik upphandlad.[16]

Eftersom landstinget genom SL redan hade monopol på all kollektivtrafik i Stockholmsregionen var förutsättningarna goda för att

börja upphandla driften av den. Drygt trettio år efter att SL hade bildats med målsättningen att skapa ett storskaligt infrastrukturmonopol växte en politisk önskan fram om att decentralisera och konkurrensutsätta verksamheten.

Stigande kostnader, minskat resande

När 1980-talet närmade sig sitt slut stod SL inför stora utmaningar. Mellan 1980 och 1988 hade SL:s trafikutbud ökat med närmare 20 procent. Kostnaderna hade stigit, men antalet resor hade inte ökat utan tvärtom minskat något. Politiker från både vänster och höger betraktade det faktum att en växande andel av SL:s kostnader finansierades med skattemedel som ett stort problem, bland annat på grund av risken att pengar skulle behöva tas från sjukvården för att finansiera kollektivtrafiken.[17]

SL:s företagsledning var väl medveten om problemen. I inledningen till årsredovisningen för 1987 framhöll koncernchefen Ingemar Bäckström att kollektivtrafiken måste ta en större marknadsandel, det vill säga att en större del av resorna inom regionen skulle göras med SL.[18] På Bäckströms text följde en analys av trafikmarknadens storlek och utveckling där bilen beskrevs som den stora konkurrenten. Som orsaker till den ökade bilismen angavs stigande löner och sjunkande bensinpriser.[19]

Målet om en större marknadsandel motiverades i ett senare avsnitt av årsredovisningen med kollektivtrafikens samhällsnytta:

> Ett vinstdrivande företag strävar efter att öka sin marknadsandel så länge det bidrar till en ökad vinst. Samma sak gäller i princip för SLs [sic] verksamhet, men vi måste då ersätta vinsten med den samhällsekonomiska lönsamheten. Den blir beroende av bl a effekterna på tillgänglighet, trängsel, miljö och säkerhet ställda i relation till kostnaderna för att erbjuda kollektivtrafik av viss standard. Detta innebär i princip att vi bör sträva efter att öka vår marknadsandel

> så länge den samhällsekonomiska nyttan är större än motsvarande uppoffring.[20]

För att locka fler resenärer skulle SL höja kvaliteten på resorna. Hur det skulle gå till förklarades inte närmare än att en ”utvecklad mål- och resultatstyrning” skulle bidra till att göra företaget mer marknads- och kundanpassat samt ”leda till en förbättrad intern effektivitet”.[21] Bäckström menade att den fysiska infrastrukturens kapacitet var tillräcklig och att SL:s kapacitet framför allt skulle ökas med effektiviseringar inom företaget.[22]

SL90 tar form

Hösten 1988 inleddes det massiva omorganisationsprojektet SL90. Dess förespråkare ansåg att lösningen på kollektivtrafikens problem var att lägga ut så många delar av systemet som möjligt på entreprenad.

Det officiella beslutet att omorganisera SL fattades våren 1990.[23] De första upphandlingarna genomfördes 1992, när SL begärde in anbud för bland annat Lidingöbanan, Saltsjöbanan och Nockebybanan samt 170 000 årsmil busstrafik. Samma år fattades beslut om att privatisera ett antal reparationsverkstäder.[24] Under de efterföljande åren blev det gradvis möjligt att lägga anbud på övriga delar av kollektivtrafiksystemet, inklusive tunnelbanan och pendeltågstrafiken.

En förutsättning för omorganisationens tillkomst och genomförande var att en rad nya personer kom in i SL:s ledning. Två viktiga rekryteringar gjordes 1988, när Leif Axén rekryterades till vd-posten, och 1989, när Claes Ånstrand blev landstingsråd med ansvar för trafikfrågor samt ordförande i SL:s styrelse. Axén var en näringslivsveteran med erfarenhet från storföretag som Electrolux och Philips. Ånstrand hade tidigare varit socialdemokratiskt kommunalråd i Botkyrka.

SPÅRVÄG & BUSS

Nr 4 3 maj 1990

STYRELSEN TOG NYA ORGANISATIONEN

Ger klarare gränsdragning mellan politisk och företagsekonomisk verksamhet

Bild 6.1. Våren 1990 beslutade SL:s styrelse att genomföra den planerade omorganisationen. Bildkälla: *Spårväg & Buss*, 4, 3 maj 1990, s. 1.

Som vd kom Axén att spela en central roll i genomförandet av SL90. Ånstrands politiska motpart var moderaten Elwe Nilsson, som också satt i SL:s styrelse.[25] Ånstrand och Nilsson stödde båda förändringarna av SL och turades om på styrelseordförandeposten 1989–1997, beroende på hur majoriteten i landstingsfullmäktige såg ut. Nilsson tog återigen över som styrelseordförande 1999–2002 och var då också ordförande i länstrafiknämnden.

SL90 var en av flera reformer inriktade på marknadisering och konkurrens som inleddes i Stockholms landsting under slutet av 1980-talet. Kollektivtrafiken var en av de första verksamheterna som omstrukturerades.[26] I september 1991 beskrev det socialdemokratiska landstingsrådet Bosse Ringholm de pågående och planerade förändringarna på följande vis:

> SL har organiserats om så att trafikproduktionen sker affärsmässigt i intäktsfinansierade resultatenheter och dotterbolag. Administrationen dras ner med 10 procent 1991–1992. De centrala förvaltningarna rationaliseras och minskas ytterligare därutöver. Ansvar och befogenheter förs över till de anställda inom sjukvård, trafik och omsorg. Förändrings- och förnyelsearbetet ska drivas vidare och kommer att ge de verkligt stora effekterna under den kommande mandatperioden.[27]

I mitten av 1992 var den uttalade målsättningen att minst en femtedel av landstingets verksamhet skulle vara konkurrensutsatt inom två års tid. Det centerpartistiska landstingsrådet Knut Nilsson beskrev förändringarna som ”den största decentraliseringen inom svensk offentlig sektor”.[28]

Konkurrensutsättning där det var möjligt

Genom SL90 skulle kollektivtrafiksystemet så långt som möjligt göras till en marknad. Att det var just en transportinfrastruktur som skulle konkurrensutsättas medförde dock särskilda utmaningar. Transportinfrastrukturer är ”hållbara och delningsbara” varor som kan användas av många personer utan att varje enskild persons nytta av dem minskar.[29] Det faktum att byggkostnaderna i regel är mycket höga och att det inte sällan handlar om riskabla investeringar innebär att det nästan bara är offentliga aktörer som kan uppföra och driva stora transportinfrastrukturer.[30]

Men den främsta anledningen till att det är svårt att utsätta transportinfrastrukturer för fullskalig marknadsmässig konkurrens är att de tenderar att utgöra vad John Stuart Mill kallade naturliga monopol, alltså monopol som är följden av omständigheter snarare än lagstiftning.[31] Inom transportsektorn är naturliga monopol vanliga i och med att det, som David Harvey skriver, ofta är ”fysiskt omöjligt att ha ett stort antal konkurrenter inom ett och samma område”.[32]

Femton tunnelbanespår kan inte staplas på varandra. Fullständigt oreglerad konkurrens är i många fall helt enkelt ineffektivt.

Dessa särskilda förutsättningar präglade i stor utsträckning omorganisationen av SL. I *Att tåla en jämförelse*, en kort skrift om genomförandet och resultatet av SL90 som företaget publicerade 2002, sammanfattades processen med sitt ledord ”konkurrensutsätt där det är möjligt”.[33] Konkurrensen syftade till att effektivisera verksamheten. Det främsta måttet på effektivitet var kostnaderna: om samma mängd resor producerades till en lägre kostnad ansågs en ökad effektivitet ha uppnåtts. Författarna noterar att begrepp som ”[e]ffektivisering, konkurrensutsättning, upphandling och entreprenörer” allt oftare dök upp i minnesanteckningar och protokoll i takt med att omstruktureringen tog form.[34]

”Det är konkurrens som är bra, inte privatisering i sig”, förklarade vd:n Leif Axén våren 1990, när SL90-processen nyligen börjat ta fart, och fortsatte: ”Att en offentlig verksamhet ska vara effektiv ska man inte behöva lagstifta om.” Konkurrensutsättningen skulle ge både de anställa och skattebetalarna ”en försäkring om att verksamheten drivs på marknadsmässiga villkor”.[35]

Upphandlingen som verktyg

Grundprincipen för SL90 var att beställarfunktionen skulle skiljas från driften. I centrum för det nya SL stod moderbolaget AB Storstockholms Lokaltrafik, som beställde och upphandlade trafiken.[36] Enheter som tidigare varit en del av SL – däribland SL Buss AB och SL Tunnelbanan AB – gjordes till självständiga landstingsägda företag som skulle konkurrera med privata företag i upphandlingarna.

Eftersom det redan fanns andra företag inom bussbranschen var busstrafiken en av de första delarna av SL som konkurrensutsattes. När bussdivisionens chef slutade 1989 gick Axén in som tillförordnad chef. Runt sig samlade han en ledningsgrupp med personer som ”visade förändringsvilja”.[37] Axén framhöll att SL90 inte syftade

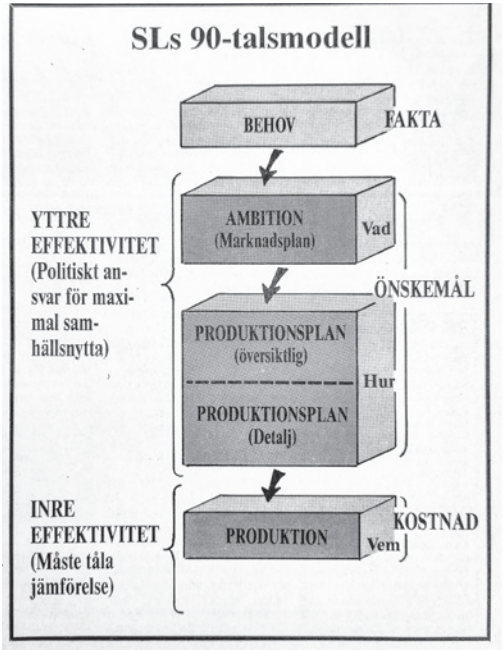


Bild 6.2. SL90-reformen presenteras i SL:s personaltidning i januari 1989. Bildkälla: *Nya Spårväg & Buss*, 1, 19 januari 1989, s. 3.

till att sälja ut kollektivtrafiken utan att alla aktörer på marknaden skulle konkurrera på lika villkor. SL skulle se till att stockholmarna hade tillgång till kollektivtrafiktjänster, men de skulle bara själva producera dessa om inte privata företag kunde göra det billigare.[38]

Ett antal privata aktörer visade tidigt intresse för att köra trafiken, men under de första åren var det ofta SL:s egna dotterbolag som vann upphandlingarna. Inledningsvis var få privata företag intresserade av att lägga anbud på driften av tunnelbanan, vilket speglade svårigheterna med att införa marknads- och konkurrenslogik inom ramen för ett naturligt monopol. Eftersom tunnelbanesystemet var mindre flexibelt än busstrafiken och det var för dyrt för ett enskilt företag att köpa in egna tunnelbanevagnar erbjöds företagen att hyra SL:s vagnar.[39]

Upphandlingen var den centrala komponenten i SL90. Konkurrensen skulle inte skapas på busshållplatserna eller nere i tunnelbanan, utan i upphandlingsförfarandet. När ett företag väl vunnit en upphandling hade de ensamrätt på den upphandlade sträckan och SL lade sig inte i hur verksamheten sköttes. Ett avtal ingicks och om det bröts tilldelades företaget viten. Om avtalsbrottet var grovt kunde avtalet hävas.

För att, som Axén uttryckte det, skapa en ”boskillnad mellan det politiska och företagsmässiga ansvaret” började ledningen tala om yttre respektive inre effektivitet.[40] Den yttre effektiviteten, kollektivtrafikens samhällsnytta, var trafikpolitikens bord. Den inre effektiviteten berörde hur SL skulle organiseras, det vill säga hur de politiska målen för kollektivtrafiken skulle förverkligas i praktiken.[41] Genom att frikoppla det politiska mandatet från driften kunde ledningen hävda att konkurrensutsättningen gjordes för att effektivisera kollektivtrafiken. Det företagsmässiga skildes från det politiska med påföljden att trafikpolitiken blev abstrakt. Det gick att efterfråga effektivitet, god servicenivå eller liknande generella värden, men landstingets politiker kunde inte längre påverka på vilket sätt trafiken skulle drivas.

Förseningar och ansvar

SL90 lyckades i många avseenden nå de mål som omorganisationens förespråkare hade satt upp. I flera år minskade kostnaderna för kollektivtrafiken kraftigt; enligt Axén ledde reformen till besparingar på en miljard årligen i jämförelse med när SL hade monopol. Under samma tid ökade trafikutbudet med 18 procent.[42] Även antalet resor ökade, från 498 miljoner 1987 till 626 miljoner 2000.[43]

Omorganisationen föranledde dock också problem och kritik. I slutet av 1990-talet kritiserades SL av Järnvägsinspektionen för brister i underhållet av infrastrukturen. SL hade vid flera tillfällen lämnat tillbaka hundratals miljoner till landstinget. Enligt SL90:s

förespråkare var detta ett resultat av att organisationen hade blivit effektivare, men Järnvägsinspektionen menade att SL inte fullföljde sitt uppdrag.[44]

Resenärerna var SL:s kunder, men genom upphandlingssystemet blev SL kund hos transportföretagen. Relationen mellan SL och upphandlingsvinnarna reglerades i avtal, och så länge dessa följdes kunde ingen kräva att få en annan kollektivtrafik. I en intervju 1997 fick länstrafiknämndens ordförande Claes Ånstrand frågan huruvida de omfattande förseningar som under en längre tid drabbat tunnelbaneresenärerna var ett resultat av att företaget som vunnit upphandlingen hade dragit ner på antalet vagnar för att öka lönsamheten. Ånstrand svarade att SL kunde sätta in ekonomiska sanktioner om det blev för många förseningar.[45]

Den ansvarige politikern kunde lägga ansvaret för trafiken på det självreglerande systemet av avtal och viten. Om vagntätheten var för låg skulle vitena göra trafiken olönsam för företaget. Om inga viten utdömdes hade avtalet implicit fullföljts, vilket innebar att förseningarna låg inom det acceptablas gräns. Relationen mellan SL och trafikföretagen blev primär, den mellan resenärer och SL:s politiska styre blev sekundär. Samtliga företag som ansvarade för tunnelbanetrafiken betalade dock under en period viten för förseningar, vilket kan tolkas som att de betraktade vitena som en driftskostnad.[46]

En annan fråga som lyftes i media var säkerheten. I början av 1998 förolyckades på kort tid två barn som hade fastnat i dörrarna på bussar som kördes av företaget Linjebuss. SL menade att företaget inte kunde hållas ansvariga för olyckorna, men att de kunde säga upp kontrakten med utförarna om säkerhetsproblemen fortsatte.[47] När en person dödades vid en oövervakad järnvägsövergång av ett tåg som kördes av Linjebuss hävdade Linjebuss att SL, som var ansvariga för infrastrukturen, var ansvariga. Enligt SL berodde olyckan på oaktsamhet hos den omkomne.[48] Några veckor senare skrev en busschaufför i ett öppet brev till SL att upphandlingarna

hade resulterat i stressigare arbetsförhållanden och därmed större risk för olyckor, för vilka chaufförerna var juridiskt ansvariga.[49]

Våren 1998 ställdes också krav i media på att SL skulle ta ett större och tydligare ansvar för kollektivtrafiken. Till exempel hävdade en ledartext i *Dagens Nyheter* att gränsen för vad resenärerna kunde stå ut med hade överskridits:

> Många resenärer känner att smärtgränsen är passerad och att kraven på en fungerande trafik måste skärpas. SL agerar ytterst på medborgarnas uppdrag och företagets ekonomiska grund bygger förutom på avgifter på en solidarisk finansiering. Om SL inte kan fullfölja sin del av kontraktet är det den politiska ledningen i landstinget som måste reagera.[50]

Kjell Nilsson, som hade tagit över vd-posten från Leif Axén tidigare samma år, besvarade kritiken mot SL:s bristande ansvar för förseningar och säkerhetsproblem med att ”SL har ju ansvaret för vilka operatörer vi har. Sedan är det operatörerna som är operatörer.”[51] Den åtskillnad som hade skapats mellan SL och de företag som vunnit upphandlingarna innebar att SL:s ledning inte såg det som givet att lägga sig i hur kollektivtrafiken drevs.

Försämrade arbetsvillkor

Det uttalade målet för SL90 var att öka effektiviteten i kollektivtrafiken, det vill säga att producera fler resor till en lägre kostnad. Trafiken skulle tas över av vinstdrivande företag som skulle driva den på sina tilldelade sträckor på lönsammast möjliga sätt. Utöver neddragningar på underhållet av fordon och spår uppnåddes dock lönsamheten genom försämrade arbetsvillkor.

Ett av de tydligaste måtten på SL:s förändrade organisation var att personalstyrkan under loppet av tio år minskade från 13 000

personer till drygt 1 000. Det var delvis ett resultat av att personal hade flyttats över till SL:s dotterbolag, men det innebar oavsett att relationen mellan personalen och moderföretaget förändrades.

Under monopoltiden hade kontakten mellan en stor andel av SL:s anställda kanaliserats genom fackförbundet SKAF (Svenska Kommunalarbetareförbundet, idag oftast kallat Kommunal), som organiserade personalgrupper såsom buss- och tunnelbaneförare och spärrvakter. Utöver att förhandla med SL om arbetsvillkor och löner hade SKAF haft representanter närvarande vid företagets styrelsemöten. Representanterna hade inte rösträtt, men facket var integrerat i företagets ledning och välinformerat om dess förehavanden. Omorganisationen ledde till att facket fick fler motparter och personalen i företagen som vann upphandlingarna kunde vara organiserade i andra förbund. SKAF förlorade rollen som SL:s självklara motpart i de fackliga förhandlingarna.[52]

När moderbolaget drog sig ur utförarledet drog det sig också ur arbetsgivarrelationen. På ett liknande sätt som SL90 förändrade relationen mellan resenärerna och SL förändrades relationen mellan SL och dem som arbetade i kollektivtrafiken. Moderbolaget skulle inte längre ta ansvar för arbetsvillkoren i kollektivtrafiken, utan för upphandlingarna. ”Konkurrensneutralitet var en grundförutsättning” i upphandlingsförfarandet, menade Axén:

> Det egna bolaget fick under inga omständigheter gynnas. Jag själv och den övriga koncernledningen fick del av utvärderingsgruppens arbete dagen före koncernstyrelsens sammanträde och då hade man med bred marginal passerat ”point of no return.” Våra revisorer följde dessutom hela upphandlingsprocessen. […] SL Buss fick aldrig i förväg veta vilka områden som skulle upphandlas och var därför tvungna att rationalisera verksamheten på alla trafikområden. Upphandlingarna blev därför närmast en bekräftelse på att SL Buss spelade i samma division som övriga aktörer.[53]

För att göra konkurrensen mellan företagen rättvis måste de företag vars anställda fick lägst lön vara normerande. I praktiken innebar konkurrensutsättningen av kollektivtrafiken en konkurrensutsättning av arbetarna. Löner kunde pressas ned och arbetsdagen förlängas utan att SL:s ledning kunde hållas ansvarig för dessa förändringar.

I upphandlingarna var ofta lönerna och arbetsvillkoren en kärnfråga. Upphandlingen av delar av busstrafiken i södra Stockholm i början av 1994, som vanns av SL Buss i hård kamp med Swebus, illustrerar detta: den resulterade i att chaufförernas löner sänktes med flera hundra kronor och veckoarbetstiden förlängdes med två timmar. SKAF gick med på dessa villkor med anledning av att fackföreningens företrädare befarade att ett avtal med Swebus skulle leda till ännu större försämringar för de anställda.[54]

Ett nytt paradigm i kollektivtrafiken

I och med SL90 drogs en gräns mellan moderbolaget SL och de bolag som producerade trafiken. Kollektivtrafikmonopolet bröts upp när SL:s samordnande roll, ett av de främsta motiven till att organisationen grundades 1967, skildes från driften av kollektivtrafiken. Det politiskt styrda moderbolaget blev en ”beställare” som köpte in trafiktjänster till den även fortsättningsvis till största delen offentligt ägda infrastrukturen. Företagen som körde bussarna och tunnelbanevagnarna, däribland SL:s egna dotterbolag, blev ”utförare”.

Mot bakgrund av att kollektivtrafiken var ett naturligt monopol var SL90-reformen, i linje med mottot ”konkurrensutsätt där det går”, inriktad på produktionen av kollektivtrafiktjänsterna snarare än själva utbudet av kollektivtrafik. Det centrala verktyget för att skapa konkurrens inom kollektivtrafiken var upphandlingsförfarandet. Enligt reformens förespråkare var dock konkurrensen inte ett självändamål utan framför allt ett medel för att öka effektiviteten.

Visionen om en konkurrensutsatt kollektivtrafik förverkligades genom upphandlingarna, och målsättningen om effektivisering

genom att beslut rörande kollektivtrafikens samhällsfunktion skildes från den faktiska driften av den. Beställarorganisationen SL kunde översätta effektivitet till relationen mellan resor och kronor eftersom ansvaret för kollektivtrafikens samhällsnytta delegerats till det politiska styret i landstinget och ansvaret för driften av trafiken till privata företag. Att den nya organisationen klarade av att genom införandet av upphandlingar sänka kostnaderna för kollektivtrafiken togs som intäkt för att SL90 var en framgång.

Eftersom kollektivtrafiken på grund av sina speciella förutsättningar som ett naturligt monopol inte helt kunde överlåtas till den privata marknaden var det nödvändigt att utforma en struktur som möjliggjorde konkurrens mellan olika aktörer. På den marknad för kollektivtrafik som SL90-reformen skapade kom kontrakten mellan SL och de privata utförarna att spela en central roll. De skyldigheter och rättigheter som stipulerades i kontrakten reglerade vilka krav som kunde ställas på trafiken.

Genom SL90 skapades en infrastruktur för kontraktsförhandlingar: ett ramverk för konkurrens inom vilket transportbolagen tävlade med varandra om att erbjuda den bästa och mest effektiva kollektivtrafiken. Omvandlingen av SL till en upphandlingsorganisation syftade till att decentralisera kollektivtrafiken och göra så att varje sträcka kunde köras av den för tillfället mest effektiva entreprenören. På så sätt kunde trafiksystemets obarmhärtiga materialitet – det faktum att det var ett naturligt monopol – i viss mån övervinnas.

På samma sätt som grundandet av SL var en produkt av 1960-talets fordistiska och keynesianska visioner om centralstyrning och monopoldrift var SL90 en produkt av sin tids idéer om värdet av decentralisering. Enligt Stephen Graham och Simon Marvin ledde den ökade misstron mot idén att infrastrukturer skulle drivas som monopol till att visioner om att organisera dem i mer decentraliserad form fick allt större fäste. Omstruktureringen av SL var en av många reformer inriktade på att decentralisera storskaliga infrastrukturer som genomfördes i flera delar av världen under samma tidsperiod.[55]

SL90 omformade Stockholms kollektivtrafikinfrastruktur genom vad Graham och Marvin kallar ”splittrande urbanism”: ett tätt sammanhållet infrastrukturnätverk delades upp i många små enheter som drevs av en mångfald av aktörer. Röster såsom Penny Harvey har argumenterat för att denna utveckling ofta har resulterat i såväl ”tillvägagångssätt för infrastrukturförsörjning för vilka det är svårare att utkräva ansvar” som ökad ojämlikhet vad gäller tillgången på infrastruktur.[56] SL90 ledde inte till några större förändringar rörande vem som hade tillgång till kollektivtrafiken, men styrningen och driften av den blev svårare att överblicka.

Nyliberal reform eller praktisk lösning?

Flera av reformerna inom den svenska offentliga sektorn under 1990-talet med inriktning på privatisering och konkurrensutsättning brukar kategoriseras som nyliberala, såsom förändringarna av skolan, vården och bostadsproduktionen. Gemensamt för dessa är att de syftade till att göra det möjligt för privata företag att tjäna pengar på tidigare offentligt drivna verksamheter samt att ge medborgaren – kunden – större frihet att välja exempelvis vårdcentral eller skola.[57]

Det är ofta inte helt tydligt vad som menas med nyliberalism i dessa sammanhang. Svårigheterna att definiera begreppet är också väl kända.[58] Flera uttolkare av nyliberalismen har betonat att nyliberalism bör förstås som en process som ”varken [är] monolitisk till sin form eller universell i sin effekt”.[59] En användbar operationalisering av begreppet har formulerats av Wendy Brown, som (med hänvisning till Michel Foucault) betraktar nyliberalism som ”en normativ ordning som, när den blir förhärskande, tar formen av en styrningsrationalitet som sprider en viss formulering av ekonomiska värden, praktiker och mått till varje del av det mänskliga livet”.[60]

Var då SL90 en nyliberal reform? Utifrån Browns tolkning hade den tveklöst vissa nyliberala drag. SL90 var delvis sprunget ur en ideologisk tilltro till konkurrensens potential att effektivisera kol-

lektivtrafiken. En marknads- och konkurrenslogik fick långt större inflytande på kollektivtrafiken än vad som tidigare hade varit fallet. Omorganisationen öppnade också ett nytt landskap där vinstdrivande verksamhet kunde bedrivas; det blev möjligt att utvinna mervärde ur kollektivtrafikinfrastrukturen.

Samtidigt syftade SL90 inte enbart eller huvudsakligen till att förverkliga en nyliberal agenda. Projektet var inte tänkt att åstadkomma en total konkurrensutsättning av kollektivtrafiken – det sågs inte som vare sig möjligt eller önskvärt eftersom kollektivtrafiken utgjorde ett naturligt monopol och fyllde en viktig samhällsfunktion. Även i fortsättningen var det nödvändigt att låta SL organisera planeringen av infrastrukturen och förse de privata aktörerna med produktionsmedlen som behövdes för att kunna driva den.

SL90 var i stor utsträckning ämnat att finna praktiska lösningar på de problem SL och landstinget ansåg att kollektivtrafiken stod inför. Omorganisationen var alltså delvis en grå reform: det var ett försök av politiker och tjänstemän i ledande ställning att omdana kollektivtrafiken med ett verktyg som framstod som en lovande universallösning. Mottot ”konkurrensutsätt där det går” visar att det redan från början fanns en medvetenhet om att delar av verksamheten inte kunde överlämnas till marknaden. Flera av de stora omstruktureringar som genomfördes under 1990-talet i andra delar av den svenska offentliga sektorn resulterade i en större grad av avreglering och privatisering än vad som blev fallet inom kollektivtrafikområdet.

Grå reformer och blå politik

SL90 var ett lyckat projekt så till vida att de kriterier för framgång som dess initiativtagare hade satt upp uppfylldes. Antalet resor ökade och kostnaderna för kollektivtrafiken minskade. Enligt omorganisationens förespråkare hade kollektivtrafiken därmed blivit effektivare. Kollektivtrafiken i Stockholm bedrivs än idag inom ramen för den

struktur som skapades under 1990-talet genom SL90-processen. En viktig skillnad är dock att SL:s egna dotterbolag inte längre finns kvar. All trafik drivs av privata företag.

Det råder ingen tvekan om att kollektivtrafikens nuvarande situation präglas av den omorganisation som inleddes i slutet av 1980-talet. Sedan flera år tillbaka är till exempel stressiga arbetsförhållanden i kollektivtrafiken en mycket omtalad fråga.[61]

Sammantaget illustrerar SL90 hur omregleringen av Sverige under 1990-talet var en följd av en kombination av grå reformer och blå politik. De grå reformerna gjorde det möjligt att implementera den blå politiken. Det fanns en ömsesidig relation mellan de grå reformerna och den blå politiken som gör det analytiskt svårt att skilja dem åt. De grå reformerna var inte politiskt neutrala, men de kunde ta formen av praktiska lösningar som utarbetades för att uppnå politiska syften.

Noter

1 Prop. 1984/85:168, *Om rätt att driva lokal och regional kollektivtrafik på väg*, s. 12, 18–19. Se även Jens Portinson Hylander, *Constructing Transit Corridors: The Politics of Public Transport Policy and Planning in Malmöhus and Skåne 1970–2020* (Lund, 2021), s. 85–87; Stenerik Ringqvist, ”Kollektivtrafikens styrning och organisering: Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970–2015”, *K2 Outreach* 11 (2016).

2 Karolina Isaksson, *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor* (Linköping, 2001).

3 ”Ett framgångsrikt företag bästa möjliga arbetsmiljön”, *Nya Spårväg & Buss*, 1, 19 januari 1989.

4 Björn Alfredsson & Roland Berndt, *Att tåla en jämförelse: SL:s utveckling under 90-talet* (Stockholm, 2002), s. 11.

5 Ingemar Johansson, *Stor-Stockholms bebyggelsehistoria: Markpolitik, planering och byggande under sju sekler* (Stockholm, 1987), s. 505–506.

6 Ibid., s. 535.

7 Ibid., s. 512.

8 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 10.

9 I samband med att Stockholms stad 1971 blev en del av Stockholms landsting lades kommunalförbundet ner och SL blev en del av landstinget.

10 Stephen Graham & Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition* (London, 2001); Dominic Boyer, ”Infrastructure, Potential Energy, Revolution”, i *The Promise of Infrastructure*, red. Nikhil Anand, Akhil Gupta & Hannah Appel (Durham, 2018), s. 223–243.
11 Prop. 1984/85:168.
12 Arne Kaijser, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar* (Stockholm, 1994), s. 219–221.
13 Prop. 1984/85:168, s. 12, 18–19. Se även Hylander, *Constructing Transit Corridors*, s. 85–87.
14 Prop. 1984/85:168, s. 12.
15 Landstingens roll som huvudansvariga aktörer i samordningen av kollektivtrafiken stärktes ytterligare genom 1988 års trafikpolitiska beslut. Se Prop. 1987/88: 50, *Om trafikpolitiken inför 1990-talet*, s. 10–11; Kjell Jansson & Bo Wallin, ”Deregulation of Public Transport in Sweden”, *Journal of Transport Economics and Policy* 25:1 (1991), s. 97–107.
16 Hylander, *Constructing Transit Corridors*, s. 87; Gunnar Alexandersson, *Den svenska buss- och tågtrafiken: 20 år av avregleringar* (Stockholm, 2011).
17 ”Moderat utspel om Stockholms kollektivtrafik: sälj ut en del till privata intressen”, *Dagens Nyheter*, 18 april 1989; Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 84–85.
18 Storstockholms Lokaltrafik, *Storstockholms Lokaltrafik årsredovisning 1987* (Stockholm, 1988), s. 4.
19 Ibid., s. 8.
20 Ibid., s. 8–9.
21 Ibid., s. 9.
22 Ibid., s. 4.
23 ”SL vill bli marknadsmässigt”, *Dagens industri*, 22 mars 1990; ”Nu börjar möjligheternas 90-tal”, *Nya Spårväg & Buss,* 1, 11 januari 1990.
24 ”Anbuden lämnade – snabba beslut väntas”, *Spårväg & Buss*, 8, 1992; ”Smålänningarna som utmanar SL”, *Expressen*, 6 juni 1992; ”En femtedel av landstinget får konkurrens”, *Dagens Nyheter*, 19 augusti 1992.
25 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 69.
26 ”En femtedel av landstinget får konkurrens”, *Dagens Nyheter*, 19 augusti 1992.
27 ”Anställda ska ha ansvaret – inte affärsbolag”, *Dagens industri*, 9 september 1991.
28 ”En femtedel av landstinget får konkurrens”, *Dagens Nyheter*, 19 augusti 1992.
29 Brett Frischmann, *Infrastructure: The social value of shared resources* (Oxford, 2012), s. 166.
30 Sedan 1990-talet och framåt har det dock globalt blivit allt vanligare med privat ägande inom infrastruktursektorn. Se exempelvis Morag Torrance, ”Forging Glocal Governance? Urban Infrastructures as Networked Financial Products”, *International Journal of Urban and Regional Research* 32:1 (2008),

s. 1–21; Brett Christophers, *Our Lives In Their Portfolios: Why Asset Managers Own The World* (London, 2023).

31 Manuela Mosca, ”On the origins of the concept of natural monopoly: Economies of scale and competition”, *The European Journal of the History of Economic Thought* 15:2 (2008), s. 317–353; Frischmann, *Infrastructure*; John Stuart Mill, *Principles Of Political Economy* (New York, 1885), s. 255.

32 David Harvey, *The Limits to Capital* (London, 2006 [1982]), s. 151.

33 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 5.

34 Ibid., s. 30.

35 ”SL vill bli marknadsmässigt”, *Dagens industri*, 22 mars 1990.

36 Storstockholms Lokaltrafik, *Årsredovisning 1990 SL-koncernen* (Stockholm, 1991), s. 3.

37 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse,* s. 66.

38 ”Nu börjar möjligheternas 90-tal”, *Nya Spårväg & Buss,* 1, 11 januari 1990; Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse,* s. 67.

39 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 72–73.

40 Ibid., s. 64.

41 ”Ett framgångsrikt företag bästa möjliga arbetsmiljön”, *Nya Spårväg & Buss*, 1, 19 januari 1989; ”SLs nya organisation: Så här tycker styrelsen och vd”, *Spårväg & Buss*, 4, 3 maj 1990.

42 ”SL ska bli effektivare”, *Dagens Nyheter*, 25 april 1998.

43 Storstockholms Lokaltrafik, *Storstockholms Lokaltrafik årsredovisning 1987*, s. III. Storstockholms Lokaltrafik, Årsberättelse 2000 (Stockholm, 2001), s. 6. I årsredovisningen för 1987 menade SL att den ökande bilismen delvis var en följd av att regionens invånare hade fått det bättre ställt ekonomiskt. Under 1990-talskrisen är det inte orimligt att anta att fler valde att resa kollektivt av ekonomiska skäl. De marknadsandelar SL tog hade med stor sannolikhet delvis sin förklaring i externa omständigheter, inte enbart i omorganisationen av företaget.

44 ”SL är som ett sjunkande skepp”, *Expressen*, 21 augusti 1998.

45 ”Färre tåg används: SL har tjänat en miljard”, *Dagens Nyheter*, 2 februari 1997.

46 ”Vi har blivit mer effektiva”, *Dagens Nyheter,* 2 februari 1997.

47 ”Vågar vi åka med SL?”, *Aftonbladet,* 10 februari 1998; ”Dödsbussarna rullar vidare. SL vägrar ta ansvar”, *Expressen,* 9 februari 1998.

48 ”SL får kritik efter dödsolycka”, *Expressen*, 17 februari 1998.

49 ”SL offrar säkerheten. Busschaufförens öppna brev om sitt farliga jobb”, *Expressen*, 3 mars 1998.

50 ”SL närmar sig det möjligas gräns. Behovet av en haverikommission för kollektivtrafiken”, *Dagens Nyheter,* 20 mars 1999.

51 ”Nye SL-chefen vet inget om alla problemen”, *Expressen*, 24 april 1998.

52 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 81–82. Se även ”SLs [sic] styrelse”, *Nya Spårväg & Buss*, 2, 16 februari 1989.

53 Alfredsson & Berndt, *Att tåla en jämförelse*, s. 71.

54 ”Nu sänker SL lönerna”, *Expressen*, 4 januari 1994; ”Kraftigt försämrade villkor för bussförare”, *Dagens Nyheter*, 8 september 1993.
55 Graham & Marvin, *Splintering Urbanism*, s. 100.
56 Penny Harvey, Casper Bruun Jensen & Atsuro Morita, ”Introduction: Infrastructural complications”, i *Infrastructures and Social Complexity*, red. Penny Harvey, Casper Bruun Jensen & Atsuro Morita (London, 2017), s. 9. Se även Graham & Marvin, *Splintering Urbanism*, s. 219–301.
57 John Lapidus, *The Quest for a Divided Welfare State: Sweden in the Era of Privatization* (Cham, 2019); Viktor Skyrman, Majsa Allelin, Markus Kallifatides & Stefan Sjöberg, ”Financialized Accumulation, Neoliberal Hegemony, and the Transformation of the Swedish Welfare Model, 1980–2020”, *Capital & Class* 47:4 (2022), s. 565–591; Håkan Forsberg, *Kampen om eleverna: Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt i Stockholm, 1987–2011* (Uppsala, 2015); Karin Grundström & Irene Molina, ”From Folkhem to Lifestyle Housing in Sweden: Segregation and Urban Form, 1930s–2010s”, *International Journal of Housing Policy* 16:3 (2016), s. 316–336.
58 Quinn Slobodian & Dieter Plehwe, ”Introduction”, i *Nine Lives of Neoliberalism*, red. Dieter Plehwe, Quinn Slobodian & Philip Mirowski (London, 2020), s. 1–17; Simon Springer, Kean Birch & Julie MacLeavy, ”An Introduction to Neoliberalism”, i *The Handbook of Neoliberalism*, red. Simon Springer, Kean Birch & Julie MacLeavy (Abingdon, 2020), s. 1–14.
59 Jamie Peck & Adam Tickell, ”Neoliberalizing Space”, *Antipode* 34:3 (2002), s. 384.
60 Wendy Brown, *Undoing the Demos: Neoliberalism's Stealth Revolution* (New York, 2015), s. 30.
61 Chiara Vitrano & Wojciech Kębłowski, ”’Bouncing between the buses like a kangaroo’: efficient transport, exhausted workers”, *Mobilities* 19:3 (2023), s 396–412.

KAPITEL 6

Bostaden

SBAB och omvandlingen av statens bostadskreditgivning

Kristoffer Strandqvist

SBAB (ursprungligen Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag) är ett svenskt statligt företag inom bolånesektorn. Sedan ett tiotal år tillbaka erbjuder det även vissa banktjänster, bland annat sparkonton. Företaget uppfattas som en priskonkurrent på bostadskreditsidan, ett nischat alternativ till de fyra storbankerna. Att bolaget skulle öka konkurrensen på bolånemarknaden var också något som slogs fast i propositioner i början av 1990-talet. Det skulle kunna gå att tro att SBAB var en del av den *new public management*-våg (NPM) som dragit fram över Sverige sedan 1980-talet. Men det var inte för att erbjuda konkurrens inom någon del av bostadskreditmarknaden som bolaget inrättades 1985.

I det här kapitlet analyserar och problematiserar jag med utgångspunkt i SBAB den process som kom att omvandla den svenska bostadspolitiken och avveckla de statliga bostadskrediterna under 1980-talet och in på 1990-talet. Undersökningen inleds mot bakgrund av den socialdemokratiska valsegern hösten 1982, fördjupas med SBAB:s tillkomst 1985 och går fram till regeringen Bildts proposition om SBAB och bostadsmarknaden i samband med ett kapitaltillskott till bolaget 1993. Vad ville man uppnå med de förändringar som initierades gällande den svenska bostadskreditgivningen? Vilka

aktörer var inblandade? Varför inrättades SBAB? Hur gick processen till? Jag menar att bolagets etablerande var en tidig grå reform inom en väsentlig samhällssektor, bostadssektorn, i övergången mellan 1980- och 1990-tal.

Statens steg in på bostadsmarknaden

När 1900-talet inleddes fanns ingen svensk statlig bostadspolitik. Några embryon såg dagens ljus under århundradets första decennium: statliga egnahemslån infördes 1904 och Sveriges Bostadshypotekskassa grundades 1909. Tillsättandet av den omfattande Bostadssociala utredningen 1933 fick stora konsekvenser på både kort och lång sikt. Under 1930-talet togs ytterligare steg i en bostadspolitik inriktad mot särskilda grupper, med bostadsförbättringsbidrag till bostäder på landsbygden 1934 och bostadsanskaffningslån för barnrika familjer 1935.

Andra världskrigets kristidsekonomi påverkade bostadsfrågan, med åtgärder som hyreskontroll och priskontroll för att lösa akuta problem med kreditgivning och ökade byggkostnader. Då tillkom också räntesubventionerna, en komponent i statens bostadsfinansieringspolitik som ännu lever kvar. Vid krigsutbrottet minskade byggandet kraftigt till följd av att räntan på bottenlån steg från 3 procent till 5 procent. Svaret från statsmakterna blev en utredning, 1940 års byggnadskostnadssakkunniga, som föreslog att staten skulle garantera en högsta räntesats på 3,5 procent. Detta beslutades 1941 och byggandet kom igång. Året efter infördes lagen om hyresreglering för att förhindra spekulation och göra boendet kalkylerbart för konsumenterna.

Räntereglerings en var tänkt att skydda bostadssektorn från tillfälliga ränteförändringar och gav byggarna stabila förutsättningar. Under återstoden av 1940-talet var räntan låg, och statens kostnad för räntegarantin blev högst begränsad. Koreakriget medförde dock

att räntan på bostadsobligationer steg förbi 3,5 procent, vilket utlöste garantin.[1]

Under efterkrigstiden utvecklades en ambition att ge bostadspolitiken en generell karaktär och undvika de riktade satsningar som präglat 1930-talet. Den bostadspolitiska målsättning som etablerades då låg fast i över fyra decennier. 1967 formulerades den så här:

> Samhällets mål för bostadsförsörjningen bör vara att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader.[2]

Den bostadssociala utredningen lade fram sina slutbetänkanden 1945 och 1946. För att öka bostadsproduktionen samt höja standarden i bostadsbeståndet förordades ett utvidgat och fördjupat offentligt engagemang. Staten bedömdes som bäst lämpad att stå för kreditgivningen till byggandet och kommunerna bäst lämpade för att ta bostadsförsörjningsansvaret. För det sistnämnda var organiseringen av allmännyttiga bostadsbolag samt förmedling av statliga lån centrala uppgifter. Medan Länsbostadsnämnderna som statliga organ runt om i landet svarade för utlåningen, kom Bostadsstyrelsen, som 1948 ersatte Statens egnahemsstyrelse och Statens bostadslånebyrå, att sköta utbetalning och avisering. Inom bara några år kom närmast all produktion av lägenheter att involvera någon statlig långivning. Målen med bostadspolitiken låg fast under lång tid, men betoningen låg på lite olika delar. Förutom statliga bostadslån och räntebidrag i form av räntegarantin har den svenska bostadspolitiken omfattat ytterligare två stödformer: bostadsbidrag[3] och ränteavdrag[4] vilka omnämns här men inte behandlas vidare i framställningen.

Bostadsfinansieringen som del av den totala kreditgivningen i Sverige

Det växande bostadsbyggandet i Sverige under efterkrigstiden gjorde bostadsfinansiering till ett dominerande inslag på kreditmarknaden från 1940-talet till tidigt 1970-tal. Det skulle kunna uttryckas som att bostadspolitiska mål kan förklara de regleringar som präglat hela kreditpolitiken. Fram till 1980-talet stod bostadsbyggandet för cirka 25 procent av de totala investeringarna i Sverige. Ökningstakten var hög, ibland snabbare än bruttonationalproduktens. Här är bostadsinvesteringarnas andel av BNP under några nedslagsår i perioden fram till 1980-talet:

År	1950	1965	1970	1980
Bostadsinvesteringarnas andel av BNP (%)	5,3	6,9	5,6	4,8

Tabell 1. Toppnoteringen 1965 speglar starten på miljonprogrammet. 1970-talet präglades av en långsam tillbakagång i oljekrisernas spår. Källa: SOU 1981:104, *Statliga lån eller kreditgarantier*, Bilaga 2, ”Effekter på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadskrediter”.

Det var inte bara bostadsbyggandets stora omfattning som skapade en finansieringsproblematik där mycket kapital krävdes, utan också dess karaktär av långsiktig investering. Även sociala hänsyn bidrog till krav på mer lånefinansiering och mindre egenfinansiering.[5]

År 1951 infördes en fullmaktslag som gav Riksbanken möjlighet att införa räntereglering. Lagen kom att användas som ett stöd, eller påtryckningsmedel, för att nå överenskommelser med bankerna om räntesättning och prioritering av kreditgivning till vissa sektorer, särskilt byggsektorn. I april 1955 höjde den nytillträdde riksbankschefen Per Åsbrink diskontot med en procentenhet, från 2,75 till 3,75 procent, åtföljt av en höjning av räntan på bostadsobligationer från 3,5 till 4,5 procent.[6]

År 1955 infördes ett tak för bankernas utlåning till annat än bostäder. 1957 genomfördes ytterligare en räntehöjning, och i samband

med den togs utlåningstaket bort. Statens kostnader för räntegarantin steg från 0,6 procent av statsbudgeten 1956/57 till 1,5 procent 1961/62,[7] och statens kapitalfordran för utestående bostadskrediter mer än fördubblades från cirka 5 till 11 miljarder kronor.[8]

Med tillkomsten av ATP-systemet och AP-fonden ökade det totala sparandet i Sverige. Fonden fick omgående stor betydelse för bostadsfinansieringen eftersom den förvärvade cirka 30 procent av bostadsobligationerna, vilket ökade till 50 procent 1963. Bostadspolitikens restriktioner på kreditpolitiken ökade ytterligare 1964 i och med miljonprogrammet. En särskild överenskommelse träffades med bankerna, som innebar att de åtog sig att lämna byggkreditiv för alla projekt som var berättigade till statliga lån. Riksbanken garanterade å sin sida att bostadskreditinstituten skulle få tillstånd att emittera obligationer i motsvarande utsträckning.[9]

Bostadspolitiken och kreditpolitiken kom också att mer formellt samordnas. Ett steg i den riktningen var att riksdagen började fatta beslut om särskilda ramar för de statliga bostadslånen för innevarande år samt de två påföljande åren för att underlätta bostadsbyggandets planering. Vintern 1966/67 satt finansministern med vid förhandlingarna när en liknande överenskommelse med bankerna träffades. Därefter bildades Delegationen för bostadsfinansiering (DFB), en arbetsgrupp med tjänstemän från Finansdepartementet, Bostadsdepartementet, Bostadsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen och Riksbanken. Delegationen skulle förhandla med bankerna om finansiering av aktuella byggprojekt och stämma av olika konkreta mål för produktionen. Perioden 1967–1972 var miljonprogrammets toppår: då färdigställdes över 100 000 bostäder per år.[10]

Inför miljonprogrammet upplevdes från politiskt håll ett behov att se över statens bostadskreditsystem. Det befarades att en splittring av hyresmarknaden riskerade uppstå där nybyggda lägenheter skulle bli dyrare att bo i än gamla, en ”slumpartad prisdifferentiering på likartade nyttigheter” – och en parlamentarisk utredning, Bostadspolitiska kommittén, tillsattes 8 november 1963.[11] Resultatet blev att

ett mer intrikat system med paritetslån infördes 1968. Det skulle bli fritt från subventioner genom att kapitalutgifterna för byggprojekt fördelades över tiden. Nybyggda bostäder fick låga kostnader initialt som räknades upp successivt med ett paritetstal.[12] Systemet gick dock inte att få att fungera i praktiken med hög inflation och höga räntor, särskilt inte när det fanns en politisk ovilja att låta hyror räknas upp med inflationen. En annan komplicerande faktor var att det statligt subventionerade bostadsbyggandet bestod av två relativt olika delar: flerbostadshus med hyresrätt och småhus med äganderätt. Inflation och ränteläge riskerade att ge väldigt olika konsekvenser kostnads- och egendomsmässigt för de boende.

Vid mitten av 1970-talet övergavs paritetslånen och ett nytt, återigen subventionsbaserat system för bostadsfinansiering infördes som byggde på bostadslån och räntebidrag. Den statliga långivningen ökade därigenom kraftigt, vilket upplevdes som ett problem inte minst med tanke på att medlen gick direkt över statsbudgeten. Ett behov av att åtminstone avlasta statsbudgeten från bostadslånen identifierades men även andra problem uppmärksammades.[13]

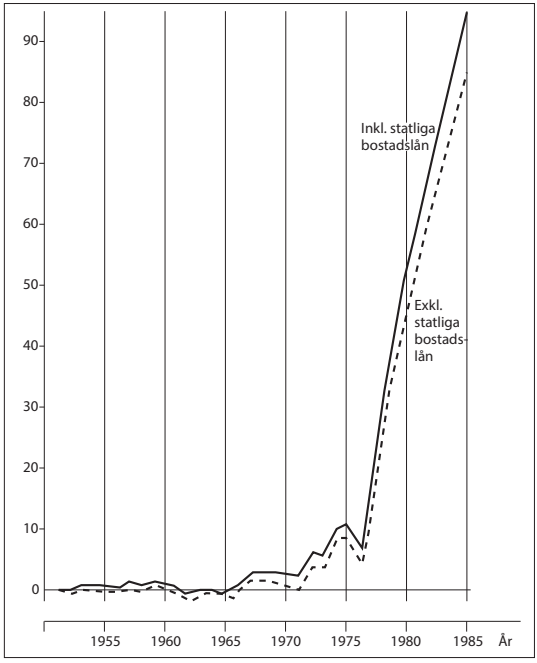
Den ekonomiska krisen och den nya socialdemokratiska regeringen

Den 19 september 1982 vann Socialdemokraterna valet. Den nya regeringen stod inför akuta ekonomiska problem när marknaderna började spekulera i hur den fortsatta ekonomisk-politiska utvecklingen skulle se ut; valutaflödet ur landet ökade. Socialdemokraterna hade dock haft fokus på ekonomin flera år innan valet och förberett åtgärder. Inte minst var det en yngre generation ekonomer som skött planeringen.[14] Redan innan regeringen formellt tillträtt valde den det mest radikala alternativet: en kraftig devalvering. Bakgrunden var att både investeringsnivåer och vinstnivåer i näringslivet ansågs vara för dåliga och dess konkurrenskraft internationellt otillräcklig. Därtill var sysselsättningen, det som Socialdemokraterna såg

som viktigast, otillfredsställande. Devalveringen skulle fungera som ett alexanderhugg och i ett slag förbättra lönsamheten och konkurrenskraften – de extra resurserna skulle näringslivet kunna använda expansivt till nyanställningar och investeringar. Allt detta fordrade ytterligare åtgärder för att underlätta investeringar, ge viss kompensatorisk rättvisa och inte minst säkerställa att effekterna av kostnadsprisförbättringen inte omintetgjordes. Här gällde det att hålla tillbaka kompenserande löneökningar samt minska redan omfattande offentliga utgifter.[15]

Förutom den strukturkris svensk ekonomi genomgick under 1970-talet i spåren av oljeprischockerna var expansionen av den offentliga sektorn snabb och kraftfull: från hälften till två tredjedelar av BNP mellan 1975 och 1982. Statens tillväxt i kombination med näringslivets nedgång, med minskade skatteintäkter, medförde att mycket stora budgetunderskott uppstod.[16] 1982 års budgetunderskott beräknades under våren bli 76 miljarder men under hösten till 90 miljarder. På Finansdepartementet uppmärksammade budgetavdelningen sin nye chef Kjell-Olof Feldt på några områden som slukade mycket pengar och där besparingar ansågs helt nödvändiga: industripolitiken, boende och bygg, statliga bolag och affärsdrivande verk samt jordbrukspolitiken. En sak som var särskilt besvärlig och gav omfattande negativa effekter på statsbudgeten, särskilt i inflationstider, var de automatiska uppräkningarna, indexeringen, av vissa poster. En sådan post var räntebidragen till bostadssektorn. Utgiftsökningarna där ”riskerade att bli mycket kraftiga de närmaste åren”.[17]

Våren 1983 skulle besparingar fördelas mellan regeringsledamöterna och deras departement. Hela 12 miljarder skulle bort, i princip inget departement skonades. De socialdemokratiska statsråden vred sig och kände sig obekväma inför uppgiften trots att de redan fattat principiella beslut om besparingar. Lösningen blev att regeringen överlät besparingarnas fördelning på statsministern och finansministern. För att ta fram och bereda besparingsarbetet tillsattes en grupp statssekreterare: Ulf Larsson från Statsrådsberedningen,



Figur 7.1. Det statliga budgetunderskottet med och utan bostadslån. Faktisk utveckling 1951–1980, prognos 1981–1985, i miljarder kronor. Källa: SOU 1981:104, *Statliga lån eller kreditgarantier*, s. 119.

Bengt K.Å. Johansson från Finansdepartementet, Sture Korpi från Socialdepartementet samt Bengt Owe Birgersson från Bostadsdepartementet. Att statssekreterare från två fackdepartement, eller utgiftsdepartement som Feldt kallade dem, kom med berodde på att dessa departement bedömdes ha den största potentialen för besparingar. Det var önskvärt att konkret se vilka neddragningar som var möjliga där innan övriga besparingar fördelades.[18]

Att flytta bostadslånen från statsbudgeten

För att staten inte skulle behöva låna upp medel till byggkrediter blev Bostadsdepartementets inriktning i regeringens besparingsarbete att se till att den statliga utlåningen till bostadsbyggande, topplånen,

inte belastade statsbudgeten. Att det var en möjlig åtgärd var känt sedan tidigare på Finansdepartementet.

Möjligheten att finansiera bostadslån utanför statsbudgeten hade övervägts flera gånger alltsedan 1970-talets mitt. 1978 hade DFB med Energihushållningsdelegationens bistånd utrett olika alternativ för att flytta energisparlånen från statsbudgeten, och deras förslag var att det skulle inrättas ett statligt upplåningsinstitut som skulle förse Bostadsstyrelsen med de utlåningsmedel de behövde.[19] Förslaget remitterades till riksbanksfullmäktige, där en majoritet bestående av socialdemokrater och riksbankschef Carl Henrik Nordlander avvisade det[20] med hänvisning till att det primärt syftade till att frisera budgetunderskottet.[21]

Ett annat alternativ var att låta befintliga bostadsinstitut sköta både upp- och utlåning av energisparlånen. Idén var att lånemyndighet skulle fatta beslut om statlig garanti för lånen, deras amorteringsvillkor och andra villkor. Det framkom dock att bostadsinstituten krävde rejäla ersättningar för ett dylikt upplägg i form av räntemarginaler och avgifter, mer än vad som ansågs rimligt. Fälldins andra regering avvisade detta förslag som osäkert, komplicerat och orimligt dyrt. Istället infördes ordningen att ge bostadslån även till energibesparingsåtgärder.[22]

Frågan om att flytta ut bostadslånen från statsbudgeten hade åter blivit aktuell 1980, och nu gällde den alla bostadslån. Enmansutredningen Bostadslånekommittén tillsattes, genomförd av centerpartisten Bror Eriksson. Uppdraget var bland annat att belysa administrativa förutsättningar för att enligt kreditgarantimodellen föra över såväl upplåning som utlåning till bostadsinstituten. Utredningen landade trots sin borgerliga utredningsman i att nackdelarna med kreditgarantimodellen var större än fördelarna och det befintliga systemet var att föredra – om än med vissa modifieringar.[23]

Bengt Owe Birgersson blev statssekreterare på Bostadsdepartementet efter regeringsskiftet 1982. Han var disputerad statsvetare och hade arbetat i konstitutionsutskottet sedan 1970-talet. Bostadspolitik

var inte hans fackområde, utan hans avhandling hade varit inriktad på kommunpolitik och han hade lärt känna Hans Gustafsson, som var kommunalminister i den socialdemokratiska regering som avgick 1976. Med Gustafsson som bostadsminister låg valet av Birgersson som statssekreterare nära till hands.[24]

Bland departementstjänstemännen fanns ett antal övervintrare, socialdemokrater som hade tillträtt redan före maktskiftet 1976. De var inga renodlade politiska tjänstemän utan hade fackkompetens inom området bostadspolitik, så beteckningen ”politiska tjänstemän med fackkompetens” kanske är mest rättvisande. Den främsta av dessa var Sune Jussil, civilekonom från Handelshögskolan med lång erfarenhet av bostadsfrågor i departementsarbetet, utredningar och socialdemokratiska idégrupper. Jussil blev Birgerssons närmste tjänsteman och något av en mentor i bostadsfrågor för statssekreteraren.[25]

Jussil hade ingått i DFB, där han samarbetat med vice riksbankschef Erik Karlsson för att försöka lösa den kortfristiga bostadsfinansieringen.[26] Han hade även ägnat sig åt frågan om att lasta av vissa lån från statsbudgeten samt åt den vidare beredningen av Bostadslånekommitténs betänkande efter att den borgerliga regeringen inte förverkligat något kreditgarantisystem. Feldt och Åsbrink kände till hans arbete, och uppdraget att snabbt utforma en lösning för hur man skulle kunna få bort bostadslånefinansieringen från statsbudgeten hamnade naturligen på Jussil.

Erik Åsbrink, ny statssekreterare vid Finansdepartementet, förefaller ha varit en övergripande kontaktperson i ärendet om bostadsfinansieringens avlastning.[27] Det inrättades också ett system där en bestämd tjänsteman på Finansdepartementets budgetavdelning hade ansvar för kontakten med varje departement. För Bostadsdepartementets del var denna tjänsteman civilekonomen Jan Landahl. Jussil korresponderade flitigt med både Åsbrink och Landahl för att finna en lösning för de statliga bostadslånen.

I en promemoria 1983 drog Jussil slutsatser av de senaste årens förslag och betänkanden och gjorde en bedömning om vägen framåt.

Bild 7.2. Bostadsminister Hans Gustafsson tar emot namnunderskrifter 1984 från Inga-Lill Johansson, representant för Hyresgästföreningen Östra Östergötland. Bildkälla: John Wahlbärj, Arbetarrörelsens arkiv och bibliotek (1984).

Remissinstanserna hade varit splittrade i synen på ett kreditgarantisystem, en del krävde fortsatt utredning. Därtill hade de borgerliga regeringarna och deras utredare vid två tillfällen 1976–1982 sagt nej till ett kreditgarantisystem. Med bakgrund av detta menade Jussil att det borde vara ”helt uteslutet att en socialdemokratisk regering på allvar skulle börja överväga ett kreditgarantisystem”.[28] Istället såg han framför sig ett statligt upplåningsinstitut. Med ett sådant behövde de administrativa rutinerna inte förändras mer än marginellt. Förhandlingar om räntor och avgifter, den stora stötestenen vid ett kreditgarantisystem, behövdes inte. En arbetsgrupp hade undersökt de kreditpolitiska frågorna och kommit fram till att ett instituts bostadsobligationer skulle kunna placeras på kreditmarknaden.[29]

Arbetet med att författa en proposition för att förverkliga ett statligt bostadslåneinstitut hade redan inletts.[30] Målet var att upplåning vid sidan om statsbudgeten skulle komma igång redan vid årsskiftet 1983/84.

Propositionen

Den 15 december 1983 lade regeringen Palme II fram proposition 1983/84:90, *Om ändrade former för finansiering av bostadslån m.m.* I propositionen föreslogs att det skulle inrättas ett av staten helägt kreditaktiebolag med uppgift att låna upp de medel som krävdes för den statliga bostadslånegivningen på den prioriterade kreditmarknaden.[31] Därtill föreslogs en ändring av amorteringsvillkoren för de statliga bostadslånen för nybyggnad av flerfamiljshus. Den nya ordningen skulle gälla från 1 juli 1985.[32]

Föredragande för propositionen var bostadsminister Hans Gustafsson och finansminister Kjell-Olof Feldt, och deras propositionstexter presenterades i två bilagor.

Bilagan från Bostadsdepartementet innehöll en genomgång av det statliga bostadsfinansieringssystemet och på vilka sätt det skulle modifieras. Bostadslånekommitténs bedömningar och reflektioner kring kreditgarantimodellen presenterades. Bottenlåneinstitutens väl tilltagna ersättningsanspråk hade av departementet undersökts vidare och det hade framkommit, meddelade Gustafsson, att instituten var beredda att inte kräva mer betalt än vad statens upplåningskostnader uppgick till idag. Det var något annat som gjorde att bostadsministern inte ville föreslå kreditgarantimodellen utan istället låta bilda ett statligt kreditaktiebolag för att sköta upplåningen: bostadskreditmarknadens struktur skulle kunna förändras i framtiden och då vore det inte bra om samma aktör stod för både bottenlån och topplån, oavsett om denna aktör var instituten eller staten. Eventuella administrativa fördelar med en koncentration avfärdades som marginella. Staten borde allmänt behålla möjligheten

att direkt styra utlåningen.[33] Det framgick inte hur bostadsministern tänkte sig att marknadsstrukturen skulle förändras i framtiden, bara att den kunde göra det.

Kanske får man tolka det som att regeringen redan vid denna tidpunkt övervägde ytterligare förändringar av bostadspolitiken och den statliga bolånegivningen. Att inrätta ett statligt kreditinstitut skulle också vara den administrativt minst krävande lösningen. För att motivera idén att bostadslånen borde flyttas ut ur statsbudgeten hänvisade man till remissvaren från Riksbanken och Riksgäldskontoret. Riksbanken hade anfört starka kreditpolitiska skäl och bland annat pekat på att likviditetsstyrningen av samhällsekonomin skulle underlättas om bostadslån skedde mot bostadsobligationer istället för mot mer likvida statsobligationer. Riksgälden hade menat att internationella jämförelser av statsskulden skulle bli mer rättvisande eftersom det i andra länder var ovanligt att redovisa långivning över statsbudgeten.[34]

Bilagan från Finansdepartementet var mycket kortare och handlade om det kommande kreditinstitutets upplåningsrätt, egna kapital och organisation. Gällande upplåningsrätten, det vill säga mängden kapital som fick lånas upp av ett kreditinstitut, så brukade en dylik räknas ut som produkten av det egna kapitalet och en multiplikator. Bottenlåneinstituten hade en multiplikator på 50, men eftersom detta institut skulle ge topplån med sämre säkerhet föreslogs en multiplikator på högst 25 gånger kapitalbasen. Med staten som ensam ägare till kreditinstitutet borde staten ställa ut en garantiförbindelse som säkerhet för obligationsupplåningen. Storleken skulle avgöras av kapitalanskaffningsbehovet och föreslogs bli en miljard kronor. Institutets egna kapital föreslogs bli 50 miljoner kronor. Även andra sätt att anskaffa medel till kreditinstitutet borde tillåtas, exempelvis reverslån, kredit i räkning och förlagslån.[35]

När det gällde kreditinstitutets organisation borde det drivas som ett helägt statligt aktiebolag, ett kreditaktiebolag. Det konstaterades att som aktiebolag skulle institutet få en självständig ställning, vilket

inte hindrade att det följde ”av statsmakterna utfärdade riktlinjer för bostadspolitiken och kreditpolitiken”.[36] Bolaget borde vidare ”eftersträva en tillfredsställande förräntning av det egna kapitalet”, men något krav på aktieutdelning till staten skulle inte ställas. Istället menade finansministern att det räntepåslag om 0,25 procent som bolaget enligt förslaget skulle få ta ut skulle användas för att bygga upp reserver, i den mån pengarna inte behövdes för att finansiera den löpande verksamheten. Enligt ett enkelt överslag skulle en årlig utlåning om 8 miljarder kronor generera en avsättning till bolagets reserver om cirka 300 miljoner kronor efter fem år.[37]

Sedan kom riktigt intressanta skrivningar om vad bolaget skulle göra och inte göra. Bolagets verksamhet skulle koncentreras till upplåningssidan och upplånade medel ”lånas ut i enlighet med de lånebeslut som fattas av länsbostadsnämnderna”. Liksom tidigare skulle nämnderna och Bostadsstyrelsen ha hand om utlåningen och förvalta lånen, vilket innebar att Bostadsstyrelsens organ skulle sköta alla åtgärder som rörde lånebesluten samt avisering och indrivning av fordringar från låntagarna. De skulle även företräda bolaget juridiskt samt bevaka dess rättigheter. Vidare hette det att ”några förändringar är inte avsedda vad gäller befogenheterna för bostadsverkets organ att avskriva och efterge fordran på bostadslån. Låntagarens möjlighet att föra talan mot beslut rörande bostadslån kvarstår.”

”Bolagets verksamhet kommer följaktligen i allt väsentligt att vara koncentrerad till upplåningssidan”, underströk Feldt, och fortsatte:

> Det ankommer inte på bolagets ledning att gå in i enskilda låneärenden eller på annat sätt styra den långivning och förvaltning av lån som bostadsverkets organ svarar för i enlighet med gällande författningar och anvisningar av bostadsstyrelsen.[38]

Bolaget skulle ledas av en styrelse och en verkställande direktör. ”Utformningen av organisationen i övrigt bör ankomma på styrel-

sen och verkställande direktören. Med de uppgifter institutet avses få kommer behovet av personella resurser att bli litet."[39]

Propositionen avslutades med en tidtabell: det nya bolaget borde inrättas under 1984 och svara för de medel som behövdes vid utbetalningarna av de statliga bostadslånen från och med 1 juli 1985, det vill säga att den nya finansieringsordningen skulle gälla från budgetåret 1985/86.

I internationell jämförelse är statligt ägda kreditinstitut utformade för olika speciella syften inget ovanligt. Det första inrättades i Italien 1929 och i Chile tillkom dylika 1939. Ofta förekommer de inom områden där kapitalmarknaderna inte har ansetts räcka till. Just bostadsbyggande och jordbruk är vanliga sektorer för statliga kreditinstitut men på många håll har staten även velat ha ett finger med i spelet i tillverknings- och industriella sammanhang.[40]

Darr på manschetten vid SBAB:s grundande och uppstart

När det senhösten 1984 drog ihop sig till beslut om grundandet av SBAB uppstod vissa dubier kring upplägget med energisparlånens överföring till det nya bolaget och bolagets obligationer. I november 1984 uttryckte Jussil dessa farhågor i en PM. För att det nya kreditaktiebolagets obligationer skulle anses riskfria krävdes goda säkerheter, och här uppstod problem med bostadslånen för energibesparande åtgärder: säkerheterna för dem var "avsevärt sämre" än för andra lån. Jussil oroade sig för att marknaden inte skulle vilja köpa bolagets obligationer eller kräva andra villkor med hänvisning till den dåliga säkerheten, och han önskade sig någon form av särskild åtgärd rörande energisparlånen från regeringens sida. Han skisserade två alternativ: att de här lånen skulle få ligga kvar inom statsbudgeten eller att staten skulle upprätta en statlig garantiförbindelse gentemot SBAB om att betala eventuella förluster.[41] Dessa önskemål föll inte i god jord hos Finansdepartementet.

I ett internt brev till kontaktman Landahl gav en tjänsteman vissa synpunkter på Jussils PM. ”Ett huvudskäl för att införa det nya institutet var just att undvika kreditgarantier”, konstaterade brevskrivaren, så att införa dylika redan från starten vore direkt olämpligt. Säkerheten för energilånen var lika bra eller dålig som för många bostadslån som hade beviljats utifrån produktionskostnader och inte marknadspris: ”Ett hus som inte går att hyra ut är precis lika dyrt att bygga som ett hus som går att hyra ut.”[42]

Landahl skrev till Jussil om hur Finansdepartementets budgetavdelning istället ansåg att förlusttäckningen i det nya kreditinstitutet skulle utformas: i första hand skulle de förlusttäckningsfonder som institutet successivt byggde upp utnyttjas, i andra hand institutets aktiekapital intill gränsen där en likvidationsbalansräkning måste upprättas enligt aktiebolagslagen och i tredje hand statens garantiförbindelse om en miljard kronor.[43] Jussil svarade statssekreterare Åsbrink, som utsetts till SBAB:s förste styrelseordförande, en vecka senare. Det han främst ville avhandla var Landahls plan att institutet skulle förbruka så mycket av sitt aktiekapital att man nådde gränsen för där likvidationsbalansräkning enligt aktiebolagslagen måste upprättas. Istället, menade Jussil, borde SBAB anmäla behov av aktieägartillskott litet innan gränsen var på väg att nås. Han skriver:

> Innebörden av Fi/Ba:s uppfattning är att förlusttäckning sker först när bolagets förluster är 33 milj. kr, dvs när två tredjedelar av aktiekapitalet är förbrukat. Det är orimligt.[44]

Jussil föreslog en något modifierad lösning:

> Med hänsyn till energilånen, bör förlusttäckning ske under det första och andra verksamhetsåret om bolagets eget kapital minskar och om denna förlust är hänförlig till energilånen.[45]

Sune Jussil chef för nytt kreditinstitut

Ska låna upp 8,5 miljarder till statliga bostadslån

Regeringens byggexpert Sune Jussil, 45 år, med tjugo års erfarenhet av bostadsfinansiering, blir chef för det helt nybildade statliga kreditinstitutet som preliminärt fått namnet Statens Bostadsfinansiering AB.

Det nya institutet tar över den upplåning till statliga bostadslån som tidigare gått via statsbudgeten och handlagts av Riksgäldskontoret.

Sune Jussil blir därmed ansvarig för en årlig upplåning på runt 8,5 miljarder kr. Samtidigt minskar budgetunderskottet med motsvarande summa.

"Vi rensar statsbudgeten från en låneverksamhet som egentligen inte hör dit", kommenterar Sune Jussil, som själv suttit med i den delegation som initierat institutets tillkomst.

"Vi ska gå ut på den prioriterade sektorn på kapitalmarknaden och ge ut bostadsobligationer på samma villkor som de redan befintliga bottenläneinstituten."

Kortare amortering

Därmed blir Statens Bostadsfinansiering det fjärde kre-

Sune Jussil, 45 år, socialdemokrat och veteran när det gäller bostadsfinansiering, är nybliven chef för Statens Bostadsfinansiering AB. Han får ansvaret att årligen låna upp 8,5 miljarder kr.

Bild 7.3. Sune Jussil blev SBAB:s förste vd efter att som ämbetsman ha spelat en central roll i etableringen av det nya bolaget. Bildkälla: *Dagens industri*, 11 januari 1985.

Dock menade Jussil att frågan kunde anstå något och att den borde diskuteras ”i lugn och ro” någon gång i början av 1985.[46] SBAB bildades 10 december 1984 och fyra dagar senare blev Jussil dess första anställda, tillika dess vd.[47] Frågan om förlusttäckning av energisparlånen sköts på framtiden.

Episoden illustrerar att Jussil redan innan bolaget hade bildats hade börjat identifiera, och identifiera sig med, dess intressen.[48] Likaså att tjänstemännen på Finansdepartementet inte delade hans bekymmer samt att det fanns en medvetenhet om att det förekom problem med hela lånestocken av myndighetsbeslutade lån. Det byggdes bostadshus som inte gick att hyra ut; de byggdes där de inte behövdes.

Sune Jussil blev SBAB:s vd direkt efter att han utrett och förberett bolagets grundande. Enligt egen utsago närmast påtvingades han jobbet av Kjell-Olof Feldt och Ingvar Carlsson.[49] Styrelseordförande var Erik Åsbrink, som emellertid lämnade posten efter ett år, i november 1985, när han utsågs till ordförande i riksbanksfullmäktige.[50] Han efterträddes av Jan O. Karlsson, statssekreterare i Finansdepartementet.

En skrivelse från december 1984 visar hur SBAB:s verksamhet var tänkt att fungera. Två saker stod i fokus: utlåning och upplåning. Beträffande utlåning var den rådande ordningen att bostadslånen utbetalades löpande, i stort sett varje vardag beroende på när lånehandlingarna var klara. Den ordningen sågs som önskvärd men krävde att det alltid fanns en stor mängd tillgängliga medel på ett konto, och ur likviditets- och lönsamhetssynpunkt kunde den sannolikt ”inte behållas”.[51]

Det här kan ses som indikativt. I en verksamhet som drevs i bolagsform fanns automatiskt en bakomliggande önskan att effektivisera och åstadkomma bättre lönsamhet – en kontrast mot det bostadspolitiska systemets andra delar, där regelefterlevnad och myndighetstänkande var rådande.

Relativt snart gjorde SBAB propåer om att få kreditpröva de lån de skaffade fram medel till. Det gick inte regeringen med på.[52] Den ordning som fastställts i propositionen låg fast.

Den svenska statliga bostadslånegivningen under 1980-talet gick från en svag start till ökande från och med decenniets mitt och kulminerade vid 1990 efter ett par års stark ökning. Det visade sig dock vid en senare granskning att byggandevolymerna per capita med statliga lån blev störst i glesbygd och på mindre orter där boytan per person redan var störst – alltså närmast det omvända mot den ekonomiska utvecklingen och befolkningstillväxten. Och det var där kreditförlusterna 1993 skulle komma.[53]

SBAB ger sig ut på den konkurrensutsatta marknaden

I en rapportskrift från SBAB i maj 1990, huvudsakligen författad av Sune Jussil, fanns ett avsnitt betecknat ”Framtidsutsikter”. Där behandlades den ökande internationaliseringen av kreditmarknaden, som enligt Jussil i stor utsträckning berörde SBAB. Särskilt för att kunna sälja obligationer till låg ränta var det viktigt för bolaget att ha tillgång till många marknader. Även nya internationellt beslutade kapitaltäckningsregler skulle bli betydelsefulla eftersom bolagets behov av ”ett avsevärt utökat eget kapital” krävde en fortsatt hög vinstnivå.[54] Sedan kom det riktigt intressanta:

> På längre sikt kan ytterligare ändringar komma att ske. En sådan ändring är att också utlåningen kan komma att ske i konkurrens med andra bostadsinstitut. Då behöver SBAB kunna lämna också bottenlån och räntelån, om sådana blir aktuella i Sverige.[55]

Det var första gången det nämndes offentligt att SBAB gjorde sig beredda att kliva ut på den konkurrensutsatta marknaden. Men det framställdes som något relativt avlägset.

Framtiden kom dock snabbt. Bakgrunden var att den socialdemokratiska regeringen arbetade på en större skattereform, som klubbades igenom och infördes 1990–91 tillsammans med Folkpartiet. Inför denna så kallade ”århundradets skattereform” genomfördes utredningar av främst inkomstbeskattning, företagsbeskattning och indirekt beskattning men även bostadsfinansieringssystemet.[56] En anledning var att ”olikheter i skattereglernas utformning för skilda ägarkategorier”[57] gjorde att man kunde ifrågasätta om bostadsstödet i det befintliga systemet verkligen medförde neutrala ekonomiska villkor. Det man ytterst önskade var att människor skulle ha likartade boendekostnader oavsett upplåtelseform, bostadens ålder samt var i landet bostaden låg. Efter en förstudie vid Bostadsdepartementet tillsatte regeringen Carlsson II i juni 1989 en särskild utredare för att genomföra en snabbutredning.

Utredaren var Bengt Owe Birgersson, nyss avgången statssekreterare på Bostadsdepartementet. Resultaten presenterades i september 1989 i SOU 1989:71, *Ny bostadsfinansiering.* Birgersson avfärdade det problem för sektorn som mest figurerat i debatten: den akuta bostadsbristen. Han menade att som en följd av allt efterkrigstida byggande, inklusive miljonprogrammet, hade Sverige nu kanske världens högsta bostadsstandard. Det bodde i snitt 2,17 personer per bostad, 65 procent av beståndet var byggt efter 1960 och bostäderna var rymliga och välutrustade. Det var ”uppenbart att bostadstillgången idag nära svarar mot ett långsiktigt behov av bostäder”.[58] Istället fokuserade Birgersson på att statligt stöd skulle vara likartat oavsett upplåtelseform och boendekostnader (neutralitet) samt att inflationstakt och räntenivåer inte skulle ha snedvridande inverkan. Han tog också upp problemet med paritet, det att bostadsutgifterna mellan årgångar skulle vara likartad och problemet med att statens kostnader för systemet skenade på grund av exempelvis automatiska uppräkningar.

Birgersson föreslog ett system med en grundsubvention som skulle ges till byggande av hyreshus och bostadsrättshus. Den skulle bestå i ett 30-procentigt räntebidrag och motsvara vad egnahemsägare fick i form av skattereduktion genom underskottsavdrag för att åstadkomma neutralitet mellan upplåtelseformer. Men det befintliga systemet gav vid tillfället en närmast 75-procentig subvention av kostnaderna för ett nybyggt hus. En så stor minskning av stödet riskerade att tvärt bromsa upp byggandet och Birgersson föreslog två alternativa lösningar till detta problem. Den första var ett räntebidrag likt det egnahemsägare fick, som kunde avtrappas snabbare än befintliga ränteavdrag. Det löste dock inte problemet att hus av olika ålder fick olika kostnadsbild, och hindrade inte heller fastighetsägaren från att kapitalisera subventionen.

Den andra lösningen var räntelån. Fastighetsägare skulle erbjudas ett låneupplägg som fördelade nybyggnadskostnaderna över tid och gjorde dem mer lika varje år. Det skulle lösa paritetsproblemet och

dessutom göra det svårare att kapitalisera subventionen. Birgersson medgav att detta alternativ var behäftat med pedagogiska problem, att många i den svenska bygg- och bostadsbranschen var skeptiska till system som initialt ökade skulden och som inte krympte värdet på skulden kraftigt med inflationen efter ett antal år, men det var ändå det alternativ han rekommenderade. Det förslaget skulle också medföra störst besparing för staten. SBAB:s tänkta roll i ett sådant system var, förutom att ge bottenlån och topplån i konkurrens, att även vara det låneinstitut som såg till att räntelån kunde erhållas av alla som ville ha dylika i hela landet och inte bara i orter med en mer aktiv fastighetsmarknad.

Utredningen nämnde överhuvudtaget inte att förslaget innebar att de statliga bostadslånen som funnits i decennier skulle upphöra, liksom hela det system med länsbostadsnämnderna i centrum som byggt upp detsamma. Länsbostadsnämnderna, som var i viss omvandling sedan Bostadsstyrelsen slagits samman med Planverket två år tidigare och utlokaliserats till Karlskrona, skulle bli kvar trots att de inte längre behövdes för att besluta om statliga bostadslån, men få mer begränsade uppgifter.[59] Konsekvenserna av att avskaffa de statliga bostadslånen var att avskaffa myndighetsbeslutade lån, lån som inte kreditprövades. När kreditinstituten tagit över hela långivningen skulle alla lån till nybyggnation kreditprövas vilket innebar en inbyggd marknadsbedömning: skulle det tilltänkta objektet gå att sälja eller hyra ut?

Det förefaller dock inte som att utredningen ville se mer av marknad generellt; resonemangen om neutralitet mellan upplåtelseformer och paritet mellan årgångar uppehöll sig vid tillvägagångssätt och konstruktioner som skulle förhindra att inflationen, och de flesta andra faktorer, påverkade boendekostnaderna. Det är svårt att beskriva det på annat sätt än att marknadsmässiga styrmekanismer skulle ges minimalt utrymme. När det gällde kreditförsörjningen, däremot, såg man gärna att olika institut anskaffade kapital från olika ställen, exempelvis från utlandet efter valutaavregleringen, och

att pengar till bostadssektorn blev billigare tack vare konkurrens och marknadsmekanismer.

Efter remissbehandling och visst vändande och vridande på Bostadsdepartementet presenterade regeringen Carlsson II i oktober 1990 proposition 1990/91:34, *Om ny bostadsfinansiering m.m.* Propositionen följde utredningens förslag om omläggning från ett räntebidrag till ett räntelån relativt nära, med vissa modifikationer utifrån remissvar.[60] En sådan var en möjlighet till realräntebidrag för att ge låntagare ett extra skydd vid stora svängningar i realräntor och inflationstakt, en annan var att skuldökning och lånetider begränsades.

Därtill ville regeringen inte att SBAB skulle ha någon särskild skyldighet att tillhandahålla räntelån. Bostadsministern menade att det långsiktigt bara fanns en rimlig lösning när det gällde rollfördelningen mellan bostadskreditinstituten i ett räntelånesystem: ”att SBAB i sak jämställs med övriga bostadsinstitut när det gäller lån för bostadsändamål”.[61] Därmed skulle SBAB:s särställning i allt väsentligt försvinna vilket förtydligas: ”SBAB:s nuvarande monopol på viss långivning bör upphöra.” I ett par definierande meningar gav propositionen både svensk bostadskreditgivning och SBAB en ny inriktning för framtiden:

> Villkoren för lån för bostadsändamål, inkl. villkoren för räntelån, bör bestämmas i konkurrens på kreditmarknaden. SBABs fortsatta verksamhet bidrar till att upprätthålla konkurrensen på bostadsfinansieringsmarknaden.[62]

Redan 1990 tilldelades SBAB alltså uppdraget att upprätthålla konkurrens på marknader. Det gjordes samtidigt som regeringen avskaffade de statliga bostadslånen – de lån som SBAB skapades för att sköta upplåningen till. Ett syfte för ett statligt företag försvann och ersattes med ett nytt.[63]

Följdriktigt med idén om att avskaffa SBAB:s särställning meddelade propositionen att en statlig kreditgaranti skulle införas så att alla bostadskreditinstitut skulle kunna ge helhetslån i hela landet, även i eftersatta regioner där kreditriskerna kunde förväntas vara både högre och mer svårbedömda. Det var alltså ungefär samma system som dryftats fem år tidigare och då avförts till förmån för inrättandet av ett statligt kreditaktiebolag.

Propositionen var också tydlig med att det nya lånefinansieringssystemet skulle innebära att de statliga bostadslånen, topplånen, upphörde. Man motiverade avvecklingen av den 1946 tillkomna kreditgivningen med att det tidigare var svårt att få fram krediter, särskilt i sämre riskläge, men att 1980-talets avreglering och omvandling av kreditmarknaden skapat en annan situation.

Långivningen hade också varit förknippad med statliga subventioner till byggandet, vars form man nu avsåg att förändra. Administrativt vore det mer kostnadseffektivt om bolåneinstituten tog sig an objekt i sin helhet, menade man. De skulle få en statlig kreditgaranti för lån över 85 procent av belåningsvärdet.

Bostadsministern ville påskynda övergången till fullständiga lån och föreslog 30 juni 1992 som sista dag för statliga lån. Regeringen ville att SBAB skulle bli en spelare i det nya landskapet, och bolaget fick tämligen omgående börja lämna bottenlån och bygga upp sin organisation för att sköta försäljning och administration. Det här krävde förändringar av bolagets regler, och bostadsminister Ulf Lönnqvist, som tillträtt 1988, hade med Erik Åsbrink, nu budgetminister, kommit fram till att regeringen skulle inhämta riksdagens bemyndigande för att göra detta så att ”bolaget kan marknadsanpassas”.[64] Propositionen berörde inte den förändring det innebar att långivningen hädanefter skulle kreditprövas.

Den statliga bolånegivningen upphör

Av räntelåneförslaget blev det ingenting. Exakt ett år efter att proposition 1990/91:34 presenterats tillträdde center-höger-regeringen Bildt, och redan efter 20 dagar presenterade den proposition 1991/92:56, *Om bostadsbyggandets finansiering år 1992, m.m.* Propositionen var hastigt tillkommen, mycket i syfte att förhindra delar av den omläggning som beslutats året innan, men också för att snabba på nedläggningen av de statliga bostadslånen redan till den 1 januari 1992.[65] Främst var det förslaget om räntelån som skulle bort, eftersom det ansågs kunna ge svårkalkylerbara effekter vid en låginflationsregim. Inte heller realräntebidrag eller skattekompenserande räntebidrag skulle införas. Ett antal krav för att kunna få statligt stöd vid nybyggnation och ombyggnation slopades: markvillkor, kommunal bostadsanvisningsrätt, produktionskostnadsprövning, arealgräns för småhus samt konkurrensvillkor. För att systemet skulle fungera föreslogs istället att räntebidragen skulle bli kvar enligt det gällande systemet. Regeringen anförde att en hastig förändring av räntebidragssystemet vore oförenligt med statens ansvar mot dem som grundat sitt beslut att bygga ett hus på att dessa bidrag fanns. Det gamla systemet skulle inte vara kvar, men förslag om ett nytt system var att vänta 1992.

Propositionen slog fast att de statliga bostadslånen skulle upphöra och tydliggjorde direkt vad det skulle innebära för SBAB:s del: att den särställning bolaget haft på bostadskreditmarknaden upphörde. Istället skulle en statlig kreditgaranti för lån i samma säkerhetsläge som de tidigare statliga bostadslånen införas, likt vad regeringen Carlssons proposition året innan föreslagit. All kreditgivning för nybyggnad och ombyggnad skulle ske i full konkurrens på den allmänna lånemarknaden och där skulle även SBAB delta.[66]

Den borgerliga regeringen bekräftade i stort den tidigare socialdemokratiska regeringens omläggning av bostadspolitiken. Inte heller regeringen Bildts proposition berörde övergången från myn-

dighetsbeslutade till kreditprövade lån. Även om förslagen i stort inte skilde sig alltför mycket mellan de två propositionerna skilde sig tonen och perspektivet, och vissa formuleringar hade tillkommit. Regeringen anlägger återkommande en villaägares eller bostadsrättsköpares perspektiv och vill justera och jämka regler som tidigare givit kommunala bostadsbolag med ett hyresrättsbestånd företräde. Här skymtade en tydligare tro på marknaden fram:

> Bostadsmarknaden står inför stora utmaningar under nittiotalet. Byggkostnaderna har ökat kraftigt och bostadssubventionerna kommer att minskas. Det är nödvändigt med en kraftig avreglering så att producenter och byggherrar kan vända sig till konsumenterna direkt och tillfredsställa marknadens efterfrågan på bostäder. En avreglering är också nödvändig för att åstadkomma sänkta byggkostnader.[67]

I SBAB:s årsredovisning skrev vd Jussil om året som gått:

> Även under 1991 har det skett stora ändringar av förutsättningarna för SBAB:s verksamhet. Den nya regeringen och riksdagsmajoriteten har genom nya beslut bekräftat den stora omläggning av systemet för bostadsfinansiering som beslutades i slutet av 1990. […] En ny statlig kreditgaranti införs för den del av bostadsfinansieringen som tidigare finansierades med lån från SBAB. […] I stort innebär besluten att kopplingen mellan lån och räntebidrag upphör 1992 för nya lån.[68]

Med detta skulle SBAB:s monopolställning komma att upphöra; SBAB:s lån var inte längre nödvändiga för att erhålla räntebidrag. Istället gavs SBAB möjligheten att ”konkurrera fullt ut och på lika villkor” som andra långivare på bostadskreditmarknaden – en möjlighet som bolaget genast tog tillvara.[69]

År 1992 inrättades Statens bostadskreditnämnd (BKN), som mot en avgift skulle tillhandahålla statliga kreditgarantier för topplån.

Avgiften skulle täcka både eventuella förluster och administrativa kostnader, likt ett försäkringsbolag som tillhandahåller en försäkring.[70]

Den statliga bostadspolitikens successiva avveckling

Efter att regeringen Palme tillträtt 1982 i ett bekymmersamt ekonomiskt läge ville den göra något radikalt för att snabbt få Sveriges ekonomi på fötter. Valet föll på en offensiv devalvering av kronan, och i det medföljande paketet av åtgärder för att sanera statens finanser och minska budgetunderskottet identifierades bostadspolitiken som lämplig för besparingar. Kungstanken blev att lyfta bort de statliga bostadslånen ur statsbudgeten och lägga dem på annat håll, vilket förbättrade statsbudgeten med nästan 10 miljarder kronor – även om det mest var ett ”redovisningstricks”, som en hög tjänsteman uttryckte det.[71] Sune Jussil, en av de mest seniora tjänstemännen på Bostadsdepartementet, fick i uppdrag att damma av äldre lösningsförslag och förde fram förslaget om ett helägt statligt kreditaktiebolag som skulle sköta upplåningen av medel med hjälp av bostadsobligationer. En handfull tjänstemän inom Regeringskansliet, de flesta med socialdemokratisk partitillhörighet, var betydelsefulla aktörer i processerna. 1984 inrättades Statens Fastighetsfinansieringsaktiebolag (SBAB) och från juli 1985 skötte bolaget upplåning av medel på obligationsmarknaden. I november samma år avreglerades den svenska kreditmarknaden när Riksbankens lånetak togs bort, vilket snabbt påverkade den statliga bolånegivningen.

SBAB inrättades i huvudsak för att få bort utlåning till byggande ur statsfinanserna, att sminka statsbudgeten. Men som undersökningen visat så fanns det på Bostadsdepartementet och Finansdepartementet en medvetenhet om att statliga bostadslån beviljades för icke behövliga byggprojekt på orter med bostadsöverskott, men det problemet lät man från regeringens håll bero; propositionen 1984 var tydlig med att SBAB inte skulle få kreditpröva lån. Problemet

kanske inte framstod som så besvärande under 1980-talets första hälft, när byggandet var av relativt liten omfattning, men det förändrades efter decenniets mitt.

De statliga bostadslånen hade fått sin form direkt efter kriget. Tanken var att bygga fler och bättre bostäder, och för att åstadkomma detta kunde staten ta på sig risken för bostadsbyggnationsprojekt i det sämre säkerhetsläget, det vill säga topplån. Systemet med statliga bostadslån blev sedan alltmer komplext. Krav ställdes på utformningen av projekt och lånens omfattning berodde på vilken aktör som byggde; kommunalt ägda allmännyttiga bostadsbolag gynnades mest. Bostadslånen kom även att hänga samman med andra delar att statens bostadsstöd, främst systemet med räntebidrag där staten garanterade en viss räntenivå och stod för mellanskillnaden om räntan blev högre. Lånebesluten fattades av länsbostadsnämnder befolkade av ingenjörer som endast beaktade byggprojektens tekniska aspekter. Det här gjorde att lånen i viss mån snedvred byggandet dit lokala politiker ville ha det snarare än dit det behövdes.

SBAB kan ses som startpunkten för nedmonteringen av det statliga bostadslånesystemet, även om dess syfte var mer begränsat. SBAB lyfte bort lånen från statsbudgeten och kom samtidigt att bygga upp en relativt effektiv rörelse. Bolaget uppmärksammade att länsbostadsnämnderna, som fattade beslut om utlåningen, inte gjorde någon ekonomisk kreditprövning av de byggprojekt de lånade ut medel till. SBAB ville kreditpröva lånen men fick inte.

När regeringen Carlsson mot slutet av 1980-talet började skissera på en stor skattereform riktades sökljuset även mot bostadsfinansieringssystemet. Snabbutredningen 1989 kom i huvudsak att handla om rättvisa mellan upplåtelseformer och över tid. I den här processen försvann de statliga bostadslånen, nästan helt utan diskussion.

En fråga som inställer sig är om Bostadsdepartementet och regeringen vid den här tiden uppfattade att det var färdigbyggt i Sverige och att det inte längre fanns behov av statlig riskavlastning från byggherrar. I utredningen fanns skrivningar om att det inte rådde

bostadsbrist i Sverige och att landets bostadsstandard var bland de högsta i världen. Händelseutvecklingen på området under 1980-talets andra hälft kan tolkas som att kreditmarknadsavregleringen gav möjligheter att förändra bostadsfinansieringssystemet och att det med planer på en skattereform uppstod ett visst tryck att göra det då förutsättningar som inte förelegat under decenniets första hälft nu fanns.

I regeringen Carlsson II:s proposition 1990 gavs en förklaring till avvecklingen av de statliga bolånen: när de infördes var det svårt att erhålla krediter för bostadsbyggande, särskilt i sämre säkerhetslägen, men efter kreditavregleringen 1985 fanns inte längre det problemet. Istället för statliga bolån skulle ett system med statlig kreditgaranti för bostadsbyggande införas, och den garantin skulle alla kreditinstitut komma i åtnjutande av.

Den utveckling som ägde rum under 1980-talet inom den svenska bostadspolitiken och då särskilt bostadsfinansieringen med de statliga bostadslånen som presenteras här har onekligen vissa likheter med Vivien A. Schmidts analys av utvecklingen av den franska ekonomiska styrningen under samma tid. Det är gradvisa förändringar som äger rum inom institutionella strukturer. Det var också befintliga politiska eliter som genomförde förändringar i system de själva en gång skapat, här socialdemokratiska högre tjänstemän, vilket borgade för en maktmässig kontinuitet.[72]

När de statliga bostadslånen upphörde var det ingen som verkar ha tänkt sig lägga ner SBAB. Istället fick bolaget ny roll: att bidra till konkurrensen på bolånemarknaden. Tanken att SBAB skulle sätta press på de stora aktörerna bekräftades av regeringen Bildt 1991. År 1993 gjordes medskicket att bolaget på lite sikt borde säljas.[73] Center-höger-regeringen Bildts propositioner 1991–1993 innehåller formuleringar om bolaget som framhäver marknaden, men som den här texten visat var bolaget snarare resultatet av en grå reform. Kanske var den väl försiktig, den räddade inte de statliga bostadslånen. Men det kanske aldrig var meningen.

Forskningen som det här kapitlet bygger på har finansierats av Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse.

Noter

1 Peter Englund, ”Bostadsfinansieringen och penningpolitiken”, i *Från räntereglering till inflationsnorm: Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990*, red. Lars Werin & Peter Englund (Stockholm, 1993), s. 167.
2 Prop. 1967:100.
3 SOU 1982:58, *Bostadsbidragen: Betänkande av bostadsbidragskommittén*.
4 Före 1981 beskattades arbetsinkomster och kapitalinkomster lika. Det var då möjligt att dra av räntor helt samtidigt som inflationen urholkade bostadslånet. Ett par ekonomiforskare uttryckte det som att folk ”fick betalt för att bo”. Bo Sandelin & Bo Södersten, *Betalt för att bo: Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden* (Stockholm, 1978).
5 SOU 1981:104, *Statliga lån eller kreditgarantier*, Bilaga 2, ”Effekter på kreditmarknaden och statsbudgeten av ett kreditgarantisystem för bostadskrediter”.
6 Diskontot var Riksbankens officiella räntesats och fastställdes av Riksgäldskontoret varje kvartal. Det var normerande för kreditinstitutioners in- och utlåningsräntor. 2002 ersattes diskontot av en referensränta.
7 Englund, ”Bostadsfinansieringen”, s. 159ff.
8 SOU 1966:44, *Bostadspolitiskt kreditstöd*, s. 45.
9 Se Frida Östman, ”Regimskifte på den svenska bolånemarknaden”, paper presenterat på Svenska Ekonomisk-historiska mötet 5–7 mars 2009 i Uppsala; Hans Sjögren, *I takt och otakt med tiden: Stadshypotek mellan marknad och politik* (Stockholm, 2002).
10 Englund, ”Bostadsfinansieringen”, s. 162ff.
11 Kommitténs betänkande var SOU 1966:44.
12 *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, planering och byggande under 130 år* (Karlskrona, 2007), s. 80.
13 Se exempelvis Rolf Eriksson, *Årskostnadsorienterat lånesystem: De statliga bostadslånereglernas påverkan på byggnaders kostnader* (Stockholm, 1980).
14 Henrik Malm Lindberg & Stig-Björn Ljunggren, *Från jämlikhet till effektivitet: Om lärande socialdemokrati under 1980-talet* (Stockholm, 2014), s. 64ff.
15 Kjell-Olof Feldt, *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990* (Stockholm, 1991), s. 68ff.
16 Lennart Schön, *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel* (Stockholm, 2000).
17 Feldt, *Alla dessa dagar*, s. 79.
18 Ibid., s. 136ff.
19 Energibesparingslån infördes genom proposition 1974:69 mot bakgrund av oljekrisen 1973. Regeringens avsikt var att genom särskilda subventionerade lån stimulera investeringar i energibesparande åtgärder.

20 CfN, SBAB:s arkiv, pärm A, PM *Finansiering av bostadslån utanför statsbudgeten* av Sune Jussil, 1983-01-28, s. 1f. SBAB:s arkiv vid Centrum för Näringslivshistoria (CfN) är oförtecknat. Men en hel del av materialet sitter i några pärmar som jag betecknat A, B osv.
21 CfN, SBAB:s arkiv, pärm A, PM *Beredningen av bostadslånekommitténs betänkande,* av Sune Jussil, KONFIDENTIELLT 1982-02-25, s. 2.
22 CfN, SBAB:s arkiv, pärm A, PM *Finansiering av bostadslån utanför statsbudgeten* av Sune Jussil, 1983-01-28, s. 1f.
23 CfN, SBAB:s arkiv, pärm A, PM *Finansiering av bostadslån utanför statsbudgeten* av Sune Jussil, 1983-01-28, s. 2; SOU 1981:104.
24 Intervju med Birgersson 2023-10-24.
25 Ibid.
26 Jussil lärde känna Karlsson och behöll kontakten. Intervju med Sune Jussil, 2015-12-09.
27 CfN, SBAB:s handlingar, korrespondens.
28 CfN, SBAB:s arkiv, pärm A, PM *Finansiering av bostadslån utanför statsbudgeten* av Sune Jussil, 1983-01-28, s. 4.
29 Ibid., s. 5.
30 Ibid.
31 Den prioriterade kreditmarknaden avser vanligtvis de sektorer som staten och centralbanken anser som särskilt viktiga för samhällsekonomin och därför bör prioriteras vid allokering av kapital.
32 Proposition 1983/84:90, *Om ändrade former för finansiering av bostadslån m.m.,* s. 2.
33 Ibid., s. 3–8.
34 Ibid.
35 Ibid.
36 Ibid., s. 46.
37 Ibid.
38 Ibid., s. 47. Den här skrivningen framstår i efterhand som nästan profetisk. Förmodligen hade man insett att det skulle ligga nära till hands att vilja bedöma, kreditpröva lån, eller så hade frågan diskuterats under tillblivelseprocessen av propositionstexten.
39 Ibid.
40 Yair Aharoni, *The Evolution and Management of State Owned Enterprises* (Cambridge, Mass., 1986), s. 111ff. Den första offentligt ägda banken anses av Aharoni ha inrättats i Amsterdam 1609.
41 CfN, SBAB:s arkiv, pärm B, PM *Säkerhetsproblem mm för lån till energibesparande*, 1984-11-27, Sune Jussil.
42 CfN, SBAB:s arkiv, pärm B, Brev till Jan Landahl Budgetavdelningen Finansdepartementet från Björn (troligen Björn Jonsson, departementsråd och chef för Finanspolitiska avdelningen vid Finansdepartementet), 1984-11-29, *Mycket snabba synpunkter på Sune Jussils papper.*

43 CfN, SBAB:s arkiv, pärm B, brev från Jan Landahl till Sune Jussil 1984-12-13, *Förlusttäckningen i det helstatliga kreditinstitutet för finansiering av bostadslån*.
44 CfN, SBAB:s arkiv, pärm B, brev från Sune Jussil till Erik Åsbrink 1984-12-19. Fi/Ba utläses Finansdepartementet budgetavdelningen.
45 Ibid.
46 Ibid.
47 CfN, SBAB:s arkiv, pärm B, Protokoll vid styrelsesammanträde med SBAB 1984-12-14.
48 Jämför med Nils Brunsson ”Politization and ’company-ization’ – on institutional affiliation and confusion in the organizational world”, *Management Accounting Research*, 5:3–4 (1994), s. 323–335.
49 Intervju med Sune Jussil, 2015-12-09.
50 Intervju med Erik Åsbrink, 2023-12-04.
51 CfN SBAB:s arkiv, pärm B, skrivelse från december 1984.
52 Intervju med Sune Jussil, 2015-12-09.
53 SOU 1995:98, *1990-talets bostadsmarknad: En första utvärdering.* Utredningen konstaterar (s. 95ff) att kreditförlusterna var överrepresenterade bland det senast byggda beståndet, det vill säga från 1985 till tidigt 1990-tal samt särskilt i småstäder och glesbygd. Totalt beräknades statens förluster bli cirka 12 miljarder kronor.
54 CfN, SBAB:s arkiv, pärm C, Rapport maj 1990.
55 Ibid.
56 Peter Englund, ”Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?”, *Ekonomisk debatt*, 47:4 (2019), s. 18–29. Marja Lemne visar att ESO, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, som inrättades 1981, återkommande under 80-talet granskade bostadspolitiken och pekade på ineffektiv resursanvändning. Kanske spelade detta in i viljan att förändra bostadsfinansieringssystemet mot slutet av 1980-talet. Marja Lemne, *För långt från regeringen - och för nära: Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död* (Stockholm, 2010).
57 Dir. 1989:29, *Översyn av boendekostnaderna m.m.*, Beslut vid regeringssammanträde 1989-06-08.
58 SOU 1989:71, *Ny bostadsfinansiering*, s. 19.
59 Boverkets lokalisering till Karlskrona förefaller ha varit en klassisk politisk belöning av den egna valkretsen från den avgående bostadsministern, bördig från Blekinge.
60 Prop. 1990/91:34, *Om ny bostadsfinansiering m.m.*
61 Ibid., s. 15.
62 Ibid, s. 17: Bostadsministern påtalade att han efter samråd med Erik Åsbrink, nu biträdande finansminister, skulle tillse att riksdagens bemyndigande inhämtades för att ändra bolagets regler ”så att bolaget kan marknadsanpassas”. Åsbrink anförde att bolaget behövdes för konkurrensen på bolånemarknaden i en intervju 2023-12-04.

63 Jämför med Nils Brunsson, *The organization of hypocrisy: Talk, decisions, and actions in organizations* (Chichester, 1989).
64 Ibid., s. 17.
65 Länsbostadsnämnderna fortsatte att fatta lånebeslut till årsskiftet 1991/1992, men en del av lånen kom inte att betalas ut förrän året efter så den nytillkomna bostadskreditnämnden kom att få en mängd inte kreditprövade myndighetsbeslutade lån på sitt bord. Lån där det blev omfattande kreditförluster. Se vidare SOU 1995:98, *1990-talets bostadsmarknad – en första utvärdering.*
66 Proposition 1991/92:56, *Om bostadsbyggandets finansiering 1992, m.m.*
67 Ibid., s. 5.
68 SBAB:s årsredovisning för 1991, s. 4.
69 Ibid.
70 Avgiften fastställdes till 0,5 procent av garantibeloppet. BKN kreditprövade alla ansökningar och avslog de vars risk bedömdes överstiga 0,5 procent. Dessa avstod i stor utsträckning från garantin eftersom den ansågs för dyr. RiR 2004:4, *Den statliga garantimodellen*, s. 36.
71 Intervju, anonymiserad.
72 Vivien A. Schmidt, *From State to Market? The Transformation of French Business and Government* (New York, 1996).
73 Proposition 1993/94:228, *Ombildning av Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB,* s. 16.

KAPITEL 7

Skogen

En betraktelse genom möjlighetsfönstret kring 1990

Janina Priebe

Skogssektorn i Sverige är ett intrikat system som vuxit fram över lång tid, men det är sannerligen inte utan spänningar. Skogssektorn speglar de mest centrala och övergripande frågorna som aktualiserades under det ideologiska systemskifte som pågick vid 1990-talets ingång: individens roll, rättigheter och skyldigheter gentemot samhället och statens roll i förhållande till individen.

Den påstådda omställningen av den svenska skogspolitiken genom 1993 års revidering av skogsvårdslagen från 1979[1] ses ofta både som ett naturligt svar på framstegen i skogsbrukets historia och som ett betydande steg i en ny riktning. Konsekvenserna av den nya skogspolitiska ram som infördes 1993 har diskuterats och utvärderats utförligt i studier om dels de statliga myndigheternas möjligheter att formulera mer konkreta mål och handlingsplaner,[2] dels resultatet av denna politik som nu, trettio år senare, kan skådas i skogen.[3] Även om den lämnade stort utrymme för tolkning i praktiken var 1993 års revidering en manifestation av nya normer avseende förhållandet mellan stat och individ i samhället, och mellan produktion och miljövärden i skogen. Skiftet var dock inte en tydlig brytning mellan före och efter, utan fångade snarare upp en utveckling som var på gång redan före regeringsskiftet 1991.

Detta kapitel handlar om den skogspolitiska kommitté som från sommaren 1990 utarbetade den rapport som låg till grund för 1993 års revideringar. Efter en översiktlig beskrivning av skogsbrukets och skogspolitikens historia fram till 1993 skildrar jag den debatt och omvälvande tid som präglade kommitténs arbete.

Skogsbrukets och skogspolitikens historia fram till 1993

Systemskiften inom skogsbruket har under det senaste århundradet sammanfallit med och åtföljts av grundläggande förändringar i samhället och samhällsstyrningen. Dessa skiften har format förutsättningarna och sammanhanget för 1990-talets möjlighetsfönster när det gäller synen på statens och individens ansvar och relationen mellan produktion och andra mål i skogsbruket och utgör därför en viktig utgångspunkt i detta kapitel. Förändringar vid förra sekelskiftet etablerade till exempel många av de riktningar som skulle vändas i systemskiftet runt 1990.

Sveriges första skogsvårdslag, 1903, etablerade en stark stat i skogssektorn, i samklang med industriintressen och statligt inflytande över skogsägarnas beslut i skogen. Sveriges industrialisering hade fått fart i mitten av 1800-talet genom att man utnyttjade skogstillgångarna.[4] Men till följd av det ökande trycket beskrevs skogarna snart som eländiga och utarmade, de stora träden försvann och återväxten var dålig. Efter många debatter fastställde riksdagen en nationell skogspolitik och antog 1903 en skogsvårdslag med fokus på återplantering efter avverkning under statens tillsyn.[5]

De nya reglerna riktades även mot de många gårdar som omfattade skogsmark där ägarna var jordbrukare som var beroende av skogens resurser för sitt dagliga arbete och för hushållsbehov. Under 1800-talet skapade en våg av privatiseringar, men också skydd av småskaliga jordbrukare mot de snabbt expanderande skogsbolagen, den fastighetsindelning vi har än idag: även om staten har tagit på sig ett övergripande ansvar ägs själva resursen, skogen, till fyra

femtedelar av privata aktörer, till exempel enskilda skogsägare och privatägda skogsbolag. I Sverige äger de enskilda skogsägarna tillsammans ungefär lika stor areal produktiv skogsmark som skogsbolagen.[6] Hälften av den produktiva skogsmarken ägs av mer än 300 000 enskilda skogsägare.[7]

Första och andra världskriget visade hur värdefull en inhemsk försörjning av bränsle och energi var, men denna aspekt av skogen hamnade i bakgrunden när billig olja och tekniska framsteg under efterkrigstiden förändrade de grundläggande förutsättningarna för skogsbruket. Den tekniska utvecklingen gick snabbt framåt under 1950-, 1960- och 1970-talens rationalisering av skogsbruket. Mekanisering och skogsmaskiner, nya transportfordon, utbyggnaden av skogsvägar, gödsling och användning av herbicider förbättrade produktiviteten när betande lantbruksdjur inte längre fanns i skogen.[8] Dessa nya förutsättningar förändrade också synen på vad som var rationellt att göra i skogen: de stora, tunga maskinerna ersatte många arbetare i skogen, de avverkade stora områden där så lite som möjligt lämnades kvar – det var så man skulle kunna bedriva lönsamt skogsbruk.[9]

Fram till slutet av 1970-talet bestämdes reglerna i skogen av 1948 års skogsvårdslag, som utvecklades i det politiska sammanhanget av den socialdemokratiska regeringens vision för efterkrigstidens Sverige med fokus på sysselsättning, lönsamhet och jämn avkastning när det gällde skogsresurserna. Denna vision visade på regeringens starka men också spända förbindelser med Bondeförbundet (senare Centerpartiet) under 1940-talet. Utöver den obligatoriska återplanteringen och ett visst skydd av ung skog var det nu också obligatoriskt att sköta skogen så ”att tillfredsställande ekonomiskt utbyte vinnes”.[10] All mark skulle dessutom ses som skogsmark som lämpade sig för skogsproduktion och ”ej i väsentlig utsträckning nyttjas för annat ändamål”.[11] Före den slutliga avverkningen skulle skogsvårdsåtgärder vidtas som möjliggjorde en växande skog, för att bidra ”till att bereda en jämn arbetstillgång för dem, som äro

sysselsatta inom skogsbruk och skogsindustri, samt en jämn tillgång å råvaror för skogsindustriernas behov".[12]

När petroleum, plast och betong blev dominerande ingredienser i byggandet av välfärdssamhället under 1960- och tidigt 1970-tal uppmanade skogsindustrin, och därefter de politiska ramverken, skogsägarna att avverka innan skogens värde sjönk ännu mer.[13] Användningen av skogsresurser kunde koncentreras till industrins behov eftersom man inte längre producerade energi i form av ved och träkol. Oljekrisen och de plötsligt höga energikostnaderna vände dock trenden och påskyndade den tekniska utvecklingen, särskilt inom pappers- och massaindustrin, som ökade sin användning av skogsresurser som energikälla. De energiintensiva skogsindustrierna var starkt beroende av oljeimport under 1960- och 1970-talen, innan oljekrisen satte fokus på skogsbaserade biobränslen igen.

Mot bakgrund av att skogen alltmer användes i industriell skala var det naturligt att 1979 års skogsvårdslag och ändringarna 1983 speglade de behov som de stora industriella aktörerna hade: återbeskogning av lågproduktiv skog inklusive artrika tidigare skogsbeten, avverkning av mogen skog och obligatoriska skogsbruksplaner.[14] Det var staten som såg till att verksamheten var ekonomiskt lönsam för de enskilda ägarna, trots de långa tidshorisonterna med rotationsperioder på 80 till 150 år, och att det fanns en stabil försörjning till industrier av nationellt intresse.[15]

Men nyckeln till ett lönsamt skogsbruk under denna detaljreglering var statens bidrag, som främst var inriktat på produktions- och avkastningsförbättrande åtgärder såsom byggande av skogsbilvägar, gallring och ersättning för miljöhänsyn. Bidragen finansierades till största delen av den skogsvårdsavgift som skogsägare betalade och som baserades på det stående virkets värde fram till dess att skogen avverkades. På 1960-talet var skogsvårdsavgiften mindre än 0,1 procent, på 1980-talet var den uppe i 0,8 procent.[16] Särskilt små skogsägare i norr, vars skogar var utarmade efter förra århundradets avverkningar av större träd utan återplantering och som hade

Bild 8.1. Skogsbrukets mekanisering tog fart under 1970-talet. Fällare från Volvo BM 1973. Bildkälla: Skogsmuseets i Lycksele fotosamling, SLU:s externa mediebank.

behövt stödet, hade ofta inte resurser att engagera sig i det stora bidragssystemet och kände sig orättvist behandlade i förhållande till de stora företag som tjänade på varje ägares bidrag till den gemensamma potten.

Ersättning vid intrång, avverkningsskyldighet samt obligatoriska skogsbruksplaner blev alltmer framträdande på den politiska dagordningen men ledde till protester från privata markägare. Skogsägarrörelsen lyfte fram äganderätten och avsatte ”avsevärda resurser”[17] för att påverka debatten, särskilt som svar på uppfattningen att det saknades ekonomiska resurser för att kompensera enskilda ägare för miljöhänsyn. Den bristande möjligheten till ekonomisk kompensation gjorde att skogsvårdsavgiften kändes som en provokation.

Även industrin var kritisk till den detaljerade styrningen eftersom den inte tillät snabba reaktioner på marknaden. De rigida reglerna gjorde att skogsvårdsåtgärder inte kunde vidtas i enlighet med vad

som var mest lönsamt vid en viss tidpunkt. Dessa kritikpunkter, liksom missnöjet med skogsvårdsbidraget, skulle bli viktiga aspekter i möjlighetsfönstret för ett systemskifte kring 1990.

Under 1970- och 1980-talen utmanade miljöfrågorna skogsbruket alltmer. Ofta var det forskare som tog på sig rollen som opinionsbildare eller ”miljöväckarklockor” i det offentliga rummet, till exempel när det gällde den befarade skogsdöden, artskydd,[18] luftföroreningar, användning av herbiciden Hormoslyr för att få bort ”olämpliga” trädslag, storskaliga kalhyggen och monokultur.[19] Ny kunskap och en ny generation skogligt utbildade miljöexperter tog plats i inflytelserika skogsbolag och -industrier. Den minskande biologiska mångfalden började alltmer erkännas som ett hot mot en växande och motståndskraftig skog.

Även på internationell nivå var många ögon riktade mot den svenska skogen, på ett sätt som var både välkommet och ovälkommet. Sverige hade manifesterat sin profil som miljöpionjär på den internationella arenan genom FN:s miljökonferens 1972 i Stockholm och genom sin ledande roll i förhandlingarna inför FN:s miljö- och utvecklingskonferens i Rio de Janeiro 1992. Som jordbruksminister mellan 1986 och 1991 var Mats Hellström (S) inte bara involverad i den svenska skogsdebatten utan tog sig också an de globala skogsfrågorna inför Riokonferensen. Sveriges renommé som miljöpionjär var mjuk makt på den internationella arenan. Nervositeten inom den exportinriktade skogssektorn blev stor när internationella miljöorganisationer hotade med bojkott av produkter som producerats av träråvaror från stora kalhyggen i svenska skogar.[20] Att använda riktade kampanjer om hur användningen av skogsprodukter påverkade miljön för att sätta press på industrin blev allt vanligare under 1990-talet, då konsumenter av skogsprodukter blev en kraftfull hävstång för förändring. Protesterna för att skydda skogarna på Njakafjället är ett framträdande exempel.[21]

1990 års skogspolitiska kommitté och revideringen av skogsvårdslagen 1993

Inom skogsbruk och skogspolitik har de huvudsakliga spänningslinjerna under det senaste århundradet kretsat kring enskilda ägares rättigheter, miljöhänsyn och statens roll som styrande aktör i skogssektorn. Att avskaffa, minska eller bevilja undantag från skogsvårdsavgiften diskuterades i riksdagen under 1989 och 1990 under ledning av Moderaterna, Folkpartiet och Centerpartiet.[22] Svaret på det växande trycket från industriföreträdare, miljögrupper och missnöjda skogsägare var 1990 års skogspolitiska kommitté. Den tillkallades 21 juni 1990 av Mats Hellström (S), dåvarande chef för Jordbruksdepartementet, för att ”utvärdera skogspolitikens mål och medel”,[23] till exempel frågan om intrångsersättning i samband med åtgärder för att öka naturvårdshänsyn. Utöver det präglades debatten om skogssektorns förändrade villkor och mål av det socialdemokratiska partiets slitningar kring miljöintressen, sysselsättningen och den ekonomiska krisen.[24]

Det var aldrig någon tvekan om att skogsbruket skulle vara självfinansierande, men den socialdemokratiska ståndpunkten var att staten måste säkerställa den långsiktiga hållbarheten, även för småägare, genom subventioner som bland annat upprätthöll den långa traditionen av utbildning och rådgivning för ett effektivt skogsbruk. Hellström gav inte kommittén direktivet att ifrågasätta skogsvårdsavgiften, utan han påminde om dess användningsområden: ”Information och rådgivning bekostad av staten är medel som i vårt land av tradition anses viktigare än administrativa åtgärder.”[25]

I enlighet med den svenska traditionens ambition att uppnå vetenskapligt grundad konsensus i komplexa frågor som rör samhället som helhet bestod kommittén av både parlamentsledamöter och sakkunniga. Som Mia Geijer påpekat reflekterade statens offentliga utredningar ofta avvägningarna mellan olika sätt att styra. De

ingick i en strävan att finna balans mellan det individuella och det kollektiva samt mellan nationella och internationella intressen.[26]

Skogspolitiska kommittén påbörjade sitt arbete i september 1990. Den hade en parlamentarisk sammansättning, med statsrådet Svante Lundkvist (S) som ordförande och fyra riksdagsledamöter från Socialdemokraterna, en vardera från Centerpartiet, Moderaterna, Vänsterpartiet och Folkpartiet samt skogsbrukaren Staffan Tranell från Miljöpartiet.

Efter att Svante Lundkvist hade avlidit tillträdde Sven Eric Lorentzon (M) som ordförande den 7 november 1991. Valet ett par månader tidigare hade lett till ett regeringsskifte, och den nya regeringens tilläggsdirektiv förändrade grundförutsättningen för hur naturvårdshänsyn och andra skogsvårdsåtgärder skulle finansieras. Skogsvårdsavgiften – ett viktigt verktyg för att finansiera insatser och upplysningskampanjer för miljöhänsynen – skulle avvecklas 1992: ”Kommitténs bedömningar och förslag i fråga om de statliga medlen och den statliga skogsvårdsorganisationen måste utgå från det förhållandet att en väsentlig del av finansieringen nu bortfaller.”[27]

Med 1993 års revidering av skogsvårdslagen, som i stort sett följde Skogspolitiska kommitténs rekommendationer, fastslogs virkesproduktion och miljöhänsyn slutligen som jämlika mål. Skogen skulle ge ”en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls”.[28] Revideringen innebar också att man lade om kursen mot frivilliga åtgärder, nyliberalt tänkande och en stat som drog sig tillbaka. Många tvingande skötselåtgärder, till exempel röjning, togs bort och istället gällde frihet under ansvar. Enskilda skogsägare skulle få större frihet att bestämma över sin skog. Virkesproduktion fortsatte att vara högsta prioritet, även om samhället också skulle förses med andra skogliga värden och skogen skulle räcka till ”mer av allt”.[29]

Den reviderade skogsvårdslagen innebar att Skogsstyrelsen fick en mer framträdande roll. Skogsstyrelsen hade grundats 1941 som ett ämbetsverk, en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen, som skulle omsätta skogsvårdslagen i praktiken och

bistå skogsägare med konkreta råd.[30] Myndighetens dittills största kunskapskampanj var ”Rikare skog”: mellan 1990 och 1992 skulle 60 000 skogsägare, entreprenörer och skogsarbetare utbildas i ekologi och biologisk mångfald i skogen.[31] Kampanjen hade alltså inletts ett år före regeringsskiftet och genomförts parallellt med Skogspolitiska kommitténs arbete, före 1993 års revidering av skogsvårdslagen. ”Rikare skog” illustrerade den traditionella synen på Skogsstyrelsens ”påverkanskraft”[32] på skogsbrukarna, den här gången som räddaren i nöden för miljön. Det var dock inget nytt i sig, riktningen var redan given. De motstridiga målen fanns i regelverket redan på 1980-talet, även om miljöhänsyn inte formellt var jämställt med produktionsmålet. Nu fick Skogsstyrelsen i uppdrag att formulera övergripande mål som tog hänsyn till både produktion och miljö och att ge skogsägarna vägledning i detta, men i början var målen mer förvirrande än klargörande.[33]

När man talar om 1993 års revidering av skogsvårdslagen ligger fokus ofta på miljöhänsynen, men det är viktigt att notera att det var nu som liberaliseringen av skogssektorn, med privatiseringen av företag och omstruktureringen av organisationerna, rationaliserades. Det kan illustreras med den snabba försäljningen av Domänverket, en myndighet som funnits sedan mitten av 1800-talet för att förvalta och övervaka statens skogar. Domänverket var ett affärsverk och bedrev kommersiell verksamhet,[34] men användes också av staten för att köpa upp skogsmark för både kommersiella och icke-kommersiella syften i allmänhetens intresse, för att upprätthålla sysselsättningen särskilt i de norra regionerna och för att generera avkastning. Det var ett typiskt uttryck för den svenska blandekonomimodellen där privata företag har ett nära samarbete med statligt drivna kommersiella företag.[35]

I slutet av 1991 omvandlades Domänverket till bolaget Domän AB, som vid den tidpunkten ägde nästan 4,5 miljoner hektar av Sveriges cirka 23 miljoner hektar produktiv skogsmark.[36] Sektorn präglades redan av att arbetstillfällena blev färre på grund av den

Bild 8.2. Motorkedjesåg utrustad med ram för att kunna användas vid röjning. Bildkälla: Elmia (oktober 1980), SLU:s externa mediebank.

ökade mekaniseringen. Den utvecklingen intensifierades i samband med privatiseringen och gav upphov till protester från organisationer som Skogsarbetarförbundet. Förbundets ordförande Arne Johansson ansåg att de nya privata ägarna använde lågkonjunkturen som ursäkt för att göra sig av med anställda. Istället skulle de komma att anställa entreprenörer när ekonomin hade kommit igång igen, menade han.[37] Farhågan bekräftades: hos de större skogsföretagen (som ägde mer än 100 000 hektar produktiv skogsmark), Statens fastighetsverk, de största skogsägarföreningarna och stiften minskade antalet helårsarbetskrafter ”markant mellan 1990 och 1995, närmare bestämt med 59 %. Minskningen fortsatte även mellan 1995 och 2000, då med 41 %”.[38] Bengt Ager beskriver hur de stora skogsbolagen i början av 1990-talet uppmuntrade sina maskinförare att bli entreprenörer, till exempel genom att utbilda dem i entreprenörskap eller göra självständighet till ett villkor för framtida arbetsmöjligheter.[39] Eftersom obligatoriska skogsbruksåtgärder, såsom röjning och gallring, drastiskt minskades genom 1993 års revideringar var det lönsamt att dra ner på antalet anställda eller ta in dem som säsongsarbetare under sommaren. Dessutom nådde den tekniska utvecklingen en ny höjdpunkt omkring 1990. Under 1980-talet ökade mekaniseringsgraden av slutavverkningen från cirka 60 till 90 procent. En liknande ökning, om än på lägre nivåer, skedde i gallringen och andra arbetsprocesser.[40]

Debatten under möjlighetsfönstret

Ett möjlighetsfönster för ett systemskifte stod öppet under den tid då Skogspolitiska kommittén arbetade, innan de lade fram den rapport som låg till grund för skogsvårdslagens revidering 1993. I detta avsnitt undersöker jag möjligheterna och förändringarna under denna tid genom att se närmare på två av de totalt 24 sakkunniga som deltog i kommitténs arbete – två personer som representerade miljö- respektive industriintressen och var tvungna att navigera i

spänningarna mellan individuellt ansvar och statlig styrning: Jan Remröd och Ulf von Sydow.

Jan Remröd var skogsdirektör på Skogsindustrierna, en branschförening för tillverkare av pappersmassa, pappersprodukter samt sågade trävaror som företrädde medlemsföretagens intressen inom skogs- och skogsindustrierna, både nationellt och internationellt. Branschorganisationen firade sitt hundraårsjubileum 1990, ett år som präglades av en historisk återblick på industrins roll i Sveriges utveckling under 1900-talet med betoning på dess historiska betydelse för att skapa välfärd.[41] Det var också en tid då branschen var medveten om att den stod vid ett vägskäl. Som sakkunnig i kommittén representerade Remröd sedan länge etablerade strukturer och intressen som stod på spel när fönstret öppnades mot ett systemskifte. Hans bidrag till debatten belyser också utmaningarna med att omformulera skogsindustrins roll.

Ulf von Sydow var nytillträdd ordförande för Svenska Naturskyddsföreningen. Han var en stark röst i den offentliga debatten och stod för den ekologiska expertis som hade vunnit erkännande i skogsbrukssammanhang under det senaste decenniet, pådriven av den allmänna opinionen och ny kunskap om skogsekosystem. Naturskyddsföreningen hade nära kopplingar till statsförvaltningen eftersom den fram till slutet av 1960-talet intog en rådgivande roll i frågor som rörde naturskydd. I takt med att den statliga miljövårdsförvaltningen utvecklades formades föreningens roll av en ”opinionsbildande folkrörelse”.[42] Den var en nyckelorganisation i debatten om skogsbruksmetoder och en tongivande aktör som krävde en översyn av lagstiftningen i slutet av 1980-talet.[43]

Både Remröd och von Sydow förmedlade och företrädde visioner om en omställning som fanns inom större intressegrupper. Deras bidrag till debatten riktade också strålkastarljuset mot de förhoppningar och besvikelser som följde med för den reviderade skogsvårdslag som redan vid den tiden kallades en milstolpe i skogspolitiken.

Hyllning till det svenska skogsbruket

Sedan 1988 hade Skogsindustrierna hanterat två sammanhängande problem: det ekonomiska läget och den offentliga opinionen. Svenska skogsresurser var dyra på den internationella marknaden. Det fanns en stor och stigande efterfrågan på pappers- och massaprodukter. Medan konsumtionen i Sverige redan låg knappt 70 procent över genomsnittet i Europeiska gemenskapen (EG), ansågs potentialen på ännu underutvecklade marknader i Östeuropa vara enorm.[44] Industrierna i Sverige kunde inte få tillräckligt med resurser från de svenska skogarna för att tillgodose efterfrågan. Till och med Svenska Cellulosaaktiebolaget (SCA) måste trots sina stora skogsfastigheter i norra Sverige importera ungefär en tredjedel av sitt behov av massaved, från bland annat Kanada och Finland.[45]

Prisnivån hölls enligt Jan Remröd uppe av att enskilda skogsägare avverkade mindre, trots tillväxten och det växande timmerförrådet i de svenska skogarna. Ändå avvisade han starkt jordbruksminister Mats Hellströms förslag om statliga ingripanden för att sänka de svenska virkespriserna på marknaden. Istället hänvisade Remröd till att Skogsindustriernas informations- och kunskapskampanjer för ökad avverkning visade tecken på att ge resultat. I enlighet med det svenska skogsbrukets tradition av inflytande genom kunskapskampanjer och rådgivning som Skogsstyrelsen tillämpade, föredrog också Skogsindustrierna den mjuka styrningen.

Skogsindustriernas uppmaningar, förklaringar och kunskapsförmedling hade emellertid en oönskad effekt. Offentliga utspel om varför konsumenter inte borde spara papper försatte Remröd i en svår situation, vilket kan ses som ett utslag av den allmänna misstro som skogsbranschen tycktes möta i slutet av 1980-talet. Medan miljöorganisationer även internationellt uppmanade till bojkott av pappersprodukter av svensk skogsråvara,[46] ville industrin förmedla en positiv syn på skogsindustrin.[47] I en intervju 1989 sa Remröd att det var ”irriterande att höra uppmaningar om att vi ska spara papper för

att rädda skogen” och att ”allmänheten tror felaktigt att den svenska skogen håller på att ta slut men utvecklingen går åt motsatt håll”.[48] Hans uttalanden möttes av kraftiga reaktioner.[49] Debattören Tommy Hammarström kommenterade sarkastiskt Remröds hyllning till de svenska skogarna som den industriella utvecklingen hade format:

> [Remröd] siar om framtida ”kulturskogar” (det är massavedsplantager det!) där människor kommer att kunna njuta bär, svamp, frisk luft, fågelsång och riktiga tomtar och troll. Jag får hoppas han har rätt, men ännu har vi sett mycket litet av den omskrutna naturvårdshänsynen och det enda knytt jag stöter på i skogen nu för tiden är penningstroll och börstomtar.[50]

En annan del av kritiken handlade om bristen på tillgänglighet till den moderna skogen, med kalhuggna områden med stigar täckta av grenar och alltför täta ungskogar. Där skogen ena dagen erbjöd en välkomnande rekreationsplats, var den nästa dag borta.

I samband med sitt hundraårsjubileum beställde Skogsindustrierna 1990 en opinionsanalys om det svenska skogsbruket. Resultatet blev ingen trevlig överraskning. Misstron mot industrin var massiv och ”två tredjedelar av de tillfrågade anser att skogsindustrin skövlar skogarna”.[51] Remröd konstaterade något uppgivet att ”myterna och slagordskritiken lever tyvärr vidare som vanligt hos svenska folket”.[52] Det ogästvänliga offentliga klimatet syns tydligt i utgångspunkten för Skogsindustriernas publikation *Möjligheternas skog*, författad av Remröd (1990).[53] Mitt i omförhandlingen av det svenska skogsbrukets villkor påminde Remröd läsaren om att kompetensen och den historiska erfarenheten av att nå uppsatta mål låg i skogsindustrins inflytande över skogens skötsel och användning. Han uttryckte irritation över det pågående bråket om skogen, som kändes ”allt mer onödigt och irriterande” och som styrdes av okunnighet och känslor.[54]

Trots sina kritiska ord om de känslomässiga aspekterna av debatten var Remröd medveten om att bristen på förtroende för branscherna

var ett allvarligt problem. Han konstaterade att skogsindustrier och skogsbruket befann sig i en ”förtroendekris”. Det berodde enligt honom på rädsla och okunskap: ”Människans livslängd är för kort för att hon lätt skall förstå skogsbrukets odlingsidé.”[55] Skogarnas tillstånd i Sverige i slutet av 1800-talet hade enligt Remröd varit dystert: fram till början av 1900-talet tog man bort stora träd utan hänsyn till återplantering – motsatsen till ett målinriktat och genomtänkt skogsbruk. Denna beskrivning följde direkt efter en beskrivning av avskogningen av regnskogarna i Sydamerika och Sydostasien. Denna koppling illustrerar uppfattningen om det svenska ansvaret för att överföra kunskap om plantageskogsbruk med trakthyggen för att skapa jämna åldersklasser av träd. Trakthyggesbruk innebar att kalhyggen utgjorde en central del av skogsbruket, där samtliga träd inom ett avgränsat område avverkades samtidigt, vilket resulterade i att den nya skogen fick en enhetlig åldersstruktur. Plantageskogsbruk innebar dessutom att endast en enda trädart planterades. Tillsammans kom dessa system att prägla det svenska skogsbruket och utgjorde grundpelare i det industriella skogsbruket från mitten av 1900-talet och framåt.

Inom den svenska skogssektorn har det länge förts en diskussion om hur skogsresurserna bör förvaltas för att möjliggöra en kontinuerlig – och till och med ökande – avverkning. Denna strävan kan delvis förstås mot bakgrund av det tidigare skogsbrukets fokus på selektiv avverkning av stora träd i efterdyningarna av 1800-talets förflyttning av timmerfronten, vilket lämnade efter sig en skog som, ur sågverksindustrins perspektiv, uppfattades som utarmad. I skogsbrukets övergång till storskalig och mekaniserad produktion vid mitten av 1900-talet var denna berättelse om ohållbarhet en stark bakgrund. Den var tydligen också den röda tråden i argumentationen i möjlighetsfönstret runt 1990. *Möjligheternas skog* inleddes med en beskrivning av problemet med avskogning i utvecklingsländerna, främst i de tropiska skogarna, där ”oseriös plockhuggning”[56] gradvis utarmade skogarnas ekosystem. Remröd konstaterade dock att

plantageskogsbruket var på frammarsch och höll på att skapa välstånd i de fattiga länderna: ”Det finns all anledning att från svensk sida stödja dessa aktiviteter.”[57]

Remröd förespråkade dialog på lokal nivå för att mildra konflikterna om markanvändning. Han menade att den nationella lagstiftningens konsekvenser för enskilda skogsägare var alltför långtgående och tillbakavisade bestämt nyttan av en politisk lösning: ”Dagens skogsdebatt präglas av en stark tro på att avvägningen mellan olika intressen går att planera på politisk väg. Historien visar att detta är fel.”[58] Att en företrädare för industrin förespråkade avreglering är inte förvånande, men argumentet betonar inte kostnadseffektivitet utan möjligheten att lösa lokala konflikter om markanvändning.

Remröds särskilda yttrande till Skogspolitiska kommitténs betänkande framstår som ett uttryck för lättnad: kommitténs rapport sammanfaller i stort sett med den utveckling inom skogsbruket som man sett sedan det gröna 1980-talet, menar han, med ståndortsanpassat skogsbruk, mindre hyggen och ett mer varierat landskap. Enligt hans bedömning handlade det alltså inte om någon omställning, utan om en fortsättning på en redan påbörjad utveckling.[59] Sedan tar han, som han själv uttrycker det, tillfället i akt att lyfta fram behovet av ”en mer positiv syn på skogsskötselmetoder som förbättrar produktiviteten”.[60] Särskilt lyfter Remröd fram förbättringen av skogsodlingsmaterial och beståndsbehandlingsmetoder. Åtgärder med hög risk bör enligt honom inte belasta de enskilda skogsägarna, utan han menar att en stark industri har bättre förutsättningar att bära dessa risker och samtidigt bidra till ökad produktion i vissa områden. En sådan fördelning av ansvar möjliggör, enligt Remröd, en varierad intensitet i virkesproduktionen – något som redan tillämpas i praktiken för att balansera både produktivitets- och miljömål.

Gröna mål i skogen

Hur såg man på denna ”möjligheternas tid” ur ett miljöperspektiv? Som ekolog och naturgeograf var von Sydow ett exempel på den expertis och yrkeskompetens som Naturskyddsföreningen förenade och som var avgörande för att definiera miljöproblem i det offentliga rummet, särskilt under 1980-talet när dessa frågor kom högt upp på den politiska dagordningen.

von Sydow gjorde det mest omfattande tillägget till Skogspolitiska kommitténs betänkande. I likhet med Remröd framhöll han att kommittén var överens om problemdefinitionen och att något måste göras för att skydda skogsekosystemen, både för den biologiska mångfaldens skull och för att få motståndskraftiga skogar. Men i motsats till Remröd fördömde han kommitténs val av åtgärder och verktyg:

> En fungerande naturvård kräver kunniga och motiverade människor. Satsningar på information och utbildning är därför viktiga och nödvändiga inslag i en modern skogspolitik. Kommittén är dock mer än lovligt naiv i sin tro att dessa instrument är tillräckliga för att bemästra en verklighet där det samtidigt är helt riskfritt och ekonomiskt lönsamt att direkt nonchalera naturhänsynen.[61]

På 1970-talet hade produktionsgränsen för skogsbruket flyttats för att motverka en befarad brist på timmer och fibrer. I detta sammanhang övervägde man att börja avverka skogar i fjällområdet, trots att dessa betraktades som lågproduktiva.[62] Som en del av denna strategi infördes även statligt stöd till plantering av ny skog i områden som ansågs vara i ”otillfredsställande tillstånd” ur produktionssynpunkt – i synnerhet i de fjällnära regionerna. Detta ökade tryck på fjällskogen väckte under 1980-talet allt starkare reaktioner. I det så kallade miljövalet 1988 blev frågan politiskt laddad, särskilt kring införandet av en så kallad naturvårdsgräns för skogsbruk i fjäll-

området.[63] Naturvårdsgränsen avsåg en geografisk avgränsning som skulle sätta en yttre gräns för skogsbrukets expansion i fjällnära områden av hänsyn till naturvård och ekologiska värden. En förskjutning av denna gräns innebar i praktiken en utvidgning av det brukade skogslandskapet. Bland annat engagerade sig von Sydow för att skydda de fjällnära skogarna, som nu uppfattades som hotade av tidigare decenniers produktionsinriktade politik.

Framför allt vände sig von Sydow i uttalanden i medierna mot kombinationen av bristen på effektiv reglering och industrins starka inflytande över de statliga och regionala myndigheterna. Skogsstyrelsen hade fått i uppdrag att inleda gränsdragningen för den så kallade naturvårdsgränsen för skogsbruk i fjällområdet, genom de regionala skogsvårdsstyrelserna. Men efter ”våldsamma protester från skogsnäringen backade Skogsstyrelsen. Skogsstyrelsen har inte kunnat slå vakt om sitt oberoende utan fallit undan för skogsbolagens påtryckningar.”[64] I ett brev till jordbruksminister Mats Hellström gjorde von Sydow en uppskattning av vilka områden som skulle tas bort från produktionsskyddet. Skogsstyrelsen avvisade snabbt hans påstående om industrins inflytande, men bekräftade hans uppskattning av de områden som kunde komma att användas som produktiv skogsmark efter gränsdragningen.[65] von Sydows argument om industrins inflytande över statlig politik och myndigheter återspeglade den kritiska allmänna opinionen mot industriella intressen vid den här tiden, inte så mycket mot intressena som mot deras samverkan med statliga aktörer.

Det mest framträdande förslaget i Skogspolitiska kommitténs betänkande, som också infördes i den reviderade lagen 1993, var att miljö- och produktionsmålen skulle jämställas. Det framstod för von Sydow som ett steg tillbaka från den princip som riksdagen enats om våren 1991, nämligen att anpassa sig till ”vad naturen tål”.[66] Istället för att ta ett steg framåt för att skydda miljövärdena var betänkandets slutsats enligt von Sydow en tydlig försvagning av 1991 års direktiv om att inrikta verksamheter på de gränser som naturen, och inte

människan, hade fastställt. Denna princip var framträdande i den socialdemokratiska regeringens miljöarbete på 1980-talet och har varit vägledande både nationellt och internationellt, till exempel i Nordiska ministerrådets miljöarbete.

Fram till dess att möjlighetsfönstret stängdes 1993 byggde förbindelserna mellan miljörörelsen och det industriella skogsbruket på utbyte av kunskap om miljöhänsyn, oavsett om målet var att bevara den biologiska mångfalden eller att skapa robusta produktionsskogar. Trakthyggesbruk lyfts ofta fram som den viktigaste tvistefrågan mellan industri- och miljöintressena, men den var inte framträdande i von Sydows kommentar till Skogspolitiska kommitténs betänkande. Han klargjorde istället att denna metod ur ekologisk synvinkel kunde vara det mest adekvata sättet att använda skogen på, på så mycket som fyra femtedelar av skogsmarken.

Naturskyddsföreningens ställning som tillhandahållare av expertis erkändes inte bara av staten utan även av branschföreträdare. Enligt Björn Hägglund, chef för Stora Skog och tidigare generaldirektör för Skogsstyrelsen, hade Naturskyddsföreningen ”varit pådrivande i miljövänlig riktning för skogsbruket. Det har varit bra för oss och kan ge svensk skogsindustri försteg internationellt”.[67] Denna påverkan gällde till exempel den trädbevarande åtgärden att lämna kvar stubbar på hyggen, som infördes gradvis från slutet av 1970-talet.

Flera studier har lyft fram den betydelse som svenska Naturskyddsföreningen hade under 1980-talet för att initiera förändringar i skogslagstiftningen och anpassningar till miljöhänsyn i produktionsskogsbruket. Organisationen kopplade framgångsrikt ihop sig med internationella miljörörelser och organisationer för att öka trycket.[68] Men som miljösociologen Magnus Boström konstaterar har enskilda representanter för miljöfrågor en avgörande roll och kan inte sammanblandas med organisationen de representerar. von Sydow bidrog till att formulera centrala perspektiv från miljörörelsen, lyfta in ny ekologisk kunskap i skogsbrukets förändringsprocess samt öppnade upp utrymmen för förhandlingar och dialog.[69] Han

blev inte trött på att diskutera debattens atmosfär, precis som Remröd, och vikten av fakta och nyanser i diskussionen om fördelar och nackdelar med svenskt skogsbruk.[70] Båda verkade medvetna om att debatten hölls i en hårdare ton.

Svenskt skogsbruk på världsscenen

Det svenska skogsbruket hade kommit in på världsscenen under åren fram till 1993, och det formade revideringarna i skogsvårdslagen. Sektorn hade historiskt en naturlig koppling till världen genom sin inriktning på export, men nu fick dess metoder och styrning global uppmärksamhet, positiv såväl som negativ.

Internationellt lyftes Sverige fram som ett exempel på hur man kunde kombinera intensiv skogsproduktion med hänsyn till andra värden, samtidigt som det industriella skogsbruket baserat på kalhyggen – både i Sverige och globalt – kritiserades för sina negativa effekter. För att lyfta fram den svenska skogsbruksmodellen var Hellström, tillsammans med Ola Ullsten (FP), Sveriges representant vid FAO (FN:s fackorgan för livsmedels- och jordbruksfrågor) och ambassadör i Rom, en viktig initiativtagare till att samla skogsstaterna, det vill säga länder med betydande skogsproduktion, till exempel på den europeiska ministerkonferensen om skyddet av Europas skogar i Strasbourg 1990. Året därefter bjöd Sverige, tillsammans med Kanada, Kamerun, Tyskland och Thailand, in till ett skogsmöte i Genève. Anledningen var den kommande FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Hellström betonade att det var Sveriges mål att snarast inleda förhandlingarna om en global skogskonvention som skulle kunna antas vid konferensen.[71]

Vid mötet i Genève lyfte Ola Ullsten fram den framgångsrika svenska skogsbruksmodellen där hög produktion integrerades med miljöhänsyn. I dessa internationella sammanhang betonade både Hellström och Ullsten behovet av att förena miljömässig hållbarhet

med en stabil virkesförsörjning på den globala marknaden. I efterhand verkar det ha funnits en tydlig anledning till att den skrift Skogsindustrierna gav ut till sitt hundraårsjubileum inleddes med hotet mot regnskogarna i det avlägsna Sydamerika och Sydostasien. Ur ett skogsindustriellt perspektiv sågs det svenska skogsbruket som en möjlig modell för att förena ekonomisk utveckling med miljöhänsyn.

På hemmaplan var Hellström väl medveten om att den svenska modellen var omstridd. På Sveriges Skogsvårdsförbunds skogsvecka i Stockholm i mars 1990 uttalade han att en omprövning av skogspolitiken var nödvändig, en omprövning som tog hänsyn till både hög produktion och starka miljöintressen.[72]

Den skogspolitiska kommission som på 1970-talet förberedde grunderna för 1979 års skogsvårdslag hade satt hög skogsproduktion i centrum, även om naturskyddet skulle beaktas. Bakgrunden var rädslan för timmerbrist. 1979 års skogsvårdslag gav Skogsstyrelsen och de regionala skogsstyrelserna stor makt att styra skogssektorn och gav regeringen befogenhet att bötfälla dem som inte följde reglerna. På sätt och vis hade man redan infört det dubbla målet, men genomfört det genom styrning uppifrån.[73]

Den fas av kontroll och stark styrning av skogsbruket som rådde under 1970- och 1980-talen var snarare en parentes än en norm. 1990-talets frihet och övergripande mål liknade situationen i början av 1900-talet. Det var därför inte främmande när Hellström 1990 hävdade att målen om hög produktion och miljöhänsyn skulle uppnås genom kunskap och utbildning, så kallat mjukt styre:

> Skogsavverkningarna har ökat de två senaste åren. Det är resultatet av bl.a. det stimulansprogram som riksdagen beslutade om för drygt tre år sedan för att möta skogsindustrins efterfrågan på virke. Samtidigt har stora satsningar gjorts på naturvårdens område. En omfattande utbildning [”Rikare skog”] i ekologi och naturvård av skogsarbetare, skogsägare och tjänstemän är ett exempel.[74]

Regeringens treåriga satsning för att utbilda skogsägare, med fokus på samråd, fortsatte också för att öka avverkningen. Denna inriktning låg väl i linje med industrins syn på utbildningsinitiativ.

I 1980-talets gröna drömmar ingick ett svenskt ledarskap i det globala skogsbruket. Att Hellström propagerade för svenskt skogsbruk med hänvisning till landets långa erfarenhet av att återställa skogar som hade försämrats genom orationella metoder som plockhuggning låg väl i linje med Skogsindustriernas berättelse. På internationell nivå verkar det ha funnits mindre av en ideologisk schism mellan reglering och avreglering och mer av en samstämmig förståelse av den svenska skogsbruksmodellen som ett motmedel mot global avskogning.

Kanske på grund av denna samstämmighet anklagades det svenska skogsbruket för ohållbara metoder av miljöorganisationer. Vid ett pressmöte i samband med FN:s Rio-konferens 1992 kritiserade Naturskyddsföreningen svenskt skogsbruk för att omvandla skog till plantager och utrota växter och djur. Den svenske kungen, som närvarade vid mötet, uttryckte spontant sin misstro mot att kritiken mot den svenska modellen var befogad.[75] Bo Kjellén, tidigare chefsförhandlare på Miljödepartementet som ledde Sveriges förhandlingar under konferensen, framhöll att uppfattningen om Sverige som en miljöpionjär återkom i den offentliga framställningen, till exempel i miljöpropositionerna sedan slutet av 1980- och 1990-talet.[76] Denna pionjärroll var en viktig del av Sveriges internationella profilering. Kritiken mot svenskt skogsbruk på internationell nivå var därför ett hot mot statens profil.

Hellströms initiativ för att samla skogsstater kan tolkas som ett försök att överbrygga socialdemokratiska schismer beträffande miljöhänsyn i produktionsskogsbruket. Sedan 1980-talet hade Socialdemokraterna försökt att skapa en ekologisk profil, men den strävan stod i motsats till prioriteringen av stabil ekonomisk tillväxt i den kristid som rådde. Traditionellt hade ökad produktivitet varit en självklar politisk prioritet eftersom det varit lika med ökad sys-

selsättning för arbetare.[77] Men den snabba mekaniseringen inom skogssektorn upphävde detta samband, vilket den radikala nedgången i sysselsättningen i början av 1990-talet bekräftade. Dessutom förespråkade företrädare för hela det politiska spektrumet marknadsliberalisering, om än i varierande grad, mot bakgrund av Sovjetunionens fall.

Avslutande betraktelse

I och med skogsvårdslagens revidering 1993 stängdes ett möjlighetsfönster. Två år tidigare hade de politiska förutsättningarna för styrningen av skogsbruket förändrats i grunden när en högerliberal regering tillträdde efter flera år av socialdemokratiskt styre.

Den framträdande roll som miljöhänsyn, och från slutet av 1980-talet även biologisk mångfald, hade i debatten om det svenska skogsbruket kring 1990 får inte skymma det faktum att revideringen av skogsvårdslagen 1993 i lika hög grad handlade om ett växande missnöje med 1970- och 1980-talets detaljerade reglering, bland enskilda skogsägare, miljö- och samerättsrörelser samt industrin, eftersom de stelbenta reglerna gjorde det omöjligt att snabbt reagera på förändringar på marknaden.

1993 års revidering av skogsvårdslagen må ha kungjorts som ett epokskifte,[78] men det skiftet ställdes i tysthet in. Eller snarare fanns det egentligen ingen öppning för förändring, utan det förmodade skiftet var i huvudsak en efterhandskonstruktion. Huvudaspekterna, såsom diskussionen om utformningen av skogsvårdsavgiften och dess framtida existens, minskningen av obligatoriska skogsvårdsåtgärder och fördjupningen av miljöhänsyn, hade redan inletts eller var på gång både från statligt håll och i skogsföretagens arbetssätt. En stor del av den verkliga förändringen berodde kanske på en kombination av andra faktorer. Att den högerliberala regeringen tillträdde förändrade Skogspolitiska kommitténs uppdrag och satte en snäv tidsram för den att arbeta med nya antaganden, som att skogsvårdsavgiften

skulle avskaffas redan sommaren 1992. Att privatisera och avyttra statliga företag var en grundpelare i den nya politiken, men det var endast ekonomiskt lönsamt på grund av det mer liberala ramverket i 1993 års reviderade skogsvårdslag, eftersom det tillät en flexibel strategi för att genomföra skogsvårdsåtgärderna. För skogssektorn blev också lågkonjunkturen mer uthärdlig eftersom tidigare fastanställda blev säsongsarbetare eller entreprenörer.

Den svenska skogssektorn är speciell när det gäller statens förhållande till privata företag, enskilda ägare och intresseorganisationer och möjligheterna till statlig styrning. Sedan början av förra seklet har strukturer etablerats som knutit staten nära industrin, och med statligt styrda regleringar har enskilda skogsägare förmåtts att tillgodose industrins efterfrågan.[79] Under debatten kring 1990 var dessa nära kopplingar och samsyn mellan stat och industri fortfarande centrala, men formerna för hur detta samarbete tog sig uttryck hade förändrats, och dess legitimitet debatterades flitigt. Statsvetaren Göran Sundström beskriver det som att statens roll hade reducerats till att informera, ge kunskap och stöd och ibland sätta upp övergripande mål för skogarna.[80]

Information, kunskap och stöd hade alltid varit centrala verktyg i skogspolitiken, men det uttryckliga dubbla målet i 1993 års reviderade skogsvårdslag skärpte kraven på skogsägare, skogsarbetare och den växande gruppen entreprenörer att skaffa sig ekologisk kunskap och hantera motsägelserna med produktionsmålet i verkligheten. Intensiteten i denna målkonflikt kan inte överskattas vid en tidpunkt då det rådde en djup ekonomisk kris.

Som Remröd hade beskrivit skulle avregleringen göra det möjligt för företagen att ta risker och utveckla produktionen genom innovation och förädling för att övervinna krisen och nå nya höjder när det gällde både produktion och miljö. Staten, så var uppfattningen, var inte i stånd att ta sådana språng. Avreglering utlovades inte som en omställning utan snarare som en förändring i vem som skapade reglerna och förutsättningarna. På så sätt är skogspolitiken både en

perfekt illustration av, och ett redskap som möjliggjorde, den nya regeringens marknadsliberala politik mitt under en ekonomisk kris.

Men om man ser till helheten var varken målen eller de politiska verktygen nya för den svenska skogssektorn. Snarare än en avsiktlig omställning var förändringarna kanske förankrade i Socialdemokraternas svårighet att hantera sin nya miljöprofil i samband med skogspolitiken, i den tekniska utvecklingen inom skogssektorn och i ett bredare politiskt stöd för marknadsliberala politiska instrument.

Noter

1 SFS 1979:429 samt SFS 1993:553 Lag om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).

2 Karin Beland Lindahl, Anna Sténs, Camilla Sandström m.fl., ”The Swedish forestry model: More of everything?”, *Forest Policy and Economics* 77 (2017), s. 44–55; Camilla Sandström & Anna Sténs, ”Dilemmas in Forest Policy Development – The Swedish Forestry Model Under Pressure”, i *The Future Use of Nordic Forests*, red. Erik Westholm, Karin Beland Lindahl & Florian Kraxner (Cham, 2015), s. 145–158; Terrence Bush, ”Biodiversity and Sectoral Responsibility in the Development of Swedish Forestry Policy, 1988–1993”, *Scandinavian Journal of History* 35:4 (2010), s. 471–498; Göran Sundström, *Målstyrningen drar åt skogen: Om government och governance i svensk skogspolitik* (Stockholm, 2005); Erland Mårald, Camilla Sandström & Annika Nordin, *Forest Governance and Management Across Time: Developing a New Forest Social Contract* (Oxford, 2017).

3 Julia Kyaschenko, Joachim Strengbom, Adam Felton m.fl., ”Increase in dead wood, large living trees and tree diversity, yet decrease in understory vegetation cover: The effect of three decades of biodiversity-oriented forest policy in Swedish forests”, *Journal of Environmental Management* 313 (2022), 114993.

4 Carl-Anders Helander, *Forests and Forestry in Sweden* (Stockholm, 2015).

5 Stefan Dalin, ”Ägandet och staten: Debatterna i Jämtlands och Västernorrlands län om 1903 års skogsvårdslag”, i *Den nya staten: Ideologi och samhällsförändring kring sekelskiftet 1900*, red. Erik Nydahl & Jonas Harvard (Lund, 2016).

6 Berit Hauger Lindstad, *A Comparative Study of Forestry in Finland, Norway, Sweden, and the United States* (Portland, 2002).

7 Skogsstyrelsen, *Fastighets- och ägarstruktur i skogsbruk 2020,* Statistiska meddelanden från Skogsstyrelsen (2020).

8 Örjan Kardell, ”Cows and Forests: Swedish Environmental History”, *Journal of Interdisciplinary History* 43:2 (2012), s. 275–287. Se även Ann-Kristin Bergquist, Josefin Sabo & Kristina Söderholm, *Energiomställning och teknisk omvandling i svensk massa- och pappersindustri 1970–1990* (Umeå, 2014).

9 Bengt Ager, *Skogsarbetets rationalisering och humanisering 1900–2011 och framåt* (Umeå, 2012).
10 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till skogsvårdslag, Prop. 1948:34.
11 Ibid., s. 2.
12 Ibid.
13 Gunnar Wetterberg, *Träd: En vandring i den svenska skogen* (Stockholm, 2018).
14 SFS 1983:427 om ändring i skogsvårdslagen (1979:429).
15 Jan-Erik Nylund, *Forestry Legislation in Sweden. Institutionen för skogens produkter* (Uppsala, 2009).
16 Ibid., s. 22.
17 Sven Sjunnesson, Jan Sandström, Ulf Österblom m.fl., *Skogsägarrörelsen – en historisk överblick* (Stockholm, 2018), s. 39. Angående debatten om äganderätten, se även Anna Sténs & Erland Mårald, "'Forest property rights under attack': Actors, networks and claims about forest ownership in the Swedish press 2014–2017", *Forest Policy and Economics* 111 (2020), 102038.
18 Thomas Hillmo & Ulrik Lohm, "Nature's Ombudsmen: The Evolution of Environmental Representation in Sweden", *Environment and History* 3:1 (1997), s. 19–43.
19 Ebba Lisberg Jensen, "Sätt stopp för sprutet! Från arbetsmiljöproblem till ekologisk risk i 1970-talets debatt om hormoslyr och DDT i skogsbruket", i *Miljöhistoria över gränser*, red. Fredrik Björk, Per Eliasson & Bo Fritzbøger (Malmö, 2006), s. 197–230; Lars Östlund, Sandra Laestander, Gerd Aurell & Greger Hörnberg, "The war on deciduous forest: Large-scale herbicide treatment in the Swedish boreal forest 1948 to 1984", *Ambio* 51:5 (2022), s. 1352–1366.
20 Per Simonsson, *Naturhänsyn i skogsbruket: Avgörande händelser och viktiga personer bakom utvecklingen*. Institutionen för ekologi och skötsel, Sveriges Lantbruksuniversitet (Umeå, 2021).
21 Ebba Lisberg Jensen, "Det moderna kalhyggesbruket: Från framgångssaga till förhandlingslösning", i *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900: Studier av de areella näringarnas geografi och historia*, red. Hans Antonson & Ulf Jansson (Stockholm, 2011), s. 402–419.
22 Se till exempel Motion 1989/90:Sk383 av Agne Hansson m.fl. (c).
23 Utvärdering och översyn av skogspolitiken, Kommittédirektiv Dir. 1990:47.
24 Se till exempel Jonas Anshelm, *Socialdemokraterna och miljöfrågan: En studie av framstegstankens paradoxer* (Stockholm, 1995).
25 Utvärdering och översyn av skogspolitiken, Kommittédirektiv Dir. 1990:47.
26 Mia Geijer, *Energipolitik, bebyggelse och kulturvärden i 1900-talets offentliga utredningar* (Uppsala, 2021).
27 Tilläggsdirektiv till 1990 års skogspolitiska kommitté (Jo 1990:03), Dir 1991:99.
28 SFS 1993:551, § 1.
29 Beland Lindahl m.fl., "The Swedish Forestry Model".
30 SOU 2002:40, *Statlig skog och skyddad mark*.

31 Skogsstyrelsen, *Skogsstatistisk årsbok 1990* (Jönköping, 1990).
32 Gunnar Nordanstig, ”Skogsbruk i förvandling”, *Kultur- och miljövård* 6 (1993), s. 49–53.
33 Bush, ”Biodiversity and sector responsibility”.
34 Myndigheten inrättades 1859 under Finansdepartementet under namnet Skogsstyrelsen och bytte 1883 namn till Domänstyrelsen. Domänstyrelsens främsta uppgift var att förvalta statens skogs- och jordbruksfastigheter. Namnet ändrades 1921 till Domänverket. *Statlig skogs- och skyddad mark: Beskrivning av statens skogsmark. Del 1.* Betänkande av Statsskogsutredningen SOU 2002:40 (Stockholm 2002).
35 Hans Ekelund & Gustaf Hamilton, *Skogspolitisk historia* (Jönköping, 2001).
36 Riksskogstaxeringen, *Skogsdata 2023* (Umeå, 2023). Domän AB fusionerade 1993 med ASSI (Statens Skogsindustrier) till AssiDomän AB, som uppgick i Sveaskog 1999. ”ASSI, AB Statens Skogsindustrier”, i *Skogsencyklopedin: Föreningen och tidningen Skogen*.
37 Se till exempel Agne Hörnestig, ”Nu blir han kommunalråd istället: Bäckman avtackades efter 26 år på sin post”, *Västerbottens-Kuriren* 28 oktober 1991.
38 Bertil Danielsson, Royne Andersson, Gunnar Gotte m.fl., *De skogliga aktörerna och skogspolitiken* (Jönköping, 2001), s. 22.
39 Ager, *Skogsarbetets rationalisering*, s. 78.
40 Ibid.
41 Skogsindustriernas ursprung var en sammanslagning av svenska och norska massaindustrier 1890 under namnet Skandinaviska cellulosaföreningen. Den svenska delen blev Föreningen Skogsindustrierna 1905 efter upplösningen av unionen med Norge. Se Bertil Haslum, ”Skogsindustrijubileum med Industrihistorisk dag”, *Nordisk Pappershistorisk Tidskrift*, 18:1 (1990). Se även Skogsindustrierna, *Värt att veta: Jubileumsåret 1990* (Stockholm, 1990).
42 Magnus Boström, *Miljörörelsens mångfald* (Lund, 2001), s. 65.
43 Jonas Anshelm, *Det vilda, det vackra och det ekologiskt hållbara: Om opinionsbildningen i Svenska Naturskyddsföreningens tidskrift Sveriges Natur 1943–2002* (Umeå, 2004).
44 Jan Remröd, *Möjligheternas skog* (Stockholm, 1990), s. 42.
45 ”Svenska skogen världens dyraste”, *Dagens industri*, 22 mars 1988.
46 Per Simonsson, Lena Gustafsson & Lars Östlund, ”Retention forestry in Sweden: Driving forces, debate and implementation 1968–2003”, *Scandinavian Journal of Forest Research* 30:2 (2015), s. 154–173.
47 ”Kampanj för skogen: Det svenska skogsbrukets rykte ska förbättras”, *Dagens Nyheter*, 2 januari 1993.
48 ”Mer skog än någonsin i Sverige”, *Tidningarnas Telegrambyrå*, 19 juni 1989; se även ”Skogen växer så det knakar: Ingen anledning spara på papper”, *Dagens industri*, 19 juni 1989.
49 ”Inskränkt uppmaning, av Bo Jonasson”, *Dagens industri*, 29 augusti 1989; ”Dra åt skogen – och titta på bråten”, *Expressen*, 30 april 1990; ”Skogen utarmas på djur och växter”, *Expressen*, 14 maj 1990.

50 ”Dra åt skogen – och titta på bråten”, *Expressen*, 30 april 1990.
51 ”Stor misstro mot skogsindustrin i Sifo-undersökning”, *Tidningarnas Telegrambyrå*, 19 januari 1990.
52 Ibid.
53 Remröd, *Möjligheternas skog.*
54 Ibid, s. 6.
55 Ibid, s. 65.
56 Ibid, s. 16.
57 Ibid, s. 17.
58 Ibid, s. 64.
59 SOU 1992:76, *Skogspolitiken inför 2000-talet*, Särskilt yttrande av sakkunnige Jan Remröd, s. 309.
60 Ibid.
61 SOU 1992:76; Särskilt yttrande av sakkunnige Ulf von Sydow, s. 312.
62 Simonsson m.fl., ”Retention forestry in Sweden”.
63 ”Birgitta Dahl sviktar om naturvården”, *Tidningarnas Telegrambyrå*, 8 november 1988.
64 ”Naturvården anklagar skogsstyrelsen för sabotage”, *Tidningarnas Telegrambyrå*, 15 maj 1991.
65 ”Skogsstyrelsen tillbakavisar kritik mot fjällskogsskydd”, *Tidningarnas Telegrambyrå*, 17 maj 1991.
66 Prop. 1990/91:90, *En god livsmiljö.*
67 Lars-Ingmar Karlsson, ”Inblick: Naturvänners ord väger allt tyngre: Utpekade miljöbovar tvingas tänka om”, *Dagens Nyheter*, 29 december 1991.
68 Simonsson m.fl., ”Retention forestry”.
69 Magnus Boström, Ylva Uggla & Viktor Hansson, ”Environmental representatives: Whom, what, and how are they representing?”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 20:1 (2018), s. 114–127.
70 Ulf von Sydow, ”Bygg skogsdebatten på fakta”, *Dagens Nyheter*, 12 juni 1992.
71 Regeringskansliet, Jordbruksdepartementet, Riksarkivet Arninge. Pressmeddelanden 1991. B2:22, 1991-02-21 Internationellt skogsmöte i Genève.
72 Regeringskansliet, Jordbruksdepartementet, Riksarkivet Arninge. Pressmeddelanden 1990. B 2:19, Nr 10. 1990-03-12.
73 Marie Appelstrand, *Miljömålet i skogsbruket: Styrning och frivillighet* (Lund, 2007).
74 Regeringskansliet, Jordbruksdepartementet, Riksarkivet Arninge. Pressmeddelanden 1990. B 2:19, Nr 1, 1990-01-10.
75 Simonsson m.fl., ”Retention forestry”, s. 163.
76 Se till exempel Prop. 1987/88:85, *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*; Prop. 1997/98, *Svenska miljömål*; Bo Kjellén, *Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv: En förhandlare reflekterar* (Stockholm, 2007).
77 Andreas Fagerholm, ”Social democratic parties and the rise of ecologism: A comparative analysis of Western Europe”, *Comparative European Politics* 14:5 (2016), s. 547–571.

78 ”Epokskifte i skogspolitiken”, *Dagens Nyheter*, 4 februari 1993.
79 Jimmy Jönsson & Janina Priebe, ”How to broker knowledge for a transition: Knowledge campaigns targeting Swedish forest owners in the 1950s and 1960s”, *Geoforum* 164 (2025), 104319.
80 Sundström, *Målstyrningen drar åt skogen*.

Litteratur

Ager, Bengt, *Skogsarbetets rationalisering och humanisering 1900–2011 och framåt* (Umeå: Sveriges Lantbruksuniversitet, 2012).

Aharoni, Yair, *The Evolution and Management of State Owned Enterprises* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1986).

Alexandersson, Gunnar, *The Accidental Deregulation: Essays on Reforms in the Swedish Bus and Railway Industries 1979–2009* (Stockholm: Handelshögskolan, 2010).

Alexandersson, Gunnar, *Den svenska buss- och tågtrafiken: 20 år av avregleringar* (Stockholm: SSE Institute for Research/PWC, 2011).

Alfredsson, Björn & Roland Berndt, *Att tåla en jämförelse: SL:s utveckling under 90-talet* (Stockholm: Storstockholms lokaltrafik, 2002).

Anderson, Åke, *Staten och jordbruket: En studie med utgångspunkt i rationaliseringspolitiken för jordbruket i Sverige, dess födelse, uppgång och fall åren 1940–1990* (Uppsala: Statens lantbruksuniversitet, 1997).

Andersson, Jenny, *Mellan tillväxt och trygghet. Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk socialpolitisk ideologi under efterkrigstiden* (Uppsala: Uppsala universitet, 2003).

Andersson, Jenny, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad, red., *Marknadens tid: Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism* (Lund: Nordic Academic Press, 2023).

Andersson, Jenny, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad, ”Bortom vänstervind och högervåg”, i *Marknadens tid. Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism*, red. Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad (Lund: Nordic Academic Press, 2023).

Andersson, Jenny & Chris Howell, red., *Nordic Neoliberalisms: Perspectives on Economic, Social and Cultural Change in the Nordics after 1970* (London: Routledge, 2025).

Andersson-Skog, Lena, *”Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet”: SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920* (Umeå: Umeå universitet, 1993).

Andersson-Skog, Lena, ”Från normalspår till bredband: Svensk kommunikationspolitik i framtidens tjänst”, i *Omvandlingens sekel. Perspektiv på ekonomi och samhälle i 1900-talets Sverige*, red. Lena Andersson-Skog & Olle Krantz (Lund: Studentlitteratur, 2002).

Andersson-Skog, Lena & Jan Ottosson, *Hela folkets järnväg mellan stat och marknad* (Värnamo: Fälth & Hässler, 1999).

Andersson-Skog, Lena & Jan Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv: Från 1850 till i dag* (Stockholm: Dialogos, 2018).
Anshelm, Jonas, *Socialdemokraterna och miljöfrågan: En studie av framstegstankens paradoxer* (Stockholm: Brutus Östlings bokförlag Symposion, 1995).
Anshelm, Jonas, *Det vilda, det vackra och det ekologiskt hållbara: Om opinionsbildningen i Svenska Naturskyddsföreningens tidskrift Sveriges Natur 1943–2002* (Umeå: Umeå universitet, 2004).
Appelstrand, Marie, *Miljömålet i skogsbruket: Styrning och frivillighet* (Lund: Lunds universitet, 2007).
Asdal, Kristin, ”Å arve verden”, *Vinduet*, 25 maj 2023 (https://www.vinduet.no/essayistikk/a-arve-verden-av-kristin-asdal).
Beland Lindahl, Karin, Anna Sténs, Camilla Sandström, Johanna Johansson, Rolf Lidskog, Thomas Ranius & Jean-Michel Roberge, ”The Swedish forestry model: More of everything?”, *Forest Policy and Economics* 77 (2017).
Bergquist, Ann-Kristin, *Guld och gröna skogar? Miljöanpassningen av Rönnskärsverken 1960–2000* (Umeå: Umeå universitet, 2007).
Bergquist, Ann-Kristin, ”Renewing Business History in the Era of the Anthropocene”, *Business History Review* 93:1 (2019).
Bergquist, Ann-Kristin, Kristina Söderholm, Hanna Kinneryd, Magnus Lindmark & Patrik Söderholm, ”Command-and-Control Revisited: Environmental compliance and technological change in Swedish industry 1970–1990”, *Ecological Economics* 85 (2013).
Bergquist, Ann-Kristin, Josefin Sabo & Kristina Söderholm, ”Energiomställning och teknisk omvandling i svensk massa- och pappersindustri 1970–1990”, *Umeå Papers in Economic History* 43 (2014).
Betts, Paul, ”1989 At Thirty: A Recast Legacy”, *Past and Present*, 244:1 (2019).
Bladh, Mats, *Vägskäl i svensk energihistoria: Den ena omställningen efter den andra* (Stockholm: BoD, 2020).
Boréus, Kristina, *Högervåg: Nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989* (Stockholm: Tiden, 1994).
Boström, Magnus, *Miljörörelsens mångfald* (Lund: Arkiv, 2001).
Boström, Magnus, Ylva Uggla & Viktor Hansson, ”Environmental representatives: whom, what, and how are they representing?”, *Journal of Environmental Policy & Planning* 20:1 (2018).
Boyer, Dominic, ”Infrastructure, Potential Energy, Revolution”, i *The Promise of Infrastructure*, red. Nikhil Anand, Akhil Gupta & Hannah Appel (Durham: Duke University Press, 2018).
Broberg, Oskar, *Svenskt näringsliv i omvandling från 1980 till våra dagar* (Stockholm: Dialogos, 2017).
Brown, Wendy, *Undoing the Demos: Neoliberalism's stealth revolution* (New York: Zone Books, 2015).
Brunsson, Nils, *The organization of hypocrisy: talk, decisions, and actions in organizations* (Chichester: Wiley, 1989).
Brunsson, Nils, ”Politization and 'company-ization' – on institutional affilia-

tion and confusion in the organizational world", *Management Accounting Research* 5:3/4 (1994).
Brunsson, Nils, "Från organisation till marknad – tur och retur?", i *Alla dessa marknader*, red. Jenny Björkman, Björn Fjæstad & Susanna Alexius (Göteborg: Makadam, 2014).
Brunsson, Nils, Anders Forssell & Hans Winberg, *Reform som tradition. Administrativa reformer i Statens järnvägar* (Stockholm: Handelshögskolan, 1989).
Bruzelius, Nils, Arne Jensen & Lars Sjöstedt, *Swedish Railway Policy: A Critical Study* (Göteborg: Chalmers tekniska högskola, 1994).
Brännlund, Runar & Bengt Kriström, *Miljöekonomi* (Lund: Studentlitteratur, 2012).
Bush, Terrence, "Biodiversity and Sectoral Responsibility in the Development of Swedish Forestry Policy, 1988–1993", *Scandinavian Journal of History* 35:4 (2010).
Börjesson, Maria & Jonas Eliasson, "Klimatomställning i transportsektorn", *Ekonomisk debatt* 50:3 (2022).
Christophers, Brett, *Our Lives in Their Portfolios: Why Asset Managers Own the World* (London: Verso, 2023).
Dalin, Stefan, "Ägandet och staten: Debatterna i Jämtlands och Västernorrlands län om 1903 års skogsvårdslag", i *Den nya staten: Ideologi och samhällsförändring kring sekelskiftet* 1900, red. Erik Nydahl & Jonas Harvard (Lund: Nordic Academic Press, 2016).
Donert, Celia & Stefan-Ludwig Hoffman, "Introduction: Eclipse of Internationalism? The Late Twentieth-Century Liberal Moment", *Past and Present*, 264:1 (2024).
Duit, Andreas, "Path Dependency and Institutional Change: The Case of Industrial Emission Control in Sweden", *Public Administration,* 85:4 (2007).
Ekelund, Hans & Gustaf Hamilton, *Skogspolitisk historia* (Jönköping: Skogsstyrelsen, 2001).
Englund, Peter, "Bostadsfinansieringen och penningpolitiken", i *Från räntereglering till inflationsnorm: Det finansiella systemet och Riksbankens politik 1945–1990*, red. Lars Werin (Stockholm: SNS Förlag, 1993).
Englund, Peter, "Skattereformen 1991 – hur lyckad blev den?", *Ekonomisk debatt*, 47:4 (2019).
Eriksson, Fredrik, *Det reglerade undantaget: Högerns jordbrukspolitik 1904–2004* (Stockholm: Santérus, 2004).
Ewertsson, Lena, *The triumph of technology over politics? Reconstructing television systems: The example of Sweden* (Linköping: Linköpings universitet, 2001)
Fagerholm, Andreas, "Social democratic parties and the rise of ecologism: A comparative analysis of Western Europe", *Comparative European Politics* 14:5 (2016).
Falkemark, Gunnar, *Politik, mobilitet och miljö: Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem* (Möklinta: Gidlund, 2006).

Feldt, Kjell-Olof, *Alla dessa dagar: I regeringen 1982–1990* (Stockholm: Norstedt, 1991).
Forsberg, Håkan, *Kampen om eleverna: Gymnasiefältet och skolmarknadens framväxt i Stockholm, 1987–2011* (Uppsala: Uppsala universitet, 2015).
Friman, Eva, *No limits: the 20th century discourse of economic growth* (Umeå: Umeå universitet, 2002).
Frischmann, Brett, *Infrastructure: The social value of shared resources* (New York: Oxford University Press, 2012).
Furustam, Bengt & Leif Lundin, ”Anpassning av infrastrukturen” i *X2000 – enklare än flyget, snabbare än tåget*, red. Evert Andersson (Sollentuna: Svenska järnvägsklubben, 2012).
Geijer, Mia, *Energipolitik, bebyggelse och kulturvärden i 1900-talets offentliga utredningar* (Uppsala: Uppsala universitet, 2021).
Gorman, Hugh, ”Constructing Systems of Environmental Governance”, i *Green Capitalism? Business and the Environment in the Twentieth Century*, red. Hartmut Berghoff & Adam Rome (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2017).
Graham, Stephen & Simon Marvin, *Splintering Urbanism: Networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition* (London: Routledge, 2001).
Grundström, Karin & Irene Molina, ”From Folkhem to Lifestyle Housing in Sweden: Segregation and Urban Form, 1930s–2010s”, *International Journal of Housing Policy* 16:3 (2016).
Haikola, Simon & Jonas Anshelm, ”The modern railway and the Swedish state – competing storylines about state capacity, modernisation and material dependencies in the Swedish high-speed rail discourse, 1995–2020”, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 24:3 (2022).
Halvorson, Charles, ”Deflated Dreams: The EPA’s Bubble Policy and the Politics of Uncertainty in Regulatory Reform”, *Business History Review* 93:1 (2019).
Halvorson, Charles, *Valuing Clean Air: The EPA and the Economics of Environmental Protection* (New York: Oxford University Press, 2021).
Hamilton, Carl, *De ofelbara: Historien om tre decennier som förändrade Sverige* (Stockholm: Mondial, 2022).
Harvey, David, *The Limits to Capital* (London: Verso, 2006).
Harvey, Penny, Casper Bruun Jensen & Atsuro Morita, ”Introduction: Infrastructural complications”, i *Infrastructures and Social Complexity*, red. Penny Harvey, Casper Bruun Jensen & Atsuro Morita (London: Routledge, 2017).
Hedenmo, Martin & Fredrik von Platen, *Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, byggande och planering under 130 år* (Karlskrona: Boverket, 2007).
Hedlund, Stefan & Mats Lundahl, *Beredskap eller protektionism? En studie av beredskapsmålet i svensk jordbrukspolitik* (Malmö: Liber förlag, 1985).
Helander, Carl-Anders, *Forests and Forestry in Sweden* (Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 2015).
Hellström, Mats, *Politiskt liv* (Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 1999).

Hildingsson, Roger & Åsa Knaggård, ”The Swedish Carbon Tax: A Resilient Success”, i *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, red. Caroline de la Porte, Guðný Björk Eydal, Jaakko Kauko, Daniel Nohrstedt, Paul ’t Hart & Bent Sofus Tranøy (Oxford: Oxford University Press, 2022).

Hillmo, Thomas & Ulrik Lohm, ”Nature’s Ombudsmen: The Evolution of Environmental Representation in Sweden”, *Environment and History* 3:1 (1997).

Hirdman, Yvonne, *Med kluven tunga: LO och genusordningen* (Stockholm: Atlas, 2008).

Hugemark, Agneta, *Den fängslande marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten* (Lund: Arkiv, 1994).

Hultman, Martin, *Den inställda omställningen: Svensk energi- och miljöpolitik i möjligheternas tid 1980–1991* (Möklinta: Gidlund, 2015).

Hultman, Martin, Ann-Sofi Kall & Jonas Anshelm, *Att ställa frågan – att välja omställning: Birgitta Hambraeus och Birgitta Dahl i den svenska energi- och miljöpolitiken 1971–1991* (Lund: Arkiv, 2021).

Hylander, Jens Portinson, *Constructing Transit Corridors: The Politics of Public Transport Policy and Planning in Malmöhus and Skåne 1970–2020* (Lund: Lunds universitet, 2021).

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

Innset, Ola, *Markedsvendingen: Nyliberalismens historie i Norge* (Bergen: Fagbokforlaget, 2019).

Isacson, Maths & Iréne A. Flygare, *Jordbruket i välfärdssamhället 1945–2000* (Stockholm: Natur & Kultur/LT, 2003).

Isaksson, Karolina, *Framtidens trafiksystem? Maktutövningen i konflikterna om rummet och miljön i Dennispaketets vägfrågor* (Linköping: Linköpings universitet, 2001).

Ivarsson Westerberg, Anders, Ylva Waldemarsson & Kjell Östberg, red., *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades* (Umeå: Boréa, 2014).

Ivarsson Westerberg, Anders, Ylva Waldemarsson & Kjell Östberg, ”Det långa 1990-talet”, i *Det långa 1990-talet. När Sverige förändrades*, red. Anders Ivarsson Westerberg, Ylva Waldemarsson & Kjell Östberg (Umeå: Boréa, 2014).

Jacobsson, Bengt & Göran Sundström, *Från hemvävd till invävd: Europeiseringen av svensk förvaltning och politik* (Malmö: Liber, 2006).

Jacobsson, Bengt & Leonora Mujkic, *Trafikverket: En förvaltningspolitisk historia* (Huddinge: Södertörns högskola, 2016).

Jakobsson, Eva, *Industrialisering av älvar: Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900–1918* (Göteborg: Göteborgs universitet, 1996).

Jansson, Kjell & Bo Wallin, ”Deregulation of Public Transport in Sweden”, *Journal of Transport Economics and Policy* 25:1 (1991).

Johansson, Ingemar, *Stor-Stockholms bebyggelsehistoria: Markpolitik, planering och byggande under sju sekler* (Stockholm: Gidlund, 1987).

Jones, Geoffrey, *Profits and Sustainability: A History of Green Entrepreneurship* (Oxford: Oxford University Press, 2017).

Jordan, Andrew, Rüdiger K.W. Wurzel & Anthony R. Zito, "'New' Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change", *Environmental Politics* 12:1 (2002).

Jönsson, Jimmy & Janina Priebe, "How to broker knowledge for a transition: Knowledge campaigns targeting Swedish forest owners in the 1950s and 1960s", *Geoforum* 164 (2025).

Kaijser, Arne, *I fädrens spår: Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar* (Stockholm: Carlsson, 1994).

Kaijser, Arne, "Transborder Integration of Electricity and Gas in the Nordic Countries, 1915–1992", *Polhem: Tidskrift för teknikhistoria* 15:1 (1997).

Kardell, Örjan, "Cows and Forests: Swedish Environmental History", *Journal of Interdisciplinary History* 43:2 (2012).

Karlsson, Magnus, *The liberalisation of telecommunications in Sweden: Technology and regime change from the 1960s to 1993* (Linköping: Linköpings universitet, 1998).

Kraft, Michael E. & Norman J. Vig, "Environmental Policy in the Reagan Presidency", *Political Science Quarterly* 99:3 (1984).

Kyaschenko, Julia, Joachim Strengbom, Adam Felton, Tuomas Aakala, Hanna Staland & Thomas Ranius, "Increase in dead wood, large living trees and tree diversity, yet decrease in understory vegetation cover: The effect of three decades of biodiversity-oriented forest policy in Swedish forests", *Journal of Environmental Management* 313 (2022).

Lapidus, John, *The Quest for a Divided Welfare State: Sweden in the Era of Privatization* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

Larsson, Sören, "Från spårbyte till frikoppling: Några huvuddrag i LRF:s och lantbrukskooperationens historia åren 1988–2004", i *Jordbrukarnas kooperativa föreningar och intresseorganisationer i ett historiskt perspektiv*, red. Reine Rydén (Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 2004).

Lemne, Marja, *För långt från regeringen – och för nära: Expertgruppen ESO:s födelse, levnad och död* (Stockholm: Stockholms universitet, 2010).

Lindbeck, Assar, *Ekonomi är att välja: Memoar* (Stockholm: Bonnier, 2012).

Linderström, Magnus, *Industrimoderniteten och miljöfrågans utmaningar: En analys av LO, SAF, Industriförbundet och miljöpolitiken 1965–2000* (Linköping: Linköpings universitet, 2001).

Lindestam, Bo, "Den svenska datahistorien: Början till slutet", i *Fyrtio år av den svenska datahistorien. Från Standard Radiofabrik till …?*, red. Kjell Mellberg, Gunnar Wedell & Bo Lindestam (Åkersberga: Veteranklubben Alfa, 1997).

Lindstad, Berit Hauger, *A Comparative Study of Forestry in Finland, Norway, Sweden, and the United States* (Portland: United States Department of Agriculture, 2002).

Lisberg Jensen, Ebba, "Sätt stopp för sprutet! Från arbetsmiljöproblem till ekologisk risk i 1970-talets debatt om hormoslyr och DDT i skogsbruket", i

Miljöhistoria över gränser, red. Fredrik Björk, Per Eliasson & Bo Fritzbøger (Malmö: Malmö högskola, 2006).

Lisberg Jensen, Ebba, ”Det moderna kalhyggesbruket: Från framgångssaga till förhandlingslösning”, i *Jordbruk och skogsbruk i Sverige sedan år 1900 – studier av de areella näringarnas geografi och historia*, red. Hans Antonson & Ulf Jansson (Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 2011).

Lundberg, Urban, ”A Leap in the Dark: From a Large Actor to a Large Area Approach: The Joint Committee of the Nordic Social Democratic Labour Movement and the Crisis of the Nordic Model”, i *The Nordic Model of Welfare: A Historical Reappraisal*, red. Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Nils Edling & Per Haave (Köpenhamn: Museum Tusculanum Press, 2006).

Lundgren, Lars J., *Miljöpolitik på längden och tvären: Några synpunkter på svensk miljövård under 1900-talet* (Solna: Naturvårdsverket, 1989).

Lundgren, Lars J., ”Miljöproblem och miljövård i Sverige 1967–1991”, i *Konflikter, samarbete, resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik*, red. Lars J. Lundgren & Johan Edman (Brottby: Kassandra, 2005).

Lundin, Per & Niklas Stenlås, ”The Reform Technocrats: The Strategists of the Swedish Welfare State, 1930–60”, i *Scientists' Expertise as Performance. Between State and Society, 1860–1960*, red. Joris Vandendriessche, Evert Peeters & Kaat Wils (London: Pickering & Chatto, 2015).

Lundqvist, Lennart J., *Miljövårdsförvaltning och politisk struktur* (Uppsala: Verdandi, 1971).

Lundqvist, Lennart J., ”Sweden”, i *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization in the Nordic Countries*, red. Peter Munk Christiansen (Köpenhamn: Nordiska ministerrådet, 1996).

Lundqvist, Lennart J., ”En idé före sin tid? Valfrid Paulsson, svensk vattenvård och ekologisk modernisering”, i *Konflikter, samarbete, resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik*, red. Lars J. Lundgren & Johan Edman (Brottby: Kassandra, 2005).

Malm Lindberg, Henrik, ”Politikbyte och idéernas betydelse: Reformeringen av den svenska jordbrukspolitiken”, *Historisk tidskrift* 128:1 (2008).

Malm Lindberg, Henrik & Stig-Björn Ljunggren, *Från jämlikhet till effektivitet: Om lärande socialdemokrati under 1980-talet* (Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2014).

Mazzucato, Mariana, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs Private Sector Myths* (London: Anthem Press, 2013).

Mazzucato, Mariana, *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism* (London: Allen Lane, 2021).

Meijling, Jesper, *Marknadisering – en idé och dess former inom sjukvård och järnväg* (Stockholm: Kungliga tekniska högskolan, 2020).

Mellbourn, Anders, *Bortom det starka samhället: Socialdemokratisk förvaltningspolitik 1982–1985* (Stockholm: Carlssons, 1986).

Metzger, Jonathan, *Kunskapsekonomins pionjärer: Konsultbranschens framväxt i Sverige och Stockholm* (Stockholm: Stockholmia, 2018).

Mosca, Manuela, ”On the Origins of the Concept of Natural Monopoly: Economies of Scale and Competition”, *The European Journal of the History of Economic Thought* 15:2 (2008).

Mårald, Erland, Camilla Sandström, Annika Nordin m.fl., *Forest Governance and Management Across Time: Developing a New Forest Social Contract* (London: Routledge, 2017).

Mørkved Hellenes, Andreas, Haakon A. Ikonomou, Carl Marklund & Ada Nissen, ”’Nordic Nineties’: Norwegian and Swedish self-understanding in the face of globalization”, *Culture Unbound* 13:1 (2021).

Nilsson, Charlotte, ”En marknad för tid: Etableringen av time management som industri och ideologi”, i *Marknadens tid: Mellan folkhemskapitalism och nyliberalism*, red. Jenny Andersson, Nikolas Glover, Orsi Husz & David Larsson Heidenblad (Lund: Nordic Academic Press, 2023).

Nilsson, Torbjörn, *Moderaterna, marknaden och makten – svensk högerpolitik under avregleringens tid, 1976–1991* (Huddinge: Södertörns högskola, 2003).

Nydahl, Erik & Jonas Harvard, red., *Den nya staten. Ideologi och samhällsförändring kring sekelskiftet 1900* (Lund: Nordic Academic Press, 2016).

Nylund, Jan-Erik, *Forestry Legislation in Sweden* (Uppsala: Sveriges Lantbruksuniversitet, 2009).

Näsman, Mattias, *The Political Economy of Emission Standards: Politics, Business and the Making of Vehicle Emission Regulations in Sweden and Europe, 1960–1980s* (Umeå: Umeå universitet, 2021).

Olsen, Niklas, *The Sovereign Consumer. A New Intellectual History of Neoliberalism* (Cham: Palgrave Macmillan, 2019).

Oreskes, Naomi, *Science on a Mission: How Military Funding Shaped What We Do and Don’t Know about the Ocean* (Chicago: University of Chicago Press, 2021).

Oudenampsen, Merijn & Bram Mellink, ”Bureaucrats First. The Leading Role of Policymakers in the Dutch Neoliberal Turn of the 1980s”, *TSEG – The Low Countries Journal of Social and Economic History*, 18:1 (2021).

Peck, Jamie & Adam Tickell, ”Neoliberalizing Space”, *Antipode* 34:3 (2002).

Ringarp, Johanna, *Professionens problematik: Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens omvandling* (Stockholm: Makadam, 2011).

Ringqvist, Stenerik, ”Kollektivtrafikens styrning och organisering: Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970–2015”, *K2 Outreach* 11 (2016).

Rye, Lise, ”Integration from the outside: The EC and EFTA from 1960 to 1995”, i *European Enlargement across Rounds and Beyond Borders*, red. Haakon A. Ikonomou, Aurélie Andry & Rebekka Byberg (London: Routledge, 2017).

Sandelin, Bo & Bo Södersten, *Betalt för att bo: Värdestegring och kapitalvinster på bostadsmarknaden* (Stockholm: Rabén & Sjögren, 1978).

Sandström, Camilla & Anna Sténs, ”Dilemmas in Forest Policy Development – The Swedish Forestry Model Under Pressure”, i *The Future Use of Nordic*

Forests. A Global Perspective, red. Erik Westholm, Karin Beland Lindahl & Florian Kraxner (Cham: Springer, 2015).
Schmidt, Vivien A., *From State to Market? The Transformation of French Business and Government* (New York: Cambridge University Press, 1996).
Schön, Lennart, *En modern svensk ekonomisk historia: Tillväxt och omvandling under två sekel* (Stockholm: SNS förlag, 2000).
Simonsson, Per, *Naturhänsyn i skogsbruket – avgörande händelser och viktiga personer bakom utvecklingen* (Umeå: Sveriges Lantbruksuniversitet, 2021).
Simonsson, Per, Lena Gustafsson & Lars Östlund, ”Retention forestry in Sweden: Driving forces, debate and implementation 1968–2003”, *Scandinavian Journal of Forest Research* 30:2 (2015).
Sjunnesson, Sven, Jan Sandström, Ulf Österblom & Ola Persson, *Skogsägarrörelsen – en historisk överblick* (Stockholm: LRF Skogsägarna, 2018).
Sjögren, Hans, *I takt och otakt med tiden: Stadshypotek mellan marknad och politik* (Stockholm: Ekerlid, 2002).
Skyrman, Viktor, Majsa Allelin, Markus Kallifatides & Stefan Sjöberg, ”Financialized Accumulation, Neoliberal Hegemony, and the Transformation of the Swedish Welfare Model, 1980–2020”, *Capital & Class* 47: 4 (2022).
Slobodian, Quinn & Dieter Plehwe, ”Introduction”, i *Nine Lives of Neoliberalism*, red. Dieter Plehwe, Quinn Slobodian & Philip Mirowski (London: Verso, 2020).
Springer, Simon, Kean Birch & Julie MacLeavy, ”An Introduction to Neoliberalism”, i *The Handbook of Neoliberalism*, red. Simon Springer, Kean Birch & Julie MacLeavy (Abingdon: Routledge, 2020).
Sténs, Anna & Erland Mårald, ”’Forest property rights under attack’: Actors, networks and claims about forest ownership in the Swedish press 2014–2017”, *Forest Policy and Economics* 111 (2020).
Stoddard, Isak, Kevin Andersson, Stuart Capstick, Wim Carton m.fl., ”Three Decades of Climate Mitigation: Why Haven’t We Bent the Global Emissions Curve?”, *Annual Review of Environment and Resources* 46:1 (2021).
Sundström, Göran, *Målstyrningen drar åt skogen: Om government och governance i svensk skogspolitik* (Stockholm: SCORE, 2005).
Svensson, Harald & Ronny Pettersson, *Jordbruksregleringen under 1900-talet* (Stockholm: Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, 2024).
Söderberg, Bo, *Rumslig decentralisering av central statlig förvaltning från Stockholm: En studie av konfliktdimensioner under riksdagsbehandlingen* (Stockholm: Stockholms universitet, 1984).
Söderholm, Patrik, Ann-Kristin Bergquist, Maria Pettersson & Kristina Söderholm, ”The Political Economy of Industrial Pollution Control: Environmental Regulation in Swedish Industry for Five Decades”, *Journal of Environmental Planning and Management* 65:6 (2022).
Ther, Philipp, *Europe since 1989: A History* (Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2016).
Torrance, Morag, ”Forging Glocal Governance? Urban Infrastructures as Networ-

ked Financial Products", *International Journal of Urban and Regional Research* 32:1 (2008).
Vision och perspektiv: En bok om Planverket och Lennart Holm (Stockholm: Svensk byggtjänst, 1988).
Vitrano, Chiara & Wojciech Kębłowski, "'Bouncing between the Buses like a Kangaroo': Efficient Transport, Exhausted Workers", *Mobilities* 19:3 (2023).
Warlouzet, Laurent, "A Social Europe with a greener perspective: The evolution of the Delors Commission around 1989", *Studi Storici. Rivista trimestrale dell'Istituto Gramsci*, 62:1 (2021).
Westerberg, Rikard, *Socialists at the Gate: Swedish Business and the Defense of Free Enterprise, 1940–1985* (Stockholm: Stockholm School of Economics, 2020).
Wetterberg, Gunnar, *Träd: En vandring i den svenska skogen* (Stockholm: Bonniers, 2018).
Williams, Rosalind, "The Rolling Apocalypse of Contemporary History", i *Aftermath. The Cultures of the Economic Crisis*, red. Manuel Castells, J. M. G. Caraça & Gustavo Cardoso (Oxford: Oxford University Press, 2012).
Östberg, Kjell, *The Rise and Fall of Swedish Social Democracy* (London: Verso, 2024).
Östberg, Kjell & Jenny Andersson, *Sveriges historia: 1965–2012* (Stockholm: Norstedts, 2013).
Östlund, Lars, Sandra Laestander, Gerd Aurell & Greger Hörnberg, "The war on deciduous forest: Large-scale herbicide treatment in the Swedish boreal forest 1948 to 1984", *Ambio* 51:5 (2022).

Om författarna

Camilla Eriksson är forskare vid Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI.

Martin Hultman är professor i sociologi vid Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.

Arne Kaijser är professor emeritus i teknikhistoria vid Kungliga tekniska högskolan.

Per Lundin är biträdande professor i teknikhistoria vid Avdelningen för teknik, vetenskap och samhälle, Chalmers tekniska högskola.

Marcus Mohall är universitetslektor vid Institutionen för Tema, Linköpings universitet.

Andreas Mørkved Hellenes är forskare vid Avdelningen för teknik, vetenskap och samhälle, Chalmers tekniska högskola och Research Fellow vid Clare Hall, University of Cambridge.

Mattias Näsman är biträdande universitetslektor vid Enheten för ekonomisk historia, Umeå universitet.

Janina Priebe är universitetslektor vid Institutionen för idé- och samhällsstudier, Umeå universitet.

Kristoffer Strandqvist är forskare vid Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor (SCORE), Stockholms universitet, samt affilierad till Institutionen för ekonomisk-historisk forskning och företagshistoria (EHFF), Handelshögskolan i Stockholm.

Pär Wikman är universitetslektor vid Institutionen för Tema, Linköpings universitet.

Anna Åberg är forskare vid Avdelningen för teknik, vetenskap och samhälle, Chalmers tekniska högskola.