CHALMERS
UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

Inledning

Downloaded from: https://research.chalmers.se, 2026-02-12 17:10 UTC

Citation for the original published paper (version of record):
Lundin, P., Mørkved Hellenes, A., Hultman, M. et al (2025). Inledning. Grå reformer och gröna omställningar: Omregleringar av sociotekniska system runt 1990: 9-30.
http://dx.doi.org/10.21525/kriterium.72

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

research.chalmers.se offers the possibility of retrieving research publications produced at Chalmers University of Technology. It covers all kind of research output: articles, dissertations, conference papers, reports etc. since 2004. research.chalmers.se is administrated and maintained by Chalmers Library

(article starts on next page)

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 detaljreglering-arna 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

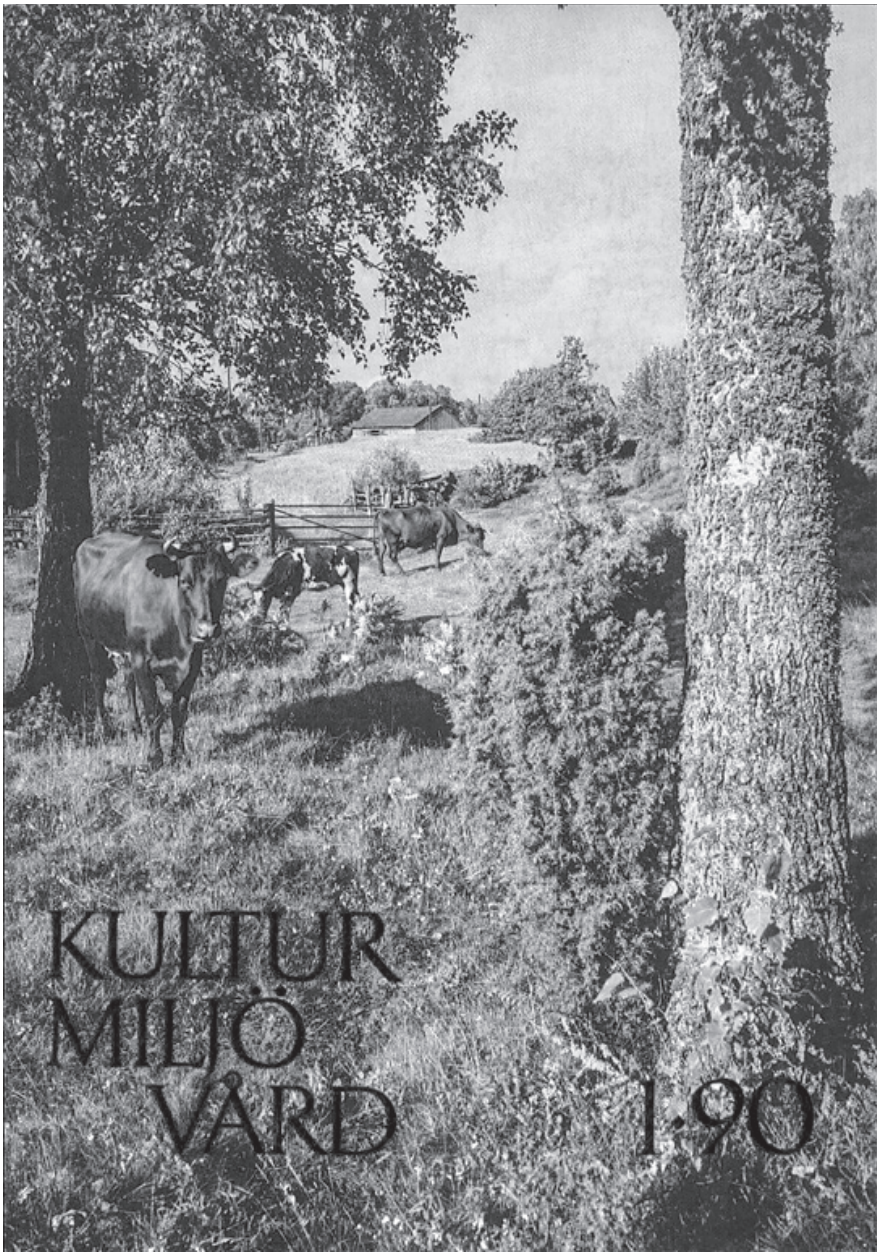

Bild 1.2. Förslagen om att marknadsanpassa jordbruket kritiserades av kulturmiljövårdsintressen för att leda till en utarmning av ”femtusenårigt” kulturlandskap. Bildkälla: *Kulturmiljövård*, nr 1 (1990). Foto av Tore Hagman.

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.