

På gränsen mellan ordning och oordning – artefakternas betydelse vid marknadsombildningar

En studie av den svenska postmarknadens ombildning

Susanna Mattsson

AKADEMISK AVHANDLING

Som för avläggande av ekonomie doktorsexamen
vid Handelshögskolan i Stockholm framläggs för offentlig
granskning, tisdagen den 14 december 2004 klockan 13.30
i sal Torsten, Handelshögskolan, Sveavägen 65.



**På gränsen mellan ordning och oordning –
artefakternas betydelse vid marknadsombildningar**

En studie av den svenska postmarknadens ombildning



HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM

STOCKHOLM SCHOOL OF ECONOMICS

EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet

EFIs verksamhetsidé

Institutet är en vetenskaplig institution, vid vilken forskning skall bedrivas oberoende av såväl ekonomiska som politiska intressen. Institutets uppgift är att bedriva teoretisk och empirisk forskning inom samhällsvetenskapernas, särskilt de ekonomiska vetenskapernas, område. I anslutning därtill medverkar institutet i forskarutbildningen vid HHS samt arbetar med spridning av forskningens resultat. Vägledande för EFI-forskarnas val av projekt är forskningsområdets behov av praktisk eller teoretisk vidareutveckling, projektens metodologiska intresse samt problemställningarnas generalitet.

Forskningens organisation

Forskningen vid EFI är organiserad i 21 forskningscentra, grupperade inom åtta olika forskningsområden.

ORGANISATION OCH FÖRETAGSLEDNING

Företagslednings- och Arbetslivsfrågor (A)
Centrum för Etik och Ekonomi (CEE)
Centrum för Entreprenörskap och Affärsskapande (E)
Offentlig Organisation (F)
Information Management (I)
Människa och Organisation (PMO)
Management av Innovation och Produktion (T)

Enhetschefer:

Prof Sven-Erik Sjöstrand
Adj Prof Hans De Geer
Prof Carin Holmquist
Prof Nils Brunsson
Prof Mats Lundeberg
Prof Jan Löwstedt
Prof Christer Karlsson

PSYKOLOGI

Centrum för Riskforskning (CFR)
Ekonomisk Psykologi (P)

Prof Lennart Sjöberg
Prof Guje Sevón

MARKNADSFÖRING

Centrum för Konsumentmarknadsföring (CCM)
Centrum för Informations- och Kommunikationsforskning (CIC)
Marknadsföring, Distributionsekonomi och Industriell
Dynamik (D)

Tf Prof Magnus Söderlund
Adj Prof Bertil Thorngren

Prof Björn Axelsson

REDOVISNING, STYRNING OCH FINANSIERING

Redovisning och Finansiering (B)
Centrum för redovisningsbaserad finansiell analys
och kostnadsintäktanalys (BFAC)

Prof Johnny Lind

Prof Kenth Skogsvik

FINANSIELL EKONOMI

Finansiell Ekonomi (FI)

Prof Clas Bergström

NATIONALEKONOMI

Centrum för Hälsoekonomi (CHE)
Internationell Ekonomi och Geografi (IEG)
Samhällsekonomi (S)

Prof Bengt Jönsson
Prof Mats Lundahl
Prof Lars Bergman

EKONOMISK STATISTIK

Ekonomisk Statistik (ES)

Prof Anders Westlund

RÄTTSVETENSKAP

Rättsvetenskap (RV)
Centrum för skatterätt

Prof Erik Nerep
Prof Bertil Wiman

Styrelseordförande: Professor Carin Holmquist

Institutschef: Docent Filip Wijkström

Adresser

EFI, Box 6501, SE-113 83 Stockholm, Sverige • Besöksadress: Sveavägen 65, Stockholm

Telefon: +46(0)8-736 90 00 • Fax: +46(0)8-31 62 70 • E-mail: efi@hhs.se • Hemsida: www.hhs.se/efi/

**På gränsen mellan ordning och oordning –
artefakternas betydelse vid
marknadsombildningar**

En studie av den svenska postmarknadens ombildning

Susanna Mattsson



HANDELSHÖGSKOLAN
I STOCKHOLM
STOCKHOLM SCHOOL OF ECONOMICS

Efi, Ekonomiska Forskningsinstitutet



Akademiskavhandling för Ekonomie doktorsexamen framlagd
vid Handelshögskolan i Stockholm 2004

© EFI och författaren
ISBN 91-7258-648-6

Nyckelord:

Actor-network theory
Artefakt
Gränsobjekt
Kvalificering
Marknadsombildning

Distribuerad av:
EFI Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501, 113 83 Stockholm, www.hhs.se/efi

Tryckeri: Elanders Gotab, Stockholm 2004

till Helena

Förord

Plötsligt händer det. Ett datum för disputation sätts. Ett datum för inlämning till tryckeriet bestäms. Plötsligt skall punkt sättas för en längre tids arbete. Ett arbete som har resulterat i en bok, en artefakt. Det är många som jag vill tacka för att ni har låtit er enrolleras och därmed bidragit till att denna bok blev skriven.

Först av allt vill jag tacka mina handledare, Per Andersson, Björn Axelsson, Claes-Fredrik Helgesson och Björn Rombach, för att ni har lagt ned stor möda på att kritisera, uppmuntra och komma med värdefulla synpunkter på olika versioner av mitt manus. C-F, jag måste få rikta ett alldeles speciellt tack till dig, vilken klippa du har varit!

Utöver nyss nämnda personer som ingått i min handledarkommitté finns ett antal andra personer på Handelshögskolan som också varit mycket viktiga.

Hans Kjellberg, som informellt ingick i handledarkommittén. Tack för att du åtog dig detta uppdrag och för att du kom med så många värdefulla synpunkter på mitt arbete. Guje Sevón, opponent på slutseminariet. Tack för att du fortsatte engagera dig även efter det att ditt egentliga ansvar för avhandlingen var över. Lars-Gunnar Mattsson, du är min far – och det innebär? Att jag under avhandlingsskrivandet har haft förmånen att få se dig in action professionellt, något som har varit både imponerande och upplyftande. Att jag har haft förmånen att få ta del av dina handledarerfarenheter. Tack!

I ett tidigt skede av avhandlingsarbetet var jag knuten till Centrum för Kommunikationsforskning (CIC) inom Marknadsområdet. Jag tackar Bertil Thorngren och Anders Lundgren för ert viktiga stöd under denna tid.

Huvuddelen av mitt arbete har utförts vid D-sektionen (Marknadsföring, distributionsekonomi och industriell dynamik). På denna sektion verkar trevliga och intellektuella arbetskamrater som skapar en stimulerande forskningsmiljö. Till alla er vill jag rikta ett varmt tack för att ni har varit så sympatiska under den tid som jag har skrivit klart avhandlingen och tyvärr inte haft tid att vara särskilt social. Detta tack inkluderar givetvis alla trevliga kollegor på CIC och CCM!

Handelshögskolan är en stor arbetsplats. Under årens lopp har jag haft förmånen att få lära känna många bra personer som är verksamma här. Det är så många att det inte låter sig göras att nämna alla vid namn. Det är ändå ett par

personer som jag i synnerhet tänker på och vill omnämna: Karin Fernler, Kristina Tamm Hallström, Hans Winberg och Ulrika Tillberg. Det är skönt att känna er!

En avhandling skrivs inte utan olika typer av källor, såväl finansiella som empiriska krävs. Jag vill tacka er som lät er intervjuas och er som hjälpte till genom att leta fram diverse utredningar och aktbilagor!

För finansieringen av denna studie tackar jag varmt Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse och Handelshögskolan.

Det finns också ett liv utanför Handelshögskolan. Till Åsa, Annika, Karin, Desirée, Mia, Kenneth, Manne, Ingemar, Anne-Lee, Anita med respektive vill jag rikta ett stort tack. För att ni har funnits vid min sida, aldrig ifrågasatt vad jag sysslat med – inte heller när jag själv har gjort det.

Ulrika Eklund, tack för att du hjälpte mig att vid otaliga tillfällen repa upp, bränna, klippa sönder den ack så efterhängsna offerkoftan. Nu skall du få gå på fest!

Ulrika Lahne, vad kan jag säga? Utan dig tror jag inte att det hade gått. Så många gånger som du har plockat upp mig när jag varit nere för räkning. Ovärderligt har det varit! Ditt och Marias hem har alltid stått öppet och många är de goda middagar som jag har blivit bjuden på under de senaste åren.

Jag har även känt ett mycket stort stöd från mina föräldrar, Margret och Lars-Gunnar. Förutom allt annat ni har gjort för att underlätta doktorandtiden, vill jag med värme tacka för att ni så beredvilligt har ställt upp och tagit hand om Nestor och Ceasar!

Karin, Stefan, Karolina, Johanna, Fredrik, Sofia, Petter, Catharina, ni är inte bara nära utan också kära. Kärlek behövs när man skriver avhandling skall ni veta!

Det leder mig osökt in på själva huvudpersonen, Helena Landberg. Jag dedicerar avhandlingen till dig eftersom du har betytt allra mest för att den skulle bli klar! Nu är din tid som avhandlingsanhörig äntligen över.

Stockholm i oktober 2004

Susanna Mattsson

Innehållsförteckning

1. Ett ekonomiskt system skall organiseras om	1
En internationell företeelse manifesterad på svensk mark(nad)	1
Avreglering eller omreglering?	4
Olika teorier om marknader	6
Studiens problemställning	10
2. Teoretiskt och empiriskt kunskapsläge – forskningsfråga och studiens positionering	15
Regleringsteoretiska studier	18
Institutioners betydelse för omorganisering	23
Utbytesrelationers betydelse för omorganisering – företagsekonomisk forskning om affärsnätverk	30
Kunskapsgap och studiens positionering	33
Forskningsfråga och syfte	35
Marknadsombildning betraktat som ett experiment – ett inte helt ovanligt betraktelsesätt	36
3. Ett konstruktivistiskt perspektiv på marknadsombildning – metodologi och metod	41
Studiens inriktning – två viktiga inspirationskällor	42
Marknadsombildning – en pågående konstruktion	44
Ett symmetriskt förhållningssätt	45
Verkligheten realiseras aktivt – om ANT och ontologi	48
Att studera processer	51
Några centrala begrepp i översättningsmodellen	52
Skeenden i processen	54
Varför blir det upprepade översättningsprocesser?	55
Översättningsmodellen tillämpad på studiens empiriska material	58
Val av fallstudie och urval av kontroverser	60
Marknadsombildning som ett experiment – en metodorienterad kommentar	61
Det empiriska materialet	64
Om berättelsen som följer	69
Studiens utfästelse	71
Analys i flera steg – Ciceron Susanna som ett pedagogiskt grepp	73
4. En första temporär ordning etableras	75
Tidigare händelser i konstruktionen av postväsendet	75
Brevmonopolet avvecklas	78
Olika idéer om hur brevmarknaden bör organiseras	79
Postlagsutredningen	85
Postlagen träder i kraft och Postverket bolagiseras	90

Ciceron Susanna	93
5. Postal infrastruktur.....	97
Från postkontorsinredning till postal infrastruktur och privat egendom	98
Ciceron Susanna	107
Postnummersystemets mångtydighet	108
Ciceron Susanna	118
6. Kontroverser kring prissättningssystem	121
Postens prissättningssystem blir ärende hos Konkurrentverket.....	121
Konkurrentverkets beslut överklagas till Stockholms Tingsrätt.....	129
Ciceron Susanna	137
7. Hur skall staten leva upp till ansvaret på postområdet?	139
Från djungeltelegraf till skärpt tillståndsplikt	139
Bör villkor förknippas med tillståndet?.....	142
Finansiering av den samhällsomfattande tjänsten.....	145
Prisregleringen ifrågasätts	147
Ciceron Susanna	152
8. Lokala transformationer.....	155
En första rundvandring.....	157
Ciceron Susanna	158
Följ med på ännu en tur	159
Ciceron Susanna	163
En sista tur	164
Ciceron Susanna	166
Ett fingerat rundabordssamtal	167
Ciceron Susanna	171
9. En analysmodell och studiens slutsatser.....	173
Ansträngningar för att etablera en stabil ordning.....	173
Svar på studiens forskningsfrågor.....	185
Experimentmetaforen	188
Några avslutande ord och förslag på fortsatt forskning	190
Summary in English	195
Introduction	195
The purpose of the study	196
Methodology - a constructionist perspective on marketization	196
A first temporary order is established	198
Local transformations.....	201
An analytical model and results	202
Referenser	205

Kapitel 1

Ett ekonomiskt system skall organiseras om

Hunden ligger utmattad på golvet i tamburen. Det har blivit jobbigare för honom att hålla koll på brevbäraren och förmiddagens post. När han var valp var det bara en gång om dagen som brevnedkastets gångjärn gnisslade till och hallmattan dämpade ljudet av brev som föll på golvet. Nu upprepas proceduren två gånger per dag och han tvingas vakna ur sin sköna sömn för att springa ut i tamburen och skälla ut brevbäraren. Grannen, fru Svensson, som levt ett långt liv, tänker att nu är det som förr, att posten kommer flera gånger om dagen, och undrar om de tänker börja med lördagsutdelning också. På gatan möts brevbärare Karlsson och City Mannen Lisa, de hälsar kollegialt på varandra. De konstaterar att det är vackert väder och att det har gått snabbt att dela ut första omgången post idag. Karlsson travar iväg till närmaste buntlåda för att hämta mer post, medan Lisa cyklar iväg till kontoret för att hämta resten av den post hon skall dela ut.

*

En internationell företeelse manifesterad på svensk mark(nad)

Att utsätta verksamheter i offentlig sektor för konkurrens med hjälp av marknadsliknande organisationslösningar är en internationell företeelse. Åsikterna går isär både ifråga om ursprunget till företeelsen, liksom till omfattningen av den och de bakomliggande orsakerna. Vissa har hävdat att dess ursprung går tillbaka till slutet av 1970-talet, då vi kunde se en omläggning mot en nyliberal ekonomisk politik i Ronald Reagans USA och Margaret Thatchers Storbritannien.¹

De bakomliggande orsakerna brukar ofta anges som behovet av effektivare resursanvändning. Men reformerna har också tolkats som försök att konstruera organisationer och som uttryck för en modevåg i organisationer-

¹ Se exempelvis Peter M. Jackson och Catherine M. Price, red., *Privatization and Regulation. A review of the issues* (New York: Longman, 1994); Anders Forssell, "Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?" (Scores rapportserie 1999:5); Damien Geradin, red., *The liberalization of state monopolies in the European Union and beyond* (Haag: Kluwer, 2000).

nas värld.² Åter andra har beskrivit företeelsen som ett uttryck för en förändring av ideal, bort från hierarki och stat, till förmån för företag och marknad.³ Oavsett förklaring till dessa så kallade marknadsiseringsreformers popularitet kan konstateras att marknadsformen som organisationsprincip vann gehör på bekostnad av andra principer för organisering.⁴

Begreppet marknadsisering återkommer ofta som en övergripande beteckning för det nämnda fenomenet och kommer så att göra i den kommande texten. Rolf Solli och Barbara Czarniawskas definierar begreppet på följande sätt:

Det är ett nutida fenomen som har sitt ursprung i övertygelsen att marknaden som organisationsprincip (konkurrens framför samarbete eller kommendering) är överlägsen andra organisationsprinciper i termer av både effektivitet och demokrati, dvs ekonomiska och demokratiska värden.⁵

Det har, som sagt, förts fram flera förklaringar till varför idéer om att reformera den offentliga verksamheten slog rot och vann gehör. Oavsett detta finns det vissa gemensamma drag i de argument som tillskyndare av reformerna använde för att genomföra dem. I huvudsak innebar de argumenten att en felaktig styrstruktur, med avsaknad av marknadstänkande och konkurrens, fick bära skuld för att verksamheten blev ineffektiv. Följande citat från en utredning om plantverksamheten inom den statliga skogsvårdsorganisationen kan tjäna som ett typexempel på hur man argumenterade:

Kravet på konkurrensneutralitet tillgodoses bäst i bolagsalternativet. Genom att bilda ett särskilt bolag elimineras olika risker för konkurrenssnedvridning som kan förekomma vid en kombinerad affärs- och myndighetsverksamhet. Bolagsbildning garanterar till exempel en klar ekonomisk särredovisning av affärsverksamheten. Vidare kommer samtliga producenter att arbeta utifrån likartade villkor beträffande verksamhetens mål, resursförsörjning, resultatkrav, redovisning, prissättningsprinciper etcetera. Ökad konkurrens ökar kostnadseffektiviteten i enskilda plantföretag

² Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson, "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform," i *Organization Studies* 21/4 (2000): 721-746; Eric Abrahamson, "Technical and Aesthetic Fashion," i *Translating organizational change*, red. Barbara Czarniawska och Guje Sevón (Berlin: Walter de Gruyter, 1996), 117-137.

³ Anders Forssell och David Jansson, "The Logic of Organizational Transformation: On the Conversion of Non-Business Organizations" i *Translating organizational change*, s. 93-115.

⁴ Rolf Solli och Barbara Czarniawska, "Vad är på modet i storstaden?" i *Modernisering av storstaden*, red. Rolf Solli och Barbara Czarniawska (Malmö: Liber, 2001), 5-14.

⁵ Rolf Solli och Barbara Czarniawska, "Vad är på modet i storstaden?," sid 7.

och bidrar i det avseendet till en samhällsekonomiskt effektiv plantförsörjning. [...] Kvaliteten på skogsodlingsmaterialet utvecklas framför allt genom konkurrensen på marknaden. En bolagisering med mera likartade konkurrensvillkor skärper konkurrensen, vilket i så fall skulle främja kvaliteten. [...] Prisnivån och prissättningen blir samhällsekonomiskt mer effektiv. Marknadsprissättning kommer att tillämpas av samtliga producenter på mera likartade konkurrensvillkor, vilket sannolikt dämpar prisutvecklingen generellt sett.⁶

Även om marknadsiseringsförespråkarna hade initiativet när detta började diskuteras och genomföras, fördes det också fram kritiska röster. Den vänsterpartistiske riksdagsledamoten Karl-Erik Persson får representera dessa:

Regeringens politik bygger på en närmast religiös tro på att konkurrens med alla medel skapar god service och hög effektivitet. Detta är för mig helt obegripligt. Det är ungefär som om man skulle bolagisera SMHI och tro att man på det sättet får bättre väder. Det måste alltså bli nästa stora sak för den borgerliga regeringen. Det är lika omöjligt som att tro att detta skall ge bättre service i hela landet. Det är en myt att tro detta.⁷

För att uppnå de positiva effekterna av marknadsiseringsreformerna antogs det vara nödvändigt att förändra såväl de producerande organisationerna som deras avnämare och relationerna dem emellan. Genom olika åtgärder ville man skapa möjligheter att förändra beteenden hos såväl producenter som konsumenter av den offentliga produktionen. Exempel på åtgärder var att förändra organisationsstrukturer, föra in nya styrinstrument i verksamheterna, men också att förändra vokabulären. Sjukhusens patienter, skolans elever och kronofogdemyndighetens skuldsatta skulle benämnas och betraktas som kunder, med bland annat möjlighet att ställa krav och fatta rationella beslut.

Postväsendet var en av de många verksamheter som i Sverige (och internationellt) blev föremål för en översyn i linje med denna utveckling. Postverket hade monopol på förmedling av brev. Verksamheten kritiserades för bristande effektivitet. Postväsendet blev till slut också det föremål för marknadsisering, vilket bland annat innebar att monopolregleringen avskaf-

⁶ F 1992:20, *Skogsvårdsorganisationens plantverksamhet*, Riksrevisionsverket (Stockholm: ERA grafiker, 1992), s. 87-89.

⁷ Karl-Erik Perssons (v) anförande 174, med anledning av kammarbehandling av 1993/94: TU 9, protokoll 1993/94:45.

fades och ersattes av annan formell reglering i form av konkurrenslagen och postlagen. Sverige var i själva verket ett av de första länderna i världen som genomförde en så genomgripande omreglering av postväsendet. Men det var, som konstaterats, långtifrån den första omregleringen av marknader inom den offentliga sektorn. Detta gäller oavsett om vi håller oss till svenska förhållanden eller om vi ser till den internationella utvecklingen. Det är fenomenet marknadisering och exemplet postväsendet som står i fokus för den studie som följer.

Avreglering eller omreglering?

Marknadisering som fenomen rymmer i sig en mängd viktiga problem och ställningstaganden. En delmängd i detta berör regleringens fortsatta utformning. Ofta, såväl i vardagligt tal som i vetenskapliga texter, används den något missvisande termen avreglering. Det har nämligen visat sig att åtgärder för att tillåta och underlätta in- och utträde på tidigare reglerade monopolmarknader, snarare handlar om att om- eller merreglera än att avskaffa regleringar. De reformer genom vilka man har försökt skapa marknader av före detta monopol har inte inneburit något ensidigt avlägsnande av regleringar. För att tillåta och uppmuntra konkurrens har istället nya spelregler utformats. Att skapa dessa nya spelregler är långt ifrån någon mekanisk process med självklara och tydliga orsaks- och verkanssamband.

Det underliggande antagandet, att de förändrade spelreglerna och konkurrens, skulle leda till ett förändrat agerande, ifrågasätts sällan. Det tycks också finnas en för-givet-tagen föreställning om att det förändrade beteendet skulle leda till förbättring. Det finns emellertid studier som indikerar att det, trots regelförändringar av detta slag, till slut är samma aktörer som utför identiska arbetsmoment med samma resurser som tidigare.⁸

Även nationalencyklopedins definition av uppslagsordet avreglering tycks andas en (självklar) positiv inställning till förväntade effekter av avregleringsreformer.

Avreglering innebär att statsmakterna helt eller delvis upphäver regleringar och därigenom åstadkommer friare konkurrensförhållanden, t.ex. inom åkeribranschen eller inom taxinäringen. Avregleringen sker därför att det inom många branscher eller sektorer i näringslivet finns omfattande och ofta konkurrenshämmande detaljregleringar av den ekonomiska verksamheten.⁹

Av definitionen framgår att avreglering involverar en formell handling från statsmakternas sida i och med att det förutsätter en förändring i lagstiftningen. I definitionen framhålls också att det är fråga om att avlägsna detaljregleringar. Ett förenklat och mer övergripande regelverk tycks vara huvudingrediensen i definitionen. Detta kan, som konstaterats, diskuteras. Ofta är det inte bara fråga om att nya, utan också att fler och ofta förhållandevis detaljerade regleringar införs.¹⁰

Termen avreglering och den innebörd den har i vardagligt tal är också missvisande i förhållande till erfarenheter av själva regleringsprocessen. Det har ofta visat sig att de nya spelregler som etableras vare sig är särskilt generella, stabila eller tydliggjorda. Regleringarna har ofta visat sig bli en återkommande fråga som lagstiftare och myndigheter måste hantera. Trots dessa invändningar, kommer jag i texten ofta ändå att använda termen avreglering (med innebörden omreglering och regelreformer). Dels är den vanligt förekommande i den litteratur jag relaterar till, dels är det den term som används i det empiriska material jag har studerat.

Marknadiseringsreformer kommer i det här arbetet att ges en vid innebörd och inkludera all den typ av regelreformer som syftar till att konkurrensutsätta en tidigare monopolist. Genom att reformera den befintliga regleringen vill man åstadkomma förändringar, dels i hur den före detta monopolisten agerar, dels i hur kunderna agerar. Men man vill också skapa förutsättningar för att nya säljare skall starta verksamheter som konkurrerar med den före detta monopolisten. En förutsättning antas då vara att regleringen

⁸ Anna Nylén, *Business relationships in road operation procurement: five case studies* (Stockholm: Tekniska Högskolan, 2000).

⁹ www.nc.se

¹⁰ Michael A. Crew och Paul R. Kleindorfer, "Regulatory Governance and Competitive Entry," i *Regulation Under Increasing Competition*, red. Michael A. Crew (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999), 1–16.

utformas så att säljarna kan konkurrera på lika villkor. Att utforma sådana regler är emellertid, som antytts, ingen enkel och självklar procedur. Det är bland annat svårt att förutse hur spelregler översätts i marknadens praktik och hur berörda aktörer tolkar dem och förändrar sitt beteende. De nya regelsystemen och de processer under vilka de skapas och tas om hand av berörda aktörer är centrala för utfallet av marknadiseringsreformerna. De kommer också att spela en framträdande roll i den här studien.

Att förändra den före detta monopolistens associationsform antas i den här typen av förändring vara en annan förutsättning för att skapa konkurrensneutrala villkor.¹¹ Affärsverksformen anses och ansågs inte vid tiden för Postverkets omvandling ändamålsenlig för att bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Flera av de gamla statliga affärsverken kom därför att bolagiseras. Förutom Postverkets ombildning till Posten AB, kom till exempel Televerket att omvandlas till Telia AB och Vattenfallsverket till Vattenfall AB. En konsekvens av denna förändring i associationsform var att de myndighetsfunktioner som tidigare legat inom ramen för den före detta monopolistens organisation, flyttades över på andra myndigheter.

Olika teorier om marknader

Marknadiseringsreformer handlar på ett övergripande plan om att skapa (konstruera) marknader. Formella (om)regleringar spelar en väsentlig roll i sådana sammanhang. Det gäller även i fallet med det svenska postväsendet. Vad är det då som kännetecknar den organisationsform som reformatörerna vill uppnå, dvs vad är en marknad?

Det finns olika teorier om marknader, hur ekonomisk aktivitet organiseras och vad som krävs för att marknader skall fungera väl.¹² Den nationalekonomiska, så kallade strukturekonomiska litteraturen är viktig i detta

¹¹ Susanna Mattsson och Anders Forssell, "Med konkurrensutsättning som ledstjärna – statligt företagande på 1990-talet," i *Stater som organisationer*, red. Göran Ahrne (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1998), 285-307.

¹² Anders Lundgren och Ivan Snehota, "Ekonomisk organisation som nätverk," i *Organisationsteori på svenska*, red. Barbara Czarniawska (Malmö: Liber, 1998), 9-21.

sammanhang.¹³ I den är intresset för regleringars effekter på marknader stort. Det grundläggande antagandet i teorin är att det finns ett samband mellan marknadens struktur (structure), marknadsaktörernas beteende (conduct) och hur väl marknaden fungerar i olika avseenden (performance). Marknadens struktur är bland annat avhängig antalet aktörer, storleksrelationer mellan dem och villkor för in- och utträde ur marknaden. En grundläggande utgångspunkt är att en struktur med många aktörer, som relativt lätt kan gå ut och in i marknaden samt tillhandahåller likvärdiga produkter, kommer att påverka företagens beteende på så sätt att (pris)konkurrensen skärps. Det skapar en väl fungerande marknad vilket i sin tur leder till en effektiv organisering av den samlade verksamheten på bransch- och samhällsnivå.

En viktig utgångspunkt är, med andra ord, att marknadens aktörer – köpare och säljare – skall vara oberoende av varandra och upptagna med att uppfylla sina syften. Om så är fallet också i praktiken, kommer de att agera på ett sådant sätt att effektiviteten befrämjas.

Inträdeshinder är en för marknadiseringens förlopp särskilt väsentlig strukturvariabel. Ju lägre inträdeshinder i form av till exempel behov av stora investeringar, specifik kunskap och uppbyggda varumärken, desto bättre fungerande marknad. Säljare och köpare (organisationer eller individer/hushåll) har relativt enkla köp-säljrelationer med varandra. De likvärdiga produkterna gör nämligen att priset på produkten förmedlar skillnaderna mellan säljarnas erbjudanden. Ett viktigt inslag som förstärker konkurrensbeteendet är också att relationen bryts efter avslutad transaktion. Det är lika troligt att köparen vid nästa inköp av en likvärdig produkt vänder sig till en annan säljare om denna kan ge ett likvärdigt eller bättre erbjudande. Priset antas sålunda vara det avgörande beslutsriteriet för vilken leverantör som väljs.

¹³ Frederic M. Scherer och David Ross, *Industrial Market Structure and Performance*. Tredje upplagan (Boston: Houghton Mifflin, 1990).

Vid en monopolsituation försvinner möjligheten att låta priset avgöra vilken produkt som skall väljas. Samtidigt försvinner också den förbättringskraft som konkurrensen innebär, dvs att en säljare riskerar att inte bli vald. Monopolisten kan begära för höga priser av kunderna då de ej har möjlighet att välja en annan leverantör och samtidigt försvinner incitamentet till förbättring.

Den strukturekonomiska teorin behandlar olika marknadsstrukturer, monopolmarknad med en säljare, oligopolmarknad med ett fåtal säljare och marknader med ett stort antal säljare. I de fall då en marknadsstruktur inte bedöms leda till samhällsekoniskt effektiv produktion, antas det finnas utrymme att förändra denna struktur genom att politiska beslutsfattare, i samverkan med ekonomer, jurister och andra sakkunniga, förändrar regleringsstrukturen.¹⁴

Ett annat sätt att betrakta marknader presenteras av det företagsekonomiska nätverksynsättet, vilket betonar att marknadstransaktioner äger rum mellan för varandra kända aktörer.¹⁵ Detta gäller särskilt när såväl säljare som köpare är företag eller organisationer. Relationerna mellan köpare och säljare är ofta komplexa, både vad gäller produkt- och tjänsteinnehåll och vad gäller de sociala individkontakterna. Aktörerna har över tid lärt känna varandra och kunnat anpassa system och rutiner till varandras behov och önskemål. Aktiviteterna har synkroniserats och kommunikationen kring affärerna har reducerats till följd av inlärd och institutionaliserad beteenden. Priset är ett viktigt, men ofta inte avgörande beslutsriterium. Samarbete mellan aktörerna ses inte principiellt vara av ondo, utan något som kan gagna såväl köpare som säljare samt medföra något positivt till samhället i stort.

¹⁴ Klas Eklund, *Vår ekonomi. En introduktion till samhällsekonomin* (Stockholm: Tidens Förlag, 1990).

¹⁵ Se exempelvis Jan Johanson och Lars-Gunnar Mattsson, "Network Positions and Strategic Action: An Analytical Framework," i *Industrial Networks: A New View of Reality*, red. Björn Axelsson och Geoffrey Easton (London: Routledge 1992), 205-217; Lars-Gunnar Mattsson och Staffan Hultén, red. *Företag och marknader i förändring: Dynamik i nätverk* (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994).

De berörda samarbetena innebär att två eller flera aktörer i praktiken hjälps åt med att förbättra produkter, administrativa processer med mera. Det blir mer en fråga om att konkurrerande företag i en viss bransch, konkurrerar genom system av samverkande leverantörer och andra som de lyckats skapa och effektivisera, än genom själva produkten och den egna värdeförädlingen.

Nätverkssynsättet beskriver inte marknader i strukturtermer som monopol, oligopol och konkurrensutsatta marknader utan som system av relationer (nätverk). När forskarna i denna tradition karaktäriserar strukturer sker det i termer av hårt eller löst strukturerat, stabilt eller föränderligt, tungt eller lätt.¹⁶ Frågan om effektivitet är ofta indirekt och handlar om företagets perspektiv. Blir det en mer effektiv resursförsörjning om inköpen görs enligt ett transaktionsinriktat arbetssätt, där konkurrensen mellan leverantörer och byten av leverantörer är viktiga inslag? Eller är det mer effektivt med ett relationsinriktat arbetssätt, där samverkan över tid och gemensam problemlösning står i fokus?¹⁷ Hur relationer kan användas för att skapa så effektiva aktivitets- resurs- och aktörsstrukturer som möjligt är en annan näraliggande fråga.¹⁸

Effektivitet på samhälls- eller branschnivå diskuteras inte särskilt frekvent. Ett problem kan vara att långsiktiga relationer leder till att aktörerna känner sig säkra på att bli valda över lång tid och därför inte anstränger sig för att bli bättre. Detta problem kan också avse hela system av samverkande aktörer (nätverk). En skyddad sektor, där inte någon aktör känner av något förbättringstryck men ändå genererar goda vinster, kan skapa en struktur där samtliga aktörer är lönsamma utan att vara effektiva. När effektivitetsfrågor

¹⁶ Björn Axelsson och Johan Larsson, "Different Network Species," i *Networks and Business Renewal*, red. Henrik Agndal och Björn Axelsson (JIBS Research Report Series, No. 2002-4), 81-102; Håkan Håkansson och Alexandra Waluszewski, *Managing Technological Development: IKEA, the Environment and Technology* (London: Routledge, 2002).

¹⁷ Lars-Erik Gadde och Håkan Håkansson, *Supply Network Strategies* (Chichester: Wiley, 2001); Björn Axelsson och Finn Wynstra, *Buying Business Services* (Chichester: Wiley, 2002).

¹⁸ Håkan Håkansson och Ivan Snehota, red., *Developing Relationships in Business Networks* (London: Routledge, 1995).

på bransch eller samhällsnivå diskuteras inom nätverkssynsättets ramar, pekar villkoren för effektivitet i riktning mot att systemet (nätverket) som sådant måste vara utsatt för förändringstryck.¹⁹ Ett nätverk av samverkande aktörer som sätts under tryck kan utnyttja de gemensamma krafterna till att i samverkan skapa förbättring. Trycket åstadkommes, till exempel genom att ett konkurrerande nätverk av samverkande aktörer presterar bättre, eller att samhället genom lagstiftning föreskriver förbättringar som till exempel lägre utsläpp av föroreningar. Om inte de samverkande aktörerna förbättrar sig kommer de alla att få problem.

De här teorierna är intressanta i en studie av marknadsiering eftersom de i mer eller mindre stor utsträckning påverkar utformning av den formella regleringen. Detta gäller inte bara i de förhandlingar som äger rum innan förändringarna i lagstiftning kan genomföras. Det gäller även när de olika aktörernas roller och identiteter konfigureras om för att passa den nya styrstrukturen. Uppfattningen om marknaden är ett mycket centralt inslag i marknadsieringsprocesserna. Men, det är inte bara teorier om hur marknader fungerar, som har betydelse i dessa sammanhang. En rad andra föreställningar har också betydelse, till exempel om vilka spelregler staten behöver ställa upp för att marknadsaktörernas agerande skall tillgodose demokratiska, miljömässiga, etiska värderingar.²⁰

Studiens problemställning

Redan dessa inledande reflektioner indikerar att marknadsiering kan vara ett komplext problem, vilket gör att den strukturekonomiska teorins grundbultar inte på ett helt mekaniskt sätt kan överföras till en ny praktik. Det tycks som att den process som tar vid efter ett beslut om marknadsiering, och hur dessa processer hanteras, är mycket väsentlig för hur ombildningen realiserar. En viktig fråga är om det faktiskt tillkommer några nya aktörer,

¹⁹ Björn Axelsson, "Samarbete och konkurrens," i *Marknadens makt* red. Nils Brunsson och Ingemund Hägg (Stockholm: SNS Förlag, 1992), 78-100.

²⁰ Clifford Winston, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists," *Journal of Economic Literature* 31/3 (1993): 1263-1289.

en annan om de verkligen lyckas konkurrera. En tredje viktig fråga i sådana här sammanhang är också om intentioner om ökad effektivitet blir uppfyllt.

Marknadisering kan betraktas som en konstruktionsprocess, som innebär att marknader och marknadsaktörer skall skapas, eller i vart fall omformas. Detta är processer som kan pågå under flera år och involvera många aktörer. Vissa av dem var i någon skepnad med redan innan förändringen påbörjades, medan andra tillkommer under processens gång. Processerna kräver betydande insatser av flera aktörer och de förändringar som successivt äger rum, eller på olika sätt framtvings, verkar svåra att förutse. Är det primärt en fråga om oklarheter, som undan för undan behöver redas ut, eller är det fråga om intressen som kolliderar och leder till konflikter som måste lösas?

Svaret är troligen både och. Sannolikt finns dessutom ytterligare ett antal generella orsaker. Det som verkar klarlagt är att processerna tar lång tid, innebär betydande inslag av omregleringar och i många avseenden är icke förutsägbara. Frågan är hur vi bättre kan förstå vad som händer i dessa processer och hur de fungerar? Sådan kunskap är värdefull i sig eftersom marknadisering är ett fenomen som sker på många håll runt omkring oss och berör viktiga samhällsfunktioner. Kunskapen är också värdefull i och med att den bör kunna göra inblandade aktörer bättre förberedda inför kommande processer av likartat slag.

Exemplet postväsendet

Marknadiseringen av det svenska postväsendet iscensattes genom en omregleringsprocess i början av 1990-talet. Denna tog sig bland annat uttryck i att monopolregleringen avskaffades och ersattes av annan formell reglering. Sveriges första postlag trädde i kraft den 1 mars 1994, femton månader efter det att monopolkungörelse (1947:175) upphävdes genom riksdagsbeslut. I likhet med vad som konstaterats ovan, kom detta nya regelverk att bli en återkommande fråga för lagstiftare och myndigheter. Under den femårsperiod som följde på avregleringsbeslutet reviderades Postlagen nio gånger och Konkurrensverket behandlade över hundra ärenden med anledning av

Postens agerande i förhållande till konkurrenslagens bestämmelser. Den typ av process, och den problematik, som diskuterats ovan, kom alltså i hög grad att gälla även postväsendet. Konstruktionen av den nya postmarknaden var uppenbarligen inte heller den någon enkel administrativ process. Den fråga som intresserar mig är vad som, närmare bestämt, sker under dessa marknadseringsprocesser och hur de går till.

För att få en inträngande bild av det aktuella händelseförloppet genomförs en fallstudie. I fokus för studien står frågan om hur konstruktionsprocessen gick till och hur den kan förstås i fallet med postväsendet. Vad hände under processen? Hur gick det till? Vilka frågor diskuterades? Vilka var involverade? Och så vidare. Postväsendets ombildning används således som ett studieobjekt, som ett exempel på det bredare förekommande fenomenet marknadsiering, och särskilt med avseende på den nämnda processen.

Den övergripande frågan avser således fenomenet marknadsiering, idén om att konstruera marknader och marknadsaktörer. Analysen inriktas på de processer som äger rum efter att ett beslut om marknadsiering har tagits. Det är inte fråga om att försöka analysera effektivitet före och efter reformens införande. Det handlar istället om att analysera hur de intentioner som initialt kodifieras i ett nytt regelverk, tas emot och tolkas av berörda aktörer, samt hur de successivt utformas. Att öka förståelsen för dessa processer är den primära ambitionen. Postväsendets omvandling blir studieobjektet.

För att kunna besvara dessa frågor är det viktigt att i detalj granska och därefter analysera de olika omregleringsprocesserna och skeenden i anslutning till dessa. Vad som är att betrakta som en process är inte självklart, inte heller finns det någon given mall för hur processer skall studeras och analyseras.²¹ Eftersom studien fokuserar på det formella regelverkets förändringar under marknadsieringsprocessen, blir det naturligt att särskilt betrakta kontroverser bland aktörer om hur den framtida regleringen skall utformas

²¹ I kapitel 3 diskuteras den metod som använts i denna studie för att studera och analysera processer.

och tillämpas. Det kan till exempel avse vilka legala förutsättningar som bör råda för att konstruera en konkurrensutsatt marknad av vad som tidigare varit ett statligt monopol.

Ett urval av centrala kontroverser i frågan om hur regleringen skall utformas och tillämpas för att främja konstruktionen av en postmarknad kännetecknad av fungerande konkurrens, blir i denna studie föremål för särskilt ingående studium. Mer specifikt handlar de utvalda kontroverserna om hur villkoren för Postens prissättningssystem och operatörernas tillgång till postboxsystemet respektive postnummersystemet skulle regleras.

Det övergripande syftet är sålunda att beskriva och analysera postväsendets marknadsiering utifrån ansträngningarna att konstruera konkurrensneutrala villkor. Villkor, som vi kommer få se i senare kapitel, i sig blir delaktiga i ansträngningarna att konstruera postväsendet som en konkurrensutsatt marknad.

Avhandlingens fortsatta disposition är som följer. I kapitel 2 redogör jag för det teoretiska och empiriska kunskapsläget, avhandlingens forskningsfråga och studiens positionering. I tredje kapitlet presenterar jag studiens metod och metodologi som innebär att jag arbetar med ett konstruktivistiskt perspektiv på marknadsombildning. Ansträngningarna som leder till de grundläggande riksdagsbesluten avseende marknadsiering av postväsendet behandlas i kapitel 4. De två följande kapitlen beskriver och analyserar de ovannämnda kontroverserna avseende postal infrastruktur respektive Postens prissättningssystem. Kapitel 7 tar upp de återkommande statliga revideringarna av regelsystemet. Kapitel 8 skiljer sig från de tidigare genom att det tar upp effekter av avregleringen i den lokala praktiken. I det avslutande kapitlet besvaras forskningsfrågan med hjälp av en analysmodell med utgångspunkt i normeringspraktik.

Kapitel 2

Teoretiskt och empiriskt kunskapsläge – forskningsfråga och studiens positionering

Denna studie är långtifrån den första som studerar hur marknader regleras och hur sådana regleringar förändras. Inte heller är det den första som studerar de senaste decenniernas avreglering som har medfört att före detta monopol och andra detaljreglerade marknader har öppnats för konkurrens. Tvärtom är det ett väl utforskat område, både empiriskt och teoretiskt. Av de avreglerade monopolmarknader som tycks ha fångat störst empiriskt intresse återfinner vi inrikesflyget, elmarknaden, telemarknaden och finansmarknaden.

Det sagda betyder också att det finns ett betydande antal empiriska områden som blivit föremål för såväl marknadsisering som för studier och analyser av förändringen. Det betyder även att fenomenet har studerats från flera teoretiska infallsvinklar. Företeelsen och forskningsfältet intresserar såväl nationalekonomer med skilda teoretiska foci, som företagsekonomer, sociologer och företrädare för andra discipliner. Det finns även några studier, med olika teoretiska infallsvinklar, som behandlar avregleringen av den svenska postmarknaden.²²

En central utgångspunkt för den fortsatta diskussionen är att klargöra begreppet reglering.

Reglering, inom nationalekonomi föreskrifter som staten utfärdar i syfte att påverka ekonomin i önskad riktning. I motsats till skatter och stats-

²² Anders Berg, "Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994," (Uppsala: Uppsala universitet, 1999); Mats Bladh, "Posten, staten och informationssamhället," (Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 1999); Peter Andersson, "Deregulation and Internet: new challenges to postal services in Sweden," (Linköping: Linköpings universitet, 2001); Carina Löfström, "Hur Posten blev företag: om reformer och översättning av idéer," (Göteborg: Göteborgs universitet, 2003).

utgifter är regleringar inte marknadskonforma, dvs. de verkar inte via prismekanismen.²³

Enligt Nationalencyklopedin är reglering ett begrepp som vi återfinner inom den nationalekonomiska disciplinen. Men, om vi går till andra samhällsvetenskapliga discipliner ser vi, som redan nämnts, att det inte bara är nationalekonomer som intresserar sig för marknaders reglering och andra styrmekanismer. En anledning till det stora intresset är att reglering och därmed även avreglering är centralt när det gäller både teorier om marknader och marknaders praktik. Det är också, på ett mer generellt plan, intressant. Ytterst handlar det ju om organisering av verksamheter, vilket ju också kan hanteras inom företag, organisationer eller planekonomier.

De senaste decenniernas avregleringsreformer har ökat intresset för att studera regleringsinstitutionernas utformning, hur de förändras och vilken inverkan de har på marknader och samhälle.²⁴ Från nationalekonomisk regleringsteoretiskt håll görs stora ansträngningar för att konstruera modeller som skall kunna användas normativt i näringslivspolitikerna med avseende på hur marknader bör regleras. Andra discipliner lägger ofta tyngdpunkten i sina analyser på andra delar av det övergripande fenomenet.

Med utgångspunkt i olika teoretiska perspektiv har samhällsvetare från olika discipliner försökt förklara hur förändringar i styrstrukturer äger rum.²⁵ Styrstruktur är ett teoretiskt begrepp som används också i vidare bemärkelse än formell reglering via lagstiftning. Formella regleringar är en av de komponenter i en struktur som styr ekonomisk aktivitet genom att de påverkar relationerna mellan olika aktörer. Andra komponenter är de informella normer och värderingar som inverkar på relationerna mellan aktörer och därmed på den ekonomiska aktiviteten. Begreppet styrstruktur används även

²³ www.ne.se

²⁴ "The New Regulation: A Research Programme," *Score Rapportserie 2000:15* (Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research, 2000).

²⁵ Leon N. Lindberg, John L. Campbell och J. Rogers Hollingsworth, "Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy," i *Governance of the American Economy*, red. John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth och Leon N. Lindberg (Cambridge: Cambridge University Press, 1991), 3-34.

inom transaktionskostnadsanalys för att beteckna de institutionella formerna marknad och hierarki.²⁶

För att relatera denna studie till dem som andra forskare utfört, görs i det följande avsnittet en kortare exposé över ett antal teorier och studier. Gemensamt för dessa är att de antar att institutioner och styrstrukturer kan utformas på olika sätt. De har också det gemensamt att de forskare som utvecklat dem intresserat sig för förändring av styrstrukturer och institutionell omvandling generellt och avreglering specifikt. Teorierna skiljer sig dock exempelvis i fråga om hur en institution definieras och i fråga om vilka antaganden som görs om hur förändring i marknaders organisering äger rum.

Jag tar upp studier utförda dels med regleringsekonomiskt perspektiv, dels med ett nyinstitutionell organisationsteoretiskt perspektiv och slutligen ett företagsekonomiskt nätverksteoretiskt perspektiv. Dessa perspektiv lyfts fram för att de representerar olika infallsvinklar på det empiriska fenomenet marknadsombildning givet en förändrad styrstruktur. Perspektiven ger, delvis, olika förklaringar till hur och varför institutionell omvandling/marknadsombildning äger rum. De representerar också olika teorier om hur ekonomisk aktivitet organiseras och om hur idéer om organisering färdas och påverkar organisationer och organisatoriska fält.

I studien används dessa teorier, framför allt det strukturekonomiska perspektivet, när de uppträder i förhandlingar om hur marknadsombildningen bör realiseras. Jag använder dem även för att analysera empirin som presenteras i kapitel 4 till och med 8.

Vissa av de studier som jag tar upp har inte explicit behandlat avreglering men de inriktas på det vidare området förändring av formella och informella styrstrukturer. De är därför värda att behandla i detta avsnitt. Den teori och de nyckelbegrepp som primärt används i analysen av processen presenteras mer utförligt i kapitel 3.

²⁶ Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (New York: Free Press, 1975).

De nationalekonomiska studierna är i huvudsak normativa, dvs de fokuserar på hur styrstrukturer och spelregler bör utformas. Övriga studier som jag tar upp är i huvudsak deskriptiva, dvs de har sitt fokus på hur de implementerade styrstrukturerna och spelreglerna påverkar koordinering och organisering av ekonomisk aktivitet. I den senare typen av studier tycks det vanligare att försöka förklara hur styrsystem som sådana transformeras, än att följa hur transformationen av dessa påverkar de ekonomiska aktiviteterna och konstruktionen av aktörer och marknad.

Regleringsteoretiska studier

Frågor om hur marknader bör regleras för att fungera så effektivt som möjligt har särskilt intresserat regleringsekonomer verksamma inom det strukturekonomiska paradigmet. Studierna inom detta paradigm är ofta normativa och utförda i syfte att, med hjälp av matematiska samband, utforma styrstrukturer som leder till största effektivitet på marknader. Under årens lopp har en förändring skett, exempelvis vad gäller de antaganden som görs ifråga om den funktion som regleringar fyller för att marknader skall fungera effektivt. Förändringarna avser också de egenskaper som kännetecknar regulatören och huruvida naturliga monopol, dvs situationer som karaktäriseras av fallande styckkostnader eller skalfördelar som gör att det är kostnadseffektivt med endast ett företag, egentligen existerar.

Fram till mitten av 1970-talet var "public interest" teorin det förhärskande synsättet. Enligt detta synsätt bör marknader som kännetecknas av icke-konkurrensneutrala strukturer regleras för att undvika att det dominerande företaget, alternativt monopolisten utnyttjar sitt överläge i förhållande till konkurrenter, potentiella konkurrenter och kunder. I detta perspektiv antas regulatören vara en välvilligt inställd aktör med siktet inställt på att maximera välfärden i samhället. Public interest teorin utsattes småningom

för kritik från dem som hävdade att regleringar inte påverkade företag att bli mer effektiva.²⁷

Dessa ekonomer utvecklade och lanserade "private interest" teorin i vilken regleringar antas vara ett sätt att omfördela välfärden i ett samhälle. Bland vinnarna vid denna omfördelning antogs röstmaximerande politiker återfinnas vilket skulle förklara dessas intresse av att reglera vissa marknader. Ett grundläggande antagande i private interest skolan är att ju färre regleringar som marknadsaktörerna måste ta hänsyn till desto mer effektiv kommer konkurrensen att vara.²⁸ Private interest teorins ökade genomslag sammanföll i tiden med att många marknader avreglerades.²⁹ En väsentlig skillnad jämfört med public interest teorin ligger i analysen av regulatörens beteende. Denne aktör antas ha samma drivkrafter som vilken annan marknadsaktör som helst, istället för att sträva efter maximal samhällelig välfärd drivs regulatören av att maximera sin egen nytta.

Ett tredje perspektiv inom regleringsekonomi, som kan karaktäriseras som en teori om konsekvenserna av avreglering är teorin om "contestable markets".³⁰ William Baumol mfl som utvecklade detta perspektiv under 1970-talet hävdade att givet att "sunk costs" inte existerar finns det inte något behov av att reglera marknader. Blotta hotet från den potentiella konkurrensen antas leda till optimal prissättning hos den eller de företag som verkar på marknaden. Regleringen bör därför utformas med målsättningen att underlätta in- och utträde på marknaden.³¹

Inom respektive gren av regleringsekonomin har en stor mängd empiriska studier utförts. En grupp av studier avser prognoser av vilka effekter en avreglering skulle få på en bransch. En annan grupp utgör de som utvär-

²⁷ Niclas Damsgaard, "Deregulation and Regulation of Electricity Markets," (Stockholm: EFI, 2003).

²⁸ Clifford Winston, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists," *Journal of Economic Literature* 31/3 (1993): 1263-1289.

²⁹ Damsgaard, "Deregulation and Regulation of Electricity Markets"

³⁰ Winston, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists."

³¹ William J. Baumol, John C. Panzar och Robert D. Willig, *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982).

derar effekten av avregleringen av specifika branscher. En tredje är de som analyserar hur avregleringen bör implementeras. Det går också, att som en fjärde grupp, urskilja dem som försöker förklara drivkrafterna bakom avreglering.³²

Det har hävdats att ekonomer och ekonomiska modeller hade stor inverkan på att avregleringsreformer genomfördes med stor omfattning inom den amerikanska industrin under 1970- och 1980-talen.³³ För att undersöka träffsäkerheten i ekonomernas teoretiska och empiriska modeller gjorde Clifford Winston en utvärdering i vilken han försökte jämföra utfall med ekonomernas prognoser ifråga om avregleringsreformernas effekter med avseende på priser och service, branschernas vinstnivåer, löner och sysselsättning. Winston påpekade att ett metodologiskt problem i denna typ av effektstudie är att verkligheten inte erbjuder parallella scenarios. Den observerade utvecklingen efter avregleringen och vilka effekter den har inneburit måste därför, menar Winston, jämföras med en idealbild i vilken externa störningar, exempelvis i form av prisstegringar på olja har isolerats. Bland annat av detta skäl är det svårt att veta vilken effekt genomförda avregleringar har haft menade Winston. Trots dessa metodologiska svårigheter menade Winston dock att ekonomernas prognoser om positiva effekter för den amerikanska ekonomin i stort sett var korrekta.

Postal economics – ett specialområde inom regleringsekonomin

Ett specialområde inom regulatory economics är postal economics. I en studie av den nya regleringssituationen på den amerikanska postmarknaden hävdar forskarna Michael A. Crew och Paul R. Kleindorfer att ett reglerat "residualmonopol" bör finnas kvar. Detta för att säkerställa att den efter-

³² Damsgaard, "Deregulation and Regulation of Electricity Markets."

³³ Se exempelvis Winston, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists. För en diskussion om ekonomers inflytande över politiska frågor i Sverige se Agneta Hugemark, *Den fängslande marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten* (Lund: Arkiv förlag, 1994). Jämför även diskussionen i Andrew Barry och Don Slater, "Technology, politics and the market: an interview with Michel Callon," *Economy and Society* 31/2 (2002): 285-306, angående ekonomers inflytande i fransk politik.

frågan som finns på brevdistribution utanför allfartsvägarna tillgodoses.³⁴ Författarna är, på ett för dessa studier typiskt sätt, normativa och ger förslag på hur regleringen av residualmonopolet bör utformas.

Avregleringen av den amerikanska postmarknaden beskrivs av Michael Crew och Paul Kleindorfer som en osannolik framgångshistoria.³⁵ Den har medfört effektivitetsvinster konstaterar författarna. En anledning är att den medfört en uppdelning av den postala produktionskedjan. På så sätt har ett antal delmarknader skapats. Konkurrerande företag ombesörjer idag olika delar av produktionskedjan, exempelvis ledet försortering. Tidigare sköttes allt av monopolföretaget.

Ett problem som uppmärksammas är hur den nya regleringen bör utformas för att öka antalet privata företag som är villiga att träda in på den tidigare monopolmarknaden. Man talar om incitamentsreglering som oftast handlar om att införa pristak, antingen över hela marknaden eller på vissa delmarknader.³⁶ Ingo Vogelsang skriver att den världsomspännande trenden att förändra marknadens regleringsstrukturer har ackompanjerats av implementering av olika former av incitamentsregleringar. Detta gäller också på brevmarknaden. Efter den delvisa avregleringen av postmarknaden är det väsentligt för regulatören att ha kunskap om hur branschens optimala prisstruktur sammantaget ser ut. Regleringsekonomer bidrar med modeller för att avgöra hur denna prisstruktur ser ut och hur incitamentsreglering i form av pristak bör utformas.³⁷

Även det svenska postväsendet har blivit föremål för en analys i denna tradition. I en doktorsavhandling från 2001 rapporterar Peter Andersson om

³⁴ Michael A. Crew och Paul R. Kleindorfer, "Regulatory Governance and Competitive Entry," i *Regulation Under Increasing Competition*, red. Michael A. Crew (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999), 1–16.

³⁵ Michael A. Crew och Paul Kleindorfer, "Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?," *Journal of Regulatory Economics* 21/1 (2002): 5–22.

³⁶ Ingo Vogelsang, "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: A 20-Year Perspective," *Journal of Regulatory Economics* 22/1 (2002): 5–27.

³⁷ Etienne Billete de Villemeur, Helmuth Cremer, Bernard Roy och Joëlle Toledano, "Optimal Pricing and Price-Cap Regulation in the Postal Sector," *Journal of Regulatory Economics* 24/1 (2003): 49–62.

hur den svenska postala industrin påverkades av utmaningen från ökad konkurrens under 1990-talet.³⁸ Den ökande konkurrensen härrör dels från att privata operatörer efter avregleringsbeslutet tilläts träda in på marknaden, dels från att den tekniska utvecklingen erbjöd nya alternativ beträffande massdistribution av försändelser. Andersson betraktar de privata operatörernas tillgång till den postala infrastrukturen och Postens rätt att prisdifferentiera som de mest kritiska händelserna i industrins utveckling efter riksdagens beslut att avskaffa monopolet. Anderssons slutsats är att den ökande konkurrensen har haft positiv om än modest inverkan på den postala industrins effektivitet. Det är intressant att notera att Andersson lyft fram just dessa kritiska händelser. De sammanfaller i hög grad med de kontroverser som kommer att studeras i denna avhandling.

Nuts and bolts

Även om de flesta regleringsekonomiska studier är positivt inställda till reformer som leder till avreglering, finns även kritik mot delar av denna trend. Postforskarna Michael Crew och Paul Kleindorfer menar att ekonomer har "prackat på" politiker och allmänhet en föreställning om att avregleringar i stort sett per automatik kommer att leda till lägre priser, bättre ägarförhållanden och mer effektiva styrstrukturer.³⁹ En orsak till deras kritik är den icke-precisa användningen och förståelsen av begreppet avreglering och hur avregleringsreformer bör implementeras. Prefixet av- implicerar att reformer i denna riktning skulle leda till att regleringar togs bort. Utvecklingen visar, som redan nämnts, att det snarare leder till omreglering eller merreglering. Den närmaste utmaningen för såväl regleringsteori som praktik borde därför enligt Crew och Kleindorfer vara att öka förståelsen för den process som följer på beslutet att avreglera. Författarna menar till exempel att lärdomarna från den kaliforniska statens avreglerade elmarknad måste tas tillvara. Vad som på ett principiellt plan såg lovande ut visade sig i praktiken ha misslyckats. Orsakerna till den misslyckade avregleringen är att reformatörerna

³⁸ Peter Andersson, "Deregulation and Internet: new challenges to postal services in Sweden."

inte tog hänsyn till lärdomar från andra avregleringar, att den tycks ha genomförts enligt en "lappverksmetod" och att man inte i tillräckligt hög utsträckning tog hänsyn till elmarknadens verkliga och detaljerade mekanismer ("nuts and bolts"). Exempel på det senare är att reformatörerna inte såg till att konstruera och förse konsumenter med den teknik som skulle göra det möjligt för prismekanismen att fungera, och att de förbisåg att det inte fanns tekniker att göra tillförlitliga prognoser om tillgång till elektricitet.⁴⁰

Institutioners betydelse för omorganisering

Inom organisationsteoretisk, företagsekonomisk och stora delar av annan samhällsvetenskaplig forskning har så kallade institutionella studier utvecklats till ett mycket omfattande forskningsområde.⁴¹ Denna mångfald vittnar om att stora delar av samhällsvetenskaplig forskning antar att institutioner har ett förklaringsvärde för att förstå aktörers agerande och institutionell förändring. Samtidigt kan vi, genom att det är så många olika samhällsvetenskaper som under lång tid har inlemmat föreställningen om institutioner i sina analyser, förstå att tolkningen av begreppet skiljer sig såväl över tid som inom och mellan disciplingränser.

Den nyinstitutionella organisationsteori som här kort skall presenteras och senare relateras till studiens fokus, bygger på en uppfattning om verk-

³⁹ Michael A. Crew och Paul Kleindorfer, "Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?"

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ se Sven-Erik Sjöstrand, "On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences", i *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, red. Sven-Erik Sjöstrand (Armonk N.Y.: ME Sharpe, 1993). För en genomgång av olika skolor inom institutionell teori se Paul J. DiMaggio och Walter W. Powell, "Introduction" i *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, red. Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio (Chicago: University of Chicago Press, 1991), 1-38; W. Richard Scott och John W. Meyer *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism* (Thousand Oaks: Sage, 1994); Roine Johansson, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* (Lund: Studentlitteratur, 2002). Se också exempelvis Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) och Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985) vilka är två förgrundsgestalter inom nationalekonomisk institutionell teori.

ligheten som socialt konstruerad.⁴² Det antas finnas ett ömsesidigt beroende mellan organisationer och deras omgivning. Omgivningens betydelse för organisationer uttrycks som att organisationer är institutionaliserade. Detta innebär att institutionen talar om vad som är rätt och riktigt men också vad som är fel. Inom nyinstitutionell organisationsteori finns ett antagande om att organisationer, snarare än att sträva efter effektivitet, strävar efter legitimitet.⁴³ De organisationer som följer institutionens ramar uppfattas som legitima. Men, organisationer är löst kopplade, dvs det kan finnas en diskrepans mellan den formella strukturen och den dagliga aktiviteten utan att det ger upphov till problem vis á vis omgivningen. Det finns möjligheter för aktörer att agera utanför det institutionella ramverket. Hänsyn måste också tas till de konkreta sociala relationer som de enskilda aktörerna är inbegripna i. Dessa sociala relationer låter sig inte så lätt inordnas inom ramen för institutionerna och spelar därför en viktig roll för hur en aktör handlar.⁴⁴

En central frågeställning inom nyinstitutionell organisationsteori är hur omgivningen genom normer och värderingar påverkar och styr organisationer. De svar som ges har oftast varit att påverkan är av rumslig-hierarkisk karaktär, dvs att normer och värderingar är något som skapas utanför organisationen och sedan tränger in i och via ledningens försorg förändrar organisationen, åtminstone på ytan och i dess formella struktur.⁴⁵

Inom ramarna för den institutionella forskningen, finns också ett betydande antal forskare och studier inom vad som kan betraktas som en skandi-

⁴² Peter Berger och Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge* (London: Penguin Books, 1979 [1966]). För en kritisk granskning av vad det är som konstrueras socialt se Michael Lynch, "The Contingencies of Social Construction," *Economy and Society* 30/2 (2001): 240-254.

⁴³ John W. Meyer och Brian Rowan, "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83/2 (1977): 340-63.

⁴⁴ Paul J. DiMaggio, "Nadel's Paradox Revisited: Relational and Cultural Aspects of Organizational Structure" i *Networks and Organizations: Structure, Form and Action* red. Nitin Nohria och Robert G. Eccles (Boston: MA: Harvard Business School Press), 118-142.

⁴⁵ Kerstin Sahlin-Andersson "Varför låter sig organisationer omvandlas?" i *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, red. Bengt Jacobsson (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994), 170-204.

navisk gren av nyinstitutionell organisationsteori.⁴⁶ Med utgångspunkt i detta perspektiv, har spridningen av organisationsförändringar inom den offentliga sektorn, bland annat studerats i syfte att beskriva och analysera hur translokala, eller globala idéer om organiseringsideal, översätts och påverkar enskilda organisationer. Fenomenet translokalisering

består i att olika praktiker, idéer, seder och bruk samt teknologier sprider sig från sina ursprungslokalteter till nya platser runtom i hela världen⁴⁷

Ett centralt antagande i dessa studier är att organisationer i sitt handlande är styrda av institutioner. Med en institution menas i denna teori etablerade, för-givet-tagna föreställningar och regler som kan vara mer eller mindre utvecklade och mer eller mindre organiserade. En institution uppstår genom en social process där individer kommer att omfatta en gemensam definition av den sociala verkligheten.⁴⁸ Institutioner är till följd av denna allmänna acceptans i samhället svåra att förändra. Det innebär att det krävs större ansträngningar för att radera, eller förändra, en institutionaliserad föreställning om hur verkligheten är eller bör vara konstruerad, än det krävs för att vidmakthålla denna konstruktion.

En central institution är organisationen som kan delas in i idealtypiska subkategorier, företaget, föreningen och förvaltningen.⁴⁹ Denna indelning baseras på vad som karaktäriserar organisationens omgivning och vilka utbytesrelationer organisationen har med sina avnämare. Företagets omgiv-

⁴⁶ Begreppet skandinavisk nyinstitutionell organisationsteori används av Barbara Czarniawska och Guje Sevón, "Introduction," i *Translating organizational change*, red. Barbara Czarniawska och Guje Sevón (Berlin: Walter de Gruyter, 1996), 1-12 för att beskriva en nyinstitutionell organisationsteoretisk inriktning i vilken konstruktion och dekonstruktion av institutioner betraktas som det mest fruktbara sättet att förstå social organisering. Roine Johansson, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen* använder också detta begrepp i ett försök att skildra denna skolbildnings framväxt. Johansson identifierar en grupp forskare, framför allt verksamma i Skandinavien vars någorlunda homogena antaganden om institutioner skiljer sig i vissa stycken från andra institutionella och nyinstitutionella skolbildningar inom såväl organisationsteori som andra samhällsvetenskaper.

⁴⁷ Barbara Czarniawska, "Omtumlade av globaliseringen", i *Modernisering av storstaden*, red. Rolf Solli och Barbara Czarniawska (Malmö: Liber, 2001), 202-222, s. 202.

⁴⁸ Berger och Luckmann, *The Social Construction of Reality*.

⁴⁹ Anders Forssell och David Jansson, *Idéer som fångslar – recept för en offentlig reformation* (Malmö: Liber Ekonomi, 2000).

ning består av kunder, leverantörer och konkurrenter och syftet med verksamheten är ett ekonomiskt incitament att generera vinst till företagets ägare. Förvaltningen är verksam inom den offentliga sektorn och dess syfte är att gagna medborgarna genom återfördelning, dvs medborgarna betalar skatt och erhåller för detta vissa tjänster. Den tredje idealtypiska organisationsformen är föreningen vars huvudman är dess medlemmar och verksamheten är inriktad på att tillgodose dessas intresse.

Försöken att förändra verksamheter bedrivna inom ramen för den offentliga sektorn kan förstås som ansträngningar att byta, åtminstone vissa delar av det som karaktäriserar förvaltningsformen mot det som karaktäriserar den, som det anses, mer effektiva företagsformen. Detta innebär att ansträngningarna inte inskränker sig till att förändra den enskilda organisationen utan även att försöka förändra dess omgivning. Till exempel genom att med olika medel omvandla avnämarna från medborgare till kunder.

Mer specifikt antas idéer om effektiv organisering i slutet av förra seklet ha färdats från den privata sektorn till den offentliga sektorn. Tidigare för-givet-tagna föreställningar om hur offentlig sektors verksamhet bör organiseras fick därmed ge vika för för-givet-tagna föreställningar inlånade från privat sektor om lämplig organisering, speciellt modeller för så kallad "new public management" (NPM).⁵⁰ En förklaring till denna omvandling är att institutionaliserade föreställningar om marknad och konkurrens med olika mediärers hjälp, till exempel forskare och konsulter, färdades och översattes från den privata sektorn till den offentliga.⁵¹ Bland forskarna råder det delade meningar om hur stor omfattningen av omvandlingen är, till exempel i fråga om hur många offentliga organisationer som har imple-

⁵⁰ Olov Olson, James Guthrie och Christopher Humphrey, "International Experiences with 'New' Public Financial Management (NPFM) Reforms: New World? Small World? Better World?," i *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*, red. Olov Olson, James Guthrie och Christopher Humphrey (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998), 17-48.

⁵¹ Barbara Czarniawska och Bernward Joerges, "Travels of ideas", i *Translating organizational change*, s. 13-48.

menterat de nya idéerna och i vilken omfattning det nya organiseringsidealet i praktiken har påverkat organisationernas verksamhet.⁵²

Dessa skandinaviska organisationsteoretiker är främst inriktade på studier av institutioner som reglerar offentliga organisationers agerande och hur försöket att byta institutionell tillhörighet implementeras i de enskilda organisationerna. Den pågående reformeringen av den offentliga sektorn kan förstås som försök att konstruera organisationer så att de motsvarar institutionen företag.⁵³ Den kan också förstås som exempel på försök att konstruera marknader. Exempel på sådana marknadsinspirerade reformer är kundorientering, företagisering och konkurrensutsättning. Företagisering är ett nytt begrepp som står för att även offentliga verksamheter börjar fungera som företag, till exempel med köp- säljrelationer mellan organisationens olika delar. I likhet med regleringsekonomer har denna gren av organisationsforskare börjat intressera sig för den aktör som reglerar, dvs regulatören, och vad som påverkar dennes reformambitioner.⁵⁴

Utifrån en kartläggning av studier inom ramen för den skandinaviska nyinstitutionalismen drar Roine Johansson följande slutsats om vad som händer när translokala och för-givet-tagna föreställningar om marknad och konkurrens implementeras i enskilda organisationer.

Man noterade att idéer beträffande olika sätt att organisera i stor utsträckning är generella och translokala, utan att enskilda organisationers anammande av idéerna fördenskull kan betecknas som passiv och oreflekterad imitation. Det sker i allmänhet en modifiering av generella organisationsmodellers principer när de införs i en specifik organisation, vilket förutsätter ett aktivt förhållningssätt, där lokala aktörer har tillräckligt stor handlingsfrihet för att kunna ta hänsyn till lokala särdrag.⁵⁵

⁵² Anders Forssell, "Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?" (Scores rapportserie 1999:5).

⁵³ Susanna Mattsson, *Från stat till marknad – effekter på nätverksrelationer vid en bolagiseringsreform* (Stockholm: EFI, 1998); Nils Brunsson och Kerstin Sahlin-Andersson, "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform," i *Organization Studies* 21/4 (2000): 721-746.

⁵⁴ "The New Regulation: A Research Programme," *Score Rapportserie 2000:15* (Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research, 2000).

⁵⁵ Roine Johansson, *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*, s. 145.

Nedan följer tre exempel på studier av hur idéer om organisatorisk förändring har tagits emot i enskilda organisationer.

Karin Svedberg Nilsson skrev om en förändring i riktning från förvaltning till företag, närmare bestämt om offentliga organisationer som skulle privatiseras.⁵⁶ Enligt Svedberg Nilsson är det inte givet hur konstruktionsprocessen ser ut när en offentlig organisation byter ägare. Däremot kan det för ombildningsprocessen ha betydelse vilka föreställningar som finns, såväl i omgivningen som hos de anställda, ifråga om vad privatisering innebär.

Ett annat exempel på organisatorisk förändring i riktning från förvaltning till företag är Karin Fernlers studie.⁵⁷ I den analyserades effekten på svenska kommuners organisationsstruktur av att institutionen nämndobligatoriet, som föreskrev att varje kommun skulle ha vissa nämnder, exempelvis socialnämnd och skolstyrelse, avskaffades i början av 1990-talet. Idén bakom denna avreglering kan, enligt Fernler, hänföras till samma sjuk av idéer som ledde till avreglering inom till exempel taxi, flyg och brevförmedling.

Den föreställning som vägledde reformen var att enskilda organisationer bättre skulle kunna anpassa sin struktur efter den lokala omgivningens förutsättningar om centralt styrda regler avlägsnades. Fernler fann att avregleringen av nämndobligatoriet ledde till såväl likriktning som mångfald vad gällde kommunernas organisationsstruktur. Detta förklarade författaren med att enskilda organisationers val av struktur regleras av normer som förespråkas i organisationens omvärld. Det var alltså svårt för en enskild organisation att stå emot de normer som finns i omvärlden om vilken struktur som är lämplig. Organisationens företrädare utgår från vad som bedöms vara lämpligt när de handlar. Detta innebär att den, för att inte dömas ut som icke-legitim, följer den institution för agerande som det finns en allmänt accepterad föreställning om. Inte bara det, den skall också uppfattas vara

⁵⁶ Karin Svedberg Nilsson, *Effektiva företag? En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras* (Stockholm: EFI, 1999).

⁵⁷ Karin Fernler, *Mångfald eller likriktning: Effekter av en avreglering* (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1996).

den lämpliga givet den situation som organisationen befinner sig i. Fernler fann att det samtidigt sker en lokal modifiering av reformatörens idéer men gick inte närmare in på vad som styr denna modifiering.

Ett exempel på organisatorisk förändring i riktning från förening till företag är Anders Forssell studie av Sparbankerna.⁵⁸ Forssell diskuterade förändringen av Sparbankerna och såg att denna i hög utsträckning var resultatet av en moderniseringsprocess. I denna fick den gamla ideologin, processerna och strukturerna ge vika för nya ideal. Den gamla institutionella tillhörigheten för sparbanken, dvs föreningen, fick ge vika för ideal som Forssell kopplade samman med institutionen företaget. Den ideologiska norm som den moderna sparbanken skulle följa blev affärsmässighet, vilken skilde sig stort från den traditionella sparbanksideologin. Affärsmässighet i betydelsen lönsamhet, ökade marknadsandelar, kostnadseffektiva produktionsprocesser med mera ersatte den traditionella sparbanksideologin. Den hade i sin tur inneburit att banken var en lokal samhällelig inrättning för ömsesidig nytta och ekonomisk hjälp och stöd. I denna moderniseringsprocess anammade sparbankerna således en ny identitet, de företagiserades. Forssell beskrev detta som att sparbankerna rörde sig från ett institutionellt fält till ett annat.

Forssell såg omvandlingen av Sparbankerna som ett exempel på en vanligt förekommande process vid mitten och slutet av 1980-talet. En process som föranleddes av att idéer med ursprung i affärsvärlden spreds till andra områden, exempelvis den kommunala och den idrottsliga världen.

Det finns likheter mellan mitt och det nyinstitutionella angreppssättet att studera institutionell omvandling, bland annat att jag tar hänsyn till institutionernas inverkan på marknadsombildningen. Men, mitt fokus är inte att förstå hur enskilda organisationer påverkas av de nya föreställningarna om organisation. Det är istället att förstå hur postväsendet marknadsisering hänger samman med marknadsmekanismer. Det gäller marknadsmekanismer som tidigare har varit oproblematisksa men som får en dubbel

roll i och med marknadsombildningen. Dels i förhållande till konstruktionen av marknaden för brevförmedling, dels i förhållande till konstruktionen av de enskilda aktörerna.

Utbytesrelationers betydelse för omorganisering – företags-ekonomisk forskning om affärsnätverk

Det finns några aspekter av det företagsekonomiska nätverkssynsättet som gör att det bör vara med i denna översikt.⁵⁹ Lejonparten av studierna med detta perspektiv intresserar sig inte explicit för det institutionella regelverk som företagen måste ta hänsyn till. Däremot finns det en förståelse för att formella och informella institutioner är av stor betydelse för såväl enskilda företag som för de industriella nätverkens utveckling. Det finns också en förståelse för resurser som heterogena, det vill säga att deras ekonomiska värde beror på hur de kombineras med andra resurser. Forskare i denna tradition har bland annat uppmärksammat relationer som företag har till vad som kallas "non-business actors".⁶⁰ Sådana aktörer, som kan vara företrädare för skilda slags myndigheter eller opinionsbildare, ses som naturliga inslag bland de aktörer företag kan ha anledning att etablera och hantera relationer till. Nätverket antas med andra ord vara invävt i en social kontext där institutioner har betydelse för vilka utbytesrelationer som kommer till stånd.

I syfte att förklara företags strategiska agerande utvecklade Jan Johanson och Lars-Gunnar Mattsson en modell i vilken de skiljer ut två nivåer i nätverket, dvs nätverkets styrstruktur och produktionssystemet.⁶¹ Det mest intressanta med denna modell är, mot bakgrund av den här avhandlingen,

⁵⁸ Anders Forssell, *Moderna Tider i Sparbanken* (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1992).

⁵⁹ För en översikt av det företagsekonomiska nätverkssynsättet, se exempelvis Geoffrey Easton, "Industrial Networks: A Review" i *Industrial Networks: A New View of Reality*, red. Björn Axelsson och Geoffrey Easton (London: Routledge, 1992), 1-34; Håkan Håkansson och Alexandra Waluszewski, *Managing Technological Development: IKEA, the Environment and Technology* (London: Routledge, 2002).

⁶⁰ Amjad Hadjikhani och Gunnar Sjögren, "Business & Nonbusiness Actors in a Turbulent Environment" (Working paper, Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, 1995).

⁶¹ Jan Johanson och Lars-Gunnar Mattsson, "Network Positions and Strategic Action: An Analytical Framework," i *Industrial Networks: A New View of Reality*, s. 205-217.

styrstrukturnivån och hur denna antas vara konstruerad, samt hur förändringar i styrstrukturen inverkar på marknadsaktörernas agerande. Styrstrukturen utgörs enligt Johanson och Mattsson av utbytesrelationer mellan semi-autonoma aktörer, som koordinerar och ger riktning åt aktiviteter och resurser i produktionssystemet. Hur utbytesrelationerna mellan aktörerna utformas över tid beror dock bland annat av det institutionella regelsystemets utformning och förändringar i detta över tid.

Den företagsekonomiska nätverksansatsen har applicerats på studier av övergången från planekonomi till marknadsekonomi i forna Sovjetunionen.⁶² Denna övergång har därvid beskrivits i liknande termer som den institutionella omvandlingen av den offentliga sektorn.⁶³

Martin Johanson analyserade hur de institutionella förändringarna då ekonomin övergår från planstyrd till marknad, påverkar industriella nätverk.⁶⁴ Övergången sätter igång en process i vilken nätverket, som det studerade företaget ingår i, transformeras. Transformationen yttrar sig dels i förändringar *inom* nätverket, dels i förändringar *av* nätverket. Förändringarna beror på att nya relationer etableras och att tidigare relationer avvecklas. Dessa förändringar karaktäriseras av tröghet, dvs det tar tid för förändringar i exogena faktorer att påverka nätverksstrukturen.⁶⁵ Studiens slutsats är att övergången från planekonomi till marknadsekonomi sätter igång en utveckling som börjar med att nätverket kännetecknas av ofullständiga relationer och går mot ett nätverk som kännetecknas av utvecklade

⁶² Martin Johanson, *Searching the Known, Discovering the Unknown. The Russian Transition from Plan to Market as Network Change Processes* (Uppsala: Uppsala universitet, 2001); Asta Salmi, *Institutionally Changing Business Networks. An analysis of a Finnish Company's Operations in Exporting to the Soviet Union, Russia and the Baltic States* (Helsinki School of Economics and Business Administration. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis. A-106, 1995); Asta Salmi och Lars-Gunnar Mattsson, "Overlapping Social and Business Networks and Dynamics of Transformation in Russia" (Paper presenterat på 14th annual IMP Conference, Turku, September 3-5 1998).

⁶³ Lars-Gunnar Mattsson och Staffan Hultén, "Dynamik i nätverk – företag och marknader i förändring" i *Företag och marknader i förändring: Dynamik i nätverk*, red. Lars-Gunnar Mattsson och Staffan Hultén (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994), 11-21.

⁶⁴ Martin Johanson, *Searching the Known, Discovering the Unknown*.

⁶⁵ Ibid.

relationer. Detta resulterar i en förändring från anonymitet till att aktörerna lär känna varandra.

Asta Salmi definierade övergången från planekonomi till marknads-ekonomi som en fundamental institutionell förändring.⁶⁶ I denna genomgår den struktur som styr den ekonomiska aktiviteten en rad förändringar. För att förklara dynamiken i nätverk kombinerar Salmi det företagsekonomiska nätverksperspektivet med det nyinstitutionella organisationsteoretiska perspektiv, som diskuterats ovan. Salmi finner, i likhet med Johanson, att förändringarna i nätverket dels karaktäriseras av tröghet, dels är beroende av den nätverksstruktur som var för handen innan den institutionella omvandlingen initierades. Salmis förklaring till trögheten är att även om det går snabbt att ställa om det formella regelverket så är omställningen av den informella styrstrukturen betydligt långsammare.

Andra representanter, för den ökande uppmärksamhet, som institutioner och institutionell omvandling under senare år har fått inom det företagsekonomiska nätverkssynsättet är Dimitrios Ioannidis och Susanne Sweet.⁶⁷ Sweet studerar samspelet mellan industriell omvandling och förändringar i normsystem. Hon konstaterar att normförändringen utsätter de industriella nätverken för ett omvandlingstryck men att utfallet av denna process bland annat beror på respektive nätverks struktureringsgrad.

Ioannidis studerade hur Televerkets/Telias strategiska orientering av interorganisatoriska relationer under årens lopp har påverkats av och relaterats till, den politiska utvecklingen. En slutsats var att det enskilda företags val av strategi påverkades av den kontext företaget befinner sig i. Ioannidis betonar det samspel som finns mellan offentliga aktörer och företag som verkar på en konkurrensutsatt marknad.

Också det företagsekonomiska synsättet har lämnat viktiga bidrag till kunskapen om regleringars inverkan på marknadspraktik. Fokus ligger dock

⁶⁶ Asta Salmi, *Institutionally Changing Business Networks*.

⁶⁷ Dimitrios Ioannidis, *I nationens tjänst? Strategisk handling i politisk miljö* (Stockholm: EFI, 1998); Susanne Sweet, *Industrial Change Towards Environmental Sustainability. The Case of Replacing Chloroflourocarbons* (Stockholm: EFI, 2000).

på förändringar i marknaden och inte, som i denna studie, på förändringar i regelsystemet. Dessutom skiljer sig nätverkssynsättet på marknader i väsentliga avseenden från den strukturekonomiska marknadsteori som regleringsprocesserna främst relaterar till. I kapitel 8, som illustrerar marknadspraktik efter avregleringen, visas dock hur utbytesrelationer påverkats.

Kunskapsgap och studiens positionering

Den översikt som gjorts ovan täcker inte in alla de studier av marknadsifiering och reglering som genomförts. Däremot ger den en bild av de skilda ansatser och inriktningar som studier inom fältet uppvisar. Med hjälp av de teoretiska perspektiv som betraktats ovan får vi således en uppfattning om de föreställningar som ligger bakom organisering av ekonomiska system. Med hjälp av tidigare forskning har även belysts hur dessa föreställningar färdas och tas emot i den nya omgivning de etableras i.

Generellt uttryckt kan regleringsekonomer sägas arbeta med att konstruera modeller för hur marknader bör regleras för att vara så effektiva som möjligt. Organisationsteoretiker med ett nyinstitutionellt perspektiv, inriktar sig på att förklara varför och hur dessa modeller färdas och översätts i den lokala kontext som enskilda organisationer återfinns i. Studier baserade på ett företagsekonomiskt nätverksperspektiv slutligen, fokuserar inte i lika hög utsträckning på regleringen i sig utan mer på vilken inverkan den har på relationen mellan köpare och säljare och på dess inverkan på nätverkets struktur.

Den här studien har stor närhet till det nyinstitutionella angreppssättet att studera institutionell omvandling så som det presenterats ovan. Inte minst i det att stor vikt läggs vid institutioners inverkan på marknadsombildningsprocesser. I likhet med forskare inom den skandinaviska grenen av nyinstitutionell teori är jag intresserad av hur translokala idéer om organisering översätts i den lokala praktiken. Men, fokus i denna studie blir inte på den översättning som sker när reformer skall implementeras i enskilda organisationer. Analysen inriktas således inte på att förstå hur enskilda organisationer påverkas av de nya föreställningarna om organisation. Detta

finns redan belyst i ett antal studier, även om inte kunskapsbehovet kan betraktas som mättat. Intresset i den här studien riktas istället mot att förstå hur idéerna översätts avseende hur *villkoren för att främja utbildningen* bör konstrueras.

Särskilt inriktas uppmärksamheten på hur de *villkor*, inklusive spelregler och fysisk infrastruktur, *som antas främja* konkurrensneutralitet mellan marknadens säljare skall *regleras* i den formella lagstiftningen. Kontroverser om dessa villkor leder till att vissa *artefakters* konfiguration ifrågasätts.⁶⁸ Detta får sedan konsekvenser för både konstruktionen av enskilda organisationer och konstruktionen av marknaden. Studien rör sig därmed, genom att fokusera på konstruktionen av dessa villkor, i gränslandet mellan hur enskilda organisationer konstrueras och hur marknader konstrueras. Studien skall bidra till att öka förståelsen av hur somliga för postväsendet viktiga marknadsmekanismer, som tidigare varit oproblematiske påverkas av utbildningen. Dessa marknadsmekanismer tycks få en dubbel roll i och med marknadsutbildningen. Dels får de en roll i organiseringen av postväsendet, dels i organiseringen av de enskilda aktörerna.

Till skillnad från regleringsekonomen eftersträvas här inte kunskap om hur styrstrukturer skall utformas för att leda till effektiva marknader. Däremot är det intressant att belysa den roll som ekonomisk teori och ekonomer spelar i förhållande till de olika föreställningar som finns om hur regleringen bör utformas när organisationsformen för postväsendet skall förändras.

Gemensamt för denna studie och de utförda med ett företags-ekonomiskt nätverksperspektiv, är intresset för den formella lagstiftningens inverkan på utbytesrelationerna mellan marknadsaktörerna. Men, vilket kommer att framgå i nästa kapitel, skiljer sig studierna åt beträffande vilken

typ av relationer och aktiviteter som studeras och vilka antaganden som görs beträffande aktörer. Infallsvinkeln, vilket kommer att tydliggöras i kapitel 3, är att i den här studien fokusera den samlade inverkan som icke-mänskliga och mänskliga aktörer har på utformningen och tillämpningen av regleringen. Detta med avseende på konstruktionen av de villkor som antas främja konkurrensneutralitet mellan postoperatörerna.

Forskningsfråga och syfte

I kapitel 1 konstaterades att marknadisering är ett fenomen som ger avtryck i många länder och verksamhetsområden. Det konstaterades också att av- och omregleringsprocesser ofta blir komplexa och äger rum i flera steg. I det här kapitlet har vi kunnat konstatera att fenomenet studerats utifrån ett antal teoretiska utgångspunkter och även blivit belyst inom många tillämpningsområden. Det som kallas den skandinaviska grenen av nyinstitutionell organisationsteori synes vara särskilt relevant. Trots förekomsten av alla dessa studier tycks det inte vara särskilt väl känt hur de anpassnings- och inlärningsprocesser ser ut som avser regleringar av aktiviteter som är relaterade till marknadens artefakter. Det finns med andra ord ett gap som inte heller den skandinaviska grenen av nyinstitutionell organisationsteori täckt in, även om den arbetar med näraliggande frågor.

Den generella forskningsfrågan för denna studie kan formuleras enligt följande:

"Hur ser de processer ut under vilka villkoren för en marknadiseringsprocess stabiliseras?"

Bakom denna forskningsfråga ligger konstaterandet att processen tycks så komplex och så oförutsägbar. I fallet med postväsendets omvandling har redan konstaterats att också den processen blev mycket komplex. Regelverket kom att revideras inte mindre än nio gånger. Den specifika forsk-

⁶⁸ Följande citat [ur Timothy Mitchell, *Rule of experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity* (London: University of California Press, 2002), s. 82] illustrerar den betydelse som läggs in i artefakt i studien. I would like to suggest that in the twentieth century the economy was *made*. The economy was an artifact and, like all things artifactual was made out of processes that were as much

ningsfråga som relaterar till det valda exemplet kan därmed formuleras enligt följande:

"Hur såg de processer ut under vilka villkoren för marknadsiering av postväsendet i Sverige (med avseende på brevförmedling) stabiliserades?"

Exemplet postväsendet förväntas med andra ord ge insikter som kan hjälpa oss att bättre förstå den typ av processer som avses. Det leder fram till följande syfte:

"Syftet är att tillföra en ny bild av hur marknadsombildning äger rum genom att specifikt diskutera den roll som marknadens artefakter, i regleringskontroverserna avspeglade som villkor för konkurrensneutralitet, har i denna typ av process."

Det är således kunskap om processen som skall skapas. Men det är viktigt att betona att det valda angreppssättet, att tillämpa den så kallade aktör-nätverksansatsen, innebär att studien och analysen utförs på ett visst sätt.

Marknadsombildning betraktat som ett experiment – ett inte helt ovanligt betraktelsesätt

I den här studien betraktas av olika anledningar ombildningen av postväsendet som ett experiment. Det är inte fråga om ett experiment i den betydelsen att det skulle vara ett kontrollerat experiment som utförs till exempel inom naturvetenskaplig forskning. Men ett experiment i så motto att det inte finns en given lösning på hur regleringen skall utformas. Detta innebär att aktörerna måste pröva sig fram för att konstruera den reglering som skulle kunna vara godtagbar för alla parter. Det gäller att konstruera spelregler som både leder till önskad effekt på samhällsekonomin, som leder till att nya postoperatörer träder in på marknaden och som leder till att brevförmedlingen till glesbygden upprätthålls.

Det är fråga om ett experiment, i den betydelsen, att statsmakten implementerar en ny styrstruktur utan att kunna förutsäga hur de aktörer vars beteende skall påverkas kommer att bete sig. Kanske vet man inte ens vilka aktörer det är som kommer att påverkas. Att politikerna inte har säker kunskap om hur utvecklingen kommer att se ut efter beslutet att avskaffa

'material' as they were 'cultural,' and that were as "real" as they were 'abstract'. Hur artefakter betraktas i studien diskuteras vidare i kapitel 3.

monopolet är inte konstigt. De, lika litet som någon annan, har en kristallkula i vilken de kan skåda in i framtiden. Vilka aktörer det är som påverkas av omregleringen, om det uppstår motstånd mot regleringens utformning och vad som måste rättas till, är något som visar sig efter hand. Förutsättningarna för experimentet får då revideras.

Det kanske kan uppfattas som att liknelsen av marknadsombildningen vid ett experiment innebär en värdering. Dvs att det skulle vara antingen rätt eller fel att försöka ombilda marknader med hjälp av parlamentariska beslut. Detta är inte avsikten. En av de grundvalar som liknelsen byggs på är forskning som visar på svårigheterna med att förändra verksamheters praktik genom administrativa reformer.⁶⁹ Om stora värden står på spel, vilket visar sig vara fallet i ombildningen av brevmarknaden, är det troligt att kontroverser om dess genomförande kommer att uppstå. Vissa av dessa kontroverser hanteras genom förhandlingar om utformningen av regleringen och kan därigenom få konsekvenser för experimentets vidare utformning.

Den här studien är inte unik i att betrakta marknadsiseringsreformerna inom den offentliga sektorn som experiment. Barbara Czarniawska-Joerges skriver apropå fenomenet med återkommande reformer i offentlig sektor:

Inspired by rationalistic theories, some politicians and administrators try to turn their organizations, and sometimes whole societies, into cosy laboratories where new ideas can be 'tested'.⁷⁰

Även från andra håll hör vi röster som talar om experiment. Clifford Winston beskriver avregleringen i amerikansk industri som ett av de viktigaste ekonomiska experimenten i vår tid.⁷¹ Stacey Kole och Kenneth Lehn menar att avregleringar inom industrin kan betraktas som naturliga experiment vilka ger oss ökad kunskap om de processer genom vilka corporate governance förändras.⁷² Lars Engwall menar att avregleringen inom den finansi-

⁶⁹ Nils Brunsson och Johan P. Olsen, "Kan organisationsformer väljas?," i *Makten att reformera*, red. Nils Brunsson och Johan P. Olsen (Stockholm: Carlssons Förlag, 1990), 11-26.

⁷⁰ Barbara Czarniawska-Joerges, "The Wonderland of Public Administration Reforms," *Organization Studies* 10/4 (1989): 531-548, s. 533.

⁷¹ Winston, "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists."

⁷² Stacey Kole och Kenneth Lehn, "Deregulation, the Evolution of Corporate Structure, and Survival," *The American Economic Review* 87/2 (1997): 421-425.

ella sektorn kan betraktas som ett gigantiskt fällexperiment i vilket man över natt ändrade de grundläggande spelreglerna.⁷³ Vidare har avregleringen av den kaliforniska elmarknaden beskrivits som ett experiment vilket har misslyckats eftersom konsumenterna inte längre har tillgång till en säkrad elförsörjning.⁷⁴ Men, skriver Michael Crew och Paul Kleindorfer, experimentet hade inte behövt misslyckas, om avregleringen kompletterats med nödvändig omställning av teknik och om konsumenterna utrustats med nödvändiga artefakter.⁷⁵

I positioneringsavsnittet ovan såg vi att regleringsekonomisk forskning har haft stort inflytande på experimenterandet för att finna optimala styrstrukturer. Den grundläggande tanken i dessa modeller är att reglering som förhindrar in- och utträde skall avlägsnas. Men att det ändå krävs någon form av incitamentreglering som gör det ekonomiskt attraktivt för privata företag att ge sig in på den före detta monopolmarknaden. Om inträdet av nya företag, enligt någon måttstock inte blir tillräckligt stort, korrigeras såväl modeller som den regelstruktur som styr praktiken. I positioneringsavsnittet kunde vi se att regleringsteorin har förändrats över tid vilket har påverkat den ekonomiska politiken.

Vi såg också att olika mediärer, i form av exempelvis forskare och konsulter har översatt de rationalistiska konkurrensmodellerna och påverkat beslutet att avreglera industrier som tidigare betraktats som naturliga monopol och därför varit reglerade. Vi såg också att organisationer som är föremål för institutionell omvandling strävar efter att anpassa sin identitet för att fortsättningsvis uppfattas som legitima av sin omgivning. Barbara Czarniawska-Joerges menar dock, och exemplifierar med kommunala bolagise-

⁷³ Lars Engwall, "The Invisible Hand Shaking the Visible Hand. Bank Organization in a Deregulated Environment", (Företagekonomiska institutionen, Uppsala universitet), paper for the EMOT workshop 'Finaxia! Services in Europe: Changing Managerial and Organizational Practices'. Paris 30 September – 1 October 1994.

⁷⁴ Crew och Kleindorfer, "Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?"; Mark A. Covalleski, Mark W. Dirmsmith, och Sajay Samuel, "Changes in the institutional environment and the institutions of governance: extending the contributions of transaction cost economics within the management control literature", *Accounting, Organizations and Society* 28 (2003): 417-441.

ringar, att det varit svårt för organisationerna att finna en ny identitet i omvandlingen då de inte bara har haft att leva upp till krav som den nya institutionen ställer utan också till den gamla institutionens krav:

The state has created room for experiments, but the rules of the game only become known when the game has been played for a while.⁷⁶

Den finns ytterligare anledningar till att jag har valt att betrakta ombildningen av det svenska postväsendet som ett experiment. Dessa diskuteras i kapitel 3 eftersom de är förknippade med valet av teoretisk referensram.

⁷⁵ Crew & Kleindorfer, "Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?"

⁷⁶ Barbara Czarniawska-Joerges, "Swedish Management. Modern project, Postmodern Implementation," *International Studies of Management & Organization* 23/1 (1993): 13-27, s. 23.

Kapitel 3

Ett konstruktivistiskt perspektiv på marknadsombildning – metodologi och metod

I kapitel 1 framställdes det svenska postväsendets ombildning som ett uttryck för de senaste årtiondenas internationella företeelse att försöka reformera offentliga verksamheter. Dessa har skett med inspiration och stöd av organiseringsidéer och principer vanligen förknippade med marknadsinstitutionen. Dessa processer kan studeras på skilda sätt och med stöd av olika teoretiska och ontologiska utgångspunkter.

En viktig fråga är vad som händer när dessa idéer och principer sprids mellan länder och sektorer för att småningom möta den lokala praktik i vilken de skall implementeras. Kommer de att på något enkelt sätt kunna överföras oavsett den lokala kontext som ett land utgör? Kommer de att med självklarhet kunna överföras på skilda sektorer, verksamheter, i samhället? Om inte, vilken typ av anpassningar kan tänkas uppstå och hur kan den process, de förhandlingar, under vilka dessa formas förstås? I den här studien kommer regleringsprocessen i fallet postväsendet att analyseras med stöd av aktör-nätverksansatsen. Tanken är att med denna som stöd, försöka komma fram till en fördjupad insikt i de processer som ägt rum i det specifika fallet. Förhoppningsvis skall det också kunna ge en fördjupad insikt om det övergripande fenomenet marknadsivering.

Det framgick också i kapitel 1, att fokus kommer att ligga på ett urval av kontroverser kring regleringen, särskilt sådana som kom att handla om prissättning, postnummersystem och postboxsystem. Att så skulle bli fallet var inte i förväg bestämt när studien om postväsendets marknadsivering inleddes.

Det blev dock relativt snart tydligt att mycket av ansträngningarna kring regleringen upptogs av förhandlingar om villkoren för Postens pris-

sättning och villkoren för postoperatörernas tillgång till delar av postväsendets distributionssystem. Dvs ansträngningarna upptogs av förhandlingar om hur vissa av postväsendets artefakter skulle regleras i formell lagstiftning. Det blev också tydligt att dessa ansträngningar var en angelägenhet för både operatörer, lagstiftare och en rad andra aktörer. Kontroverserna om hur dessa artefakter skulle regleras kan betraktas som uttryck för att det fanns olika föreställningar om hur de translokala idéerna om marknaden som organisationsform skulle implementeras i den lokala praktiken. Detta gav i sin tur upphov till olika idéer om vilka egenskaper dessa artefakter borde ha om intentionerna med ombildningen skulle kunna realiseras. Dessa artefakter kan, vilket jag kommer att argumentera för nedan, genom att de är invävd i det sociala och tekniska sammanhang i vilket brev befordras, betraktas och analyseras som delaktiga i marknadsombildningen.⁷⁷

I det här kapitlet redogörs för ett antal viktiga val som gjorts, dels vad gäller studiens inriktning och övergripande angreppssätt, dels med avseende på metodfrågor.

Studiens inriktning – två viktiga inspirationskällor

Att avgränsa sig till att studera fenomenet marknadisering med det specifika fokus som antydde ovan, kan behöva förklaras. En viktig inspirationskälla har de institutionella studier med inriktning på översättningsprocesser som omnämndes i kapitel 2 varit, dvs hur föreställningar om olika organisationsprinciper översätts och konstruerar aktörer när de möter den lokala praktik som skall förändras. Ett problem, sett ur studiens perspektiv, är att denna typ av studier inte fokuserar på artefaktens inverkan på översättningsprocesser.

En annan inspirationskälla har det slags resonemang som regleringsekonomerna Michael Crew och Paul Kleindorfer för i fråga om hur nuts and bolts, (vad som i kapitel 2 benämndes marknadsmekanismer) utformades när den kaliforniska elmarknaden strukturerades om. Inspirationen bottnar framför allt i den uppmärksamhet och betydelse som Crew och Kleindorfer

⁷⁷ Jämför Sven Widmalm, "Artefakter i nätverk," i *Artefakter*, red. Sven Widmalm (Lund:

ägnar dessa funktioner. Deras resonemang berördes i avsnittet *Nuts and bolts* i samma kapitel. Citatet nedan pekar på ett behov av studier som går djupare in i specifika detaljer:

In principal, the California restructuring (of the electricity market) appeared to be a promising development. It seemed to apply some of the recent theoretical developments and to offer the potential for greater competition and incentives from the California utilities to become more X-efficient. The implementation failed because it was piecemeal, ignored evidence from elsewhere and showed little concern for the nuts and bolts. We argue that if you fail to take these three considerations into account deregulation or restructuring is going to fail or at best provide essentially zero net benefits.⁷⁸

Författarna menar att en anledning till att reformen misslyckats, är att den skett utan förståelse för viktiga mer operativt närliggande funktioner, något som påverkade utformningen av regelverket negativt.⁷⁹ Fortsättningen på författarnas resonemang om hur utformningen av funktionerna påverkade utfallet av omstruktureringen lyder:

Let us see how the California approach made these three serious errors. Starting with the nuts and bolts California failed to introduce significant amounts of peak load pricing or smart metering particularly to the small customers. This meant that the price signals received in the wholesale market were not transmitted to final consumers. Another area of nuts and bolts was forecasting. California has built little capacity yet at the time of restructuring in 1998 any forecasts of capacity shortages were ignored. This is surprising since the low elasticities of most electricity has been common knowledge for many years. In the event of shortage elementary economics says that price must rise to very high levels. Moreover the experience of the United Kingdom with a similar bidding system was that market power was easily exploited. All of these lessons were ignored and the industry went headlong into purchasing all of its electricity on the spot of short-term market.⁸⁰

Vad kan då sägas om den roll som författarna tillskriver de funktioner som tas upp i citatet? Jo, att de tycks vara utrustade med egenskaper som gör att de i någon mening är delaktiga i konstruktionen av den ”nya” elmarknaden. De påstås till exempel kunna knyta ihop köpare med säljare och kunna styra utbudet av elkraft. Men, enligt Crew och Kleindorfer har funktionerna konstruerats på ett felaktigt sätt vilket leder till att utbudet på marknaden blir

Gidlunds Förlag, 2004), 9–24.

⁷⁸ Michael A. Crew och Paul Kleindorfer, ”Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?,” *Journal of Regulatory Economics* 21/1 (2002): 5–22, s. 19.

⁷⁹ Det som i citatet benämns som nuts and bolts.

⁸⁰ Michael A. Crew och Paul Kleindorfer, ”Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?”

för litet och priset för högt. Författarna menar vidare att det inte alls hade varit omöjligt, kanske till och med enkelt, att konstruera förutsättningarna för omstruktureringen på ett annat sätt. I sin kritik menar de att inte ens kända samband från elementär ekonomisk teori tycks ha utnyttjats och inte heller erfarenheter från en liknande process i Storbritannien. Man kan förmoda att författarna menar att resultatet av omstruktureringen i Kalifornien hade fallit bättre ut om dessa möjligheter till inläring utnyttjats bättre.

Det tycks med andra ord vara så att även små detaljer kring fysiska ting och spelregler kan få långtgående principiella konsekvenser. Detta ger ett argument för ett närmare studium av själva avregleringsprocessen. Det ger också ett stöd för ett närmare studium av hur spelregler och artefakter konstrueras i denna process. Det är relevant och intressant att studera hur säljare och köpare omkonstrueras när en ny organisationsform implementeras i ett ekonomiskt system.⁸¹ Men, det är också relevant och intressant att studera hur artefakter, som tillskrivs betydelse för att skapa konkurrensneutrala villkor mellan säljare, konfigureras om när en ny organisationsform implementeras.

Marknadsombildning – en pågående konstruktion

I detta kapitel introduceras successivt det sätt att betrakta marknader som ligger till grund för studien. Redan här skall dock nämnas ett centralt antagande. Att marknader konstrueras kontinuerligt via olika former av praktik som är ömsesidigt beroende av varandra och att dessa praktiker involverar såväl mänskliga aktörer som artefakter. Denna *marknadspraktik* omfattar och formas av såväl *normeringspraktik* som *avbildningspraktik* och *utbytespraktik*.⁸²

Normeringspraktik är det som studien primärt behandlar, dvs upprepade och konkreta aktiviteter som krävs för utformning och tillämpning av

⁸¹ Anders Liljenberg, "Vilken marknad? Några funderingar kring Marknadsdomstolens avgörande i EuroBonusmålet," i *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, red. Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg (Lund: Studentlitteratur, 2004), 177-204.

den reglering som skall främja framväxten av fungerande konkurrens. Utbytespraktik är de upprepade och konkreta aktiviteter som utförs och som är relaterade till de ekonomiska utbyten som äger rum mellan säljare och köpare. Avbildningspraktik, slutligen, är aktiviteter som avbildar, eller skapar bilder av, marknader. Sådana bilder kan, beroende på hur de tas om hand, påverka såväl normeringspraktik och utbytespraktik. Ett exempel på avbildning kan vara att översätta företagens försäljningssiffror till marknadsandelar och att jämföra fördelningen av dessa mot en idealbild av hur marknadsandelarna borde vara fördelade på en marknad som kännetecknas av fungerande konkurrens. Denna praktik är viktig i studien i och med ett annat antagande, vilket är att normeringspraktik baseras på avbildningar. Dels gäller det avbildningar i form av generella bilder om hur marknader bör konstrueras, dvs vetenskapliga teorier om marknader. Dels gäller det bilder från den specifika utbytespraktikens (dvs i studiens fall postväsendets) utveckling. Avbildningspraktik kan således betraktas som en länk mellan normerings- och utbytespraktik. Hur praktikerna länkas samman kan beskrivas i termer av översättningar, något jag återkommer till nedan.

Ett symmetriskt förhållningssätt

De teorier om marknader som presenterades i föregående kapitel, har som konstaterats, inte lagt den vikt vid artefaktens betydelse i organiseringsprocesser som denna studie gör. I den teoretiska referensram, aktör-nätverksansatsen, ANT⁸³ som har valts, är ett viktigt grundantagande att man inte skall skilja mellan den potentiella inverkan som det mänskliga och det icke-mänskliga (dvs artefakter) har i organiseringsprocesser. Detta

⁸² Jämför Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, "Marknader som praktik, utbyten, normer och bilder," i *ibid.*, 27-53.

⁸³ Denna förkortning uttyds Actor Network Theory

uttrycks som att de heterogena elementen skall behandlas symmetriskt i förhållande till organisering.⁸⁴

Aktör-nätverksansatsen har sitt ursprung inom den samhällsvetenskapliga forskning om teknik och vetenskap som kommit att kallas teknik- och vetenskapsstudier (STS).⁸⁵ Under de senare decennierna har man inom STS studerat tillkomsten och spridningen av naturvetenskapliga idéer och hur de är delaktiga i konstruktionen av den konkreta verkligheten.⁸⁶ Det har betonats i dessa studier, att även idéer och teorier har sina ursprung och att de sprids på olika sätt, exempelvis genom uttalanden och texter. När idéer och teorier färdas översätts de.

It is important to emphasize, once again, that the meaning of "translation" in this context far surpasses the linguistic interpretation. It means 'displacement, drift, invention, mediation, creation of a new link that did not exist before and modifies in part the two agents, that is those who translated and that which is translated. This explains why the concept is so attractive to us: it comprises what exists and what is created; the relationship between humans and ideas, ideas and objects, and humans and objects – all needed to understand what in shorthand we call "organizational change".⁸⁷

Det har också betonats att idéerna och teorierna sprids genom att de införlivas i olika verktyg och regler. Under senare år har ANT börjat tillämpas för att studera olika aspekter av hur marknader konstrueras. Detta har dels skett genom att teknik- och vetenskaps sociologer har intresserat sig för hur mark-

⁸⁴ Michel Callon och John Law, "Agency and the Hybrid Collectif," *The South Atlantic Quarterly* 94/2 (1995): 481-507.

⁸⁵ För några grundläggande texter se Bruno Latour och Michel Callon, "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them To Do So," i *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, red. Karin Knorr-Cetina och Aron V. Cicourel (London: Routledge & Kegan Paul, 1981), 277-303; Michel Callon, "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St-Brieuc Bay i *Power, i Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?*," red. John Law (London: Sociological Review Monograph: Routledge & Kegan Paul, 1986), 196-233; Bruno Latour, "The Powers of Association" i *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, red. John Law (London: Routledge & Kegan Paul, 1986), 264-279.

⁸⁶ Se till exempel Karin Knorr Cetina och Michael Mulkay, red., *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science* (London: Sage, 1983).

⁸⁷ Barbara Czarniawska och Bernward Joerges, "Travels of ideas", i *Translating organizational change*, red. Barbara Czarniawska och Guje Sevón (Berlin: Walter de Gruyter, 1996), 13-48, s. 24. [Den del av citatet som börjar med "displacement och slutar med agents" refererar till Bruno Latour, *Messenger Talks* (Lund: The Institute of Economic Research Working Paper, no 9, 1993)].

nader konstrueras med ett särskilt fokus på den inverkan som ekonomer och ekonomisk teori har i detta.⁸⁸ Dels genom att ANT har börjat vinna gehör bland företagsekonomer och organisationsteoretiker som ett fruktbart sätt att beskriva och analysera olika aspekter av hur marknader konstrueras.⁸⁹ Denna studie kan således ses som ett bidrag till ett växande intresse i den företagsekonomiska disciplinen av att betrakta marknader med utgångspunkt med ett STS-inspirerat angreppssätt.

Jämställandet av mänskliga och icke-mänskliga aktörers potentiella betydelse i organiseringsprocesser, liksom antagandet om att det är sammansättningen av dessa heterogena element och inte delarna för sig, som är intressant vid organisering, är två viktiga anledningar till varför ANT valts. Det beror på att kontroverserna om hur regleringen skall utformas och tillämpas, i mycket handlar om hur det mänskliga och det icke-mänskliga skall sättas samman för att den ombildade marknaden skall kunna kännetecknas av fungerande konkurrens. Dessa sammansättningar benämns i det följande *aktör-nätverk*. Detta begrepp kommer att förtydligas nedan i och med att ANT, både som teori och som metod, presenteras i detta kapitel.⁹⁰

⁸⁸ Se exempelvis Michel Callon, red., *The Laws of the Markets* (Oxford: Blackwell, 1998); Michel Callon, Cécile Méadel och Vololona Rabeharisoa, "The economy of qualities," *Economy and Society* 31/2 (2002): 194-217.

⁸⁹ Se exempelvis Barbara Czarniawska, *The Three-Dimensional Organization* (Lund: Studentlitteratur, 1993); Barbara Czarniawska och Guje Sevón, red. *Translating organizational change* (Berlin: Walter de Gruyter, 1996); Claes-Fredrik Helgesson, *Making a Natural Monopoly: The Configuration of a Techno-Economic Order in Swedish Telecommunications* (Stockholm: EFI, 1999); Kjellberg, *Organising Distribution*; Per Ingvar Olsen, *Transforming Economies. The Case of the Norwegian Electricity Reform* (Norwegian School of Management BI. Series of dissertations. No. 1 – 2000); Rolf Solli och Barbara Czarniawska, red. *Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet* (Liber: Malmö, 2001); Helgesson, Kjellberg och Liljenberg, red. *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*.

⁹⁰ Det har visserligen diskuterats huruvida ANT är en teori eller inte, [se John Law, "After ANT: complexity, naming and topology" i *Actor Network Theory and After*, red. John Law och John Hassard. (Oxford: Blackwell, 1999), 1-14 och Bruno Latour, "On recalling ANT," i *ibid*, 15-25]. Men, som författarna till dessa artiklar själva säger, så även om det inte var deras avsikt att skapa en teori, utan snarare en metod, så har ANT översatts av andra och därmed kommit att betraktas och användas som teori.

Verkligheten realiseras aktivt – om ANT och ontologi

ANT bygger på en performativ definition av verkligheten.⁹¹ Detta innebär bland annat att samhället betraktas som en pågående konstruktion som realiseras genom kollektiva ansträngningar av heterogena element, dvs människor och artefakter, som är associerade till varandra i så kallade aktör-nätverk.

Vi har inte längre samhällets ursprung bakom oss och vår uppgift är inte att upptäcka de "verkliga" enheter, de "verkliga" egenskaper, den "verkliga" valuta och den "verkliga" tidsfördröjning som skapar samhället. Den uppgift vi har framför oss är snarare att använda skrik och raseri hos grupper som är missnöjda med sina positioners genealogi därför att var och en av dessa våldsamma strider – om på den politiska arenan eller den vetenskapliga arenan – är avgörande för samhällets sammansättning nu, inför våra egna ögon.⁹²

Den performativa verklighetsdefinitionen innebär också ett antagande om att det i princip är omöjligt att få kunskap om verklighetens karaktär och natur. I praktiken är det däremot inga problem att få denna kunskap. Det är vad som sker till vardags, när vi utifrån våra olika perspektiv och intressen försöker begripa hur världen är konstruerad och försöker övertyga andra om att vår tolkning är riktig.

Utifrån en performativ verklighetsdefinition betraktas inte en viss teoris dominans eller föreställning om hur olika delar av samhället bör organiseras som ett tecken på att denna teori eller föreställning ger en rättvisande bild av hur verkligheten "egentligen" är konstruerad eller bör konstrueras. Det ses istället som ett tecken på att de som förespråkar teorin eller föreställningen har lyckats väl i sina ansträngningar om att övertyga andra om det riktiga i deras tolkning.⁹³ Utifrån detta sätt att definiera verkligheten bör inte de olika teorier om marknader som presenterades i kapitel 1 och 2 betraktas som bättre eller sämre avbildningar av verkligheten. Däremot medger den performativa definitionen att marknadiseringstrenden kan ses som ett resultat av att förespråkare för marknad och konkurrens lyckats väl i sina

⁹¹ Bruno Latour, "Förbindelsens makt," i *Artefaktens återkomst* (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1998), 41-58.

⁹² Ibid., s. 47-48.

⁹³ Callon och Latour, "Unscrewing the Big Lewiathan."

ansträngningar om att övertyga andra avseende det riktiga att konkurrens-utsätta verksamheter i den offentliga sektorn.

Ett antagande inom ANT är, som antytts tidigare, att vilken artefakt som helst kan vara en aktör om den agerar tillsammans med andra, dvs är associerad i ett aktör-nätverk. Ett aktör-nätverk kan betraktas som en *svart låda*, dvs som en stabil konstruktion sammansatt av heterogena element.⁹⁴

The result of stabilisation where a machine, fact or any other element composed by a heterogenous set of other elements is stabilised and counted as a single entity.⁹⁵

Så länge ingen ifrågasätter aktör-nätverket är dess konstruktion, dvs hur och vilka element som har sammanfogats i den, oproblematisk. Det är vad aktör-nätverket utför som är intressant, inte vilka element som har fogats samman för att detta skall kunna utföras. Konstruktionen, eller sammansättningen, kan emellertid ifrågasättas. Om, och när så sker, blottläggs de ingående elementen och dessas egenskaper. Konsekvensen av detta kan vara att det uppstår kontroverser, dels om vilka element som skall ingå i aktör-nätverket, dels om vilka egenskaper dessa element skall ha.

Vid ombildningen av postväsendet ifrågasattes konstruktionen av vissa aktör-nätverk och de ingående elementen blottlades. Bland dessa element återfanns de artefakter som står i fokus för studien, dvs postnummersystemet, postboxsystemet och Postens prissättningssystem. I och med ifrågasättandet kom olika föreställningar om hur dessa aktör-nätverk borde konstrueras och vilka egenskaper artefakterna borde ha, att ställas mot varandra.

Antagandet om att artefakter inte har givna egenskaper är centralt i studien. Detta icke-essentialistiska antagande innebär att artefakternas egenskaper inte är stabila, de är mångtydiga.⁹⁶ Ett annat sätt att uttrycka detta är

⁹⁴ Se exempelvis Bruno Latour, *Science in action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society* (Cambridge: Harvard University Press, 1987).

⁹⁵ Helgesson, *Making a Natural Monopoly*, s. 362.

⁹⁶ Michel Callon och John Law, "After the Individual in Society: Lessons on Collectivity from Science, Technology and Society," *Canadian Journal of Sociology* 22/2 (1997): 165-182.

att artefakter är tolkningsflexibla.⁹⁷ Med andra ord, artefakterna kan ha olika egenskaper både över tid och inom samma tidsrymd. Detta innebär att en artefakt samtidigt kan betraktas som till exempel en samordningsmekanism för ett företag och som en mekanism för att samordna en marknad. Detta antagande följer av att artefakternas egenskaper definieras relationellt, dvs att artefaktens egenskaper beror av med vilka andra element de är associerade till i aktör-nätverket. Konsekvensen av detta för studien är att det blir intressant att studera de förhandlingar genom vilka artefakternas relationella egenskaper ifrågasätts och stabiliseras.

För att inte diskriminera mellan det mänskliga och det icke-mänskliga och för att betona det principiellt jämställda förhållandet mellan dessa element i organiseringsprocesser har begreppet *aktant* ibland använts.⁹⁸ Förutsättningen för att en artefakt skall betraktas som en aktant är att den har lyckats göra andra beroende av sig, dvs att andra måste interagera med den i översättningsprocesserna.⁹⁹

Detta sätt att betrakta artefakter, dvs som aktanter, har givit upphov till kritik.¹⁰⁰ Kritikernas huvudargument är att artefakter inte kan jämföras med människor. Men, betraktelsesättet skall inte tolkas bokstavligt.

It does not mean that we wish to extend intentionality to things or mechanism to humans, but only that with any one attribute we should be able to

⁹⁷ För en diskussion av artefaktens tolkningsflexibilitet se Mats Fridlund och Claes-Fredrik Helgesson, "Om att hålla sig till saken: Den industriella artefakten som interaktivt lokus," i *Artefakter*, red. Sven Widmalm (Lund: Gidlunds Förlag, 2004), 289-314.

⁹⁸ Jämför Latour, *Science in Action*; Kjellberg, *Organising Distribution*; Nina Wormbs, *Vem älskade Tele-X?* (Hedemora: Gidlunds Förlag, 2003). I denna studie används begreppet relativt sparsmakat. Det beror på att begreppet inte använts särdeles flitigt i andra STS-inspirerade marknadsstudier. När det används i denna studie tjänar det syftet att poängtera det symmetriska förhållandet mellan mänskliga och icke-mänskliga aktörer.

⁹⁹ Bruno Latour och Michel Callon, "Den store Leviatan isärskruvad: hur aktörer makrostrukturerar verkligheten och hur sociologer hjälper dem att göra det" i *Artefaktens återkomst. Ett möte mellan organisations teori och tingens sociologi* (Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1998), 11-39.

¹⁰⁰ Se exempelvis debatten mellan å ena sidan Harry Collins & Steven Yearley och å andra sidan Michel Callon & Bruno Latour. Debatten återfinns i följande tre kapitel: Harry M. Collins och Steven Yearley, "Epistemological Chicken", i *Science as Practice and Culture*, red. Andrew Pickering (Chicago: Chicago University Press, 1992), 201-326; Michel Callon och Bruno Latour, "Don't Throw the Baby Out with the Bath School! A Reply to Collins and Yearley," i *ibid.*; samt Collins och Yearley, "Journey into Space," i *ibid.*, 369-389.

depict the other. By doing this crisscrossing of the divide, we hope to overcome the difficulty of siding with one, and only one, of the camps.¹⁰¹

Antagandet avser således inte att artefakter har förmåga att handla intentionellt, det är exempelvis inte fråga om att en postbox på egen hand skulle kunna bestämma om den skall tillåta eller vägra att ta emot försändelser. Det intressanta är att ansträngningarna för att skapa förutsättningar för fungerande konkurrens kan förstås bättre om vi tillåter oss att betrakta artefakternas roll i detta som performativ.

Trots att det kan uppfattas som problematiskt att jämställa mänskliga och icke-mänskliga aktörer finns en viktig analytisk poäng med detta förfarande. Dels öppnar det för studier av sammansättningen av det mänskliga och det icke-mänskliga när vi vill förstå hur marknadsombildning äger rum. Dels undviker man att behandla människor och icke-människor asymmetriskt, dvs att schablonmässigt betrakta någondera part som mer betydelsefull än andra när det gäller att förstå hur verkligheten konstrueras.¹⁰²

Att studera processer

Hur kan artefaktens betydelse i organiseringsprocesser studeras? Det sätt som valts i studien är att följa regleringskontroverser om med vilka, och under vilka förutsättningar, artefakter skall agera tillsammans med andra element i aktör-nätverk. Dessa kontroverser betraktas som delar av den övergripande processen att ombilda det svenska postväsendet.

ANT är särskilt inriktad på att analysera processer och har utvecklat ett antal viktiga begreppssystem och förhållningssätt för detta ändamål. Bland annat betonas värdet av att forskaren följer aktörer genom olika kontroverser.¹⁰³ Det är med andra ord aktörerna själva som definierar vilka som är aktörer och för forskaren råder grundprincipen att "följa aktörerna". Detta är en grundläggande metodologisk princip. I studien har aktörerna följts i ett

¹⁰¹ Callon och Latour, "Don't Throw the Baby Out with the Bath School!", s. 353-354.

¹⁰² Michel Callon och John Law, "Agency and the Hybrid Collectif."

¹⁰³ Bruno Latour, *Science in Action*.

antal kontroverser om hur regleringen skulle utformas och tillämpas. Dessa kontroverser uppstod till följd av beslutet om att marknadsisera det svenska postväsendet.

De kontroverser som har följts betraktas således som en del av den större översättningsprocessen, att ombilda det svenska postväsendet. Att kontroverserna uppstod betraktas som en konsekvens av att det inte var så enkelt att överföra generella idéer om organisering till en specifik verksamhet. De generella idéerna översattes, vilket involverade såväl normeringspraktik som utbytespraktik och avbildningspraktik. När de generella idéerna översattes fick det konsekvenser för konfigurationen av de i utbytespraktiken befintliga aktör-nätverken.

En konsekvens av att de generella idéerna om en ny princip för organisering (kan) tolkas på olika sätt, är att de ger upphov till kontroverser om hur regleringen skall utformas och tillämpas när en marknad ombildas. Dessa kontroverser kan tolkas i termer av översättningsprocesser. I nästa avsnitt presenteras den så kallade översättningsmodellen som utvecklats inom ANT för att analysera översättningsprocesser. I senare avsnitt presenteras modellen som den kan tillämpas vid studier av hur marknader konstrueras.

Några centrala begrepp i översättningsmodellen

Ett centralt begrepp är *situationsmodell*, dvs en modell över vad som skall känneteckna en viss situation. Situationsmodellen betecknar den situation som någon önskar förankra hos andra som lösningen på ett problem.¹⁰⁴ Situationsmodellen ramar in, eller annorlunda uttryckt, anger vilka villkor som skall vara uppfyllda för att en viss (eftersträvensvärd) situation skall kunna uppnås. Denna inramning innebär bland annat att aktörer konstrueras och att de regler som aktörerna måste följa när de interagerar med andra aktörer formuleras.

¹⁰⁴ Callon, "Some Elements of a Sociology of Translation."

Överfört på det exempel som ges i studien har aktörerna definierat problemet som att postväsendet i någon mening är ineffektivt. Den lösning som förts fram är att förändra spelreglerna för postväsendet och tillåta privata operatörer. Den övergripande situationsmodellen betecknas av att postväsendet skall vara organiserat som en konkurrensutsatt marknad givet vissa restriktioner. *Denna situation betecknas i studien som att marknaden kännetecknas av ordning om och när, förutsättningar för fungerande konkurrens råder.*

För att förverkliga den nya situationsmodellen krävs emellertid att ett tillräckligt stort antal andra element kan *enrolleras*, dvs övertygas om att överge den tidigare situationsmodellen. I studiens fall, krävdes till exempel att tillräckligt många av dessa andra kunde övertygas om att överge den situationsmodell som innebar att postväsendet organiserades som ett statligt monopol.

Det begrepp som används i översättningsmodellen för att beteckna hur andra övertygas är *inter-essering*. Det gäller att övertyga andra om att det ligger i deras intresse att en viss situationsmodell förverkligas. Men, ansträngningarna behöver inte inriktas på att övertyga de andra om att de skall acceptera situationsmodellen i sig. Det räcker med att de övertygas om att deras intressen kommer att tillvaratas om de accepterar att passera genom vad som benämns *obligatorisk passerpunkt*. För den övergripande översättningsprocessen som behandlas i studien, dvs att ombilda det svenska postväsendet, utgör riksdagens beslut om att avskaffa monopolet den obligatoriska passerpunkten. Till följd av motstridiga översättningar av hur bland annat artefakterna skall konfigureras, kommer vi att se hur det uppstår ett behov av att etablera nya obligatoriska passerpunkter som så att säga stödjer den övergripande situationsmodellen. Dessa representeras i studien av domstolsavgöranden i de konkurrensrättsliga ärenden respektive riksdagsbeslut om att revidera regleringen.

Om tillräckligt många låter sig övertygas om att det är nödvändigt att passera genom den obligatoriska passerpunkten innebär det att det finns förutsättningar för att situationsmodellen skall kunna förverkligas. I studiens

fall skulle det kunna vara att övertyga glesbygdsbefolkningen om att det ligger i deras intresse att postväsendets reglering revideras. Argumentet kan till exempel vara att det skulle göra det möjligt att kunna bo kvar utanför storstadsområdet.

Den som vill förändra situationsmodellen behöver emellertid inte anstränga sig för att övertyga enskilda aktörer, utan det är gentemot representanter för de berörda som ansträngningarna skall riktas. Exempelvis kan ansträngningarna riktas mot att övertyga föreningar eller motsvarande som har tagit på sig rollen att kämpa för att låta hela Sverige leva. Det begrepp som motsvarar detta är att de som skall övertygas *mobiliseras*. I och med att de mobiliseras, låter de sig representeras av någon eller någonting och får därmed en annan form eller storlek än tidigare. För att detta skall kunna ske krävs en praktik som avbildar det som mobiliseras.

När det finns motstridiga uppfattningar om huruvida en situation utgör ett problem, eller om hur ett problem bör lösas, kommer det att uppstå konkurrens om hur den obligatoriska passerpunkten skall utformas. Det är denna typ av *kontroverser* som kommer att beskrivas i empirin och analyseras som översättningsprocesser. Kontroverser som så att säga sker inom ramen för den övergripande översättningen, dvs att ombilda postväsendet. Det kan vara kontroverser som uppstår på grund av att postoperatörernas uppfattningar skiljer sig i fråga om hur Posten skall få prissätta sina tjänster utan att det förhindrar övriga operatörer att konkurrera på lika villkor.

Skeenden i processen

Målet för översättningsprocessen är att bygga aktör-nätverk som är tillräckligt starka för att genomföra kollektiv handling.¹⁰⁵

När tillräckligt många har enrollerats till aktör-nätverket och accepterat att passera genom den obligatoriska passerpunkten är situationen stabil, åtminstone temporärt. När en stabil situation har etablerats kan ansträngningarna för att enrollera andra upphöra. Aktör-nätverket uppfattas då som till-

¹⁰⁵ Ibid.

räckligt starkt för att genomföra en förändring. I denna situation är artefakternas egenskaper stabila, liksom aktör-nätverkens konfiguration.

Om, och när, den (temporärt) stabila situationen av någon anledning ifrågasätts och destabiliseras, inleds en ny översättningsprocess som fortgår fram till dess att aktörerna har kommit överens om ett nytt stabilt läge, dvs accepterat att passera genom en obligatorisk passerpunkt. I denna översättningsprocess är det möjligt att aktör-nätverkens sammansättning omförhandlas och konfigureras om. Vare sig aktör-nätverken, eller de heterogena element de är sammansatta av, kan därför tillskrivas en för evigt bestämd grad av naturlighet eller socialitet.¹⁰⁶ Eller, annorlunda uttryckt, vare sig aktör-nätverken eller de heterogena elementen har för evigt stabila egenskaper.

Ett exempel, som vi kommer att få se, är att postnummersystemets egenskaper blir ifrågasatta. Det sker då det uppstår en kontrovers mellan operatörerna om vilket aktör-nätverk postnummersystemet bör vara associerat till om brevmarknaden skall kunna kännetecknas av fungerande konkurrens.

Varför blir det upprepade översättningsprocesser?

Hur kommer det sig att en stabil situation destabiliseras? Dvs varför blir det kontroverser om hur regleringen skall utformas och tillämpas efter det att man har kommit överens om vilken situationsmodell som är eftersträvningsvärd för det svenska postväsendet?

Med hjälp av översättningsmodellen kan det förklaras med att alla situationsmodeller "läcker".¹⁰⁷ Med andra ord, det går inte att rama in en situation hundra procentigt. Detta beror bland annat på att allteftersom verkligheten realiseras, ändras förutsättningarna för det som skulle ramas in. Sådana förutsättningar kan bero på faktorer som inte var kända vid den tid-

¹⁰⁶ Bruno Latour, "Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts", i *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, red. Wiebe E. Bijker och John Law (Cambridge: MIT Press, 1992), 225-258.

¹⁰⁷ Callon, *The Laws of the Market*, Kjellberg, *Organising Distribution*.

punkt då den initiala inramningen utformades. Det kan också bero på att de aktörer som agerar inom ramen för det som skall förändras också har relationer till aktörer utanför denna.

Även om aktörerna har kommit överens om en obligatorisk passerpunkt så kommer av olika anledningar, vissa aktörers agerande förr eller senare således av andra att uppfattas som avvikande i förhållande till denna. Dvs deras agerande uppfattas av andra som orsak till att situationsmodellen läcker. Läckan kan tätas genom att den aktant som agerar i strid med situationsmodellen övertygas om att ändra sitt beteende och/eller genom att en ny obligatorisk passerpunkt etableras. För att läckan skall kunna tätas, krävs således, att den aktant som vill uppnå detta enrollerar och intresserar andra, dels för att agerandet i sig utgör ett problem, dels för att den föreslagna lösningen kommer att täta läckan. Det krävs alltså ansträngningar för att läckan skall upptäckas och tätas.

En strategi för att täta läckan kan vara att införliva det icke-acceptabla, en annan att försöka förbjuda det beteende som orsakar läckan. Ett exempel på införlivande kan vara den chef som anpassar regelsystemet till medarbetarnas faktiska beteende. Om till exempel medarbetarna har arbetstid 8–17, men av olika anledningar anländer kl. 9, så kan ett sätt vara att ändra tiderna till 9–18. Den obligatoriska passerpunkten, dvs kontorets öppettider anpassas på så sätt efter medarbetarnas beteende att komma för sent, och den specifika läckan tätas.

För att förklara hur en läcka tätas kan begreppet och föreställningen om *kvalificering* användas. Detta har använts inom STS inriktade marknadsstudier för att beskriva det arbete som krävs innan äganderätten av en produkt kan övergå från säljare till köpare.¹⁰⁸ Begreppen har även använts i STS influerade organisationsstudier för att till exempel analysera hur behov skapas¹⁰⁹ hur aktörer skapas¹¹⁰ och hur tjänster skapas.¹¹¹ Enligt detta syn-

¹⁰⁸ Callon, *The Laws of the Markets*; Callon, Méadel och Rabeharisoa, "The economy of qualities".

¹⁰⁹ Karin Fernler, "Konsten att fastställa behov," i *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, 101-126.

sätt är förutsättningen för att en kommersiell transaktion skall kunna äga rum att produkten kvalificeras, dvs att dess egenskaper har ramats in och gjorts beräkningsbara. Resultatet av detta arbete är att produkten singulariseras, dvs att relationerna till omvärlden har skurits av. Utan denna inramning finns fortfarande relationer kvar mellan produkten och omvärlden, relationer som dess ägare inte har möjlighet att påverka och därmed inte heller kan omfatta av ett rationellt beslut.

This framing has reduced the market transaction to three distinct components: the buyer, the producer-seller, and the car. The buyer and seller are identified without ambiguity, so that property rights can be exchanged. As for the car, it is because it is free from any ties with other objects of human agents that it can exchange ownership.¹¹²

Antagandena om inramning och kalkylerande och rationella aktörer har mötts av kritik från dem som menar att dessa går stick i stäv med klassisk ekonomisk sociologi där marknader betraktas som invävda i kulturella och moraliska relationer och i vilken economic man förnekas.¹¹³ Kritikerna har dock bemötts med argumentet att det inte handlar om en medfödd förmåga att kalkylera och kunna fatta rationella beslut.¹¹⁴

Yes, homo economicus does exist, but it is not an a-historical reality; he does not describe the hidden nature of the human being. He is the result of a process of configuration... Of course it mobilizes material and metrological investments, property rights and money, but we should not forget the essential contribution of economics in the performing of the economy.¹¹⁵

Frågan blir därför vad som krävs för att aktörerna skall kunna kalkylera.

¹¹⁰ Lars Norén, "Konsten att konstruera marknader," i *Modernisering av storstaden. Marknader och management i stora städer vid sekelskiftet* red. Rolf Solli och Barbara Czarniawska (Malmö: Liber, 2001), 108-127.

¹¹¹ Anders Forssell och Lars Norén, "Verktyg för offentlig upphandling," i *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, 77-99.

¹¹² Michel Callon, "Introduction: The embeddedness of economic markets in economics" i Callon, *The Laws of the Markets*, s. 18

¹¹³ Daniel Miller, "Turning Callon the right way up," i *Economy and Society* 31/2 (2002): 218-233; Ben Fine "Callonistics: a Disentanglement" i *Economy and Society* 31/2 (2002): 478-484. Även Donald McKenzie och Yuval Millo, "Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange," *American Journal of Sociology* 109/1 (2003): 107-145 riktar viss kritik mot Callon i detta avseende.

¹¹⁴ Petter Holm, "Which way is up on Callon? A review of a review: Daniel Miller's Turning Callon the right way up. On Michel Callon: The Laws of the Markets," paper presented at public lecture at Norwegian College of Fishery Science, Tromsø, Norway, 2002.

How is the formally rational behaviour ('calculativeness') described by neo-classical economists actually achieved?¹¹⁶

Svaret är att aktörerna måste vara utrustade med olika verktyg för att kunna vara rationella och kalkylerande. Verktyg som ger dem möjlighet att samla in och bearbeta data för att därefter kunna välja mellan olika alternativ.¹¹⁷ Michel Callon menar att en kalkylerande aktör minst måste vara kapabel att etablera en lista över tänkbara tillstånd i världen, värdera de olika tänkbara tillstånden samt identifiera och beskriva de handlingar som leder till att de tänkbara tillstånden kan realiseras.

För att komma vidare i kvalificeringsprocessen och därigenom kunna bestämma hur aktör-nätverken skall konfigureras är det alltså väsentligt att aktörerna kan kalkylera. När tillräckligt många har enrollerats till att stödja en viss kvalificering kan den uppkomna läckan tätas. Läckor tenderar dock att uppstå igen och igen, varför det krävs upprepade ansträngningar att täta dem.

Översättningsmodellen tillämpad på studiens empiriska material

I kommande kapitel skildras kontroverser i vilka det finns motstridiga åsikter om hur postväsendets reglering bör utformas och tillämpas med avseende på artefakternas konstruktion. Detta tolkas som att kontroverserna avser hur aktörerna, eller snarare aktör-nätverken skall konfigureras. I och med att aktör-nätverkens konfiguration ifrågasätts, blottläggs de ingående elementen. För att nå fram till en lösning på vilka konfigurationer som kan leda till att situationsmodellen realiseras måste artefakterna kvalificeras. Med andra ord, för att konstruera konkurrensneutrala villkor, måste artefakternas relationella egenskaper bestämmas.

Det empiriska materialet skildrar hur parterna i kontroverserna, genom att enrollera andra element, utrustar sig med verktyg som gör att artefakterna

¹¹⁵ Callon, *The Laws of the Markets* s. 22-23

¹¹⁶ Don Slater, "From calculation to alienation," *Economy and Society* 31/2 (2002): 234 - 249, s. 235.

¹¹⁷ Verktyg som Callon i *The Laws of the Markets* kategoriserar som "policy, law, architecture, metrologies"

kan kvalificeras. Resultatet av kvalificeringen kan bli att sammansättningen av de aktör-nätverk som agerar i utbytespraktiken förändras.

Det empiriska materialet bygger på kontroverser som sammanhänger med att det i riksdagen läggs förslag om att postlagen bör revideras, eller att en konkurrensrättslig tvist når Konkurrensverket. Att normeringspraktik involveras tolkas i studien som en konsekvens av att de förhållanden som råder i utbytespraktiken har avbildats som ej överensstämmande med den etablerade situationsmodellen. Förhandlingarna visar de ansträngningar som görs för att kvalificera artefakterna. I detta syfte enrolleras aktanter som inte ägnar sig åt fysisk posthantering i och med att de är utrustade med verktyg som kan användas för att kvalificera och låsa fast egenskaperna hos postväsendets artefakter. På detta vis mobiliseras exempelvis amerikansk konkurrenslagstiftning och olika kalkyleringsprinciper för att bygga upp ett stöd för en obligatorisk passerpunkt i det konkurrensrättsliga ärende som skildras i kapitel 6.

Även artefakter som är direkt involverade i den fysiska distributionen av brev, till exempel postboxar, mobiliseras till arenorna där förhandlingarna äger rum. Denna mobilisering förutsätter en avbildningspraktik där artefakternas postala egenskaper, av respektive part, har översatts till egenskaper som relaterar till situationsmodellens realisering.

I studien har således ANT tillämpats för att förstå hur de processer såg ut under vilka villkoren för marknadisering av postväsendet i Sverige (med avseende på brevförmedling) stabiliserades. ANT metodiken medför naturligt att frågorna blir av "hur" karaktär.¹¹⁸ *Hur* behovet av stabiliseringar återkommer till riksdagen och rättsväsendet och *hur* förhandlingarna såg ut som föregick dessa stabiliseringar. Detta föranleds av att förklaringen till kontroversers uppkomst och stabilisering ligger i andras händer. Förklaringen till att regleringsärenden måste hanteras i riksdag och rättsväsende vid upprepade tillfällen, kan därmed inte reduceras till att det skulle bero på

¹¹⁸ Barbara Czarniawska, "Att studera management som skapande och återskapande av handlingsnät," *Nordiske Organisasjonsstudier* 2/3 (2000): 5-24.

strukturella betingelser, som till exempel att den politiska majoriteten i riksdagen skiftade under den undersökta tidsperioden. Svaret ligger inte heller i att regleringen skulle vara felaktigt utformad. Sådana bedömningar är så att säga ex-post, eller åtminstone beroende av en etablerad referensram som de kan utvärderas mot.

Val av fallstudie och urval av kontroverser

När studien inleddes var det primärt ett intresse av fenomenet marknadsiering som påverkade dess inriktning. Posten var ett aktuellt och relevant exempel på detta fenomen. Arbetet med att analysera detta exempel inriktades till en början på ett bredare studium av avreglering och sambandet mellan intentioner och förverkligat förändrat beteende. Först senare började arbetet inriktas på de översättningsprocesser med särskilt fokus på etablerandet av villkor för den nya ordningen – och alldeles särskilt – artefakternas betydelse.

Fallets relevans

Den förändrade inriktningen sammanföll med att jag hade kommit i kontakt med ANT-teorin och hade fångats av komplexiteten av den process som formandet av de nya spelreglerna medfört i fallet postväsendet. Eftersom ANT anses särskilt väl lämpat för analyser av processer, inte minst den här typen av process, så föll delarna på plats. Det var således inte så att jag aktivt sökte efter ett exempel som skulle erbjuda möjlighet till studie av en komplex process. Jag råkade helt enkelt vara mitt inne i ett studium av en sådan. Samtidigt är det känt att processer av det här slaget ofta blir komplexa med omfattande inslag av om- och nyregleringar.

Det sagda betyder att studien görs på ett i någon mening "representativt" fall, ett som erbjuder en komplex process. Det görs med stöd av en analysmetod som har visat sig fruktbar för analyser av processer, inte minst komplexa sådana. Analysmetoden och den teoribildning den utgår från kan betraktas som ett framväxande paradigm. Detta bör dels betyda att den analys som här görs skall kunna berika förståelsen av postväsendets marknadsiering. Det bör också betyda att fallet skall kunna ge insikter över-

förbara till andra liknande sammanhang. Till slut bör det kunna innebära att det skall vara möjligt att ge ett bidrag till det växande intresset inom den företagsekonomiska disciplinen av att betrakta marknader med utgångspunkt i ett STS-inspirerat angreppssätt.

Urval av kontroverser

Urvalet av kontroverser har styrts av de frågor som i högst grad engagerade berörda aktörer. På basis av de dokument som behandlats (se metod, nedan) har jag kunnat konstatera att det framför allt varit tre stora kontroverser som engagerat och krävt mycken energi. Dessa tre utgörs av prissättnings-systemet, postnummersystemet och postboxsystemet. Men dessa skall fortfarande ses som ett urval av kontroverser som förevarit. Studien gör ej anspråk på att ge en fullständig bild av alla de kontroverser som förevarit. Ej heller gör den anspråk på att ge en heltäckande bild av postväsendets marknadiseringsprocess. Däremot kan argumenteras för att det som belyses genom dessa tre kontroverser fångar själva kärnan i den övergripande process som detta är frågan om. Studien gör också anspråk på att presentera och pröva fruktbarheten i ett visst angreppssätt särskilt lämpligt för analys av komplexa processer.

Marknadsombildning som ett experiment – en metodorienterad kommentar

Teknik- och vetenskapsstudier utförs i allmänhet inom ramen för laboratorier, där naturvetenskapliga experiment äger rum.¹¹⁹ Även om det finns stora skillnader mellan denna typ av experiment och försöken att ändra organisationsprincip för den offentliga sektorn finns det även likheter. Dessa likheter menar jag, gör att det kan vara intressant att göra denna liknelse. En sådan

¹¹⁹ Se exempelvis Latour, *Science in Action*; John Law, *Organizing Modernity* (Oxford: Blackwell, 1994); Bruno Latour, "Give Me a Laboratory and I will Raise the World", i *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, red. Karin Knorr-Cetina och Michael Mulkay (London: Sage, 1983), 141-170; Bruno Latour och Steve Woolgar, *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts* (Beverly Hills: Sage, 1979); Karin Knorr Cetina, *The Manufacture of Knowledge: An Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science* (Oxford: Pergamon press, 1981).

likhet är att laboratorieexperiment förutsätter att objekt inte har givna egenskaper utan att de kan omformas och tillskrivas nya egenskaper.¹²⁰ Karin Knorr Cetina definierar ett laboratorium som att det:

Laboratories provide an "enhanced" environment that "improves upon" natural orders in relation to social orders.¹²¹

Rolf Solli och Barbara Czarniawska menar att Knorr Cetinas definition, med visst förbehåll, kan appliceras på stora städer för att beskriva de experiment som där görs för att förändra sociala ordningar genom implementering av nya organisationsprinciper.¹²² Denna definition kan även, menar jag, appliceras på de delar av den offentliga sektorn där man strävar efter att ändra ordningen genom att implementera marknaden som organisationsprincip. Laboratoriet blir då inte längre någonting som äger rum på en och samma fysiska plats. Karin Knorr Cetina skriver:

I want to suggest in this chapter how the notion of the laboratory – beyond its identification as just the physical space in which experiments are conducted – has emerged historically as a set of differentiated social and technical forms, carrying systematic weight in our understanding of science. The importance of this concept is linked to the reconfiguration of both the natural and social orders that, I will argue, constitutes laboratories in crucial ways.¹²³

Knorr Cetina lyfter således fram rekonfigurationen av de sociala och naturliga ordningarna som viktigt för att förstå vad som äger rum inom laboratorier. Försöket att ombilda postväsendet kan också tolkas som försök att rekonfigurera den verklighet i vilken brev förmedlas. Detta eftersom den nya principen för organisering för med sig att heterogena element konfigureras om och sätts samman i nya konstellationer. Nedanstående intervju svar från Michel Callon indikerar också att det kan vara fruktbart att betrakta marknadsombildningen som ett experiment:

What is strange in the case of Britain is that, in the case of railways or sectors like that, there is political debate on how to organize this market, learning the lessons that can be drawn from de-regulation. I think this experience is a laboratory in itself because you can see the effects of politi-

¹²⁰ Karin Knorr Cetina, *Epistemic Cultures: How the sciences make knowledge* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

¹²¹ *Ibid.*, s. 26.

¹²² Rolf Solli och Barbara Czarniawska, "Vad är på modet i storstaden?"

¹²³ Karin Knorr Cetina, *Epistemic Cultures: How the sciences make knowledge*, s. 26.

cal choices and you can imagine that markets might be organized in certain ways which are less or more satisfying for different social groups.¹²⁴

Och vidare:

I think that the idea of market organization as an open field of reflection is making progress. But the role of social scientists and the position of economists are very important to this, in setting the terms of the debate. What sociology and anthropology could bring to the debate is precisely a recognition of the experimental character of markets and market organization and the need to debate the consequences of experimentation. It is a collective learning process.¹²⁵

Det är självfallet inte så att experimentet vad gäller postväsendets ombildning har designats genom en iscensättning av en nedskalad verksamhet. Det är snarare ett fullskaleexperiment som påverkar de heterogena aktanternas konstruktion och som därigenom påverkar vilka kollektiva ansträngningar de har möjlighet att åstadkomma. De involverade aktörerna har olika föreställningar om hur marknaden som organisationsideal bör översättas i den lokala praktiken. Det kan till exempel avse hur postväsendets artefakter bör konstrueras för att konkurrensneutrala villkor skall råda. Osäkerheten om hur verkligheten realiseras, kombinerat med osäkerhet om vilka egenskaper aktanterna bör utrustas med, leder till upprepade kontroverser om hur regleringen av postväsendet skall utformas. Denna osäkerhet reduceras dock något genom att det finns institutioner som måste följas.

Den främsta anledningen till att likna postväsendets ombildning vid ett experiment är att lyfta fram och analytiskt hantera den mix av säkerhet och osäkerhet varmed verkligheten realiseras. Det finns å ena sidan institutioner som skapar förutsägbart beteende hos aktanterna. Å andra sidan råder osäkerhet dels om vilka konfigurationer som kan påverka marknadsombildningen i önskvärd riktning, dels om hur ombildningen vid olika tidpunkter har utvecklats. Denna osäkerhet leder till att läckor i förhållande till situationsmodellen kan identifieras. När dessa läckor identifieras leder de till nya översättningsprocesser. Genom att likna dessa processer vid ett experiment, undviks en diskriminering mellan olika möjliga utfall samtidigt som

¹²⁴ Barry & Slater, "Technology, politics and the market: an interview with Michel Callon", *Economy and Society* 31/2 (2002): 285-306, s. 298

principen om symmetri upprätthålls. Syftet med att likna ombildningen och de översättningsprocesser som äger rum när regleringen revideras, vid ett experiment, är således analytiskt.

Med det här betraktelsesättet uppfattar jag det som att experimentet initieras efter förhandlingar mellan förespråkare för bland annat ekonomisk vetenskap, politik och ekonomisk praktik. Dessa förespråkare är delaktiga även under experimentets fortskridande. Ett annat sätt att uttrycka detta är att experimentet initieras och utvecklas genom att utbytes-, normerings- och avbildningspraktik länkas samman genom översättningar.

I kapitel 4 skildras ansträngningarna i form av normeringspraktik, för att etablera en obligatorisk passerpunkt. Givet att de heterogena aktanterna i fortsättningen samtycker till att passera genom denna skall den nya situationsmodellen för postväsendet kunna realiseras. Denna situationsmodell består, i en strävan efter att postväsendet skall ombildas i riktning mot att kännetecknas av fungerande konkurrens.¹²⁶ Genom detta riggas experimentet.

Det empiriska materialet

Studien av postväsendets marknadsiering är rekonstruerande. Det finns många tänkbara metoder att utföra en sådan. Det finns också många tänkbara slag av data. Det här arbetet kommer primärt att baseras på data i form av protokoll och inlagor till rättsväsende med mera. I viss omfattning har också data i form av intervjuer kommit att användas. Nedan diskuteras dessa två typer av källor och de överväganden som gjorts under studiens gång.

Dokument som källor

De främsta empiriska källorna är dokument som berättar om förhandlingar med avseende på utformning och tillämpning av den reglering som omgärdar postväsendet under perioden 1993-1999. En grov indelning av doku-

¹²⁵ Ibid., s. 299

¹²⁶ Jämför prop. 1992/93:132

menten kan göras utifrån vilka arenor de härrör från, dels från riksdagen, dels från konkurrensrätten.

Från den förstnämnda arenan handlar det om offentliga utredningar och rapporter, regeringspropositioner med tillhörande betänkanden från trafikutskottet, motioner och protokoll från debatter i riksdagen. Från den sistnämnda arenan handlar det om inlagor som tillställts Konkurrensverket, Stockholms Tingsrätt och Marknadsdomstolen i ärendena 601/96 och 1043/96. Dokumenten har tolkats som kvarlevor från de diskussioner som fördes i fråga om hur postväsendet borde regleras under den berörda tidsperioden. Även andra dokument, till exempel mötesanteckningar från Post- och Telestyrelsen, har använts som empiriska källor. Tack vare protokollens och dokumentens utformning har det varit möjligt för mig att i stor utsträckning kunna följa aktanterna genom de olika kontroverserna. Detta är, som tidigare nämnts, en grundläggande metodologisk princip vid tillämpning av ANT. I och med att dokumenten härrör från arenor där stränga krav ställs på tillförlitlighet finner jag ingen anledning att betvivla sanningshalten i det empiriska materialet.

Dokumenten från regering och riksdag skildrar kontroverser ifråga om hur regleringen av postväsendet bör utformas. Dokumenten blottlägger olika föreställningar om hur en marknad kan och bör konstrueras givet den restriktion som det samhällspolitiska åtagandet innebär.

När det gäller kontroverserna som leder fram till revidering av den postspecifika regleringen följer den empiriska redogörelsen stegen i den formella lagstiftningskedja som riksdagen har att följa. Studien har i detta avseende avgränsats till att följa lagstiftningskedjorna med utgångspunkt i riksdagsskrivelserna rskr. 1993/94:119, rskr. 1996/97:34, rskr. 1997/98:304 samt rskr. 1998:237 vilka fastställer att postlagen har reviderats.¹²⁷ Det här betyder att förhandlingarna ifråga om övriga revideringar av postlagen inte

¹²⁷ Inklusivt förarbeten dvs. prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU11, rskr. 1993/94:119; prop. 1995/96:218, bet. 1996/97:TU6, rskr. 1996/97:34; prop. 1997/98:127, bet. 1997/98:TU13, rskr. 1997/98:304; prop. 1998/99:95, bet. 1998/99:TU11, rskr. 1998/99:237

följts. En översiktlig granskning av dessa dokument ledde till ett ställningstagande att studien, redan nått tillräcklig empirisk mättnadsgrad. Forskningsfrågan blir i dessa avseenden tillräckligt belyst med de redan nämnda dokumenten.

Med utgångspunkt i riksdagsskrivelserna har jag letat bakåt och tagit del av de dokument som bildar underlag för riksdagsbeslutet. Det innebär att för varje beslut som tagits har protokoll från riksdagsdebatter, trafikutskottets betänkande, regeringens proposition, offentliga utredningar, partimotioner, motioner från enskilda riksdagsledamöter samt remissyttranden undersökts. När det gäller remissyttranden har jag inte sökt reda på dessa i fulltext. För dessa dokument förlitar sig studien på att den sammanfattning som ges i propositionstexten återger den för sammanhanget relevanta informationen.

Marknadiseringen av postväsendet är en process som engagerat företrädare för politiska partier med skilda ideologier. I kapitel 1 citerades ett inlägg från en riksdagsledamot som speglade denne aktörs politiska hemvist. Ett sätt att läsa det empiriska materialet skulle kunna vara att det skildrar kontroverser som beror på partiernas och riksdagsledamöternas ideologiska skillnader. Tolkningarna skulle i så fall föras tillbaka på deras initiativ och möjligheter att själva finna, respektive ta tillvara andra parter initiativ till kontroverser. De händelser som det skapas kontroverser kring blir vid en sådan betraktelse "tillhyggen" för att driva respektive aktörs linje. Materialet kan läsas och tolka så, men detta har inte varit fallet i denna studie.

I det här arbetet och i den analys som görs läses och analyseras dokumenten med tre viktiga utgångspunkter. Den första är att dokumenten blottlägger kontroverser som beror på att egenskaper och kapaciteter hos artefakter inte är stabila. Den andra är att de skildrar förhandlingar genom vilka artefakternas egenskaper blir temporärt stabila. Den tredje är att det är bra många fler än politiska företrädare som engageras i kontroverserna. Det be-

tyder att de heterogena aktanterna ses som präglade av mer än politisk hemvist.¹²⁸

Dokumentet från Konkurrensverket, Stockholms Tingsrätt och Marknadsdomstolen behandlar konkurrensrättsliga ärenden där Postens prissättning av storsändningar är ifrågasatt. Från Konkurrensverket har även dokument beträffande ärenden om Postens avgifter för insortering i postboxar behandlats. Även i dessa fall har ärendena och dess inlagor lästs som översättningsprocesser, vilka blottlägger kontroverser om artefakternas egenskaper och kapaciteter. Dessa dokument visar också förhandlingar genom vilka kontroverser stabiliseras. Av dessa är ärende 1043/96 det mest omfattande, antalet diarieförda aktbilagor uppgår till 179 stycken.¹²⁹ Ett fåtal av dessa har av rätten bedömts innehålla företagshemligheter och därmed klassats som konfidentiella. Av dessa skäl har den informationen inte varit tillgänglig. I den mån som dokumenten och de stabiliserade resultaten av kontroverserna enrolleras i en ny översättningsprocess har de behandlats som aktanter.

Intervjuer som källor

Studien baseras, förutom på de källor som nämnts ovan, på 17 intervjuer med lika många personer som företrädde viktiga intressenter. Bland annat intervjuades åtta personer från skilda delar av Posten AB. Intervjuer gjordes också med företrädare för City Mail och Wisby Mail, vilka fick representera brevmarknadens privata operatörer. Andra intervjuade återfinns inom myndigheter som Post- och Telestyrelsen, näringsdepartementet och skattemyndigheten.

Intervjuerna genomfördes vid en tidpunkt då jag ännu inte hade kommit i kontakt med aktör-nätverksansatsen. Avsikten då var att basera arbetet på det företagsekonomiska nätverkssynsättet i kombination med nyinstitu-

¹²⁸ Jämför Langdon Winner, "Do artifacts have politics?" i *Daedalus* 109 (1980): 121-136.

¹²⁹ Jag har använt mig av de aktbilagor som Konkurrensverket diariefört i ärendet, därav beteckningen 1043/96. I Stockholms Tingsrätt diariefördes ärendet med beteckningen Å 8-126-96 och i Marknadsdomstolen med beteckningen A 3/98.

tionell organisationsteori. Detta påverkade självklart hur intervjuerna utfördes och vilka frågeställningar som ansågs relevanta att diskutera med intervjupersonerna. I synnerhet påverkade det genom att intervjuerna gav ett fokus på de mänskliga aktörernas inverkan på marknadsombildningen. Artefakternas inverkan betraktades i detta läge som sekundär. I efterhand har detta, trots allt, inte orsakat några större problem. Det beror på att de artefakter som har fått status av aktanter i marknadsombildningen är de som träder fram i de studerade protokollen. Självfallet kom dock intervjuerna att behandla prissättning, postboxar och postnummersystem. Givet den inverkan som dessa artefakter haft på postväsendets ombildning är det svårt att föreställa sig att intervjupersonerna skulle ha kunnat undvika att prata om dessa.

Frågor förbereddes inför varje intervju, vissa frågor ställdes till samtliga personer. Andra var specifikt utformade beroende på vem jag träffade och vilken organisation hon eller han företrädde. Intervjuerna kom att utvecklas till samtal mer än regelrätta intervjuer. Samtalsformen leder ofta till att intervjupersonen lämnar mer information än om hon eller han känner sig styrd av ett frågeformulär. Jag såg till att styra intervjuerna så att de förberedda frågorna i slutändan hade besvarats. Det fanns en strävan att spela in samtliga intervjuer på band. I några fall kände sig intervjupersonen inte bekväm med detta varvid det istället blev fråga om att skriva intervjuprotokoll för hand. I samtliga fall fick intervjupersonerna ta del av, kommentera och korrigera protokollen för eventuella missuppfattningar.

Alternativ metod och alternativa källor – en kommentar

Med den inriktning som denna studie givits är det svårt att tänka sig en i grunden annorlunda metod och andra källor. Regleringsinslagen i marknadsiseringsprocesser är betydande. Vid studium av kontroverser på vägen mot en ny etablerad ordning med nya spelregler, kan den typ av dokument som studerats knappast förbigås. Eftersom även bakgrundsinslag som utredningar och utskottsbetänkanden med mera följts upp så har den typen av dokument täckts in väl.

En alternativ metod hade kunnat vara att lägga större tonvikt på utbildningspraktik respektive utbytespraktik. Till exempel genom ett närmare studium av de verktyg som enrolleras för att avbilda och representera den berörda verksamheten. Med det angreppssätt som valts ligger ju tonvikten på normeringspraktik, och utbildnings- respektive utbytespraktik blir på det viset mer eller mindre sekundära. Men, detta innebär inte att dessa praktiker helt har kommit i skymundan, i och med att den normeringspraktik som studerats förutsätter att utbytespraktiken utbildats och översatts till frågeställningar för normeringspraktik.

Intervjuerna har primärt kommit att stödja innehållet i kapitel 8 i vilket konsekvenser av förändringarna belyses genom nedslag på ett antal arenor. Flera av dem har dock även syftat till att ge fördjupad information om reformeringen av postväsendet. Vad som skulle ha kunnat fördjupa bilden av processen och kontroverserna hade varit att även följa upp de diskussioner som föregick de skilda inlagorna, till exempel remissyttrandena. I så fall skulle diskussioner som individer, experter eller företrädare för politiska partier eller andra fört, ha klarlagts. För att komma åt också detta hade ytterligare data kunnat samlas in. Det skulle i så fall ha kunnat vara fråga om ytterligare intervjuer eller möjligen en enkätstudie. Det är dock osannolikt att detta i grunden skulle ha kunnat förändra den bild som framträder, men det skulle kunna ha givit ett delvis annorlunda perspektiv på postväsendets ombildning som också hade varit intressant.

Om berättelsen som följer

I den kommande empiriska genomgången kommer vi att få se att artefakternas egenskaper omformas och att aktanternas handlingsutrymme påverkas allteftersom marknadsombildningen fortskrider. Nya aktör-nätverk ser dagens ljus, andra ifrågasätts och bryts sönder. De involverades förutsättningar att delta ändras beroende på hur verkligheten realiserar. Ibland är detta något som kan förutses, ibland inte.

Vi kommer få se, att allteftersom marknadsombildningen fortskrider, agerar vissa aktanter på sätt som enligt andra inte överensstämmer med den

obligatoriska passerpunkt som har etablerats. Detta sätter igång ansträngningar från dem som önskar se att agerandet och/eller regleringen revideras, dvs det sätter igång ansträngningar för att identifiera och tätä läckor. Förekomsten av institutioner i form av bland annat rutiner, riksdagsbeslut och internationella överenskommelser medger dock att inte vad som helst kan hända. Institutionerna skapar en inbyggd förändringströghet vid marknadsombildningen.

På förhand var det osäkert hur ombildningen av postväsendet skulle komma att realiseras och vilka som skulle komma att beröras av det. Dock var det klart att ombildningen skulle komma att påverka sammansättningen av de olika aktör-nätverk som agerar i utbytespraktiken.

Låt oss fundera på vilka konsekvenser beslutet att ombilda postväsendet skulle kunna få för sammansättningen av några av de heterogena elementen. Posten skulle kunna mötas av fler konkurrenter än det i dagsläget hade (CityMail bedrev redan verksamhet). Brev skulle kunna komma att distribueras med andra operatörer, med andra frimärken, till andra priser och med annan infrastruktur. Tobakshandlare skulle kunna komma att bli återförsäljare av andra frimärken än Postens. Inköpsansvariga på kommuner skulle kunna komma att bli kontaktade av lokala entreprenörer som ansåg att kommunen borde byta leverantör av brevdistribution för att gynna det lokala näringslivet. Detta är endast några av de förändringar som skulle kunna komma att bli realiserade.

Kapitel för kapitel

Berättelsen läggs inte upp kronologiskt, den koncentreras kring centrala kontroverser i postväsendets ombildning. Till viss del överlappar dessa varandra tidsmässigt vilket gör det möjligt att skildra hur konfigurationen av vissa artefakter samtidigt kan vara förhandlingsbar och stabil.

På ett plan utspelas den empiriska berättelsen i Sverige under det sista decenniet på 1900-talet. Vi kommer emellertid se att aktanter från när och fjärran, såväl i geografisk som tidsmässig bemärkelse också har betydelse

när det statliga brevmonopolet skall ombildas till en konkurrensutsatt marknad. Historiska skeenden är således med och konstruerar nutiden.¹³⁰

Vägen in för att beskriva dessa översättningsprocesser, är att i kapitel 4 ta avstamp i en riksdagsdebatt den 17 december 1992 där konkurrerande föreställningar om hur svensk brevförmedling bör organiseras debatteras.

I kapitel 5 är ingången att studera marknadsombildningen genom att följa kontroverser om hur delar av den postala infrastrukturen bör konfigureras. Där skildras kontroverser i riksdag och i rättsväsende om hur den postala infrastrukturen bör konfigureras.

I kapitel 6 följs kontroverser kring Postens prissättning. I den kontrovers som beskrivs får vi se hur ansträngningarna för att stabilisera villkoren för Postens prissättning, leder till att bland annat regleringsekonomer, matematiska modeller och Post- och Telestyrelsen enrolleras. I kapitel 7 är ingången att berätta om marknadsombildningen i termer av en kontrovers kring konfigurationen av regulatörsverksamheten. I kapitel 8 slutligen, är ingången att mer direkt fokusera på utbytespraktik. Med hjälp av fragment från utbytespraktik illustreras bland annat mångfalden av aktanter som berörs av marknadsombildningen och att aktör-nätverk som varit stabila ifrågasätts när marknaden öppnas för konkurrens.

I kapitel 9 slutligen, besvaras forskningsfrågan med hjälp av en analysmodell med utgångspunkt i normeringspraktik.

Studiens utfästelse

Det som följer i kapitel 4 till och med 8 är en av flera möjliga berättelser som kan skrivas om de återkommande ansträngningarna att reglera det svenska postväsendet. Den berättelse som här har skrivits är sann så tillvida att den baseras på tillförlitliga källor. Det utesluter dock inte att andra be-

¹³⁰ Jämför Bruno Latour, "Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts."

rättelser, som också är sanna, kan skrivas.¹³¹ Detta beror på att dessa kan baseras på andra, lika tillförlitliga källor och vara skrivna utifrån en annan teoretisk referensram.

Anledningen till att den berättelse, som här presenteras, ser ut som den gör står att finna i valet av forskningsfråga i kombination med de metodval som gjorts. Studien gör inte anspråk på att ge en uttömmande beskrivning av hur det gick till när regleringen som omgärdar det svenska postväsendet reviderades och tillämpades. Med utgångspunkt i en performativ verklighetsdefinition är detta i princip inte möjligt.¹³² Däremot har det varit praktiskt möjligt att genom studier av kontroverser i normeringspraktiken, kunna få en förståelse för de ansträngningar som aktörerna har funnit mest väsentliga. Det har alltså varit möjligt att upptäcka, tolka och berätta om den verklighet som aktörerna förmedlar om hur de processer såg ut under vilka villkoren för marknadisering av postväsendet i Sverige (med avseende på brevförmedling) stabiliserades.

I studier av organiseringsprocesser är det ofta svårt att finna en naturlig slutpunkt vid vilken insamlingen av empiri kan upphöra.¹³³ Detta beror på att organiseringsprocesser i sig är kontinuerliga. I den här studien har besluten att revidera lagstiftningen, respektive när sista rättsinstansen fattar beslut i de konkurrensrättsliga ärendena setts som ett tydliggörande av att kontroverserna har stabiliserats. Dessa (temporära) stabiliseringar utgör därför slutpunkter för respektive kapitel. Vid dessa tidpunkter har osäkerheten kring spelreglernas utformning och aktanternas konfiguration reducerats. Detta skall inte uppfattas som att kontroverser kring spelregler och agerande inte kan blossa upp igen. Av praktiska skäl har det dock varit nödvändigt att sätta punkt för respektive kapitel och för studien i sin helhet.

¹³¹ Jämför vad Michel Callon, "Some Elements of a Sociology of Translation", s. 200 skriver: "Having opted in this text for a vocabulary of translation we know that our narrative is no more, but no less valid, than any other narrative".

¹³² Callon och Latour, "Unscrewing the Big Lewiathan"

¹³³ Helgesson, "Making a Natural Monopoly"; Kjellberg, "Organising Distribution."

Analys i flera steg – Ciceron Susanna som ett pedagogiskt grepp

Beskrivningen av reglerings- eller översättningsprocessen, görs i vart och ett av fem kapitel (kapitel 4-8). Den analysmodell som används, och vars centrala begrepp presenterades inledningsvis i det här kapitlet, är relativt komplex och är ännu under utveckling. Begreppsapparaten är till stor del främmande för dem som inte själva aktivt bedriver forskning inom denna framväxande tradition. Av dessa skäl och för att även under processbeskrivningarna hålla kontakt med forskningsfrågan och den teoretiska plattformen har jag valt att införa något jag kallar "Ciceron Susanna".

Processbeskrivningarna i respektive kapitel förs framåt med användande av de ord och uttryck som förekommer i dokument och som förts fram under intervjuerna. Genom att använda den språkdräkt som förs fram i dokumenten och i intervjuerna är min strävan att vara aktörerna så trogna som möjligt. Ciceron Susanna är ett pedagogiskt grepp som innebär att jag i slutet av varje kapitel träder fram som uttolkare av det beskrivna skeendet. I dessa uttolkningar används tillämpliga delar av de presenterade analysbegreppen. Eftersom ett viktigt syfte med studien är att belysa och påvisa den annorlunda bild som ANT ger, är tanken att läsaren successivt skall få viss hjälp i att upptäcka denna annorlunda bild.

Dessa fyra inslag under rubriken Ciceron Susanna är sedan grunden för samlad analys av fallet i kapitel 9.

Kapitel 4

En första temporär ordning etableras

Prop. 1992/93:132, bet. 1992/93:TU11 och rskr 1992/93:152¹³⁴

Prop. 1993/94:38, bet. 1993/94:TU9 och rskr. 1993/94:119¹³⁵

Vad innebär dessa bokstavs- och sifferkombinationer? Ett sätt att förstå dem är att de utgör början på det experiment jag har valt att betrakta marknadsombildningen av postväsendet som. Det är siffror och bokstäver som visar att marknadsombildningen har sanktionerats av den högsta politiska instansen i landet. Det är siffror och bokstäver som sätter igång aktivitetskedjor som involverar heterogena aktanter som alla, på ett eller annat sätt, bidrar till organiseringen av det svenska postväsendet. Samtidigt som de utgör början på den formella marknadsombildningen utgör de en fortsättning på den ständigt pågående process i vilken organiseringen av postväsendet realiseras. Syftet med kapitlet är att beskriva ansträngningarna som görs innan riksdagen fattar beslut om att avskaffa brevmonopolet, om att bolagisera Postverket samt om att införa ny lagstiftning på postområdet. Det är många som berörs av diskussionerna om hur svensk brevförmedling skall organiseras i framtiden. Många, men inte alla, får chans att göra sin stämma hörd i dessa ansträngningar. Åter andra förblir stumma i de inledande diskussionerna men låter senare göra sin stämma hörd.

Tidigare händelser i konstruktionen av postväsendet

Året är 1887. Det privata företaget AB Stadsposten ansöker om att få börja distribuera tidningar, tidskrifter och lättare försändelser. Ansökan ger upphov till en utredning eftersom det råder oklarheter om huruvida Postverkets brevmonopol även omfattar lokal utdelning. Postverkets direktör i Stock-

¹³⁴ Riksdagens beslut att upphäva Postens ensamrätt på brevbefordran per den 1 januari 1993.

holm anser inte att den privata operatören skall få sin ansökan beviljad. En orsak är att allmänheten riskerar att förväxla Stadspostens och Postverkets brevlådor och frimärken. En annan orsak är att konkurrentens lägre porto skulle innebära att Postverket går miste om kunder och intäkter. En tredje orsak är att det saknas regler för hur AB Stadsposten skall hantera obeställbara, assurerade och rekommenderade försändelser. Konstitutionsutskottet motsätter sig också att den privata operatören skall få bedriva verksamhet. En anledning är att Postverket, som det åligger att bedriva verksamhet även i de delar av landet ”som den privata företagsamheten med klok beräkning ratar”, måste få möjlighet att täcka den förlustbringande verksamheten med överskott från inkomstbringande storstadsbrevbäring. Detta är enligt utskottets mening endast möjligt om Postverket har ensamrätt på att bedriva postverksamhet. Riksdagens båda kammare involveras också i diskussionerna som får sin lösning i och med en kungörelse som klargör att Postverkets ensamrätt till brevbefordran även omfattar lokal utdelning.¹³⁶

Året är 1991. I Stockholm delas nu brev ut av ett privat företag, City Mail, som anser att brevmonopolet inte omfattar försorterad industripost. Relativt kort efter det att City Mail påbörjar sin verksamhet inleds en förundersökning av riksåklagaren för att utröna om verksamheten strider mot det statliga brevmonopolet. Förundersökningen kommer till slutsatsen att så inte är fallet och läggs därför ned. Den borgerliga regeringen förklarar vid sitt tillträde att den ekonomiska politiken nu skall läggas om i syfte att bryta den ekonomiska stagnationen.¹³⁷ Avreglering, avmonopolisering och en allmänt skärpt konkurrenslagstiftning är några av de medel som anges för att nå detta mål beträffande postväsendet.¹³⁸ Ulf Dahlsten, Postverkets generaldirektör, fortsätter uppvakta regeringen med önskemål om att

¹³⁵ Riksdagens beslut att postlagen skulle träda ikraft och bolagiseringen av Postverket skulle genomföras per den 1 mars 1994.

¹³⁶ Mats Bladh, *Posten, staten och informationssamhället* (Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 1999).

¹³⁷ Riksdagsprotokoll 1991/92:6, Regeringsförklaring.

¹³⁸ Prop. 1991/92:100, bilaga 7.

brevmonopolet skall avskaffas.¹³⁹ Kommunikationsdepartementets rapport "Postens konkurrensförutsättningar" presenteras liksom Finansdepartementets rapport, "SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?".¹⁴⁰ Tidigare har olika aspekter på en eventuell ombildning av Postverket och brevmonopolet presenterats i rapporter från Post- och teleutredningen, Riksdagens revisorer och Statens pris och kartellverk.¹⁴¹

Året är 1992. City Mail försätts i konkurs men rekonstrueras några månader senare.¹⁴² I september beslutar överåklagaren i Stockholm att förundersökningen mot City Mail skall återupptas.¹⁴³ Den 11 juni 1992 publicerar EG-kommissionen en grönbok om hur en inre marknad för posttjänster skall förverkligas.¹⁴⁴ Grönboken går ut på remiss och ett år senare får EU-parlamentet och EU-rådet ta del av riktlinjerna för hur den postala sektorn skall reformeras. Under 1993 antar EU-parlamentet tre resolutioner i fråga om den postala sektorns framtid och ger i uppdrag till kommissionen att utarbeta förslag på hur den inre marknaden för posttjänster skall utvecklas. Kommissionen skall bland annat utarbeta en för medlemsländerna gemensam definition av hur den obligatoriska "universal provider" servicen skall se ut, och en gemensam definition av hur den reserverade sektorn skall avgränsas.¹⁴⁵ Den reserverade sektorn skall avgränsas så snävt som möjligt, men ändå möjliggöra att respektive lands universal service provider kan erbjuda denna tjänst till rimlig kostnad.

¹³⁹ Bladh, *Posten, staten och informationssamhället*.

¹⁴⁰ Kommunikationsdepartementet, Ds 1991:44, "Postens konkurrensförutsättningar" (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1991); Finansdepartementet, Ds. 1991:77, "SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?" (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1991).

¹⁴¹ Kommunikationsdepartementet, SOU 1990:27, "Post- och Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar" (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990); Riksdagens revisorer, "Postverkskoncernens verksamhet" (Stockholm: RR, 1989); Statens pris- och konkurrensverk, "Prissättning på monopolmarknader – en studie av postverket och televerket" (Stockholm: SPK, 1989).

¹⁴² Axel Odelberg, *Monopolbrytarna* (Stockholm: T. Fischer & Co., 1995).

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ Commission of the European Communities 1992

¹⁴⁵ Ibid. Målet för denna service skall vara "to make sure that everyone has access to certain essential services of high quality at prices they can afford".

Brevmonopolet avvecklas

Den 17 december 1992 röstade riksdagen ja till att anta den proposition som regeringen lagt om att brevmonopolet borde avskaffas per den 1 januari 1993.¹⁴⁶ Propositionen var behandlad av trafikutskottet.¹⁴⁷ I riksdagsdebatten äntrade en irriterad Ines Uusmann (s) talarstolen:

Fru talman! Jag tycker att man skall vara varsam med orden, särskilt när det gäller allvariga saker i livet och i politiken. Men i det ärende som vi nu skall behandla i kammaren är det svårt att vara lågmäld.[...]. Förslaget innebär att regeringen, och nu snart förmodligen också riksdagen, går emot det beslut som riksdagen fattade så sent som den 20 maj i år, då man uttryckligen sade 'att Postverkets ensamrätt inte bör avskaffas innan det finns instrument i form av lagstiftning varigenom staten kan försäkra sig om att den regionala och sociala servicen fungerar'. Så stod det i betänkandet. Förslaget innebär också att man lämnar helt utan avseende den utredning om en ny postlag som skall presentera sina förslag i januari. Riksdagen tar inte chansen att få ett samlat beslutsunderlag.¹⁴⁸

Mats Odell (kds) förklarade varför regeringen hade ändrat inställning till vilka förutsättningar som skulle vara uppfyllda för att brevmonopolet skulle kunna avskaffas:

Jag anser [emellertid] att marknadsförändringar, i kombination med otydliga signaler om konkurrensförutsättningarna för brevverksamhet, motiverar att Postverkets ensamrätt till brevbefordran avvecklas redan per den 1 januari 1993. Jag bedömer att det är möjligt att slopa brevmonopolet utan att en postlag trätt i kraft. Detta skulle ge en klarläggande signal till de olika aktörerna på postmarknaden. Jag föreslår mot denna bakgrund att Postverkets ensamrätt till brevbefordran upphör den 1 januari 1993 utan att en postlag trätt i kraft. Jag avser föreslå regeringen att återkomma till riksdagen med ett förslag till postlag samt förslag till bolagisering av Postverket snarast möjligt.¹⁴⁹

Den avgörande skillnaden mellan vårens och höstens propositioner var alltså om monopolet kunde avskaffas innan en postlag var utarbetad. Denna postlag, den första i sitt slag i Sverige, skulle vara en del av den reglering som ansågs krävas för att staten skulle kunna styra och kontrollera att även de företagsekonomiskt olönsamma sociala och regionalpolitiska mål som riks-

¹⁴⁶ Regeringens proposition 1992/93:132

¹⁴⁷ Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU11. "Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område"

¹⁴⁸ Anförande 142, debatt i kammaren den 17 december 1992, protokoll 1992/93:47

¹⁴⁹ Prop. 1992/93:132, sid 22

dagen tidigare beslutat om skulle upprätthållas på en avreglerad marknad.¹⁵⁰ Postlagen skulle också formuleras så att den skapade spelregler vilka skulle möjliggöra och stimulera framväxten av konkurrens inom postområdet. Detta var emellertid bara en av motsättningarna i riksdagen, en annan var om brevmonopolet över huvud taget skulle avskaffas.

Olika idéer om hur brevmarknaden bör organiseras

Riksdagsdebatterna i maj respektive december 1992, visar att det fanns olika idéer om hur den svenska brevmarknaden borde organiseras. Ett förslag, framfört av vänsterpartiet, var att inte avskaffa monopolet. I v-motionen hävdades att det svenska postverket var ett av världens mest effektiva, och att det därför måste till ytterst väl avvägda förändringar om verksamheten skulle bli ännu effektivare.¹⁵¹ Vägen till effektivisering av verksamheten borde, istället för att gå via ideologiskt motiverade förändringar av marknadsstrukturen, ske genom att de anställda inom de statliga verken fick möjlighet att utveckla en arbetsplatsdemokrati.¹⁵² Motionärerna från vänsterpartiet föreställde sig att Postverket vid en full konkurrenssituation skulle få stora svårigheter att upprätthålla den olönsamma delen av postverksamheten, beroende på att konkurrenterna skulle plocka ut de lönsamma delarna.

Socialdemokraterna motsatte sig inte att förändra organiseringen av brevverksamheten, men hävdade att i regeringens förslag var konkurrensen ett självändamål.¹⁵³ Ett skäl för att inte konkurrensutsätta Postverket var, menade socialdemokraterna, Sveriges geografiska och demografiska förhållanden. Förhållanden som enligt socialdemokraterna, ledde till att brevbefordran utanför storstäderna, hade karaktären av ett naturligt monopol.

¹⁵⁰ Dessa mål stipulerade att Postverket dels skulle tillgodose rikstäckande och daglig utdelning utan ersättning. Dels tillgodose sociala uppdrag som bland annat innefattade distribution av dagstidningar på lördagar, befordran av blindskrift portofritt, försvarsplanering, avstickare till äldre och handikappade kunder från brevbärlinjer i glesbygd, förmånligt porto för föreningsbrev. För detta uppdrag fick Postverket ersättning av staten.

¹⁵¹ Motion (v) 1991/92:T819

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Motion (s) 1991/92T:810

Det fanns därför, enligt socialdemokraterna, inte förutsättningar för konkurrerande postföretag förutom i storstäderna. Motionärerna hade två motförslag till regeringens, om hur den framtida organiseringen av svensk brevförmedling borde utformas. Det ena förslaget var att monopollagstiftningen borde ersättas med en modernare som överensstämde med EGs regelverk. Det andra förslaget var att införa en koncessionslagstiftning som ställde sådana krav på postdistributörerna att en solidarisk finansiering av regionala och sociala kostnader inom sektorn bibehölls.¹⁵⁴ Förslaget om en koncessionslagstiftning som en möjlig väg för ombildning av brevmarknaden hade även föreslagits av Kommunikationsdepartementet i dess utredning.¹⁵⁵ I debatten den 17 december undrade Ines Uusmann (s) varför regeringen inte brydde sig om utvecklingen inom EG:

Inom EG pågår ett arbete för att harmonisera regler och bestämmelser inom postväsendet. Syftet är att man skall få en likformig kvalitet och omfattning på posttjänster över hela Europa. När det gäller monopolet säger man att det kan vara tillämpligt för brev och för paket upp till 20 kg. Man menar att dessa delar av postverksamheten är så viktiga att medlemsländerna skall ha skyldighet att ansvara för service, kvalitet och vissa prisramar. Inte bara rätten att tillämpa brevmonopol utan också korssubventionering pekas ut som medel för att tillgodose kraven. Regeringen låtsas inte ett dugg om det här, utan går på tvärs med resten av Europa och i stort sett resten av världen.¹⁵⁶

Kenneth Attefors (nyd) förde fram sitt partis inställning till varför organiseringen av svensk brevförmedling borde ändras:

En av de största anledningar till det är att vi nydemokrater faktiskt inte tycker om monopol. Bara detta skulle faktiskt vara tillräckligt för att vi skall hjälpa till med dess avskaffande. Men när det gäller post- och brevbefordran finns det också något som kallas historisk service och historiskt värde. Vi vill därför inte utan vidare lämna brevbäringen vind för våg. Emellertid har trafikutskottet fått sig delgivet av generaldirektören för Posten Ulf Dahlsten – jag tror också att Ines Uusmann var med på resan till Örebro – att någon som helst risk för försämrad service i hela landet inte kommer att uppstå. Det framhålls även i betänkandet och har uttalats ett flertal gånger från Kommunikationsdepartementet.¹⁵⁷

Regeringens övergripande argument för att avveckla brevmonopolet grundade sig på en ekonomisk politik där viktiga delar var att genomföra regel-

¹⁵⁴ Motion (s) 1992/93:T23

¹⁵⁵ Kommunikationsdepartementet, Ds 1991:44.

¹⁵⁶ Anförande 142, debatt i kammaren den 17 december 1992, protokoll 1992/93:47

¹⁵⁷ Anförande 148, debatt i kammaren den 17 december 1992, protokoll 1992/93:47

ändringar för att tillgodose behovet av fungerande marknader och effektivare konkurrens.¹⁵⁸ En följd av denna ekonomiska politik var att affärs-
mässig verksamhet skulle vara konkurrensutsatt, det skulle alltså vara kundernas efterfrågan som styrde utbudet av postservice. Samtidigt, menade regeringen, måste instrument finnas som gjorde det möjligt att även fortsättningsvis upprätthålla den goda postservicen som gör att alla kan nå alla, oavsett bostadsort.¹⁵⁹ Detta instrument skulle, enligt regeringen, utgöras av någon form av reglering som gjorde det möjligt för staten att se till att de regionalpolitiska och sociala målen upprätthölls. Ett argument som tillkom i höstens proposition var att avskaffandet av brevmonopolet skulle motverka att staten sände otydliga signaler till marknadens aktörer.¹⁶⁰

Bolagisering

Regeringen menade att avskaffandet av brevmonopolet skulle kopplas ihop med att Postverket bolagiserades. I ett anförande i riksdagen förklarade Elving Andersson (c) varför:

Även om Posten fungerar bra, vill jag med bestämdhet hävda att det är med Posten som med alla andra organisationer och företag: Inget är så bra att det inte kan bli bättre. Särskilt i en så våldsamt stor organisation som Posten är finns det naturligtvis goda möjligheter till ytterligare effektivisering utan att för den skull försämra servicen till enskilda och företag. Ett mycket bra sätt att pressa fram den effektiviseringen är att utsätta verksamheten för konkurrens. Det har vi märkt på många andra områden, och jag är övertygad om att det gäller också på Postens område. Men när Posten skall utsättas för konkurrens, måste man också få förutsättningar att konkurrera på lika villkor med de organisationer eller företag som man skall konkurrera med. Bland annat därför skall Posten bolagiseras.¹⁶¹

Såväl socialdemokraterna som vänsterpartiet motsatte sig emellertid att Postverket skulle bolagiseras. Istället för bolagisering ville vänsterpartiet att Postverket skulle utveckla sin verksform och poängterade att bolagiseringen skulle minska möjligheterna till offentlig insyn i Postens verksamhet. Om bolagiseringen ändå genomfördes, ansåg vänsterpartiet att verksamheten

¹⁵⁸ Prop. 1991/92:100

¹⁵⁹ Trafikutskottets betänkande 1991/92:TU18. "Postväsende"

¹⁶⁰ Prop. 1992/93:132

¹⁶¹ Anförande 143, debatt i kammaren den 17 december 1992, protokoll 1992/93:47

skulle hållas samman i en koncern.¹⁶² Regeringens förslag var att det vid en bolagisering borde dras klara gränser mellan affärsområdena Brev, Lättgods, Bank&Kassa och Postgirot. Organisationsstrukturen skulle då bli en koncern i vilken affärsområdena utgjorde dotterbolag.

Socialdemokraterna, som argumenterade emot en bolagisering, kopplade ihop denna reform med andra förändringar som regeringen föreslog skulle genomföras samtidigt. Det gällde bland annat kravet att brevförmedlingstjänster skulle beläggas med mervärdeskatt och kravet från Postens sida om att få marknadsanpassa sin prissättning. Socialdemokraterna hävdade dels att förslaget om att mervärdeskattebelägga brevförmedlingstjänster inte harmoniserade med EG, dels att en sådan reform skulle innebära en portohöjning som skulle slå hårt mot ideella organisationer och privatpersoner då dessa grupper inte hade möjlighet att kvitta bort ingående mervärdeskatt. Socialdemokraterna menade även att ordningen med enhetsporto och möjlighet till korssubventionering måste upprätthållas. Om Posten skulle tillåtas att marknadsprissätta sina tjänster skulle det, enligt socialdemokraterna, troligen resultera i att den olönsamma postservicen till glesbygder skulle bli eftersatt och portot för distribution dit stiga avsevärt.

Kommunikationsminister Mats Odell (kds) argumenterade för att mervärdeskattebeläggning av brevbefordran var ett medel för att konkurrensneutralitet skulle kunna uppnås mellan postoperatörerna på en framtida avreglerad marknad.¹⁶³ Majoriteten i trafikutskottet instämde.¹⁶⁴ Trafikutskottets minoritet motsatte sig däremot förslaget. Frågan om mervärdeskattebeläggning förblev ett diskussionsämne fram till och med riksdagens slutdebatt den 17 december 1993.

¹⁶² Motion (v) 1991/92:T819

¹⁶³ Prop. 1992/93:132

¹⁶⁴ Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU11.

Reglering och regulatör

Ovanstående avsnitt berättar om de olika idéer som fördes fram under 1992 av representanter i regering och riksdag i frågan om hur svensk brevförmedling borde organiseras. Även om det rådde oenighet ifråga om det riktiga i att avskaffa brevmonopolet, rådde det enighet att en sådan reform, om den genomfördes, måste kombineras med införandet av ny reglering. Enighet rådde också om att ett kontrollorgan behövdes för övervaka utvecklingen på brevmarknaden. Men, småningom skulle det visa sig finnas vissa meningsskiljaktigheter om hur regleringen, och tillsynsmyndigheten, skulle utformas.

Under ett regeringssammanträde i mars 1992 hade regeringen beslutat att tillsätta en utredning om hur regleringen skulle utformas. Mats Odell (kds) chef för kommunikationsdepartementet:

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utarbeta förslag till den lagstiftning och den ändrade reglering i övrigt som behövs vid en ändrad konkurrenssituation på postområdet. Utredaren skall också föreslå den författningsreglering som behövs för att föra över Postverkets myndighetsuppgifter till någon annan myndighet eller till ett bolag. Den särskilda utredarens uppdrag innefattar att utarbeta ett förslag till en postlag som dels ger staten förutsättningar att styra och kontrollera så att de regionalpolitiska och sociala målen kan uppfyllas, dels ge förutsättningar för konkurrensneutralitet och likabehandling. Postlagen får därför inte göras för detaljerad eftersom detta kan inverka negativt på en ändamålsenlig konkurrens.¹⁶⁵

Mats Odell och regeringen lämnade inte några specifika förslag på hur postlagen och övrig reglering skulle utformas. De angav ramarna för vad som skulle uppnås med regleringen men överlät till utredaren att utarbeta dess innehåll. Regeringen gav också utredaren i uppdrag att dels utreda frågan om tillstånd skulle krävas för den som ville bedriva postverksamhet, dels lämna förslag på hur en kommande myndighetsfunktion borde utformas. Regeringen menade att myndighetsfunktionen skulle tjäna som ett tillsyns- och övervakningsorgan och ha ansvar för att statens intresse av en rikstäckande postservice upprätthölls.¹⁶⁶ Utredaren skulle också lämna förslag på vilka krav som skulle ställas på de företag som önskade etablera sig

¹⁶⁵ Dir 1992:38 regeringssammanträde den 26 mars 1992

¹⁶⁶ Prop. 1991/92:100

på postmarknaden och hur det skulle kontrolleras att dessa krav efterlevdes. Odell föreslog att de allmänna förutsättningarna för beviljande av tillstånd, giltighetstid för dessa och under vilka förutsättningar de kunde återkallas, skulle kunna föreskrivas i postlagen.¹⁶⁷

Prissättning

Vad som skulle hända med prissättningen av Postens tjänster, om brevmonopolet avskaffades, blev också föremål för diskussioner. Kommunikationsministern menade att det kunde finnas skäl för att postoperatörer på en avreglerad marknad skulle åläggas att upprätthålla vissa prisstrukturer. Ministern gick emellertid inte närmare in på frågeställningen utan överlät till Postlagsutredningen att lägga förslag på hur prisstrukturerna skulle se ut.¹⁶⁸ I fråga om prissättning i övrigt slog kommunikationsministern, liksom ett enigt trafikutskott, fast att det skulle åligga Posten att även efter ett slopande av brevmonopolet, distribuera enstaka försändelser till enhetliga och rimliga priser.¹⁶⁹ Sedan tidigare hade Postverket, liksom andra affärsverk, erhållit större möjlighet att själva bestämma över prissättningen.¹⁷⁰ För den konkurrensutsatta delen av postmarknaden ansågs det inte behövas något pristak för Postens prissättning.

Förslaget om att Posten skulle få tillämpa marknadsprissättning möttes av kritik från socialdemokrater och vänsterpartister. Annika Åhnberg och Bengt Hurtig (båda v) menade i en motion till riksdagen att:

Ett exempel på hur de marknadsekonomiska principerna kommer att göra servicen sämre är principen att kunder som själva lämnar in brev på posten ges lägre porto. Äldre och handikappade, folk utan bil osv. som inte har lätt att ta sig till postkontoret har då själva mindre möjlighet att välja det lägre portot. På del efter del av verksamheten kommer dessa segregeringar att slå igenom på ett eller annat sätt. Resursstarka kunder får fördelar. Servicen kommer lätt att präglas av social orättvisa.¹⁷¹

¹⁶⁷ Dir 1992:38

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ prop. 1992/93:132, 1992/93 TU11

¹⁷⁰ Anders Berg, *Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994* (Uppsala: Uppsala universitet, 1999).

¹⁷¹ Motion till riksdagen 1991/92:T819

I en motion till riksdagen menade socialdemokraterna att det var viktigt att värna om principen om korssubventionering. Denna princip ansåg de vara nödvändig för att enhetsportot för enstaka försändelser skulle kunna behållas.¹⁷² Detta uttrycktes som att det av solidaritets- och rättviseskäl var viktigt att Posten behöll enhetsporto för privatpersoner.¹⁷³

I kammardebatten ställde Ines Uusmann (s) en fråga till Elving Andersson (c):

Sedan Postverket fick enhetsporto 1855 har korssubventionering mellan kort- och långväga och därmed billiga och dyra brev medverkat till att postservicen fungerar också i Sveriges glesbygder [...] Postverkets brevmonopol har varit en viss garanti för att det nationellt sammanhållna nätet skall fungera. Om nu denna förutsättning tas bort uppstår prissättningsproblem. Hur har ni tänkt lösa de problemen, Elving Andersson? Har ni överhuvud taget funderat över detta i den borgerliga majoriteten?¹⁷⁴

Elving Andersson (c) svarade:

Självfallet skall enhetsportot vara kvar. Varken utskottsbetänkandet eller något som sagts i andra sammanhang pekar på att vi inte skulle kunna behålla enhetsportot.¹⁷⁵

Posten angav i ett remissyttrande att rätten till marknadsprissättning var ett av sju nödvändiga villkor om företaget skulle kunna garantera det rikstäckande åtagandet även efter det att brevmonopolet avskaffats.

Postlagsutredningen

Vid tiden för brevmonopolets slopande, var postlagen ännu inte utarbetad. Postlagsutredningen var tillsatt och det var ingen som föregrep detta arbete genom att lägga förslag på hur den framtida regleringen borde utformas. Det fanns däremot en samstämmighet om att det var nödvändigt att den konkurrensutsatta marknaden reglerades. Om inte, var man rädd för att de sociala och regionala mål som riksdagen ställt upp inte skulle uppfyllas. Vad var det då Postlagsutredningen kom fram till i fråga om hur regleringen borde utformas?

¹⁷² Motion till riksdagen 1991/92:T 201

¹⁷³ Motion till riksdagen 1991/92:T810

¹⁷⁴ Anförande 142, debatt i kammaren den 17 december 1992, protokoll 1992/93:47

¹⁷⁵ Ibid.

Utgångspunkterna för utredningens resonemang om vilken reglering som skulle behövas, överensstämde med regeringens.¹⁷⁶ I utredningens rapport slogs fast att "det allmänt anses att en fri konkurrens är av värde för att postservicen skall bli så effektiv som möjligt". Men, utredningen konstaterade också att konkurrens på postområdet inte är problemfri, i synnerhet som distribution av brev till mottagare i glesbygd inte är företagsekonomiskt lönsam. Utredningens förslag innebar dels att centrala regler på postområdet skulle samlas i en postlag, dels att det krävdes vissa ändringar i befintliga lagar. I betänkandet slog utredningen fast, i likhet med kommunikationsministern tidigare, att det var viktigt att regleringen inte blev för detaljerad eftersom detta skulle kunna inverka negativt på en ändamålsenlig konkurrens.

Den föreslagna första paragrafen löd:

1 § I landet skall det finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetligt och rimligt pris. Privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetligt pris.

Enligt utredningen var det staten som skulle bära ansvaret för att denna rikstäckande postservice säkerställdes. I princip skulle det kunna betyda att flera postföretag delade på uppgiften, men i praktiken skulle det, enligt vad som skrevs i utredningen, förmodligen bli det statliga postbolaget som under överskådlig framtid tillhandahöll den olönsamma postservicen. Staten skulle därför genom sitt ägarinflytande kunna se till att den lagstadgade postservicen utfördes. Utredningen avvisade å ena sidan regeringens förslag om att det skulle krävas tillstånd för att utöva postverksamhet. Å andra sidan tillstyrkte den förslaget om inrättandet av en tillsynsmyndighet och föreslog att Telestyrelsens uppdrag skulle utökas till att även omfatta tillsyn över postområdet.

Den tredje paragrafen föreslogs definiera vad som var att betrakta som brev respektive paket:

¹⁷⁶ Kommunikationsdepartementet, SOU 1993:9, "Postlag. Betänkande av Postlagsutredningen," (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993).

3 § Med postverksamhet avses i lagen regelbunden befordran mot avgift av brev och paket med en högsta vikt av 20 kg.

Brev och paket som hanteras i postverksamhet utgör postförsändelser.

Med brev avses adresserade tillslutna postförsändelser med en högsta vikt av 2 kg. Vykort, brevkort och liknande försändelser jämföras med brev vid tillämpning av lagen.

Med paket avses adresserade postförsändelser med en vikt av mer än 2 men högst 20 kg.

Utredningen föreslog också att det skulle skrivas in en paragraf som definierade vad som var att betrakta som postverksamhet:

4 § Postverksamhet som avser befordran av brev skall bedrivas under förhållanden som tillgodoser rimliga krav på tillförlitlighet och så att skyddet för avsändares och mottagares personliga integritet upprätthålls.

En av de heta frågorna i riksdagsdebatterna var, som vi såg i det tidigare avsnittet, hur det skulle säkerställas att de regionala och sociala målen uppfylldes även när monopolet avskaffats. Regeringens förslag var att detta kunde säkerställas genom ett system där tillstånd att bedriva postverksamhet förbands med vissa förpliktelser i fråga om dessa samhällspolitiska mål. Av olika anledningar avvisade utredningen regeringens förslag. Bland annat menade utredningen att ett sådant system förutsatte att det fanns ett flertal konkurrerande operatörer med tillräckliga resurser för att åta sig de företagsekonomiskt olönsamma samhällsuppdragen. En dylik marknadssituation ansågs osannolik under överskådlig framtid. En annan anledning till att utredningen ställde sig negativ till förslaget om ett tillståndssystem var att ett sådant skulle kunna få en oönskad konkurrensdämpande inverkan på marknadsutvecklingen. Utredningen föreslog istället att det i ett avtal mellan staten och Posten kunde regleras vilka åtaganden företaget hade beträffande den regionala servicen. Så länge staten kvarstod som huvudman för Posten krävdes det därför, enligt utredningen, inga lagregler för att se till att de samhällspolitiska målen upprätthölls.

Utredningen föreslog att en statlig tillsynsmyndighet med uppgift att övervaka den i landet bedrivna brevbefordringsverksamheten skulle inrättas. Utredningen instämde med regeringen om att det var lämpligt att Telestyrelsens område utvidgades med denna tillsyn. Men, hur skulle tillsyns-

myndigheten få kännedom om vilka operatörer som bedrev verksamhet? Utredningen diskuterade tre alternativ. Det ena var ett tillståndssystem vilket, som konstaterats ovan, avstyrktes. Det andra, anmälningsskyldighet för operatörerna, avstyrktes också. Det tredje alternativet, vilket blev utredningens förslag, var att undvika onödig byråkrati och inte ha någon formell regel om vare sig anmälningsskyldighet eller tillståndssystem. Utredningen motiverade detta med att intresset för att bedriva postverksamhet troligen inte skulle bli stort, varför det även utan formell reglering, skulle komma till tillsynsmyndighetens kännedom om, och när, en ny operatör etablerade verksamhet.

Tillsynsmyndighetens primära uppgift borde, enligt utredningen, vara att kontrollera att operatörerna bedrev sin verksamhet så att den levde upp till rimliga krav på tillförlitlighet samtidigt som såväl avsändarens som mottagarens personliga integritet skyddades. Men, tillsynsmyndigheten skulle också verka för att brevbefordringsverksamheten utfördes på ett så effektivt och billigt sätt som möjligt. Därför föreslog utredningen att myndigheten skulle få i uppgift att gripa in om den upptäckte att konkurrensbegränsande åtgärder förekom på postmarknaden. För att kunna fullfölja sina uppgifter borde myndigheten få vidta inspektioner hos enskilda operatörer, såväl på eget initiativ som på anmälan från annan part. Vidare borde operatörerna vara skyldiga att tillhandahålla de upplysningar och handlingar som myndigheten önskade. Utredningen föreslog också att tillsynsmyndighetens verksamhet skulle finansieras genom att operatörerna betalade en avgift som sattes i relation till omfattningen på den bedrivna verksamheten.

I frågan om framtida prissättning borde, enligt vad Postlagsutredningen föreslog, principen om enhetsporto till rimligt pris kvarstå och skrivas in i postlagens första paragraf. Principen borde emellertid endast gälla enstaka brev som förmedlades inom ramen för den lagstadgade grundläggande postservicen. Under överskådlig tid torde det enligt utredningen endast vara Posten som ålades att tillhandahålla enhetsporto. All annan prissättning borde vara fri.

Under rubriken "Vissa praktiska frågor" tog Postlagsutredningen bland annat upp frågor rörande postadresser och postnummer, obeställbara försändelser och utdelning av post adresserad till boxadress.

Beträffande postnummersystemet diskuterades var huvudmannaskapet för detta borde ligga. Två förslag lades fram. Det ena förslaget var att den föreslagna tillsynsmyndigheten, eller annan neutral myndighet, skulle överta huvudmannaskapet för postnummersystemet. Det andra förslaget var att systemet skulle överlåtas på det statliga postbolaget. Argumentet för att flytta över systemet till en neutral myndighet var att det då inte skulle utgöra en konkurrensfördel för Posten. Trots detta ansåg utredningen att fördelarna med att låta ett bolagiserat Posten överta postnummersystemet övervägde. Detta skulle göra det möjligt att tillvarata Postens kunskap med avseende på postnummersystemets uppbyggnad och rutiner. Om det senare alternativet valdes, menade utredningen att Posten skulle åläggas en skyldighet att dels informera tillsynsmyndigheten innan viktigare ändringar i systemet vidtogs, dels offentliggöra gjorda ändringar i god tid innan de genomfördes. Utredningen föreslog också att ett avtal mellan staten och Posten kunde ingås beträffande hur dessa skyldigheter skulle uppfyllas. På detta sätt menade utredningen, kunde en snedvridning av operatörernas konkurrensförutsättningarna med avseende på tillgången till postnummersystemet undvikas.

Postlagsutredningen behandlade även frågan om insortering av boxadresserad post. Som det såg ut i början av 1990-talet var det endast Postens personal som hade tillgång till baksidan av postboxarna och det var därför endast den som kunde utföra insorteringsmomentet. För att även privata operatörer skulle kunna distribuera post till boxadress ansåg utredningen att det var nödvändigt att det fanns garantier för att Postens personal sorterade in även andra operatörers boxadresserade post. Utredningen menade emellertid att denna fråga skulle kunna lösas genom avtal mellan Posten och övriga operatörer. Detta skulle alltså, menade utredningen, inte regleras genom lagstiftning. Utan att specificera beloppets storlek eller övriga villkor, föreslog utredningen att Posten borde ha rätt att ta betalt för att utföra denna service åt andra operatörer.

Postlagen träder i kraft och Postverket bolagiseras

I januari 1993 lämnade Postlagsutredningen över sitt betänkande till chefen för Kommunikationsdepartementet.¹⁷⁷ Utredningens förslag gick ut på remiss till ett trettiofem instanser, bland annat Domstolsverket, Överbefälhavaren, Glesbygdsmyndigheten, Konkurrensverket och Konsumentverket, LO, SACO, TCO, Pensionärernas Riksförbund, Svenska Tidningsutgivareföreningen, Postverket och City Mail.

I huvudsak överensstämde regeringens proposition om postlag med det remissbehandlade förslaget.¹⁷⁸ Regeringen föreslog till skillnad från utredningen att det i postlagen skulle finnas en bestämmelse om att den som ville bedriva postverksamhet först måste anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Regeringen menade också att tillsynsmyndighetens huvuduppgift skulle vara att förebygga oseriös postverksamhet och att myndigheten skulle ges möjlighet att i efterhand kunna ingripa mot konstaterade missförhållanden. Det skulle också, enligt regeringen, åligga tillsynsmyndigheten att fortlöpande följa utvecklingen på postområdet, och att bevaka att den grundläggande postservicen motsvarade samhällets behov.

Utöver förslaget till postlag innehöll propositionen också ett förslag om att bolagisera Postverket. Regeringen motiverade förslaget dels med att de konkurrerande operatörerna skulle bedriva sin verksamhet i aktiebolagsform, dels med att denna associationsform var att betrakta som den för konkurrensumsatt verksamhet mest lämpliga. Aktiebolagsformen skulle också medge att staten fick möjligheter till en ändamålsenlig och effektiv styrning av Posten.¹⁷⁹ De tillgängliga metoder som staten, i egenskap av ägare, hade för att styra ett aktiebolag var via lagstiftning, via bestämmelser i bolagsordningen, via röstning på bolagsstämman och via sammansättning av den på bolagsstämman valda styrelsen. För att komplettera dessa möjligheter till styrning föreslog regeringen att ett avtal skulle slutas mellan staten och

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Kommunikationsdepartementet. Regeringens proposition 1993/94:38. "Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm"

¹⁷⁹ Ibid., 8.1

Posten AB genom vilket det skulle regleras att bolaget såg till att upprätthålla den rikstäckande postservicen till enhetliga avgifter för enstaka försändelser utan särskild ersättning. Det första avtalet skulle enligt regeringens förslag avse perioden 1994-1996. Regeringen föreslog vidare att kravet på att upprätthålla den rikstäckande servicen utan särskild ersättning skulle skrivas in i bolagsordningen.

I likhet med tidigare motsatte sig utskottets minoritet förändringen i associationsform. Minoriteten ansåg inte att regeringen hade givit några sakliga skäl för att ändra associationsformen och efterlyste därför skäl som inte var grundade på ideologisk retorik. Minoritetens argument för att behålla affärsverksformen var bland annat att denna associationsform gav förutsättningar till ett reellt demokratiskt inflytande över viktiga samhällsfunktioner samtidigt som den gav förutsättningar för ett kommersiellt och marknadsnära agerande. Enligt minoriteten var den stora risken med en bolagisering att Posten skulle låta vinstintressen få dominera på bekostnad av viktiga samhällsbehov såsom att sträva efter regional balans.¹⁸⁰

Ines Uusmann (s) menade att:

Hela hanteringen av Posten de senaste två åren har präglats av ideologiska motsättningar och inte ett dugg av analyser och ett sakligt prövande av de speciella förutsättningar som Postverket faktiskt lever under i ett glest befolkat och utsträckt land som Sverige. Det är inte en ohämmad marknadsliberalism som klarat av att försörja vårt land med viktig infrastruktur, det må gälla posten, telekommunikationerna, SJ eller Vattenfall. Marknaden behöver staket runt omkring sig för att fungera till alla människors fromma, och det gäller särskilt på områden som är så basala som post och tele.¹⁸¹

Ines Uusmann ville dock inte se en tillbakagång till tidigare förhållanden med ett statligt monopol utan höll fast vid det av socialdemokraterna tidigare lagda förslaget:

Vi socialdemokrater menar att man måste utreda en modern form av koncessionslagstiftning så att alla som vill in på postmarknaden skall vara med och dela på bördorna för de delar av landet, eller för den del av en region i en tätort, där inkomsterna inte motsvarar utgifterna.¹⁸²

¹⁸⁰ Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU09. "Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm" Reservationer

¹⁸¹ Anförande 172, kammarbehandling av 1993/94: TU 9, protokoll 1993/94:45

¹⁸² Ibid.

Regeringen förde ånyo fram förslaget att prissättningen på brevmarknaden borde vara fri. Undantaget från denna princip skulle vara prissättningen av den i postlagens första paragraf reglerade grundläggande postservicen. Undantaget motiverades med att de privatpersoner som inte hade möjlighet att anlita en konkurrerande operatör behövde skyddas mot för höga avgifter. Regeringens förslag innebar att det tidigare prismålet skulle ersättas med ett pristak vars nivå inte fick överstigas. Höjningen av prismålet skulle, enligt regeringens förslag, regleras genom avtal mellan staten och Posten. Pristaket skulle utformas så att portot för ett 500 grams normalbrev årsvis inte fick höjas med mer än den beräknade genomsnittliga förändringen av nettoprisindex under en treårsperiod. För att se till att portot inte höjdes mer, föreslogs tillsynsmyndigheten få till uppgift att övervaka och rapportera till riksdagen ifråga om prisutvecklingen. Detta föreslogs i första hand gälla fram till årsskiftet 1996/97, varefter tillsynsmyndigheten skulle vidta en utvärdering och lägga fram förslag om en eventuell framtida prisreglering.

Trafikutskottet menade att prisreglering normalt sett inte behövs på marknader med fungerande konkurrens. Men, eftersom brevmarknaden ännu inte uppvisade sådana kännetecken, hade utskottet ingenting att erinra mot regeringens förslag om att regeringen skulle bemyndigas att i avtal med Posten sätta gränser för bolagets eventuella höjning av avgiften för privatpersoners inrikes befordran av brev. Utskottet skrev i betänkandet också att ett pristak skulle minska risken för korssubventionering från icke-konkurrensutsatta tjänster till konkurrensutsatta.

Trafikutskottet delade regeringens uppfattning att ansvaret för postnummersystemet borde övertas av Posten AB efter bolagiseringen. Trafikutskottet tillstyrkte också förslaget om att Posten skulle vara skyldigt att i god tid informera såväl tillsynsmyndigheten som privata postoperatörer om planerade förändringar i postnummersystemet. Man tillstyrkte också att detta skulle regleras genom avtal med staten.

Under den debatt som fördes i kammaren den 16 december med anledning av propositionen och trafikutskottets betänkande, begärde socialdemokraterna en återförvisning av ärendet till trafikutskottet för ytterligare

beredning. Det nya betänkandet, TU 11, behandlades i kammaren redan dagen därpå. Socialdemokraternas yrkande om återförvisning berodde på att det av regeringen framlagda förslaget om mervärdeskattebeläggning av posttjänster enligt socialdemokraterna inte var förenligt med bestämmelser inom EU. Majoriteten i trafikutskottet hade inte funnit anledning att frågå sina ställningstaganden i det tidigare betänkandet. Inte heller minoriteten. Inför ärendets avgörande uttryckte Karl-Erik Persson (v) sin förundran:

Vi skall nu fatta ett historiskt beslut om att bolagisera Posten. För mig synes det litet konstigt att momsfrågan blir den stora och avgörande frågan. Det här påminner mig om en historia om lopporna på hunden. Man slåss om vem som äger hunden, vilket jag tycker är ganska oväsentligt.¹⁸³

När riksdagen gick till omröstningen fattade den beslut i enlighet med utskottets betänkande. Detta innebar att Postverket bolagiserades och postlagen trädde i kraft per den 1 mars 1994, vilket var en månad senare än regeringen föreslagit. Fördröjningen berodde på oklarheterna om mervärdeskattebeläggningen.

Ciceron Susanna

Denna kommentar till kapitel 4 består av tre delar. Dels en kommentar till processen som sådan översatt till den begreppsapparat som är mitt analysinstrument. Dels en kommentar till marknadsmodellen. Dels en kommentar till experimentmetaforen.

Till skillnad från vad som hände i slutet av 1880-talet när brevmonopolet ifrågasattes, kom 1990-talets utmaning att bidra till att monopolet avskaffades. Den nya situationsmodellen för svenskt postväsende, med avseende på brevförmedling, som etablerades blev alltså att den skulle utformas så att marknaden småningom skulle kännetecknas av fungerande konkurrens, givet vissa restriktioner. Vi kunde emellertid se att det krävdes ansträngningar i normeringspraktiken för att den nya situationsmodellen skulle etableras. Kontroverserna ifråga om hur regleringen skulle utformas och i fråga om Postens framtida associationsform kan tolkas som förhand-

¹⁸³ Anförande 126, kammarbehandling av 1993/94: TU11, protokoll 1993/94:47

lingar om vilka villkor som antogs behövas för att rama in den nya situationen.

I detta kapitel har vi således kunnat följa de förhandlingar som föregick beslutet att marknadsisera postväsendet och sett vilka konsekvenser dessa fick för utformningen av den nya regleringen. Resultatet av dessa förhandlingar kan tolkas som att marknaden för brevförmedling ramades in.

Det var tre konkurrerande principer för organisationsform som diskuterades. Förespråkarna för idealmodellen marknaden som organisationsform lyckades enrollera det stöd som krävdes för att ändra ordningen för postväsendets organisering. De som sökte värva stöd för den gällande organisationsprincipen, dvs att det statliga monopolet liksom Postverket skulle behållas, lyckades inte i sina ansträngningar. Detsamma gällde de som önskade se en modernare monopollagstiftning och ett bibehållet Postverk.

Även om det fanns konkurrerande föreställningar om vilken princip för organisering som vore den bästa, var alla eniga om att den målsättning som fanns för Postverket inte fick rubbas. Det togs-för-givet att de sociala och regionalpolitiska målen för brevbefordran skulle vara intakta och införlivas i den nya regleringen. Dessa mål kan betraktas som institutionaliserade, dels genom tidigare riksdagsbeslut, dels genom internationella överenskommelser. Kontroverserna handlade istället om vilka krav implementeringen av den nya organisationsformen ställde på regleringens utformning.

Idealmodellen marknad som organisationsform inbegriper en föreställning om att det skall råda förutsättningar för aktörerna att agera på konkurrensneutrala villkor. Mycket av förhandlingarna upptogs av hur dessa villkor skulle konstrueras. Bekymret var framför allt hur Postverket skall kunna klara sig i konkurrens med de privata operatörerna. Man föreställde sig att de privata operatörerna i princip endast skulle vara intresserade av att konkurrera med Posten inom segmentet företagspost som delas ut i storstäderna. Distribution utanför detta segment antogs vara olönsam och därmed ointressant för privata företag. Postverket ställde upp sju villkor för att även fortsättningsvis kunna sörja för den rikstäckande servicen utan ersättning från staten. Dessa villkor motiverades med att Posten behövde

möjligheter att klara sig i konkurrensen med privata operatörer. Av dessa villkor var det bolagiseringen och mervärdeskattebeläggningen av brevbe-
fordringstjänster som diskuterades mest.

I fråga om vilka krav ombildningen ställde på utformningen av egen-
skaperna hos postnummersystemet och postboxsystemet, dvs två av de i
studien centrala artefakterna, fördes förhandlingarna på ett relativt över-
gripande plan. Istället för att lagstifta om hur de privata operatörerna skulle
få tillgång till exempelvis Postens boxanläggningar, lämnades denna fråga
till operatörerna att komma överens om genom avtal. Huvudmannaskapet
för postnummersystemet diskuterades också i termer av konkurrensneutrala
villkor. Förslag fanns om att flytta över huvudmannaskapet från Posten till
en neutral myndighet. Denna förändring blev inte av, istället ålades Posten
att i god tid informera såväl tillsynsmyndigheten som privata operatörer och
andra intressenter om planerade förändringar.

Rätten för Posten att idka marknadsprissättning på den omreglerade
marknaden diskuterades också. Detta föranledde en diskussion om vad som
skulle hända med principen om enhetsporto och möjligheten att låta den
lönsamma distributionen finansiera den olönsamma genom korssubventio-
nering. Frågan om mervärdeskattebeläggning av posttjänster diskuterades
också i detta sammanhang. Genom att hänvisa till demokratiska principer
om låga och enhetliga portokostnader strävade motståndare till förslaget att
mobilisera såväl privatpersoner som föreningslivet. Motståndarna argumen-
terade även för att mervärdeskattebeläggning skulle försvåra Sveriges in-
träde i EG. I princip innebar den lösning som valdes ingen ändring i de vill-
kor som tidigare kännetecknat Postens prissättning. Men lösningen fick kon-
sekvenser för brevmarknaden som genom den nya regleringen kom att
konstrueras som två, där skiljelinjen utgjordes av olika villkor för pris-
sättning.

Experimentmetaforen

I kapitel 2 och 3 introducerade jag tanken om att ombildningen av ett statligt
monopol till en konkurrensutsatt marknad kan liknas vid ett experiment.

Diskussionerna som vi har fått ta del av i kapitel 4 tjänar som en första illustration av detta. Hos dem (läs riksdagspolitikerna) som har givits ansvaret att besluta om den formella regleringen av postväsendet råder inte konsensus om vare sig vilken styrstruktur som är lämpligast, eller om vilka spelregler som krävs för att det övergripande målet för brevbefordran skall uppnås. Genom att följa diskussionerna i dessa frågor ser vi att det finns olika idéer om hur organiseringen bör se ut och olika idéer om hur regleringen bör utformas. Dessa osäkerheter till trots finns det också vissa förhållanden som tycks självklara och som därför inte behöver förhandlas om. Ett sådant exempel på stabila förhållanden är att konsensus råder i fråga om de sociala och regionalpolitiska målen. Det har ingen betydelse vilken inställning parterna har vad gäller styrstruktur – dessa mål skall upprätthållas. Ett annat exempel på stabilitet är att riksdagen måste följa en formell beslutsprocess innan en ny lag kan träda ikraft. En process som inleds med att regeringen tillsätter en utredning vars betänkande går ut på remiss och som avslutas med att riksdagen fattar beslut efter debatt i kammaren. Det är inte givet att utfallet av denna process skall bli att postväsendet marknadsförs. Det är inte heller på förhand givet vilka konsekvenser den normeringspraktik som skildrats i kapitlet skall få beträffande regleringen av postväsendets artefakter. Detta beror på hur aktanterna översätter idealmodellens föreställningar om att det skall råda konkurrensneutrala villkor och på dessa processers utgång.

Det som skall redas ut i de följande kapitlen är: Hur gick det sedan när Postverket hade ombildats till aktiebolag, det statliga brevmonopolet hade slopats och Sverige för första gången hade fått en postlag? Kunde riksdagens ledamöter koppla av och i fortsättningen endast bekymra sig om postväsendet i samband med tillsynsmyndighetens årliga redogörelse över utvecklingen på brevmarknaden? Kunde de luta sig tillbaka i trygg förvisning om att de hade hittat rätt i fråga om villkor som såg till att konkurrensneutralitet rådde på brevmarknaden? Eller skulle det visa sig att situationsmodellen började läcka?

Kapitel 5

Postal infrastruktur

Föregående kapitel avslutades med att en ny situationsmodell för det svenska postväsendet etablerades. Översättningen av den translokala idén om marknaden som organisationsform innebar att en rad områden reglerades lagstiftningsvägen. Dock ansågs inte lagstiftningen behöva omfatta två av de för studien centrala artefakterna, postnummersystemet och postboxsystemet. Det innebär inte att deras konfiguration ansågs oproblematisk. De betraktas inte längre som en oupplöslig del av Postverket och detta aktörnätverk börjar så sakteliga öppnas upp i och med att även de privata operatörerna skulle ha tillgång till respektive system. Överenskommelserna om hur detta skulle ske överlät riksdagen emellertid till operatörerna själva att bestämma om.

Kapitel 5 handlar om den fortsatta ombildningen av postväsendet till en konkurrensutsatt marknad. Kapitlet fokuserar på de förhandlingar som förs i fråga om hur postboxsystemet och postnummersystemet skall konfigureras och vilka egenskaper de bör ha för att den i kapitel 4 överenskomna situationsmodellen skall förverkligas. Vi kommer att få följa berättelsen om hur det som en gång uppfattades som en oupplöslig och oproblematisk del av Postverket ifrågasätts, splittras upp, omdefinieras och omkonfigureras. För att undvika att berättelsen blir alltför lång har jag valt att inte diskutera kontroverserna kring andra delar av det som kom att benämnas postal infrastruktur, dvs systemen för eftersändning, adressändring och obeställbara brev.

Under den tidsperiod som skildras i kapitlet ägde relativt drastiska förändringar rum beträffande antalet privata operatörer som etablerade verksamhet. I mars 1997 genomförde Posten en förändring av prissättningsstrukturen vilken innebar dels att normalportot för enstaka försändelser höj-

des från 3:80 till 5 kronor, dels att priset på lokalt eller regionalt inlämnade storsändningar sänktes. Under 1997 ökade antalet postoperatörer från tolv till ett sjuttital. Postens portoomläggning bedömdes vara en bidragande orsak till den kraftiga ökningen.

Sedan höjde Posten priserna drastiskt i mars -97, och då blev det plötsligt väldigt intressanta för de lokala operatörerna att börja etablera sig.¹⁸⁴

Majoriteten av de nystartade operatörerna bedrev sin verksamhet lokalt och åtog sig att samla in och distribuera post från företag, organisationer och myndigheter. Många privata operatörer erbjöd även distribution av enstaka försändelser och sålde därför även frimärken och satte upp egna brevlådor. En del av de privata operatörerna lyckades skaffa sig en större marknadsandel lokalt. Postens andel av den totala brevmarknaden översteg trots detta 95%. Av de privata operatörerna beräknades City Mails andel av marknaden vara cirka 3,5% varför övriga operatörers marknadsandel understeg 1,5%.

Från postkontorsinredning till postal infrastruktur och privat egendom

Detta avsnitt kommer att visa att många organisationer spenderade mycken möda på att reda ut vad en postbox är för något. Dessa ansträngningar kan ses som en kontrast till nationalencyklopedins koncisa beskrivning nedan.

postbox, låsbart förvaringsutrymme för post vilket mot avgift tillhandahålls på postkontor. Posten adresseras till postboxens nummer och avhämtas av kunden. Mot extra avgift ombesörjs som regel även utkörning av posten.¹⁸⁵

I Postlagsutredningen som föregick avregleringspropositionen uppmärksammades att postboxarna borde göras tillgängliga för de privata operatörerna.

För att konkurrensen skall bli så effektiv som möjligt bör det statliga postbolaget i framtiden låta konkurrerande operatörer få lämna boxadresserad post till postpersonal för insortering i boxar. Postbolaget bör ha rätt att ta betalt för denna service. Utredningen utgår från att dessa frågor kan lösas genom avtal mellan postbolaget och övriga postoperatörer.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Intervju med Eva Samantha, PTS 990222

¹⁸⁵ Nationalencyklopedin, 1994

¹⁸⁶ Kommunikationsdepartementet, SOU 1993:9, "Postlag. Betänkande av Postlagsutredningen," (Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993), s. 165-166

Vi kan här se början på att dessa artefakter inte längre enbart betraktades som viktiga för att ta emot och hårbärgera post utan också som något som betraktades som betydelsefullt för att få till stånd fungerande konkurrens. Även om postboxarnas betydelse uppmärksammades, reglerade inte postlagen villkoren för samutnyttjande. Dessa skulle Posten och de privata operatörerna komma överens om på egen hand. Riksdagen överlät således detta till marknadsaktörerna. Det skrevs heller inte in vare sig i postlagen eller i statens avtal med Posten att företaget var skyldigt att upplåta postboxsystemet till privata operatörer.

Det här öppnade upp för diskussioner angående vem som skulle få tillstånd att dela ut post till boxarna och vilka villkor som skulle gälla för detta. På hösten 1993, ett par månader innan riksdagen fattade beslut om att anta postlagen, slöt Postverket och City Mail ett nationellt avtal beträffande villkoren för City Mails tillgång till postboxsystemet. Det nationella avtalet stipulerade att City Mail skulle leverera sin boxadresserade post till aktuellt postkontor, varefter den sorterades in av Postens personal. Lokala avtal reglerade närmare rutinerna för hur och när överlämning av den boxadresserade posten skulle ske till de specifika boxanläggningarna. Avgiften för att Posten utförde denna insorteringstjänst skulle beräknas utifrån vad det skulle ha kostat City Mail att dela ut brevet till adressatens besöksadress.¹⁸⁷ Avgiften för att dela ut brev till Postens boxar skulle alltså sättas i relation till de kostnader som City Mail skulle ha åsamkats om breven delats ut enligt en annan gångordning. Detta beräkningssätt definierade boxsystemet som Postens egendom. Tidpunkten för när City Mail skulle få leverera sin post berodde på lokala omständigheter, men det beräknade värdet på denna leverans var inte lokalt utan sattes i relation till en kalkyl som baserades på vad det skulle kosta att distribuera brevet givet att postboxen inte utnyttjades.

¹⁸⁷ Avtal slutet mellan Posten och City Mail den 11 oktober 1993. Enligt ett senare dokument (KKV dnr 61/96) var den avgift Posten debiterade 1,55 kronor per försändelse.

En annan fråga, vem som egentligen ägde och vem som borde äga, postboxsystemet kom att vävas samman med frågan om villkoren för operatörernas tillgång till densamma. Det fanns också en osäkerhet om postboxarnas kapacitet, skulle de betraktas som infrastruktur för brevdistribution eller kanske som ett sätt att få till stånd fungerande konkurrens på brevmarknaden?

Kan postboxarna bestämma värdet på ett konkursdrabbat City Mail?

I slutet av 1995 begärdes City Mail i konkurs av dåvarande huvudägaren Posten.¹⁸⁸ City Mail drevs vidare av en konkursförvaltare. Denne vände sig till Post- och Telestyrelsen med en begäran om att tillsynsmyndigheten skulle medverka till att få till stånd konkurrensneutrala avtal i fråga om tillgången till bland annat postboxsystemet.¹⁸⁹ Enligt konkursförvaltaren hade frågan så stor ekonomisk betydelse att den kunde vara avgörande för möjligheten att få nya ägare att tillskjuta det belopp som erfordrades för att driva City Mails rörelse vidare. Konkursförvaltaren menade att omständigheterna, dvs avsaknad av såväl postlagstiftning som tillsynsmyndighet, när avtalet om den postala infrastrukturen ingicks 1993, hade varit till nackdel för City Mails förhandlingsposition. Detta hade medfört att de villkor som skrevs in i avtalet inte var konkurrensneutrala. För att öka möjligheterna att intressera nya ägare skulle det därför, bland annat, vara fördelaktigt om ett nytt avtal kunde tecknas med Posten.

PTS vände sig till Konkurrensverket i och med att den uppkomna situationen riskerade leda till en konkurrensbegränsning på brevmarknaden, dvs att City Mail försvann som konkurrent till Posten. PTS underströk att postboxsystemet var att betrakta som infrastruktur och därför borde villkoren för tillgång till denna vara likvärdig för alla operatörer.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Posten förvärvade City Mail tidigare under 1995 då företaget hade ekonomiska svårigheter. Förvärvet hade godkänts av Konkurrensverket och City Mail drevs vidare som ett separat bolag trots förändringen i ägarbilden.

¹⁸⁹ KKV dnr. 61/96, "Postens avgifter för insortering i postboxar".

¹⁹⁰ PTS, pm tillställt Konkurrensverket den 17 januari 1996

Den avgift som Posten skulle få debitera för insortering i box borde, enligt PTS inkludera de självkostnader, avskrivningar, den förräntning av kapital samt de underhålls- och utvecklingskostnader som kunde hänföras till verksamheten. Detta innebär att boxsystemets värde för andra operatörer skulle ställas i relation till Postens kostnader för att upplåta dem och inte i relation till den privata operatörens kostnader för alternativ distribution till besöksadress. PTS refererade även till en uppskattning som Posten gjort i oktober 1993 om att kostnaden för att sortera in box uppgick till 36 öre per försändelse.

Av PTS resonemang följer att boxarna visserligen borde betraktas som Postens egendom, men samtidigt definieras de mer med hänsyn till sina infrastrukturella egenskaper än i Postens tidigare beräkning.

Konkurrensverket vände sig till Posten som gick med på att debitera en avgift som kunde tillfredsställa alla parter. Priset, 50 öre, utgjorde ungefär 15% av gällande normalporto. Priset var emellertid endast temporärt eftersom Posten menade att det krävdes en grundlig utredning beträffande vilka villkor som skulle gälla för andra operatörers tillgång till vad som primärt betraktades som företagets infrastruktur. Posten förbehöll sig därför rätten att höja avgiften retroaktivt om utredningen skulle visa att avgiften borde vara högre än 50 öre. Konkurrensverket lät sig nöja med Postens besked och menade att det inte fanns anledning att pröva ärendet enligt konkurrenslagen.

Är postboxar en nödvändig facilitet?

I oktober 1997 blev postboxarna återigen en angelägenhet för Konkurrensverket i och med att Posten skickade in en ansökan om icke-ingripande besked avseende en ny avgiftsberäkning.¹⁹¹ De tidigare ansträngningarna att låsa fast boxarnas identitet och kapacitet hade uppenbarligen inte lyckats. I de tidigare ansträngningarna hade postboxarna å ena sidan framställts som Postens egendom och å andra sidan såsom en del av Sveriges postala infra-

¹⁹¹ KKV dnr 928/97, "Postens prissättning för andra postoperatörers tillgång till Postens postboxar"

struktur. Ibland hade dessa karaktäriseringar framställts som motstridiga, ibland som komplementära. Dessutom hade avgiften varierat som de privata operatörerna skulle betala Posten för att utföra tjänsten att sortera in boxadresserad post, liksom beräkningsgrunderna för hur avgiften skulle fastställas. Det hade också förekommit motstridiga ståndpunkter i fråga om vilka villkor som skulle gälla för när, var och hur boxarna skulle göras tillgängliga för att ta emot brev från de privata operatörerna.

Postens ansökan avsåg ett nytt förfarande för att beräkna den avgift som skulle debiteras för insortering av andra operatörers boxadresserade post. Posten önskade försäkra sig om att denna beräkningsgrund inte stred mot förbudet om missbruk av dominerande ställning. Kalkyleringsprincipen innebar bland annat att ett pristak skulle läggas på 70% av normalportot och att nya rutiner skulle tillämpas för hur de privata operatörerna skulle avlämna sin boxadresserade post. Det skulle komma att ta mer än ett år innan Konkurrensverket meddelade beslut i ärendet. Under den tid som ärendet fortlöpte lämnades många förslag på hur postboxarnas identitet och kapacitet borde låsas fast.¹⁹²

Under ärendets gång gavs begreppet nödvändig facilitet en större betydelse än vad som varit fallet i de tidigare diskussionerna. Faciliteter som enligt konkurrenslagen bedöms vara nödvändiga antas ha särskild betydelse för marknaders sätt att fungera. Om de inte görs tillgängliga är bedömningen att de kan förhindra fungerande konkurrens. Begreppet nödvändig facilitet har sitt ursprung i EUs och amerikansk konkurrenslagstiftning och används för att beteckna en facilitet som är svår att duplicera samtidigt som den betraktas som nödvändig för att den berörda verksamheten skall kunna bedrivas. Det företag som kontrollerar en nödvändig facilitet kan göra sig skyldigt till missbruk av dominerande ställning om andra företag nekas att använda faciliteten. Den Europeiska Kommissionens generaldirektoriat för konkurrens ger följande definition:

¹⁹² Ärendets dossier omfattar 36 dokument, bland annat skrivelser från Posten, City Mail och deras juridiska ombud, liksom interna skrivelser från tjänstemän på Konkurrensverket.

Essential facility: Facility or infrastructure which is necessary for reaching customers and/or enabling competitors to carry on their business. A facility is essential if its duplication is impossible or extremely difficult due to physical, geographical, legal or economic constraints. Take for example a national electricity power grid used by various electricity producers to reach the final consumers: Since it would not be viable for these producers to build their own distribution network, they depend on access to the existing infrastructure. Denying access to an essential facility may be considered an abuse of a dominant position by the entity controlling it, in particular where it prevents competition in a downstream market.¹⁹³

En frågeställning som restes i ärendet var således om postboxsystemet kunde karaktäriseras som nödvändig facilitet. Till denna frågeställning knöts frågan om Posten var tvunget att göra systemet tillgängligt för andra operatörer och i så fall på vilka villkor. Posten hävdade i en inlägga att en postbox inte kunde betraktas som nödvändig facilitet. Posten menade att det var fullt möjligt för andra operatörer att bedriva verksamhet utan att ha tillgång till postboxarna.¹⁹⁴ Orsaken var att de privata operatörerna i de allra flesta fall kunde dela ut boxadresserade försändelser till adressatens besöksadress istället. Det kunde, menade Posten, bara röra sig om en minoritet av mottagare, exempelvis kriminella, som vägrade ta emot försändelser till annat ställe än i postbox. För att tillgodose denna minoritets behov, menade Posten, kunde den privata operatören med lätthet upprätta egna postboxar, något som omöjligt kunde vara förenligt med prohibitiva kostnader. I de undantagsfall där en mottagare vägrade utdelning till såväl besöksadress som alternativ boxanläggning kunde den privata operatören tillmötesgå kundens önskemål genom att frankera försändelsen med Postens porto, lägga det på en brevlåda och på så vis låta det komma in i Postens egen distributionskedja. I Postens inlägga hävdades också att ”kunders preferenser och val aldrig gör en facilitet nödvändig, utan faciliteten är nödvändig oavsett kundernas preferenser.”¹⁹⁵

¹⁹³ definition enligt ordlista från European Commission's Directorate-General for Competition http://europa.eu.int/comm/competition/general_info/e_en.html#t69. Den officiella svenska översättningen av begreppet är nödvändig funktion, men i ärendet används den anglo-saxiskt inspirerade översättningen nödvändig facilitet.

¹⁹⁴ PM tillställt Konkurrensverket den 29 oktober 1997, KKV 928/97, aktbil. 5. "Postboxarna utgör ingen nödvändig facilitet."

¹⁹⁵ Konkurrensverket dnr 928/97, s. 8.

Av Postens resonemang följer att postboxarna i vart fall inte kan möjliggöra eller förhindra fungerande konkurrens på brevmarknaden och att kundernas preferenser inte skall beaktas när postboxarnas identitet skall låsas fast. Posten underströk också att det i en marknadsekonomi är önskvärt att konkurrenter inte får tillgång till varandras faciliteter:

Det förhållandet att innehavaren av en facilitet får en konkurrensfördel, innebär däremot inte i sig att han måste ge andra tillgång till denna. I en marknadsekonomi är det i själva verket önskvärt att konkurrenter inte får tillgång till varandras faciliteter, eftersom det utgör ett incitament för dem att hela tiden söka förbättra sina respektive faciliteter i syfte att uppnå en konkurrensfördel. Äganderätten är således helt grundläggande i en marknadsekonomi.¹⁹⁶

Sammanfattningsvis, Posten betraktade visserligen boxsystemet som en tillgång som gav företaget en konkurrensfördel, men hävdade att det definitivt inte föll in under begreppet nödvändig facilitet. En viktig implikation av denna slutsats var att Posten fritt borde få bestämma vilken avgift andra operatörer skulle betala för att få sin boxadresserade post insorterad i Postens boxar. Med andra ord, enligt Posten var detta en fråga som marknadskrafterna skulle lösa utan inblandning från myndighetshåll.

Konkurrensverket å sin sida, vidhöll att postboxarna var att betrakta som någonting utöver Postens egendom och att företaget därför inte kunde bestämma över dessa efter egna behov. Konkurrensverket slog fast att postboxsystemet var en nödvändig facilitet, varför de privata operatörerna skulle ha tillgång till det på samma villkor som Posten.

En ordning där konkurrerande postoperatörer inte får tillgång till Postens boxanläggningar på samma villkor som Posten, skulle i princip innebära att konkurrens omöjliggjordes.¹⁹⁷

Alltså, här betraktas *systemet* av postboxar som någonting vilket har kapaciteten att möjliggöra eller förhindra konkurrens, snarare än någonting som är ägnat att ge sin ägare en konkurrensfördel. Men, inte heller detta besked från Konkurrensverket stabiliserade postboxarnas identitet och kapacitet. Konkurrensverket gick visserligen emot Posten i fråga om boxsystemets status som nödvändig facilitet, men verkets utslag utgjorde samtidigt ett

¹⁹⁶ Konkurrensverket dnr 928/97, s. 6.

godkännande av Postens föreslagna princip om hur avgiften för insortering av andra operatörers försändelser skulle beräknas. Dessutom fanns det en osäkerhet ifråga om vad som egentligen var att betrakta som likvärdiga villkor i fråga om tillgång till boxarna och hur dessa villkor skulle bestämmas.

Postens ursprungliga begäran var att få ett icke-ingripande besked om att få tillämpa ett pristak på 100% av gällande normalporto för den avgift som debiterades de privata operatörerna. Under tiden som ärendet behandlades av Konkurrensverket inkom ett förslag från Posten om att pristaket skulle sänkas till 70%, dvs att ingen operatör skulle behöva betala ett pris som översteg 70% av gällande normalporto. Det ursprungliga pristaket om 100% förankrade priset vid vad det skulle ha kostat den andra operatören att frankera försändelsen med Postens porto och låta försändelsen hanteras helt och hållet av Posten. Alltså, med detta pristak var postboxsystemet inte att betrakta som en nödvändig facilitet. Postens argument för det 70%-iga pristaket var att företagets kostnad för att distribuera andra operatörers post skulle ligga till grund när avgiften beräknades.¹⁹⁷ Post- och Telestyrelsen som också var involverad i ärendet hade i en inlaga föreslagit att Postens egna kostnader för att hantera boxadresserad post skulle utgöra bas för beräkningen av den avgift som andra operatörer skulle erlägga.

Även principerna för var i Postens flöde som de privata operatörerna skulle lämna över sin boxadresserade post blev en het fråga. Posten ville ändra på då gällande principer. Istället för att erhålla de privata operatörernas boxadresserade post vid den terminal där Posten skiljde ut den postmängd som skulle delas ut vid gatuadress respektive till box, önskade Posten att de privata operatörerna skulle lämna sin post vid den anläggning där de fysiska boxarna fanns. De privata operatörerna ansåg att denna förändring var ofördelaktig, i och med att det skulle bli svårare att jämföra

¹⁹⁷ Konkurrensverket, dnr 928/97, s. 6.

¹⁹⁸ Konkurrensverket dnr 928/97. Avgiften skulle således baseras på Postens självkostnad för att hantera andra operatörers försändelser.

Postens kostnader för att hantera den egna posten och den post som de privata operatörerna lämnade över för insortering i box.

När Konkurrensverket lät meddela sitt beslut var det till förmån för de beräkningsprinciper som Posten föreslagit. Enligt Konkurrensverket skulle postboxanläggningarna betraktas som en nödvändig facilitet, men inte transporten av försändelser till anläggningarna. Konkurrensverket hade också funnit att det pristak som Posten föreslagit var fördelaktigt för de riktigt små operatörerna, eftersom avgiften de skulle betala Posten förmodligen understeg de kostnader som Posten hade för hanteringen. I utslaget betonade Konkurrensverket det ansvar som låg i att beräkna avgiften för tillgång till postboxarna.

Det är främst Posten som har att bedöma huruvida en prissättning som följer av ett visst kostnadsunderlag är i överensstämmelse med KL. Posten bör mot ovanstående bakgrund ha en hög grad av säkerhet vid kostnadskalkyleringen så att de kalkylerade kostnaderna aldrig överstiger de faktiska. Det finns annars stor risk för att det skulle kunna hävdas att Posten av åtminstone oaksamhet diskriminerar konkurrenterna till förmån för de egna aktiviteterna och därigenom bl.a. utsätter sig för risken att få betala konkurrensskadeavgift för överträdelse av förbudet i 19 §.¹⁹⁹

Postboxarna återvänder till riksdagen

1999 blev frågan om äganderätt och villkor beträffande tillgång till postboxarna återigen föremål för debatt i riksdagen. Detta föranleddes av att regeringen lade fram propositionen "Postal infrastruktur".²⁰⁰ Propositionen föregicks av en utredning från Post- och Telestyrelsen vilken bland annat uppmärksammade problematiken i fråga om konkurrensneutral tillgång till postboxsystemet.

Det är enligt utredningen särskilt viktigt att, i ett skede när konkurrensen fortfarande är i sin linda, försöka förhindra att tillgången till infrastrukturen används som ett konkurrensmedel. Samtidigt är det en förutsättning för att en väl fungerande postservice skall finnas tillgänglig för alla, att samtliga postoperatörer har tillgång till alla adresser, även boxadresser, och att samtliga boxinnehavare har rätt att få all sin post till den önskade adressen.²⁰¹

¹⁹⁹ Konkurrensverket dnr. 928/97, s. 8-9

²⁰⁰ Näringsdepartementet, regeringens proposition 1998/99:95, "Postal infrastruktur"

²⁰¹ Post- och Telestyrelsen, dnr. 97-17145/69. "Postal infrastruktur – postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering," s. 70-71.

Trots de ansträngningar som gjorts tidigare hade detta problem således inte fått en lösning som var tillfredsställande för de privata operatörerna. I riksdagsdebatten som behandlade propositionen och trafikutskottets betänkande hördes röster som betonade infrastrukturens (således även postboxsystemets) betydelse för att få till stånd fungerande konkurrens på brevmarknaden. Per-Richard Molén (m) var först ut i talarstolen:

Herr talman! Det vi nu skall diskutera en stund framöver är den postala infrastrukturen. Det är en mycket intressant fråga som rör alla människor i vårt land. Posten och den postala infrastrukturen är en fråga om konkurrens och konkurrensen har sina uppenbara välsignelser.²⁰²

Längre fram i debatten gav Mikael Johansson (mp) sin förklaring till varför konkurrensen ännu inte fungerade tillfredsställande på brevmarknaden:

Sedan avregleringen av postmarknaden har ett åttiotals nya företag etablerat sig på marknaden, varav de flesta är små enmansföretag. Resultatet är dock att de övriga operatörerna endast har 5% av marknaden. Posten har fortfarande 95%. En förklaring kan vara att tillgången till den postala infrastrukturen – postboxar, adressändringar, eftersändning av post och postnummersystemet – har varit på villkor som är långt ifrån konkurrensneutrala.²⁰³

I debattens sista anförande uttryckte Sven Bergström (c) följande syn på relationen mellan den postala infrastrukturen och fungerande konkurrens:

Den kritik som funnits är att Posten AB ansetts utnyttja den postala infrastrukturen som ett konkurrensmedel. Och det är naturligtvis så att för alla oss som ser poänger med väl fungerande marknader är rättvisa, likvärdiga villkor för olika parter av avgörande betydelse. Det är sådant som pris, kvalitet och funktion som skall vara avgörande för kundens val, inte tillgången till en infrastruktur präglad av det som en gång var en monopol-situation för det stora statliga företaget.²⁰⁴

Ciceron Susanna

Vi ser att olika aktanter översätter den translokala idén om marknaden som organisationsprincip på olika sätt med avseende på boxsystemets konfiguration. I termer av översättningsmodellen kan kontroversen analyseras enligt följande. City Mail försöker etablera konfigurationen som en läckra från den situationsmodell som skall realiseras. Något som motsägs av Posten. City Mail hävdar att Posten inte passerar genom den sedan tidigare överens-

²⁰² Riksdagens protokoll 1998/99:104, anförande 61, kammarbehandling av 1998/99:TU11

²⁰³ Riksdagens protokoll 1998/99:104, anförande 72, kammarbehandling av 1998/99:TU11

²⁰⁴ Riksdagens protokoll 1998/99:104, anförande 86, kammarbehandling av 1998/99:TU11

komna obligatoriska passerpunkten. Under översättningsprocessens gång erhåller den tidigare artefakten boxsystemet aktantstatus i förhållande till situationsmodellens realisering genom att det intresserar talesmän som mobiliserar frågeställningen till Konkurrentverket och riksdagen. Dessa talesmän representerar olika föreställningar om vilka egenskaper boxsystemet bör utrustas med och även med vilket aktör-nätverk det bör associeras. I översättningsprocesserna kan vi se att artefakter i form av exempelvis olika beräkningsprinciper, olika utdelningsförfaranden och begrepp inlånade från andra länders konkurrensrätt enrolleras. Vi har hört talesmän som i första hand försöker konstruera boxsystemet som att dess egenskaper är verktyg för att uppnå konkurrensneutrala villkor. Argumentet är att neutral och likvärdig tillgång till postboxarna är en nödvändig förutsättning för att brevmarknaden skall karaktäriseras av fungerande konkurrens. Dessa talesmän önskar se att boxarna skiljs från Postens organisation, dvs att detta aktör-nätverk skall splittras. Andra talesmän hävdar att om situationsmodellen skall kunna realiseras krävs att detta aktör-nätverk är intakt. Dessa talesmän hänvisar inte i första hand till marknaden som ideal för organisering utan till de samhälleliga intressen som måste tillvaratas.

En form av stabilisering blev ändå ett resultat av ovanstående kontrovers. Utgången av översättningsprocessen blev att ett tillägg i § 5 i postlagen reglerade att det framöver skulle vara varje postoperatörs skyldighet att se till att försändelser från annan operatör sorterades in i det egna företagets postboxar och att detta gjordes på rimliga och konkurrensneutrala villkor.

Postnummersystemets mångtydighet

Postnummersystemet blev i nästan än högre utsträckning än boxsystemet föremål för diskussioner åren efter avregleringen. De konkreta frågeställningarna var vem som skulle äga postnummersystemet och hur det skulle säkerställas att samtliga postoperatörer i god tid informerades om förändringar i systemet. Precis som i fallet med postboxarna var det många organisationer som spenderade mycken möda på att reda ut vad ett postnummer-system är.

Den svenska nationalencyklopedin ger följande beskrivning av vad ett postnummer är:

postnummer, en sifferkod som står för postutdelningsområde och anges på postförsändelse i anslutning till adressorten för att underlätta sortering och påskynda utdelning²⁰⁵

Postnummersystemet utvecklades och inrättades av Postverket i slutet av 1960-talet för att effektivisera postsortering och distributionen av postförsändelser. Efter hand har emellertid postnummersystemet kommit att få betydelse även utanför det postala området, till exempel för folkbokföringen. Postnummersystemets användningsområde har alltså ökat under senare år. Betydligt fler aktörer än postoperatörer är beroende av det för sin verksamhet och detta har medfört att mångtydigheten hos postnumret har ökat. Redan vid introduktionen 1968 blev postnummersystemet föremål för en del heta diskussioner. Det fanns de som betraktade dess introduktion som ett hot mot såväl yrkeskunnandet hos Postens personal som ett hot om utarmning av de svenska ortsnamnen. Detta sätt att betrakta postnummersystemet lever till viss del kvar. I en motion med anledning av regeringens proposition Statens ansvar på postområdet anförde Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Införandet av postnummer har medfört att många gamla traditionsrika ortnamn har försvunnit och därmed litet av känslan för hembygden, kommundelen eller lokalsamhället. Postnummer kan i dagens högteknologiska samhälle inte vara nödvändiga för att posten skall kunna sorteras rätt. Därför bör vi kunna få tillbaka våra gamla ortnamn i postsammanhang.²⁰⁶

Vid en första anblick består ett postnummer av en kombination av fem siffror. Fem siffror som rymmer hela Sverige. Landet är indelat i 86 postnummerområden.²⁰⁷ Landets 21 största orter, är så kallade tvåpositionsorter, dvs de kan identifieras med hjälp av postnumrets två första siffror; Stockholm med 10-19, Göteborg med 40, Malmö med 20. De allra minsta orterna är fempositionsorter, dvs de identifieras med samtliga siffror, medan något större orter med mellan 1500 och 20000 invånare är så kallade trepositionsorter. En postadress utgörs av en kombination av utdelningsadress och Orts-

²⁰⁵ Nationalencyklopedin, www.ne.se

²⁰⁶ Motion till riksdagen 1997/98:T802 (m)

adress. Utdelningsadressen spjälkas upp i gatunamn, box, väg, by eller liknande och ortsadressen i postnummer och postortsnamn.

Postnummerområden sammanfaller ofta, men inte alltid med kommungränser. Detta innebär att grannar inom ett och samma geografiska område oftast har likalydande postnummer och postort. När Huddinge Sjukhus, beläget i Huddinge kommun, bolagiserades fick sjukhuset en postadress som inte var rättvisande ur geografisk synvinkel, 141 86 STOCKHOLM. På motsvarande sätt har Karolinska sjukhuset postadress 171 76 STOCKHOLM trots att det geografiskt är beläget i Solna och utifrån en logik baserad på geografisk indelning borde ha SOLNA som postortsnamn. Det finns säkerligen olika anledningar till varför de båda sjukhusen valde att ha STOCKHOLM istället för HUDDINGE respektive SOLNA i sina adresser. En anledning kan vara att det efter bolagiserings- och konkurrensutsättningsreformerna inom svensk sjukvård för ett universitetssjukhus ansågs positivt att förknippas med Sveriges huvudstad och inte med en, åtminstone ur internationell synvinkel, anonym förort.

Lägger vi till landskoder och kombinerar postnumrets siffror och bokstäver på olika sätt kommer vi att kunna leta oss fram till nästan varenda bebodd plats på vår jord. Varenda brevinkast, brevlåda, postbox i riket har fått sig ett postnummer tillskrivet. Utan detta nummer är postboxen ur distributionssynvinkel inte vatten värd, den är en plåtlåda som kan användas till mycket, men inte till att stoppa in brev i med den precision som behövs för att korrekt adressat skall nås. Utifrån postboxarnas perspektiv var det därför kanske skönt att det var så många som engagerade sig i frågan om vem som skulle ha rätt att ändra i den femställiga sifferkombinationen. För det var många röster som engagerade sig, vissa högljutt, andra mer diskret, i denna fråga.

²⁰⁷ Uppgiften avser förhållanden 1997

Vem skall äga postnummersystemet?

Under cirka ett kvarts sekel ifrågasattes inte Postverkets rätt att bestämma över postnummersystemet. Postverket var ensamt om att utforma, utveckla och ändra systemet allteftersom det passade den egna organisationen. Det innebar att Postverket kunde strukturera och dimensionera sin utdelningsorganisation efter hur postnummersystemet utformades. Postverket bestämde vilka postnummer som skulle kopplas ihop med vilka gatuadresser och med vilka postboxar, och även när förändringar i dessa kopplingar skulle vidtas. Postnummersystemet betraktades således som en del av Postverket.

I samband med att brevmarknaden skulle ombildas diskuterades huruvida den nya marknadssituationen krävde att postnummersystemet skiljdes från Postverkets organisation. Regeringen ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl för att ändra på rådande förhållanden.

Från de synpunkter som finns att beakta i postsammanhang liksom av kostnadsskäl framstår det således som mest ändamålsenligt att ansvaret för postnummersystemet vid bolagiseringen av Postverket får övertas av det statliga postbolaget. Av hänsyn till övriga postbefordringsföretag och externa intressenter bör dock Posten AB vara skyldigt att informera tillsynsmyndigheten innan viktigare ändringar beträffande postnumren vidtas och offentliggöra dessa i god tid innan ändringarna genomförs.²⁰⁸

Denna skyldighet skrevs in i avtalet som tecknades mellan staten och Posten. Det visade sig emellertid snart att de privata operatörerna inte ansåg att Posten skötte informationsskyldigheten på ett godtagbart sätt.

Kvalitetsgruppen diskuterar

Ett av de fora i vilket postnummersystemet diskuterades var den så kallade Kvalitetsgruppen som skapats på initiativ av Post- och Telestyrelsen.²⁰⁹ I den ursprungliga Kvalitetsgruppen deltog representanter från Svensk Adressändring, Posten Brev, City Mail AB, SDR Gruppen AB, folkbokföringsenheten på Riksskatteverket och Post- och Telestyrelsen. Gruppens medlemmar utökades allteftersom nya operatörer etablerades. Till diskussionerna om Postens rutiner och hur villkoren för informationsspridning borde

²⁰⁸ Prop. 1993/94:38, rubrik 10.5

²⁰⁹ Detta avsnitt baseras på minnesanteckningarna från Kvalitetsgruppen som har erhållits från Lars Forslund, Post- och Telestyrelsen.

utformas, kopplades i gruppen en diskussion om huruvida det var riktigt att postnummersystemet kvarstod i Postens ägo. Gruppens uppfattning var visserligen att det inte fanns tillräckliga skäl för att föra över postnummersystemet till någon annan organisation. Men, däremot ansåg man att det fanns anledning för Posten att strama upp rutinerna kring informations-spridning om vidtagna förändringar i systemet. Håkan Ohlsson från City Mail menade att:

Posten utnyttjar inte förändringar i postnummersystemet som ett konkurrensmedel, utan för att effektivisera den egna distributionen. Det finns därför ingen anledning för övriga operatörer att ha någon form av "veterätt" när det gäller förändringar i systemet. Däremot bör man diskutera ett "moratorium", under vilket systemet hålls intakt, så att operatörerna hinner göra de anpassningar som föranleds av redan gjorda ändringar i systemet.²¹⁰

Postens förslag för att komma tillrätta med problemet var att upprätta en sändlista över de intressenter som var i behov av kontinuerlig information om förändringar i postnummersystemet. Förslaget innebar också att preliminär information om förändringar skulle sändas ut sex månader innan ikraftträdandet och slutgiltig information senast en månad i förväg. De privata operatörerna godtog förslaget. City Mails representant ansåg att det skulle vara värdefullt att få information även om mer långsiktiga förändringar, exempelvis förändringar som Posten planerade att genomföra på 3-5 års sikt.

Fortsatt osäkerhet kring postnummersystemets kapacitet

Två år efter diskussionen i Kvalitetsgruppen upplevdes Postens informationsspridning i fråga om förändringar i postnummersystemet fortfarande som ett problem. Problemet var att övriga intressenter inte ansåg sig erhålla information om förändringar i tillräckligt god tid för att kunna vidta nödvändiga förändringar i den egna verksamheten. I departementspromemorian "Statens ansvar på betaltjänstområdet" som presenterades i september 1997 konstaterades att:

Frivilliga överenskommelser mellan parterna har inte visat sig vara en framkomlig väg för att få till stånd ett önskvärt samutnyttjande av infrastrukturen, bland annat då den dominerande aktören på postmarknaden

²¹⁰ Minnesanteckningar från Kvalitetsgruppens möte 950111

tillika driftansvarig för infrastrukturen inte har något incitament att förhandla om samutnyttjandeavtal.²¹¹

I oktober 1997 gav regeringen i uppdrag till Post- och Telestyrelsen att redovisa förslag om hur bland annat postnummersystemet skulle förvaltas i framtiden.²¹² Drygt ett halvår senare presenterade PTS rapporten "Postal infrastruktur".²¹³ I arbetet med utredningen hade PTS hämtat in åsikter från berörda intressenter, bland annat postoperatörer, Riksskatteverket, Lantmäteriverket, Svenska Kommunförbundet och Riksrevisionsverket. Samtliga remissinstanser, förutom Posten, var av åsikten att det krävdes en förändring i den nuvarande ordningen beträffande postnummersystemet. För att undvika risken av skadlig inverkan på konkurrensen föreslog PTS att postnummersystemet skulle föras över till en neutral myndighet.

Det är utredningens uppfattning att det för utvecklingen av postmarknaden vore värdefullt med en neutral styrning av systemet vilken klart utvisar att postnummersystemet utgör infrastruktur på postmarknaden och att det därmed i och för sig måste användas för att styra produktionen av postbefordringstjänster, men att detta inte beror på att Posten utvecklat systemet för sin produktion utan på att samhället faktiskt använder sig av adresser med postnummer i sin adressering av försändelser.²¹⁴

Frågan var vilken myndighet som var bäst lämpad för uppgiften att förvalta och genomföra förändringar i systemet. De alternativ som diskuterades var PTS, Lantmäteriverket och Riksskatteverket. Anledningen till att de två senare kom ifråga var postnummersystemets funktion i förhållande till folkbokföring och rikets administrativa styrning. RSV och Lantmäteriverket föreslog att postnummersystemets prägel mer skulle inriktas mot denna funktion, något som PTS motsatte sig.

I rapporten till regeringen lämnade PTS två förslag. Huvudförslaget innebar att PTS skulle ta över ansvaret för såväl beslutanderätt som handhavande och skötsel av postnummersystemet. Det alternativa förslaget inne-

²¹¹ Kommunikationsdepartementet, Ds. 1997:58, "Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet," (Stockholm: Fritzes, 1997), s. 123-124.

²¹² K97/4065/1, regeringsbeslut 1997-10-23

²¹³ Post- och Telestyrelsen, 1998, Dnr. 97-17145/69. "Postal infrastruktur – postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering".

²¹⁴ Post- och Telestyrelsen, 1998, Dnr. 97-17145/69. "Postal infrastruktur – postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering," s. 36

bar att en ansvarsfördelning skulle göras mellan PTS och Posten. Rätten att besluta om förändringar i systemet skulle i så fall föras över till PTS, medan det praktiska handhavandet skulle ligga kvar hos Posten. Båda förslagen skulle medföra att en reglering av postnummersystemet infördes i postlagen.

I sitt remissvar till utredningen motsatte sig Posten båda förslagen med hänvisning till att postnummersystemet var företagets egendom. Om postnummersystemet trots detta skulle skiljas från Posten, krävde företaget att erhålla ersättning för detta. Posten hävdade även att en nyordning troligen skulle få till följd att företaget fick svårt att upprätthålla de samhällspolitiska målen som det ålagts via avtalet med staten. Om riksdagen skulle fatta beslut om att flytta över postnummersystemet till annan regi skulle det också få till följd att Posten införde ett alternativt produktionssystem som var oberoende av postnummersystemet. Dagens postnummersystem utgjorde, enligt Postens remissvar till utredningen, inte bara basen för företagets val av produktionsprocesser och sorteringsmaskiner. Det var också Posten som under åren hade bekostat investeringar och utvecklat postnummersystemet för att kunna upprätthålla såväl hög servicekvalitet som hög effektivitet. Systemet skulle därför i första hand betraktas som en del av Postens produktionssystem, och inte som en allmän infrastrukturell tillgång på post- och informationsmarknaden. Om andra intressen än postala skulle få påverka systemets utformning, kunde detta leda till att andelen maskinsorterad post sjönk. Detta skulle föra med sig negativa konsekvenser såsom kostnadsökningar och kvalitetsförsämringar. Posten motiverade sin ståndpunkt bland annat med hänvisning till det bolagiseringsavtal som slutits med staten. Enligt detta hade hela Postverkets inkråm, dvs även postnummersystemet, överlåtits på det nybildade bolaget.²¹⁵ Posten hävdade också att dess rätt till postnummersystemet troligtvis var skyddat genom lagen om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk.

²¹⁵ Post- och Telestyrelsen, 1998, Dnr. 97-17145/69. "Postal infrastruktur – postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering".

PTS föreslog i utredningen att postlagen skulle revideras på några punkter. Ett förslag var att 3 § skulle kompletteras med en definition av vilka system som inkluderades i den postala infrastrukturen. Paragrafen skulle också kompletteras med en definition av vad som avsågs med postnummersystemet och vilka former som skulle tillgodoses när ändringar i detta vidtogs. Ett andra förslag var att 16 § skulle kompletteras med ett klaggörande om att eventuella tvister angående tillgänglighet till den postala infrastrukturen skulle handläggas av PTS. Ett tredje förslag var att 7 § skulle kompletteras med ett tillägg om att den postoperatör som av regeringen utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten även skulle svara för handhavande och skötsel av postnummersystemet. Detta förslag till ändring skulle inte bli aktuellt om postnummersystemets handhavande och skötsel överfördes till en neutral myndighet.

Äntligen stabilisering av postnummersystemets kapacitet?

I februari 1999 lade regeringen fram propositionen "Postal infrastruktur".²¹⁶ Trafikutskottet presenterade sitt betänkande i maj och i juni debatterades förslagen i riksdagen.²¹⁷ Av vad som förts fram i propositionen, betänkandet och i riksdagsdebatten framgår att det fortfarande var oklart vilken roll postnummersystemet skulle spela i marknadsombildningen. I propositionen avstyrktes PTS förslag om att flytta över förvaltningen och skötseln av postnummersystemet till PTS. Regeringen föreslog istället att den tillståndshavare som var utsedd att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten också skulle tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Med tanke på att det endast var Posten som kunde komma i fråga för ett sådant avtal, innebar detta förslag i praktiken inte någon förändring av gällande förhållanden. I princip innebar dock förslaget en förändring eftersom det tydliggjorde att regeringen önskade någon form av formell separation av postnummersystemet från Postens organisation. Regeringen motiverade sitt förslag med att så länge som alla postoperatörer hade tillgång till systemet

²¹⁶ Näringsdepartementet, regeringens proposition 1998/99:95, "Postal infrastruktur"

på lika villkor var det inte av avgörande betydelse vilken organisation som hade det formella ansvaret för handhavande och skötsel av systemet. Regeringen hävdade också att en överflyttning till myndighetsregi inte bara skulle medföra onödiga kostnader. Det skulle också kunna få till följd att den kunskap som fanns inom Posten beträffande postnummersystemet skulle gå förlorad.

Regeringen var emellertid överens med PTS om att myndigheten borde få ett ökat inflytande över de förändringar som Posten vidtog i systemet. Propositionen innehöll därför ett förslag om att i postlagen lägga till att myndighetens godkännande krävdes innan ändringar, som inte endast berörde enstaka postadressater, vidtogs. Dessutom föreslogs ett tillägg om att myndigheten innan förändringarna genomfördes skulle ha kommunicerat med andra postoperatörer, med myndigheter ansvariga för folkbokföring samt med de kommuner som skulle komma att beröras av ändringen. Propositionen innehöll även förslag om att det skulle skrivas in i postlagen att ändringar i systemet fick genomföras tidigast sex månader efter det att tillsynsmyndigheten givit sitt godkännande. Med andra ord föreslogs att det som Posten tidigare lovat i Kvalitetsgruppen nu skulle skrivas in i postlagen.

I likhet med PTS förordade regeringen i propositionen att en definition av postnummersystemet skulle skrivas in i postlagen:

Med postnummersystemet avses i lagen ett system av sifferserier som för postbefordringsändamål används för att dela in landet i postnummerområden. Postnummersystemet skall vara utformat så att det möjliggör en effektiv sortering och befordran av försändelser till hela landet.²¹⁷

Trafikutskottets majoritet ställde sig bakom regeringens proposition i de delar som berörde postnummersystemet. I sin kritik sällade sig minoriteten till de förslag som förespråkats av PTS. I en motion med anledning av propositionen skrev moderata riksdagsledamöter att:

Det är förvånande att regeringen nonchalerar de övriga aktörernas legitima rätt att på ett konkurrensneutralt sätt få tillgång till systemet. ... Posten Sverige AB har [också] utifrån sina egna intressen ensidigt be-

²¹⁷ 1998/99:TU11; protokoll 1998/99:104

²¹⁸ Näringsdepartementet, regeringens proposition 1998/99:95, "Postal infrastruktur"

slutat om ändringar i systemet och även brustit i fråga om information om ändringar till de företag som är Posten AB:s konkurrenter.²¹⁹

I den därpå följande riksdagsdebatten om hur den postala infrastrukturen skulle regleras hävdade Tuve Skånberg (kd) att:

När det gäller de likvärdiga villkoren är postnummersystemet det första som behövs för att det skall bli konkurrensneutralt.²²⁰

Per-Richard Molén (m) uttryckte sin besvikelse över centerns agerande i frågan:

Postnumren är väldigt viktiga för att andra aktörer skall kunna komma in och verka på Postens område. Under behandlingen i utskottet har denna fråga varit föremål för diskussion. Det är med mycket stor besvikelse jag registrerar att man från Centerpartiets sida mera går på de socialdemokratiska monopolisternas linje att inte gå alla remissinstanser och moderater, kristdemokrater, miljöpartister och folkpartister till mötes. Hade Centern när det gäller postnumren ställt upp på den tanke som nu nämnda partier har hade vi haft majoritet för vårt förslag i riksdagen. Jag måste säga att det är en besvikelse som jag har all anledning att registrera.²²¹

Sven Bergström (c) å sin sida menade att det egentligen rådde ganska stor samstämmighet om hur den postala infrastrukturen borde regleras:

Trots flera reservationer och en debatt som ger intryck av stora motsättningar tycker jag att det är viktigt att slå fast att det faktiskt finns en betydande enighet i trafikutskottet och, hoppas jag, i denna kammare om de beslut som vi nu är på väg att fatta med anledning av propositionen om postal infrastruktur. De beslut vi nu tar är ett betydande steg mot att skapa rimligare och rättvisare villkor för de alltför många aktörer som är verksamma inom området och som länge ansetts betraktade som småhandlare bredvid stora starka Posten.²²²

Efter avslutad debatt gick de 309 riksdagsledamöter som var närvarande i kammaren till votering. Av dessa ansåg drygt 55% att regleringen av postnummersystemet i framtiden skulle ske i enlighet med vad regeringen och utskottet föreslagit. I postlagen infördes således en definition av postnummersystemet och Post- och Telestyrelsens inflytande över förändringar i det förstärktes.

²¹⁹ Motion till riksdagen 1998/99:T14 (m) med anledning av prop. 1998/99:95

²²⁰ Riksdagens protokoll 104, anförande 67, kammarbehandling av 1998/99:TU11

²²¹ Riksdagens protokoll 104, anförande 61, kammarbehandling av 1998/99:TU11

²²² Riksdagens protokoll 104, anförande 68, kammarbehandling av 1998/99:TU11

Ciceron Susanna

I avsnittet om kontroverserna kring postnummersystemets konfiguration ser vi att olika aktanter översätter den translokala idén om marknaden som organisationsprincip på olika sätt även med avseende på denna artefakts egenskaper. I termer av översättningsmodellen kan kontroversen analyseras enligt följande. Försök görs att etablera konfigurationen som en läcka från den situationsmodell som skall realiseras, dvs att konfigurationen innebär att konkurrensneutrala villkor inte föreligger. Något som motsägs av Posten.

Bristerna i Postens informationsspridning översätts alltså till ett problem med avseende på att få till stånd konkurrensneutrala förhållanden på marknaden. Postnummersystemet blev föremål för en översättningsprocess som förflyttade det från breven och operatörernas produktionssystem till andra arenor. Dvs från utbytespraktik till normeringspraktik. Det hamnade i riksdagens kammare, i utredningar och hos Post- och Telestyrelsen. Under processens gång tilldelas postnummersystemet olika kapaciteter. Å ena sidan betraktas det som medel för att uppnå konkurrensneutralitet, å andra sidan betraktas det som medel för att tillgodose de samhällspolitiska målen, å tredje sidan betraktas det som medel för rikets administrativa styrning. Ansträngningar gjordes också för att associera systemet till olika aktör-nätverk, som här symboliseras med PTS, Posten, respektive Lantmäteriverket. Vilket aktör-nätverk det ansågs lämpligt att postnummersystemet associerades till var avhängigt vilken kapacitet det tillskrevs. Genom översättningsprocessen erhåller postnummersystemet i likhet med boxsystemet aktantstatus med avseende på ombildningen av postväsendet.

Vi har nu följt berättelsen om hur delar av den postala infrastrukturens kapacitet och identitet blir ifrågasatt när ombildningen av det svenska postväsendet skall realiseras. Vi har sett att Konkurrensverket och konkurrenslagen enrolleras i ansträngningarna att ombilda postväsendet. Anledningen till att kontroverserna uppstår kan tolkas som att experimentet inte utrustades på ett tillfredsställande sätt, exempelvis vad gällde regleringens utformning. I och med de ansträngningar som beskrivits i kapitlet revideras vissa av förutsättningarna för marknadsombildningens fortsatta realisering.

Mångtydigheten i infrastrukturens identitet och kapacitet handlar bland annat om med vilket aktör-nätverk det skall associeras med i framtiden. Förhandlingarna om detta föranleds av att det finns olika föreställningar om hur infrastrukturen bör konstrueras när de translokala idéerna om en ny organiseringsprincip för postväsendet översätts.

Genom att följa översättningsprocessen har vi kunnat se hur ansträngningar och förhandlingar har förts vad gäller de olika aktanternas handlingsutrymme och möjligheter till interaktion. För infrastrukturens del blev denna del av marknadsombildningen en "skumpig resa". Resan började med en lugn och stabil tillvaro, där infrastrukturen betraktades som en självklar del av Postverket. Den slutar med att infrastrukturen har förflyttats till riksdagen där den via engagerade talesmän får sin kapacitet och identitet stabiliserad genom lagstiftning. Bestämmanderätten över infrastrukturen har, om än inte fullständigt, flyttats utanför Posten, dvs det tidigare aktör-nätverket har luckrats upp. Även genom postnummersystemets förgreningar in i andra praktiker har Posten de facto förlorat kontrollen över systemet.

Infrastrukturens kapacitet är inte längre enbart ett redskap för brevdistribution inom landet. Den har också gjorts delaktig i ansträngningarna för att ombilda postväsendet. För Postens del innebär stabiliseringen att dess handlingsfrihet har beskrivits vad gäller möjligheten att med postnummersystemet som bas genomföra förändringar i den egna produktionsprocessen.

I nästa kapitel skall vi följa kontroverserna kring Postens prissättnings-system och vad dessa, ur ett regleringsperspektiv, fick för konsekvenser för marknadsombildningens realisering.

Kapitel 6

Kontroverser kring prissättningssystem

I det här kapitlet förflyttar vi oss tillsammans med Postens prislistor till rättsväsendet. Parallellt med kontroverserna om den postala infrastrukturen pågick konkurrensrättsliga ärenden gällande Postens prissättning. Istället för att frotera oss med postboxar och postnummer får vi nu bekanta oss med bland annat olika prislistor, marknadsbegrepp och kalkyleringsprinciper och se hur dessa enrolleras i ansträngningarna att översätta den translokala idén om marknad som organisationsform till reglering av postväsendets praktik. Det är i synnerhet tre prislistor som är aktuella; den så kallade Stockholmslistan, den så kallade 2-zonsprislistan och den så kallade 4-zonsprislistan.²²³

Postens prissättningssystem blir ärende hos Konkurrentverket

I början av 1995 började Posten tillämpa geografiskt differentierad prissättning. Prissättningssystemet innebar att priser för stora sändningar, över 1000 försändelser, blev väsentligt lägre till Stockholms innerstad än priset för sändningar till övriga orter i Sverige. De postnummerområden som prissättningen avsåg, överensstämde med de områden där City Mail var etablerat. För användningen av denna så kallade "Stockholmsprislista" hade Posten erhållit ett icke-ingripande besked från Konkurrentverket.²²⁴

Enligt Konkurrentverkets mening kan det ses som en nödvändighet för Posten att kunna möta konkurrensen i Stockholmsområdet med lägre pri-

²²³ Dessa prislistor byggde på att rabatter skulle ges med en geografisk indelning av landet som grund. Den så kallade 4-zonsprislistan avsåg rabatter för utdelning av stora sändningar post till 19 orter i landet. Dessa orter var indelade i tre zoner. Den högsta rabatten skulle ges i zon 1, dvs i Storstockholm, Göteborg, Malmö-Lund och Uppsala. Den så kallade 2-zonsprislistan skiljde sig från 4-zonsprislistan genom att den rabatt som tidigare enbart erbjöds i zon 1, nu skulle erbjudas för utdelning i samtliga 19 orter.

²²⁴ En part kunde vid denna tid ansöka hos Konkurrentverket att få en viss åtgärd bedömd som enligt KKV icke i strid med konkurrenslagen. Genom lagändring 1/7 2004 togs denna möjlighet bort.

ser utan att man för den skull är tvungen att sänka priserna för distributionen i hela landet.²²⁵

I juni 1996 ansökte Posten om ett icke-ingripande besked för en utökning av de postnummerområden till vilket ett lägre pris skulle erbjudas så att även områdena 13-15 och 17-19 i Storstockholm inkluderades.²²⁶ I samband med den geografiska utvidgningen planerade Posten även att sänka kravet på den volym, från minst 1000 försändelser till minst 500, som kunderna skulle lämna in vid ett och samma tillfälle, för att erhålla det lägre priset. Posten motiverade den geografiska prisdifferentieringen med att den avsåg områden där kostnaderna för sortering och utdelning var lägre än i andra områden till följd av en stor och geografiskt koncentrerad befolkning. Enligt Postens beräkningar, skulle dessa faktorer leda till lägre produktionskostnader.

City Mail och SDR bereddes av Konkurrensverket tillfälle att yttra sig i ärendet.²²⁷ City Mail bemötte Postens beräkningar med egna beräkningar som visade att sådana kostnadsskillnader inte förelåg.²²⁸ En tjänsteman på Post- och Telestyrelsen håller med:

Och storstaden har ju visat sig är dyr att dela ut i, man tror att folk bor tätt och det är väldigt enkelt, men det finns, det är ju trafikproblem, det är stor omflyttning, det är portkoder, det är mycket sånt här försvårande i storstäderna. Jag menar inom storstäderna finns det också glesa områden, så det var ju inte så enkelt att säga att det är billigare i storstäderna än på landet, för det gick ju inte riktigt att visa. Men det där har diskuterats mycket, och det hör man ju ofta ute i Europa fortfarande, just det där att man tror på något sätt automatiskt, att det är billigare i storstäderna och dyrt på landet - men det är inte alltid så.²²⁹

Postens ansökan följdes av att City Mail dels anmälde Posten till Konkurrensverket för missbruk av dominerande ställning, dels hemställde om att Posten skulle förbjudas att använda de differentierade prislistorna.²³⁰ Postens planer på att utöka den differentierade prissättningen sammanföll i tiden med att City Mail planerade att utöka sin verksamhet till Göteborg och Malmö. City Mail befarade att företagets expansionsplaner skulle äventyras

²²⁵ Konkurrensverket, dnr. 479/93, beslut 19941102

²²⁶ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 1 och 2.

²²⁷ Konkurrensverket, dnr 601/96, aktbil. 4 och 5.

²²⁸ Konkurrensverket dnr. 601/96, aktbil. 11

²²⁹ Intervju med Eva Samantha, PTS 990222

²³⁰ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 7

om Posten tilläts använda sin marknadspekt och hävdade att Posten selektiva prissättning syftade till att konkurrera ut City Mail.

Vilken är den relevanta marknaden?

Ett väsentligt kriterium för huruvida Postens principer för prissättning skulle bedömas som missbruk av dominerande ställning (enligt konkurrenslagens 19§) eller ej, var vad som bedömdes som relevant marknad.²³¹ Postens bedömning i fråga om hur relevant marknad skulle avgränsas gick på tvärs mot City Mails och Konkurrensverkets. Detta gällde såväl den geografiska avgränsningen som den produktmässiga. Båda sidor hävdade att det var konkurrensförhållandena som skulle avgöra hur den relevanta marknaden avgränsades, men de gjorde olika bedömningar av hur dessa förhållanden såg ut. Båda sidor argumenterade för sina ståndpunkter genom att referera till EU kommissionen och EG-domstolen.

Relevant geografisk marknad

Posten hävdade, framför allt med hänvisning till att City Mail bedrev verksamhet inom vissa geografiska områden men inte andra, att Sverige borde delas in i flera relevanta geografiska marknader. Mot detta stod City Mails och Konkurrensverkets bedömning att riket i sin helhet skulle utgöra relevant geografisk marknad. City Mail och Konkurrensverket grundade sin bedömning på att det var oväsentligt var i landet City Mail var etablerat eftersom de objektiva konkurrensförutsättningarna kunde betraktas som i tillräckligt hög grad homogena. Inte heller fanns, enligt City Mails bedömning, något skäl att för begränsa den geografiska marknaden med hänvisning till faktorer i form av rättsliga eller faktiska hinder, såsom till exempel höga transportkostnader.²³² City Mail hävdade vidare att Postens argument om att kostnaderna för utdelning i storstadsregioner skulle vara högre än för

²³¹ Enligt konkurrenslagens bestämmelser är det förbjudet att missbruka en dominerande marknadsställning. Detta kan exempelvis vara att erbjuda olika villkor för likvärdiga tjänster till olika handelspartners eller genom att förfara på sådant sätt att det försvårar för företagens potentiella eller faktiska konkurrenter att agera på marknaden.

²³² Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 7

utdelning i landsorten var felaktigt. Därmed, menade City Mail kunde Postens argument inte användas för att motivera en uppdelning av riket i olika geografiska marknader.

Parterna refererade till EU-kommissionens utkast till meddelande om tillämpning av konkurrensregler på postmarknaden. City Mail tog fasta på att det i utkastet var angivet att existensen av monopollagstiftning innebar att varje lands territorium var att betrakta som en geografiskt avgränsad marknad. Mot detta anförde Posten att andra kriterier måste användas i och med att monopollagstiftningen inte längre existerade på den svenska postmarknaden.²³³

Relevant produktmarknad

Posten hävdade att det fanns två relevanta produktmarknader, även om tjänsten som tillhandahölls på dessa var densamma. I sin bedömning utgick Posten från att det var konkurrensförhållandena som skulle fälla avgörandet. Om konkurrensförhållandena bedömdes som likartade innebar det, enligt Posten, att det endast fanns en relevant produktmarknad. Gick det däremot att påvisa att konkurrensförhållandena skilde sig åt, skulle bedömningen vara att det fanns två relevanta produktmarknader. Enligt Posten skulle kriteriet för avgränsning av produktmarknad sålunda vara om City Mail bedrev verksamhet eller inte eftersom detta påverkade konkurrensförhållandena på marknaden. Posten argumenterade för att distribution till storstadsområden, där City Mail var verksamt, inte kunde bedömas vara utbytbart mot distribution till övriga landet. Det borde därför, hävdade Posten, vara City Mails verksamhetsområde som avgjorde hur relevant marknad avgränsades. Posten menade att postoperatörer, i likhet med flygbolag, erbjuder sina kunder linjelagd verksamhet men att ett kundperspektiv inte kunde användas vid definition av marknaden eftersom detta skulle innebära att det fanns ett oändligt antal relevanta produktmarknader. För att det skulle vara praktiskt

²³³ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 37

möjligt att avgränsa produktmarknaden måste därför en hopklungning göras av olika distributionstjänster.

Postens ombud lämnade under ärendets gång in ett förtydligande i vilken avgränsningen av produktmarknaden motiverades ytterligare.²³⁴ Ombudet refererade dels till EG-domstolens praxis, dels till EU-kommissionens utkast till meddelande om konkurrensreglernas tillämpning inom postsektorn. I dessa dokument slås fast att postförsändelser omfattar flera olika produktmarknader: marknaden för insamling respektive sortering av post, marknaden för transport av post samt marknaden för utdelning av post. Dokumenten slår också fast, enligt ombudet, att det är produkternas objektiva iakttagbara egenskaper, konkurrensintensitet och struktur på utbud och efterfrågan som skall beaktas vid avgränsning av relevant produktmarknad. Posten exemplifierade med ett domslut från EG-domstolen. I det så kallade Michelinfallet ansåg EG-domstolen att det fanns två relevanta produktmarknader för en produkt vars objektiva iakttagbara egenskaper var desamma.²³⁵ Konkret avsåg fallet försäljning av bildäck med objektiva iakttagbara lika egenskaper. Domstolen hade i fallet gjort bedömningen att det dels fanns en relevant produktmarknad för försäljning av dessa bildäck till bilindustrin för montering av fabriksnya bilar, dels fanns en relevant produktmarknad för försäljning av ersättningsdäck för de utslitna originaldäcken.

I sitt yttrande menade City Mail att produktmarknaden skulle avgränsas på vedertaget sätt, dvs genom att undersöka utbytbarheten med hänsyn bland annat till produkttegenskaper, pris, användning, köparnas uppfattning och faktiska substitutionsmöjligheter.²³⁶ City Mail resonerade sig fram till att det var befordran av industriell post som var den relevanta produktmarknad i det föreliggande ärendet och att det därför var naturligt att beakta postlagens definition av postförsändelser som utgångspunkt för produktmarknadsavgränsningen. Med hänvisning till kommissionens utkast

²³⁴ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 34

²³⁵ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 37 avser mål 322/81 Michelin v. Commission [1983] ECR 3461, 3507

²³⁶ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 7

till meddelande om tillämpning av konkurrensbestämmelserna inom postsektorn hävdade City Mail därför att marknaden för industriell post skulle kunna delas upp i ett antal delmarknader; insamling, transport, utdelning och eventuellt sortering. Men i och med att Posten var verksamt på samtliga dessa marknader skulle, enligt City Mail, en sådan indelning sakna betydelse för bedömningen av avgränsningen av den relevanta produktmarknaden. Enligt City Mails bedömning var sålunda den relevanta produktmarknaden för industriell post nationell, varför ingen avgränsning i flera produktmarknader skulle göras.

Missbruk eller inte?

Parterna var alltså oeniga om hur den relevanta marknaden skulle avgränsas. Däremot var de eniga om att, oavsett avgränsning, så hade Posten till följd av sin otvetydigt stora marknadsandel, en dominerande ställning på marknaden. För att avgöra om Konkurrensverket skulle lämna besked om icke-ingripande var det därför nödvändigt att bedöma om Postens prissättning innebar att företaget missbrukade denna dominerande ställning. Det är därför dags att se hur parterna resonerade i denna fråga.

Postens ombud argumenterade för att den differentierade prissättningen inte kunde betraktas som missbruk av dominerande ställning.²³⁷ Att tillämpa differentierad prissättning var tvärtom fråga om ett agerande som var förenligt med normala affärsmetoder. Detta motiverade ombudet genom att hänvisa till EGs konkurrensregler och till tidigare konkurrensrättsliga mål som avgjorts i EG-domstolen. Den normala affärsmetoden för Posten måste vara att bemöta konkurrensen från City Mail genom att sänka prisnivån i de storstadsområden där City Mail var verksamt, eller hade planer på att expandera till. En onormal affärsmetod skulle vara att *inte* bemöta konkurrensen från City Mail utan ligga kvar med en oförändrad prisnivå i hela landet. Likaledes skulle det enligt ombudet vara en onormal affärsmetod att bemöta konkurrensen genom att sänka prisnivån i hela landet. De

²³⁷ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktnö. 34

ekonomiska konsekvenserna för Posten av att tillämpa sådana onormala affärsmetoder skulle, enligt företagets ombud, bli ett intäktsbortfall i storleksordningen mellan en och ett par miljarder kronor. Postens ombud anförde vidare att:

Det framstår ibland som att olika intressenter inte tror att det har någon betydelse för Postens verksamhet om man tillåts konkurrera eller inte.²³⁸

Enligt Posten tycktes det som om dessa intressenter ansåg att nyetablerade företag skulle få agera i någon form av skyddsområde och fritt kunna expandera några år innan de utsattes för normal konkurrens. Posten hävdade att en sådan inställning stod i strid med det allmännas intentioner som de formulerats i prop. 1995/96:218.²³⁹

Under de senaste åren har en debatt uppstått angående Postens agerande på postmarknaden. Det har i olika sammanhang framförts att bolaget inte borde bemöta konkurrensen fullt ut på bl.a. brevmarknaden. Bolaget borde i enlighet med detta resonemang t.ex. inte ha utnyttjat möjligheten att genom prissättningen bemöta konkurrensen från de brevoperatörer som agerat framför allt i Stockholmsområdet. De flesta tjänster bolaget erbjuder utvecklas på en konkurrensutsatt marknad. För att kunna uppfylla ägarens krav är det därför enligt regeringens uppfattning nödvändigt att bolaget har möjlighet att utveckla och anpassa sitt tjänsteutbud och sina priser till kundernas efterfrågan.²⁴⁰

Posten hävdade, via sitt ombud, att om företaget inte tillåts prisdifferentiera skulle Konkurrensverket rycka undan den ekonomiska grundvalen för den allmänna postservicen.²⁴¹ För att visa på bristerna i konkurrenslagens gränser i sammanhanget hänvisade Posten till ett utslag av Europeiska Kommissionen i målet ECS/AKZO den 14 december 1985.²⁴²

The Commission emphasizes that it does not consider an intention even by a dominant firm to prevail over its rivals as unlawful. A dominant firm is entitled to compete on the merits. Nor does the Commission suggest that large producers should be under any obligation to refrain from competing vigorously with smaller competitors or new entrants.²⁴³

Ombudet hänvisade också till ett uttalande från Postens styrelse där den konstaterat att det fanns två alternativ om bolaget inte tillåts prisdiffe-

²³⁸ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktebil. 34, s. 2

²³⁹ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktebil. 34

²⁴⁰ Konkurrensverket dnr. 601/96, aktebil. 34, s. 2

²⁴¹ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktebil. 37

²⁴² Konkurrensverket dnr. 601/96, aktebil. 34

²⁴³ Ibid. citat från ECS/AKZO 14 december 1985 OJ (1985) L 374/1 punkt 81

rentiera. Antingen skulle Posten avstå från att konkurrera eller så skulle företaget sänka priserna över hela landet. Oavsett alternativ skulle följden bli att Posten försattes i en förlustsituation.²⁴⁴

City Mail hävdade genom sitt ombud, att Posten såsom dominerande aktör, enligt konkurrenslagens §19 hade ett särskilt ansvar för att dess handlingar inte invercade menligt på konkurrensen.²⁴⁵ City Mail stödde sig på två ärenden där den Europeiska kommissionen varit part (kommissionen vs. Tetra Pak International resp. kommissionen vs. Michelin). City Mail hade två huvudargument till varför Postens prissättning skulle betraktas som missbruk av dominerande ställning och inte som utslag av normala affärsmetoder. Det ena argumentet var att Posten systematiskt erbjöd lägre priser till områden där City Mail bedrev eller hade planer på att bedriva verksamhet. Det andra argumentet var att Posten inte kunde motivera de lägre priserna med att kostnaderna för utdelning var lägre i dessa områden. Postens prissättning, menade City Mail vidare, utgjorde ett allvarligt etableringshinder, inte bara på marknaden för industriell post utan på postmarknaden över huvud taget. Det senare motiverade City Mail genom att referera till vad PTS fört fram i sin rapport "Postmarknaden i Sverige och rikstäckande kassaservice". Nämligen, att den operatör som önskade etablera sig på marknaden för adresserade försändelser, var tvungen att ta marknadsandelar från Posten på den ekonomiskt mest lönsamma marknaden, dvs den för industriell post.

Den 8 oktober 1996 meddelade Konkurrensverket sitt beslut om att avslå Postens ansökan om icke-ingripande besked.²⁴⁶ I frågan om hur den relevanta marknaden skulle avgränsas meddelade verket att avgränsningen för den relevanta produktmarknaden överensstämde med vad som omfattades av definitionen i postlagen beträffande befordran av brev i Sverige. I och med att Posten avsåg att tillämpa prisdifferentieringen i orter över hela

²⁴⁴ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil 37

²⁴⁵ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 7

²⁴⁶ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 42

Sverige fann Konkurrensverket således att den relevanta geografiska marknaden omfattade hela Sverige. Enligt Konkurrensverket skulle det förfarande som ansökan avsåg kunna innebära ett missbruk av dominerande ställning. Avslaget motiverades bland annat med att:

Mot bakgrund av de särskilt stränga krav som gäller för Posten, till följd av företagets tidigare monopolställning och nuvarande dominans, är utrymmet för tillåten prisdifferentiering emellertid relativt begränsad. Det kan inte uteslutas att en i och för sig tillåten prisdifferentiering mellan likvärdiga tjänster kan utgöra missbruk av en dominerande ställning eller att slå ut en konkurrent från marknaden.²⁴⁷

Konkurrensverkets beslut överklagas till Stockholms Tingsrätt

Posten överklagade Konkurrensverkets beslut i ärende 601/96 till Stockholms Tingsrätt.²⁴⁸ Tingsrätten beslöt i februari 1997 att slå samman detta och två andra pågående ärenden.²⁴⁹ Ärendet diariefördes av Konkurrensverket under beteckningen 1043/96.²⁵⁰ De tre ärendena som slagits samman berörde samma principiella frågeställning, dvs huruvida det var möjligt för Posten att tillämpa olika priser för distribution till geografiska områden inom Sverige utan att komma i konflikt med förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen.²⁵¹

Under ärendets gång fick City Mail ställning som intervenient.²⁵² I och med att även det beslut som Tingsrätten meddelade överklagades, blev den principiella frågeställningen småningom även föremål för Marknadsdomstolens bedömning.²⁵³

²⁴⁷ Konkurrensverket, dnr. 601/96, aktbil. 42, sid 12

²⁴⁸ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 1.

²⁴⁹ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 9

²⁵⁰ Jag har använt mig av de aktbilagor som Konkurrensverket diariefört i ärendet, därav beteckningen 1043/96. I Stockholms Tingsrätt diariefördes ärendet med beteckningen Ä 8-126-96 och i Marknadsdomstolen under beteckningen A 3/98. Tingsrätten behandlar ärendet under cirka 17 månader och Marknadsdomstolen under cirka sju månader.

²⁵¹ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 78. Sammanfattningen av fallens innehåll gjord av Ulf Bernitz, jur. dr. professor i europeisk integrationsrätt.

²⁵² Intervention inom processrätten är den möjlighet någon som inte är part i en rättegång har att träda in och delta i denna för att skydda sina intressen. Förutsättningen för att få göra detta är att den som intervenerar, *intervenienten*, kan göra sannolikt att den pågående processen rör hans rätt. (www.ne.se)

²⁵³ Konkurrensverket, dnr 1043/96, aktbil. 101

Stötestenarna var desamma under ärendets gång; bland annat hur relevant marknad skulle definieras, enligt vilka principer Posten skulle få prissätta sina tjänster och huruvida Posten hade strävat efter att eliminera City Mail genom sitt agerande.

Sakkunniga kallas in

För att kunna avgöra huruvida Posten missbrukade sin dominerande ställning på marknaden var det ett antal frågeställningar som måste besvaras. Frågeställningarna skiljde sig inte från de som varit aktuella i ärende 601/96, men parterna kallade nu in sakkunniga för att stödja sina respektive ståndpunkter. Frågeställningarna var:

Hur skall relevant marknad avgränsas?

Innebär Postens förfarande att skilda priser tillämpas för likvärdiga transaktioner?²⁵⁴

Är zonprissättningen kostnadsmotiverad

Följande frågeställningar var också centrala för parterna:

Vad hade statsmakterna för avsikt med avregleringen?

Vilket ansvar för marknadsombildningen har Posten i egenskap av före detta monopolist?

Posten och Konkurrensverket var av diametralt olika åsikter vad gällde kopplingen mellan Postens prissättning och ett eventuellt missbruk av dominerande ställning på marknaden. De gjorde också olika bedömningar i fråga om huruvida det faktum att Posten besatt en dominerande marknadsställning, till följd av sitt tidigare legala monopol, innebar att företaget hade ett särskilt ansvar för marknads utveckling.

Konkurrensverket hävdade dels att Postens prissättning inte avspeglade de enskilda kunders sätt att köpa postdistribution, dels att prissättningen var ägnad att försvåra för andra företag att konkurrera med Posten, dels att prissättningen syftade till att eliminera förekommande konkurrens. Vidare menade Konkurrensverket att om Posten tillämpade olika villkor för likvärdiga tjänster skulle det innebära en nackdel för vissa av företagets

²⁵⁴ vilket skulle vara i strid med med 19 § 3p KL

handelspartners i förhållande till andra handelspartners. Posten hävdade å sin sida att det förfarande som ansökan om icke-ingripande besked avsåg, inte innebar att olika villkor tillämpades på likvärdiga transaktioner. Posten menade också att även om transaktionerna hade kunnat bedömas som likvärdiga, så hade företaget i alla händelser rätt att sänka sina priser för att möta konkurrens. Posten hävdade också att företaget aldrig hade haft för avsikt att eliminera sina konkurrenter.

Konsultföretagen Lexecon och Cepro anlitas av Posten bland annat för att bevisa att Konkurrensverkets definition av relevant marknad var felaktig. Båda företagen använde sig av det så kallade SSNIP-testet för att definiera relevant marknad.²⁵⁵ Detta test kan användas för att undersöka om kors(pris)elasticitet förekommer mellan två produkter. Om en analys med SSNIP-testet visar att det blir en överströmning av efterfrågan på en produkt till en annan vid en liten men väsentlig och permanent prishöjning av den ena produkten, indikerar det att produkterna förekommer på en och samma marknad.

SSNIP-testet hade introducerats av de amerikanska tillståndsmyndigheterna i början av 1980-talet. Sedermera hade det formellt antagits i Kanada, Australien, Nya Zeeland, samt informellt i bland annat Storbritannien och Italien som ett test för att definiera relevant marknad. Testet anvisades även av EG kommissionen i dess tillkännagivande om tillämpningen av konkurrensregler inom postsektorn. Posten hänvisade till detta tillkännagivande och hävdade att:

Det måste vara ostridigt att SSNIP-testets betydelse är väl förankrad i EG-rättslig praxis och i ekonomisk teori som en objektiv metod att fastställa relevant marknad.²⁵⁶

Lexecon skrev i sin rapport:

Kärnan i marknadsdefinition är att identifiera de *ersättningsmöjligheter* som står till konsumentens förfogande med avseende på en given produkt/tjänst – och som sätter en prisgräns för hans nuvarande alternativ. Mycket enkelt uttryckt kan man säga att två givna produkter, X och Y, finns på samma marknad om de är tillräckligt goda ersättare av varandra

²⁵⁵ Förkortningen står för Small but Significant and Non-transitory Increase in Prices

²⁵⁶ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 173, s. 23

för att en höjning av priset på X kommer att föranleda ett "tillräckligt stort" antal kunder att istället köpa Y.²⁵⁷

SSNIP-testet utgår från att det är efterfrågesidan, dvs kundens agerande som är avgörande för hur marknaden skall definieras. I sitt sakkunnigutlåtande skrev Brian Kylén från konsultföretaget Cepro bland annat:

SSNIP-testet ger i sin enkelhet ett empiriskt kriterium för marknadsdefinition som inte vilar på institutionella eller traditionella föreställningar hos kunder, leverantörer eller marknadsobservatörer om en geografisk marknads omfattning. Ej heller är utgångspunkten rationell ekonomisk analys utifrån en viss bestämd preferensfunktion eller hur leverantörer eller kunder råkar vara organiserade.

*Istället mäts det verkliga samlade resultatet av kunders faktiska beteende utifrån de tillgängliga utbudsalternativ, preferensfunktioner, typ av rationalitet och beslutsbegränsningar de i vart enskilt fall råkar besitta eller stå inför.*²⁵⁸

City Mail kallade in chefen för Postavdelningen på PTS för att styrka den av företaget angivna avgränsningen av relevant marknad.²⁵⁹ City Mail anlidade även Erik Nerep, professor i svensk och internationell handelsrätt för ett rättsutlåtande.²⁶⁰ Utlåtandet avsåg bland annat definitionen av relevant marknad där Nerep gjorde en första indelning i tre delmarknader. Indelningen baserades på försändelsens vikt, om den var föradresserad eller inte, distributionstid och säkerhet. En andra indelning var att dela in marknaden i tre segment; marknaden för större försändelser i form av paket, marknaden för oadresserade försändelser och marknaden för mindre försändelser i form av adresserade brev. Ur denna segmentering menade Nerep att ytterligare avgränsningar kunde göras; den för ärendet aktuella marknaden för adresserade brev kunde därmed segmenteras vidare, till en marknad för industriell post och en marknad för enstaka försändelser. Nerep anförde vidare att marknaden för industriell post hade så många karaktäristika att det föll sig naturligt att avgränsa den till en egen marknad.

Nerep vände sig starkt mot Postens åsikt att marknaden för industriell post skulle delas upp i delmarknader alltefter den enskilda försändelsens

²⁵⁷ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, akthil. 81, s. 12 (kursivering i originalet)

²⁵⁸ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, akthil. 132, s. 3 (kursivering i originalet)

²⁵⁹ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, akthil. 119

²⁶⁰ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, akthil. 168, flik 2

adressat. Beträffande den relevanta geografiska marknaden anslöt sig Nerep till Konkurrensverkets mening, att denna skulle vara Sverige som helhet. Också i detta avseende vände han sig mot Postens argumentation för en indelning i geografiska delmarknader. Han framhöll vidare att den geografiska avgränsningen uteslutande behövs för att bedöma existensen av marknadsdominans och inte för att bedöma förekomst av missbruk på den relevanta produktmarknaden. Posten hade därmed en dominerande ställning oavsett om hela landet eller enbart de områden där City Mail konkurrerade om slutdelningen av industriell post bedömdes vara relevant.

Prestationsrelaterad prissättning?

Konkurrensverket hävdade att Postens principer för prissättning inte var godtagbara i och med att zonrabatterna inte avspeglade kundernas sätt att köpa postdistribution och således inte var kostnadsmotiverad.²⁶¹ Verket hävdade att prislistorna var diskriminerande i och med att en kund i exempelvis Nyköping som köpte tjänsten utdelning i Nyköping, fick betala ett högre pris än en kund i Kiruna som köpte tjänsten utdelning i Vallentuna. Konkurrensverket och City Mail anmärkte vidare att utdelningskostnaderna inom storstadszonen inte var homogena till följd av olikheter vad gällde befolkningstäthet och utdelningstäthet även inom ett storstadsområde. Det fanns därför regioner i Storstockholm där utdelningskostnaderna var betydligt högre än i flertalet andra regioner i Sverige. På detta svarade Posten att det vore ogörligt att konstruera prislistor som återspeglade de många variationerna i utdelningskostnad.

Parterna var oense om huruvida Postens prissättning innebar att skilda priser tillämpades för likvärdiga transaktioner. Postens inställning var att det inte handlade om likvärdiga transaktioner, medan Konkurrensverket och City Mail hävdade att så var fallet. De olika bedömningarna berodde på att parterna i likhet med tidigare, hade olika kriterier för hur de avgränsade den relevanta produktmarknaden. City Mail hävdade att Postens prissättning var

²⁶¹ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 162

ägnad att hämma konkurrensen och att den ingick i en dokumenterad strategi från Postens sida att slå ut City Mail från marknaden. Konkursverket delade City Mails bedömning.²⁶² Verket stödde sig bland annat på den av City Mail återopade promemorian från konsultföretaget Bain & Co., på uttalanden som företrädare för Posten gjort i tidningar och på ett pressmeddelande från Postens styrelseordförande.

Konsultföretaget Bain & Company hade kallats in av City Mail för att söka klargöra vilka motiv som kunde ligga bakom Postens agerande på marknaden.²⁶³ I ett PM med anledning av Postens så kallade 2-zonsprislista, framförde företaget argument för att Postens prispolitik inte var företagsekonomiskt motiverad utan snarare motiverades av en strävan efter att få konkurrensen att upphöra. Denna hypotes förkastades av Jan Bergstrand, professor vid Norges Handelshögskola som av Posten kallats in som sakkunnig.²⁶⁴ City Mail hänvisade till ett antal tidigare konkurrensrättsliga fall och vetenskapliga artiklar som bland annat behandlade jämförelser mellan amerikansk och europeisk konkurrensrätt med avseende på prisdiskriminering.

Posten kallade också in utomstående för att stödja sin argumentation beträffande prisdiskriminering. Professor Richard Whish vid School of Law på King's College i London var en av dessa.²⁶⁵ I sitt rättsutlåtande riktade Whish kritik mot Konkursverkets grunder för att förbjuda Postens pris-sättningssystem. Whish hävdade, tvärtemot Konkursverket, att en analys av EG-rättens regler om missbruk praktiserat av ett företag med en dominerande marknadsställning enligt artikel 86, gav vid handen att Postens pris-sättningssystem skulle tillåtas. Wish undrade också i rapporten, om det kunde vara en fördomsfull inställning till Posten som påverkat Konkursverket, City Mail och professor Nerep att komma fram till sina slutsatser om hur den relevanta marknaden skulle avgränsas. Enligt Wish hade vare sig

²⁶² Konkursverket, dnr. 1043/96, aktbil 162

²⁶³ Konkursverket, dnr. 1043/96, aktbil. 19

²⁶⁴ Konkursverket, dnr. 1043/96, aktbil. 127

²⁶⁵ Konkursverket, dnr. 1043/96, aktbil. 26

dessas slutsatser eller slutsatserna om Postens prissättningssystem stöd i EG-rätten.

Med anledning av att Konkurrensverket och City Mail åberopat amerikansk konkurrenslagstiftning i Tingsrätten kontaktade Posten den amerikanska advokaten Neil Ellis.²⁶⁶ Ellis fick i uppdrag att beskriva principerna som ligger till grund för vad som anses vara prisdiskriminering enligt antitrustlagstiftningen och att kommentera Erik Nereps beskrivning av den amerikanska lagstiftningen. Genom att referera till ett utslag i USAs Högsta domstol hävdade Ellis att anti-trustlagstiftningen inte förhindrar att dominerande företag deltar i kraftfull prisbaserad konkurrens. Det avgörande kriteriet för om prissättningen skall tillåtas enligt denna lagstiftning, är istället huruvida priserna ligger över eller under företagets kostnader. Ellis kommenterade att enligt antitrustlagstiftningen vilar bevisbördan i detta slags ärende tungt på den kärande parten. Det skulle således åligga Konkurrensverket och City Mail att bevisa att Postens prissättningssystem dels var baserat på underprissättning, dels var ägnat att eliminera City Mail.

Konkurrensverket menade i sitt yttrande, att vad Whish hade anfört i fråga om brister i verkets analys av hur relevant marknad skall definieras, saknade betydelse i och med att parterna var överens om att Posten hade en dominerande ställning. Konkurrensverket menade också att det var tveksamt om Tingsrätten i sin bedömning skulle beakta amerikansk rätt i fråga om bevisbördans placering. Bördan för att bevisa att prisdifferentieringen var kostnadsmotiverad skulle enligt verket ligga på Posten. Men det skulle vara Konkurrensverkets sak att visa att det låg ett elimineringssyfte bakom Postens prissättning.

Tingsrätten menade att den bevisning som City Mail och Konkurrensverket anfört inte var tillräcklig för att styrka att Postens syfte med zonrabatterna var att eliminera City Mail.²⁶⁷ Tingsrätten satte beviskravet högt för denna anklagelse eftersom den innebar att Posten medvetet skulle ha gått

²⁶⁶ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 28.1

²⁶⁷ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 100

in för att sabotera tanken med avregleringen. Två kriterier skulle vara uppfyllda om anklagelsen var riktig. För det första att Posten insåg att City Mail skulle kunna slås ut från marknaden om rabattlistan infördes. För det andra att Posten skulle ha önskat en sådan utveckling. Förutom bristande bevisning i denna fråga, anförde Tingsrätten att den kommit fram till att Posten inte missbrukade sin dominerande ställning när 2-zonprislistan infördes. Denna lista var i tillräcklig grad kostnadsmotiverad. Tingsrätten såg det därmed som en legitim åtgärd från Postens sida att möta konkurrensen från City Mail med denna prislista.

Sammanfattningsvis finner tingsrätten på anförda skäl att Konkurrensverkets beslut angående ansökan om icke-ingripandebesked och beslutet om vitesförbud beträffande 4-zonprislistan skall fastställas medan beslutet om vitesförbud beträffande 2-zonlistan skall upphävas.²⁶⁸

Vare sig Konkurrensverket, City Mail eller Posten var nöjda med Tingsrättens beslut och överklagade det till Marknadsdomstolen.²⁶⁹ Ärendet växte därmed ytterligare dels genom att parterna skickade in fler yttranden och kallade in fler sakkunniga. I allt väsentligt var det dock samma grunder och samma omständigheter som parterna anförde i Tingsrätten som Marknadsdomstolens ledamöter hade att ta ställning till. I sitt avgörande fastställde Marknadsdomstolen Tingsrättens beslut, dvs att Posten fick fortsätta tillämpa tvåzonprislistan, dock inte fyrzonprislistan.²⁷⁰ Kontroverserna kring Postens prissättning var emellertid inte slut i och med Marknadsdomstolens beslut. Parallellt med att ärendet slutbehandlas i Marknadsdomstolen skickade Posten nämligen in en ansökan till Konkurrensverket om icke-ingripande besked för en nytt prissystem.²⁷¹ Hur detta ärende förlöpte kommer jag emellertid inte att behandla inom ramen för denna studie. Det visar dock att förhandlingarna om Postens prissättningssystem fortsatte ännu en tid efter det att ärende 1043/96 avslutats.

²⁶⁸ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 100, s. 12

²⁶⁹ Konkurrensverket, dnr 1043/96, aktbil. 101, 102, 103

²⁷⁰ Marknadsdomstolen, dnr A/398, Konkurrensverket dnr. 1043/96, aktbil. 178

²⁷¹ Konkurrensverket, dnr. 1043/96, aktbil. 174

Ciceron Susanna

Förhandlingarna i de konkurrensrättsliga ärendena som beskrivits ovan kan tolkas som att Postens prissättningssystem tilldelas aktantstatus i marknadsombildningen. Denna aktantstatus är en konsekvens av att prissättningen översätts till en fråga om att skapa konkurrensneutrala villkor för postoperatörerna. Översättningsprocesser som dels handlar om ansträngningar från dem som önskar etablera Postens prissättningsstrategier som ett läckage från situationsmodellen, dels handlar om ansträngningarna för att finna former för att tätta denna läcka. En anledning till kontroverserna är att det finns olika föreställningar om hur den nya organiseringsprincipen för postväsendet skall översättas med avseende på Postens agerande i fråga om prissättning.

Det uppstår osäkerhet om vilka konsekvenser Postens prissättning har på marknadsombildningen och ansträngningarna för att konstruera konkurrensneutrala villkor. Den prissättningsstruktur som föreslås i Postens ansökan om icke-ingripande besked etableras som en läcka från den etablerade situationsmodellen. Ansträngningarna för att tätta denna läcka och konstruera nya villkor för prissättningen leder till att aktanter från såväl postväsendet som rättsväsendet strävar efter att associera andra aktanter, de som i berättelsen benämns som sakkunniga. Respektive sida i kontroverserna anstränger sig för att bygga tillräckligt starka aktör-nätverk som kan stödja deras föreställning om vad som krävs för att postväsendet skall kunna ombildas i enlighet med situationsmodellen.

I och med att Postens prissättning blir ifrågasatt öppnas denna svarta låda varvid principerna för kalkylering blottläggs. Nya kalkyleringsprinciper föreslås som kopplas ihop med de olika aktörernas föreställningar om hur marknadsombildningen skall realiseras. I ansträngningarna för att konstruera formerna för ett prissättningssystem som skall kunna bidra till konkurrensneutralitet mellan postoperatörerna, enrolleras bland annat amerikansk och europeisk konkurrensrätt. Översättningen av marknadsformen som organisationsprincip för det svenska postväsendet informeras därmed av tidigare översättningsprocesser inom andra länder och andra verksamhetsområden.

Förekomsten av kalkylerande aktörer kan antas vara ett utmärkande drag för marknader.²⁷² För att kunna kalkylera måste aktanterna vara utrustade med diverse verktyg. I kapitlet ser vi hur respektive aktör-nätverk successivt utrustar sig med bland annat juridiska och ekonomiska verktyg för att kunna kvalificera prissättningssystemet.

I kontroversen kring prissättningen är Postens kalkyler ett av de centrala frågorna. Men oenigheten handlar inte bara om numeriska värden och teknikaliteter i kalkylerna. Det handlar också om Postens trovärdighet och inställning till att vara konkurrensutsatt, om kalkylers tillförlitlighet, om hur postoperatörernas kunder köper tjänster och om olika marknadsbegrepp.

Konkurrenslagen kan sägas spela en performativ roll i konstruktionen av de egenskaper som prissättningen skall tillskrivas. Den är också performativ i ansträngningarna att rama in, att avbilda marknaden. Ett exempel på detta är när relevant marknad skall definieras. Ett begrepp som för att få relevans måste översättas till de lokala förhållanden som är föremål för kontroversen. I och med detta blir produktgränser och verksamhetsområden verktyg som används när prissättningssystemet kvalificeras.

²⁷² Michel Callon, "An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology," i *The Laws of the Markets*, red Michel Callon (Oxford: Blackwell, 1998), 244-269.

Kapitel 7

Hur skall staten leva upp till ansvaret på postområdet?

I detta kapitel är vi tillbaka i riksdagens kammare - året är 1998 - och ledamöterna skall gå till omröstning med anledning av att regeringen har lagt en proposition om att revidera vissa delar av postlagen.

Rösterna som önskar en återgång till monopollagstiftningen är lågmälda nu. Istället hörs dels röster som anser att den nuvarande lagstiftningen behöver kompletteras med fler regleringar, dels röster som anser att det krävs färre regleringar. Det hörs också röster som menar att det är för tidigt att revidera postlagen.

Det är enligt vår mening inte motiverat med en revidering av postlagen innan vi fullt ut kunnat analysera konsekvenserna av nu gällande lagstiftning. Ansträngningar bör istället göras för att tillse att lagen efterföljs, att Konkurrensverkets ställning förblir stark och att konkurrenslagen efterlevs.²⁷³

Europeiska parlamentet och Europeiska unionens råd har antagit ett postdirektiv som innebär att Sveriges och övriga medlemsländers postlagstiftning måste revideras. Syftet med förändringarna är att öka harmoniseringen mellan medlemsländernas postsektorer och att föra sektorn närmare en fullbordan av den inre marknaden för posttjänster. I direktivets inledning motiveras betydelsen av harmoniseringen:

Upprättandet av den inre marknaden inom postsektorn är bevisligen av betydelse för gemenskapens ekonomiska och sociala sammanhållning, eftersom posttjänster är ett viktigt redskap för kommunikation och handel.²⁷⁴

Från djungeltelegraf till skärpt tillståndsplikt

Vi såg i kapitel 4 att riksdagens ledamöter var eniga om att monopolets avskaffande krävde att en tillsynsmyndighet inrättades. Denna myndighet

²⁷³ Motion till riksdagen 1997/98:T213 av Mats Odell mfl. (kd)

²⁷⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG om gemensamma regler för utvecklingen av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna.

skulle utöva tillsyn dels över operatörerna, dels över att de samhällspolitiska målen uppfylldes. När postlagen trädde i kraft utökades därför Telestyrelsens ansvarsområde med flertalet av de myndighetsuppgifter som tidigare varit ålagda Postverket. Det främsta argumentet för att låta Telestyrelsen ömsa skinn och bli Post- och Telestyrelsen (PTS) var den närhet som ansågs föreligga mellan tele- och postområdena.²⁷⁵

De första åren efter avregleringen rådde delade meningar om hur relationen mellan Post- och Telestyrelsen och operatörerna skulle se ut. Det gällde till exempel hur myndigheten skulle få kännedom om vilka operatörer som var verksamma på marknaden. Olika förslag till lösningar på detta problem diskuterades.

Ett förslag utgick från antagandet om att det inte skulle etableras fler operatörer än vad PTS kunde få reda på genom djungeltelegrafen. Det borde därför inte behöva formaliseras i postlagen hur PTS skulle få kännedom om vilka operatörer som var verksamma. Ett annat förslag var att operatören skulle vara tvungen att anmäla sig till PTS innan verksamheten påbörjades. Ett tredje förslag var att operatören dels skulle anmäla sig, dels skulle invänta ett tillstånd från PTS innan verksamheten påbörjades. Med ett tillståndsförfarande skulle PTS inte bara få kontroll över vilka, och hur många, operatörer som bedrev verksamhet. Det skulle också ge myndigheten möjlighet att göra en förhandsbedömning av operatörens möjligheter att bedriva postverksamhet i enlighet med lagstiftningens krav. Förslaget om tillståndsförfarande avstyrktes av såväl trafikutskottet som ett antal remissinstanser. Motiveringen var att antalet operatörer troligen skulle bli få och att ett tillståndsförfarande skulle kunna inverka hämmande på marknadstillträde.

Den 1 januari 1997 reviderades postlagen i detta avseende.²⁷⁶ Lydelsen i 4 § ändrades och 5 § lades till, vilken föreskrev att presumptionen var att tillstånd skulle meddelas om inte synnerliga skäl förelåg för motsatsen.

²⁷⁵ Telestyrelsen inrättades i samband med att Televerket bolagiserades och telanlagen trädde i kraft.

²⁷⁶ Prop. 1997/1998:127, 1997/98:tu13, rskr. 1997/98:304

Ändringen innebar att den operatör som ville bedriva postverksamhet var tvungen att ansöka om tillstånd för detta. Ändringen motiverades med att staten ville förhindra förekomst av oseriösa företag. Detta skulle uppnås genom att tillsynsmyndigheten fick möjlighet att förhandsgranska den sökandes vilja, förmåga och möjlighet att uppfylla lagens krav på verksamheten.²⁷⁷ En tid efter det att PTS meddelat tillstånd skulle uppföljning ske genom att en handläggare från myndigheten gjorde ett besök hos den nya operatören.

Drygt ett år senare föreslog regeringen att kraven för att erhålla tillstånd skulle skärpas och att presumtionsregeln skulle slopas.²⁷⁸ Regeringen motiverade förslaget utifrån det senaste årets kraftiga tillströmning av privata operatörer. Denna utveckling skulle föra med sig att PTS, med befintliga resurser, fick svårt att regelbundet besöka samtliga operatörer. Det fanns därför anledning att i högre grad ställa krav på att den sökande uppfyllde postlagens krav. I propositionen specificerade regeringen vad PTS skulle bedöma innan tillstånd meddelades.

Prövningen bör inriktas på den sökandes förutsättningar att uppfylla postlagens krav. Det gäller därvid att bedöma bland annat sökandens tidigare erfarenhet, huruvida verksamheten verkar genomtänkt och välplanerad, kännedom om lagstiftningens krav samt konkreta planer på hur dessa krav skall uppfyllas. Det kan till exempel gälla de lokaler man tänker använda, brevhanteringsrutiner, ekonomiska rutiner, hur man skall hantera obeställbara brev och adressändringar samt personalfrågor såsom vikarier vid sjukdom då det gäller fåmansbolag. PTS bör även kräva att den sökande visar att inga hinder att bedriva näringsverksamhet föreligger för honom.²⁷⁹

I egenskap av remissinstans yttrade sig Konkurrensverket. Verket höll med om att tillståndskravet borde skärpas men tillade:

Verket framhåller dock att kontrollen skall vara inriktad på företagens organisatoriska förutsättningar för att bedriva postverksamhet och att kontrollen under inga omständigheter får innebära någon form av behovsprövning, dvs reglering av utbudet på marknaden.²⁸⁰

²⁷⁷ Kommunikationsdepartementet, regeringens proposition 1995/96:218, "Ändring i postlagen (1993:1684) mm".

²⁷⁸ Kommunikationsdepartementet, regeringens proposition 1997/98:127, "Statens ansvar på postområdet".

²⁷⁹ Prop. 1997/98:127, p.7.5.1

²⁸⁰ Prop. 1997/98:127, p.7.5.1

Utskottets minoritet var emellertid inte överens med regeringen om att en skärpt tillståndsplikt behövdes. Minoriteten ansåg inte att det var en uppgift för en statlig myndighet att göra en förhandsbedömning av huruvida ett privat företag hade möjlighet att lyckas med sin affärsidé. Minoriteten önskade istället se en återgång till vad som gällt 1994 eftersom detta på ett bättre sätt ansågs främja konkurrensutvecklingen.

Detta förslag motverkar framväxten av konkurrens och därmed en fungerande postmarknad. ... Priserna inom de marknadssegment där det råder konkurrens har pressats nedåt, däremot har Posten genomfört den högsta portohöjningen någonsin inom det område där konkurrensen är svagt utvecklad. Detta motiverar snarare avregleringar i syfte att underlätta för konkurrensen att växa fram än ett bibehållande av en reglering som enbart syftar till att försvåra för konkurrenter till Posten AB. Vi anser därför att tillståndsplikten skall avskaffas även för befordran av brev.²⁸¹

Trafikutskottet biföll regeringens förslag och menade att den föreslagna förändringen inte på något sätt kunde utgöra ett etableringshinder för seriösa företag. Riksdagen beslutade i enlighet med vad regeringen föreslagit. Detta innebar att reglerna beträffande tillståndsförfarandet ännu en gång ändrades. I praktiken fortsatte PTS sin uppföljande verksamhet genom platsbesök.

Och det vi gör sedan, så fort de har kommit igång med sin verksamhet och det verkligen är någon verksamhet att tala om, så åker vi och besöker dem och tittar på verksamheten rent faktiskt, hur det ser ut, hur de har lagt upp det, hur de har organiserat det. För det som står i postlagen är att det skall vara en tillförlitlig verksamhet ur integritetssynpunkt bland annat, det är en väldigt viktig sak, det här med brevhemligheten och att brev inte förstörs och att de kommer till rätt person, osv.²⁸²

Bör villkor förknippas med tillståndet?

Regeringens proposition 1997/98:127 aktualiserade även frågan om huruvida tillstånd att bedriva postverksamhet skulle förknippas med vissa villkor. Om detta blev fallet skulle staten, via PTS, kunna uppdra även åt andra operatörer än Posten, att utföra den grundläggande postservicen. I förhållande till tidigare diskussioner kunde förespråkarna för ett införande av villkor nu stödja sig på att det enligt EG-direktivet var tillåtet med ett sådant förfarande. Diskussionen om villkorens vara eller icke-vara sammanvävdes med två andra frågeställningar. Det gällde dels huruvida definitionen av den

²⁸¹ Motion till riksdagen 1997/98:T55 Per Westerberg mfl (m)

grundläggande postservicen skulle revideras, dels hur denna service fortsättningsvis skulle finansieras. I detta och följande avsnitt får vi följa diskussionen kring dessa frågeställningar.

Regeringens förslag innebar att den grundläggande postservicen skulle definieras för sig, och att servicenivån som denna tjänst skulle nå upp till, skulle definieras för sig. Vidare skulle begreppet grundläggande postservice, för att harmonisera med EG-direktivet, ersättas av begreppet samhällsomfattande tjänst. Servicemålet skulle dels ges en övergripande formulering i postlagen, dels specificeras i de tillståndsvillkor som PTS meddelade. Dessa revideringar var nödvändiga för att EG-direktivets krav skulle uppfyllas. Förutom dessa, ville regeringen också skapa ett instrument som gjorde det möjligt att utvärdera i vilken utsträckning som målen för den grundläggande servicen uppfylldes. Enligt förslaget skulle det övergripande målet, dvs "att alla skall kunna skicka och ta emot adresserade försändelser" kvarstå, men kompletteras med ett servicemål. Servicemålet, dvs "att posttjänsten skall vara av god kvalitet" skulle, enligt regeringens förslag, preciseras i lagtext, tillståndsvillkor och avtal.

Regeringen föreslog att det i tillståndsvillkoren skulle anges vilka skyldigheter som var förknippade med tillståndet. Dessa skulle kunna variera beroende på vilken operatör som meddelades tillstånd. Exempel på sådana skyldigheter kunde vara att tillhandahålla den samhällsomfattande tjänsten, att på angivet sätt uppfylla lagens krav på tillförlitlighet och integritetsskydd samt att ta hänsyn till handikappades behov. I villkoren skulle även vissa krav kunna specificeras, exempelvis beträffande befordringstider, insamlingsfrekvens och insamlingspunkter.

Regeringen föreslog att lagstiftningen skulle medge flexibilitet beträffande villkoren. Villkoren skulle då kunna formuleras om i takt med att kundernas önskemål förändrades eller om den tekniska utvecklingen påverkade förutsättningarna för postverksamheten. För att ytterligare öka flexibiliteten borde villkoren vara tidsbestämda. Detta skulle göra det möjligt, att

²⁸² Intervju med Eva Samantha, PTS 990222

en operatör vars verksamhet expanderade till en viss omfattning, kunde bli skyldigt att tillsammans med Posten AB svara för upprätthållandet av den samhällsomfattande posttjänsten.

Den moderata minoriteten i trafikutskottet ställde sig inte bakom regeringens förslag om att införa tillståndsvillkor. Denna minoritet hävdade att det inte behövde ställas särskilda villkor på någon operatör, vare sig på Posten AB eller någon annan.

Som vi tidigare framhållit finns det ännu inga belägg för att den "samhällsomfattande postservicen" måste garanteras genom en särskild statlig reglering.²⁸³

Trafikutskottet å sin sida tillstyrkte regeringens förslag om att förknippa tillståndet med villkor. Per-Erik Granström (s) beskrev behovet av detta på följande sätt.

Vi socialdemokrater menar att en fungerande marknad inte råder i hela landet. Genom tillståndsvillkor garanteras alla och hela landet fungerande posttjänster. Det blir användarnas behov och önskemål, och inte marknadens, som sätts i centrum vid utformning av den posttjänst som staten skall säkerställa.²⁸⁴

Trafikutskottet tillstyrkte regeringens förslag även beträffande den nya definitionen av samhällsomfattande tjänst och att ett servicemål skulle skrivas in i postlagen. När kammaren gick till omröstning blev utslaget att bifalla utskottets förslag. Postlagen reviderades därmed. Dels genom att möjligheten att förknippa tillstånd med villkor skrevs in i lagen. Dels genom att ett servicemål skrevs in. Dels genom att begreppet grundläggande postservice ersattes av begreppet samhällsomfattande posttjänst.

För Post- och Telestyrelsens del innebar detta att myndighetens uppgifter utökades. Det blev myndighetens uppgift att bestämma hur villkoren skulle utformas. Det blev också PTS skyldighet att se till att EGs direktiv i fråga om den samhällsomfattande tjänsten uppfylldes.²⁸⁵

²⁸³ Motion till riksdagen 1997/98:T55, Westerberg (m) mfl., med anledning av prop. 1997/98:127

²⁸⁴ Riksdagsprotokoll 1997/98:118, anförande 232, kammarbehandling av 1997/98:TU13

²⁸⁵ Prop. 1997/98:127; Förordning (1997:401) med instruktion för Post- och Telestyrelsen

Finansiering av den samhällsomfattande tjänsten

I samband med att brevmonopolet avskaffades åtog sig Posten att, utan särskild ersättning, upprätthålla den rikstäckande postservicen. Detta reglerades i avtalet mellan Posten och staten. Kommunikationsdepartementets underlag till propositionen innehöll förslag om att detta borde ändras och att en ny form för finansiering borde införas.²⁸⁶

Kommunikationsdepartementet baserade sitt förslag dels på en bedömning om att den tilltagande konkurrensen inverkade menligt på Postens möjligheter att upprätthålla tjänsten utan särskild ersättning, dels på att Posten i ett sådant läge hade rätt att säga upp avtalet med staten.²⁸⁷

Ett sådant finansieringssystem skulle behövas om Posten AB inte längre var villig att tillhandahålla denna tjänst utan särskild ersättning.²⁸⁸

Departementet förslag var att ett finansieringssystem skulle inrättas till vilket samtliga operatörer som beviljats tillstånd skulle bidra.

Det är emellertid rimligt att samtliga postoperatörer är med och finansierar de åtgärder som bedöms nödvändiga för att upprätthålla denna tjänst.²⁸⁹

En konsekvens av det föreslagna finansieringssystemet var att det skulle bli Post- och Telestyrelsens ansvar att upphandla den samhällsomfattande tjänsten av de operatörer som var villiga att utföra denna. Såväl upphandling som utförande skulle finansieras genom att samtliga operatörer som beviljats tillstånd skulle vara skyldiga att betala in en avgift till PTS. Avgiftens storlek skulle grundas på den volym försändelser som operatören förmedlat föregående år. Departementet bedömde att tre öre per försändelse skulle vara tillräckligt lågt för att inte utgöra ett hinder för marknadstillträde.

Kommunikationsdepartementets förslag gick ut på remiss. Det visade sig att flertalet av instanserna var negativa till förslaget som ansågs byråkratiskt och konkurrenshämmande. Konkurrensverket och PTS hänvisade till att vare sig marknaden eller de privata operatörerna var mogna för det

²⁸⁶ Kommunikationsdepartementet, Ds. 1997:58, "Statens ansvar på betaltjänstområdet," (Stockholm: Fritzes, 1997).

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid., s. 72.

föreslagna finansieringssystemet. Mats Odell mfl (kd) var också kritiska till förslaget. De hänvisade till att ett system med avgiftsfinansiering inte fallit väl ut i Finland.

En av de frågor som diskuteras i samband med en ny postlag är koncessionsavgifter. Förebilden är Finland, som formellt sett har en avreglerad marknad. Höga koncessionsavgifter har dock inneburit att det inte finns några alternativ till finska Posten. Om ett koncessionsavgiftssystem i likhet med det finska blir verklighet i Sverige riskerar de nya företaget som etablerats att slås ut. Vid sidan av att upp emot tusen arbetstillfällen skulle gå förlorade kommer den bristande konkurrensen att föra med sig höjda priser och sämre kvalitet. Utvecklingen kommer att bli den omvända mot vad vi ser idag.²⁹⁰

Inte heller regeringen anammade kommunikationsdepartementets ändringsförslag, trots att den fann det principiellt riktigt att samtliga operatörer skulle bidra till finansieringen av den samhällsomfattande tjänsten. En anledning till att regeringen avstyrkte förslaget, var att Posten AB meddelat att företaget även i fortsättningen ansåg sig kunna klara av att utföra tjänsten utan särskild ersättning. Trafikutskottet delade regeringens åsikt att det, åtminstone för tillfället, inte behövdes ett finansieringssystem. Utskottet betonade dock i sin hemställan, att regeringen deklarerat sin avsikt att återkomma till riksdagen, om det framgent skulle visa sig finnas ett behov av att införa ett system där operatörerna tillsammans finansierade den samhällsomfattande servicen.

Elisa Abascal Reyes (mp) yrkade att trafikutskottet borde ha hemställt till riksdagen att:

Enligt utskottets mening bör regeringen mot denna bakgrund återkomma till riksdagen med mer preciserade mål och riktlinjer för postpolitiken samt redovisa finansieringsförslag i den mån de postpolitiska målen inte kan nås genom konkurrens och ökad service. Utskottet anser vidare att en utredning bör tillsättas för att undersöka om den ökade konkurrensen inom postområdet lett till försämrade möjligheter för Posten AB att fullgöra allmänhetens krav på god service i hela landet. Om så är fallet kan det vara rimligt att genom avgifter från konkurrerande företag tillse att dessa kostnader fördelas över branschen i sin helhet.²⁹¹

Förslaget om att även de privata operatörerna skulle vara med och finansiera den samhällsomfattande tjänsten vann således inte gehör i riksdagen. Så-

²⁸⁹ Ibid., s. 73.

²⁹⁰ Motion till riksdagen 1997/98:T213 av Mats Odell mfl (kd)

²⁹¹ 1997/98:TU13 Reservationer, 4. postpolitiska utgångspunkter (mom. 1)

ledes var det även framgent Posten som, via avtalet med staten, förband sig att finansiera den samhällsomfattande tjänsten.

Prisregleringen ifrågasätts

Proposition 1997/98:127 innehöll också ett förslag om att prisregleringen borde ändras. En orsak till reformbehovet var EG-direktivets krav på kostnadsbaserad prissättning avseende tjänster som tillhandahölls inom ramen för den samhällsomfattande tjänsten. För PTS del skulle detta förslag, bland annat, innebära att myndighetens kapacitet och kunskap i fråga om prissättning och redovisningssystem behövde förstärkas.

Precis som var fallet när frågeställningen diskuterades innan postlagen antogs i december 1993, gick bedömningarna isär. Dels ifråga om det över huvud taget var nödvändigt med en prisreglering, dels ifråga om hur en sådan skulle utformas.

Regeringen ansåg att det fortfarande fanns ett behov av en prisreglering. Detta motiverades med att det stora flertalet postkunder fortfarande saknade möjlighet att anlita annan operatör än Posten AB. Konkurrensverket och Posten menade att prisregleringar inte hörde hemma på en avreglerad marknad. Dessa remissinstanser menade också att det av regeringen kontrollerade pristaket var fullt tillräckligt för att förhindra oskäliga prishöjningar. Denna åsikt delades av Carl Bildt mfl (m) som i en motion till riksdagen anförde att:

Posten måste istället våga att möta framtiden på kundernas villkor. Detta innebär en fullständig avreglering av marknaden med öppenhet för största möjliga konkurrens.²⁹²

Kommunikationsdepartementet och konsultföretaget Öhrlings, Coopers & Lybrand hade utarbetat ett förslag till hur prisregleringen kunde reformeras.²⁹³ Den gällande prisregleringen var i princip oförändrad jämfört med hur den konstruerats när postlagen trädde i kraft 1994. Den bestod dels av ett generellt prisskydd som omfattade alla grupper med behov av att skicka

²⁹² Motion 1996/97:T201 till riksdagen, Carl Bildt m.fl. (m)

²⁹³ Kommunikationsdepartementet, Ds. 1997:58, "Statens ansvar på betaltjänstområdet" (Stockholm: Fritzes, 1997).

försändelser, dels av ett pristak som var ägnat att specifikt skydda privatpersoner mot höga prisökningar. Det generella skyddet reglerades i postlagens första paragraf medan det riktade skyddet reglerades i avtalet mellan staten och Posten AB. Det riktade skyddet innebar bland annat att Posten var skyldigt att årligen erbjuda hushållen att köpa frimärken till ett rabatterat pris. Att det generella skyddet riktades mot en bredare målgrupp än det specifika pristaket var, enligt kommunikationsdepartementet, olyckligt. Detta borde åtgärdas om, och när, prisregleringen reformerades.

Lokalporto som en konsekvens av en förändrad prisreglering?

Revideringen av den generella prisregleringen blottade flera frågeställningar som behövde redas ut innan postlagen kunde revideras. Ett exempel var att regeringen inte önskade frångå principen om enhetliga priser, trots att EG-direktivet krävde att prissättningen skulle vara kostnadsbaserad. Det blev därför nödvändigt att finna en lösning som medgav att de två principerna kunde kopplas samman. Kommunikationsdepartementet presenterade en lösning som den föreslog regeringen. Lösningen involverade ett antal steg varav det första var att bestämma vad lagstiftaren egentligen avsåg med enhetliga priser.

En tänkbar tolkning av postlagens första paragraf var, enligt departementspromemorian, att principen avsåg att priserna skulle vara *geografiskt* enhetliga. Dvs att det skulle kosta lika mycket att skicka ett brev från Norrland till Skåne som mellan två orter i Mälardalen. En annan tänkbar tolkning var att priserna skulle vara enhetliga i förhållande till *service*, dvs att alla kunder skulle betala samma pris för identisk service.

Departementet menade emellertid att ingen av dessa tolkningar kunde betraktas som förenliga med EG-direktivets princip om kostnadsbaserad prissättning. Om direktivets princip inkorporerades i lagstiftningen skulle det innebära att priserna kunde variera med avseende på det geografiska avstånd som distributionen avsåg. Inte heller den alternativa tolkningen ansågs förenlig med kostnadsbaserad prissättning. Departementet jämförde här med hur det såg ut i praktiken. Man påpekade att det över tid hade vuxit fram ett

system av olika prissättningsmetoder som medförde att priset för att skicka en försändelse kunde variera högst betydligt med avseende på exempelvis inlämningsstid, sorteringsgrad och betalningssätt. Den specifika prisregleringens krav på Posten att erbjuda rabattfrimärken till hushåll bidrog till problemets komplexitet eftersom det innebar att priset för att skicka identiska försändelser blev olika för privatpersoner och organisationer.

Departementet hävdade att det i praktiken var omöjligt att kräva att Posten AB tillämpade kostnadsbaserad prissättning fullt ut.

Beträffande den föreslagna kopplingen till kostnadsbaserad prissättning kan först konstateras att enhetliga priser med den mängd av variationer på utdelningsområden som finns inte kan kostnadsbaseras. Prissättningen får istället ske efter en schablon.²⁹⁴

Den lösning som departementet föreslog regeringen var att Posten framöver skulle tillåtas att erbjuda såväl riksporto som lokalporto. Detta överensstämde med ett önskemål som Posten tidigare hade presenterat.²⁹⁵

Att lokalportot skall vara enhetligt över landet innebär i och för sig ett avsteg från kravet på kostnadsbaserade priser. Detta är emellertid motiverat av postpolitiska skäl samt möjligheten att administrera och övervaka priserna.²⁹⁶

Regeringens förslag till ändring av den generella prisregleringen överensstämde till stora delar med departementets lösning. Dock inte till fullo vad gällde förslaget om lokalporto i och med att det skulle ha inneburit ett avsteg från principen om kostnadsbaserade priser. Inte heller trafikutskottet ansåg att det var möjligt att göra avsteg från denna princip. Utskottet menade att om Posten skulle tillåtas att erbjuda lokalporto förutsatte det att priset för lokal befordran av enstaka försändelser var enhetligt över hela landet.²⁹⁷

Departementets förslag om lokalporto vann inte gehör hos vare sig Fria Postoperatörers Förbund, PTS eller Konsumentverket.²⁹⁸ I debatten som

²⁹⁴ Kommunikationsdepartementet, Ds. 1997:58, "Statens ansvar på betaltjänstområdet," (Stockholm: Fritzes, 1997), s. 65.

²⁹⁵ Ibid

²⁹⁶ Ibid, sid 65

²⁹⁷ Trafikutskottets betänkande 1997/98:TU13, "Statens ansvar på postområdet"

²⁹⁸ Remissyttrande till promemorian dnr K97/3495/1

föregick omröstningen menade Sivert Carlsson (c) att det var troligt att Posten skulle radera ut de lokala operatörerna om företaget tilläts erbjuda lokalporto.²⁹⁹

Vänsterpartiet, å sin sida, menade att Posten i fortsättningen borde tillåtas att erbjuda lokalporto.³⁰⁰ Detta för att kunna konkurrera på lika villkor med de privata operatörerna. Om inte, menade vänsterpartiet, skulle det bli svårt för Posten att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten och kundernas möjligheter att fortsättningsvis anlita Posten för lokala sändningar skulle försämrast.

Det är därför nödvändigt att Posten AB får möjlighet att konkurrera på samma villkor som andra postföretag. Det avgörande konkurrensmedlet, om Posten AB skall kunna vara ett alternativ för kunderna på de lokala marknaderna, är priset. Enligt utskottets mening bör därför Posten AB få sätta lokala priser anpassade till lokala förutsättningar. Utan denna möjlighet till prissättning beskär samhällets möjligheter att ställa krav på samhällsomfattande service.³⁰¹

Konsekvensen av det ovan sagda, blev att lagstiftaren tydliggjorde att den generella prisregleringen avsåg enstaka försändelser.

Det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser.³⁰²

Pristaket förändras liksom avtalet mellan staten och Posten

Kommunikationsdepartementets promemoria innehöll även förslag på hur det specifika pristaket borde revideras. För det första behövde en överensstämmelse uppnås, mellan det generella och det specifika prisskyddet, i fråga om vilka grupper och vilka tjänster skyddet omfattade. Som det såg ut spände definitionen över ett brett fält och en mångfald av begrepp.

Från "den del av marknaden som saknar konkurrens" till "privatpersoner". Från "alla oavsett adressort" till "de konsumenter som inte har något alternativ till Posten AB". Från "alla fasta hushåll, företag och organisationer i landet" till "den enskilde som privatperson och företag". "Pristaket är

²⁹⁹ Riksdagsprotokoll 1997/98:118, anförande 228, kammarbehandling av 1997/98:TU13

³⁰⁰ 1997/98:TU13, Reservationer 3. Postpolitiska utgångspunkter (mom. 1)

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Utdrag ur 1 § Postlagen (1993:1684) efter revidering

vidare ett skydd för andra än privatpersoner. Som exempel kan nämnas ideella föreningar...³⁰³

I promemorian uppmärksammade departementet även ett problem som var förknippat med den praktiska posthanteringen. Genom att det var omöjligt att skilja ut privatpersoners post från andra gruppers post riktades pristaket i praktiken även mot grupper som det inte var ägnat att skydda. För att komma runt dessa problem föreslogs i promemorian att ett eventuellt nytt pristak skulle inriktas på en vidare krets än privatpersoner. Kommunikationsdepartementets utredning hade också påvisat andra brister och osäkerhetsmoment i pristakets konstruktion som behövde åtgärdas. Bland annat i fråga om rutinerna för Postens rapportering till PTS om prisökningar, och i fråga om vilket index som det var lämpligt att knyta taket till. Dessa brister hade medfört att Posten kunnat öka sina priser mer än nettoprisindex, utan att för den skull överskrida pristaket. Det nya pristaket borde därför utformas så att normalportot inte fick höjas mer än den allmänna prisutvecklingen. Detta innebar att den realiserade prisutvecklingen skulle mätas gentemot utvecklingen av konsumentprisindex och inte som tidigare gentemot nettoprisindex.

Regeringen anammade kommunikationsdepartementets förslag. Trafikutskottet hade heller ingenting att invända. Elisa Abascal Reyes (mp) yrkade emellertid på att förslaget om att avskaffa rabattfrimärkena inte skulle genomföras och menade att hemställan till riksdagen borde ha haft följande lydelse:

Utskottet konstaterar att även om många hushåll idag inte utnyttjar Posten ABs erbjudanden om att köpa rabatterade frimärken så finns det ändå ett stort antal människor som använder sig av rabattsystemet. Trots att hushållens portokostnader i genomsnitt är förhållandevis låga så spelar rabattfrimärkena en väsentlig roll för viktiga grupper i samhället. Utskottet avstyrker därför regeringens förslag om att slopa kravet på Posten AB att tillhandahålla hushållen rabatterade frimärken. Det bör ankomma på regeringen att i tillståndskravet för Posten AB meddela sådana villkor att erbjudanden om rabatterade frimärken till hushållen tryggas.³⁰⁴

³⁰³ Kommunikationsdepartementet, Ds. 1997:58, "Statens ansvar på betaltjänstområdet," (Stockholm: Fritzes, 1997), s. 93, citationstecken i originalet.

³⁰⁴ 1997/98:TU13, Reservationer 6. Rabatterade frimärken till hushållen (mom. 3)

I och med att riksdagen fattade beslut i enlighet med vad som föreslagits i propositionen ändrades pristakets konstruktion. Detta innebar att Postens skyldighet att erbjuda rabattfrimärken slopades. Det innebar också att målgruppen och den tjänst som pristaket riktades mot utvidgades samt att ett annat index skulle användas som måttstock för att kontrollera om prishöjningarna var tillåtna.

Det innebär i praktiken att målgruppen för pristaket vidgas från enbart privatpersoner till att omfatta all osorterad post som skickas som enstaka försändelser till normalporto. ... Nuvarande prisreglering ersätts alltså med ett enklare och tydligare pristak inriktat på normalportot, dvs portot för enstaka övernattnbefordrade försändelser.³⁰⁵

Förändringen av pristakets konstruktion innebar också att avtalet mellan staten och Posten AB förändrades. Den tidigare klausulen beträffande regleringen av pristaket togs bort, liksom klausulen om Postens skyldighet att erbjuda hushållen rabatterade frimärken. Pristaket skulle istället regleras genom att regeringen bemyndigades att i en förordning meddela föreskrifter om ett pristak för normalporto.

Ciceron Susanna

Kapitlet skildrar primärt ansträngningar för att skapa förutsättningar för att de postpolitiska målen skall kunna uppfyllas på den omreglerade brevmarknaden. Det handlar inte längre om vilken övergripande styrstruktur som är lämplig, dvs om postväsendet bör organiseras som ett monopol eller som en konkurrensutsatt marknad. Men, det handlar om upprepade ansträngningar att försöka rama in situationsmodellen, dvs att täta läckor.

Indirekt handlar dock även ansträngningarna som skildras i detta kapitel om att skapa förutsättningar för att konkurrens skall utvecklas. Ett exempel är förslaget om att den grundläggande postservicen skall säkerställas genom upphandling istället för genom avtalet mellan staten och Posten AB. Kring detta förslag skapas emellertid inte ett tillräckligt starkt aktör-nätverk för att det skall drivas igenom. Det aktör-nätverk som en-

³⁰⁵ Prop. 1997/98:127

rollerade exempelvis (negativa) erfarenheter från den finländska avregleringen såg till att detta förslag inte översattes till lagstiftning.

Att riksdagen fick lov att ta ställning till de regleringsfrågor som skildras i detta kapitel kan tolkas som ett resultat av tidigare översättningar. Översättningar som gjorts av, och i, annan praktik än den svenska postmarknaden. EG-direktivet kan tolkas som ett stabiliserat resultat av förhandlingar om hur den inre marknaden skall realiseras.

För att den nya situationen inom utbytespraktiken, med ett oväntat stort antal nyetableringar, skulle bli en fråga för normeringspraktik krävdes översättningar. Dessa översättningar var bland annat informerade av erfarenheter från taxinäringens avreglering. Översättningarna förankrade gällande reglering vid en förväntad negativ utveckling. Denna skulle emellertid inte realiseras om regleringen reviderades. Detta kan tolkas som att regleringen reviderades för att täta läckor – innan de uppstått.

Kapitlet skildrar en osäkerhet beträffande var ansvaret skall placeras för experimentet, dvs för marknadsombildningen. Revideringen av regleringen kan tolkas som att ett ökat ansvar för ombildningen läggs på PTS. Införandet av tillståndskrav med villkor och en ökad kontroll av prissättningen kan ses som exempel på att ansvaret delvis flyttas över från postoperatörerna och deras kunder till myndigheten.

Kontroversen ifråga om det skulle krävas tillstånd eller inte för att bedriva postverksamhet kan tolkas som ett exempel på denna osäkerhet. Utvecklingen från anmälningsplikt till ett skärpt tillståndsförfarande med omvägen över ett förfarande där presumtionen var att tillstånd skulle beviljas kan tolkas som att myndighetens ställning som länk mellan utbytes- och normeringspraktik stärks, bland annat genom att dess godkännande krävs för att verksamheten överhuvud skall få etableras.

EG direktivets bestämmelse i fråga om att prissättningen för den samhällsomfattande tjänsten skall vara kostnadsbaserad placerar också ett större ansvar på PTS genom att den sedan tidigare ålagda uppgiften att kontrollera Postens prissättning blir mer komplex.

Ansträngningarna som skildras i detta kapitel tar således främst sikte på att utforma spelregler som gör det möjligt att uppfylla de postpolitiska målen. Men även detta är en del av den situationsmodell som skall realiseras. Den lösning som man tidigare kommit överens om beträffande hur den grundläggande servicen skulle kunna tillgodoses blir ifrågasatt. Denna lösning hade varit stabil sedan monopolet slopades 1993. Det blir dock ingen förändring eftersom förespråkarna inte lyckas värva tillräckligt stort stöd för den föreslagna lösningen. De revideringar av lagstiftningen som ansträngningarna resulterar i, får konsekvenser för exempelvis associationen mellan PTS och operatörerna, genom att myndighetens administrativa rutiner och uppgifter förändras.

Kapitel 8

Lokala transformationer

Det här kapitlet skiljer sig från de tidigare. Det sätter utbytespraktik snarare än normeringspraktik i fokus. På samma sätt som normeringspraktik bygger på översättningar från utbytespraktik, bygger också utbytespraktik på översättningar från normeringspraktik. Dessa praktiker är således ömsesidigt beroende av varandra.

Syftet med kapitlet är att illustrera hur beslutet att marknadsisera postväsendet kan översättas i enskilda och konkreta utbytessituationer. Även i dessa översättningar spelar artefakter en betydelsefull roll. I kapitlet kommer vi se hur varje konkret aktivitet som utförs kräver att heterogena aktörer sluter sig samman i mer eller mindre temporära aktör-nätverk.

Kapitlet berör viktiga aspekter av de översättningar som äger rum vid en marknadsombildning, men som sagt, ur ett annat perspektiv än i de tidigare kapitlen. Det faller därmed inte direkt in i studiens huvudfåra, vilket ju är att studera artefaktens betydelse i marknadsombildning ur ett regleringsperspektiv. Kapitlet handlar således inte om de kontroverser kring regleringens utformning med avseende på artefakter som riksdag och rättsväsende får hantera under marknadsombildning. Vi förflyttar oss från dessa arenor för att istället möta utbytespraktiken mer direkt. Vi hamnar därmed i andra situationer där artefaktens roll i ombildningen från monopol till marknad också är betydelsefull. Dessa situationer påverkas av och kan i vissa fall även påverka de översättningsprocesser som äger rum i riksdagen och rättsväsendet. Ett alternativt sätt att uttrycka detta är att vi flyttar oss från de arenor där översättningen av den nya modellen för organisering konkretiseras i formell reglering för att istället möta den praktik som experimentet är tänkt att påverka, dvs den praktik där post produceras och distribueras. Även vad som sker i denna lokala praktik kan analyseras i termer av över-

sättningar. Beslutet att marknadsisera postväsendet ställer nämligen nya krav på hur de heterogena elementen sluter sig samman i aktör-nätverk för att utföra de kollektiva ansträngningar som krävs då post produceras och distribueras. Det är aktiviteter som ägde rum även tidigare, men då under andra legala förutsättningar än de som nu är för handen.

I detta kapitel hamnar vi också i ett fingerat rundabordssamtal. Det är ett samtal som jag har iscensatt på basis av mina informanternas reflektioner kring konkurrens och konkurrensutsättning av postmarknaden.

Empirin härrör i huvudsak från intervjuer och inte från protokoll och dokument. I de tidigare kapitlen var fördelningen mellan källorna den omvända. Berättarlogiken är annorlunda i det här kapitlet jämfört med de tidigare. Den logik med vilken jag i det här kapitlet berättar om ansträngningarna vid ombildningen av det svenska postväsendet är inte att som tidigare följa hur kontroverser stabiliseras. Logiken är istället att med hjälp av korta fragment berätta om marknadsombildningen som den äger rum på platser där brev produceras, sorteras, distribueras, eller på andra sätt påverkas av att det statliga brevmonopolet har slopats. Vissa av fragmenten kopplar i varandra och i viss mån finns det kopplingar till de översättningsprocesser som tidigare kapitel har berättat om. Kopplingarna tjänar syftet att visa hur aktör-nätverken rekonfigureras när verkligheten realiseras och därmed även ombildningen av det svenska postväsendet.

Ciceronavsnittet kommer tätare i det här kapitlet än i de tidigare, men har samma funktion, dvs att analysera empirin utifrån aktör-nätverksansatsen. Intervjuerna utfördes under perioden 1998-2001 och fragmenten berättar således om tidsperioden som följer efter det att kontroverserna i kapitel 5, 6 och 7 har stabiliserats.

I de tidigare kapitlen var det artefakterna som förflyttade sig till riksdag och rättsväsende med hjälp av talesmän. Nu är det istället vi som får lov att förflytta oss, bland annat till ett sommarfagert Gotland och till en bullrig fabriksliknande byggnad i Botkyrka.

En första rundvandring

Utskrifts- och kuverteringsmaskinerna går varma, det är snart dags för deklarationsblanketter, elräkningar och annan industripost att distribueras till invånare runt om i landet.³⁰⁶ Vi befinner oss i Botkyrka på ett så kallat utdataföretag som på olika kunders uppdrag omvandlar datafilsinformation till adresserad post.

*

Solen steker och längs de gotländska stränderna är det proppfullt med turister som njuter av det vackra vädret. Många har beställt tillfällig eftersändning av sin post för att inte riskera att släpa efter med betalningen av de räkningar som envisas med att komma även under semestern. Anmälan om den tillfälliga adressändringen lämnas in till Svensk Adressändring AB som meddelar respektive operatör om att en uppdatering behöver göras i fastighetsböckerna.

*

I skatteskrapan på Söder i Stockholm lägger den av värmen tankspridda fröken Landberg ned ett kuvert i den blå lådan för utgående A-post istället för i den grå för utgående B-post.³⁰⁷ Fröken Landberg har tydligen för tillfället glömt bort att skattemyndigheten sedan några år tillbaka har slutit avtal med två postoperatörer och att hon därför är delaktig i ansvaret för att den utgående posten kan att distribueras med rätt operatör.

*

På Eurostop ute vid Arlanda Stad har ledningen för Posten Brev anordnat en samling för att samla kraft kring den nya organisationsstrukturen som skall sjösättas om en dryg månad.³⁰⁸ Den tidigare indelningen med 13 regioner skall från och med den 1 januari 1999 ersättas av en indelning baserad på 92 så kallade serviceområden. De nyutnämnda serviceområdescheferna har samlats för att lära sig mer om vad den nya organisationsstrukturen kommer

³⁰⁶ Fragmentet är baserat på intervju med Bengt Norrman, Sema Group den 20 oktober 2000.

³⁰⁷ Fragmentet är baserat på intervju med Rune Jalmell, Skattemyndigheten den 9 oktober 2000.

³⁰⁸ Fragmentet är baserat på deltagande observation vid Posten Brevs konferens den 4 december 1998.

att innebära. Postens VD Ulf Dahlsten har tidigare sagt att med den nya decentraliserade organisationen tar Posten ytterligare ett steg mot 2000-talets arbetsplats och skapar ett starkare företag som är bättre rustat för att möta framtiden.³⁰⁹

*

Från Riksskatteverket i Sundbyberg har en anbudsförfrågan om distribution av ett större utskick precis gått iväg till EU-bulletinen.³¹⁰ När den publiceras kommer det att utlösa febril aktivitet hos de operatörer som vill vara med och tävla om att lägga den för RSV mest attraktiva offerten.

*

På regeringskansliet pågår ett möte där Postens planer på att förvärva speditörsföretaget ASG diskuteras.³¹¹ Med på mötet är Postens verkställande ledning, statssekreterare och handläggare från departementet och representanter från den internationella investmentbanken Merrill Lynch.

*

En handläggare på PTS suckar och lägger på luren efter att ha tagit emot ytterligare ett klagomål på hur den nyligen etablerade operatören Stadsbrev sköter sitt uppdrag.³¹² Inte nog med att företaget tycks ha tagit för vana att frankera med Postens frimärke och låta breven komma in i Postens distributionskedja, nu börjar de negativa effekterna av att Stadsbrev anlitar underleverantörer såsom budfirmor och direktreklamutdelare också att märkas. Handläggaren tänker att skillnaden mellan att dela ut adresserad och oadresserad post nog är alltför stor för att Stadsbrevs affärsidé skall kunna fungera i långa loppet.

Ciceron Susanna

De aktiviteter som skildras i den inledande rundvandringen – adressändring, klagomålshantering, organisationsförändring, produktion av industripost

³⁰⁹ Nyhetsposten nr 14, 1998.

³¹⁰ Fragmentet är baserat på intervju med Anita Norberg, Posten den 31 oktober 2000.

³¹¹ Fragmentet är baserat på intervju med Ulf Lundin, näringsdepartementet den 18 juni 1999.

etcetera – ägde rum även innan det statliga brevmonopolet avskaffades. Beslutet att marknadsisera postväsendet har dock medfört att det delvis råder nya förutsättningar för hur aktiviteterna kan och får genomföras. Med andra ord, när marknadsiseringsbeslutet skall översättas i utbytespraktik krävs att nya aktör-nätverk konstrueras. Dvs att heterogena element sluter sig samman i nya aktör-nätverk än tidigare när kollektiv handling skall genomföras.

Aktör-nätverken kan vara mer eller mindre stabila. I exemplet från skattemyndigheten såg vi hur fragila de processer kan vara som konstruerar aktör-nätverken. Det räcker med att den mänskliga aktören inte associerar sig med rätt artefakt dvs låda för utgående post, för att situationsmodellen skall läcka. Att en läcka uppstår så lokalt som i detta exempel, innebär dock inte att den identifieras och etableras och därmed kan mobiliseras till normeringspraktik.

Följ med på ännu en tur

Anbudsförfrågan som RSV har offentliggjort i EU bulletinen består av sju sidor med frågor bland annat om vilka rutiner operatörerna har för kvalitets-säkring, för säkring av logistiken och om referensobjekt.³¹³ Intresserade operatörer har nu fyra veckor på sig att skicka in sin offert. På Posten och City Mail har arbetet med RSVs offertförfrågan börjat. På City Mail har en arbetsgrupp om fem personer satts samman för att arbeta fram ett offert-underlag. Gruppen består av försäljningschefen, en key account manager, en customer care ansvarig, en marknadscontroller och en distributionsansvarig. På Posten har ett liknande team satts samman med personal från segmentet Offentlig marknad. Den så kallade Kalkylgruppen får dra ett stort lass i offertarbetet, men ingen tvivlar på gruppens kapacitet som sattes på prov och utökades under "Stämningarnas tid".

³¹² Fragmentet är baserat på intervju med Eva Samantha, Post- och Telestyrelsen den 4 februari 1999.

När anbudet offentliggörs visar det sig att Posten ännu en gång har vunnit genom att företaget har offererat ett snittpris som ligger 30 öre under City Mails snittpris. City Mails försäljningschef tröstar sig med att det nu för tiden i alla fall inte beror på att företagets finansiella situation uppfattas som instabil. Skönt med de nya ägarna, så att det inte blir som den gången då City Mail gick i konkurs precis innan avtalet med RSV skulle undertecknas.

*

Efter avslutat möte sätter sig handläggaren på näringsdepartementet ned för att förbereda Postens bolagsstämma.³¹⁴ Det är en av hans arbetsuppgifter, att förbereda bolagsstämmor i de statsägda aktiebolag som han arbetar med. En annan uppgift är att sätta sig in i vad som sker i dessa bolags omvärld. När han har skickat iväg kallelsen till riksdagsledamöterna, reflekterar han en stund över den roll som internationella investmentbanker och konsultfirmor spelar för den pågående strukturomvandlingen av världens postmarknader. Senast igår hade han fått material från både Goldman Sachs och JP Morgan. Den ena rapporten innehöll analyser av utvecklingen på postmarknaderna i Baltikum och den andra av utvecklingen i Asien. Det hade nästan tagit hela dagen i anspråk att gå igenom detta material och uppdatera sig på vad som skrivits i affärstidningarna den senaste tiden om amerikanska posten och planerna på att rita om den europeiska postmarknaden.

*

Ute på Arlanda märker jag att det trots förväntningarna på omorganisationen finns en viss tveksamhet bland de nyutnämnda serviceområdescheferna, eller VD:arna som de också kallas.³¹⁵ Tveksamhet som till exempel handlar om att administrationen kring rutinerna för styrning och återrapporering till huvudkontoret kan komma att bli betungande nu när en ledningsnivå har

³¹³ Fragmentet är baserat på intervjuer med Mats Forsberg, City Mail den 23 januari 200, med Anita Norberg, Posten den 31 oktober 2000, med Ola Svensson, Posten den 17 oktober 2000 samt med Jörgen Olrog, Riksskatteverket den 16 oktober 2000.

³¹⁴ Fragmentet är baserat på intervju med Ulf Lundin, näringsdepartementet den 18 juni 1999.

tagits bort. Personalavdelningen menar att så inte kommer att bli fallet. Den nyuppbyggda supportorganisationen kommer att bistå dem. Dessutom kommer varje "VD" att ha en styrelse där ordföranden, som rekryteras bland de tidigare regioncheferna, skall fungera som coach och något av en mellanhand till Brevledningen.

*

Hissen stannar på våning 10 i skatteskrapan, vaktmästaren kliver ur, slänger ett förstrött ögonkast ut mot staden som breder ut sig framför honom.³¹⁶ "Det skall bli skönt att komma ut lite i friska luften när jag åker iväg och lämnar breven på postkontoret på Folkungagatan", tänker han medan han tömmer postlådorna på deras innehåll. "Vissa dagar är det bra att inte Posten gör som City Mail och hämtar breven hos oss, men det är klart att det finns dagar då det skulle kännas skönt att slippa lämna huset". Först måste emellertid vaktmästaren med frankeringsmaskinens och de två räkneverkens hjälp förbereda breven så att de är redo att tas emot av City Mails respektive Postens distributionskedjor.

*

"Mamma, varför lägger du inte brevet i den där turkosa brevlådan i stället, det brukar vi ju alltid göra eftersom den är mycket finare än den gula!"³¹⁷ Jo, men Sofia, vi vill ju att mormor skall hinna få sitt födelsedagskort imorgon och inte i övermorgon, eller hur?" Just som mamma och Sofia har postat födelsedagskortet svänger två bilar fram. Den ena som det står Presam på, stannar vid den turkosa postlådan. Den andra som det står Poståkeriet på, stannar vid den gula. Chaufförerna tömmer lådorna, hoppar in i sina bilar och kör snabbt iväg igen eftersom det är många brevlådor som skall tömmas på den gotländska landsbygden. Det är inte bara chaufförerna som funderar

³¹⁵ Fragmentet är baserat på deltagande observation vid Posten Brevs konferens den 4 december 1998.

³¹⁶ Fragmentet är baserat på telefonintervju med Tommy Öhman, Lokala skattemyndigheten i Stockholm den 11 oktober 2000 och intervju med Rune Jalmzell, Lokala skattemyndigheten i Stockholm den 9 oktober 2000.

³¹⁷ Fragmentet är baserat på intervjuer med Håkan Malmros, Wisby Mail den 28 juni 1999 och med Hans Bergvall Posten Brev Gotland den 28 juni 1999.

över om det inte är lite onödigt att två bilar kör samma rutt varje dag. Det är en tanke som sysselsätter även chefen, eller VDn, för serviceområde Gotland och hans kollega på Wisby Mail.

*

Klockan är fem på eftermiddagen och solen är på väg ned.³¹⁸ På lastkajen vid utdataföretaget är det livlig trafik. Lastbilar från City Mail och Posten hämtar den del av dagens produktion som skall distribueras med respektive företag. Långa rader av Postens blåa och City Mails vita lådor med tätt, tätt packade kuvert väntar på att få träda in i respektive företags distributionskedjor. Inne i den fabriksliknande lokalen hinner jag växla några ord med en lätt stressad man som är anställd av Posten. Han och hans kollega tillbringar numera största delen av sin arbetstid på utdataföretaget. Deras uppgift är att underlätta nästa led av hanteringen genom att se till att Postens kriterium för sortering och märkning uppfylls redan vid produktionen. City Mails post tas om hand av utdataföretagets egen personal.

*

Handläggaren från PTS är ute på turné, hon skall utöva tillsyn hos ett antal operatörer den här veckan.³¹⁹ Två som nyligen har fått sina tillstånd meddelade och en som är inne i en expansionsfas. Hon tänkte också passa på att besöka Postens utdelningskontor på de olika orterna. I uppdraget ingår att se över de privata operatörernas fastighetsböcker, att deras rutiner för obeställbara brev och eftersändning fungerar och att överlämningen av boxadresserad post till Posten fungerar smidigt.

Efter besöken hos de nyetablerade operatörerna funderar hon över deras chanser att bli framgångsrika. Vid det här laget tycker hon sig skönja ett mönster hos de som lyckas. I första hand gäller det att vara ung, frisk, stark, gärna ha en postal bakgrund och inte vara rädd för att arbeta mycket långa dagar. Brevvolymerna får inte heller expandera alltför snabbt eftersom

³¹⁸ Fragmentet är baserat på intervjuer med Bengt Norrman Sema Group den 20 oktober 2000 och med Anita Norberg, Posten den 31 oktober 2000.

³¹⁹ Fragmentet är baserat på intervju med Eva Samantha, Post- och Telestyrelsen den 4 februari 1999.

det ställer krav på nyanställningar och därmed ökade personalkostnader. Personalen är den största kostnaden, cyklar, mopeder och lokaler är inte så betungande.

När hon är ute på nästa dags besök, återkommer denna fundering. Hon är nu ute hos en operatör som har lyckats överta både kommunens och kyrkans brevvolymer från Posten. Ja, det vill säga de brev som skall delas ut lokalt förstås, övriga kommer som hittills att delas ut av Posten. Det är emellertid ett välskött företag på vilket det inte har förekommit några klagomål och inte heller någon dålig publicitet i den lokala pressen. Handläggaren önskar därför lycka till och noterar att hon skall utfärda ett nytt uppdaterat tillstånd eftersom företaget nu inte längre är en enskild firma utan ett handelsbolag. Innan hon åker därifrån visar företaget grundare stolt upp de nya frimärken som man låtit trycka upp, på det ena är motivet kommunalhuset och det andra pryds av centralortens medeltida kyrka.

Ciceron Susanna

Hur ombildningen av postväsendet realiseras är således en konsekvens av ett mycket stort antal processer i vilka heterogena element sluter sig samman för att utföra kollektiv handling. Beroende på vilken situation elementen befinner sig i, ser förhandlingarna som äger rum olika ut. Det handlar till exempel om till synes triviala situationer som att vissa brev skall stoppas i en turkos brevlåda medan andra skall stoppas i en gul brevlåda. Det handlar också om att förhandlingar mellan handläggare, brev, räkneverk och vaktmästare skall resultera i att breven tas om hand av den ena operatörens personal och inte den andras.

Så länge ingen ifrågasätter dessa aktör-nätverk och de kollektiva handlingar som utförs, är deras sammansättningar oproblematiska. Det är först när resultatet av handlingarna identifieras som en potentiell läcka som aktör-nätverken öppnas och deras konfiguration ifrågasätts. Det behöver inte vara i förhållande till den stora översättningsprocessen, dvs marknadsombildningen i stort, som ifrågasättandet sker. Ett exempel på detta är flickan och mamman som skall posta ett gratulationskort. Ur mammans

perspektiv är det oproblematiskt vilket aktör-nätverk som kan utföra den handling som leder till att mormor får sitt kort i tid. Dvs mamman, brevet, den gula brevlådan och övriga element konstruerar ett aktör-nätverk som inte behöver ifrågasättas. När flickan, som har översatt situationsmodellen annorlunda än sin mor, reagerar, blir dock konsekvensen att aktör-nätverket ifrågasätts. Dess olika element blottläggs därvid och kan bli föremål för re-konfiguration.

En konsekvens av marknadsombildningen är således att nya aktör-nätverk bildas. För att dessa aktör-nätverk skall bildas krävs att aktanterna uppfyller det ansvar som de tilldelats och agerar i enlighet med vad den nya situationsmodellen föreskriver. Vi kan också se att de lokala transformationerna innebär att aktör-nätverken manifesteras genom till exempel färgval och frimärksmotiv.

En sista tur

De elektroniska blanketterna har med radiovågors hjälp nått fram till utdata-företagets produktionsenhet i Botkyrka.³²⁰ Här skall de omvandlas till papperskopior genom ett samarbete mellan människa, maskin och tjocka pappersrullar. Pappersrullarna blir allt tunnare i och med att omvandlingen till blanketter äger rum och de tidigare tomma kuverten fylls med innehåll. Det som jag ser hända framför mina ögon är häftigt! Inte nog med att det går undan, allt ser så välordnat ut, i låda efter låda ligger kuverten utskrivna och sorterade i postnummerordning färdiga att träda in i antingen Postens eller City Mails distributionskedjor. Produktionen är igång dygnet runt, sju dagar i veckan. Det finns viss risk för att fel uppstår, till exempel att informationen på fram och baksida av en blankett är avsedda för olika adressater. För att minimera denna risk har utdataföretaget utvecklat en lösning som innebär att streckkoder utför en så kallad sekvenskontroll.

*

³²⁰ Fragmentet är baserat på intervjuer med Bengt Norrman, Sema Group den 20 oktober 2000 och med Jörgen Olrog, Riksskatteverket den 16 oktober 2000.

På väg till Wisby Mails kontor och sorteringsterminal för att intervjua företagets grundare kör jag bort mig.³²¹ Jag stannar till vid en bensinmack för att fråga om vägen och lägger märke till en klisterdekal som upplyser om att Wisby Mails frimärken finns till försäljning. Det visar sig att jag är alldeles i närheten av mitt mål. Några minuter senare står jag utanför Wisby Mails lokaler och skakar hand med företagets grundare, tillika ägare. För att komma till kontoret där intervjun skall äga rum passerar vi först sorteringsavdelningen, där vita backar med försorterad post och gröna ställ för sortering av brevlådepost tävlar om utrymmet. De brev som idag distribueras av Wisby Mail tar två dagar på sig att nå adressaten, i gengäld når de hela Gotland och inte som när företaget grundades då brev endast distribuerades inom Visby. Antalet anställda har under de tre första åren ökat från två till tretton personer och ett samarbetsavtal har knutits med City Mail. Brev från City Mails kunder kan därför numera delas ut på Gotland och Wisby Mails brev kan nå adressater som bor inom City Mails utdelningsområden på fastlandet.

*

Det av fröken Landberg felsorterade brevet ligger nu i en separat låda tillsammans med några andra brev som felaktigt har kommit till City Mails utdelningskontor.³²² I alla de andra lådorna ligger breven prydligt buntade och sorterade i postnummerordning. ”Fan också, varför skall vi ha de här specialavtalen med organisationer där vanliga handläggare tar hand om sorteringen. Det blir ju bara fel!”, utbrister en irriterad stämman. Ungefär samtidigt, i en annan del av landet hos en operatör som distribuerar brevlådepost, hörs kommentaren ”Hur kan det komma sig att det finns så många färgblinda i den här stan? När skall de lära sig att skilja mellan vår gröna brevlåda och Postens gula?”. Deras respektive chefer tycker inte att dessa förväxlingar är särskilt problematiska längre, i och med att avtalen

³²¹ Fragmentet är baserat på intervju med Håkan Malmros, Wisby Mail.

³²² Fragmentet är baserat på intervjuer med Mats Forsberg, City Mail och med Eva Samantha Post- och Telestyrelsen 4 februari 1999.

med Posten i fråga om utväxling har förhandlats om. De som blir lidande är väl egentligen adressaterna som får sina brev en dag senare på grund av att breven hamnat i fel distributionskedja till att börja med.

*

Handläggaren får ett telefonsamtal från en privat operatör.³²³ ”Ni på PTS måste hjälpa oss. Postens villkor är helt omöjliga, idag fick jag en parkeringsbot igen när jag var tvungen att stå i kö för att få lämna in vår box-adresserade post.” ”Ja, men har du inte hört att det är en förändring på gång? Posten har gått med på att sluta nya avtal med villkor som kommer att underlätta för er när ni skall lämna in er post.”

*

Ciceron Susanna

I och med att verkligheten realiseras förändras vissa av förutsättningarna för postväsendets ombildning. Detta är ett resultat av tidigare översättningsprocesser, dels i normeringspraktik, dels i utbytespraktik. Till exempel, när den formella regleringen revideras får dessa beslut konsekvenser för operatörerna och deras kunder. Dessa beslut måste översättas i utbytespraktiken vilket kan få konsekvenser med avseende på vissa aktör-nätverks konfiguration. Med andra ord, när regleringen revideras får det konsekvenser för vilka sammanslutningar av heterogena element i aktör-nätverk som anses opproblematisksa respektive problematisksa. Detta illustreras av exemplet med operatören som tar kontakt med PTS handläggare angående rutinerna för inlämning till Postens boxanläggning. För att beslut som fattas i normeringspraktiken skall påverka utbytespraktiken måste det översättas lokalt. Om inte denna översättning äger rum, kommer inte den lokala utbytespraktiken att påverkas. Samma exempel illustrerar också att PTS roll i marknadsombildningen kan tolkas som en länk mellan utbytes- och normeringspraktik. Tillsynsmyndigheten länkar praktikerna, och kan därför samtidigt sägas vara del av båda praktikerna.

³²³ Fragmentet är baserat på intervju med Eva Samantha, Post- och Telestyrelsen, 4 februari 1999.

Även tidigare händelser i utbytespraktiken förändrar förutsättningarna för hur marknadsombildningen realiserar och vilka aktör-nätverk som konstrueras. I ett av fragmenten såg vi att två operatörer inlett ett samarbete. Detta samarbete resulterade i ett expanderande aktör-nätverk. För att hantera den större volymen brev anställdes till exempel mer personal på Wisby Mail, lokalerna byggdes om och fler bilar köptes in, fler brevlådor sattes upp.

Den pågående realiseringen av verkligheten påverkar också hur ansvaret för marknadsombildningen placeras ut. I tidigare kapitel har vi sett att en stor del av ansvaret läggs på normeringspraktik. I detta kapitel ser vi att ansvaret också placeras på utbytespraktik.

Ett fingerat rundabordssamtal

Susanna - Välkomna skall ni vara allihopa!³²⁴ Det skulle vara intressant att få höra lite grann om hur ni tänker kring konkurrens i allmänhet och vilka effekter ni ser på era egna verksamheter av att postväsendet numera är konkurrensutsatt. Eftersom jag inte tror att alla har träffat varandra tidigare kan vi väl börja med att ni presenterar er kortfattat.

- *Jag heter Håkan Malmros och är en av de två grundarna till Wisby Mail, jag har en bakgrund inom Posten och arbetar numera även mycket med Fria Postoperatörers Förbund.*
- *Björn Backlund heter jag, arbetar på Posten Brev och ansvarar för utdelningen av post inom Stockholm och Lidingö.*
- *Hans Bergvall, serviceområdeschef på Gotland, med lång historia inom Posten, har även drivit företag på sidan av.*

³²⁴ Rundabordssamtalet är iscensatt på basis av intervjuer med Malmros, Wisby Mail, Backlund, Posten, Bergvall, Posten, Blomqvist, Posten, Olrog RSV, Göransson, SEB, Jalmzell, Lokala skattemyndigheten, Svensson, Posten samt Nilsson Posten.

- *Sune Blomqvist var namnet, förtroendevärd för SEKO och har arbetat länge som brevbärare.*
- *Jag arbetar på Riksskatteverket och ansvarar för upphandling av distributionstjänster för våra storsändningar. Jag heter förresten Jörgen Olrog.*
- *Lars-Göran Göransson, chef för administrativ service på SEB.*
- *Mitt namn är Rune Jalmsell och jag arbetar på lokala skattemyndigheten i Stockholm där jag sedan början av 90-talet bland annat är ansvarig för upphandling av posttjänster.*
- *Jag heter Ola Svensson och arbetar som controller på Posten.*
- *Bertil Nilsson, jag är relativt ny chef för Riksnätet, kommer från Ericsson.*

*

Susanna – Bra, då vet vi vad ni heter, var och vad ni arbetar med. Vad säger ni nu då om vad konkurrensutsättningen har inneburit?

Håkan – Jag vill börja med att säga att det känns som att Posten har svängt så att de idag accepterar att det finns konkurrenter. Kanske beror det på den nya VD:n, jag vet inte, men han tycks ha medverkat till en attitydförändring, så att Posten har blivit mer affärsmässig i sina relationer till oss privata operatörer.

Björn – Jag vet att Bror Anders Månsson brukar säga att det är han som har revolutionerat och effektiviserat Postens posthantering. Men där har han fel, för vi planerade effektiviseringen innan han hade startat, men visst har förändringstakten ökat och påverkats positivt av City Mails existens.

Hans – *Jag tycker att det är bra med konkurrens men problemet är att vi inte har fått konkurrera på lika villkor, vi har inte kunnat konkurrera med priset, annars är det nyttigt med konkurrens. Här har det gjort så att brevbärarna har vaknat till lite granna och insett att hushållen och villaägarna är kunder och så där, och det tycker jag är ganska intressant.*

Sune – *Jag tycker att det är kvalificerat skitsnack. Alla företag säger "tänk vad bra det är med konkurrens" och så jobbar alla på att få ett eget monopol. Däremot tror jag inte att vårt närservicekoncept skulle ha utvecklats så bra om det inte varit för att avregleringen genomfördes. Sedan, det här med brevbärarnas beting försvann ju i samband med att City Mail startade och det vet jag att många brevbärare inte tyckte var bra.*

Jörgen – *Ja, jag tycker i alla fall att konkurrensutsättningen har påverkat Posten, i positiv riktning! Ni är mycket mer inriktade på att förhandla om service och priser idag än tidigare. RSVs kostnader för porto har minskat avsevärt sedan monopolet avskaffades.*

Lars-Göran – *Jag instämmer med föregående talare, men jag tror att det beror på att Posten gick ut och rekryterade säljare externt, från det privata näringslivet.*

Sune – *Det var inte bara säljare som rekryterades externt, även till ledningsfunktioner inom Brev rekryterades personer från näringslivet, till exempel från Ericsson och IBM.*

Rune – *För egen del tycker jag nog inte att det har blivit så stor skillnad, visst jag får besök av säljare från två företag istället för av ett, men inte tycker jag att Postens säljare har blivit så mycket bättre som någon av er andra nyss sade.*

Ola – *Ja, jag tycker att det är bra att det finns konkurrenter, inte bara för att allmänheten har blivit mer positivt inställd till Posten, utan också för att våra brevbärare nu kan jämföra sig med de andra operatörernas brevbärare.*

Hans – *Precis, jag ser också den effekten på Gotland, men det beror på att vår privata konkurrent slarvar och då är det till oss folk ringer och klagar. När vi sedan har förklarat att det inte är våra brevbärare som har lagt fel brev i lådan utan vår konkurrents kan folk jämföra och se att det är värt att betala vårt högre porto eftersom med oss kommer breven att delas ut i tid och i rätt brevlåda.*

Susanna – *Vad säger du om det påhoppet Håkan?*

Håkan – *Det där tror jag inte stämmer, för vi har satt upp riktlinjer för våra brevbärare om hur de skall göra om de inte hittar rätt utdelningsadress.*

Hans – *Ja, ja men, det är ju bra med konkurrens i alla fall, därför att när det var monopol då brydde man sig bara om volymer och ingen ifrågasatte kostnaderna. Idag är det ju en helt annan kamp för att göra ett bra resultat. Men, jag tror att det är många som ser konkurrensen mer som en plåga, människan tycker ju liksom lite synd om sig själv.*

Håkan – *Jag tror att det allmänt finns en positiv uppfattning om det här med konkurrens, tänk på alla tidningar som uppmärksammade att vi startade vår verksamhet. Expressen, Aftonbladet, en hel massa lokaltidningar, 57 stycken faktiskt, hade artiklar om oss. Privata Affärer har förresten ringt och sagt att de vill göra ett reportage om oss.*

Bertil – *Avregleringen har varit positiv för Posten! Det finns ingenting som kan ersätta konkurrens om man vill få fart på en verksamhet, så för min del*

råder det ingen tvekan om att det är positivt att marknadskrafterna idag får råda även på brevmarknaden.

Håkan – Det är bra med konkurrens och jag skulle inte vilja att vi blev ensam operatör. För det är bra att det finns två operatörer, det betyder att både min personal och den andres personal hela tiden måste vara på pass och göra ett bra jobb. Jag tror inte att man gör det om man är ensam, då har man ju ingen att jämföra sig med.

Susanna – Då ber jag att få tacka för idag och för era intressanta reflektioner om konkurrens och dess effekter på brevmarknaden.

Ciceron Susanna

Detta fingerade rundabordssamtal kan tolkas som exempel på utbildningspraktik. De bilder som förmedlas är formade och informerade av såväl utbytespraktik som annan utbildningspraktik. Med andra ord, deltagarna skapar dessa bilder genom att översätta egna och andras erfarenheter från hur konkurrensutsättning och avreglering har påverkat den verksamhet de själva är delaktiga i. Dessa bilder relaterar och översätter de i förhållande till vad som kan betraktas som en mer eller mindre för-givet-tagen föreställning om hur konkurrens påverkar marknadsaktörers agerande.

Samtliga deltagare förmedlar en bild av att förekomsten av konkurrens i någon betydelse har påverkat marknadsaktörerna. Till övervägande del ses detta som positivt. Denna inverkan har exempelvis skett genom att befattningar har tillsatts med personer som rekryterats från det privata näringslivet. Den övergripande situationsmodellen, dvs att marknadsisera postväsendet, som riksdagen beslutat om, är således väl förankrad i de bilder som förmedlas av deltagarna i rundabordssamtalet.

I detta kapitel har marknadsombildningen av postväsendet illustrerats genom att nedslag gjorts i utbytespraktik och utbildningspraktik. Genom detta har vi kunnat se hur ansvaret för marknadsombildningen placeras ut på olika aktanter. Vi har sett att ombildningen involverar heterogena element

och att det bildas nya aktör-nätverk när de förhandlar med varandra om att producera, sortera och distribuera brev.

Kapitel 9

En analysmodell och studiens slutsatser

Detta kapitel inleds med att jag stegvis presenterar och tillämpar en modell för att analysera marknadsombildning med utgångspunkt i normeringspraktik. Därefter följer ett avsnitt i vilket jag med utgångspunkt i analysmodellen besvarar studiens forskningsfrågor och mer specifika syfte enligt kapitel 2.

På detta följer ett avsnitt i vilket jag diskuterar greppet att likna marknadsombildning vid ett experiment. Kapitlet avslutas med att jag mot bakgrund av den gjorda studien ger förslag på fortsatt forskning.

Ansträngningar för att etablera en stabil ordning

Marknadsombildning betraktas i analysmodellen som en process i vilken aktörerna anstränger sig för att konstruera förutsättningar för att etablera en ordning som skall kunna vara stabil över tid. Dessa ansträngningar handlar särskilt om att konstruera förutsättningar för att nyetablerade företag skall kunna konkurrera på lika villkor med den före detta monopolisten. Denna ordning skall kännetecknas av att utbytespraktiken utvecklar sig enligt en tidigare översättning av marknaden som organisationsideal. Den ordning som etableras ramar in marknaden så att det framgår vilka aktanter som hör till den specifika marknaden, vilka produkter det är som köps och säljs på denna marknad, och, vilket är särskilt intressant i det studerade fallet, definierar de regler som aktörerna i utbytespraktiken måste efterleva.

Formerna för den ordning som etableras är resultatet av en tidigare översättningsprocess i vilken bilder från utbytespraktik och teorier om marknader har översatts till formell reglering. På en omreglerad marknad kan denna översättningsprocess innebära att särskild tonvikt läggs på regleringens utformning med avseende på att det skall finnas förutsättningar för konkurrensneutrala villkor.

I och med att verkligheten förändras är det emellertid omöjligt att skapa en för evigt stabil ordning.

Perhaps there is *ordering*, but there is certainly no *order*. This is because, as Zygmunt Bauman implies, orders are never complete. Instead they are precarious and partial accomplishments that may be overturned.³²⁵

De förutsättningar som vid en tidpunkt ansågs kunna bidra till att situationsmodellen förverkligades, kan vid en senare tidpunkt anses behöva omformuleras. Detta betyder att de villkor som vid en tidpunkt ansågs skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet, vid en annan tidpunkt inte längre uppfattas som adekvata. När detta inträffar, vilket kan ske först efter avsevärda ansträngningar, uppstår ett behov av att konstruera nya förutsättningar för att marknadsombildningen skall realiseras enligt den överenskomna situationsmodellen. Detta innebär att det uppstår ett behov av att formulera om förutsättningarna för vissa aktanters verksamhet och/eller att omformulera den formella regleringen.

Normeringspraktikens uppgift är att skapa förutsättningar för företag att konkurrera på lika villkor. De verktyg som normeringspraktiken har för detta är att utforma regler och se till att dessa efterlevs. Den modell jag beskriver nedan kan användas som ett verktyg för att förstå varför det är svårt att konstruera villkor som leder till att fungerande konkurrens anses känneteckna en marknad. Syftet med modellen är att förstå artefakternas roll i att konstruera dessa villkor.

Ordning och oordning

Ett första antagande i analysmodellen är att varje försök att skapa ordning skapar en korresponderande oordning.³²⁶ Vad som betraktas som ordning

³²⁵ John Law, *Organizing Modernity*, (Oxford: Blackwell, 1994), s. 2.

³²⁶ Marc Berg och Stefan Timmermans, "Orders and Their Others: On the Constitution of Universalities in Medical Work", i *Configurations* 8/1 (2000): 31-61; Claes-Fredrik Helgesson och Karin Ferner, "Translating the Patient. Patients as objects of knowledge and objects of intervention in clinical guidelines for the treatment of obesity and hypertension". Paper presenterat på 4S konferensen i november 2001. Se också Rolf Solli och Barbara Czarniawska, "Vad är på modet i storstaden?"; i *Modernisering av storstaden*, red. Rolf Solli och Barbara Czarniawska (Malmö: Liber, 2001), 5-14.

definierar därför vad som kan betraktas som oordning. Om ordning uttrycker att marknaden kännetecknas av fungerande konkurrens, uttrycker oordning således att marknaden inte kännetecknas av fungerande konkurrens. Vilka förutsättningar som anses krävas i termer av reglering för att fungerande konkurrens skall känneteckna marknaden kan skilja sig mellan aktörerna, bland annat beroende på vilken teori om marknader som ligger till grund för respektive aktörs översättning av rådande förhållande.

I och med att det är ordning som eftersträvas, är det situationer som identifieras som oordning som måste hanteras. I modellen antar jag att denna hantering äger rum genom aktiviteter i normeringspraktiken. Om situationen på marknaden efter en översättningsprocess definieras som oordning innebär det att en process sätter igång för att revidera regleringen och/eller för att pröva om företags agerande strider mot gällande reglering.

Vare sig ordning eller oordning är givna eller naturliga situationer. Det är först då de jämförs mot en idealsituation som de kan upptäckas. Det krävs därför mätmetoder och verktyg för att kunna jämföra den rådande situationen med någon form av måttstock. En förutsättning för att kunna identifiera oordning är alltså att det finns en praktik som arbetar med avbildning. Ett exempel på avbildning kan vara att översätta företagens försäljnings-siffror till marknadsandelar och att jämföra fördelningen av dessa mot en idealbild av hur marknadsandelarna borde vara fördelade på en marknad som kännetecknas av fungerande konkurrens. I modellen antar jag att den realiserade situationen på marknaden jämförs mot den situationsmodell som låg till grund för beslutet att ombilda marknaden. Innebörden i denna situationsmodell kan förändras för aktanterna allteftersom tiden går och nya översättningar görs.

Ett annat sätt att beskriva oordning, är att säga att situationsmodellen läcker, dvs att någon eller några akanter inte anses passera genom den obligatoriska passerpunkt som etablerats sedan tidigare.³²⁷

Oavsett om det är regleringen eller ett företags agerande som anses orsaka läckaget kommer översättningsprocessen för att täta läckaget att involvera artefakter. Inte beroende på deras materiella utformning utan på grund av deras relationella effekter. Med andra ord, i analysmodellen antar jag att det uppstår kontroverser om hur artefakterna skall konfigureras för att täta läckan så att situationen på marknaden skall kännetecknas av fungerande konkurrens.

En och samma artefakt kan alltså ha en rad olika roller och funktioner, de är med andra ord tolkningsflexibla.³²⁸ Därför kan den också påverka marknadsombildningen i olika riktningar varför det har betydelse vilken funktion hos artefakten som låses fast. Funktionen hos artefakten kan stabiliseras genom att det låses fast i den formella regleringen hur den skall sättas samman med andra element.

På gränsen mellan ordning och oordning

Den dimension hos artefakterna som jag lyfter fram i analysmodellen är således förmågan att skapa såväl ordning som oordning. Deras konfiguration kan alltså identifieras som att den skapar en läcka i situationsmodellen. I kontroverserna placeras dessa artefakter bildligt talat, på gränsen mellan ordning och oordning, varför jag har valt att beteckna dem *gränsobjekt* i

³²⁷ Jämför exempelvis Michel Callon, red. *The Laws of the Markets* (Oxford: Blackwell, 1998) Hans Kjellberg, *Organising Distribution: Hakonbolaget and the efforts to rationalise food distribution, 1940-1960* (EFI Stockholm, 2001).

³²⁸ Jämför Mats Fridlund och Claes-Fredrik Helgesson, "Om att hålla sig till saken: Den industriella artefakten som interaktivt lokus," i *Artefakter*, red. Sven Widmalm (Lund: Gidlunds Förlag, 2004), 289-314.

analysmodellen.³²⁹ Gränsobjekten blir, genom denna tolkningsflexibilitet föremål för förhandlingar med avseende på hur deras egenskaper skall stabiliseras och med vilka andra de skall agera för att förutsättningar för fungerande konkurrens skall råda.

Genom att vara placerad på gränsen besitter gränsobjektet egenskaper som gör att det tillsammans med andra är delaktig i att forma marknaden. Samtidigt som marknadsombildningen formas av gränsobjektets egenskaper, formas även gränsobjektet av marknadsombildningen.³³⁰ En artefakt är inte alltid ett gränsobjekt. Enligt min definition av begreppet "förlorar" artefakten denna egenskap så snart som dess funktioner inte längre är omstridd. Därmed inte sagt att artefakten inte även framgent kan ha olika innebörd för olika aktörer, stängningen avser endast artefaktens egenskap i förhållande till marknadsombildningens realisering.³³¹

Genom denna tolkningsflexibilitet fungerar gränsobjektet som en resurs för samordning.³³² Tolkningsflexibiliteten kan också ge upphov till kontroverser om vad som skall samordnas. Skall det vara en resurs för att samordna ett enskilt företags verksamhet eller skall det vara en resurs för samordning på marknaden? Kontroverserna kan således förstås som en kon-

³²⁹ Begreppet gränsobjekt myntades ursprungligen av Susan Leigh Star och James Griesemer i: Susan Leigh Star och James R. Griesemer, "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939," *Social Studies of Science* 19 (1989): 505 – 524. Med hänvisning till Star och Griesemer har Michel Callon använt sig av begreppet gränsobjekt i sin analys hur marknader konstrueras. Michel Callon, "Actor-network theory – the Market Test," i *Actor Network Theory and After*, red. John Law och John Hassard (Oxford: Blackwell, 1999), 181-195. Gränsobjekt kallar Callon de element som enrulleras av ekonomiska agenter för att rama in och skapa den stabilitet som är nödvändig för att en transaktion skall kunna äga rum. Men, samtidigt ser Callon dessa element som en källa till läckage, dvs de kan ge upphov till effekter och aktiviteter som transaktionen inte var avsedd att åstadkomma.

³³⁰ Jämför Sven Widmalm, "Artefakter i nätverk," i *Artefakter*, 9–24.

³³¹ För en diskussion om stängning, dvs att artefaktens tolkningsflexibilitet avtar över tid se exempelvis Trevor J. Pinch och Wiebe E. Bijker, "The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other" i *The Social Construction of Technological Systems*, red. Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes och Trevor J. Pinch (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1987), 17 – 50.

³³² Jämför Susan Leigh Star och James R. Griesemer, "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects."

sekvens av motstridiga översättningar om gränsobjektens samordningsfunktion i förhållande till marknadsombildningen.

I nästa avsnitt diskuterar jag hur gränsobjektens egenskaper och funktioner kan stabiliseras genom att till modellen lägga ett resonemang om *kvalificeringsprocesser*.³³³

Kvalificering

Hur bestäms det vilken funktion gränsobjekten skall ha i förhållande till marknadsombildningen? Denna process kan beskrivas som en kvalificeringsprocess, dvs att man måste kvalificera gränsobjekten för att kunna bestämma vilka egenskaper och vilken funktion de skall fylla. Som framgått av kapitel 3 ramar kvalificeringsprocessen in gränsobjektens egenskaper, främst i termer av hur deras resurser för samordning bör användas om villkor för fungerande konkurrens skall föreligga. För att kunna kvalificera gränsobjekten måste aktörerna vara utrustade med verktyg för att kunna kalkylera. Aktörerna behöver också vara utrustade med verktyg för att kunna jämföra de alternativa kvalificeringar som produceras under en kontrovers. Ett exempel från det redovisade fallet på ett verktyg som tillät aktörerna att jämföra insamlade data var det så kallade SSNIP-testet som användes i kontroversen om Postens prissättning.

Resultatet av en kvalificeringsprocess är att det finns ett antal förslag att ta ställning till för den aktör som har den formella rätten att fatta beslut i regleringsfrågor.

Till att börja med måste det finnas ett behov av att bestämma hur gränsobjektet skall konfigureras. Därefter måste

- en lista över olika alternativ etableras över konsekvenserna av att artefakten kombineras med vissa resurser men inte andra,
- dessa kombinationer värderas i förhållande till möjligheten att konstruera konkurrensneutrala villkor,

³³³ Michel Callon, Cécile Méadel och Vololona Rabearisoa, "The economy of qualities," *Economy and Society* 31/2 (2002): 194 - 217.

- man identifiera och beskriva huruvida förändringen skall ske genom att en viss kombination mellan artefakt och aktör förbjuds eller accepteras (som i fallet med Postens prissättningssystem) eller om regleringen behöver revideras.

Behovet av att ändra funktionen hos gränsobjekten är som sagt ett resultat av en tidigare översättningsprocess. I den tidigare översättningsprocessen har det dels konstaterats att situationsmodellen läcker, dvs att oordning karaktäriserar marknaden. Dels konstaterats att läckan kan tätas om de identifierade gränsobjekten konfigureras om. Med andra ord, vissa artefaktens konfiguration har identifierats som ett gränsobjekt vilket orsakar att marknaden inte kännetecknas av fungerande konkurrens. Genom att behovet är fastställt har det skapats en efterfrågan på lösningar om hur gränsobjektet skall konfigureras. Inom ramen för normeringspraktiken påbörjas då ett arbete med att dels producera ett utbud av möjliga lösningar, dels ett arbete med att bestämma kriterierna för vad som efterfrågas. Detta arbete består i att parterna i kontroversen översätter, eller skapar bilder av olika scenarion, dels ifråga om den rådande situationen, dels i fråga om framtiden. För att finna en lösning där utbud och efterfrågan överensstämmer krävs att gränsobjektet har specificerats så att det skulle kunna skiljas, eller disassocieras, från det nuvarande aktör-nätverket.

Gränsobjekten kvalificeras genom att de associeras till olika aktör-nätverk. Detta förutsätter att det finns en utrustning i form av verktyg som möjliggör kalkylering. I normeringspraktiken handlar sålunda inte ansträngningarna för att klargöra gränsobjektens egenskaper om att de singulariseras eller isoleras från andra aktörer.³³⁴ I normeringspraktik handlar kvalificeringen snarare om att visa med vilket aktör-nätverk gränsobjektet bör associeras för att marknaden skall kunna kännetecknas av fungerande konkurrens. I de fall när kvalificeringen resulterar i att gränsobjektet skall rekonfigureras innebär det en mer eller mindre tydlig disassociering i förhållande till det forna aktör-nätverket.

Kombinationen av gränsobjektens mångtydighet och att de inblandade aktörerna har möjlighet att översätta både den pågående utbytespraktiken och scenarion för framtida utbytespraktik på olika sätt, innebär att de som skall fatta beslut måste ta ställning till ett diversifierat utbud av kvalificeringar.

En konsekvens av kontroverser kring gränsobjektens egenskaper är således att det produceras motstridiga förslag om hur deras funktioner bör låsas fast. De som skall avgöra hur gränsobjektet skall konfigureras måste hantera dessa motstridiga förslag. För att detta skall vara möjligt, måste de/n aktör/er som skall fatta beslutet vara utrustad med verktyg som möjliggör en utvärdering av respektive föreslag.

Innan ett beslutet fattas om hur gränsobjektet skall konfigureras är det alltså oklart vilka av dess mångtydiga egenskaper som anses krävas för att marknaden skall kunna kännetecknas av fungerande konkurrens. Kvalificeringen har alltså tydliggjort vad olika alternativa konfigurationer skulle kunna innebära för den fortsatta realiseringen av marknadsombildningen. Resultat av kvalificeringsarbetet är att ett antal alternativ har tagits fram.³³⁴ Kvalificeringar som innehåller förslag på mer eller mindre långtgående associeringar och disassocieringar till olika aktör-nätverk. Kvalificeringarna kan med andra ord användas som underlag för de/n aktör/er som skall fatta beslut om vilka villkor som bör gälla för att fungerande konkurrens skall kunna känneteckna marknaden.

Sammanfattningsvis ser jag att artefakternas roll i att konstruera en marknad som kännetecknas av fungerande konkurrens kan beskrivas i följande generella steg.

1. Situationen på marknaden ifrågasätts.
2. Användningen av vissa artefakter pekas ut som bidragande orsak till att fungerande konkurrens inte kännetecknar marknaden.

³³⁴ Jämför Callon, Méadel och Rabeharisoa, "The economy of qualities."

³³⁵ Ibid.

3. Förhandlingar om olika förslag på hur artefakternas resurser skall tas tillvara.
4. Nya villkor (spelregler) etableras vilka förmodas leda till att det finns förutsättningar för att marknaden framgent skall kunna kännetecknas av fungerande konkurrens.

Dessa steg motsvaras i den begreppsapparat jag använder av nedanstående:

1. Avbildningspraktik översätter utbytespraktik och länkar till normeringspraktik. Översättningen jämförs med en idealbild, varvid situationen identifieras som ordning.
2. Gränsobjektet identifieras som orsak till ett läckage.
3. Gränsobjektet kvalificeras.
4. Gränsobjektet rekonfigureras.

I de följande avsnitten tillämpar jag modellen genom att ge exempel från de kontroverser som skildrats i studien.

Hur kvalificerades postboxsystemet?

Postboxsystemet blir ett gränsobjekt i och med att dess konfiguration ifrågasätts i förhållande till förutsättningar för att ordning skall känneteckna marknaden. I kontroversen om postboxsystemets egenskaper skapade de involverade aktörerna ett utbud av olika förslag om vilka av detta gränsobjekts funktioner som skulle låsas fast och hur detta skulle ske. Utbudet skapades som en konsekvens av att bland annat City Mail och PTS ifrågasatte om intresserna för postboxsystemets association till Posten inverkar menligt på de privata operatörernas förutsättningar att konkurrera med Posten. Kontroversens primära frågeställning var hur en konkurrensneutral tillgång till boxarna skulle kunna tillgodoses. Denna problematik flätades samman med frågeställningen om vem det var som ägde postboxsystemet. Kunde det fortsatt vara Postens egendom eller innebar beslutet att avskaffa monopol att boxsystemet härnäst skulle vara en allmän infrastrukturell tillgång?

I samband med beslutet att avskaffa det statliga brevmonopolet ingick Posten och City Mail ett avtal. Detta avtal reglerade villkoren för den privata

operatörens tillgång till postboxsystemet. Avtalet reglerade också den avgift Posten fick debitera för att ta emot och sortera in den privata operatörens post i postboxarna. Avtalet innebar dels en fastlåsning av postboxsystemets funktion, dels att det var Postens egendom. Grunden för detta var en kalkyleringsprincip som innebar att avgiften skulle motsvara kostnaden för den privata operatören att dela ut brevet till mottagarens gatuadress.

Kalkyleringsprincipen ogillades efter viss tid av City Mail som över-satte problematiken kring avgifter och tillgänglighet till en fråga om villkor för att skapa förutsättningar för fungerande konkurrens. Postboxsystemet översattes således till ett gränsobjekt vars konfiguration bidrog till att marknaden kännetecknades av oordning. För att täta läckan behövde gränsobjektet konfigureras om. Postboxsystemet kvalificerades genom att en annan kalkyleringsprincip föreslogs för hur avgiften skulle beräknas. Enligt denna princip skulle Posten i fortsättningen tillåtas debitera en avgift som motsvarade den kostnad som företaget åsamkades av att den privata operatören utnyttjade postboxsystemet. Denna kostnad inkluderade avskrivningar, underhåll etcetera. Denna kalkyleringsprincip kan tolkas som en fastlåsning av boxsystemets egenskaper såsom varandes en allmän infrastruktur.

En tredje kalkyleringsprincip för att beräkna avgiften som Posten skulle få debitera de privata operatörerna utökade utbudet av kvalificeringar. Denna princip kopplade avgiften till normalportot och ställde krav på förändringar i de privata operatörernas rutiner.

Detta exempel visar att postboxsystemet kvalificeras genom att det associeras med och disassocieras från, olika aktör-nätverk.

Hur kvalificerades postnummersystemet?

Vi såg i kapitel 5 att det krävdes upprepade ansträngningar även för att låsa fast postnummersystemets funktion med avseende på att skapa villkor för fungerande konkurrens. Postnummersystemet blev ett gränsobjekt i och med att normeringspraktiken övertygades om att rådande förhållande kring Postens rutiner för informationsspridning var en orsak till att marknaden kännetecknades av oordning.

Två huvudförslag framträdde tydligt och utgjorde därför det utbud av kvalifikationer som riksdagsledamöterna småningom hade att ta ställning till.

1. Att postnummerssystemets egenskaper borde stabiliseras som en allmän infrastrukturell tillgång.
2. Att postnummerssystemets egenskaper borde stabiliseras som ett medel för Postens produktionsapparat, dock utan att förhindra andra operatörers tillgång till det.

Förslaget att kvalificera postnummersystemet som en allmän infrastrukturell tillgång innebar att det i viss utsträckning skulle disassocieras från Posten. Istället skulle det, enligt ett förslag associeras till ett annat aktör-nätverk, i och med att en annan organisation skulle ta över dess förvaltning. Förslaget om att fördela ansvaret för postnummersystemet mellan Posten och en neutral myndighet innebar en mindre radikal förändring i termer av associering.

Postens förslag kvalificerade postnummersystemet som företags egendom. Om den historiska associationen mellan postnummersystemet och företaget skulle brytas yrkade Posten på att få ersättning för detta. Postnummersystemet kunde alltså enligt företags mening översättas till en mätbar storhet. Beräkningen av detta värde skulle bland annat inkludera Postens kostnader för att bygga upp ett nytt produktionssystem och samhällets alternativkostnad för att Posten eventuellt skulle få svårt att upprätthålla den dagliga och rikstäckande utdelningen av brev.

Inget av förslagen tycktes motsvara vad beslutsfattarna efterfrågade. Beslutsfattarna gjorde en mix av båda förslagen: i beslutsalkylen togs bland annat hänsyn till den kostnad och den kunskapsförlust som skulle realiseras om postnummersystemets association till Posten helt skars av. Förslaget om att fullt ut associera postnummersystemet till PTS förkastades därför.

Postnummersystemet kvalificerades inte genom att parterna försökte isolera det från andra element. Istället kvalificerades det genom att dess associationer i aktör-nätverken förändrades. På samma sätt kvalificerades postboxsystemet. Till skillnad från arbetet med att kvalificera postboxsystemet såg vi dock att kvalificeringsarbetet beträffande postnummer-

systemet i mindre utsträckning innebar försök att översätta postnummer-systemet till mätbara storheter. Trots detta blev kostnaden ett av de kriterier som användes när beslutet togs i fråga om hur postnummersystemet skulle konfigureras.

Hur kvalificerades prissättningssystemet?

Postens prissättningssystem blev ett gränsobjekt i samband med att Posten önskar förändra sitt prissättningssystem. Det föreslagna prissättnings-systemet översattes till en läcka som bidrog till att marknaden kännetecknades av oordning. Två motstridiga bilder av prissättningssystemet förmedlades till normeringspraktiken; dels att dess användning innebar att Posten missbrukade sin dominerande ställning, dels att så inte var fallet. De som ogillade den föreslagna så kallade zonprissättningen försökte identifiera och etablera den som hämmande för möjligheterna att skapa fungerande konkurrens.

I arbetet med att kvalificera detta gränsobjekt var konkurrens-lagstiftningen performativ. Dels genom att mobilisera utbytespraktik till normeringspraktik. Dels genom att ange utifrån vilka teoretiska föreställningar om marknad och konkurrens, dvs tillämpad mikroekonomisk teori, som prissättningssystemet skulle kvalificeras.

Det aktör-nätverk som Posten enrollerade kvalificerade prissättnings-systemet bland annat genom att hänvisa till

- konkurrentens prissättning,
- konkurrensförhållandena på marknaden,
- att företagets egna kostnadsstrukturer för utdelning och sortering skilde sig mellan olika orter,
- att företaget var tvunget att generera ett överskott för att täcka mer-kostnaden för ansvaret att tillgodose den dagliga och rikstäckande utdelningen av brev.

Det aktör-nätverk som City Mail enrollerade kvalificerade gränsobjektet genom att bland annat hänvisa till

- Postens kostnader för utdelning,

- marknadsombildningens fortsatta utveckling,
- det egna företagets möjligheter till fortsatt verksamhet,
- att Posten diskriminerade vissa kunder och
- att Posten har ett särskilt marknadsansvar.

I Konkurrensverkets beslut beaktades de olika kvalificeringarna. Konkurrensverkets bedömning var att egenskaperna hos Postens prissättningssystem var sådana att de riskerade att hämma konkurrensen. Med andra ord, att gränsobjektet med denna konfiguration bidrog till att marknaden kännetecknades av oordning. I och med att ärendet överklagades transformerades Konkurrensverkets beslut till att kvalificera prissättningen i nästa instans.

Tingsrättens och Marknadsdomstolens beslut innebar att Posten tilläts använda en prislista som geografiskt delade in marknaden i två zoner. Denna prislista bedömdes vara i tillräcklig grad kostnadsmotiverad och utgjorde således inte ett missbruk av dominerande ställning. Postens prissättningssystem stabiliserades därmed temporärt men placerades snart på gränsen mellan ordning och oordning igen i och med att nya kontroverser uppstod.

Svar på studiens forskningsfrågor

De återkommande ansträngningarna för att skapa konkurrensneutrala villkor kan analyseras som en kvalificeringsprocess i vilken heterogena aktörer deltar och varigenom gränsobjektet associeras med, och disassocieras från, olika aktör-nätverk. Orsaken till att det krävs upprepade ansträngningar för att etablera en stabil ordning är att artefaktens tolkningsflexibilitet försvårar gränsdragningen mellan ordning och oordning. Detta ger upphov till återkommande ansträngningar att konfigurera om de artefakter som genom översättningsprocesser placeras på gränsen mellan ordning och oordning. Tolkningsflexibiliteten hos gränsobjekten medför att deras konfiguration anses ha betydelse för huruvida regleringen är utformad och tillämpas så att konkurrensneutrala villkor föreligger.

Jag ser det alltså som att orsaken till att det är svårt att etablera en stabil ordning är artefaktens tolkningsflexibilitet. Gränsobjektens tolknings-

flexibilitet medför att de kan inrymma olika logiker för organisering. Skall de konfigureras som resurs för *företaget* och samordna dess produktionsapparat/verksamhet, eller skall de konfigureras som resurs för *marknaden* och därigenom användas för att ur en viss aspekt samordna samtliga företags verksamhet? Kontroverserna om hur läckorna skall tätas kan därmed sägas handla om hur gränsobjekten skall bäddas in i heterogena nätverk.

Gränsobjektens tolkningsflexibilitet försvårar, som vi har sett, gränsdragningen mellan ordning och oordning. Det krävs därför upprepade ansträngningar för att stabilisera funktionen hos gränsobjekten. Resultatet av ansträngningarna inom normeringspraktiken är att tolkningsflexibiliteten temporärt reduceras och läckan tätas. Av olika orsaker, nytillkommande eller redan existerande, kan emellertid en ny läcka upptäckas. En orsak kan vara att utbytespraktiken, trots stabiliseringen, inte utnyttjar gränsobjektets resurser enligt den nya konfigurationen. Ju längre bort från normeringspraktiken desto svårare kan det vara att förändra beteendet på lokal nivå. Detta kan förklaras av att resultatet av normeringspraktikens ansträngningar för att låsa fast egenskaperna hos gränsobjekten måste översättas i den lokala utbytespraktiken, vilket kan ge upphov till att en ny läcka uppstår. Tolkingsflexibiliteten försvårar därmed styrningen av ansvaret för marknadsombildningen.

Det är samma generella egenskap, dvs mångtydighet, som gör att artefakter kan underlätta samordning som gör att de kan orsaka konflikter. När marknader ombildas måste vi därför förstå betydelsen av att hantera de artefakter som placeras på gränsen mellan ordning och oordning.³³⁶ Ett sätt är att inrätta en myndighet och utrusta den med verktyg som gör det möjligt att hantera de artefakter som placerats på gränsen mellan ordning och oordning. Vilka verktyg en sådan myndigheten behöver utrustas med beror av vilka artefakter det är som placeras på gränsen mellan ordning och oordning. Ett exempel som belysts i studien var att Post- och Telestyrelsens utrustades

³³⁶ Star och Griesemer, "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects." för ett liknande resonemang ifråga om att det är nödvändigt att hantera gränsobjekt.

med verktyg för att kunna kontrollera Postens prissättningssystem. PTS utrustades även, som ett resultat av översättningsprocesserna i fråga om konfigurationen av postnummersystemet och postboxsystemet, med nya verktyg för att kunna bevaka att de privata operatörernas tillgång till dessa artefakter ägde rum enligt vad som bestämts i normeringspraktiken.

Komplexitet och dynamik

Studierna av dokument från riksdag och rättsväsende har gett bilder från utbytes- och normeringspraktik. De bilder som förmedlas via dokumenten överensstämmer inte särskilt väl med traditionell ekonomisk teori. Den bild som förmedlas är inte av atomistiska sociala aktörer som agerar oberoende av varandra. Det är inte heller en bild av att samhället skulle vara givet, eller av att artefakterna skulle vara givna resurser i förhållande till marknadsombildningen.

Den bild av utbytespraktiken som framträder kan istället beskrivas som att utbytena är inbäddade i heterogena nätverk och styrs eller påverkas av relationer med omkringliggande mänskliga och icke-mänskliga aktörer. Samma bild framträder av normeringspraktiken, dvs att ansträngningarna för att skapa konkurrensneutrala villkor är inbäddade i heterogena nätverk och styrs eller påverkas av relationer med omkringliggande mänskliga och icke-mänskliga aktörer.³³⁷ Den bild som förmedlas via dokumenten är således inte helt i överensstämmelse med vare sig den avbildning av marknader som återfinns inom det företagsekonomiska nätverkssynsättet eller inom det strukturekonomiska synsättet. Därmed inte sagt att dessa – och andra teoribildningar – inte skulle ha ett inflytande över utbytes- och normeringspraktik. I likhet med andra artefakter är teoribildningarnas inverkan på marknadsombildningen relationell, dvs deras betydelse i marknadsombildningen är beroende av med vilka andra de agerar. I och med

³³⁷ Det embeddedness begrepp som är grundläggande för analyser i New Economic Sociology (Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, 91/3 [1985]: 481-510) behöver alltså kompletteras så att även icke-mänskliga aktörer ingår i de analyserade nätverken. Jämför Hans Kjellberg, *Organising Distribution* som föreslår begreppet "generalised embeddedness".

att konkurrenslagstiftningen bygger på tillämpad mikroekonomisk teori (strukturekonomi) är det inte märkligt att denna teoribildning fick ett större genomslag i kvalificeringskontroverserna än exempelvis företagsekonomisk nätverksteori.

För att förstå ansträngningarna att skapa konkurrensneutrala villkor räcker det med andra ord inte att analysera artefakterna som isolerade enheter, utan deras funktioner måste belysas i det eller de sammanhang de bäddas in i. Detta var också vad vi såg att aktörerna gjorde i kvalificeringskontroverserna.

Två aspekter framträder som karaktäristiska för marknadsombildning; dynamik och komplexitet. Dynamiken härrör från att det inte är artefakternas egenskaper i sig som skapar konkurrensneutrala villkor, utan deras kombinationsmöjligheter med andra resurser. Begreppen *associera* och *disassociera* som jag använde för att beskriva kvalificeringsprocessen är ett sätt att fånga dynamiken i marknadsombildningsprocesser. Marknadsombildningen går således hand i hand med rekonfiguration av artefakter. Komplexiteten beror av artefaktens mångtydighet. Beslutet att konkurrensutsätta monopolen innebar bland annat att artefakternas mångtydighet tydliggjordes. Ansträngningarna för att skapa konkurrensneutrala villkor innebar att en mångfald andra resurser och aktörer som företrädde dessa involverades. Därtill stod det inte i förväg klart hur och vilka resurser som skulle komma att involveras i ansträngningarna att skapa konkurrensneutrala villkor.

Experimentmetaforen

I bokens inledningen föreslogs att det går att likna marknadsombildning vid ett experiment. I ciceronavsnittet har jag anknyt till denna. Avslutningsvis vill jag nu återvända till metaforen igen och knyta an till det växande intresse av att studera marknadens organisering som experiment.

I think that the idea of market organization as an open field of reflection and experimentation is making progress. [...] What sociology and anthropology could bring to the debate is precisely a recognition of the experimental character

of markets and market organization and the need to debate the consequences of experimentation. It is a collective learning process.³³⁸

Utgångspunkten för mitt resonemang är att experiment förändrar naturliga och sociala ordningar.³³⁹ Annemarie Mol hävdar att nya verkligheter görs möjliga genom de objekt som skapas och exporteras från laboratorier.

In social studies of science it was the laboratory that was redescribed as a sociomaterial practice where reality is transformed and where many new ways of doing reality are crafted. From there they are exported, not so much in the form of 'theory' but rather – or at least as much – in the shape of vaccinations, microchips, valves, combustion engines, telephones, genetically manipulated mice and other objects – objects that carry new realities, new ontologies with them.³⁴⁰

Studien har visat att marknadsombildningen, i likhet med laboratoriet, skapar nya objekt. De sedan tidigare existerande objekten tillskrivs nya ontologier, vilka bär med sig möjligheter att konstruera nya verkligheter. För även om både postboxsystemet och postnummersystemet existerade innan kontroverserna om deras konfiguration påbörjades, så var de inte längre desamma när kontroverserna hade avstannat. Detsamma gäller Postens pris-sättningssystem. Genom att dessa artefakter tilldelades talesmän, översattes till numeriska värden och mobiliserades till riksdag och rättsväsende fick de nya egenskaper. I och med kontroverserna om hur de skulle konfigureras kom dessa artefakter att förändras så att de även tillskrevs möjligheten att skapa andra verkligheter än den som har med den fysiska distribution av brev att göra. Med andra ord, artefakterna tillskrevs kapacitet att skapa förutsättningar för ett nytt sätt att organisera verkligheten.

Mol använder begreppet multipla ontologier för att beskriva att ett objekt kan konstruera olika verkligheter beroende på med vilka andra det associeras. Till skillnad från de objekt som Annemarie Mol skriver om ovan, är inte konstruktionen av vissa artefakter som ombildningens gränsobjekt ett

³³⁸ Ibid, s. 299. I augusti 2004 presenterade Fabien Muniesa och Michel Callon på 4S/EASST konferensen i Paris en first draft av ett paper där de skriver om marknadsexperiment. Tyvärr har de bett om att referenser inte skall göras till detta intressanta paper.

³³⁹ Jämför Karin Knorr Cetina, *Epistemic Cultures: How the sciences make knowledge* (Cambridge: Harvard University Press, 1999).

³⁴⁰ Annemarie Mol, "Ontological Politics. A word and some questions," i *Actor Network Theory and After*, red. John Law och John Hassard, (Oxford: Blackwell, 1999), 74-89, s. 75

resultat av ansträngningar i ett vetenskapligt laboratorium. Att de konstrueras som gränsobjekt med multipla ontologier är istället ett resultat av ansträngningar som äger rum på en rad olika platser.

Vilken typ av experiment menar jag att marknadsombildning kan liknas vid? Det kan inte betraktas som ett laboratorieexperiment i den bemärkelsen att det äger rum i en lokalitet skild från den pågående utbytespraktiken. Marknadsombildningen kan betraktas som ett in-situ experiment. Jag betraktar alltså marknadsombildning som ett fullskaleexperiment som involverar såväl utbytes- som normerings- som avbildningspraktik. Ansvaret för hur marknadsombildningen realiseras är utskiftat, dvs det är inte möjligt att urskilja en enskild lokalitet där det äger rum.³⁴¹ Dess förverkligande är med andra ord i lika hög grad beroende av resultatet av ansträngningarna i riksdag och i rättsväsende som av utfallet av de ansträngningar i utbytespraktiken som de fragmentiserade beskrivningarna i kapitel 8 gav prov på.

Studien visar alltså att utfallet av processen att konstruera en marknad inte är ett resultat av (enskilda) mänskliga aktanters ansträngningar. Hur marknaden konstrueras är istället ett resultat av ansträngningar från heterogena element som slutit sig samman i aktör-nätverk. De som retrospektivt kan synas ha haft makt över hur marknaden konstrueras, är de aktanter som genom att enrollera och intressera andra har lyckats erhålla denna makt.

Några avslutande ord och förslag på fortsatt forskning

Market forces produce a better allocation of resources and greater effectiveness in the supply of services, the principal beneficiary being the consumer, who gets better quality at a lower price.³⁴²

Studiens resultat innebär att ovanstående citat ger en alltför begränsad syn på marknadsombildning och dess effekter. Det är inte marknadskrafterna som bör hyllas om beslutet att avskaffa monopolet leder till bättre resursallokering, högre effektivitet och lägre priser för högre produktkvalitet. De

³⁴¹ Jämför diskussionen om utplacering av ansvar för att lösa artefaktens mångtydighet som förs i Brian Rappert, "The Distribution and Resolution of the Ambiguities of Technology, or Why Bobby Can't Spray," *Social Studies of Science* 31 (2001): 557-591.

³⁴² EC (1996), *Services of General Interest in Europe*, OJC 281, 26.09.96.

som bör hyllas är istället alla de som genom sin dagliga praktik översätter, förhandlar och kvalificerar gränsobjekt så att deras resurser kombineras på nya sätt. Det är dessa som genom sitt ihärdiga arbete skapar marknadskrafter – om vi nu ens skall använda det begreppet. Av vem och hur resurserna skall utnyttjas är ett resultat av förhandlingar som kan tolkas i termer av översättningsprocesser. Översättningsprocesser där de som lyckas enrollera det största stödet för hur gränsobjekten skall kombineras i heterogena aktör-nätverk får ett större inflytande över hur marknaden skall ramas in. *Marknadsombildning är således inte en process som bara sätts igång, det är en process som måste hanteras.*

Jag har i studien lyft fram den del av hanteringen som berör hur artefakterna skall konfigureras med andra element i heterogena aktör-nätverk för att skapa konkurrensneutrala villkor som i sig antas kunna bidra till en fungerande konkurrens. Konfigurationen av artefakterna hanteras genom förhandlingar i en normeringspraktik, där ansträngningar görs för att besluten skall kunna fattas av rationella, kalkylerande aktörer. Besluten om hur artefakterna skall konfigureras är dock begränsat rationella. En orsak är att utbytespraktiken översätts. Det är således inte utbytespraktiken i någon sorts total mening som ligger till grund för besluten. En annan orsak till att besluten är begränsat rationella är att de är framåtriktade, dvs de skall påverka marknadsombildningens framtida utveckling och om framtiden är det inte möjligt att göra annat än prognoser.

En, kanske oväntad, konsekvens av beslutet att översätta principiella idéer om marknaden som organisationsform till lokal praktik är att normeringspraktiken får syssla mer med frågeställningar som är relaterade till villkoren för utbytespraktik än tidigare. Det heterogena nätverket expanderar således, inte primärt genom att konkurrenter till den före detta monopolisten etablerar verksamhet, utan genom att normerings- och avbildningspraktik enrolleras. Studien visar att besluten som fattas om gränsobjektens konfiguration inte nödvändigt leder till ordning, dvs till fungerande kon-

kurrens. Genomförandet av besluten skapar istället formerna för en ny ordning för framtiden som när och om den identifieras måste hanteras.³⁴³ Alltså, dynamik och komplexitet är utmärkande aspekter av marknadsombildningsprocesser.

Jag delar Michael Crew och Paul Kleindorfers åsikt i fråga om att större hänsyn bör tas till *nuts and bolts* i ombildningsförsök av det slag som legat till grund för den empiriska undersökningen i denna studie.³⁴⁴ Denna ökade hänsyn handlar inte om *nuts and bolts* i isolation. Det handlar om att ta större hänsyn till att de konfigureras tillsammans med andra, både mänskliga och icke-mänskliga aktanter. Det handlar om att de förverkligade konfigurationerna är situationsberoende och därmed kan skilja sig lokalt.

Fortsatt forskning

Mot bakgrund av min studie vill jag avslutningsvis ge några förslag om frågor för fortsatt forskning. Dessa är av två slag. För det första, frågor som mer specifikt behandlar normeringspraktikens relation till utbytespraktiken men med fokus på *översättningar från normeringspraktik till utbytespraktik*. För det andra, frågor som mer generellt behandlar marknadsiseringsprocessen med avseende på relationerna mellan normeringspraktik, utbytespraktik och utbildningspraktik.

Marknadsiseringsprocesser avser ju en mängd olika tjänster i samhället. Ett första, näraliggande förslag, när det gäller den första typ av forskning som jag föreslår, är därför att tillämpa aktör-nätverksansatsen (och den analysmodell jag presenterat i detta kapitel) på andra tjänster som varit föremål för kontroverser inom normeringspraktiken (till exempel telefoni, taxi, passagerarflyg).

Ett andra förslag är att följa upp processer i normeringspraktiken avseende brevmarknaden efter det att jag avslutat min studie.

³⁴³ Jämför Rolf Solli och Barbara Czarniawska, "Vad är på modet i storstaden?," i *Modernisering av storstaden. Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*, 5–14.

³⁴⁴ Jämför citatet i inledningen till kapitel 3.

Ett tredje förslag är att fokusera på hur besluten i normeringspraktiken överförs till utbytespraktik och vilka konsekvenser detta har i en mer vidsträckt mening än enbart avseende hur dessa relaterar till normen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är frågan hur *gränsen* mellan ordning och oordning konstrueras och förändras över tid, givet förändringar i normeringspraktiken och hur detta påverkar vilka artefakter det är som kommer att betraktas som gränsobjekt.

För att förstå marknadsiseringsprocesser anser jag det av intresse att i fortsatt forskning vidga perspektivet avseende utbytespraktikens förändringar från en fokusering på att de genererar kontroverser i normeringspraktiken till den mer allmänna företeelsen utbytespraktik under marknadsiering. Det framgår av kapitel 8, och av de studier med ett företags-ekonomiskt nätverkssynsätt av utbytespraktik efter regelförändringar som jag refererat till i kapitel 2, att förändringar i utbytespraktik är en generellt viktig process under marknadsiering. Sådana förändringar kan mycket väl vara i enlighet med den formella regleringen och därför i detta avseende inte kontroversiellt. Ett förslag på fortsatt forskning mot denna bakgrund är att studera artefakternas roll i konstruktionen av de nya aktör-nätverk som krävs på kundsidan för att den kommersiella transaktionen skall kunna äga rum. Dvs det gäller att studera hur omregleringen av en marknad *griper in i kunders verksamhet*. I kapitel 8 såg vi exempel på att marknadsombildningen sett ur ett kundperspektiv ställer nya krav på hur heterogena element samverkar, dvs på aktör-nätverkens konstruktion. Hur konstrueras dessa aktör-nätverk och hur disciplineras de? Vilka översättningar krävs i konstruktionen av dessa aktör-nätverk? Av särskilt intresse är att förstå vilken roll avbildningspraktiken och dennas förändring har för utbytespraktiken. Det vore av intresse att studera hur kontroverser i utbytespraktiken är påverkade av existensen av olika avbildningspraktiker, dvs av att olika tillämpningar av marknadsteori (till exempel strukturekonomi och det företagsekonomiska nätverkssynsättet) kan leda olika aktörer till att se olika på samarbete med kunder. Avbildningspraktik är ett fenomen som ligger nära nyinstitutionell organisationsteori. Utbytespraktik är ett studie-

område för det företagsekonomiska nätverkssynsättet. Genom att koppla samman dessa båda ansatser med aktör-nätverksansatsen i fortsatta studier av marknadsiering skulle möjligheter öppna sig för att bättre förstå marknadsiering som en interaktion mellan normeringspraktik, utbytespraktik och utbildningspraktik.

Summary in English

Introduction

To introduce market governance for public services provided by state owned monopolies has been an international trend during the last couple of decades. In Sweden the postal services, among other services, has undergone such a change. The term marketization is often used for this process. Another common term is deregulation, an expression that does not correspond to reality. The process is better characterized by a number of re-regulations over time. Advocates of market governance argue that it results in a better resource utilization and development of better services due to the positive effects of competition and more user influence on service providers.

Marketization reforms is a matter of creating (constructing) markets and therefore the definition of what a market is and how it functions and should function is of importance. Thus there is a need to apply market theory to marketization processes. Applied micro economics (industrial organization theory) provides the dominating market theory for regulators. According to this theory, for a market to function well, the former state monopoly should not be allowed to preserve or create conditions that hinder new competitors to compete on equal terms. This is the basic problem that needs to be solved by governmental and judicial efforts to re-regulate the market in order to create a "more level playing field".

It has been shown that marketization is a complex process that takes a long time and involves many actors. Among the scientific approaches to study such processes two are of special interest: regulatory economics and new institutional organization theory. Furthermore, the markets-as-networks approach in business studies, which provides another perspective than industrial organization theory on the market as a governance structure, has been used to study the effect of changes in formal regulations on exchange relations in the market.

The purpose of the study

The marketization of the Swedish postal services began by an initial re-regulation process in the beginning of the 1990s. Later during the decade several re-regulations and applications of existing regulations occurred in order to promote the marketization process.

The general research question is: "What characterizes processes that stabilize conditions for marketization?" The more specific research question is "What characterized the processes that stabilized the conditions for marketization of postal services (regarding distribution of letters) in Sweden?" The purpose, given the research questions, is to add a new perspective on marketization processes by specifically considering the artifacts in regulatory controversies concerning conditions for competition on equal terms.

The study differs from regulatory economics in that it does not aim to develop rules that have normative value but to understand why marketization processes imply re-regulation and application of rules, in an unforeseen way, over time. It differs from new institutional organization theory in that it is not focusing on reforming of individual organizations but on the changes and applications of the formal regulation of the market. It differs from the markets-as-networks approach in that it focuses on how the normative practice is influenced by the exchange practice rather than vice versa.

Marketization is seen as a social experimental process because its development cannot be foreseen at the outset but needs to be monitored and influenced by regulatory authorities.

Methodology - a constructionist perspective on marketization

The methodology chosen to study marketization is provided by the so called actor network theory (ANT) which belongs to an approach that is labeled Sociology of Translation that has predominantly been used for science and technology studies. A source of inspiration for this choice is an observation by two regulatory economists (Michel Crew and Paul Kleindorfer) about the

crucial importance in marketization of the "nuts and bolts" (details, artifacts) of the production and distribution processes in the market. This corresponded to early observations in the present study. Since ANT specifically considers how artifacts are associated to other elements in networks and how controversies about such associations may occur and be solved this methodology was adopted.

The market is seen as continually constructed (performed) by market practice which is formed by normative practice, representational practice and exchange practice and, importantly, the interaction between them. Such interactions are labeled translation processes. In this study regulation is aimed at realization of a situation model, translated from representational practice, that corresponds to a market characterized by functioning competition on equal terms. If such a situation has been established, order has been created. A so-called obligatory point of passage has been identified. However overflows might occur. This may not be acceptable by actors involved because they claim that disorder has been identified. Overflows may thus trigger negotiations aimed at stopping the overflow. In this study the negotiations involve normative practice and specifically overflows related to artifacts.

In the analysis of the cases, the controversial artifacts are regarded as boundary objects between order and disorder. They are identified and analyzed through a process of qualification, including calculation. Such a process identifies and solves the controversies, in this study by normative practice, and order is (temporarily) restored.

The case study concerns the normative practice during the marketization of postal services in Sweden more specifically distribution of letters. The period covered is 1993-1999. The sources are predominantly official documents from Swedish Parliament and from legal processes concerning the Competition Law. The three controversies studied concern the post box system, the zip code system and the Swedish Post's pricing system for industrial mail. Before these controversies are described and analyzed the initial normative practice is reported on. Also, after the chapters concerned

with the controversies, the state's responsibility for postal services in a re-regulated market governance is discussed.

A first temporary order is established

The state monopoly for distribution of letters was abolished by law January 1, 1993. March 1, 1994 a new postal law was applied and Swedish Post became a state owned corporation instead of an administrative unit in the bureaucracy. Already in 1991 a private company, City Mail, started to provide distribution of pre-assorted so called industrial mail and challenged the monopoly. Also, in the preceding years, government investigations and propositions and parliamentary debates in special committees and in plenary sessions, various alternatives had been proposed concerning the governance of the postal services. The competing alternatives proposed were based on three competing ideas, among which marketization received the necessary support among the law-makers. Some aspects that later turned out as controversies (as described below) to be handled by normative practice were also debated and some were more or less explicitly considered in the initial regulation. A major issue in the debates was how equal postal service quality could be provided to all of Sweden (especially to peripheral and sparsely populated regions) under market governance.

Postal infrastructure

Swedish Post and City Mail had entered into a nation-wide agreement during the fall of 1993 concerning City Mail's access to the post boxes in the post offices. Local agreements defined in detail the routines. The price that City Mail had to pay for the service and the access was calculated as the cost for City Mail for a delivery to the addressee's visiting address. When City Mail became bankrupt by the end of 1995 an access to the post boxes again became an issue because these conditions could influence the willingness of new owners to provide the necessary financial resources. PTS (The Swedish National Post and Telecom Agency) and KKV (Swedish Competition Authority) became involved because it was argued that the conditions for access to the post box system negatively influenced the marketization

process. PTS argued that the post box system should be regarded as an infrastructure open for all operators on equal terms, even if owned by Swedish Post. The price for access should be calculated based on the costs for Swedish Post to provide the access. KKV negotiated an agreement with Swedish Post about the price based on this principle. However, in 1997, KKV (and later also PTS) again became involved in the post box system when Swedish Post in 1997 asked for an approval of a new principles for pricing the access. The company wanted to get assured that the pricing principle did not violate the competition law. During the negotiations the concept "essential facility" was debated. KKV found, in disagreement with Swedish Post, that the post box system is an essential facility and that therefore access for all operators must be provided on equal terms. Also the routines for delivering mail by the private operators to the boxes became an issue. In 1999 the Government proposed (and Parliament after a debate passed) an amendment to the Postal Law that all operators were required to let other operators get access to its post boxes on equal (competition neutral) and reasonable conditions.

Another artifact, the zip code system, also attracted much discussion after the initial deregulation of postal services. Swedish Post had developed the system in the late 1960s and also managed its use and further development. This was not questioned during the first 25 years of its existence. However, with the marketization it became an issue. The private operators complained that the Swedish Post lacked in fulfillment of its responsibility to inform them early enough about changes. The future of the zip code system was debated in Kvalitetsgruppen (The Quality Group) that had earlier been initiated by PTS. Members of that group were not only representatives of the operators but also other users of the zip code system. Also the ownership of the system became an issue for debate. The outcome was that the system should stay with Swedish Post who agreed to substantially improve its information routines. However, in 1997, the zip code system again became an issue when Government asked PTS to investigate how the system should be administered in the future. PTS proposed that the zip code

system either should be transferred to a "neutral" authority, e.g. PTS, the Tax Authority, the National Land Survey of Sweden or that PTS's permission should be necessary before Swedish Post in any way changed the system. The latter alternative became, after a rather intense discussion in which Swedish Post vigorously defended its ownership, the solution to this controversy. Furthermore, a definition of the zip code system was amended to the postal law.

Pricing structures

In the beginning of 1995 Swedish Post introduced a new pricing system for bulk deliveries. Initially the price for more than 1000 letters from a single sender to addressees in central Stockholm was substantially lower than to the rest of Sweden. KKV did not object because it found it necessary for Swedish Post to meet competition in Stockholm without lowering the price in the whole country. In the beginning of 1996 Swedish Post extended the area to Greater Stockholm and lowered the volume required for the low price to 500. KKV did not object. However, when in the fall of 1996 Swedish Post introduced a so-called four-zones price list, KKV said no. Swedish Post then presented a so-called two-zones list and KKV said no again. Swedish Post then asked KKV to clarify its principal position regarding price differentiation. Meanwhile City Mail complained to KKV that Swedish Post abused its dominant position and therefore violated the competition law. Now followed a lengthy legal process involving not only KKV but also the District Court of Stockholm, the Market Court and numerous experts. During the process that in all took several years, the debate concerned how the relevant market should be defined and if the pricing structure constituted an abuse of dominant position. Also arguments about different cost calculation principles and about Swedish Post's societal service across the country were deemed important. The outcome was that the 4-zones list was forbidden and the 2-zones list was allowed because the latter was to a sufficient degree based on cost differences.

State responsibility for postal services

The postal law was amended eight times between 1994 and 1997. A ninth amendment was debated and passed in 1999. More regulation thus seemed to be necessary! The issue now was what kind, if any formal licensing was needed for new private operators. The parliamentary minority argued that no license was needed while a majority argued that the present licensing procedure, including a presumption that license should be granted, should be strengthened and the presumption clause cancelled.

An important problem related to the marketization of postal services, that was debated from the beginning, is how such services can be provided on equal terms across the whole country. Now the issue of how to finance these services became debated again. Swedish Post had an agreement with the state to provide the services without specific compensation but Government found that a new system might be necessary due to marketization principles. One alternative, that was dropped, was to introduce specific fees for operators awarded a concession. Such fees could then be used to finance the "unprofitable" services. Still another issue was if the price regulation, defining a price ceiling needed to be reformed with reference to new EEC-directives stipulating cost based pricing. It was also argued that price regulation is against basic marketization ideas. The price regulation was not abolished but changed and the debate had made visible several issues that had to be considered before the postal law could be revised.

Local transformations

The new order for postal services is translated to local exchange practice. It concerns activities that also were performed earlier but that are now influenced by the new regulation. Even if these processes are not in focus in this study a number of short examples based on interviews are reported. Also this local practice can be analyzed in terms of translation processes in which actor networks are configured and reconfigured to be able to carry out the collective efforts required to produce and distribute mail. It is shown by these examples that a wide variety of actors and situations are affected in the

marketization process. Activities covered in the examples include changing address, handling complaints, production of industrial post, organizational change, preparation of bids for an official bidding process and agreement between two private operators to cooperate.

An analytical model and results

Why are repeated efforts needed in the normative practice to establish a stable order for the marketization process? Returning to the research question after the description of the three artifact cases a model for analysis is presented. Artifacts are seen as able to create order as well as disorder. Such artifacts are defined as boundary objects, situated on the boundary between order and disorder. The following general steps in the analysis are proposed.

- The situation on the market is questioned, i.e. representation practice translates exchange practice and relates to normative practice. Disorder is established when the situation is compared to an ideal situation.
- Some artifacts are identified as causing the disorder, i.e. the boundary objects are identified as causing overflow.
- Negotiations take place, within normative practice, if and how the artifacts might be reconfigured, i.e. the boundary objects are qualified
- New conditions are established that are supposed to bring order, i.e. the boundary object is relationally reconfigured

The qualification process contains controversies and calculation efforts. The outcome implies either an application or clarification of existing norms or a change in the norms.

The post box system became a boundary object when its configuration as associated to Swedish Post was questioned. The qualification process involved controversial arguments about ownership and economic and operational conditions for access. The post box system was qualified by association to and disassociation from different actor networks, i.e. it was reconfigured. As described in chapter 5 the post box system became a boundary object several times during the period.

The zip code system became a boundary object when complaints about Swedish Post's handling of its information to private operators reached normative practice. Two alternatives were formulated during the qualification process: to stabilize the system as an infrastructural resource and partly disassociate it from Swedish Post or to stabilize it as a resource owned by Swedish Post. Negotiations led to a third alternative that partly reconfigured the system's association but preserved it as a resource owned by Swedish Post.

The price system became a boundary object when Swedish Post wanted to change its price structure. The price system was translated to cause overflow, i.e. disorder. Two controversial views were argued in the normative practice: that the system implied, or did not imply abuse of dominant position according to competition law. The competition law was thus performative when this boundary object was qualified in two ways. First, it mobilized exchange practice to normative practice. Second, it prescribed the theoretical base for the qualification process, i.e. applied microeconomics. Swedish Post and City Mail qualified the boundary object in different, controversial ways in the initial KKV case. The decision by KKV was transformed as a qualification when its decision was appealed to the District Court of Stockholm.

A major reason why repeated efforts are needed to establish a stable order is that artifacts can be interpreted differently which makes it difficult to draw the boundary between order and disorder and increases the complexity of the marketization process. The interpretive flexibility of the boundary objects makes it possible to include them in quite different organizational logics. Should they e.g. be configured as a resource for the firm or as a resource for the market? The dynamism of the marketization process is due to the many ways in which artifacts can be combined with other elements in actor networks.

Finally, with reference to the experiment metaphor it is argued that marketization can be seen as a full scale, in-situ experiment involving normative as well as exchange as well as representational practices and it is not

possible to identify a single locality where it takes place. Marketization is the result of efforts by heterogeneous actants forming networks of association.

Referenser

- Abrahamson, Eric. "Technical and Aesthetic Fashion." I *Translating organizational change*, redigerad av Barbara Czarniawska och Guje Sevón, 117-137. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Andersson, Peter. "Deregulation and Internet: new challenges to postal services in Sweden." Doktorsavhandling, Department of Technology and Social Change, Linköpings universitet, 2001.
- Axelsson, Björn. "Samarbete och konkurrens." I *Marknadens makt*, redigerad av Nils Brunsson och Ingemund Hägg, 78-100. Stockholm: SNS Förlag, 1992.
- Axelsson, Björn och Johan Larsson. "Different Species as Networking Structures". I *Networks and Business Renewal*, redigerad av Henrik Agndal och Björn Axelsson, 81-102. Jönköping: JIBS Research Report Series No. 2002-4.
- Axelsson, Björn och Finn Wynstra. *Buying Business Services*. Chichester: Wiley, 2002.
- Barry, Andrew och Don Slater. "Technology, politics and the market: an interview with Michel Callon." *Economy and Society* 31 (2002): 285–306.
- Barry, Andrew och Don Slater. "Introduction: The technological economy." *Economy and Society* 31 (2002): 175-193.
- Baumol, William J., John C. Panzar och Robert D. Willig, red. *Contestable Markets and The Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1982.
- Berg, Anders. "Staten som kapitalist. Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994." Doktorsavhandling, Uppsala universitet, 1999.
- Berg, Marc och Stefan Timmermans. "Orders and Their Others: On the Constitution of Universalities in Medical Work." *Configurations* 8/1 (2000): 31-61.
- Berger, Peter, och Thomas Luckmann. *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin Books, 1979 (1966).

Bladh, Mats. *Posten, staten och informationssamhället*. KFB rapport 1999:10. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer, 1999.

Brunsson, Nils och Johan P. Olsen, red. *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons Förlag, 1990.

Brunsson, Nils och Kerstin Sahlin-Andersson. "Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform." *Organization Studies* 21/4 (2000): 721-746.

Callon, Michel. "Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St-Brieuc Bay." I *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge?*, redigerad av John Law, 196-233. London: Sociological Review Monograph: Routledge & Kegan Paul, 1986.

Callon, Michel. red. *The Laws of the Markets*. Oxford: Blackwell, 1998.

Callon, Michel. "Introduction: The embeddedness of economic markets in economics." I *The Laws of the Markets*, redigerad av Michel Callon, 1-57. Oxford: Blackwell, 1998.

Callon, Michel. "An Essay on Framing and Overflowing: Economic Externalities Revisited by Sociology." I *The Laws of the Markets*, redigerad av Michel Callon, 244-269. Oxford: Blackwell, 1998.

Callon, Michel. "Actor-network theory – the market test." I *Actor Network Theory and After*, redigerad av John Law och John Hassard, 181-195. Oxford: Blackwell, 1999.

Callon, Michel, och Bruno Latour. "Unscrewing the Big Leviathan: How Actors Macro-Structure Reality and How Sociologists Help Them To Do So." I *Advances in Social Theory and Methodology: Toward an Integration of Micro- and Macro-Sociologies*, redigerad av Karin Knorr-Cetina och Aron V. Cicourel, 277-303. London: Routledge & Kegan Paul, 1981.

Callon, Michel, och Bruno Latour. "Don't Throw the Baby Out with the Bath School! A Reply to Collins and Yearley." I *Science as Practice and Culture*, redigerad av Andrew Pickering, 343-368. Chicago: Chicago University Press, 1992.

Callon, Michel och John Law. "Agency and the Hybrid Collectif." *South Atlantic Quarterly* 94 (1995): 481-507.

- Callon, Michel och John Law. "After the Individual in Society: Lessons on Collectivity from Science, Technology and Society." *Canadian Journal of Sociology* 22 (1997): 165-182.
- Callon, Michel, Cécile Méadel och Vololona Rabeharisoa. "The Economy of Qualities." *Economy and Society* 31 (2002): 194-217.
- Collins, Harry M. och Steven Yearley. "Epistemological Chicken." I *Science as Practice and Culture*, redigerad av Andrew Pickering, 301-326. Chicago: Chicago University Press, 1992.
- Collins, Harry M. och Steven Yearley. "Journey into Space." I *Science as Practice and Culture*, redigerad av Andrew Pickering, 369-389. Chicago: Chicago University Press, 1992.
- Covaleski Mark A, Mark W. Dirsmith och Sajay Samuel. "Changes in the institutional environment and the institutions of governance: extending the contributions of transaction cost economics within the management control literature". *Accounting, Organizations and Society* 28 (2003): 417-441.
- Crew, Michael A. och Paul R. Kleindorfer. "Regulatory Governance and Competitive Entry." I *Regulation Under Increasing Competition*, redigerad av Michael A. Crew, 1-16. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1999.
- Crew, Michael A. och Paul R. Kleindorfer. "Regulatory Economics: Twenty Years of Progress?" *Journal of Regulatory Economics* 21/1 (2002): 5-22.
- Czarniawska, Barbara. *The Three-Dimensional Organization: a constructionist view*. Lund: Studentlitteratur, 1993.
- Czarniawska, Barbara. "Att studera management som skapande och återskapande av handlingsnät." *Nordiske Organisasjonsstudier* 2/3 (2000): 5-24.
- Czarniawska, Barbara. "Omtumlande av globaliseringen." I *Modernisering av storstaden. Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*, redigerad av Rolf Solli och Barbara Czarniawska, 202-222. Malmö: Liber, 2001.
- Czarniawska-Joerges, Barbara. "The Wonderland of Public Administration Reforms." *Organization Studies* 10/4 (1989): 531-548.

- Czarniawska-Joerges, Barbara. "Swedish Management. Modern project, Postmodern Implementation." *International Studies of Management & Organization* 23/1 (1993): 13-27.
- Czarniawska, Barbara och Guje Sevón, red. *Translating organizational change*. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Czarniawska, Barbara och Bernward Joerges. "Travels of Ideas". I *Translating organizational change*, redigerad av Barbara Czarniawska och Guje Sevón, 13-48. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Damsgaard, Niclas. "Deregulation and Regulation of Electricity Markets." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 2003.
- DiMaggio, Paul J., och Walter W. Powell. "Introduction." I *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, redigerad av Walter W. Powell och Paul J. DiMaggio, 1-38. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- DiMaggio, Paul J. "Nadel's Paradox Revisited: Relational and Cultural Aspects of Organizational Structure." I *Networks and Organizations: Structure, Form and Action*. redigerad av Nitin Nohria och Robert G. Eccles, 118-142. Boston: MA: Harvard Business School Press, 1992.
- Easton, Geoffrey. "Industrial Networks: A Review". I *Industrial Networks: A New View of Reality* redigerad av Björn Axelsson och Geoffrey Easton, 1-34. London: Routledge, 1992.
- Eklund, Klas. *Vår ekonomi. En introduktion till samhällsekonomin*. Andra upplagan, andra tryckningen. Stockholm: Tidens Förlag, 1990.
- Engwall, Lars. "The Invisible Hand Shaking the Visible Hand. Bank Organization in a Deregulated Environment." Paper presenterat på EMOT workshop 'Finacial Services in Europe: Changing Managerial and Organizational Practices', Paris 30/9 – 1/10 1994.
- Fernler, Karin. *Mångfald eller likriktning: Effekter av en avreglering*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1996.
- Fernler, Karin. "Konsten att fastställa behov." I *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, redigerad av Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, 101-126. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Fine, Ben. "Callonistics: A Disentanglement." *Economy and Society* 31 (2003): 478-484.

- Forssell, Anders. *Moderna Tider i Sparbanken*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1992.
- Forssell, Anders. "Offentlig reformation i marknadsmodellernas spår?". Scores rapportserie 1999:5.
- Forssell, Anders och David Jansson. "The Logic of Organizational Transformation: On the Conversion of Non.Business Organizations." I *Translating organizational change*, redigerad av Barbara Czarniawska och Guje Sevón, 93-115. Berlin: Walter de Gruyter, 1996.
- Forssell, Anders och Lars Norén. "Verktyg för offentlig upphandling." I *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, redigerad av Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, 77-100. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Fridlund, Mats och Claes-Fredrik Helgesson. "Om att hålla sig till saken: Den industriella artefakten som interaktivt lokus." I *Artefakter*, redigerad av Sven Widmalm, 289-314. Lund: Gidlunds Förlag, 2004.
- Gadde, Lars-Erik och Håkan Håkansson. *Supply Network Strategies*. Chichester: Wiley, 2001.
- Geradin, Damien, red. *The liberalization of state monopolies in the European Union and beyond*. Haag: Kluwer, 2000.
- Granovetter, Mark. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91/3 (1985): 481-510.
- Hadjikhani, Amjad och Gunnar Sjögren. "Business & Nonbusiness Actors in a Turbulent Environment." Working paper, Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, 1995.
- Helgesson, Claes-Fredrik. "Making a Natural Monopoly: The Configuration of a Techno-Economic Order in Swedish Telecommunications." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 1999.
- Helgesson, Claes-Fredrik och Karin Fernler. "Translating the Patient. Patients as objects of knowledge and objects of intervention in clinical guidelines for the treatment of obesity and hypertension." Paper presenterat på 4S konferensen i november 2001.
- Helgesson, Claes-Fredrik, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, red. *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*. Lund: Studentlitteratur, 2004.

- Helgesson, Claes-Fredrik, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg. "Marknader som praktik – utbyten, normer och bilder." I *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, redigerad av Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, 27-54. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Holm, Petter. "Which way is up on Callon? A review of a review: Daniel Miller's "Turning Callon the right way up". On Michel Callon: The Laws of the Markets." Paper presenterat vid offentlig föreläsning vid Norwegian College of Fishery Science, Tromsø, Norway, 2002.
- Hugemark, Agneta. *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*. Lund: Arkiv förlag, 1994.
- Håkansson, Håkan och Ivan Snehota, red. *Developing Relationships in Business Networks*. London: Routledge, 1995.
- Håkansson, Håkan och Alexandra Waluszewski. *Managing Technological Development: IKEA, the Environment and Technology*. London: Routledge, 2002.
- Ioannidis, Dimitrios. "I Nationens Tjänst? Strategisk Handling i Politisk Miljö." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 1998.
- Jackson, Peter, M. och Catherine M. Price, red. *Privatization and Regulation. A review of the issues*. New York: Longman, 1994.
- Johanson, Jan, och Lars-Gunnar Mattsson. "Network Positions and Strategic Action: An Analytical Framework." I *Industrial Networks: A New View of Reality*, redigerad av Björn Axelsson och Geoffrey Easton, 205-217. London: Routledge, 1992.
- Johansson, Martin. "Searching the Known, Discovering the Unknown. The Russian Transition from Plan to Market as Network Change Processes." Doktorsavhandling, Uppsala universitet, 2001.
- Johansson, Roine. *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur, 2002.
- Kjellberg, Hans. "Organising Distribution: Hakonbolaget and the efforts to rationalise food distribution, 1940-1960." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 2001.
- Knorr Cetina, Karin. *The manufacture of knowledge: An essay on the constructivist and contextual nature of science*. Oxford: Pergamon press, 1981.

- Knorr Cetina, Karin. *Epistemic Cultures: How the sciences make knowledge*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- Knorr Cetina, Knorr och Michael Mulkay, red. *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*. London: Sage, 1983.
- Kole, Stacey och Kenneth Lehn. "Deregulation, the Evolution of Corporate Structure, and Survival." *The American Economic Review* 87/2 (1997): 421-425.
- Latour, Bruno. "Give Me a Laboratory and I will Raise the World." I *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, redigerad av Karin Knorr-Cetina och Michael Mulkay, 141-170. London: Sage, 1983.
- Latour, Bruno. "The Powers of Association." I *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge?*, redigerad av John Law, 264-279. London: Routledge & Kegan Paul, 1986.
- Latour, Bruno. *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- Latour, Bruno. "Where Are the Missing Masses? The Sociology of a Few Mundane Artifacts." I *Shaping Technology/Building Society: Studies in Sociotechnical Change*, redigerad av Wiebe E. Bijker och John Law, 225-258. Cambridge: MIT Press, 1992.
- Latour, Bruno. *Messenger Talks*. Lund: The Institute of Economic Research, Working Paper, no. 9, 1993.
- Latour, Bruno. "Förbindelsens makt." I *Artefaktens återkomst: Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*, 41-58. Stockholm: Nerenius & Santérus, 1998.
- Latour, Bruno. "On recalling ANT." I *Actor Network Theory and After*, redigerad av John Law och John Hassard, 15-25. Oxford: Blackwell, 1999.
- Latour, Bruno och Steve Woolgar. *Laboratory Life: The Social Construction of Scientific Facts*. Beverly Hills: Sage, 1979.
- Latour, Bruno och Michel Callon, "Den store Leviatan isärskruvad: hur aktörer makrostrukturerar verkligheten och hur sociologer hjälper dem att göra det". I *Artefaktens återkomst. Ett möte mellan organisationsteori och tingens sociologi*, 11-39. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1998.

- Law, John. *Organizing Modernity*. Oxford: Blackwell, 1994.
- Law, John. "After ANT: Complexity, Naming and Topology." I *Actor Network Theory and After*, redigerad av John Law och John Hassard, 1-14. Oxford: Blackwell, 1999.
- Law, John. *Ordering and Obduracy*, 3 January 2001 2001 tillgänglig på <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc068jl.html>.
- Liljenberg, Anders. "Vilken marknad? Några funderingar kring Marknadsdomstolens avgörande i EuroBonusmålet." I *Den där marknaden. Om utbyten, normer och bilder*, redigerad av Claes-Fredrik Helgesson, Hans Kjellberg och Anders Liljenberg, 177-204. Lund: Studentlitteratur, 2004.
- Lindberg, Leon N., John L. Campbell, och J. Rogers Hollingsworth. "Economic Governance and the Analysis of Structural Change in the American Economy." I *Governance of the American Economy*, redigerad av John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth och Leon N. Lindberg, 3-34. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- Lundgren, Anders, och Ivan Snehota. "Ekonomisk organisation som nätverk." I *Organisationsteori på svenska*, redigerad av Barbara Czarniawska, 9-21. Malmö: Liber, 1998.
- Lynch, Michael. "The Contingencies of Social Construction." *Economy and Society* 30/2 (2001): 240-254.
- Löfström, Carina. "Hur Posten blev företag: om reformer och översättning av idéer." Doktorsavhandling, Göteborgs universitet, Göteborg, 2003.
- Mattsson, Lars-Gunnar och Staffan Hultén, red. *Företag och marknader i förändring: Dynamik i nätverk*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994.
- Mattsson, Susanna. "Från stat till marknad – effekter på nätverksrelationer vid en bolagiseringsreform." Licentiatavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 1998.
- Mattsson, Susanna och Anders Forssell. "Med konkurrensutsättning som ledstjärna – statligt företagande på 1990-talet." I *Stater som organisationer* redigerad av Göran Ahrne, 285-307. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1998.

- Meyer, John W. och Brian Rowan. "Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology* 83/2 (1977): 340-63.
- Miller, Daniel. "Turning Callon the Right Way Up." *Economy and Society* 31 (2002): 218-233.
- McKenzie, Donald och Yuval Millo. "Constructing a Market, Performing Theory: The Historical Sociology of a Financial Derivatives Exchange." *American Journal of Sociology* 109/1 (2003): 107-145.
- Mitchell, Timothy. *Rule of experts. Egypt, Techno-Politics, Modernity*. London: University of California Press, 2002.
- Mol, Annemarie. "Ontological Politics. A word and some questions." I *Actor Network Theory and After*, redigerad av John Law och John Hassard, 74-89. Oxford: Blackwell, 1999.
- Nationalencyklopedin, www.ne.se.
- Norén, Lars. "Konsten att konstruera marknader." I *Modernisering av storstaden*, redigerad av Rolf Solli och Barbara Czarniawska, 108-127. Malmö: Liber, 2001.
- North, Douglass, C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Nylén, Anna. "Business relationships in road operation procurement: five case studies." Licentiatavhandling, Tekniska Högskolan i Stockholm, Stockholm, 2000.
- Odelberg, Axel. *Monopolbrytarna*. Stockholm: T. Fischer & Co, 1995.
- Olsen, Per Ingvar. "Transforming Economies. The Case of the Norwegian Electricity Reform." Doktorsavhandling. Norwegian School of Management BI, 2000.
- Olson, Olov, James Guthrie och Christopher Humphrey, red. *Global Warning! Debating International Developments in New Public Financial Management*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998.
- Pinch, Trevor J. och Wiebe E. Bijker. "The Social Construction of Facts and Artifacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other." I *The Social Construction of Technological Systems*, redigerad av Wiebe E. Bijker, Thomas P. Hughes och Trevor J. Pinch, 17-50. Cambridge: MIT Press, 1987.

- Rappert, Brian. "The Distribution and Resolution of the Ambiguities of Technology, or Why Bobby Can't Spray." *Social Studies of Science* 31 (2001): 557-591.
- Sahlin-Andersson, Kerstin. "Varför låter sig organisationer omvandlas?" I *Organisationsexperiment i kommuner och landsting*, redigerad av Bengt Jacobsson, 170-204. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag, 1994.
- Salmi, Asta. "Institutionally Changing Business Networks. An analysis of a Finnish Company's Operations in Exporting to the Soviet Union, Russia and the Baltic States." Doktorsavhandling, Helsinki School of Economics and Business Administration. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis. A-106, 1995.
- Salmi, Asta och Lars-Gunnar Mattsson. 1998. "Overlapping Social and Business Networks and Dynamics of Transformation in Russia." Paper presenterat på IMP Conference, Turku, 3-5 september, 1998.
- Scherer, Frederic M. och David Ross. *Industrial Market Structure and Performance*. Tredje upplagan. Boston: Houghton Mifflin, 1990.
- Score. The New Regulation: A Research Programme. I *Score Rapportserie 2000:15*. Stockholm: Stockholm Center for Organizational Research, 2000.
- Scott, W. Richard och John Meyer. *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- Sjöstrand, Sven-Erik. "On Institutional Thought in the Social and Economic Sciences." I *Institutional Change: Theory and Empirical Findings*, redigerad av Sven-Erik Sjöstrand. Armonk N.Y.: ME Sharpe, 1993.
- Slater, Don. "From calculation to alienation: disentangling economic abstractions." *Economy and Society* 31 (2002): 234-249.
- Solli, Rolf och Barbara Czarniawska. "Vad är på modet i storstaden?" I *Modernisering av storstaden. Marknad och management i stora städer vid sekelskiftet*, redigerad av Rolf Solli och Barbara Czarniawska, 5-14. Malmö: Liber, 2001.
- Star, Susan Leigh och James R. Griesemer. "Institutional Ecology, 'Translations' and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology, 1907-1939." *Social Studies of Science* 19 (1989): 387-420.

Svedberg Nilsson, Karin. "Effektiva företag? En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 1999.

Sweet, Susanne. "Industrial Change Towards Environmental Sustainability. The Case of Replacing Chloroflourocarbons." Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, Stockholm, 2000.

Villemeur, de, Etienne Billete, Helmuth Cremer, Bernard Roy och Joëlle Toledano. "Optimal Pricing and Price-Cap Regulation in the Postal Sector." *Journal of Regulatory Economics* 24/1 (2003): 49-62.

Vogelsang, Ingo. "Incentive Regulation and Competition in Public Utility Markets: A 20-Year Perspective." *Journal of Regulatory Economics* 22/1 (2002): 5-27.

Widmalm, Sven. "Artefakter i nätverk." I *Artefakter*, redigerad av Sven Widmalm, 9-24. Lund: Gidlunds Förlag, 2004.

Williamson, Oliver. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press, 1975.

Williamson, Oliver. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

Winner, Langdon. "Do artifacts have politics?" *Daedalus* 109:121-136, 1980.

Winston, Clifford. "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Microeconomists." *Journal of Economic Literature* 31/3 (1993): 1263-1289.

Wormbs, Nina. *Vem älskade Tele-X?* Hedemora: Gidlunds Förlag, 2003.

Offentligt tryck, riksdagstryck, propositioner, rapporter

Commission of the European Communities 1992.

EC. 1996. Services of General Interest in Europé. OJC 281, 26.09.96.

F 1992:20, "Skogsvårdsorganisationens plantverksamhet." Riksrevisionsverket. Stockholm: ERa grafiker, 1992.

Finansdepartementet. Ds. 1991:77. "SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?" Stockholm: Fritzes, 1991.

Förordning (1997:401) med instruktion för Post- och Telestyrelsen.

Kommunikationsdepartementet. SOU 1990:27. "Post- och Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar." Stockholm: Allmänna Förlaget, 1990.

Kommunikationsdepartementet. Ds. 1991:44. "Postens konkurrensförutsättningar." Stockholm: Fritzes, 1991.

Kommunikationsdepartementet. Regeringssammanträde 1992-03-26, dir. 1992:38.

Kommunikationsdepartementet. SOU 1993:9. "Postlag. Betänkande av Postlagsutredningen". Stockholm: Allmänna Förlaget, 1993.

Kommunikationsdepartementet. Regeringens proposition 1993/94:38. "Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm."

Kommunikationsdepartementet. Regeringens proposition 1995/96:218. "Ändring i postlagen (1993:1684) mm."

Kommunikationsdepartementet. Ds. 1997:58. "Statens ansvar på betaltjänstområdet". Stockholm: Fritzes, 1997.

Kommunikationsdepartementet. Regeringens proposition 1997/98:127. "Statens ansvar på postområdet."

Kommunikationsdepartementet. Regeringens proposition 1997/98: 127, 1997/98:TU13, rskr.1997/98:304.

Konkurrensverket. Dnr. 479/93.

Konkurrensverket. Dnr. 61/96.

Konkurrensverket. Dnr. 601/96.

Konkurrensverket. Dnr 1043/96.

Konkurrensverket. Dnr 928/97.

Motion till riksdagen 1991/92:810 (s).

Motion till riksdagen 1991/92:T819 (v).

Motion till riksdagen 1991/92:T201 (s).

Motion till riksdagen 1992/93:T23 (s).

Motion till riksdagen 1996/97:T201 (m).

Motion till riksdagen 1997/98:T55 (m).

Motion till riksdagen 1997/98:T213 (kd).

Motion till riksdagen 1997/98:T802 (m).

Motion till riksdagen 1998/99:T14 (m).

Näringsdepartementet. Regeringens proposition 1998/99:95. "Postal infrastruktur."

Nyhetsposten nr 14, 1998.

Post- och Telestyrelsen, pm tillställt Konkurrensverket den 17 januari 1996.

Post- och Telestyrelsen. 1998. Dnr. 97-17145/69. "Postal infrastruktur – postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering.

Post- och Telestyrelsen. Minnesanteckningar från Kvalitetsgruppen.

Regeringsförklaring. Riksdagsprotokoll 1991/92:6, 4 §.

Regeringens proposition 1991/92:100.

Regeringens proposition 1992/93:132.

Regeringsbeslut 1997-10-23, K97/4065/1.

Riksdagens revisorer. 1989. "Postverkskoncernens verksamhet."

Riksdagsprotokoll 1992/93:47, kammarbehandling av 1992/93:TU11.

Riksdagsprotokoll 1993/94:45, kammarbehandling av 1993/94:TU09.

Riksdagsprotokoll 1993/94:47, kammarbehandling av 1993/94:TU11.

Riksdagsprotokoll 1997/98:118, kammarbehandling av 1997/98:TU13.

Riksdagsprotokoll 1998/99:104, kammarbehandling av 1998/99:TU11.

Statens pris- och konkurrensverk. 1989. "Prissättning på monopolmarknader – en studie av postverket och televerket."

Svenska Dagbladet, 961012.

Trafikutskottets betänkande 1991/92:TU18. "Postväsende."

Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU11. ”Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.”

Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU09. ”Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm.”

Trafikutskottets betänkande 1993/94:TU11. ”Postlag och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm.”

Trafikutskottets betänkande 1996/97:TU6. ”Postlagen samt uppföljning av de post- och telepolitiska målen.”

Trafikutskottets betänkande 1997/98:TU13. ”Statens ansvar på postområdet.”

Trafikutskottets betänkande 1998/99:TU11. ”Postal infrastruktur.”

Personliga intervjuer

Björn Backlund, Posten	14 december 1998
Hans Bergvall, Posten Brev, Gotland	28 juni 1999
Sune Blomqvist, Posten SEKO	17 december 1998
Mats Forsberg, City Mail	23 januari 2001
Lars-Göran Göransson, SEB	15 november 2000
Monica Höglund, Posten Brev	18 november 1998
Rune Jalmsell, Skattemyndigheten	9 oktober 2000
Ulf Lundin, näringsdepartementet	18 juni 1999
Håkan Malmros, Wisby Mail	28 juni 1999
Bengt Mosesson, finansdepartementet	6 oktober 2000
Bertil Nilsson, Posten Brev, Riksnätet	9 december 1998
Anita Norberg, Posten, Offentlig marknad	31 oktober 2000
Bengt Norrman, Sema Group	20 oktober 2000
Jörgen Olrog, Riksskatteverket	16 oktober 2000
Britt Rozental, Posten	20 november 1998
Eva Samanta, Post- och Telestyrelsen	4 februari 1999
Ola Svensson, Posten	17 oktober 2000



STOCKHOLM SCHOOL
OF ECONOMICS
HANDELSHÖGSKOLAN I STOCKHOLM

EFI, The Economic Research Institute

EFI, the Economic Research Institute

Reports since 1999

A complete publication list can be found at www.hhs.se/efi

Published in the language indicated by the title

2004

Andersson, A., Essays in Behavioral Finance.

Grönqvist, E., Selection and Moral Hazard in Health Insurance: Taking Contract Theory to the Data.

Jutterström, M., Att påverka beslut – företag i EUs regelsättande.

Larsson, P., Förändringens villkor. En studie av organisatoriskt lärande och förändring inom skolan.

Lagerwall, B., Empirical Studies of Portfolio Choice and Asset Prices.

Malmsten, H., Properties and Evaluation of Volatility Models.

Nilsson, C., Studies in Environmental Economics: Numerical Analysis of Greenhouse Gas Policies.

Regelexplosionen. Ahrne, G. och Brunsson, N. (red).

Salabasis, M., Bayesian Time Series and Panel Models – Unit Roots, Dynamics and Random Effects.

Skallsjö, S., Essays on Term Structure and Monetary Policy.

Söderström, J., Från Produkt till Tjänst. Utveckling av affärs- och miljöstrategier i produktorienterade företag.

Talia, K., The Scandinavian Currency Union, 1873-1924 – Studies in Monetary Integration and Disintegration

2003

Andersson, H., Valuation and Hedging of Long-Term Asset-Linked Contracts.

Bergman, M., Essays on Human Capital and Wage Formation.

Damsgaard, N., Deregulation and Regulation of Electricity Markets.

Eklund, B., Four Contributions to Statistical Inference in Econometrics.

Exploring Patterns in Information Management. Concepts and Perspectives for Understanding IT-Related Change. Sundgren, B, Mårtensson, P., Mähring, M. och Nilsson, K., (editors)

Globalization and its Enemies. Lundahl, M. (editor).

Hakkala, K., Essays on Restructuring and Production Decisions in Multi-Plant Firms.

Holgersson, C., Rekrytering av företagsledare. En studie i hoimosocialitet.

Ivaschenko, I., Essays on Corporate Risk, U.S. Business Cycles, International Spillovers of Stock Returns, and Dual Listing.

Lange, F., Brand Choice in Goal-derived Categories – What are the Determinants?

Le Coq, C., Quantity Choices and Market Power in Electricity Market.

Magnusson, P.R., Customer-Oriented Product Development – Experiments Involving Users in Service Innovation.

Meisiek, S., Beyond the Emotional Work Event Social Sharing of Emotion in Organizations.

Mårtensson, A., Managing Mission-Critical IT in the Financial Industry.

Nilsson, G., Processorientering och styrning – Regler, mål eller värderingar?

Sandberg, R., Corporate Consulting for Customer Solutions Bridging Diverging Business Logics.

Sturluson, J.T., Topics in the Industrial Organization of Electricity Markets.

Tillberg, U., Ledarskap och samarbete – En jämförande fallstudie i tre skolor.

Waldenström, D., Essays in Historical Finance.

Wallén, U., Effektivitet i grundskolan i anslutning till en stadsdelsnämndsreform.

Ögren, A., Empirical Studies in Money, Credit and Banking – The Swedish Credit Market in Transition under the Silver and the Gold Standards, 1834 – 1913.

2002

Barinaga, E., Levelling Vagueness – A study of cultural diversity in an international project group.

Berglund, J., De otillräckliga – En studie av personalspecialisternas kamp för erkännande och status.

Bolander, P., Anställningsbilder och rekryteringsbeslut.

Damjanovic, T., Essays in Public Finance.

Ekman, M., Studies in Health Economics – Modelling and Data Analysis of Costs and Survival.

Företagerskan – Om kvinnor och entreprenörskap. Holmquist, C. och Sundin, E. (red)

Heyman, F., Empirical Studies on Wages, Firm Performance and Job Turnover.

Kallifatides, M., Modern företagsledning och omoderna företagsledare.

Kaplan, M., Acquisition of Electronic Commerce Capability – The Cases of Compaq and Dell in Sweden.

Mähring, M., IT Project Governance.

Nilsson, M., Essays in Empirical Corporate Finance and Governance.

Rekrytering av koncernstyrelsen – Nomineringsförfaranden och styrelsesammansättning med focus på kvinnors ställning och möjligheter. Sjöstrand, S-E. och Petrelius, P.,(red)

Scener ur ett företag – Organiseringsteori för kunskapssamhället. Löwstedt, J. och Stymne, B.,(red).

Schenkel, A., Communities of Practice or Communities of Discipline – Managing Deviations at the Øresund Bridge.

Schuster, W., Företagets Valutarisk – En studie av horisontella och vertikala styrprocesser.

Skogsvik, S., Redovisningsmått, värder relevans och informationseffektivitet.

Sundén, D., The Dynamics of Pension Reform.

Ternström, I., The Management of Common-Pool Resources – Theoretical Essays and Empirical Evidence.

Tullberg, J., Reciprocitet – Etiska normer och praktiskt samarbete.

Westling, G., Balancing Innovation and Control – The Role of Face-to-face Meetings in Complex Product Development Projects.

Viklund, M., Risk Policy – Trust, Risk Perception, and Attitudes.

Vlachos, J., Risk Matters – Studies in Finance, Trade and Politics.

2001

- Adolfson, M.**, Monetary Policy and Exchange Rates – Breakthrough of Pass-Through.
- Andersson, P.**, Expertise in Credit Granting: Studies on Judgment and Decision-Making behavior.
- Björklund, C.**, Work Motivation – Studies of its Determinants and Outcomes. Center for Management and Organization 50 (1951-2001).
- Charpentier, C.**, Uppföljning av kultur- och fritidsförvaltningen efter stadsdelsnämndsreformen.
- Dahlén, M.**, Marketing on the Web – Empirical Studies of Advertising and Promotion Effectiveness.
- Eckerlund, I.**, Essays on the Economics of Medical Practice Variations.
- Ekelund, M.**, Competition and Innovation in the Swedish Pharmaceutical Market.
- Engström, S.**, Success Factors in Asset Management.
- Ericsson, D.**, Kreativitetsmysteriet – Ledtrådar till arbetslivets kreativering och skrivandets metafysik.
- Eriksson, R.**, Price Responses to Changes in Costs and Demand.
- Frisell, L.**, Information and Politics.
- Giordani, P.**, Essays in Monetary Economics and Applied Econometrics.
- Gustavsson, P.**, Essays on Trade, Growth and Applied Econometrics.
- Hedlund, A.**, Konsumentens erfarenhet – och dess inverkan på livsmedelsinköp på Internet.
- Hill, M., Essays on Environmental Policy Analysis: Computable General Equilibrium Approaches Applied to Sweden.
- Hvenmark, J.**, Varför slocknar elden? Om utbrändhet bland chefer i ideella organisationer.
- Hägglund, P.B., Företaget som investeringsobjekt – Hur placerare och analytiker arbetar med att ta fram ett investeringsobjekt.
- Höök, P.**, Stridspiloter i vida kjolar, om ledarutveckling och jämställdhet.
- Johansson, C.**, Styrning för samordning.
- Josephson, J.**, Evolution and Learning in Games.
- Kjellberg, H.**, Organising Distribution – Hakonbolaget and the efforts to rationalise food distribution, 1940-1960.
- Lange, F. och Wahlund, R.**, Category Management – När konsumenten är manager.
- Liljenberg, A.**, Customer-gearred competition – A socio-Austrian explanation of Tertius Gaudens.
- Lindkvist, B.**, Kunskapsöverföring mellan produktutvecklingsprojekt.
- Ljunggren, U.**, Nyckeltal i grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen.
- Läkemedel – Kostnad eller resurs för sjukvården?** Jönsson, B.,(red).
- Löf, M.**, On Seasonality and Cointegration.
- Martensen, K.**, Essays on Entry Externalities and Market Segmentation.
- Matros, A.**, Stochastic Stability and Equilibrium Selection in Games.
- Mårtensson, P.**, Management Processes – An Information Perspective on Managerial Work.
- Nilsson, A.**, Market Transparency.
- Norberg, P.**, Finansmarknadens amoralitet och det kalvinska kyrkorummet – En studie i ekonomisk mentalitet och etik.
- Persson, B.**, Essays on Altruism and Health Care Markets.
- Rech, G.**, Modelling and Forecasting Economic Time Series with Single Hidden-layer Feedforward Autoregressive Artificial Neural Networks.
- Skoglund, J.**, Essays on Random Effects Models and GARCH.
- Strand, N.**, Empirical Studies of Pricing.
- Thorén, B.**, Stadsdelsnämndsreformen och det ekonomiska styrsystemet – Om budgetavvikelser.

2000

Berg-Suurwee, U., Styrning före och efter stadsdelsnämndsreform inom kultur och fritid – Resultat från intervjuer och enkät.

Bergkvist, L., Advertising Effectiveness Measurement: Intermediate Constructs and Measures.

Brodin, B., Lundkvist, L., Sjöstrand, S-E., och Östman, L., Koncernchefen och ägarna.

Bornefalk, A., Essays on Social Conflict and Reform.

Charpentier, C., Samuelson, L.A., Effekter av en sjukvårdsreform.

Edman, J., Information Use and Decision Making in Groups.

Emling, E., Svenskt familjeföretagande.

Ericson, M., Strategi, kalkyl, känsla.

Gunnarsson, J., Wahlund, R., och Flink, H., Finansiella strategier i förändring: segment och beteenden bland svenska hushåll.

Hellman, N., Investor Behaviour – An Empirical Study of How Large Swedish Institutional Investors Make Equity Investment Decisions.

Hyll, M., Essays on the Term Structure of Interest Rates.

Håkansson, P., Beyond Private Label – The Strategic View on Distributor Own Brands. I huvudet på kunden. Söderlund, M (red). *EFI och Liber Förlag*.

Karlsson Stider, A., Familjen och firman.

Ljunggren, U., Styrning av grundskolan i Stockholms stad före och efter stadsdelsnämndsreformen – Resultat från intervjuer och enkät.

Ludvigsen, J., The International Networking between European Logistical Operators.

Nittmar, H., Produktutveckling i samarbete – Strukturförändring vid införande av nya Informationssystem.

Robertsson, G., International Portfolio Choice and Trading Behavior.

Schwarz, B., och Weinberg, S., Serviceproduktion och kostnader – att söka orsaker till kommunala skillnader.

Stenström, E., Konstiga företag.

Styrning av team och processer – Teoretiska perspektiv och fallstudier. Bengtsson, L., Lind, J., och Samuelson, L.A., (red).

Sweet, S., Industrial Change Towards Environmental Sustainability – The Case of Replacing Chloroflourocarbons.

Tamm Hallström, K., Kampen för auktoritet – standardiseringsorganisationer i arbete.

1999

Adler, N., Managing Complex Product Development.

Allgulin, M., Supervision and Monetary Incentives.

Andersson, P., Experto Credite: Three Papers on Experienced Decision Makers.

Ekman, G., Från text till batong – Om poliser, busar och svennar.

Eliasson, A-C., Smooth Transitions in Macroeconomic Relationships.

Flink, H., Gunnarsson, J., Wahlund, R., Svenska hushållens sparande och skuldsättning– ett konsumentbeteende-perspektiv.

Gunnarsson, J., Portfolio-Based Segmentation and Consumer Behavior: Empirical Evidence and Methodological Issues.

Hamrefors, S., Spontaneous Environmental Scanning.

Helgesson, C-F., Making a Natural Monopoly: The Configuration of a Techno-Economic Order in Swedish Telecommunications.

Japanese Production Management in Sunrise or Sunset. Karlsson, C., (red).

Jönsson, B., Jönsson, L., och Kobelt, G., Modelling Disease Progression and the Effect of Treatment in Secondary Progressive MS. Research Report.

Lindé, J., Essays on the Effects of Fiscal and Monetary Policy.

Ljunggren, U., Indikatorer i grundskolan i Stockholms stad före stadsdelsnämndsreformen – en kartläggning.

Ljunggren, U., En utvärdering av metoder för att mäta produktivitet och effektivitet i skolan – Med tillämpning i Stockholms stads grundskolor.

Lundbergh, S., Modelling Economic High-Frequency Time Series.

Mägi, A., Store Loyalty? An Empirical Study of Grocery Shopping.

Mölleryd, B.G., Entrepreneurship in Technological Systems – the Development of Mobile Telephony in Sweden.

Nilsson, K., Ledtider för ledningsinformation.

Osynlig Företagsledning. Sjöstrand, S-E., Sandberg, J., och Tyrstrup, M., (red).

Rognes, J., Telecommuting – Organisational Impact of Home Based – Telecommuting.

Sandström, M., Evaluating the Benefits and Effectiveness of Public Policy.

Skalin, J., Modelling Macroeconomic Time Series with Smooth Transition Autoregressions.

Spagnolo, G., Essays on Managerial Incentives and Product-Market Competition.

Strauss, T., Governance and Structural Adjustment Programs: Effects on Investment, Growth and Income Distribution.

Svedberg Nilsson, K., Effektiva företag? En studie av hur privatiserade organisationer konstrueras.

Söderström, U., Monetary Policy under Uncertainty.

Werr, A., The Language of Change The Roles of Methods in the Work of Management Consultants.

Wijkström, F., Svenskt organisationsliv – Framväxten av en ideell sektor.

