

I Nationens tjänst?
Strategisk handling i politisk miljö
En nationell teleoperatörs interorganisatoriska
strategiska utveckling

Dimitrios Ioannidis

AKADEMISK AVHANDLING

Som för avläggande av ekonomie doktorsexamen
vid Handelshögskolan i Stockholm
framläggs för offentlig granskning
onsdagen den 30 september 1998, kl. 10.15 i
sal 550 Handelshögskolan, Sveavägen 65



I Nationens Tjänst?

Strategisk handling i politisk miljö

En nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategiska utveckling



STOCKHOLM SCHOOL OF ECONOMICS

EFI, THE ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

EFI Mission

EFI, the Economic Research Institute at the Stockholm School of Economics, is a scientific institution which works independently of economic, political and sectional interests. It conducts theoretical and empirical research in management and economic sciences, including selected related disciplines. The Institute encourages and assists in the publication and distribution of its research findings and is also involved in the doctoral education at the Stockholm School of Economics.

EFI selects its projects based on the need for theoretical or practical development of a research domain, on methodological interests, and on the generality of a problem.

Research Organization

The research activities are organized in twenty Research Centers within eight Research Areas. Center Directors are professors at the Stockholm School of Economic.

ORGANIZATION AND MANAGEMENT

Management and Organisation Theory (A)

Public Management (F)

Information Management (I)

Man and Organisation (PMO)

Industrial Production (T)

Prof. Sven-Erik Sjöstrand

Prof. Nils Brunsson

Prof. Mats Lundeberg

Prof. Jan Löwstedt

Prof. Christer Karlsson

MARKETING

Information and Communications (CIC)

Risk Research (CFR)

Marketing, Distribution and Industrial Dynamics (D)

Distribution Research (FDR)

Economic Psychology (P)

Adj Prof. Bertil Thorngren

Prof. Lennart Sjöberg

Prof. Lars-Gunnar Mattsson

Acting Prof. Richard Wahlund

Prof. Lennart Sjöberg

ACCOUNTING, CONTROL AND CORPORATE FINANCE

Accounting and Managerial Finance (B)

Managerial Economics (C)

Prof. Lars Östman

Prof. Peter Jennergren

FINANCE

Finance (FI)

Prof. Clas Bergström

ECONOMICS

Health Economics (CHE)

International Economics and Geography (IEG)

Economics (S)

Prof. Bengt Jönsson

Prof. Mats Lundahl

Prof. Lars Bergman

ECONOMICS STATISTICS

Economic Statistics (ES)

Prof. Anders Westlund

LAW

Law (RV)

Prof. Bertil Wiman

OTHERS

Ethics and Economics (CEE)

Policy Sciences (PSC)

Adj Prof. Hans de Geer

Adj Prof. Brita Schwarz

Administration

Chairman of the Board: Prof. Sven-Erik Sjöstrand. *Director:* Ekon Dr Rune Castenäs

Address

EFI, Box 6501, S-113 83 Stockholm, Sweden • Internet: www.hhs.se/efi/

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

I Nationens Tjänst?

Strategisk handling i politisk miljö

En nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategiska utveckling

Dimitrios Ioannidis



Akademisk avhandling för avläggande av ekonomie doktorsexamen
vid Handelshögskolan i Stockholm 1998

© EFI och författaren
ISBN NR 91-7258-490-4

KEY WORDS:

Corporate Strategy, Strategic Change, Interorganisational Strategy, Strategic Alliances, Technological Development, Digital Revolution, Market Orientation, Internationalisation, Competition, Liberalisation, Public Policy, Televerket, Telia, Ericsson, Stateowned Companies, Business and Government Relationship, Telecommunications Industry

Distribueras av:
EFI, Handelshögskolan i Stockholm
Box 6501, S-113 83 Stockholm

Elanders Gotab, Stockholm 1998

ΣΤΟΝ ΞΑΔΕΡΦΟ ΜΟΥ, ΧΑΡΑΛΑΜΠΟ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟ, ΤΟΥ ΤΡΙΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΣ
ΕΛΙΣΑΒΕΤ, ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑ ΤΟΥ, ΑΘΗΝΑ, ΔΕΣΠΟΙΝΑ, ΕΛΛΗ ΚΑΙ ΜΑΡΙΑ, ΜΕ
ΑΠΕΡΑΝΤΗ ΑΓΑΠΗ ΚΑΙ ΕΥΓΝΩΜΟΣΥΝΗ.

Till min kusin, Charalambos Papadopoulos, Triadas och Elisavets son, och
hans familj, Athina, Despina, Elli och Maria, med oändlig kärlek och
tacksamhet.

FÖRORD

Arbetet med denna avhandling inleddes i januari 1990. Avhandlingen hade inte blivit till utan hjälp och stöd från ett stort och heterogent nätverk.

Mina handledare; Lars-Gunnar Mattsson, Anders Lundgren, Bertil Thorngren och Bengt Stymne, har under arbetets gång alltid uppmuntrat, stött och hjälpt mig. Jag vill därför rikta ett varmt tack till dem, för att de på ett tydligt och personligt sätt, såväl uppmuntrat som tyglat min entusiasm.

Anders Lundgren är, vid sidan om att vara en del av min handledarkommitté, också tillsammans med Staffan Hultén ansvarig för att jag en gång rekryterades som doktorand. För detta är jag dem genuint tacksam. Det har varit roliga och utvecklande år med många stimulerande diskussioner, där gränsen mellan det professionella och det personliga ofta överskridits.

Utan de forskningsmiljöer som omgivit mig under arbetets gång hade jag inte klarat av att varken sätta igång eller genomföra denna avhandling. D-sektionen är en fantastisk och dynamisk miljö i vilken jag känt mig hemmastadd i från första början. Ett stort tack riktar jag därför till: Gunnar Alexandersson, Per Andersson, Karolina Brodin, Ann-Charlotte Edgren, Magnus Hagberg, Karl-Olof Hammarkvist, Karl Oskar Källsner, C-F Helgesson, Susanne Hertz, Michael Kaplan, Hans Kjellberg, Anders Liljenberg, Bengt Mölleryd, Lena Nordenlöw, Anna Nyberg, Jaana Similä, Ivan Snehota, Kristoffer Strandqvist, Magnus Söderlund, Mats Vilgon och Susanne Östlund. Handelshögskolan i stort, är en utvecklande miljö där jag genom åren haft stort utbyte av interaktionen med; Karin Fernler, Ulf Essler, Peter Hagström, Roger Henning, Bengt Jacobsson, Gunnar Karnell, Susanna Mattsson, Björn Rombach samt Emma Stenström. Livets realiteter gör sig alltid påmind. Torbjörn Flink och Gunnar Hedlund vilka lämnat detta liv, kommer jag alltid att minnas med stor tacksamhet.

Under läsåret 1992/1993 fick jag möjlighet att vistas ett år vid Harvard University och i USA. Denna vistelse har varit av avgörande betydelse för hur avhandlingen gestaltats. I detta sammanhang vill jag tacka David Allen, Raymond Vernon, Benjamin Gomes-Casseres, Richard Knoke, William Barnett och Ruth Aguilera.

Robin Mansell vid Science Policy Research Unit, SPRU, University of Sussex, har vid några tillfällen givit mig kritiska, konstruktiva och alltid uppmuntrande kommentarer, vilket jag varmt tackar henne för.

Genom åren har jag haft stort utbyte av kontakterna med avdelningen för teknikhistoria vid Kungliga Tekniska Högskolan. Jag riktar därför ett särskilt tack till Svante Lindqvist, Arne Kaijser och Mats Fridlund.

Avhandlingsprojektet har sedan 1997 ingått i det vid detta år bildade Center for Information and Communications Research, CIC, vid EFI:s D-sektion. Detta nya center är ett uttryck för den dynamik och kreativitet jag tycker särskilt utmärker den forskningsmiljö jag verkat i.

Under arbetets gång, har jag erhållit finansiellt stöd från olika håll. Vid sidan om den materiella dimensionen i detta stöd, vill jag understryka den

uppmuntran jag känt av det förtroende som uttryckts för avhandlingsprojektet. Jag tackar därför Telekon programmet (finansierat av Televerkets sektorsforskning), Jan Wallanders och Tom Hedelius Stiftelse, Hans Stahles Minnesfond samt Kommunikationsforskningsberedningen (KFB). Relativt tidigt under arbetets gång erhöll jag Saab Scania Stipendiet, vilket naturligtvis kändes som en stor uppmuntran. Sverige-Amerika Stiftelsen, the American-Scandinavian Foundation, Sixten Gemzéus Fond samt Oscars och Matteus församlingar stödde min vistelse i USA, vilken jag anser har varit av avgörande betydelse för avhandlingens utveckling. Ett särskilt tack till Rune Castenäs för all hjälp med administrerandet av finansiering.

Eva och Marianne Wikstrand, har jag lärt känna relativt nyligen, trots detta känns det som om jag känt dem sedan länge. Eva representerar livet efter avhandlingen. Hon är min medarbetare i ett EU-finansierat projekt om forsknings- och teknikpolitik och dess betydelse för forsknings- och utvecklingssamarbeten. Marianne har hjälpt mig att hitta ny och som jag anser viktig empiri för avhandlingen.

Mina vänner och släktingar har genom åren stött och uppmuntrat mig. Tyvärr är det inte möjligt att här nämna alla. Jag hoppas dock att var och en av dem känner hur tacksam jag är. Dock kan jag inte motså att särskilt tacka mina kusiner Magda Georgiadou och Pavlos Xenidis, samt Astrid Mölleryd för hennes fantastiska teckningar. Avslutningsvis, ett mycket varmt tack till mina föräldrar, Parthena och Eleftherios Ioannidis, utan vars kärlek och stöd jag inte hade kunnat vara där jag är idag. De följande stroferna uttrycker den anda som jag anser finns mellan oss.

<<ΜΑ, ΓΙΟΚΑ ΜΟΥ, ΚΙ ΑΝ	"Min son, om du så visade mig
ΜΟΥΔΕΙΧΝΕΣ ΤΑΣΤΕΡΙΑ ΚΑΙ ΤΑ	stjärnorna och den vida rymden, så
ΠΛΑΤΙΑ, ΤΑΒΛΕΡΙΑ ΕΓΩ ΠΙΟ ΛΑΜΠΕΡΑ	såg jag allt mer lysande genom dina
ΣΤΑ ΘΑΛΑΣΣΙΑ ΣΟΥ ΜΑΤΙΑ>>	hoppfulla ögon"

Γ. ΡΙΤΣΟΣ

Y. Ritsos

Stockholm i augusti 1998

Dimitrios Ioannidis

Innehållsförteckning

1) En studie av affärsstrategisk dynamik i politisk miljö

Att hantera processer mellan företagande och politik, s.1

- Företagande och politik i förändring, s.1
- Nya relationsmöjligheter och nya strategiska val, s.3
- Företagandets hantering av förhållandet till politiken, s. 4
- Den empiriska studiens uppläggning, s. 4

Strategiska utmaningar i en föränderlig värld, s. 5

Politiska förutsättningar i förändring - Förhållandet mellan stat och nationell operatör, s. 5

- Politikens prioriteter, s. 7
- En målkonflikt mellan strategi och politik, s. 8

Kommunikationstjänster i en global värld, s. 10

- Teletjänstmarknadernas tidigare reglering, s. 11
- Nationell politik i en kontext av mellan- och överstatlig politik, s. 12
- Teletjänstområdet - en arena för avreglering och handel, med global utvecklingspotential, s. 13
- Teletjänstområdets utveckling - en utmaning för företagande och politik, s. 14

Teknisk omvandling som hot och som möjlighet - Den digitala revolutionen, s. 16

- Ett nytt teknologiskt paradigm, s. 18
- Teknologisk utveckling och politik, s. 19
- Nationellt beslutsfattande, s. 20

Olika utformade lösningar på samma problem - De nationella teleoperatörernas interorganisatoriska strategier, s. 21

Samband och växelverkan mellan affärsstrategi och politik, s. 24

- Empiriska observationer, s. 24
- Behovet av mer forskning om sambandet mellan företagande och politik, s. 25
- Ett ökande intresse för politik bland ekonomer, s. 27

Affärsstrategi och politik, s. 28

- Problem, syfte och forskningsfråga, s. 28
- Avgränsningar, s. 30

Beskrivning av strategiska och politiska processer - motiv, stil och initiativ, s. 31

- Definitioner av strategi, s. 32
- Beskrivningar av strategiska processer, s. 32

Sammanfattning - Hur förhåller sig teletjänstområdets interorganisatoriska strategier till nationell telepolitik och nationellt beslutsfattande?, s. 35

Studiens struktur och innehåll, s. 36

2) Metodologiska utgångspunkter och val

Forskningsfrågans framväxt, s. 38

Reflektioner kring kontextuella studier, s. 39

- Kontextuella studier och den historiska dimensionen, s. 39
- Sökandet efter mening - samma berättelse ur flera perspektiv, s.40
- Att fånga och förstå processer - kontextuella studiers mål, s. 40
- Att hantera spänningen mellan det beskrivande och förklarande momentet, s. 41
- Sökandet efter sanning, 42

Val jag gjort, s. 43

- En historisk studie, s. 43
- Referensramens uppbyggnad, s. 44
- Begrepp för analyserande beskrivning, s. 45
- Beskrivning och uttolkning snarare än sökandet efter normativ sanning, s. 45
- Empiri, s. 46
- Empirins analytiska innehåll och förhållande till analysen, s. 47
- Val av studerad tidsperiod, s. 47
- Val av intervjupersoner, s. 47

Hur jag genomfört studien, s. 48

3) Strategisk förändring i kontextuell inramning - Interorganisatoriska styrstrukturer i en politisk kontext

Ett kontextuellt perspektiv på strategi, s. 51

Företagandets kontext - fängelse eller möjlighet?, s. 52

Den öppna gränsen mellan företagande och politik, s. 53

Mikro- och makroproblem för företag såväl som politiker, s. 53

- Det nationella beslutsfattandets sfär, s. 53
- Mikro- och makroproblem i det nationella intressets namn, s. 57

Den nationella intresset, s. 58

- Nationellt intresse och nationellt ansvar som strategiska verktyg, s. 59
- Det statligt ägda företaget i den nationella logikens rum, s. 61

Nationellt intresse och nationellt ansvar allt mer svårtolkade som kompass, s. 64

- Framväxten av mellan- och överstatliga nivåer - överlappande nätverk förändrar lojaliteter, s. 66
- Minskad förmåga till överblick för företag såväl som för stater, s. 68

-Nationella system av fortsatt betydelse, s. 69

Motiv, stil och initiativ i interorganisatorisk strategi, s. 72

Den strategiska förändringen kontext - strategiska motiv, s. 72

- Konflikter mellan prioriteter: Överlevnad ställd mot osäkerhet- nuet mot framtiden - det nationella intresset mot egennytta, s. 72
- Externa faktorer som motiv för interorganisatorisk interaktion, s. 73
- Dynamik mellan företag som motiv för interorganisatorisk interaktion dominerar i litteraturen, s. 74

Den strategiska förändringens process - strategisk stil, s. 76

- Rationalitetens attraktionskraft och dess ifrågasättande, s. 76

- Sökandet efter regelbundenheter och beroenden, s. 77

- Anpassning och påverkan, s. 78

Den strategiska förändringens innehåll - strategiska initiativ, s. 80

- Initiativ som experiment, s. 80

- Förändringar i nätverkspositionen, s. 81

- Initiativ riktade mot den politiska världen, s. 83

- Två interorganisatoriska strategiska huvudalternativ - Exit och voice, s. 85

3:4) Motiv, stil och initiativ i politik, s. 87

Politikens kontext- politiska motiv, s. 87

- Konkurrens som politiskt motiv, s. 87

- Teknologisk utveckling som politiskt motiv, s. 88

- Exportfrämjande som politiskt motiv, s. 89

- Konflikter mellan politiska motiv, s. 90

Politikens process - politisk stil, s. 92

- Valmöjligheter, s. 93

- Reaktiv och proaktiv politik, s. 94

- Politik för det allmänna bästa eller för politikernas egoistiska intressen?, s. 95

3:4:3) Politikens innehåll - politiska initiativ, s. 96

- Starka och svaga stater, s. 96

- Att stimulera fram teknologiska lösningar, s. 98

- Initiativ för ekonomins utbudssida, s. 98

- Initiativ för ekonomins efterfrågesida, s. 102

Sammanfattning, s. 103

- Strategiska motiv, s. 104

- Strategisk stil, s. 104

- Strategiska initiativ, s. 105

- Politiska motiv, s. 105

- Politisk stil, s. 105

- Politiska initiativ, s. 106

4) Televerkets strategiska orientering

Om vad, hur och med vem? - Strategi i utveckling, s. 107

Televerket i den nationella logikens rum, s. 108

Den vertikala dimensionen - Televerket och Ericsson, s.108

- En relation med lång historia, s. 108

- Öppna gränser mellan organisationerna, s. 109

- Den elektroniska utmaningen, s. 110

- Samarbetet formaliseras, s. 111

- Samarbetets funktionalitet - Televerket, det nationella företaget som kompetenscentrum, s. 115

Den horisontella dimensionen - Televerket och Norden, s. 119

- Det nordiska samarbetets komplementaritet med Ericssonsamarbetet, s. 119

- Försök att utvidga samarbetet, s. 120

Televerket - utrustningsföretaget, s. 121

Televerket - det internationella företaget, s. 123

Utrustningsexport, s. 124

- Export med begränsningar i den nationella logikens namn, s. 124

- Televerkets förhållande till Ericsson ändras - konkurrensen demellan blir mindre konstruktiv, s. 126
- Televerket - det internationella tjänsteföretaget, s. 127
 - Televerket och Ericsson i gränslandet mellan utrustning och tjänster, s. 127
 - Bolagsbildaren, s. 132
 - Behovet av affärsmässighet, s. 133
 - Försök till affärsmässig utveckling i horisontella relationer i det nordiska samarbetet, s. 137
 - Förnyade försök till affärsmässig utveckling i horisontella relationer - tjänsteföretaget Televerket och Unisource, s. 141
 - Ett avhopp från Unisource, s. 145
 - Samarbete mellan AT&T och BT kan få konsekvenser för samarbetet mellan AT&T och Unisource, s. 146
 - Televerkets egna internationaliseringssatsningar, s. 146
 - Den svenska telemarknadens internationalisering, s. 147
- Ständigt pågående försök till fokusering - Televerkets interorganisatoriska strategi och verksamhetsinriktning, s. 151
 - De strategiska motiven bakom Televerkets interorganisatoriska initiativ, s. 151
 - Televerkets strategiska stil, s. 152
 - Televerkets strategiska initiativ, s. 154

5) Den svenska telepolitikens utveckling

Slutet av 1990-talet - Strävan till tydlighet trots komplexa omvandlingsprocesser, s. 161

Utmaningar som politiska motiv, s. 161

- IT-utmaningen, s. 161
- Den internationella utmaningen, s. 164
- Den svenska telemarknadens internationalisering, s. 164
- Televerkets internationalisering, s. 166

Identifikation, avvägningar och förhållningssätt - politisk stil under slutet av 1990-talet, s. 168

- Statsmaktens identifikation med användarna - mångsidig funktionalitet, s. 168
- Avvägningen mellan frihet för Televerket och statens ansvar för och kontroll av Televerket, s. 170
- Myndighetsrollens förhållande till företagsrollen, s. 171
- De statliga organens förhållningssätt till Televerket, s. 172

Initiativ som genomförs, s. 175

- Staten en medveten och affärsmässig konsument av tele- och informationstjänster, s. 177
- Ramavtal med staten, s. 177
- IT-kommissionen och IT-propositionen, s. 178
- Revidering av telelagen, s. 178
- Affärsmässiga initiativ på teleområdet av andra statliga aktörer, s. 179
- Myndighetsrollen skiljs från ägarrollen, s. 180

I väntan på initiativ, s. 182

- Privatisering, s. 182
- Uppdelning, s. 184
- Koncernstrategi, s. 184

Statsmakten som regelsättare, s. 185

Omvandling som politiska motiv, s. 185

- Televerkets omvandling som motiv, s. 185
- Nationellt samarbete och Televerkets roll, s. 185
- Televerkets monopolställning, s. 189
- Televerkets ansvarsområden s. 190
- Televerkets affärsmässiga utveckling, s. 193
- Televerkets finansieringsbehov, s. 194
- Affärsverksformens begränsningar, s. 196

Sökandet efter en stil - Behovet av en uttalad nationell strategi, s. 198

- Nationellt samarbete och Televerkets roll, s. 198
- Statsmakten regelsättande för användande, s. 199

Initiativ i form av målformulering och upprättandet av en institutionell infrastruktur för uppnåendet av dessa, s. 199

- Det övergripande målet, s. 200
- Principerna bakom de telepolitiska målen, s. 201
- Behov av preciseringar, s. 202
- Regler för uppnåendet av de telepolitiska målen, s. 203

Televerkets omvandling som initiativ, s. 207

- Televerkets bolagisering, s. 207
- Effekterna av Televerkets bolagisering, s. 208

Initierandet av diskussioner som initiativ, s. 210

- En eventuell uppdelning av Televerket, s. 210
- Det statliga ägandet under ifrågasättande - en eventuell privatisering av Televerket, s. 213

Guldåldern - en effektiv men outtalad nationell strategi

Sammanfattning, s. 217

6) Staten och företagandet

Den Näringspolitiska eran, s. 220

Näringspolitiska motiv, s. 220

- Teknisk utveckling och internationell expansion, s. 220
- Det enskilda storföretaget i fokus, s. 221

Näringspolitisk stil, s. 222

Näringspolitiska initiativ, s. 223

- Torsdagsklubben, s. 224
- Harpsundsöverläggningarnas tid, s. 225
- Ekonomiska planeringsrådet, s. 226
- Förskjutning under den näringspolitiska tiden, s. 227
- Affärsverkens betydelse för näringspolitiken, s. 228

Den industripolitiska eran, s. 231

Industripolitiska motiv, s. 231

Industripolitisk stil, s. 232

- En mer aktiv politik, s. 232
- Näringslivets medverkan i strukturomvandlingen, s. 233

Industripolitiska initiativ, s. 235

- Nya kontaktorgan mellan regering och näringsliv, s. 236
- Nya organ och organisationer, s. 236
- Statens roll i utvecklingsprocessen, s. 236
- De statliga aktörernas betydelse, s. 237
- Undersökningar och konsultrapporter, s. 238

Den konkurrenspolitiska eran, s. 240

Konkurrenspolitiska motiv, s. 240

- Den ekonomiska krisen, s. 240
- Förnyelsen av svensk industri, s. 240
- Konkurrensens betydelse, s. 240
- Den europeiska utvecklingen, s. 243
- Det statliga företagandet och konkurrensen, s. 246

Konkurrenspolitisk stil, s. 247

- En långsiktig och sammanhållen strategi för omvandling, s. 247
- Att kompensera för brister i det marknadsekonomiska systemet, s. 248
- Generella eller specifika medel?, s. 249
- Den internationella dimensionen, s. 250
- Det statliga företagandet, s. 251
- Olika roller, s. 252

Konkurrenspolitiska initiativ, s. 253

- Organ, s. 253
- Kunskapsflöden, s. 255
- Lagstiftning, s. 256
- Konkurrenslagstiftningens anpassning till Europa, s. 258
- Offentlig upphandling, s. 261
- Anpassningens omfattning, s. 262
- Det statliga företagandet, s. 263

Sammanfattning, s. 264

7) Televerket och statsmakten

De fackliga organisationerna - mellan Televerket och statsmakten, s. 265
Områden och frågor som interaktionen med statsmakten har omfattat, s. 267

Verksamhetens inriktning - Strategiska och politiska motiv möter varandra, s. 267

- Konkurrens, s. 267
- Konkurrenter, s. 270
- Konkurrensens effekter på relationer distributionssystemet, s. 271
- Teknisk utveckling i ett dynamiskt sammanhang, s. 272
- Produkter och tjänster, s. 273
- Marknadsorientering, s. 273
- Internationalisering, s. 274
- Taxefrågor, s. 276
- Sammanfattning, s. 276

Verksamhetens ambition - strategisk och politisk stil möter varandra, s. 2776

- Strävan att bli ett vanligt företag, s. 276
- En aktör på den internationella marknaden, s. 278
- Att verka utan att synas, s. 279
- Nollambition, s. 281
- Sammanfattning, s. 282

Verksamhetens form och externa relationer - Strategiska och politiska intitativ möter varandra, s. 282

- Bolagsbildning, s. 282
- Bolagisering, s. 283
- Privatisering, s. 284
- Andra interna initiativ, s. 288

- Televerket och Ericsson, s. 288
- Televerket och Norden, s. 291
- Televerket och andra internationella aktörer, s. 292
- Sammanfattning, s. 293

Vilken innebörd har Televerkets interaktion med statsmakten haft?
s. 294

- Televerket och det nationella ansvaret, s. 294
- Televerkets separation från staten, s. 295
- Televerket, statsmakten och initiativet, s. 296

8) Den tekniska omvandlingens strategiska utmaningar i ett produktions- och distributionssystem - En nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategier och politik

Strategiska och politiska faser, s. 300

Televerkets strategiska utveckling, s. 301

- Förhistoria, s. 301
- Motiv, stil och initiativ i Televerkets strategiska utveckling, s. 302
- Strategiska utmaningar, s. 305
- Varför samarbetar Televerket?, s. 305
- Televerkets ensamhet, s. 308

Politikens utveckling, s. 308

- Vad sysselsätter politiken?, s. 310

De strategiska och politiska fasernas förhållande till varandra?,
s. 314

Den strategisk politiska interaktionens kännetecken, 316

- Företagande och politik som var för sig påverkande krafter eller som resultat av ömsesidiga nätverksaktiviteter, s. 317
- Företagande och politik - Samvariation eller direkt påverkan?, s. 322
- En strategisk politisk cykel, s. 322

Relaterade fall, s. 324

Är den strategisk politiska cykeln inom det svenska teleområdet unik?, s. 324

Relaterade fall utomlands - Danmark, s. 327

Några relaterade studier, s. 327

Förhållandet mellan företagande och politik - Ett dynamiskt fenomen,
s. 329

- Ett beroende baserat på oberoende, s. 330
- Skillnader mellan hur statligt ägda företag och privat ägda företag hanterar förhållandet mellan företagande och politik, s. 331
- Återkoppling till teoriernas värld, s. 332
- Fortsatt forskning, s. 337

9) Summary in English

- A longitudinal study of strategic development in a political environment, p. 339
- Empirical motives for the study, p. 339
- Theoretical motives for the study, p. 339
- Conceptual tools, p. 340
- Strategic and political phases, p. 341
- Dependence in spite of independent action, p. 343

- Differences between privately owned and state owned companies, p. 344

Figurer:

Figur 1) Strategi enligt ett nätverksperspektiv, s. 33

Figur 2) Begreppsmässiga komponenter i affärsstrategiska och politiska processer, s. 35

Figur 3) Strategiska stilar i Televerkets strategi, 153

Figur 4) Strategiska initiativ i Televerkets strategi, s. 154

Figur 5) Strategiska och politiska faser, s. 301

Tabeller:

Tabell 1) Televerkets strategiska mål, s. 9

Tabell 2) Motiv, stil och initiativ i Televerkets strategiska utveckling, s. 302

Tabell 3) Motiv, stil och initiativ under de politiska faserna, s. 309

Tabell 4) Motiv, stil och initiativ under de allmänpolitiska faserna, s. 310

Tabell 5) Politiska faser och identifikation, s. 313

Tabell 6) De strategiska och politiska fasernas förhållande till varandra

Referenser, s. 345

Skriftliga källor, s. 365

Intervjuer och kontakter, s. 372

1) En studie av affärsstrategisk dynamik i politisk miljö

Att hantera processer mellan företagande och politik

Företagande och politik i förändring

Internationella förändringar, teknisk utveckling och liberalisering av tidigare monopolistiska nationella marknader är generiska krafter som verkar i hela den industrialiserade världens marknader för tele- och IT-tjänster. Min tes i denna studie är, att det är viktigt att förstå det historiska samspelet mellan politik och företagande, för att förstå utfallet av dessa krafter, för en enskild nationell teleoperatör.

Telia är mot slutet av 1990-talet ett renodlat tjänsteföretag, med klar och tydlig inriktning på internationell expansion, vid sidan om dess fortsatt starka position på den svenska hemmamarknaden.¹ Denna tydlighet i strategin, är dock något som växt fram långsamt och under vissa våndor. Televerket har sedan 1960-talet förändrat sina relationer till sin omgivning ett antal gånger. Relationen till Ericsson formaliserades till exempel under slutet av 1960-talet. Televerkets agerande gentemot andra företag och organisationer har befunnit sig i förändring. Dessa förändringar omfattar vilka man samarbetar med, vad man samarbetar om samt hur samarbetet går till. Tyngdpunkten i vad man samarbetar om, har förflyttats från teknologisk utveckling av utrustning, via marknadsutveckling av utrustningsmarknader till marknadsutveckling av tjänstemarknader. Tyngdpunkten i hur man har samarbetat, har förflyttats från att Televerket fungerat som resurs för andra och som förvaltare (exempelvis av ett teknologiskt system), till att Televerket fungerar som ett självständigt strategiskt subjekt med sikte på expansion. Tyngdpunkten i vilka man samarbetat med har förflyttats från vertikala relationer till horisontella och från nationella relationer till internationella relationer. Relationer har således utvecklats och avvecklats, och Televerkets nätverksposition har förändrats. Televerket har också ändrat verksamhetens inriktning ett antal gånger, från att ha omfattat såväl tillhandahållandet av tjänster som utveckling och produktion av utrustning till att fokusera på tillhandahållandet

¹Historiskt sett är ju Telia Televerkets fortsättning, i min framställning kommer jag att använda Televerket när jag uttalar mig om organisationens dåtid, och Telia när jag uttalar mig om organisationens nutid och framtid.

av tjänster. Televerkets inriktning har också successivt förändrats i geografiskt hänseende. Hemmamarknadsdefinitionen har utvecklats från att omfatta Sverige till att omfatta även Norden och Östersjöområdet. Verksamhetens form har också genomgått ett antal förändringar. På 1960-talet var Televerket ett statligt affärsverk. Under 1990-talet blev Televerket, Telia, ett statligt ägt aktiebolag. Det har alltså hänt mycket i Televerkets företagande sedan 1960-talet.

Under samma tid har också politiken förändrats. Televerkets politiska omgivning, bestående av regering, riksdag samt andra offentliga organisationer och verk, har förändrat sitt agerande under den aktuella tidsperioden. Staten och politikerna har sedan 1960-talet identifierat sig mer eller mindre med olika företagsgruppers behov. Tyngdpunkten i vilka frågor som har sysselsatt politikerna har förflyttats från frågor om teknik och export, med speciell betoning av storföretagsproblem till småföretagande och tjänsteanvändarproblem samt från producent- till användarproblem. Den stora förändringen i politikens innehåll har varit att politiken kommit att problematisera marknader och marknadens problem snarare än det enskilda företaget. Det är viktigt att studier produceras som behandlar företagets politiska omgivning på ett mer systematiskt och detaljerat sätt än den vanligtvis har gjorts av ekonomer.² Interaktionen mellan strategiskt företagande och politik behöver studeras närmare. Naturligtvis har det funnits studier av sambandet mellan företagande och politik, men jag anser att det finns ett behov av mer forskning om just interaktionen mellan företagande och politik.

Det är mot bakgrund av alla dessa förändringar och detta behov som jag formulerar min forskningsfråga. Vad kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik? Med interorganisatoriska strategier menar jag företagets strategier för att utnyttja och hantera omvärlden av andra aktörer. Min genomgång av Televerkets strategiska orientering beträffande interorganisatoriska relationer kommer därför att relateras till den politiska utvecklingen, med syfte att ge insikt i hur en teleoperatörs interorganisatoriska strategier utvecklats över tiden i en kontext av nationell telepolitik. Det teoretiska problemet i denna studie är hur förklaringar av strategi påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen.

²Jag presenterar mina argument i detta avseende längre fram i kapitlet, samt i kapitel 3.

Nya relationsmöjligheter och nya strategiska val

Televerket har verkat och Telia verkar nu i ett nationellt produktions- och distributionssystem för teletjänster, vars grundläggande funktionella beståndsdelar förblivit i stort desamma sedan 1960-talet. Systemet har dock utvecklats i så måtto att antalet aktörer ökat sedan 1960-talet. Detta system är på ett principiellt plan uppbyggt av tillverkare av utrustning, operatörer och användare, som i huvudsak har verkat i en nationell kontext. Olika nationella system har dock varit kopplade till varandra. I första hand genom att operatörer haft horisontella relationer om internationell trafik. Det förekom även export av utrustning, dock i relativt begränsad omfattning, och då främst till länder som saknade nationell utrustningstillverkning. Nationella tillverkare av utrustning verkade alltså internationellt. Dessa internationella aktiviteter hade återverkningar på den nationella organisationen, och påverkade på så vis förutsättningarna för nationella operatörers agerande. Det fanns länge nationella regleringar som på olika sätt skyddade nationella marknader från internationell konkurrens. När dessa regleringar förändrades under 1980-talet öppnades möjligheter för mer omfattande export. Telekommunikationsmarknaderna världen över har förändrats sedan 1960-talet. Utrustningsmarknaderna avreglerades under 1980-talet och öppnades för konkurrens. Marknaderna för teletjänster har sedan 1990-talets början genomgått avregleringar som också lett till en ökande konkurrens. Denna process är långt ifrån avslutad. Nya relationer uppstod mellan nationella operatörer och tillverkare av utrustning från andra länder. Under 1990-talet kunde också operatörer vända sig till kunder på utländska marknader som öppnades för konkurrens. En klarare differentiering ägde också rum mellan olika typer av användare; mellan små och stora, mellan företag och privatpersoner. Relationsmöjligheterna har blivit fler, i termer av tänkbara partners men också beträffande vad man kan eller vill göra med sina partners. Successivt har nya typer av relationer blivit möjliga. Operatörer samarbetar nu med varandra om att tillhandahålla kommunikationslösningar till användare på de egna hemmamarknaderna, men också på helt andra marknader.

Det pågår ett spel på internationell nivå om global expansion. Det är tydligt att de produktions- och distributionssystem som är tillgängliga för en enskild operatör har blivit fler och mer komplexa. Detta beror på att tidigare nationella produktions- och distributionssystem öppnats även för andra med hjälp av politiska processer, men också på den tekniska utvecklingen som fört

telekommunikationer in i informationssamhällets centrum. Informationsteknologiutvecklingen har medfört att telekommunikationsindustrin kommit att verka på samma marknad som data- och andra informationsteknologiföretag. Telekommunikationsföretagen har också flyttat sitt fokus från teknologi och produktion till användning. Både utrustningstillverkare som Ericsson och nationella operatörer, som Televerket, har riktat in sig på nya typer av relationer, i sin strävan att utnyttja strategiska möjligheter och hantera strategiska utmaningar. Övergången till ett mer marknadsorienterat agerande är en stor utmaning för de nationella teleoperatörerna. I denna övergång spelar politiska förhållanden en viktig roll.

Företagandets hantering av förhållandet till politiken

Förhållandet mellan företagande och politik inom teleområdet har gått från gemensamt koordinerad handling mellan företagande och politik till en situation där företagande och politik reagerar på samma fenomen men inte på varandra. Omvandlingen utanför de två systemen har varit av en sådan dignitet att den påverkat systemens förmåga att reagera på varandra i negativ riktning. Fördröjningar kan observeras som påverkar anpassningsförmågan till nya förhållanden. Visserligen kan man dela in utvecklingen i olika faser, men det är tydligt att övergångarna är flytande, varför det är viktigt att behandla utvecklingen på ett samlat sätt.

Den empiriska studiens uppläggning

Jag har undersökt på vilka olika sätt politik och politiska förhållanden kan ha inverkat på den strategiska utveckling som Televerket genomgått. Jag vill uttala mig om och hur, den politiska omgivningen spelat någon roll för de strategiska val som Televerket gjort. Min avsikt är, att lyfta fram hur företags strategiska utveckling sker inom ramen för en politisk kontext. Mitt tillvägagångssätt är en brett upplagd historisk beskrivning. Studiens syfte är dock mer omfattande än att genomföra en empirisk beskrivning av ett historiskt förlopp. Min avsikt är att skapa förståelse, för hur företagandets möjligheter och initiativ utvecklas i en långsiktig process, präglad av osäkerhet. Studien omfattar snittytan mellan interorganisatorisk strategi och telepolitik, men med utvidgningar som inbegriper allmän affärsstrategi och allmän politik.

Studien innehåller fyra empiriska kapitel, 4, 5, 6 och 7. I kapitel 4 går jag igenom Televerkets strategiska utveckling, med speciell betoning på interorganisatorisk strategi. I kapitel 5 går jag igenom telepolitikens framväxt. I kapitel 6 går jag igenom den allmänna politiska utveckling och i kapitel 7 går jag igenom Televerkets förhållande till och interaktion med statsmakten.

I fortsättningen av detta kapitel kommer jag att diskutera de viktigaste strategiska förändringarna för nationella teleoperatörer. Först kommer jag att motivera studien genom att diskutera de politiska förutsättningarnas förändring, med betoning på förhållandet mellan stat och nationell teleoperatör. Det är till exempel möjligt att identifiera målkonflikter mellan företagandet och politiken. Jag spaltar sedan upp den kontext i vilken teleföretag och politiker har verkat och verkar i, och inom vilken interorganisatoriska strategier och politik utvecklats. Detta gör jag dels genom att diskutera hur kommunikationstjänster blivit globala och internationella, något som är en utmaning för såväl företagandet som politiken, och dels genom att diskutera den tekniska omvandlingen som hot och som möjlighet för företagen såväl som för politikerna. Efter detta diskuterar jag de nationella teleoperatörernas strategiska allianser, vilka är en viktig del av teleoperatörernas strategiska agerande, i synnerhet under 1990-talet. Denna diskussion följs av en diskussion om samband och växelverkan mellan affärsstrategi och politik, med syfte att visa att det finns ett behov av studier av detta slag. Kapitlet avslutas med att jag introducerar de konceptuella verktyg med vars hjälp jag kommer att ge mig i kast med problemet.

Strategiska utmaningar i en föränderlig värld

Politiska förutsättningar i förändring - Förhållandet mellan stat och nationell teleoperatör

Energiindustrin, försvarsindustrin samt post-, tele- och järnvägsektorerna är nära anknutna till politiska sammanhang eftersom de producerar tjänster som är viktiga för samhället i dess helhet. Traditionellt har sådana samhälleligt centrala sektorer, ofta varit organiserade som skyddade monopol och styrts med politisk inblandning. Under 1980-talet blev telekommunikationssektorn emellertid alltmer utsatt för ett politiskt omvandlingstryck med krav på ökad konkurrens. Bakgrunden till denna utveckling har varit både ideologisk och praktisk. Privatiseringar och

avmonopoliseringar, har vid sidan om att vara ideologiskt motiverade också vidtagits för att förbättra de försämrade offentliga finanserna i många länder. Denna utveckling som påminner om ett slags skilsmässa, har paradoxalt nog kombinerats med att den politiska medvetenheten, om sektorns samhällseliga betydelse ökat och även förändrats. Telepolitiken omfattar nu frågor som liberalisering, konkurrens och privatisering.

Det finns goda skäl att hävda att förhållandet mellan staten och de offentliga teleoperatörerna befinner sig i förändring. Samtidigt som operatörerna organisatoriskt skiljs från den statliga och politiska omgivningen, framstår telekommunikationstjänster, som jag visar längre fram, som allt viktigare för ett lands konkurrenskraft. Tillfredsställande telekommunikationstjänster är viktiga för samhällets effektivitet i stort, men tillhandahållandet av telekommunikationstjänster sysselsätter också en dynamisk internationell och global industri i vardande. Företagandet i telekommunikationsindustrin befinner sig nära politiken. I detta avseende liknar telekommunikationsindustrin t.ex. järnvägssystemet, om vilket Flink konstaterade att det politiska inflytandet var starkt; varje enskilt större projekt behövde godkännas av staten, vilket ytterligare komplicerade utvecklingen av nya teknologier och strategier (1993 2:1). Utvecklingsprocesser i järnvägssystemet inbegrep enligt Flink inte bara ekonomiska och tekniska problem utan också organisatoriska och politiska problem (1993 1:12). Flink fann att tekniska problem ofta var enklare att lösa än att bryta institutionellt motstånd. Politiskt stöd var enligt Flink ett nödvändigt villkor för framgång (1993 1:11). I Axelsson och Johanson kan man utläsa hur internationalisering av företag, i synnerhet indirekt, varit beroende av politiska förhållanden på hemmaplan, även om ingen stor poäng görs av detta (1992). Vidare har Jansson et al presenterat resultat av sitt studium av nätverk mellan politiker och internationella företag i Indien (1990). De kommenterar bristen på teorier avseende sådana typer av nätverk. I sitt studium karaktärisera de relationerna i sådana nätverk efter syfte, typ och struktur. Nätverken som sådana, karaktäriseras med hjälp av begrepp som osäkerhet, styrka i relationerna och formaliseringsgrad. De lägger speciell vikt vid sociala relationer i detta avseende. En viktig slutsats är för dem att sådana nätverk sällan uppstår på en grundläggande nivå, utan oftare uppstår med hjälp av centraliserade ansträngningar. Salmi fann i sitt studium av förändringarna i det forna Östeuropa att politiska förändringar också påverkar relationerna mellan företag. Till skillnad från tidigare nätverksstudier, har Salmi behandlat

institutionella förhållanden som nätverkens inneboende karaktäristika snarare än som en del av företagets "institutional setting" (1995:208).

Politikens prioriteter

Olika allmänna intressen har alltid påverkat näringspolitiken inom teleområdet. Staten har t.ex. identifierat sig med glesbygdens befolkning, eller med kapitalsvaga grupper. Tillgången till telekommunikationstjänster har setts som en rättighet. Detta har producerat begrepp som t.ex. "universal service", ONP och "interconnection".³ Staten är också en viktig och stor användare av telekommunikationstjänster i sig själv. När konkurrens tillåts på marknaderna för telekommunikationstjänster har staten alltså även särintressen att tillvarata. Politiken har också allt fler alternativ till sitt förfogande vad gäller teleoperatörer, i takt med att nya typer av operatörer etableras tack vare konkurrensen. Konkurrensen på marknaderna för telekommunikationstjänster legitimeras på olika sätt av staten, som i de flesta fall varit de offentliga teleoperatörernas ägare. Konkurrensen leder till att såväl företagen som företagens etablerade relationer utsätts för ett omvandlingstryck. Nya aktörer tillkommer och nya relationsalternativ uppstår. Allt detta sker samtidigt som statens roll i förhållande till de nationella operatörerna successivt kommer i en annan dager.

Det är därför berättigat att ställa följande frågor. 1) Har statens förhållningssätt till de offentliga teleoperatörerna förändrats? 2) Har eventuella sådana förändringar något att göra med teleoperatörernas strategiska beteende? 3) Har förutsättningarna för teleoperatörernas strategiska beteende påverkats av statens förhållningssätt till den pågående teknologiska omvandlingen? 4) Har förutsättningarna för teleoperatörernas strategiska beteende påverkats av statens förhållningssätt till den pågående mellanstatliga integrationen, inom t.ex. EU:s ramar? 5) Har nationella teleoperatörers strategiska agerande i sin tur påverkat politiken?

I Sverige har den statliga telepolitiken tagit sig uttryck i framför allt officiella s.k. telepolitiska mål som riksdagen fastslog för första gången 1988 (prop. 1987/88:118, s.7). Dessa delas in i ett övergripande mål samt fem delmål.

³ Med "universal service" menas kravet att en viss miniminivå av tjänster skall vara tillgängliga för alla medborgare. Begreppen ONP (open network provision) och "interconnection" handlar om dominerande operatörers skyldighet att låta andra operatörer få tillgång till sin infrastruktur.

Telepolitikens övergripande mål var, att medborgarna i landets olika delar, skulle erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer, till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. De fem delmålen bestod av att, telesystemet skulle utformas så att det gav en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer. Telesystemet skulle också utformas så att det bidrog till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skulle telesystemet i sig vara effektivt. Det skulle utformas så att det bidrog till regional balans och möjliggjorde sociala hänsynstaganden. Telesystemet skulle slutligen vara uthålligt och tillgängligt under kriser och krig. Angående den statligt ägda teleoperatören ansåg man att "Utgångspunkten för staten som ägare är att erhålla avkastning på det egna kapitalet. Det primära målet för verksamheten i Telia AB är därmed att ge en räntabilitet på eget kapital och utdelning till ägaren". För Telia ansåg man att "Huvudinriktning för Telia AB bör, liksom idag för Televerket, vara att erbjuda telekommunikationstjänster på den svenska telemarknaden" (prop 1992/93:200, s. 278-279).

En målkonflikt mellan strategi och politik

Det är tydligt att telepolitiken försöker förena olika samhällseliga mål med företagsekonomiska ägarmål. Ledorden i de telepolitiska målen är; god tillgänglighet, grundläggande telekommunikationer, effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet, regional balans samt sociala hänsynstaganden. Staten, i sin egenskap av Telias ägare, säger sig dock också vilja att Telia skall ge så god avkastning som möjligt, och detta genom att erbjuda telekommunikationstjänster på den svenska marknaden. Är dessa mål verkligen möjliga att uppnå samtidigt? Man anar en konflikt, och man har anledning att fråga sig hur denna konflikt hos Televerkets ägare påverkat Televerkets strategiska situation? Låt gå för att det finns en målkonflikt hos staten, ägaren. Hur ser Televerkets egna mål ut? Genom att studera Televerkets och sedermera Telias koncernchefers kommentarer i verksamhetsberättelser och årsredovisningar frilade och förtydligade jag en ännu allvarligare konflikt, som förstärks med åren. I verksamhetsberättelserna från mitten av 1980-talet märks denna konflikt inte alls. De telepolitiska målen från slutet av 1980-talet verkar dock stå i sämre överensstämmelse med Televerkets senare strategiska utveckling.

Tabell 1) Televerkets strategiska mål

Koncernchefens kommentar i 1992 års årsredovisning:	Koncernchefens kommentar i 1993 års årsredovisning:	Koncernchefens kommentar i 1994 års årsredovisning:
- "Televerkskoncernens primära strategi är att vara de svenska kundernas bästa val var än i världen de befinner sig. Kostnadseffektivitet måste därför kombineras med konkurrenskraftiga tjänster som erbjuds både i och utanför Sverige. Därför kommer koncernen under 90-talet att investera utomlands i växande utsträckning samt delta i joint ventures. Det gamla östblockets politiska och ekonomiska sammanbrott öppnar nya affärsmöjligheter på telekommunikationsområdet. Vår strategi är att främst satsa på närområdet på andra sidan Östersjön."	- "Telias marknadsstrategi är att vara de svenska kundernas bästa val varhelst i världen de befinner sig. Detta gäller såväl företag som privatpersoner. En väsentlig del i denna strategi är satsningen på Unisource, det med schweiziska och holländska PTT gemensamägda företaget."	- "Multimedia - Det är viktigt för Telia att flytta sig uppåt i värdekedjan och därmed öka förädlingsgraden i sina tjänster." - "Fyra villkor för framgång: - Mobilitet - Telias vision är att våra fasta och mobila nät före sekelskiftet har integrerats och att 90 procent av våra kunder i någon mening är mobila. - Storföretag - Stora företag och organisationer är viktiga referenskunder och pådrivande i tjänsteutvecklingen. - Svenska folkets teleföretag - Telias avsikt är att förbli svenska folkets teleföretag genom bästa service och täckning i hela landet, med hög kvalitet på våra tjänster och även fortsättningsvis bland de lägsta telepriserna i världen." - "Telias affärsidé: Telia utvecklar livskvalitet, miljö och konkurrenskraft för människor och organisationer genom att förena dem via lättanvända telekombaserade informationstjänster. Vi är marknadsledande i Norden/Östersjöområdet och erbjuder globala tjänster med Europa som bas. Med förstklassig service och avancerade tjänster i teknikens framkant blir vi våra kunders bästa val."

Televerkets ledning ansåg 1992 att Televerket skulle vara "de svenska kundernas bästa val var än i världen" de befann sig. Detta står i kontrast till ägarens/statens syn på Televerkets verksamhetsfält. Det är också tydligt att

såväl Televerkets som Telias ledning gör viktiga och omfattande investeringar i utlandet. Med åren förstärks denna kontrast, i synnerhet när man beaktar det som står i affärsidén om att Telia skall vara "marknadsledande i Norden/Östersjöområdet" och erbjuda "globala tjänster med *Europa* ⁴ som bas". Tidigare var det i alla fall tydligt att Sverige var basen. Värt att notera är också ambitionerna att flytta Telia "uppåt i värdekedjan", vilket bildar en kontrast mot de telepolitiska målen "grundläggande telekommunikationer".⁵

Man kan tolka detta som att det finns en dissonans mellan svensk telepolitik och Telias strategi som tillförs nya dimensioner med tiden. Den internationella dimensionen i Televerkets och Telias strategiska texter är sålunda inte representerat, vare sig i de telepolitiska målen eller i de statliga yttranden som gjorts som en kommentar om den statliga ägarrollen. Många viktiga element i Telias strategi verkar inte inrymmas i telepolitiken. Vad betyder detta för Telias strategiska handlande? Vad har denna dissonans betytt för Telias strategiska val, dess positioner i förhållande till andra företag? Min forskningsfråga täcker just dessa frågor.

De politiska förutsättningarnas förändring, förhållandet mellan stat och nationell operatör samt de nationella operatörernas interorganisatoriska strategier har utvecklats i en kontext där kommunikationstjänsternas roll och funktion i samhället förändrats sedan 1960-talet.

Kommunikationstjänster i en global värld

Tidigare var telekommunikationsutrustning det strategiskt sett viktigaste området inom telekommunikationsindustrin. Tillverkarna av utrustning var därför mycket viktiga aktörer. Nu håller kommunikationstjänster, telekommunikationstjänster inbegripna, och tillhandahållandet av sådana tjänster, på att bli åtminstone lika viktiga områden som telekommunikationsutrustning. Internationaliseringen av marknaderna för telekommunikationstjänster och informationstjänster innebär att synen på dessa tjänster har förändrats. Tidigare uppfattades inte tjänstehandel som något uppenbart eller viktigt problem. Nu växer det dock fram en insikt om att det faktiskt förekommer handel med tjänster över gränser. Dagens

⁴Min kursivering

⁵Det kanske är mer korrekt att tala om framåt i värdekedjan, men jag citerar här direkt ur ett strategiskt dokument.

Nyheters kolumnist fångar denna övergång på ett humoristiskt, men samtidigt sentimentalt sätt, med speciell betoning av vad den innebär för Televerket och det nuvarande Telia:

"De var utan konkurrens: televerk-ett, bestämd form singularis. Ett land, ett televerk med orange bilar och montörer som kom när det passade. Ungefär som i Östtyskland. Telefonerna var svarta eller möjligen grå för dem som ville ha det lite festligt. Inget tjafs om vidarekoppling och plustjänster. Det var överhuvudtaget inte fråga om tjänster. Än mindre plustjänster. Plikt möjligen."⁶

Teletjänstmarknadernas tidigare reglering

Tjänstesektorn har historiskt ofta varit mer reglerad i de flesta länder än de tillverkande sektorerna i ekonomin. Den franska posten är det äldsta exemplet på ett postsystem i offentlig regi. Familjen Taxis postmonopol inom det tyska kejsardömet hade offentlig sanktion, genom att den förlänats av kejsar Maximilian I år 1516. I Sverige har staten haft en direkt och aktiv roll i uppbyggnad och drift av infrasytem med nationell utbredning, sedan 1600-talet, då regeringen 1620 upprättade en regelbunden postförbindelse från Stockholm till Hamburg med kungliga kurirer (Kaijser 1994:98-103). Inte ens den industriella revolutionen förändrade i grunden den statliga kontrollen över tjänster. Däremot utvecklades i och med den industriella revolutionen, ett starkt teoretiskt argument för den statliga kontrollen av åtminstone telekommunikationstjänster. Tillhandahållandet av telekommunikationstjänster ansågs vara ett naturligt monopol och det var staten som hade till uppgift att se till att dessa tjänster tillhandahölls på ett tillfredsställande sätt (Aronsson och Cowhey 1988:19). Efter andra världskriget gjordes ett antal ansträngningar för att skapa en liberaliserad internationell ekonomisk världsordning.⁷ I detta arbete fanns en självklar plats för staten, även om det också fördes en livlig diskussion om distinktionen mellan den privata och den statliga offentliga sektorn i samhällsekonomin.⁸ Denna diskussion har förts, samtidigt som det statliga engagemanget i ekonomin under efterkrigstiden kommit och gått i olika vågor. Nationaliseringar och privatiseringar har följt varandra. I praktiken kom staten i många länder att

⁶ Dagens Nyheter, 1996-03-20.

⁷ Bretton Woods konferensen 1944 och organisationer som GATT bildade infrastrukturen för denna.

⁸ Nationalekonomerna har försökt precisera det statliga kärnområdet genom att visa på skillnaderna mellan kollektiva och privata varor och tjänster (Tarschys 1983:32).

också bli en företagare, i synnerhet inom teletjänstområdet. En företagare med i många fall monopol.⁹ Tillhandahållare av internationella telekommunikationstjänster har därför traditionellt inte betraktat sig själva som engagerade i tjänstehandel på en marknad. De dominerande operatörerna har i stället betraktat sig som tillhandahållare av gemensamt tillhandahållna tjänster baserade på bilaterala samarbetsavtal (Woodrow 1990:4).

Nationell politik i en kontext av mellan- och överstatlig politik

Den nationella politiken existerar idag i en kontext där mellan- och överstatlig politik får allt större betydelse. Vikten härav förstärks, när man som i telekommunikationsindustrins fall så tydligt går från nationell till internationell ordning. Enligt Chandler har också konkurrensen under 1900-talet vanligtvis kommit från sedan länge etablerade företag från andra länder eller andra industrier (1990:601). Dessa etablerade företag hade anläggningar och kompetens som inte var tillgängliga för nya entreprenöriella småföretag. De utländska företagen kunde ofta enligt Chandler dra nytta av skalekonomier, företag som kom från andra branscher kunde ofta dra nytta av "scope" fördelar. Politiken i många länder fortsätter dock att utformas utifrån en konkurrenssyn som undviker att problematisera konkurrensens internationella dimensioner. Konkurrensens internationella dimension aktualiserar frågor om mellan- och överstatliga nivåer och politik och företagande.

Under efterkrigstiden har marknaderna för tjänster i allmänhet och kommunikationstjänster i synnerhet ökat dramatiskt. Dessa förändringar har på olika sätt aktualiserat olika statliga och politiska roller. Nationella politiker agerar dels som ägare till organisationer och företag som är verksamma inom dessa områden, dels är dessa politiker delaktiga i processer som bestämmer grundläggande förutsättningar för företag som verkar inom dessa områden. Nedan lyfter jag fram och förtydligar telekommunikationsindustrins globala utvecklingspotential.

⁹Industriella kriser och omvandlingar har anförts som skäl vad gäller t.ex. nationaliseringarna i Storbritannien 1945-51, Österrike 1946-47, som gjordes för att rationalisera, omstrukturera och rehabilitera olika industrier (Ramanadham 1991:5).

Teletjänstområdet - en arena för avreglering och handel med global
utvecklingspotential

Tjänster är ett heterogent fenomen, vilket inbegriper såväl enkla tjänster som t.ex. ett besök hos frisören, men också invecklade kommunikationslösningar som tillhandahålls över gränser med betydande implikationer för såväl företag som nationella ekonomier. I marknadsföringslitteraturen karaktäriseras tjänster genom; att man betonar deras immateriella karaktär, att de produceras och konsumeras i stort sett samtidigt, att de varierar kraftigt beroende på vem som tillhandahåller dem, samt slutligen genom att man betonar deras förgängliga karaktär (se t.ex. Kotler 1991:456-458). Tjänstehandel och tjänsteexport kan därför tyckas vara paradoxala termer. Sättet att karaktärisera tjänster har kanske bäddat för de problem även tjänstemän, ekonomer och företagsledare som tjänade sitt levebröd på att sälja just tjänster på export, haft att analytiskt hantera fenomenen tjänstehandel och tjänsteexport (Feketekuty 1988:2). Internationell handel med tjänster har dock blivit "big business" nu. Många av USA:s största företag tillhandahåller internationella tjänster, som t.ex. American Express, Citibank, flygbolag som United och American Airlines, AT&T, EDS. Dessa företag har under senare år blivit allt mer medvetna om fördelarna med att påverka den statliga politiken på området. Detta i synnerhet som politiska förhållanden påverkar deras möjlighet att erbjuda sina tjänster internationellt, samtidigt som deras tillväxt inneburit att de haft anledning att kräva att den amerikanska staten engagerade sig i frågan (Feketekuty 1988:40).

De geografiska avstånden krympte med jetplanets, den nya telekommunikationsteknologins och datorernas hjälp. Mellan 1960 och 1974 nära sexdubblades den internationella kommersiella passagerartrafiken. 1956 kom den första transatlantiska telefonkabeln, med vars hjälp såväl snabbheten som pålitligheten i den transatlantiska trafiken förbättrades, vilken sedan 1927 hade varit beroende av radioöverföring. 1965 förbättrades de globala kommunikationsmöjligheterna också av den första kommersiella kommunikations satelliten. Av ännu större betydelse i detta avseende har integrationen mellan datorerna och de internationella kommunikationsnätverken varit. Vid mitten av 1970-talet hade de internationella datakommunikationerna blivit en integrerad del av kontroll- och informationssystemen för amerikanska, europeiska och japanska internationella företag (Chandler 1990:607-608). 1992 stod tjänstesektorn för 70

procent av BNP i de utvecklade länderna och upp till 50 procent av BNP i de mindre utvecklade av världens länder. Endast 10 till 15 procent av världsproduktionen av tjänster tillhandahölls 1992 över gränser, men detta till trots uppskattades tjänstehandeln uppgå till 700 miljarder dollar och motsvara mellan 25 och 30 procent av världshandeln (Drake och Nikolaïdis 1992:37).¹⁰

Avregleringen av den amerikanska marknaden för telekommunikationsutrustning under början av 1980-talet ledde till att den amerikanska regeringen uppmärksammade telekommunikationer i stort som en viktig fråga inom handelsområdet, speciellt som man noterade ett betydande handelsunderskott. Internationella telekommunikationsfrågor kom att bli viktiga för Amerika (Aronsson och Cowhey 1988:33). Det har tagit lång tid för tjänstehandel att komma upp på dagordningen i frihandelssammanhang. De första initiativen därvidlag togs 1972, men först 1986 inkluderades tjänstehandel i dagordningen för GATT:s ministermöte.¹¹

Teletjänstområdets utveckling - en utmaning för företagande och politik

Vilken roll spelar telekommunikationstjänster i den nya tjänstekonomin? Enligt Aronsson och Cowhey befinner sig telekommunikationer i den moderna tjänstekonomins hjärtpunkt, i synnerhet om man beaktar sammangåendet mellan datakommunikation, telekommunikation och TV-medier (1988:5-9). Nationella gränser betyder relativt litet i denna utveckling. Handel med telekommunikationstjänster har därför både ekonomisk och politisk betydelse.

¹⁰Världsexporten av kommersiella tjänster (transport, resor, finansiella tjänster) ökade med 8 % under 1994 och världsexporten av kommersiella tjänster motsvarade 26 % av all export. USA är den störste exportören av kommersiella tjänster, och stod för nära 17 % av världsexporten, följt av Frankrike (8,3 %), (Economist, 1996-05-18).

¹¹Drake och Nikolaïdis har i sin analys av hur tjänstehandel blev en viktig frihandelsfråga identifierat tre faser. Den första inleddes 1972, när en grupp experter möttes under OECDs ledning och myntade termen "tjänstehandel". Denna fas avslutades när tjänstefrågan togs upp i GATT på 1982 års ministermöte. Den andra fasen följde så, när GATT:s medlemsländer 1982 började den initiala värderingen av frågan och avslutades när 1986 års ministermöte inkluderade tjänstefrågor. Den tredje perioden som Drake och Nikolaïdis identifierar är Uruguay-rundan, inom vilken olika regeringar har försökt att få till stånd ett GATS (General Agreement on Trade in Services) (1992:37). 1982 års ministermöte var av särskild betydelse. Dåvarande EG-medlemmar var osäkra om deras konkurrenskraft på helt öppna marknader, och ville behålla existerande regleringsmål. EG motsatte sig inte att frågan om tjänstehandel utreddes men ville inte heller förbinda sig för att tjänstefrågorna skulle inkluderas, (Drake och Nikolaïdis 1992:37, 52). Däremot var Kanada, Storbritannien, Sverige och Japan bland de viktigaste anhängarna av det amerikanska initiativet (Aronsson och Cowhey 1988:40). Först när ett stort antal analyser gjorda av nationella ministerier och EG-kommissionens "interservices group" visade på tjänstehandelns betydelse för EG, ändrade EG linje (Drake och Nikolaïdis 1992:57).

I ekonomiskt hänseende framstår tre aspekter som speciellt viktiga. Inkomster från handel med telekommunikationstjänster ökar kraftigt. Integrerade globala telekommunikationsnätverk kan ge upphov till externa dynamiska effekter avseende tjänster som hittills inte kunnat erbjudas internationellt eller globalt. Tjänstesektorn ökar kontinuerligt sin andel av sysselsättningen. Politiskt betyder enligt Aronsson och Cowhey telekommunikationstjänster mycket, eftersom de har en stor betydelse för nationella ekonomiers konkurrenskraft (1988:11).

Informationstjänsternas betydelse och möjligheterna till tjänstehandel har lett till en allt intensivare diskussion om tjänster och tjänstehandel. Feketekuty anser att tjänster och tjänstehandel utgör drivkraften i en revolution som liknar 1700-talets industriella revolution (1988:41). Eliasson et al pekar på att informationstjänster 1985 bidrog med ungefär 23 procent av BNP i termer av "value added" (1990:50). Detta kan jämföras med post- och telekommunikationers andel av BNP som uppgick till mellan två till fyra procent. Eliasson et al betonar att man hittills verkar sakna både de konceptuella och de statistiska verktygen för att förstå betydelsen och omfattningen av övergången till en ekonomi, där informationstjänster redan utgör och kanske kommer att i ännu större utsträckning utgöra, den ekonomiska dynamikens kraftigaste drivkraft (1990:40).

Världen verkar stå inför en omvälvning som liknas vid 1700-talets industriella revolution. Fenomenet Internet befinner sig ännu så länge i sin vagga, men det är uppenbart att mycket i våra liv kan komma att förändras, vilket naturligtvis också innebär att de företag som tillhandahåller de produkter och tjänster vi behöver kommer att påverkas, liksom våra politiker och nationer. En myt som växt upp om den industriella revolutionen var att den skedde tack vare frånvaro av statlig inblandning. Deane skriver om den första industriella revolutionen (1965:202):

"It is usual to regard the British Industrial Revolution as a spontaneous event, and to the extent that the outcome of the first industrial revolution was something which no government could have expected consciously to contrive it was indeed spontaneous. But it should not be supposed therefore that government's role in the process was entirely passive. On the contrary, then-as now-the ineptitude or competence of governments was an important fact in retarding or accelerating economic growth."

Staten och statens agerande är därför då som nu en viktig faktor att ta hänsyn till. Informationstjänsternas betydelse och möjligheterna till tjänstehandel har också lett till att regeringar och stater på olika sätt uppmärksammat

utvecklingen. Det är dock klart att denna utveckling än så länge befinner sig i ett inledningsskede. Som citatet ovan från Deane antyder kan regeringar och stater uppvisa såväl dumhet som kompetens, och det är inte bara eventuell kompetens som kan påverka utvecklingen. I Financial Times ledarspalt den 27 mars 1996 uttryckte man oro för EUs inställning till de pågående internationella handelsförhandlingarna om telekommunikationstjänster:

"The European Union had the opportunity this week to demonstrate leadership of the world trade system by committing itself decisively to the success of negotiations to liberalise global telecommunications markets. But, instead of rising to the challenge, the EU allowed internal differences to relegate it to a backseat role at a crucial stage in the talks. Worse still, some of its members appear oblivious to the risk that its stance could jeopardise the chances of reaching an agreement which is in their own interests."

Nationella operatörers strategiska förutsättningar att agera, i jämförelse med andra aktörer, kan påverkas av skillnader i deras hemländers regeringars och staters inställningar, attityder och handlingar. Det kan därför finnas anledning för företag att påverka politikerna och politiken. Tjänstesamhället påverkar staten inte bara i dess egenskap av samhällsplanerare utan också som ägare av företag, verksamma i industrier som befinner sig i tjänstesamhällets absoluta centrum. Samtidigt verkar institutionella strukturer kunna låsa fast aktörer i gamla roller som dock ifrågasätts under tidens gång. Hur kommer det sig, att trots att det finns många tecken på att kommunikationstjänster redan nu är och kommer att bli ännu mer strategiska, kan finnas sådana spänningar mellan politik och strategi, som jag visade exempelvis mellan telepolitik och operatörsstrategi i Sverige? Dessa spänningar bottnar i att vi som vanligt lever i en övergångstid. Roller och ansvarsfördelningar är därför oklara. Vad betyder allt detta för företagandet? Just inom telekommunikationsområdet med dess av tradition starka koppling mellan politik och företagande syns tydligt behovet att sammanföra företagande och politik, om man vill försöka förstå teleföretagens strategiska situation och utveckling. Den teknologiska utvecklingen är dock också en mycket viktig del av teleföretagens situation och utveckling, som också angår politiken.

Teknisk omvandling som hot och som möjlighet - Den digitala revolutionen

Alldeles oavsett andra typer av förändringar så har den tekniska utvecklingen obevekligt, direkt och indirekt, ständigt ifrågasatt och utmanat såväl företagande som politik. Pettigrew (1985:23) skriver:

"A particular limiting problem identified in the literature was the tendency to regard the change project as the unit of analysis, and change itself either as a single event or a set of discrete episodes somehow or other separate from the immediate and more distant context which gave those events form, meaning, and substance. The impression is created in this view of change that each change has a particular beginning and a finite ending apart from the generalized processes around it."

Affärsstrategiska och politiska förändringar har inte skett i ett vakuum, utan framför allt den tekniska utvecklingen har varit viktig för såväl politikens utveckling som för teleoperatörens strategiska agerande.

De nationella teleoperatörernas omvandling innehåller ett mycket starkt teknologiskt moment. Digitalisering, fiberoptisk teknik och trådlös överföring representerar den teknologiska omvandling, som under 1960-, 1970-, 1980- och 1990-talen skapat ett starkt utvecklingstryck i telekommunikationsindustrin. Detta tryck berörde först utrustningstillverkningen, som också påverkades av att utrustningshandeln öppnades för frihandel genom GATT avtalen. Denna omvandling kom också att beröra tjänsteproducenterna. Förutsättningarna för att förmedla kommunikation förändrades genom den teknologiska omvandling som digitalisering, fiberoptisk teknik och trådlös överföring innebar. Konkurrenstryck uppstod från andra industrier, t.ex. dataindustrin och utvecklingen av datakommunikation. Denna förändrade konkurrenssituation kom också att successivt erkännas av reglerande myndigheter i de flesta länder, om än i varierande grad. Denna process fortsätter och är ännu inte avslutad.

Teknisk utveckling är enligt Freeman, en grundläggande kraft som formar ekonomins omvandlingsmönster (1988:2). Emellertid pågår inte teknisk utveckling oberoende av den omgivande samhällsutvecklingen. Freeman talar om "dynamic adjustment" och hur sådana anpassningsprocesser beror på såväl teknisk som institutionell förändring, eller frånvaron av sådana förändringar. Teknisk utveckling kan enligt Freeman skapa ojämvikter, men den kan också vara en källa till nya systemordningar. Det socioinstitutionella ramverket påverkar alltid tekniska förändringar, i vissa fall genom att fördröja och skjuta fram tekniska och strukturella förändringar. Sådana effekter beror enligt Freeman inte på "imperfektioner" i marknadens funktion, utan på marknadens inneboende natur, och på aktörers beteende.

Ett nytt teknologiskt paradigm

Ekonomiska och politiska drivkrafter som reagerat på och interagerat med den teknologiska omvandlingen har bidragit till och format den kontinuerliga omstruktureringen av telekommunikationsindustrin (se t.ex. Mansell 1993:16). Den teknologiska utvecklingen inom telekommunikationsområdet har enligt många genomgått en dramatisk, i det närmaste paradigmatiske förändring. Enligt Mansell utvecklades de offentliga telekommunikationsnätverken över hela världen som hierarkiskt strukturerade, relativt inflexibla system (1993:19). Den elektromekaniska infrastrukturen konstruerades av nationella telekommunikationsoperatörer inom ramen för en distinkt organisatorisk struktur. Denna förblev intakt under närmare femtio år, mellan 1920-talet och 1970-talet, i formen av en låst institutionell struktur präglad av oligopol och monopson. Denna struktur bidrog enligt Mansell till utvecklingen av viktiga tekniska innovationer (1993:16). Den digitala revolutionen inleddes så tidigt som under 1950-talet inom ramen för denna struktur (Mansell 1993:46). Trots denna tidiga start, dröjde det ända till det tidiga 1980-talet innan de flesta offentliga teleoperatörer på allvar började använda sig av digital teknik. Digitala tjänster baseras på sammangåendet av ljud, data, bild och text i en gemensam kod. Kommunikationsnätverkens digitalisering betraktas nu som en radikal innovation, till och med en revolutionär innovation, som följde femtio år efter den elektromekaniska revolutionen (se exempelvis Mansell 1993:16). Trots detta såg man inledningsvis den digitala tekniken som enbart en kvalitetshöjning. Överbelastade kommunikationsnätverk skulle avlastas. Denna nya teknik fick dock långt större konsekvenser. Utmaningen har enligt Mansell varit att omvandla en relativt rigid struktur till en flexibel, intelligent infrastruktur för tillhandahållandet av alltmer sofistikerade kommunikations- och informationstjänster (1993:19). Freeman anser att den nya teknologins potential åtminstone fram till 1990-talets början ännu inte hade utnyttjats (1992:202).

Freeman ansluter sig till dem som ser informationsteknologin, IT, som ett nytt teknologiskt paradigm, som påverkar de strategiska förutsättningarna genom samgåendet mellan telekommunikationssystem, kommunikationsnätverken mellan och inom företag, och mellan användarföretag och leverantörsföretag (1992:110). De strategiska möjligheterna har utökats väsentligt.

Mikroelektronikens utveckling möjliggjorde att mycket stora datamängder kunde registreras, bearbetas, lagras samt sändas över hela världen inom bråkdelen av en sekund (se exempelvis Freeman 1992:176). Karaktäristiskt för denna förändringsfas var att nya typer av företag uppstod samt att etablerade företag försökte klara av utmaningar och utnyttja möjligheter, strukturellt såväl som teknologiskt. Detta paradigm, baserades på en konstellation av snabbt växande industrier. Freeman betonar att i studier av detta paradigmskifte, denna teknologiska revolution, vid sidan om att beakta specifika produkter, processer och tjänster, också måste beakta förändringar i organisation och struktur, på såväl företags- som på industrinivå (1992:84).

Teknologisk utveckling och politik

Enligt Mansell har den ständigt pågående tekniska förändringen, vid sidan om olika teknologiers revolutionära och radikala karaktär, historiskt sett haft en genomgripande påverkan på telekommunikationsindustrins organisatoriska struktur (1993:17). Dessa tekniska förändringar har dock i sin tur formats av olika politiska och ekonomiska intressen, hos producenter av såväl utrustning som tjänster. Politiska processer, som den kontinuerliga demonteringen av monopolen inom teleindustrin världen över, beror enligt Huber dock på den teknologiska utvecklingen (1989:105, 107, 111). Det är en egen debatt om teknologin eller politiken varit drivande. Det framgår dock med all önskvärd tydlighet att den digitala revolutionen är något som politiker såväl som företag har behövt anstränga sig för att bemästra och utnyttja, alldeles oavsett om det varit genom företagande och politik som förutsättningarna för den digitala revolutionen skapats.

Enligt Gellner är det industriella samhället den första typen av samhälle som någonsin eftersträvat och försökt åstadkomma ihållande och kontinuerlig tillväxt, i form av ständiga förbättringar (1983:22). Teknologisk utveckling har setts som en viktig förutsättning för tillväxt i ekonomin. Teknologisk utveckling har därför varit föremål för vad man skulle kunna kalla nationellt beslutsfattande. Fridlund lyfter fram att den moderna nationalismens och teknologins historia är ofrånkomligt sammankopplade (1997:82). Den moderna tekniken har snarare stärkt än försvagat nationalismen. Teknisk utveckling kom att bli ett mått på nationell utveckling och nationens plats på utvecklingsskalan. Enligt Fridlund fick nationalismen och industrialismen sina genombrott samtidigt i Sverige (1997:88-89). Industrialiseringen var ett

sätt att uppnå ny nationell storhet och att försvara nationens plats i kamp med andra nationer. Fridlund talar om en svensk "industrinationalism". I detta avseende kan man tala om ett nationellt beslutsfattande kring utveckling av ny teknik. Det nationella beslutsfattandet är för mig en idé som olika grupper/företag/organisationer/individer kan ta i anspråk.

Nationellt beslutsfattande

En nationellt organiserad kapitalism har länge funnits i de västeuropeiska länderna. Denna kännetecknas av bl.a. ett närmast symbiosliknande förhållande i den nationella logikens namn mellan statliga och privata byråkratier inom en nationell kontext. Såväl företagandet som politiken verkar inom ramen för den nationella logiken. De kan sägas identifiera och representera ett nationellt intresse, men de kan också hävda att de axlar eller åläggs att axla ett nationellt ansvar. Nationellt intresse och nationell logik kan därför ses bland annat som verktyg för både företagandet och politiken. Det finns mycket som tyder på att denna nationellt organiserade kapitalism håller på att förändras. Framväxten av överstatliga strukturer som t.ex. EU och företagens internationalisering och globalisering utsätter dessa olika nationellt organiserade lösningar för ett omvandlingstryck. Nationella förhandlingsekonomier befinner sig nu i en kontext av en internationell förhandlingsekonomi.¹² Detta sätter företagens strategiska förmåga på prov ytterligare. Jacobsson lyfter fram behovet för företag att hantera parallella och särkopplade processer i ett nationellt sammanhang (1994). Utvecklingen ställer nu krav på företagen att hantera särkopplade och parallella processer inte bara i sina hemländer, utan också ur ett internationellt och globalt perspektiv. Johansen påpekar att förhandlingar mellan stat och företag blir av större betydelse, givet denna utveckling, i synnerhet beträffande frågor som berör internationella avtal (1979:694).

Dessa institutionella och politiska förändringar förhåller sig på olika sätt till andra typer av förändringar, t.ex. teknologisk utveckling och internationalisering. Marknaderna för teletjänster är fortfarande reglerade på olika sätt. Politiker har inflytande över marknadsmöjligheter, framför allt vad gäller förändringar. Hur skall forskaren förhålla sig till den politiska omgivningen som fenomen? Är den en extern omvandlingsfaktor eller är det

¹²James och Weidenbaum påpekar att t.ex. företagssammanslagningar och uppköp i ökande grad sker över gränser, vilket innebär att företagen behöver hantera två eller fler nationella miljöer, och många olika typer av aktörer (1993:1).

lönlöst att försöka hantera dess betydelse med hjälp av en extern/intern dikotomi? Den politiska omgivningen är i telekommunikationsindustrins fall mycket nära kopplad till branschens företag. Vissa av företagen, som t.ex. Telia var för inte så länge sedan formellt delar av den statliga förvaltningen. Inom den industriella nätverksforskningen har man påtalat behovet att uppmärksamma att företag har flytande gränser gentemot omvärlden av andra företag.¹³ Dessa flytande gränser kan också tänkas omfatta företagens gränser mot politiska aktörer. Så har t.ex. Brunsson betonat att industripolitik utformas mellan företag och politiker, inte enbart eller kanske ens främst av politiker (1986). Fenomen som teleoperatörernas interorganisatoriska strategier kanske kan förstås och förklaras genom att man ser på deras uppkomst och utveckling inom ramen för större nationella beslutskontexter, som inbegriper även andra aktörer än allianskontrahenterna? I min studie kommer jag att lyfta fram det nationella nätverk av relationer som nationella operatörer är en del av. Inom detta nätverk sker nationellt beslutsfattande, tillsammans med politikerna, men också mellan nationella företag. Aktiviteterna i detta nätverk kallar jag nationellt beslutsfattande. Detta nationella beslutsfattande är något som inramar nationella teleoperatörers interorganisatoriska strategier.

Olika utformade lösningar på samma problem - De nationella teleoperatörernas interorganisatoriska strategier

De nationella teleoperatörernas ställning har förändrats. De har blivit tvungna att hantera en allt snabbare teknisk utveckling. Konkurrens har uppstått på många tidigare monopolistiska och nationella marknader. De nationella teleoperatörerna har också behövt hantera konkurrens från andra branscher, som t.ex. databranschen. Telekommunikationsindustrin har länge varit nationellt organiserad. Detta har i synnerhet gällt marknaderna för telekommunikationstjänster. Internationella strukturer har detta till trots, funnits sedan länge för t.ex. standardisering, reglering av internationell trafik och viss forskning och utveckling. Storföretag har ju sedan länge expanderat internationellt. Denna internationella expansion har skett bl.a. med hjälp av internationella strategiska allianser (se t.ex. Faulkner 1995:11, Ioannidis 1995). Nationella operatörer internationaliseras nu och använder

¹³I sin studie av industriellt inköp fann t.ex. Axelsson och Håkansson (1984:12) att för enskilda företag kritiska aktiviteter som olika typer av utveckling och rationaliseringar påfallande ofta skedde inom ramen för olika relationer med andra företag. Se även Mattsson (1975).

internationella strategiska allianser på olika sätt. Analyser av teleoperatörers strategiska allianser visar att de internationella strategiska allianserna står för en stor del av teleoperatörernas totala antal strategiska allianser (se t.ex. Ioannidis 1994:393-395). Den ökande konkurrensen och internationaliseringen anföras som de främsta skälen bakom de flesta allianser. Problemen är gemensamma, men lösningarna skiljer sig från operatör till operatör.

Åtminstone fem olika konstellationer kan urskiljas. Unisource, som Telia är en del av är en. I den ingår vid sidan om Telia även de holländska och schweiziska nationella operatörerna. Unisource äger tillsammans med AT&T, AT&T-Unisource Communications Service. Unisource ingår även bland delägarna i Worldpartners. I Global One ingår France Telecom och Deutsche Telecom. I Concert ingår British Telecom och som senaste partner, AT&T. British Telecom har tidigare försökt knyta bl.a. France Telecom, Deutsche Telecom, och amerikanska MCI till sig. Det amerikanska Ameritech är majoritetsägare i Tele Danmark, som har stora intressen i Belgien.¹⁴ Gemensamt för de flesta av dessa konstellationer är att de inbegriper å ena sidan europeiska partners och å den andra sidan nordamerikanska partners¹⁵. I Global One t.ex. ingår den amerikanska operatören Sprint tillsammans med alliansen Atlas som består av France Telecom och Deutsche Telekom. Dessa konstellationer är dynamiska. Den spanska teleoperatören Telefonica, ingick t.ex. en tid i Unisource-alliansen, och AT&T:s relation till Unisource är osäker sommaren 1998 eftersom AT&T beslutat sig för att ingå i ett omfattande och nära samarbete med British Telecom, en av Unisources och Telias konkurrenter.

Dessa alliansstrukturer skiljer sig åt i olika avseenden, även om de är bildade i samma syfte. Man kan t.ex. tala om avvägningar i alliansstrategierna mellan bredd och djup, mellan många, relativt sett ytliga allianser, och få, relativt djupa allianser. Det som är gemensamt är att de är försök att hantera teleoperatörernas omvandling. Dessa alliansstrategier är också utformade i delvis lika men delvis också olika institutionella och politiska omgivningar. Dessa alliansstrategier är alltså under ständig utveckling. Företag inträder och utträder ur allianser. Nya strategiska drag förklaras och basuneras ut,

¹⁴Dagens Nyheter, 1998-07-30.

¹⁵De internationella allianserna försöker på olika sätt uppnå global täckning. Särskild uppmärksamhet har riktats, i synnerhet av europeiska operatörer, mot att knyta ihop Europa med Nordamerika, då en stor del av den internationella trafiken sker mellan Nordamerika och resten av världen, se t.ex. Ioannidis (1994:394).

medan det är påfallande tyst om hur det egentligen går med samarbetet. Min studie är en studie av en nationell operatörs interorganisatoriska strategier i dess institutionella och politiska kontext. Interorganisatoriska strategier är en mycket viktig del av teleoperatörens strategiska arbete.

De strategiska allianserna är en del av teleoperatörernas direkta omvandling, mycket av omvandlingen sker med hjälp av dem, t.ex. internationalisering och ökad marknadsinriktning. Samtidigt kan man också konstatera att teleoperatörernas externa interorganisatoriska relationer också förändrats, omvandlats. Teleoperatörerna har alltid haft strategiska samarbeten med andra företag och organisationer, men innehållet och syftet har förändrats över tiden. Tidigare var t.ex. forsknings- och utvecklingssamarbeten med utrustningsleverantörer starkt prioriterade. På senare tid har marknadssamarbeten blivit av stor strategisk betydelse (se t.ex. Ioannidis och Mölleryd 1992, Hultén et al 1995). Användarledet har under senare tid blivit en viktigare del av operatörernas omgivning, tack vare konkurrensen, men inte bara på grund av den. Enligt Huber har dramatiska teknologiska framsteg drivit intelligens och värdeskapande närmare slutanvändarna av telekommunikationstjänster (1989:111). Freeman påpekar också att de nya kommunikations och informationsteknologierna engagerat såväl producenter som användare (1992:202). Det är därför nödvändigt att beakta den teknologiska utvecklingens betydelse för nationella teleoperatörers strategiska situation. Dessa förändringar är generella och har inträtt på i stort sett alla marknader för telekommunikationstjänster.

Nationella teleoperatörer har interagerat strategiskt med andra sedan länge. Deras befintliga strategiska interaktion har utvecklats i en historisk kontext. Kontexten har dock förändrats som jag visat. Den strategiska interaktionen har gått från att i huvudsak ha ägt rum mellan aktörer som verkat i en struktur präglad av monopol till att äga rum mellan aktörer som alltmer verkar i konkurrens, även om det på de flesta nationella marknader fortfarande råder oligopol och antalet aktörer är begränsade. Politik har varit mycket viktig för denna kontexts förändring. Den politiska kontextens betydelse för strategisk handling är inte ett helt jungfruligt område. Låt mig därför på ett övergripande plan presentera en del av diskussionerna kring politisk k o n t e x t o c h s t r a t e g i s k h a n d l i n g .

Samband och växelverkan mellan affärsstrategi och politik

Empiriska observationer

Rent intuitivt är det inte svårt att se att det finns betydande växelverkningar mellan affärsstrategi och politik. Politik är ju till att börja med ofta upptaget med ekonomi, på såväl aggregerad som mer jordnära nivå. Företagande är också upptaget av politik, i synnerhet då det är fråga om skattefrågor och byråkrati. Intressant nog i sammanhanget, är det vanliga att man dock alltid är snar att skilja "dem" från "oss". Söderlund fann i sitt studium av beslutsfattaresh omvärldsmodeller, att huvuddelen av variablerna är sådana att en utanförstående observatör relativt enkelt kan hänföra dem till externa eller interna förhållanden, medan endast ett begränsat antal variabler kan hänföras till gränslandet mellan företaget och omvärlden (som exempelvis samarbeten mellan det fokala företaget och aktörer i omvärlden) (1993:294). Detta indikerar sammantaget att beslutsfattare vanligtvis drar en gräns mellan vad som är internt och externt. En intern/extern dikotomi borde därför enligt Söderlund utgöra en viktig sorteringsfunktion i beslutsfattarnas försök att begripa det egna företaget i förhållande till omvärlden (1993:294). Visserligen fann Söderlund att de aspekter på företaget och dess omvärld som beslutsfattarna riktar sin uppmärksamhet mot förefaller att vara av förhållandevis tydlig intern eller extern karaktär på variabelnivå (1993:295). Gränsen mellan internt och externt blir dock mindre tydlig när det gäller hur variablerna uppträder i kausala termer. Många av de regler och institutioner som påverkar företagandets förutsättningar utformas i den politiska miljön. Olika politiska aktörer och deras arenor påverkar reglernas utformning och institutionernas utveckling. Bland företagen har det dock funnits en ganska ambivalent inställning till sammansmältningen mellan ekonomi och politik. Chatov talar t.o.m. om organisatorisk paranoia i detta sammanhang (1981:497). Affärsmän och företagsledare reagerar ofta ambivalent på regleringar av olika slag. De alternerar mellan att motarbeta och uttrycka sin motvilja mot regleringar¹⁶ och att efterlysa sådana. Jag anser att de politiska aktörerna och deras aktiviteter därför är viktiga för att kunna förstå företags strategiska situation, trots att politik ofta är något som uppfattas som ett externt och problematiskt fenomen i företagets värld.

¹⁶Genom att underhålla myter om förtryck och påbud.

Den pågående internationaliseringen har fått somliga att hävda att nationella politiska aktörer och arenor blivit mindre viktiga. Nationalstatens nära förestående död har utropats. Man hävdar att nationalstaten håller på att förlora sin betydelse i en internationaliserad och globaliserad värld. Det går dock också att hävda att motsatsen är mer logisk. Statens betydelse skulle enligt denna motsatta logik bli viktigare ju mer intensivt det internationella samarbetet blir. En viktig del av detta argument är att principen om överstatlighet har svårt att slå igenom. I takt med att nationer integreras, och rör sig närmare varandra, blir det än viktigare att veta vad som uttrycker en nation och vad en nation vill. En nation har fysiskt sett ingen vilja, men trots detta finns det nationella viljeuttryck, som kanske framför allt formuleras på basis av offentlighetsregler.¹⁷ I sådana processer är det viktigt för företag som internationaliseras att kopplas ihop med det nationella. Att göra nationens intressen till sina intressen, blir ett sätt för företagen att tillvarata sina intressen. Rent praktiskt är exemplen många: Den danska mejerinäringen som engagerar sin regering mot grekiska krav på att skydda den grekiska fetaostindustrin. Ett spanskt flygbolag som engagerar sin regering att kämpa för fortsatta statliga subventioner. Danska varv som protesterar via sin regering mot tyska subventioner till ett nordtyskt varv som riskerar förvränga konkurrensbilden i norra Europa.

Behovet av mer forskning om sambandet mellan företagande och politik

Hur har då ekonomer förhållit sig till den politiska miljön och dess betydelse för företagande? Inom nationalekonomin har ju ekonomisk politik spelat en stor roll, speciellt i makroteorin, men också i mikroteorin. Jackson och Van Schendelen pekar på förekomsten av olika utsagor som t.ex. att det finns ett entydigt och konstant förhållande mellan politik och företagande, att det finns en ökande politisk inblandning i företagandet och att denna förmenta politiska inblandning påverkar företagandet negativt (1987:3). Samtidigt har enligt dem dessa utsagor inte validerats på ett för samhällsvetenskapen tillräckligt bra sätt. Det jag är ute efter är därför att tränga något djupare i denna problematik än vad ideologiskt präglade utsagor och modeller tillåter. North, och före honom Stigler, har betonat banden mellan ekonomi och politik. Enligt North definierar en uppsättning institutionella begränsningar utbytet mellan ekonomi och politik och bestämmer därigenom hur det politiskt-ekonomiska systemet fungerar (1990:112). Stigler påpekar hur gammalt bandet mellan

¹⁷Gunnar Karnell

politik och ekonomi är och understryker vilket grundläggande och kontinuerligt tema detta varit för ekonomer (1975:ix). North anmärker dock att "while the long path of historical research is strewn with the bones of theories of the state developed by historians..and political scientists, economists traditionally have given little attention to the issue." (1981:20). Kontrasten mellan North och Stigler är dock enbart skenbar. Stigler anmärker att visserligen har statens ekonomiska roll fångat ekonomernas uppmärksamhet i över två århundraden, men detta har skett utan att ekonomernas nyfikenhet väckts. Ekonomerna har enligt Stigler vägrat att antingen lämna detta ämne ifred eller att arbeta med det (1975:53). Även Hirschman påtalar behovet av en korsbefruktnings mellan de politiska och ekonomiska perspektiven, "economic and political mechanisms, have been introduced as two principal actors of strictly equal rank and importance...I hope to demonstrate to political scientists the usefulness of economic concepts and to economists the usefulness of political concepts" (1970:19).

Dunlavy har också anmärkt på den ensidighet som råder både inom den ekonomiska och den teknologiska historiens områden. Hon menar att att man inom bägge dessa områden riktat uppmärksamheten mot politiska institutioner på ett mer slumpmässigt sätt, mer på måfå, än mot ekonomiska institutioner. Vissa historiker har kanske haft en relativt sett sammansatt syn på hur politiska institutioner strukturerar social handling. Även dessa har dock arbetat med begränsade horisonter. Dunlavy finner det därför försvarbart att hävda att "almost without exception, historians overlook the way that the larger configuration of national political institutions structures social life in the business world and technological realm alike". Även den s.k. nya institutionalismen inom den ekonomiska historien och teknikhistorien har enligt Dunlavy i stort försummat nationella politiska strukturers roll i industriella förändringsprocesser (1994:9-10).

För att klargöra problemet anser Dunlavy att man måste göra en åtskillnad mellan en ekonomis eller ett samhälles individuella element på den ena sidan och den övergripande strukturen mellan olika sfärer på den andra. Studier av enskilda delar av ekonomin eller samhället finns nu i överflöd. De fokuserar på; kapitalister eller politiker, ingenjörer eller statliga ämbetsmän, arbetare eller väljare, företag, teknologiska system eller politiska partier, marknader eller val, fackföreningar, intresseorganisationer eller byråkratier o.s.v.. Studier av den övergripande strukturen är däremot inte så vanliga enligt

Dunlavy (1994:9). På ett mer konkret plan har t.ex. Held (1984:1) efterlyst sådana studier. Han betonar att studiet av politik bör inbegripa även studiet av hur staten är inblandad i samhällets politiska strukturer av grupper, klasser, formella såväl som informella institutioner, samt hur dessa i sin tur formas av staten. Det finns dock studier som t.ex. utvärderat konkurrenslagstiftningen i olika länder, men dessa studier har i mångt och mycket tagit dynamiken mellan företagande och politik som given.

Ett ökande intresse för politik bland ekonomer

Detta område är dock naturligtvis inte helt jungfruligt. Samspelet mellan offentliga aktörer och privata företag, inom ramen för vad man kan kalla nationellt beslutsfattande, har förekommit i ett antal studier, även om det sällan varit det direkta subjektet. Lundgren fann t.ex. i sitt studium av utvecklingen av datoriserad bildbehandling i Sverige att såväl den vetenskapliga forskningen inom området som den forskning och utveckling som bedrivits varit ett resultat av ansträngningar gjorda av såväl offentliga institutioner som privata företag under ett paraply av offentlig politik (1995:9). Dessa ansträngningar ledde till ett industriellt nätverk för datoriserad bildbehandling. En teknologisk legitimering är enligt Lundgren en politisk process som definitivt påverkar framtida utveckling (1995:192). Studier som baseras på synen att marknader är som nätverk är oftast koncentrerade till nätverk av företag. Implicit gör man därigenom en uppdelning mellan politik och företagande. Hultén och Mattsson inkluderar visserligen institutionella betingelser i det nätverkande företagets handlingskontext, men nätverket består fortfarande enbart av relationer mellan företag (1995:194). I Jacobssons studie (1994) står däremot just interaktion mellan företagande och politik i centrum. Jacobssons studie handlar om "växelspelet mellan offentliga och privata organisationer: om samspel och motspel och om makt och motmakt". Den handlar enligt Jacobsson om "politik i en företagsmiljö och om företagande i en politisk miljö" (1994:9). Det finns en forskningstradition som betonar just samspelet mellan politik och företagande. Man talar om samhället som en förhandlingsekonomi (se t.ex. Jacobsson 1991, Johansen 1979). Beslut fattas i nationella kontexter genom förhandlingar av olika slag. Brunsson hävdar också att offentliga aktörer och privata aktörer är ganska lika i det förhandlingsekonomiska spelet, företag politiseras och politiska organ och förvaltningar politiseras (1991:33). Bilden av en förhandlingsekonomi frammanas av dem som i likhet med Jacobsson anser

att det är tydligt att det finns andra sätt att organisera än genom hierarki och marknad, varför det är viktigt att studera också mellanformer till "the visible hand" och "the invisible hand" (1994:117). Det finns olika dominanta uppfattningar om vem som har övertaget i denna förhandlingsekonomi. Vissa hävdar att staten och politikerna utgör hinder, begränsningar och barriärer för företagen (se t.ex. James och Weidenbaum 1993, Badaracco 1991, Wells och Cooke 1991, Doz 1976). Andra hävdar att staten och politikerna är företagens stöd (se t.ex. Chatov 1981). Denna debatt har som synes pågått i ett antal decennier. Varje sida verkar övertygad om sin förträfflighet, samtidigt som det också finns sådana som Jackson och Van Schendelen som hävdar att validiteten i olika förslag ännu inte har bevisats tillfredsställande nog för samhällsvetenskapen (1987:3). Det krävs således mer forskning och min ambition är att lämna ett bidrag inom detta område.

Trots allt kan man dock under senare år tala om ett ökande och mer intensivt intresse för politikens roll i samhället, även bland ekonomer, se t.ex. Persson (1992:16). Persson påpekar förekomsten av en växande mängd empiriska arbeten som visar på att politiska faktorer är av praktisk betydelse. Jacobsson noterar också att företagens miljö blir alltmer politisk, där andra krav än traditionella lönsamhetsmått måste uppfyllas (1994:119). Företagen tvingas också att ta hänsyn till politiska ambitioner avseende regionalpolitik, sysselsättning och arbetsmiljö. Jacobsson påpekar också att man kan se dessa krav som möjligheter vilka företag kan utnyttja. I denna studie vill jag sälla mig till denna skara forskare.

På detta sätt har jag försökt att visa att mina funderingar inte enbart är mina, att de delas av andra. Jag har om man så vill, försökt att legitimera denna studie.

Affärsstrategi och politik

Problem, syfte och forskningsfråga

Det problem jag behandlar i denna studie är hur förklaringar av strategi påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen. Det finns ett behov av studier som behandlar förhållandet mellan strategisk handling och politik och nationellt beslutsfattande. Jag fokuserar på hur Televerkets/Telias strategiska agerande påverkats av och påverkat nationell telepolitik och

nationellt beslutsfattande inom teleområdet. Med hjälp av termen nationellt beslutsfattande deklarerar jag min ambition att förstå det som t.ex. Dunlavy efterlyser, övergripande strukturer mellan olika sfärer. Televerkets/ Telias strategiska utveckling har skett i en kontext av teknologisk utveckling. Detta gäller även telepolitiken. Mitt syfte är att genom att nå insikt i hur en teleoperatörers interorganisatoriska strategier utvecklats över tiden i en kontext av nationell telepolitik och nationellt beslutsfattande, kunna utreda vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik. Internationella strategiska allianser är en stor del av teleoperatörers strategiska allianser idag, men i Pettigrews anda vill jag sätta in dem i en kontext av tidigare strategiska allianser och interaktion med andra företag och organisationer.

För att uppnå mitt syfte ställer jag ett antal frågor:

- Hur har Televerkets strategiska orientering utvecklats? - Kapitel 4.
- Hur har den svenska telepolitiken utvecklats? - Kapitel 5.
- Hur har förhållandet mellan staten och företagandet utvecklats? - Kapitel 6.
- Hur har Televerkets/ Telias förhållande till statsmakten utvecklats? - Kapitel 7.

Genom att besvara dessa frågor, har jag förbrett mig för den sammanfattande frågan:

Vilka strategiska och politiska faser kan man identifiera? - Kapitel 8.

Genom att besvara dessa fem frågor bör jag uppnå mitt syfte, d.v.s. att utreda vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik. Mitt huvudproblem i denna studie är som jag tidigare påpekat, hur förklaringar av strategi påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen. Genom att systematiskt karaktärisera interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik kan förståelsen av företagandets villkor fördjupas och utvecklas. På så sätt kan de förklaringar av strategiskt agerande som inte inkluderar politik i sin analys, eller som gör det mer osystematiskt, kompletteras.

Avgränsningar

I mitt studium av strategi avgränsar jag mig till interorganisatorisk strategi och de delar av strategi som hänger samman med interorganisatorisk problematik. Som jag visat tidigare, anser jag dock att strategiska allianser är en viktig del av teleoperatörers strategiska arbete. Denna min avgränsning till interorganisatorisk strategi är därför förenlig med såväl mitt teoretiska problem som med min forskningsfråga.

En typ av omvandling som omfattar teleoperatörerna är interna omvandlingar, som ofta verkar vara svar på externa omvandlingar. De tidigare stabila strukturerna avspeglades i teleoperatörernas interna organisationsstrukturer. Helgesson och Ioannidis visar hur den externa omvandlingen avspeglat sig i omfattande intraorganisatoriska förändringar (1994:33-37). Det verkar finnas ett samspel mellan intraorganisatoriska förändringar och strategiska allianser. En del av de intraorganisatoriska förändringarna påskyndas och förstärks av att externa relationer i form av t.ex. strategiska allianser används som ett slags katalysatorer. Söderlund och Vilgon visar också hur samspelet mellan interna och externa beslutsvariabler intensifierats och blivit mer komplexa för teleoperatörerna (1993). I min studie avstår jag från att studera den interna omvandlingen. De fackliga organisationerna, kan ses som såväl interna som externa aktörer. Deras betydelse för Televerkets strategiska utveckling kommer jag att beakta, eftersom fackföreningarna under den studerade tidsperioden var starkare och betydelsefullare i allmänhet, och i synnerhet på ett statligt affärsverk.

Jag skall dock i första hand lyfta fram de externa krafter som påverkar interorganisatoriska strategiska initiativ, i form av t.ex. strategiska allianser. Den interna dynamiken mellan alliansparterna kommer att beröras i andra hand, och då främst om externa krafter påverkat denna.

Vad gäller politik kommer jag att hålla mig till nationell politik. Dock kommer jag att i relevanta delar beröra hur den nationella politikens utveckling hör samman med den internationella utvecklingen.

Kunderna, användarna, är en viktig extern grupp som påverkat Telias strategiska val. Kunderna kan också vara föremål för interorganisatoriska relationer. I min studie kommer jag inte att direkt fokusera på användarna

som aktörer. I de avseenden användande av tele- och informationstjänster varit avgörande för Televerkets strategiska utveckling, kommer detta dock att behandlas.

Med hjälp av relevant litteratur kommer jag att definiera begrepp för att organisera empiri och analys. Dessa begrepp beskrivs översiktligt i kommande avsnitt. I kapitel 3 kommer de att beskrivas mer fullständigt. Barthes (1986:43) skriver om det latinska "studium", som betyder "ett slags allmänt och visserligen uppmärksamt engagemang, men utan någon särskild skärpa". Förhoppningsvis har jag lyckats övertyga om mitt engagemang. Hög tid för lite skärpa. Hur kan då strategiska och politiska processer beskrivas och förstås?

Beskrivning av strategiska och politiska processer - motiv, stil och initiativ

Varför blir det sällan som vi tänkt oss? Detta är en fråga som människor många gånger har anledning att ställa, som individer men även som kollektiv, i företag och i nationer. Det finns en spänning mellan avsikt och utfall. Lundgren skriver i sin studie av framväxten av datoriserad bildbehandlingsteknologi i Sverige att "The effort can always be directed, but the outcome can never be controlled.". Samtidigt betonar dock Lundgren att såväl politik som strategisk handling spelar roll, "Public policy and strategic action matter, that is, they make a difference, Lundgren (1995:203).

I litteraturen om strategisk handling finns en spänning mellan voluntarism å ena sidan och determinism å den andra sidan. Strategisk handling kan enligt litteraturen vara både självständig, egensinning och egentligen ett uttryck för anpassning till en omvärld som inte går att undvika. Strategisk handling inbegriper också intern och extern problematik. Att formulera och implementera strategier kräver ansträngningar såväl inom som utom organisationen. Min utgångspunkt är att strategisk handling är sprungen ur såväl voluntaristiska initiativ som ur anpassningar till företagets eller organisationen omgivning. I denna studie kommer jag att fokusera på den strategiska handlingens externa problematik. Jag kommer att fokusera på den politiska omgivningens betydelse i detta avseende. Jag kommer att försöka behandla politik så förutsättningslöst som möjligt. Detta betyder att jag inte bara kommer att betrakta politik som någonting som nödvändigtvis är givet, utan också som något som företag kan vara med och skapa.

Definitioner av strategi

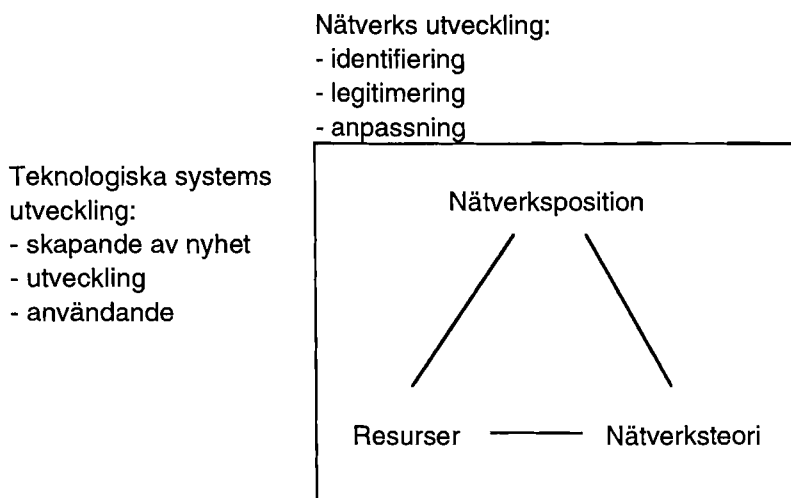
Vad är då strategi? Helt tydligt är att strategi innebär måluppfyllelse av något slag. Enligt t.ex. Snehota inbegriper strategibegreppet de medel med vilka man söker uppfylla olika mål (1990:162). Strategisk handling i den allmänna strategilitteraturen definieras som aktörers ansträngningar att påverka sina relationer med omgivningen (se t.ex. Johanson och Mattsson 1992:214). Strategisk handling kan därför ses som aktörers ansträngningar att påverka (förändra eller bevara) nätverkspositioner. En aktörs nätverksposition bestäms enligt Johanson och Mattsson av de utbytesrelationer som aktören i fråga har med andra aktörer (1992:211). Mintzberg urskiljer tre modaliteter avseende strategi; entreprenöriella, adaptiva och planerande modaliteter (1973:44). Strategi enligt den entreprenöriella modaliteten domineras av det aktiva sökandet efter nya möjligheter, den organisatoriska makten är koncentrerad till ledningens händer, och tillväxt är organisationens främsta mål. Strategi enligt den adaptiva modaliteten kännetecknas av att klara och tydliga mål egentligen inte existerar, utan den strategiska utvecklingen kännetecknas av en maktkamp mellan komplexa koalitioner i organisationen. Organisationen reagerar på problem och finner lösningar på dem snarare än söker nya möjligheter, beslut fattas inkrementellt. Strategi enligt den planerande modaliteten fokuseras på systematisk analys. I detta sammanhang är Mintzbergs uppdelning av strategier längs ett kontinuum med avsiktliga strategier och uppkomna strategier i ändpunkterna intressant (1985: 257). Strategi uppfattas ofta i planeringstermer, d.v.s. som en process där formulering av avsikter följs av implementering. Mintzberg betonar dock att det är försök till implementering, och det är förklaringen till att uppkomna strategier är den ena slutpunkten i detta kontinuum. Mintzberg efterlyser studier av strategi där organisationens struktur och kontext sätts i centrum, för att fånga den strategiska utvecklingens process, eftersom strategisk handling är något som bäst låter sig beskrivas som en process (1985:269).

Beskrivningar av strategiska processer

Hur kan då den strategiska processen beskrivas? Söderlund gör grundantagandet att det finns ett kausalt samband mellan tänkande och handling (1993:280). Ett antagande som genomsyrar många studier. Johanson och Mattson utgår från att aktörer har intentioner utifrån vilka de gör

tolkningar av olika förhållanden för att sedan handla (1990:205). Grunden för strategisk handling är enligt Johanson och Mattsson aktörernas nätverksposition, tillgängliga resurser och aktörens "nätverksteori" (1992:215). Lundgren använder sig av en modell för industriell utveckling, som förenar dimensioner för hur nätverk utvecklas; identifiering, legitimering och anpassning, med dimensioner för hur teknologiska system utvecklas; skapande av nyhet, utveckling och användning (1995:101). Jag har för avsikt att förena Lundgrens modell med begrepp som nätverksposition, resurser och nätverksteori. I processerna för nätverksutveckling och teknologiska systems utveckling sker ett spel där i Lundgrens termer resurser anskaffas, kritisk massa av investeringar uppnås, och olika relationer etableras (1995:192). I detta spel utvecklas nätverkspositioner och nätverksteorier, och sätts på prov.

Figur 1) Strategi enligt ett nätverksperspektiv¹⁸



Strategi handlar i nätverksperspektivet om följande:

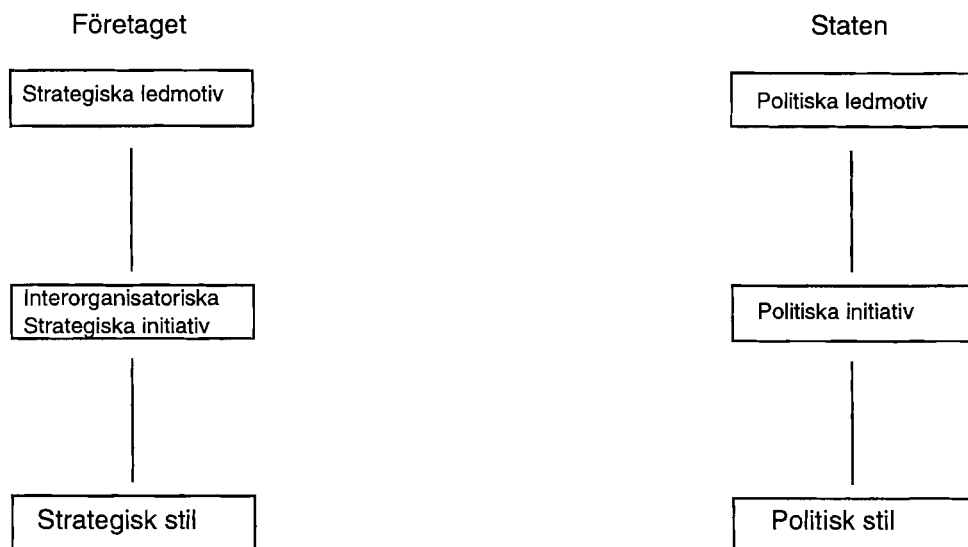
- förmågan att välja, utveckla och avveckla relationer
- förmågan att identifiera, värdera, söka och utveckla resurser
- förmågan att identifiera och överträda nätverksavgränsningar
- förmågan att identifiera, hantera och utveckla nätverkspositioner
- förmågan att identifiera och utnyttja nätverksprocesser, maktspel, intressen, och innovationer

¹⁸Fritt efter Lundgren (1995) och Johanson och Mattsson (1992).

Pettigrew menar att det ur såväl teoretisk som praktisk synvinkel är lämpligt att i studiet av strategisk förändring försöka fånga samspelet mellan idéer om förändringens kontext, förändringens process samt förändringens innehåll, (1985:19). I min översättning av Pettigrews begrepp är motiv förknippat med kontext, stil med process och initiativ med innehåll. I nästa kapitel kommer jag att gå närmare in på det rimliga i denna min tolkning av Pettigrew. Den strategiska processen kan alltså beskrivas i tre moment; 1) ett problemdefinierande, där aktörer identifierar och väljer problem eller motiv för sin handling, 2) ett moment där aktören väljer grundläggande principer för sitt agerande, stil och 3) ett momentet där handlingar och åtgärder väljs och utförs, initiativet. Initiativet påverkas av både valda motiv och vald stil. I den följande referensramen kommer jag att använda indelningen i motiv, initiativ och stil för att beskriva och fånga spelet mellan politik och företagande, så som det utspelas mellan och i strategiska och politiska processer. Jag anser att motiv, stil och initiativ täcker in Mintzbergs tre modaliteter, vilket enligt honom är det realistiska, då man enligt honom i verkligheten torde finna att företags strategiska utveckling innehåller element från alla tre modaliteterna (1973:50).

I figuren nedan presenterar jag de begreppsmässiga komponenter jag kommer att använda mig av för att beskriva affärsstrategiska och politiska processer i enlighet med den tidigare diskussionen.

Figur 2) Begreppsmässiga komponenter i affärsstrategiska och politiska processer



Sammanfattning - Hur förhåller sig teletjänstområdets interorganisatoriska strategier till nationell telepolitik och nationellt beslutsfattande?

Telekommunikationsindustrin har länge varit nationellt organiserad. Detta har i synnerhet gällt marknaderna för telekommunikationstjänster. Internationella strukturer har detta till trots funnits sedan länge för t.ex. standardisering, reglering av internationell trafik samt viss forskning och utveckling. Nationella operatörer internationaliseras nu och använder internationella strategiska allianser på olika sätt. De nationella operatörernas ställning har hotats genom införandet av konkurrens på många tidigare monopolistiska och nationella marknader, i kombination med en teknologisk utveckling som har skapat konkurrens också från andra branscher. De gamla nationella kontexterna förändras. Konkurrensen är ju bl.a. en produkt också av statlig politik. Teleoperatörernas internationalisering och deras internationella strategiska allianser kan komma i konflikt med nationella mål och kontexter, men kan också förstärkas och underlättas av nationella mål och kontexter. Man kan därför misstänka att statlig politik och nationellt beslutsfattande har betydelse för hur alliansstrategier utformas och utvecklas. Det problem jag vill undersöka i denna studie är hur förklaringar av strategi

påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen. Konkret undersöker jag hur teletjänstområdets interorganisatoriska strategier förhåller sig till nationell telepolitik och nationellt beslutsfattande.

Strategi och politik kommer att jämföras över flera tidsperioder. Strategiska ledmotiv, initiativ och stilar kommer att jämföras med politiska ledmotiv, initiativ och stilar. Samspelet eller spänningarna mellan dessa kommer att utredas inom ramen för det nationella beslutsfattandet. Har den strategiska stilen förändrats över tiden? Har politiken haft någon betydelse för eventuella sådana förändringar? Har politikens ledmotiv förändrats över tiden? Har strategierna haft någon betydelse för eventuella sådana förändringar?

Studiens struktur och innehåll

I detta inledande kapitel, har jag presenterat det problem jag har undersökt, samt sökt motivera behovet att studera detta problem, såväl från empirisk som teoretisk synvinkel. Jag har vidare presenterat begrepp med vars hjälp jag har angripit problemet. I kapitel 2 redovisar jag så mina metodologiska utgångspunkter och val. I kapitel 3 presenterar jag en genomgång av relevant litteratur, som jag använder som bas för såväl studiens beskrivande som analyserande delar. Kapitlet är baserat på genomgångar av främst omvärldsbaserade modeller av strategisk och politisk handling. Hur kan möjligt samspel eller möjliga spänningar mellan strategi och politik identifieras och beskrivas? Genomgången i kapitel 3 är strukturerad i enlighet med den struktur jag presenterat i det inledande kapitlet. Jag börjar därför med att diskutera strategi ur ett kontextuellt perspektiv. Sedan följer en diskussion om den öppna gränsen mellan företagande och politik. En bärande idé i studien är att företagande och politik är nära sammankopplade med varandra, varför det är viktigt att studera relationen dem emellan. Existensen av en nationell beslutskontext, där företagandet möter politiken, diskuteras. Den nationella beslutskontexten ställs så i ljuset av internationella förhållanden. På ett överordnat plan behandlar jag i detta kapitel företagsvärlden och den politiska världen i utbuds- och efterfrågehänseende i marknadsekonomin. Kapitlet avslutas med en diskussion om motiv, stil och initiativ i företagande såväl som politik. Dessa begrepp anser jag är motiverade och förankrade i litteraturen på området. Enligt Jacobsson skall forskare analysera det som har hänt, historien (1994:16). Att begripa vad som hänt och händer förutsätter dock begrepp. Det är detta som jag försökt åstadkomma i

kapitel 1 och 3.

I kapitel 4 går jag igenom det fenomen som jag undersökt, d.v.s. utvecklingen av en nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategier. Jag går först igenom Televerkets strategiska orientering och dess utveckling, huvudsakligen sedan 1960-talet, med speciellt fokus på interorganisatoriska strategiska initiativ, för att sedan redogöra för motiv och stil. I kapitel 5 och 6 går jag så igenom den politiska kontexten, genom att redogöra för politiska motiv, politisk stil, och politiska initiativ. Kapitel 5 omfattar den svenska telepolitiken, men då det först under 1980-talet uppkommit en medveten telepolitik, har jag valt att i kapitel 6 även gå igenom den allmänna politiska utvecklingen sedan 1960-talet och framåt, genom att redogöra för allmänna politiska motiv, politisk stil, och politiska initiativ. Kapitel 6 ger en fördjupad beskrivning av de politiska förhållanden som bildar kontexten för svensk telepolitik och dess utveckling. Kapitlet skall redovisa den ram inom vilken telepolitiken växt fram, och det sätt på vilket den styrt utvecklingen av telepolitiken. I kapitel 7 presenterar jag empiri om Televerkets interaktion med statsmakten. I kapitlets första del presenterar jag interaktionen mellan Televerket och statsmakten vad avser motiv, stil och initiativ. I kapitlets andra del, tolkar jag vad interaktionen inneburit. Denna senare del är mer analytisk men innehåller dock empiri.

I kapitel 8 analyserar jag hur Televerket och statsmakten förhållit sig till varandra. Genomgången i de tidigare kapitlen visar att Televerket befunnit sig i en nationell kontext där det haft en funktion i form av nationellt ansvar. Denna funktion har under den studerade tidsperioden befunnit sig i utveckling, i form av att Televerket successivt separerats från den statliga sfären, inte formellt, men informellt. I kapitel 8 sammanfattar jag först den empiriska beskrivningen i kapitel 4 till 6 genom att identifiera strategiska och politiska faser. Den bärande delen av analysen är en diskussion av den strategisk-politiska interaktionens kännetecken. Jag analyserar den process jag iakttagit under den studerade tidsperioden. Enligt Jacobsson formuleras kunskap idag inte lika ofta som tidigare i termer av generella lagbundna sammanhang (1994:17). Därför anser jag det är viktigt att just studera processer. Kapitel 8 avslutas med mina slutsatser.

I nästa kapitel, beskriver jag alltså mina metodologiska utgångspunkter, och diskuterar de val jag gjort och hur jag har hanterat dessa val.

2) Metodologiska utgångspunkter och val

Detta kapitel skildrar den kontext som studien utvecklats i och presenterar mitt tillvägagångssätt, genom att jag går igenom studiens bakgrund och de val jag gjort. Jag ser också kapitlet som en möjlighet för mig att berätta om studien på ytterligare ett sätt, som en komplettering till det inledande kapitlet. Jag inleder med att diskutera forskningsfrågans framväxt, sedan reflekterar jag över kontextuella studier. Den ansats jag valt, för att fånga den kontext inom vilken Televerket verkat, omfattar två dimensioner, tiden och rummet. Jag vill fånga dynamiken i tiden och i olika rumsliga sammanhang. De senare är både geografiska och verksamhetsmässiga. Hur förhåller jag mig till tiden som del av kontexten? Hur förhåller jag mig till olika aspekter av rumsliga kontexter? Jag anser att vägen till mening, vägen till tolkning; går genom att man finner flera sätt att berätta samma historia på, och analysera skillnader, likheter, spänningar samt genom att öppna upp för undran. Jag anser också att kontextuella studiers mål är att fånga och förstå processer. Sedan reflekterar jag över fallmetoden, eftersom studien består av ett fall. Vilka medel erbjuder fallmetoden? Fallmetoden anser jag har stora likheter med pusselläggning. I min studie försöker jag inte bara åstadkomma en beskrivning utan jag vill också göra tolkningar, varför jag i detta kapitel diskuterar relationen mellan beskrivning och tolkning. Vilket analytiskt innehåll har beskrivningar? Efter detta går jag igenom de val jag gjort; att jag gjort en historisk studie, hur referensramen är uppbyggd, vilka begrepp jag använder mig av i analysen, att den beroende och oberoende variabeln analyseras med samma begrepp, att jag vill åstadkomma beskrivning och uttolkning snarare än normativ sanning, vilken typ av empiri jag arbetar med, empirins analytiska innehåll och förhållande till analysen, den tidsperiod jag valt att studera, samt att jag valt djup snarare än bredd i undersökningen. Kapitlet avslutas med att jag diskuterar hur jag genomfört studien och därigenom hanterat de val jag gjort.

Forskningsfrågans framväxt

Forskningsfrågan har växt fram som en naturlig expansion av forskning om industriella system och marknader som nätverk, till vilken jag refererat till i det föregående kapitlet. Denna forskning har funnit att företagets väg mot att påverka sin situation och utveckling går genom andra aktörer i de industriella systemen. Det är därför naturligt att den metod man följer i sina studier är kontextuell. Breda beskrivningar används för att fånga de kontexter som både

begränsar företaget men som också bär med sig möjligheter. Man har dock i huvudsak intresserat sig för företagets kontext av andra företag. Det är i denna fokusering som jag har sett en möjlighet till kompletterande bidrag. Härvidlag har jag dels påverkats av 1990-talets allt starkare intresse för politik, dels av en tids vistelse läsåret 1992/1993 vid John F. Kennedy School of Government på Harvard, ett policy inriktat universitet nära den politiska maktens centrum. Min studie är alltså ett försök att bygga på och komplettera en tradition. Studien kan uppfattas som "lokal", både vad gäller tillvägagångssätt och vad gäller centrala referenser. Den anknyter till en pågående svensk forskningstradition, med internationell aktualitet. Genom att våga vara "provinsiell" och "lokal" anser jag att man är på god väg att kunna bli internationell och kosmopolitisk. Valet av kontextuell metod är alltså dels en produkt av den forskningstradition jag är en del av, där empiriskt studium av industriella system har genererat täta beskrivningar, men naturligtvis dels också en produkt av problemet.

Reflektioner kring kontextuella studier

Kontextuella studier och den historiska dimensionen

Tiden och de förändringar som sker över tiden är en viktig aspekt av den kontext inom vilken ett företag utvecklas. Vad är det i tiden som man kan försöka fånga? Genom att undersöka den historiska kontexten anser jag att man kan identifiera förändringar avseende olika typer av logik i olika perioder. Ideologier kämpar ständigt mot varandra. Så har jag också identifierat olika Televerk i tiden och olika politik i tiden. Jag drar dem samman och föreslår på vilket sätt de hänger ihop, som facetter av ett problem. Min studie är ett försök till tolkning snarare än en berättelse. I mina tolkningar vill jag fånga det omedvetna.

Televerket och dess omvärld har sedan 1960-talet vid flera tillfällen stått vid vägskalet och fattat beslut av bestående betydelse. Televerket har utvecklats från att vara monopolist i praktiken med en tydlig nationell roll till en situation där det dels inte är "bra" att vara monopolist, dels inte är tydligt vilka de nya konkurrerande aktörerna är. Politiken inom området har behövt hantera en industri vars komplexitet ständigt ökat. Vägskalet och besluten har inte alltid varit uppenbara för de inblandade aktörerna.

Vilka alternativ finns till buds för att behandla tidskontexten? Denna kan behandlas antingen linjärt eller genom att historien berättas flera gånger, fast ur olika synvinklar. Jag har valt det senare sättet, eftersom jag tror att jag på detta sätt bättre kan hantera historiens komplexitet. Vad avser de medel jag har till mitt förfogande, så tror jag att historien öppnar upp för fler medel. Den historiska problematiken tvingar fram gränsöverskridelser, i så måtto att historien rör sig över flera rum. Jag försöker förena tids- och rumsaspekten av det kontextuella. Jag kommer att berätta företagandets historia och politikens historia. Det handlar alltså om två historier.

Det är dock inte en ren berättelse jag försöker åstadkomma, utan en problemorienterad tolkning. Jag kommer att försöka finna det som påverkar ett företags förutsättningar att förändras i form av dominerande principer eller karaktärsdrag som "spökar" över flera tidsperioder. Jag tror i detta avseende att det är viktigt att anlita ett rumsligt perspektiv också i en kontextuell studie. Rum kan finnas kvar över tiden.

Sökandet efter mening - Samma berättelse ur flera perspektiv

I mina försök att åstadkomma en problemorienterad tolkning kommer jag att lyfta fram olika Televerk i tiden och olika politik i tiden. Det kan handla om sådant som "management"-idéer, teknologi, ideologi/politik och organisation. Jag drar dem samman och föreslår på vilket sätt de hänger ihop, som facetter av ett problem. För att fånga kontexten i rummet, anlägger jag en kombination av företagsstrategiskt, telepolitiskt och allmänpolitiskt perspektiv.

Jag har använt mig av parallella spår och ett ackumulerat resonemang, d.v.s. jag berättar historien flera gånger. Den empiriska beskrivningen görs i flera iterationer, för att identifiera kritiska val som görs i såväl företagandet som politiken, och för att utröna hur dessa val påverkar varandra.

Att fånga och förstå processer - kontextuella studiers mål

Förändringar smyger sig ofta på, omärkligt över tiden. Förändringar som i vissa fall begränsar, men som också kan befria. Det är viktigt att skapa kunskap om hur man skiljer den ena processen från den andra. Detsamma gäller för relationer, mellan t.ex. politik och företagande. Jag vill problematisera och undvika den universalitet som finns i att berätta bara en

berättelse. Genom att vara tydlig med den infallsvinkel jag kommer in i fenomenet, problematiken mellan företagande och politik, vill jag presentera mina tolkningar.

Att hantera spänningen mellan det beskrivande och det förklarande momentet

Jacobsson poängterar att forskare skall analysera det som har hänt, historien (1994:16). Det är viktigt att inte glömma. För att kunna lära av det förflutna är det viktigt att kunna känna igen fenomen. Detta - att begripa vad som händer - förutsätter begrepp, något som jag återkommer till längre fram i detta kapitel.

Ett krav som ofta ställs på fallmetoden är att det finns ett oberoende mellan det beskrivande och det förklarande momentet, i så måtto att beskrivningen skall tillåta en läsare att finna andra förklaringar/svar/frågor än som presenteras i det förklarande momentet. Det är lätt att hålla med om detta argument. Men samtidigt finns ändå misstanken att det knappast kan finnas någon beskrivning som inte på något sätt förebådar den kommande förklaringen. På samma sätt antyder också uppställningen av en text hur författaren styr läsarens uppmärksamhet. Ungefär på samma sätt som böckerna i ett allmänt bibliotek var organiserade i min barndoms bibliotek. Alla böckerna var tillgängliga, men en del var placerade väldigt nära bibliotekariens bord, som t.ex. böckerna om sexualhygien. Jag tror inte att det finns någon lösning på detta problem, annan än att i görligaste mån öppet redovisa tankar och idéer kring uppställning och disposition.

När jag gick på gymnasiet fick vi en gång besök av en tidningsman, som bl.a. förklarade skillnaden mellan liberal och konservativ journalistik. Det som skiljde dessa åt var enligt honom hur objektivitet uppfattas. Konservativ journalistik utgår från att det går att vara objektiv och att man skall vara det. Liberal journalistik utgår från att detta inte är möjligt. I liberal journalistik är det därför viktigt att tydliggöra författaren bakom en text, genom att försöka redovisa de subjektiva komponenterna, såsom t.ex. författarens bakgrund, personlighet och temperament. Jag tror att det senare är det rätta också vid användandet av fallmetoden. Författaren skall möjliggöra granskning, men skall samtidigt förtydliga hur och motivera den beskrivande textens organisation. Jag har i denna studie lagt *ett* pussel av säkert många möjliga. I görligaste mån har jag varit noggrann med att redogöra för varifrån bitarna har kommit.

Czarniawska-Joerges diskuterar berättelsen som en källa till kunskap om organisationer. Czarniawska-Joerges menar att försök att hitta skiljelinjen mellan berättande och vetenskaplig kunskap förr eller senare leder till insikten att "vetenskap" är närmare "berättande" än vad man skulle kunna tro (1995:2).

Sökandet efter sanning

Asplund liknar forskningsprocessen vid detektivarbete (1970). Tron på att det finns en sanning att avslöja är stark. Kvantitativ forskning, är mycket noggrann med att reglera och redovisa, något som också låter sig göras utan alltför stora ansträngningar. Vid kvalitativ forskning är det inte lika lätt och påfallande ofta undviker man också att ens försöka. Forskning inbegriper dock en moralisk dimension.

Enligt Bloch innesluter ordet historia en uppmaning, "it commits us, according to its original meaning, to nothing other than "inquiry" (1954). Det låter lätt, men är det verkligen det? Vilka frågor är det som bör undersökas? Bloch skriver:

"In a word, the question is no longer whether Jesus was first crucified and then resurrected, but how it came to pass that so many fellow humans today believe in the Crucifixion and resurrection."

"It is very like the illusion of certain old etymologists who thought they had said all when they set down the oldest known meaning of a word opposite its present sense, having shown, for example that bureau originally meant a coarse woolen cloth, or that timbre meant a drum. As if the main problem were not to understand how and why the transition had taken place."

Vad betyder detta för mig? Jag vill i görligaste mån vara öppen, i den mån jag tycker mig se t.ex. det som kan kallas inkompetens tänker jag försöka redovisa det.

Vid sidan om att ställa rätt frågor är det också enligt Bloch viktigt att vara uppmärksam på lögnen och vilseledandet, "Of all the poisons capable of vitiating a piece of evidence, the most virulent is deception". Det räcker dock inte med att upptäcka. Man måste också förstå motiven bakom lögnen och vilseledandet, därför att:

"...the experience of life teaches, and that of history confirms, that any offence against the truth is like a net and that almost inevitably every lie drags in its train many others, summoned to lend it a semblance of mutual support."

Hur har jag då skyddat mig från att själv ljuga, eller åtminstone försökt hjälpa en oberoende betraktare att kunna bedöma om jag ljugar, överdriver eller övertolkar. Min empiri består av förhållandevis få intervjuer, mer av sekundär empiri, olika dokument etc., d.v.s. underlag som en oberoende bedömare faktiskt kan förhålla sig till, genom att uppsöka dem och genom att förhålla sig till min användning av dessa källor. Jacobsson citerar

Themerson i sin bok om Peddy Bottoms äventyr (forskare som syns i TV), "Mr Eyokoeil is the painter who paints everything as he sees it. And as he happens to have a very long nose, such a long nose that he always sees the tip of it, he paints it in the middle of every one of his pictures...." (1994:18). Jag har försökt att ge läsaren möjlighet att se att min näsa finns med i de bilder jag förmedlar, i enlighet med idén om liberal journalistik jag diskuterat tidigare i texten.

Jacobsson menar att man för att kunna ställa bra frågor måste veta ungefär hur svaret ser ut. Dock löper den som har alltför fasta mönster och är alltför säker på hur fenomen hänger ihop alltid risken att tolka det observerade i enlighet med sina förföreställningar (1994:18-19). Enligt Jacobsson är ordet "ungefär" viktigt: "man måste veta tillräckligt mycket för att kunna ställa intelligenta frågor, men inte vara så säker på att man aldrig ger sig själv möjlighet att ha fel". Jag hoppas att jag när jag skriver kapitel 7 kan vara öppen för att jag har fel.

Val jag gjort

En historisk studie

Andersson betonar kontinuitetens stora betydelse och genomslag (1996). Strategiska allianser har av många setts som tillfälliga fenomen. Interorganisatoriska initiativ i form av strategiska allianser har vanligtvis utmålats som något tillfälligt i ett företags strategi (se t.ex. Faulkner 1995:ix). Det har ansetts vara något som svaga företag tillgrepp för att de inte hade tillräckliga resurser för specifika projekt. Man måste dock skaffa sig en djupare teoretisk förståelse av allianser, än som tillfälliga fenomen i företags utveckling (Faulkner 1995:3). Därför anlägger jag i min studie ett longitudinellt perspektiv. Detta innebär att min studie också är historisk.

Referensramens uppbyggnad

Ett antal referenser är mer centrala än andra; Pettigrews begrepp, nätverksteori och Jacobssons olika studier. Pettigrew är en central referens när det gäller kontextuella studier. Nätverksstudier är ett naturligt val, dels eftersom jag velat åstadkomma en "lokal" studie, dels eftersom mitt syfte är att fokusera på interorganisatorsk dynamik. Jacobssons studier är centrala, eftersom han studerat ett fenomen som ligger nära mitt problemområde.

Barthes anser att "studium...är det vidsträckta område som kännetecknas av nonchalant begär, ett allmänt intresse och en flackande böjelse" (1986:45). Det låter knappast som något som ens är nära forskning, än mindre vetenskap. Barthes introducerar därför ytterligare en latinsk term, "punctum"¹⁹ som han liknar vid en störning i det allmänna intresse som studium utgör. Ett "punctum" är ett "stick eller litet hål, en fläck eller skåra - och dessutom ett tärningskast", en "tillfällighet som träffar" åskådaren. Barthes menar att "punctum" är mer än ett ursprung. Det är både förklaring till intresset, men också svaret på de frågor som intresset väcker. Jag tror att en referensram i egenskap av utgångspunkt måste ge uttryck för egna frågor och sökandet efter egna svar. Det är dock också naturligt att denna process inleds med att man bygger på andras "puncta". I denna referensram kommer jag att välja bland dem som har haft ett "studium" som liknat mitt eller som åtminstone har beröringspunkter med mitt "studium", för att försöka dra nytta av de "puncta" de kommit fram till, i sökandet efter mina egna "puncta". Jag kommer att försöka ställa frågor till det andra sagt, tyckt och kommit fram till. Min ambition är att finna verktyg för att upptäcka egna och förhoppningsvis nya "puncta". Jag kommer att försöka omformulera problemet utifrån hur andra har sett på samma eller liknande problem. Jag kommer att försöka presentera andras förklaringar om vad strategi i politiska kontexter handlar om. Jag kommer därför att fläta samman resultaten från olika nätverksstudier, institutionella studier av förvaltning, politik och företagande, men även en heterogen uppsättning övrig litteratur, inkluderande även t.ex. statsvetenskaplig, politisk och allmän historisk litteratur.

I litteraturen på området, finns dels teoretiskt grundade utsagor, dels empiriska undersökningar. De överensstämmer ibland, ibland inte. Vissa

¹⁹Barthes text handlar i och för sig om hur man ser på fotografier, men jag tror att den har något att säga även för den som vill observera i allmänhet, t.ex. telekommunikationsindustrin.

processer och drivkrafter behandlas som universella, såsom gällande såväl företagande som politik. Andra förknippas exklusivt med den ena eller den andra sfären. I referensramen vill jag försöka finna den av Dunlavy efterlysta övergripande strukturen mellan olika sfärer. De sfärer jag vill undersöka är främst de övergripande strukturerna mellan politik och företagande, speciellt i telekommunikationsindustrin. Dessa sfärer omfattar i första hand nationer, men som jag försökt visa tidigare är det relevant att höja blicken även till de internationella och övernationella dimensioner som tillkommer. Jag behöver en förståelse av hur företag försöker formulera och förverkliga det de vill, i en kontext som innefattar också politiker och politik.

Begrepp för analyserande beskrivning

En annan typ av centrala val jag gjort är de begrepp jag använder för att åstadkomma en i huvudsak analyserande beskrivning, nationell logik, nationellt intresse, nationellt beslutsfattande och självbilder.

För att fånga kontexten har jag valt att analysera den beroende och oberoende variabeln med samma begreppsapparat. Om nu politik och företagande är så nära kopplade som viss teori utgår från (till många delar baserad på empirisk forskning) så borde det vara lämpligt att studera interaktionen dem emellan med hjälp av samma begreppsapparat. De borde uppvisa liknande typer av rationalitet, eller samma typ av spänning mellan olika rationaliteter i konflikt med varandra.

Beskrivning och uttolkning snarare än sökandet efter normativ sanning

Ett annat centralt val är att jag medvetet försöker åstadkomma beskrivning och uttolkning, snarare än söka normativ sanning. Clegg lyfter fram två fundamentalt olika sätt att beskriva och försöka förstå det som händer i den gemensamma sfären mellan politik och företagande, representerade av Hobbes och Machiavelli (1989). Machiavelli representerar enligt Clegg i sammanhanget ett mer sökande perspektiv; han fokuserar på strategier, överenskommelser, förhandlingar, svek och konflikter i vilka myter om moralisk handling är de ingående aktörernas resurser snarare än normativa bilder av hur spelet mellan aktörerna bör och skall gestaltas, Clegg (1989:30). Machiavelli betonar beskrivning, uttolkning och översättning snarare än det normativa. Machiavelli uppfattar makt som strategi snarare än som

instrumentalitet. Det är vad också jag vill göra när jag betraktar nationellt beslutsfattande.

Empiri

I min studie har jag arbetat med olika typer av källor. Jag har valt att i första hand använda mig av sekundär empiri; formell litteratur i form av lagtexter, offentliga protokoll, årsredovisningar, planer och verksamhetsberättelser, olika typer av offentliga utredningar, politiska och andra memoarer, historiska beskrivningar av den studerade tidsperioden, intervjuer och artiklar från tidningar och tidskrifter.²⁰ Jag har också genomfört ett mindre antal egna intervjuer. Att tyngdpunkten ligger på sekundär empiri beror på att jag i största möjliga mån velat gå till direkta källor från tiden. Jacobsson (1994:17) lyfter fram Bertrand Russel som påpekat att det objektiva är enbart "fördomar som delas av andra galningar". Det blir därför viktigt hur olika aktörer uppfattar sin egen roll i de processer som pågår, hur de agerar på basis av denna uppfattning och hur de i olika dokument presenterar sitt agerande för andra. Det är därför jag koncentrerat mig på skriftliga källor. Czarniawska-Joerges betonar att organisationers prat utgör en specifik och kritisk organisatorisk aktivitet, som många organisationsteorier inte tar under beaktande (1993:17-18). Mitt val att i huvudsak koncentrera mig på skriftliga källor är ett sätt att fånga organisationers prat. Det finns naturligtvis en risk att jag, när jag använder mig av dessa källor och kombinerar dessa, kan agera tendensiöst. Jag har dock försökt att bekräfta de centrala dragen i såväl empirisk beskrivning som analys från fler källor än en.

Hur kan dessa källor värderas? Hur efemär är den information jag ger och hur ser jag till att den har ett värde? Den senare frågan är väl den som är mest central, och svaret på den kan väl ges först efter det att man tar ställning till studien i dess helhet.

²⁰I min genomgång av den politiska utvecklingen, spelar formella lagtexter och protokoll en viktig roll, men också olika offentliga utredningar är av vikt i detta sammanhang. Dessa har ju inte samma vikt som politiska beslut, men de fångar strömmar i tiden, och den "mjukare" delen av den politiska miljön. Hans Ruin påpekar också det svenska utredningsarbetets betydelse, "Ett karaktäristiskt drag för svensk politik uppfattades länge vara det omsorgsfulla utredningsarbete som föregick beslut om reformer och förändringar i offentlig verksamhet.", Dagens Nyheter, 1997-09-18.

Empirins analytiska innehåll och förhållande till analysen

Utgångspunkten för analysen är ett konstaterande. Man kan konstatera att det finns en dynamik i såväl företagande som politik. Både företagandet och politiken har förändrats. Motiv, stil och initiativ är adekvata uppdelningsgrunder för att fånga denna förändring.

Redan sättet de empiriska avsnitten presenteras på är analyserande. I analysen försöker jag öka det analytiska djupet. Utgångspunkten är de strategiska och politiska förändringarna jag tyckt mig se. Dessa beskrivs först i sammanfattande drag, i enlighet med den struktur för att beskriva såväl företagande som politik som presenterades i inlednings- och referenskapitlet. När det gäller företagande så handlar motiv om vad, stil om hur, och initiativ om vilka man samarbetar med. När det gäller politik så handlar motiv om vad, stil om hur, och initiativ vilka åtgärder man säger att man vill göra. På detta sätt försöker jag fördjupa den empiriska beskrivningen i tidigare kapitel. Denna genomgång lyfter fram den strategiska interaktionens förutsättningar. Frågan är om det finns någon interaktion mellan företagande och politik? Det är tydligt att så är fallet, de korresponderar, befinner sig i konflikt med varandra, är likgiltiga för varandra. Det är värt att försöka tränga djupare in i ämnet.

Val av studerad tidsperiod

Både företagandet och politiken har förändrats sedan 1960-talet. Omfattande och komplexa teknologiska och institutionella omvandlingar har sedan dess påverkat såväl företagandets, politikens som samhällets villkor. Förekomsten av sådan dynamik är viktig för min förmåga att komma någon som helst vart med det problem jag vill studera. 1960-talet är därför en lämplig kronologisk utgångspunkt.

Val av intervjupersoner

Jag har kompletterat mina i huvudsak sekundära källor med ett litet antal intervjuer. De intervjuer jag gjort täcker ett antal olika aspekter av Televerket självt och Televerkets omgivning. Jag har intervjuat en generaldirektör, Tony Hagström, som ledde Televerket under en stor del av den studerade tidsperioden, 1977-1993. Vidare har jag intervjuat Ulla Ericsson, facklig

representant i Televerkets styrelse, 1974/1975-1984/1985. Hon representerar en del av fackföreningsrörelsen, den mer tjänstemannainriktade, i Statstjänstemannaförbundets form. Det har dock funnits en annan del av fackföreningsrörelsen, Statsanställdas förbund, kopplat till LO-kollektivet, som också varit av betydelse, framför allt genom den konfliktställning som uppstod visavi Statstjänstemannaförbundet. Det är naturligtvis en brist att jag inte varit i kontakt med dem. Vidare har jag intervjuat en före detta kommunikationsminister, Sven Hulterström. Det idealiska hade väl varit att intervjua alla de personer som innehaft kommunikationsministerposten under den studerade tidsperioden, samt näringsministrarna under den tid som Telia lytt under näringsdepartementet. I det senare avseendet har jag dock intervjuat det kansliråd vid näringsdepartementet, Lars-Johan Cederlund, som förvaltar bl.a. statens ägande av Telia. Vidare har jag intervjuat sekreteraren i Stattdellegationen, Ann-Marie Nilsson, en organisation som praktiskt sett personifierat det statliga perspektivet på IT- och telekommunikationsfrågor under 1990-talet. Jag har också intervjuat en representant för Telias internationella konkurrenter, France Telecoms strategi expert, Gérard Moine. Vidare har jag också varit i kontakt med Bertil Thorngren, som under många år arbetat med strategisk utveckling på Televerket.

Hur jag genomfört studien

När jag inledde mitt avhandlingsarbete visste jag att det skulle behandla strategiska allianser i telekommunikationsindustrin. Jag började med att försöka sammanställa en databas över strategiska allianser. Den kom att innehålla en mängd olika typer av strategiska allianser. Jag använde databasen för olika analyser som ledde fram till olika konferenspapper och ett bokkapitel, vilka jag refererar till i denna studie. Efter dessa inledande "framgångar" kändes dock databasen som en belastning, den verkade vara en stor samling svar som väntade på frågor. Det var uppenbart att jag behövde en forskningsfråga. Under min vistelse vid John F. Kennedy School of Government på Harvard utkristalliserades det problemkomplex som jag beskrivit i inledningskapitlet.

När jag väl lyckats låsa fast och försvara problemet hos mina handledare, var det tydligt att jag behövde arbeta såväl teoretiskt som empiriskt. Detta arbete gjorde jag med hjälp av "snowballing". Jag började någonstans, och sedan

tillkom successivt mer och mer teori och mer och mer empiri. Under inledningsfasen arbetade jag parallellt med teori, företagandets utveckling och politikens utveckling. Efter en tid hade jag samlat på mig tillräckligt med teori. Arbetet med empirin fortsatte dock. Den insamlade teorin behövde dock systematiseras. Jag behövde en begreppsapparat. Detta arbete fortgick samtidigt som insamlingen av empiri fortsatte. Vid en ganska sen fas hade jag så en begreppsapparat, och kunde använda den för att systematisera den empiriska beskrivningen. Det som började ganska planlöst fick i sinom tid någons slags ordning.

Jag kan inte säga att mitt tillvägagångssätt var speciellt systematiskt. Därvidlag är min identitet alltför otydlig. Som företagsekonom är jag inte hemmastadd i statsvetenskapens systematik. Samtidigt är det ju tydligt att mitt problem tangerar statsvetenskapen. Inte heller är jag någon historiker, samtidigt som mitt problem tangerar historien. Vid sidan om denna brist på identitet, så har ju min ambition också varit att verka i ett slags gränsland. Kanske är det naturligt att det inte finns så tydliga förebilder för hur man skall bete sig när man verkar i ett gränsland.

Så här i efterhand, ter sig mitt arbetssätt som relativt isolerat och egensinngt. Detta är dock bara delvis en produkt av min personlighet. Jag har inte kunnat upptäcka några tydliga förebilder. Detta betyder inte att min studie mötts av ointresse, tvärtom. Just detta problem som jag har velat undersöka har inte så många andra velat studera.

Czarniawska-Joerges skriver om traditionella studier av organisationer, att de ofta tar sitt perspektiv som givet, och sällan beaktar att det kan finnas andra perspektiv. Hon menar att kritiska organisationsstudier borde kunna utgå från ett dominerande perspektiv för att i slutändan introducera alternativa perspektiv (1993:12). Jag har inte orkat göra något sådant. Däremot har jag sökt sammanföra insikter från många olika perspektiv. Det är detta som nästa kapitel handlar om.

3) Strategisk förändring i kontextuell inramning - Interorganisatoriska styrstrukturer i en politisk kontext

På ett överordnat plan behandlar detta kapitel företagsvärlden och den politiska världen i utbuds- och efterfrågehänseende i en marknadsekonomi. Företag tillhandahåller inte enbart varor och tjänster. De kan i synnerhet gentemot den politiska världen efterfråga uppmärksamhet av olika slag. Den politiska världen efterfrågar i sin tur en del av företagens produkter och tjänster, men tillhandahåller också sin uppmärksamhet och sitt intresse. Mer konkret gör jag i detta kapitel en genomgång av litteratur, som jag använder som bas för såväl studiens beskrivande som analyserande delar. Det är fråga om främst omvärldsbaserade modeller av strategisk och politisk handling, som kan användas för att identifiera, beskriva och analysera möjligt samspel eller möjliga spänningar mellan strategi och politik. Jag börjar med att diskutera strategi ur ett generellt, kontextuellt perspektiv. Det teoretiska forskningsproblemet är hur förklaringar av strategi påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen. Eftersom min studie är kontextuell är det viktigt att klargöra vad som kännetecknar kontextuella studier. Sedan följer en diskussion om gränsdragningen mellan företagande och politik. Jag söker i denna studie vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik. En viktig del av detta problem är att utreda vad som sysselsätter företagandet respektive politiken i termer av mikro- och makro-problem. Jag diskuterar därför förekomsten av en nationell beslutscontext, det nationella beslutsfattandet, i gränssnittet mellan företagande och politik. Inom ramen för denna kontext, söker såväl företagandet som politiken formulera en nationell logik, där nationellt intresse och nationellt ansvar används som strategiska och politiska verktyg. Den nationella beslutscontexten kontrasterar jag sedan mot internationella förhållanden. Framväxten av mellan- och överstatliga politiska nivåer och överlappande nätverk förändrar lojaliteter, och ger minskad förmåga till överblick för företagandet såväl som för politiken. Kapitlet avslutas med en diskussion om motiv, stil och initiativ i företagande såväl som politik. Något som är nödvändigt för att jag skall kunna bearbeta min forskningsfråga. Enligt Jacobsson skall forskare analysera det som har hänt, historien (1994:16). Detta förutsätter dock enligt Jacobsson begrepp, vilka jag lyfter fram i kapitel 1 och i detta kapitel.

Ett kontextuellt perspektiv på strategi

I min studie har jag inspirerats av Pettigrews syn på studiet av strategiska förändringar. Pettigrew är en central referens vad gäller kontextuella studier. Pettigrew anser att strategi är en som han säger "mänsklig" process i vilken olika uppfattningar om effektivitet och makt, visionära ledaregenskaper, till och med slumpen har stor betydelse för hur förändring kommer till stånd (1985:xviii). Pettigrew anser därför att strategiska förändringsprocesser måste analyseras i sitt sammanhang för att utreda varför och hur förändringarna möjliggörs och hur de begränsas av tradition, kultur, struktur. Pettigrew varnar också för den enskilda teorin om social och organisatorisk förändring (1985:1-2). Genom att studera historien och de sociala processerna kan fenomen som kontinuitet och förändring, mönster och egenheter, individers och grupperns agerande utredas i all sin komplexitet. Praktiskt användbar forskning om strategisk förändring bör enligt Pettigrew inbegripa det kontinuerliga samspelet mellan idéer om förändringens kontext, förändringens process, samt förändringens innehåll (1985:19). Det är viktigt att hålla reda på "the what", "the why" samt "the how" i förändringsprocesser. Pettigrew menar att den strategiska förändringens grundläggande problem är ett problem som omfattar hanterandet av process och handling, att signalera nya områden för intresse och omsorger, att förankra dessa signaler i frågor om uppmärksamhet och beslut samt att mobilisera energi och entusiasm för handling (1985:453).²¹ Att se förändring såsom enskilda händelser vilka på ett eller annat sätt är särskilda från den kanske avlägsna kontext som gav dessa händelser form, mening och innehåll hänger enligt Pettigrew samman med benägenheten att exklusivt betrakta förändringsprojekt som sådana såsom analysenheter (1985:23). Den kontextuella aspekten har särskild betydelse med hänsyn till de ständigt pågående förändringsprocesser som den enligt Andersson omfattar (1996:3). Enskilda förändringsprocesser är självfallet som också Andersson påpekar kopplade till andra förändringsprocesser, som de konkurrerar, samverkar eller bara samexisterar med inom nätverksramar (1996:53). Ekonomiska, sociala och teknologiska strukturer, inom vilka företagandet är inbäddat uppstår inte och utvecklas i vakuum, Lundgren (1995). Olika kontexter är alltså viktiga för industriella nätverk. Andersson

²¹Pettigrew skiljer på yttre och inre kontext. Med yttre kontext menar han företagets ekonomiska, politiska och affärsmässiga omgivning och det sätt på vilket förändringar i dessa faktorer formar företagets marknad och konkurrensposition. Med inre kontext menar han den strategiska, strukturella, kulturella och politiska kontext som formar de interna ledningsprocesser genom vilka strategisk förändring bearbetas (1985:455).

uppmannar oss att analytiskt hantera nätverk som är både löst och hårt sammankopplade, omfattande såväl samarbete som konflikt, kontinuerlig förändring men också paradoxala och tvetydiga drag (1996:4-5).

Företagandets kontext - fängelse eller möjlighet?

Alldeles oavsett olika aktörers intentioner förändras enskilda förändringsprocesser över tiden, genom att t.ex. rationaliteter transformeras. I det senare avseendet se t.ex. Hertz som identifierat s.k. dominoeffekter, eller beroenden mellan aktörer som förändras på transportmarknaden (1993:277). Dessa är förändringar i delar av ett företagsnätverk, som så småningom leder till ofrånkomliga förändringar i hela det nätverk, som omfattar även företag som inte direkt varit berörda av den ursprungliga förändringen. Motsättningar och spänningar uppstår mellan olika kontexter. I vissa fall produceras alltså återvändsgrändsliknande situationer. Hertz studie visar hur viktigt det är att sätta företaget i relation till sin omgivning för att bättre förstå förutsättningarna för företagets agerande och dess möjligheter. Som jag påpekat i inledningskapitlet har den politiska delen av företagets omgivning i vissa avseenden paradoxalt nog försumrats av ekonomer. I denna studie undersöker jag hur förståelsen för företagandets villkor, påverkas av att politiska omgivningen inkluderas i analysen.

I kapitel 1 presenterade jag tre begrepp för analys av strategiska och politiska processer, motiv, stil och initiativ. Pettigrew (1985:444-445) menar att det stora utbudet av metaforer och bilder för förändring hindrar förståelsen av sociala och organisatoriska processer. Valmöjligheterna är så många i olika subteorier och metaforer. Varför då introducera nya begrepp som motiv, stil och initiativ? Jag menar att dessa begrepp inte är nya, utan att de är tolkningar av Pettigrews, "context", "process" och "content".

Betraktar man det Pettigrew skriver om kontext så är motiv en relevant översättning. Enligt Pettigrew är kontext det som påverkar vad företaget reagerar på avseende förändringar i företagets sociala, ekonomiska, politiska och affärsomgivning beträffande strukturer, system och ledningsstrukturer (1985:438-439). Pettigrew menar att inom kontexten sker en dialog mellan trender och krafter, om vilka motiv, vilka frågor som är viktiga (1985:37). Stil anser jag är en relevant översättning av Pettigrews process. Enligt Pettigrew handlar process om hur strategisk förändring kommer till stånd (1985:453).

Pettigrew lyfter fram att organisationer kan vara mer eller mindre receptiva vad gäller strategisk förändring, ett stildrag (1985:455). Innehåll översätter jag med initiativ. Min översättning av Pettigrews begrepp representerar dock något mer än bara en översättning. Jag anser att motiv, stil och initiativ är mer valorienterade, mer voluntaristiska och mer specifikt företagsinriktade än Pettigrews, kontext, process och innehåll.²² Längre fram i kapitlet, i avsnittet om motiv, stil och initiativ i interorganisatorisk strategi, kommer jag att mer i detalj kommentera behovet av modeller och teorier som faktiskt erkänner att aktörer kan ha och eftersträva tydliga intressen. I min studie fokuserar jag på strategisk förändring av företagets interorganisatoriska relationer, och på hur den politiska kontexten relaterar till interorganisatoriska strategier. Därför utreder jag i det följande hur gränsytan mellan företagande och politik ser ut.

Den öppna gränsen mellan företagande och politik

Mikro- och makroproblem för företag såväl som politiker

Det jag visar i detta avsnitt är att företagsvärlden och den politiska världen inte bara är nära sammankopplade med varandra utan också ganska lika vad gäller såväl de frågor som man uppmärksammar som de former man agerar utefter.²³

²²Att Pettigrew dock inte är främmande för ett voluntaristiskt perspektiv, åtminstone som en utgångspunkt för företagande, är dock tydligt (se t.ex. Pettigrew 1985:xviii,1-2).

²³Brunsson talar om en företagisering av offentliga aktörer och en politisering av företag, och visar att praktikens företag har drag från den politiska institutionen och att statliga och kommunala organisationer har drag av företagsinstitutionen. Organisationer lånar i praktiken enligt Brunsson idéer från olika institutioner. Det är ovanligt att en enda institution reglerar en given organisations former, handlingsmönster och omgivning. Man har generellt en hög acceptans för att organisationer egentligen blandar drag från olika institutioner, bl.a. för att det ger organisationsledningarna större möjlighet att välja hur organisationerna skall byggas upp och hur organisationerna och deras omgivning skall uppfattas. Organisationers starka strävan efter överlevnad är enligt Brunsson en stark drivkraft bakom såväl företagisering som politisering. Företagisering innebär att politiska organisationer inom t.ex. den offentliga sektorn får drag från företagsinstitutionen. Andra typer av företagisering är när statliga förvaltningar kräver eller får ökad autonomi. Företagiseringen som fenomen har t.ex. förklarats med att man inom den offentliga sektorn okritiskt har övertagit föreställningar och begrepp från företagets värld, speciellt då institutionen "företaget är särskilt populär". Politisering av företag handlar t.ex. om "försök att förankra företag i en hierarki av högre och brett omfattade idéer och värden, att vända sig till medborgare och inte bara kunder". Företagets politisering kan således förknippas med det nationella intresset. Strukturer, processer och ideologier blir viktiga när företaget relateras till medborgarliga värderingar. Hur man producerar blir kanske lika viktigt som vad man producerar, "inte bara resultat räknas utan också procedurer". Statens ökande reglering av företagets verksamhet (direkt såväl som indirekt genom t.ex. hot om reglering om inte "frivillig" reglering sker) är en viktig orsak till politiseringen av företagen. En annan viktig orsak är olika marknaders förvittring (1991:33-38).

Det nationella beslutsfattandets sfär

Historisk litteratur visar att staten och företagen inte verkar isolerade från varandra.²⁴ Den klassiska industrikapitalismen kännetecknades visserligen

²⁴Debatterna kring staten roll i samhälle och ekonomi har inspirerats av hur det kapitalistiska samhället sett ut och verkat i olika perioder. Varje fas kännetecknas av olika faktorer avseende t.ex. teknologisk förändring och förändring av samhällets ekonomiska struktur. 1800-talet och det tidiga 1900-talet var imperiernas tid. Politik och näringsliv sammanflätades allt mer, och utvecklingen gick mot storföretagande och oligopol. Den stora europeiska depression som började 1873 och som fortsatte in i mitten av 1890-talet, med avbrott för återhämtningar 1880 och 1888, medförde att politik och ekonomi konvergerade mer och mer. Denna depression kan betraktas som en vattendelare mellan två stadier i kapitalismens utveckling, "den tidigare kraftfull, blomstrande och översvallande av optimistisk företaganda; den andra mera bekymrad, mer tvekan" (Dobb 1973:246). Nationalstaten kom att bli en viktig byggnadssten i världsekonomin. Något som skapade en slags schizofreni i den kapitalistiska världsekonomin. Trots att nationalstaten var en realitet fanns det liten plats för staten i liberalismen. Även i Adam Smiths stora arbete, *The Wealth of Nations*, fanns det titeln till trots ingen tydlig plats för staten (Hobsbawm 1987:40). Genom industrialiseringen och depressionen kom de nationella ekonomierna att bli rivaliserande ekonomier. Det en specifik nationell ekonomi vann uppfattades som ett hot mot de övriga nationella ekonomiernas positioner. Man uppfattade världsekonomin som ett gigantiskt nollsummespel (Hobsbawm 1987:42). Man blev successivt mer och mer skeptisk mot den autonoma och självreglerande marknadsekonomin. Den konservative statsmannen Disraeli ansåg t.ex. att, "The principle that relief to the poor is a charity is a moral error - I maintain it is a right" (Från en recension av biografi om Disraeli, i *Independent on Sunday*, 26 februari 1995). Detta innebar dock inte att den offentliga sektorn nödvändigtvis blev särskilt stor (Hobsbawm 1987:54). Denna utveckling påverkade så småningom synen på staten och ekonomin. I t.ex. Tyskland medverkade staten på olika sätt i utvecklingen av den tyska ekonomin. Staten stöttade organiserandet av de tyska varu- och kapitalmarknaderna genom en protektionistisk politik. Staten uppmuntrade också kartellbildning, genom att stifta lagar som underlättade bildandet av karteller. Staten kunde också kräva att karteller bildades, så som var fallet med pottaska (Lash och Urry 1987:23). Staten uppmuntrade koncentrationen av industrier genom att skapa efterfrågan i sektorer där överlevnad var möjlig endast genom vertikal integration och fusioner. I detta avseende var den efterfrågan som kom från de statsägda järnvägarna av speciell vikt genom den effekt den hade på den tunga industrins expansion, i likhet med den offentliga efterfrågan som fungerade som en katalysator för elektricitetsindustrin (Lash och Urry 1987:24). Många ledande byråkrater kom också successivt att besätta ledande befattningar i tysk industri, samtidigt som många industrialister kom att besätta politiskt valda ämbeten (Lash och Urry 1987:24). Denna utveckling påskyndades i speciellt Tyskland av framväxten av en slags utvecklingsideologi med aggressiva förtecken, "Wirtschaftsnationalismus". Ett viktigt element i denna ideologi var det nära förhållandet mellan privat och statligt, enskilt och allmänt. Nationen och samhället skulle utvecklas genom att det privata näringslivet utvecklades. Statens roll var att leda detta projekt med hjälp av en aktiv ekonomisk och social politik (Wehler citerad i Kilander 1991:21). Under 1800-talet kom varje västeuropeisk nationalstat att utveckla klara strategier för att styra ekonomin och olika industrier. Dessa strategier representerade olika idéer om ordning och rationalitet för olika nationer, och även samtida industripolitiska strategier präglas av dessa idéer (Dobbin 1994:1-2). En gemensam nämnare för dessa sinsemellan olika nationella strategier har varit ett större eller mindre, men ändå alltid närvarande, inslag av protektionism. Dessa inslag har inspirerats av tryck från branscher och olika organiserade gruppintressen som hotats av konkurrens från import. Världen har därför, vilket inte är så förvånande, knappast varit speciellt liberalistisk, inte ens när liberalismen som ideologi dominerade (se t.ex. Kuttner 1991:29).

av en ekonomi med liberal karaktär, och uppvisade inledningsvis svaga kopplingar mellan industri och stat. Under den organiserade kapitalismen växte dock så en gemensam sfär fram mellan det privata näringslivet och staten, baserad på en allt större intressegemenskap och ett starkare statligt inflytande.²⁵ Enligt Tool och Samuels uppstod under 1900-talet en symbios mellan staten och företagen, "supercorporations, jointly, and intimately interdependent with a positive government, have generated a corporate state" (1989:6). Inom ramen för denna "corporate state" är det troligen svårt att entydigt anamma varken den étatistiska kausala logik som hävdar att staten påverkar samhället och ekonomin, eller den sociologiska kausala logik som hävdar att samhället och ekonomin påverkar staten. Nätverk av företag och nätverk av statliga aktörer är sammankopplade, samtidigt som det också finns blandade nätverk, bestående av både företag och statliga aktörer. Politiska beslut och olika policies är därför inte att ses som helt exogent givna för företagen, eftersom företag är mer eller mindre aktiva delar av det nätverk i vilket politiska beslut fattas och policies utformas.²⁶ Den alltmer omfattande statliga interventionen i samhällslivet baserades på en sammansmältning av det tidigare privata eller statliga, enskilda eller allmänna till en ny helhet - det "samhälleliga".

Det finns alltså en såväl teoretisk som empirisk konsensus om att det finns en gemensam sfär mellan politik och ekonomi, som man kan kalla den samhälleliga, det nationella beslutsfattandets sfär.²⁷ Begreppet

²⁵Övergången från industrikapitalism till organiserad kapitalism innebar en förändrad statsmakt som intervenerade i samhället i en tidigare okänd omfattning. Den organiserade kapitalismen innebar att statsförvaltningen förändrades, såväl kvalitativt som kvantitativt. Statliga och privata byråkratier kom att leva i ett symbiosliknande förhållande (Kilander 1991:18-19). Statsmakten blir en initiativkraftig organisatör, både i ekonomiska och sociala angelägenheter. I Tyskland införde t.ex. Bismarck under 1880-talet omfattande sociala reformer för att minska grogrunden för socialistisk agitation (Hobsbawm 1987:103). Det kapitalistiska samhället reformerades istället för att bryta samman i förtryck och exploatering, så som de marxistiska katastrofteorierna förutsåg (Kilander 1991:18).

²⁶North skriver, "Broadly speaking, political rules in place lead to economic rules, though the causality runs both ways. That is, property rights and hence individual contracts are specified and enforced by political decision-making, but the structure of economic interests will also influence the political structures...Changes in one will induce changes in the other." (1990:48).

²⁷Lauman och Knoke fann också att gränserna mellan den offentliga och den privata sektorn är öppna (1987:381). Gregersen uppmärksammar också att det är svårt att i en blandad ekonomi skilja mellan offentligt och privat ledarskap (1992:134). Delorme betonar också reciprociteten mellan stat och ekonomi, staten i ekonomin och ekonomin i staten (1995:183). Detta är något som återfinns hos t.ex. Karlsson, som funnit att det är svårt att studera politik utan att samtidigt undersöka hur resten av samhället verkar (1993:12). Allum anser att ekonomin omfattar produktions- och utbytessfärerna, varvid det civila samhället omfattar reproduktions- och kampsfärerna, medan staten kan intervenera i alla dessa fyra sfärer (1995:14-16).

förhandlingsekonomi används för att sammanfattande beskriva denna nationella helhet. Se t.ex. Johansen (1979:693) och Jacobsson (1991:42) som pekar på den stora betydelse som det ökade samspelet mellan företag och politiska organisationer i form av olika förhandlingar har. Jacobsson betonar att nätverk med andra företag och företagare håller på att kompletteras med nätverk som är riktade mot den offentliga sektorn, och att företag idag lägger ned stor omsorg på sina relationer till det offentliga (1994:122-123). Dessa relationer är av stabil natur som Jacobsson påpekar (1991:46). Detta betyder att gränserna mellan offentligt och privat är oklara (se t.ex. Rothstein 1991:347). Enligt Johansen har icke-kooperativa marknadsbeteenden i allt högre grad ersatts av förhandlingsprocesser och många frågor som traditionellt har beslutats genom kollektiva beslut i enlighet med givna regler har en tendens att omfattas av förhandlingsprocesser där såväl statliga aktörer som företagsaktörer är involverade (1979:694). Såväl politiska organ som företag är delar av ett stort övergripande nätverk. Så har t.ex. Groenewegen och Beije definierat begreppet, "the social fabric matrix" för att beskriva och analysera den franska förhandlingsekonomin (1989:1070).²⁸ Det som sker inom denna arena där makro-och mikro frågor blandas och statliga och privata företag interagerar väljer jag att kalla nationellt beslutsfattande.

Växelspelet mellan politik och företagande präglas enligt Jacobsson av makt och motstånd mot makt (1994). Intressant nog fann han att det ingalunda är självklart att aktörerna i spelet vill skylta med att de vill ha makt. Brunsson betonar att politik i form av närings- och industripolitik kräver deltagande av såväl politiker som företagare (1989:132, 1986:153-154). Det är interaktionen dem emellan som egentligen är närings- och industripolitik. I denna interaktion är det inte självklart vem som har mest intresse av politik, eller vem som tar mest initiativ.²⁹

²⁸De använde sig av dimensioner som värderingar, inbillningar, sociala institutioner, företagens inställning, offentliga tjänstemäns inställning, statlig policy, företagens strategier, omgivningen.

²⁹Det beror på situationen, men det intressanta är att politiken drivs av både industrin och politiker. Företagens intresse för industripolitik är enligt Brunsson inte alls svårt att förstå. Industrieföretag har ofta starka skäl att koppla sig till staten - staten har pengar och är en finansieringskälla som ofta visat sig möjlig att ösa ur när andra sinat. Att politiker kopplar sig till industrieföretagen förefaller vara svårare att förklara. Den hierarkiska metaforen - att politikernas roll är att styra och ställa - erbjuder en ganska tivelaktig förklaring enligt Brunsson. Den hierarkiska metafor som ser staten som den styrande enheten, det överordnade ledningsorganet som styr eller åtminstone strävar efter att styra samhällets utveckling är enligt Brunsson baserad på ett grundläggande rationalitetsantagande (1986:153). Man antar också att det föreligger instrumentalitet i så måtto som det politiska systemets resultat endast återfinns utanför systemet självt. Industripolitik är något som det politiska systemet initierar och genomdriver. Det finns också ett antagande om en

Mikro- och makroproblem i det nationella intressets namn

Teoretisk litteratur, som betonar statens överordnade och reglerande roll kan tolkas som att den politiska sfären sysselsätter sig med makroproblem, medan företagens sfär sysselsätter sig med mikroproblem. Att gränsen är öppen mellan politik och företagande gör dock att makro- och mikrofrågor blandas. Detta innebär att företag är engagerade i beslutsprocesser angående såväl utformning och verkställande av politik om långsiktiga policyfrågor, makroproblem, som att politiker är engagerade i beslutsprocesser angående såväl företagandets inriktning som genomförande, mikroproblem. Exempel på detta kan hämtas från bl.a. telekommunikationsindustrin i USA.³⁰ Stone visar att det amerikanska telesystemet baserades på ett partnerskap mellan privata företag och statliga organ på såväl federal som delstatlig nivå (1991:204). Ett annat exempel är när Rogers i sin studie av kolindustrin i USA identifierar olika mönster av interorganisatorisk anpassning, som hon uppfattar som tolkningar av en komplex och förvirrande historisk verklighet (1986:8). Dessa anpassningar omfattade bl.a. även makrosamarbeten i utformning av policy, något som understryker att policy är något som omfattar såväl företag som politiker.³¹ Andra exempel på att gränsen mellan politik och företagande är öppen, utgörs av studier som t.ex. Lundgrens (1995), om framväxten av en struktur för datoriserad bildbehandling i Sverige, och Jacobssons (1994), om "hur det gick till när ASEA med bistånd från den svenska regeringen, lyckades sälja ett koleldat kraftvärmeverk till Stockholms Stad" (1994:9). Jacobsson talar i detta sammanhang om att politik sker i företagsmiljö och företagande i politisk miljö. Leblebici et al visar att interorganisatoriska fälts organisation är en kombination av praktiska lösningar på såväl mikro- som makronivå (1991:357). Exempel på att företag också är delaktiga i makroprocesser kan också hämtas från t.ex. Lundgren (1995). Lundgren fann att det offentliga

arbetsfördelning där politik och ekonomi sköts av olika organisationer. För antagandena om instrumentalitet och arbetsfördelning (se Brunsson 1986:10).

³⁰De förhållanden som rådde i denna industri under början av 1900-talet kan tjäna som ett empiriskt förhandlingsekonomiskt exempel, och som ett motexempel, mot många teoriers betoning av staten som ett hinder (ur företagets synvinkel) och den axiomatiska antagonismen mellan stat och företag.

³¹För övrigt omfattade dessa anpassningar entreprenörskap, användningen och organiseringen av nya informationskällor, koalitioner inom och mellan industrier och supraorganisatoriska aktiviteter. Samtidigt är det många amerikanska ekonomer som närmast axiomatiskt hävdar att den amerikanska ekonomins organisatoriska struktur och resultat kan förklaras med just *avsaknaden* av statlig intervention (Lindberg och Campbell 1991:366). Den amerikanska staten har dock varit mer aggressiv som ekonomisk aktör än en stor del av litteraturen på området vill kännas vid (Lindberg och Campbell 1991:390).

måste vara försiktigt med direkt stöd av teknologisk utveckling. Det är viktigt att man i detta sammanhang är både försiktig och flexibel (1995:204). Detta betyder dock inte att det offentliga skall avstå från medverkan, utan snarare skall det offentliga deltagandet ske i ett heterogent nätverk av teknologiska och sociala interdependenser.³² Lundgren anser att man måste balansera mellan deltagande och att avstå från att tro att utfall kan kontrolleras, ens av det allmänna (1995:203). Enligt Lundgren kan man endast styra ansträngningen inte utfallet. Ansträngningen handlar om en kollektiv idé, det nationella intresset. Mikro- såväl som makrofrågor är alltså inte någon specifik aktörstyps domän. Politiker såväl som företagare ägnar sig åt makro och mikroproblem, påfallande ofta i det nationella intressets namn.

Det nationella intresset

Idén om det nationella intresset spelar en stor roll för vår uppfattning om hur saker och ting bör fungera i nationella sammanhang. Galaskiewicz betonar hur viktigt det varit för de klassiska politiska teoretikerna att utgå från delade värden och "vikänslan" när de försökt förklara hur organisationer och koalitioner mobiliseras (1985:293). Samtidigt är det som Marshall påpekat, många problem förknippade med "social consensus in an industrial society" (1967:1). Politisk och strategisk handling spelar roll, men kanske inte riktigt på det direkta sätt man ofta tror.³³ Idén om nationalstaten och doktrinen om dess suveränitet, d.v.s. att ett folk bestämmer sitt öde inom ramen av en nationellt avgränsad politisk apparat, har intagit en central plats i såväl den moderna världens normativa politiska teori som i samhällsvetenskapernas politiska analys i allmänhet.³⁴ Olika grupper, individer eller organisationer kan göra anspråk på att företräda nationens intresse eller att nationens öde beror på deras öde. Företag kan t.ex. genom att befatta sig med makroproblem knyta sina problem närmare nationens.

³²I termer av mikro och makro ger dock Lundgren det offentliga ett slags makrouppdrag, "The role of public policy should be to establish and maintain the house: to support communication and collaboration within and between science and to encourage collective action" (1995:217).

³³Som Hirschman påpekar är det inte alltid individer, företag eller organisationer i allmänhet fungerar funktionellt. Vilket ekonomiskt, socialt eller politiskt system de verkar i spelar i detta sammanhang mindre roll (1970:1).

³⁴Denna doktrin har två dimensioner, en extern och en intern (Held 1984:214-215). Den interna dimensionen, diskuterade jag i det föregående. Staten både ges och tar sig rättigheter, roller och skyldigheter som skiljer sig från andra aktörer eller aktörsgrupper. Staten har i viss mån andra maktmedel till sitt förfogande.

Det nationella intresset är dock inte något entydigt. Det finns ofta fler åsikter om vad som är det nationella intresset. Enligt Jacobsson fattas beslut ofta i ett gränsområde mellan olika organisationer med olika intressen, och inte på någon marknad (1994:11). Statliga, politiska och administrativa organisationer har därvidlag viktiga roller som medlare, finansiärer, reglerare och diskussionspartners. Jacobsson betonar att mycket egentligen sker i det fördolda i en sluten hantering bortom offentligheten, i sedan flera år upparbetade nätverk mellan tjänstemän, politiker och företagsledare (1994:10). Det kan vara svårt för utomstående att få insyn i detta spel, eftersom den offentliga politiska debatten kan vara lam, samtidigt som det finns en mycket stark dold dynamik (Jacobsson 1994:13). Jacobsson fann också att flera processer ofta pågick samtidigt, utan att styras från något centrum. Ofta har aktörerna också mycket oklara avsikter, och avsikterna påverkas ofta av vad som händer. Denna parallellitet verkar göra det möjligt att hantera stora mängder krav, intressen tillåts brytas mot varandra, "inte samtidigt och i samma process men åtminstone någonstans" (1994:14-15). Jacobsson menar att det nationella beslutsfattandet växlar mellan öppna och slutna perioder (1994:28, 12).³⁵ Enligt Jacobsson finns det ofta ingen allsmäktig i detta växelspel. Makt ses som förmågan att förverkliga sina intressen trots att andra gör motstånd (1994:9). Inte heller finns det något enstaka centrum "där visioner formas, omvandlas till direktiv och regler som sedan används för att omskapa samhället". Ett stort antal aktörer styr "men ingen styr allt". I dessa processer har makt snarare med förmågan att argumentera än med förmågan att beordra.

Nationellt intresse och nationellt ansvar som strategiska verktyg

Att mikro- och makroproblem är något som angår både företagandet och politiken, gör att t.ex. företag faktiskt kan göra sina intressen till nationens, genom att hänvisa till en nationell logik. Jacquemin noterar att offentliga strategier kan spegla vissa påtryckargrupperns intressen, även om hela landets välfärd är i fara (1989:499). Korporatismen uttrycker en allmän sociologisk

³⁵Under öppna perioder är många olika alternativ etablerade som möjliga, och blir därför föremål för systematisk uppmärksamhet. Alternativen kalkyleras och den politiska debatten är relativt intensiv. I slutna perioder däremot finns det enbart ett (eller ett fåtal) alternativ som diskuteras. Stora ansträngningar görs för att binda upp aktörer kring ett alternativ, medan den politiska debatten är mindre intensiv. Öppenhet och slutenhet kan enligt Jacobsson ses som ändpunkterna på ett kontinuum där maximal slutenhet innebär att organisationen har beslutat sig för ett alternativ. Företagen kan öppna slutna perioder för att sedan sluta dem för sina konkurrenter. I detta spel efterträdde öppna och slutna perioder varandra.

princip för hur aktörer kopplar sig till varandra, jämsides med principer som samhälle, marknad och stat (Cawson 1985:1).³⁶ Organisationer behandlas som kollektiva aktörer vilka förhåller sig dialektiskt till sina medlemmars individuella intressen. Dessa formas av individers intressen, men samtidigt formar och kontrollerar organisationen i sin tur dessa intressen. En viktig poäng i sammanhanget är att intressen inte kan tas som givna, som t.ex. marxistisk teori hävdar (Cawson 1985:4).³⁷ Korporatismen försöker konceptualisera den moderna statens och samhällets relationer (Cawson 1985:8). Korporatistiska lösningar är försök att uttryckligen ändra den "neutrala" marknadens lösningar, genom att aktörer uppmuntras till att agera på ett annat sätt än i oreglerade situationer, eller alternativt begränsas från att agera (Henley och Tsakalotos 1993:16). Korporatistiska teorier spänner från makro-, till meso- och mikronivåerna.³⁸ Enligt Cawson finns det goda skäl till att inkludera direkta förhandlingar mellan statliga organ och företag i korporatistiska analyser. Dock är det viktigt att skilja mellan och karaktärisera olika typer av sådana relationer från varandra. Statliga organ åtnjuter en stor grad av autonomi och förhandlingsstyrka enligt mikrokorporatistiska perspektiv, t.ex. när de försöker uppnå olika policy mål genom att förhandla fram planeringsavtal med individuella företag snarare än med intresseorganisationer.³⁹

Korporatismen beskriver egentligen samhället, d.v.s. stat och ekonomi som ett

³⁶Korporatismen kan ses som en syntes av spänningarna mellan neomarxismen och olika pluralistiska tankeriktningar. Pluralisternas intresse fokuseras på individuella preferenser, medan marxisternas intresse fokuseras på klassmedvetandet (Cawson 1985:3).

³⁷Det Cawson syftar på är klasskampsbegreppet och den dialektiska principen, varigenom proletariatet slutligen kommer att segra.

³⁸Makrokorporatism innebär att man jämför nationella politiska system med varandra, hur agerar t.ex. topporganisationer vid utformningen av global policy i olika frågor (Cawson 1985:15)? Mesokorporatism behandlar politiskt utbyte mellan statliga organ och mera specialiserade intresseorganisationer (Cawson 1985:16). Mikrokorporatism behandlar hur intressen aggregeras innan intresseorganisationerna kommer in, och om att intressekonflikter kan lösas på mikronivån utan att det med nödvändighet behöver finnas en intresseorganisation.

³⁹Cawson refererar i detta sammanhang t.ex. till industripolitik i Frankrike, där företag har skrivit under icke legalt bindande kontrakt som förpliktigar dem till att göra specifika investeringar och att följa olika anställningsstrategier i utbyte mot ekonomisk hjälp från staten. En del korporatistisk teori koncentrerar sig på intresseorganisationer och insisterar därvidlag på att det alltid krävs deltagande av specialiserade och differentierade organisationer. Det individuella företaget behandlas som en individuell medlem av en sådan organisation. Det finns vissa problem med ett sådant angreppssätt, genom att man inte klarar av att ställa frågor om förhållandet mellan enskilda företag och olika statliga organ på meso- och makronivåerna. Industripolitikens strävan efter att uppnå olika sektorsmål kan mycket väl gå genom "national champions", "backing winners" eller "nursing lame ducks", d.v.s. genom att bedriva policy på mikrokorporatist nivån (Cawson 1985:18).

nätverk. Teoretiskt sett finns det enligt Lundgren två olika metaforer för att beskriva uppkomsten av industriella nätverk. I den ena, som liknar biologiska livscyklar, är förutsättningar och inbördes samband givna från början, i komplexa system som t.ex. nationer och industriella system. Policy implikationerna för staten är tydliga; staten skall ge stöd under ömtåliga introduktionsperioder, inkassera skatter under tillväxt- mognads- och nedgångsperioder, och skall ta hand om t.ex. effekterna av nedläggningar. Det finns dock också en mer handlingsinriktad metafor, där förutsättningar och inbördes samband inte på ett lika självklart sätt är kända från början. I själva verket är det just framväxten av dessa som denna metafor handlar om; den ständigt pågående process där system växer fram genom anpassningar, kontraktioner, expansioner, integrationer och disintegrationer (1995:97-98). I denna process kan vid olika tidpunkter och under olika perioder en del industrier eller företag framstå som viktigare ur nationell synvinkel. I processen kan sådana industrier eller företag göra anspråk på att identifiera och representera ett nationellt intresse, men de också kan hävda att de axlar eller åläggs att axla ett nationellt ansvar. Nationellt intresse och nationellt ansvar kan därför ses bland annat som verktyg för både företagandet och politiken. Nationalstaten är den ekonomiska nationalismens grundpelare. Ekonomiska aktiviteter är enligt denna underordnade statens intresse (Gilpin 1987:31-32). Ekonomiska nationalisterna betonar externaliteternas betydelse för ekonomins utveckling. Därför blir en del industrier och företag viktigare än andra (Gilpin (1987:33)).⁴⁰ Ett sätt att markera detta har varit genom statligt ägt företagande, något som förekommer i de flesta länder.

Det statligt ägda företaget i den nationella logikens rum

I detta avsnitt tänker jag utreda följande frågor:

- Hur skiljer sig villkoren för de statliga företagen från villkoren för privata företag?
- Hur ser målformuleringsprocessen ut för statligt ägda företag?
- Vilka är villkoren för utveckling av affärsstrategi i statligt ägda företag?

Staten är ju engagerad i företagande i de flesta länder genom att äga företag. De teoretiska förklaringarna till varför privata företag finns är som Aharoni påpekar mer eller mindre entydiga, att generera vinst till sina ägare (1986:122).

⁴⁰När t.ex. Audreusch diskuterar vad industripolitik kan innebära, märks ett antal olika åtgärder som nationella regeringar kan använda sig av för att gynna de nationella företagen i förhållande till utländska företag (1989).

Även om statliga företag också helst skall generera vinst så är detta ofta ingalunda det viktigaste målet. Statliga företag förväntas framför allt uppnå sina ägares, medborgarnas mål. Statliga företags situation skiljer sig åt från privata företags i så måtto att ägarna ofta är en mer heterogen grupp än privata ägare (även om också privata företags ägare kan vara heterogena). De mål ägarna ställer upp är ofta många, tvetydiga, dåligt definierade och många gånger sinsemellan oförenliga. Enligt Aharoni är statliga företag hybrider, till stor del påverkade av den politiska omgivningen, men de försöker också påverka denna omgivning. Statliga företags ledning måste ta hänsyn till allmänhetens och olika intressegruppers förväntningar och ofta oförenliga krav. Målformuleringen för statliga företag har enligt Aharoni teoretiskt uppfattats ske antingen som att det statliga företaget är statsmaktens verktyg, det statliga företaget strävar efter effektivitet eller som att det statliga företaget tjänar olika intressegrupper (1986:123).

Aharoni noterar att de flesta statligt ägda företagen har officiellt deklarerade mål (1986:132). Dessa officiella mål är dock vanligtvis mycket breda, vaga, svåra att operationalisera och ger inte nödvändigtvis någon vägledning för handling. De reella målen kan förändras över tiden, medan de formella målen kan vara mer statiska. Aharoni skiljer därför mellan formella mål, mål som man bekänner sig till och mål som man faktiskt strävar efter att uppnå (1986:137). Enligt Aharoni skiljer sig ofta dessa mål från varandra. De oklara målen kan faktiskt enligt Aharoni i själva verket vara funktionella, både för statsmakten och det statliga företags företagsledning (1986:124).

Nationella planer kan enligt Aharoni i synnerhet när det statliga företaget är en monopolist i en strategiskt viktig industri användas för att påverka företags verksamhet (1986:142-143). Nationella planer är dock oftast skrivna efter konsultationer med bland annat de berörda statliga företagen, som ju besitter mycket av den information och expertis som krävs. I många strategiskt viktiga industrier, såsom t.ex. kärnkraftsindustrin, oljeindustrin och flygindustrin, är den expertis statsmakten använder sig av i sitt planeringsarbete nära knuten till de berörda statliga företagen och statsmakten delegerar ofta till denna expertis att formulera de nationella målen inom området. Aharoni lyfter fram diskussionen om att företagsledningar i statliga företag faktiskt innehar och kan utöva makt gentemot ägare (1986:128, 130). En enkel anledning till detta är att intressekonflikter faktiskt kan uppstå mellan ledning och ägare. I dessa

intressekonflikter har ledningen i de statliga företagen ofta ett övertag, då det ofta är svårt att värdera och bedöma ledningens insatser, beroende på de många och oklara målen. Företagsledningen i ett statligt företag ser sig också enligt Aharoni som förvaltare av statsmaktens reala intressen i minst lika hög grad som ämbetsmän och politiker (1986:130-131). Aharoni tillägger också att företagsledningen i statliga företag också ofta har tillgång till politisk makt (1986:131-132). Men Aharoni betonar att "property rights" principen inte gäller i statliga företag (1986:132). I stället kan man identifiera medlemmar av interna och externa koalitioner. Målformuleringsprocessen i statligt ägda företag är en maktkamp mellan olika företrädare för staten och statsmakten. Det är enligt Aharoni därför viktigt att analysera vilka källor till makt som finns tillgängliga för statliga företags ledning. Sådana källor kan vara; information, expertis, kontroll över resurser, rykte om kompetens och politiska kontakter.

Enligt Aharoni (1986:159) kan ledningen för statligt ägda företag använda sig av tvetydigheter och oklarheter i målen för verksamheten för att öka sitt handlingsutrymme, i såväl praktiskt som strategiskt hänseende. Ledningens förmåga till inflytande beror på; hur lång tid den lett det statliga företaget i fråga, huruvida ledningen har direkt tillgång till ansvariga politiker samt huruvida ledningens anses vara kompetent och har en dokumenterad framgångshistoria bakom sig. Generellt sett har vinstgenererande och finansiellt självförsörjande statligt ägda företag större autonomi när det gäller strategisk utveckling än finansiellt svaga statliga företag. Enligt Aharoni kan ledningen för statligt ägda företag faktiskt undanhålla information, eller åtminstone använda den selektivt för att utöka sitt handlingsutrymme gentemot statsmakten. Detsamma gäller internationell expansion.

Enligt Aharoni är det sällan som de nationella parlamenten utgör fora för diskussioner om strategiska frågor rörande statligt ägda företag (1986:159). Inte heller regeringar brukar vanligtvis bedriva systematisk strategisk översikt av de statligt ägda företagen. I sammanhanget är det intressant att notera att företrädare för statsmakten enligt Aharoni ofta saknar kompetens och tillräcklig information för att vara kapabla att kritiskt bedöma statliga företags strategiska planer (1986:159-160). Enligt Aharoni ägnar statsmakten vanligtvis mer tid till formell kontroll av att statliga företag följer regler och förordningar än till kreativ strategisk planering för det statligt ägda företagandet. Det är därför rimligt att faktiskt tala om att såväl politiken som företagandet har allt

svårare att navigera efter det nationella intresset och det nationella ansvaret som kompass.

Nationellt intresse och nationellt ansvar allt mer svårtolkade som kompass

I litteraturen betonas att gränsen mellan företagande och politik är öppen och att mikro- och makroproblem sysselsätter företag såväl som politiker. Detta sker i det nationella beslutsfattandets sfär. Både företag och politiker kan hänvisa till det nationella intresset. Upplevd nationell logik kan användas som ett strategiskt verktyg. Inom ramen för en enskild nationalstat har möjligheterna varit många att jämka ihop företagande och politik, ofta till företagandets förmån. Litteraturen pekar dock också på att förutsättningarna för detta förhållande ändras.

Vad betyder staten, nationen i en internationell värld? Nationella system har alltid varit delar av mycket större nationella strukturer.⁴¹ Det var inom sådana strukturer som man t.ex. upprättade och avskaffade guldmyntfoten och bildade Bretton Woods systemet (Vidal-Naquet 1995:177). Även om sådana överenskommelser etablerade överstatliga normer och regler, innebar det inte att de ifrågasatte den nationella suveräniteten. I den internationella "arbetsfördelning" som upprätthålls och utvecklas mellan olika stater kan staten beroende på om den är "hård" eller "mjuk", antingen påverka sin situation eller passivt tvingas acceptera den. "Hårda" stater är kapabla att motstå externa marknadskrafter, kanalisera dessa till sin fördel, medan de senare representerar motsatsen i detta hänseende (Gilpin 1987:71). Men är det verkligen så lätt i den internationella kontext som nationalstaterna befinner sig i? Hur påverkas t.ex. hårda staters möjligheter att vara hårda av en allt mer internationaliserad och interdependent värld? Nätverk mellan stater får en allt större och formaliserad omfattning, i synnerhet i Europa, vid sidan av inomnationella statliga nätverk, nationella nätverk mellan statliga aktörer och företag samt slutligen nationella och internationella nätverk mellan företag. Utvecklingen i Europa är det kanske mest kraftfulla exemplet under senare tid på hur nationalstater är placerade i en kontext av andra nationer. Det intressanta med denna kontext är att det finns så många olika visioner om vad den är, vad den borde vara och hur den skall utvecklas.⁴² I vår tid har denna

⁴¹Teoretiskt har detta lett fram till t.ex. teorier om hegemonisk stabilitet (Kindleberger (1986) citerad i Vidal-Naquet 1995:176).

⁴²Schneider et al identifierar t.ex. ett antal olika integrationsformer som används för att beskriva vad som händer och vad som kan hända i Europa (framför allt inom EU) (1994:473).

debatt intensifierats i takt med att nationalstaten och synen på den förändrats. Vad som är det nationella intresset är inte så självklart längre. Nationalstaten får när nationalstater ingår i formaliserade integrerade strukturer en lojalitet till andra stater, vid sidan om sin lojalitet och sina åtaganden gentemot t.ex. de nationella företagen. Det nationella beslutsfattandets roll och karaktär befinner sig helt klart i förändring. I denna process framstår också det nationella intresset som begrepp som problematiskt, om än långt ifrån förlegat. Nationalstatsidén som politisk teori uppfattas dock av vissa (som t.ex. Held 1984:229), komma i konflikt med hur den faktiska världen har utvecklats under 1900-talet. Ett gap har uppstått mellan nationalstatsidén som politisk teori och verkligheten. Världsekonomin utveckling, stormakternas och maktblockens utveckling⁴³, de internationella organisationernas utveckling samt den internationella rättens utveckling har tillsammans samverkat till inrikespolitikens död, om man vill uttrycka sig drastiskt. Dessa krafter har kommit att placera inrikespolitiken i en kontext där den blivit mindre viktig, om man vill uttrycka sig mer måttligt. Ett argument för att det nationella beslutsfattandets förutsättningar förändrats är att antalet internationella organisationer som ägnar sig åt beslutsfattande och rådgivning i frågor som det nationella beslutsfattandet omfattar har ökat dramatiskt under 1900-talet.⁴⁴ Utvecklingen av överstatliga strukturer som t.ex. EU ställer nu frågan om nationell autonomi och integritet på sin spets. Nya kontaktytor tillkommer.

Schneider et al identifierar också olika modeller för hur mellan- eller övernationell policy bestäms och lyfter fram vilka olika typer av interaktion som olika modeller innehåller. Förhandlingssystem mellan regeringar kräver i stort sett endast interaktion mellan just regeringar. Sedan kan man tala om en modell avseende förhandlingar på två nivåer, som inbegriper interaktion mellan regeringar, men också inrikes interaktion. Inom EUs policy nätverk sker interaktion mellan regeringar, inrikes interaktion, transnationell interaktion, diagonal interaktion och interaktion mellan regeringar och olika EU institutioner och Europeiska sammanslutningar.

⁴³ Se t.ex. Boyer och Saillard, om hegemoniteorin mellan länder.

⁴⁴ Det är möjligt att i likhet med Jönsson, skilja mellan mellanstatliga och icke-statliga internationella organisationer i detta avseende (1991:187). Bland de mellanstatliga organisationerna ökar de regionala i antal i markant högre grad än de globala - framför allt då i den rika halvan av världen. Antalet internationella organisationers utveckling (från Held (1984:232), tabell 8.1):

	Intergovernmental organizations	International non- governmental organizations
1909	37	176
1951	123	832
1972	280	2173
1984	365	4615

Internationella teleunionen (ITU), den äldsta ännu existerande internationella organisationen, grundlade ett organisatoriskt mönster vid sitt bildande 1865, som återkommer i de flesta av dagens internationella organisationer, en byrå med fast anställda tjänstemän (Jönsson 1989:189).

Framväxten av mellan- och överstatliga nivåer - överlappande nätverk förändrar lojaliteter

Företag har tidigare sökt statligt stöd inom ramen för dessa nationella nätverk. Men detta förhållande håller nu på att ändras. Nationalstaten ersätts nu av större transnationella sammanslutningar (se t.ex. Urban och Vendemini 1992:3). Denna utveckling har inneburit att man till de traditionella förvaltningsnivåerna, de lokala, regionala och nationella, idag får lägga en fjärde, den internationella (se t.ex. Jönsson 1991:186). Kontaktytan mellan nationella och internationella byråkratier i sakfrågor, har lagts till de traditionella kontaktytorna. Samordning över statsgränserna har blivit nödvändig. Det politiska livets internationalisering återspeglas på många nästan disparata sätt inom förvaltningen. Å ena sidan växer en omfattande internationell tjänstemannakår fram, å den andra sidan har internationella frågor i växande omfattning kommit att behandlas i nationella fackdepartement och ämbetsverk. Internationell lojalitet verkar vara ett utopiskt ideal i en intensivt nationalistisk värld, men är ändå den oundgängliga och samtidigt paradoxala grunden för den internationella tjänstemannakårens arbete. De internationella organisationerna är i många fall egentligen inte förenliga med i varje fall starka nationella lojaliteter. Hittills finns det mycket som tyder på att dessa organisationer av nationella regeringar ses just som arenor där de vill slå vakt om sin rätt att göra som de vill (se t.ex. Jönsson 1989:190). Denna syn speglar den traditionella synen på statlig kontroll i internationella sammanhang.⁴⁵ Det finns dock mycket som tyder på att denna traditionella modell behöver modifieras. Tjänstemännen i såväl nationella som internationella organisationer får enligt vissa bedömare ett allt mer ökande inflytande, och de nationella regeringarna kanske t.o.m. påverkas mer av sådana tjänstemän än de själva påverkar dessa. I olika transnationella nätverk har en förskjutning av den politiska makten till tjänstemännens fördel kunnat iakttas.⁴⁶ Det kanske inte är så tydligt vem som

⁴⁵Nationella regeringar, styr och kontrollerar sina respektive förvaltningsorgan. De nationella förvaltningsorganen styr sedan gemensamt med andra nationella förvaltningsorgan, de internationella organisationernas beslutsfattande organ. Enligt denna modell har de internationella organisationerna, eller snarare dess sekretariat, en nyckelposition genom att fungera som "clearing-houses" för information (se t.ex. Jönsson 1989:202).

⁴⁶Den internationella tjänstemannakåren koncentrerar makten till dem som ingår i transnationella nätverk, på bekostnad av den som står utanför dessa transnationella nätverk. Ur de nationella beslutsfattarnas synvinkel kan detta innebära att inte bara de egna internationella tjänstemännen utan också tjänstemän utanför landets gränser kan ha större

kontrollerar vem (Jönsson 1989:203). Lundquist går så långt som att föreslå att den statliga kontrollen ersätts av "spontana koordinationsprocesser" (1985:213).

Statens auktoritet har således naggats i kanten av denna utveckling. Enligt t.ex. Jönsson, kan dagens stater knappast ses som centraliserade aktörer och inte heller som de enda aktörerna på den internationella arenan (1989:198). Ett stort antal överlappande nätverk av olika typer av aktörer är en mer rättvisande bild. I traditionella modeller ställs ofta nationell hierarki mot internationell anarki. I dagens värld kanske dessa modifieras och blandas mer än tidigare, när politisk organisation inom och mellan stater sker med hjälp av förhandlingar, konsultationer och olika typer av anpassningar. Den överstatliga nivån har blivit en aktör i sig.⁴⁷ Vad man kommer fram till på denna nivå verkar bestämmas i någon form av konkurrens om vem som bestämmer. Sun och Pelkmans använder sig t.ex. av begreppet regulatorisk konkurrens för att beskriva de anpassningsprocesser som sker på nationell nivå, som svar på verkliga eller förväntade internationella utvecklingar (1995). Dessa processer är iterativa. Held talar om den pågående multinationaliseringen av tidigare nationella aktiviteter, och hur beslutsfattande alltmer sker inom ramen för multinationella strukturer (1984:237). Denna utveckling innebär enligt Urban och Vendemini att "The realm of trading is increasingly escaping from political control". Minskande statlig intervention innebär inte bara mindre "bureaucratic waste" (1992:45). Den innebär också mindre stöd. Företag måste enligt Urban och Vendemini kompensera för detta. Enskilda staters minskade förmåga att medla och reglera inom ramen för t.ex. ett enat Europa innebär också att företag måste organisera och omorganisera sig. De behöver samarbeta med varandra för att kompensera denna utveckling. Framväxten av mellan- och överstatliga nivåer uppfattas av t.ex. James och Weidenbaum som en viktig drivkraft bakom bildandet av internationella strategiska allianser (1993:3). Faulkner uppmärksammar också mellan- och överstatliga utvecklingar som en

inflytande över utformningen av politik än vad den traditionella idealmodellen förutsätter och beslutsfattarna kanske inser (Jönsson 1989:204). I detta spel kanske också de internationella organisationernas sekretariat i många avseenden styr de nationella förvaltningsorganens beslutsfattande. Den nationella beslutsprocessen, är kanske därför mindre entydig än den traditionella modellen medger.

⁴⁷I sin analys av europeisk telekommunikations policy fann t.ex. Schneider et al att EU-kommissionen är något mer än en exekutiv agent för medlemsstaterna (1994:494). En slutsats som Schneider et al drog var därför att modeller av hur policy utformas i internationella kontexter som t.ex. EU, inte skall begränsas till att bestå av förhandlingssystem på en eller två nivåer, utan borde bestå av ett nätverk av aktörer från den supranationella nivån till den inrikespolitiska.

förklaring till det ökade antalet internationella strategiska allianser mellan företag (1995).⁴⁸ Kogut et al uppmärksammar att industriella nätverk har tenderat att i övervägande grad vara nationella (1993:77). Det har funnits starka skäl till detta. Lokal kunskap har spritts snabbare över gränserna mellan företag inom ett land än över de nationella gränserna. I dessa strukturer hävdar vissa, som t.ex. Sally, att de multinationella företagen har blivit mäktigare som politiska aktörer, tack vare just sin internationella expansion (1995:128-129).⁴⁹ Ställt utom allt tvivel är dock att kontaktytorna mellan företag och politiska miljöer har blivit många fler, och att de påfallande ofta är gränsöverskridande.⁵⁰

Minskad förmåga till överblick för företag såväl som för stater

Den utveckling som jag skisserat ovan har gjort omvärlden mer komplex för både stater och företag. Den utveckling som behandlas i litteraturen kan tolkas som att både företagen och politikerna, de som tidigare använt sig av det nationella intresset och den nationell logiken i sin argumentation, är mindre benägna att hänvisa till dessa begrepp i sin argumentation. Olika typer av förändringar har minskat förmågan till överblick för såväl stater som företag. Antalet kontaktytor har ökat, genom den internationella utvecklingen. Detta betyder dock inte att det nationella sammanhanget är helt betydelselöst.

Rivaliteten mellan nationer handlar enligt Stopford et al inte längre om utökning av det nationella territoriet, utan nationer konkurrerar om de medel med vars hjälp större välfärd kan skapas (1991:1-2). Enligt dem påverkar också den globala rivaliteten mellan företag, hur stater konkurrerar med varandra om välstånd. Denna utveckling har adderat nya dimensioner till diplomatin

⁴⁸"the economic world is developing into a group of larger trading blocs with lower tariff levels and dramatically reduced transmission times for products and information"

⁴⁹De internationella storföretagen kan på olika sätt påverka enskilda nationers konkurrenskraft och position i förhållande till andra nationer, dock ofta på de andra nationernas bekostnad. Spelet mellan olika nationer behöver dock inte vara ett nollsummespel, en enskild nations handlande, utan det kan faktiskt öka såväl den nationella som den globala välfärden (Jacquemin 1989:499-500).

⁵⁰ Så noterar t.ex. James och Weidenbaum att uppköp och sammanslutningar ofta involverar överskridandet av nationella gränser, vilket innebär att företag behöver hantera två eller flera nationella regeringar, och samtidigt olika regionala och lokala myndigheter och organ (1993:1). Faulkner lyfter också fram hur framväxten av en global kultur, genom t.ex. medias och andra krafters homogenisering av smaker och preferenser världen över, har banat vägen för allianser mellan företag från olika länder (1995:11). Faulkner betonar också hur utvecklingen av mellan- och överstatliga nivåer stimulerat till ett ökat antal internationella strategiska allianser, speciellt inom grupper av större handelsblock.

mellan länder. Stater förhandlar inte längre enbart med varandra. De behöver nu förhandla också med utländska företag, kanske inte nödvändigtvis som supplikanter men väl kanske som "friare". Dessa nya dimensioner har ökat de valmöjligheter som finns för policy hos såväl stater som företag, och de har därigenom komplicerat de strategiska problemen för bägge. Alla dessa förändringar har också minskat förmågan till överblick för såväl stater som företag.⁵¹ Nationella företags internationalisering har exponerat dem för såväl påtryckningar som löften från många suveräner, och detta har kanske gjort dem mindre mottagliga för de förväntningar och krav som de nationella myndigheterna har i hemlandet. Strategisk handling i form av t.ex. sammanslagningar och uppköp omfattar ofta att man går över nationella gränser. Företag måste ha kontakter med två eller flera nationella regeringar, vid sidan om olika regionala och lokala myndigheter och beslutsfattande organ (se t.ex. James och Weidenbaum 1993:1). James och Weidenbaum påpekar att i många länder hämmas internationell handel dock med hänvisning till nationella säkerhetsskäl (1993:13-14). Företag kan möta många olika typer av investeringsbarriärer när de vill investera i andra länder. Dessa hinder kan enligt James och Weidenbaum (1993:15) vara såväl formella som informella. När hindren är informella kan samarbeten av olika slag, t.ex. med lokala distributörer eller med lokala licenstillverkare, vara ett sätt att komma över hindren. Samtidigt är det dock så att de nationella företagens internationella expansion kan förbättra den nationella ekonomins styrka i hemlandet, genom att underlätta tillgången till teknologier och andra resurser som finns i utlandet (James och Weidenbaum (1993:2).

Nationella system av fortsatt betydelse

Nästan varje västeuropeiskt regering har som Vernon påpekar utvecklat en egen stil avseende såväl användandet av stora nationella företag med internationell närvaro som de tjänster man erbjuder sådana företag (1974:3). I vissa länder är staten enagerad med direkta ägarband, i andra inte. I vissa länder förekommer ett ymnigt samarbete mellan det offentliga och det privata, i andra inte. I vissa länder är frågan om förhållandet mellan det privata och det offentliga en mycket viktig fråga i det nationella beslutsfattandet. I andra råder likgiltighet i denna fråga. Just denna heterogenitet gör att även företag som har sitt ursprung i länder där det råder likgiltighet om det offentligas

⁵¹Stopford et al. gör också något liknande det som jag vill försöka göra, de undersöker hur strukturer av global konkurrens mellan företag, har påverkats av dessa förändringar och varför de har utvecklats i olika takt och i olika former (1991:3).

förhållande till det privata, behöver problematisera sitt förhållande till det offentliga, eftersom deras konkurrenter kan ha en närmare koppling till det offentliga i sin nationella miljö.

På ett principiellt plan spelar således fortfarande nationella system en viktig roll. Det europeiska projektet kan kanske ses som åtminstone ett försök att demontera nationalstaten, men Urban och Vendemini betonar dock att solidaritetsbanden mellan offentliga och privata aktörer är i huvudsak nationella (1992:181). Ännu så länge är de relativt svaga över gränserna. De enskilda ländernas filosofier, baserade på egenintresset, nationell finansiell jämvikt, representerad av betalningsbalansen kommer inte att raderas ut med ett enkelt pennstreck, enbart för att Europa kanske behöver det. Som Jacobsson också påpekar så förutsätter regler och policies på integrerad europeisk nivå, en nationell nivå (1993:131). De regler och policies som genereras av integrationsarbetet bygger på att det finns nationella mottagare av reglerna. Detta kanske kan te sig självklart, men den andra sidan av myntet är att arbetet med att producera regler och policies mellan nationer, fördjupningen av det internationella samarbetet mellan nationer, medför att aktören, "nationen" blir mer betydelsefull än tidigare. Jacobsson lyfter också fram att det fördjupade internationella samarbetet faktiskt förutsätter att förekomsten av en nationell linje i de frågor som berörs av samarbetet (1993:132). Något som faktiskt kan leda fram till större nationell medvetenhet än tidigare.

Staten deltar alltså i forandet av ekonomin genom att direkt eller indirekt påverka valet av olika styrstrukturer, genom att tillhandahålla eller producera resurser och information, såväl mellan staten och ekonomin som inom ekonomin, men också genom olika juridiska regelverk (Lindberg & Campbell 1991:361). Politiska förhållanden är därför viktiga faktorer för hur interorganisatorisk strategi gestaltar sig. Faulkner nämner flera exempel på att formvalet vid interorganisatoriska relationer som strategiska allianser kan påverkas av externt statligt inflytande (1995:52).⁵² Trots detta, räknar dock inte Faulkner in stat och politik som någon av de viktigare externa krafter som

⁵²Vid en allians mellan Dowty och Sema uttryckte det amerikanska försvarsdepartementet önskemål om ett lösare samarbete i stället för ett mer formaliserat "joint venture". Ett annat exempel på detta är enligt Faulkner ett konsortium som Cable & Wireless etablerade i Japan (1995:55). Hur man gjorde detta bestämdes i mångt och mycket av att man behövde en rad japanska partners för att få en licens för att tillhandahålla internationell telekommunikationstrafik till och från Japan. De japanska samarbetsparterna gav konsortiet styrka och betydelse nog, för att vara trovärdigt i de japanska myndigheternas ögon.

påverkar strategiska allianser (1995:60). Enligt honom är det istället sådana krafter som turbulenta marknader, skal- och andra ekonomier, globalisering, regionalisering, accelererande teknisk utveckling, eskalerande investeringskrav, kortare produktlivscyklar och hög grad av ekonomisk osäkerhet, som påverkar alliansbildningen. Bland dessa är det enligt Faulkner, globalisering, möjligheter till skal- och andra ekonomier, samt den teknologiska utvecklingen, som mest påverkar alliansbildningen. Stat och politik saknas explicit, liksom i hans behandling av selection criteria, samtidigt som han visar anekdotiska indikationer på motsatsen. Staten, med den makt som den representerar, är en potentiell resurs eller ett potentiellt hot för varje industri. Staten har makt att påbjuda och förbjuda, att ge och att ta pengar. Staten har möjlighet att selektivt stödja eller motarbeta. Detta har lett till att industrier som t.ex. oljeindustrin är stora konsumenter av politiska fördelar. Relativt få studier har enligt Lindberg och Campbell gjorts av hur statlig industripolitik påverkat ekonomisk organisation på företagsnivå (1991:363). Alltför ofta har industripolitik per se, snarare än transformationen av ekonomiska institutioner, varit den beroende variabeln.

Sammanfattningsvis, strategisk förändring behöver alltså analyseras kontextuellt. I min studie fokuserar jag på den politiska kontextens betydelse för strategiskt agerande. Som jag visat ovan är gränsen mellan företagande och politik öppen. Liknande problem sysselsätter såväl företag som deras politiska omgivning. Såväl företagandet som politiken verkar inom ramen för en nationell logik, där de kan sägas identifiera och representera ett nationellt intresse, men där de också kan hävda att de axlar eller åläggs att axla ett nationellt ansvar. Nationellt intresse och nationellt ansvar kan därför ses bland annat som verktyg för både företagandet och politiken. Dessa verktyg håller dock på att bli en allt mer svårtolkad kompass, bl.a., p.g.a. framväxten av mellan- och överstatliga nivåer. Dessa nivåer genererar överlappande nätverk som kan förändra både företagandets och politikens lojaliteter. Företagandets och politikens minskade förmåga till överblick är sammankopplad med denna utveckling, och påverkar också det nationella intressets och det nationella ansvarets funktionalitet. Jag skall nu utreda motiv, stil och initiativ med specifik inriktning på interorganisatorisk strategi.

Motiv, stil och initiativ i interorganisatorisk strategi

Den strategiska förändringens kontext - strategiska motiv

Företagets osäkra situation i förhållande till sin omgivning gör interorganisatorisk interaktion till något oundvikligt. Överlevnad i en osäker värld, där nuet är känt, framtiden är osäker och där nationella intressen ställs mot egennyttan är viktiga bakomliggande motiv för interorganisatorisk interaktion. Företagets omgivning är därför av stort intresse som motiv för interorganisatorisk interaktion. Min genomgång av litteraturen visar dock att det påfallande ofta är främst dynamik mellan företag som uppfattas som ett viktigt motiv för interorganisatorisk interaktion, trots att det i litteraturen finns många indikationer på omvärldens och framför allt den politiska omgivningens betydelse.

Konflikter mellan prioriteter: Överlevnad ställd mot osäkerhet - nuet mot framtiden - det nationella intresset mot egennyttan

Osäkerhet och överlevnad är viktiga motiv för företags interorganisatoriska strategiska handlande. I traditionell ekonomisk teori uppfattas företaget som en autonom aktör vars främsta mål är att maximera vinsten. Att hantera osäkerhet i form av t.ex. förändringar och därigenom överleva verkar dock vara minst lika viktigt för företag som att göra vinster.⁵³ Enligt Cyert och March försöker organisationer undvika att behöva förutse händelser i framtiden genom att använda regler för kortsiktig reaktion på händelser i nuet snarare än att förbereda sig för osäkra händelser i den avlägsna framtiden (1992:167). De löser akuta problem snarare än utvecklar långsiktiga strategier och undviker kravet att förutse omgivningens framtida reaktioner genom att

⁵³Alchian utgår från att vinstmaximeringsmotivet är meningslöst som vägledning till handling där osäkerhet råder om framtiden (1950). Han tar intryck av den biologiska evolutionen och principen om det naturliga urvalet, genom att tolka det ekonomiska systemet som en mekanism där man genom anpassningar väljer bland handlingar för att uppnå framgång och vinst. Underligt nog leder han inte in sina tankar på samarbete, trots att steget dit verkar vara naturligt, rent utav nödvändigt. Phillips anser att om ömsesidigt beroende råder kan varken marknadsstrategier eller marknadsjämvikter analyseras med hjälp av den traditionella vinstmaximeringsansatsen (1960). Hans tankar utgår från en oligopolsituation och han påpekar att företag inom ett oligopol, dels har egna identiteter var för sig med sina mål och intressen, dels har en identitet som grupp med sina mål och sina intressen. Vinstmaximeringsmotivet har också ifrågasatts av de institutionalistiska och neoinstitutionalistiska skolorna. Institutionell teori reagerar mot att kortsiktiga överväganden ges för stor betydelse, om vinstmaximeringsmotivet ges för stort utrymme (Selznick 1996:272). I detta avseende se även Hirschman som påminner om Simons resultat att företag eftersträvar "tillfredsställande vinst" (1970:11).

skapa till synes kontrollerade omgivningar (negotiated environments), allt för att överleva. Enligt Pennings försöker företag förekomma, förutse och absorbera osäkerheter (1981:441).⁵⁴ Osäkerheten kan enligt Rogers ha sitt ursprung i marknaden, teknologisk utveckling, regleringar och samhällsutvecklingen (1986:10). Varför är då osäkerhet något som företag måste hantera? För Gerlach och Palmer hotas företags förmåga att förutse, planera, hantera och hushålla av förändringar i politiska och ekonomiska system (1981:340). Hirschman påpekar att ett viktigt motiv för företags och organisationers handlande är att företag har anledning att minimera missnöje i de miljöer och omgivningar som de är delar av, vid sidan om vinstmaximeringsmotivet (1970:63). I detta avseende se också Jacobsson som för fram argumentet att även om företag kanske vill maximera sin vinst, så krävs det likväl "att de kan presentera företaget som nyttigt för samhället i stort" (1994:118). Det nationella intresset ställs alltså i vissa fall mot företagets egennytta, som en kontrast eller som något som företaget kan använda som argument. Upplevt nationellt ansvar kan naturligtvis i detta avseende också vara ett kraftfullt motiv.

På samma sätt som företag och organisationer lär sig vad de skall sträva efter i sin omgivning, försöker de också lära sig vilka delar av omgivningen de skall uppmärksamma. I detta avseende gör företaget viktiga val. I litteraturen diskuteras dels externt genererad osäkerhet, dels intern osäkerhet i en relationen mellan två eller fler företag. Låt mig först diskutera externt genererad osäkerhet.

Externa faktorer som motiv för interorganisatorisk interaktion

Litteraturen om strategiska allianser pekar på diskontinuiteter av olika slag, teknologiska, institutionella och marknadsmässiga, såsom krafter som verkar för att företagen håller på att bli mer federativa, med flytande gränser mellan företag (Faulkner 1995:12-13). Stopford et al lyfter fram eskalerande kostnader för forskning och utveckling, accelererande teknologisk utveckling och

⁵⁴Dessa olika strategiska alternativ skiljer sig åt i flera avseenden. Företaget kan förekomma andra aktörers beteenden genom att förändra marknadens grundläggande struktur. Det kan dela upp marknaden i segment, höja inträdes hinder samt allmänt öka koncentrationsgraden. Handlingstalternativen är t.ex. horisontella och vertikala sammanslagningar, "joint ventures", innovationer, produkttifferntiering, regleringar. Genom att förutse kan företaget inte ändra marknaden, men väl öka sin kunskap om den. Genom absorption kan företaget mildra de negativa konsekvenserna av andra företags handlingar. Att förekomma och att förutse är enligt Pennings mer proaktiva strategier än att absorbera, som är mer reaktiv.

kostnader för marknadsinträde som orsaker till de strategiska allianserna, (1991:92), se också Faulkner (1995:4).⁵⁵ Överhuvudtaget ges i litteraturen om strategiska allianser stort utrymme åt forskning och utveckling samt teknologisk utveckling såsom viktiga faktorer bakom strategiska allianser (se t.ex. Faulkner 1995:3, James och Weidenbaum 1993:9). Internationalisering och globalisering lyfts också fram som drivkrafter bakom strategiska allianser. Se t.ex. Faulkner som betonar mellan - och överstatliga utvecklingar som en förklaring till det ökade antalet internationella strategiska allianser (1995).⁵⁶ Faulkner betonar teknologisk utveckling i kombination med internationalisering (1995:11).⁵⁷ Huvudintrycket av litteraturen om strategisk interaktion, i synnerhet den om strategiska allianser, betonar dock framför allt den interna dynamiken mellan dem som samarbetar, och dess betydelse för om och på vilket sätt strategisk interaktion sker.

Dynamik mellan företag som motiv för interorganisatorisk interaktion dominerar i litteraturen

Trots forskning som tyder på motsatsen (se t.ex. Hertz 1993), är det fortfarande många som betraktar strategiska allianser som en intern fråga mellan dem som ingår alliansen (se t.ex. Cauley de la Sierra 1995, Baudry 1995, Lorange och Roos 1992, Yoshino och Rangan 1995, Pucik 1988, Hagedoorn och Schakenraad 1992, Borys och Jemison, Wolff 1995, Rao och Reddy 1995). Även när t.ex. institutionella omvandlingars betydelse behandlas som av t.ex. Wolff som anser att strategiska allianser är svar på institutionell omvandling, fokuserar man mest på de interna aspekterna mellan företagen i alliansen (1995:2). Mot denna betoning av den interna dynamiken kan man ha vissa invändningar. Företagets nätverksposition, dess resurser och dess nätverksterori är grundvalen för strategisk handling enligt Mattsson och Johanson (1992:215). Nätverksansatsen fokuserar därför på strategisk handling främst som ett externt problem, dock främst mellan företag.

⁵⁵Faulkner nämner följande anledningar till att företag bildar strategiska allianser för att tillsammans med partners: skapa stordriftsfördelar och inlärning, skapa tillgång till fördelar som finns i andra företags tillgångar, teknologiska, marknader, kapital, produktionskapacitet, produkter eller arbetskraft, reducera risker genom att dela dem med andra, framför allt finansiella risker, men också inom FoU, få hjälp med att skapa marknader.

⁵⁶"the economic world is developing into a group of larger trading blocs with lower tariff levels and dramatically reduced transmission times for products and information"

⁵⁷I huvudsak genom den mikroelektroniska utvecklingen- kulturell utveckling, t.ex. genom medias och andra krafterns homogenisering av smaker och preferenser världen över - olika hinders nedbrytning, t.ex. genom avregleringar och integration.

Söderlund fann också att intern-externa dikotomier borde utgöra viktiga sorteringsfunktioner i beslutsfattares försök att begripa det egna företaget i förhållande till omvärlden (1993:294).

Nätverksansatsen har inte i så hög grad gjort åtskillnad mellan olika typer av aktörer. Man har fokuserat på företagets omgivning av andra företag. I den politiska omgivningen finns det dock aktörer om vilka vissa hävdar att de skiljer sig från företag, t.ex. staten som enskild aktör, eller som nätverksaktör. Dessa aktörer, hävdar vissa spelar en annan roll i det industriella systemet än vanliga företag. Speciellt intressant i detta avseende är Coases påpekande att staten och andra organ med regulatorisk makt faktiskt behandlar transaktioner inom ett företag på ett annat sätt än transaktioner mellan företag (1937:393). Politik kan därför ofta vara problematisk för företag att hantera. Även om företagen i många fall kan sägas påverka politiken så konstaterar samtidigt t.ex. Flink beträffande förekomsten av ekonomiska, tekniska och organisatoriska problem att tekniska problem är enklare att lösa än andra, som t.ex. att bryta det institutionella motståndet (1993:12). I detta avseende är visst politiskt stöd ett nödvändigt villkor för framgång (Flink 1993:1). Litteraturen om interorganisatorisk strategi behandlar dock politiska förhållandens betydelse i förbigående. Strategiska handlingar är ofta svar från företagets sida på specifika politiska åtgärder enligt James och Weidenbaum (1993:13). Intressant nog behandlar de ändå strategiska allianser som främst ett internt problem mellan allianskontrahenterna. Samtidigt betonar t.ex. Nohria och Garcia Pont omgivningens betydelse, och strategiska allianser som svar på utvecklingar i denna (1991). I den mån politiska förhållanden inkluderas i analyser av relationer mellan företag, t.ex. i form av strategiska allianser, så är det ofta som hinder och krav, speciellt när relationerna är gränsöverskridande (se t.ex. Wells och Cooke 1991:93,96, Contractor och Lorange 1988:10, Gomes Casseres 1988:115, Kobrin 1988:138, samt Hladik 1988:188, 198-200). Politiska förhållanden påverkar om och hur allianser formas.⁵⁸

⁵⁸Wells och Cooke ger exempel på att det funnits motsättningar mot utländskt övertagande av t.ex. japanska företag på den politiska nivån (1991:100). Bowersox betonar att den politiska utvecklingen sedan 1980-talet i USA har blivit mer välvilligt inställd till allianser mellan företag (1990:38-40). De nämner exempel hämtade från länder som t.ex. Malaysia, Fiji, Stt Kitts and Nevis, där privata företag bjudits in att tillsammans med lokala företag och organisationer utveckla telekommunikationsmarknaderna. Wells och Cooke exemplifierar också med Ericssons lokaliseringsstrategier i detta avseende (1991:97). Contractor och Lorange pekar på att företag med hjälp av samarbeten kan överkomma politiska investerings- och handelshinder. Gomes Casseres och Kobrin pekar alla på att politik i ett världland kan söka tvinga ett internationaliserande företag att ingå samarbeten med inhemska partners.

Strategisk förändring sker i en kontext där överlevnad ställs mot osäkerhet, där nuet ställs mot framtiden, där nationella intressen och nationellt ansvar i och för sig ställs mot egennytta men som också kan utnyttjas av egennyttan, och där teknologiska, marknadsmässiga och politiska diskontinuiteter av olika slag tar företagens uppmärksamhet i anspråk, antingen som externa faktorer eller som faktorer som påverkar intern dynamik i interorganisatoriska relationer. Dessa motsattpar och dessa diskontinuiteter är på ett övergripande plan de viktigaste motiven för interorganisatorisk strategisk handling. Hur gestaltar sig då den strategiska förändringens process, vilka strategiska stilar kan företag använda, medvetet eller omedvetet valda, i sina interorganisatoriska strategier?

Den strategiska förändringens process - strategisk stil

Rationalitetens attraktionskraft och dess ifrågasättande

Mycket av litteraturen om strategiska allianser, utgår från mer eller mindre rationella modeller för strategisk handling. Det är inte speciellt underligt. Rationella modeller ger känslan av att det är möjligt att kontrollera sin situation. Enligt Cyert och March har forskningen om hur organisationer fattar beslut utvecklats sedan 1960-talet kring olika visioner (1992:196).⁵⁹ March beskriver hur synen på organisatorisk handling utvecklats från det att man trott på autonom handling, till regelbaserad handling, till mer interdependent handling (1996:281). Cyerts och March betonar att företags möjligheter att agera rationellt är begränsade (bounded rationality). Genom att möjligheterna att samla information och planera är begränsade, förenklar företag och andra organisationer beslutsproblem på olika sätt.⁶⁰ Företag och andra organisationer är också ofullständigt anpassade till sin omgivning (Cyert & March 1992:214-215). Neoinstitutionalistisk teori avvisar också modeller som bygger på rationella aktörer (Powell och DiMaggio 1991:8).

Intressant nog fann Hladik inte fog för detta påstående i sin kvantitativa analys, men hänvisade dock till att denna troligen var bristfällig. Synen på politik som hinder verkar vara stark.

⁵⁹Vissa utgår från att beslut är resultat av intentionella och konsekventa handlingar. Andra betonar i stället att beslut implementeras i strukturer av organisatoriska regler, roller och sedvanor. Andra betonar så att beslut influeras av beslutsfattandets interaktiva och ekologiska karaktär. Vad som händer påverkas av hur olika aktörer, händelser och önskemål passar samman i nätverk, imitationssystem och tillfälliga system.

⁶⁰ Enligt neoklassiska företagsteorier identifierar, väljer och implementerar företag alltid optimala alternativ (Cyert & March 1992:214-215).

Selznick lyfter fram att neoinstitutionell teori hävdar att organisationers formella strukturer, i synnerhet i komplexa organisationer, inte kan förstås som rationella system för koordinering av aktiviteter, där rationalitet, system och disciplin råder (1996:273). Neoinstitutionalisterna betonar därför lösa kopplingar och organiserad anarki, snarare än omsorgsfullt utformade och hårt kontrollerade organisationer. Genom att betona öppna framför slutna system, kritiserar de synen att organisationer i första hand är verktyg för att uppnå speciella mål. Eftersom de uttalade målen, ofta är alltför vaga och abstrakta måste man härleda de operationella målen från verklig handling. March menar att det i vår tid finns en enighet kring att "verkligheten" inte är grundvalen för handling. Man har enligt March kommit att erkänna besluts symboliska innebörder som värdefulla, vilket inte nödvändigtvis behöver vara ihopkopplat med besluts implementering (1996:285-286). Fiol betonar att strategi präglas av att beslutsfattare förenklar komplexa stimuli genom att applicera beslutsregler, som är uttryck för konsistenta värderingsstrukturer och uppfattningar, vilka inte nödvändigtvis behöver dikteras av ekonomiska förhållanden (1990:241). Det beslutsfattare gör är försök att skapa eller finna regelbundenheter och beroenden, för att göra organisationens förhållande till omvärlden och organisationens utveckling mer hanterbart.

Sökandet efter regelbundenheter och beroenden

Upplevd eller reell osäkerhet är som jag visat tidigare en viktig drivkraft bakom företags agerande. Jacobsson betraktade de industriella och de politiska aktörernas ständiga interaktion med sin omgivning i sin studie av hur ASEA och andra företag agerade inom ramen för en nationell beslutscontext (1994:85). Företagen försökte få sina framtida handlingslinjer att överensstämma eller svara mot externa krav och normer i omgivningen. För Jacobsson var dock inte omgivningen en helt opåverkbar restriktion. Företagen hade möjlighet att försöka påverka såväl vilken omgivning de skulle etablera sig i, som hur omgivningens krav skulle komma att utformas. Det finns ofta många och oklara alternativ. Motstridiga krav ställs på företagens strategiska utfall från många olika aktörer. Alternativen hanteras därför samtidigt i flera processer. Jacobsson talar i detta sammanhang om parallella processer. Mångfalden av krav som finns i omgivningen tycks leda till processer som varken sekventiellt eller hierarkiskt är kopplade till varandra på något självklart sätt. En konsekvens är enligt Jacobsson att aktörernas uppfattade osäkerhet, som redan från början är betydande, ökar (1994:90). Möjligheterna

för företagen att lära av erfarenheter är också små, eftersom de ofta har svårt att se konsekvenserna av sina handlingar. Styrning får också en speciell karaktär p.g.a. de parallella processerna. Företag som vill något och som innehar strategiska resurser kan försöka styra i en process i enlighet med sina intentioner. Det är dock inte självklart att detta behöver leda till önskvärda resultat för företaget i ett vidare perspektiv. Att alltför hårt betona vissa aspekter i enskilda processer kan tvärtom försvåra det strategiska alternativets möjligheter att klara övriga processer. Kanske kan personer som i viss utsträckning deltar i mer än en process (det brukar finnas sådana), ha större möjligheter än andra att styra. Det är dock svårt att agera i mer än en process, till och med för aktörer som är så placerade att de har överblick över flera processer.

Sökandet efter regelbundenheter och kontroll är visserligen problematisk, men inte något helt omöjligt. Jacobsson anmärker på den tendens som finns hos vissa samhällsvetare "som beskriver förändringar i samhället som bestående av en mängd organisationer, problem och lösningar som virvlar omkring och ibland kopplas samman på ett sätt som ingen avsett" samtidigt som intressant nog "ingen tycks vara särskild missnöjd" (1994:10). Jacobsson betonar att "vissa aktörer vet vad de vill". Aktörer kan ha tydliga intressen. De kan veta vad de vill (och vad de inte vill) och de kan ha strategiska resurser som de kan försöka utnyttja för att ta tillvara dessa intressen. Aktörer som vet vad de vill kan ha lättare än andra att lansera och förändra alternativ och även att påverka hur olika alternativ kan bedömas. De kan ha "lättare än andra att hantera parallella processer". Trots allt finns det en enighet om att företag har intentioner, även om de inte alltid nödvändigtvis handlar rationellt. Johanson och Mattsson betonar att aktörer har intentioner, de tolkar förhållandena i det industriella systemet och agerar, de har en nätverksteori (1992:205). Dessa tolkningar ligger till grund för beslut om försök till anpassning och påverkan. Företag kan och väljer i vissa fall medvetet i andra fall medvetet, förhållningssätt gentemot omvärlden.

Anpassning och påverkan

Företagets försök till anpassning i förhållande till sin omgivning är något centralt enligt Cyert och March (1992:173). Samtidigt är det uppenbart att företaget i sitt förhållningssätt gentemot omgivningen ställs inför valet att antingen anpassa sig eller söka få omgivningen att anpassa sig. När två

system interagerar, kan input från ett system, leda till problem i andra system, dissonanta system, men interaktionen kan också leda till att systemen stöder, bevarar och håller varandra vid liv, konsonanta system (Rhenman 1973:26). Dissonans kan uppstå mellan en given organisation och dess omgivning, eller mellan subsystem, om värdesystem utvecklas åt olika håll. Enligt Rhenman kan dissonans ha sitt upphov i effektivitetsförsämringar som leder till sådana försämringar (1973:28-29).⁶¹ Rhenman betonar att när två system interagerar, påverkar de omedelbart varandras beteende (1973:33). Långsiktigt innebär detta att de också påverkar varandras strukturer. Även om påverkan sker i bägge riktningarna, så är det enligt Rhenman troligt att ett subsystem till slut dominerar det andra. Rhenman diskuterar olika typer av dominans. Ashby's lag om "requisite variety" säger att det kontrollerande systemet har större förmåga till variation i sina initiativ. Enligt detta sätt att tänka har det andra systemet inget val. När det vet att vad det än gör så har det kontrollerande systemet ett svar. Dominans kan också betyda att bara den starkaste eller mer effektiva eller för omständigheterna bäst utrustade överlever i längden (Rhenman 1973:33-34). Dominans kan också förekomma när systemen är starkt integrerade i varandra, så som t.ex. stat och företag är (Rhenman 1973:35). I detta sammanhang kan man också anknyta till Jacobsson som beskriver hur företag kan hantera öppna och slutna processer i sin omgivning. I Law och Callons termer kan man tala om variabel geometri (1992:24). Olika företeelser och situationer har olika betydelse och innebörd för olika aktörer. Genom att övertyga andra om sin tolkning kan slutna processer öppnas. Men, som de också påpekar, kan enskilda aktörer också "punkteras" i sådana processer, d.v.s. de kan reduceras till att uppfylla en speciell funktion i nätverket, som de nödvändigtvis inte själva valt.

Företags agerande kan alltså karaktäriseras i termer av om det är rationellt eller inte, om det är uttryck för försök till påverkan eller till anpassning, om företaget söker konsonans, dissonans eller dominans i förhållande till sin omgivning. Företagets agerande är uttryck för såväl medvetna som omedvetna val. Vilka handlingar, initiativ leder då interorganisatoriska strategiska motiv och stil fram till?

⁶¹Rhenman identifierar olika typer av konsonanssituationer, "mapping", "matching", "joint optimization" eller "joint consultation" (1973:30-32). Vid "mapping" bryr sig ett system endast om att underhålla och utveckla sig självt. Näraliggande system ses som delar av den omgivning som det har legitimitet att engagera och exploatera. Vid "matching" samverkar olika system och utnyttjar den gemensamma omgivningen tillsammans, varje givet system belönas i kraft av sin förmåga att samarbeta och stödja andra system. Vid "joint optimization" eller "joint consultation" kombineras "mapping" och "matching".

Den strategiska förändringens innehåll - strategiska initiativ

Initiativ som experiment

I det nationella intressets namn pågår som jag diskuterat tidigare koordinerande aktiviteter av olika slag. Dessa aktiviteter är dock inte alltid så lätta för företag att hantera. Jacobsson fann t.ex. i en serie intervjuer att företag påfallande ofta lider brist på förebilder i sina försök att organisera kontakter med politiker och förvaltningar. Företagen visade sig vara okunniga om politiska processer och "hade naiva föreställningar om hur beslut växer fram i en politisk miljö". Man kontrasterade ofta sin egen påstådda, kalkylerade saklighet, mot "politik" och "känslomässighet". Många företag hade mycket svårt att begripa politiska processers bakomliggande rationalitet (Jacobsson 1991:48). Överhuvudtaget kan dessa försök till ömsesidig koordinering mötas av frustrerande konflikter. Chatov använder begreppet konfliktnätverk för att beskriva nätverk mellan politik och företagande (1981:495). Attityder i sådana nätverk behöver inte vara delade, och överenskommelser, behöver om än bindande inte leda till konsensus utan representerar snarare plattåer av förståelse i ständigt pågående processer av konflikter och manifestationer av åsikter. Lindberg och Campbell anser att transformationer av styrning, "governance", ofta initieras av producenter som reagerar strategiskt och opportunistiskt på ett spektrum av tillgängliga strategiska val, skapade av förändringar i marknadsförhållanden, teknologi och i den institutionella och politiska omgivningen, trots statens privilegierade roll (1991:366). Dessa olika förändringskrafter påverkar producenter till att förändra sina strategier såväl externt som internt, genom att experimentera, förhandla eller tvinga fram nya roller, regler och rättigheter i förhållande till konkurrenter, arbetskraft, leverantörer, finansiärer och innovatörer av olika slag. Denna komplexa selektionsprocess är en produkt av strategiska handlingar och begränsande institutionella kontexter som inbegriper ekonomiska och statliga aktörer. Selektionen inkluderar spontant experimenterande av typen "trial-and-error". Företaget kan gå in i nya eller lämna existerande nätverksförbindelser, formella och informella förhandlingar och byteshandel, såväl som öppen kamp och tvång. Vad selektionen leder till för enskilda aktörer beror på de enskilda aktörernas förmåga att mobilisera resurser, dra fördel av politiska möjligheter, bestämma mål och strategier, som i och för sig kanske bryter mot existerande regler och

rutiner, men som framför allt står i överensstämmelse med nya marknadsförhållanden och nya teknologiska, politiska och kulturella begränsningar. I denna selektion av handlingsalternativ intar förändringar i nätverksposition en särställning.

Förändringar i nätverkspositionen

Besläktad med detta resonemang är Mattsson som definierar strategisk förändring som förändringar i företags nätverkspositioner, alltså som förändringar i företagets förhållande till omvärlden (1987:237). Den nuvarande nätverkspositionen betecknas som den strategiska situationen. Företaget kan gå in i eller utträda ur existerande nätverk, försvara eller förändra existerande nätverkspositioner (Easton 1992:21). Nätverkspositionen som en strategisk situation, definierar begränsningar och möjligheter för företagets framtida utveckling. Företag är beroende av varandra. De etablerar långsiktiga förbindelser av olika slag med varandra, vilka präglas av stabilitet, långsiktighet, och inte så sällan av konflikter, vilka dock inte med självklarhet leder till att relationer avbryts. Enskilda företag behöver heterogena resurser som kontrolleras av andra företag. Nätverksteorin betonar därför företagets förmåga att identifiera, värdera, söka och utveckla resurser. Nätverksprocesser handlar enligt Axelsson och Easton om fördelningen av resurser i makt- och intressestrukturer (1992:22). Att välja allianspartner är en tydlig positionsförändring. När det gäller valet av allianspartner, så menar Faulkner att företag söker två grundläggande kvaliteter i en allianspartner: strategisk och kulturell överensstämmelse ("strategic fit" och "cultural fit") (1995:33). Att söka efter "fit" är dock en sak, att uppnå det en annan.

Nätverksansatsen uppmärksammar hur stor skillnaden kan bli mellan strategisk intention och verkligt utfall. Den främsta förklaringen till detta finns att hämta i olika kontextuella förhållanden och förutsättningar. I företagets omgivning finns det aktörer som på olika sätt påverkar förutsättningarna för att olika strategier att lyckas. Den strategiska implikationen av detta är att företaget måste beakta och inkludera andra aktörer och deras strategier i sina egna strategier. De faktorer som påverkar olika strategiers utfall är både endogent och exogent givna. Av denna forskningstradition följer att det enskilda företagets strategiska beteende äger rum i ett sammanhang av andra företag som också de har sina strategiska avsikter. Andra företag, aktörer i nätverket, påverkar därför naturligtvis

förutsättningarna för strategisk handling. Nätverksansatsen har lyft fram hur aktörer i långsiktiga och stabila relationer utvecklats i olika processer där de lärt sig och anpassat sig till varandra. Nätverksteorin betonar därför företagets förmåga att identifiera och överträda nätverksavgränsningar. Konflikter är inte något ovanligt i nätverksrelationer, men de leder dock sällan till att relationer bryts. Nätverksteorin betonar i detta avseende företagets strategiska förmåga att identifiera, hantera och utveckla nätverkspositioner, samt företagets förmåga att identifiera och utnyttja nätverksprocesser, maktspel, intressen och innovationer.⁶² Law och Callon betonar också att aktörer i nätverk mobiliserar och stabiliserar nätverk (1992:21). Mobilisering är enligt Callon något som kan beskrivas utefter en löpande skala, från att problematisera, intressera och ansluta till regelrätt mobilisering (1986:196).⁶³

Förändringar i nätverksposition används av företag för att att åstadkomma kontroll med hjälp av storskaliga regelbundenheter och beroenden om än inte nödvändigtvis centralisering. Polycentriska kontrollnätverk uppstår ur samarbete mellan företag och mellan företag och politiska enheter. Strategiska allianser är exempel på sådana samarbeten (Gerlach och Palmer 1981:340).⁶⁴ Samarbeten i form av koalitioner, supraorganisationer och makrosamarbeten var också enligt Rogers exempel på nätverksanpassningar, som har sitt ursprung i företagandets hantering av osäkerhet (1986:10). Wells och Cooke betonar strategiska allianser som anpassning (1991). Fiol identifierar olika typer av anpassningar, medveten anpassning, slumpmässig anpassning, påtvingad anpassning och begränsad medveten anpassning (1990). Anpassning framstår som ett lämpligt sätt för företaget att hantera osäkerhet,

⁶² I den mån inga direkta referenser ges, har jag tolkat Axelsson och Easton(1992) del 1.

⁶³- problematisation - becoming indispensable to other actors by defining the nature and the problems, trying to make oneself an obligatory passage point

- intersement - locking other actors into roles

- enrolment - definition and interrelation of various roles

- mobilisation - methods so that representatives are able to represent and not betraying

⁶⁴Under senare år har strategisk interaktion mellan företag kommit att ges beteckningen strategiska allianser. Det finns många olika klassificeringar av allianstyper och alliansformer. Hellman et al, fann i sin genomgång av 21 olika författare att de flesta är överens om att marknadsförings- och distributions avtal, gemensam FoU och teknologisk utveckling och "joint ventures" är strategiska allianser (1993). Gulati definierar strategiska allianser som frivilliga överenskommelser som omfattar varaktiga utbyten där företag delar eller tillsammans utvecklar nya produkter och teknologier (1996). Strategiska allianser förekommer i olika former (Faulkner 1995:23-30). Det finns ingen större enighet mellan olika klassificeringar, ett gemensamt problem är att de enskilda delarna i kategoriseringarna ofta inte är ömsesidigt uteslutande (Faulkner 1995:25). Strategiska allianser är inget specialfall av strategisk interaktion, utan kan nog sägas inbegripa de flesta former av strategisk interaktion.

och dessa anpassningar kan beträffande nätverksposition, vara verksamhetsinriktade men också geografiska. Så pekar t.ex. Mowery och Rosenberg på att en faktor som den teknologiska utvecklingen på senare tid ökat amerikanska företags behov av att finna utländska samarbetspartners (1989:248).⁶⁵ Att företag samarbetar över gränserna trots eller kanske tack vare nationell rivalitet framgår även av t.ex. Erdilek (1985:211). Detta kan ses som ett stöd för åsikten att nationella företag i allt högre grad rör sig bort från de nationella kontexterna.

Nätverksanpassningar sker dock inte bara mellan företag. Som jag diskuterat tidigare är företagande och politik ofta engagerade i gemensamma beslutsprocesser, där företagandet och politiken påfallande ofta söker mobilisera varandra.

Initiativ riktade mot den politiska världen

Regleringar efterfrågas i många fall aktivt av företag (Stigler 1995:149). Pfeffer och Salancik lyfter också fram att regleringar och interventioner inte bara vidtas av staten för att skydda och gynna allmänheten i stort eller vissa delar av den, utan att de också är något som företagen stimulerar fram och som är till fromma för dem (1978:203). "Resource dependence" perspektivet är intressant för förhållandet mellan staten och statliga organ och företag.⁶⁶ Det är tydligt att det enligt detta synsätt finns ett stort utrymme för organisationen att påverka och utnyttja denna del av omgivningen för sina syften.⁶⁷ Staten är enligt Pfeffer och Salancik ett verktyg som olika kapitalister/företag kan

⁶⁵Paradoxalt nog har denna utveckling förstärkts av olika regeringars nationalistiska politik. Ickeamerikanska regeringars handels- och industripolitik har skapat incitament för amerikanska företag att utveckla samarbeten med utländska företag på olika exportmarknader, samtidigt som icke tariffära restriktioner avseende utländska företags tillgång till den amerikanska marknaden har lett till samarbeten mellan amerikanska och utländska företag, Mowery och Rosenberg (1989:249).

⁶⁶Företagens förhållande till staten och statliga organ behandlas och utreds som mikrokorporatistiska fall. När organisationer ställs inför interdependens som inte kan hanteras inom ramen för de befintliga interorganisatoriska strukturerna, kan företaget söka sig till en större makt i det sociala system företaget befinner sig, t.ex. hos staten eller regeringen, för att dessa skall eliminera svårigheterna, d.v.s. träda in som något slags medlare, eller genom att se till organisationens behov. Organisationen kan med hjälp av politiska mekanismer försöka skapa en omgivning som är mer välvilligt inställd till organisationens intressen. Organisationen kan t.ex. söka direkt penningstöd, skydd mot marknadskrafterna eller undanröja konkurrens genom att konkurrenter befins skyldiga till olika regelbrott (Pfeffer och Salancik 1978:189).

⁶⁷Pfeffer & Salanciks genomgång av organisationens förhållande till staten och den institutionella omgivningen rubriceras som "The created environment : controlling interdependence through law and social sanction".

använda mot varandra. Företag kan utnyttja politiska medel för att ändra förhållanden i den externa omgivningen. Med hjälp av ekonomisk makt kan politisk makt byggas. I takt med att ekonomiska aktiviteter alltmer har blivit föremål för regleringar och statlig intervention har företag snarare än att anpassa sig till dessa omvärldsförändringar i stället försökt förändra omgivningen. Lagar, sociala normer, värden och politiska handlingar och effekter reflekterar åtminstone delvis handlingar som företagen vidtar i sin strävan att överleva, växa och förbättra och underlätta sin situation. Det som händer i det nationella beslutsfattandet begränsar ofta inte företagen utan öppnar snarare möjligheter för dem. Bland de fördelar som företag kan tänkas vilja utverka från staten nämner Stigler å ena sidan direkta penningssubsidier och å den andra hjälp med att kontrollera nytillträdet till industrin (1995:150-151). Enligt Stigler är direkta penningssubsidier inte så attraktiva för företag eftersom de också ofta ges till företagets konkurrenter. Statlig hjälp att kontrollera konkurrensen mycket viktigare för företagen.⁶⁸ Intressant nog har studier av amerikansk ekonomisk och rättslig historia funnit att statliga handlingar avsiktligt eller inte medverkat till maktkoncentration i många industrier, genom stimuli såsom t.ex. statliga kontrakt, subsidier, licenser och utlåning (Lindberg och Campbell 1991:364). Dessa utfall har ofta uppkommit genom företagens ansträngningar.⁶⁹ Sally visar också att i synnerhet storföretag åtnjuter privilegierade positioner i de nätverk av aktörer som utformar och påverkar policies, policynätverk (1995:129). Regeringar är beroende av dem för expertis. Företagsledningarna kan blockera statliga interventioner, och utöva betydande inflytande i policy formulering och implementering. Det är storföretagen som har vunnit förhandlingskraft i förhållande till stater och regeringar. Dessa är beroende av storföretagens expertis, framförallt vad gäller högteknologiska frågor.⁷⁰

⁶⁸Staten kan i detta sammanhang påverka vad och hur substitut och komplement verkar, och dessutom hur priser sätts (Stigler 1995:152). Denna kontroll handlar både om att förhindra nytillträde. I de fall nytillträde inte går att undvika kan staten också användas för att dämpa tillväxten hos de nytillkomna företagen.

⁶⁹Så var t.ex. också AT&T enligt Stone kapabelt att övertyga andra om att de egna policyförslagen tjänade de offentliga policymålen (1991:204). När väl AT&T enligt Stone lyckats etablera en övergripande institutionell struktur som passade de egna målen, återstod endast att tillsammans med olika offentliga förvaltningar utarbeta de specifika reglerna. Stone visar också att det offentliga behöver information, som påfallande ofta bara finns hos företagen, som besitter relevant och svårtillgänglig expertis (1991:215). En svensk parallel är då Jacobsson visar hur ASEA lyckades öppna slutna perioder (1994).

⁷⁰Von Mises påpekar att när man t.ex. diskuterade furstestaten under 1700-talet, visserligen utgick från regentens intresse, men genom att elegant referera till Quesnay, ger han ändå uttryck för att regentens intresse var intimt sammankopplat med de regerades intresse: "Pauvre paysan, pauvre royaume, pauvre royaume, pauvre roi." (1983:31).

Jacobsson kontrasterar den enligt honom ofta reaktiva politiken mot de resultat som visar att företagen varit aktiva i sin "politikföring". De lägger ned stor omsorg på att bygga upp kontakter med offentliga organisationer. Dock skiljer sig företagens påverkansstrategier åt. Inom sektorer som brukar betraktas som hårt reglerade av staten, betonar företag ofta att de inte direkt försöker påverka de regler som finns (1991:46-47). Den politiska omgivningen är dock ett viktigt medel med vars hjälp företaget kopplar ihop sig med ett socialt system från vilket det kontinuerligt kan erhålla stöd och legitimitet. Den sociala acceptans som följer på att företaget blir legitimerat av den politiska omgivningen, kan många gånger vara av större vikt än företagets ekonomiska förutsättningar. Legitimitet är dock något som ges av företagets externa omgivning, varför kontrollen över företagets legitimitet också finns utanför företaget (Pfeffer och Salancik 1978:194). Staten är en viktig del av företagets externa omgivning, som just kan erbjuda legitimitet, med anledning av initiativ från företagets sida, i synnerhet när det gäller olika regleringar, som t.ex. Powell uttrycker det (1991:196). Det är inte alltid som statliga krav på företag uppfattas som direkt påtryckning. Företaget behöver uppmärksamma och beakta mer än sina egna intressen. Det finns många olika personer, grupper och institutioner som skall acceptera företagets aktiviteter. Implicit behöver företaget behärska och vara medvetet om det sociala värdet av olika handlingar. Företaget måste också behärska begrepp som det nationella behovet och nationella prioriteringar för att kunna rättfärdiga sina handlingar (Pfeffer & Salancik 1978:192). Enligt ekonomisk teori bestäms ekonomiska förutsättningar av marknadskrafterna. I de flesta industrier tillåts inte marknadskrafterna verka av olika regleringar (Pfeffer & Salancik 1978:202). Staten och det politiska systemet kan uppfattas som en arena inom vilken företagen kan verka för att formellt institutionalisera sin överlevnad, genom att säkra tillgång till de resurser som behövs (Pfeffer & Salancik 1978:190).

Två interorganisatoriska strategiska huvudalternativ - Exit och voice

I detta sammanhang är Hirschmans begrepp "exit" och "voice" intressanta (1970:15). Dessa två alternativ är fundamentalt olika, "exit" hör till ekonomins sfär och "voice" hör till politikens sfär. Den senare är motsatsen till den förra, "voice" är ett mer stökigt ("messy") koncept.⁷¹ Däremot är "exit" mer binärt till

⁷¹Det existerar i former som spänner från det stilla klagandet till de mest våldsamma protester.

sin natur. För att utöva "voice" måste man artikulera sin kritiska uppfattning, snarare än avlägga en privat, hemlig röst i t.ex. stormarknadens anonymitet. "Voice" är ett direkt uttrycksmedel, politisk handling "par excellence".⁷² Hirschman menar att politik just är den grävande process, där det förhoppningsfulla men kanske långsamma artikulerandet av åsikter för och emot, leder fram till förbättringar. Å andra sidan är inte Hirschman sen att påpeka att "exit" i den politiska världen, uppfattas mycket negativt, eftersom "exit" förknippats med desertering, avhopp och förräderi, till skillnad från "voice" i den ekonomiska, som endast uppfattats som besvärligt, ohanterligt och ineffektivt (1970:17). Att ta till "voice" är ett försök att ändra praxis och olika policies, att försöka ändra, snarare än att fly från, med hjälp av individuella eller kollektiva handlingar riktade mot högre ort, eller mot den allmänna opinionen (Hirschman 1970:30). För att "voice" alternativet skall fungera är det nödvändigt att individuella aktörer har tillgång till politiskt inflytande (Hirschman 1970:70-71). Enligt Hirschman är "exit" ofta inte något alternativ, och det är därför som "voice" används så ofta (1970:76).⁷³ Ett skäl till att "exit" inte är lika troligt är kanske att lojaliteter av olika slag spelar så stor roll (Hirschman 1970:77). Lojalitet är enligt Hirschman funktionell, så tillvida att den hindrar förfall från att bli kumulativt, något som ofta inträffar när det inte finns några hinder för "exit" (1970:79).

Företag kan hantera osäkerhet i förhållande till sin omgivning genom att söka stabilisera sin omvärld och påverka dess förändring, eller genom att förändras och anpassa sig och kanske därigenom generera osäkerhet för andra. Det finns ett antal alternativ att välja mellan. Den strategiska förändringens innehåll i form av strategiska initiativ omfattar alltså experiment för att företaget skall lära sig hantera sin relation till omvärlden, förändringar i företagets nätverksposition, initiativ riktade mot den politiska världen. I detta avseende relaterar sig företaget till sin omgivning genom att använda "voice" och "exit". Spelet mellan dessa två speglar företagets sökande efter en "fit"

⁷² Denna syn på politik är dock ovanlig för nationalekonomer, som likt t.ex. Friedman ofta ser på politiska kanaler som besvärliga och ohanterliga. Enligt Hirschman är nationalekonomin entydigt för "exit" och emot "voice". Han påpekar att en naiv person genast skulle invända mot t.ex. Friedmans syn att "exit" är ett direkt sätt att uttrycka sina åsikter och att just att uttrycka dem torde vara det mest direkta sättet. Hirschman citerar Friedman i detta avseende: "Parents could express their views about schools *directly* by withdrawing their children from one school to another, to a much greater extent than is now possible....*For the rest, they can express their views only through cumbersome political channels,*" (Hirschman 1970:16-17, citat från Friedman, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962:91).

⁷³ Om "exit" hade varit ett alternativ, skulle sannolikheten för "voice" ha minskat betydligt.

med sin omgivning. Att skapa legitimitet för företaget är därvidlag av stor betydelse. Efter att ha identifierat motiv, stil och initiativ i interorganisatorisk strategi, låt mig nu diskutera hur företagets politiska omgivning och dess funktion kan analyseras.

Motiv, stil och initiativ i politik

Politikens kontext- politiska motiv

Det nationella beslutsfattandet omfattar ett brett spektrum av olika frågor och problem kring den nationella logiken och hur den uttrycks i formulering av och försök att representera och ikläda sig det nationella intresset respektive nationellt ansvar. Många politiska motiv är också affärsstrategiska motiv, såsom t.ex. teknologisk utveckling (Lundgren 1995).⁷⁴ Bland de viktigaste och mest dominerande politiska motiven är konkurrens, teknologisk utveckling och exportfrämjande.

Konkurrens som politiskt motiv

När det gäller konkurrens, så kan det politiska motivet uppfattas som justering av det marknader inte klarar av, "market failure", t.ex. att skapa konkurrens på en monopolistisk marknad, och därigenom bryta upp monopolet och skapa förutsättningar för en marknad. Konkurrens som politiskt motiv kan dock också uppfattas som ett instrument för bl.a. enskilda företags intressen, i synnerhet när de möter svårigheter, genom att politik också kan förhindra och stävja konkurrens. I det senare avseendet är det t.ex. tydligt att företagen ofta verkar behöva politikernas och statens hjälp för att hantera konkurrens. Vid politik som justering är utgångspunkten ofta marknadens misslyckande som institution. Detta misslyckande är orsakat av företags beteenden och val, så tillvida kan man tala om företagets misslyckande, ur samhällets synvinkel. Vid politik som instrument är utgångspunkten företagets behov.

Monopol har teoretiskt främst uppfattats som något negativt.⁷⁵ Samtidigt är monopolen, offentliga eller privata, en historisk realitet, som inte bara funnits på grund av uppfattningar om eventuella marknadsmisslyckanden, utan som

⁷⁴Eller som de motiv vilka Johansson och Mattsson (1992:366) identifierar, privatisering, avreglering, miljöreglering och europeisk harmonisering.

⁷⁵En monopolist tillhandahåller enligt gängse nationalekonomisk teori mindre och till högre pris än vad som är optimalt.

också befordrats och närts på ett högst medvetet sätt. Statsinblandning framtvingade oftare monopol än den sökte kväva dessa tendenser (Dobb 1973:315-316).⁷⁶ Samtidigt som vissa iakttagare pekat på sambandet mellan staten och monopolet har andra som t.ex. Pitelis, uppmärksammat att en hög grad av monopolisering begränsar statens autonomi, såväl instrumentellt som strukturellt (1995:114). Diskussionerna om konkurrens har inte alltid entydigt gällt ställningstaganden mot eller för konkurrens.⁷⁷ Staten har haft anledning att såväl stödja monopol som att motarbeta monopol i den ekonomiska utvecklingens namn. I detta avseende kan staten göra val, medvetna eller omedvetna som påverkar företagandets villkor.

Teknologisk utveckling som politiskt motiv

Bland de motiv för politiskt engagemang som Persson (1992) identifierar finns politik och ekonomisk tillväxt, vid sidan om politik och stabiliseringspolitik samt politik och fiskala frågor. Teknologisk utveckling är ofta ett ingående element i såväl stabiliseringsfrågor som tillväxtfrågor. Teknologisk utveckling har givits högsta nationella prioritet i många länder. Målet har ofta varit att bygga nationella nätverk för teknologisk utveckling. Främjandet av innovationer och teknologisk utveckling är syftet för många nationella system, (se t.ex. Lundvall 1992). Dahmén använder termen utvecklingsblock för att beskriva sekvenser av komplementariteter, som uppstår för att lösa strukturella spänningar och leder fram till utveckling av nya teknologier och företagande. Dahmén diskuterar utvecklingsblock ex ante och ex post.⁷⁸ Historiskt har statlig politik varit besjälad av drömmen om att ex ante skapa förutsättningar för utvecklingsblock, och därigenom medvetet och kontrollerat åstadkomma framgång. Teknologisk utveckling är ett fenomen som utmanar både individer, företag och länder genom att ifrågasätta invanda begrepp och arbetssätt. Enligt Volti har staten i stor utsträckning påverkat den teknologiska

⁷⁶Dobb har också funnit att mellankrigsperiodens kapitalistiska system var baserat på en hög monopoliseringsgrad (1973:263). De femton åren efter andra världskriget har också enligt Dobb i Amerika och Väst Europa karaktäriserats av ett tillstånd som vissa kallar statsmonopolistisk kapitalism (1973:319). Bailey anser t.ex. att FCC (Federal Communications Commission), en statlig aktör, som reglerat telekommunikationsindustrin i USA har uppmuntrat monopol på utbudssidan (1995:273).

⁷⁷Schumpeter konstaterar att vinst i det kapitalistiska systemet innehåller ett monopolelement (1992:102). Anledningen till detta är att även om det kapitalistiska systemet är i ständigt omvandling så är denna dynamik beroende av tillfälliga monopol. Problemet är enligt Dobb att detta argument förbiser att monopol ofta ägnar mycket tid och energi åt att befästa en uppnådd position mot konkurrerande innovationers intrång, något som kan dämpa dynamiken i ekonomin (1973:265-266).

⁷⁸Se t.ex. Carlsson et al (1991).

utvecklingen (1992:260). Kanske har detta inflytande ökat successivt. Staten har tagit på sig ansvaret för infrastruktur som bedömts som nödvändig för teknologisk utveckling. Många har betonat teknologins deterministiska kvalitéer. Dock påpekar t.ex. Lundgren att även om teknologi har makten att forma samhället, så är teknologi som kraft ändå inte autonom (1995:49). Den är utan värde om man inte relaterar den till de sociala krafter som när och fostrar den. Idén om nationell överlevnad och utveckling är exempel på en sådan kraft.

Exportfrämjande som politiskt motiv

Den nationella överlevnaden har ofta kopplats nära samman med exportframgångar. Den nationella logiken har därför ofta fokuserats på exportindustrin. Hultén beskriver hur den svenska ekonomiska politiken under 1970- och 1980-talen riktade uppmärksamhet på den svenska exportmarknadsandelsutvecklingen (1988).⁷⁹ Politikerna gjorde ett val i så måtto att man fokuserade på kostnadsutvecklingen som det viktigaste motivet därvidlag.⁸⁰ I politiken valde man konkurrenskraft som motiv framför utvecklingskraft, genom att ägna sig åt nationalekonomiskt baserade frågor som t.ex. växelkursförändringar, något som också är relativt enkelt att ägna sig åt. Detta synsätt har påverkat såväl politiska initiativ som stil. Frågan om utvecklingskraften, d.v.s. näringslivets förmåga till anpassning och förnyelse ställdes i bakgrunden (Hultén 1988:2). Genom att betona konkurrenskraft, medverkade politikerna medvetet eller omedvetet till att etablerade industristrukturer konserverades. Dessa industristrukturer skyddades därigenom temporärt från ett i det långa loppet ofrånkomligt omvandlingsstryck. Man sköt problemen framför sig, samtidigt som alternativa industristrukturer aborterades i stort sett som embryon.

Frågan om export som ett viktigt motiv för nationellt beslutsfattande aktualiserar att den nationella kontexten existerar i en internationell kontext. Industripolitik används ibland för att stödja industrier som befinner sig i nedgång och kris, men har också ofta som mål att skapa helt nya industrier,

⁷⁹Under tidsperioden 1976-1983 tappade Sverige nära 20 procent av landets värderingsmässiga andel av OECD-områdets export till hela världen (Hultén 1988:208).

⁸⁰Man har dock funnit att värde marknadsandelsförlusterna på omkring 20 procent av landets andel av OECDs export svårigen låter sig förklaras med enbart förändringar av relativpriserna (Hultén 1988:215).

speciellt exportindustrier i nya högteknologiska sektorer.⁸¹ Vissa, som t.ex. Gilpin, hävdar att teknologins och den teknologiska utvecklingens ökande betydelse för just internationell konkurrenskraft har lett till nya former av teknologisk protektionism och statlig inblandning (1987:211). Murar kring nationella marknader kan kanske hålla internationella konkurrenter borta, men de hämmar också de inhemska företagens internationalisering. Högteknologi är för många den moderna tidens framgångsfaktor och detta har lett till att många ansett och anser att staten genom olika (ofta protektionistiska) åtgärder skall säkerställa tillgången på högteknologi (Bhagwati 1987:37-38). En dominerande uppfattning är att om ett land inte hänger med i den teknologiska utvecklingen så kan detta få förödande konsekvenser i den internationella konkurrensen om exportinkomster (Volti 1992:262). Detta har fått förnyad aktualitet inom högteknologiska sektorer som t.ex. informationsteknologi. Denna situation påminner om den protektionistiska politik som fördes av många utvecklingsländer efter andra världskriget för att skydda framväxande tillverkningsindustri (Bhagwati 1987:37-38). Dessa försök lyckades inte så bra, och man var tvungen att byta politik. Detta är ett exempel på att det olika politiska motiv kan befinna sig i konflikt med varandra.

Konflikter mellan politiska motiv

Sally påpekar att regeringar i hög grad oroas av att konkurrensbevakning och konkurrensregler ⁸² kan komma att missgynna nationella företag i den internationella konkurrensen när den sker inom ramen för internationella eller globala åtaganden (1995:87).⁸³ Sally noterar dock också att långvariga regleringar för att skydda "national champions" i mångt och mycket har motverkat sitt syfte, bl.a. genom att de hämmat företags vilja till att följa med i den teknologiska utvecklingen, och på så vis i stället försämrat företagens konkurrenskraft. Åtgärder av detta slag har enligt Sally kanske hållit utländska konkurrenter borta, men de har också i många fall hindrat

⁸¹Genom att försöka "välja vinnare" och genom att sikta på specifika industrier för utveckling- och finansiell hjälp i form av t.ex. exportsubsidier försöker enskilda stater förbättra sin konkurrensposition och skaffa sig komparativa fördelar (Gilpin 1987:210).

⁸²Som ju traditionellt skedde inom givna nationella områden, på basis av marknadsandelar på nationella marknader, snarare än inom globala marknader.

⁸³Erfarenheter från men framför allt debatten i många länder visar dock att skyddsåtgärder för s.k. "national champions" motverkar sitt egentliga syfte och hämmar den nationella teknologiska utvecklingsnivån. Bl.a. därigenom försämrar konkurrenskraften för de företag som skulle skyddas och stödjas. Se t.ex. den genomgång jag gör i kapitel 6 av hur konkurrenspolitik blev ett viktigt politiskt motiv i Sverige.

nationella företags expansion på utländska marknader (1995:87-88).

Gränserna mellan policy för främjandet av teknologisk utveckling och handelspolitik håller på att försvinna, i takt med att världen internationaliseras alltmer. Närmandet mellan de teknologiska och ekonomiska sfärerna, och det ökande statliga engagemanget i teknologisk utveckling har bidragit till denna utveckling (Mowery och Rosenberg 1989:274). Ham och Mowery har också påpekat det envisa dilemma som utgörs av spänningen mellan teknologi- och handelspolitik (1995:90). I politiken möts många olika motiv, och dessa möten är sällan friktionsfria. Nutt och Backoff tar upp skilda spänningar mellan olika motiv (1992). Det kan vara särskilt svårt för politiker att motsvara krav under övergångsperioder, att administrera fördelningar av t.ex. resurser. Det är viktigt att också komma ihåg att olika motiv är olika attraktiva för politiker och offentliga aktörer att ägna sig åt. Nutt och Backoff karakteriserar motiv och uttalar sig om vilka frågor som politiker skall undvika (1992).⁸⁴ Staten är inte en monolitisk struktur. Den är sammansatt av olika delar och aktörer med kopplingar även till företag. Detta betyder bl.a. att beslut och policies utformas var för sig, och att distinkta ansvarsfördelningar och intresseområden finns.

De viktigaste politiska motiven är på ett övergripande plan effektivitet och tillväxt ur nationell synvinkel. Konkurrens är en del av effektivitetsmotivet, och teknologisk utveckling och export är en del av tillväxtmotivet. Vid sidan om dessa motiv är internationell integration mellan olika nationella beslutskontexter ett viktigt motiv i politiken. Det är inte självklart att olika politiska motiv är konsistenta med varandra. Motiven kan hanteras på olika sätt av ett företags politiska omgivning. Det ger mig anledning att här gå över till politisk stil.

⁸⁴Arga tigrar är motiv som är svårhanterliga, men som dock omfattas av ett stort allmänt intresse. Dessa motiv kräver handling när det inte är möjligt att göra något. Nutt och Backoff rekommenderar att man försöker distrahera allmänheten genom att uppmärksamma andra motiv. Sittande ankor är motiv som både är lätthanterliga och som omfattas av ett stort allmänt intresse. Som Nutt och Backoff uttrycker det skapar sådana motiv trovärdighet åt politiker och ger utrymme (genom sin lätthanterlighet) till att hantera arga tigrar. Svarta hästar är visserligen lätta att göra något åt, men att göra det är inte något som direkt uppbådar något allmänt intresse. Sovande hundar skall man däremot akta sig för. De är både svårhanterliga och ointressanta för allmänheten.

Politikens process - politisk stil

Stigler anser att politiska processer trotsar alla rationella förklaringar. "Politik" är enligt honom en ständig och oförutsägbar föränderlig blandning av krafter av de mest skilda slag (1975).⁸⁵ Det nationella beslutsfattandet kompliceras i praktiken av irrationalitet.⁸⁶ Deane konstaterar t.ex. att både regeringars dumhet och politisk kompetens spelar roll (1965:202). Det är faktiskt problematiskt att nalkas dessa frågor utan ideologiska val eller andra låsningar i bagaget.⁸⁷ Sådana lösningar till trots, pekar dock Wolff på att staten ingriper i det ekonomiska livet alldeles oavsett vilken ideologi som den sittande regeringen representerar (1986:131-132). Detta ingripande är dock problematiskt. Laumann och Knoke fann att staten inte är en aktör utan snarare bäst kan beskrivas som ett komplex av aktörer, som i vissa fall inbegriper även privata aktörer (1987:381). Dessa olika aktörer behöver ingalunda vara överens, vare sig om avsikter eller strategier (Laumann och Knoke 1987:382).⁸⁸ Johansen påpekar också att statligt stöd ofta kan erhållas av företag, oftast först efter omfattande förhandlingar där en heterogen samling aktörer fått säga sitt (1979:694).

⁸⁵ Från moraliskt högstående, t.ex. avskaffande av slaveri, till de lägsta, t.ex. politikerna som skor sig på det allmännas bekostnad.

⁸⁶ I sin studie av det japanska samhällets omvandling från öppnandet under mitten av 1800-talet fram till andra världskrigets utbrott, förundrade sig Marshall över att traditionella värden tycks ha hindrat den japanska företagseliten från att förorda en social konsensus som var mer lämpad att stödja deras och de privata företagens roll i samhället (1967:3). Den japanska affärseliten var motvillig att bryta med en föregående tids värderingar som i mångt och mycket gick emot deras egna intressen. Affärseliten underkastade sig en filosofi som betonade individens och företagens acceptering av statens kollektiva mål. Enligt Marshall bidrog affärseliten aktivt i denna utveckling. Mot detta kan man kontrastera t.ex. Sally som betonar de multinationella företagens betydelse som mäktiga aktörer i sina hemländers ekonomier, bl.a. tack vare deras internationella expansion (1995:128-129). Sally hävdar att stora företag åtnjuter privilegierade positioner i policynätverk. Regeringar är beroende av deras expertis, och affärseliten har möjlighet att förhindra intervention i deras angelägenheter, men även makt att såväl policy formulering såväl som policy-implementering. Beroendet är dock ömsesidigt.

⁸⁷ Anastassopoulos et al beskriver en sådan låsning, där företagsledare i statliga företag hade svårt att acceptera att de var statligt ägda och inte riktigt förstod varför en grupp forskare sökt upp dem som en del av en studie om internationella statsägda företag (1987:6-7).

⁸⁸ Består de statliga nätverken av personer eller av organisationer? Laumann och Knoke anser att sedan slutet av 1800-talet kom personen att mer och mer ersättas av organisationen som den mest betydelsefulla sociala aktören (1987:381). I sin studie koncentrerar de sig därför på organisationer och beaktar personer endast när de agerar åt organisationer. Staten kan t.ex. ha ambitioner, men det kan ofta vara självständiga kommuner som ansvarar för olika områden inom sina respektive territorier (Jacobsson 1994:11). I detta avseende se även t.ex. Held (1984:2). Staten är inte en monopolitisk enhet. Den består av högst komplicerade relationer och processer. Granholm påpekar också att det offentliga är uppdelat i två nivåer, politisk nivå och myndighetsnivå (1992:20-21).

Valmöjligheter

Vilka resurser staten kontrollerar och vilken position statliga aktörer har, i jämförelse med icke statliga aktörer, påverkar individuella staters förutsättningar till autonomt handlande. Staten kan i vissa fall kanalisera finansiella flöden till enskilda företag eller industrisektorer utan att komma i konflikt med etablerad konstitutionell praxis som tolererar enbart aggregerade och kategoriska utlägg (Skocpol 1985:17). Skocpol refererar till undersökningar av ett antal industrialiserade länder som visar att det finns klara skillnader mellan vilka strategier som är tillgängliga för den franska och japanska staten å ena sidan, som just har möjligheten att utveckla policies för enskilda industrier, och å den andra sidan den brittiska eller amerikanska staten, som måste lita till mer aggregerade och makroekonomiska manipulationer (1985:18). Stater med intresse av regulatoriska förändringar, som kan kombinera detta intresse med internationell marknadsmakt kan enligt t.ex. Cowhey klara av att framgångsrikt utmana existerande internationella regimer (1990:172).⁸⁹ Varje europeisk nation har i enlighet med sin historia av statlig intervention i olika former, en egen uppsättning politiska intressen och intressenter (Skocpol 1985:21-23). En gemensam nämnare bakom dessa olika nationella organisatoriska lösningar är att syftet och målen ofta är liknande. Lundvall antar att grundläggande skillnader i nationella historiska erfarenheter, språk och kultur speglar sig i mer eller mindre tydliga nationella skillnader beträffande dessa nationella system. Dessa skillnader omfattar enligt Lundvall, såväl intra- som interorganisatorisk organisation samt den offentliga sektorns betydelse (1992:13). I detta avseende är Czarniawska-Joerges analys av makt i olika länder intressant. I analysen av makt i Sverige använde hon sig av studiet av en politisk reform på kommunal nivå. Makt beskrevs enligt henne av politiska makthavare som nästan ett naturfenomen, som dimma eller som vattenfall. I positiva fall kan och bör makt därför kontrolleras av människor. I enlighet med analogin om vattenfall, bör om makt kan ge energi i form av ett vattenkraftverk, makten utnyttjas. I negativa fall däremot sågs makt som något som likt damm eller mögel växte i hörnen när ingen reagerade (Czarniawska-Joerges 1988:39-40). Hon fann att politiker på hög nivå i Sverige, i motsats till sina kollegor i USA inte var "vid

⁸⁹I telekommunikationsindustrin, har enligt Cowhey, USA, Japan och England, tillräckligt med sådan marknadsmakt för att stimulera globala reformer, när dessa länder ensidigt ändrade sina telekommunikations policies. Denna marknadsmakt identifieras av Cowhey som nationens och de nationella företagens makt som köpare och som säljare inom ramen för marknadens struktur och beteende.

makten". Däremot uppfattade de att de hade ett ansvar att förhindra att makt koncentrerades och samlades på ej önskvärda ställen. En tolkning av denna opersonliga syn på makt är enligt Czarniawska-Joerges att makt i Sverige är ett socialt tabu, något som kan diskuteras enbart i opersonliga termer. En viktig poäng i sammanhanget är dock enligt henne att makt i Sverige kanske kan vara orelaterat till enskilda individer, medan det däremot mycket väl kan förknippas med grupper av individer, formerade i mer eller mindre väl definierade kollektiv, vilka på olika sätt försöker påverka händelsernas utveckling. Den makt som resulterar av detta spel, är en produkt av alla de ingående gruppernas agerande. Enligt henne försöker alla kontrollera alla. Varje yttrande om makt är en ex post facto beskrivning av vem som lyckats och när. Resultatet, så som det reflekteras i organisatoriska aktiviteter, kan därför enligt Czarniawska-Joerges, ofta vara en överraskning för de flesta inblandade parter. Makt sågs enligt henne som något naturligt som ingen speciellt åstundade, men som ändå fanns där. Makt var en bieffekt av andra positiva processer. Om makt diskuterades i positiva termer kallades det vanligtvis för ansvar. När makt var som mögel i Sverige var det omöjligt att kontrollera och förutse. När makt var en naturlig process, kunde man bara förutse dess resultat i suddiga drag, och i de flesta fall, ansågs resultatet komma som en överraskning (Czarniawska-Joerges 1988:40-41). I Czarniawska-Joerges analys är det tydligt att det även inom ramen för de kulturella skillnader som Lundvall diskuterar finns utrymme för viss handlingsfrihet. Det är alltså inte alltid som staten väljer att vara aktiv eller kan vara aktiv för den delen. Enligt Skocpol ersätts perioder av en aktiv autonom stat av en mer passiv reaktiv (1985:14).

Reaktiv och proaktiv politik

Jacobsson presenterar en modell av politik som bygger på en annan rationalitet än de normativa modellerna av politik (1991:55).⁹⁰ Enligt Jacobsson är politik ofta reaktiv. De egna målen, uppfattningen om det önskvärda, är ofta vaga och förändras ofta. Krav trycks på utanför, krav som måste hanteras. Dessa hanteras ofta stegvis. Mål, beslut och handlingar blir ofta inkonsistenta. Processen kännetecknas av ansvarstagande, lyhördhet och inblandning. Jacobsson menar att man måste gå utanför de studerade organisationerna för att förstå deras agerande (1991:56). Det behövs ett perspektiv som inkluderar

⁹⁰Den traditionella bilden av politiker är enligt Jacobsson att de "stakar ut riktlinjer och strategier och önskvärda framtider, men befattar sig inte med den vardagliga sörjan".

både nätverk och regelsystem inom de sektorer där organisationerna verkar, för att det ska bli möjligt att förstå mönstren i relationerna mellan politiska organisationer och företag.

Politik för det allmänna bästa eller för politikernas egoistiska intressen?

Laumann och Knoke fann att statliga organisationer inte är neutrala eller altruistiska enheter, utan att de tvärtom på många olika sätt försöker befördra sina egna intressen (1987:382). Étatismen är uppbyggd på en hierarkisk metafor, där politik i allmänhet och kanske industripolitik i synnerhet är något som det politiska systemet initierar och genomdriver. Denna metafor förutsätter enligt Brunsson att staten genom det politiska systemet inte bara kan styra industrin och marknaden, utan också att statens politiska ledning *vill* styra företagen (1986:154, 158). Det senare är ingalunda självklart. Den politiska omgivningen kan dock ge olika typer av stöd.⁹¹ Pfeffer och Salancik påpekar att den offentliga regulatorn därför kan bli de reglerades fånge, "the regulator as captive of the regulated", bl.a. beroende på otillräckliga resurser i förhållande till företagen (1978:211). De ofta långvariga och speciella relationerna mellan regulator och reglerad inspirerar ofta till samarbete av olika slag, från helt legala sådana till mer tvivelaktiga. Nationella system för innovationer (se t.ex. Lundvall 1988) har av vissa frammålats som ett mikrofundament där interaktion sker mellan användare (ofta offentliga sådana) och producenter, med gemensamma nationella intressen som mål. Lundvall anser sig också komma fram till att interaktion mellan användare och producenter från samma nationella system kan vara mer effektivt (1988:360). Jacobsson finner dock en slags enkelriktning i denna interaktion. Han betonar politikens reaktiva karaktär. Politiken styrdes av händelser i omvärlden och den politiska organisationens verksamhet hade en kortsiktig inriktning (Jacobsson 1991:51).⁹² Reaktiva strategier gjorde det också möjligt

⁹¹Pfeffer och Salancik nämner fyra olika former av stöd (1978:204). Den politiska omgivningen kan ge direkta subsidier till företag. Den politiska omgivningen kan bygga upp och legitimera inträdeshinder och därigenom skydda etablerade företag från konkurrens. Den politiska omgivningen kan genom olika handlingar påverka vilka produkter och tjänster som är komplement respektive substitut. Slutligen kan den politiska omgivningen genom att påverka prisbildning koordinera och styra konkurrensen mellan företag.

⁹²Tbland försökte t.ex. departement avvisa krav, men när det inte lyckades därmed, nöjde det sig med att försöka reglera reaktionen på krav och man försökte påverka vilka krav som i nästa skede skulle kunna riktas mot dem. Dessa reaktiva strategier gjorde det möjligt att efterhand lära sig vad som skulle uppnås. Den politiska organisationen kunde möjligtvis låta sin egen vilja växa fram endogent i processerna. Det var dock inte nödvändigt, som traditionella rationella modeller kräver, att alltid i förväg veta exakt vad man ville. Det var i processerna som man hittade och skapade tillfredsställande lösningar. Politikernas reaktiva

att hantera motstridiga krav (Jacobsson 1991:53).

Politisk stil kan således karaktäriseras i termer av om den är reaktiv eller proaktiv, om den kan sägas utövas för det allmänna bästa eller om den tjänar specialintressen eller i värsta fall politikernas egoistiska intressen. Vilka typer av politiska initiativ kan man då identifiera?

Politikens innehåll - politiska initiativ

De politiska initiativen skiljer sig åt mellan svaga och starka stater. En viktig grupp politiska initiativ omfattar försök att stimulera fram teknologiska lösningar. Politiska initiativ kan delas in i två grupper, dels sådana som berör ekonomins utbudssida, dels sådana som berör ekonomins efterfrågesida.

Starka och svaga stater

Det är inte entydigt att politik har ett direkt samband med handling. Statsmaskineriet har ofta delats upp i en rent politisk del och en förvaltande del. Formuleringen av statens mål, stilar och roller blir problematisk, och inte nödvändigtvis så entydig. Det kan finnas minst lika många mål som delaktörer. De organisationer jag intresserar mig för, de nationella teleoperatörerna, var tills helt nyligen också integrerade (låt gå för i varierande grad) delar av statsförvaltningen. I de flesta fall har nationella teleoperatörer nu gått in i företagsvärlden. Enligt idealet är de politiska enheterna politiskt organiserade och förutsätts kontrollera förvaltningsenheterna. Förvaltningsenheterna är däremot organiserade efter centralistiska linjer. Rekrytering sker i kraft av expertis snarare än genom politisk representativitet. De politiska enheterna skall koncentrera sig på debatt och beslutsfattande, medan handling delegeras till de förvaltande enheterna (Brunsson 1985:164-165).⁹³ Denna uppdelning till trots ger t.ex. statscentrerade synsätt staten möjlighet att sträva efter sina egna mål i samhället, utan att vara hänvisad till att endast agera när marknadsimperfectioner påkallar statlig intervention, något som förändrar balansen mellan marknaden och

strategier gjorde det möjligt att variera handlandet, och därigenom hitta en lämplig blandning av åtgärder (Jacobsson 1991:52).

⁹³Förvaltningsenheter förutsätts vara verktyg för den politiska enheten utan självständig vilja eller eget inflytande. Denna rollfördelning gör att förvaltningsenheten behöver vara förändringsbar snarare än föränderlig. För att förvaltningsenheter skall vara förändringsbara behöver de dock omfatta svaga ideologier, Brunsson (1985:164-165). Förklara skillnaden mellan föränderlig och förändringsbar.

staten (Caporaso och Levine 1992:5). Detta synsätt, representerat av t.ex. Krasner, uppfattar staten som en uppsättning roller och institutioner som har egna drivkrafter och imperativ och som har mål som kan vara skilda från enskilda samhällsgruppers intressen (citerad i Caporaso och Levine 1992:189). Krasner definierar staten i termer av det nationella intresset.⁹⁴ En teoretiskt baserad anledning till att staten i vissa avseenden är och kanske bör vara en autonom aktör finns att hämta i teorierna om "public goods" (Olson 1965:102).⁹⁵ Diskussionen om starka och svaga stater är intressant i detta sammanhang. Starka stater är de som både klarar av att motstå påtryckningar och att ta egna policyinitiativ. Svaga stater är de som ger vika för påtryckningar från ekonomiska särintressen (Caporaso och Levine 1992:182).⁹⁶ Enligt Lindberg et al har staten dock en privilegierad konceptuell position i studier av styrstrukturer eftersom staten kan påverka dessa på många sätt som vanliga företag och andra privata organisationer inte har möjlighet till (1991:31).⁹⁷ Något som dock är gemensamt för både starka och svaga stater är dock den vikt de tillmäter teknologi och teknologisk utveckling.

⁹⁴ Staten definierar det nationella intresset, men förmågan att definiera (och försvara) det nationella intresset definierar i sin tur staten. Om det inte finns ett nationellt intresse så finns det inte heller någon stat.

⁹⁵ Laissez-faire ekonomerna uppmärksammade dock inte fenomenet mer än att de upprättade olika slags kortfattade listor över vilka funktioner som staten skulle utföra.

⁹⁶ Idén om en självreglerande marknad har dock också lett till utveckling av teorier om "public choice", där man ställer frågor om hur denna självreglering fungerar. I "public choice"-teorier är individuella aktörer centrala, antingen de är medlemmar i politiska partier, intressegrupper eller bråkratier, valda eller utnämnda, vanliga medborgare eller höga beslutsfattare (Caporaso och Levine 1992:134). Normativ "public choice"-teori behandlar vilka de önskvärda karaktäristika är för de regler, procedurer och institutioner genom vilka kollektiva val görs. Positiv "public choice" däremot försöker finna förklaringar till dessa regler, val och processer samt deras konsekvenser. Man ställer sig frågor som; varför och hur stiftar människor lagar, skapar politiska institutioner, går med i olika grupperingar och ger uttryck för sina åsikter i val, vilka faktorer som påverkar bildandet av olika grupper och deras inflytande.

⁹⁷ Staten kan t.ex. delta direkt i produktion och utbytesrelationer, medan privata industriaktörer inte med absolut självklarhet kan tjäna som "gatekeepers", allokera resurser och information, influera och definiera rättsliga definitioner på samma sätt som staten kan göra. Statliga aktörer kan genom olika policies skapa utvecklingstryck, medvetet eller omedvetet och kan därför påverka valet av styrstrukturer. Statliga aktörer kan direkt förändra maktbalansen mellan olika aktörer, genom rättsliga principer eller institutionella förfaranden. Slutligen kan staten ratificera och stabilisera nya styrstrukturer när sådana växer fram. Campbell och Lindberg nämner t.ex. telekommunikationer i detta avseende. Där de oberoende teleoperatörerna i USA under lång tid försökte ifrågasätta Bellbolagets monopol i olika domstolar, vars domare under lång tid vanligtvis dömde till Bellbolagets fördel. Samtidigt var det just en serie domar och offentliga utlåtanden mellan 1968 och 1982 som ledde till skapandet av konkurrensutsatta marknader för långdistans telefoni (Campbell och Lindberg 1991:348-349).

Att stimulera fram teknologiska lösningar

Staten är en stor och viktig användare av teknologi. Den är därför med och påverkar olika tekniska val. Enligt Anastassopoulos et al, kan staten därför stimulera fram nationella teknologiska lösningar (1987:65).⁹⁸ Lundgren finner att legitimering av olika teknologier huvudsakligen är en politisk process, som i mångt och mycket bestämmer olika teknologiers vara eller inte vara (1995:192). Det "vetenskaps-teknologiska systemet" har enligt Freeman baserats på institutionella innovationer, som t.ex. företagsinterna forsknings- och utvecklingslaboratorier och tekniska högskolor (1992:170).⁹⁹ Statens medverkan i teknologisk utveckling inskränker sig alltså inte enbart till att på olika sätt stimulera forskning och utveckling. Enligt Brunsson har staten under efterkrigstiden tagit på sig ett ansvar som en del av en allmän stabiliseringsstrategi (1989:135). Teknologiska initiativ har påfallande ofta varit en del av nationella strategier, för sysselsättningens skull, men också för utvecklingens skull. Tanken att staten kan frikoppla sig från detta ansvar har utlöst farhågor om konflikt och instabilitet i de industriella systemen. Dock har många som t.ex. Ham och Mowery slagit ned på bl.a. statens oförmåga att välja industriella vinnare (1995:96). Så har t.ex. västeuropeiska nationers erfarenheter av att använda försvarskontrakt för att stödja "national champions" i högteknologiindustrier inte varit uppmuntrande.

Initiativ för ekonomins utbudssida

Exempel på hur staten identifierat sig med producentintressena ges i Lundgren (1995). Lundgren visar att nationer och företag var olika väl utrustade, till att i i det studerade fallet utveckla nya livskraftiga industrier (1995:213). De använder dock likartade initiativ såsom t.ex. skatteregler vilka uppmuntrar investeringar i ny teknologi (Volti 1992:261). Detta förhållande har varit förhållandevis stabilt. Mowery och Rosenberg finner t.ex. att det amerikanska forsknings- och utvecklingssystemet förändrats förhållandevis

⁹⁸Anastassopoulos et al nämner t.ex. hur den franska staten tvingade den franska offentliga sektorn att köpa en tredjedel av all datautrustning från Bull, och hur den brittiska regeringen tvingade British Airways att köpa Concorde (1987:65-66). Motsvarande gäller också för Air France som dessutom fick vänta en ansevärd tid innan företaget fick ersätta sina fransksbyggda Caravelles med Boeing 737.

⁹⁹Staten har åtminstone i Europa varit en viktig aktör bakom de tekniska högskolorna, och i många fall även bakom de företagsinterna laboratorierna, genom olika statsägda företag och organisationer, som telegraf- och telefonoperatörer. Enligt Anastassopoulos et al har också förstatliganden av privata företag vidtagits som ett led i olika regeringars teknologiska policy (1987:65).

litet mellan 1945 och 1980 (1989:205).¹⁰⁰ Lundgren fann i sin studie av bildbehandlingsteknologins utveckling i Sverige att offentliga medel från olika håll¹⁰¹ haft avgörande betydelse (1995:148-149). Men som Lundgren också påpekar har detta skett i samarbete med privata aktörer. Tillsammans utvecklade man policy i detta avseende (1995:9).¹⁰² Enligt Welch har regeringar varit speciellt intresserade av de potentiella möjligheter som allianser mellan nationella företag ger för internationalisering (1991:27). Man hänvisar till att ett antal olika planer har utformats, t.ex. i Australien. Dessa ansträngningar har dock inte krönts med framgång, alldeles oavsett hur stark logiken för nationellt samarbete varit, eller hur effektiva de statliga och offentliga organen varit i sin strävan att få nationella samarbeten till stånd. Australiensiska företag har i alla fall avstått från samarbete med varandra när de själva från sin horisont inte sett uppenbara och omedelbara fördelar med samarbete. Det finns också exempel på hur internationella allianser granskas på ett annat sätt än andra allianser av politiker och statliga organ.¹⁰³ Nationella regeringar är ofta ganska motvilliga till utländsk expansion, och vill ofta uppmuntra till samarbete med lokala intressen.¹⁰⁴

¹⁰⁰En större del av det finansiella stödet till forskning och utveckling tillhandahölls av federala organ och kanaliserades till olika företag. Nelson identifierar tre olika slags statliga program för forskning och utveckling, för grundforskning, statliga behov och för att förbättra den kommersiella konkurrenskraften hos enskilda industrier eller grupper av företag (1987:125).

¹⁰¹T.ex. STU, försvarsdepartementet, rymdprogrammet, regionala utvecklingsfonder, statliga företag och förvaltningar.

¹⁰²Lundgren beskriver t.ex. hur i huvudsak offentliga medel och ansträngningar använts initialt och sedan överlåtits eller sålts till privata aktörer, dock inte alltid med framgång (1995:22). De svenska ansträngningarna att grunda en nationell dataindustri grusades slutligen när Nokia köpte Ericsson datordivision 1988. Historien började redan 1971, när Saab och svenska staten tillsammans köpte SRT AB, och Stansaab bildades. 1974 köpte Saab Facits division för datorelektronik, och 1978 bildades Datasaab genom ett samgående mellan Datasaab och Stansaab. 1981 köptes Datasaab upp av Ericsson, som ett led i försöket att skaffa sig en position beträffande integrerade informationssystem. Detta försök utvecklades dock katastrofalt och hotade även Ericssons etablerade ställning på telekommunikationsområdet.

¹⁰³Badaracco hänvisar t.ex. till när den amerikanska förvaltningen krävde detaljerad, närmast loggboksartad, rapportering av de löpande diskussionerna, förhandlingarna och överenskommelserna mellan Toyota och GM (1991:139). Ingen av GM:s andra relationer utsattes för en liknande granskning. Enligt Badaracco försöker regeringar ofta hindra informationsflödet över gränserna, mellan nationella och utländska företag (1991:45). 1987 försökte den dåvarande Reaganregeringen blockera Fujitsus försök att förvärva Fairchild Semiconductor, en Californienbaserad minneschipstillverkare. I samma anda uteslöt det Amerikanska försvarsdepartementet utländska företag från att delta i Sematech, ett samarbetsprojekt för gemensam forskning om hur amerikanska företag kan förbättra den utrustning och teknologi de använder i sin halvledartillverkning.

¹⁰⁴Badaracco hänvisar till att regeringar i olika länder försöker undvika att internationella företag etablerar sig med helägda dotterbolag. Istället spelar man ofta ut olika konkurrerande internationella företag mot varandra, vilka erbjuds förmånliga villkor om de ger licenser till lokala företag, eller bildar samarbetsbolag med dessa. Enligt Badaracco använder länder ibland patent och copyright regler som industripolitiska verktyg snarare än som medel för att

Staten kan dock vidta initiativ riktade mot utbudssidan i ekonomin, som inte bara stödjer utbudet, utan som på olika sätt reglerar ekonomins utbudssida. Staten var för de klassiska och neoklassiska ekonomerna en neutral "deus ex machina" som satte igång det ekonomiska maskineriet och när det behövdes gjorde vissa justeringar.¹⁰⁵ Harris och Carman presenterar en modell där staten griper in när misslyckanden av olika slag uppträder i marknadsutbyten (1:1984:50). Den juridiska infrastrukturen ger förutsättningarna för marknadsutbyten i en komplex och interaktiv process. I dessa marknadsutbyten kan "market failures" uppträda.¹⁰⁶ Dessa ger då upphov till regulatoriska responser, som i vissa fall kan visa sig fungera mindre väl, etc. Imperfekt konkurrens är ett exempel på "market failure" som inbegriper

skydda immateriella intressen. Priset för utländsk expansion är ofta att dela med sig av teknisk kunskap till lokala samarbetspartners. I vissa fall uppmuntras dock enligt Badaracco utländska intressen att invandra, som nämner Sydkorea, Taiwan och Singapore. I dessa länder kombineras enligt honom nationell industripolitik med låga lönenivåer för att uppmuntra utländska företag att etablera sig där (Badaracco 1991:44-45).

¹⁰⁵Staten uppfattas sedan gammalt som en högre samhällsgemenskap, ett slags upphöjt väsen. I antikt och kristet tänkande syftade den politiska gemenskapen till att "främja det goda, rättfärdiga livet" (Tarschys 1983:21). Aristoteles, t.ex. ansåg att "staten var något gott, vars yttersta mål var att skapa ett dygdigt och moraliskt liv" (Annars 1981:32). Staten skulle enligt Aristoteles styras i det allmännas intresse, inte för att gynna någon särskild grupp eller individ. Det offentliga livet skulle kännetecknas av att lagar följdes, inte av godtycklighet. Medborgarna skulle frivilligt delta aktivt i det offentliga livet, inte genom tvång (Strömholm 1985:19). Idén om den självreglerande marknaden och dess förhållande till samhällsgemenskapen har diskuterats sedan 1700-talet och Smiths tid. För de klassiska ekonomerna, i synnerhet Smith och Ricardo, var marknaden ett självreglerande system som var ihopkopplat med staten, men inte som ett staten underordnat organ (Caporaso och Levine 1992:3-5). Idén om den självreglerande marknaden utgick från att staten griper in när marknaden misslyckas (statens responsiva roll enligt den klassiska traditionen) och att det finns en gräns mellan stat och marknad. Man utgick därvid från en institutionell delning av samhället i en ekonomisk och en politisk sfär, med ideologiska gränser mellan det allmänna och privata (Polanyi 1944:71). Det finns fortfarande en stark idé hos många om att man kan välja mellan marknader och politik, se t.ex. Wolf (1991). Externaliteter är i likhet med kollektiva varor undantag som bekräftade den självreglerande marknadens förträfflighet (Caporaso och Levine 1992:93). Även för den neoklassiska ekonomen stod "ekonomi" för privata transaktioner, utförda som en del i jakten på nyttomaximering, medan "politik" stod för offentlig auktoritet i samma process. Den neoklassiska nationalekonomin behandlar i likhet med den klassiska nationalekonomin, ekonomin som ett från den politiska världen separerbart system. Neoklassikerna utvecklar också tankarna kring statens responsiva roll. Staten är neutral och frikopplad från olika intressekonflikter på marknaden. Den pluralistiskt liberala traditionens teorier gör intressant nog en uppdelning mellan makro- och mikronivå. De klassiska och neoklassiska ekonomerna sysselsatte sig med problem på makronivå, och när den neoklassiska ekonomin förnyades av Keynes var det fortfarande statens inflytande på aggregerad marknadsnivå som lyftes fram. Keynes kritik av marknaden gav dock den offentliga auktoriteten helt andra uppgifter än de klassiska nationalekonomerna hade gjort (Caporaso och Levine 1992:4). Genom offentliga utgifter, offentlig upplåning och skatter kunde staten påverka det cirkulära flödet i ekonomin (Caporaso och Levine 1992:121).

¹⁰⁶Se även Audretsch (1989) angående marknadsmisslyckanden som skäl till statligt ingripande.

interaktion mellan företag, direkt konkurrenshindrande uppträdande likaså (Harris och Carman 1:1984:53). Den politiska auktoriteten kan enligt Harris och Carman underlätta, ersätta, modifiera och föreskriva olika marknadsbeteenden (2:1984:42). Den politiska maktens regulatoriska svar kan gälla t.ex. just kontroll av kollektiv handling.¹⁰⁷ Staten har givits olika roller och uppgifter, utifrån det hierarkiska perspektivet¹⁰⁸. Direkt eller indirekt utgår man från att det offentliga har andra medel till sitt förfogande än privata företag. Staten är i sig själv ett nätverk av olika institutioner som innehar "den offentliga maktens redskap" (Delorme 1995:182). Jacquemin påpekar också att det offentliga t.ex. kan vara mer framgångsrikt med vissa strategiska handlingar och vedergällningsåtgärder än privata aktörer (1989:499). Det offentliga åtnjuter en större trovärdighet och inflytande i vissa avseenden. Staten kan t.ex. med hjälp av lagar föreskriva begränsningar som omfattar alla aktörer, något privata aktörer inte kan.¹⁰⁹ Vidare bidrar den tröghet med vilken lagar och policies ändras när de väl trätt i kraft till att ge statliga åtgärder en tyngd. Staten har också många icke-ekonomiska verktyg till sitt förfogande. Idén om statens neutralitet bildar grundvalen för att staten med trovärdighet skall kunna gripa in när marknaden misslyckas. Det finns detta till trots dock ett antal teorier och arbeten om hur den ekonomiska sfären kan använda sig av den politiska sfären. Enligt t.ex. både den pluralistiska liberalismen och marxismen så är staten och den politiska världen inte

¹⁰⁷Kontroll sker av horisontella och vertikala strukturer, horisontellt samt vertikalt beteende. Kontrollen kan leda till att sammanslagningar förbjuds, investeringar begränsas, samarbeten begränsas, men också intressant nog till att undantag ges från begränsande regler.

¹⁰⁸Staten kan karaktäriseras som välfärdsstat, övervakarstat, gendarmstat, interventionistisk och liberal. Statens plats kan analyseras från den aggregerade samhällsnivån till den rena aktörsnivån. Staten är en princip, men också spelregler och hur dessa spelregler utvecklas på marknader, i hierarkier, sammanslutningar, allianser och jakt på olika resurser. Staten är slutligen också en aktör (Delorme 1995:181-183). Delorme identifierar tre roller för staten, koordinering, legitimering och som den suveräna och den tvingande maktens utövare (1995:184-185). Dalum et al koncentrerar sig på det de kallar den lärande ekonomin. Staten kan påverka inlärningsmedlen, incitamenten att lära, förmågan att lära, tillgången till relevant kunskap, minne och glömska, utnyttjandet av kunskap (Dalum et al 1992:302). Allum diskuterar olika policystilar eller modaliteter för policy, konsertering (planering), bevarande av status quo, aktivism och reglering (1995:402). Politiska stilar kan teoretiskt alltså karaktäriseras på många olika sätt. Jackson et al identifierar också statliga roller, utifrån liknande men ändå olika perspektiv (1987:13). Staten är lagstiftare, staten har finansiella medel till sitt förfogande, staten är arbetsgivare, staten bestämmer och definierar olika policyfält. Granholm identifierar fyra huvudperspektiv för hur det offentliga förhåller sig till näringslivet, ett förhandlings- och överläggningsperspektiv, ett styrningsperspektiv, ett marknadsperspektiv och ett självregleringsperspektiv (1992:13). Chatov pekar på att staten ofta befordrar näringslivets intressen, och att staten kan agera som sponsor, beskyddare, chef och regulator (1981:490).

¹⁰⁹Staten kan också göra mycket stora finansiella åtaganden, och bära långsiktiga finansiella förluster utan att behöva frukta bankrutt, på ett annat sätt än privata aktörer.

autonom i förhållande till den ekonomiska sfären.¹¹⁰ Politiska initiativ riktade mot utbudssidan i ekonomin, har många gånger motiverat sådana iakttagelser. Det har dock också funnits en debatt om staten som en autonom aktör, fri att agera oberoende av olika sociala krafter, i synnerhet ekonomiska krafter.¹¹¹

Initiativ för ekonomins efterfrågesida

Ett viktigt val för politikerna är alltså om de identifierar sig med utbudet eller med efterfrågan i sina initiativ. Flink påpekar också att det vanliga perspektivet är att uppmärksamma att staten påverkar eller vill påverka utbudssidan (1993:2:6). Flink betonar dock att det är viktigt att också se på staten i efterfrågehänseende, "The demand side can be of vital importance to technological progress, especially in industrial markets where firms sell to other firms.". Urban och Vendemini påpekar också att mindre än 20 procent av all offentlig upphandling har gått till andra än nationella leverantörer (1992:41). I sin studie av den lokala och regionala busstrafiken i Sverige noterade Alexandersson et al att den starka offentliga beställarrollen haft två i och för sig starka men sins emellan motverkande krafter (1996:109)¹¹². Gregersen (1992:129-130) betonar den offentliga sektorns betydelse som användare och reglerare av teknik och teknologisk utveckling. Gregersen formulerar en modell som beskriver olika möjliga resultat av interaktionen mellan statliga eller allmänna användare och privata producenter (1992:137). När stabilitet råder i både den tekniska och administrativa omgivningen, kombinerad med offentliga användare som ställer rutinmässiga krav, kan resultatet bli att producenten förblir ostimulerad och därmed inte speciellt dynamisk. Instabilitet i den tekniska och administrativa omgivningen kan däremot tvinga offentliga användare att bli innovativa. Detta får via den offentliga användarens krav återverkningar även på producentledet. Stabilitet i

¹¹⁰För pluralistisk liberal teori är statens autonomi en empirisk anomali. För marxisterna kommer tanken på en eventuell statlig autonomi i konflikt med deras grundläggande tankar om staten som ett verktyg för olika klasser i klasskampen (Caporaso och Levine (1992:185, 187).

¹¹¹Samtidigt som liberalism och marxism i sina mer renodlade former är oförenliga med idén om statlig autonomi, så finns det dock både marxister och liberaler som lämnar utrymme för sådana idéer. Marxister som t.ex. Poulantzas (1969, 1973, citerad i Caporaso och Levine) talar om statens relativa autonomi. Liberaler och pluralister lämnar rent teoretiskt plats för statlig autonomi när resultatet av olika påtryckar- och intressegruppers aktiviteter är oklart, d.v.s. när de påtryckningar som olika sociala grupper gör inte resulterar i klara politiska krav (Caporaso och Levine 1992:182).

¹¹²"Å ena sidan kan den ha verkat hämmande på rationaliseringstakten. Å andra sidan garanterar den en samordning av busstrafiken."

den tekniska och administrativa omgivningen och rutinmässiga krav kan dock befästa standards och etablera stabila interaktionsmönster mellan privata producenter och offentliga användare som resulterar i stark innovativitet hos den privata producenten. Gregersen citerar Granstrand och Sigurdson vilka i en studie av svensk telekommunikationsindustri fann att offentliga rutiner i form av teknisk standardisering, prissättning, inköp och marknadsregleringar i kombination med stöd till forskning och utveckling kom att utgöra grunden inte bara för en stark inhemsk telekommunikationsindustri utan också för en industri med internationell kapacitet (1992:137).

Politiska initiativ skiljer sig alltså beroende på om staten har en svag eller stark position. Att stimulera utveckling av tekniska lösningar är en viktig form av politiska initiativ. Politiken kan underlätta, ersätta, modifiera eller föreskriva olika marknadsbeteenden. I sådana processer är det av betydelse ur vilket perspektiv man betraktar situationen. Valet mellan ett producent- eller ett användarperspektiv är därför viktigt för de politiska initiativen. Politiska initiativ kan i förhållande till interorganisatorisk strategi sträva efter att kontrollera kollektiva handlingar mellan företag, och att reglera utbudssidan i ekonomin. Vidare kan politiska initiativ vara inriktade på nationella förhållanden eller på internationella förhållanden.

Sammanfattning

Vad gäller förhållandet mellan strategisk handling och politiska förhållanden så visar litteraturen att det finns ett samband dem emellan så tillvida att både företagande och politik sysselsätter sig med problem på olika aggregeringsnivåer (såväl mikro- som makroproblem). Kring hanteringen av dessa problem utspelar sig ett maktspel inom förhandlingsekonomin ram. I det nationella beslutsfattandet, där företagande och politik är integrerade delar av beslutsprocesser, eftersträvas och åberopas nationell logik, dv.s. något som är större än varje enskild aktörs intressen, ett gemensamt intresse. Nationellt intresse och nationellt ansvar blir därvidlag strategiska och politiska redskap, som olika aktörer med varierande framgång kan utnyttja. I litteraturen framgår det dock att dessa verktyg blivit problematiska och svårare att utnyttja. Mycket av maktspelet mellan företagande och politik sker i det fördolda. Konflikter är inte alltid tydliga, för det finns en allmänt spridd föreställning om att det nationella intresset förenar företagande och politik. Denna idé är

dock utsatt för ett starkt omvandlingstryck, från ideologiska krafter, men även av påtagliga utvecklingar som den pågående integrationen mellan olika nationer och nationella företags internationalisering.

Det som är tydligt är dock att det såväl i företagandet som politiken inte råder brist på valmöjligheter när det gäller motiv, stil och initiativ. Det finns dock också spänningar mellan motiv, stil och initiativ i företagandet såväl som politiken, varför man kan förvänta sig ett visst mått av irrationalitet. Förhållandet mellan intention, handling och utfall är dock ofta inte entydigt.

Den övergripande struktur jag använt för att karaktärisera valen i företagandet och politiken omfattar motiv, stil och initiativ i företagande och politik. Genomgången i detta kapitel har givit följande resultat.

Strategiska motiv

Strategiska motiv omfattar de fenomen i företags omgivning som företaget reagerar på som problem och som möjligheter. Olika teknologiska, marknadsmässiga och politiska diskontinuiteter är fenomen som företag måste reagera på. Diskontinuiteterna aktualiserar fenomenet överlevnad i en värld präglad av osäkerhet. Frågor om överlevnad kan handla om kortsiktig överlevnad, fenomenet i nuet. Frågor om överlevnad kan dock också handla om långsiktig överlevnad, fenomenet i framtiden. Dessa fenomen aktualiserar det nationella intresset, det nationella ansvaret och egennyttnen som strategiska redskap. De många olika, och många gånger tvetydiga, dåligt definierade och sinsemellan oförenliga målen som den heterogena grupp aktörer som representerar den ägande statsmakten kommunicerar är slutligen en viktig drivkraft bakom strategiska motiv.

Strategisk stil

Strategisk stil handlar om hur företaget förhåller sig till omgivningen och till sitt beslutsfattande. Det finns å ena sidan förhållningssätt baserade på tro på samband mellan intention, handling och resultat, en rationell stil. Det finns dock också förhållningssätt baserade på irrationalitet, där intention, handling och eventuella resultat separeras från varandra. Förhållningssättet till omgivningen kan vara baserat på synen att omvärlden kan och bör påverkas. Dissonanta situationer kan bli konsonanta genom att företaget överför sin

uppfattning på omvärlden. Förhållningssättet till omgivningen kan dock också vara baserat på att företaget bör anpassa sig till omvärlden. Dissonanta situationer kan bli konsonanta genom att företaget anpassar sig till omvärlden. I detta spel utnyttjar ofta ledningen i statligt ägda företag oklarheter i målen från ägarna till att öka sitt handlingsutrymme.

Strategiska initiativ

Strategiska initiativ handlar om vad företagen gör. Det finns dels kommunikativt dynamiska initiativ där företaget inte bryter eller förändrar utan snarare fördjupar relationen med omgivningen, "voice". Sådana initiativ inbegriper sökandet efter "fit" med omgivningen och sökandet efter legitimitet. Det finns dock också initiativ som syftar till förändringar i nätverkspositionen. Dessa inbegriper även här sökandet efter "fit" med omgivningen, men "fit" uppnås då med hjälp av dynamiska initiativ där företaget bryter med vissa delar av omgivningen, "exit". För statligt ägda företag är olika initiativ för att öka sin autonomi gentemot den statliga ägaren av stor vikt.

Politiska motiv

Politiska motiv omfattar de fenomen som politiken reagerar på som problem och som möjligheter. På ett övergripande plan kan man identifiera tre motivkällor, enskilda företag, grupper av företag, och internationell integration, som problem och som möjlighet. Dessa motivkällor genererar motiv som handlar om företags- och marknadsmisslyckanden.¹¹³ Tillväxt som mål och medel, genom teknologisk utveckling och genom export är andra viktiga motiv. Strategiska problem och överväganden angående statligt ägda företag är motiv som inte i nämnvärd grad sysselsätter politikerna.

Politisk stil

Politisk stil handlar om val beträffande varför politikerna försöker handla. På vems initiativ vidtas politiska initiativ? Politik kan välja att reagera på t.ex. företagandets olika initiativ. Politik kan dock också välja att vara mer proaktiv, d.v.s. att politiska initiativ förekommer företagens initiativ. En annan typ av val handlar om utifrån vems synvinkel politiken antingen reagerar eller

¹¹³"Market failure" och fall när företag kan försöka skyla över sina egna tillkortakommanden genom att hänvisa till skadlig konkurrens.

agerar. Valet står mellan det allmännas bästa, en altruistisk ansats eller en ansats där politikerna utgår från sina snäva intressen, en egoistisk ansats. Bristande kompetens och mål som befinner sig i konflikt med varandra angående det statliga företagandet är ett "stildrag" vad beträffar politiken.

Politiska initiativ

Politiska initiativ spänner mellan att kontrollera till att underlätta företags beteenden. Initiativen har olika inriktningar. De kan inrikta sig på distributionssystemets allmänna funktionalitet eller på specifika marknader, nationella såväl som internationella. Initiativ kan försöka underlätta, modifiera eller föreskriva marknadsbeteenden. Initiativ kan därvidlag försöka kontrollera handlingar och relationer mellan företag. Initiativ i distributionssystemet kan grupperas efter om de har ett producent- eller ett användarperspektiv. I det geografiska rummet kan man skilja mellan nationella och internationella initiativ. Vad beträffar initiativ kring statligt ägda företag innefattar dessa initiativ som inbegriper delegering av de strategiska frågorna till dessa företags företagsledningar.

Det ovanstående beträffande företagandets och politikens, motiv, stil och initiativ, kommer att utgöra basen för såväl studiens beskrivande som analyserande delar.

4) Televerkets strategiska orientering

Om vad, hur och med vem? - Strategi i utveckling

Detta kapitel kommer att utmynna i tre aspekter på utvecklingen av Televerkets interorganisatoriska strategier. För det första om vad, med vilket jag menar motiv. För det andra, hur, med vilket jag menar stil. För det tredje, med vem, med vilket jag menar initiativ. Detta kommer att bäddas in i Televerkets allmänna strategiska utveckling, med särskild tyngd lagd på bilden av Televerket, avseende identitet och verksamhet. Min forskningsfråga är vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik. I detta kapitel kommer jag att koncentrera mig på Televerkets strategiska utveckling vad gäller interorganisatoriska strategier. Jag kommer att visa ett antal dimensioner utifrån vilka dessa strategier utvecklats, i mer eller mindre omfattande drag. Läsaren kommer att vid ett flertal tillfällen ha anledning att fråga sig vad den statlige ägaren har haft för inställning till samt vilken betydelse den statlige ägaren har haft för dessa förändringar. Sådana frågor får dock vänta till kapitel 5, som behandlar den svenska telepolitikens framväxt och utveckling, kapitel 6, som behandlar staten och företagandet, i synnerhet kapitel 7, som behandlar Televerket och statsmakten, samt kapitel 8, det huvudsakliga analyskapitlet. Jag har valt att i görligaste mån separera beskrivningen av den affärsstrategiska utvecklingen från den politiska, för att sedan sammanföra dessa i analysen. Det interna organisatoriska handlandet kommer också att behandlas i viss mån eftersom det har kopplingar till de interorganisatoriska strategiernas utveckling.

Jag beskriver utvecklingen av Televerkets interorganisatoriska strategi med hjälp av två faser: Televerket i den nationella logikens rum samt Televerket det internationella företaget. Televerket i den nationella logikens rum omfattar perioden från 1960-talet till mitten av 1970-talet. Televerket - det internationella företaget omfattar perioden från mitten av 1970-talet till slutet av 1990-talet. I Televerket i den nationella logikens rum går jag igenom dels den vertikala dimensionen i Televerkets interorganisatoriska strategier, i form av relationen med Ericsson, dels den horisontella dimensionen i dessa strategier, i form av Televerkets relationer med de övriga nordiska teleoperatörerna. Beskrivningen av den andra fasen, Televerket - det internationella företaget, innehåller dels en genomgång av Televerket som utrustningsexportör, dels en beskrivning av Televerkets väg mot att bli ett renodlat tjänsteföretag med globala ambitioner.

Denna andra fas kan därför ses som tudelad. En process där Televerket successivt finner och definierar ett strategiskt fokus. Televerket som utrustningsexportör omfattar perioden från mitten av 1970-talet till början av 1990-talet. Televerket som tjänsteföretag omfattar perioden från början av 1990-talet.

Televerket i den nationella logikens rum

Den vertikala dimensionen - Televerket och Ericsson

En relation med lång historia

Under 1910- och 20-talet formades industristrukturen inom svensk telekommunikation som en dyad med en dominerande tillverkare, Ericsson¹¹⁴, och en dominerande teleoperatör, Televerket, som dessutom hade viss egen tillverkning. Staten som Televerkets ägare följde det samarbete som utvecklades, varför man egentligen kan tala om en struktur som utvecklades som en triad. Det avgörande steget i riktning mot denna struktur togs när Televerket 1918 förvärvade det sista stora privata telenätet i Stockholm, av Stockholms Allmänna Telefon AB, SAT. Samtidigt slogs SAT's övriga rörelse, tillverkning samt utländska telenät, samman med Ericssons. Under de därpå följande decennierna befästes denna struktur. Återkommande utvecklingssamarbeten mellan Ericsson och Televerket blev en viktig beståndsdel i strukturen. Det var exempelvis ingenjörer knutna till Televerket som initierade utvecklingen av nya automatiska växeltekniker under 1910-talet, men den därpå följande kommersialiseringen skedde hos Ericsson. Denna tekniköverföring visade sig vara mycket viktig för Ericsson, eftersom företaget låg efter på detta centrala område gentemot sina utländska konkurrenter (se Helgesson 1994, Meurling 1985 och Vedin 1992). Ericsson hade en ledande ställning inom manuell kopplingsteknik, och ville därför endast med tvekan acceptera automatisk teknik. Ericsson var också den sista av de stora utrustningstillverkarna som introducerade ett automatiskt system, 500-väljarsystemet, 1923 (se Jacobæus 1976).

¹¹⁴Jag använder det mer talspråksmässiga Ericsson, än det fullständiga L M Ericsson.

Öppna gränser mellan organisationerna

Samarbetet mellan Televerket och Ericsson går alltså tillbaka till början av 1920-talet när automattelefonin introducerades i Sverige (Televerkets treårsplan 1984/85-1986/87:71). Förutom direkta teknikutbyten mellan Ericsson och Televerket skedde även informell kompetensöverföring mellan de två organisationerna genom att anställda omväxlande innehade befattningar i den ena eller andra av de båda organisationerna. Dessa strömmar berörde såväl operativa som strategiska och företagsledande befattningar. Under omorganisationen 1925 rekryterades flera högskoleingenjörer med erfarenhet av praktisk telefoni från Televerket till Ericsson (se Jacobæus 1976). Ett viktigt exempel, bland flera, på den senare korsbefruktningen på personnivå mellan Televerket och Ericsson är Helge Ericsson. Från sin examen 1912 till 1928 arbetade han i Televerket med automatiseringen av Stockholms telefonnät. Därefter ledde han Ericssons koncessionsavdelning fram till 1930. Detta år gick han tillbaka till Televerket och var direktör för Teli-verkstäderna i Nynäshamn under den expansiva perioden fram till 1939. Sin bana hos Televerket avslutade Helge Ericsson som generaldirektör innan han ännu en gång gick över till Ericsson och blev VD 1942 (se Attman & Olsson 1976). Ett annat belysande exempel är professor Henning Pleijel, transmissionsexpert, ursprungligen verksam vid Televerket 1892-1913, professor vid Kungliga Tekniska Högskolan 1913-33, styrelseledamot i Ericsson 1925-33 och 1931-33 chef för forsknings- och utvecklingsavdelningen (se Jacobæus 1976).

Televerket hade också väl utvecklade relationer med Bell Labs och dess moderföretag AT&T. Koordinatväljaren, som kom att bli en viktig beståndsdel i automatiska växlar, utvecklades av Betulander och Palmgren vid Televerket på basis av en idé som kom från Bell Labs. Televerket hade redan 1926 på försök installerat koordinatväljare i två svenska städer. Resultaten visade att det blev för dyrt och att växlarna krävde för mycket plats. Under senare delen av 30-talet blev dock telefonin på landsbygden en viktig fråga i Sverige, och koordinatväljaren kom att användas i mindre växlar. En hel linje av växlar för landsbygden utvecklades (se Meurling 1992). Under början av 30-talet gästade tekniker från Bell Labs Sverige och tog intryck av den svenska utvecklingen, för att under 40-talet själva utveckla en egen koordinatväljare (se Meurling 1985 och Vedin 1992). Bell Labs vidareutvecklade i och för sig den svenska tekniken. Bells koordinatväljare och den svenska hade dock många delar och detaljer med samma mått. 1946 var så en växel som baserades på koordinatväljaren

färdig i samarbete mellan Ericsson och Televerket. Den första installationen skedde i Helsingfors. Med denna växel fick Ericsson sitt stora internationella genombrott (se Meurling 1992).

Ett antal tekniker från Televerket gjorde studieresor till AT&T och vistades också på Bell Labs, tillsammans med kollegor från andra telebolag världen över. Televerkets relation med Bell Labs, baserades på ett utbyte av kunskaper om teknik och på personliga kontakter. En nära vänskap utvecklades t.ex. mellan generaldirektören Håkan Sterky och Bell Labs chefsingenjör Harold S. Osborn på 40-talet. Bertil Bjurel, en viktig person bakom bildandet av Ellemtel och utvecklandet av AXE, sedermera generaldirektör på Televerket, fick 1947 göra en resa till AT&T och fick också han god kontakt med Osborn. Många av impulserna till AXE, t.ex. transistorn kom också från Bell Labs. Dessa impulser gjorde det möjligt för Televerket att ta initiativ till att utveckla en transistor för att ersätta telefonreläet. Den blivande generaldirektören i Televerket Bertil Bjurel skrev under början av 50-talet ett brev till dåvarande generaldirektören Håkan Sterky om detta. Slutsatsen blev att detta skulle åstadkommas i samarbete med Ericsson (se Vedin, 1992).

Den elektroniska utmaningen

Televerket började under 50-talet att arbeta med elektronisk kopplingsteknik, en utveckling av Televerkets arbete med kopplingsteknik som pågått sedan 1910-talet. Under 1950-talet upprättade Televerket i likhet med Ericsson en utvecklingsenhet med samma syfte och uppgifter. Detta utvecklingsarbete riskerade att bli såväl kostnads- som tidskrävande. Samtidigt rådde brist på lämpliga ingenjörer. Det var därför naturligt för Televerket och Ericsson att 1956 grunda Elektroniknämnden för att samordna elektronikarbetet (se Jacobæus 1976). Inom Elektroniknämndens ram skulle man utveckla elektronisk kopplingsteknik. Man skulle också dela på elektronikutvecklingen och försöka undvika att tekniska system utvecklades som var inkompatibla med varandra (se Vedin 1992). I detta arbete drev Televerket och Ericsson olika linjer. Televerket förespråkade system där kopplingsnätet byggdes upp med elektroniska kontakter, som elektromekaniska system. Ericsson bearbetade tidsdelade system i konsekvens med tidigare insatser och erfarenheter. Elektroniknämndsavtalet reviderades 1963, bl.a. för reglering av tillverkningsrätten till utrustningar tillverkade inom samarbetets ram. Det reviderade avtalet bottnade i vissa svårigheter och konflikter. Detta till trots

rådde det ingen tvekan om betydelsen och potentialen i Televerkets och Ericssons samarbete. 1968 började man så att undersöka nya vägar för det tekniska utvecklingssamarbetet. Dessa diskussioner baserades på övertygelsen att det var ineffektivt resursutnyttjande att två organisationer arbetade utefter i mångt och mycket parallella linjer (se Jacobæus 1976). Ännu en gång togs initiativet från Televerkets sida (se Vedin 1992).

Fram till dess att Ellemtel bildades fanns det vissa spänningar mellan Ericsson och Televerket. Så t.ex. visade Ericsson sina nya växlar för första gången i andra länder än Sverige vid flera tillfällen, eftersom Televerket hade egen utveckling och produktion av utrustning. Innan Ellemtel bildades hade också både Ericsson och Televerket var sitt misslyckade försök med elektroniska växlar bakom sig. Ericsson missade 1969 en stor order i Australien, ett land där man hade en lång och framgångsrik historia. Ungefär samtidigt stötte Ericsson på problem i Mexico, ett ännu långvarigare och stadigare "fäste" för det svenska företaget (se Vedin 1992:82).

Engagemanget från Ericssons sida var inte entydigt. Så gav t.ex. den tekniske vice VD:n Christian Jacobæus i uppdrag att ett PM skulle författas om hur dålig idén med Ellemtel var. Tvivlen orsakades även av att Ericsson under viss tid redan hade upprätthållit forskning och utveckling inom området på egen hand, i form av det så kallade AKE-systemet. Tvivlen baserades på att man noggrant övervägde risken för Ericsson med att genom att samarbeta så öppet och jämlikt med en extern part kring en så pass strategiskt viktigt fråga. Dessutom övervägde man marknadseffekterna av ett så nära samarbete med en kund (Vedin 1992:97). Mer om detta i kapitel 7.

Samarbetet formaliseras

Under våren 1970 formaliserades det nära tekniksamarbetet mellan Televerket och Ericsson genom att de bildade ett gemensamt utvecklingsbolag, Ellemtel Utvecklings AB. Ellemtels uppgift formulerades 1970 som följer; att utveckla en ny abonnentväxel, producera och studera byggandet av ett svenskt datanätverk, arbeta fram ett förslag till ett nytt växelsystem, studera, utvärdera samt utforma förslag till nya växlingsprinciper och växlingsutformningar (Meurling 1985). Konkret tog detta sig uttryck i elektroniska växlar (såväl publika som abonnentväxlar), telefonapparater för dessa växlar, utrustningar för datanät (telex- och datacentraler), (se Jacobæus 1976), samt digitala trans-

missions-system. Genom det samägda utvecklingsbolaget skulle båda parter få "...väsentliga tekniska och ekonomiska fördelar". Televerket skulle bland annat få "...tillgång till Ericssonkoncernens tekniska resurser och internationella erfarenhet..." samtidigt som Ericsson "...skulle få ökad tillgång till televerkets driftserfarenheter."¹¹⁵ Samarbetet omfattade därför inte enbart forskning och utveckling, utan utsträcktes även till produktionsområdet. Televerkets verkstäder (Teli) tillförsäkrades genom avtalet en tillväxt jämsides med Ericssons i Sverige (se Jacobæus 1976).

Parterna reglerade genom avtal hur de färdiga produkterna skulle avsättas. Ericsson fick ensamt sälja Ellemtel-utvecklad utrustning utanför Sverige. Televerket fick i sin verkstadsrörelse, Teli, tillverka utrustningen i Sverige för försäljning på den svenska marknaden. I Sverige förekom således en viss konkurrens mellan de två producerande enheterna. Denna konkurrens gällde enbart gentemot Televerket som i allt väsentligt hade monopol på att sälja utrustning såsom telefonapparater och abonnentväxlar till de slutliga kunderna.

Till Ellemtel rekryterades ett stort antal nyutexaminerade civil- och gymnasieingenjörer. Dessa, liksom andra som rekryterades eller förflyttades till Ellemtel från Televerket respektive Ericsson, fick en nyupplagd påbyggnadsutbildning som initierades av Televerket och Ericsson gemensamt. Det har beräknats att cirka 1000 manår lades ned under åren 1958-1972 innan AXE-projektet igångsattes formellt. Ytterligare 1200 manår lades ned från 1972 till den egentliga introduktionen 1978. Ytterligare 2800 manår lades också ned efter introduktionen för lansering och spridning av AXE-produkter. I siffror beräknas AXE-projektets utvecklingskostnader ha varit tre miljarder kronor fram till 1982. Fram till 1990 beräknades utvecklingskostnaderna bli tio miljarder. Efter detta år beräknades varje år kräva 1,5 miljarder kronor ytterligare i utvecklingskostnader. Dessa kostnader täcktes till ungefär 65 procent av Ericsson och till ungefär 35 procent av Televerket. Denna uppdelning berodde på att kostnaderna skulle fördelas i proportion till Televerkets och Ericssons omsättning inom de produktområden där forskning och utveckling ägde rum inom Ellemtel (se Vedin 1992).

Denna speciella marknadskonstruktion gav således bägge parter fördelar utöver de kompetensmässiga utbyten som nämnts ovan. Genom Ellemtel

¹¹⁵Samtliga citat är hämtade från Statens Offentliga Statistik, Televerket 1969/70 s 109.

hoppades man att synpunkter och krav från drift och tillverkning tillsammans direkt skulle påverka utformningen av apparatur och system. Denna kombination ansågs vara unik i världen (se Jacobæus 1976). Televerket fick som ensam köpare två leverantörer av samma utrustning där man dessutom hade full insyn i sin egen verkstadsrörelses produktionskostnader. Ericsson fick ensamrätt att sälja denna utrustning internationellt. För att inte denna dubbeltillverkning skulle minska möjligheterna till konkurrenskraftiga skalekonomier hade man i samband med bildandet av Ellemtel slutit ett avtal angående produktionssamverkan inom ett antal centrala produktområden. Målsättningen med avtalet var att "...skapa förutsättningar för rationell tillverkning av telematerial inom Sverige." Avtalet om produktionssamverkan innebar i likhet med Ellemtel-avtalet, heller inget nytt i sak då sådan samverkan redan skett under de föregående decennierna.

Ellemtel växte successivt och uppgick efter fem år till 450 personer 1975. Under 1970-talets lopp resulterade utvecklingsarbetet inom Ellemtel i ett flertal nya produkter, såsom det digitala AXE-systemet, vilket representerade en ny produktgeneration (första stationen driftsattes 1977 i Södertälje) och telefonapparaten Diavox (färdig 78/79). Intressant nog, mot bakgrund av orsakerna till bildandet av Ellemtel, åtminstone för Ericssons del, skedde utvecklingen av en viktig komponent till AXE (helelektroniska gruppväljare) vid Ericssons australiensiska dotterbolag, EPA (se Jacobæus 1976).

Kund och leverantör arbetade sålunda tillsammans för att utveckla telenätutrustning. För det första använde kunden, Televerket, denna i sin produktion av teletjänster samt sålde terminalutrustningar till sina kunder. För det andra sålde tillverkaren, Ericsson, dessa gemensamt utvecklade produkter internationellt med stor framgång så som skedde med t.ex. AXE.

Ellemtel som lösning, med ett gemensamt utvecklingsbolag, var inte en isolerad företeelse, varken för Ericsson och det privata näringslivet eller för Televerket och staten. Ericsson hade ett liknande samarbete med en av sina konkurrenter, CIT-Alcatel, i det gemensamt ägda CITEREL, där man 1970 hade påbörjat arbetet med en ny typ av datorstyrda lokalväxlar (Ericssons årsredovisning 1971).

Samarbetet mellan Televerket och Ericsson hölls inte samman av särdeles mycket tvång eller restriktioner. Att Televerket och Ericsson kom att bilda ett

formaliserat samarbete betydde aldrig att vare sig Televerket eller Ericsson avstod från kontakter eller samarbeten med företag och aktörer utanför triaden. Tvärtom, man kan hävda att samarbetet sammanhölls och fungerade just genom att externa kontakter förekom som stimulerade och som skapade ett produktivt utvecklingstryck. Under mitten av 70-talet bildade företrädare för svenskt näringsliv, Näringslivets Telekommitté (NTK), som en påtryckargrupp för att stimulera till förbättrade telekommunikationer. Dessa kom att ställa krav på såväl telekommunikationsutrustning som telekommunikationstjänster. Vad avser utrustning, så handlade kraven om bla. bättre kontorsväxlar. Dessa krav ledde till att Televerket det fördjupade och formaliserade samarbetet med Ericsson till trots, utvecklade nya relationer. 1976 skrev Televerket ett licensavtal med Northern Telecom (Vedin, 1990). Mer om detta i kapitel 7.

Omvärlden var viktig för samarbetet mellan Televerket och Ericsson inte bara för stimulans, nya idéer och utvecklingssatsningar, utan också när idéer och utvecklingsprojekt väl materialiserats. När AXE hade utvecklats, blev ett kontrakt i Saudiarabien ett viktigt slagfält för konkurrerande växlingssystem. Det var i samarbete med Philips och Bell Canada som Ericsson lyckades vinna detta viktiga kontrakt den 13 december 1977. Uppdraget var omfattande. Saudiarabiens telefonnät skulle förnyas helt. Ericsson skulle leverera de nya AXE-stationerna och Philips skulle leverera mindre lokala växlar. Ericsson och Philips offererade också ett mobiltelefonisystem, där Ericsson skulle leverera basstationer och Philips skulle leverera radiodelen av nätet. Det fanns dock ett problem. Det frekvensband som Philips arbetade med var upptaget av den Saudiska militären. Det frekvensband som NMT 450 arbetade med var dock ledigt. Därför valde sauderna NMT. Systemet togs i drift 1981, några månader innan systemet invigdes i Skandinavien (Ny Teknik - Teknisk Tidskrift 1994:45). Detta visar på de starka synergier och komplementariteter som fanns inom samarbetet mellan Televerket och Ericsson och mellan detta samarbete och främst Televerkets andra relationer. Detta gällde i synnerhet Televerkets horisontella relationer med andra operatörer. Televerkets nordiska relationer är av särskild betydelse i detta avseende. Mer om detta senare i kapitlet.

Samarbetets funktionalitet - Televerket, det nationella företaget som kompetenscentrum

Televerket behövdes som ett nationellt kompetenscentrum. Det var inte fråga om någon missriktad statlig inblandning. Mellan 1965 och 1970 fördubblades nästan Ericssons FoU kostnader, från 122 till 226 MSEK. Samtidigt skedde en koncentration av FoU aktiviteterna till Sverige. Den andel av FoU kostnaderna som utländska koncerndelar stod för minskade under denna period från 20% till 17% (se Attman och Olsson 1976). FoU kostnaderna ökade relativt sett mer än övriga kostnader (Ericssons årsredovisning 1969). Samtidigt höll konkurrens- och marknadsbilden på att förändras. De viktigaste konkurrenterna, japanska företag som Nippon Electric, Hitachi, Fujitsu, och OKI (se Meurling 1985), det kanadensiska Northern Telecom, det franska CIT-Alcatel (se Vedin 1992) och det tyska Siemens (se Meurling 1985) presenterade från 1970 nya växelgenerationer. Ericsson arbetade samtidigt med sitt AKE system. I Australien förlorade man dock en viktig order till ITT (se Vedin 1992). Det australiensiska postverket hade begärt anbud för en stor transitväxel för Sydney. Det var just en sådan applikation som AKE-systemet var ämnat för, vilket naturligtvis ökade besvikelsen hos Ericsson (se Meurling 1985). Australien hade sedan gammalt varit en betydande marknad för Ericsson (se Attman och Olsson 1976). Även om man så snabbt som 1971 lyckades få ett viktigt kontrakt från Australia Overseas Telecommunications Commission, betydde bakslaget 1968 fortfarande mycket (se Meurling 1985). I Mexico ställde den lokala teleförvaltningen krav som man hade svårt att uppfylla (se Meurling, 1985 och Vedin, 1992). Det rädde ingen tvekan om att Ericsson behövde lansera en ny växelgeneration, och för detta arbete var Ellemtelsamarbetet av avgörande betydelse.

I ett näringspolitiskt perspektiv var samarbetet mellan Televerket och Ericsson mycket ändamålsenligt. Genom utvecklingssamarbetet fick Ericsson värdefullt stöd för den dyrbara utvecklingen av en ny produktgeneration som kom att hävda sig väl på den internationella marknaden. Detta kom att generera såväl arbetstillfällen som exportinkomster för Sverige. Samtidigt kunde infrastrukturen för telekommunikationer i Sverige utvecklas och moderniseras till nationens fromma. Näringspolitiskt fungerade triaden som ett stöd för svensk export av utrustning. Detta gynnade både exportföretaget Ericsson och den inhemska produktionen av teletjänster. Ellemtel och AXE var av stor betydelse för Ericssons överlevnad. "Utan AXE hade det varit katastrof"

med den dåvarande verkställande direktören Björn Svedbergs ord.(se Vedin 1992). Givet konkurrenssituationen i slutet av 60-talet och början av 70-talet hade Ericsson utan AXE och Ellemtel kanske haft svårt att överleva som självständigt företag.

Televerket som kund var av stor betydelse för Ericsson, inte bara som gemensam intressent i utvecklingen av AXE i Ellemtel utan också som en viktig referenskund i kommersialiseringen av AXE-produkterna (se Vedin, 1992). AXE lanseringen påminde om lanseringen av koordinatväxeln under slutet av 40-talet i så måtto att den första formella ordern på AXE kom från Finland 1976/77 (se Jacobæus 1976). Den 13 september 1977 annonserade så den australiensiska teleförvaltningen att den skulle införa AXE-standarden. Den 13 december 1977 lyckades också Ericsson i samarbete med Philips och Bell Canada vinna ett viktigt kontrakt i Saudiarabien. 1977 hade således orderstocken för AXE utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Vid årsskiftet 1976/77 hade dock situationen varit en annan. Det rådde ekonomisk kris i världen. Detta, i kombination med en digital revolution (som ju AXE var uttryck för), gjorde att Ericsson behövde lägga ned en fabrik i Sverige. Statsmakten ingrep dock och Televerket lade en beställning på 240 000 AXE linjer (tio nya växlar samt en utvidgning av den i Södertälje) under villkor att Ericsson inte minskade produktionen i Sverige (se Meurling 1985).

Televerkets betydelse som kund var inte enbart en fråga om att köpa. I synnerhet under Reagan administrationen sökte USA efter "bad guys" (d.v.s. länder och företag som agerade "osportsligt" ur amerikanskt perspektiv). Dessa "bad guys" skulle hindras från att göra affärer i USA. Hur Televerket som kund agerade på hemmaplan påverkade Ericssons förutsättningar att verka i USA (Intervju, Tony Hagström). Att Televerket i mångt och mycket fungerade som ett teknologiskt kompetenscentrum för utveckling av telekommunikationsutrustning, förstärkte naturligtvis Televerkets karaktär av utrustningsföretag, vid sidan om den självklara operatörsrollen.

I Televerkets treårsplaner framgår tydligt att man är medveten om att man verkar inom ramen för en nationell logik. Ellemtelsamarbetet och AXE systemet beskrivs som "en av Sveriges största exportframgångar genom tiderna", och utvecklingssamarbetet med Ericsson som "en av de viktigaste industripolitiska satsningarna i modern tid (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:25). Karaktäristiskt är när man i en treårsplan skriver, "Sverige

(Televerket och Ericsson) har sedan telefonins start för drygt hundra år sedan haft en ledande roll i utvecklingen av telesystem och kopplingsteknik". (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:48). I treårsplanerna betonas upprepade gånger de vinster som Sverige gör genom att Televerket, "den statliga förvaltningen", och Ericsson "industriföretaget" samarbetar. Man påpekar den höga telefontätheten, de låga telefonkostnaderna för hushållsabonnenter "trots de kostnadsmässiga nackdelarna av stora glesbygder", affärsabonnenternas låga telefonikostnader likaså, liksom även de låga kostnaderna för för telex-, text- och datakommunikation. Televerket har enligt treårsplanerna också "legat i täten när det gällt att erbjuda abonnenterna nya tjänster och utrustningar samt hög framkomlighet och driftsgodhet". Dessa vinster är dock till fördel för bägge parter i samarbetet: "Trots att Sverige har ett mycket litet innevånarantal jämfört med många andra länder har både Televerket och Ericsson hävdad sig synnerligen väl i internationell jämförelse." Samtidigt beskrivs Ericssons fördelar med samarbetet på följande sätt, "Ericsson har med hjälp av sina tekniskt framstående system och utrustningar och sina väl fungerande utländska marknadsorganisationer haft stora affärsmässiga framgångar som gjort att företaget idag kan räknas bland de allra främsta telekommunikationsleverantörerna i världen." Ericssons speciella situation i jämförelse med konkurrenterna betonas; frånvaron av en stor hemmamarknad och det därmed sammanhängande behovet att "hävda sig i internationell konkurrens i högre grad än konkurrenterna". Bakom skälen till att Ellemtel bildades 1970 fanns också tanken att Ericsson och Televerket därigenom skulle "bäst utnyttja Sveriges begränsade ingenjörresurser inom området" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:71-72).

I denna nationella logik har dock Televerkets position inte varit en underordnads. Tvärtom betonas upprepade gånger vikten av att Ericsson och Televerket varit jämbördiga. Logikens överordnade funktionalitet handlade dock påfallande ofta om Ericssons väl och ve. I treårsplanerna beskrivs detta i ordalag som att samarbetet mellan Televerket och Ericsson grundas på "parternas förståelse och respekt för varandras ansvarsområden, uppgifter, kunnande och problem". Som ett bevis på detta anförs samarbetets dynamiska karaktär. Beroende på förändringar i teknik och samhället har formerna för samarbetet förändrats ett flertal gånger. Intressant nog anförs Televerkets redan tidigt bedrivna egna tillverkning och egna konstruktionsarbete som ett viktigt fundament för Televerkets jämbördiga position, samtidigt som det var

ett viktigt skäl till att Televerket kunde vara Ericsson behjälpligt, "Televerkets egen tillverkning och egna konstruktionsarbete har varit en av orsakerna till Televerkets höga tekniska standard samtidigt som detta givit Ericsson en stimulerande konkurrens på hemmamarknaden" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:71). Televerkets utrustningsengagemang var alltså en viktig del av den nationella logiken, så som Televerket uppfattade den.

Den nationella logiken bakom samarbetet mellan Televerket och Ericsson, handlade inte enbart om forskning och utveckling, utan i hög grad också om kommersialiseringen av utvecklingsresultaten. I treårsplanerna talas det om att det var "betydelsefullt för Ericssons internationella marknadsföring av AXE-systemet att en referensanläggning snabbt etablerades i Sverige". Dessa driftserfarenheter i "nära anknytning till utvecklingsverksamhet och produktion" var väsentliga för Ericssons framtida verksamhet på den publika telefonisidan. I treårsplanerna framhålls att AXE blivit "en av Sveriges viktigaste exportprodukter" och att Ericssons snabba expansion inom kontorskommunikationsområdet "till icke oväsentlig del" kan tillskrivas de gemensamt utvecklade produkterna" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:73). På viktiga exportmarknader som den amerikanska och den europeiska drog Ericsson nytta av att Televerket inom EU uppfattades som det goda exemplet och att Televerket och Sverige i USA var "the good guy", enligt Tony Hagström (Intervju, Tony Hagström).

Den nationella logiken till trots, visade det sig med tiden bli aktuellt med någon slags bodelning mellan Televerket och Ericsson. Ett uttryck för denna bodelning är Televerkets överlåtelse av sitt aktieinnehav i EIS till Ericsson (Treårsplan, 1985/86-1987/88:75). Televerkets innehav i EIS gick tillbaka till Datasaab, som ju hade grundats av staten och Saab Scania. för att skapa en livskraftig svensk dataindustri (se Dahlgren och Witt 1988:108-109). Datasaab som det kom att kallas blev inte den framgång man hoppades, och ett nytt försök gjordes denna gång med Ericsson, som 1980 övertog 40,5% av Saab Scantias aktiepost om 50% i Datasaab. Resterande 9,5 % övergick till Teleinvest. Orsaken till detta gemensamma förvärv var att de två företagens gemensamma utvecklingssträvanden skulle understrykas och underlättas. Vidare skulle detta ses som en naturlig fortsättning och utvidgning av det redan existerande samarbetet mellan Televerket och Ericsson (se Dahlgren och Witt 1988:260).

Den horisontella dimensionen - Televerket och Norden

Redan tidigt etablerades ett nordiskt samarbete mellan de fem nordiska teleförvaltningarna. Det formaliserade och organiserade nordiska telesamarbetet inleddes redan 1917. Sedan dess hölls skandinaviska och senare nordiska telekonferenser på högsta nivå, normalt varje eller vartannat år. Överläggningar av skilda slag mellan de skandinaviska förvaltningarna hade dock förekommit långt dessförinnan (se Lernevall et al 1997:743). Det nordiska samarbetet kom i många avseenden att bli en viktig komplementär och stödjande relation för förhållandet mellan Televerket och Ericsson. Det tidigare samarbetet mellan de nordiska teleförvaltningarna resulterade exempelvis i de framgångsrika NMT-systemen för mobiltelefoni. Detta nordiska samarbete kom att avse ett omfattande forskning- och utvecklingssamarbete, i synnerhet om mobiltelefoni och olika satellitprojekt.

Det nordiska samarbetets komplementaritet med Ericssonsamarbetet

Vid ett Nordtelmöte 1969 föreslog Televerket att ett nordiskt mobiltelefonsystem skulle utvecklas. En av centralgestalterna i denna utveckling, Carl-Göran Åsdal, sedermera chef för Televerket Radio, ansåg dock att det var nödvändigt att höja blicken från det nationella. Det var han som föreslog att ett gemensamt nordiskt mobiltelefonsystem skulle utvecklas. Förslaget föll i god jord och den nordiska mobiltelefonigruppen, NMT, bildades (se Hultén och Mölleryd 1993). Mobiltelefonisamarbetet bedömdes av Televerket som "viktigt och expansivt". Detta samarbete resulterade i att Sverige i nordiskt samarbete lyckades etablera ett landstäckande automatiskt mobiltelefoninät "snabbare än något annat land". I en treårsplan noterade man att det i det nordiska mobiltelefonsystemet fanns "fler telefoner än i resten av världens moderna mobiltelefonsystem". Detta samarbete mellan de nordiska teleförvaltningarna kom således att bli en viktig extern kontakt för samsamarbetet Televerket-Ericsson. Ett viktigt exempel på detta är de tidigare berörda synergier mellan AXE och mobiltelefoni (Televerkets verksamhetsberättelse 1983/1984). Televerket hade sedan 40-talet arbetat med mobiltelefoni, och utvecklade tillsammans med Ericsson tre nationella mobiltelefonsystem, MTA, MTB och MTC. Arbetet inom gruppen blev framgångsrikt och 1981 invigdes det nya NMT 450 systemet i Sverige. NMT systemet blev en framgång och man utvecklade därför en förbättrad version i NMT 900. Norden blev en föregångare på mobiltelefoniområdet (Hultén och Mölleryd 1993). Detta kom att bli viktigt

även i förhållande till AXE.

Det nordiska samarbetet var alltså en del av den nationella logiken, eftersom det som hände i detta samarbete visade sig vara bra för Ericssons export. Det blev ett komplement till det samarbete som ägde rum mellan Televerket och Ericsson Radio Systems beträffande utveckling av mobila digitala telekommunikationssystem: "Samarbetet kring det av de nordiska televerken specificerade nordiska mobiltelefonsystemet NMT i vilket AXE utnyttjats för kopplingsfunktioner har givit Ericsson Radio Systems AB en synnerligen väsentlig exportprodukt bl.a. på USA-marknaden." (se Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:74). I treårsplanerna kommenteras NMT-samarbetet i ordalag som, "NMT har för svensk industri blivit basen för ett internationellt genombrott på mobiltelefonområdet." (se Televerkets treårsplan 1984/85 - 1986/87:11).

Försök att utvidga samarbetet

Vid sidan om mobiltelefonisamarbetet förekom ett omfattande samarbete kring satelliter, exempelvis rundradiosatellitprojekten, Nordsat och Tele-X. Det svensk/norsk/finska satellitprojektet Tele-X var en gemensam industripolitisk satsning, som skulle möjliggöra experiment över Norden med direkt-TV-sändningar samt olika data och videoöverföringar för i första hand företagssektorn. Man planerade att sända upp satelliten 1987. Televerket planerade att aktivt delta i experimentverksamheten med denna satellit. Experimenten skulle komma att aktivt omfatta prov med TV-konferens, fjärrundervisning, evenemangs-TV, programinsamling (OB) samt s.k. total telekommunikationstjänst, d.v.s. företagsintern kommunikation. En principöverenskommelse beträffande direkt-TV-sändningar i Tele-X planerades att fattas inom ramen för Nordiska ministerrådet under våren 1985. I principöverenskommelsen skulle också det långsiktiga nordiska TV-satellitsamarbetet (NORDSAT) tas upp (se Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:52). Dessa projekt belastades med en rad problem, vilka omfattade ett antal aspekter, kulturpolitiska, industripolitiska och telepolitiska, vid sidan om att det också fanns intressebeträffningar rörande systemens organisation och finansiering (se Näringsutskottets betänkande 1986/87:26:7). Angående Tele-X projektet ansåg Televerket att: "1983 träffades en överenskommelse mellan Sverige och Norge om samarbete beträffande Tele-X-projektet. Härvid överfördes Televerkets rättigheter och skyldigheter till driftbolaget Notelsat AB,

som till lika delar ägs av svenska och norska televerken. Som avtalspart insattes Nordiska Satellitaktiebolaget (NSAB) med Rymdbolaget som "underleverantör". Sedan satelliten skjutits upp den 1 april 1989 träffades ett nytt regeringsavtal mellan Sverige och Norge. Riksdagen godkände avtalet. En konsekvens av avtalet var att uppdraget att driva verksamheten helt frånges. Notelsat och lades på Rymdbolaget. Fram t.o.m. första kvartalet 1989 hade svenska och norska televerken via Notelsat lagt ned tillsammans 85 miljoner i kostnader, som fick anses vara bortkastade pengar och direkt gynnade ett med svenska Televerket konkurrerande företag. Televerket ansåg sig av legala skäl inte själv kunna fatta beslut om att bära samtliga dessa kostnader. Beslut fattades den 13 juni 1989 om att försätta Notelsat i likvidation. Televerket utgick från att Televerkets ekonomiska skada, cirka 45 miljoner kronor, skulle ersättas av NSAB, Rymdbolaget eller av staten." (se Televerkets treårsplan 1991-1993:46).

Det nordiska samarbetet fungerade bra under en tid. Det mest omfattande samarbetet bestod av ett datasamarbete och NMT-arbetet. Samarbetet var av federativ karaktär, vilket innebar att var och en var ensam herre på sin täppa. Man breddade dock samarbetet genom att bilda ett gemensamt bolag för datakommunikation (intervju, Tony Hagström). I samverkan med övriga nordiska teleförvaltningar togs datexnätet i drift 1981. Datexnätet var uppbyggt för dataöverföring och erbjöd ett antal tidigare ej tillgängliga tjänster som dels tillgodosåg krav från användarna, dels gav rationellare drift och underhåll än vad som var möjligt att åstadkomma i telefonnätet. Man ansåg att datakommunikation hade en kraftig och stadig tillväxt. Datex bedömdes vara "en mycket viktig komponent i Televerkets utbud av datakommunikationstjänster" (Televerkets treårsplan 1984/85 - 1986/87:16, 20). Jag återkommer till dessa försök att bredda samarbetet till att bli mer affärsmässigt längre fram i kapitlet. Televerkets första försök att agera affärsmässigt i samband med internationell expansion skedde dock inom teletrustningsområdet.

Televerket - utrustningsföretaget

Televerket ägnade under lång tid utrustningsfrågorna mycket stor uppmärksamhet. Att Televerket också var ett utrustningsföretag var något som i mångt och mycket följde av engagemanget som främst teknologiskt kompetenscentrum. Televerkets agerande såväl nationellt som internationellt i

dessas frågor hade betydelse, t.ex. för standardisering. Utrustningsfrågornas betydelse märks tydligt i Televerkets treårsplaner. Att åstadkomma ett standardiserat gränssnitt mot användarens terminaler och att åstadkomma en teknisk lösning för överföringen av digital signal med tillräckligt hög hastighet i lokalnätet från abonnenten till närmaste station var ett av de problem som man arbetade med inom ramen för Ellemtel. Detta problem arbetade Televerket i standardiseringshänseende med också internationellt. Under 1984 antogs en internationell standard för gränssnittet. Några månader tidigare hade väl fungerande prototyper för abonnentledningen visats offentligt för första gången av Ericsson. Dessa hade utvecklats och tillverkats av Ellemtel. Televerkets treårsplan (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:18). Rollmodeller och inspiration kom i mångt och mycket från kontakterna med utrustningsföretaget Ericsson. Samarbetet med Ericsson kretsade alltså mycket kring utrustning. Tekniska problem med utrustning absorberade uppmärksamheten i en tid när inte så mycket spännande hände inom användar- och tjänstesidan.

Det faktum att Televerket hade en egen tillverkning i Teli var inte en källa till konflikt mellan Ericsson och Televerket. Reparations- och tillverkningsverksamheten inom Teli var till stora delar komplementär med Ericssons verksamhet, bl.a. genom att verkstaden utförde reparationer och tillverkning inom äldre teknikområden som Ericsson lämnat (se Helgesson 1994). En viktig anledning till att Sverige har varit så framgångsrikt både som producent av telekommunikationsutrustning och som producent av telekommunikationstjänster var den yrkesmässiga konkurrensen mellan Televerket och Ericsson. Det var tekniker som konkurrerade. Televerket hade en egen tillverkning av telekommunikationsutrustning (intervju, Tony Hagström).

Ellemtel var som sagt utrustningstungt och dynamiken i samarbetet kretsade mycket kring utrustning. Detta framgår t.ex. av treårsplanen 1985/86-1987/88:74-75. Inom terminalområdet inträdde nya förhållanden, bl.a. genom att det blev tekniskt möjligt att konstruera mycket komplexa men ändå relativt billiga abonnentterminaler. Eftersom det fanns mycket skiftande behov bland användarna ansåg man att det inte var möjligt för en enskild leverantör vare sig denne var en teleförvaltning eller tillverkare att tillfredsställa dem alla. För att verkligen lyckas på terminalmarknaden krävdes såväl korta tider mellan produktutvecklingsbeslut och produktintroduktion som snabb reaktion på

ändringar i marknadsbilden. Detta ledde till krav på integration av marknadsföring, konstruktion och tillverkning. Ellemtelorganisationen, som var utformad för utveckling av omfattande system och produkter som hade lång teknisk livslängd och krävde stora utvecklingsinsatser, var därför i många fall mindre lämplig för utveckling av terminaler. Av dessa skäl, ansåg man att det, både från Televerkets och Ericssons synpunkt, var fördelaktigt att båda organisationerna gavs möjlighet att agera oberoende av varandra på terminalmarknaden. Televerket kunde då satsa på sin egen tillverkningsrörelse, som annars hade en mycket begränsad framtid. För Ericsson var det väsentligt att kunna arbeta direkt mot slutkund för att på så sätt få marknads- och driftserfarenheter. Televerket identifierade sig verkligen med sin utrustningstillverkning, man talar om sitt "produktsortiment" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:72).

Avregleringen av marknaden för telefonapparater och andra terminaler påverkade en av Televerkets kärnverksamheter kraftigt genom att nya konkurrenter tillkom som konkurrerade med billigare importerade teleterminaler. För att i någon mån försvara sin ställning på marknaden bildade man under 1988 bolaget Scandinavian Telecommunication Trading vars verksamhet bestod i att utveckla, specificera och utomlands köpa in telefoner och liknande utrustning, för att sedan marknadsföra och distribuera dessa i Sverige. Denna verksamhet kom därmed att successivt ersätta den svenska tillverkningen av telefoner som bedrivits inom Teli. Televerket engagerade sig internationellt, dock inte enbart som uppköpare.

Televerket - det internationella företaget

Televerket började successivt att vidga den marknad man verkade i genom att inkludera utländska marknader i sin verksamhet. Givet att monopol rådde på i stort sett alla utländska teletjänstmarknader, och givet att Televerket hade ett starkt engagemang i utrustningsfrågor, är det inte förvånande att utrustningsexport stod först på dagordningen i Televerkets internationaliseringsförsök.

Utrustningsexport

Export med begränsningar i den nationella logikens namn

Utrustningsinriktningen var viktig för Televerket, eftersom företaget i denna såg en möjlighet till verksamhetsutveckling, i synnerhet för internationell expansion, vilket jag återkommer till senare. Det var kanske också samarbetet om den digitala tekniken som sådde fröet till den med tiden allt starkare fokuseringen som tjänsteföretag, eftersom den digitala tekniken kom att revolutionera de tjänster som var möjliga.

Det framgår tydligt av Televerkets treårsplaner att Televerket uppfattade sig självt i ett internationellt sammanhang. Televerket beskriver sig själv som "ett internationellt framstående driftföretag" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:73). Under lång tid kännetecknades synen på Televerkets internationella arbete av ett slags missionerande inställning. Att Televerket varit mycket aktivt och i många fall drivande i internationellt standardiseringsarbete har haft till syfte att "telekommunikationstjänster skall bli tillgängliga på en internationell nivå" (Televerkets Treårsplan 1985/86-1987/88:48).

Ellemtelavtalet bestämde att 2/3 av det svenska behovet av Ellemtelprodukter skulle tillverkas av Teli och att Televerket helt skulle avstå från utlandsmarknaden för dessa produkter. Med tiden kom detta att uppfattas som ett problem när Televerket gavs begränsade möjligheter att använda Ellemtel-utvecklad, generellt användbar grundteknik och byggsättningsteknik, i egenutvecklade produkter som Televerket önskade exportera. Det var därför som nya avtal i detta avseende behövde träffas, vilket också skedde (Televerkets Treårsplan 1985/86-1987/88:73). Under 1980-talet fanns vissa spänningar mellan Ericsson och Televerket om främst rollfördelningen på den svenska marknaden. Ericsson ville *själv* sälja utrustning på den svenska marknaden till stora kunder. För Televerket uppstod då frågan om det inte skulle kunna vara ett alternativ att använda andra leverantörer. Ericsson skulle fungera som en distributör för Televerkets produkter på exportmarknaderna med sin internationella marknadsföringsorganisation. Detta i enlighet med en förhållandevis tydlig nationell arbetsfördelning, i stället för att bägge aktörerna skulle konkurrera. Televerkets "speciella situation i Norden" skulle dock beaktas, men trots detta skulle även här undersökas om Ericssons

marknadsföringskanaler kunde användas. Dessa förändringar i Ellemtel-samarbetet avsåg att skapa förutsättningar för "ett vidgat, intensifierat och mera affärsmässigt samarbete till gagn för båda parter" (Televerkets Treårsplan 1985/86-1987/88:76). Televerket månar dock om sin integritet och sin verksamhetsutveckling, trots att medvetenheten om att man verkar i en nationell logik.

Telis ombildande till bolag blev en viktig del av dynamiken med Ericsson och också en viktig del av hävdandet av den egna integriteten, och utvecklingskraften. Så nämndes detta uttryckligen som en förutsättning för Ellemtel-avtalets omförhandling. Televerket signalerade att man uppfattade sig självt som ett exportföretag vilket som helst, vad gällde export av utrustning. I samarbetet med Ericsson inom ramen för Ellemtel handlade en del av dynamiken om att Televerket ville erhålla "större handlingsfrihet vid utnyttjandet av teknisk know-how från ELLEMTEL för export". I detta avseende var det viktigt att Televerket enades med Ericsson om en definition av vad som var grundtekniken i utvecklingssamarbetet. Televerket skaffade sig rätt att med "vissa begränsade undantag exportera egenutvecklade produkter med denna grundteknik". Detta gällde områden som abonnentterminaler, små abonnentväxlar, lokala nät, samt "speciella nättjänster" som t.ex. Datavision, meddelande-hanteringssystem m.m., där man endast utnyttjade en telefonstation eller abonnentväxel för att hämta, lagra eller söka information. Denna frihet omfattade såväl utveckling som marknadsföring. Dock betonade Televerket att detta inte innebar att man inte förutsåg ett samarbete med Ericsson inom dessa områden även i framtiden. Vidare samarbeten borde dock i framtiden regleras från fall till fall, varvid normalt skulle gälla att Televerket skulle erhålla ensamrätt på den svenska marknaden medan Ericsson erhöll ensamrätt på utlandsmarknaderna. Detta låg helt i linje med den nationella logiken. Televerket skulle ges möjlighet att genom Ericssons marknadsföringsorganisation marknadsföra sina egna produkter. En väsentlig förutsättning för denna uppdelning var att båda parter fick "arbeta under likartade betingelser" vilket i sin tur förutsatte att Teli, Televerkets utrustningstillverkande division ombildades till aktiebolag (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:26).

Televerkets förhållande till Ericsson ändras - konkurrensen dememellan blir mindre konstruktiv

Införandet av konkurrens om telekommunikationsutrustning förändrade förhållandet mellan Ericsson och Televerket. De började konkurrera med varandra på ett annat sätt än tidigare. Detta bildade utgångspunkten för en slags bodelning. Televerkskoncernen förvärvade 1990 Ericssonkoncernens försäljningsbolag i Sverige (Verksamhetsutveckling - Kommunikationsfrågorna i fokus, bilaga utgiven av Televerket i samverkan med Näringslivets Telekommitté, Svenska Dagbladet, 31 januari 1990). Televerket sålde senare under hösten 1993 stora delar av Teli till Ericsson. Teli hade då genomgått omfattande omstruktureringar. Den kvarvarande verksamheten omfattade tillverkning av AXE-utrustning till Televerkets publika nät. Televerkets kontroll över utrustningsmarknaden i Sverige hade sålunda förstärkts, varför Televerket kunde neka t.ex. mobiltelefonikonkurrenten Comvik att köpa AXE-växlar. Comvik drev frågan en tid, men ansåg sig i slutändan inte ha resurser att driva frågan i marknadsdomstolen, trots stöd från näringsfrihetsombudsmannen (Svenska Dagbladet 17 januari 1991). Senare såldes också resten av Teli till Ericsson. För Teli blev det billigare att köpa från andra, än att tillverka i egna fabriker. Digital teknik, i motsats till anlog teknik, innebär stora skalfördelar. Det är i stort sett forskningen och utvecklingen som kostar. Vid större produktion är marginalkostnaden nära noll (E-post, Bertil Thorngren, 97-02-25).

Man kan se försäljningen av Teli och omförhandlingen av Ellemtel-avtalet som slutet för samarbetet mellan Televerket och Ericsson i Ellemtel-formen. Triaden som varit fokuserad på utrustningstillverkning och försäljning genomgick en period av betydande påfrestningar under 1980-talet. Ericsson utövade påtryckningar för att få sälja företagsväxlar direkt till svenska företagskunder, och Teli utsattes för ett kraftigt omvandlingstryck i och med successiva avregleringar. Konkurrens inträdde på hemmamarknaden för telekommunikationsutrustning. Detta förstärktes ytterligare genom de därpå följande förändringarna på den svenska och internationella marknaden för teletjänster. Det innebar att det inte längre var självklart att operatörer enbart verkade nationellt medan utrustningstillverkare verkade internationellt.

Drivkrafterna i samarbetet inom Ellemtel var problem och möjligheter med utrustning, men så småningom uppmärksammade man digitaliseringens

vidare följer. Samarbetet inom Ellemtel utvecklades successivt. Visserligen var det framdeles fortfarande utrustningstungt. De tunga samarbetsområdena var telefonstationer, stora abonnentväxlar och utrustning för drift och underhåll av telekommunikationsnät. Vissa utrustningsområden togs bort, som t.ex. terminalutrustningar och små abonnentväxlar, samtidigt som samarbetet utökades beträffande ADB-området (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:25). Med tiden kom dock Televerket att uppfatta Ellemtelsamarbetet som mindre viktigt. Den digitala utvecklingen med dynamiken inom tjänsteområdet gjorde samarbetet relativt sett mindre relevant. Enligt Bertil Thorngren, strategiansvarig på Televerket, höll Konstfack på att bli en viktigare samarbetspartner för Televerket än, Ellemtel (E-post, Bertil Thorngren 1997-02-05). Televerket börjar alltså utvecklas till att bli ett mer renodlat tjänsteföretag med internationell utblick. Vägen dit är dock långtifrån rak.

Televerket - det internationella tjänsteföretaget

Televerket och Ericsson i gränslandet mellan utrustning och tjänster

Samarbetet med Ericsson var dock länge det allt överskuggande, men även det utvecklades i riktning mot tjänsteområdet. Televerket kommenterade i sina treårsplaner den snabba utveckling som skett sedan slutet av 1970-talet i form av en förskjutning från system för ren talkommunikation mot integrerade system för informationsbehandling och talkommunikation i olika former som tal, data, text och bild (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:71). Televerket betonade att det "både tekniskt och marknadsmässigt" hänt mycket sedan början av 1970-talet (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:25). Det är tydligt att särskild tonvikt läggs på de möjligheter detta betyder för att tillhandahålla tjänster. Televerket signalerade att telekommunikation och informationsbehandling under 1980- och 1990-talen kommer att vara en av de mest expansiva sektorerna i alla avancerade industriländer. Denna dynamiska utveckling till trots, och trots att det är tydligt att mer uppmärksamhet behöver läggas ned på tjänsteutveckling, avsåg man fortsätta och utveckla samarbetet med Ericsson. Naturligtvis skedde detta på basis av en översyn av samarbetsformerna och dess innehåll, men parterna uttryckte dock en önskan om fortsatt nära samverkan inom "ett mycket dynamiskt område" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:71). Verksamheten inom Ellemtel kom senare att, förutom utvecklingsarbetena inom de stora produktområdena,

publika telefonstationer och privata telefonväxlar, kompletteras med publika datanät. Vidareutvecklingen av AXE-systemet kom också att inbegripa förberedelser för ett fortsatt införande av digitala abonnenttjänster för telefoni och data (Televerkets treårsplan 1984/85-1986/87:39). Vidare nämndes system och programvara för administration av telenät och teleförvaltning samt hjälpmedel för konstruktion av såväl maskin- som programvara (Televerkets treårsplan 1985/86 - 1987/88:75). I samma treårsplan påpekas också hur viktigt det var att "användarna får rationella, internationella tjänster till rimliga kostnader". Användning betonas på ett annat sätt än tidigare, speciellt med tanke på digitaliseringens effekter och AXE-systemet (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:48).

När samarbetet med Ericsson beskrivs i utvärderande ordalag i en treårsplan påpekas att Televerket "legat i tåten när det gällt att erbjuda abonnenterna nya tjänster och utrustningar samt hög framkomlighet och driftgodhet" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:71). Under lång tid kommunicerade således Televerket en dualitet om sin verksamhet. Den omfattade tjänster och utrustning i kombination.

Samtidigt verkade dock Televerket för att skaffa sig möjlighet att agera oberoende av Ericsson beträffande sådana områden som speciella nättjänster, vilka inbegrep t.ex. datavision, meddelandehanteringssystem m.m.. Det gäller tjänster där en telefonstation eller abonnentväxel endast utnyttjas för att hämta, lagra eller söka information, i synnerhet avseende export (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:26).

Samarbetet mellan Televerket och Ericsson var som tidigare nämnts inte ett exklusivt nätverk som hindrade sina medlemmar från att ha förbindelser med andra företag och aktörer. I Sverige har samarbete en lång tradition. Därför har det fallit sig naturligt för Televerket att gå in i projekt tillsammans med andra företag i det övriga näringslivet, förutom Ericsson. Bland samarbeten som initierades under 1980-talet och början av 90-talet kan följande nämnas: Transport Data Link, TDL, som ägdes av Tele Delta, ett dotterbolag i Teleinvestgruppen, tillsammans med Volvo Transport AB och Göteborgs Hamn AB. TDL var specialiserat på filöverföring och databastjänster för transportbranschen. Det finns också ett intresse- och produktråd knutet till TDL där myndigheter, banker, försäkringsbolag, rederier, transportörer, industrier och handelsföretag var representerade (Televerket i början av en ny

era, 1989). I maj 1991 bildade IBM och Televerket ett gemensamt konsultföretag, TEDIM AB, med inriktning på EDI (Electronic Data Interchange). TEDIM skulle erbjuda sina tjänster till företag och konsortier som hade behov av att effektivisera sitt flöde av affärstransaktioner, professionella konsulttjänster inom EDI. Tonvikten skulle ligga på systemarkitektur och projektledning (Pressmeddelande Televerket, 13 maj 1991). För IBM var detta samarbete med det dåvarande statliga verket något unikt. Enligt Per Olofsson, dåvarande VD, IBM Svenska AB, hade "IBM aldrig tidigare gått in i ett liknande samarbete med ett statligt verk någonstans i världen" (Dagens Industri 14 maj 1991). Telia inledde också 1993 ett samarbete med Apple Computer om att tillsammans utveckla den pennstyrda fickdatorn Newton i Sverige, främst för att komplettera och utnyttja olika mobila teletjänster (Dagens Industri 7 december 1993).

Den tidigare industristrukturen med ett starkt samarbete mellan Telia och Ericsson var inriktad på utveckling och tillverkning av utrustning. De framväxande strukturerna pekade mot en internationalisering av produktionen av telekommunikationstjänster. Vad avser det förändrade förhållandet mellan Ericsson och Televerket som ju främst var ett FoU samarbete, är det intressant att notera att marknads- och marknadsföringssamarbeten blev viktigare, framför allt för tillgången till nya internationella marknader (se Ioannidis & Mölleryd 1992 samt Hultén et al 1995). Televerket signalerade under mitten på 1980-talet att telekommunikation i kombination med informationsbehandling under 1980- och 1990-talen skulle komma att vara en av de mest expansiva sektorerna i alla avancerade industriländer. Sveriges förmåga att hävda sig inom denna sektor var därför av väsentlig betydelse (Televerkets treårsplan 1985/86 - 1987/88:71). Det är tydligt att Televerket uppfattar och bejakade sin nationella roll.

Även om det fanns ett erkännande av att Televerket verkade inom ramen för en nationell logik, så markerade Televerket också de egna intressena. Ett exempel på detta finns i treårsplanen 1985/86 - 1987/88:75-76, där Televerket påpekade att basen för samarbetet med Ericsson, trots allt ändå var att uppnå "bästa lönsamhet för parterna samt ge gynnsamma effekter för parternas kunder". Betydelsen av samråd i detta avseende betonades och Televerket påminner om att "parternas samtliga aktiviteter och långsiktiga satsningar redovisas och diskuteras i sina huvuddrag".

Likväl var det när man gick in i den nya tjänsteeran tydligt att Televerket uppfattade att det fanns och verkade i mångt och mycket för Ericssons väl och ve. Beträffande t.ex. utvecklingen mot användning av programvaru- och VLSI-konstruktioner och det uttalade behovet av kvalificerade ingenjörer och tekniker, noterade man att ett "gemensamt nyttjande av de knappa resurserna i Sverige" var väsentligt för att Ericsson skulle kunna fortsätta "sin framgångsrika internationella verksamhet" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:75).

Samtidigt betonade Televerket dock att samarbetet med Ericsson skedde dels gemensamt genom det gemensamt ägda bolaget, Ellemtel, dels individuellt (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:48). Det var viktigt för Televerket att markera sin individualitet. Detta var som jag försökt visa tidigare, en viktig del av dynamiken i relationen med Ericsson.

Standardiseringsarbetet var ett område där Televerket successivt uppfattade att dess verksamhet låg inom ramen för en internationell kontext. Detta kommenteras i en treårsplan på följande sätt, "I det internationella standardiseringsarbetet har två problem under senare tid varit av central betydelse, dels att standardisera ett gränssnitt mot användarens terminaler, dels att åstadkomma en teknisk lösning för överföringen av en digital signal med tillräckligt hög hastighet i lokalnätet från abonnenten till närmaste station. Televerket, Ericsson och Ellemtel har bearbetat båda aspekterna. Sverige väckte denna fråga internationellt och har hela tiden varit mycket aktiv. Vid CCITT:s plenarmöte 1984 antogs en internationell standard för gränssnittet. Några månader tidigare hade av Ellemtel tillverkade väl fungerande prototyper för abonnentledningen visats av Ericsson offentligt för första gången." (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:50). Det är tydligt vilken enhet som är navet i den nationella logiken.

I samarbetet mellan Televerket och Ericsson inom ramen för Ellemtel skedde en uppdelning av världen, där den svenska marknaden skulle kontrolleras av Televerket, medan Ericsson fick rätt att sälja gemensamt utvecklade produkter på världsmarknaderna, som låg i linje med en tydlig nationell logik, även om den också innebar ett "window of opportunity" för Televerket att via Ericsson nå exportmarknaderna med sina egna produkter. Detta var dock inte tillräckligt för Televerket.¹¹⁶

¹¹⁶Vad hände därvid med Ericsson? Ericssons kostnader för forskning och utveckling

fortsatte att stiga, Ellemtel till trots. På den elektromekaniska tiden kostade det ca 10 miljoner dollar att utveckla en växel. På den analoga tiden var motsvarande siffra 200 miljoner dollar. Idag, i den digitala tidsåldern, har utvecklingskostnaden stigit till ca 1000 miljoner dollar. Samtidigt har produkternas livslängd minskat. På den elektromekaniska tiden kunde ett företag sälja sin produkt och tjäna pengar i uppmot 25 år. Idag ska den långt högre utvecklingskostnaden tjänas tillbaka på långt mindre än halva tiden, Veckans Affärer, 5 februari 1987. Diverse analyser pekar på detta:

"På kostnadssidan var omkostnaderna något högre än tidigare kvartal. Den viktigaste posten är här utvecklingskostnaderna. Ericsson förutskickade i årsredovisningen att kostnaderna för utveckling skulle minska som andel av försäljningen. Men minskningen är enligt rapporten marginell.", Affärsvärlden, 23 november 1994.

"Det sviktande resultatet i år beror nästan uteslutande på Ericssons stora utvecklingssatsning. Teknikkostnaderna har hittills i år spåtts på med nära 40 procent. Det betyder 1,8 miljarder kr mer i kostnader och förklarar egentligen i stort sett hela vinstraset.", Affärsvärlden nr 47/1991.

"Ericsson's R&D spending, estimated at SKr 6bn, is approaching 15 per cent of its 1990 sales of SKr 45.7bn and exceeding its pre-tax profit of SKr4.85bn. Ericsson believes that such a large R&D commitment is necessary to safeguard its market position against tougher competition during a period of slower sales and profit growth over the next year or two.", Financial Times, 11 mars 1991.

På samma sätt som Televerket hade andra samarbetspartners hade Ericsson det också. 1993 slöt Ericsson t.ex. avtal med såväl IBM som Texas Instruments. IBM och Ericsson skulle "ta ett av de första konkreta stegen i branschen för en verklig integration mellan teleteknologin och datateknologin i publika nät....integration mellan privata och publika nät, mellan datorer och telenät, mellan teleförvaltningarnas anställda och deras system". Med Texas Instruments samarbetade man på det mikroelektroniska området, Affärsvärlden, 9 september 1987.

Ericsson var inte längre enbart en tillverkare av telekommunikationsutrustning, utan verkade också i en slags gråzon som ligger nära operatörernas. "Outsourcing" innebär att företag överlämnar ansvaret för skötseln av sin datakommunikation och i en del fall även ägandet och underhållet av sin kommunikationsinfrastruktur till ett annat företag, t.ex. Ericsson. I en annonsbilaga i Affärsvärlden, Data för beslutsfattare, kan följande inhämtas. Ericsson Data har en omsättning på ca en miljard kr fördelade dels på Ericsson-kunder, dels på ett 60-tal kunder utanför Ericsson. Bland de senare finns exempelvis Kungliga Biblioteket, Kommunernas Pensionsanstalt (KPA), Atlas Copco och SSAB (på uppdrag av Cap Programator). Ericsson Data är Nordens största producent av IBM-kraft. Intressant för många kunder är också att Ericsson Data är störst eller bland de största också inom andra datormiljöer - VAX, UNIX och PC-nät.

- "Tack vare vår djupa och breda erfarenhet av alla viktiga IT-miljöer, har vi den kompetens som krävs för att gifta samman centrala databaser med UNIX- eller PC-nät. Vi kan också hjälpa de kunder som upplever sig ha hamnat i en återvändsgränd, t.ex. företag som vill överföra befintliga Cobol-program från IBM- till Unix miljö. Vi kan både åta oss konverteringsdriften och ansvara för driften i den nya distribuerade miljön."

- "Ericsson är inte för inte specialist på digital kommunikation, växlar och nätverk. Vårt nät ser vi som en integrerad del av verksamheten. Ericsson Corporate Network är väl utbyggt framför allt i Västeuropa och USA. Satellitlänkar finns bl.a. till Japan, Sydostasien och Australien.", Affärsvärlden 12 maj 1993, Annonsbilaga: Data för beslutsfattare.

Bolagsbildaren

Den stabila strukturen inom svensk telekommunikation som fanns fram till i början av 1980-talet avspeglade sig även i Televerkets interna organisationsstruktur. Affärsverket var i huvudsak organiserat i en matris med tre funktionella avdelningar samt 20 geografiskt uppdelade områden, s.k. teleområden. Under 1981 började emellertid denna struktur förändras genom bildandet av holdingbolaget Teleinvest. Televerkets motiv för att bilda detta bolag var att man ville få den "...flexibilitet och snabbhet i agerandet på marknaden som krävs för att kunna handla affärsmässigt effektivt." (prop. 1980/81:66 s. 3). För att göra Televerket mer flexibelt och konkurrenskraftigt, bildades holdingbolaget Teleinvest AB när liberaliseringen på telemarknaden startades i början av 1980-talet (Televerket i början av en ny era, 1989). I den regeringsproposition som låg till grund för bildandet av Teleinvest hette det vidare att för affärsverk med vissa konkurrensutsatta verksamheter hade "...bolagsformen för den konkurrensutsatta verksamheten obestriddliga fördelar..." eftersom den underlättade särredovisning samt eftersom verksamhetsformen i bl.a. skatte- och finansieringshänseenden blev mer likartad den som gällde för de privata konkurrerande företagen (prop. 1980/81:66 s. 28).

Under Teleinvest lades inledningsvis bl.a. bolagen Swedtel¹¹⁷ och Swedcom¹¹⁸ vilka bedrev internationell konsult- respektive entreprenadverksamhet inom telekommunikationsområdet mot i första hand utvecklingsländer. Något senare tillkom bolag som finansrörelsen Telefinans samt Larmdivisionen omdöpt till Tele Larm. Kärnverksamheterna telekommunikationstjänster och försäljning av telekommunikations-utrustning påverkades inledningsvis inte av TeleInvests tillkomst.

Under de följande åren ökade Teleinvests verksamhet gradvis. Från att ha haft en koncernomsättning på 182 miljoner kronor 1981/1982 växte verksamheten genom förvärv, nybildande och överföring av verksamheter från Televerket så att Teleinvest koncernen 1990 hade en omsättning på 6,6 miljarder kronor 1990. Inledningsvis var verksamheterna inom Teleinvest främst inriktade på olika former av teknisk utveckling inom informationsteknologiområdet samt

¹¹⁷Swedish Telecoms International AB

¹¹⁸Swedish Telecoms Contracting Company AB

konsultation i framförallt utvecklingsländer. Snart tillkom emellertid verksamheter som var ett direkt stöd till Televerkets kärnverksamheter. Bland utvecklingarna i denna riktning kan nämnas Telefinans ABs inträde 1984 som en finansiär för kunders köp av kontorsväxlar och telexterminaler. 1983 lämnade Televerket in ett förslag till regeringen om att Televerket själv skulle svara för behövlig upplåning på den öppna kapitalmarknaden, vilket regeringen gick med på (Televerkets verksamhetsberättelse 1983/84). Detta var ett viktigt steg i verkets successiva marknadsanpassning.

På marknadssidan skedde en stor förändring när MegaCom bildades som ett dotterbolag till Teleinvest under 1992. Storkunderna fick i och med detta *en* motpart, i stället för att som tidigare behöva arbeta med såväl marknadsavdelningen som de olika regionerna. Vilket ger mig anledning att mer i detalj diskutera en viktig förändring i Televerkets syn på sig själv som ett företag.

Behovet av affärsmässighet

Det är tydligt att Televerket successivt inser behovet av affärsmässighet. Detta är något som inträffar ungefär samtidigt världen över. Marknadsorientering och kundnytta blir till välkända begrepp för teletjänstmarkandernas aktörer.

De organisatoriska förändringarna inom framförallt Teleinvest skall inte bara ses som ett utslag av ett behov av flexibilitet och snabbhet i de enskilda verksamheterna eller som att bolagsformen var särskilt lämplig för konkurrensutsatta verksamheter. Flera konkurrensutsatta verksamheter var länge organiserade i Televerket trots att Teleinvest fanns. Förändringarna visar på ett behov av experimenterande och lärande i former som inte sprider alltför stor osäkerhet inom hela organisationen. Dessa förändringar har återspeglat sig i såväl stort som smått. Om rekrytering och personförflyttningar vävde ihop och sammanhöll relationen mellan Televerket och Ericsson så är det intressant att notera att Televerkets rekrytering förändrades. Rekryteringen breddades med personer utanför den vanliga

gruppen.¹¹⁹ Telia började bli en attraktiv arbetsplats.¹²⁰ En viktig anledning till detta var den dynamiska och utmanande situation som Telia befann sig i,¹²¹ allt detta samtidigt som, "Sedan 1991 har var fjärde anställd, totalt cirka 15000 personer, fått lämna företaget.....Ytterligare cirka 700 anställda har fått gå under första kvartalet i år och kvar finns nu drygt 33000 anställda. Kostnaden för detta uppgår till närmare fyra miljarder, som tagits över resultaträkningen" (Affärsvärlden 15 juni 1994).

Dynamiken på tjänsteområdet gjorde det nödvändigt att välja vilka tjänster man skulle erbjuda. När Tony Hagström kom till Televerket 1977 frågade han om Televerket givet den tekniska utvecklingen kunde fortsätta att tillhandahålla alla slags tjänster åt alla slags användare. Svaret blev nej. Därefter började Tony Hagström, marknads- och ekonomidirektörerna samt den strategiskt ansvarige, att förbereda Televerket för denna fokusering. Utvecklingen gick fortare än man trodde (intervju, Tony Hagström). När det gäller tjänster så kom inte bara de dynamiska utvecklingsaspekterna att uppmärksammas, utan också mer statiska aspekter som taxefrågor (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:21).

Televerket började på ett medvetet sätt uppmärksamma användarnas behov, som vi jag tidigare visat skedde detta nästan i form av utpressning. Jag har tidigare beskrivit omständigheterna kring NTK:s (Näringslivets Telekommitté) tillkomst. Hagström menar också att exempelvis SKF:s långvariga engagemang i och omfattande arbete med internationell kommunikationsproblematik (bl.a. för internationell marknadssamordning), var en bidragande orsak bakom bildandet av STS, Scandinavian Telecommunication Services, 1987 (1991:231). SKF:s ansträngningar inom detta område hade inletts redan under slutet av 1960-talet, och intensifierades sedan SKF bildat ett eget bolag för denna problematik, SKF Group Telenet. För Televerkets del var det intressant att SKF bl.a. kanaliserade hela sin telextrafik

¹¹⁹Telia Megacom --"48-årige "Nalle" Norrbom är en värdig representant för det Nya Telia, med inglasat chefsrum i Globen och med långt förflutet i IBM, Cap Gemini och Digital Equipment innan han 1991 kom till verket. Hans organisation svarar för 3,5-4 miljarder kr av koncernens omsättning och har varit en het potatis inom Telia.", Månadens Affärer mars 1994

¹²⁰"När den arbetslöse f.d. statssekreteraren (s) Tony Hagström tackat nej till SMHI och Penninglotteriet erbjöds han Televerket, ett mått på i vilken division företaget ansågs spela så sent som 1977.", Månadens Affärer mars 1994

¹²¹"Då, 1977, var teleförvaltning lika upphetsande som en busshållplats i november, har Tony Hagström sagt.", Affärsvärlden 15 juni 1994.

genom Sverige, eftersom de svenska telextaxorna var internationellt konkurrenskraftiga, Hagström (1991:221, 223 och 225). Det begynnande marknadstänkandet kom så småningom att omfatta inte bara storföretag utan också småföretag. I Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:37 kommenterades den tidigare relationen med NTK. Erfarenheterna ansågs positiva för detta samarbete med större företagskunder. Televerket ansåg dock att det fanns anledning att i mer organiserad form också ordna kontakter med andra konsumentgrupper. Därför planerade Televerket ett inledande prov med serviceråd på tre teleområden. Dessa råd skulle ges en bred representation, inbegripande LO, TCO, LRF, KF, Köpmannaförbundet, SHIO (Sveriges Hantverks- och Industriorganisation - Familjeföretagen). Serviceråden skulle vara rådgivande organ för frågor som rörde Televerkets sätt att tillgodose konsumenternas intressen. Televerket skulle delta med teledirektören och marknadschefen för det berörda teleområdet.

En viktig anledning till denna utveckling var att Televerket tog tecknen på konkurrens inom tjänsteområdet allvarligt. Televerket fick t.ex. konkurrens av så kallade "callback" företag. Dessa företag erbjuder billigare telefoni genom att att "plocka upp" samtal i Sverige och växla dem vidare utefter billigare rutter. Nystartade täbyföretaget Callback International knöt t.ex. snabbt till sig två svenska storföretag.¹²² Denna utveckling byggde nästan uteslutande på försök att pressa priser.¹²³ En aspekt på omvandlingen av marknaderna för

¹²²Det ena var svenska kosmetik-koncernen Oriflame International i Stockholm och det andra var konsultföretaget Mercuri International med koncernkontor i Täby.

Callback International samarbetade med Telegroup Inc. med huvudkontor i Fairfield, Iowa. Telegroup köpte i sin tur telefonkapacitet av AT&T. Callback Internationals förtjänst byggde på provision. Ju mer dess kunder ringer desto mer tjänar företaget., Dagens Industri 11 oktober 1994

¹²³UniCall AB:s samtalstaxor låg t.ex. enligt uppgift 50 till 70 procent lägre för utlandssamtal. UniCall ägs av Marine Telemanagement Corporation, MTC, ett av USAs största telemäklarföretag. UniCall i Sverige hade 1994 sex anställda i Stockholm och fyra servicepersoner i Svea. Småföretagare eller privatpersoner som ville ringa billigt då och då kunde beställa ett särskilt kodnummer, "Passport". Minimavgiften var 180 kronor i månaden. Kodnumret kunde läggas in som kortnummer i vilken telefon som utrustad med minne. Kunden ringde kodnumret som ledde till MTCs centraldator i San Francisco. Datorn gav en svarston och användaren lade på luren. Efter några sekunder ringde datorn tillbaka och kunden hade fått en USA-linje. Via den linjen kunde kunden sedan ringa sitt abonnentnummer såväl i USA som i Fjärran Östern. Via lågprislinjer kopplades samtalet fram. Den som hade en större volym utrikessamtal kunde välja en enklare lösning: Med en liten svart låda, ansluten till företagsväxeln, skedde uppkopplingen automatiskt när kunden slog utlandsprefixet 009. Boxen kostade 15000 kronor och skötte uppkopplingen mot centraldatorn i USA helt utan att användaren märkte något. Det var bara att slå abonnentnumret precis som vanligt. Eftersom samtalstjänsten tillhandahålls i USA utgick ingen moms. Senast till årsskiftet

telekommunikationstjänster var således att mellanhandsfunktioner utvecklades. Internationell telefoni gick tidigare antingen direkt mellan de berörda länderna eller enligt förutbestämda rutter. Utvecklingen innebar att olika vägar kunde användas med hjälp av "intelligent routers" för att uppnå lägsta pris. Samtal mellan Paris och München kunde t.ex. gå via New York. Ett samtal från Moskva till Tokyo kunde passera Chicago.¹²⁴ Av en tidigare enhetlig marknad skapades således flera. Telefontrafiken sker inte längre med samma självklarhet helt inom det egna nätverket. I GSM-operatören Europolitans fall, gick exempelvis två tredjedelar av trafiken till andra operatörers abonnenter, då främst Telias (Europolitans emmissionsprospekt 1994). Man behövde därför koppla ihop sig med konkurrenters nät. I detta avseende var ju både Telia och de andra teleföretagen att betrakta som mellanhänder. Samtidigt blev Televerket 1991 tillsammans med tio teleoperatörer från Europa och Nordamerika delägare i två nya fiberoptiska kablar som från och med 1993 skulle förmedla teletrafik mellan Europa och USA (Svenska Dagbladet 1 februari 1994).

Tjänstefokuseringen fortsatte dock. Telia är vid sidan om att vara teleoperatör också Sveriges största kabelTV-operatör. Telia äger Svenska Kabel-TV AB, med cirka 60 procent av kabelabbonnenterna. Andra stora kabelTV-bolag är t.ex. Kabelvision med Kinnevik som huvudägare och det kommunala Stjärn-TV i Stockholm. Telia beslutade i slutet av 1993 att bygga om telenätet så att så gott som alla Sveriges cirka fyra miljoner hushåll kunde erbjudas beställningsvideo via telefonjacket. Med "video on demand" beställde abonnenten hem den video som önskades med en knapptryckning. Sveriges kabelTV abonnenter betalade i genomsnitt uppskattningsvis 1000 kronor per år. Telias nya tjänst innebar ökad konkurrens framför allt för hemparabolförsäljarna, videouthyrarna och kabelTV-bolagen. Denna satsning byggde på ATM-tekniken (Svenska Dagbladet 17 november 1993). Dock återstod flera års utvecklingsarbete av bland annat ATM-tekniken innan enskilda konsumenter kunde utnyttja alla finesser som tekniken gav upphov till enligt Östen Mäkitalo, VD för Telias forsknings- och utvecklingsföretag, Telia Research (Svenska Dagbladet 22 november 1993). Den pågående utvecklingen till en allt större fokusering på tjänster fortsatte alltså. Elektroniska telefakturer skulle eventuellt kunna bli en ny storsäljare för Telia.

1994/1995 skulle företaget kunna förmedla även samtal till Europa, enligt Bill Norlander (VD för UniCall i Sverige), Dagens Industri 11 oktober 1994.

¹²⁴The Economist, 24 september 1994.

Skogsföretaget Stora och bilföretaget Volvo var engagerade i ett samarbete med Telia om elektroniska fakturor (Dagens Industri 8 november 1994).

Telia var också i färd med att bygga upp en medveten mediasatsning. Denna satsning var uppdelad i fyra olika grenar, söktjänster (t.ex. Passagen - Telias Internetguide), paketering av TV på nya sätt och i kombination med PC och Internet, innehåll på Internet samt elektronisk handel. Man ansåg att "Den traditionella telefoniaffären är en återvändsgränd. Det kommer att bli så att vi tappar marknadsandelar och därför måste vi utveckla nya affärer." (Dagens Nyheter, 22 november 1996).

Det är tydligt att Televerket reagerade tidigt och med stor känslighet på utvecklingen. Televerket hade erfarenheter av lyckade samarbeten med sina nordiska mosvarigheter. Det var därför naturligt för Televerket att söka möta den affärsmässiga utmaning man stod inför i samverkan med de andra nordiska teleoperatörerna.

Försök till affärsmässig utveckling i horisontella relationer i det nordiska samarbetet

Ett antal faktorer gjorde alltså att Televerket successivt kom att börja fokusera mer på tjänstedelen av sin verksamhet. Telekommunikationsteknikens utveckling satte allt färre gränser vilket öppnade möjligheter för operatörerna. Samtidigt innebar den nya tekniken att kraven blev hårdare på operatörerna, när det gällde kvalitet på tjänsterna (Intervju, Tony Hagström). Olika horisontella samarbeten började utvecklas och intensifieras, inte bara rörande forskning och utveckling. Ett omfattande samarbete började växa fram kring att knyta ihop sig med andra teleförvaltningar fysiskt och verksamhetsmässigt med hjälp av olika infrastrukturella projekt. Satellitsatsningarna är exempel på detta. Här följer några fler exempel. Televerket var delägare i det första fiberoptiska digitala transatlantiska sjökabelsystemet som planerades att tas i bruk 1988. För anslutning till detta system planerades en fiberoptisk, digital sjökabel mellan de nordiska länderna och Storbritannien. Digitaltekniken skulle också komma att införas i det globala satellitsystemet INTELSAT under 1985. För kommunikation i detta system drev Televerket, i samarbete med de övriga nordiska ländernas teleförvaltningar en jordstation i Tanum, Bohuslän, för framföring av Atlantrafiken. Trafiken till Indiska Ocean-regionen sändes via en jordsation placerad i Nederländerna. Denna jordstation drevs i

samarbete mellan teleförvaltningarna i Norden, Benelux och Irland (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88:52). Nerion A/S var ett norskt bolag (som dock ingick i Televerkets helägda Teleinvestgrupp, vilket tillhandahöll mikroprocessor för talkommunikationssystem, speciellt avpassade för luftfart. Ett valfritt antal operatörer skulle via en elektronisk kopplingsenhet kunna förbindas internt med varandra eller externt med telefonlinjer och radiokanaler (Televerkets treårsplan 1984/85-1986/87). Problemen till trots, och troligen mycket tack vare framgångarna med mobiltelefonisamarbetet, försökte de nordiska teleförvaltningarna sig på att samverka även affärsmässigt.

Satsningarna på tjänster skedde alltså påfallande ofta inom ramen för existerande samarbetsrelationer. En viktig faktor bakom tjänstefokuseringen var mobiltelefoniutvecklingen inom ramen för det nordiska samarbetet och samarbetet med Ericsson som revolutionerade och vitaliserade tjänsteutvecklingen. De olika satellitprojekten var en annan sådan faktor, som jag berört tidigare i avsnittet om det nordiska samarbetet. Det svensk/norsk/finska satellitprojektet Tele-X var en gemensam industripolitisk satsning, som skulle möjliggöra experiment över Norden med direkt-TV-sändningar samt olika data och videoöverföringar för i första hand företagssektorn. Satelliten planerades sändas upp 1987. Televerket planerade att aktivt delta i experimentverksamheten med denna satellit. Experimenten skulle komma att omfatta prov med TV-konferens, fjärrundervisning, evenemangs-TV, programinsamling (OB) samt s.k. total telekommunikationstjänst, d.v.s. företagsintern kommunikation. I samverkan med övriga nordiska teleförvaltningar togs datexnätet i drift 1981. Datexnätet var uppbyggt för dataöverföring och erbjöd ett antal tidigare ej tillgängliga tjänster som dels tillgodosåg krav från användarna, och som även gav det rationellare drift och underhåll än vad som var möjligt att åstadkomma i telefonnätet Televerkets treårsplan (1984/85 - 1986/87:16). Televerket påpekade också i en treårsplan att datakommunikation hade en kraftig och stadig tillväxt. Det nordiska publika datanätet, Datex, var en mycket viktig komponent i televerkets utbud av datakommunikationstjänster (Televerkets treårsplan 1984/85 - 1986/87:20).

1987 bildade Televerket bolaget Scandinavian Telecommunication Services, STS. STS kom att ingå i Televerkets dotterbolag Teleinvest, och så småningom blev de övriga nordiska teleoperatörerna delägare. Teleinvest fortsatte dock att

äga 48 procent av STS. STS målsättning var att i konkurrens "skräddarsy" internationella kommunikationer för nordiska företag. Försäljning och kundkontakter skulle ske genom de nordiska televerken. För Sverige innebar det att Televerkets teleområdena skulle sälja tjänsterna. STS avsåg att ge "end-to-end-service" genom att bl.a. arbeta med agenter i olika länder. Genom att STS inte hade några standardtjänster till standardtaxor i sin portfölj ville man möta konkurrensen inom sitt arbetsområde på ett mycket flexibelt sätt (Televerkets treårsplan 1990-1992:50).

1986/87 fanns det personliga reflektioner och filosoferande angående bildandet av ett gemensamt nordiskt telebolag, ett slags SAS inom teleområdet, en fördjupning av det samarbete som inleddes när de övriga nordiska teleoperatörerna blev delägare i det av Televerket bildade Scandinavian Telecommunication Services, STS. Dessa tankar var dock teknokratiskt och politiskt dödfödda, och materialiserades aldrig till ens ett förslag. Tanken togs dock upp igen av chefen för den danska teleförvaltningen 1992, i samband med förvaltningens börsintroduktion, och bestod då i förslag om att bilda ett nordiskt holdingbolag.¹²⁵ Enligt Tony Hagström var dock detta mest en finansiell hybrid, vars främsta avsikt var att skydda de nordiska teleoperatörerna mot utlandet. Den kommersiella substansen var tunn i förslaget. Det första initiativet till skillnad från det danska, var offensivt och marknadsinriktat. Svårigheterna att genomföra det berodde på omognad hos de andra nordiska operatörerna (intervju, Tony Hagström).

Man fick dock problem med de olika försöken till breddning av det nordiska samarbetet, i synnerhet avseende det gemensamt ägda bolaget för datakommunikation. Bolaget upplöstes och var och en fick tillbaka sitt kapital. Enligt Televerket tog de övriga nordiska delägarna inte idén bakom bolaget till sig med tillräckligt allvar. De betraktade det gemensamma bolaget som en "last resort" att ta till när de egna lösningarna inte fungerade. Det nordiska telesamarbetet har ständigt innehållit en misstänksamhet mot den svenska

¹²⁵Dessa idéer återkom 1992, när det fanns utvecklade planer på att bilda ett privat börsnoterat holdingbolag som skulle vara dominerande minoritetsägare i de fem nordiska teleoperatörerna. Initiativet kom från Teledanmarks VD, men mottagandet var negativt från svensk och norsk sida, delvis av praktiska skäl. Televerket hade knappt hunnit bli bolagiserat och det norska televerket var det ännu inte. Idén bedömdes dock som så pass allvarlig att Teledanmarks förestående privatisering fördröjdes, inför möjligheten att de övriga nordiska teleoperatörerna skulle acceptera att köpa 25 procent av Teledanmark., Dagens Industri, 24 januari 1994.

sidan. Svenska företag var dominerade bland kunderna vilket också förstärkte det traditionella nordiska storebrorskomplexet gentemot Sverige (intervju, Tony Hagström).

Av det tidigare samarbetet mellan de nordiska nationella teleförvaltningarna återstår inte mycket 1997; det nordiska mobiltelefonsamarbetet lades på is efter bildandet av Unisource (en strategisk allians som bildades av bl.a. Televerket), vilket jag kommer att gå igenom i nästa avsnitt (Dagens Industri 24 januari 1994). De övriga nordiska teleoperatörerna har i stället valt att söka andra samarbetspartners inför de förestående utmaningarna, i många fall mycket större och mäktigare än de själva. Den internationella giganten BT har t.ex. hösten 1994 slutit ett omfattande samarbetsavtal med norska Televerket, Telecom Finland och Tele Danmark (Financial Times, 27 september 1994). Sammanbrottet var ingen självklarhet, om man betänker det danska förslaget om gemensamt holdingbolag 1992. När norska Televerket 1994 förhandlade med BT så förhandlade man samtidigt med Telia och Unisource. Valet föll på BT. "Med valet av BT kan vi framöver erbjuda våra norska kunder och andra som gör affärer i Norge tillgång till BTs kvalificerade internationella tjänster, både på tele- och datasidan," uppger Televerkets VD Tormod Hermansen. (Dagens Industri, 8 april 1994). De övriga nordiska teleförvaltningarnas samarbete med BT handlade om att de skulle distribuera BT:s tjänster av "one-stop" karaktär. Samarbetet mellan BT och de övriga större nordiska teleoperatörerna var inte bara ett svar på samarbetet mellan Unisource och AT&T (Financial Times, 27 september 1994), (mer om detta längre fram i kapitlet), utan utgjorde också inledningen till att BT tillsammans med sina nordiska partners gick in på den svenska marknaden. Det nordiska sammanbrottet märktes på fler sätt. Det märktes även i Baltikum där de nordiska teleoperatörerna gick in var för sig, med viktiga och strategiska satsningar (Financial Times, 22 mars och 6 april 1994).

Det nordiska samarbetets sammanbrott markerades också av Telias mer aggressiva inställning till de nordiska marknaderna. Under 1996 drog Telia i gång en stor statsning i Danmark. Att de nya svenska konkurrenterna inte begränsade sig till att konkurrera på den svenska marknaden markerades av att det Kinnevikägda Tele2 bestämde sig för att gå in på den danska marknaden (Dagens Nyheter, 2 oktober 1996). Telia behövde alltså leta nya partners i sina försök att finna vapendragare för affärsmässig utveckling.

Förnyade försök till affärsmässig utveckling i horisontella relationer -
tjänsteföretaget Televerket och Unisource

Televerket hade dock naturligtvis även förbindelser med fler andra operatörer än de nordiska teleförvaltningarna. Som jag tagit upp tidigare förekom samarbete med teleförvaltningarna i Norden förutom med dem i Benelux och Irland angående satellittransmission av trafik. Just kopplingen till Benelux är intressant med tanke på den fortsatta utvecklingen. I samma avseende är det avtal som träffades med det spanska Telefonica, 1991, om ett stort antal konkreta samarbetsområden intressant, SOU 1992:70, s. 164.

Under hösten 1989, bildades vidare Swedish Telecom International, STI, för att erbjuda internationella teletjänster inom telefoni, telefax och data till företag och privatkunder. I samband med bildandet av STI fördes STS och andra internationella teletjänstverksamheter in under STI. Verksamheten inom STI utvecklades gradvis och STI hade snart flera olika verksamhetsgrenar: publika nättjänster för svenskar som vistas utomlands, affärsnättjänster för företags behov av internationell telekommunikation, samt etablering av mobila telekommunikationssystem utomlands i framförallt de forna öststaterna. Under 1991 inledde STI samarbete med holländska PTT Telecom Netherlands för att i det gemensamt ägda bolaget, Unicom, som senare döptes till Unisource, erbjuda internationella företagsnät.¹²⁶ Den uttalade målsättningen var att Unisource skulle bli den internationella teleoperatören för båda moderbolagen, med ansvar för bl.a. datakommunikationer och mervärdestjänster till internationellt verksamma företag. 1993 sammanfördes mödrarnas hela datakommunikationsverksamhet till Unisource. Senare tillkom även de schweiziska och spanska telefonoperatörerna.

Senare anslöt sig de schweiziska och spanska teleoperatörerna. Televerket hade alltid haft bra kontakt med holländarna. Vid mitten på 80-talet bad *de* att få vara med i det nordiska samarbetet, vilket dock inte gick. Det gjordes ingen officiell framstöt. Förfrågan framfördes halvt på allvar, halvt på skämt. Frågan var vad holländarna skulle kunnat tillföra det traditionella nordiska samarbetet. Allmänt kan sägas att holländarna mötte samma kravbild som Televerket gjorde. De betjänade bägge nationella marknader som var små

¹²⁶Televerket hade redan tidigare ett "joint venture" med PTT Telecom Netherlands, Vesatel, avseende fax- och satellittjänster. Vid sidan om dessa tjänster omfattade samarbetet skötseln av företags privata nät, mobila kommunikationer och internationell infrastruktur. Financial Times, 9 oktober 1991

exportberoende ekonomier med en stor andel internationellt utbredda företag, och tillsammans med schweizarna befann man sig i en liknande strategisk situation (intervju, Tony Hagström). Målet med Unisource var att successivt slå samman de ingående parternas internationella nätverk, med målet att vid århundradets slut stå för en femtedel av världens telekommunikationstrafik (Financial Times 4 juli 1994). Den nederländske operatören var sitt lands största arbetsgivare, och hade genomgått en omfattande intern omvandling sedan den bolagiserades 1989, och tillåtits att verka friare från staten. Organisationen hade gått från att vara en myndighet med hierarkisk organisation, där regelboken styrde beteendet snarare än användarnas krav. Genom den interna omvandlingen betonades kundkontakternas betydelse framför den interna byråkratin. Man hade enligt ledningen skaffat sig ett "front office" och ett "back office" och ville verka för att "back office" verksamheterna skulle utvärderas på basis av vad de gjorde för "front office" funktionerna (Financial Times 13 oktober 1993).

Ett exempel på hur pass länge Televerket höll på med strategiska beslut som hade med utrustning att göra, var att en av Unisources första aktiviteter var att köpa butikskedjan Geab teleshop med 25 butiker runt om i Sverige och med 140 anställda. Förutom Europasatsningen tänkte Unisource även fortsätta med en utökning av antalet butiker i Sverige. Enligt Tomas Julin, Unisource Mobiles VD var satsningen ett sätt för Unisource att få ett mer helgjutet grepp på mobiltelefonmarknaden som växt explosionsartat under senare år. Innan 1994 års slut skulle strategin för den övriga europeiska marknaden läggas fast. Utbyggnaden av butiker i Europa beräknades komma igång i början av 1995. Man räknade med att ha hundratals butiker igång om fem år enligt Tomas Julin. Strategin var att alla butiker skulle byggas efter samma mönster. Enligt känt McDonald's eller Hennes&Mauritz koncept skulle det se likadant ut i en butik i Stockholm som en i Madrid eller Amsterdam. Tidigare hade den nästan okända kedjan Ring Upp AB ingått samarbetsavtal med Telia. Ring Upp bestod av 46 fristående butiker spridda över hela landet och vars sammanlagda omsättning var nära 500 miljoner kronor. Geabs omsättning var 300 miljoner kronor. Enligt uppgifter fanns ett muntligt avtal mellan Ring Upp och Telia om att 70 procent av sålda GSM-abonnemang måste vara Telia Mobitels. Detta tillbakavisades av Telia: "Vi vet att kunden vill ha valfrihet och det kommer kunden att få", säger Jan Rudberg, tidigare chef för Kinnevikägda Tele2 men numera på Telia ABs huvudkontor i Farsta (Dagens Industri, 1 november 1994).

Initialt var Unisource inriktat på att förse respektive lands storföretag med deras internationella telekommunikation för att möta de andra stora och alltmer globala aktörerna, AT&T, BT samt de samarbetande företagen France Telecom och Deutsche Telekom. Under 1993 utvidgades verksamheten vid Unisource till att omfatta all datakommunikation för de tre delägarna (Financial Times, 27 september 1994). Många strategiska allianser mellan teleoperatörer handlar om gränsområdet mellan Nordamerika och Europa, vilket inte är förvånande eftersom en stor del av den internationella trafiken går antingen till eller från USA (se Ioannidis 1994). Redan från början fanns det tydliga planer på att finna en amerikansk partner för Unisource (Financial Times, 9 oktober 1991). Sprint nämndes i svensk press. De två operatörerna skulle lägga sin internationella konkurrensutsatta verksamhet i det nya företaget Unisource Business Networks, UBN, som i sin tur skulle samarbeta med Sprint som har ett av världens största datanät. Fundamentet i UBN var ett nytt europeiskt datanät med ledningar och dataväxlar (så kallade noder). Noder skulle sättas upp i Storbritannien, Tyskland, Norge, Danmark, Finland, Frankrike, Italien och Spanien. Senare skulle noder placeras även i USA och Japan. Samma utrustning som Sprint använder i sitt internationella nät skulle användas. För Kinneviksägda Tele2 innebär UBN:s samarbete med Sprint ett bakslag eftersom Tele2 redan samarbetade med Sprint. Televerket förväntade sig att detta samarbete skulle avbrytas (Svenska Dagbladet 9 juni 1992). Till slut blev AT&T Unisource nordamerikanska partner. I samarbetet med AT&T skulle Unisource bli AT&T's Europeiska arm. AT&T hade fram till dess saknat en Europeisk förbindelse i sitt globala projekt Worldsource. Samarbetet mellan AT&T skulle vara relativt löst. Unisource skulle marknadsföra AT&T's tjänster i Europa. AT&T hade haft problem med att finna en europeisk partner. Företaget hade förhandlat med Deutsche Telekom och France Telecom, men oklarheter beträffande formen samt de regulatoriska myndigheters inställning gjorde att man inte gick vidare med förhandlingarna (Financial Times, 23 juni 1994).

Unisource kom väl till pass under 1994 när ett 20-tal stora företagskunder bildade ett europeiskt konsortium, European VPN User Association. I konsortiet ingick bla. Rank Xerox, ICI, PuPont, Philips, Glaxo, Basf, Shell, ABB och Electrolux, och tillsammans sökte de en gemensam teleoperatör för ett nytt europeiskt privat företagsnät för röstkommunikation (Veckans Affärer, 26 januari 1994). Konsortiet utnyttjade ett kryphål i EU:s regler. I EU är det

fullt tillåtet med fri konkurrens även för rösttelefoni, förutsatt att det handlar om slutna användargrupper - ungefär som det i Sverige är tillåtet att sälja vin och sprit i slutna sällskap (Finanstidningen 22 april 1994). Unisource fanns bland de tillfrågade operatörerna (Veckans Affärer 26 januari 1994). Företagen i konsortiet representerade en sammanlagd konsumtion av telekommunikationstjänster uppgående till 2 miljarder dollar. Det sammanlagda värdet av de beställningar som konsortiet gjorde beräknades till omkring 600 miljoner dollar. Konsortiet utsåg i april 1994 två leverantörer, Unisource i samverkan med AT&T samt BT. De båda vinnarna skulle sedan sinsemellan tävla om de individuella beställningarna inom ramen för vad som beslutats (Finanstidningen, 22 april 1994). Bedömare ansåg att det var en stor framgång för Unisource att tillsammans med AT&T lyckas sluta kontrakt med konsortiet. Man skulle tillsammans tillhandahålla tjänster till mer än 30 europeiska internationella företag (Financial Times, 23 juni 1994).

1994 anslöt sig även den spanska teleoperatören, Telefonica. I synnerhet Telefonicas inträde gjorde enligt vissa bedömare Unisource attraktivt för AT&T. En källa inom telekommunikationsindustrin uppgav, "Telefonicas inträde i Unisource har gjort Unisource mer attraktivt för AT&T, eftersom de inte kunde hitta Holland eller Schweiz på kartan." (Financial Times, 23 juni 1994). Vad som gjorde Telefonica attraktivt var dess ägarandelar i teleoperatörer i andra länder, framför allt i Latinamerika. Telefonica gick med i Unisource med en ägarandel på 25 procent. Telefonica å sin sida mötte konkurrens från liknande håll som t.ex. Telia. MCI och BT verkade bestämda i sin avsikt att slå sig in på den spanska marknaden. De hade tecknat ett avtal med Banco Santander, en av Spaniens största banker. Till skillnad från den schweiziska operatören och Telia var Telefonica delvis privatiserat, även om den spanska statens ägarandel, vid tiden för Unisource inträdet fortfarande var så omfattande som 82 procent. För Telefonica, som tidigare motsatt sig öppnandet av den spanska teletjänstmarknaden för konkurrens kom inträdet i Unisource också att signalera en svängning i denna fråga (Financial Times, 4 juli 1994).

Ledaren för den nederländske operatören, Verwaayen, deklarerade att han skulle anslå upp till 60 procent av sin tid till Unisource, och förnekade att den typ av gränsöverskridande samarbete som Unisource representerade, var dömt att misslyckas, på grund av kulturella olikheter. Han ansåg att nyckeln till framgång i Unisource samarbetet låg i att inte bara dela mål, men i att också

"poola" resurser (Financial Times, 13 oktober 1994). Förhållandet mellan parterna i Unisource ansågs av Tony Hagström vara oerhört intressant. De var inte rädda för varandra (medan man i det nordiska samarbetet alltid lurpassade på varandra). Unisource skulle utvecklas stegvis; det skulle alltid finnas en väg tillbaka om det gick fel. Besluten skulle inte vara så dramatiska, varför det var viktigt att inte gå för hårt fram. Parterna lade in sin internationella verksamhet i Unisource. Sedan var man ombud för Unisources tjänster på det nationella planet, så att de nationella kunderna kunde känna igen sig (Intervju, Tony Hagström).

Utanför hemmamarknaderna skulle Unisource agera som Tele2 gjorde i Sverige, som en opportunistisk uppstickare. I Norden tänkte Telia/Unisource attackera hårt, främst i Norge och Danmark, dock utan att göra det först (Intervju, Tony Hagström). Samarbetet mellan BT och de övriga större nordiska teleoperatörerna ansågs också av vissa bedömare vara ett strategiskt svar på samarbetet mellan Unisource och AT&T (Financial Times, 27 september 1994).

I januari 1994 bildade så Unisource fyra nya dotterbolag för vanlig telefoni mot bakgrund av att EU-länderna 1993 beslutade att de nationella telemonopolen för taltelefoni skulle upphöra 1998. De fyra nya dotterbolagen skulle arbeta med planläggning av globala nät, utveckla nät och system för företagskommunikation, telekort samt plustjänster för mobiltelefoni. Europamarknaden för internationella samtal lockade många investerare. Så hade t.ex. George Soros intressen i Viatel, ett i New York baserat företag som avsåg bygga upp ett nätverk för vanlig telefoni i Europa (Dagens Nyheter 18 januari 1994).

Ett avhopp från Unisource

I mitten av april 1997 ingick dock Telefonica en allians med BT och MCI. Telefonica gick in i dessa företags allians, Concert. Reaktionerna lät inte vänta på sig. Ben Verwaaye, ordförande i "the supervisory board" för AT&T Unisource yttrade att Telefonicas handlande bröt mot villkoren i Unisource samarbetet, samt mot förhållandet och andan inom Unisource. Lars Berg, Telias VD, och styrelseordförande i Unisource, förklarade att Telefonicas nya allians var oförenlig med Unisource, eftersom kombinationen Concert och Unisource skulle leda till förvirring hos kunderna samt att den skulle fördröja

öppnandet av de europeiska teletjänstmarknaderna för konkurrens, och därmed påverka marknadsmöjligheterna negativt. Unisource lär ursprungligen ha hotat Telefonica med domstol, men Ben Verwaaye, som deklarerade att man skulle försöka uppnå en förlikning utanför domstolarna, uttryckte ändå sin besvikelse: "Jag kan leva med att Telefonica drar sig tillbaka från Unisource, men jag är besviken på att ett så stort företag vänder Europa ryggen". Det var uppenbarligen Telefonicas latinamerikanska ambitioner han syftade på. Telefonicas styrelseordförande, Villalonga, förklarade att han beslutat agera eftersom Unisource-avtalet innebar möjligheter för AT&T, Unisource:s amerikanska partner, att förvärva den spanska regeringens 24-procentiga ägarandel del av Tisa, Telefonicas Latinamerikanska division. Enligt Villalonga var detta "det sista han var beredd att tillåta. Han ville att Telefonica skulle kontrollera hela Tisa" och tillkännagav att han planerade lägga ett bud på regeringens ägarandel. Villalonga räknade att med rätt allierad så kunde Telefonica framgångsrikt konkurrera med AT&T i Latinamerika. Ben Verwaaye förklarade att Unisource inte hade bråttom med att hitta en partner som skulle ersätta Telefonica samt förnekade att det fanns några planer på att Stet, den italienska operatören, skulle gå med i Unisource (Financial times, 19-20 april 1997).

Samarbete mellan AT&T och BT kan få konsekvenser för samarbetet mellan AT&T och Unisource

I juli 1998 deklarerade AT&T och BT att de skulle gå samman. Enligt analytiker innebar detta sannolikt slutet för samarbetet mellan AT&T och Unisource i den tidigare formen, eftersom BT var en av Telias mest aggressiva konkurrenter i Sverige. AT&T och BT planerade troligen att driva verksamhet även i Sverige. Företrädare för Telia påpekade dock att Telia lyckats bygga upp ett eget namn på sina viktigare marknader, där bland annat Norden och Baltikum ingår. Telia kommer därför att fortsätta sina tidigare satsningar på internationella tjänster för skandinaviska globalt växande företag (Dagens Nyheter, 30 juli 1998).

Televerkets egna internationaliseringssatsningar

Förutom den internationella satsningen genom Unisource har Telia även inom mobiltelefoni gått in i nya engagemang i Baltikum, Ungern samt Italien. I Baltikum har Televerket bildat "joint ventures" för att modernisera Estlands

och Lettlands telefonnätverk. Investeringsbehovet beräknades uppgå till omkring 1 miljard kronor, och Televerket hoppades på att installera 40000 telefonlinjer i Estland och 75000 telefonlinjer i Lettland fram till 1993 års slut. Dessa projekt var emellertid beroende av finansiellt stöd från den svenska regeringen (Financial Times, 21 november 1991). Regeringen hade dock redan under våren 1990 föreslagit riksdagen att en miljard ur den ordinarie biståndsbudgeten skulle användas för stöd till de östeuropeiska länderna (När var hur 1991). I Italien deltog Televerket genom sitt Dotterbolag STI i kampen om att bli Italiens andra mobilteleoperatör, i konsortiet, Omnitel, i samarbete med Olivetti (51 procent), Bell Atlantic (17 procent), Cellular Communications (14 procent) och investeringsbanken Shearson Lehman Hutton (8 procent) (Dagens Industri, 21 oktober 1993). Det blev Omnitel som fick licensen trots att det fanns kritiker mot beslutet i den tillträdande regeringen Berlusconi (Dagens Nyheter 30 mars 1994 och Dagens Industri 31 mars 1994). Tyskland, Telias största utlandsmarknad, ansågs också som en svår marknad (intervju, Tony Hagström). Telia etablerade sig också i Polen. 1996 blev Telia delägare i det privata polska teleföretaget, Netia (det första privata bolag som tillåts bygga upp ett telenät i Polen), med en ägarandel på 25 procent (Dagens Nyheter, 27 juni 1997).

Under hösten 1993 fick Telia också rätt att som operatör bedriva internationell trafik från England. En AXE-växel installerades i London, med syfte att dirigera trafik från England till Sverige för att sedan dirigera den i världen. Resultatet hade hittills varit tillfredsställande och Telia planerade att öka kapaciteten i växeln i London. Ett kontor sattes också upp i New York, med uppgift att erbjuda liknande tjänster på den amerikanska marknaden (Affärsvärlden 15 juni 1994).

Den svenska telemarknadens internationalisering

Den svenska telemarknadens internationalisering var en viktig del av Televerkets internationalisering. När Tony Hagström tillträdde posten som generaldirektör fanns det ett naturligt monopol på telekommunikationstjänster. Effekterna av den nya konkurrensen var i Sverige länge inte särskilt stora. Däremot påverkade konkurrensen personalen och dess attityder enormt. Telia förlorade enskilda kontrakt, medan AT&T i USA förlorade 40% av sin utlands- och långdistanstrafik till MCI m. fl.. Denna skillnad berodde på att Televerket låg så långt framme redan innan

konkurrensen blev ett faktum (intervju, Tony Hagström). Ett antal nyteableringar skedde dock tack vare att den svenska marknadens öppnades för konkurrens.¹²⁷

Konkurrensen på telemarknaden började alltså att skärpas. Telia fick successivt konkurrens av Kinnevikkontrollerade Tele2, France Telecom och Celsiusägda Dotcom. Även British Telecom (BT) satsade på den svenska marknaden, tillsammans med televerken i Norge, Danmark och Finland. Dessutom fanns konkurrens från flera amerikanska så kallade call back-operatörer (Dagens Nyheter, 2 december 1994). En annan nationell operatör som etablerades i Sverige var Deutsche Bundespost Telekom.¹²⁸ Flera stora teleoperatörer började alltså successivt att etablera kontor i Sverige. Vid slutet av 1990 hade både AT&T och BT kontor i Stockholm. AT&T sålde bl.a. 020-nummer till svenska företag som ville erbjuda kunder utanför Sverige att ringa utan avgift. I USA bestod 25 procent av AT&T:s intäkter av sådan "gratistrafik" (Veckans affärer, 26 september 1990). Comvik hade visserligen redan sedan början av 1980-talet bedrivit verksamhet inom mobil telefoni, men det var först i början på 90-talet som Televerket på allvar började uppleva konkurrens på

¹²⁷"Amerikanska MFS Communications ser nu ut att få tillstånd att konkurrera med statliga Telia....Amerikanska MFS Communications lämnade in sin ansökan tidigare i år och nu kommer signaler från tillståndsmyndigheten, post- och telestyrelsen, om att bolaget får starta verksamhet i Sverige: - De kommer av allt att döma att få tillstånd, säger styrelsemedlemmen, Per-Erik Westin. Enligt Matz Olsson, VD vid MFS Communications svenska dotterbolag, väntar nu en satsning i Stockholm liknande den som genomförts i London. Där har företaget låtit gräva ned telefibrer som konkurrerar med bland andra British Telecom. - Vi har för avsikt att skapa oss en plattform i Stockholm, säger Matz Olsson som i första hand kommer att rikta in sig på att sälja sina tjänster till banker och finansinstitut och företag med datakommunikation. MFS är ett amerikanskt börsnoterat företag som driver lokala telenät i städer i Förenta staterna. MFS har också verksamhet i Frankfurt och Paris, men där hyr företaget telekablar av de nationella företagen."

"Ett annat amerikanskt företag, Cyberlink, lämnade i höstas in en ansökan om att driva utlandstrafik till post- och telestyrelsen. Enligt VD vid det svenska dotterbolaget, Bo Wikholm, ska företaget satsa på att ta över utlandssamtal från i första hand mindre och medelstora företag. Enligt planerna ska Cyberlink ha ett eget utlandstelefonnummer precis som Telia har 009 och Tele2 007. - Vi satsar på att nå 10 procent av utlandsmarknaden, säger Bo Wikholm till TT".

Dagens Nyheter 2 december 1994.

¹²⁸Från en platsannons, 28-9-94 - "Bo Blåeldh har utsetts till VD för den nystartade företagsgruppen Infax Europe med säte i Düsseldorf och Stockholm. Företaget ansvarar för marknadsföring, installation och kundadministration i Europa av ett globalt telefax-system för affärshotell. Lanseringen av Infax Europe sker i nära samarbete med "Deutsche Bundespost Telekom". Infax systemet marknadsförs idag framgångsrikt i Canada och USA. Bakom Infax Europe står det svenska bolaget NCCI AB samt det japanska ITO Inc.

teletjänstområdet. Det var i första hand utländska nationella teleoperatörer, såsom AT&T, British Telecom (BT) och France Telecom, som då började etablera sig på den svenska marknaden. Även den nystartade och delvis svenskägda operatören Tele2 började erbjuda utlandstrafik under 1992. Dessa nya aktörer på den svenska marknaden tog tidigt andelar från Televerket. Redan 1991 hade AT&T, Tele2 samt BT tillsammans tagit ungefär 10% av den svenska marknaden för internationell telefoni (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 33). BT lyckades få svenska UD som kund i konkurrens med Telia. BT kunde som sex gånger större företag erbjuda en klart bättre global täckning, Carlsson (1997:191). France Telecom har också genom sitt dotterbolag Transpac slutit ett ramavtal med den svenska statsförvaltningen avseende datakommunikation, medan Sema Group (ett franskt/engelskt företag) tillsammans med den svenska Posten blivit statens leverantörer av elektronisk post. France Telecom har investerat 200 miljoner kronor i 14 växlar till ett rikstäckande svenskt nät. I Ronneby har man en övervakningscentral för sitt nordiska nätverk (Dagens Industri, 22 juni 1994).

Transpacs datanät i Sverige består av en huvudlinje mellan Stockholm och Göteborg med möjligheter till alternativförbindelser antingen via Sundsvall, Malmö eller Kiruna (Affärsvärlden 12 maj 1993, Annonssbilaga: Data för beslutsfattare). UD har också anlitat BT för sin datakommunikation (Affärsvärlden nr 24-25 1994). Detta hänger ihop med att BT i första hand inriktar sig på stora kunder som kräver säkerhet och störningsfri internationell kommunikation. BT anser sig ha högre funktionalitet än Telia, och åtar sig också totalansvar för leverans från punkt till punkt, exempelvis från Stockholm till New York, vilket få andra operatörer erbjuder (Inköp & Logistik, mars 1994). Under den tid BT har varit verksamt i Sverige har man lyckats få företag som Tetra Laval, Ikea och Sandvik (Dagens Nyheter, 18 maj 1994) samt H&M (Affärsvärlden 15 juni 1994) som kunder. Astra som bytte till BT i maj 1994 skulle enligt uppgift ha halverat sina telekostnader (Dagens Nyheter, 18 maj 1994).

Tony Hagström ansåg att France Telecoms datakommunikationsavtal var en dålig affär och att Telia därför villigt avstod från sådana avtal. Han betonade dock att upphandlingskungörelsen fortfarande gällde. Telia hade tagit ett stort antal andra kontrakt från myndigheter (Intervju Tony Hagström).

Den utländska närvaron i Sverige var inte enbart direkt som i BTs och France

Telecoms fall; den var också indirekt. Så var t.ex. det Amerikanska Pacific Telesis/Pactel delägare i NordicTel som är en av de tre GSM-operatörerna. Volvo, Trelleborg och Spectra-Physics sålde i juni 1993 51 procent av NordicTel till Pacific Telesis. Pacific Telesis ägde också 26 procent av Mannesman Mobilfunk som driver D2 Privat, ett av världens största digitala mobiltelefonnätverk. Ytterligare 25 procent av NordicTel ägdes av det brittiska Vodafone Mobile Communications Group (Financial Times 29 juni 1993).

Vid sidan om utländsk etablering i Sverige, så hade många inhemska konkurrenter till Televerket relationer utomlands med Televerkets konkurrenter. Comvik var t.ex. med i ett av två internationella konsortier, som deltog i anbudstävlan om att bli Spaniens andra operatör inom mobiltelefonin. I det konsortium där Comvik ingick, återfanns de båda operatörerna engelska Vodafone och tyska DeTeMobil (dotterbolag till Deutsche Telecom). Comviks andel i konsortiet var 1,2 procent (Dagens Industri, 18 november 1994).

Televerkets reaktion på denna utveckling har innehållit en del försök att hävda att konkurrenter som France Telecom erbjuder oskäligt låga priser:

"Det är ingen tvekan om vad France Telecom gör. Vi vet vilka kostnader de har. Det finns inte en chans att deras priser är företagsekonomiskt försvarbara. De köper sig marknadsandelar i Sverige. I Frankrike tar de mer betalt för samma tjänster", säger Telia Megacoms VD Björn Norrbom." (Dagens Industri 22 juni 1994)

Utvecklingen har dock medfört att Telia sänkt sina priser. En av Transpacs kunder är Samhall. Där uppger man "Att ha med Telia att göra är ungefär som att göra affärer med Oberoende Staters Samfund. Man vet inte riktigt vem man förhandlar med eller vem som är ens riktiga affärspartner". Andra viktiga kunder för France Telecom är rikspolisstyrelsen som skickar efterlysningar mellan stationer i Sverige och kriminalvårdsstyrelsen som skickar personakter mellan anstalter (Dagens Industri 22 juni 1994).

Sverige låg i konkurrenshänseende längre fram än t.ex. Storbritannien. Kvaliteten på teletjänster var i Sverige i utgångsläget god, och taxorna förhållandevis låga när omvandlingsprocessen inleddes. I Storbritannien däremot, fanns det ett stort missnöje med monopoloperatörens service, taxor etc.. Man var ganska besviken i Storbritannien med utfallet. Så var de svenska teletaxorna exempelvis länge 50 % lägre. Det var utvecklingen i USA som

påverkade utvecklingen i resten av världen inklusive Sverige. Kontakterna med Ericsson gjorde att Televerket kom i direktkontakt med denna utveckling (Intervju, Tony Hagström).

Telias internationaliseringsstrategi, vid sidan om samarbetet inom Unisource, är fokuserad kring Norden och Östersjöområdet. Detta framgår som jag visat i inledningskapitlet av företagets årsredovisningar. Telia har som ambition att bli marknadsledande i Norden och Östersjöområdet.

De förändringar som jag gått igenom hittills ställde många och olika krav på Televerket som organisation. De interna effekterna av konkurrensen har varit mycket stora. Under monopoltiden arbetade man "inifrån ut", man planerade och gjorde långa utredningar, och beslutade sig först när man utrett färdigt. 1997 när konkurrens rådde, behövde man inte filosofera, man hade nu helt andra utgångspunkter för interna diskussioner (Intervju, Tony Hagström).

Ständigt pågående försök till fokusering - Televerkets interorganisatoriska strategi och verksamhetsinriktning

Under den studerade tidsperioden har Televerket tagit konsekvenserna av att det produktions- och distributionssystem man verkar i förändras. En relativt långdragen process kan observeras där Televerket drar slutsatser om den digitala revolutionen. Televerket renodlar successivt renodla sin fokusering till att omfatta tjänsteproduktion i IT-miljö, från att ha sett sig självt som ett blandat tjänste- och utrustningsföretag.

De strategiska motiven bakom Televerkets interorganisatoriska initiativ

Varför samarbetar Televerket? Jag anser att motiven för samarbete under den studerade perioden utvecklats från att omfatta samarbete för teknologisk organisation till att omfatta samarbeten för affärsmässig organisation och från organisation för utrustning till organisation för tjänster

Televerkets strategiska motiv har under den studerade perioden gått från att beröra teknik till att beröra marknad. Denna utveckling har inte inneburit att teknik blivit mindre viktigt. Det är fortfarande viktigt, fast på ett annat sätt. Teknik har fått en annan innebörd och funktion i Televerkets problemuppfattning. Denna övergång är inte trivial. I och med att marknad

kommit att bli det viktiga problemområdet, har ett helt batteri av problem aktualiserats. Ett övergripande problem är just tillväxt, tillväxt för överlevnad. tillväxt lika med marknadsutveckling på olika och delvis nya marknader. I början sågs utrustning som ett viktigt tillväxtområde i Televerkets strategi. Successivt lades detta dock åt sidan för att tillväxt på tjänstemarknaderna betonades. Detta har mycket att göra med bodelningen i den vertikala relationen med Ericsson, men också med att konkurrensen på tjänsteområdet hårdnade. Framför allt har dock fokusförskjutningen till tjänsteområdet att göra med den digitala tekniken s omvälvande effekter.

Televerkets strategiska motiv är således i kronologisk ordning:

- teknologisk utveckling/utrustning
- marknadsutveckling/utrustning
- marknadsutveckling/ tjänster

Man kan tydligt se de teknologiska och marknadsmässiga diskontinuiteterna i Televerkets strategiska motiv. På ett överordnat plan är Televerkets strategiska motiv uttryck för kampen för överlevnad och hanterandet av olika osäkerheter, samt strävan att hantera såväl nuet som framtiden. Samarbete med andra aktörer används för att hantera denna osäkerhet. Det är dock tydligt att Telia har svårt att finna samarbeten som "sätter sig". Hela tiden händer det något som gör att det tydligt framstår att Telia nog är hänvisat till sig själv, i sina försök att agera strategiskt.

De politiska diskontinuiteterna är mindre tydliga i de strategiska motiven, ja rent utav frånvarande. Det nationella intresset kontra egennytta syns i övergången från teknologisk utveckling/utrustning till marknadsutveckling av både utrustning och tjänster. Den envetenhet med vilken Televerket höll fast vid utrustning som motiv är en residual av att de när studien inleds är inlemmad i en nationell logik som är uppbyggd just kring utrustning.

Televerkets strategiska stil

Hur samarbetar Televerket? Jag anser att detta förändrats från att Televerket i huvudsak fungerade som en stödjande service partner till bli ett mer självständigt strategiskt subjekt.

Televerkets strategiska stil, d.v.s. hur man samarbetar med andra aktörer,

har under den studerade perioden utvecklats och förändrats. Den har gått från att vara utformad kring att Televerket är en resurs, som förvaltar, och som gör sig själv tillgänglig för andra, till att bli mer av ett strategiskt subjekt, med inriktning på expansion, och som söker aktörer i omvärlden att relatera sig med, i enlighet med sina behov. Stilmässigt har Televerket gått från att Televerket agerade som en resurs och förvaltare av det svenska teleteknologiska systemet till att vara ett expansivt strategiskt system. Att Televerket fungerade som en resurs för Ericsson är synligt i Televerkets bildande av komplementära allianser som stärkte alliansen mellan Ericsson och Televerket. Samarbetet med Ericsson fördjupades och förstärktes av ett antal komplementära samarbeten. Televerkets vertikala relation med Ericsson var inbäddad i andra vertikala och horisontella relationer. Det var bra för Ericsson att Televerket var "promiskuöst", och det var Televerket som skulle identifiera och knyta kontakter med dessa aktörer. Mer om detta i kapitlen om den politiska utvecklingen, 5 och 6.

Figur 3) Strategiska stilar i Televerkets strategi:

	Förvaltning (t.ex. av ett teknologiskt system)	Expansion
Televerket som resurs	Från	
Televerket som strategiskt subjekt		Till

Den senare stilen, *Televerket som strategiskt subjekt - expansion*, är uttalat internationell. Vilket förklarar varför det nationella intresset blir så svagt som strategiskt motiv. Övergången mellan de olika stilarna påverkas av hur övergången mellan de olika motiven gått. Det tar lång tid för Televerket att gå från utrustning till tjänster, omvägarna är många. Detta är något som kommer i konflikt med stilövergången. För förvaltningen av det tekniska systemet är utrustning viktigt. Teknologisk utveckling och utrustning är något som är en del av Televerket som resurs och förvaltning, och också ett viktigt element i Televerkets funktion gentemot Ericsson. Tjänster och expansion är däremot en del av Televerkets självständiggörande.

Televerket befann sig i inledningen av den studerade perioden i konsonans med sin omgivning, medan det under den senare delen av den studerade perioden en begynnande dissonans är skönjbar, framför allt med den politiska

omgivningen, men också med de samarbetspartners som ingick Unisource och Unisources samarbetspartners. Under den senare perioden kan man dock skönja vissa tecken på en konsonans med den politiska omgivningen, i synnerhet avseende den geografiska fokuseringen.

Televerkets strategiska initiativ

Vilka samarbetar Televerket med? Jag anser att Televerket går från att samarbeta med i huvudsak vertikalt placerade aktörer till att samarbeta med i huvudsak horisontalt placerade aktörer (även om det finns vertikala dimensioner i de nya horisontella samarbetena), och från att tyngdpunkten ligger på nationellt samarbete till att tyngdpunkten läggs på internationellt samarbete.

Televerkets strategiska initiativ kan beskrivas med hjälp av om de är vertikala eller horisontella, om de är nationella eller internationella. Det är i huvudsak utefter dessa dimensioner som de kan karaktäriseras, och det är framförallt utefter dessa dimensioner som de har förändrats.

Figur 4) Strategiska initiativ i Televerkets strategi:

	Nationellt	Internationellt
Vertikala	Från	
Horisontella		Till

Utvecklingen har gått från i huvudsak nationella och vertikala strategiska initiativ till i huvudsak internationella och horisontella initiativ. Utifrån Televerkets synvinkel var de vertikala kontakterna med en utrustningsproducent som Ericsson mycket viktiga, då produktionssystemet var det viktigaste. Visserligen fanns också horisontella kontakter med andra operatörer, men dessa kontakter var mer produktionsorienterade än marknadsorienterade.

De utmaningar som IT-utvecklingen skapat för de olika aktörerna i telekommunikationsindustrin har Televerket hanterat med omfattande internt arbete och omorganisationer (detta fenomen har jag avgränsat mig från), och med hjälp av externa relationer. En del interna förändringar har haft med de externa relationerna att göra, åtminstone enligt vad man uppgav. Så var t.ex.

fallet med bolagiseringen, som skedde för att man skulle kunna ingå avtal precis som alla andra. Affärsverksformen ansågs vara svår att förstå och acceptera utomlands. Utvecklingen har mer entydigt gått från teknologi till affärer. I denna utveckling är det också möjligt att se hur relationerna spelar in. Det är mycket med hjälp av externa relationer som denna utveckling har skett. Det omfattande interna arbetet har varit kopplat till de externa relationernas utveckling.

Vertikala och horisontella initiativ har verkat helt konsistenta med Televerket som resurs - förvaltning, och med motiv som teknologisk utveckling - utrustning. Detta har även gällt internationella och nationella initiativ. Med tiden, då både motiven och stilen förändrats, har de vertikala initiativen minskat i betydelse och funktionalitet. Vad är det som har tagit tid och därmed påverkat konsistensen? Övergången från utrustning till tjänster har inte varit helt lätt och entydig alla gånger. Marknadsutveckling har också varit svårt, men jag vill hävda att övergången från utrustning till tjänster har varit svårare.

I studiet av Televerkets interorganisatoriska strategier är en tämligen uppenbar beskrivnings- och analysdimension, den position Televerkets samarbetspartner har i produktions- och distributionssystemet. Detta är tämligen uppenbart men knappast enkelt och jag vill hävda att i denna beskrivnings- och analysdimension har politiska förhållanden haft en många gånger avgörande betydelse för vilka relationer som inletts och hur de har gestaltats. Samtidigt har karaktären i de politiska förhållandenas inflytande förändrats över tiden. Låt mig först dock ställa några, som jag anser centrala frågor kring denna beskrivnings- och analysdimension. Dessa frågor kan ses som en del av studiens resultat.

Varför utvecklas den vertikala relationen med Ericsson? Denna relation ses i vår svenska nationella kontext som så självklar att det är lätt att avstå från att problematisera den. Det finns dock mycket förståelse och insikter att hämta från att reflektera över, varför den utvecklades och hur den kom att utveckla sig som den gjorde. På samma sätt är det viktigt att ställa frågan, varför sker en brytning med Ericsson? Brytningen är naturligtvis inte absolut, men samtidigt är det tydligt att Telias nuvarande relation med Ericsson är helt annorlunda än Televerkets tidigare relation, i så måtto att den kan liknas vid ett lyckligt skilt pars relation med varandra. Varför försöker så Telia fördjupa

och förändra sina horisontella relationer med andra operatörer? Vilken har de politiska förhållandenas betydelse varit för denna utveckling?

Innan jag går vidare, skall det dock understrykas att det är relativt svårt att göra en entydig uppdelning i en vertikal och en horisontell fas i Televerkets relationshistoria, eftersom Televerket alltid har haft både vertikala och horisontala relationer. Dock är det möjligt att gradera vilket som har varit viktigast, och vad de olika typerna av relationer har haft för betydelse. Därvidlag vill jag påstå att vid början och mitten av den studerade perioden, var det de vertikala relationerna, och då framför allt den med Ericsson som var huvudsaken, medan de horisontella relationerna var en bisak. Detta förhållande ändrades så successivt. Vid slutet av den studerade perioden har de horisontella relationerna blivit huvudsaken, även om det är svårt att se att någon speciell sådan relation är av lika utomordentlig betydelse som den vertikala relationen med Ericsson varit. Telia framstår paradoxalt nog, trots alla allianser som ensamman än Televerket.

Den vertikala relationen med Ericsson som kretsat kring teknisk utveckling av olika nya produktgenerationer, som Ericsson sedan exporterade, var alltså länge den viktigaste relationen. Olika horisontella relationer, fungerade som ett stöd för denna vertikala relation, t.ex. samarbete med nordiska operatörer om utveckling av NMT. Relationen med Televerket användes också av Ericsson för att bättre kunna nå utländska marknader. Svenska och nordiska referensanläggningar spelade många gånger en avgörande roll för viktiga exportorder. Televerket hade dock också horisontella relationer som existerade frikopplade från relationen med Ericsson. Ett exempel är relationerna inom ramen för ITU, som reglerade prissättningen av internationell trafik genom en stor kartell. Detta var en viktig strategisk fråga för Televerket. Relationen med Ericsson, var en vertikal relation med fasetter, en relation som förstärktes av andra relationer, vertikala såväl som horisontella. Exempel på fall där Televerkets andra vertikala relationer inspirerade relationen Televerket - Ericsson är utvecklingen av koordinatväljaren, transistorn som var viktig i AXE och som tillkom genom Televerkets vertikala relationer i USA. Men Televerket hade också vertikala relationer som var fristående från relationen med Ericsson. T.ex. relationen med Northern Telecom, som bildades efter påtryckningar från Näringslivets Telekommitté. Samtidigt innehöll den vertikala relationen med Ericsson horisontella element, eftersom Televerket upprätthöll sitt engagemang inom utrustningsområdet under så lång tid.

Den vertikala dimensionen i Televerkets interorganisatoriska strategiska beteende går utmärkt väl med att förklara med hjälp av politiska förhållanden. Den vertikala interorganisatoriska organisationen var i enlighet med politik, nationell logik, där även Televerkets andra vertikala relationer än dem med Ericsson kan ses som en del av en nationell logik. De fungerade som ett påtryckningsmedel. Televerket var en krävande samarbetspartner, vilket var bra för Ericsson. Medan horisontell interorganisatorisk interaktion är antingen negativt eller också likgiltigt för politiker, i synnerhet eftersom de nya horisontella relationerna *inte* är en del av en tydliggjord nationell logik, även om de kanske skulle kunnat varit det, i synnerhet under den skandinaviska mellanperioden. De horisontella samarbetena har också att göra med den interna dynamiken, med den interna omvandlingen. Angelägenheten i att utveckla nya horisontella relationer har också påverkats av IT-utvecklingen.

Den nya horisontella Unisource alliansen utvecklas också, horisontellt såväl som vertikalt. Även i det horisontella Unisource samarbetet finns ett vertikalt drag, t.ex. GEAB-köpet, som ju var en försäljningskanal för utrustning, i huvudsak mobiltelefoniutrustning. Man kan också tala om horisontella relationer i flera led. Unisource är en horisontell allians som i sin tur samarbetat med AT&T och Worldpartners. Dessa horisontella relationer hade vertikala dimensioner, då ju Unisource kan ses som AT&T:s återförsäljare. Operatörer fungerar nuförtiden som mellanhänder för varandra. Nya möjligheter som uppstått med hjälp av ny teknik och avreglering.

Televerkets strategiska initiativ, i form av dess positionsförändringar i olika nätverk kan ses som försök att finna en "fit med omgivningen". Den vertikala relationen med Ericsson är helt klart ett sådant, ganska lyckat försök. De internationella horisontella relationerna är uttryck för en slags kombination av "voice"- och "exit"-beteendena.

Ett kontinuerligt tema i Televerkets strategiska interaktion med omvärlden är hur påfallande ofta man balanserar allianser med andra allianser. Det är hela tiden ett spel med inslag av både konkurrens och samarbete. Detta har varit synligt i relationen med Ericsson, där en relation med NT användes, men kanske framför allt genom spänningen mellan Televerkets egen tillverkning och Ericssons tillverkning. Detta samspel mellan konkurrens och samarbete är tydlig också i senare horisontella relationer. I dessa fall har dock denna

spänning inte givit upphov till lika positiva resultat. Där verkar det möjligt att välja *antingen* konkurrens *eller* samarbete.

Det är också tydligt att när skillnaderna i hur de som ingår i en allians uppfattar sig själva blir för stora, blir man tvungen att agera med hjälp av "voice" och "exit", som t.ex. i det nordiska samarbetet. I förhållande till sin nordiska motsvarigheter var Televerket tidigare mer offensivt och marknadsinriktat.

En avslutande reflektion: Det finns en intressant kontinuitet i att Televerket genom åren, på ett eller annat sätt har haft en relation med jätten AT&T. Under lång tid omfattade samarbetet forskning och utveckling, under senare tid har det dock handlat det mer om försök till affärsmässig samverkan. En intressant fråga för framtiden är om denna relation kan utvecklas? Frågan är också om Telias förmåga att utveckla denna relation handlar bara om de egna förutsättningarna, eller om de indirekta relationerna till andra aktörer har betydelse? AT&T har 1998 beslutat sig för ett nära samarbete med British Telecom, en av Telias och Unisource viktigaste konkurrenter. Hur kan detta komma att påverka relationen med AT&T?

5) Den svenska telepolitikens utveckling

Sedan 1960-talet har det utvecklats en medveten telepolitik, med klara mål och medel. Parallellt med denna telespecifika utveckling har det funnits en allmän politisk utveckling och diskussion vad beträffar staten och företagandet. Denna har haft en stor påverkan på den telespecifika utvecklingen, beträffande motiv, stil och initiativ. Jag har därför valt att presentera den politiska utvecklingen i två kapitel. Den allmänna politiska utvecklingen presenteras närmare i nästa kapitel. I min genomgång av den telespecifika politiska utvecklingen identifierar jag tre utvecklingsled. Den telepolitik som utvecklats, kännetecknas mot slutet av 1990-talet av en *strävan till tydlighet trots komplexa teknologiska och institutionella omvandlingsprocesser*. Detta utvecklingsled föregicks av en period under vilken *staten agerade som regelsättare*. Översiktligt omfattade denna period 1980-talets början fram till slutet av 1990-talet. Perioden från 1960-talet fram till början av 1980-talet uppfattar jag som en "guldålder", under vilken politiken inom teleområdet kännetecknas av en *effektiv men outtalad nationell strategi*. Gränserna mellan dessa perioder är inte entydiga, utan perioderna flyter i varandra. För att förstå varje enskilt sådant utvecklingsled, måste man gå tillbaka till det föregående. Min uppdelning i tre utvecklingsled är alltså inte absolut, utan skall ses som ett analytiskt verktyg.

De politiska motiven mot slutet av 1990-talet omfattar hanteringen av två viktiga utmaningar, IT-utmaningen och den internationella utmaningen. Telepolitiken kännetecknas i nuläget av att statsmakten stilmässigt identifierar sig med användarna. Detta anses funktionellt ur fler perspektiv. Det finns dock också tecken på vilja till affärsstrategiska överväganden. Dessa är dock relativt svaga. Stilmässigt kännetecknas nuläget också av oklarheter rörande avvägningen mellan frihet för Televerket och statens ansvar för och kontroll av Televerket. Statsmaktens myndighetsroll har dock renodlats i förhållande till företagsrollen. Statsmakten har dock i förhållande till telekommunikationsområdet sedan 1960-talet kommit att omfatta en rad olika statliga aktörer, vilka i viktiga avseenden är bristfälligt koordinerade sinsemellan. Denna bristfälliga koordination är en bidragande orsak till oklarheten ovan. Initiativen omfattar administrativa initiativ som t.ex. grundandet av olika statliga organ för statens agerande som konsument och användare av tele- och informationstjänster, en renodling av olika politiska aktörers ansvarsområden samt förändringar av Telias hittills speciella

relation till statsmakten. I detta senare avseende är utvecklingen påverkad av initiativ i tidigare utvecklingsled, såsom Televerkets bolagisering. Mot slutet av 1990-talet finns också en diskussion om initiativ, även om den inte är speciellt tydlig och stark. Denna diskussion redovisar jag i ett avslutande avsnitt av beskrivningen av det telepolitiska läget mot slutet av 1990-talet, i väntan på initiativ. Det sena 1990-talets telepolitik är ett resultat av den allmänna politiska utveckling som kännetecknas av att statsmakten är i hög grad påverkad av internationella anpassningsprocesser och i relativt sett lägre grad av statsmaktens drivande engagemang i dessa anpassningsprocesser.

De telepolitiska motiven från början av 1980-talet fram till slutet av 1990-talet omfattar Televerkets omvandling i form av diskussioner om Televerkets monopolställning, ansvarsområden, finansieringsbehov och affärsverksformens begränsningar, samt Televerkets internationalisering. Vidare initieras i detta utvecklingsled diskussioner om användningens strategiska betydelse i tjänstesamhället. Vid sidan om de telespecifika motiven påverkas de politiska motiven under detta utvecklingsled av allmänna politiska motiv som konkurrens och effektivitetsproblem i ekonomin i stort. Perioden från mitten av 1980-talet fram till slutet av 1990-talet kännetecknas stilmässigt av att statsmakten väljer att agera främst som regelsättare och användare, efter en period av diskussioner om nationellt samarbete. Stilen i detta utvecklingsled är helt klart betingad av den allmänna politiska utveckling där statsmakten påverkas av internationella anpassningsprocesser. Initiativen under detta utvecklingsled omfattar på ett övergripande plan att statsmakten definierar telepolitiska mål, samt upprättandet av en institutionell infrastruktur för uppnåendet av dessa. Vidare initieras diskussioner som fortfarande förs, om en eventuell uppdelning och privatisering av Televerket. I detta utvecklingsled bildas och identifieras aktörer som tillsammans utgör Televerkets motparter inom statsmakten. På ett mer specifikt plan omfattar detta utvecklingsled initiativ såsom Televerkets bolagisering, och initierandet av diskussioner om Televerkets eventuella uppdelning i flera bolag samt Televerkets privatisering.

Perioden från 1960-talet fram till början av 1980-talet kännetecknas av en effektiv men outtalad nationell strategi. Motiven, stilen och initiativen under detta utvecklingsled är inte telespecifika utan allmänna. Motiv som teknisk utveckling och exportfrämjande, initiativ i form av samarbetsorgan mellan den politiska världen och företagsvärlden, samt en näringspolitisk stil har stor

påverkan. Därför har jag valt att behandla detta utvecklingsled sist, som en övergång till kapitel sex som behandlar den allmänna politiska utvecklingen och de diskussioner som förts om staten och företaget

Under vart och ett av dessa tre utvecklingsled har det i politiken gjorts medvetna och omedvetna val, som varit och är av betydelse. Dessa val kommer tillsammans med de val jag identifierat i Televerkets strategiska utveckling att utgöra grundvalen för den senare analysen.

Slutet av 1990-talet - Strävan till tydlighet trots komplexa omvandlingsprocesser

Utmaningar som politiska motiv:

IT-utmaningen

Vikten av den pågående IT-utvecklingen är något som det finns en tydlig medvetenhet om. Regeringen konstaterar t.ex. i forskningsproposition 1992/93:170 att i synnerhet telekommunikationerna började få lika genomgripande konsekvenser för samhället som transporterna (prop. 1992/93:170, s. 134-135). Det som dock är nästan lika klart är att denna insikt lett till tydliga perspektivval i vissa avseenden, samtidigt som det finns fortsatt oklarhet i andra avseenden. Det som är otvetydigt är dock att det förs en diskussion om IT-politiken.

I proposition 1995/96:125 konstaterar regeringen att Sverige redan tagit ett antal steg för att skapa en öppen marknad för telekommunikationstjänster. I detta avseende har Sverige ett försteg jämfört med många andra länder. Den nationella prioriteten bör därför vara att "stimulera användningen av den nya tekniken på ett sätt som befrämjar kreativitet, tillväxt och sysselsättning". Politiskt fastställda mål, ramar och riktlinjer för hur samhällets kommunikationssystem i stort skall fungera bör förenas med valfrihet för användarna och med en marknadsmässig utveckling av nät, tillämpningar och tjänster. Staten bör också vara en medaktör och katalysator i utvecklingen på IT-området, och samverka med de utvecklingsaktiviteter som pågår i kommuner, län och regioner, i näringslivet och olika ideella nätverk och organisationer (prop. 1995/96:125, s.15-16). Det perspektivval som framgår är helt klart ett användarperspektiv. Producentperspektivet, d.v.s. vilka företag

som skall producera de tjänster som skall användas för att befrämja "kreativitet, sysselsättning, tillväxt och sysselsättning berörs inte direkt. Användarperspektivet är också tydligt i de mål som föreslås för en nationell IT-strategi.¹²⁹ Producentaspekten på IT-utmaningen hamnar således i andra hand, som när den socialdemokratiska partistyrelsen drog upp riktlinjerna för den socialdemokratiska IT-politiken inför 1997 års partikongress. Det var med hjälp av offentlig upphandling som utvecklingen av nya produkter skulle stimuleras. Inflytandet över Telia skulle användas till att öka hela Sveriges utvecklingstakt (Dagens Nyheter, 26 juli 1997).

Den kritik som riktats mot IT-politiken har ofta inte berört detta perspektiv utan kritiserat den ur andra perspektiv. Statsmakten intresse för IT-frågor saknar också enligt belackarna "visionär läggning eller genomtänkt strategi".¹³⁰ Statsmakten signalerade dock också att den ingalunda var tvärsäker vad gällde IT-politikens kursläggning. Regeringen betonade i forskningsproposition 1992/93:170 att utvecklingen inom telekommunikationsområdet hade stor betydelse för hela samhället. Den pågående utvecklingen inom telekommunikationsområdet med avreglering och ökad konkurrens krävde nya underlag från forskningen både avseende genomförandet och uppföljningen av själva regleringen och för att fortlöpande försörja statsmakterna och myndigheterna med kunskap om utvecklingen på berörda marknader (prop. 1992/93:170 s.137). Faktum är att man kan fråga sig hur genomtänkt det var av den dåvarande regeringen att 1991 inte inkludera Televerket i den första IT-kommissionen.¹³¹ Denna kommissions uppgift var att arbeta med att i grunden försöka förändra svensk telekommunikation till år 2010. Telia kom dock med i kommissionen så småningom. Det är dock tydligt att Televerket inte har någon självklar plats i utvecklingen av svensk IT-politik. Ett exempel på att producentperspektivet inte var helt frånvarande från

¹²⁹Målen för en nationell IT-strategi:

1) Utnyttja IT:s möjligheter på ett aktivt sätt som bidrag till att skapa tillväxt och sysselsättning och som stärker Sveriges konkurrenskraft. 2) Värna allas lika möjligheter så att IT kan bli ett medel för ökad kunskap, demokrati och rättvisa. 3) Utnyttja såväl kvinnors som mäns erfarenheter och kompeten i IT-utvecklingen. 4) Utnyttja IT för att utveckla välfärdssamhället och öka medborgarnas livskvalitet. 5) Använda IT för att stödja grupper med särskilda behov. 6) Skapa bred tillgång till information för ökad delaktighet och kunskapsutveckling. 7) Bevaka och utveckla det svenska språket och kulturen i en alltmer gränslös värld. 8) Använda IT för att öka effektiviteten och kvaliteten i offentlig verksamhet och förbättra servicen till medborgare och företag. (prop. 1995/96:125, s.13)

¹³⁰ Exempelvis ur ett genusperspektiv, "Elaka tungor kallar den svenska regeringens engagemang i IT för "grabbaktigt", Dagens Nyheter 9 augusti 1994

¹³¹Paradoxalt nog uppger den före detta socialdemokratiska kommunikationsministern var IT-politik länge synonymt med telepolitik. (Intervju, Sven Hulterström)

debatten var dock när ordföranden i Post- och Telestyrelsen tillsammans med en styrelseledamot debatterade i pressen om att ett nödvändigt villkor för att den nya datakommunikationen skulle kunna skapa bättre förutsättningar för samhällsutvecklingen var att staten med hjälp av en kombination av lagstiftning, ägarskap och beslutanderätt garanterade den nya teknikens infrastruktur.¹³²

Det fördes också en debatt om lämpligheten i Telias sätt att hantera IT-utmaningen. De satsningar jag beskrivit i det föregående kapitlet var inte helt okontroversiella. I denna framskymtar ett producentperspektiv hos vissa som t.ex. kommunikationsminister Ines Uusmann. Telias TV-satsning orsakade t.ex. kulturminister Marita Ulvskogs missnöje (Dagens Nyheter, 22 november 1996). Kommunikationsministern i samma regering, Ines Uusman var dock "fullt nöjd" med Telias elektroniska satsningar på nya områden (Dagens Nyheter, 3 oktober 1996). Hon ansåg visserligen att Telia inte skall köpa produktionsbolag. Men menade att det var "oerhört viktigt" att det var Telia som drev "den här utvecklingen i Sverige så att inte till exempel amerikanska AT&T kommer hit och gör det". Enligt Uusmann skapar ett starkt svenskt teleföretag sysselsättning och gör att "spetskompetensen stannar i Sverige" (Dagens Industri, 21 november 1996).¹³³ 1997 deklarerade också kommunikationsminister Ines Uusmann att Telia är viktigt för Sverige av näringspolitiska skäl. Det är därför viktigt att Telia får utvecklas till en stark teleoperatör och stor beställare av tele- och IT-utrustning. Därigenom gynnas nämligen alla de företag som nu finns i Sverige.¹³⁴ Telia ses av kommunikationsministern klart som en resurs; dock främst som partner till andra svenska företag, inte i kraft av sitt eget företagande i Sverige och internationellt.

Sammanfattningsvis. IT-utmaningen skall främst hanteras från ett användarperspektiv, även om det är tydligt att en viss osäkerhet fortfarande

¹³² De passade samtidigt på att kritisera IT-kommissionen för att inte ha presterat särskilt mycket. Debattörerna knöt därvidlag förhoppningar till ett byte på kommissionens kanslichefspost, Dagens Nyheter, 22 juli 1997.

¹³³ Samtidigt är enligt vissa bedömare den svenska IT-världen förtvivlad över Uusmanns brist på kunskap inom området. Ett företag gjorde t.ex. narr av Kommunikationsministern genom ett dataspel på Internet, där spelarna kan leka med en elektronisk Ines Uusmann. Man kan hävda att kommunikationsministern bäddat för det hela genom ett uttalande där hon deklarerar, "Internet är en fluga som kanske blåser förbi. Jag tror inte att folk i längden kommer att vilja ägna så mycket tid, som det faktiskt tar, åt att surfa på nätet." Dagens Industri, 15 mars 1997, och Dagens Nyheter, 10 mars 1997.

¹³⁴ Debattinlägg av Ines Uusmann i Seko- Magasinet maj 1997.

råder om hur denna utmaning skall hanteras. Televerkets plats i dessa ansträngningar är ingalunda självklar. Den andra stora utmaning som upptar statsmaktens uppmärksamhet i nuläget är den internationella utvecklingen.

Den internationella utvecklingen

Telekommunikationspolitiken utvecklades inom ramen för en internationell kontext. Nedan diskuterar jag hur politiken ställt sig till dels den svenska telemarknadens internationalisering, dels Televerkets internationalisering.

Den svenska telemarknadens internationalisering

I prop. 1995/96:125 föreslogs att staten i internationell samverkan skulle fastställa spelreglerna för marknadens aktörer på IT-området (prop. 1995/96:125, s.15). I nuläget kännetecknas den svenska marknaden av stor öppenhet. Det perspektivval jag diskuterat angående IT-utmaningen har påverkat detta bejakande av öppenhet. Öppenheten är bra för användarna. Det finns dock också argument för om än inte direkt slutenhet, åtminstone villkorad öppenhet. Om omvärlden, i form av olika företag tillåts komma till Sverige och påverka och berika marknadsförhållandena i Sverige, så måste svenska företag också ges denna möjlighet. Detta argument är dock inte så frekvent, och har heller inte framförts med någon speciell emfas, och har framför allt anförts av minoriteter.

Den svenska telepolitiken fick en inriktning "mot en fortsatt pragmatisk och öppen telepolitik i samklang med den internationella utvecklingen samtidigt som man slog fast vissa grundläggande mål vad gäller landets teleförsörjning" (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120, s. 4 (48)). I en rapport från Statskontoret 1992 framfördes åsikten att Sverige hade ett positivt inflytande på dåvarande EG:s telearbete i kraft av den långt gångna svenska avmonopoliseringen och liberaliseringen, den kompetenta svenska teleindustrin och de låga svenska teletaxorna. Man gjorde bedömningen att "Med ökat användarinflytande kommer våra synpunkter att beaktas mer". Detta svenska försprång skulle komma att gagna den svenska statsförvaltningen som "därmed tidigt kunde bli en bra upphandlare av teletjänster" (Statskontoret 1992:23:140-141).

Det finns en stark uppfattning att Sverige ligger långt framme i utvecklingen, och om det skulle visa sig nödvändigt så är beredvilligheten stor att anpassa sig. Regeringen ansåg i sin proposition 1987 att även om målen för telepolitiken i Sverige och inom EG inte var identiska, så låg inriktningen av den svenska telepolitiken väl i linje med den förväntade utvecklingen inom EG. I vissa avseenden låg Sverige enligt regeringen till och med före utvecklingen i många av EG-länderna (prop. 1987/88:118) s.7). Post- och Teleutredningen framhöll dock att deras förslag vad gäller omfattningen av statens regionalpolitiska och sociala ansvar kunde behöva anpassas när den europeiska integrationsprocessen kommit längre (SOU 1990:27 s. 19).

I den socialdemokratiska motionen med anledning av den nya telelagen menade motionärerna att utvecklingen av telemarknaden behövde bedömas i ett internationellt perspektiv. Motionärerna underströk att länder som förespråkade konkurrens på lika villkor skulle ta sig rätten att ställa krav på ömsesidighet när utländska teleföretag ville etablera sig.¹³⁵ Motionärerna ansåg det därför rimligt att man i själva telelagen skulle fastslå att den öppna svenska telemarknaden skulle vara öppen för företag som hade sin huvudsakliga verksamhet förlagd till länder med motsvarande marknadssituation på teleområdet, (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s))

Kommunikationsdepartementet betonade dock i sitt förslag till ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket 1990 att det följde av det internationella beroendet att "inget land i längden kan upprätthålla några särpräglade spelregler". Departementet betonade att det under 1990-talets fortsättning skulle komma att bli svårt att upprätthålla gränsen mellan en konkurrensutsatt internationell marknad och en mer eller mindre "skyddad" hemmamarknad. All verksamhet, såväl inom som utom landet, skulle komma att bli utsatt för internationell konkurrens (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 1 (48)).¹³⁶ Man verkar förlita sig på en obeveklig kraft som i ett

¹³⁵Man påminde om att länderna inom EG fortfarande hade så kraftiga begränsningar i rätten att bedriva televerksamhet att det var svårt att förutse på vilka villkor konkurrens skulle komma att tillåtas. Motionärerna trodde sig dock veta att all erfarenhet talade för att även länderna inom EG skulle komma att ställa krav på ömsesidighet för att tillåta utländska teleföretag att bedriva verksamhet.

¹³⁶Konsekvenserna av händelser i ett land sprids som ringar på vattnet till övriga länder, särskilt i de fall utvecklingen startar i stora länder som USA och Japan, vilka svarar för närmare hälften av all teletrafik i världen. I detta perspektiv uppgår svenska Televerkets "marknadsandel" till någon enstaka procentenhet".

längre perspektiv skulle göra frågan om reciprocitet onödig. Att man dock inte var främmande för att problematisera behovet av en aktiv politik för att tillvarata svenska intressen i internationella sammanhang framgår av exempel, intressant nog från några andra branscher.¹³⁷ Kommunikationsminister Ines Uusmann har också gjort uttalanden om att Telias konkurrenter skall betala koncessionsavgifter för att bidra till glesbygdens service (Dagens Nyheter, 7 oktober 1994). Inom EU finns det faktiskt möjlighet att om det visar sig lämpligt att låta det såkallade "universal service"-ansvaret solidariskt omfatta fler operatörer.¹³⁸ Sverige saknar dock symptomatiskt nog en lag för detta ändamål, trots att vissa EU-länder förberett sig för sådana situationer (intervju, Lars-Johan Cederholm). Jag anser att detta är ytterligare ett exempel på att Televerket särbehandlas i negativ mening av statsmakten.

Sammanfattningsvis anser jag mig kunna konstatera att avseende den internationella utvecklingen så har den svenska statsmakten en närmast idealistisk tro på den internationella utvecklingen mot öppenhet, och signalerar att man med nit är beredd att agera i enlighet med den. För Televerkets del är det intressant att notera, för det första den relativt svaga uppmärksamhet som producentaspekten fått i diskussionerna om IT-utmaningen, för det andra ointresset för reciprocitet visavi omvärlden, som tycks vara unik för telekommunikationsområdet, samt för det tredje att inställningen till Televerket skiljer sig från inställningen till andra företag med avseende på behovet av exportstöd.

Televerkets internationalisering

Angående Televerkets internationalisering ansåg statsmakten som jag redan påpekat i kapitel ett att "Huvudinriktning för Telia AB bör, liksom idag för Televerket, vara att erbjuda telekommunikationstjänster på den svenska

¹³⁷Ines Uusmann uppgav att hon haft kontakter med företrädare för ABB Traction, som på senare tid hade förlorat flera viktiga tågbeställningar i kampen mot utländska statsstödda företag. Frågan var om den svenska tågproduktionen kunde överleva utan hjälp från staten. Ines Uusmann ansåg att det var ett stort problem för svensk industri att verka på en avreglerad marknad som i praktiken inte fungerade avreglerat. Ett sätt för staten att hjälpa ABB kunde vara att SJ lade stödorder, Dagens Industri 31 oktober 1994. Ett annat exempel är när landshövdingen i Västerbotten anklagar regeringen för flathet, när EU-kommissionen beslutade att stödet till en Volvo-fabrik i Umeå måste upphöra. Detta trots att företag som t.ex. Air France erhållit ansevärd summor i stöd, Dagens Nyheter, 28 juli 1998.

¹³⁸Den så kallade "universal-service"-principen omfattar dominerande markandsaktörer som Telia, och är föranledd av EU:s regler.

telemarknaden" (prop. 1992/93:200 s. 279). Trots att det så tydligt markerades att Televerket främst skulle verka på den svenska marknaden för svenska konsumenters väl och ve, var det dock tydligt av diskussionerna att det fanns en medvetenhet om de internationella implikationerna av telekommunikationsindustrins omvandling.

I den socialdemokratiska "motmotionen" i samband med propositionen om den nya Telielagen och Televerkets nya verksamhetsform uppmärksammades t.ex. Telias ansvar som dominant nationell operatör i förhållande till utländska konkurrenter. Från ett övergripande näringspolitiskt perspektiv underströk motionärerna att en försvagad inhemsk bas för Televerket skulle kunna innebära att Televerket och även viss utrustningsindustri hamnade i en internationellt försvagad konkurrensposition. Televerket skulle kunna komma att åläggas uppgifter som innebar att konkurrensen skulle snedvridas till Televerkets nackdel. Motionärerna menade att det fanns starka skäl att avvisa denna inriktning. Det fanns en uppenbar fara i att försvaga Televerkets internationella konkurrensförutsättningar (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)).

I Kommunikationsdepartementets förslag till förändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket 1990 diskuterades två "permanenta och ofrånkomliga konkurrensnackdelar" för Televerket, den svenska marknadens perifera läge och dess relativt begränsade storlek (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s 12-13(48)).

Samtidigt som internationalisering bejakas, är det tydligt att den statliga inställningen till de bolagiserade affärsverkens internationaliseringsplaner är långtifrån entydig. Angående Vattenfalls internationaliseringsförsök, uppger statssekreteraren i Energidepartementet att, "Vattenfalls marknad är inte Europa. Den är i första hand Sverige och i andra hand Norden. Det är bra att företaget har en stark position i Norden och inte blir överkört av de stora energibolagen i Europa. Vattenfalls internationella expansionsplaner måste dock vara moderata." Statsekreteraren menar att, "Det är ungefär som att vägverket skulle ut och bygga motorvägar i Europa bara för att marknaden är öppen där." Statssekreteraren håller vid sidan om detta argument inte heller med Vattenfalls VD om hur pass snabbt el-marknaden utvecklas i Europa. Huvudinvändningen verkar dock vara av principiell natur. Norden pekas också ut av kommunikationsminister Ines Uusmann som den marknad som

Telia i första hand skall satsa på (Dagens Industri, 21 november 1996).

I den mån internationell expansion är godtagbar, nämns Norden och Baltikum som lämpliga områden. Den svenska Österjö-politiken är därvidlag av intresse. Sveriges intresse för Östersjö-området blev en viktig profilfråga för regeringen Persson (Dagens Nyheter, 4 oktober 1996). Göran Persson, som talesman för socialdemokraterna i ekonomiska frågor, och senare som statsminister vidtog ett flertal åtgärder för att hävda Sveriges och svenska företags ställning i Östersjöområdet. Bistånd i kombination med att svenska företag uppmuntras att etablera närvaro i området är de viktigaste komponenterna i denna utveckling (Dagens Nyheter, 12 oktober 1996). Den svenska regeringens engagemang för Östersjöområdet framgick i 1996 års regeringsdeklaration, där statsministern preciserade hur den särskilda "Östersjömiljard" man reserverat i statsbudgeten skulle användas (Dagens Nyheter, 18 september 1996). Telias expansion i Östersjöområdet ses som något positivt och nödvändigt (intervju, Lars-Johan Cederholm).

Statsmakten förhåller sig i princip positiv till Telias internationalisering och det finns signaler om att företagets problem och situation tas på allvar. Det finns dock synpunkter dels på var denna internationella expansion i första hand skall ske, dels är det tydligt att Telias internationalisering inte skall ske på vilket sätt som helst. Internationaliseringen får t.ex. inte innebära att det totala statliga ägandet av Telia äventyras, något som förhindrar exempelvis en sammanslagning med utländska operatörer (intervju, Lars-Johan Cederholm). Med detta har jag anledning att gå över till den politiska stil som råder i nuläget på teleområdet.

Identifikation, avvägningar och förhållningssätt - politisk stil i under slutet av 1990-talet

Statsmaktens identifikation med användarna - mångsidig funktionalitet

Det är tydligt att statsmakten i nuläget anlägger ett användarperspektiv i utformningen av telepolitiken. Detta perspektivval anses funktionellt av olika skäl. På ett övergripande plan är motiveringen till detta perspektivval, kreativitet, tillväxt och sysselsättning (prop. 1995/96:125). På ett mer specifikt plan kan följande funktionaliteter urskiljas.

Användarna stimulerar och kräver en utveckling av Televerket. Ett marknads- och kundorienterat Televerk har rätt drivkrafter för fortsatta framgångar. Kommunikationsdepartementet påpekade 1992 att det var avgörande för Televerkets framtida konkurrenskraft att förmågan att utveckla nya tjänster i telenätet utvecklades. Det var därför viktigt att Televerket i samarbete med sina kunder skulle finna de bästa tillämpningarna för den nya tekniken. Det förutsatte att verket var lyhört för kundernas behov (kommunikationsdepartementet, ds 1992:86 s. 68).¹³⁹

Den offentliga upphandlingen av tele- och IT-tjänster har en strukturerande utvecklande och effektiviserande roll. Redan 1981 uppmärksammade Statens Industriverk samordnings- och effektivitetsproblem i den primär- och landstingskommunala upphandlingen av IT-produkter. I jämförelse med exempelvis Vattenfalls, Televerkets och SJ:s centraliserade upphandlingar och stora upphandlingskompetens, uppvisade andra offentliga upphandlingar en splittring som kunde verka hämmande för elektronikområdets potentiella expansion. Den offentliga sektorn kunde tillhandahålla "den helt avgörande drivkraften" eftersom den varit centraliserad (SIND 1981:5, del 7. s. 96). Det fanns också pengar att spara för staten som användare av telekommunikationstjänster. En inventering som genomfördes av Statskontoret under våren 1991, visade att den årliga kostnaden för telefoni inom statsförvaltningen uppgick till 1300 miljoner kronor. Detta motsvarade ca 7000 kronor per anställd som var ansluten till en större kontorsväxel och ca 6000 kronor per anställd som var ansluten till en mindre växel, STATTEL-delegationen (Statskontoret 1991:1), Telefonkostnader inom statsförvaltningen, En inventering genomförd av Statskontoret under våren 1991:1. Statskontorets uppgifter på IT-området var också enligt en rapport från Statskontoret, standardisering, inköpssamordning, säkerhet och samordning av programsamarbete (Statskontoret 1992:23 s. 34-36).

I proposition 1992/93:200 påpekades att med nya aktörer på telekommunikationsområdet följde större valfrihet för användarna. För dessa var det inte alltid tillräckligt med endast en inhemsk leverantör. De traditionella teleförvaltningarna var mot denna bakgrund inte längre de enda och självklara leverantörerna av telekommunikationslösningar till företag och allmänhet. Detta gällde i hög grad den svenska telemarknaden, som i allt

¹³⁹Redan i en rapport från Statens Industriverk 1981 efterlystes en ökad koppling mellan de inhemska användarna och (i och för sig) inhemsk elektronikindustri (SIND 1981:5, del 7, s.91).

större utsträckning hade berörts av konkurrens och nya alternativ till Televerkets tjänster (1992/93:200 s. 273). Statsmakten uppfattade konkurrensen inom teleområdet som ett verktyg, "ett medel att öka effektiviteten inom teleområdet" (Riksrevisionsverket 1993:22 s 15-16).

Televerkets monopolroll inom delar av kommunikationsområdet utpekades av Statens Industriverk som ett allvarligt institutionellt hinder för den svenska industrins vidare expansion. I detta avseende reagerade Industriverket mot att Televerkets monopolställning på olika sätt begränsat tillgången till vissa produkter för användare av data- och kommunikationsutrustning (SIND 1981:5 del 7 s. 39-40).

Kommunikationsdepartementet påpekade att Televerkets största kunder är de svenska storföretagen, vilka är "bland de mest multinationella i världen". Dessa företag "ställer internationellt sett mycket höga krav på avancerade hjälpmedel, inte minst telekommunikationer, för att kunna hävda sig på sina respektive marknader" (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120, s. 12-13 (48)).

Slutligen, som framkommit i genomgången av den svenska telemarknadens internationalisering och diskussionen av reciprocitet i förhållande till omvärlden hoppas statsmakten att ökat användarinflytande ger möjlighet till internationellt inflytande.

Avvägningen mellan frihet för Televerket och statens ansvar för och kontroll av Televerket

Televerket har uppfattats som en stark del av den statliga verksamheten, både i termer av omsättning och antal anställda. Televerket har haft en positiv historia och åstadkommit mycket sedan det bildades. Televerket har också en stark position gentemot statsmakten jämfört med sina motsvarigheter i andra länder (intervju, Sven Hultström).

Trots detta är det tydligt att en viktig aspekt på statens ägarskap är övervakning av effektivitet. Statens roll som ägare innebar att staten också hade ett organisatoriskt ledningsansvar. Av en skrift från Kommunikationsdepartement 1992 framgår att departementet ansåg att, en samlad bedömning av Televerket, med beaktande av priser och servicemål,

tydde på att Televerket i jämförelse med andra publika teleoperatörer var relativt effektivt. Samtidigt ansåg man dock att det borde finnas utrymme för att förbättra effektiviteten (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 39). Under lång tid använde statsmakterna räntan på statskapitalet som det avkastningskrav man hade på Televerket. Under 1983/84 års riksdag började man dock att diskutera att den finansiella styrningen av Televerket i fortsättningen skulle ske genom att statsmakterna så långt som möjligt tillämpade samma styrningskrav som användes "i andra större företag", d.v.s. avkastning på eget kapital, räntabilitet och soliditet (Trafikutskottets betänkande 1983/84:16 s. 6). Kommunikationsdepartementet förordade 1992 att staten som ägare av Televerket på en telemarknad med konkurrens inte borde agera annorlunda än de konkurrerande telebolagens ägare. Staten borde således bedöma Televerkets resultat endast utifrån avkastningen på ägarkapitalet. I det fall staten skulle agera som ägare av Televerket efter andra kriterier än de konkurrerande telebolagens ägare skulle konkurrensen inte bli rättvis. Man hävdade vidare att det var en förutsättning för en väl fungerande telemarknad att statens roll som Televerkets ägare renodlades och separerades från de intressen statsmakten i övrigt hade att bevaka inom teleområdet. En ombildning av Televerket till aktiebolag borde ge ökade förutsättningar för statsmakterna att särskilja de olika rollerna inom teleområdet. Med den nya ägarrollen skulle också följa krav på förändrade arbetsformer bl.a. inom regeringskansliet (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 50). Som jag visat, skedde detta under 1997.

Myndighetsrollens förhållande till företagsrollen.

Vad gäller myndighetsrollens förhållande till företagsrollen, har kontinuerligt en renodling av dessa roller skett. Det viktigaste har varit att myndighetsrollen skiljdes från företagsrollen. Denna process var mycket viktig.¹⁴⁰ Att förvaltningen av Telia i september 1997 flyttades från kommunikationsdepartementet till närings- och handelsdepartementet var det senaste steget i denna utveckling.¹⁴¹ Det uppstod successivt en insikt om att

¹⁴⁰Intervju, Sven Hulterström, före detta kommunikationsminister.

¹⁴¹På närings- och handelsdepartementet arbetar fyra personer med förvaltningen av de statligt ägda företag som är konkurrensutsatta. Det justerade egna kapitalet i samtliga direktägda statliga bolag uppgår till 170 miljarder kronor. Närings- och handelsdepartementet förvaltar bolag med ett sammanlagt justerat eget kapital på 88 miljarder kronor. Finansdepartementet har ansvaret för statens bank- och fastighetsengagemang, kommunikationsdepartementet för statens engagemang i infrastruktur, som t.ex. Posten och Luftfartsverket. Telia förvaltas av kanslirådet Lars-

Televerkets utveckling mer var en näringspolitisk än en trafikpolitisk fråga. Kommunikationsdepartementet sysslar ju egentligen mer med trafikpolitik (intervju, Sven Hulterström). Överflyttningen av ägaransvaret var en del av det problemkomplex som statens instrument för styrningen av Televerket utgör. Staten kunde inte i längden ge Telia andra verksamhetsförutsättningar än konkurrenterna hade. Därför fördes ägaransvaret för Telia från kommunikationsdepartementet till närings- och handelsdepartementet. Den ledande grundtanken är att skilja på reglering och ägande. Näringsdepartementets filosofi är dock *inte* att de av departementet förvaltade bolagen skall vara helt fria att göra vad de vill. Samtidigt är det dock viktigt att ägaren tar *ansvar* för bolagen. Detta kräver dock kompetens, vilket kan vara svårt att utveckla, men man försöker. Näringsdepartementet vill ha en nära dialog med de bolag det förvaltar. Telias affärsutveckling blandar departementet sig dock inte i. Däremot lyssnar departementet på Telias strategiska affärsplaneringsarbete, men man tar inte på något sätt över styrelsens arbete. Man försöker följa besluten och sätta sig in i vad de innebär. Dialogprincipen är mycket viktig för näringsdepartementet. Dock har man förhållandevis små resurser till detta "lyssnande". Det är bara en person på departementet som arbetar med Telia. Departementet sätter inga skriftligt formulerade och kommersiella vinstkrav. Telia presenterar i sin årsredovisning mål för avkastning, finansiering etc.. Kring dessa mål förs en dialog med departementet, genom styrelsen. Som ägare kan inte näringsdepartementet tala om för Telia vad bolaget skall investera i, utan det får bolaget bestämma självt givet de ramar som finns.¹⁴²

De statliga organens förhållningssätt till Televerket

De statliga organ som har med Televerket att göra har över åren utökats med fler aktörer, som t.ex. Post- och Telestyrelsen och Konkurrensverket. Det är inte entydigt så att alla dessa aktörer håller med varandra. Televerket strävade under Sven Hulterströms tid efter att vara företaget som arbetade i full konkurrens, man ville undvika att vara myndighet. Regeringen förstod Televerket, man accepterade att Televerket var ett affärsdrivande företag. I riksdagen fanns det dock många som hade svårt att acceptera denna

Johan Cederlund, som även förvaltar SAQ KONTroll AB, Svenska Rymdaktiebolaget, Svenska Skeppshypotekskassan samt AB Svensk Exportkredit (intervju, Lars-Johan Cederlund).

¹⁴²Telia är en stor investerare, vars investeringar har betydelse för det övriga svenska näringslivet. Om Telia inte var i statlig ägo, utan i privat ägo, med ägare som hade en annan filosofi kring avkastningskrav, kanske Telias investeringsnivå skulle vara mindre (intervju, Lars-Johan Cederlund).

utveckling.¹⁴³

Den administrativa fördelningen av statsmaktens roll i förhållande till Telia är att närings- och handelsdepartementet förvaltar statens aktier i Telia, medan det däremot är riksdagen som beslutar om förändringar i verksamhetsinriktning och ägande.¹⁴⁴

Staten har även andra engagemang i telekommunikationsområdet om än mer indirekta, vilket komplicerar situationen. Exempel på detta var det samarbete som fanns mellan Televerkets konkurrent Comvik och det statliga Banverket. Den öppna frågan ställdes, "Hur förhåller sig statens mål för Televerket till statens mål för Banverkets samarbete med Comvik och Hermeskonstiet? (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120, s. 17(48)).

Vid sidan om denna oklarhet fanns det kanske en ännu viktigare oklarhet beträffande den statliga ägarrollen. Skulle Televerket uppfattas som en inkomstkälla?

Att Televerket var statligt ägt innebar ju att Televerkets stod till statens förfogande. Statsmakten har länge använt Televerkets överskott som ett välkommet bidrag till övrig statlig verksamhet, Trafikutskottets betänkande 1983/84:16:9.¹⁴⁵ Vid ett tillfälle väcktes ett antal politiskt starkt förankrade motioner i riksdagen med krav på utökad utdelning från Televerket. Man noterade att "Ifrågavarande krav...helt motiverats inte utifrån ett avkastningskrav relaterat till jämförbara företag utan utifrån statsbudgetens finansieringsproblem". Dessa krav var "en form av specialbeskattning". Liknande krav riktades inte mot några av de statligt ägda bolagen, Kommunikationsdepartementet.¹⁴⁶ Somliga hävdade att det fanns en lösning på detta problem. Statens ägarroll skulle bli mera tydlig, vilket skulle förbättra Televerkets konkurrensmöjligheter (Kommunikationsdepartementet, GS

¹⁴³Intervju, Sven Hulterström, före detta kommunikationsminister.

¹⁴⁴ Intervju, Lars-Johan Cederlund, kansliråd, näringsdepartementet.

¹⁴⁵Televerket levererade 1983/84 in ett årligt belopp till statsbudgeten som motsvarade 12 % förräntning på det statskapital som verket disponerade.

¹⁴⁶I t.ex. en centerpartistisk motion från riksdagsåret 1983/84 förordades att Televerkets inleveranser till staten borde vara 200 miljoner kronor högre än vad regeringen föreslagit. Trafikutskottet avstyrkte dock motionen. Det gick bättre i detta avseende för två folpartister som till 1986/87 års riksdag motionerade om att Televerkets inleveranser av överskott till statsverket borde öka, något som trafikutskottet höll med om. För att täcka ett eventuellt underskott på grund av denna ökning borde Televerket dels söka minska sina forskningskostnader dels sälja ut vissa dotterbolag (Trafikutskottets betänkande 1986/87:17 s. 17).

912/90 120 s. 17(48)). Näringsdepartementet försöker nu sätta rimliga avkastnings- och värderingskrav, som dock inte är allt överskuggande (intervju, Lars-Johan Cederlund). Samtidigt hävdade Stattel-delegationen i sitt remiss-svar till den reviderade telelagen, att den statliga ägarrollen var av underordnad betydelse i förhållande till strävandena att Sverige fick goda telekommunikationer (prop. 1996/97:61, s.39).

I det statliga nätverket av aktörer har taxefrågorna ofta fått stora proportioner. Regionalpolitiska överväganden har ofta framförts i sammanhanget. Från närings- och handelsdepartementets sida anser man dock att den "trista" debatten om teletaxorna visar på att många "inte är så medvetna om att Telia faktiskt är en aktör bland andra". Man betonar också att det är viktigt att man tänker på att Telia är en operatör av flera på marknaden (intervju, Lars-Johan Cederlund). Att uppmärksamheten i t.ex. riksdagen har legat på denna nivå kan bero på att Televerkets betydelse som exempelvis investerare helt enkelt inte kunnat utnyttjas av politikerna.¹⁴⁷ De stora "kontroversiella" frågorna under t.ex. Sven Hulterströms tid som kommunikationsminister berörde därför t.ex. SJ och vägbyggande, inte telekommunikationer (intervju, Sven Hulterström).

Sammanfattningsvis, mot slutet av 1990-talet kännetecknas den politiska stilen av följande: Statsmakten anlägger ett användarperspektiv i utformningen av telepolitiken. Detta perspektivval eftersträvar funktionalitet i följande avseenden. Användarna kan provocera fram en utveckling av Telia. Den offentliga upphandlingen av tele- och IT-tjänster har en strukturerande, utvecklande och effektiviserande roll. Statsmakten hoppas också att ett ökat användarinflytande på den svenska marknaden kan ge möjlighet till internationellt inflytande. Vidare sker mot slutet av 1990-talet en renodling av statsmaktens roller inom teleområdet. En avvägning görs mellan den statliga ägar- och företagsrollen och andra intressen, som t.ex. myndighetsrollen. Statsmakten vill ta ansvar för Telia, men har också andra intressen att tillvarata och bevaka. Statsmakten är angelägen om att ansvaret för Telia skall tas i dialog med företaget. Slutligen, i det nätverk som statsmakten utgör i telehänseende ingår en mängd olika aktörer, som i vissa avseenden medvetet, i

¹⁴⁷Televerket disponerade själv över sin stora investeringsbudget. Trots att denna budget kunde vara upp till 8 gånger så stor, som budgeten för nybyggnad av vägar, så fick Televerkets budget långt mindre uppmärksamhet av politikerna. Vägbyggnadsbudgetens medel var något fördelades dock i en öppen process, där politiker på olika nivåer på ett mer självklart sätt kände att de kunde och borde engagera sig i.

andra avseenden omedvetet avstår från att koordinera sig sinsemellan. Vilka initiativ är det då som genomförs mot slutet av 1990-talet?

Initiativ som genomförs

De initiativ som genomförs mot slutet av 1990-talet berör i första hand statens identifikation med användarintresset. Detta sker med hjälp av olika administrativa initiativ. Vidare agerar statsmakten i detta avseende institutionellt genom den revidering av telelagen som skett. Affärsmässiga initiativ inom teleområdet tas också av andra statliga aktörer. Andra initiativ är att statsmaktens myndighetsroll skiljs från ägar- och företagsrollen. I detta sammanhang använder statsmakten sig av ett antal instrument. Överflyttningen av förvaltningen av Telia från kommunikationsdepartementet till närings- och handelsdepartementet är naturligtvis ett administrativt initiativ, som framför allt rör myndighetsrollens avskiljande från ägar- och företagsrollen.

Staten - en medveten och affärsmässig konsument av tele- och informationstjänster

I Kommunikationsdepartementets skrift, Svensk telemarknad i förändring, från 1992 konstaterades det att statsmakterna hade ett övergripande ansvar för att grundläggande telekommunikationer upprätthölls i Sverige. Riksdagen hade slagit fast att staten skulle garantera tillgången till en väl fungerande normal telekommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag och hushåll. Detta statsmakternas ansvar skulle inriktas på att möjliggöra och underlätta en snabb utveckling av teletjänster. Telenätet skulle byggas ut och utformas så att rätt kvalitet och service kunde erbjudas till samtliga kunder till konkurrenskraftiga priser (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 53). Den offentliga upphandlingen hade stor betydelse för svensk industri.¹⁴⁸ I forskningsproposition 1992/93:170 betonades att beställar-, utförar- och användarrollerna borde renodlas så långt som möjligt (prop. 1992/93:170, s. 138).

Staten höll på att bli en medveten och affärsmässig konsument av

¹⁴⁸För räkenskapsåret 1974/75 gjorde Granstrand och Sigurdson bedömningen att den offentliga upphandlingen motsvarade 15% av BNP och 50% av exportvolymen. Det offentliga stödet till forskning och utveckling uppskattades till 10% av de totala FoU kostnaderna (Granstrand och Sigurdsson 1983:5).

telekommunikationstjänster. Svenska UD valde 1990 brittiska BT i stället för Telia som leverantör, eftersom BT som sex gånger större kunde erbjuda en klart bättre global täckning, Carlsson (1997:191). Stattel-delegationen, grundades 1991 som en temporär myndighet med uppdrag att tillvarata den offentliga sektorns intressen i kommunikationssammanhang, genom att dra nytta av och stimulera konkurrens mellan operatörer. Delegationen har också ett konkret uppdrag att sänka statens telekostnader. Statens telekostnader uppgick till 1,6 miljarder kronor 1991, och de beräknas enligt en prognos från Stattel uppgå till 8 miljarder kronor före sekelskiftet. Stattels uppdrag består av sex program; ett för datakommunikation, ett för elektronisk post och värdetjänster, ett för avropsavtal för telekommunikationsutrustning, ett för telefoni, ett för telesparprogram och ett för telefonistandarder (intervju, Ann-Marie Nilsson). Vad ligger bakom denna kostnadsexplosion? Från Stattels håll uppger man som orsaker den interaktiva revolutionen.¹⁴⁹

Historiskt har myndigheter gjort egna datainvesteringar. Många myndigheter med egna datatekniker är skeptiska mot sådana här avtal. Traditionellt är kostnadstänkandet obefintligt på ADB avdelningar. Teknikerna är dock en mycket viktig grupp. Man vill inte ha störningar av sin dataservice. Teknikerna upplever också att de tappar makt med sådana avtal som Stattel skall förhandla om. Det är bl.a. därför som man i industrin gör egna dotterbolag av ADB-avdelningarna. Enligt Stattel sparar man inte kostnader på detta sätt. Man vill i stället arbeta för att utnyttja stordriftsfördelar. Stattel driver mot att man skall köpa tjänster utifrån genom att Delegationen tecknar avtal. Regeringen har svårt att förmå myndigheterna att använda vissa teleoperatörer etc.. Därför styrs myndigheterna med hjälp av resultatmål. För att förankringen av Stattels avtal skall underlättas är olika myndigheter representerade i delegationen med egna representanter. Stattels ramavtal skall löpa i 7 år. Varje enskild myndighet kan teckna accessavtal, som kan sägas upp efter ett år (intervju, Ann-Marie Nilsson).

Anbudsfrågor angående datakommunikation gick ut våren 1992. Offerter kom in i oktober 1992; från Telia, Tele2, BT och Transpac Scandinavia. Stattel använde sig av 6 olika utvärderingsgrunder för att bedöma

¹⁴⁹Exempelvis inom datakom arbetar man idag med dumma terminaler mot stordatorer, men med "client server" modellen så kommer datorer att börja "prata med varandra". Denna utveckling kan innebära att mängden datakommunikation kommer att öka 1000 gånger. På röstsidan driver mobiltelefoni kostnaderna. Videokonferenser och multimedia har nu en annan prisstruktur, där lokalsamtal blir dyrare, vilket drabbar statsförvaltningen (intervju Ann-Marie Nilsson).

leverantörens styrkor och svagheter. Priset hade lika stor ranking i leverantörsbedömningen. Utvärderingsprocessen var mycket invecklad, Stattel tvingades avtalsförhandla med tre leverantörer; Telia, BT, och Transpac. Stattel var tvungen att nästan ha i princip färdiga avtal med alla tre. Först efter intensiva förhandlingar var det tydligt att man skulle välja Transpac. Det var dock viktigt att man fick en återförsäkran från Transpacs moderbolag, France Telecom (intervju Ann- Marie Nilsson).

Ramavtal med staten

Stattel slöt ett sjuårigt ramavtal med Transpac, ett dotterbolag till France Telecom, om datakommunikationstjänster för statsförvaltningen. Avtalet värderades till 300 miljoner kronor per år. Transpac hade ett pris som var 32 procent lägre än Telias och 21 procent lägre än BT:s (Inköp & Logistik mars 1994). Bland Transpacs kunder finns nu förutom privata företag som Esselte och BMW (Dagens Nyheter, 18 maj 1994) också Kriminalvårsstyrelsen, Lantmäteriverket, Riksförsäkringsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket och Vägverket (Dagens Industri, 14 september 1994). Transpac ökade under 1994 antalet anställda i Sverige, från 15 till nära 80 (Svensk Handel, september 1994). Ett liknande avtal har slutits mellan Stattel och såväl Posten som Sema Group om elektronisk post. Ett avtal avseende rösttelefoni förbereds också. Vidare har avtal om storkundsrabatter på mobiltelefoni slutits med alla GSM operatörer. Stattel har genom att utnyttja konkurrensen, upphandlat förädlade tjänster, och därigenom lyckats sänka priset för t.ex. datakommunikation för såväl offentliga användare som för marknaden i stort genom att samordna den offentliga sektorns kommunikationsbehov och utnyttja synergier. Stattel vill vara med och driva utvecklingen, genom att generera prissänkningar, samt ge legitimitet åt att tänka på andra alternativ än Telia (intervju, Ann-Marie Nilsson). Staten vill hejda kostnadsökningen. Regeringen går nu in i konkurrenssamhället. Delegationen skall utnyttja konkurrensen, kanske också driva den, för att sänka priserna.

Det fanns ett motstånd från början mot Transpac, eftersom det inte var ett svenskt företag. Men, hos såväl Statteldelegationen som hos de enskilda myndigheterna så var säkerhetsfrågor mycket viktiga. Det fanns ju också tidigare erfarenheter av utrustning från utlandet, t.ex. köper ju försvaret utrustning från utlandet. Rent formellt är faktiskt Transpac, ett svenskt

företag, som driver nät i Sverige, och lyder under svenska lagar, man är ett s.k. K-företag, vilket innebär beredskapshänsyn, redovisning - säkerhetsprojekt, sårbarhetsanalys samt särskild tillsyn. Transpac använder fransk utrustning. Telia gjorde sin offert tillsammans med Ericsson. Det fanns dock ett problem med offerten. Det fanns en risk med en fördröjning av projektet, eftersom Ericsson och Telia inte var riktigt färdiga. Det finns inget som motsvarar Stattel på utbudssidan. Det som hände var bra både för Telia och för Ericsson. Telia fick incitament att skynda sig på: "Telia jagade sedan myndigheter med blåslampa." (intervju, Ann-Marie Nilsson).

Om Transpacavtalet handlade om datakommunikation så inledde man sedan en liknande process för telefoni: "Vi tänker gå ut och begära in anbud omkring den 1 februari till 1 mars" säger Peter Medlund organisationsdirektör på Statteldelegationen. "Det vi går ut och vill köpa är en hel telefonitjänst. Det handlar om att spara stora pengar; statens kostnader för växeltelefonister och telefontrafik är gott och väl 650 miljoner kronor. Till detta kommer en rad övriga kostnader. "Tanken med upphandlingen är att det inte ska behövas några telefonväxlar. Vi köper en tjänst, ett helt paket som löser hela hanteringen av teletrafiken för respektive myndighet." (Dagens Industri 24 oktober 1994).

IT-kommissionen och IT-propositionen

Som jag tidigare berört, bildade statsmakten en särskild kommission för att hantera IT-utmaningen. I den första IT-kommissionen var Telia anmärkningsvärt nog inte representerat. En särskild proposition ägnades också IT-frågorna, prop. 1995/96:125. Denna var ett tydligt initiativ där statsmakten redovisade sin filosofi om hur Sverige skulle hantera IT-utmaningen. Som jag tidigare beskrivit kännetecknades propositionen av ett användarperspektiv. Producentperspektivet lyste med sin frånvaro.

Revidering av Telelagen

1997 reviderades telelagen. Det beslutades att det tidigare avtalet med Telia inte skulle förnyas. Vidare förelags ändringar som syftade till att uppnå de telepolitiska målen bättre, samt till att anpassa den svenska lagstiftningen efter den framväxande regleringen inom EU. Den grundläggande telepolitiken föreslogs ligga fast. De telepolitiska målen förtydligades dock genom att det i

lagen angavs att telefonitjänsten skulle tillhandahållas till ett rimligt pris samt att alla skulle få tillgång till teletjänster på lika villkor. Telelagens regler om tillståndsplikt kompletterades med regler om anmälningsplikt för alla operatörer, även för dem med verksamhet av mindre omfattning. Lagens regler om samtrafik skärptes. Hårdare krav ställdes på operatörer med betydande inflytande på marknaden. Tillsynsmyndigheten fick också utökade befogenheter, bl.a. fick den rätt att besluta vid tvist mellan operatörer angående villkor för samtrafik. Post- och telestyrelsen fick ökad tillsynskontroll samt ett tydligare ansvar som sektorsmyndighet på teleområdet (prop. 1997/96:61, s.1).

Affärsmässiga initiativ på teleområdet av andra statliga aktörer

Vid sidan om Televerket fanns det också andra statliga aktörer som t.ex. Posten som började utveckla intressen och verksamheter inom IT-området. Banverket kom t.ex. att bli delägare i långdistanstelefonoperatören Tele2.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Postens dotterbolag PostNet bildades i januari 1994 genom en sammanslagning av Scandinavian Information Link AB och Basket Info Link AB, ledande företag för elektronisk kommunikation på den svenska marknaden. Dessa grundades av stora svenska industriföretag som; Sandvik, SKF och Volvo, och blev uppköpta av Posten 1992 respektive 1993. I detta sammanhang bör det noteras att av de 2,8 miljarder meddelanden som Posten förmedlar varje år, skapas 1,5 miljarder av dessa i datorer. Posten är idag också verksam internationellt i datakommunikationsområde, genom samarbeten med andra postförvaltningar men även med privatföretag som Ericsson, vilka har tillgång till ett eget världsomspännande datakommunikationsnät. När det gäller marknaden för elektronisk post är Postens marknadsandel 58%, IBM har 18%, General Electric 12% och Unisource 4% (Dokumentation från seminariet, "Gränslös E-post för myndigheter", Stockholm 1994-08-31, organiserat av Stattel-delegationen).

Det talades också om att DotCom som var ett dotterbolag till den dåvarande statliga Celsiuskoncernen, skulle komma att samarbeta med British Telecom, om att sälja deras Concert tjänster på den svenska marknaden, Dagens Industri, 4 oktober 1994. Celsiusdottern Dotcom, sålde televäxlar och byggde datanät. Celsius köpte 60 procent av Dotcom 1992. Dotcom var en av grundpelarna i Celsius nya IT-strategi. Dotcom hade cirka 30 procent av marknaden för telefonväxlar i Sverige och Dotcom var ledande systemleverantör för lokala datanätverk och datanätverk mellan företag, men det talades också om en eventuell allians med Telia.

"Inom 14 dagar blir det helt klart vilket företag vi ingår en allians med. Vi förhandlar om en allians med British Telecom, France Telecom och Telia", enligt Dotcoms VD Ola Norberg, Dagens Industri, 3 november 1994. Celsius samlade alla dotterbolag med inriktning på informationsteknologi under en hatt. Tre stora dotterbolag, Dialog, Enator och Telub lades i specialbolaget Celsius Information System som i sin tur blev en del av nya affärsområdet Informationsteknik. Enator var ännu delägt, 42 procent av aktierna och 72 procent av rösterna, men Celsius lade bud på hela Enator. Man planerade också att gå in i det telemedicinska området. "Det kommer att ske stora investeringar på IT-området inom sjukvården", säger Åke Plyhm. "Där kan vi bli deras naturliga IT-partner som kan erbjuda allt de behöver. Ingången mot den marknaden fick vi genom att köpa Dialog." (Dagens Industri, 19 november 1994).

Myndighetsrollen skiljs från ägarrollen

Jag har tidigare berört att förvaltningen av Telia flyttats från kommunikationsdepartementet till närings- och handelsdepartementet. Detta har föranletts av försöken att tydligare skilja statsmaktens ägarroll från myndighetsrollen. I detta avseende är det av intresse att diskutera de instrument som statsmakten använder sig av i förhållande till Telia.

När Sven Hultström tillträdde som kommunikationsminister gjorde han en reflektion (som han fick anledning att göra fler gånger under sin tid som minister). Regeringen hade alltför svaga instrument för att följa statligt ägda verksamheter som t.ex. Televerket. På kommunikationsdepartementet hade man en handläggare som sysslade med Televerksfrågor, det var allt. Man hade svaga resurser för att kunna göra bokslutsanalyser och för uppföljning av verksamheten. I jämförelse med Hultströms erfarenheter som kommunalpolitiker i Göteborg tedde sig detta bristfälligt. I Göteborg fanns det resurser för uppföljning av de kommunala bolagens verksamhet. Man hade t.ex. en särskild bolagsdelegation. Förhållandet på regeringsnivå har dock ändrats, sedan närings- och handelsdepartementet mer aktivt intresserat sig för de statligt ägda företagen (Intervju, Sven Hultström).

Trots detta verkar det som om man från statsmaktens sida i viss avseenden avvaktar med att utveckla mer regelrätta instrument i specifika situationer, t.ex. när det gäller "universal service" ansvaret. Fram till revisionen av den nya telelagen så var det entydigt Telia som hade detta ansvar, i form av ett särskilt avtal med staten, Efter revisionen förnyades inte detta avtal. Inom EU så finns det möjlighet att om det visar sig lämpligt genom lag låta "universal service" ansvaret solidariskt omfatta fler operatörer. I Sverige har vi ännu så länge ej någon lag för dettas. I vissa EU-länder har man dock redan förberett sig för sådana situationer. Staten kan inte i längden ge Telia andra verksamhetsförutsättningar än konkurrenterna har (intervju, Lars-Johan Cederlund).

Statsmakten laborerar helt klart med en balans mellan löst formulerade krav på och dialog med Televerket.

När det t.ex. gäller taxor så bryr sig den statlige ägaren i *princip* inte om Telias taxor. Riksdagen kan inte bestämma dessa. Sedan 1993, då den telelagen

tillkom och fram till dess att avtalet mellan Telia och staten inte förnyades 1 juli 1997, så fanns det dock en prisreglering. Nu är det bara abonnemangsavgifterna som är reglerade genom ett pristak. Telialagen ger dock regeringen möjlighet att ingripa om en teleoperatör sätter taxor som strider mot principen om kostnadstäckning, eller om de är orättvisa på annat sätt. Då kan regeringen (efter utredning av Post- och Telestyrelsen) vidta åtgärder. Inför ett eventuellt sådant beslut sker samråd mellan näringsdepartementet och kommunikationsdepartementet (intervju, Lars-Johan Cederlund).

Regeringen har genom närings- och handelsdepartementet inga skriftligt formulerade och kommersiella vinstkrav. Bolaget presenterar i sin årsredovisning mål för avkastning, finanser, strategi m.m.. Det förs en dialog mellan departementet och bolaget, genom styrelsen. Dessa mål är avstämda med ägaren. Dialogprincipen är mycket viktig för näringsdepartementet. Kommunikationsdepartementet hade en annan filosofi. Man skickade sin representant till bolagsstämman, som gav direktiv till bolaget. Så arbetar inte näringsdepartementet. Näringsdepartementet vill ha en nära dialog med de bolag man förvaltar. Näringsdepartementet har en annan filosofi i detta avseende än andra departement, man avsätter resurser för att uppnå en dialog med bolagen. Departementet begränsar sig *inte* enbart till att utse en styrelse för Telia, man försöker föra en dialog med bolaget (intervju, Lars-Johan Cederlund). Dialogprincipen är förankrad i en tradition. Så berättar t.ex. förre kommunikationsminister, Sven Hulterström om hur det fördes en kontinuerlig dialog mellan generaldirektören, Tony Hagström. Generaldirektören höll en omfattande föredragning en eller ett par gånger per år, i samband med budget och bokslut. Man var oftast överens om verksamhetens inriktning. Det förekom inte så många kontroversiella frågor (intervju, Sven Hulterström).

Det är dock också viktigt att bolaget inte missbrukar sin faktiskt starka position. Som ägare av Telia vill staten inte ha problem med konkurrensverket. Man försöker också sätta rimliga avkastnings- och värdeförbättringskrav, som dock inte är allt annat överskuggande. Enligt näringsdepartementet är det fullständig identitet mellan Telias och departementets målbilder. Det är genom dialog med Telia som man får underlag för statens målbild. I den mån konflikter uppstår, är det näringsdepartementets bild som gäller (intervju, Lars-Johan Cederlund).

I väntan på initiativ:

Vid sidan om de initiativ som vidtagits finns det i nuläget initiativ som diskuteras. De viktigaste diskussionerna, omfattar Telias eventuella privatisering, eventuella uppdelning, samt avsaknaden av en koncernstrategi för statsmaktens affärsmässiga engagemang inom tele- och IT-området.

Privatisering

Till 1994/95 års riksdag lämnades fyra motioner in om Telias eventuella privatisering, tre moderata och en folkpartistisk. De moderata motionerna, T237, N298 och Ub903 poängterade att statliga verksamheter som var konkurrensutsatta skulle fungera lika bra eller bättre som privat drivna företag. Genom en privatisering skulle dessa företag få tillgång till riskkapital och bättre utvecklingsmöjligheter. Telia hörde till de verksamheter som i första hand borde privatiseras. Telia behövde enligt motionerna i samband med sin internationalisering "en marknadsmässig värdering samt nytt kapital för att offensivt kunna delta i den fortsatta omstruktureringen av branschen". Den folkpartistiska motionen, K810, framhöll däremot att Telia ännu så länge hade en alltför dominerande ställning på den svenska telemarknaden, varför man borde "avvakta med en privatisering av Telia till dess att en tillfredsställande konkurrens uppnåtts på marknaden. Detta var viktigt eftersom "verklig konkurrens" krävde "så jämnstarka marknadspartners som möjligt". I trafikutskottets ställningstagande till dessa motioner betonades att det statliga ägandet skapade "garantier för att såväl serviceåtaganden som demokratiskt inflytande kan säkerställas" (Trafikutskottets betänkande 1994/95:TU25 s.9-10).

I november 1996, deklarerade kommunikationsministern, "Det finns en stark opinion mot att sälja ut Telia. Telia, Posten och SJ är nationalknoder. Det vete sjutton om inte de svenska hushållen är beredda att sänka barnbidragen för att klara att behålla Telia.". Hon var dock inte helt kallsinnig till Telias behov av framför allt finansiell förstärkning, och funderade över två alternativ:

- "En tanke är att hitta en internationell strategisk partner till Telia."
- "Men man kan också tänka sig Telia som ett helstatligt företag. Det finns till exempel andra statliga företag att ta pengar ifrån för att lösa Telias kapitalbehov." (Dagens Industri, 21 november 1996).

Våren 1997 hade läget dock förändrats, paradoxalt nog, med samma kommunikationsminister som tidigare varit tveksam angående privatisering. I ett uttalande som emellertid inte var förankrat i regeringen sade Uusmann att hon inte längre såg något ideologiskt hinder för en privatisering av Telia. En börsintroduktion av Telia skulle kunna vara möjlig våren 1998, men troligare skulle det komma att dröja till våren 1999. Motståndet kom från statsminister Göran Persson, som ansåg att en privatisering var en politisk omöjlighet, eftersom sådana planer inte hade gehör "vare sig i riksdagen eller i den socialdemokratiska rörelsen". Detta paradoxalt nog samtidigt som ett undersökningsföretag visat att det fanns en majoritet i riksdagen för en privatisering (Dagens Industri 23 april 1997, samt 21 mars 1997). I den nya telelagen tog man vid sidan om att det tidigare avtalet med Telia inte förlängdes inte ställning till en eventuell privatisering, trots att en riksdagsmajoritet stödde en försäljning, enligt en enkät som ytterligare ett analysföretag gjort (Dagens Industri, 6 mars 1997). Samtidigt deklarerade en av ordförandena för en av de stora fackklubbarna vid Telia att klubben var rädd om sina arbeten om inte en privatisering skedde, "Begränsar man Telia från politiskt håll innebär det färre arbetstillfällen" och "Jag arbetar så hårt jag kan för att påverka politikerna så att de fattar ett beslut i frågan." (Dagens Industri, 21 mars 1997). Man oroade sig för att bristen på kapital skulle tvinga Telia att bara vara en nätoperatör, och därigenom hålla tillbaka företaget från att utveckla tjänsterna och innehållet i näten. Det är tydligt att debatten fortsätter.

Privatisering av tidigare affärsverk som gjorts om till aktiebolag, verkar vara problematiskt för politikerna. I detta avseende, märks motviljan även när det gäller Vattenfall. Under hösten 1996 blossade t.ex. en inflammerad debatt upp med anledning av att Vattenfalls VD gått ut i offentligheten med krav på fler ägare än staten (Dagens Nyheter, 26 november 1996).

För Telias del verkade de ekonomiska argumenten för privatisering både bli starkare, och svagare, beroende på hur man uppfattar situationen. I februari 1995 värderade Carnegie Telia till 55 miljarder kronor. Januari 1997 hamnade värdet på drygt 45 miljarder kronor. Enligt Anders Hultin, chef för Carnegies avdelning för företagsaffärer, har värdet på teleoperatörer sjunkit över hela världen de senaste åren, men bolag som kan anpassa sig till det nya konkurrensklimatet kan bli vinnare. Enligt honom är Telia på väg att bli en sådan vinnare. Det sjunkande värdet kan kortsiktigt betyda att en omgående privatisering är nödvändig, medan om Telia förvandlas till en bevisad

"vinnare" långsiktigt", så skulle en privatisering längre fram inbringa mer. En senare privatisering skulle därför kanske kunna vara en mer lönsam affär (Dagens Nyheter, 11 januari 1997).

Uppdelning

Telias eventuella uppdelning diskuteras också, utan att regeringen egentligen visar något intresse för frågan. Under 1996 rekommenderade t.ex. Konkurrensverket en uppdelning av Telia i två separata bolag, och anslöt sig därmed till kritiken från konkurrenterna Tele2 och Telenordia. Verket föreslog att staten skulle se över Teliakoncernens struktur och bilda ett särskilt bolag för nätverksamheten, för att priserna på samtrafik skulle kunna hållas neutrala (Dagens Nyheter, 2 oktober 1996).

Konkurrensen inom teleområdet var kanske den viktigaste kraften bakom diskussionerna om en uppdelning av Televerket. Sammankopplad med detta var också frågan om en eventuell privatisering av Televerket. Vissa bedömare såg en konflikt mellan en stark offentligt ägd operatör och konkurrens inom teletjänstområdet. Samtidigt fanns det de som försökte förena ett intresse för Telias möjligheter till expansion, och som å ena sidan förordade en privatisering, samtidigt som de å den andra sidan förordade en uppdelning av Telia. Detta gjorde till exempel moderaten Per Westerberg under en riksdagsdebatt den 26 februari 1997.

Koncernstrategi

När det gäller koordineringen av det statliga ägandet av en rad olika företag som verkar affärsmässigt inom tele- och IT-området, kan det konstateras att det inte finns någon koncernsyn. Inte heller finns det någon enighet kring om det är önskvärt att ha det eller inte (intervju, Lars-Johan Cederholm).

En öppen fråga är också hur statsmakten skall hantera den kompetensutveckling som krävs för att statsmakten skall kunna förena ägarrollen med de andra rollerna inom tele- och IT-området.

Statsmakten som regelsättare

Perioden från början av 1980-talet till slutet av 1990-talet kännetecknas av att statsmakten på olika sätt börjar förhålla sig till ovandlingen inom teleområdet. De mer generella och icke telespecifika aspekterna på denna omvandling går jag igenom i kapitel 6. Detta innebär dock inte, som jag också påpekat i inledningen till detta kapitel att statsmaktens agerande i telehänseende under detta utvecklingsled varit opåverkat av omvandlingens mer generella spekter.

Omvandling som motiv

Televerkets omvandling som politiska motiv

I telepolitiskt hänseende har Televerkets omvandling varit det kraftfullaste politiska motivet under detta utvecklingsled. Därvidlag kan ett antal motiv urskiljas: Televerkets roll i det nationella samarbetet och de nationella strävandena är utgångspunkten. Diskussionerna kring detta motiv leder över till diskussioner om Televerkets monopolställning. Denna diskussion leder så över till diskussioner om Televerkets ansvarsområden. Televerkets ansvarsområden aktualiserar frågor om Televerkets finansieringsbehov. Vilket i sin tur aktualiserar frågor om affärsverksformens begränsningar med hänsyn till Televerkets omvandling.

Nationellt samarbete och Televerkets roll

Samarbete betonas under denna period i debatten. Dock betonas Ericssons insatser framför Televerkets. Det är dock ställt utom allt tvivel att Televerket har en viktig roll att spela, kanske inte affärsmässigt men väl sysselsättningsmässigt. Vidare framkom användningen som ett viktigt område för Televerket att vidta initiativ inom.

I det långsiktiga perspektivet var samarbete mellan olika aktörer av stor betydelse. Industriverket hävdade att "En ökad koppling måste åstadkommas mellan de inhemska användarna och inhemsk elektronikindustri". Industriverket uppmärksammade i detta avseende den ökade teknologiska och ägarmässiga samordning som skett mellan kommunikationselektroniken och datortekniken.¹⁵¹ Om denna omvandling som i huvudsak ägde rum mellan

¹⁵¹Ericsson hade tagit över det inom den svenska datorindustrin dominerande Datasaab.

1978 och 1981 ansåg Industriverket i sin rapport att den åstadkommit i huvudsak av Ericsson, som vidtog "flera åtgärder av betydelse för den långsiktiga utvecklingen inom elektroniksektorn". Industriverket betonade att detta skett nästan helt "med användande av företagets egna resurser. Endast till en mycket liten del har statliga medel tagits i anspråk". Även om verket erkände att det även vid sidan om Ericsson vidtagits strukturförändrande åtgärder, så ansåg verket också att "Utvecklingen inom LM Ericsson...på ett mer avgörande sätt påverkat framtidsförutsättningarna inom elektronikindustrin i dess helhet.". Staten borde mer konkret stå till förfogande med grundforskning och sådant tillämpat utvecklingsarbete som inte kunde bäras av enskilda företag. Staten var tvungen att svara för att den grundläggande kunskapsbas fanns inom landet som krävdes för de inhemska företagens varaktiga produktutveckling, vilken var en nödvändig förutsättning för uppnåendet av en "tillfredsställande inhemsk industriell expansion" (SIND 1981:5 Del 7. s. 18, 45, 80, 91). Kommunikationsministern framhöll i proposition 1980/81:93¹⁵² att Televerket aktivt borde ta del i "utredningsarbetet på nya områden inom telekommunikationer i samarbetet med svensk industri. Därvidlag intog Ellemtel-samarbetet mellan Televerket och LM Ericsson en central ställning. En utvidgning av samarbetet med LME genom ett gemensamt engagemang i Datasaab ansågs ligga i linje med riksdagens beslut om telepolitiken (Trafikutskottets yttrande 1980/81:1y s.1).

Telepolitiken påverkades också av sysselsättningsproblemen. Det fanns sysselsättningsproblem även inom elektronikindustrin som behövde lösas. Särskilt telekommunikationsområdet bedömdes bli ett av Sveriges potentiellt stora sysselsättningsproblem under 1980-talet. Televerkets upphandlingsroll var därvidlag viktig. Industriverket påpekade i en rapport att Televerket enligt internationella studier hade haft en pådrivande roll "för en på det hela taget hög innovationsnivå i det svenska telenätet" (SIND 1981:5 del 7. s. 40, 112, 113).¹⁵³ Televerket var den mest betydande investeraren bland affärsverken, (Granstrand och Sigurdsson 1983:7).¹⁵⁴ Detta var viktigt eftersom det svenska

Teknologiskt och ägarmässigt fanns också kopplingarna komponentelektronik-kommunikationselektronik (Rifa -LM Ericsson) och komponentelektronik - industriell elektronik (Asea Hafo - Asea) liksom i ledet kommunikationselektronik-datorer (Luxor TV - Luxor hemdatorer samt Philips TV - Philips terminalsystem).

¹⁵²Om överlåtelse av statens aktier i Datasaab till LM Ericsson.

¹⁵³Man hänvisade i detta sammanhang till Beesley, "Liberalisation of the use of British Telecommunications network", 1981.

¹⁵⁴Televerket upphandlade t.ex. teknologiskt avancerade produkter för 770 miljoner kronor under räkenskapsåret 1972/73. Motsvarande belopp för Statens Vattenfallsverk var 2,4 miljarder kronor. 1982 uppgick Televerkets investeringar till 4,25 miljarder kronor, medan

telekomflaggskeppet, Ericsson, var tvunget att lägga ned förhållandevis mer medel på forskning och utveckling än sina konkurrenter.¹⁵⁵

I en rapport från Kommunikationsdepartementet 1987 betonades att utvecklingen på teleområdet hade stor betydelse för näringslivet. Det var därför viktigt att hänsyn togs till på vilket sätt näringslivet skulle komma att påverkas vid olika val av handlingsväg när staten preciserade målen för sitt handlande på teleområdet. Departementet föreslog därför att åtgärderna och reglerna på teleområdet skulle utformas i dialog med intressenterna. Det var angeläget att finna former för en livaktig dialog, som skulle syfta både till att öka kunskaperna om förhållandena på telekommunikationsmarknaderna hos de inblandade parterna och till att förankra den reglering som gjordes och de åtgärder som vidtogs (Kommunikationsdepartementet, DsK 1987:9 s. 25-26).

Det växte fram en insikt om att det krävdes mer än forskning för att lyckas affärsmässigt, därför kom användning att bli viktigare. I forskningsproposition, 1992/93:170, betonades att en gynnsam utveckling av näringslivet krävde forskning och utveckling även inom andra områden än de rent tekniska.¹⁵⁶ En ökad satsning på forskning och utveckling inom

Statens Vattenfallsverk investerade 2,53 miljarder kronor, Statens Järnvägar investerade 1,941 miljarder kronor. Detta kunde jämföras med Volvos investeringar detta år som uppgick till 2,346 miljarder kronor och Ericssons på 1,662 miljarder kronor.

¹⁵⁵Granstrand och Sigurdsson (1983:12)

Rankings in the telecommunications industry

Countries ranked by degree of vertical integration, 1980	Companies ranked by sales in telecom, 1976	Companies ranked by total R&D spending, 1980	Companies ranked by ratio R&D/Sales, 1980
US/Sweden	Western Electric, US	Siemens	Plessey
Japan	ITT, US	ITT	Ericsson
France	Siemens	Philips	Siemens
UK	GTE, US	Western E.	Northern
Germany	Ericsson, Sweden	Hitachi	GEC/CGE/Thomson
Australia	Thomson CFS, France	GEC	Philips
	Northern Telecom	Thomson	Western E.
	Nippon, Japan	CGE	Fujitsu
	Philips	Ericsson	ITT
	Hitachi	Plessey	Hitachi
	Cit-Alcatel, France	GTE	Nippon
	Plessey, UK	Northern	Cit-Alcatel
	Oki, Japan	Fujitsu	
	Fujitsu	Cit-Alcatel	

¹⁵⁶Som exempel nämndes att kommunikationerna fick en allt större betydelse för den framtida ekonomiska tillväxten, nationellt såväl som internationellt.

kommunikationssektorn var mot denna bakgrund ett viktigt inslag i en politik för att ge det svenska näringslivet tillgång till högkvalitativa transport- och kommunikationssystem. I propositionen konstaterades också att näringslivet fick ett allt större innehåll av tjänsteproduktion, i renodlade tjänsteföretag eller integrerad i industriföretag. Det påpekades att telepolitikens mål var att ge hushåll, företag och myndigheter tillgång till ett telesystem som bidrog till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Viktiga faktorer som påverkade behovet av övergripande forskning var bl.a., kraven på utbyggnad och modernisering av infrastrukturen för att åstadkomma ökad tillväxt och produktivitet, affärsverkens förändrade förutsättningar, förändringar i Sveriges relationer med omvärlden samt den snabba utvecklingen inom tele- och informationsteknologiområdet. De totala statliga FoU-utgifterna för att främja transporter och telekommunikationer hade ökat kraftigt under de senare åren. Ökningen hänförde sig emellertid nästan uteslutande till tekniskt utvecklingsarbete inom affärsverken, i första hand Televerket.¹⁵⁷ Ökningen kunde därför inte tolkas som att det skett en medveten statlig satsning på kommunikationsforskning.¹⁵⁸ Olika instanser underströk dock vikten av att ökade resurser avsattes för transport- och telekommunikationsforskning samt att dessa resurser koncentrerades och att insatserna präglades av långsiktighet. Det var dock företagssektorn som svarade för den helt övervägande delen av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som hade anknytning till transporter, post- och telekommunikationer. Man noterade också att transporter och tele-produkter hörde till de produktgrupper i industrin som var som mest FoU-intensiva (prop. 1992/93:170 s. 34, 69, 131, 132, 136).¹⁵⁹

Från politiskt håll uppmärksammade man en rad frågor. De viktigaste anser jag var behovet av dialog mellan olika intressenter, behovet av utökad och intensifierad forskning och utveckling (gällande denna fråga diskuterade man såväl behovet av mer resurser som behovet av nya administrativa lösningar för hur forskning och utveckling inom området skulle ske), sysselsättningspolitiska överväganden, Televerkets roll för såväl forskning och utveckling som sysselsättningspolitik samt slutligen den utveckling där

¹⁵⁷Televerkets totala FoU insats uppgick till närmare 1,3 miljarder kronor år 1991.

¹⁵⁸Den forskning som var direkt underställd statsmakternas prövning uppgick till ca 100 miljoner kronor. Vid sidan om detta var staten exempelvis genom NUTEK också engagerad i stöd till forskning kring telekommunikationer och informationsteknologi. Omfattningen på dessa insatser var budgetåret 1992/93 drygt 200 miljoner kronor.

¹⁵⁹I förhållande till förädlingsvärdet var FoU-utgifterna för teleprodukter fyra gånger så höga och för transportmedel dubbelt så höga som för industriprodukterna i genomsnitt.

tjänster började bli ett minst lika viktigt område som utrustning. I denna utveckling kom användningens roll att successivt framstå som allt viktigare.

Televerkets monopolställning

Till 1979/80 års riksdag lämnades en moderat motion om en författningsreglering av privata publika dataföretags rätt att utan konkurrensbegränsning och på lika villkor i fråga om leveranstider och taxor få använda Televerkets lokala tele- och datanät. Trafikutskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att "som framhållits av Televerkets ledning" den representerade en "nollambition avseende Televerket såväl som svensk teleindustri" (Trafikutskottets betänkande 1979/80:14 s.2, 8). Denna diskussion aktualiserade frågan om Televerkets monopolställning.

Mot slutet av 1970-talet började man uppmärksamma att den teknologiska utvecklingen i form av ny teknik och nya system för informationsöverföring på sikt kunde komma att förändra förutsättningarna för Televerkets verksamhet. Den gamla televerksamheten skulle komma att bli en del av de framväxande informationssystemen. Denna förändring innebar att Televerkets monopolsituation ställdes inför en omvandling.

Redan 1980 hade den dåvarande kommunikationsministern i proposition 1980/81:66 uppmärksammat tendenser till ökande mångfald och konkurrens, såväl vad gällde apparater som teletjänster. I detta sammanhang begränsades Televerkets anslutningsmonopol (d.v.s. ensamrätten att ansluta terminaler till det allmänna telenätet) till att gälla endast utrustning för talkommunikation och viss dataanslutningsutrustning (modem) (prop. 1987/88:118 s. 4). Industriverket drog dock i sin utredning 1981 om den svenska elektronikindustrins utvecklingsmöjligheter och utvecklingskrav relativt milda slutsatser angående huruvida Televerkets monopolställning verkligen underminerat den svenska industrins expansionsmöjligheter. Verket betonade att utvecklingen på senare tid inneburit en väsentlig minskning av expansionshindren. Dock påpekade man sambandet mellan den då pågående digitaliseringen av kommunikationsteknologin och nuvarande bestämmelser, och att de senare kunde fungera som potentiella expansionshinder. Verket lyfte i detta sammanhang särskilt fram modempolitiken, som ansågs vara marknadshämmande genom att den verkade kostnadshöjande, provningsverksamheten, som potentiellt kunde vara innovationshämmande,

samt datanätsutvecklingen, som i det fall den underdimensionerades kunde bli ett expansionshinder (SIND 1981:5 del 7 s. 41). I proposition 1984/85:158 föreslogs också att Televerkets monopol beträffande telefonapparater anslutna till Televerkets nät skulle upphävas den 1 november (citerad i Trafikutskottets betänkande 1984/85:28 s. 2). 1985 beslöt också Riksdagen att upphäva Televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar.

I en departementsskrift från Kommunikationsdepartementet 1992 påpekades dock att statsmakterna i den nya konkurrensmiljön måste precisera och renodla det telepolitiska ansvaret gentemot Televerket samt ange medel för hur ansvaret skulle utövas. Man påpekade därvidlag att eftersom utrymmet för strukturella åtgärder för konkurrensens befrämjande var begränsat borde andra åtgärder övervägas för att stimulera konkurrensen. Man föreslog exempelvis att Televerket i ett initialt skede skulle åläggas att upprätthålla telefoni i hela landet utan särskild ersättning (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 5, 7). Televerket ansågs således ha ett speciellt ansvar.

Statsmakterna kände under detta utvecklingsled behovet att reagera på den tekniska omvandlingen, vilken ställde frågor om Televerkets ansvarsområden på sin spets.

Televerkets ansvarsområden

Bland Televerkets ansvarsområden fanns en traditionell myndighetsroll. Denna kom dock successivt att avvecklas. Proposition 1992/93:200 påminde om att Televerkets huvuduppgifter kom till uttryck i förordningen (1988:348) med instruktion för Televerket. I denna sades att verket hade till uppgift att driva telerörelse och därmed sammanhängande verksamhet samt att förvalta statliga teleanläggningar. Från och med den 1 juli 1992 hade dock en av Televerkets tidigare huvuduppgifter, att som statlig myndighet svara för att möjligheterna till radiokommunikation utnyttjades på bästa sätt, tagits över av Telestyrelsen. I Televerkets övergripande ansvar för telekommunikationerna innefattades att Televerket skulle initiera, finansiera och driva forsknings- och utvecklingsarbete inom telekommunikationsområdet (prop. 1981/82:106 och prop. 1984/85:158), (citerade i prop. 1992/93:200 s. 271).¹⁶⁰ Detta ansvar kom

¹⁶⁰Utvecklingen på informationsteknologiområdet till trots lämnade t.ex. Folkpartiet in en motion till 1987/88 års riksdag om att Televerket behövde anpassa utbyggnadstakten för verkets anläggningar till en situation med en mera försiktig marknadsutveckling, eftersom vissa bedömare ansåg att marknadens efterfrågan på telekommunikationskapacitet under

dock att ifrågasättas i och med Televerkets bolagisering. Jag kommer att redogöra för bolagiseringsfrågan i nästa avsnitt. I proposition 1992/93:170 föreslogs därför att en del av Televerkets sektorsforskningsansvar skulle föras över till Transportforskningsberedningen, TFB.¹⁶¹ TFB skulle ges ansvaret för övergripande kommunikationspolitiskt inriktad forskning medan NUTEK gavs ansvaret för sådan övergripande forskning inom området som hade industripolitisk inriktning (prop. 1992/93:170 s. 140).

Detta förslag väckte olika reaktioner. I den nyss berörda socialdemokratiska motionen påminde man om Televerkets betydande forsknings- och utvecklingsverksamhet, vilken gjorde Televerket till "en av de allra största kunskapsutvecklarna i Sverige". Tillsammans med svensk industri hade en unik kompetens byggts upp, avseende grundforskning, tillämpad forskning och produktutveckling (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)). Televerkets betydelse för svensk telekommunikationsutrustnings framgångar var något som man således erkände.

Televerkets engagemang i Teli betraktades i många motioner som ett led i sysselsättningspolitiken, se t.ex. Trafikutskottets betänkande 1978/79:12:9.

Det var dock inte enbart Televerkets forskning som eventuellt skulle komma att behöva ändras. Televerkets tillverkning av telekommunikationsutrustning kom i en annan dager i takt med att så mycket förändrades. I en socialdemokratisk partimotion 1980/81 betonade man att det fortfarande var angeläget att Televerket utifrån sitt koncernansvar även i framtiden "effektivt och smidigt" kunde samordna den tekniska utvecklingen i verket och framförallt sitt samarbete med Ericsson, med sina produktionsresurser, d.v.s. Teli. Motionärerna vände sig också mot att Teli skulle bli ett eget bolag (Trafikutskottets betänkande 1980/81:9 s. 25). Trafikutskottet betonade 1984/85 att det svenska Televerket i motsats till övriga europeiska teleförvaltningar, sedan länge haft en omfattande egen industriell verksamhet och en därmed sammanhängande omfattande utvecklingsverksamhet. Verket hade genom egna utvecklingsinsatser åstadkommit konkurrenskraftiga produkter och system som tillverkats inom Televerkets industrier, Teli. Denna produktion gav Televerket en starkare ställning gentemot andra leverantörer. Utskottet betonade att resultatet av Televerkets utvecklingsinsatser även varit till nytta för övrig svensk industri och bidragit till svenska exportframgångar

1990-talet skulle komma att öka långsammare än ökningen i marknadsutbudet (Trafikutskottets betänkande 1987/88:28 s. 30).

¹⁶¹TFB ombildades senare till Kommunikationsforskningsberedningen, KFB.

(Trafikutskottets betänkande 1984/85:28 s. 9). Kopplingen Televerket - utrustning var således något som starkt uppmuntrades av politikerna.

Vid sidan om detta ansvarsområde var det ställt utom tvivel att Televerket var en förvaltare av infrastruktur. I en moderat motion till 1982/83 års riksdag att Televerkets monopol på sikt enbart skulle avse telenätet. Trafikutskottet motsatte sig dock detta med hänvisning till Televerksledningens inställning till "en sådan nollambition" (Trafikutskottets betänkande 1982/83:9 s. 4). Denna förvaltande roll var nära sammanbunden med synen på vilka typer av tjänster som Televerket skulle erbjuda.

Televerkets tjänsteutbud var ett område där politiska krav och frivillighet möttes. I en socialdemokratisk partimotion 1980/81 påpekades det att det saknades en samlad officiell beskrivning av och motivering för Televerkets policy när det gällde tillhandahållandet av olika tjänster och produkter (Trafikutskottets betänkande 1980/81:9 s. 6). Av §§ 2 och 3 i förordningen med instruktion för Televerket framgick att Televerket skulle verka för att samhällets och enskildas behov av telekommunikationer skulle tillgodoses.¹⁶²

Riksrevisionsverket ansåg i en rapport 1988 att de många gånger opreciserade regionala och sociala krav som gång efter annan ställts på Televerket lett till en "besvärande osäkerhet inom Televerket". Detta hade enligt Riksrevisionsverket blivit ett problem både bland Televerkets anställda och hos allmänhet och kunder. De senare hade kunnat nära orealistiska förväntningar). Riksrevisionsverket ansåg därvidlag att televerkskoncernens mål behövde omformuleras. Det primära målet borde vara att leverera grundläggande telefonitjänster till permanentushållen med en av statsmakterna fastställd minimikvalitet till lägsta möjliga pris. Övriga, mer konkurrensutsatta tjänster och verksamhetsområden borde ge största möjliga bidrag till det primära målet om lägsta möjliga priser på de grundläggande tjänsterna. Riksrevisionsverket konstaterade att regeringen tillsatt en utredning om statens regionalpolitiska och sociala ansvar på post- och teleområdet som hade till uppgift bl.a. att precisera vilka tjänster som borde betraktas som grundläggande. Verket föreslog därför att Televerkets regionala och sociala

¹⁶²Televerket hade hand om statens telefonrörelse och de övriga tjänster för vilka verket utnyttjar det telenät som verket förvaltar för statens räkning. Av teleförförordningen framgick att abonnentväxlar hörde till det allmänna telenätet samt att Televerket i övrigt bestämde nätets omfattning. Till det allmänna telenätet fick abonnenten endast ansluta sådan telefonapparat, utrustning eller anordning som var godkänd av Televerket (Kommunikationsdepartementet, DsK 1987:9 s. 16).

ansvar skulle tydligt avgränsas till grundläggande telefonitjänster på den relativt skyddade hushållsmarknaden. Inom övriga områden borde Televerket enligt Riksrevisionsverket ges full frihet att agera affärsmässigt. Televerket borde inom dessa områden åläggas samma ansvar för sysselsättning, lokaliseringar och miljö som andra större företag i Sverige, Revisionsrapport (Riksrevisionsverket 1988:104 s. 9-10).

Enligt Post- och Teleutredningen skulle Televerket tillhandahålla en normal anslutning till telefonnätet till enhetliga priser i hela landet. Televerket skulle också årligen redovisa de ekonomiska effekterna av de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna ställde på verksamheten, inklusive kraven på beredskapshänsyn, och hur Televerket klarade av att tillgodose kraven (SOU 1990:27 s. 20, 23).

Av detta framgår att politikerna var helt på det klara med vilken marknad som skulle vara Televerkets marknad. I proposition 1992/93:200 föreslogs att huvudinriktningen för Telia AB, borde liksom den var för Televerket "vara att erbjuda telekommunikationstjänster på den svenska telemarknaden" (prop. 1992/93:200 s. 279). Detta till trots, eller kanske tack vare denna klarhet, blev det också nödvändigt för både Televerket och politikerna att ta ställning till Televerkets affärsmässiga utveckling.

Under detta utvecklingsled blev det tydligt att det fanns ett antal olika roller som Televerket förväntades uppfylla: myndighetsrollen, sysselsättningsgeneratoren, infrastrukturförvaltaren. Dessa roller verkade inte alltid förenliga med varandra. Detta aktualiserade frågor om de oprecisa regionala och sociala krav som ställdes på Televerket och vilka typer av tjänster Televerket egentligen borde erbjuda. Televerkets affärsmässiga utveckling blev på detta sätt en fråga på den politiska agendan.

Televerkets affärsmässiga utveckling

Förutsättningarna för Televerkets affärsmässiga utveckling var inte entydigt positiva. I departementsskriften om förändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket 1990 noterades att Televerket inte fick gardera sig mot ekonomiska risker genom att försäkra sig. Televerket hade i en skrivelse till regeringen 1988-12-12 begärt rätt att få försäkra sig. När departementsskriften skrevs hade det fortfarande inte kommit något besked

(Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 17(48)).

Televerkets omfattande bolagsbildning under 1970-talets senare hälft och under 1980-talets första hälft uppfattades av statsmakten som ett exempel på hur man velat möta hot från konkurrerande verksamhet och teknik. Affärsverkens bolagsbildning var också ett sätt att vitalisera organisationerna internt (SOU 1985:41 s. 20). I Kommunikationsdepartementets förslag till förändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket betonades det att riksdagen redan 1980 tog de principbeslut som successivt ledde fram till att utrustningsmarknaden för teleprodukter var helt liberaliserad 1989. Man hade samtidigt givit Televerket förutsättningar att kunna verka på marknaden på likartade villkor med nationella och internationella konkurrentföretag, genom bildandet av TeleInvest AB (Kommunikationsdepartementet GS 912/90 120, s. 3 (48)). Genom riksdagens beslut i december 1980 (prop. 1980/81:66, TU 1980/81:9, rskr 1980/81:132) fastlade man riktlinjerna för Televerkets framtida verksamhet. Teleinvest bildades med uppgift att äga och förvalta fastigheter och aktier samt att sköta vissa inom koncernen gemensamma funktioner. Fr.o.m. den 1 juli 1984 svarade Teleinvest AB för den upplåning på den allmänna kreditmarknaden som behövdes för såväl Televerket som för dess bolagssektor, Trafikutskottets betänkande 1984/85:28:5.

Televerkets affärsmässiga utveckling begränsades alltså av olika finansiella regler. Det fanns ett behov att diskutera Televerkets finansieringsbehov.

Televerkets finansieringsbehov

I proposition 1992/93:200 påpekades att Televerket drev statlig affärsverksamhet, enligt affärsverksformen som tillskapades genom 1911 års budgetreform. Detta innebar att verkets omsättning inte redovisades över statsbudgeten. Verket var emellertid en integrerad del av den statliga verksamheten och fungerade som förvaltare av statlig egendom. Enligt regeringsformens bestämmelser får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt och statens medel står till regeringens förfogande. Som en följd av detta skulle investeringar och finansieringen av dessa ytterst beslutas av riksdagen. Televerket frikopplades tidigt från statsbudgeten i fråga om medel för investeringar och hade därigenom givits flexibilitet i sin finansiering. Riksdagen godkände emellertid Televerkets investeringsplaner. För affärsverken gällde vidare särskilda bestämmelser om förvärv och

försäljning av fast egendom samt om förvärv, försäljning och bildande av bolag. Regelverket hade delvis anpassats till förhållandena inom respektive affärsverk (prop. 1992/93:200 s. 273). Televerkets finansieringsmöjligheter och finansieringsbehov var således ett viktigt problem att hantera för politikerna i egenskap av Televerkets ägare.

I en socialdemokratisk motion till 1979/80 års riksdag betonades att Televerkets ställning vad gällde verkets ekonomiska handlingsfrihet måste stärkas. Detta var av betydelse för att Televerket skulle kunna följa med i den teknologiska utvecklingen och konkurrera med i första hand de stora multinationella företagen. Bildandet av Telefinans och Teleinvest skulle ge Televerket denna handlingsfrihet. Det helägda dotterbolaget Telefinans AB kunde låna på den öppna marknaden. Genom samordning av Teli och Tefab kunde vidare åstadkommas en effektiv produktion av telemateriel. Teli/Tefab borde vidareutvecklas till ett konkurrenskraftigt elektronikföretag. För att detta skulle lyckas behövdes kraftfulla insatser inom t.ex. marknadsföringsområdet. Televerket behövde därför snabbt kunna etablera hel- eller delägda bolag. Bildandet av holdingföretaget Teleinvest innebar större möjlighet till flexibilitet och snabbhet i det affärsmässiga agerandet (Trafikutskottets betänkande 1979/80:14 s. 4-5).

I en departementsskrift från Kommunikationsdepartementet 1990 redovisades en del av turerna kring frågan om Televerkets möjlighet att låna utomlands enligt samma regler som andra företag, efter valutaregleringens avskaffande 1989. Enligt en proposition som var aktuell 1990 skulle detta ej vara möjligt med hänsyn till att Televerkets upplåning via TeleInvest AB borde ses som en del av svenska statens upplåning och därför borde underordnas statsskuldpolitiken. Enligt departementsskriften hade statens intresse som statsmakt tagit över statens intresse som ägare av Televerket. Restriktionerna beträffande utlandsupplåningen hade enligt skriften förorsakat "Televerkskoncernen och därmed dess kunder onödiga merkostnader" som uppgick till många miljoner kronor (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 17(48)).

Det var uppenbart att Televerkets ekonomiska handlingsfrihet måste stärkas, i synnerhet vad gällde verkets kapitalförsörjning. Affärsverksformens funktionalitet aktualiserades av denna diskussion.

Affärsverksformens begränsningar

I proposition 1992/93:200 gavs en bakgrund till arbetet med att förändra Televerkets verksamhetsform. Behovet av förnyelse av Televerkets verksamhetsform redovisades av regeringen i proposition 1990/91:87 om näringspolitik för tillväxt. Våren 1991 angav riksdagen att det fanns starka skäl som talade för att Televerket ombildades till aktiebolag men att en sådan förändring behövde föregås av olika analyser, bl.a. i fråga om förutsättningarna för statsmakterna att säkerställa de telepolitiska målen. En särskild utredare tillkallades med uppgift att lämna förslag till lagstiftning och ändrad reglering i övrigt inom telekommunikationsområdet. Vid sidan om detta gjordes en analys av Gemini Consulting av villkoren för utveckling av en effektivare telemarknad och valmöjligheter för en reglering av marknaden på uppdrag av Kommunikationsdepartementet. Rapporten kallades "Swedish Telecommunication Services - Promoting an efficient market". Denna rapport redovisades i promemorian Ds 1992:86, Svensk telemarknad i förändring (prop. 1992/93:200 s. 270).

Från kommunikationsdepartementet betonade man att det under 1990-talets fortsättning skulle komma att bli svårt att upprätthålla den tidigare gränsen mellan TeleInvest AB och Televerket, mellan en konkurrensutsatt internationell marknad och en mer eller mindre "skyddad" hemmamarknad. All verksamhet, inom och utom landet, skulle komma att bli utsatt för internationell konkurrens. Departementet hävdade därför att de motiv som år 1981 låg bakom bildandet av TeleInvest var fullt giltiga 1990 för att överföra hela Televerket till bolagsform (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 7(48)).

Affärsverksformens begränsningar visade sig genom att Televerkets strategiska beslutsprocess dels var invecklad och komplicerad och dels genom att affärsverksformen kom att framstå som en för utlandet oklar associationsform, något som uppfattades som en allvarlig begränsning i takt med att Televerkets internationella kontakter ökade och ändrade karaktär. I en rapport från Riksrevisionsverket betonades att behovet av en bolagisering av Televerket hängde samman med ökad internationalisering. En viktig faktor bakom denna utveckling var "de drivkrafter som skapats av ny teknik" (Riksrevisionsverket 1993:22 s. 15). I kommunikationsdepartementets förslag till ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket 1990 gjordes

bedömningen att den unika svenska affärsverksformen var en omöjlighet från konkurrenssynpunkt på 90-talets integrerade europeiska marknad. Det pekade speciellt på att affärsverk saknade regelverk och föreslog därför att hela Televerketskoncernen skulle överföras till aktiebolagsform under år 1991, "den gängse företagsformen inom telekommunikationer". På detta sätt skulle Televerket automatiskt bli delaktigt i den harmonisering av aktiebolagsstiftningen som skedde i Europa. Sverige och svenskt näringsliv hade enligt Kommunikationsdepartementet, "ett geografiskt handikapp i en integrerad europeisk marknad. Övergången till bolagsform skulle öka näringslivets möjligheter att kompensera detta handikapp med hjälp av moderna och effektiva telekommunikationer, vilket var "i landets intresse". Vidare skulle bolagsformen förstärka Televerkets konkurrenskraft genom att Televerkets förmåga att erbjuda företagskunderna intressanta helhetslösningar även för internationella kommunikationsbehov skulle förbättras. Detta skulle leda till indirekta möjligheter för Televerket att hålla nere priserna för hushållens telefoni (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 2 (4)). Affärsverksformen begränsade vidare möjligheterna till ändamålsenliga former för samarbete och samägande i konsortier och allianser (prop. 1992/93:200 s.273).

I kommunikationsdepartementets promemoria GS 912/90 lyfte man fram att den tekniska utvecklingen, den ökade konkurrensen på teleområdet och internationaliseringen gjorde det nödvändigt att finna en ny verksamhetsform för Televerket, men betonade framför allt att övergången från verksform till bolagsform också var till fördel för Televerket genom att det tvingade fram en uppdelning av statens roll som ägare och som statsmakt. Enligt departementet var det i Televerkets intresse att statens ägarroll var tydlig och professionell. Statsmakterna hade tidigare i olika sammanhang uttalat att affärsverken skulle drivas enligt strikt affärsmässiga principer och i konkurrens på lika villkor med privata företag. Skillnaden i företagsform skulle ju egentligen inte betyda någon skillnad i detta. Däremot hade tidigare både regering och riksdag i praktiken haft svårt att skilja mellan ägarrollen och statsmaktsrollen (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s.16 (48)).

En annan viktig anledning till bolagisering var behovet att skapa lika förutsättningar för konkurrens på marknaderna för teletjänster. I en rapport från Kommunikationsdepartementets referensgrupp för telefrågor 1987, hävdades det att beslutet att Televerkets konkurrensutsatta verksamhet skulle

bedrivs i bolagsform hade som syfte bl.a. att förhindra att intäkter från icke konkurrensutsatta områden skulle användas för att stödja Televerkets konkurrensutsatta verksamhet (Kommunikationsdepartementet, DsK 1987:9 s. 13).

Sammanfattningsvis, de telepolitiska motiven under detta utvecklingsled kännetecknades av: För det första frågor som var av allmän karaktär såsom behovet av nationellt samarbete, behovet av utökade och intensifierade forskningsinsatser, sysselsättningspolitiska överväganden samt användningens stora betydelse i det nya informationssamhället. Det uppstod ett behov att reagera på den tekniska omvandlingen inom tele- och IT-området. För det andra framkom beträffande Televerket att det fanns ett antal inte alltid sinsemellan förenliga roller som Televerket förväntades fylla. Man uppmärksammade alltså de olika krav som ställdes på Televerket.

Under detta utvecklingsled uppmärksammades således ett antal frågor. Hur skulle man hantera dessa?

Sökandet efter en stil - Behovet av en uttalad nationell strategi

De frågor som väckts var så många och svåra att det är lämpligare att tala om sökandet efter en politisk stil inom teleområdet, snarare än entydiga stildrag. Det var uppenbart att man befann sig i en övergångstid. Politiken var påfallande reaktiv.

Nationellt samarbete och Televerkets roll

Om det i nuläget är tydligt att statsmakten identifierar sig med användarna, så är det i detta utvecklingsled tydligt att statsmakten slits mellan en begynnande insikt om användningens betydelse och ett producentinriktat perspektiv som betonar utrustningens och utrustningsproduktionens betydelse. I detta sammanhang är Televerket en nationell institution som skall tjäna nationens väl, och statsmakten ser det som sin uppgift att identifiera de intressen som Televerket skall tjäna. Denna aspekt försvagas dock under detta utvecklingsled. Det blir alltmer tydligt att Televerket är en organisation som behöver utvecklas på sina egna villkor. Det är under detta utvecklingsled tydligt att det finns en internationell utveckling som statsmakten måste förhålla sig till. Det är också tydligt att det i tele- och IT-området börjar uppträda andra

aktörer som tar statsmaktens uppmärksamhet i anspråk.

Statsmaktens regelsättande för användande

Den begynnande förekomsten av nya aktörer på såväl utrustnings- som tjänsteområdet kräver kompletteringar i den institutionella strukturen. Under detta utvecklingsled framkommer behov av regler för konkurrens inom telepmrådet.

Initiativ i form av målformulering och upprättandet av en institutionell infrastruktur för uppnåendet av dessa

De initiativ som vidtogs under detta utvecklingsled, som helt klart var en övergångsperiod var följande: Telepolitiska mål formulerades och en institutionell infrastruktur upprättades för att uppnå dessa mål. Televerket omvandlades från affärsverk till aktiebolag. Karaktäristiskt för dessa initiativ var att de var stegvisa. De telepolitiska målen fastslogs t.ex., men preciserades först efter en tid. Vidare byggde dessa olika initiativ på varandra i en process, vilken innebar att diskussioner initierades om initiativ som fortfarande förs under slutet av 1990-talet.

En referensgrupp föreslog 1987 att statens fortsatt övergripande sammanhållna ansvar för telekommunikationerna i Sverige skulle slås fast. Gruppen föreslog också att de grundläggande telepolitiska målen skulle vara att fördelnings- och regionalpolitiska hänsyn skulle tas, att resurserna i telesystemet skulle utnyttjas effektivt, att utvecklingsmöjligheterna skulle tas tillvara samt att det skulle finnas en stabil kontinuerlig tillgång på viktiga teletjänster i landets alla delar, (Kommunikationsdepartementet, DsK 1987:9 s. 22).

Regeringen lade till 1987/88 års riksdag fram en proposition om mål och inriktning för telepolitiken och om inrättandet av en ny myndighet, Statens Telenämnd. Denna skulle överta Televerkets uppgifter att utfärda föreskrifter om anslutning av utrustning till det allmänna telenätet, om avveckling av Televerkets ensamrätt att ansluta kontorsväxlar och myntapparater till sitt nät samt om inriktningen och omfattningen av Televerkets verksamhet. I anslutning till propositionen behandlades närmare 50 motionsförslag (Trafikutskottets betänkande 1987/88:28 s. 1).

Det övergripande målet

I propositionen 1987/88:118 föreslogs att det övergripande målet för telepolitiken skulle vara att medborgarna, näringslivet och den offentliga förvaltningen i landets olika delar skulle erbjudas en tillfredsställande tillgång till telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Detta mål vidareutvecklades i fem delmål. Telesystemet skulle utformas så att det gav en god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer. Detta skulle bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Samtidigt skulle det vara effektivt och utformas så att utvecklingsmöjligheter togs tillvara. Det skulle bidra till regional balans och möjliggöra sociala hänsynstaganden. Slutligen skulle det vara uthålligt och tillgängligt under kriser och i krig, (prop. 1987/88:118 s. 7)

I propositionen 1987/88:118 utvecklade den dåvarande kommunikationsministern sin syn på telepolitikens inriktning, med utgångspunkt i de telepolitiska målen (prop. 1987/88:118 s. 14). Staten skulle ansvara för att det fanns ett sammanhållet och öppet telenät som täckte hela landet. Konsumenterna skulle ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster. Staten skulle skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster. Samtidigt konstaterade dock kommunikationsministern att de telepolitiska målen delvis kunde strida mot varandra, varför svåra avvägningar många gånger måste göras. Dessa avvägningar kunde leda fram till olika bedömningar av vilken roll staten skulle spela på området (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 55). Med anledning av propositionen 1987/88:118 framgick det att de olika remissinstanserna fäste olika vikt vid de olika målen. Näringsfrihetsombudsmannen och Svenska Arbetsgivareföreningen ansåg att intresset av konkurrens för att främja effektivitet och prispress borde framgått klarare av målen, medan Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet särskilt betonade det fördelnings- och regionalpolitiska målet. Konsumentverket ansåg att de enskilda konsumenternas behov och önskemål inte kommit tillräckligt tydligt till uttryck i gruppens förslag (prop. 1987/88:118 s. 7).

Principerna bakom de telepolitiska målen

När de telepolitiska målen och telepolitikens inriktning diskuterades i riksdagen, förklarade kommunikationsministern att förslaget baserade sig på fem principer:

- 1) Dialog och förankring: statens åtgärder på teleområdet skulle utformas i dialog med intressenterna
- 2) Valfrihet: konsumenterna skulle ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster
- 3) Effektiv konkurrens: staten skulle skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster
- 4) Särredovisningen av Televerkets konkurrensutsatta verksamheter skulle utvecklas fortlöpande.
- 5) Ett sammanhållet öppet telenät: Staten skulle ansvara för att det fanns ett sammanhållet öppet telenät som täckte hela landet med utgångspunkt från grundprincipen att det allmänna ansvarade för infrastrukturen på kommunikationsområdet. Nätet skulle vara lätt att ansluta sig till och det skulle vara lätt att använda de gemensamma anläggningarna. I denna mening skulle nätet vara öppet för alla.

Investeringarna i de anläggningar för telekommunikation som Televerket förvaldade skulle ske med sikte på att uppnå målen för telepolitiken. Kostnaderna för att ge alla tillgång till grundläggande telekommunikationer skulle betalas solidariskt, med utgångspunkt från att de samhällseliga uppgifterna i princip skulle betalas solidariskt. Alla skulle ha råd med grundläggande telekommunikationer, (Trafikutskottets betänkande 1987/88:28 s. 16-17).

De telepolitiska målen beslutades av riksdagen år 1988 (prop. 1987/88:118, TU28, rskr. 402) (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 54). Regeringens förslag till telepolitiska mål ändrades inte av riksdagen. I riksdagsbeslutet tog man också ställning till telepolitikens inriktning. Denna baserades på de principer som enligt kommunikationsministern låg bakom de telepolitiska målen. Därvidlag beslutade man följande:

- 1) Statens åtgärder skulle utformas i en dialog med intressenterna. Televerkets nätutbyggnadsplaner skulle förankras på regional och lokal nivå.
- 2) Konsumenterna skulle ha så stor valfrihet som möjligt i sin användning av teletjänster.

- 2) Staten skulle skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens på utrustningsmarknaden och vid utveckling av teletjänster.
- 3) Staten skulle ansvara för att det fanns ett sammanhållet och öppet telenät som täckte hela landet.
- 4) Kostnaderna för att ge alla tillgång till grundläggande telekommunikationer och för att tillgodose totalförsvarets intressen skulle betalas solidariskt.

I samband med dessa beslut tog riksdagen också beslut om inriktningen och omfattningen av televerkets verksamhet under perioden 1988-1991. Verksamheten skulle inriktas på en fortsatt koncentration på nätutveckling och nättjänster, effektivisering och behovsanpassning av investeringarna, åtgärder för att möta en ökande konkurrens samt en ökad kostnadsanpassning av avgifterna som delvis fick ske selektivt, (Trafikutskottets betänkande 1989/90:TU2:4).

Behov av preciseringar

Efter det att de telepolitiska målen och telepolitikens inriktning bestämts, uppkom behovet av en precisering. Tydligen fann man att målen var för allomfattande. Effektivitet introducerades i resonemangen samtidigt som man tydligare avgränsade omfattningen av det allmännas åtagande på telekommunikationsområdet.

Post- och Teleutredningens direktiv inför betänkandet 1990 utgick från de telepolitiska målen för att föreslå avgränsningar och preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar för de grundläggande telekommunikationerna. I betänkandet föreslogs vilka telekommunikationer som borde betraktas som grundläggande, televerkets ansvar för grundläggande telekommunikationer, vissa åtgärder i samband med tredjepartstrafik samt lämpliga former för den regionala och lokala förankringen av televerkets nätutbyggnadsplaner. I betänkandet föreslogs att nättjänster för datakommunikation inte borde betraktas som grundläggande telekommunikationer. Statens regionalpolitiska och sociala ansvar borde avgränsas till telefontjänsten samt att statens ansvar borde i huvudsak utövas genom Televerket, (SOU 1990:27 s. 15, 18). Mot bakgrund av betänkandet föreslog därför regeringen att statens övergripande ansvar för telekommunikationerna skulle avgränsas till att omfatta telefontjänsten i hela landet (prop. 1990/91:87). Samtidigt ansåg regeringen paradoxalt nog att det

statliga ansvaret skulle inriktas på att möjliggöra och underlätta en snabb teknisk utveckling av teletjänster. Förslaget antogs av riksdagen våren 1992 (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 55).

I proposition 1992/93:200 om "Telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m." föreslogs att målet för den svenska telepolitiken var att ge hushåll, företag och myndigheter tillgång till ett ändamålsenligt telesystem som bidrog till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Regeringen hänvisade också till den tidigare propositionen 1990/91:87 om "näringspolitik för tillväxt" där en ytterligare precisering av de telepolitiska målen föreslogs, mot bakgrund av ett förslag från Post- och teleutredningen i betänkandet Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar (SOU 1990:27). Riksdagens beslut med anledning av proposition 1990/91:87 innebar att det statliga ansvaret skulle omfatta telefonitjänsten i hela landet. Enligt beslutet skulle statens ansvar också omfatta telefonautomater i glesbygd, handikappades tillgång till teletjänster, beredskapsåtgärder och samhällets alarmeringstjänst (prop. 1992/93:200 s. 44).

I de mål som fastställdes syns tydligt att ett behov av regler och en regulativ infrastruktur föreligger, framför allt av konsumentpolitiska skäl. Behovet av nya regler på teleområdet kom successivt som något oundvikligt p.g.a. den snabba tekniska utvecklingen och den med denna sammanhängande förändrade konkurrensbilden.¹⁶³ Staten behövde som regelsättare sätta sig in i och besluta om ett antal temata: utrustningsmarknaden, rösttelefoni, datatjänster samt samtrafikfrågor.

Regler för uppnåendet av de telepolitiska målen

I en rapport från 1987 konstaterade Kommunikationsdepartementets referensgrupp för telefrågor att teleområdet var jämförelsevis lite reglerat i Sverige. Så saknade Sverige en särskild lagstiftning som reglerade utövandet av telekommunikationsverksamhet. De viktigaste lagarna och förordningarna som styrde televerksamheten var, Televerkets instruktion (SFS 1985:764), Teleförordningen (1985:765), Radiolagen (1966:755), Kungörelsen (1967:446) om

¹⁶³ Detta framgår tydligt också av kommittédirektiven till utredningen ovan. Utredningen fick specifikt i uppdrag att i förslaget till ny telelag utreda det s.k. funktionsansvaret, totalförsvarets behov under kriser och krig, integritetsskyddet samt frågan om ledningsrätt (SOU 1992: bil. 1 s. 401-405).

radiosändare (Kommunikationsdepartementet, DsK 1987:9 s. 15).¹⁶⁴I proposition om inriktningen av telepolitiken 1987/88:118 diskuterades statens ansvar för telesystemets kvalitet och utformning i ett läge då aktörerna, tjänsterna och produkterna ökade i antal. Detta gällde också Televerkets och andra myndigheters roll och uppgifter i den nya miljön (prop. 1987/88:118 s. 7). Något behov av fler lagregler hade tidigare inte ansetts föreligga - "mot bakgrund av Televerkets ställning på marknaden och den möjlighet till styrning av verksamheten som denna ställning inneburit". Dock innebar det förändrade konkurrensläget att behovet av en lagreglering av televerksamheten accentuerades (Trafikutskottets betänkande 1992/93:30 s. 9).

I proposition 1992/93:200 påpekades att förslaget till telelag hade till syfte att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kunde uppfyllas även där. En tillståndsplikt föreslogs gälla för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga telenät som bestod i att tillhandahålla telefonitjänster och mobila teletjänster eller i att hyra ut fasta teleförbindelser för telekommunikation. Enligt förslaget skulle tillstånd kunna förenas med de villkor som behövdes bl.a. för att främja de telepolitiska målen. Särskilda bestämmelser föreslogs om samtrafik och nummerplaner. Vidare föreslogs regeringen få befogenhet att bestämma pristak för telefonitjänsten. Förslaget innehöll även regler om avgifter för tillståndsmyndighetens verksamhet, tystnadsplikt, tillsyn, straff och televerksamhet i krig m.m. (prop. 1992/93:200 s. 1-2).

Den socialdemokratiska "motmotionen" av Sven Gösta signell m.fl. i samband med propositionen hävdade att lagförslaget präglades "av en ovilja att ta ansvar för telepolitiken". Regeringen påstods förlita sig på att "marknaden" skulle lösa alla problem. I de fall detta inte skedde så skulle Telestyrelsen göra det genom att i "praxis uttolka riksdagens sparsamma målformuleringar". Enligt motionärerna stred detta mot riksdagens tidigare uttalanden om ett fortsatt politiskt inflytande över telepolitiken. Man påpekade också i motionen att teknisk utveckling, nya produkter och flera aktörer på marknaden medförde att Televerket inte längre kunde ges ett ensamt ansvar för de politiska mål som riksdagen fastställde. Det var därför motiverat att lagstifta

¹⁶⁴Teleförordningen reglerade frågor om vilka utrustningar som fick anslutas till det allmänna nätet, samt Televerkets befogenheter och skyldigheter (SOU 1992:70 bil. 3 s. 420). Radiolagen reglerade tillstånd för innehav och användning av radiosändare samt om fördelningen av radiofrekvenser (SOU 1991:107 s. 62).

om att alla företag som avsåg att verka på den svenska telemarknaden också skulle vara med och ta ansvar för att de telepolitiska målen uppfylldes. Motionärernas utgångspunkt var att finna en lösning som innebar "ett solidariskt ansvar för de telepolitiska målen". I detta sammanhang påminde man om att Televerket, i samarbete med svensk industri, utvecklat såväl telenät som teletjänster "till ett effektivt sammanhållet system". FoU-samarbete och teknikutveckling hade drivits fram tack vare Televerkets goda kunskap om hela marknaden och produktionskedjan. Televerket, staten och näringslivet hade i samverkan utvecklat världsledande teknologi. Tack vare detta hade sysselsättning och kompetens ökat. Motionärerna betonade att "sambandet mellan industriell utveckling och telepolitik måste garanteras även på en öppen telemarknad" (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)).

Nutek hade avstyrkt 1990 års förslag till telelag från Post- och teleutredningen med hänvisning till att utredningen inte tillräckligt behandlade frågan om hur telelagens bestämmelser skulle främja både en effektiv konkurrens och ge alla tillgångar till effektiva telekommunikationer (prop. 1992/93:200 s. 71).

Den övergripande kritiken mot den nya lagen handlade om brister i systematiken och om att lagen var svåröverskådlig. Detta framgår av den tidigare refererade socialdemokratiska "motmotionen". Motionärerna citerade en kritisk kommentar från Lagrådet samtidigt som de påpekade att Lagrådet haft synpunkter och invändningar när det gällde 12 av de 38 paragraferna i det ursprungliga lagförslaget.¹⁶⁵ Motionärerna instämde i Lagrådets kritik. Enligt dem fanns det inga möjligheter att utifrån propositionens skrivningar göra en skälig bedömning av vilka konsekvenserna skulle kunna bli av de föreslagna åtgärderna. Propositionen saknade en "seriös konsekvensanalys". Lagen kunde därför inte läggas till grund för en genomgripande förändring av telepolitikens medel. Motionärerna föreslog att telelagen borde inledas med en tydligare målformulering.¹⁶⁶ Motionärerna reagerade också mot att

¹⁶⁵"På grund av en viss tidspress har förslagen inte fått den bearbetning i systematiskt hänseende som varit önskvärd (...) En annan sammanfattande observation är att den allmänna motiveringen till förslagen är omfångsrik och i viss mån svåröverskådlig. Härtill kommer att framställningen tyngs av en mängd detaljfrågor som lämpligen borde ha förts in i specialmotiveringarna. Dessa är nu mycket kortfattade och ibland hänvisas endast till omfattande och oprecisa uttalanden i den allmänna motiveringen. Det kan mot bakgrund härav befaras att motiven inte alltid kommer att ge avsedd vägledning för rättstillämpningen."

¹⁶⁶"1§ Denna lag innehåller bestämmelser om televerksamhet. Bestämmelserna i lagen syftar till att medborgare, näringsliv och den offentliga förvaltningen på lika villkor i

regeringen fäste för stor vikt vid att en effektiv konkurrens skulle stå som den främsta garanten för de telepolitiska målens uppfyllande. Motionärerna fann ingen anledning att i lagen framhålla ett medel framför andra när det gällde att åstadkomma en effektiv telemarknad som ledde till att de telepolitiska målen uppfylldes. Enligt motionärernas uppfattning var det viktigt att de tillsynsmyndigheten inte låstes fast vid ett medel utan fick möjligheten att använda de medel som krävdes i varje situation (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)).

I en motion som lades fram till 1994/95 års riksdag poängterade KDS (motion K811) att kommunala fiberoptiska nät byggdes ut på flera orter. Enligt motionen var det enda sättet att förhindra att landsbygdskommunerna halkar efter i denna utveckling, att deras datanät kunde kopplas ihop med varandra och med de nät som byggs i storstäderna. Enligt motionen förhindrades detta dock av Telias prispolitik och av att bolaget vägrade att hyra ut ledig kapacitet. Enligt motionärerna borde därför telelagen förtydligas så att det framgick att samtrafik även skulle kunna ske på nivån optofiber. Trafikutskottet avsåg KDS motion med motiveringen att "samtrafik" "enligt gängse internationella definitioner" omfattade trafik i det kopplade nätet och inte "nivån optofiber" (Trafikutskottets betänkande 1994/95:25 s. 10-11). Nutek ansåg också som remissinstans att begränsningen av grundläggande telekommunikation till enbart telefoni i de telepolitiska målen kunde vara ett hinder att uppnå detta mål (om konkurrens och jämliket) (prop. 1992/93:200 s. 71). Det var alltså tydligt att det fanns utrymme att diskutera och ifrågasätta de val som gjorts.

Slutligen kan man konstatera att det fanns en skillnad mellan den slutliga propositionen och förarbetena t.ex. Departementspromemorian, GS 912/90 120. Den senare stannar inte vid bolagisering utan diskuterar aktivt frågor som privatisering och internationalisering. Den slutliga propositionen ter sig förenklad och undviker många visionära frågor och problem, t.ex. dem om internationaliseringen av teleområdet, reciprocitet och Televerkets fortsatta finansiering. Det statliga ägandet inom telekommunikationsområdet började alltså diskuteras. Som jag visat behandlade den socialdemokratiska motmotionen också Televerkets förutsättningar, situation och roll.

landets olika delar skall få tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Häri ligger regionala och sociala hänsyn som möjliggör att var och en från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe skall kunna utnyttja telefonitjänst inom allmänt tillgängligt telenät....Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att tillgång till teletjänster eller fasta teleförlbindelser skall tillgodoses genom statlig upphandling."

Televerkets omvandling som initiativ

Riksdagen hade den 5 mars 1984 beslutat att bemyndiga regeringen att för Televerkets verksamhet ta upp lån på den allmänna kreditmarknaden (Trafikutskottets betänkande 1983/84:16 s. 5). 1984 beslöt också riksdagen efter proposition 1983/84:100 att Televerket skulle få låna på kreditmarknaden.

Televerkets bolagisering

Affärsverksformen lämpade sig helt enkelt inte längre för Televerket. I regeringens proposition påminde regeringen om att riksdagen hade anfört starka skäl för att Televerket ombildades till aktiebolag. Samtidigt underströks det dock från riksdagens håll att varje ändring av verksamhetsformen borde ske på ett sådant sätt att riksdagens insyn i och inflytande över Televerket som telepolitiskt instrument säkerställdes. Även Televerkets omfattande sociala och regionala betydelse anfördes som skäl för "ingående och allsidiga överväganden". Enligt riksdagen såg det fortsatta utredningsarbetet inom regeringskansliet ut att vara ägnat att säkerställa detta. I december 1991 redovisades i rapporten "Televerket AB?" en analys av möjligheterna att driva Televerkets verksamhet inom ramen för en utvecklad affärsverksform (dnr. K91/3000/2). Slutsatsen i rapporten var att aktiebolagsformen var den bästa verksamhetsformen för att uppnå det centrala målet för telepolitiken - att erbjuda kunderna, både företag och hushåll, väl fungerande telekommunikationer till lägsta möjliga pris. I promemorian Bolagisering av affärsverk - Konstitutionella aspekter (Ds 1992:101) konstaterades det att det från konstitutionella utgångspunkter inte fanns några hinder mot en bolagisering av Televerket (prop. 1992/93:200 s. 47-48). Den 8 juni 1993 fattade så riksdagen beslut om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.. Genom beslutet godkände riksdagen den nya lagstiftningen samt ombildningen av Televerket till ett av staten helägt aktiebolag, Telia AB. Bolagiseringen genomfördes och telelagen trädde i kraft den 1 juli 1993.

I samband med den nya telelagen och bolagiseringen slöt staten ett avtal med Telia, som kom att gälla fram till den 1 juli 1997. 1997 röstades en ny telelag igenom av riksdagen, med delvis förändrade regler (Dagens Nyheter, 15 maj 1997). I den nya telelagen föreslogs den grundläggande telepolitiken ligga fast. De telepolitiska målen föreslogs dock bli förtydligade genom att det i lagen

angavs att telefonitjänster skulle tillhandahållas till ett rimligt pris samt att alla skulle få tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor. Det tidigare avtalet med Telia upphörde och ersattes av generella regler. Regeringen angav som skäl till detta, att det var viktigt att reglerna för statens handlande var tydliga, öppna och förutsägbara för samtliga parter. Annars kunde osäkerhet uppstå om vilka spelregler som gäller på marknaden. De telepolitiska målen behövde uppnås genom lagstiftning och inte genom avtal mellan staten och operatörerna. I detta sammanhang refererade regeringen till Riksrevisionsverkets rapport "Två år med telelagen" där verket framhållit att de särskilda krav som staten ställt på Telia i enlighet med det tidigare avtalet hade förhindrat Post- och Telestyrelsen att ställa andra krav på Telia (prop. 1996/97:61).

Effekterna av Televerkets bolagisering

I samband med Televerkets bolagisering diskuterades vilka effekter denna förändring skulle komma att få. De effekter som diskuterades var Televerkets forskningsansvar, Televerkets möjlighet att ingå avtal, statsmaktens styrning av, insyn över och kontroll av Televerket, uppnåendet av de telepolitiska målen samt Televerkets investeringar.

Televerket hade som affärsverk ett omfattande forskningsansvar, det så kallade sektorsforskningsansvaret. Forskningspropositionen 1992/1993 betonade att sektorsforskningsansvaret inom telekommunikationsområdet behövde omprövas inför den planerade bolagiseringen av Televerket. Det fanns enligt regeringen anledning att skilja mellan statens ansvar för övergripande kommunikationsforskning och det ansvar som staten kunde ha som producent och förvaltare. I enlighet med detta ansåg regeringen att varken affärsverk som kvarstod i sin gamla associationsform eller affärsverk som ombildades till aktiebolag borde ha ett övergripande forskningsansvar. Däremot var det naturligt att affärsverkens behov av egenutveckling och de överväganden som framkom utifrån dessa behov även i fortsättningen måste vara en fråga för respektive verk (prop. 1992/93:170 s. 134-135). Det borde göras en tydligare avgränsning av statens ansvar för övergripande kommunikationsforskning i samband med de nya förutsättningar för sektorsforskningen som följde av marknadsförändringarna och avvecklingen av monopolen på kommunikationsområdet. En renodling av olika aktörers roller inom sektorsforskningen behövde åstadkommas (proposition 1992/93:170 s. 134-135).

Angående det överflyttade sektorsforskningsansvaret påpekades det i den ovan nämnda socialdemokratiska motionen att karaktären på Televerkets forskning troligen skulle komma att ändras efter bolagiseringen. I framtiden skulle Televerket "själv förfoga över forskningsresultaten och ensidigt besluta huruvida de skall offentliggöras". Motionärerna underströk att regeringen hade ett ansvar att teleforskningen var öppen även i framtiden, samt att den upprätthölls på en hög nivå, såväl kvalitativt som kvantitativt (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)).

I samband med Televerkets bolagisering aktualiserades också frågan om huruvida det bolagiserade Televerket kunde behålla ansvaret att ingå vissa typer av avtal. Regeringen fick ju enligt 3§, 10 kap. RF uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå internationella överenskommelser i frågor som inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan.

I proposition 1992/93:200 betonades också att ombildningen av Televerket från affärsverk till aktiebolag innebar förändringar i första hand när det gällde statsmakternas styrning, insyn och kontroll. Beträffande statsmakternas styrning kunde man konstatera att en ombildning av Televerket till aktiebolag förutsatte styrning i andra former än dem som används för ett affärsverk (prop. 1992/93:200 s. 275). Denna förändring i styrning hängde också samman med den ökade konkurrensen på telekommunikationsområdet, och den därmed sammanhängande spänningen mellan statens roll som ägare av ett telekommunikationsföretag och statens roll som övervakare av telekommunikationsområdet.

Diskussionerna om en eventuell bolagisering tog också upp frågan om hur en bolagisering kunde påverka uppnåendet av de telepolitiska målen. En del av kritiken mot bolagiseringen av Televerket, främst från socialistiskt håll var att bolagiseringen skulle innebära en "försämrade service utanför landets tätbebyggda delar samt ett försämrade demokratiskt inflytande" (Trafikutskottets betänkande 1993/94:17 s. 6).

I en rapport från Kommunikationsdepartementet 1992 påpekades det att Televerkets ombildning till ett helägt statligt bolag - som bara drev sin verksamhet utifrån lönsamhetskrav - kunde medföra att Televerkets totala investeringsvolym fick en annan inriktning, styrd av lönsamma kundsegment. De regionalpolitiska och kanske även de försvarspolitiskt motiverade

investeringarna måste därför styras på ett annat sätt i framtiden. Samtidigt skulle också de teknikorienterade investeringarna få en ny inriktning. Televerkets intresse skulle komma att riktas mot en utveckling av nya tillämpningar för telekommunikationerna istället för en utveckling av grundtekniken. Man räknade i rapporten dock med tillkommande investeringar av nya aktörer samtidigt med Televerkets (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 66).

Även om Televerkets associationsform förändrades genom en bolagisering var det dock viktigt att staten hade ett fortsatt inflytande över verksamheten. Det var också viktigt att riksdagens insyn i Televerket, "inflytande över detta som telepolitiskt instrument" säkrades. Den avgörande utgångspunkten vid valet av associationsform var dock enligt trafikutskottet "att ge Televerket bästa möjliga verksamhetsförutsättningar" (Trafikutskottets betänkande 1992/93:30 s. 20). Paradoxalt nog, åtföljdes beslutet om Televerkets bolagisering till Telia av ett beslut om att dra in medel från Telia. Extraordinära indragningar av vinstmedel och likviditet gjordes i samband med bildandet av Telia, i två etapper, först av den dåvarande socialdemokratiska regeringen med 7 miljarder och senare av den borgerliga regeringen med 2 miljarder (se Carlsson 1997:201-202).

De effekter som diskuterades av Televerkets bolagisering var heterogena. En del var inte så problematiska, såsom t.ex. forskningsansvaret. Andra var mer problematiska och innebar fortsatta diskussioner och oklarheter, såsom t.ex. frågan om statsmaktens styrning av, insyn över och kontroll av Televerket.

Televerket bolagiserades alltså, men det väcktes också förslag under detta utvecklingsled om andra initiativ beträffande Televerket.

Initierandet av diskussioner som initiativ

En eventuell uppdelning av Televerket

Till 1984/85 års riksdag motionerade de dåvarande tre borgerliga partierna om en slags uppdelning av Televerket. Televerket skulle behålla ansvaret för telenätets drift samt för övervakningen av telefonins och dataöverföringens kvalitet på detta nät. Detta skulle garantera samma grundläggande service i olika delar av landet. Motionärerna ansåg att Televerket skulle koncentrera

"sina krafter på att upprätthålla ett väl fungerande telefonnät". Televerkets funktioner borde renodlas. Den konkurrensutsatta verksamheten borde helt skiljas från Televerket. Fristående bolag borde bildas vilka inledningsvis kunde ägas av staten men som successivt borde privatiseras (Trafikutskottets betänkande 1984/85:28 s. 8).

Riksrevisionsverket ansåg i en rapport 1988 att den målstruktur för Televerket som Riksrevisionsverket föreslog inte harmonierade med Televerkets organisation. Riksrevisionsverket ansåg därför att televerkskoncernen borde indelas i två huvudsakliga sektorer, en hushållssektor som ansvarade för de grundläggande tjänsterna och en konkurrenssektor som ansvarade för övriga tjänster och varor. Båda dessa sektorer borde enbart syssla med produktion och försäljning av externa tjänster. Interna tjänster, som t.ex. underhåll och utbyggnad av nätet, borde styras genom ett tydligare internt beställarförhållande mellan de två sektorerna och nätleverantören (Riksrevisionsverket 1988:104 s. 11). Redan i en moderat motion till 1982/83 års riksdag föreslogs att Televerkets monopol på sikt enbart skulle avse telenätet samt att Televerkets konkurrensutsatta verksamhet skulle bedrivas i aktiebolagsform utan sammanblandning med verkets myndighetsfunktioner (Trafikutskottets betänkande 1982/83:9 s. 1). Utskottet avstyrkte dock motionen dels med hänvisning till att Teleinvest AB bildades 1980 dels med att i starka ordalag påpeka att det inte kunde vara godtagbart att Televerkets roll skulle begränsas till att i första hand enbart svara för ett väl fungerande telenät. Utskottet menade att "som framhållits av Televerkets ledning...En sådan nollambition skulle vara till nackdel för både de svenska konsumenterna och den svenska teleindustrin". En sådan inställning till Televerket skulle också enligt utskottet komma i konflikt med "Sveriges ställning som ett av världens ledande telekommunikationsländer" (Trafikutskottets betänkande 1982/83:9 s. 4). En liknande motion hade lämnats in till 1979/80 års riksdag. I denna framhölls det att televerkets roll i första hand borde vara att svara för att ett väl fungerande telenät fanns i Sverige liksom för att förbindelserna med andra länder genom radiolänkar, satelliter och kablar fungerade så effektivt som möjligt och till rimliga kostnader. Motionen avstyrktes med exakt samma motivering som den ovan (Trafikutskottets betänkande 1979/80:14 s. 6, 8).

I en skrift från Kommunikationsdepartementet 1992 anfördes följande huvudargument mot en uppdelning av Televerket i en nät-del respektive en tjänstedel. Betydelsen av det allmänna telenätet minskade i takt med att

utvecklingen gick mot telenät bestående av flera olika delnät med "by-passing"-möjligheter. Integrationen mellan nät och tjänster ökade. Även om vissa tjänster kunde erbjudas relativt oberoende av nätet, så skulle många s.k. kombinerade tjänster komma att vara integrerade. En uppdelning mellan nät och tjänster skulle därför sannolikt försvåra produktutvecklingen inom området kombinerade tjänster. Affärsmöjligheterna skulle komma att öka i takt med utvecklingen av nya och kombinerade tjänster. Dynamiken på efterfrågesidan skulle därför komma att styras av möjligheterna att utveckla, kombinera och paketera tjänster på nya och kundspecifika sätt. Att ta bort nätdelen ur Televerket skulle komma att kraftigt reducera utvecklingsmöjligheterna för verket. Detta ansågs varken eftersträvansvärt eller nödvändigt för att få till stånd en ökad konkurrens på den inhemska telemarknaden. Departmentet ansåg därför att en modell där det allmänna nätet drevs i ett separat bolag fristående från Televerkets övriga verksamhet inte borde implementeras i Sverige (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 45).

I regeringens proposition 1992/93:200 sammanfattades den tidigare diskussionen om uppdelningen av Televerket i en nät- respektive en tjänstedel i samband med Televerkets ombildning till aktiebolag. I olika sammanhang hade åsikten framförts att en sådan åtgärd var nödvändig för att möjliggöra reell konkurrens på telemarknaden. Regeringens proposition uttryckte dock att en sådan åtgärd varken kunde anses eftersträvansvärd eller nödvändig för att få till stånd ökad konkurrens på den svenska telemarknaden. Det ansågs att en uppdelning av Televerket inte överensstämde "med den faktiska utvecklingen inom telekommunikationsområdet". Man pekade i detta avseende på att den tekniska utvecklingen genom utvecklingen av optofiberteknik, radioteknik och satellitet ledde till ett minskat beroende av det allmänna telenätet. En uppdelning av Televerket mellan nät- och teletjänster skulle därför "mot denna bakgrund sannolikt försvåra Televerkets produktutveckling och vara till nackdel för kunderna" (prop. 1992/93:200 s. 274).

Ett annat initiativ som började diskutera på allvar i samband med Televerkets bolagisering var en eventuell privatisering av Televerket.

Det statliga ägandet under ifrågasättande - eventuell privatisering
av Televerket

De skäl som anfördes för privatisering och börsintroduktion var främst två. Det ena handlade om konkurrensläget, och det andra om tillgången på riskkapital. Det gällde även privatisering som ett sätt att öka konkurrensneutraliteten och privatisering som ett sätt att skaffa riskkapital.

De som drog konflikten ovan till dess yttersta hävdade att den bästa lösningen skulle vara att privatisera Televerket helt. Redan till 1987/88 års riksdag motionerade folkpartiet om att Teleinvest AB, det av Televerket helägda förvaltningsbolaget som ansvarade för i stort sett hela verkets bolagssektor borde utförsäljas och börsintroduceras. Partiet framhöll att det var angeläget att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens på teleområdet. Privatisering var en väsentlig faktor när det gällde att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens. Genom privatisering spreds inflytande och kontroll (Trafikutskottets betänkande 1987/88:20 s. 18). I Kommunikationsdepartementets förslag till ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket hävdades att en börsnotering av Televerket skulle eliminera möjligheter för konkurrenterna att misstänkliggöra Televerkets principiella ställning på marknaden. Verksformen ansågs vara lätt att angripa, "När det passar kräver konkurrenter att Televerket inte skall uppträda affärsmässigt. De kräver någon slags "allmansrätt" till det AXE-system som Televerket lagt ner miljarder på att utveckla i samarbete med LM Ericsson. Televerkets hävdande av affärsmässighet vantolkas medvetet.". Televerkets övergång till att vara ett börsnoterat företag skulle göra klart för alla vilka spelregler som gällde. Detta skulle eliminera en osäkerhet hos marknaden och kunderna "som skapats av Televerkets konkurrenter". En börsnotering av Televerket skulle också bekräfta att utvecklingssamarbetet mellan Televerket och Ericsson var baserat på "rent kommersiella överväganden". Det skulle vara värdefullt för framtiden att detta blev känt utomlands (Kommunikationsdepartementet GS 912/90 120 s. 27(48)). Det anfördes att med "en lagstiftning som säkerställer de telepolitiska målen, finns det dock på sikt inga skäl för staten att äga ett telebolag. Kommunikationsdepartementet kommer därför att arbeta vidare med frågan om en eventuell privatisering av Televerket" (Kommunikationsdepartementet, Ds 1992:86 s. 9-10).

I Kommunikationsdepartementets förslag till ändrade verksamhetsföresättningar för Televerket drog man därför slutsatsen att Televerket borde bli aktiebolag samt att Televerket borde bli börsnoterat (Kommunikationsdepartementet GS 912/90 120 s. 14(48)). Denna rekommendation hade föregåtts av Telestyrelsens uppmaning att hela Televerkskoncernen skulle överföras till aktiebolagsform 1991-07-01, samt att regeringen i en positiv anda skulle pröva de skäl som anförts för att staten senare skulle avyttra aktier så att en börsnotering skulle möjliggöras, (Kommunikationsdepartementet, GS 912/90 120 s. 3(4)). En del av motståndet mot bolagisering hade därför med en befarad privatisering att göra (Trafikutskottets betänkande 1992/93:30 s. 24).

Privatiseringsfrågan behandlades inte direkt i regeringens proposition 1992/93:200. I propositionen föreslogs emellertid som tidigare nämnts att Televerket skulle ombildas till aktiebolag per den 1 juli 1993 och att samtliga aktier skulle innehas av staten.¹⁶⁷ Detta kan te sig underligt mot bakgrund av tidigare borgerliga krav om privatisering av Televerket. Däremot påpekade regeringen i sin budgetproposition 1991/92:100 i samband med att den informerade om sin avsikt att välja aktiebolagsformen för Televerket, att föresättningarna för ett framtida privat ägande i bolaget samtidigt skulle övervägas, Regeringens proposition 1991/92:100, Bil. 7:9. När regeringens proposition 1992/93:200 behandlades i Riksdagens trafikutskott visade det sig dock att det fanns en diskussion, om än väl dold, om Televerkets eventuella privatisering. Regeringens proposition 1992/93:200 föranledde som tidiagre nämnts en motion från en grupp socialdemokratiska riksdagsledamöter. Dessa sade nej till en privatisering av Televerket (Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.fl. (s)). Motionärerna kopplade samman propositionen med regeringens konkurrenspolitik, och allmänna näringspolitik som syftade till att staten inte skulle syssla med konkurrensutsatt verksamhet (se prop. 1992/93:100 och prop. 1991/92:69). Man vände sig mot vad man uppfattade som regeringens av idelogiska faktorer präglade övertygelse om att privata lösningar var bättre än privata. Enligt motionärerna var det enligt denna logik en naturlig och ofrånkomlig konsekvens att "en omvandling av en myndighetsverksamhet till bolagsform i förlängningen, enligt regeringen, också bör innebära privatisering" (Trafikutskottets betänkande 1992/93:30 s.

¹⁶⁷När den första telelagen röstades igenom i riksdagen ställde sig de borgerliga partierna samt miljöpartiet bakom en bolagisering av Televerket. Moderaterna och Folkpartiet förordade vid sidan om en bolagisering också en börsintroduktion (Trafikutskottets betänkande 1990/91:28 s. 1).

22).

Ett annat skäl till en eventuell privatisering av Televerket, var verkets kapitalbehov. I kommunikationsdepartementets förslag till ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket angavs att en börsnotering skulle ge "företaget tillgång till externt riskkapital inför den förestående internationaliseringen" och underlätta samarbete med andra teleföretag. Televerket skulle få "en starkare identitet på den europeiska telemarknaden". Börsnoteringen skulle också klargöra att verket arbetade kommersiellt på vanliga marknadsvillkor. En börsnotering skulle också förstärka många av de affärsstrategiska fördelar, som man uppnådde genom övergången till bolagsform. Departementet framhöll också att en börsnotering skulle förstärka de fördelar för kunderna som man uppnådde vid bolagsbildningen. En börsnotering skulle också innebära att allmänhetens information om och insyn i Televerket skulle öka. Staten skulle få det lättare att sköta sin ägarroll professionellt i ett börsnoterat Televerk. Staten kunde också genom en börsnotering frigöra kapital för andra ändamål om så önskades (Kommunikationsdepartementet GS 912/90 120 s. 3(4)). Kommunikationsminister, Ines Uusmann kommenterade 1994 att Televerket aviserade ett kapitalbehov på 6 till 8 miljarder kronor de närmsta åren. Mot slutet av mandatperioden måste regeringen ta ställning till hur detta kapitaltillskott skulle finansieras. Hon konstaterade att, "Det finns ju de som har talat om börsintroduktion. Jag är väl inte så där jätteförtjust i börsintroduktion men man ska inte utesluta någonting. Det vore fel att dogmatiskt säga aldrig i livet". Uusmann yttrade att det var viktigt att se till att staten blev en mer aktiv ägare i statliga bolag, som Telia och Posten (Dagens Industri 31 oktober 1994).

Sammanfattningsvis, initiativen under detta utvecklingsled var statsmaktens reaktion på att man befann sig i en övergångsperiod där omvandlingen krävde åtgärder. Vilket tillstånd var det dock man insåg att man var i färd med att lämna?

Guldåldern - En effektiv men outtalad nationell strategi

I efterhand har utvecklingen inom den svenska telekommunikationsindustrin kommenterats i mycket positiva ordalag, medan det är svårt att finna dåtida kommentarer om telekommunikationsområdet. Jag får därför inskränka mig till att presentera följande efterhandskommentarer.

I proposition 1987/88:118 om Inriktning av telepolitiken utpekades samarbetet mellan Televerket och Ericsson som en mycket viktig faktor bakom att Sverige "bevarat sin ställning som ett av världens mest framstående länder på telekommunikationsområdet". AXE-systemet och det nordiska mobiltelefonsystemet NMT nämndes som stora exportframgångar (prop. 1987/88:118 s. 4). I en skrift från Kommunikationsdepartementet påpekades att Televerkets viktigaste roll för svensk forskning och utveckling var som samarbetspartner till Ericsson. Televerket kunde dock påverka utvecklingen av system för att passa också de egna behoven. Dessutom fick Televerket tillgång till Ericssons internationella erfarenheter av nätutveckling. Televerket hade som operatör erfarenheter av drift och behov av teknik som var värdefulla vid utvecklingen av nya system. Det var också viktigt för Ericsson att man haft tillgång till en kvalificerad operatör som referens och visningsobjekt vid systemförsäljning utomlands. Enligt departementet var samarbetet mellan Televerket och Ericsson en viktig förklaring till Ericssons exportframgångar. Televerket hade ju deltagit i flera utvecklingsobjekt och hade genom sin upphandling av ny teknik drivit teknikutvecklingen framåt (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 68).¹⁶⁸

Intressant nog nämner den tidigare industriministern Nils G. Åsling AXE-systemet som en viktig svensk utvecklingsframgång, men beskriver denna utvecklingssatsning som helt och hållet Ericssons egen, samtidigt som han med stora förhoppningar beskriver Ericssons satsning på informationssystem i dotterbolaget Ericsson Information System, EIS, Åsling (1983:169).¹⁶⁹ I en socialdemokratisk partimotion 1980/81 framhöll man däremot att det var av stor betydelse för den svenska teleindustrins utveckling att Ericssons och Televerkets gemensamma utvecklingsarbete inom Ellemtel gavs ökat stöd. Samarbetet mellan dessa borde "vidgas och fördjupas inte minst inom exportområdet" framhöll man. I detta avseende borde Televerkets tekniska och administrativa kunskande utnyttjas (Trafikutskottets betänkande 1980/81:9 s.

¹⁶⁸Granstrand och Sigurdsson bekräftade att Televerket subsidierade forskning och utveckling i telekommunikationer genom Ellemtel, en subsidie som troligen omfattade mellan 5-15 procent av Ellemtels kostnader. Men Granstrand och Sigurdsson hävdade att denna "gömda" subsidie inte nödvändigtvis var en subsidie till Ericsson, eftersom Ellemtel arrangemanget också tjänade Televerkets starka motiv att fylla Telis produktionskapacitet (1983:13). Detta nära samarbete mellan en nationell operatör och en nationell utrustningstillverkare var inte något unikt. Departementet hänvisade till Alcatel- France Telecom och Siemens- Deutsche Bundespost

¹⁶⁹Statens aktier i Ericsson Information Systems AB (EIS) förvaltades av TeleInvest AB och överläts senare till Ericsson (Trafikutskottets betänkande 1984/85:28 s. 2).

15, 25). Kommunikationsministern framhöll i proposition 1980/81:93 om överlåtelse av statens aktier i Datasaab till Ericsson att Televerkets samarbete med andra företag på teleområdet kunde förväntas öka (Trafikutskottets yttrande 1980/81:1y s. 1).

Den svenska politiken beträffande telekommunikationer har traditionellt varit fokuserad på tillverkning och försäljning av telekommunikationsutrustning. Detta är inte speciellt förvånande eftersom svensk näringspolitik fokuserats på exportindustrin med tanke på Sveriges stora exportberoende. Ellemtelavtalet var till sin uppläggning utformat så att det fungerade som en subvention av exportföretaget Ericssons produktutveckling, visserligen med vissa fördelar för Televerket/Telia .

Det är svårt att finna belägg för om det under framför allt 1960- och i viss mån under 1970-talen fanns en medveten nationell strategi. Aktörerna i spelet var många och deras interaktioner skedde inte alltid öppet. Vad som är tydligt är resultatet. Framgångarna med mobiltelefoni är ett kraftfullt exempel på denna effektivitet, som en del har beskrivit som produkten av i det närmaste en slump snarare än som ett resultat av medvetna satsningar (se Mölleryd 1996). Detta sakernas tillstånd, behövde dock förändras, givet de många och komplexa omvärldsomvandlingarna, teknologiska såväl som institutionella. Under 1980- och 1990-talen var det tydligt att telekommunikationsområdet krävde en mer medveten uppmärksamhet, och en formalisering från politiskt håll som inte hade varit nödvändig tidigare.

Sammanfattning

I detta kapitel har jag beskrivit processen bakom den svenska telepolitikens utveckling som skett i en kontext av teknologisk och institutionell utveckling. Statsmakten har försökt förstå den digitala revolutionens konsekvenser och möjligheter ur ett antal olika aspekter. I nuläget finns det en uttrycklig svensk tele- och IT-politik. Naturligtvis finns det oklarheter och diskussioner, men det är ändå fullt möjligt att peka ut de viktigaste dragen i politiken inom området. Tele- och IT-politiken är i nuläget användar- och tjänsteorienterad, tidigare var den producent- och utrustningsorienterad. Vidare kan man i den politiska utvecklingens undertext skönja att marknaden blivit en bas för politikens handlande, snarare än det nationella företaget. Denna förskjutning är produkten av såväl medvetna som omedvetna val från statsmaktens sida. För

att fullt ut förstå rationaliteten bakom dessa val och processen i vilken de gjorts är det viktigt att relatera den tele- och IT-specifika utvecklingen inom det politiska området till den allmänna politiska utveckling. Mitt syfte i denna studie är inte att förklara politiken, utan att försöka förstå Televerkets strategiska utveckling mot bakgrund av den politiska utvecklingen. Det kan därför tyckas onödigt omständligt att gå in i den allmänna politiska utvecklingen. Mitt svar till denna invändning är att dynamiken mellan å ena sidan Televerkets affärsstrategiska handlande och tele- och IT-politiken inte kan förklaras av den senare ensam. Den allmänna politiska utvecklingen är en integrerad del av utvecklingen av tele- och IT-politiken. Om jag inte utreder den allmänna politiska utvecklingen kan jag helt enkelt inte göra anspråk på att ha utrett utvecklingen av tele- och IT-utvecklingen.

6) Staten och företagandet

Den allmänna politiska utvecklingen har sedan 1960-talet genomgått en utveckling avseende motiv, stil och initiativ. Tidsmässigt är det naturligtvis svårt med sådana entydiga uppdelningar. Jag kommer i fortsättningen att ge en kronologisk och tematisk beskrivning av den svenska statsmaktens agerande inom den ekonomiska sfären: näringspolitik, industripolitik och konkurrenspolitik.¹⁷⁰ Näringspolitikens tid kännetecknades av att statsmakten intresserade sig för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för det privata näringslivet. Industripolitikens tid kännetecknades av statsmaktens vilja att dirigera och styra utvecklingen av näringslivet i stort. Denna tid sammanföll med ett antal industriella kriser. Den sista fasen, konkurrenspolitikens tid, är påverkad av den pågående europeiska integrationen, och den svenska statsmaktens tolkning av och anpassning till denna fram till denna helt nyligen exogent givna process. Jag räknar den näringspolitiska eran från krigsslutet fram till 1964. Då hölls den sista Harpsundsöverläggningen. Den industripolitiska eran räknar jag från 1965 års skattereform till 1982. 1982 tog socialdemokraterna åter regeringsmakten, och bl.a. genom den tredje vägens ekonomiska politik framgår det att den ekonomiska politiken ändrat karaktär. I detta kapitel behandlar jag dessa faser, beträffande motiv, stil och initiativ, med särskild tonvikt på det statliga företagandets och affärsverkens roll. På ett övergripande plan kännetecknas den allmänna politiska utvecklingen från 1960-talet fram till slutet av 1990-talet av att politiken rör sig från att man uppmärksammar enskilda industrier och företag till att uppmärksamheten läggs på marknader.

¹⁷⁰Denna indelning överensstämmer i viss mån med den som Elvander (1974) använt. Elvander delar in efterkrigstiden i fyra perioder. Åren 1945 till 1948 kännetecknas av konfrontation mellan regering och näringslivet. Under denna period läggs dock fundamentet för nästa period, mellan åren 1949 till 1955, som karaktäriseras av generella förhandlingar mellan regering och näringsliv, kontaktorgan skapas t.ex.. Denna period följs av "Harpsundsdemokratins tid" mellan åren 1960-1964, under vilken förhandlingar och frivilliga överenskommelser ersattes av mera informella överläggningar. Elvander kallar sin fjärde tidsperiod, "vänsterglidningens tid", vilken präglades av en radikaliserings av regeringspolitiken (Elvander 1974:16-18). Näringspolitiken inbegriper Elvanders tre första perioder, industripolitiken inbegriper Elvanders sista tidsperiod. Konkurrenspolitiken omfattar i huvudsak 1980- och 1990-talen.

Den näringspolitiska eran

Näringspolitiska motiv

De viktigaste politiska motiven under näringspolitiska tiden var teknisk utveckling och internationell expansion, framför allt ur det enskilda storföretagets synvinkel. Koncentration var något som uppfattades som viktigt och bra.

Teknisk utveckling och internationell expansion

Under 1950- och början av 1960-talen satte man likhetstecken mellan framtiden och teknisk utveckling. Man ansåg att de val man ställdes inför skulle komma "att få avgörande betydelse för vårt samhälles funktionsduglighet i framtiden". Samhället befann sig i en omvandlingsprocess som kanske var större än t.o.m. den första industrialiseringen.¹⁷¹ Utvecklingen av radio- och telekommunikationerna nämndes uttryckligen (Erlander 1976:33). Den omvandling som Sverige stod inför på 1950-talet var någonting nytt, även om det fanns en lång erfarenhet av sådana omvandlingar. Det allmänna hade en viktig roll att fylla i den tekniska utvecklingsprocessen.¹⁷² Ökade insatser krävdes inom den tekniska och vetenskapliga forskningen (Erlander 1976:34). Ulla Lindström, en av Sveriges första kvinnliga ministrar, skriver i sina memoarer kritiskt om regeringens tilltagande teknikorientering under 1950-talet.¹⁷³ Man förknippade de tekniska framstegen med förhoppningarna om ekonomiskt och socialt framåtskridande, "förhoppningar som för få år sedan tedde sig som verklighetsfrämmande utopier". De omfattande satsningarna på teknisk och naturvetenskaplig forskning hade avgörande betydelse för att Sverige "även i fortsättningen kunde inta en tätplats bland världens

¹⁷¹ I en skrift om "Framstegens politik" från mitten av 1950-talet skrev Tage Erlander om hur tekniken och vetenskapen hade omvandlat samhället "under svåra sociala påfrestningar". Erlander nämnde främst atomenergin och automationen, men betonade att de vetenskapliga upptäckternas möjligheter omfattade mycket mer, från jordbrukets och industrins omvandling till kommunikationstekniken.

¹⁷² "Det nya i den situation, som vi nu och under kommande decennier befinner oss i, är att denna omvandling inte kan ske utan mycket betydande insatser från det allmänna."

¹⁷³ Angående en konferens som hölls i november 1955 med namnet, "Tekniken och samhället" skriver hon, "På mig gör statsråds-kretsen just nu intryck av en samling ivriga pojkar som fått en ny mekanisk leksak att pröva. Alla är fascinerade av de tekniska framtidsvisioner som trollades fram på konferensen...Automation och atomenergi dominerar samtalen...Tage Erlander, den mest spekulative av oss alla, håller thrilleranföranden för om de långtidsperspektiv som partiet nu måste ställa in sig på." (Lindström (1969:84))

industrinationer". Teknologisk utveckling var viktigt framförallt för att denna gav förutsättningar till export, och det var genom exportframgångar som välfärden kunde byggas. Områden som kommunikationer och kraftförsörjning, inom vilka samhället traditionellt haft ansvaret, skulle komma att kräva ett allt starkare engagemang. Dessa områden skulle också komma att kräva ökade insatser inom den tekniska och vetenskapliga forskningen (Erlander 1976:33-35).

Det enskilda storföretaget i fokus

Den politiska stabilitet som det långa socialdemokratiska regeringsinnehavet (1945-1976) kom att innebära kom naturligtvis att påverka statsmakternas förhållande till svenskt näringsliv. Under efterkrigstiden fram till början av 70-talet rådde i Sverige en politisk stabilitet som innebar att de stora företagen under lång tid visste att det socialdemokratiska partiet var deras politiska motpart och förhandlingspartner. Trots vissa olikheter i uppfattningar och eftersträlvade lösningar utvecklades under ett par decennier ett antal institutioner (formella men framför allt informella) där en livaktig dialog fördes mellan näringsliv och regering.¹⁷⁴ Under 1950- till 1970-talen pågick en koncentrationsprocess och strukturrationalisering i svenskt näringsliv.¹⁷⁵ Det fanns länge en oklarhet i den offentliga debatten om denna koncentrationsprocess var positiv eller negativ.¹⁷⁶

¹⁷⁴Ernst Wigforss, flerfaldig finansminister, var den som i väsentliga drag utformade och formulerade det socialdemokratiska partiets inställning till näringslivet. Under 1910- och 1920-talen utkämpades det inom partiet mycket hårda strider i denna fråga. Wigforss linje gick vinnande ut ur denna strid. Denna linje har betonat social och ekonomisk utjämning mer än förstatliganden och socialiseringar (Svenska män och kvinnor - Biografisk uppslagsbok:360-361). Mot slutet av 1920 talet hade dock stämningssläget i den svenska socialdemokratiska fackföreningsrörelsen förändrats, såväl partiet som fackföreningsrörelsen stod inför nya och väldiga uppgifter (Helldén 1990:131). Industrisystemet hade tidigare setts med misstänksamhet, ja till och med hat, men blev med tiden föremål för den reformistiska arbetarrörelsens positiva känslor (Helldén (1990:136).

¹⁷⁵I många fall var det de största exportföretagen som gick samman eller köpte upp sina nationella konkurrenter för att skaffa sig internationell styrka och konkurrenskraft.

¹⁷⁶ Se t.ex. (SOU 1993:16 s. 6). Staten ingrep t.ex. ofta med stora subventioner till storföretag, delvis för att tillgodose olika lokala opinioners krav om att hålla sysselsättningen uppe. Man ansåg att konkurrensfrågan behövde prövas för varje särskild marknad och hänsyn tas till de speciella förutsättningarna på respektive marknad. Konkurrens var inte ett mål i sig utan borde ses tillsammans med andra medel inom närings- och konsumentpolitiken (SOU 1978:9 s. 33). Utredningen ansåg dock att företagsförvärv oftast medförde positiva verkningar för samhället i form av t.ex. förbättrad effektivitet, mer rationella marknadsstrukturer, möjlighet till snabbare teknisk utveckling och bättre konkurrensförmåga gentemot utlandet. Man ansåg att även om det sammanslagna företaget ökade sin styrka i förhållande till en mäktig konkurrent så kunde konkurrenssituationen på marknaden förbättras (SOU 1978:9 s.

Efter att ha identifierat de viktigaste politiska motiven under denna tid är det tid att gå över till den politiska stilen. Även om det är svårt att entydigt peka på bevis på en specifik stil, är det dock möjligt att identifiera tydliga karaktäristika.

Näringspolitisk stil

Under den näringspolitiska tiden karaktäriserades den politiska stilen av att man från politikernas sida försökte skapa så goda förutsättningar som möjligt för det privata näringslivets internationella expansion. Dialog, ömsesidigt informerande och rådgivande mellan politiker och storföretag var viktiga karaktäristika. Det fanns också en långsiktig tids- och planeringshorisont.

Samhället skulle förändras, bli allt mer socialistiskt med de kapitalistiska företagarnas medverkan.¹⁷⁷ Näringslivet skulle gå "för full maskin". Samtidigt framhölls det i olika skrifter att det socialdemokratiska samarbetet med näringslivet på olika sätt kunde bidra till att öka näringslivets effektivitet (Helldén 1990:142-143). Karaktäristisk är betoningen av ömsesidigheten i näringslivets och samhällets intressen. Detta gällde i synnerhet utvecklingen av den tekniska forskningen och utvecklingen. Nödvändigheten av att ge näringslivet så goda utvecklingsmöjligheter som möjligt betonades (Erlander (1976:111). Detta var synligt t.ex. i den under lång tid generösa företagsbeskattningen i Sverige.¹⁷⁸ 1950- och 1960-talens omvandling av det svenska näringslivet ägde också rum, genom att omfördelning av såväl arbetskraft (i huvudsak från primärsektorerna) som av finansiella resurser, skedde spontant i marknaderna. Politikens roll var i huvudsak att låta denna omvandling ske utan att hindra den, eller som under 1950-talet till och med påskynda den (SOU 1993:16 bilagedel 1 s. 198). Politiker och företagare sökte dialog med varandra. Politikerna såg som sin uppgift att hålla sig informerade om företagarnas behov, och att i görligaste mån underlätta deras verksamhet.

37). Man slog fast att "i framtiden måste det vara en uppgift för konkurrenspolitiken att söka...ta till vara de positiva följder som konkurrens respektive koncentration kan medföra från allmän synpunkt" (SOU 1978:9 s. 181).

¹⁷⁷Begreppet reformistisk utopism (basen för den socialdemokratiska inställningen) myntades redan av Wigforss. Genom samarbete med kapitalismen skulle man lyckas socialisera näringslivet.

¹⁷⁸Vilken enligt många gav svenska företag en god självfinansieringsförmåga (Browaldh 1981:15).

Detta är tydligt i olika initiativ under den näringspolitiska tiden.

Näringspolitiska initiativ

Näringspolitikens tid kännetecknades av ett antal generationer kontaktorgan mellan statsmakt och näringsliv. Dessa samarbetsorgan var ett uttryck för vad man uppfattade som det ömsesidiga beroendet mellan statsmakt och privat näringsliv. I huvudsak handlade dialogen i dessa organ om olika praktiska problem. Dessa organ kan ses som försök till "institutionellt" eller "organisatoriskt" stöd från statsmaktens sida. Under den näringspolitiska tiden sker också en utveckling där effektivisering och strukturpolitiska överväganden blir allt viktigare och allt tydligare. Detta pekar mot den industripolitiska tiden. Vad gäller affärsverken och det statliga företaget under den näringspolitiska tiden kan man notera att det inte fanns någon central strategi för hur dessa skulle förhålla sig till det privata näringslivet. Ställt utom allt tvivel är dock att affärsverken och det statliga företaget kunde fungera som en allmän resurs för det privata näringslivet.

De olika generationerna kontaktorgan hade olika uppgifter och mål. Förhistorien var lång.¹⁷⁹ Avgörande för de socialdemokratiska regeringarnas

¹⁷⁹Förarbetet gjordes av Wigforss, den ledande socialdemokratiska ekonomiske tänkaren, som i ett tal mot slutet av 1930-talet inbjöd näringslivet till samarbete, under förutsättning att företagsvärlden skulle acceptera att socialdemokratins inflytande över samhället inte var ett snabbt övergående fenomen. Socialdemokratien skulle å sin sida tillhandahålla gynnsamma villkor för privat företagande på områden där statsmakten inte var beredd att ersätta den med andra företagsformer. En överläggning ägde rum mellan regering och näringsliv den 1 juni 1939. Andra världskriget gjorde dock att näringsliv och samhälle tvingades till ett mycket närmare samarbete (Erlander (1976:110). Under kriget hade näringslivets organisationer en stark position. De var delar av kristidsadministrationen och fullgjorde också i vissa fall statliga förvaltningsuppgifter (Elvander 1974:15). Tiden omedelbart efter andra världskriget präglades av olika konflikter mellan den socialdemokratiska regeringen och näringslivet som arbetade nära den borgerliga oppositionen. Näringslivets omvandling förde dock samman statsmakt och näringsliv. Hösten 1956 ordnade regeringen en överläggning med näringslivets representanter om exportindustrierna och den internationella konkurrensen. Denna överläggning anknöt mycket nära till de olika samtal som tidigare förts med forskare och vetenskapsmän om den tekniska och naturvetenskapliga forskningens uppbyggnad (Erlander 1976:116). Erlander skriver i sina memoarer, "Jag minns med vilken glädje vi hälsade industriledarnas djärva beslutsamhet att ta upp tävlan med sina utländska konkurrenter genom att utnyttja de tekniska framstegen." (Erlander 1976:116). Regeringen var omedelbart efter andra världskrigets slut beroende av näringslivets medverkan för att kunna genomföra olika stabiliseringspolitiska och näringspolitiska initiativ (Elvander 1974:16). Det var frågan om olika kristidsregleringar, lågräntepolitik, och en protektionistisk utrikeshandelspolitik. Frivilligheten i dessa kan diskuteras, och dessa överenskommelser föregicks av hårda strider mellan den socialdemokratiska regeringen och näringslivet (Elvander 1969:200).

förhållande till näringslivet var den successiva konsolideringen av den socialdemokratiska positionen, genom segervälen 1958, 1960 och 1962, i kombination med den borgerliga oppositionens tilltagande splittring och försvagning. Allt detta gjorde det angeläget för näringslivet att förbättra sina relationer till regeringen. Detta närmande underlättades dock också av den socialdemokratiska politikens liberalisering, Elvander (1969:200). Det blev oundvikligt för regering och näringsliv att utveckla och fördjupa relationerna med varandra.

Torsdagsklubben

Man ansåg att de praktiska problemen med den pågående omvandlingsprocessen måste lösas gemensamt, av näringsliv och samhälle (Erlander 1976:122).¹⁸⁰ Den s.k. torsdagsklubben utvecklades ur överläggningar med näringslivets organisationer som dåvarande samordningsminister Per Edvin Sköld tagit initiativet till (Erlander 1976:111).¹⁸¹ Detta skedde 1949 (Elvander 1974:16). Skölds initiativ var föranlett av en stark misstro som fanns från näringslivets sida gentemot regeringen.¹⁸² Torsdagsklubbens egentliga namn var "Samarbetsorganet för export- och produktionsökning". Verksamheten inleddes nyåret 1949 med sammanträden varannan torsdag, (Elvander 1969:201).¹⁸³ Diskussionerna inom klubben var rådgivande och informerande, det förekom inga direkta förhandlingar och överenskommelser. Sköld, som blev finansminister 1949, undersökte dock ofta efter dessa diskussioner om näringslivets olika önskemål om förändringar av olika ekonomiska regleringar kunde tillmötesgå. Torsdagsklubben uppfattades som, "en klagomur för näringslivet och ett instrument för

¹⁸⁰Bland dessa problem kan nämnas handelspolitiken, den tekniska forskningen, lokaliseringspolitiken och anskaffande av utrymme på kapitalmarknaden för nödvändiga investeringar.

¹⁸¹Inbjudan gällde främst kreditmarknadens organisationer, och deras medverkan i den ekonomiska politiken (Elvander 1969:200). Runt årsskiftet 1948/1949 hölls också särskilda överläggningar om priskontroll och om export- och produktionsbefrämjande åtgärder (Elvander 1969:200-201).

¹⁸²Denna misstro baserades på politiska motsättningar, framför allt om skatterna. Det var dock nödvändigt att undanröja denna då omställningen från krigs- till fredsekonomi fortsatte att skapa problem samtidigt som den ekonomiska politiken också stod inför en omläggning (Erlander 1976:110-111).

¹⁸³"Torsdagsklubben" hade ett sekretariat inom handelsdepartementet och bestod av de statsråd som var ansvariga för den ekonomiska politiken, representanter för de viktigaste av näringslivets organisationer, Lantbruksförbundet, LO, TCO och vissa departementstjänstemän.

detaljjusteringar i regleringsekonomin" (Elvander 1969:201).¹⁸⁴ Torsdagsklubbens diskussioner ledde ofta till konkreta resultat om än i detaljfrågor, Elvander (1969:203). Dock påverkade aldrig diskussionerna i Torsdagsklubben huvudlinjerna i regeringspolitiken, och klubben upphörde under 1955.¹⁸⁵ När klubben upphörde kom dock regeringen och näringslivets representanter överens om att man vid behov skulle uppta fortsatta överläggningar (Elvander 1969:201).

Harpsundsöverläggningarnas tid

Lagom till dess att Torsdagsklubben upphörde började enligt Tage Erlander Olof Palme diskutera förhållandet till näringslivet. Palme skrev en promemoria där han "ännu starkare än Wigforss framhöll nödvändigheten av att ge näringslivet så sunda utvecklingsmöjligheter som möjligt". Detta gällde i synnerhet den tekniska forskningens utveckling. Överläggningarna på Harpsund pågick under cirka sju år. Den första hölls i november 1955, Erlander (1976:111-112). Dessa var aldrig rena förhandlingar som syftade till beslut. Deras främsta värde för regeringen låg i att den fick tillfälle att lära sig om industrins situation. Dessa fördjupade kunskaper påverkade regeringens bedömning av olika frågor, Erlander (1976:116).¹⁸⁶ Överläggningarna hade karaktären av fria diskussioner och ett ömsesidigt utbyte av information, som deltagarna kunde använda utan att för den skull känna sig bundna av vad de sagt till varandra. Överläggningarna på Harpsund skiljde sig från Torsdagsklubben i så måtto att de behandlade större frågor men mindre regelbundet. Harpsund var således en mer informell kontaktform (Elvander 1969:202-203).¹⁸⁷ En viktig anledning till att Harpsundsöverläggningarna gick att genomföra verkar ha varit att man noga undvek stora ideologiska frågor och koncentrerade sig på praktiska problem.¹⁸⁸ De tidigare förhandlingarna

¹⁸⁴Denna syn på Torsdagsklubben delas också av Erlander (1976:111).

¹⁸⁵Kanske främst för att Sköld lämnade regeringen, men också för att antalet medlemmar växt och klubben "blivit en diskussionsklubb utan reell betydelse".

¹⁸⁶Medan förhandlingarna på Harpsund pågick var det många som trodde att man förhandlade om reella överenskommelser. Detta var dock ett missförstånd.

¹⁸⁷Harpsundsöverläggningarna blev hårt kritiserade i synnerhet av de borgerliga partierna som ansåg att de borgerliga idéerna företrädde näringslivets intressen. Särskilt folkpartiledaren Bertil Ohlin varnade för att "Harpsundsdemokratin" skulle komma att ersätta riksdagen, och menade att överläggningarna var ett hot mot den politiska demokratin. Vid sidan om detta kunde den socialdemokratiska regeringens förhandlingar med näringslivet leda till ökad statlig inblandning, varigenom samhällets förändring i socialistisk riktning kunde påskyndas (Erlander 1976:117).

¹⁸⁸Även om vissa av näringslivets representanter, som t.ex. Handelsbankens chef Tore Browaldh, ville diskutera de stora ideologiska frågorna (Erlander 1976:122).

och frivilliga överenskommelserna som förekom under Torsdagsklubbens tid ersattes under Harpsundsöverläggningarnas tid av mera informella överläggningar "som ofta ledde till ett tyst samförstånd eller i varje fall till uppklarande av missförstånd och större ömsesidig förståelse, såsom i EEC-frågan, men inte till några bindande överenskommelser" (Elvander 1974:17-18). Företrädare för näringslivet som t.ex. Handelsbankens chef Tore Browaldh betonade att man under denna period i Sverige fann nya grepp i den ekonomiska politiken och att man framför allt blev känd för förmågan att hålla en dialog levande mellan näringsliv och statsmakt (Browaldh 1981:11).¹⁸⁹ Den sista allmänna Harpsundsöverläggningen där näringslivets och arbetsmarknadens representanter deltog hölls 1964 (Elvander 1974:18).

Ekonomiska planeringsrådet

Det ekonomiska planeringsrådet som skapades 1962 av finansminister Gunnar Sträng, innehöll representanter för fackföreningsrörelsen, näringslivet, statsförvaltningen samt några nationalekonomer, Browaldh (1981:15).¹⁹⁰ Planeringsrådet var ett försök att från regeringens sida tillmötesgå LO:s krav på en kontinuerlig och samordnad ekonomisk långtidsplanering. Finansministern var ordförande i rådet, (Elvander 1969:203-204).¹⁹¹ Nationalbudgetar, finansplaner och långtidsutredningar diskuterades regelbundet. Ett antal gånger diskuterades också problemen med industrins finansierings och konkurrenssituation. Gunnar Sträng använde Planeringsrådet som testgrupp för sina synpunkter och idéer. Planeringsrådet beskrivs av Lundberg som "egentligen 'bara' ett seminarium på hög nivå och i en anda av skön 'oansvarighet' i ordets bästa mening".¹⁹² Planeringsrådet

¹⁸⁹Ett till funktionen liknande forum var debatterna på Nationalekonomiska föreningen, där industrialister, politiker och vetenskapsmän träffades och utbytte tankar. Där tillhörde t.ex. Jacob Wallenberg och Gunnar Sträng de permanenta opponentererna (Browaldh 1981:16). Socialisten Sträng och kapitalisten Wallenberg fann där varandra i en gemensam "ansvarskänsla för Sverige, dess välbefinnande och dess framtid i en värld präglad av hårdnande konkurrens och hot utifrån" (Vinde 1981:168, se Browaldh). Ekonomer som Lundberg berättar om hur ledande socialdemokrater som Gunnar Sträng var både roade och stimulerade av ofta återkommande möten med nationalekonomer utanför Kanslihuset. Diskussionerna var pragmatiska. Politisk färg spelade inte någon roll. Enligt Lundberg var det viktigaste för t.ex. Gunnar Sträng "att det kom fram nya synpunkter, nytt statistiskt material, kritik av prognoser och politikförslag" (Lundberg 1981:93).

¹⁹⁰Företrädarna för organisationsvärlden var inte utsedda av sina organisationer utan handplockade av regeringen (Elvander 1969:203-204).

¹⁹¹ Under Gunnar Strängs tid var också ett antal statsråd närvarande, ofta under ledning av statsminister Tage Erlander. Handels- och inrikesministrarna deltog regelbundet (Elvander 1969:203-204).

¹⁹²Detta till trots fanns det hos den borgerliga oppositionen en liknande oro som inför

fungerade som mötesplats, diskussionsforum och informationscentral. Planeringsrådet kom att bli ett mellanting mellan Torsdagsklubben och Harpsundsöverläggningarna, förstärkt med vissa utredningsresurser, Elvander (1969:204).¹⁹³ Ekonomiska planeringsrådet mottogs med gillande och förståelse inom näringslivet, och kom att betraktas som Harpsundsöverläggningarnas institutionalisering.

Under hela 1960-talet var också Forskningsberedningen en viktig institution. Den var ett forum för olika initiativ och genom den gavs grundforskningen en starkare ställning, men framförallt möjliggjorde den en dialog mellan forskare, tekniker och regeringen.

Förskjutning under den näringspolitiska tiden

Det är alltid svårt att göra entydiga uppdelningar, men det finns helt klart en tydlighet i statsmakten initiativ under större delen av den näringspolitiska tiden. Det är viktigt med initiativ som stärker näringslivets konkurrenskraft. Med tiden blir det dock tydligt att intresset för näringslivets konkurrenskraft kompletteras av ett allt starkare intresse från statsmakten sida att stimulera och styra olika typer av förändringar. Politiken skulle underlätta strukturrationaliseringen, men också motverka de olägenheter som följde i strukturrationaliseringens spår. Grundtankarna bakom de näringspolitiska reformer som regeringen genomförde under förra delen av 1960-talet hämtades från "Samordnad näringspolitik", ett näringspolitiskt program presenterat 1961 av en grupp LO-ekonomer på uppdrag av Landssekreteriatet och antaget av LO-kongressen samma år. I betänkandet slog författarna fast att vår snabba industriella utveckling kunnat ske tack vare fortgående, omfattande och genomgripande förändringar av näringslivets struktur, av arbetsmiljö och samhällsliv (Henning 1977:37). Förändring, och att ta hand om förändringar är således viktigt under den näringspolitiska tiden. Effektivisering blir mot slutet av den näringspolitiska tiden dock allt viktigare, och strukturpolitiska överväganden blir allt mer märkbara (se t.ex. Henning 1977:37-38).¹⁹⁴ Den näringspolitiska tiden med sina olika kontakorgan mellan politiker och

Harpsundsöverläggningarna att ekonomisk politik kunde utformas inom Planeringsrådet utan demokratisk inblick och kontroll (Lundberg 1981:95).

¹⁹³Planeringsrådet hade ett sekretariat inom finansdepartementet som försåg ledamöterna med statistik och information innan mötena.

¹⁹⁴Henning finner att de näringspolitiska programmen ger stöd för olika tolkningar och att en tyngdpunktsförskjutning kan iakttas.

näringsliv kännetecknas sammanfattningsvis av utbyte. Affärsverken var en viktig del i detta utbyte.

Affärsverkens betydelse för näringspolitiken

Affärsverksformen hade sedan början av 1960-talet kontinuerligt anpassats till verksamhetens affärsmässiga karaktär. Riksrevisionsverkets redovisningsföreskrifter innebar att affärsverkens årsredovisningar blev i stort jämförbara med årsredovisningarna i större aktiebolag. Affärsverken hade också fått möjlighet att placera medel på räntebärande konto, liksom att avsätta medel till särskilda fonder för konsolideringsändamål. Man började dock diskutera om affärsverksformen gav en institutionell ram som begränsade företagsledningens möjligheter till ett affärsmässigt handlande jämfört med vad som vore fallet om verket drevs i aktiebolagsform.¹⁹⁵ Man kunde inte längre bortse ifrån att affärsverksformen i vida kretsar uppfattades som en institutionell ram som endast var avsedd för förvaltning av ett statligt monopol eller någon annan klart avgränsad verksamhet. Affärsverksformen skulle enligt detta synsätt ej vara lämplig för konkurrensutsatt verksamhet. Utveckling av nya produkter och verksamheter borde i konsekvens härmed strikt begränsas till det angivna verksamhetsområdet. Genom att budgetar och personalstater var föremål för prövning av regering och riksdag fanns det risk för att man med hänvisning till affärsverksformen och det i verksinstruktionen angivna ändamålet tvekade att tilldela verket resurser för sådana affärsmässigt intressanta projekt som låg i kanten av verksamhetsområdet. Man började diskutera om det kunde behövas speciella markeringar från staten/ägarens sida för att affärsverkens kapacitet att skapa och exploatera nya affärsidéer och resurser skulle kunna tas tillvara fullt ut (SOU 1978:85 s. 279-280).¹⁹⁶

¹⁹⁵Den allmänna meningen såväl på departementshåll som inom affärsverken syntes dock vara att skillnaderna var av mindre betydelse i det löpande arbetet.

¹⁹⁶Affärsverken var en särskild myndighetsform som också inbegrep företagande. Den reglerades 1912, och innebar en från statsbudgeten mer fristående ställning, affärsverken hade egna resultat och blansräkningar (Carlsson 1997:186). Affärsverkens äldre myndighetsuppgifter upphörde dock successivt. Affärsverken var myndigheter. De var därför inga självständiga juridiska enheter utan en del av den juridiskt sammanhållna statliga verksamheten. Verken ägde inte sina tillgångar och sitt kapital utan förvaltade dessa åt staten. Det gällde också aktierna i dotterbolagen. Affärsverkens ställning innebär bl a. att beslut om avgifter ankommer på regeringen. Besvärsrätten gällde, dvs beslut av ett affärsverk kunde normalt prövas i en högre instans. Verksamheten var underkastad offentlig insyn. Riksdagen och regeringen kunde besluta om verkens inre organisation. Den väsentligaste skillnaden mellan verk och bolag gällde regeringens direktivrätt gentemot verken respektive verkens lydnadsplikt. Nästan all verksamhet inom affärsverken var av

Regeringen hade formellt och administrativt sett inflytande över affärsverken, men i praktiken fanns det mycket frihet. De självständiga ämbets- och affärsverken kom att spela en viktig cementerande roll i förhållandet mellan statsmakt och privat näringsliv, som beställare, kunder och användare, men även som bestämmare av regler och förutsättningar. Förvaltningens självständighet har varit av stor betydelse både för olika förvaltningars agerande, men också för statsmaktens syn på sig själv och sin roll och sist men inte minst för näringslivets inställning och förväntningar på vad statsmakt och förvaltning kan erbjuda.¹⁹⁷

1968 bildade regeringen en särskild delegation med uppgift att ge förslag till former och riktlinjer för vidareutvecklingen av de statliga företagen. Huvudförslaget blev att ett stort antal statliga företag skulle samordnas under ett förvaltningsbolag (SOU 1978:85 s. 37). Statsföretag bildades 1969. Den nya koncernen kom att innehålla statens industriella engagemang, medan affärsverken, olika statliga kreditinstitut och fiskala bolag placerades utanför Statsföretagsgruppen. Man ansåg dock att det fanns ett stort behov av samverkan mellan Statsföretag å ena sidan och andra statliga företagsaktörer, varför en särskild affärsverksdelegation inrättades samtidigt som Statsföretag (SOU 1978:85 s. 11). Avsikten med Affärsverksdelegationen var att den skulle bli ett forum för diskussioner om olika produktionstekniska, utvecklingstekniska och marknadsmässiga frågor. Man ville utnyttja det faktum att många av affärsverken bedrev tekniskt betonad verksamhet. Hos affärsverken borde det därför finnas kunskaper och erfarenheter som kunde

karaktären faktiskt handlande. Därav följde att ett affärsverk var skyldigt att efterleva regeringens direktiv (RF 11:6), att enda skälet för ett verk att inte följa regeringens direktiv i princip var att dessa stog i strid med lag eller föreskrift av högre valör (RF 11:14, lagprövningsrätten). Regeringens möjlighet att självständigt och direkt ge direktiv till affärsverket inskränktes dock av att bemyndigande ibland måste inhämtas från riksdagen. Det gällde bl a investeringar och därmed förvärv eller bildande av bolag. Ofta hade dock regeringen erhållit generella bemyndiganden att handlägga sådana ärenden inom av riksdagen fastställda ekonomiska och andra ramar (SOU 1985:41 s. 24-26).

¹⁹⁷Ulla Lindström beskriver detta unika system med de svenska statstjänstemännens politiska oberoende. I många länder är respektive minister den ansvarige för såväl planering, beslut som verkställande inom sitt område. De svenska centrala ämbetsverken arbetar däremot självständigt, i synnerhet affärsverken, under sina generaldirektörer. Anslagstilldelningen är i stort sett det enda medel som regeringen och departementen har till sitt förfogande med vars hjälp de "kan lägga viss kapon på de mest viljestarka verkscheferna. Förhållandet mellan departement och ämbetsverk är som "förhållandet mellan två stolta maktcentra, varav departementet bör vara det starkaste". Samtidigt har vi dock i Sverige det generella förbudet mot "ministerstyre", d.v.s. att ett statsråd i princip inte får beordra en verkschef. En princip som dock med Lindströms ord, är ett "uttryck för det oklart tänkta". (Se antingen Lindström 1969 eller 1970)

vara till nytta för såväl teknisk som industriell utveckling (SOU 1978:85 s. 21-22).¹⁹⁸

Statsföretagsutredningen noterade fenomenet att affärsverken etablerade samverkan med andra, såväl inom som utom den statliga sektorn. Angående den tidigare nämnda affärsverksdelegationen var statsföretagsutredningen, högst tveksam till om ett sådant övergripande organ som affärsverksdelegationen oavsett sammansättning, var ett lämpligt organ när det gällde att initiera och främja innovativ samverkan. Utredningen ansåg att behoven av samverkan i sådana avseenden uppkom på lägre nivåer, men framför allt visade erfarenheten att behoven av denna samverkan ingalunda var avgränsade till intressenter inom den statliga sektorn. Man sökte förutsättningslöst den partner som i sammanhanget hade relevanta förutsättningar och liksom verket i fråga ett aktivt intresse. Utredningen fann därför inte skäl att förorda bibehållande av affärsverksdelegationen utan föreslog att den skulle avvecklas. Utredningen fann det dock angeläget att ytterligare beröra frågan om samverkan avseende produktionstekniska, utvecklingstekniska och även marknadsföringsmässiga frågor. Med hänsyn till den i stor utsträckning tekniskt betonade verksamhet som affärsverken bedrev fanns det otvivelaktigt hos dem i första hand en teknisk kunskap och erfarenhet som skulle kunna bli till nytta för den tekniska och industriella utvecklingen. Inte minst torde detta gälla i fråga om systemtänkande och -kunnande. Statsföretagsutredningen noterade att denna kunskap ofta utnyttjats i samverkan med andra när det var till gagn för affärsverkens egen verksamhet. Samma slutsats kunde emellertid inte utan vidare dras i de fall en möjlig samverkan var ointressant för verkets egen verksamhet men till nytta för den tekniska och industriella utvecklingen. I vart fall hade verken inget åläggande härom. Utredningen väckte därför frågan om en föreskrift i verkens instruktion. Innebörden i en sådan föreskrift borde vara att verken skulle eftersträva att i samverkan med andra intressenter tillse att deras

¹⁹⁸Affärsverksdelegationen fick enligt 1§ i sin instruktion till uppgift att:

- fungera som kontaktorgan mellan affärsverken och de statliga bolagen
 - allmänt följa utvecklingen inom de affärsdrivande verken, och då särskilt deras långtidsplanering
 - ta initiativ till och för regeringen framlägga förslag om samordning av de affärsdrivande verkens verksamhet och om samordning av nämnda verks och de statsägda aktiebolagens verksamhet
 - framlägga förslag för regeringen i frågor av principiell betydelse som aktualiseras i samband med framställningar och anslag till de affärsdrivande verken
 - i övrigt fullgöra uppdrag som regeringen lämnar delegationen
- (SOU 1978:85 s. 276)

kunskap och kompetens kom den tekniska och industriella utvecklingen till godo, även i fall då detta inte var till gagn för deras egen verksamhet. En sådan samverkan finge givetvis ske på sådana företagsekonomiska grunder som verken hade att iakttä. De statliga stödåtgärder som var tillgängliga för teknisk och industriell utveckling kunde utnyttjas. Någon särskild form för samverkan borde inte föreskrivas. Det låg dock i sakens natur att delägarskap från verkens sida torde komma i fråga endast i fall då samverkansprojektet var till gagn för deras verksamhet. Statsföretagsutredningen övervägde i detta sammanhang om särskilda åtgärder kunde vara lämpliga för att stimulera affärsverkens intresse och aktivitet. Man menade att en lämplig möjlighet kunde vara att etablera ett särskilt bolag som kunde delta när affärsverken behövde medverka finansiellt i innovativa samverkansprojekt med utanförstående. Detta bolag kunde då efter överenskommelse med vederbörande verk inträda som part i verkets ställe. Aktierna i bolaget borde innehas av Fonden för statens aktier. I styrelsen borde ingå företrädare för vart och ett av affärsverken. Härigenom borde styrelsen även kunna bli ett organ för samråd och samordning verken emellan (SOU 1978:85 s. 293).

Under den näringspolitiska tiden påbörjades en process beträffande affärsverkens och det statliga företagandets förhållande till näringslivet. Genom att lyfta fram statsföretagsutredningen från slutet av 1970-talet har jag velat visa på frågor och överväganden som fanns hos statsmakten. Dessa överväganden och initiativ visar på den decentraliserade karaktär som det statliga företagandets relationer till näringslivet hade. Det fanns viss koordination mellan olika initiativ i förhållande till näringslivet. Statsmakten noterade lite i förbigående att samarbete förekom mellan statliga företag och affärsverk å ena sidan och privata företag å den andra. Samtidigt fann det en insikt om att affärsverken och det statliga företagandet kunde fungera som en allmän resurs för det privata näringslivet.

Den Industripolitiska eran

Industripolitiska motiv

Industripolitikens mål var att stärka industrins internationella konkurrenskraft, upprätthålla sysselsättningen och främja utvecklingen av den teknik som i framtiden skulle bära upp den svenska industrin (SOU 1978:9

s. 186.¹⁹⁹ Redan från början och mitten av 1960-talet fanns det en betydande oro för en stagnerande utveckling, för alltför låga investeringar orsakade av minskande vinstmarginaler, samt för brist på riskkapital och arbetskraft. Man varnade för konsekvenserna av en för liten industrisektor, ett problem som blev brännande under slutet av 1970-talet (Lundberg 1981:94, 100). 1966-67 upplevde så Sverige den svåraste lågkonjunkturen hittills under efterkrigstiden.²⁰⁰ Lönsamheten i industrin och industrins självfinansieringsgrad sjönk, företagens kapitalförsörjning var i fara. Den genomsnittliga vinstnivån låg mot slutet av 1960-talet betydligt lägre än under 1950-talet och början av 1960-talet.²⁰¹ Denna utveckling uppmärksammades naturligtvis också i 1965 års långtidsutredning, i vilken det konstaterades att "svensk export förlorat åtskillig terräng i den meningen att dess andel av våra viktigaste avnämjarländers import minskat" (SOU 1966:51 bil.4 s. 47). Under 1960-talets senare del blev den allmänna opinionen snabbt negativ gentemot storindustrin. Man blev mer inåtvänd, betraktade problemen som interna, i stället för att aktivt och optimistiskt tänka på internationell expansion. Under 1960-talets senare del och under hela 1970-talet var därför regional- och sysselsättningspolitiska motiv särdeles viktiga (SOU 1978:85 s. 11).

Näringslivets omvandling, dess utvecklingskraft och konkurrenskraft kom att fortsätta vara viktiga politiska motiv. Under den industripolitiska tiden kom dock dessa motiv att bäddas in i en annan kontext. Effektivitetsproblem av olika slag, t.ex. i form av lönsamhetsproblem i enskilda företag och hela branscher, blev tydliga, och krävde att statsmakten förhöll sig till dem.

Industripolitisk stil

En mer aktiv politik

1965 års skattereform markerade en radikalare regeringspolitik, och kan ses som slutet på det tidiga 60-talets samförstånds- och harmonitänkande.²⁰² Lågkonjunkturen 1966-67 ledde till att den ekonomiska politiken förändrades. Under den senare delen av 1960-talet blev den statliga näringspolitiken mer

¹⁹⁹Ett led i denna politik var också att de anställdas medinflytande skulle förstärkas.

²⁰⁰För första gången sedan 1930-talet hände det att bankerna fick stora problem med vissa större kundföretag.

²⁰¹Wickman (1969). Lindström (1970) förklarar lågkonjunkturen med att ett tryck utifrån förvandlade 1967-68 till ett avmattningsår med nedlagda företag och ett ökat underskott i handelsbalansen.

²⁰²Genom sin starka satsning på inkomstutjämning (Elvander 1974:19-20)

aktiv, bl.a. genom att staten engagerade sig på ett sätt som liknar ett privat investmentföretag (Glete 1994:102-103). Den svenska politiken präglades mera av försök att styra utvecklingen direkt, och då i synnerhet fördelningsfrågor och strukturuomvandlingens takt (SOU 1993:16 bilagedel 1 s. 200). Den mera aktiva industripolitiken motiverades med att landet under 1950-talet och första hälften av 1960-talet fick uppleva de positiva sidorna av strukturuomvandlingen, medan man under 1960-talets andra hälft började uppleva hur de strukturella svagheter i svensk ekonomi slog igenom på ett akut sätt. Det internationella konkurrensläget skärptes, vilket gav upphov till en tillfällig lågkonjunktur, man upplevde sig därför behöva söka nya lösningar. Den nya politiken skulle handla dels om åtgärder syftande till anpassning och utveckling, dels till aktiva initiativ till att "skapa mer produktiva och långsiktiga sysselsättningsmöjligheter" (Wickman 1969:5). Under 1960-talets senare del kom också regeringen att lyssna mer på fackets krav. Särskilt LO krävde en mer samlad, koordinerad och medveten näringspolitik. Denna nya näringspolitik kom att i praktiken bli industripolitik.

Näringslivets medverkan i strukturuomvandlingen

Det långvariga socialdemokratiska regeringsinnehavet kom under 1970-talets första del att upphöra, först genom den s.k. "lotteririksdagen"²⁰³ och sedan genom den nya borgerliga regeringen 1976. Den industripolitiska tiden kom dock därför att inte enbart präglas av socialdemokratisk politik. Den nya borgerliga regeringens möjlighet att föra "sin" politik försvårades dock av den pågående industriella krisen, och försvårades ytterligare av effekterna av oljekrisen 1973. Under den senare socialdemokratiska tiden hade dock ett antal genomgripande förändringar skett som förändrade svenska företagsledares inställning till det allmänna och staten.²⁰⁴ Den borgerliga regeringen ville ändra på arbetsfördelningen i samarbetet stat-näringsliv. Den borgerliga industripolitiken kom dock att koncentreras till arbetsmarknadspolitiken och inte, som industriminister Åsling ursprungligen avsett, till förnyelsen av företagen. Den första Fälldinregeringen försökte under industrikrisen 1977

²⁰³ 1973-1976 var mandatfördelningen jämn mellan blocken, varför många viktiga beslut kom att fattas med lottens hjälp.

²⁰⁴ Den borgerlige industriministern Nils G. Åsling skriver i sina memoarer, "Det finns t.ex. anledning förmoda att många svenska industriledare under 70-talet fick lov att ägna mycken dyrbar tid åt myndighetskontakter, att läsa nya lagar och förordningar och att förhandla med facket. Uppgiften som traditionellt varit den primära, d.v.s. att analysera företagets position och utvecklingsmöjligheter för att genomföra nödvändiga anpassningar till marknaden blev i alltför stor omfattning en andrahandsuppgift." (Åsling 1983:48)

driva en industripolitik som skulle främja förnyelsen av näringslivet.²⁰⁵ Åsling skriver om försöken i sina memoarer: "Omständigheterna gjorde att krisinsatserna och försöken att rädda näringslivet från total utslagning blev de politiska åtgärder som befann sig i centrum för intresset. Bakom kulisserna arbetades det emellertid intensivt på frågorna om förnyelse. Omvärderingen av entreprenörsskapet och den tekniska utvecklingens betydelse var de två centrala frågorna." (Åsling 1983:166). De borgerliga regeringarna präglades starkt av inbördes motsättningar. Detta gällde även industripolitiken. Under den socialdemokratiska tiden hade den ekonomiska politiken i huvudsak styrts av finansministern. Under den borgerliga tiden fick industriministern en mycket stark ställning bl.a. i kraft av sin nära anknytning till statsminister Fälldin, som ju var hans partibroder.²⁰⁶ Den s.k. "Åslingdoktrinen" försökte ge industripolitiken en ny borgerlig framtoning. Grundtanken i denna var att staten skulle "ställa krav på näringslivets medverkan i strukturuomvandlingen och komma bort ifrån vad som hittills varit det vanliga, nämligen att samhället skulle städa upp efter företagen och ta konsekvenserna av strukturuomvandlingen" (Åsling 1983:49). I det betänkande till ny konkurrensbegränsningslag som publicerades 1978 beskrevs statsmakternas förhållande till det ekonomiska systemet. Politiska beslut kunde förändra det ekonomiska systemet. Statsmakterna kunde genom sitt agerande styra företagssamheten mot politikens mål. Samhället hade också som det hette en samordnande roll, i synnerhet i en decentraliserad ekonomi. Detta innebar att statsmakterna hade ett ansvar för att beslut som fattades av samhället och av företag tillsammans gav en fungerande ekonomi (SOU 1993:16 s. 16).

Stilmässigt karaktäriseras den industripolitiska tiden av en vilja att dirigera och styra utvecklingen i näringslivet. Detta involverade övervakning och

²⁰⁵Det amerikanska konsultföretaget, Boston Consulting Group fick i uppdrag att analysera den industripolitiska utvecklingen, och avlämnade sin rapport i oktober 1978. Man ansåg bl.a. att "Den svenska industripolitiken har varit defensiv. Industrier på nedgång har stöttats upp tillfälligt men tillräckligt med pengar har inte stått till förfogande för friska sektorer med tillväxtpotentialer." (Åsling 1983:73-74).

²⁰⁶Gösta Bohman, den borgerlige ekonomiministern, skriver om Nils G. Åsling i sina memoarer, "Snart sagt alla medel tycktes vara honom tillättna. Sett ur hans egen synvinkel kan detta ses som positivt. Han hade en mycket bestämd övertygelse om hur industripolitiska frågor skulle hanteras. Om vad som på kort och lång sikt var bäst för landet. Samt för honom och hans parti. Och det kan ju icke anses klandervärt att kämpa för det sanna och det rätta. Svårigheterna uppstod först då meningarna visade sig vara starkt delade om vad som var sant och riktigt. Och inte minst när det inte fanns någon klar gemensam motsatt linje. Däremot en trepartikoalition, som förutsattes och måste handla i enighet." "....Nils G Åslings förmåga att smyga sig förbi alla hinder som restes från de direkt ekonomiskt inriktade departementens sida. Alltid hittade han någon omväg." (Bohman (1984:245-246, 248).

bedömning av utvecklingen och av olika situationer. Detta stildrag fick speciellt under den senare borgerliga tiden konsekvensen att statsmakten många gånger fick gå in och lösa problem som enskilda företag och branscher hade. Denna "förenkling" av industripolitikens stil, ledde dock till en reaktion som jag kommer att redovisa i avsnittet om den konkurrenspolitiska eran. Politikerna försökte betona betydelsen av förnyelsen av svensk industri, med näringslivets medverkan.

Industripolitiska initiativ

De politiska initiativen under den industripolitiska tiden omfattar nya kontaktorgan mellan regering och näringsliv, nya organ, statens roll i utvecklingsprocessen i synnerhet beträffande information, de statliga aktörernas betydelse och då i synnerhet som beställare till industrin samt olika undersökningar och konsultrapporter som beställdes.

Nya kontaktorgan mellan regering och näringsliv

Näringspolitiska rådet tillkom 1968 som en reaktion på att regeringen efter valnederlaget 1966 beslutade sig för att tillmötesgå LO:s gamla krav på en mer aktiv näringspolitik, ledd av ett industridepartement. Ekonomiministern, sedermera landets första industriminister, Krister Wickman, blev rådets ordförande. För övrigt bestod rådet av LO:s, TCO:s, SAF:s, Industriförbundets, KF:s och Lantbruksförbundets egenhändigt utsedda representanter, medan bankernas representanter handplockades av regeringen. Näringspolitiska rådet var tänkt som ett topporgan för de branschutredningar som industridepartementet fortlöpande skulle tillsätta. Avsikten var att industridepartementets policy kontinuerligt skulle prövas i rådet. Rådet skulle, därmed till viss del ha karaktären av ett reellt beslutande organ. Rådet hade ett sekretariat bestående av personer från industridepartementet, LO och Industriens Utredningsinstitut (Elvander 1969:205). Under den borgerliga tiden tog industriminister Åsling initiativet till bildandet av ett nytt organ, det Tekniskt-industriella rådet, för att skapa ett forum för tekniker, vetenskapsmän och representanter för näringslivet, där de skulle kunna "samråda och föra en bred debatt om...samhällets politik när det gäller teknisk forskning och utveckling" (Åsling 1983:166).

Nya organ och organisationer

Det uppstod dock successivt även andra organisationer än affärsverken, som också de var verktyg för staten att driva och administrera det egna och andras företagande. Fackets inflytande i kombination med att socialdemokraterna vidkännt ett valnederlag i kommunalvalen 1966 gjorde att man den 21 december 1966 behandlade frågan om en departementsreform. Även diskussionerna i Forskningsberedningen bidrog till tillkomsten av organ som minskade behovet av Forskningsberedningen, t.ex. industridepartementet och ombildandet 1968 av tekniska forskningsrådet, malmfonden, INFOR, EFOR och Svenska uppfinnarkontoret till STU, Styrelsen för teknisk utveckling. Krister Wickmans nya näringspolitik, som lanserades vid 1967 års extra partikongress hade diskuterats i bl.a. Forskningsberedningen (Erlander 1982:97). Finansminister Gunnar Sträng förklarade att "När vi nu ska lägga oss ombord med en näringspolitik".²⁰⁷ Man skulle efter flera års diskussioner inrätta ett industridepartement. Gunnar Sträng hade sedan 1961 varit mot inrättandet av ett industri- eller ekonomiskt planeringsdepartement, fastän LO krävt detta upprepade gånger under flera år. Strängs främsta invändning var att det var riskabelt med flera centra i regeringen för den ekonomiska politiken. Den främsta anledningen till att Strängs motstånd försvann var att Krister Wickman blev det nya industridepartementets första chef. Wickman var Strängs statsekreterare och förtrogne, Lindström (1970:342-343). Investeringsbanken var en annan statlig organisation som bildades för detta ändamål (Wickman 1969:6). Investeringsbanken bildades i samband med att Industridepartementet bildades 1969 (Myhrman 1994:175).

Statens roll i utvecklingsprocessen

Man inledde också en förnyad diskussion om statens roll i allmänhet. Statens Industriverk ställde i en rapport frågor om "vilken roll staten skall ha i utvecklingsprocessen och hur den mest effektiva rollfördelningen mellan företagen (elektronikindustrin) och staten ska se ut. Vid vilken tidpunkt och i vilka former ska staten/samhället lämpligast komma in i utvecklingsprocessen?". Rapporten gav inga entydiga svar på frågorna (SIND 1981:5 Del 7 s. 72). Däremot förtydligade rapporten att det handlade om informationsflöden mellan elektronikindustrin å ena sida och samhället å den

²⁰⁷Det kan tyckas underligt, eftersom jag kallat den föregående eran den näringspolitiska. Jag anser dock att citatet är belysande för att en förändring ägde rum, och att den representerade en reaktion på det som varit.

andra. Konkurrensfrågor var en del av denna utvecklingsprocess.

Informationsflödet från samhällets sida gentemot näringslivet, i synnerhet elektronikindustrin, handlade om hur samhället skulle kunna ta initiativ gentemot näringslivet för att få sina intressen och mål tillgodosedda. Det som borde problematisera både näringsliv och samhälle var undanröjandet av expansionshinder (SIND 1981:5 Del 7. s. 72).

Industripolitiken omfattade särskilda branschprogram, finansiellt företagsstöd, främjande av företagsservice, stöd till teknisk forskning och utveckling, åtgärder avseende naturtillgångar och energi, miljöpolitiska insatser samt det statliga företagandet. Branschprogrammen sattes framför allt in i arbetskraftsintensiva och småföretagsdominerade branscher där marknaderna var vikande och lönsamheten jämförelsevis låg. Det finansiella företagsstöd som staten förmedlade via olika kreditinstitut syftade till att underlätta kapitalförsörjningen för vissa typer av företag eller investeringar. Genom industripolitiken intensifierade staten sin roll som långivare och inrättade en rad nya kreditinstitut för olika områden. De industripolitiska insatserna när det gällde företagsservice inriktades speciellt på att stödja mindre och medelstora företag samt företag i glesbygder (SOU 1978:9 s. 185-186).

Industriminister Wickman ansåg att statlig aktivitet verkade som en katalysator på industrins egna insatser, "Erfarenheterna (har) visat att statens bidrag...ofta verkar som en katalysator på industrins egna insatser" (Wickman 1969:6). Det är därför inte så förvånande att det statliga företagandet fick en ny betydelse.

Inom vissa branscher, i synnerhet de som utsattes för ett hårt internationellt konkurrenstryck, verkade även staten som pådrivare i koncentrationsprocessen (SOU 1991:59 Bilaga Sölvell:290). Sölvell påpekade att vi i många fall vant oss vid att se de ledande svenska industriföretagen som t.ex. AGA, ABB, Atlas Copco, Alfa-Laval etc. som nationella "flaggskepp utan inhemska rivaler".

De statliga aktörernas betydelse

En viktig del i industripolitiken var medvetna strategiska försök att förena statliga initiativ med deltagande från det privata näringslivet. Man insåg de

statliga aktörernas Vattenfalls och Televerkets betydelse för ASEA respektive LM Ericsson, som stora och kompetenta beställare och den viktiga utvecklingseffekt som dessa relationer hade. För att utnyttja och förstärka dessa relationer tog staten initiativ till bildandet av nya organisationer som Styrelsen för teknisk utveckling (STU) och utvecklingsbolaget, SUAB. Dessa organisationer fick till uppgift att stimulera utvecklingen av ny teknologi inom områden som var av växande betydelse och som kännetecknades av snabbt stigande kostnader. Dessa organisationer skulle stödja och medverka i industrins egen forskning och utveckling. Man ansåg att "Erfarenheterna...visat att statens bidrag...ofta verkar som en katalysator på industrins egna insatser", Wickman (1969:6).

Undersökningar och konsultrapporter

När Ingenjörsvetenskapsakademien, IVA, fick regeringens uppdrag 1978 att genomföra en studie av Sveriges tekniska/industriella kompetens blev diskussionen om teknikfaktorns roll en central fråga (Kunskap och konkurrenskraft, IVA:s Meddelande nr 2333 1979). IVA-studien konstaterar t. ex. att under 1970-talet var tillväxten i den svenska industriproduktionen låg. Under de fem första åren ökade produktionen med bara 2,4% per år, vilket var lägre än för någon annan femårsperiod under efterkrigstiden. Av denna produktionsutveckling förklarades emellertid inte mindre än 92% av teknikfaktorn, dvs den tekniska utvecklingen i vidsträckt bemärkelse. IVA konstaterade också att efter 1975 hade stagnationen fortsatt. Förutom IVA-studien engagerade Industridepartementet tillsammans med Post- och Kreditbanken, Statsföretag AB, Sveriges Investeringsbank AB, Sveriges Mekanförbund och AB Volvo, det amerikanska konsultföretaget Boston Consulting Group "för att belysa den svenska industrins...situation". Deras rapport med titeln "En ram för svensk industripolitik" publicerades under hösten 1978. Rapporten betonade särskilt att Sverige behövde öka produktiviteten i andra exportsektorer än de traditionella råvarubaserade marknaderna, Åsling (1983:167).

Man hoppades kunna lösa de ekonomiska problemen med hjälp av teknisk utveckling (vilken sedan länge hade figurerat i den ekonomiska politiken) och de små företagen (en ny faktor).²⁰⁸ Dessa studier och rapporter låg sedan till

²⁰⁸I IVA:s ovan nämnda studie konstateras att tillväxten i den svenska industriproduktionen varit låg under 1970-talet. Under decenniets fem första år ökade produktionen med enbart 2,4 procent per år, lägre än under någon annan femårsperiod under efterkrigstiden. Av denna

grund för den industripolitiska propositionen 1980/81:130 och för propositionen ett år senare med riktlinjer för småindustripolitiken och för en särskild innovationspolitik (prop, 1981/82:118 samt Åsling 1983:167). Det var nu tydligt att det storföretagarfokus som rått under den socialdemokratiska tiden ersatts av att hoppet om Sveriges ekonomiska räddning och framtid knöts till de små företagen. Denna förändring påverkade övergången till den kommande perioden, konkurrenspolitikens tid.

Initiativen under den industripolitiska tiden omfattade flera olika typer av initiativ. Bildandet av organ och organisationer kom att utgöra en slags institutionell infrastruktur, där speciellt industridepartementet men också organisationer som Investeringsbanken kom att få en status som de tidigare informella samarbetsorganisationerna saknade. Olika initiativ vidtogs för att hantera informationsflöden mellan politikerna och den offentliga sektorn och näringslivet. Samhället tog under perioden initiativ gentemot näringslivet för att få sina intressen och mål tillgodosedda men samtidigt igångsattes åtgärder i form strukturella åtgärder, som t.ex. särskilda branschprogram. Åtgärder vidtogs också för enskilda företag i form av t.ex. lån. De statliga aktiviteterna skulle verka som katalysatorer. Så t.ex. kom staten att verka som pådrivare i koncentrationsprocesserna inom näringslivet. Medvetna försök gjordes att förena statliga initiativ med deltagande från det privata näringslivet. I detta avseende kom affärsverken att spela en särskild roll, som instrument för stöd till privata företag, bla. genom beställarrollen.

produktionsutveckling förklarades dock hela 92% av den tekniska utvecklingen i vidsträckt bemärkelse, den s.k. teknikfaktorn. IVA konstaterade också att stagnationen i industriproduktionen hade fortsatt även efter 1975 (Åsling 1983:166-167). Nedanstående tabell finns i Industridepartementet, Innovationspolitik för tillväxt - En rapport ifrån en arbetsgrupp inom industridepartementet, Ds I 1981:18:13

Tabell 1 Teknikfaktor 1950-1976 i hela industrin, Sverige

Period	Teknikfaktorns bidrag till produktionsökningen, procent
1950-1955	36
1955-1960	75
1960-1965	77
1965-1970	96
1970-1975	92
1950-1976	76

Källa:

Teknik och industristruktur - 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning. Industrins utredningsinstitut (IUI) och Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA). Stockholm 1979 (ingår i IVAs projekt 'Sveriges tekniskt industriella kompetens och framtida konkurrenskraft').

Den konkurrenspolitiska eran

Konkurrenspolitiska motiv

Den ekonomiska krisen

Den ekonomiska krisens orsaker i Sverige under 1970-talets början och mitt har delats upp i tre grundproblem: stabilitetsproblem, effektivitetsproblem och tillväxtproblem. Vad gäller effektiviteten har det påpekats att levnadsstandarden för den svenska befolkningen hölls nere bl.a. på grund av bristande valfrihet i konsumtionen (SOU 1993:16 s. 14, 67). Sveriges tillväxtproblem fortsatte under 1980-talet, då Sverige hade en sämre ekonomisk tillväxt än de flesta andra OECD-länder.²⁰⁹ Under 1980-talet försköts den svenska produktionen till den kapitalintensiva exportindustrin, som tack vare att den till stor del använde inhemska insatsvaror gynnades av det tidiga 1980-talets devalveringar (se t.ex. Hultén 1988). Den kunskaps- och forskningsintensiva industrin gynnades dock inte lika mycket (SOU 1993:16 bilagedel 1 s. 15). Diskussionerna om konkurrens, innovationer och tjänsteekonomin stimulerades av den ekonomiska krisen.

Förnyelsen av svensk industri

De problem och det man reagerade på i den ekonomiska politiken förändrades så kontinuerligt, och kom att alltmer fokusera på behovet av förnyelse av den svenska industrin, även om tron på teknisk utveckling var en konstant. Innovationer blev en viktig fråga. I en rapport från industridepartementet 1981 konstaterades det att Sveriges innovationsförmåga var helt avgörande för Sveriges långsiktiga konkurrenskraft och utveckling. Innovationer tog betydande tid och insatser att utveckla och driva till framgång. Innovationspolitiken måste således vara långsiktig.²¹⁰ Tjänstekonomin tillväxt noterades och kommenterades i olika offentliga dokument.²¹¹ Svensk

²⁰⁹1980 var Sverige det sjätte rikaste landet inom OECD, 1991 var Sverige det femtonde rikaste landet, på grund av den svaga tillväxten (SOU 1993:16 bilagedel 1 s. 11).

²¹⁰Den problematisering av den industriella omvandlingen som jag redovisat var ingalunda unik för Sverige. I en rapport från industridepartementet 1981 refererades till att regeringarna i en rad industriländer som USA, Frankrike, Storbritannien och Holland föreslagit och börjat tillämpa en genomtänkt innovationspolitik. Industridepartementet tillsatte i april 1981 en adhocgrupp som fick i uppdrag att föreslå grunddragen i en svensk innovationspolitik (Industridepartementet DS I 1981:18 s. 1).

²¹¹I t.ex. regeringens proposition 1992/93:170 konstaterades det att näringslivet fick ett allt större innehåll av tjänsteproduktion, i såväl renodlade tjänsteföretag som i integrerade

tjänsteproduktion saknade dock enligt den s.k. ekonomikommisionen till stor del de dynamiska, innovativa inslag som karaktäriserar t.ex. amerikansk industri. Internationellt sett var kostnaderna inom stora delar av den offentliga tjänsteproduktionen avsevärt högre i Sverige. En av anledningarna till detta var att den offentliga tjänsteproduktionen främst låg utanför marknadssystemet. Konkurrens saknades på grund av att potentiell privat verksamhet diskriminerades (SOU 1993:16 s. 10 och bilagedel 1 s. 208). Informationsteknologin definierades som ett kritiskt område inför framtiden, av central strategisk betydelse för samhällets framtida utvecklingsvägar i stort och för näringslivets tillväxtkraft. Informationsteknologi kunde ha stor betydelse särskilt för den expanderande tjänstesektorn. Sveriges geografiska läge och låga befolkningstäthet, liksom den relativt starka industriella traditionen inom telekommunikationsområdet, gjorde det naturligt att söka utvecklingsprojekt med långsiktig potential inom detta område (SOU 1993:16 s. 127).

Konkurrensens betydelse

Konkurrensen på världsmarknaden skapade problem för svenska företag i den utlandskonkurrerande delen av näringslivet.²¹² Successivt kom alltså synen på företagande att förändras. Man började ifrågasätta hur i synnerhet stora företag kunde lösa de problem som ekonomin stod inför. Hoppet vad gällde den så nödvändiga omvandlingen och förnyelsen av svenskt näringsliv ställdes till de små och medelstora företagen. Detta kan man se även i 1978 års betänkande från konkurrensutredningen. I detta konstaterade man att de små och medelstora företagen blivit diskriminerade vad gäller skatteavdragen för teknisk forskning och utveckling.²¹³ Den så kallade Ekonomikommisionen som tillsattes under början av 1990-talet menade att man i små länder hade logiskt sett större anledning att noggrannt övervaka det inhemska konkurrensläget. I Sverige hade dock staten i det närmaste fört en motsatt

industriföretag, proposition (prop. 1992/93:170 s. 69).

²¹²Under 1970-talet märktes detta i synnerhet för arbetsintensiva industrier och basnäringar som t.ex. stål och varv, men även för delar av verkstadsindustrin.

²¹³Detta avdrag gynnade speciellt de stora företagen, som genom sin storlek hade möjlighet att organisera särskilda forskningsavdelningar. Därmed försvärades möjligheterna att konkurrera för de företag som inte kunde utnyttja avdraget. Det fanns dock också visst stöd till teknisk forskning och utveckling som var inriktat på att främja främst projekt av betydelse för mindre och medelstora företag. Detta gällde stödet som kanaliserades t.ex. genom styrelsen för teknisk utveckling (STU) och statens utvecklingsfond. Denna typ av stöd hade samma motiv som företagsstödet, nämligen att ge de mindre företagen förbättrade möjligheter att konkurrera med de stora företagen (SOU 1978:9 s. 187).

politik. Den svenska konkurrenslagstiftningen var i många avseenden mindre strikt än i ett antal andra länder (SOU 1993:16 s. 69-70).

Konkurrensfrågor kom på olika sätt att bli viktiga delar av diskussionerna om den ekonomiska politiken. Konkurrenspolitiken kom att bli ett viktigt inslag i stabiliseringspolitiken, och sågs som en förutsättning för god resurshushållning, ekonomisk tillväxt, utveckling av välfärden och internationell konkurrenskraft (SOU 1991:59 del 1 s. 19).²¹⁴ Konkurrensläget ansågs vara en grundläggande svaghet. Man ansåg att en av anledningarna till att konkurrensläget i Sverige förslappats var att man under en lång tid skyddat sig bakom det faktum att "Sverige är en liten öppen ekonomi".²¹⁵ Man hade tagit lätt på konkurrenssituationen inom Sverige i förhoppning om att den internationella konkurrensen var tillräcklig (SOU 1993:16 s. 69). I konkurrenskommitténs huvudbetänkande 1991 fördes en diskussion om konkurrensens betydelse för den dynamiska effektiviteten.²¹⁶ Sölvell gick i bilagedelen till huvudbetänkandet 1991 igenom omvandlingen av svensk industri. Ökade skalekonomier i produktion och FoU hade drivit fram en koncentrationsprocess.²¹⁷ Många svenska framtidshopp (t.ex. Facit, EIS och Luxor) förlorade dock i utvecklingskraft och var därför inte kapabla att utnyttja

²¹⁴I konkurrenskommitténs huvudbetänkande 1991 redovisades olika hinder mot en effektiv konkurrens. Man tog upp vertikala och horisontella samarbeten, enskilda företags dominerande ställning i synnerhet inom livsmedelsindustrin och byggmaterialindustrin, offentliga regleringar och subventioner, prisregleringar, tekniska normer, tullar och andra import hinder, subventioner som begränsade konsumenternas priskänslighet, samt konkurrenshinder avseende den kommunala eller statliga verksamheten, SOU 1991:59, Konkurrens för ökad välfärd, Huvudbetänkande av konkurrenskommittén, del 1:21.

²¹⁵Enligt den vedertagna logiken hade Sverige ständigt utsatts för en disciplinerande utlandskonkurrens, varför de svenska priserna på varor och tjänster inte kunnat avvika särdeles mycket från utlandets.

²¹⁶Man refererade dels till Schumpeters betoning av de partiella monopolens betydelse, dels till Porters betoning av att konkurrens i såväl horisontell som vertikal ledd är utvecklingsfrämjande för näringslivet på lång sikt, samt den lokala konkurrensens betydelse (SOU 1991:59 del 1 s. 84-85). Sölvell redovisade resultaten från den svenska delen av Porters stora projekt, "The Competitiveness of Nations". Företag som levde i de mest dynamiska och krävande industrimiljöerna var de som förmådde upprätthålla och förstärka sin internationella konkurrenskraft. Den intensiva konkurrensen i närmiljön var en motor i den långsiktiga innovations- och förnyelseprocessen. Upp till en viss gräns kan dock koncentration bidra positivt både vad gäller statisk effektivitet (skalekonomier) och dynamisk effektivitet. Sölvell konstaterade dock att när man som så ofta skett i Sverige närmade sig ett enda dominerande företag, "minskar snabbt kraften i motorn som driver utvecklingskraften". Sölvell betonade således den inhemska rivalitetens betydelse som motor bakom innovationer och förstärkt konkurrenskraft (SOU 1991:59, Bilaga, Sölvell s. 285-286, 288).

²¹⁷Koalitioner av företagsledningar, ägare och företrädare för fackföreningarna kom ofta gemensamt fram till att den inhemska konkurrensen måste elimineras för att den internationella konkurrenskraften skulle förstärkas.

den relativa konkurrensfördel som avsaknaden av inhemsk konkurrens innebar.²¹⁸ Historiskt sett hade den inhemska konkurrensen spelat en stor roll. Sölvell varnade för att om konkurrensläget inte förändrades i Sverige, så skulle de alltmer statiska industrimiljöerna på sikt försämra konkurrensförmågan och produktiviteten (SOU 1991:59 Bilaga, Sölvell s. 294-295).

Olika typer av effektivitetsproblem uppfattades successivt som viktigare. Bl.a. därför kom konkurrensfrågor och småföretagande att bli viktiga. Småföretagande, utveckling och konkurrens ställdes mot storföretagande, stagnation och monopol. Uppfattningen att ett lågt konkurrenstryck kunde minska såväl viljan som förmågan till innovationer, och därför kunde ge upphov till s.k. dynamiska effektivitetsförluster för samhällsekonomin blev allt starkare (SOU 1991:59 del 1 s. 83). Det fanns i huvudsak tre anledningar till att konkurrenspolitik kom att bli den viktigaste politiska prioriteten för den fortsatta ekonomiska politiken i Sverige. Man hade inte lyckats lösa problemen med omvandlingen av svensk industri och ekonomi med hjälp av storskaligt företagande. Man satte nu hoppet till småföretagen. Man konstaterade att konkurrensen var låg och dålig i Sverige, de stora företagen var ofta dominerande. Europautvecklingen påverkade också denna utveckling. Man gjorde en koppling till de handelspolitiska prioriteterna. Frihandel ansågs vara viktig för små länder som Sverige, "med en specialiserad och teknologiskt avancerad industri" (SOU 1978:9 s. 190).

Den europeiska utvecklingen

Vid sidan om den inhemska konkurrensdebatten kom därför också konkurrenspolitik att bli en viktig del av integreringsarbetet med EG. Regler om offentlig upphandling blev en viktig del i detta arbete. De offentliga upphandlingarna öppnades bl.a. för internationell konkurrens. I 1978 års betänkande av konkurrensutredningen konstaterades det att utländska etableringar i Sverige och utländska förvärv av svenska företag kunde ha såväl positiva som negativa effekter på konkurrensförhållandena. De svenska

²¹⁸Dessa företag hade ofta ända in på 1960-talet (i vissa fall även senare) inhemska rivaler. Detta gällde t.ex. för ABB:s del inom transformatorer, motorer, ställverk o.s.v.. Det är lätt att glömma att "Electrolux skärpte till kvaliteten på sina diskmaskiner, drivna av Cy lindas framgångar (och av Husqvarna inom flera segment av hushållsapparatmarknaden t.o.m. slutet av 70-talet".

företagens litenhet kontrasterades mot många utländska företags storlek.²¹⁹ Den fria tjänstehandeln kom att utgöra en av de fyra grundläggande friheterna enligt både Romfördraget och EES-avtalet. EES-utskottet betonade att Sveriges tidigare frihandelsavtal med EG inte omfattade tjänstesektorn. Den fria rörligheten för tjänster var alltså en nyhet i och med EES-avtalet. Utskottet konstaterade att den internationella konkurrensen inom tjänsteområdet tidigare hade varit begränsad. Utskottet gjorde också bedömningen att en ökad rörlighet för tjänster skulle bli av stort värde för Sverige, men betonade samtidigt att utvecklingen behövde "följas med uppmärksamhet så att eventuella problem" kunde förebyggas (EES-utskottet 1992/93:1 s. 61-62).²²⁰

I 1978 års betänkande av konkurrensutredningen betonades också att de svenska exportföretagen, med några få undantag, var internationellt sett små. Förbättrad internationell konkurrensförmåga för svensk del var av vikt, varför man borde ta hänsyn till detta vid prövning av konkurrensbegränsningar (SOU 1978:9 s. 193).²²¹

I propositionen betonades småföretagens stora betydelse för förnyelse och tillväxt liksom för dynamiken i näringslivet, Näringsutskottets betänkande 1989/90:NU30:4. I en rapport från Statens Industriverk, noterades det dock att möjligheterna var begränsade för den svenska industrin att "ta tid på sig" för att utveckla "de nya produkter som 1980-talets potential ger ett utrymme för". Konkurrenters beteende och nationell politik i andra länder var viktiga faktorer

²¹⁹I betänkandet påpekades dock att dessa fördelar på lång sikt måste vägas mot risken för monopolisering och monopolistisk prissättning på längre sikt. Denna försiktighet motiverades med att de utländska företagen som var aktiva i Sverige ofta var finansiellt starka. Konkurrens från utländska företag kunde också ge anledning till inhemska förvärv och ökad företagskoncentration. Utländsk nyetablering kunde minska koncentrationen på den svenska marknaden till skillnad från utländska uppköp av befintliga svenska företag. Utländskt kunnande och kapital kunde medföra effektivitetsvinster och kunde även förstärka konkurrensen, om de utländska företagen uppträdde mer aktivt än de svenska och var benägna att sänka sina priser mer än de inhemska företagen (SOU 1978:9 s. 192).

²²⁰Till 1989/90 års riksdag hade folkpartiet föreslagit en utredning om tjänstemonopol, motion 1989/90:N315, för att "öka beredskapen i Sverige inför den intensifierade konkurrens inom tjänstesektorn" som kunde förväntas "bli följden av internationella handelspolitiska förhandlingar". Det var viktigt att det skapades ett förtroende för Sverige skapades så att "en förbättrad tjänstebalans" kunde åstadkommas. Svenska och utländska företag fick inte utestängas från stora delar av tjänstemarknaden genom monopol anfördes det vidare i motionen (Näringsutskottet 1989/90:30 s. 80).

²²¹Man gick också igenom den teoriska diskussionen om vad som styr företagen. Vinstmålets centralitet ställdes mot teorier om företag som sociala institutioner, "där intressenterna i form av aktieägare, anställda, kunder, leverantörer, långgivare, stat och kommun tillsammans åstadkom en balanssituation som styrde utvecklingen (SOU 1978:9 s. 58, 62).

i den öppna internationella handeln. Man noterade också att internationella aktiviteter, såväl hos enskilda företag som hos staten var mycket stora på särskilt elektronikområdet. Teknikspridningen var mycket snabb (SIND 1981:5, Del 7. s. 15). Den senare Ekonomikommisionen knöt an till detta resonemang men konstaterade samtidigt att i den mån man letar efter långsiktiga effekter som inte fångas upp av den samhällsekonomiska analysen, torde man finna dem framför allt på framväxande områden där osäkerheten om konsekvenser och utvecklingsmöjligheter är stor. Sådana långsiktiga investeringar saknade ofta stöd av de starka särintressen som är knutna till dagens och gårdagens system (SOU 1993:16 s. 127). En viktig del av den ekonomiska utvecklingspolitiken borde därför vara utvecklingen av relationer mellan olika aktörer, såväl offentliga som privata. Politiken borde alltså vara dynamisk i sitt förhållande till andra aktörer, inte bara upprätthålla gamla relationer utan också utveckla nya.

I konkurrenskommitténs huvudbetänkande 1991 konstaterade man frihandelns betydelse för ett litet land som Sverige. Man påminde om den svenska handelspolitikens inriktning på att försöka undanröja tekniska handelshinder och andra hinder mot handel och konkurrens från utländska företag. Denna utveckling hade enligt kommittén inneburit att handels- och konkurrenspolitik griper in i varandra, samtidigt som kommittén ansåg att det definitionsmässigt fanns en klar skillnad. Man påpekade detta till trots att "I handelspolitiken kan således ingå att införa tullar, importlicenser samt frivilliga eller tvingande importkvoter o.d., men sådana hinder mot frihandel kan aldrig vara del av konkurrenspolitiken, eftersom ett av syftena med denna i stället är att öppna marknader". Konkurrenskommittén uppmärksammade att tidigare överenskommelser om handel ersatts av åtgärder som eliminerade handelshinder och främjade konkurrens i handelsutbytet mellan länder. Konkurrenskommittén nämnde följande handelshinder: internationella företagsöverenskommelser om marknadsuppdelning, hemmamarknadsskydd etc., tullar, antidumpningsavgifter och kvantitativa importrestriktioner som beslutas av statsmakterna, regler om utländskt ägande och etableringskontroll, statligt stöd till företag genom subventioner eller i form av förmånliga skatteregler som påverkar konkurrensförutsättningarna, nationella föreskrifter, tekniska normer och standarder som beslutas av myndigheter eller andra organ och diskriminering vid upphandling. Man konstaterade således att det fanns politiska medel tillgängliga för olika initiativ. Konkurrenskommittén fann dock att det var nödvändigt att

koordinera de handelspolitiska insatserna bättre med de konkurrenspolitiska (SOU 1991:59 del 2 s. 323-326).

Frågan var skulle man harmonisera eller försöka bibehålla nationella särdrag? Jag får anledning att återkomma till detta i avsnittet om initiativ under den konkurrenspolitiska tiden.

Det statliga företagandet och konkurrensen

Det statliga företagandet var som jag visat en viktig del av industripolitiken (SOU 1978:9 s. 188).²²² Den konkurrenspolitiska tiden kom i detta avseende att kännetecknas av omprövning av det statliga företagandet, framför allt vad beträffade den statliga företagsamhetens organisation.²²³ Regeringen betonade 1989/90 vikten av att den statliga företagssektorn "i ännu högre grad än hittills" bidrog till "en sund och vital näringsutveckling i landet", genom att tillhandahålla "en ändamålsenlig infrastruktur" avseende t.ex. transportsystem och telekommunikationer, Näringsutskottets betänkande 1989/90:NU30:24-25. Mitt i allt det indirekta så märks en aktiv ådra.

Den konkurrenspolitiska tiden kännetecknas av betoning på förnyelse. Småföretagande och konkurrens framstår som viktigt för dynamik. Den europeiska utvecklingen framstår också som en extern kraft som i hög grad stimulerar det interna konkurrensmotivet.

²²² Monopolen inom kommunikationsområdena motiverades av stordriftsfördelar. Fiskala och kontrollskäl övervägde i andra områden. Andra motiv för statligt företagande var sysselsättnings- och regionalpolitiska överväganden. Den statliga företagspolitiken ansågs också vara avsedd att minska skadeverkningarna av näringslivets koncentration samtidigt som konkurrensen skulle förstärkas på marknaden. Vidare nämndes att det statliga företagandet ibland också hade som mål att öka insynen i näringslivet samt att agera försvarspolitiskt.

²²³ Verksledningskommittén fann dock i sitt betänkande 1985 ett antal problem med affärsverkens lekmannastyrelser. Lekmannastyrelserna kunde inte anses ha något egentligt ansvar för myndigheternas verksamhet, inget ansvar för att målen nåddes eller för att uppgifterna fullgjordes. Inte heller hade de något ekonomiskt resultatansvar. Verksamhetsansvaret har verkschefen ensam. De enskilda ledamöterna kunde inte heller anses ha något egentligt uppdragsansvar gentemot regeringen, eftersom regeringen inte preciserade vari ledamöternas uppdrag bestod eller vad regeringen förväntade sig av dem. Många av verkens lekmannastyrelser ägnade sig inte alltid åt sådana arbetsuppgifter som bör ankomma på ett högsta ledningsorgan. De ägnade istället en stor del av sin tid åt verkställighetsärenden. Vidare fann man en rad problem med rekryteringen av verkscheferna. De hade en alltför smal rekryteringsbas. De rekryterades nästan samtliga från det egna departementets verksamhetsområde. Det sätt på vilket anställningsbestämmelserna tillämpades bidrog inte till en önskvärd rörlighet bland verkscheferna. Jämfört med näringslivet var växlingen på chefsposterna i statsförvaltningen utomordentligt låg (SOU 1985:41 s. 18).

Konkurrenspolitisk stil

En långsiktig och sammanhållen strategi för omvandling

Politikens huvuduppgift var enligt näringsutskottet 1994/95 "att medverka till en sann förnyelse och utveckling inom företagssektorn". Framväxten av nya småföretag och tillväxten av befintliga småföretag skulle underlättas. Det var viktigt med sunda och fasta spelregler för näringslivet (Näringsutskottet 1994/95:18 s. 18). Den socialdemokratiska regeringen hade lanserat den s.k. tredje vägens politik, som förenade omsorg om näringslivets förutsättningar med en hård kamp mot arbetslösheten. En viktig grundpelare i denna politik var en fortsatt snabb ekonomisk tillväxt för att utveckla välfärden och bibehålla balansen i ekonomin. Staten skulle inte ersätta initiativ tagna av individer och företag utan skulle genom generella insatser "aktivt främja förutsättningarna för näringslivets förnyelse".²²⁴ Uppfyllandet av de ekonomiska målen kopplades ihop med omvandlingen av svensk industri.²²⁵ Arbetet skulle inriktas på att utveckla en långsiktig och sammanhållen strategi för främjandet av näringslivets utveckling och den ekonomiska tillväxten (Näringsutskottet 1989/90:88). Områden som kommunikationsväsendet, energiförsörjningen, utbildningsfrågor och den ökande internationaliseringen var därvid av intresse (Näringsutskottet 1989/90:30 s. 4). En hög teknologisk nivå var en förutsättning för Sveriges ekonomiska utveckling (prop. 1992/93:170 s. 66). I det senare avseendet kom konkurrensfrågor att framstå som alltmer viktiga.

Under denna period utvecklades den politiska stilen till att rikta sig mot hela marknadssystemet, och viljan att verka som pådrivare vad gäller marknadens utveckling, funktion och effektivitet.

²²⁴Detta skulle ske främst genom generella insatser, även om mindre generella insatser undantagsvis kunde ha ett berättigande.

²²⁵Propositionen 1992/93:170 slår också fast att, "En stor del av Sveriges strukturella förnyelse under de närmaste tio till femtio åren måste ske genom tillväxt av forskning- och kunskapsintensiv industri. Det är en förutsättning såväl för en god levnadsstandard som för full sysselsättning." (prop. 1992/93:170 s. 29).

Att kompensera för brister i det marknadsekonomiska systemet

En av politikens huvuduppgifter var att "kompensera för brister i det marknadsekonomiska systemet" (Industridepartementet Ds I 1986:5, Eric Pettersson s. 2). Ett bevis på att man lämnat den aktiva industripolitiken bakom sig var att man konstaterade att industripolitik var "i hög grad lika med strukturomvandling". Industripolitik handlade om "processer och förändringsförlopp över tiden, inom och mellan företag, sektorer och branscher, av i princip irreversibel karaktär, till skillnad från cykliska förlopp som säsong- eller konjunktursvängningar" (Industridepartementet Ds I 1986:5, Eric Pettersson s. 11). Det viktigaste motivet för industripolitiska åtgärder borde vara "att säkerställa och förbättra marknadens funktionssätt, dvs ingripa mot monopoliseringstendenser, institutionella hinder för marknadens funktion eller trögheter i marknadssystemet". Detta eftersom "verklighetens ekonomiska system" långtifrån alltid "anpassade sig snabbt och smärtfritt till förändrade förhållanden" (Industridepartementet Ds I 1986:5, Eric Pettersson s. 13-14).²²⁶ För staten och politikerna kom därför konkurrensfrågor att bli ett sätt att verka indirekt för detta ändamål. Samtidigt minskade dock enskilda staters möjligheter att påverka näringslivets utveckling genom regleringar och subventioner. Det fanns dock risker för ett litet och starkt utrikeshandelsberoende land som Sverige att internationella storföretag utnyttjade en marknadsdominerande ställning till att ta ut monopolvinster. På en tilltagande internationell marknad med bl.a. friare kapitalrörelser kunde fusioner och andra konkurrensbegränsningar, vidtagna av företag, få effekter på konkurrenssituationen i flera länder (SOU 1991:59 del 2 s. 324). Det var alltså nödvändigt att verka indirekt. Med näringslivets ökade internationalisering och företagens rörlighet följde också att näringslivet i ökad utsträckning förlade sin forsknings- och utvecklingsverksamhet i utlandet (prop. 1992/93:170 s. 66). Enligt proposition 1992/93:170, hade staten en roll i att stimulera till forskningsinsatser inom för landets industriella utveckling viktiga områden. Även de producerande företagen och

²²⁶Dock fortsatte vissa att betona att statsmakten på ett annat sätt än marknaderna kunde stimulera till och utjämna risktagande. Staten kunde åstadkomma en bredare riskspridning än något annat organ, och därmed ta större risker i enskilda satsningar, och göra långsiktiga satsningar på ett annat sätt än privata företag. Staten kunde arbeta med en lägre "internränta" än företagen och därmed "släppa fram" "ett bredare projektsortiment", Ds I 1986:5, Industridepartementet, Eric Pettersson, Industripolitiskt finansiellt stöd - några synpunkter på förenklingar och effektivisering: 15. En del ansåg att "industripolitiken till stor del måste arbeta med selektiva åtgärder", bl.a. socialdemokraterna. Medan framförallt de borgerliga betonade de generella åtgärdernas betydelse (Industridepartementet Ds I 1986:5 Eric Pettersson s. 11, 15).

organisationerna borde dock aktivt delta i sådan forskning. De statliga insatserna kunde vidga näringslivets forskningsengagemang. Därför måste ett fruktbart samspel utvecklas mellan stat och näringsliv. Det var särskilt viktigt att stimulera de små och medelstora företagens intresse för forskning och utveckling.

Generella eller specifika medel?

Det fanns en övergripande politisk enighet i dessa frågor. Näringsutskottet konstaterade 1994/95 att det "på ett övergripande plan" kunde sägas "föreligga en betydande samsyn rörande näringspolitikens målsättning och åtgärdernas inriktning".²²⁷ Detta gällde framförallt de små och medelstora företagens betydelse samt betoningen av "långsiktigt fasta och sunda spelregler" i näringslivet (Näringsutskottet 1994/95:18 s. 24). Vad omfattade då samsynen? För det första ersattes tillväxtmålet av effektivitetsmål i prioritet. Det politiska systemet satte mer och mer sin tro på att vägen till ekonomisk tillväxt gick genom uppnåendet av ekonomisk effektivitet.²²⁸ För det andra omfattade samsynen tron på och övertygelsen om det marknadsekonomiska systemets ändamålsenlighet och ofrånkomlighet.²²⁹ Olikheterna visar sig i politisk stil och politiska initiativ. Det uppstod dock en dialektisk spänning mellan å ena sidan de som verkade för generellt verkande åtgärder och de som förespråkade mer specifikt riktade åtgärder. Indirekt verkan stod mot direkt verkan. Bägge sidor kom dock att påverka varandra. Intressant nog fortsatte det statliga företagandet att ges en viktig roll i debatten. De borgerliga partierna, främst moderaterna och folkpartiet, utgick från att det marknadsekonomiska

²²⁷Den ekonomiska politikens mål har länge ansetts vara full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet, balans i utrikesbetalningarna och en effektivare fördelning av de ekonomiska resurserna. Långsiktig balans i utrikesbetalningarna har också sedan länge ansetts vara en grundläggande förutsättning vid utformningen av den ekonomiska politiken (SOU 1978:9 s. 58, 61). Dessa övergripande mål har inte skiljt sig särdeles mycket åt mellan socialdemokratiska och borgerliga regeringar. Doch har tyngdpunkten kanske skiljt sig åt och även uppfattningen om vad som är medel och vad som är mål.

²²⁸I en propemoria från Industridepartementet om det industripolitiska stödet konstaterades det att "Om industripolitikens mål är ekonomisk tillväxt genom ökad konkurrenskraft följer att själva hjärtpunkten i politiken är förbättrad effektivitet i det ekonomiska systemet, inom dess "grundelement" - företagen - och i samspelet mellan dessa" (Industridepartementet Ds I 1986:5 Eric Pettersson s. 11).

²²⁹Industrin arbetade i ett marknadsekonomiskt system. Marknadsinslaget förstärktes vidare kraftigt av Sveriges internationella beroende. En fri internationell världshandel var också en väsentlig förutsättning för en fortsatt materiell välfärdstillväxt i ett litet land som Sverige. Mot bakgrund av detta perspektiv var det enligt promemorian en av industripolitikens väsentligaste uppgifter att "verka för att marknadens funktionssätt säkerställs och förbättras" (Industridepartementet Ds I 1986:5 Eric Pettersson s. 1)

systemet skulle stärkas och att näringspolitiken skulle utövas uteslutande med generella medel (Näringsutskottet 1989/90:30 s. 26).²³⁰ I princip hade den borgerliga synen på näringspolitik inte förändrats sedan början av 1980-talet. I en gemensam moderat och folkpartistisk motion från 1982/83 framhölls t.ex. att statens uppgift i näringspolitiken skulle vara att genom generellt verkande åtgärder främja tillväxten och sysselsättningen. Staten borde däremot inte styra utvecklingen inom och mellan olika branscher och inte driva företag annat än i undantagsfall (Näringsutskottet 1982/83:53 s. 8).

Huvuduppgiften för politikerna var att ge goda villkor för företagen att investera och expandera. Detta skulle ske bl.a. "genom att undanröja hinder och bereda vägen för långsiktiga satsningar på teknologi, kompetens och miljö, för att högre kunskapsnivå och fler arbetstillfällen" skulle uppnås. Målet var att skapa uthållig tillväxt. Eftersom många frågor föll inom andra departements ansvarsområden än dem som näringsdepartementet svarade för betonades det i propositionen att politiken var en fråga om samordning. Näringsdepartementets uppgift i detta avseende var därför att "svara för en helhetssyn och att vara pådrivande i frågor som rör tillväxt och förnyelse". Internationaliseringen och EU-integrationen ställde "höga krav på samarbete mellan departement, myndigheter, näringsliv och fackliga organisationer" (Näringsutskottet 1994/95:18 s. 18).

Den internationella dimensionen

Man betonade dock att det inte bara var möjligt att anpassa sig. Det öppnades möjligheter för ett internationellt arbete på ett annat sätt än tidigare. Kommittén konstaterade därför att avgörande för den ekonomiska utvecklingen var förmågan att klara sig på internationella marknader i hård konkurrens. För detta ändamål var import i grunden bra för konkurrensförmågan i näringslivet. Dock borde företagens arbetsvillkor vara likvärdiga i olika länder och inte snedvridas av subventioner eller diskriminerande regleringar. Kommittén betonade därför att det i en nära framtid blev allt viktigare att bevaka att konkurrensen mellan företag i olika länder skedde på lika villkor. Detta ställde krav på dels kunskaper om konkurrensbegränsningar som tillämpades av internationella företag, dels

²³⁰I övrigt var beståndsdelarna i den näringspolitik som dessa borgerliga partier förespråkade uppbyggd av i stort sett liknande beståndsdelar som den socialdemokratiska näringspolitiken, där särskilt betonandet av de små och medelstora företagens betydelse lyste igenom som en väsentlig gemensam faktor.

kunskaper om hur statliga regler påverkade konkurrensförutsättningarna, i såväl Sverige som de viktigaste konkurrentländerna. Kommittén konstaterade också att offentliga regleringar liksom olika former av subventioner kunde påverka förutsättningarna för konkurrens och fungera som handelshinder (SOU 1991:59 del 2 s. 324-325).

Det statliga företagandet

Verksledningskommittén betonade vikten av att regeringen och riksdagen genom regeringen förde en dialog med affärsverkens styrelser. Dessa skulle ha ett fullständigt ansvar inför regeringen för verksamheten på alla nivåer inom respektive koncern. Dock skulle affärsverkens styrelser stå i direkt och oinskränkt lydnadsförhållande till regeringen och skulle kunna entledigas med omedelbar verkan. Koncernstyrelsens ansvar och föreslagna kompetens borde medföra att riksdagen och regeringen i ökad utsträckning kunde delegera beslut till verken. Man föreslog bl. a. att ansvaret för verkens och koncernernas organisation i första hand skulle åläggas koncernstyrelserna men att verken informerade regeringen innan de vidtog större förändringar, speciellt i den regionala organisationen samt att verken i ökad utsträckning skulle få besluta om förvärv, bildande, avyttring eller nedläggning av bolag. Beträffande kapitalförsörjningen ansåg verksledningskommittén att bidrag skulle kunna ges mellan aktiebolag som förvaltas av affärsverk. Restriktionerna beträffande kapitalöverföringar mellan verk och bolag och rätten att utfärda kreditgarantier för bolagen successivt skulle ses över koncern för koncern. Detta under förutsättning att sambanden mellan verk och bolag överensstämde med den förordade koncernstrategin (SOU 1985:41 s. 13-15).²³¹

I den s.k. ekonomikommissionens förslag noterades det att Sverige och Finland skiljde sig från det allmänneuropeiska mönstret när det gällde den statliga centralförvaltningens organisation. Skillnaden bestod i en organisatorisk klyvning mellan departement och förvaltningsmyndigheter som internationellt sett var ovanlig. Kommissionen ställde frågan om Sverige borde Europaanpassas även i detta avseende eller om det fanns skäl att bevara "den svenska säregenhet vars rötter går tre sekel bakåt i historien". Kommissionens uppfattning i denna fråga var att den allmänna principen

²³¹Vidgade bemyndiganden borde i första hand gälla sådana bolag vars verksamhet bedrevs i nära anslutning till verkens egen verksamhet.

borde behållas, men att tillämpningen borde bli klarare. Enligt parlamentarismens principer skulle regeringen styra riket. Principen om ämbetsverkens självständighet fick dock inte tolkas som att en myndighet skulle kunna driva en politik stick i stäv med regeringens. Gränsen mellan departement och myndigheter behövde dras med ledning av rättsstatens fundamentala åtskillnad mellan normgivning och normtillämpning. Kommissionen ansåg vidare att styrning genom informella underhandskontakter riskerade att leda till oklara roller och otydliga ansvarsförhållanden. Styrningen måste i stället äga rum genom rättslig normgivning, tydlig delegering och strikta kriterier för ansvarsutkrävande. Otydliga gränser mellan myndigheter och departement medförde en fara för att sektoriella särintressen invaderade regeringskansliet. Riksdagens och regeringens uppgifter var att definiera de allmänna ramarna genom att prioritera mellan olika samhällssektorer. Kommissionen menade att ämbetsverk och fackdepartement ofta hade fungerat som särintressenas ambassader (SOU 1993:16 s. 165-166).

Olika roller

Det offentliga omfattade många olika roller: myndigheter, organisationer som stödjare, mötesplats mellan olika aktörer, beställare, producent. Dessa roller skulle bindas samman med hjälp av koncentrerade forskningssatsningar inom strategiska områden samt ett förstärkt samspel mellan universitet och högskolor å ena sidan och näringslivet och samhället i övrigt å den andra (prop. 1992/93:170 s. 7). Statens roll som uppköpare uppmärksammades också. I en rapport från industridepartementet 1981 efterlystes större och mer konsekventa satsningar på teknikupphandling. Erfarenheterna från framförallt den militära sektorn borde systematiseras och spridas (Industridepartementet Ds I 1981:18 s. 7).

Uppdelningarna i olika roller och gränsdragningarna dem emellan började dock uppfattas som ett problem. I regeringens proposition 1992/93:170 föreslog regeringen att anslagsramen för övergripande forskning, utveckling och demonstration inom kommunikationsområdet skulle höjas kraftigt. Dock ansåg man att statens övergripande ansvar för kommunikationsforskning behövde skiljas från det ansvar som staten kunde tänkas ha som producent och förvaltare av trafikanläggningar och som ägare av företag med verksamhet inom kommunikationssektorn. Affärsverkens FoU och den FoU som

betingades av förvaltningsmyndigheternas behov av egenutveckling borde därför i fortsättningen inte räknas in i i statens övergripande ansvar för kommunikationsforskningen. Vidare föreslogs att sektorsforskningen inom transport- post- och telekommunikationsområdet borde samordnas. För att forskningen skulle effektiviseras och för att förbättra överblicken och underlätta samordningen borde en klarare rollfördelning eftersträvas inom den övergripande kommunikationsforskningen. Beställar- utförar- och användarrollerna borde så långt som möjligt renodlas (prop. 1992/93:170 s. 70).

Sammanblandningen av roller och en otydlig ansvarsfördelning mellan det statliga och det allmänna i stort uppmärksammades också. I svensk debatt gjordes ofta inte distinktionen mellan "stat" (offentlig sektor) och "samhälle" (innefattande även det civila, frivilliga medborgarsamhället) (SOU 1993:16 s. 16).

Politikens stil under den konkurrenspolitiska tiden handlar om medverkan till näringslivets förnyelse och utveckling. Man diskuterade behovet av fasta spelregler, och betonade att politiken kan kompensera för brister i det marknadsekonomiska systemet. Det fanns en spänning mellan generella och specifika medel, där mer generella medel kom att få övertaget. På samma sätt diskuterade man hur man skulle förhålla sig till den internationella utvecklingen. I detta avseende diskuterade man anpassning eller påverkan, något som var av särskild vikt för det statliga företagandets former och innehåll. Vidare diskuterade man statens roll, och i detta avseende kom statens betydelse som uppköpare och beställare att framstå som särskilt viktig.

Konkurrenspolitiska initiativ

Organ

Successivt kom dock de olika samarbetsorganen för en tid att minska i betydelse. De blev mer av tomma skal, men de försvann inte eftersom dialog aldrig upphörde att vara ett ideal för förhållandet mellan företagare och politiker. Under slutet av den studerade perioden togs dock som jag visat några olika initiativ som förde samman politiker och näringslivsrepresentanter, statsministerns näringslivsråd samt IT-kommissionen. Dessa initiativ kom från politikerna. Vid sidan om detta förekom också uppmaningar från näringslivsföreträdare om dialog med politikerna. Den dåvarande ABB-chefen,

Percy Barnevik, efterlyste under en konferens som regeringen anordnade om strategier för full sysselsättning, en "pakt" mellan företagen, regeringen och fackföreningarna. Barnevik ville vidga perspektivet till att gälla inte enbart sysselsättningsfrågan, utan att gälla Sveriges konkurrenskraft i en värld av internationaliserade marknader, där det behövs både ökad kompetens och en mer flexibel arbetsmarknad. Statsminister Göran Persson reagerade positivt på Barneviks utspel (Dagens Nyheter, 15 maj 1996). Några månader senare uppstod dock en inflammerad debatt mellan företrädare för näringslivet och politikerna. I en debattartikel underskriven av 101 svenska företagsledare, uppgav de att de hade tappat förtroendet för politikerna, på grund av beslut om skattehöjningar, nedrustning av forskning och avveckling av kärnkraften. Reaktionen från politikernas sida blev våldsam. Så till exempel uppgav en minister att företagsledarna saknade det helhetsperspektiv som bara regeringen har om politiken. En av initiativtagarna, Industriförbundets ordförande Bert-Olof Svanholm, bemötte politikernas kritik, med att deklarerar, "Vad som hänt är att politikerna inte lyssnar längre. Det var länge sedan relationerna mellan politiker och näringsliv var så dåliga som de är nu." (Dagens Industri, 25 februari 1997). Företagsledarna fick stöd av Metalls ordförande Göran Jonsson, "Det är klart att industrin ska säga till i frågor som rör den framtida tillväxten...Politikerna borde lära av det samarbete som pågår inom näringslivet". Enligt Metalls ordförande borde politikerna "föra en politik som flyttar fram Sveriges position i den internationella välfärdsplanen". Han påpekade att Sverige "har backat från tredje till sextonde plats i OECD-ligan". Att "hålla Sverige kvar på den nuvarande placeringen är en stor utmaning för både politikerna och oss på arbetsmarknaden" (Dagens Industri, 26 februari, 1997).

Vid det borgerliga maktövertagandet 1991 avskaffades dock industridepartementet och ett näringsdepartement inrättades. En nyordning som den socialdemokratiska regering som tillträdde 1994 behöll. Den borgerliga regeringen, 1991-1991 grundade den s.k. IT-kommissionen, som levde vidare efter den socialdemokratiska regeringen. Den socialdemokratiska regering som tillträdde under hösten 1994 lanserade ett nytt organ för diskussioner mellan näringsliv och statsmakt, statsministerns näringslivsråd (Dagens Nyheter, 8 oktober 1994). 1992 lades vidare Näringsfrihetsombudsmannen, NO, ned tillsammans med Statens pris- och konkurrensverk, SPK, och Konkurrensverket bildades i stället (Samhällsnytt, Almqvist & Wicksell, på w.w.w.)

Vid sidan om dessa mer eller mindre permanenta organisationer bildades dock också rent tillfälliga organisationer. Under början av 1990-talet tillsattes en s.k. Ekonomikommission, för att ge förslag på hur Sveriges ekonomiska problem skulle lösas. Anledningen var att Sverige ansågs gå igenom "den allvarligaste krisen sedan 1930-talet" (SOU 1993:16 s. 5). Kommissionens övergripande uppgifter var att identifiera grundläggande svagheter och föreslå förbättringar i det svenska ekonomiska systemets sätt att fungera, speciellt de regelsystem och institutioner som är politiskt bestämda, att föreslå förändringar i det politiska systemets sätt att fungera och lämpliga vägar att gå från dagens allvarliga ekonomiska läge till en mer gynnsam ekonomisk situation, och att därvid begränsa övergångsproblemen.

Kunskapsflöden

De statliga insatserna kunde inte kompensera brister i det privata näringslivets egna forskningsansträngningar (prop. 1992/93:170 s. 12-13). Propositionen fann att kunskapsflödet mellan universiteten, högskolorna och näringslivet var otillräckligt. Att förbättra detta kunskapsflödet formulerades därför som en viktig forskningspolitisk uppgift. Propositionen konstaterade också att svenska företag kraftigt ökat sin FoU-verksamhet utomlands. Motvarande intresse från utländska företag för etablering i Sverige hade inte varit lika stort (prop. 1992/93:170 s. 30). Detta i kombination med att företagssektorn svarade för den helt övervägande delen av den forsknings- och utvecklingsverksamhet som hade anknytning till transporter, post- och telekommunikationer (prop. 1992/93:170 s. 129), ger vid handen att relationen stat och företag är kritisk i detta avseende. I propositionen föreslog därför regeringen en satsning på forskning och utveckling kring nya basteknologier. Prioritet hade informationsteknologi, materialteknik, bioteknik och teknik för komplexa system (prop. 1992/93:170 s. 67). Den tredje vägens politik betonade vikten av "en väl fungerande infrastruktur" liksom av "en företagsmiljö präglad av klara regler" som möjliggjorde flexibilitet och "god framförhållning".²³² Politiken behövde kontinuerligt anpassas till ständigt förändrade villkor gällande företagens verksamhet. Internationaliseringen var en viktig orsak till denna föränderlighet. Områden som särskilt betonades var energi, kunskapsuppbyggnad och de mindre företagen som "en viktig bas för

²³² Den allmänna inriktningen av näringspolitiken betonade stärkandet av produktivitetens utvecklingen.

återväxten i det svenska näringslivet" (Näringsutskottet 1989/90:30 s. 24-25).

Lagstiftning

Lagar och regleringar kom successivt att utnyttjas som initiativ inom områden som man problematiserat som motiv. Viktigast av alla dessa områden var konkurrensproblematiken. Denna problematik var viktig ur ett dynamiskt perspektiv, näringslivets bristande utvecklingskraft kom analytiskt att kopplas ihop med vad man uppftade som bristande konkurrens. Detta var speciellt viktigt för småföretagen. Konkurrensbegränsningslagstiftningen var ett medel inom samhällets näringspolitik (SOU 1978:9 s. 52). Man diskuterade två nya straffbelagda förbud, ett priskartellförbud och ett marknadsdelningsförbud (SOU 1978:9 s. 35). Det skulle dock dröja innan någonting konkret gjordes. I tillväxtpropositionen (1990/91:8) redovisades olika åtgärder inom såväl det handelspolitiska som det näringspolitiska området för att konkurrensen skulle stimuleras. I propositionen framhölls att dessa åtgärder även behövde följas av insatser för att motverka olika typer av konkurrensbegränsningar i näringslivet (citerad i SOU 1991:59 del 2 s. 43). Man konstaterade att den svenska lagstiftningen på konkurrensområdet hade varit mindre omfattande i sina försök att hindra konkurrensbegränsande förfaranden än i många andra industriländer (SOU 1991:59 del 1 s. 23). Konkurrenskommittén konstaterade att den dåvarande lagstiftningen var restriktiv vad gällde möjligheterna att ingripa.²³³ Kommittén gjorde den bedömningen att de dåvarande reglerna särskilt med hänsyn till marknadsdomstolens praxis inte fyllde någon större funktion för att bibehålla en effektiv konkurrens (SOU 1991:59 del 1 s. 31).

I sitt huvudbetänkande 1991 betonade konkurrenskommittén att "De tekniska, ekonomiska och sociala förändringar som skett i samhället under 1980-talet....motiverar att de gällande målen för konkurrenslagstiftningen nu bör revideras. Konkurrensen hade också kommit att spela en ny och allt viktigare roll för att trygga medborgarnas välfärd. I budgetpropositionen 1991 (prop. 1990/91:100) framhölls konkurrenspolitiken som ett viktigt inslag i regeringens stabiliseringspolitiska program och som ett medel för förnyelse av den offentliga sektorn.". Konkurrenskommittén betonade dock att konkurrenslagstiftningens mål borde preciseras och knytas närmare till de centrala ekonomisk-politiska mål som formulerades för

²³³Man kunde inte ens förhindra förvärv som skulle få en mycket stark marknadsdominans till följd.

stabiliseringspolitiken, tillväxtpolitiken och europapolitiken (SOU 1991:59 del 2 s. 42-43). I regeringens proposition 1992/93:56 gjorde regeringen bedömningen att konkurrensen inom viktiga delar av svensk ekonomi var otillräcklig. Konkurrenstrycket behövde därför skärpas. Viktiga inslag i en offensiv konkurrenspolitik var, avreglering, ökad konkurrens inom offentlig sektor, tydliga och fasta spelregler för aktörerna på marknaden samt en effektiv konkurrenstillsyn. Konkurrensförhållandena ansågs spela en avgörande roll för dynamik och tillväxt i den svenska ekonomin. Inhemsk konkurrens skulle stimulera till bättre användning av samhällets resurser och stärka det svenska näringslivets långsiktiga internationella konkurrenskraft.²³⁴

Konkurrenskommittén ansåg att dominans för ett eller flera företag utgjorde ett samhällsekonomiskt problem, i synnerhet när hindren för importkonkurrens och för nyetablering var höga. Reglerna borde därför skärpas så att möjlighet skapades att ingripa i alla de fall där förvärv ledde till negativa effekter för konkurrensen. Man påpekade också att EG nyligen ändrade sina förvärvsregler och införde en hårdare förvärvskontroll. Kommittén föreslog att företagsförvärv skulle kunna förbjudas om de skapade eller förstärkte en dominerande ställning som väsentligt hämmade eller var ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden i fråga och om detta skedde på ett sätt som var skadligt från allmän synpunkt. Begreppet dominerande ställning borde ha samma innebörd i bestämmelsen om missbruk av dominerande ställning som i den om företagsförvärv. Man föreslog att ingripanden även skulle kunna ske i oligopolfall, SOU 1991:59, Konkurrens för ökad välfärd, Huvudbetänkande av konkurrenskommittén, del 1:32..

Konkurrensbegränsningslagstiftning kan allmänt sett bygga på två principer, förbudsprincipen och missbruksprincipen, SOU 1991:59, Konkurrens för ökad välfärd, Huvudbetänkande av konkurrenskommittén, del 1:313.²³⁵ I Sverige

²³⁴ Man hänvisade också till att Produktivitetsdelegationen i sitt betänkande (SOU 1991:82), pekat bl.a. på behovet av ökad konkurrens i såväl privat som offentlig sektor. Även OECD (i sin rapport om den svenska ekonomin i juni 1992) och EG-kommissionen (i sitt yttrande i juni 1992 över den svenska ansökan om medlemsskap i dåvarande EG, konstaterade brister i konkurrensen på den svenska marknaden och påtalade behovet av en skärpt konkurrenspolitik (prop. 1992/93:56 s. 5).

²³⁵ Förbudsprincipen bygger på huvudregeln att konkurrensbegränsande avtal och förfaranden inte är tillåtna. Missbruksprincipen eller kontrollprincipen innebär att man tillhandahåller möjligheter att ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar i enskilda fall, medan man i vissa andra fall låter konkurrensbegränsande situationer passera utan att vidta särskilda åtgärder.

har missbruksprincipen eller kontrollprincipen präglat lagstiftningen. Förbudsprincipen har däremot varit grundläggande för utvecklingen inom EG och EU, dock inte utan att avstå från att lämna utrymme för mer nyanserade bedömningar av konkurrensbegränsande avtal och handlingar som kunde betraktas som mindre allvarliga. Inom EG har man därför byggt upp ett formaliserat system som bygger på särskilda förordningar om gruppundantag i förening med möjlighet att efter särskild ansökan få individuellt undantag (SOU 1991:59 del 1 s. 313-314). I konkurrenskommitténs huvudbetänkandet 1991 konstaterades det att den svenska lagstiftningen behövde anpassas till den internationella utvecklingen. De konkurrenspolitiska medlen borde kunna utnyttjas mera flexibelt. Vidare konstaterade man att nuvarande lag och myndighetsorganisation inte har kunnat förhindra en ökad koncentration inom näringslivet och konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (SOU 1991:59 del 1 s. 24). Den oklarhet som länge fanns om den politiska inställningen till konkurrens var således på väg att ersättas av ett mer klart ställningstagande för konkurrens.

I konkurrenskommitténs huvudbetänkande föreslogs följande målparagraf. Ändamålet med den nya konkurrenslagen skulle vara att skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens som främjar rationell produktion och god resurshållning, bidrar till att öppna marknader samt främjar etablering av nya företag och utveckling av nya produkter, leder till lägre priser samt ger konsumenter och andra köpare valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor och tjänster. Man föreslog ett förbud mot horisontellt prissamarbete som omfattar en väsentlig del av marknaden. Man föreslog också ett förbud mot marknadsdelning mellan näringsidkare, när förfarandet omfattade en väsentlig del av marknaden (SOU 1991:59 del 1 s. 25-26).

Drivkrafterna bakom lagar och regleringar var dock inte enbart interna och nationella. De var också en del av internationella anpassningsprocesser. Detta gäller i synnerhet konkurrenslagstiftningen.

Konkurrenslagstiftningens anpassning till Europa

Konkurrenskommittén noterade att kommitténs förslag innebar en ökad grad av harmonisering med EG:s konkurrensregler. Dock skulle vissa skillnader kvarstå enligt kommittén. I Sverige skulle fem särskilt utpekade typer av konkurrensbegränsande förfaranden komma att bli förbjudna medan enligt

EG:s regler i princip alla förfaranden som hämmar konkurrensen var förbjudna. Detta skulle innebära att den i Sverige traditionellt använda missbruksprincipen skulle behållas. Vidare skulle den svenska förvärvskontrollen inte bli lika sträng som EG:s, genom att även en samhällsekonomisk bedömning görs i Sverige. Kommittén gjorde dock den bedömningen att dessa skillnader inte skulle komma att försvåra det pågående integrationsarbetet, eftersom "liknande skillnader finns även mellan olika EGländers konkurrenslagstiftning och EG:s gemensamma konkurrensrätt (SOU 1991:59 del 1 s. 39).

Konkurrenskommittén slog fast att den förväntade ekonomiska integrationen i Västeuropa skulle komma att innebära att man i Sverige behövde beakta lagstiftning och andra förhållanden utanför Sverige i högre grad än tidigare, i synnerhet avseende det konkurrensvårdande arbetet. De då pågående förhandlingarna om det s.k. EES-avtalet, syftade till att skapa ett ekonomiskt samarbetsområde med enhetliga konkurrensförutsättningar. Av detta konstaterar kommittén att "Konkurrensreglerna för handelsutbytet förutsätts bygga på den lagstiftning som gäller inom EG" (SOU 1991:59 del 2 s. 324).

Konkurrenskommittén refererade till de försök som gjordes för att förbättra efterlevnaden av EG:s konkurrensregler.²³⁶ Konkurrenskommittén fann dock att en total anpassning till EG:s regler skulle innebära att i stort sett alla författningar och andra regler inom upphandlingsområdet i Sverige skulle behöva ändras (SOU 1991:59 del 2 s. 356). Detta till trots slog dock regeringens proposition, 1992/93:56, fast att den nya lagens materiella konkurrensregler utformades efter förebild från EG:s konkurrensregler i Romfördraget och EES-avtalets konkurrensregler. Detta innebar principiella förbud mot dels samarbete mellan företag som har till syfte att begränsa konkurrensen på den

²³⁶Ett rättsmedelsdirektiv för upphandling av varor samt bygg- och anläggningsarbeten skulle träda i kraft 1 december 1992. Syftet var att garantier skulle ges för att föreskrivna procedurer följdes. Den som var eller hade varit intresserad av att erhålla ett kontrakt om offentlig upphandling och som upplevde sig ha skadats eller tror sig riskera att bli skadad av en påstådd kränkning skulle enligt direktivet ha rätt att föra talan hos en oberoende nationell instans vars ledamöter tillsätts och arbetar enligt samma villkor som domare. Om Europakommissionen fann att det förelåg en klar och tydlig kränkning av EG-reglerna, innan ett kontrakt slöts, hade kommissionen rätt att göra följande. Underrätta medlemsstaten och den upphandlande myndigheten om att den anser att en kränkning av reglerna förekommit och kräva att missförhållandena rättas till. Den berörda medlemsstaten måste då svara inom 21 dagar på något av följande sätt med en bekräftelse av att kränkningen har rättats till, med en förklaring till varför rättelse inte har skett eller med en underrättelse om att upphandlingsproceduren har inhiberats av den upphandlande myndigheten. (SOU 1991:59, del 2 s. 355-356)

svenska marknaden eller som ger detta resultat, dels missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden (prop. 1992/93:56 s. 1).

I regeringens proposition med anledning av EES-avtalet, som innebar ett närmande till dåvarande Europeiska Gemenskapen, klargjordes att avtalet inte föranledde någon ändring av politiken, vilken skulle fortsätta att koncentreras till de huvudområden, jag redovisat tidigare.²³⁷

EES-utskottet konstaterade att det konkurrensrättsliga systemet utgjorde en hörnsten inom EG, samt att konkurrenspolitiken tillmättes motsvarande betydelse även i EES-samarbetet. De EG-förordningar som enligt EES-avtalet skulle införlivas av EFTA-staterna i sina nationella regelverk var dels artikel 53 avseende förbud mot avtal eller annat samarbete mellan företag som hade till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen, artikel 54 som förbjöd ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på EES-marknaden eller en väsentlig del av den, dels artikel 57 som innehöll regler om kontroll av företagskoncentrationer samt artikel 59 som föreskrev att reglerna även omfattade offentliga företag och företag som beviljades vissa rättigheter av avtalsparterna. (EES-utskottet 1992/93:1 s. 72-73)

Ett grundläggande moment i EGs konkurrenspolitik utgörs av de bestämmelser som reglerar offentligt stöd till företag. Grundtanken härvidlag har varit att fri konkurrens inom och mellan länder inte kan åstadkommas om vissa företag får ekonomiskt stöd från det allmänna. Genom EES-avtalet åtog sig Sverige som EFTA-land att tillämpa de regler som gällde för statsstöd inom EG. Avtalsbestämmelserna inom området fanns i artiklarna 61-64 och bilaga XV. Enligt artikel 61 i EES-avtalet gällde som allmän princip att offentligt stöd som snedvred eller hotade att snedvrider konkurrensen och därmed påverka handeln mellan avtalsparterna, inte var förenlig med avtalet. All stödgivning inom EES skulle, enligt artikel 62 anmälas, granskas, godkännas och övervakas. Riksdagens EES-utskott ansåg att EES-avtalets regler om offentligt stöd inte medförde några krav på ändring av politiken. Samma bedömning gjorde näringsutskottet (EES-utskottet 1992/93:E1 s. 77-78, 80.

²³⁷. småföretagspolitiken

- privatisering av statliga företag
- främjande av utländska investeringar
- konkurrenspolitiken
- forskning och utveckling
- energipolitiken (EES-utskottet 1992/93:1 s. 166)

När det gällde den nya konkurrenslagen fick, trots invändningar, från bl.a. Svea hovrätt och Stockholms universitets juridiska fakultetsnämnd, missbruksprincipen stryka på foten för förbudsprincipen. Skälen till den valda lösningen angavs ganska kortfattat i lagmotiven, och problemen med den för svenska förhållanden nya lagstiftningstekniken berördes föga: "Det torde inte ha övervägts mera ingående i vilken utsträckning EG-reglernas materiella innehåll och formerna för dess tillämpning skulle passa in på svenska förhållanden." (SOU 1997:20 s.62).

Offentlig upphandling

Ett annat område för anpassning var bestämmelser om offentlig upphandling.²³⁸ Finansutskottet redovisade i sitt yttrande med anledning av EES-avtalet de viktigaste skillnaderna mellan de dåvarande svenska upphandlingsbestämmelserna och det regelverk som avsågs gälla inom EES. All offentlig upphandling, statlig såväl som kommunal behövde författningsregleras. Detta gjorde det nödvändigt att de nya reglerna erhöll lagform. Svenska upphandlare skulle komma att behöva utannonsera sina upphandlingar även internationellt. Upphandlingsbeslut skulle kunna överprövas i domstol. Kretsen av upphandlare som omfattades utvidgades till statliga och kommunala bolag och i speciella fall även privata företag. (EES-utskottets betänkande 1992/93:1 s. 86)

EES-utskottet underströk att den öppna marknad för offentlig upphandling som följde med EES-avtalet skulle komma att bli av mycket stor betydelse. Den offentliga upphandlingen i EG-länderna beräknades uppgå till ca 4 500 miljarder kronor per år. Vid utskottets offentliga utfrågning framkom att upphandlingen inom EG motsvarade ca 10 % av BNP och inom EFTA-länderna ca 6 % av BNP. Undersökningar visade att den offentliga upphandlingen i EG till större delen skedde hos inhemska producenter. Av en redovisning från EFTA-sekretariatet framgick att vid den offentliga upphandlingen inom EG

²³⁸Angående offentlig upphandling har EG antagit flera direktiv om varor, bygg- och anläggningsarbeten och för sektorerna vatten, energi, transport och telekommunikationer. Grunden för all upphandling skulle vara att den sker affärsmässigt och i fri konkurrens. För att den mellannationella upphandlingen med full konkurrens skulle fungera krävdes dock kontrollmekanismer. Kommissionen övervakar därför att upphandlingsreglerna följs. Utöver detta har man också givit missnöjda anbudsgivare möjligheten att kräva en opartisk prövning av hur en upphandling sköts av upphandlaren. Anbudsgivare har också fått möjlighet att erhålla skadestånd (EES-utskottet 1992/93:1 s. 85).

bara 2 % av varor och tjänster upphandlades utanför det egna landet. Enligt EG-kommissionen var prisnivån vid offentlig upphandling ca 20 % högre än den skulle vara om uppköparen antog lägre utländska anbud. EES-utskottet ansåg de nya reglerna för offentlig upphandling innebära stora fördelar för Sverige. Det fanns dock också nackdelar "om än av avsevärt mindre betydelse". Så skulle t.ex. det nya regelsystemet "bli mycket detaljerat och komplext" jämfört med de tidigare reglerna. Finansutskottet ansåg att de nya reglerna skulle komma att stärka affärsmässigheten i den offentliga upphandlingen. I lagrådsremissen anförde det föredragande statsrådet att huvudregeln vid upphandling utgjordes "av en tämligen grov bedömningsgrund, nämligen det billigaste anbudet". Statsrådet menade dock att denna regel neutraliserades av att det fanns en alternativregel för att även andra omständigheter skulle vägas in i bedömningen, t.ex. livstidskostnader, servicegrad, miljöhänsyn m.m. (EES-utskottet 1992/93:1 s. 87, 89).

Anpassningens omfattning

En illustration av hur långtgående den svenska europeaanpassningen i samband med förberedelserna inför EES var, framgår av en enkät som Statskontoret skickade ut i samverkan med RRV för att få en bild av statsförvaltningens förberedelser inom IT-området. Enkäterna var utformade för att belysa följande: Myndighetens bild av anpassningsbehovet när det gäller informationssystemen. Anser man att befintliga respektive planerade system påverkas? Omfattningen av myndighetens förberedelse- och anpassningsaktiviteter. Hur och varifrån inhämtar myndigheten information/kunskap? Vilket kontaktnät har myndigheten? Myndighetens sammanfattande bedömning av sina aktiviteter på IT-området. Av de 25 myndigheter som svarade på RRVs enkät ansåg ca hälften att man hade en god bild av behovet att anpassa sina system till EES (Statskontoret 1992:23 s. 46-47). Typiskt sett tillfrågades inte myndigheterna om vad de visste om hur man påverkade regelverket inom EG. Belysande är också följande citat : "Sverige har ett positivt inflytande på EGs telearbete i kraft av vår långt gångna avmonopolisering och liberalisering, vår kompetenta teleindustri och våra låga teletaxor" (Statskontoret 1992:23 s. 140-141). Den nya konkurrenslagen och övergivandet av missbruksprincipen är dock ett påtagligt exempel på svårigheterna för det svenska politiska systemet att göra sin röst hörd i EU, inte bara för Sveriges skull utan för den allmänna europeiska utvecklingen. När den nya konkurrenslagen utvärderades påpekade man att "Det bör dock

vara möjligt och lämpligt att vid tillämpning och eventuella ändringar av KL (konkurrenslagen) inte okritiskt följa EG-rätten i alla avseenden om det finns bättre eller enklare inhemska svenska lösningar." (SOU 1997:20 s. 62-63).

Vid sidan om internationell anpassning, har svenska politiker också börjat försöka dra fördel av den förändrade situationen i det forna Östeuropa. Östersjösamarbetet blev under den konkurrenspolitiska tiden ett viktigt område där politikerna såg möjligheter för svensk expansion. Vid sidan om detta signalerade handelsminister Björn von Sydow i en debattartikel att den svenska regeringen betraktade utländskt ägande av svenska företag som ett positivt komplement. Handelsministern kritiserade den enligt honom vanligtvis negativa inställningen till utländska uppköp av svenska företag: "I Sverige år 1996 oroar vi oss för utländska investerare. Det hjälper inte att vi tampas med ett enormt sysselsättnings- och tillväxtproblem. Det har blivit kutym, även bland näringslivsföreträdare och politiker, att klanka ned på inflödet av investeringar från utlandet. Rygggradsreflexen är negativ.". enligt handelsministern kunde utländskt ägande verka positivt i branscher med ett alltfört lågt konkurrenstryck (Dagens Nyheter, 17 december 1996).

Det statliga företaget

Verksledningskommittén ansåg i sitt betänkande 1985 att affärsverken och deras bolag skulle betraktas och styras som väl sammanhållna grupper av företagsenheter, koncerner. Verksledningskommittén ansåg dock likväl att affärsverkskoncernerna borde bedriva och genomföra sin verksamhet efter de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställt. De uppgifter som verken tilldelats av statsmakterna skulle utgöra basen för verksamheten inom respektive koncern. Verksledningskommittén ansåg också att riksdagens och regeringens styrning av verk och verkskoncerner borde ske på basis av rullande flerårsplaner (SOU 1985:41 s. 11-12). Statsföretagsutredningen hade kommit fram till att jämfört med förhållanden i andra koncerner kännetecknades relationerna mellan affärsverk och dotterbolag av vissa begränsningar. Ett affärsverk fick inte genom egna beslut bilda eller förvärva aktier i ett dotterbolag utan att frågan hade varit föremål för riksdagsbehandling.²³⁹ Förhållandet var detsamma vad gäller utökande av aktiekapital i befintliga bolag. Affärsverken kunde heller inte utan vidare låna ut pengar till sina dotterbolag (SOU 1978:85 s. 287). Man uppmärksammade

²³⁹Ett undantag var Domänverket, vars bolagsbildningar skulle godkännas av regeringen.

alltså att affärsverkens handlingsförmåga begränsades av olika regler. För styrningen av affärsverkens bolag ansåg verksledningskommittén att ett affärsverk, inom ramen för uppdraget att förvalta aktierna i bolagen och inom ramen för de mål, riktlinjer och ramar som statsmakterna fastställt, skulle ha möjlighet och skyldighet att fullt ut agera som ägare i egenskap av moderföretag samt att regeringens styrning av bolagen således skulle ske via respektive affärsverk (SOU 1985:41 s. 14). Successivt kom många affärsverk att bolagiseras helt och hållet under den konkurrenspolitiska tiden.

Sammanfattningsvis innebar initiativen under den konkurrenspolitiska tiden att den gamla typen av organisationer för dialog mellan politiker och näringsliv upphörde. Nya organ tillkom, och det var tydligt att det fanns ett behov av dialog, framförallt avseende de utmaningar som IT-utvecklingen utgjorde. Lagar och regleringar tillkom som kom att representera anpassningar till den europeiska utvecklingen. Angående det statliga företagandet vidtogs initiativ i riktning mot ökad handlingsfrihet och någon slags koncernsyn i ägandet.

Sammanfattning

Näringspolitikens tid kännetecknades av att statsmakten intresserade sig för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för det privata näringslivet. Industripolitikens tid kännetecknades av statsmaktens vilja att dirigera och styra utvecklingen av näringslivet i stort. Denna tid sammanföll med ett antal industriella kriser. Den sista fasen, konkurrenspolitikens tid, är påverkad av den pågående europeiska integrationen, och den svenska statsmaktens tolkning av och anpassning till denna helt nyligen exogent givna process. På ett övergripande plan kännetecknas den allmänna politiska utvecklingen från 1960-talet fram till slutet av 1990-talet av att politiken rör sig från att man uppmärksammar enskilda industrier och företag till att uppmärksamheten läggs på marknaden som institution.

7) Televerket och statsmakten

Detta kapitel är tudelat, det är dels empiriskt, dels förebådar det den kommande analysen. Jag har bedömt det som viktigt att ha ett kapitel som empiriskt behandlar Televerkets interaktion med statsmakten, eftersom studiens problem och forskningsfråga behandlar just detta. I detta kapitel kommer vissa upprepningar från tidigare kapitel att göras, men syftet är att lyfta fram och förtydliga empiri om interaktionen mellan Televerket och statsmakten. Samtidigt är det dock också en utmaning hur det med nödvändighet analytiska innehållet skall behandlas i ett sådant kapitel. Jag har försökt lösa detta problem på följande sätt. Jag går i kapitlets första del igenom de områden som denna interaktion omfattat, för att i kapitlets andra del gå igenom vad interaktionen inneburit. I kapitlets första del presenterar jag interaktionen mellan Televerket och statsmakten vad avser motiv, stil och initiativ. Kapitlets andra del, den analytiska, behandlar Televerket och det nationella ansvaret, Televerkets separation från staten samt Televerket, statsmakten och initiativet.

De fackliga organisationerna -mellan Televerket och statsmakten

De fackliga organisationerna är ju inte en formell del av statsmakten, men två faktorer gör att jag i detta kapitel kommer att använda mig av empiri om dem. De fackliga organisationerna har haft en speciella ställning i svenskt samhällsliv under efterkrigstiden, dels på grund av de speciella relationerna med socialdemokratin, dels allmänt sett som en integrerad del av det svenska systemet. Jag inleder kapitlet med ett avsnitt om de fackliga organisationerna, eftersom dessa spelade en viktig roll vid det generaldirektörsskifte, där Tony Hagström blev generaldirektör 1977.

Det var under Tony Hagströms tid som generaldirektör som det Televerk tog form som senare blev Telia. Tony Hagström kom att bryta den totala teknikerdominans som fanns på Televerket. Detta gjorde han i början med visst motstånd från teknikerna . Han tillgodogjorde sig dock på kort tid, den teknologiska kompetens som han behövde. Tekniken var tidigare helt styrande, välutbildade, kunniga tekniker på ledande nivå inom Televerket inom Televerket och tidigare generaldirektörer var mycket personligt engagerade i de tekniska framstegen. Det var som om de själva utvecklade tekniken, i vissa avseenden saknade man kontakt med samhället och utvecklingen utanför

teknikens värld. Tony Hagström förde med sig ett helt nytt perspektiv.

Under lång tid fanns en rad olika fackliga organisationer på Televerket. Dessa olika organisationer var inte så stora och länge var det relativt nära till verksledningen. Avståndet till verks- och företagsledningen har ökat kontinuerligt över åren. Det faktum att det fanns så många olika fackliga organisationer på Televerket, medförde naturligtvis vissa konflikter. Floran av fackliga organisationer blev med tiden mer koncentrerad. En rad sammanslagningar ägde rum, med resultatet att det uppstod konflikter om medlemmarna. Till slut kom den huvudsakliga konflikten att omfatta Statsanställdas Förbund, SF, som var ett LO-förbund (som främst organiserade teknisk personal inom fältverksamheten, tidigare telearbetare), och Statstjänstemannaförbundet, ST. Konkurrensen innebar att aktiviteten på det fackliga området var hög. SF och ST försökte delvis rekrytera samma personalkategorier. Under lång tid var SF den starka organisationen, medan organisationerna på tjänstemannaområdet var splittrade. SF, hade i och med LO-anknytningen, nära kopplingar till SAP, och de socialdemokratiska regeringarna. Dessa kontakter utnyttjades vid behov av SF, enligt deras egna uttalanden. ST kom däremot med tiden att organisera, en rad olika tjänstemannakategorier, från hög till låg nivå. Det fanns en vertikalitet inom organisationen. Man lyckades hålla personer med hög utbildning och höga befattningar kvar i organisationen, samtidigt som man också organiserade anställda på lägsta nivå. Verksledningen hade respekt för SF:s inflytande och makt. Samtidigt var SF en i många avseenden bekväm motpart för verksledningen, i kraft av sin storlek, medan tjänstemännen var mer splittrade organisatoriskt sett. SF kunde sätta sig ned och samarbeta relativt förtroligt med verksledningen.

Konflikterna mellan SF och ST utspelade sig i ett sammanhang när den tekniska utvecklingen gjorde att fler och fler kategorier anställda kunde betecknas som tjänstemän. Denna utveckling blev mer tydlig i framtiden än under 1977, men riktningen i utvecklingen kunde skönjas redan då. Samtidigt var det så att SF hade dels starka kopplingar till teknikerna på Televerket, dels en stark koppling till socialdemokratiska politiker. När så en ny generaldirektör skulle tillsättas, och det naturliga valet hade varit den dåvarande tekniske direktören, ansåg ST att det var viktigt att lansera en motkandidat, som kunde bryta den tekniska dominansen och SF:s relativt sett starka ställning. Den tekniske direktören var SF:s kandidat, och hade deras

förtroende. Detta var inte så förvånande eftersom den tekniska fältpersonalens villkor var nära kopplade till den tekniska utvecklingen. ST bestämde sig för att uppvakta kommunikationsministern i ärendet. De idéer man presenterade föll i god jord, och så småningom utsågs en "outsider" till generaldirektör, dock inte ST:s ursprungliga kandidat, utan Tony Hagström.²⁴⁰ Historien innehåller två viktiga komponenter, dels att det skedde ett slags "uppror" mot teknikdominansen inom verket, dels att ST beslutade sig för att utnyttja de politiska kanalerna, något som tidigare SF hade brukat göra. Jag anser att denna händelse är en viktig del i Televerkets utveckling mot att betrakta sig som ett tjänsteföretag i allmänhet, och som ett viktigt steg i verkets utveckling mot att bli mer marknadsorienterat.

Områden och frågor som interaktionen med statsmakten har omfattat

Verksamhetens inriktning - Strategiska och politiska motiv möter varandra

De motiv som interaktionen mellan Televerket och statsmakten omfattat, har varit, konkurrens, teknisk utveckling, avvägningen mellan produkter och tjänster, marknadsorientering, taxefrågor samt internationalisering.

Konkurrens

När Tony Hagström tillträdde 1977 uppmärksammade han en televerksintern framtidsstudie kallad MP-rapporten, som en liten grupp inom Televerket tagit fram. Rapportens huvudslutsats var att betydande delar av Televerkets traditionella monopol med tiden skulle tvingas försvinna. Inom organisationen mottogs inte rapporten negativt. Den framkallade bekymmer. Samtidigt trodde man att slutsatserna nog inte gällde de närmaste 20 åren. MP-gruppens rapport i kombination med information om utvecklingen i USA medförde att Tony Hagström snabbt kom till insikt att monopolmodellen på sikt var ohållbar. Den stora och viktiga frågan i sammanhanget var, "hur snabbt skulle förändringen ske?" (Hagström 1997:14). Enligt Tony Hagström, var "värderingshegemonin" inom Televerket i slutet av 1970-talet radikalt annorlunda än hur den kom att gestalta sig under 1990-talet. Tekniska värderingar var helt dominerande i organisationen. Man ansåg att Televerket självt styrde utvecklingen. När man dock började planera för införandet av den

²⁴⁰ Detta avsnitt bygger på en intervju med Ulla Eriksson.

digitala tekniken, där planeringshorisonten ibland låg 40 år framåt i tiden, förändrades förutsättningarna revolutionärt. Monopolet såg man internt som en förutsättning för rationell långsiktig planering. För de fackliga organisationerna var monopolet och affärsverksformen något av ideologiska grundbultar (Hagström 1997:12).

I Televerkets personal tidning, Verket & Vi gjordes 1982, en utfrågning av de dåvarande partiledarna och deras syn på Televerket och dess situation. I inledningen till denna artikel står följande:

"V&V har i de senaste numren försökt att redogöra för de yttre hot som på sikt kan leda till radikala inskränkningar i Televerkets verksamhet. Vår tilltagsenhet har gett näring åt en många gånger känsloladdad debatt inte minst i massmedia men också internt i Televerket. Vi har milt sagt satt gaffeln i en rykande het potatis. Starka krafter har tagit fram stridsyxan på båda sidor om "monopolgränsen". Av alla samtal som kommit till redaktionen har vi förstått att Televerkets anställda solidariskt ställer sig upp bakom Televerket och är beredda att kämpa för de positiva värden som verket står för. För många av oss har uppvaknandet ur den fridfulla törnrosasömnen i monopolskyddets hittills så självklara skugga blivit minst sagt bryskt. 1980 fastslog riksdagen gränserna för televerkets monopol. Samtidigt sades att verkets policy successivt ska anpassas till den tekniska utvecklingen. Redan ett år efter detta beslut väckte enskilda riksdagspolitiker motioner som krävde en betydligt hårdare monopolavgränsning." (Verket & Vi, nr 5 1982)

Det fanns alltså länge en stark tilltro på monolets betydelse och välsignelse inom såväl de fackliga organisationerna som inom stora delar av företagsledningen, kanske dock inte den allra högsta. Övergången från att man inom televerksorganisationen och de fackliga organisationerna, trodde starkt på och ville bevara monopolet till att man insåg att detta var ohållbart i längden, gick ganska snabbt (intervju, Ulla Eriksson). En övergång skedde alltså relativt tidigt bland de anställda till att man delade den högsta ledningens syn på att monopolmodellen snart skulle höra till det förflutna.

Utvecklingen gick således fortare än man trodde. Dessa ansträngningar mötte motstånd från de fackliga organisationerna (i inledningsskedet) och politikerna. Det politiska motståndet var av två olika slag. Hos många socialdemokrater fanns det en motvilja att låta sig övertygas av verkligheten. Hos vissa av de borgerliga (moderater och folkpartister) var man övertygad att bara Televerket slogs sönder och en del bitar såldes ut (allt som inbegrep kundkontakt) så skulle allt ordna sig. Hos de borgerliga fanns övertygelsen om att infrastrukturen skulle ägas av en monopolist, medan trafiken som färdades

på eller i infrastrukturen skulle tillhandahållas i konkurrens. Detta tänkande skulle dock i förlängningen ha lett till att Tele2 skulle ha förstatligats och att t.ex. satellitkommunikation skulle ha förbjudits. Med hjälp av verkligheten och utländska konsulter (det var regeringskansliet som beställde undersökningarna) så lyckades man dock bryta motståndet (centern, kds och socialdemokraterna ville behålla Televerket helt, medan moderaterna och folkpartiet ville stycka) (intervju, Tony Hagström).

Tony Hagström anser att den traditionella svenska frihandelsinriktningen, i kombination med den svenska teknikvänligheten, har gjort att den svenska telemarknaden har öppnats så snabbt och så mycket. När tredjepartstrafik började bli en ofrånkomlig del av verkligheten ansåg Televerket enligt Tony Hagström att det fanns behov av lagstiftning (intervju, Tony Hagström).

I regeringens proposition 1987/88:118 kommenterades att Televerket i sitt förslag till reviderad treårsplan för perioden 1988-1990 tillkännagav sin avsikt att helt frisläppa tredjepartstrafiken (d.v.s. andrahandsuthyrningen av överföringskapacitet) efter det att avgifterna för hyrda ledningar anpassats till kostnaderna. Enligt Televerket skulle detta eliminera hindren för introduktion av nya tjänster (prop. 1987/88:118 s. 5). I januari 1991 beslutade regeringen om temporära principer för samtrafik för i första hand mobiltelefonoperatörer samt att tillåta tredjepartstrafik (Kommunikationsdepartementet Ds 1992:86 s. 32). Det senare gav större möjligheter för andra aktörer än Televerket att sälja teletjänster inom Sverige, eftersom de inte längre behövde investera i egna telenät för att producera sådana tjänster. Samtidigt uttrycktes dock kritik mot att regeringen godtog Televerkets förslag om samtrafikavgift med 65 öre per minut, om än med reservationen att konsekvenserna av denna avgift skulle utredas. Televerkets konkurrenter och många stora telekunder menade att Televerket ville införa en hög samtrafiktaxa för att hindra de nya konkurrenterna att komma in på marknaden (Svenska Dagbladet, 25 februari 1991). Samtidigt redovisade Televerkskoncernen en vinstökning med nio procent för 1990 (Televerkets Presstjänst, 22 mars 1991). Detta gav kritikerna vatten på sin kvarn.

Tony Hagström påpekar att det är viktigt för Telia att inte slå ihjäl konkurrensen, för då skulle Telia få bekymmer. Televerket framhöll själva att nya tjänster som fax och teletex borde tillhandahållas i konkurrens (Trafikutskottet 1979/80:14 s. 7). Televerket beslöt också i juni 1987 självt att

avveckla det kvarvarande monopolet för s.k. höghastighetsmodem som skulle anslutas till telefonnätet (prop. 1987/88:118 s. 4). Enligt Tony Hagström var Storbritannien egentligen ett avskräckande exempel. Thatcher agerade rent politiskt. I Sverige har man skiljt på privatisering och liberalisering. Intressant nog finns det ingen klar distinktion i engelskan mellan privatisering och bolagisering, det heter samma sak, "privatisation" (intervju, Tony Hagström).

Konkurrenter

Införandet av konkurrens på den svenska marknaden för telekommunikationstjänster förändrade drastiskt Televerkets villkor. I maj 1994 beräknade Telia att man skulle komma att förlora nära 40 procent av utlandstrafiken och 20 procent av den nationella trafiken inom de närmsta två åren. En sådan förändring var långt från problematisk. När ett företag väl börjar förlora marknadsandelar kan det lätt utvecklas till en negativ spiral. I t.ex. Nya Zeeland tog utmanaren på bara något år 20 procent av marknaden från huvudoperatören. Det utlöste ett priskrig mellan de båda operatörerna med sänkningar nästan varje vecka. Samma sak inträffade i Finland våren 1994, där landets lokala kooperativa teleoperatörer drabbat samman med den statliga finska teleoperatören." (Affärsvärlden, 15 juni 1994).

Telia sökte t.ex. stöd hos kommunikationsdepartementet mot France Telecoms aktiviteter i Sverige genom att kräva liknande öppenhet på den franska telemarknaden, enligt Gisela Lööf som arbetade med telekommunikationsfrågor på kommunikationsdepartementet. Dock skulle avregleringen av den franska marknaden för teletjänster komma att dröja (Dagens Industri, 22 juni 1994). Från fransk sida har man också hävdat att France Telecoms framgångar i Sverige har varit betingade av den svenska förvaltningsapparaten öppna och centraliserade organisation (intervju, Gérard Moine). Beträffande denna utveckling fick Televerket en ny aktör att hantera, den statliga Stattel delegationen. Enligt Stattel agerar Telia gentemot dem på olika sätt, från "det som katten släppt in" till att visa mycket stort strategiskt intresse på hög nivå (intervju, Ann-Marie Nilsson). I de nya riktlinjerna för Telias verksamhet som regeringen föreslog 1998, betonade dock regeringen att Telia skulle ha samma förutsättningar att utvecklas som övriga aktörer på marknaden. Det var viktigt att Telia kunde hävda sig väl i konkurrensen, och vara en expansiv och konkurrenskraftig motor i IT-

samhället. Telias avkastning och finansiella styrka bör ligga i nivå med andra konkurrensutsatta teleoperatörer (Faktablad, närings- och handelsdepartementet, mars 1998). Samtidigt fortsatte dock statliga myndigheter att i många fall välja andra operatörer än Telia för sina olika kommunikationsbehov (Dagens Nyheter, 1998-02-12).

Konkurrensens effekter på relationer i distributionssystemet

Sättet på vilket konkurrens infördes i Sverige, i likhet med i de flesta andra europeiska länder var genom att tvinga den dominerande operatören att öppna sitt nätverk för konkurrenterna. Detta har medfört att en rad problem av distributionstyp har uppstått, t.ex. angående vilket pris som Televerket kan ta för att agera mellanhand. Ett tidigt problem av distributionstyp var när Televerket nekade Comvik AXE-växlar. Detta var en produkt av Ellemtel och AXE. Comvik drev frågan en tid, men ansåg sig i till slut inte ha resurser att driva frågan i marknadsdomstolen, trots stöd från näringsfrihetsombudsmannen (Svenska Dagbladet, 17 januari 1991). Konkurrenten Comvik reagerade t.ex. på de priser som Televerket tog ut och som verket fick regeringens godkännande för att ta ut. Comviks styrelseordförande skrev i en debattartikel:

"Ledningen för Televerket har fått stor uppmärksamhet, och många lovord, för sitt förslag att göra om hela televerksskoncernen till ett aktiebolag och att introducera det nya bolaget på aktiebörsen (i brev till regeringen den 14 december 1990). En bolagisering enligt Televerkets egen modell skulle - om den genomfördes - allvarligt befästa Televerkets dominerande ställning på den svenska telemarknaden. Den skulle utgöra ett allvarligt etableringshinder för andra operatörer på teleområdet som också behöver tillgång till nätet. Men det allmänna telenätet bör inte vara Televerkets egendom. Det bör i stället betraktas som en "public utility", dvs en allmän nyttighet, i likhet med t ex det allmänna vägnätet. Svenska folket har med sina teleavgifter under 100 år byggt upp Sveriges allmänna telenät. Det bör därför utnyttjas till svenska telekonsumenters bästa, genom konkurrens på lika villkor och utan att den som kontrollerar nätet kan ta ut överpriser av andra operatörer. Inom Comvik har vi i dagarna blivit påmind om det ohållbara i att vår väldige konkurrent också bokstavligt talat "håller i trådarna" till det allmänna telenätet. Regeringen har gått med på Televerkets begäran att ta ut en avgift på 65 öre perminut för samtrafik i telenätet. Detta innebär att televerket i ett slag åttadubblar taxan för ett normalt treminuterssamtal! Den nu beslutade taxan har kraftigt kritiserats av remissinstanserna." (Debattartikel i Svenska Dagbladet, 10 februari 1991)

Ett annat fall av konflikt i distributionssystemet uppstod när Comvik Skyport bildades för att tillhandahålla "business-to-business service" mellan i första

hand Sverige och Nordamerika, med utnyttjande av befintliga satellitsystem. Den som då ville upprätta en teleförbindelse via satellit behövde en s.k. upplänkstation till satelliten, för vilket krävdes tillstånd för radiosändare enligt radiolagen (1966:755). Tillstånd för annan än statlig myndighet lämnades av Televerket. Visserligen rådde i princip etableringsfrihet inom telekommunikationsområdet, men ansökan från Comvik Skyport avslogs i oktober 1986 av Televerket "av principiella skäl". Televerket hänvisade till att frekvensekonomin gynnades om tillgängligt trafikunderlag förmedlades av ett enda företag, Televerket. Comvik Skyport överklagade i december 1986 Televerkets beslut hos regeringen, med hänvisning till att Televerkets beslut innebar en felaktig tillämpning av radiolagen och dessutom ett försök att använda lagen för att skapa ett olagligt monopol. Samtidigt anmälde Comvik Skyport Televerket för otillbörlig konkurrensbegränsning hos näringsfrihetsombudsmannen (NO) (Näringsutskottet 1986/87:26 s. 9.

Samtrafikproblem och andra problem i distributionssystemet hade inte uppstått om inte tekniken utvecklats. Den tekniska utvecklingen var därför ett annat motiv som interaktionen mellan Televerket och statsmakten omfattat.

Teknisk utveckling i ett dynamiskt sammanhang

Framför allt 1960-talet var en orolig tid teknologiskt sett. Den digitala revolutionen sågs av många som ett stort hot mot deras livsverk (Bjurel 1997:6). Televerket var alltså under lång tid mycket nära den tekniska utvecklingens spjutspets. Tony Hagström ansåg dock inte att det var inom teknisk utveckling som de största utmaningarna skulle komma att ligga. Televerkets hade under sin historia lyckat väl med teknikförändringar. Detta skapade en principiell förändringsbenägenhet i organisationen. Något som Tony Hagström anser hade avgörande betydelse för de Televerksanställdas attitydförändringar på en rad områden, även utanför telnikområdet (Hagström (1997:12, 14).²⁴¹

²⁴¹ De fackliga organisationerna var överlag positivt inställda till t.ex. rationaliseringar. Dessa ansågs vara positiva för verksamheten och för de anställda i stort, även om de kunde innebära personalnedskärningar. Denna inställning vilade på en lång tradition, som gick tillbaka till övergången från manuell till automatisk samtalsförmedling. Denna övergång hade haft genomgripande effekter på organisationen, men erfarenheterna var i efterhand mycket positiva. Televerket uppnådde bättre lönsamhet och arbetsuppgifterna blev mer utvecklande för de anställda. Dessa två effekter var något som man förknippade med rationaliseringar, (intervju, Ulla Eriksson).

Denna förändrade inställning märks också i trafikutskottets handlingar, där man t.ex. 1979/1980 kunde läsa att den teknologiska utvecklingen i form av ny teknik och nya system för informationsöverföring på sikt kunde komma att förändra förutsättningarna för Televerkets verksamhet. Den gamla televerksamheten skulle komma att bli en del av de framväxande informationssystemen. Televerket framhöll själva att nya tjänster som fax och teletex borde tillhandahållas i konkurrens (Trafikutskottet 1979/80:14 s. 7).

Produkter och tjänster

När Tony Hagström kom till Televerket 1977 frågade han om Televerket givet den tekniska utvecklingen, kunde fortsätta att tillhandahålla alla slags tjänster åt alla slags användare. Svaret blev nej. Därefter började, som tidigare framkommit i kapitel 4, Tony Hagström, marknads- och ekonomidirektörerna samt den strategiskt ansvarige att förbereda Televerket för denna utveckling (intervju, Tony Hagström).

Samtidigt som det fanns områden som Televerket försökte undvika så fanns det områden som de försökte ägna sig åt. Telias engagemang inom TV-området kom att utstå kritik som jag visat tidigare. Telia gick dock ut och försvarade sitt engagemang, "Den traditionella telefoniaffären är en återvändsgränd. Det kommer att bli så att vi tappas marknadsandelar och därför måste vi utveckla nya affärer. Om inte skulle vi hamna i en situation där 10 000- 15 000 jobb inom Telia är hotade" uppgav Torvald Bohlin, vice VD i Telia och ansvarig för koncernens mediasatsningar (Dagens Nyheter, 22 november 1996).

Marknadsorientering

Bertil Bjurel, Televerkets generaldirektör under 1960-talet och en stor del av 1970-talet, vittnar om den implicita hämsko som det var för organisationen att vara en statligt ägd och förvaltd organisation. Investeringarna styrdes av regeringen, vilket i realiteten innebar finansministern Gunnar Sträng. Hans önskan var att verket effektivt skulle bidra till statskassan men samtidigt hålla nere sina investeringar, dvs ej växa i onödan. En "lämpligt" stor kö av väntande abonnenter blev resultatet av denna statens inställning. Hur otroligt det än låter idag, var varje försök att stimulera abonnenttillväxten helt förbjuden (Bjurel 1997:6). Det är naturligt att en organisation påverkas av sådant. Det anmärkningsvärda är att organisationen fann kraften att

självständigt utveckla, formulera och söka implementera ambitioner i en helt annan riktning.

Vid sidan om detta hade Televerket också ett myndighetsansvar. Generellt sett försökte Tony Hagström minska Televerkets myndighetsutövning. Tony Hagström fick kämpa för att få bort exempelvis frekvenstilldelningen från Televerket. Han avstod medvetet som Televerkets generaldirektör från att ta ställning till frekvensärenden, frekvensavdelningen tog beslut, ev. överklaganden skickades till regeringskansliet. På så sätt borde statsmakterna förstå att det borde vara deras sak (intervju, Tony Hagström).

Internationalisering

Televerket hade ett gammalt engagemang i internationella frågor. Bertil Bjurel, generaldirektör under 1960- och 1970-talen, anser att Televerket var en starkt engagerad aktör i detta sammanhang. Även hans företrädare, Håkan Sterky, var mycket intresserad av internationellt arbete och ställde betydande "svenska resurser" till förfogande för denna verksamhet (Bjurel 1997:9).

Internationalisering kom dock med tiden att innebära något annat än det traditionellt inneburit. Internationalisering kom att ses som ett sätt att expandera verksamheten, inte bara som ett sätt att utbyta erfarenheter med andra aktörer.

Telekommunikationstjänster håller nu på att bli lika viktiga "exportprodukter" som telekommunikationsutrustning. Generellt kan sägas att tjänsteexporten inte blivit tillräckligt uppmärksammas.²⁴² När det gäller telekommunikationstjänster befinner sig dock tjänsteexporten ännu så länge i sin linda. Av Ericssons fakturering på 63 miljarder kronor 1993, härrörde hela 90 procent från exportmarknader (Ericssons årsredovisning 1993). Detta skall jämföras med den relativt blygsamma omsättningen från Telias utländska operationer 1993. Telia International redovisade en omsättning uppgående till 212 miljoner kronor. Samtidigt kommer 70 procent av Telias telefoniintäkter (som står för 50 procent av Telias intäkter) från internationella samtal och

²⁴²Följande siffror för de osynliga exportposterna, i form av tjänsteexport, icke kommersiella transfereringar och inkomster från utländska tillgångar är belysande. Enligt vissa bedömare utgör globalt sett de osynliga exportposterna mer än 40 procent av all export, vilket motsvarar ungefär 2,4 triljoner dollar. I Sveriges fall utgör den osynliga exporten 10 procent av BNP, omkring 25,3 miljarder dollar. Detta skall jämföras med ett genomsnitt för EU-länderna på 16,3 procent av BNP (The Economist, 16 juli 1994).

rikssamtal (Telias årsredovisning 1993). Tarifferna för internationell telefoni i har dock tidigare kontrollerats hårt av en internationell kartell som satt mycket höga priser och därigenom påverkat efterfrågan negativt. Den internationella trafiken har därför historiskt sett inte utgjort mer än drygt en procent av den totala samtalsvolymen. Nu sjunker emellertid priserna på internationell telefoni och den internationella trafiken har under det senaste decenniet ökat med 17 procent per år (Financial Times, 17-18 september 1994). Volymmässigt har den internationella trafiken mer än fördubblats sedan 1988. Den har gått från 23 miljarder minuter 1988 till 47 miljarder minuter 1993 (Business Week, 26 september 1994). Utländska operatörers etablering i Sverige är ett uttryck för denna utveckling. Den svenska staten har hittills främst reagerat på detta som storanvändare av telekommunikationstjänster genom att försöka minska sina telekostnader. Telekommunikationsindustrins potential är mycket stor. Enligt Carl-Göran Larsson, chef för Telias division Nättjänster, kan teleindustrin inom några år bli världens största industri, större än t.ex. oljeindustrin (Svenska Dagbladet, 22 november 1993).

I den skrivelse till regeringen som Televerket lade fram 1991 i samband med diskussionerna om Televerkets bolagisering konstaterade verkets ledning som tidigare framhållits att Televerket gick "Från att vara en dominerande aktör på den svenska marknaden" till att bli "en liten aktör på den internationella marknaden" (Trafikutskottet 1990/91:28 s.18). Förslaget till Televerkets huvudinriktning som jag diskuterat tidigare i kapitel 5 problematiserade inte denna fråga. Det verkar som om man betraktade detta förhållande som något ofrånkomligt. Under våren 1998 hade dock detta förhållande ändrats. Regeringen lade fram en proposition om nya riktlinjer för Telia. I dessa noterade man att Telias möjligheter att expandera sin verksamhet i Norden och Östersjöområdet skulle stärkas. Inom detta område skulle Telia erbjuda telekommunikationer i vid bemärkelse. Därvidlag var det nödvändigt att Telia ägnade sig åt sådan internationell verksamhet som var nödvändig för att tillhandahålla dessa tjänster. Annan verksamhet, t.ex. internationella telekommunikationsinvesteringar som inte ingick i huvudinriktningen skulle enligt propositionen bedrivas under förutsättning att det bidrog till att stärka Telias lönsamhet och skedde med en avkastning som stod i överensstämmelse med det risktagande verksamheten innebar. Övrig internationell verksamhet skulle komplettera huvudinriktningen (prop. 1997/98:121). Telias informationsdirektör uppgav att de nya riktlinjerna inte innebar något hinder i Telias expansiva arbete. Tröskeln hade dock höjts för att ge en högre

avkastning om expansion skedde utanför de aviserade områdena. Telia får helt enkelt inte ta för stora risker (Dagens Nyheter, 1998-03-26).

Om statsmakten varit avvaktande till Televerkets internationalisering, så har de fackliga organisationerna varit i stort sett positiva och uppmuntrande (intervju, Ulla Eriksson).

Taxefrågor

Som jag visat i kapitel fem och sex var taxefrågor en viktig fråga för politikerna. Detta är något som bekräftas av t.ex. av (Skatt och Olausson (1997:25). Vidare visade politikerna i telestyrelsen ett starkt intresse för taxesättning. Betoningen av dessa frågor hör ihop med det allt starkare intresset för användarfrågor, som visade sig på olika sätt. Televerket reagerade oftast defensivt när det gällde dessa frågor.

Sammanfattning

Det har främst varit konkurrens och taxefrågor som har varit mötesplatser mellan strategiska och politiska motiv. I konkurrensfrågan har Televerket varit drivande. Konkurrens har för Televerket inte varit ett primärt hot, utan också en möjlighet, samtidigt som det inte är förvånande att Televerket i förekommande fall velat kontrollera konkurrensens införande. Politikerna har å sin sida sett konkurrensen som något positivt, för staten som kund, men också för telekunder i allmänhet. Taxefrågor har för politikerna varit tacksamma, eftersom de inte krävt så ingående förståelser av komplexa processer.

Verksamhetens ambition - strategisk och politisk stil möter varandra

Strävan att bli ett vanligt företag

När Tony Hagström kom till Televerket, var det en duktig teknikorganisation, men ändå ett monopol med klara inslag av myndighetsattityder (intervju Tony Hagström). När Tony Hagström den 1 juni 1994 lämnade posten som koncernchef för Telia var "det ett helt annat företag" än det han blev generaldirektör för 17 år tidigare. Enligt Tony Hagström skiljer sig inte de övergripande värderingarna inom dagens Telia från dem i vilket

framgångsrikt privat företag som helst. Konkurrens och internationalisering är självklara delar av verksamheten. Hög servicenivå och lyhördhet för kundönskemål har högsta prioritet och bryts mot kraven på tillfredsställande lönsamhet på varje produkt och tjänst (Hagström 1997:12). Till skillnad från andra statliga affärsdrivande verk, exempelvis Vattenfall, så arbetade och arbetar Televerket/Telia direkt mot slutkund (intervju Tony Hagström). Det fanns en medvetenhet som speglas i treårsplanerna om att affärsverksformen, med sin självständighet, erbjöd förutsättningar för Televerket "att agera mer affärsmässigt än sina motsvarigheter i Europa" (Televerkets treårsplan 1985/86-1987/88 s. 71). Detta till trots var dock Televerkets självbild under lång tid, den statliga förvaltningens. Det fanns dock mycket som skedde, som på längre sikt innebar uppbyggnaden av en annan identitet. Televerket frigjordes i finansiella frågor successivt från banden till staten. 1979 frikopplades Televerket från statens lönesättning och kunde så småningom även införa bonussystem och resultatpåverkade löner. Vilket gjorde det lättare att behålla och attrahera kompetent personal, samtidigt som Televerksledningen kunde uppnå en effektivare styrning av personalkostnaderna, den största kostnadsposten (Carlsson 1997:188-189). 1984 skiljdes t.ex. Televerkets budget från statsbudgeten och Televerket fick liksom konkurrenterna möjlighet till finansiering genom lån på den öppna marknaden (Televerket i början av en ny era, 1989).

Utvecklingsprocessen i Sverige skiljer sig enligt Tony Hagström från utvecklingsprocessen i Storbritannien genom att i Sverige initierades utvecklingen av Televerket självt och så skapades successivt en jordmån högre upp för förändringarna, om man så vill ett "down up" sätt att arbeta. Utvecklingen i Storbritannien intiterades uppifrån av politikerna och sedan fick operatören, British Telecom anpassa sig, ett "up down" sätt att arbeta. Ett annat viktigt särdrag för utvecklingen i Sverige var det "försprång" som fanns i termer av effektiva och väl fungerande telekommunikationstjänster. Detta "försprång" var något av ett problem. Eftersom allt ju fungerade så bra, var det svårt att få förståelse för Televerkets omvandlings- och förändringsprocesser (intervju Tony Hagström).

En eventuell börsintroduktion skulle enligt Tony Hagström vara bra för Telia genom att man skulle kunna gå in i "joint-ventures" och betala med egna aktier. Den kommersiella rollen skulle förtydligas av ett sådant steg (intervju Tony Hagström). Telia har också kontinuerligt verkat för en privatisering,

genom att föra en dialog. Det är också tydligt att statsmakten inte är helt enig i frågan.

Samtidigt har Televerket fortfarande en speciell roll och speciella skyldigheter, som framgick av prop. 1997/98:121, även om staten sagt upp sitt speciell avtal med Telia.

En aktör på den internationella marknaden

Angående Telias roll som exportföretag, så anser Tony Hagström att Televerkets bildningsverksamhet i samband med bolagsbildningen skapade en medvetenhet om denna aspekt, inte bara hos politiker utan även i övriga näringslivet (intervju Tony Hagström).

I Telias fall har detta skett genom ett flöde av organisatoriska förändringar som skapat handlingsförmåga för olika enheter, en handlingsförmåga som annars skulle ha hämmats av en kraftig intern osäkerhet. Detta har i sin tur gjort att man kunnat utnyttja den handlingsfrihet som den externa osäkerheten givit. Verksamheten började renodlas. Funktioner har t.ex. flyttats från Telia International, det forna STI, till Unisource. Denna förändring innebar att Telia Internationals omsättning minskade med 46 % från 1992 till 1993 (Telias årsredovisning 1993).

Mellan 1994 och 1995 skedde en förändring i hur Telia uppfattade sig själv. I september 1994 annonserade Telia i Financial Times, och presenterade sig som, "your Swedish Telecom Partner", i oktober 1995, presenterade man sig i samma tidning som "your competitive edge in telecommunications" (Financial Times, 22 september 1994 och Financial Times, 6 oktober 1995). Det är tydligt att Telia började betona sin identitet som ett internationellt företag.

En omsvängning kan skönjas i statens förhållningssätt till Telia under 1998, såväl i förhållande till Telias internationalisering som till verksamhetens allmänna inriktning. Dock kan man fortfarande skönja ett konservativt försiktigt, och också ambivalent drag i statens förhållningssätt.

Att verka utan att synas

Tony Hagström betonar intressant nog hur viktigt det var för Televerket att agera försiktigt. Detta blev särskilt viktigt under bolagsbildningen. Han "predikade" att är man dominerande så måste man vara försiktig (intervju Tony Hagström).

Teleinvest var en lång kringmanöver, där man lade in ny verksamhet, som ledningen inte ville ha under verksformen. De fackliga organisationerna gick med på Teleinvest för att de trodde att de på det viset skulle kunna skydda monopolet och framförallt affärsverket. Teleinvest fungerade som en intern demonstration av att det gick bra att pröva nya idéer. Teleinvest var ett sätt att skola om, upplysa folk om att det krävs budgetar, uppföljning, kontroller och revision även i statligt ägd verksamhet. Inom Teleinvest testade man nya idéer. Teleinvest var ett sätt att förändra det statliga verket, köpa och starta verksamheter, överföra verksamheter som inte passade in i verksstrukturen, utbildning och demonstration för de egna anställda (intervju Tony Hagström).

Televerkets strategi i detta avseende hade dock effekter. Visionerna saknades att döma av de uttalanden som gjorts och de tidiga initiativ som tagits av den socialdemokratiska regering som tillträdde hösten 1994. Kommunikationsministern, Ines Usmann, betonade statens ägarroll eftersom telekommunikationer är av riksintresse (Dagens Nyheter, 7 oktober 1994), men samtidigt lyste Telia med sin frånvaro i statsministerns näringslivråd, som för övrigt dominerades av den traditionella svenska exportindustrin, Ericsson inbegripet. Visserligen fanns SJs generaldirektör med som representant för tjänstesektorn, men Telias frånvaro kunde tolkas som att regeringen inte till fullo förstått telekommunikationstjänsternas utvecklingspotential (Dagens Nyheter, 8 oktober 1994). Telia var heller inte representerat i den första IT-kommissionen, som bildades av den borgerliga regeringen. I de senare kommissionerna fick dock Telia så småningom vara med.²⁴³

²⁴³Den första IT-kommissionens sammansättning:

- statsministern
- arbetsmarknadsminister
- biträdande justitieminister
- kommunikationsminister
- utbildningsminister
- näringsminister
- finansminister
- VD i LKD, Leverantörsföreningen Kontor och Data
- universitetskansler

I pressen förekom analyser där Telias betydelse i det allmänna medvetande diskuterades. Telia framställdes som ett företag som i det allmänna medvetandet inte kommit att inta en likmätig plats med de stora svenska industriföretagen. Detta betydde inte att Telia inte uppfattades som betydelsefullt av "vanligt folk", tvärtom. Telia intog dock inte en likadan position som säg Volvo. Man påpekade att "Alla undrar vad som ska komma efter PG och hur Bert-Olof ska gå ihop med Sören. Men vem bryr sig om hur Thorbjörn sköter sina kort eller vem som ska efterträda Tony". "Men medan minsta landsortstidning har bestämda åsikter om Volvos ledning, strategi och framtida vägval ägnas Telia bara förstrött intresse, av såväl ägare som media - bortsett från när det händer något som tycks bekräfta vår gamla bild av det oförbätterliga monopolet, som nu senast med 071-numren." Man betonade dock att "inom sitt hemland har dagens Telia redan en tyngd som inget annat företag. Bara Posten (52000 anställda) sysselsätter fler i Sverige och mätt i svenskt förädlingsvärde, d.v.s. bidraget till vår BNP, har man gått om Volvo." (Månadens Affärer, mars 1994).

Allmänt sett uppges att kontakten med staten och politikerna varit mycket fåtaliga, samt mycket formella. På sin höjd ägde 1-2 formella möten rum per år, inte mer. Även när den så viktiga bolagiseringsfrågan förbereddes, ägnades varje parti, inklusive oppositionspartierna, exakt lika mycket föredragnings- (E-mail från Bertil Thorngren, 96-06-24).

I debatten förekom det faktiskt dispyter mellan företrädare för den statlige ägaren och ett tidigare affärsverk, Vattenfall. När Vattenfalls verkställande direktör gick ut och öppet efterlyste fler ägare i företaget än den statlige ägaren, reagerade statssekreteraren i energidepartementet negativt: "det är inte fel med en öppen dialog. Men det vore klädsamt om Vattenfalls ledning och vi hade mer av intern dialog". Statsekreteraren reagerade på att han inte tidigare hört Vattenfallsledningens krav om nya ägare. Med anledning av detta passade statssekreteraren på att också ifrågasätta Vattenfallsledningens internationella expansionsplaner, "Det är ungefär som att vägverket skulle ut och bygga motorvägar i Europa bara för att marknaden är öppen där. Det finns

-
- näringslivschef - Arvidsjaur
 - kanslichef Stattel
 - VD Ericsson
 - Professor)
 - vVD Dialog (Dagens Nyheter 9 augusti 1994

ingen relevans i det" (Dagens Nyheter, 26 november 1996). Vattenfalls ledning hade redan tidigare varit ute i blåsväder. I mars 1995, skall den dåvarande näringsminsitern Sten Heckscher ha vädrat kritik av Vattenfall, och kommenterade relationen med staten, "Allmänt är det klart att Vattenfalls ledning inte ska delta i den energipolitiska debatten. Vattenfall är helägt av staten och då menar jag att bolaget inte heller har några andra åsikter än staten". Frågan kom senare upp i konstitutionsutskottet, där ministern "friskrevs" uttalandet, samtidigt som han enligt vissa inte hade invänt mot att han blivit felaktigt citerad (Dagens Nyheter, 11 maj 1996).

Televerket och Telia, har i detta avseende faktiskt gjort ett val som skiljer sig från andra statliga företag.

Nollambition

Under den borgerliga tiden gjordes det enligt Tony Hagström ett antal markeringar utåt sett mot Televerket/Telia av främst politisk natur. Till 1979/80 års riksdag lämnades en moderat motion in om en författningsreglering av privata publika dataföretags rätt att utan konkurrensbegränsning och på lika villkor i fråga om leveranstider och taxor få använda Televerkets lokala tele- och datanät, Trafikutskottets betänkande 1979/80:14:2. Trafikutskottet avstyrkte motionen med hänvisning till att "som framhållits av Televerkets ledning" den representerade en "nollambition" både avseende de svenska konsumenterna som svensk teleindustri (Trafikutskottet 1979/80:14 s. 8). Televerkets strategiska handlande under Tony Hagströms tid var resultatet av en medveten ledningspolitik. Det politiska arbetet tog lång tid och de fackliga organisationerna var trötta på att vänta på att socialdemokraterna skulle bestämma sig. Därför fanns förutsättningarna för denna ledningspolitik.

Frånvaron av explicit telelagstiftning, Televerket hade ju ett defacto monopol, var troligtvis en av anledningarna till att omvandlingen i Sverige gestaltade sig som den gjorde. Televerket anmälde varje år vad man ville göra och vad man ville få gjort. Sedan fick man regeringens godkännande, i så måtto att man ej motsatte sig och informerade riksdagen. Det fanns ju inget legalt monopol i botten. Angående omvandlingen av Televerket var det dock viktigt att få med sig de anställda. Televerket är ju ett serviceföretag. Tony Hagström säger nu i efterhand om detta: "Som man skämtsamt säger om chefen att han har de

anställda bakom sig, långt bakom sig. Det har man inte råd med i ett serviceföretag.". Kapitalåderlåtningen i samband med bolagsbildningen var enligt Tony Hagström också bra ur psykologisk synvinkel i förhållande till de anställdas förändringsbenägenhet (intervju Tony Hagström).

Som jag tidigare visat försökte Televerket bli fritt från verksamheter som de inte gillade. Televerket stimulerade fram en separation, men processen var dubbelriktad. I det förslag som regeringen lade fram 1998 om nya riktlinjer för Telia, korregerades en del av den tidigare politiken. Telia skulle tillhandahålla telekommunikationstjänster i vid bemärkelse (prop. 1997/1998:121 s.9). Dock skulle Telia fortsättningsvis garantera alla delar av landet tillgång till ny teknik för snabb dataöverföring till rimliga priser (Närings- och handelsdepartementet, faktablad, mars 1998).

Sammanfattning

Stilmässigt verkade alltså Televerket "down up". Man tog initiativ, och kommunicerade dessa till en politisk omgivning som i de flesta fall accepterade Televerkets tolkningar. Dock är det tydligt att systemet inte tolererade radikalitet, vilket fallet med Vattenfall visar. Sammanfattningvis kan man säga att systemet var repressivt tolerant, och därvidlag uppmuntrade implicit och dold dialog.

Verksamhetens form och externa relationer - Strategiska och politiska initiativ möter varandra

Min studie fokuserar på interorganisatoriska initiativ. I genomgången nedan kommer jag dock att diskutera även andra typer av initiativ. Anledningen till detta är att dessa initiativ berättar något om interaktionen med politiken.

Bolagsbildning

Televerket hemställde i en skrivelse den 8 oktober 1979 om olika åtgärder "i syfte att öka verkets ekonomiska handlingsfrihet och uppnå en bättre marknadsanpassning av verksamheten". Verket föreslog att ett helägt dotterbolag till Televerket, Telefinans AB, inrättades med uppgift att finansiera vissa abonnentutrustningar. Vidare föreslogs inrättandet av ett av Televerket helägt holdingbolag, Teleinvest AB. Vidare föreslog Televerket i en skrivelse

den 25 juni 1980 att personalen utom verkställande direktören, i Televerkets helägda bolag anställdes i Televerket och utlånades till bolagen. Detta för att anställda inom Televerkskoncernen smidigt skulle kunna övergå mellan olika enheter oberoende av enheternas juridiska form, Trafikutskottets betänkande 1980/81:9:4. Televerkets finansieringssituation påverkades också tidigare av kopplingen till staten. Televerkets budget var tidigare bunden till statsbudgeten. Denna föreslogs upphöra 1983/84. Samtidigt föreslog Televerket självt att verket fr.o.m. budgetåret 1984/85 tillgodosåg sitt kapitalbehov via lån på den allmänna kreditmarknaden (Trafikutskottet 1983/84:16 s. 4). När Televerket 1984 frikopplades från statsbudgeten, så skedde det för att rationalisera och effektivisera kapitalförsörjningen. Det var svårt att klara kapitalbehovet för långsiktiga framtidsinvesteringar enbart med hjälp av likvida medel (intervju Tony Hagström).

Teleinvest var ett viktigt strategiskt initiativ. Verket hade behov av enorma investeringar, men bolagsbildningarna märktes under lång tid ändå inte som något strategiskt viktigt för de anställda. De upplevde bolagen som så heterogena och perifera i förhållande till kärnverksamheten. Fackmedlemmarna var dock ofta negativa, medan de fackliga organisationernas ledare (ST mer än SF) många gånger såg bolagsbildning som ett nödvändigt sätt att introducera dynamik. Man såg behovet av att verket skaffade sig större frihet, från staten vad gällde såväl verksamhet som finansiering (intervju, Ulla Eriksson).

Televerkets bildande av olika bolag är ett exempel på en medveten och långsiktig ledningspolitik. Snabbt nog uppstod dock problem. Riksdagen ville inte släppa ifrån sig makten att sälja fasta tillgångar och aktier. I affärsverkspropositionen (SOU 1985:40) så släppte riksdagen inte ifrån sig denna rätt till regeringen. Megacom var ett personbolag under en kort tid, ett år, medan det fanns en division i Televerket där tillgångarna fanns. Det krävdes flera gånger besvärliga kontrakt mellan divisioner och personbolag för att man skulle slippa sälja eller föra över tillgångar mellan verket i sig och dotterbolagen (som verkade som aktiebolag) i Teleinvest (intervju, Tony Hagström).

Bolagisering

Televerkets verksamhetsform, den 1912 instiftade affärsverksformen har

angivits, bl.a. av Tony Hagström, som en av de främsta anledningarna till att Sverige har varit så framgångsrikt både som producent av telekommunikationsutrustning och som producent av telekommunikationstjänster. Affärsverksformen gjorde det möjligt för Televerket att arbeta långsiktigt utan politisk inblandning. Bolagiseringen av hela Televerket blev dock successivt en mycket viktig fråga. Televerkets bolagsbildning var intressant nog inte särskilt populärt hos fotfolket i *något* parti enligt Tony Hagström. Även hos moderaterna fanns det sådana som anförde exempelvis regionalpolitiska invändningar mot bolagsbildningen. Förslaget om bolagisering kom hösten 1990. Beslutet togs av regeringen i början av juni 1993. Dessemellan kom ett val. Det fanns starka kopplingar mellan det socialdemokratiska partiet och Statsanställdas Förbund (SF), på central nivå, och då framför allt dess ordförande Kurt Persson. Det var de som in i det sista motarbetade bolagiseringen och liberaliseringen, framförallt politiskt. Ett exempel på SF:s motstånd och arbetsmetoder är följande: När utrustningsmarknaden för telefoner öppnades för konkurrens ville SF att när en kund tecknade abonnemang hos Televerket, så skulle han/hon bli tvungen att tvångsköpa en Televerkstelefon. Man lyckades dock inte få gehör för detta krav. Kompromissen blev att Televerket skulle kunna tillhandahålla en Televerkstelefon om kunden skulle önska det. Regeringen föreslog, i början av 1991, i proposition 1990/91:87 att en ändrad associationsform för Televerket skulle införas den 1 juli 1992. Fram till dess infördes bolagsliknande villkor vilket bl.a. innebar att avkastnings- och utdelningskraven kraftigt skärptes. I samband med att den ändrade associationsformen infördes skulle Televerket leverera 5 miljarder kronor av eget kapital till staten. Detta innebar att Televerkskoncernens soliditet sjönk till ca 30 procent. Vidare föreslogs att ett soliditetskrav fastställdes till lägst 30 procent för hela koncernen (Televerkets årsredovisning 1990). Den första egentliga telelagen i Sverige trädde i kraft 1 juli 1993. Samtidigt bolagiserades Televerket och bytte namn till Telia. I och med bolagsbildningen 1 juli 1993 ändrades rapporteringen i media om Televerket/Telia totalt. Den placerades exempelvis på näringslivssidorna i stället för att placeras på de politiska sidorna. Journalisterna hade tidigare svårt för att skilja mellan affärsverk och myndigheter. Bolagsbildningen innebar att olika målbilder och konflikterna dem emellan försvann. Statens finansiella åderlåtning strax innan bolagiseringen gjorde att de fackliga organisationernas inställning till omvandlings- och förändringsprocesserna och personalneddragningarna ändrades till att bli mer positiv (intervju, Tony Hagström).

När Televerket blev bolag den 1 juli 1993 hade organisationen förändrats kraftigt, framförallt i Teleinvest-delen. Kärnprodukten telekommunikationstjänster, såldes inte längre enbart av regioner med understöd av den centrala marknadsavdelningen. Flera organisatoriska enheter i form av dotterbolag och samarbetsbolag som utvecklar, marknadsför och säljer telekommunikationstjänster hade tillkommit under de 10 år som föregick bolagiseringen. Några hann t.o.m. både bildas och försvinna under perioden (Telias årsredovisning 1993).

Privatisering

Tony Hagström kom till ett verk som arbetade i monopol och han lämnade ett bolag som arbetar i konkurrens. En ny utmaning var privatisering. Enligt generaldirektören, sedermera Telias VD, 1994, borde Telia komma att privatiseras inom två tre år för att orka möta den ökande internationella konkurrensen. Televerket redovisade i en skrivelse till regeringen den 1 juli 1991 även de skäl som talade för en framtida börsintroduktion. Dessa omfattade främst Televerkets internationalisering och det därmed sammanhängande behovet av internationellt samarbete. Angående frågan om börsintroduktionen och Telias kapitalförsörjning så anser Tony Hagström att staten föredrog att själv tillskjuta nödvändigt kapital. Beaktar man dock det statsfinansiella läget är det inte helt klart att staten kan göra detta, varför en börsintroduktion inte är utesluten. Den viktiga frågan i detta avseende är inte om utan *när* en börsintroduktion sker. Staten har inte nog med pengar till det riskkapital som Telia behöver, alldeles oavsett regering (intervju, Tony Hagström). Trots att hela Televerkets dåvarande styrelse ställde sig bakom en privatisering, höll sig politikerna dock kallsinniga (intervju, Bertil Thorngren, 27 juni 1996).

Den institutionella förändringsprocess som påbörjades inom svensk telekommunikationsindustri under 1980-talet, var och är fortfarande, inte rak och entydig. Telia är visserligen bolagiserat, men privatiseringen dröjer. I exempelvis Danmark har privatiseringen redan inletts. Den har genererat ett stort kapital för investeringar. I Sveriges fall, kan ett alltfört långt dröjsmål i detta avseende innebära att möjligheterna för Telia att få in kapital minskar, i takt med att de internationella finansmarknaderna mättas på telekommunikationsaktier. Under de närmaste två åren beräknas åtminstone 36 länder sälja aktier i sina nationella teleoperatörer (Business Week, 26

september 1994). Många internationella emissioner och utförsäljningar har redan ställts in, blivit uppskjutna eller skett till nedjusterade kurser. Vad gäller telekommunikationsaktier står Deutsche Telekom på tur med en emission som förväntas generera mellan 10 och 20 miljarder D-mark (Financial Times, 21 september 1994). Telias privatisering dröjer, kanske med rätta med tanke på marknadsläget. Samtidigt innebär det dock att en viktig källa till investeringskapital inte utnyttjats. När 48 % av Tele Danmark, den danska monopolisten som får behålla sitt monopol på vanlig rösttelefoni till 1998, vars omsättning är betydligt mindre än Telias, såldes genererades ett kapital uppgående till 1,2 miljarder dollar (Business Week, 26 september 1994). Telias existens som aktiebolag å andra sidan inleddes med att staten tog in totalt 9,5 miljarder kronor från Telia till statsbudgeten. Avsikten var att förstärka statskassans infrastrukturfond för finansiering av vägar och järnvägar (Affärsvärlden, 16 juni 1993). Denna åtgärd vidtogs i ett läge när Telia planerade investeringar i miljardklassen (Dagens Industri, 30 augusti, 1994), varför det lämpliga i statens agerande kan ifrågasättas. Den borgerlige kommunikationsministern Mats Odell ansåg att detta var en "socialdemokraternas avskedspresent", andra att det berodde på att Tony Hagström "Med pukor och trumpeter åkte...på road-show och lockade med de tiotals miljarder verket skulle vara värt på fria marknaden. Regeringen tackade för tipset: Ett så rikt företag tål väl en brandskattning?" (Månadens Affärer mars 1994). Samtidigt ökade ett så stort ägaruttag förändringstrycket i Telia och "tvingade ledningen till en snabbare omstrukturering av verksamheten. Med tanke på hur konkurrensen sedan dess utvecklats på telemarknaden, var det nödvändigt." Alldeles oavsett fick Telia i och med detta ägaruttag en försvagad ekonomisk ställning. Under början av 1980-talet hade företaget en soliditet på närmare 80 procent. Denna har sedan successivt sjunkit och uppgick 1992 till 26 procent. Detta var lågt vid en internationell jämförelse. Genomsnittet bland europeiska teleoperatörer låg 1992 kring 35 procent. Staten bestämde tidigare att Telias soliditet skulle uppgå till minst 30 procent. Trots detta fick företaget bidra med kapitaltillskott. Telebolag på konkurrensutsatta marknader har normalt en soliditet på 40-50 procent (Affärsvärlden 15 juni 1993). När Tony Hagström för sista gången som VD, presenterade Telias bokslut påpekade han att staten måste ta ställning till hur soliditeten i koncernen skall kunna höjas. En soliditet på 40 procent krävdes enligt honom för att motsvara konkurrenternas. Mot bakgrund av de svenska statsfinanserna kunde han därför inte se någon annan lösning än en börsintroduktion (Dagens Industri 26 mars 1994). Vid sidan om detta skulle en

privatisering göra det lättare för Televerket att övertyga samarbetspartners om att man var fri från statligt inflytande. Enligt Tony Hagström, skulle en privatisering, "give us an identity of our own, and make it easier to select foreign partners" (The Economist 7 september 1991). Den borgerliga regeringen som satt mellan 1991-1994 hade planer på att privatisera Telia 1995 eller 1996, om den vann valet 1994 (Financial Times 24 april 1994). Så blev dock inte fallet. Kommunikationsministern i den tillträdande socialdemokratiska regeringen uttryckte tveksamhet beträffande Telias privatisering. Samtidigt är dock Telias kapitalbehov trängande, varför hon dock lämnade privatiseringsalternativet öppet (Dagens Nyheter, 7 oktober 1994). Vissa i den tidigare borgerliga regeringen hade också planer på att dela upp Televerket i en nätoperatör och ett flertal tjänsteföretag. Detta skulle förhindra Televerket från att subventionera mindre lönsamma verksamheter med hjälp av de lönsamma delarna, och därigenom hindra ny konkurrens (The Economist 7 september 1991).

Under våren 1997 skedde dock vissa intressanta utvecklingar i detta avseende. Kommunikationsminister Ines Uusmann gjorde ett överraskande utspel i privatiseringsfrågan. Telias VD, Lars Berg reagerade positivt på Ines Uusmanns positiva uttalande: "Kommunikationsministerns uttalande är glädjande. Storleken på utförsäljningen är på inget sätt avgörande. För oss är det viktigt att kunna utnyttja korsägarförhållanden för att befästa allianser.". En börsintroduktion skulle vara möjlig våren 1998 eftersom Telias VD Lars Berg anser sig klara förberedelserna på sex månader. Berg uppgav att: "Vi har hög beredskap eftersom vi redan omformat bolaget, och årsredovisningen och upparbetat investor relation-funktionen". Behovet av en starkare koppling mellan bolagen inom Unisource betonades ytterligare efter den spanska teleoperatören Telefonicas avhopp från samarbetet inom Unisource. Ett korsägarförhållande är dock omöjligt så länge Telia förblir ett helstatligt bolag. Telia är det enda av bolagen i Unisource, vars ägare ännu inte beslutat sig för en privatisering. Nederländska PTT finns redan på börsen och i februari 1997 bestämde sig Schweiz för att sälja ut 49 procent av det schweiziska televerket. Berg påpekade att: "Ett starkt Telia är bra för jobben. Vi är Nordens största investerare, med 12 miljarder kronor per år, vi köper för 20 miljarder kronor om året, varav 80 procent i Sverige" (Dagens Industri, 23 april 1997). Det blev dock ingen privatisering. Statsministern gick emellan, och intressant nog frågade sig en av fackföreningsledarna på Telia, hur staten skulle lösa problemet med Telias kapitalbehov. Under sommaren 1998 sålde Telia ut

fastigheter för drygt sex miljarder kronor. Dessa medel skall användas för internationella satsningar. Detta trots att regeringen förkunnat att Telia inte har något akut kapitalbehov (Dagens Nyheter, 30 juli 1998). Jan Stenberg, Telias ordförande sedan i maj 1998, deklarerade att det inte är regeringens strategi att privatisera Telia. Detta utesluter dock inte att det i framtiden kan komma att bli andra sorters ägarförhållanden i Telia. Allianser är en intressant form. Det är också tänkbart att sälja ut delar av Telia. Men inget av detta är aktuellt sommaren 1998 (Dagens Nyheter, 16 juni 1998). Detta bekräftas av näringsminister Anders Sundström. Han pekar på Telias dominerande ställning som en anledning till att privatisering inte kan ske. Telia kan inte säljas ut innan det finns en bra och fungerande telemarknad i Sverige. Han upprepar också att Telia inte har något behov av kapitaltillskott (Dagens Nyheter, 11 juli 1998).

Andra interna initiativ

Televerket genomförde ett antal omorganisationer. I vissa av dem var statsmakten mer engagerad än i andra. Under slutet av 1960-talet gjorde Riksrevisionsverket en undersökning av Televerkets effektivitet. Kostnadsutvecklingen inom exempelvis anläggning och drift var mycket ogynnsam och centralförvaltningen expanderade oroväckande. Inom Televerket fanns också vid denna tid planer på en omfattande omorganisation. Dessa tankar väckte oro och motstånd bland en stor del av personalen, både centralt och regionalt. Att verksledningen ändå lyckades få en stor anslutning till planerna på en omorganisation berodde enligt dåvarande generaldirektören Bertil Bjurel på Riksrevisionsverkets och finansminister Gunnar Strängs insatser. Riksrevisionsverkets utredning visade klart behovet av stora förändringar och Gunnar Sträng hotade Televerket (och för övrigt många andra verk) med utflyttning från Stockholm. Detta hot kunde Televerket avvärja, om det snabbt vidtog åtgärder för en kraftig personalminskning vid bl.a. centralförvaltningen. Omorganisationen kunde slutgiltigt genomföras med starkt stöd från Televerkets personal (Bjurel (1997:8-9).

Televerket och Ericsson

Televerket, men framför allt Ericsson befann sig under 1960-talet i ett svårt läge. Elektronisk kopplingsteknik var det som alla aktörer i telekommunikationsindustrin satsade på, men mot slutet av 60-talet stod det

klart för Televerket och Ericsson att tiden började rinna ut för dem. Trots att man samarbetat sedan mitten på 50-talet inom området var ingen konkurrenskraftig teknisk lösning i sikte. Inom Ericsson rådde enligt Televerket dåvarande generaldirektör Bertil Bjurel, närmast panik. En insikt växte fram om att det gemensamma utvecklingsarbetet mellan Televerket och Ericsson måste förändras radikalt, om ett konkurrenskraftigt resultat snabbt skulle uppnås (Bjurel 1997:8).

Tanken på ett gemensamt ägt utvecklingsföretag mötte stort motstånd inom Ericsson men även inom Televerket. Den 2 september 1969 möttes dock Ericssons verkställande direktör och Televerkets generaldirektör på Markus Wallenbergs kontor. Wallenberg bjöd på lunch, och redan vid förrätten förklarade Wallenberg, att han kände till ärendet. Han anmodade Ericssons verkställande direktör att presentera de fördelar och nackdelar, han ansåg att ett gemensamt utvecklingsbolag med staten skulle innebära. Televerkets generaldirektör gav därefter sin syn som statens representant. Wallenbergs slutsats var att fördelarna med gemensamt utvecklingsbolag långt övervägde nackdelarna. Han gav omedelbart klartecken för en gemensam bolagsbildning och Televerkets generaldirektör lovade föra erforderliga förhandlingar med kommunikationsministern. Det gemensamma bolaget Ellemtel bildades 1970 (Bjurel 1997:8).

Samarbetet med Ericsson kom så småningom också att integreras i det nordiska samarbete om mobiltelefoni som Televerket var engagerat i. I ett tidigt skede var Ericssons intresse relativt svagt, men senare insåg Ericsson den enorma betydelse, det nordiska mobilsystemet skulle kunna få för företagets såväl nationella som internationella marknad. Ericssons satsningar på utveckling och marknadsföring har också varit av fundamental betydelse för mobiltelefonins framgångar. Ett lyckokast för Ericsson var att man tidigt på Ellemtel utvecklade en växlingsutrustning för mobiltrafik baserad på AXE-tekniken. Det var tack vare denna växel Ericsson genom en "sidodörr" kunde etablera sitt AXE-system i USA (Bjurel 1997:10).

Ericssons förhållande till Televerket var komplicerat. Televerket var både kund, samarbetspartner och konkurrent. Gick det att förena dessa roller? Enligt Björn Svedberg, före detta verkställande direktör på Ericsson, visade historien att det gick riktigt bra. Förhandlingarna mellan Televerket och Ericsson var dock ofta hårda. Bildandet av Ellemtel gav Televerket kontroll över

utvecklingen av det nya systemet. Televerket kunde vara med och påverka framtagningen av ett telefonstationssystem som skulle passa svenska förhållanden. Verket skapade också genom samarbetet möjlighet till produktion vid sina egna verkstäder. Samarbetet med Televerket gjorde att Ericsson kunde ta fram AXE-systemet vid rätt tidpunkt. Det var viktigt att lanseringen skedde när marknaden höll på att byta system. Ericsson uppfattade inte sin ställning som privilegierad. Samtidigt är det tydligt att samarbetet med Televerket gagnade Ericsson. Televerket uppfattades dock som en mycket besvärlig och krävande kund, som kunde tränga dem i t.ex. prisdiskussioner. För Ericssons del var Televerkets bidrag kunskapen om drift och underhåll (Verket & Vi, nr 5 1982).²⁴⁴

AXE installerades snabbare i Sverige än vad som var tänkt. På grund av den dåliga ekonomin och arbetslösheten, bestämde man sig för att tidigare lägga införandet av sysselsättningsskäl. Detta var till gagn för allmänheten, Televerket och de anställda.

Samarbetet med Ericsson var dock inte helt friktionsfritt. Televerket blev med tiden alltmer irriterat på Ericsson för att de dröjde med utvecklandet av datorstyrda växlar. Detta var en viktig fråga för SF och ST. De tänkte bl.a. på sysselsättningen inom Teli. Frågan var också viktig för Televerket i stort. Kunderna började efterfråga de tjänster som AXE-tekniken kunde erbjuda. För detta var man beroende nya typer av växlar som Ericsson skulle utveckla i samarbete med Televerket. Det var då Televerket bestämde sig för att köpa växlar från det kanadensiska Northern Telecom. Inom Televerket tänkte man inte på att man hjälpte Ericsson med forskning och utveckling. Verkets teknikdominans var så stark. Man såg sig som jämbördiga parter. Det var nästan ett självändamål att hålla på med teknisk utveckling. I den mån det skedde i samarbete med Ericsson, så var det för att teknikutvecklingen skulle påskyndas, inte för att hjälpa Ericsson. De ledande teknikerna på Televerket var mycket skickliga och välutbildade och hade också ett mycket stort engagemang. Att det fanns en asymmetri uppdelningen av resultatet av Ellemtel-samarbetet, var något som man inte uppfattade som ett problem. Televerket var ju då helt hänvisat till den svenska marknaden (Intervju, Ulla Eriksson).

²⁴⁴, Intervju med Björn Svedberg, verkställande direktör på Ericsson, publicerad i Verket & Vi.

Televerket och Norden

Det formaliserade och organiserade nordiska telesamarbetet inleddes redan 1917. Sedan dess hölls skandinaviska och senare nordiska telekonferenser på högsta nivå, normalt varje eller vartannat år. Överläggningar av skilda slag mellan de skandinaviska förvaltningarna hade dock förekommit långt dessförinnan (Lernevall och Åkesson 1997:743).

Ett fall av problematiskt samarbete var Tele-X-projektet. Industriminister Nils G. Åsling ansåg att projektet var ett "föredömligt nordiskt samarbetsprojekt", som skulle ge underlag för industriellt samarbete och för avancerat tekniskt utvecklingsarbete, som också kunde bli till stor nytta för de nordiska televerken i deras utvecklingsplaner. Satteliten kunde också bära ett par TV-kanaler. Tele-X var en experimentsatellit för dataöverföring och kommunikation som skisserades av Svenska Rymd AB:s chef Fredrik Engström 1980. Våren 1981 föreslog Åsling regeringen att man skulle erbjuda de övriga nordiska länderna att delta i detta projekt, som också var ett TV-projekt (Åsling 1983:185-185). Riksdagen beslutade angående riktlinjerna för Tele-X projektet 1983. Beslutet innebar att regeringen skulle teckna en överenskommelse med den norska regeringen om samarbete på telesatellitområdet. Genom avtal med Norge och med Finland gjorde Sverige vissa betalningsåtaganden. Den svenska kostnadsandelen sjönk från 85% till 82%. Enligt avtalet med Norge skulle ett inköpsbolag med utnyttjande av det svenska Rymdbolagets resurser upphandla och sätta satelliten i drift med tillhörande markstationer (Näringsutskottet 1986/87:26 s. 7). Tele-X-satelliten bedömdes kunna skjutas upp i början av april 1989 (Näringsutskottet 1988/89:22 s. 31). Tele-X satellitens uppskjutning försenades dock ett antal gånger (se t.ex. Näringsutskottet 1986/87:26. s. 6). Ursprungligen skulle den ha skjutits upp 1986 (Näringsutskottet 1982/83:53 s. 1). Frågan om användningen av Tele-X-systemet och om dess eventuella fortsättning var dock fortfarande olöst omkring ett halvår innan satelliten skulle skjutas upp. Frågan hade dock flera olika aspekter, kulturpolitiska, industripolitiska och telepolitiska, vid sidan om att det även fanns intressebeträffande systemets organisation och finansiering (Näringsutskottet 1986/87:26 s. 7).

Televerket och andra internationella aktörer

Det fanns äldre samarbeten som på olika sätt illustrerar problem som kunde uppstå. 1978 träffade Televerket avtal med ITT om att man tillsammans skulle bilda ett svenskt dotterbolag som skulle överta annonsförsäljningen för telefonkatalogerna (yrkesdelen). Det riktades dock stark kritik mot den upphandling som föregick avtalet. Både bland Televerkets anställda och bland anställda hos Televerkets kunder fanns en oro att även andra uppgifter skulle överföras till det gemensamt ägda dotterbolaget. I en motion i frågan förklarades att det "av bl.a. säkerhetsskäl inte (kunde) vara lämpligt att ett multinationellt företag i en eventuell krissituation" handhade "viktiga administrativa funktioner för det svenska Televerket". De anställdas organisationer och även enskilda hade tidigare vänt sig till regeringen för att få beslutet hävt. Kommunikationsdepartementet hade då skickat ärendet på remiss till bl.a. Riksrevisionsverket. Verket konstaterade vissa formella brister i behandlingen av upphandlingsärendet, men fann inte att beslutet stred mot de grundläggande krav på affärsmässighet och objektivitet som upphandlingskungörelsen ställde. Regeringen hade funnit att enligt upphandlingskungörelsen fick inte talan föras mot beslut i upphandlingsärende. Vidare hade regeringen i sitt beslut konstaterat att den paragraf i förordningen med instruktion för Televerket, som reglerade när Televerket var skyldigt att underställa regeringen ett upphandlingsärende, gällde avtal med utländska myndigheter och företag som behövdes för teleförbindelserna med utlandet. Avtalet med ITT hade inte sådan karaktär. Något överförande av administrativa uppgifter var heller inte aktuellt. Motionen avstyrktes därför (Trafikutskottets betänkande 1978/79:12 s. 10-11).

I utvecklingen av NMT-systemet hade Televerket också kontakter med japanska företag, vid sidan om kontakterna med Ericsson (Bjurel (1997:10).

Televerkets ledning hade i samband med Televerkets bolagisering belyst Televerkets behov att delta i internationella allianser och konsortier. Samarbete och "även samgående med andra aktörer" bedömdes som en nödvändighet "för att vinna nya marknader utomlands och för att klara konkurrensen om de lönsamma marknadssegmenten på den svenska och den internationella marknaden. I diskussionerna om Televerkets bolagisering påtalades ofta att Televerket gick: "Från att vara en dominerande aktör på den svenska marknaden" till att bli "en liten aktör på den internationella marknaden". I

denna omvandlingsprocess krävdes det att Televerket kunde konkurrera om stora företagskunder och om den internationella långdistanstrafiken. En viktig förutsättning för detta var förmågan att erbjuda konkurrenskraftiga integrerade internationella tjänster. Detta krävde enligt Televerkets ledning "möjlighet att delta i internationella allianser och konsortier". Man betonade att samarbete och "även samgående med andra aktörer" var en nödvändighet "för att vinna nya marknader utomlands och för att klara konkurrensen om de lönsamma marknadssegmenten på den svenska och den internationella marknaden" (Trafikutskottet 1990/91:28 s. 18). Telias internationella samarbeten, var något som ofta diskuterades ur lönsamhetssynpunkt. En indikation på att de internationella engagemangen dock kunde vara lönsamma blev tydlig när Telia 1998 sålde sin andel i Italiens näst största GSM-operatör, Omnitel till ett pris på 3,9 miljarder kronor. Detta gav en realisationsvinst på 3,4 miljarder kronor, en nästan lika stor vinst som hela företagets vinst under 1996 (Dagens Nyheter, 1998-04-15).

I början av 1998, gjordes ett nytt stort strategiskt försök från Telias sida att hitta en internationell samarbetspartner. Långt gångna förhandlingar bedrevs med det norska televerket, Telenor. Resultatet blev dock fruktlöst. Det var framför allt politikerna som inte var överens om den framtida strukturen, när det mycket större Telia skulle gå ihop med det mindre Telenor. Norge ställde genom sin regering krav på att nationerna skulle ha likvärdig ställning i ett eventuellt nytt bolag. Detta trots att den norska kapitalinsatsen åtminstone till en början skulle vara klart lägre än den svenska. Signalerna var tvetydiga. Å ena sidan uppgavs att det var politikerna som inte kunde komma överens, å andra sidan uppgav Telenors chef att även han ville gå in i ett samarbetet med Telia, som helt likvärdig partner (Dagens Nyheter, 21 februari 1998). Från Telias sida uppgav man att "om det skall bli fortsatta samtal med norska Telenor är det en sak för regeringarna att ta upp. Telia står långt utanför ett sådant samtal som läget är idag." (Dagens Nyheter, 28 mars 1998).

Sammanfattning

Sammanfattningvis är det tydligt att många olika aktörer är inblandade i Televerkets interorganisatoriska initiativ. Dessa aktörer, t.ex. fackföreningar, interagerar som jag visat med andra, t.ex. politiker i dessa frågor. Detta har varit tydligt, även i andra typer av initiativ, t. ex. tillsättandet av generaldirektörer.

Vilken innebörd har Televerkets interaktion med statsmakten haft?

Jag försöker naturligtvis fokusera på interaktionen med statsmakten om interorganisatoriska initiativ. Jag anser också att interaktion med statsmakten om andra frågor också är av relevans för det strategiska företagandets villkor. Televerkets interaktion med statsmakten har omfattat Televerkets förhållande till det nationella ansvaret, Televerkets successiva separation från statsmakten, samt vem som har initiativet i denna interaktion.

Televerket och det nationella ansvaret

Affärsverksformen var funktionell ur flera olika synvinklar. Det nordiska samarbetet fungerade bra eftersom man delade affärsverksformen med varandra. Det fanns också en funktionalitet mellan form och uppgift. Affärsverksformen passade för en organisation som hade ett nationellt ansvar. När det nationella ansvarets fokusering förändrades, från att omfatta utrustning till att omfatta tjänster och användning, och framför allt konkurrens, då blev förändringar i verksamhetsformen också nödvändiga.

Konkurrens och taxefrågor är områden där frågan om Televerkets nationella ansvar ställs på sin spets. Interaktionen kring dessa frågor visar att det nationella ansvaret är problematiskt.

Det nationella ansvaret kom med tiden att fungera begränsande för Televerket genom att verksamhetens fokusering försvårades. Dels förutsattes att Televerket skulle erbjuda ett brett utbud av tjänster, dels kunde utökning av tjänstesortimentet komma i konflikt med det nationella ansvaret. I det senare avseendet var Televerkets hela tjänstefokusering i viss mån ett problem.

Det nationella ansvaret gjorde som jag visat i kapitel fyra och fem att Televerkets relation med Ericsson uppmuntrades. Alla typer av samarbeten var dock inte lika förenliga med Televerkets nationella ansvar. Det internationella samarbetet med operatörer utanför Norden i marknadsutvecklande syfte, är inte uppenbart inom ramen för det nationella ansvaret, så som interaktionen mellan Televerket och statsmakten utvecklas. Detta är ett område där statsmakten gjort ett omedvetet val. Televerkets externa relationer kom alltså med tiden att omfatta mer än det nationella ansvaret.

Något som pekade mot en separation från såväl staten som det nationella ansvaret. En eventuell privatisering var sammankopplad med denna separation. I detta sammanhang är det intressant att notera statsmaktens fortsatta motsånd. Så som jag beskrivit tidigare, kopplade också näringsministern ihop frågan om privatisering med Telias dominerande position på hemmamarknaden.²⁴⁵ Det verkar som om statsmakten anser att Telia har ett fortsatt nationellt ansvar att se till att konkurrensen på den svenska marknaden förstärks. Frågan om behovet av en institutionell form för Telia att kunna gå in i allianser genom att erbjuda delägarskap i Telia, verkar vara underordnad målet om konkurrens på den svenska marknaden.

Televerkets förhållande till statsmakten handlar sammanfattningsvis om Televerkets strävan att bli ett vanligt företag, framför allt genom att *verka utan att synas* och Televerkets strävan att bli *en aktör på den internationella marknaden*.

Televerkets separation från staten

Skatt och Olausson betonar att ur ett långsiktigt perspektiv så framstår 1980 och 1981 som milstolpar i Televerkets verksamhet med avseende på flertalet viktiga områden - teknik, marknad, organisation och statsmakternas inställning till Televerkets framtida roll i det svenska samhället (1997). De lyfter fram att Televerket redan 1979 hos regeringen hemställde om vissa åtgärder i syfte att öka verkets ekonomiska handlingsfrihet att uppnå en bättre marknadsanpassning av verksamheten. Verket framförde förslag om införandet av ett helägt holdingbolag, Teleinvest AB, samt om inrättandet av Telefinans AB, som bl.a. skulle få till uppgift att finansiera vissa abonnentutrustningar genom s k leasing. Ett annat viktigt steg var när regering och riksdag var beredda att avstå från investeringsprövningen och låta telekundernas efterfrågan och övriga marknadsförutsättningar styra Televerkets investeringssatsningar. Skatt och Olausson talar om en successiva minskning av detaljstyrningen av Televerkets investeringar. Denna kunde märkas redan i inledningen till televerksavsnittet i budgetpropositionerna. Istället för att hänvisa till Televerkets "hemställan om anslag" angavs mål för verksamheten. Budgetåret 1980/81 skrev man t.ex., "Televerket skall verka för att samhällets och enskildas behov av

²⁴⁵Han menade att Telia inte kan privatiseras så länge som företaget har en så stark position på sin hemmamarknad.

telekommunikationer tillgodoses. Verket svarar därvid för anläggning, drift och underhåll av de statliga teleanläggningar som är underställda verket.". Under våren 1984 kom man också fram till en helt ny ordning för styrning av Televerket från statsmakternas sida. Televerket lade då för första gången fram en treårsplan, som avsågs bli rullande, i stället för de hittillsvarande årliga investeringsplanerna. Treårsplanerna blev nu underlag för statsmakternas övergripande styrning av televerkskoncernens verksamhet. Den förutvarande bindningen till statsbudgeten av investeringar i teleanläggningar upphörde också. Fr. o. m. den 1 juli 1984 hade sålunda televerkskoncernen rätt att låna upp pengar på kapital- och penningmarknaderna för att finansiera sina investeringar. Efter denna omläggning av riksdagsbehandlingen av Televerkets verksamhet ändrades inledningen av televerksavsnittet i budgetpropositionen 1984/85 till: "Televerket skall tillgodose samhällets och enskildas behov av säkra telekommunikationer till låg kostnad och god kvalitet. De ekonomiska krav som statsmakterna ställer på verket skall uppfyllas." (Skatt och Olausson 1997:26-27).

Dessa initiativ, samt Televerkets bolagsbildning och dess slutliga bolagisering har utgjort steg i Televerkets formella separation från staten. Vid sidan om denna formella separation kan man tala om en informell, där diskussioner om om konkurrens och taxefrågor kom att vara mötesplatser mellan strategiska och politiska motiv, men också uttryck för en informell separation.

Televerket, statsmakten och initiativet

Skatt och Olausson fann att under perioden 1965-1980 skedde den fortlöpande styrningen från statsmakternas sida av verksamheten i Televerket, liksom i övriga verk och myndigheter, i samband med riksdagsbehandlingen av statsverkspropositionerna. Det kunde t.ex. gälla ändringar av viktiga generella avgifter och taxor, som fanns angivna i telegraf- och telefonreglementena (sedermera teleförordningen), eller större förändringar av den organisation eller det arbetssätt, som angavs i instruktionerna för Televerket och dess styrelse eller i andra förordningar gällande för verksamheten. Skatt och Olausson fann i sitt studium av statsverkspropositionerna (budgetpropositionerna), att den styrning, som regering och riksdag utövat, har starkt, men i regel långsamt, förändrats. Genom upprepade såväl skriftliga som muntliga förslag från Televerket i samband med de årliga anslagsframställningarna (petita) minskades successivt detaljstyrningen.

Man började med att godkänna ramar eller tak för investeringarna, och övergick senare alltmer till att ställa upp mål och krav, som Televerket sedan fick allt större handlingsfrihet att uppfylla (Skatt och Olausson 1997:25).

Politikernas roll i Televerkets styrelse var inte speciellt aktiv. Ulla Eriksson, en av styrelseledamöterna, kan inte påminna sig ett enda "vasst" argument i styrelsen från politiskt håll. Däremot visade politikerna alltid ett starkt intresse för taxesättning. Det fanns heller inga politiska motsättningar i styrelsen. Politikerna lyssande på och höll med verksledningen. Samma styrelseledamot kände inledningsvis en bävan inför det viktiga sammanhanget. Men successivt började hon inse att det även var svårt för övriga att ledamöter att följa med och ha konstruktiva synpunkter på den framtida utvecklingen. Interaktionen i styrelsen var rätt så lam. Ekonomidirektören kunde t.ex. föredra planer och annat, som var uppenbart viktiga och strategiska, men från styrelsen kom det inte så mycket synpunkter och frågor. Situationen var en annan när det hade varit skrivelser i tidningarna. Då kunde diskussionerna bli livliga, även om (relativa) struntärenden. Televerkets styrelse var formellt med och fattade många strategiska beslut, som t.ex. NMT-satsningen. Man var dock inte med och påverkade besluten, därtill var kompetensen kanske inte tillräcklig. De fackliga organisationerna hade däremot möjlighet att påverka besluten under handläggningens gång (intervju, Ulla Eriksson).

När de dåvarande ledamöterna i Televerkets styrelse tillfrågades om lobbying var bra eller skadligt för samhället och demokratin, svarade de flesta att det var ett fenomen som alltid funnits i Sverige, och inte var något nytt fenomen. En ledamot sade sig inte vara främmande för att själv bedriva sådan verksamhet. En annan ledamot påpekade att lobbying faktiskt handlade om att ge ansvariga politiker ett allsidigt beslutsunderlag. Politikerna kunde få fördjupade kunskaper av möten med företrädare för olika organisationer och näringslivet (Verket & Vi, nr 5 1982). Denna syn till trots, så finns det anledning att, i Televerkets fall, tala om en situation där politikernas förmåga att förstå och kunna ha egna uppfattningar om Televerkets verksamhet och villkoren inom teleområdet, verkar ha varit rätt så begränsad. Under 1998, fick Telia en ny styrelse, där det inte fanns några politiker (Dagens Nyheter, 16 juni 1998).

Sammanfattningsvis är det tydligt att många typer av aktörer är inblandade i spelet kring Televerkets strategiska utveckling. Dessa aktörer samverkar i viss mån med varandra, som t.ex. fackföreningarna och statsmakten. Televerket framstår som en kraftfull initiativtagare. Televerket blir med tiden ett strategiskt subjekt. Frånvaron av motstånd eller reaktion verkar dock bero på en kombination av det rimliga i Televerkets strategiska initiativ, frånvaron av kompetens att bedöma Televerkets strategiska initiativ samt den "själv censur" och "självkontroll" som Televerket utövar. Systemet verkar nedifrån och upp, men systemet kännetecknas också av behärskning, återhållsamhet, och repressiv tolerans. De motiv som politiken är sysselsatt eller upptagen med är inte alltid de som representerar Televerkets mest strategiska motiv.

8) Den tekniska omvandlingens strategiska utmaningar i ett produktions- och distributionssystem - En nationell teleoperatörs interorganisatoriska strategier och politik

Forskningsfrågan i denna studie är vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik. Det teoretiska problemet är hur förklaringar av strategi påverkas av om man för in politiska förhållanden i analysen. De frågeställningar som jag vill besvara är:

- Hur har Televerkets strategiska orientering utvecklats?
- Hur har den svenska telepolitiken utvecklats?
- Hur har förhållandet mellan staten och företagandet utvecklats?
- Hur har Televerkets förhållande till statsmakten utvecklats?
- Vilka strategiska och politiska faser kan man identifiera?
- Vad kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik?

Frågan om hur Televerkets strategiska orientering har utvecklats har utretts i kapitel 4 och 7. Frågan om hur den svenska telepolitiken utvecklats har utretts i kapitel 5. Frågan om förhållandet mellan staten och företagandet har utretts i kapitel 6. Frågan om Televerkets förhållande till statsmakten har utretts i kapitel 7. Dessa frågor kommer jag att utreda vidare i detta kapitel avsnitt om strategiska och politiska faser. De två sista frågorna kommer jag att behandla i detta kapitel avsnitt, som utreder vad som kännetecknar interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik.

I denna studie har jag fokuserat på ett statligt ägt företag, Televerket, men min empiri tillåter mig att reflektera också över ett privat företag, Ericsson. Ericsson är en viktig del av Televerkets strategiska omgivning. Detta gör det möjligt för mig att i den följande analysen och i slutsatserna reflektera över skillnader mellan privat och statligt ägda företag beträffande interaktionen mellan interorganisatorisk strategi och politik.

Analysen kommer att baseras på två moment. Det ena är strategi enligt ett nätverksperspektiv, som jag diskuterat i kapitel 1. Det andra är den genomgång av teoretisk och empirisk litteratur som jag presenterat i kapitel 3.

De centrala elementen i strategi enligt nätverksperspektivet är, nätverkspositioner, resurser och nätverksteori.²⁴⁶ Till dessa begrepp kopplar jag Lundgrens resultat om dels nätverks utveckling; identifiering, legitimering, anpassning samt dels resultaten om teknologiska systems utveckling; skapande av nyhet, utveckling, användande (fritt efter Lundgren 1995 och Johanson och Mattsson 1992).

Strategi handlar i nätverksperspektivet alltså om följande:

- förmågan att välja, utveckla och avveckla relationer
- förmågan att identifiera, värdera, söka och utveckla resurser
- förmågan att identifiera och överträda nätverksavgränsningar
- förmågan att identifiera, hantera och utveckla nätverkspositioner
- förmågan att identifiera och utnyttja nätverksprocesser, maktspel, intressen, och innovationer

Strategiska och politiska faser

Jag har identifierat ett antal förändringar som påverkat både det strategiska företagandet och politiken; den tekniska utvecklingen, speciellt i form av den digitala revolutionen, samt en internationell utveckling som betonar konkurrensens betydelse för marknadsekonomin. I det senare avseendet kan det inte nog betonas, som Kronlund (1992:141) konstaterar att: "En huvudtendens i vår tid är att marknaden alltmer får lösa sociala och politiska problem."

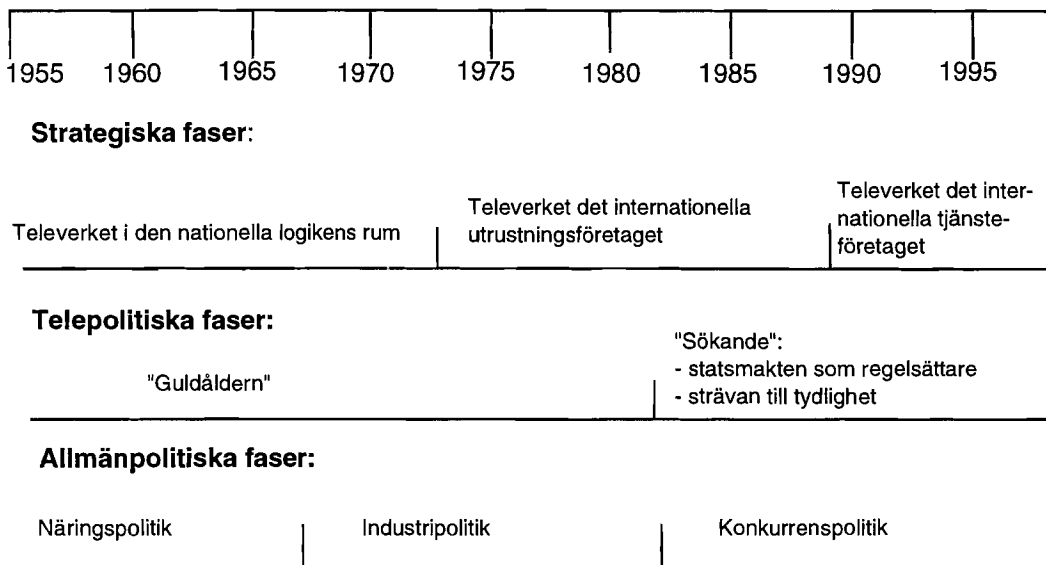
Såväl Televerkets strategi som telepolitiken i synnerhet och politiken i allmänhet har genomgått en utveckling över tiden, med tydliga och karaktäristiska skillnader. Dessa förändringar är inte alltid entydiga, men jag försöker ändå att sammanfatta vad förändringarna gått ut på, eller åtminstone vad förändringarna är reaktioner på. Denna utveckling omfattar förändringar av såväl motiv, stil som initiativ.

För Televerkets del har jag identifierat tre faser; Televerket i den nationella logikens rum, Televerket - det internationella utrustningsföretaget samt Televerket - det internationella tjänsteföretaget. För telepolitikens del har jag identifierat tre faser; "guldåldern", statsmakten som regelsättare samt

²⁴⁶ Nätverksteori är ett begrepp som beskriver företags intentioner. Företag tolkar förhållanden i det industriella systemet och agerar därefter.

strävan till tydlighet. De två senare faserna pågår samtidigt. Regelsättandet är dock som starkast under första hälften av denna fas. Jag använder "sökande" som en överordnad beskrivning av dessa två faser. För den allmänna politikens del har jag identifierat tre faser; näringspolitiska, industripolitiska samt konkurrenspolitiska. Dessa faser visas tidsmässigt i följande figur.

Figur 5) Strategiska och politiska faser



Televerkets strategiska utveckling

Förhistoria

Det finns en viktig förhistoria till historien som den gestaltar sig i denna studie. Denna förhistoria, från 1910 fram till början av 1960-talet uppvisar drag som återfinns senare, och vissa som inte lika tydligt återfinns senare. Anställda på Televerket lade ned ett stort personligt engagemang i Televerkets externa relationer med företag och organisationer. Kritiska relationer förstärktes med hjälp av kompletterande relationer. Det fanns en spänning mellan Televerkets behov av intern utveckling och omvärldens behov. Televerket hade en tydlig plats i produktions- och distributionssystemet, med klara roller och tydligt ansvar.

Motiv, stil och initiativ i Televerkets strategiska utveckling

Jag har identifierat tre faser i Televerkets strategiska utveckling; Televerket i den nationella logikens rum, Televerket det internationella utrustningsföretaget samt Televerket det internationella tjänsteföretaget. Under dessa faser kännetecknas Televerkets strategi av de motiv, stil och initiativ som visas i tabellen nedan.

Tabell 2) Motiv, stil och initiativ i Televerkets strategiska utveckling

	Strategiska motiv	Strategisk stil	Strategiska initiativ	
Televerket i den nationella logikens rum, (1955-1975)	teknologisk utveckling/ utrustning	Televerket som resurs/ förvaltning	Vertikala nationella och horisontella internatio- nella initiativ	
Televerket - det inter- nationella företaget utrustnings- företaget, (1975-1990)	marknads- utveckling/ utrustning	Televerket som resurs/ förvaltning/ Televerket som strategiskt subjekt/ expansion	Försök att etablera sig på utrustnings- marknader- na, nationellt och internationellt	
Televerket - det inter- nationella tjänste- företaget, (1990-)	marknads- utveckling/ tjänster	Televerket som strategiskt subjekt/ expansion	Horisontella internatio- nella initiativ	

I min referensram identifierade jag följande motiv som enligt litteraturen är viktiga för interorganisatorisk strategi: överlevnad/osäkerhet, nuet/framtiden, nationellt intresse/egennyttan samt teknologiska, marknadsmässiga och politiska diskontinuiteter. Varför samarbetar Televerket? Jag anser att motiven för samarbete under den studerade perioden utvecklats från att

omfatta samarbete för teknologisk organisation till att omfatta affärsmässig organisation och från organisation för utrustning till organisation för tjänster.

Televerkets strategiska motiv har under den studerade perioden gått från att relatera till teknik, till att relatera till marknad. Denna utveckling har inte inneburit att teknik blivit mindre viktigt. Det är fortfarande viktigt, fast på ett annat sätt. Teknik har fått en annan innebörd och funktion i Televerkets problemuppfattning. Denna övergång är inte trivial. I och med att marknad kommit att bli det viktiga problemområdet, har ett helt batteri av problem aktualiserats. Ett övergripande problem är just tillväxt, tillväxt för överlevnad. Tillväxt som är lika med marknadsutveckling på olika och delvis nya marknader. I början sågs utrustning som ett viktigt tillväxtområde i Televerkets strategi. Successivt tonades detta dock ner därför att tillväxt på tjänstemarknaderna betonades. Detta har mycket att göra med bodelningen i den vertikala relationen med Ericsson, men också med att konkurrensen på tjänsteområdet hårdnade. Framför allt har dock fokusförskjutningen till tjänsteområdet att göra med den digitala teknikens omvälvande effekter.

Televerkets strategiska motiv är således i kronologisk ordning:

- teknologisk utveckling/utrustning
- marknadsutveckling/utrustning
- marknadsutveckling/ tjänster

Man kan tydligt se de teknologiska och marknadsmässiga diskonuiteterna i Televerkets strategiska motiv. På ett överordnat plan är Televerkets strategiska motiv uttryck för kampen för överlevnad och hanterandet av olika osäkerheter, samt strävan att hantera såväl nuet som framtiden.

I min referensram identifierade jag följande strategiska stilar som enligt litteraturen är viktiga för interorganisatorisk strategi, rationellt/irrationellt, påverkan/anpassning. Påverkan eller anpassning berör huruvida företaget söker dissonans eller konsonans med sin omgivning. Hur samarbetar Televerket? Televerkets strategiska stil, dvs. hur man samarbetar med andra aktörer, har under den studerade perioden utvecklats och förändrats. Jag anser att stilen har förändrats från att Televerket i huvudsak fungerade som en stödjande service partner till bli ett mer självständigt strategiskt subjekt. När Televerket blir ett strategiskt subjekt så ökar sannolikheten för situationer där Televerket befinner sig i dissonans med sin omgivning. Televerket var en

gång en resurs, som förvaltade det svenska teleteknologiska systemet, och som gjorde sig själv tillgängligt för andra. Televerket utvecklades mot att bli och Telia är nu ett strategiskt subjekt, med inriktning på expansion. För Televerket såväl som dagens Telia är det kritiskt att finna aktörer i omvärlden med vilka man kan samarbeta med.

Den senare stilen är uttalat internationell. Detta förklarar varför det nationella intresset blir svagare som strategiskt motiv. Övergången mellan de olika stilarna påverkas av hur övergången mellan de olika motiven gått till. Det tar lång tid för Televerket att gå från utrustning till tjänster. Omvägarna är många. Detta är något som kommer i konflikt med stilövergången. För förvaltningen av det tekniska systemet är utrustning viktigt. Teknologisk utveckling och utrustning är något som är en del av Televerket som resurs och förvaltning, och också ett viktigt element i Televerkets funktion gentemot Ericsson. Tjänster och expansion är en tydlig del av Televerkets självständiggörande.

I min referensram identifierade jag följande strategiska initiativ som enligt litteraturen är viktiga för interorganisatorisk strategi, förändringar i nätverkspositionen i form av sökandet efter "fit" med omgivningen och sökandet efter legitimitet, samt "voice" och "exit". Vilka samarbetar Televerket med?

Televerkets strategiska initiativ kan beskrivas med hjälp av om de är vertikala eller horisontella, om de är nationella eller internationella. Det är i huvudsak utefter dessa dimensioner som de har förändrats. Jag anser att Televerket går från att samarbeta med i huvudsak vertikalt placerade aktörer till att samarbeta med i huvudsak horisontalt placerade aktörer (även om det finns vertikala dimensioner i de nya horisontala samarbetena), och från att tyngdpunkten ligger på nationellt samarbete till att tyngdpunkten läggs på internationellt samarbete. Televerkets initiativ har alltså gått från att vara nationella, vertikala och horisontella, där dock de horisontella i mångt och mycket varit underordnade de vertikala till att vara i huvudsak internationella och horisontella. Denna utveckling kan tolkas både som "voice" och "exit". Det är dock inte lätt att entydigt fastställa huruvida de senare initiativen är "voice" eller "exit", utan att ta den politiska utvecklingen under beaktande. Jag återkommer därför till frågan längre fram i kapitlet.

Strategiska utmaningar

Televerket har under den studerade perioden ställts inför ett antal strategiska utmaningar: övergången från utrustnings- till tjänstefokusering, övergången från teknik- till marknadsorientering samt övergången från strategiskt objekt till strategiskt subjekt. Dessa övergångar har tagit tid. Det är intressant att notera fackföreningarnas betydelse för dessa övergångar, ibland som hinder, men framför allt som medhjälpare.

Varför samarbetar Televerket?

Utifrån Televerkets synvinkel var då produktionssystemets utrustningsdel var det viktigaste, de vertikala kontakterna med en utrustningsproducent som Ericsson, mycket viktig, . Visserligen fanns horisontella kontakter med andra operatörer också, framför allt de andra nordiska teleoperatörerna. Dessa kontakter var dock också mer produktionsorienterade, snarare än marknadsorienterade. Man utvecklade ny utrustning tillsammans. Kontakterna med utrustningsproducenten Ericsson var i Televerkets fall funktionella framför allt ur en utrustningsproducents synvinkel. Televerkets roll som förvaltare av ett teknologiskt system underlättades och betingades av kontakterna med Ericsson.

Vertikala och horisontella initiativ har verkat helt konsistenta med Televerket som resurs/förvaltning, och med motiv som teknologisk utveckling - utrustning. Detta har även gällt internationella och nationella initiativ. Med tiden, då både motiven och stilen förändrats, har de vertikala initiativen minskat i betydelse och funktionalitet.

De utmaningar som IT-utvecklingen skapat för de olika aktörerna i telekommunikationsindustrin har Televerket hanterat med omfattande internt arbete och omorganisationer (detta fenomen har jag avgränsat mig från), och med hjälp av externa relationer. En del interna förändringar har haft med de externa relationerna att göra, åtminstone enligt vad man uppger. Bolagiseringen vidtogs för att kunna ingå avtal precis som andra marknadsaktörer, eftersom affärsverksformen ansågs vara svår att förstå och acceptera utomlands.

Utvecklingen har gått från betoning av teknologi till betoning av affärer. I

denna utveckling är det också möjligt att se hur relationerna spelar in. Det är mycket med hjälp av externa relationer som denna utveckling har skett, med mycket internt arbete, kopplat till det externa.

I studiet av Televerkets interorganisatoriska strategier är en tämligen uppenbar beskrivnings- och analysdimension, den position Televerkets samarbetspartners har i produktions- och distributionssystemet. Denna aspekt har med Televerkets egen plats i produktions- och distributionssystemet att göra.

Varför utvecklas den vertikala relationen med Ericsson? Denna relation ses i vår svenska nationella kontext som så självklar att det är lätt att avstå från att problematisera den. Det finns dock mycket förståelse och insikter att hämta från att reflektera över, varför den utvecklades och hur den kom att utveckla sig som den gjorde. På samma sätt är det viktigt att ställa frågan, varför det sker en brytning av det mycket nära samarbetet med Ericsson. Det är samtidigt tydligt att Telias relation med Ericsson är helt annorlunda än Televerkets, i så måtto att den kan liknas vid ett lyckligt skiljt pars relation med varandra. Varför försöker så Televerket fördjupa och förändra sina horisontella relationer med andra operatörer? Vilken har de politiska förhållandenas betydelse varit för denna utveckling?

Innan jag går vidare, skall det dock understrykas att det är relativt svårt att göra en entydig uppdelning i en vertikal och en horisontell fas i Televerkets relationshistoria, eftersom Televerket alltid har haft både vertikala och horisontala relationer. Dock är det möjligt att gradera vilka relationer som har varit viktigast, och vad de olika typerna av relationer har haft för betydelse. Därvidlag vill jag påstå att det vid början och mitten av den studerade perioden, var det de vertikala relationerna, och då framför allt den med Ericsson som var huvudsaken, medan de horisontella relationerna var bisaken. Det nordiska samarbetet fungerade som komplementärt till relationen med Ericsson. Detta förhållande ändrades så successivt, så att vid slutet av den studerade perioden har de horisontella relationerna blivit huvudsaken, även om det är svårt att se att någon speciell sådan relation är av lika utomordentlig betydelse som den vertikala relationen med Ericsson. Telia framstår paradoxalt nog, trots alla allianser som ensammare än Televerket.

Den vertikala relationen med Ericsson som kretsat kring teknisk utveckling av olika nya produktgenerationer, vilka Ericsson sedan exporterade, var alltså länge den viktigaste relationen. Olika horisontella relationer, fungerade som ett stöd för denna vertikala relation, t.ex. samarbete med nordiska operatörer om utveckling av NMT. Relationen med Televerket användes också av Ericsson för att bättre kunna nå utländska marknader. Svenska och nordiska referensanläggningar spelade många gånger en avgörande roll för viktiga exportorder. Televerket hade dock också horisontella relationer som existerade frikopplade från relationen med Ericsson, såsom relationerna inom ramen för ITU, som reglerade prissättningen av internationell trafik genom en stor kartell. Detta var en viktig strategisk fråga för Televerket. Relationen med Ericsson, var en vertikal relation med fasetter, en relation som förstärktes av andra relationer, vertikala såväl som horisontella. Ett exempel på fall där Televerkets andra vertikala relationer inspirerade relationen Televerket - Ericsson är utvecklingen av koordinatväljaren och transistorn som var viktig i AXE, vilken skedde med hjälp av Televerkets vertikala relationer i USA. Men Televerket hade också vertikala relationer som var till synes fristående från relationen med Ericsson. T.ex. relationen med Northern Telecom. Relationen med Northern Telecom var dock orsakad av relationen med Ericsson inte producerade de resultat Televerket behövde. Kunderna hade börjat komma med mer artikulerade krav. Televerkets relation med Northern Telecom kan därför ses som ett sätt att utöva påtryckning på Ericsson. Samtidigt innehöll den vertikala relationen med Ericsson horisontella element, eftersom Televerket upprätthöll sitt engagemang inom utrustningsområdet under så lång tid.

Den nya horisontella Unisource alliansen utvecklas också, horisontellt såväl som vertikalt. Även i det horisontella Unisource samarbetet finns ett vertikalt drag, t.ex. GEAB-köpet, som ju var en försäljningskanal för utrustning, i huvudsak mobiltelefonutrustning. Man kan också tala om horisontella relationer i flera led. Unisource är en horisontell allians som i sin tur samarbetar med AT&T. Denna andra allians är nu hotad av AT&T:s nära samarbete med Telias konkurrent British Telecom. Dessa horisontella relationer har vertikala dimensioner, då Unisource kan ses som AT&T:s återförsäljare. Operatörer fungerar nuförtiden som mellanhänder för varandra. Dessa möjligheter har öppnats med hjälp av ny teknik och avreglering.

Televerkets ensamhet

Unisource alliansen utvecklas dock inte som tänkt. Telefonica lämnade alliansen. Televerket sökte på nytt finna en nordisk partner i den norska nationella teleoperatören, vilket misslyckades. AT&T en viktig samarbetspartner till Unisource, beslutade sig för att gå samman med British Telecom, en av Telias och Unisources konkurrenter. Telia verkar stå lite ensamt i världen, och modigt utbrister man att när det kommer an på internationalisering så kommer man nog att satsa självt, på östersjöområdet. Vad beror Telias ensamhet på? En "dominoeffekt" av Telefonicas avhopp, som gjorde Unisource mindre attraktivt ur global synvinkel för AT&T? Att Telia inte är privatiserat, gör att urvalet partners blir mindre, och att företaget inte kan gå samman med andra genom att erbjuda aktier i Telia.

Politikens utveckling

Nedanstående tabell sammanfattar de allmänna politiska faserna jag identifierat och de motiv, stilar och initiativ som kännetecknar dem. De telepolitiska faserna är inte helt överensstämmande med den allmänna politikens faser. "Guldåldern" spänner över såväl den näringspolitiska som den industripolitiska fasen, och den sökande fasen över den konkurrenspolitiska. Tabellen nedan visar motiv, stil och initiativ under de tele- och allmänpolitiska faserna.

Tabell 3) Motiv, stil och initiativ under de telepolitiska faserna

	Motiv	Stil	Initiativ
"Guldåldern"	-Teknisk utveckling och internationell expansion - Det enskilda storföretaget i fokus	-Att skapa goda förutsättningar för det privata näringslivets internationella expansion - Dialog - ömsesidigt informerande och rådgivande mellan politiker och storföretag -Långsiktig tids- och planeringshorisont	-Kontaktorgan mellan näringsliv och politiker -Affärsverkens funktion
Statsmakten som regelsättare	Omvandling som politiskt motiv: -Televerkets omvandling -Nationellt samarbete och Televerkets roll -Televerkets monopolställning -Televerkets ansvarsområden -Televerkets affärsmässiga utveckling -Televerkets finansieringsbehov -Affärsverksformens begränsningar	Sökandet efter en stil Behovet av en uttalad nationell strategi: -Nationellt samarbete och Televerkets roll -Statsmakten som regelsättare för användande	-Målformulering och uppprättandet av en institutionell infrastruktur för uppnåendet av målen -Televerkets bolagisering Initierandet av diskussioner om initiativ: - Uppdelning av Televerket -Privatisering
Strävan till tydlighet - trots komplexa omvandlings-processer	Utmaningar som politiska motiv: -IT-utmaningen - Den internationella utmaningen - Den svenska telemarknadens internationalisering -Televerkets internationalisering	Identifikation, avvägningar och förhållningssätt: -Statsmaktens identifikation med användarna, mångsidig funktionalitet -Avvägningar mellan frihet för Televerket och statsns ansvar för och kontroll av Televerket -Myndighetsrollens förhållande till företagsrollen -Det statliga nätverkets förhållningssätt till Televerket	Initiativ som genomförs: -Staten en medveten och affärsmässig konsument av tele- och informationstjänster -IT-kommissionen och IT-propositionen -Revidering av telelagen -Affärsmässiga initiativ på teleområdet av andra statliga aktörer -Myndighetsrollen skiljs från ägarrollen I väntan på initiativ: - Uppdelning av Televerket -Privatisering av Televerket -Koncernstrategi

Tabell 4) Motiv, stil och initiativ under de allmänpolitiska faserna

	Motiv	Stil	Initiativ
Näringspolitik	-Teknisk utveckling och internationell expansion -Det enskilda storföretaget i fokus	-Att skapa goda förutsättningar för det privata näringslivets internationella expansion - Dialog - ömsesidigt informerande och rådgivande mellan politiker och storföretag -Långsiktig tids- och planeringshorisont	-Kontaktorgan mellan näringsliv och politiker -Affärsverkens funktion
Industripolitik	-Näringslivets omvandling, utveckling och konkurrenskraft - Effektivitetsproblem i form av lönsamhetsproblem i enskilda företag och branscher	- En mer aktiv politik -Näringslivets medverkan i strukturuomvandling en	-Nya kontaktorgan mellan regering och näringsliv -Nya organ och organisationer -Statens roll i utvecklingsprocessen -Undersökningar och konsultrapporter
Konkurrenspolitik -	-Den ekonomiska krisen -Förnyelse av svensk industri och konkurrensens betydelse -Den europeiska utvecklingen -Det statliga företagandet och konkurrensen	-En långsiktig och sammanhållen strategi för omvandling -Att kompensera för brister i det marknads-ekonomiska systemet -Generella eller specifika medel - Den internationella dimensionen -Renodling av olika statliga roller	- Organ och myndigheter - Kunskapsflöden -Konkurrens-lagstiftning -Anpassning till Europa -Offentlig upphandling

Vad sysselsätter politiken?

Politiken har gått från att sysselsätta sig med dynamiska effektivitetsproblem med nationen som utgångspunkt i en internationell kontext och ur ett producentperspektiv till statiska och dynamiska effektivitetsproblem med nationen som utgångspunkt ur ett främst nationellt användarperspektiv. Detta har inneburit att politiken ändrat sitt fokus från enskilda företag och industrier till marknaden. På marknaden har användaren/kunden setts som den aktör som är som mest kritisk för att marknadens dynamik skall stimuleras. Denna förskjutning har inte varit helt opåverkad av att staten

också haft behov att kontrollera sina egna kostnader som användare och kund av tele- och informationstjänster.

I min referensram identifierade jag följande politiska motiv som enligt litteraturen är viktiga för politik: effektivitet inbegripande såväl företags som hela marknadens misslyckande, tillväxt, inbegripande såväl teknologisk utveckling som export, samt internationell integration.

De politiska motiven har under den studerade perioden ändrat subjekt, från teknik och export, ur ett storföretagarperspektiv, till småföretagande och tjänsteanvändarproblem. Politiken har rört sig från producent till användarproblem. Under den studerade perioden har dynamiska och statiska problem fortsatt att fånga politikernas uppmärksamhet. De politiska motiven under den studerade tiden har varit både av dynamisk och statisk art. Under en period fram till ungefär mitten av 1960-talet var de dynamiska effektivitetsproblemen viktigast. Sedan följde statiska effektivitetsproblem. Under den konkurrenspolitiska tiden är det både och. Fördelningen mellan dynamiska och statiska effektivitetsproblem har inte förändrats under 1990-talet. Bägge typerna av problem fortsätter att fånga politikernas uppmärksamhet idag.

Från tiden närmast efter kriget var det uppenbart att Sverige var en exportberoende ekonomi. Svenska företag behövde expandera genom att sälja sina produkter utomlands. För detta behövde de stöd, som staten på många olika sätt var villig att ge. De dynamiska problemen omfattade den svenska telekommunikationsindustrins konkurrens- och utvecklingskraft. Att klara av att hantera den tekniska utvecklingen var viktigt för den nationella konkurrenskraften. Det var fråga om en nationell fokusering som ledde till internationell utblick. När så rekordåren lämnade plats för 1970-talets kris, blev olika statiska effektivitetsproblem akuta, exempelvis nedläggningar och arbetslöshet. Jämlikhet och utjämning kom att bli viktiga motiv. Hanteringen av både de dynamiska och statiska problemen, ledde fram till att koncentrationsgraden ökade i svenskt näringsliv. Man koncentrerade resurser. Successivt, började man dock uppfatta näringslivets koncentration, som ett problem i sig, samtidigt som harmoniseringen inom EG, som man noggrant följde, också samverkade till att bristande konkurrens kom att uppfattas som ett effektivitetsproblem. Den europeiska integrationen ledde till att politikerna blev mer inåtvända. Integrationen fungerade som en process

där man vände sig inåt, och förändrade och anpassade sig. Det finns naturligtvis också möjligheter till påverkan, men det är tydligt att den svenska politiken fokuserat mer på anpassning. Från att ha anlagt ett internationellt perspektiv med nationella förtecken, d.v.s. hur Sverige skulle kunna hävda sig internationellt, d.v.s. att man utgick från Sveriges plats i en internationell kontext, blev perspektivet successivt mer och mer inåtvänt. Politiken såg på Sverige inifrån, och tittade inte ut på samma sätt som tidigare.

I de politiska motiven kan man se att staten tänker sig in i olika företagsgruppers behov, först stora industriföretags, sedan stora och små inhemska IT-användares. I den senare fasen inser staten att man har en position som kan utnyttjas för att påverka marknadsförhållandena. Under tiden utvecklades också IT-industrin. Kommunikation i alla former kom att bli viktigare. Staten uppmärksammade sig själv som en IT-användare. Kostnader och rationaliseringar kom att upplevas som viktiga. I samband med detta förtjänar politikens betoning av framför allt regional och social jämlikhet, men även jämlikhet mellan stora och små företag att betonas.

De politiska motiven har alltså rört sig utefter följande dimensioner: dynamiska respektive statiska problem, internationellt respektive nationellt perspektiv, staten som ställföreträdande problemägare respektive staten som av andra oberoende problemägare och mellan producent- respektive användarperspektiv. Det som har varit mest viktigast för politiken, under åtminstone senare tid, har varit EU-utvecklingen och IT-utvecklingen. I bägge fallen har politiken gjort val. Dessa frågor och problemen kring dessa har fångat politikernas uppmärksamhet.

Det är alltså möjligt att hävda att staten under olika perioder identifierar sig med olika grupper i problemformuleringsprocessen. Det är därför på sin plats att i analysen av den politiska utvecklingen fråga, för vem är ett problem ett problem.

I min referensram identifierade jag följande politiska stilar som enligt litteraturen är viktiga för politik: reaktiv/proaktiv, samt altruistisk/egoistisk. Hur kan politiken karaktäriseras? Det är alltså möjligt att hävda att staten under olika perioder identifierar sig med olika grupper i problemformuleringsprocessen. Det är därför på sin plats att i analysen av den politiska utvecklingen fråga: för vem är ett problem ett problem? Staten kan

agera i olika gruppers intresse, d.v.s vara en ställföreträdare som reagerar på och söker lösa dessa gruppers problem. Det är dock också möjligt att hävda att det också är staten/politikerna som äger problemet, i så måtto att staten agerar helt i sitt eget snäva intresse. Detta perspektivval är ett viktigt stildrag.

Tabell 5) Politiska faser och identifikation

För vem är problemet ett problem?	För andra	För staten	Politiska faser
Dynamiska effektivitetsproblem - Internationellt och producentperspektiv	X		Telepolitisk fas: -"Guldåldern" Allmänpolitisk fas: -Näringspolitik
Statiska effektivitetsproblem - Nationellt och producent perspektiv	X	X	Telepolitiska fas: -"Guldåldern" Allmänpolitisk fas: -Industripolitik
Statiska och dynamiska effektivitetsproblem - Nationellt och användar perspektiv	X	X	Telepolitisk fas: -Sökande" Allmänpolitisk fas: -Konkurrens-politik

De grupper som staten identifierat sig med är: producenter av utrustning och användare av tele- och IT-tjänster. Staten har också agerat egoistiskt, genom att aktivt söka minska sina kostnader för tele- och IT-tjänster. Därvidlag har man också varit påfallande otålig med att vänta på Televerkets tjänsteutveckling.

I min referensram identifierade jag följande politiska initiativ som enligt litteraturen är viktiga för politik: underlätta, modifiera och föreskriva marknadsbeteenden, kontroll av kollektiva handlingar mellan företag, producent-/användarperspektiv samt lokala/nationella/internationella

initiativ. Politikens initiativ kan karaktäriseras av att de fokuserar på olika nätverkslogiker på mikro- respektive makronivå. Politiken har initiativmässigt gått från att söka skapa miljöer och sammanhang där interaktion och utbyte kan ske med enskilda företag om deras behov och problem, där affärsverk som Televerket betraktats och använts som redskap, till skapandet av institutionella regler och strukturer för skapande och övervakande av marknader.

Sammanfattningsvis, karaktäriseras politiken under slutet av den studerade perioden av försök att bemöta och bemästra den digitala revolutionen, att bemöta och bemästra den europeiska integrationen samt att hantera ägande och förvaltning av företag. Dessa försök har inneburit att medvetna och omedvetna val gjorts. Dessa val har i vissa avseenden haft stor betydelse för Telias strategiska situation och förutsättningar. Det är intressant att notera att fackföreningarna också här spelat en viktig roll. Låt mig därför nu översiktligt diskutera de strategiska och politiska fasernas förhållande till varandra.

De strategiska och politiska fasernas förhållande till varandra

Tabellen nedan visar de strategiska och politiska faserna under den studerade tidsperioden, med en tolkning av politikens inriktning.

Tabell 6) De strategiska och politiska fasernas förhållande till varandra

För vem är problemet ett problem?	För andra	För staten	Strategiska och politiska faser
Dynamiska effektivitetsproblem - Internationellt och producentperspektiv	X		Strategisk fas: -Televerket i det nationella rummet Telepolitisk fas: -"Guldåldern" Allmänpolitisk fas: -Näringspolitik
Statiska effektivitetsproblem - Nationellt och producent perspektiv	X	X	Strategisk fas: -Televerket i det nationella rummet, och Televerket - det internationella utrustningsföretaget Telepolitiska fas: -"Guldåldern" Allmänpolitisk fas: -Industripolitik
Statiska och dynamiska effektivitetsproblem - Nationellt och användar perspektiv	X	X	Strategisk fas: - Televerket det internationella utrustnings- och tjänsteföretaget Telepolitisk fas: -Sökande" Allmänpolitisk fas: -Konkurrens-politik

Hur ser förhållandet ut mellan de strategiska och politiska faserna med avseende på huruvida Televerket befinner sig i konsonans eller dissonans med den politiska omgivningen? Televerket befann sig i konsonans med den politiska omgivningen då det var ett strategiskt objekt. Mot slutet av den studerade tidsperioden kan man dock argumentera för att Televerket befinner sig i dissonans med den politiska omgivningen. När Televerket agerar som ett strategiskt subjekt, motsvarar inte politiken detta så tydligt. Politikens inriktning problematiserar inte producentaspekterna av den digitala revolutionen. Denna utveckling har dock inte skett utan att påverkas av hur interaktionen sett ut mellan Televerket och den politiska omgivningen.

Den strategisk politiska interaktionens kännetecken

Jag kommer i detta avsnitt att diskutera om Televerkets företagande och politiken är var för sig påverkande krafter eller om de är resultatet av ömsesidiga nätverksaktiviteter. Denna diskussion kommer att leda fram till en diskussion om förhållandet mellan Televerkets företagande och politiken är ett fall av direkt påverkan eller samvariation. Avslutningsvis, kommer jag att diskutera förekomsten av en strategisk politisk cykel.

Den vertikala delen i Televerkets interorganisatoriska strategiska beteende går utmärkt väl att förklara med hjälp av politiska förhållanden.

Den vertikala interorganisatoriska organisationen var i enlighet med politiken och den nationella logiken, där även Televerkets andra vertikala relationer än dem med Ericsson kan ses som en del av den nationella logiken. De fungerade som ett påtryckningsmedel. Televerket var en krävande samarbetspartner, vilket var bra för Ericsson. Horisontell interorganisatorisk interaktion är däremot antingen negativ eller också likgiltig för politikerna, i synnerhet eftersom de nya horisontella relationerna *inte* är en del av en tydliggjord nationell logik. De kanske skulle kunnat vara det, tänk på den skandinaviska mellanperioden, och försöken till marknadsmässig samverkan med de andra nordiska teleoperatörerna. De skandinaviska horisontella relationerna var inte nya, de var gamla och man försökte fördjupa dem, utan framgång. De horisontella samarbetena har också att göra med den interna dynamiken inom Televerket, med dess interna omvandling. Angelägenheten i att utveckla nya horisontella relationer har påverkats av IT-utvecklingen och konkurrensen på den egna hemmamarknaden och andra marknader.

Televerket befann sig i inledningen av den studerade perioden i konsonans med sin omgivning. Under dess senare del är en begynnande dissonans skönjbar, framför allt med den politiska omgivningen. Under den senare perioden kan man dock skönja vissa tecken på en konsonans, i synnerhet avseende den geografiska fokuseringen.

De politiska diskontinuiteterna är i stort sett frånvarande i de strategiska motiven. Det nationella intresset kontra egennyttna syns i övergången från teknologisk utveckling/utrustning till marknadsutveckling av både utrustning och tjänster. Den envetenhet med vilken Televerket höll fast vid utrustning som motiv är en residual av att Televerket när studien inleds är inlemmat i en nationell logik som är uppbyggd just kring utrustning.

Företagande och politik som var för sig påverkande krafter eller som resultat av ömsesidiga nätverksaktiviteter?

Telia är nu ett renodlat tjänsteföretag, med klar och tydlig inriktning på internationell expansion. Denna tydlighet i strategin, är dock något som växt fram långsamt och under vissa våndor. Televerket har under den studerade perioden bytt den omgivning med vilken de vill ha att göra, respektive måste ha att göra, ett antal gånger.

Den vertikala relationen mellan Televerket och Ericsson bestod av en kombination av formaliserade och informella strukturer, på organisations-såväl som på personnivå. Dessa kännetecknades av kontinuitet och stabilitet över tiden och mognade och stabiliserades under lång tid. Politiska förhållanden var viktiga förutsättningar för denna process. I den vertikala relationen mellan Televerket och Ericsson, fungerade Televerket på olika sätt som Ericssons ögon i produktions- och distributionssystemet, ur ett nationellt perspektiv. Politiken var därvidlag viktig för tillkomsten av den vertikala relationen med Ericsson, och för utformningen av relationen. Detta är inte lika tydligt i "brytningen". IT-utvecklingen och tjänstefokuseringen har dock varit indirekt påverkade av hur den politiska omgivningen agerat.

För telekommunikationsbranschens marknadsaktörer har problembilden kommit att inkludera nya fenomen. Förekomsten av en eller flera marknader har blivit svårare att förbise. IT-utvecklingen har gjort detta ofrånkomligt. Olika typer av konkurrens gör sig påmind. Detta har påverkat aktörernas

problembilder. Distributionssystemet har därvidlag blivit viktigare än produktionssystemet. Konkurrens och liknande fenomen har gjort att försäljning och bearbetning av kunder har blivit viktigare. Denna utveckling har haft återverkningar både på de politiska och de strategiska motiven. Både de politiska och strategiska motiven är en reaktion på IT-utvecklingen, där telekommunikationer har blivit en del av något mycket större. Reaktionerna bland politikerna har inneburit att det nationella betonats, medan reaktionerna hos Televerket har inneburit att man betonat expansion, verksamhetsmässigt inom landet, men också utanför Sverige. Tillväxt har kommit att bli ett viktigt strategiskt motiv för Televerket. Till en början genom utrustning. Sedan spelade den allmänna utvecklingen stor roll genom att tjänster kom att bli tillväxtområdet. I detta avseende spelade bodelningen mellan Ericsson och Televerket en stor roll.

Under den senare delen av den studerade perioden tillkom en ny och viktig vertikal dimension, användarna, kunderna. I detta avseende var politiska förhållanden avgörande, vid sidan om mer neutrala marknadskrafter. Relationen till t.ex. Näringslivets Telekommitté är ju en vertikal relation, främst med storföretag som användare. Televerket försökte också etablera relationer med andra konsumentgrupper. "Serviceråden" representerar t.ex. sådana satsningar. Den nationella politiska utvecklingen har indirekt varit en del av utvecklingen mot att de vertikala relationerna till kunderna/användarna fått större betydelse. Detta är också en bidragande orsak till att de horisontella relationerna blivit viktigare. Staten har upptäckt och medvetandegjort sig själv som användare av kommunikations- och informationstjänster. En naturlig förlängning av denna medvetandegjorda roll har varit att se sig som allmän representant för användarintresset. Den nationella politiken har medfört att internationella aktörer, konkurrenter till Telia, fått fotfäste i Sverige. Detta bidrog till behovet av att utveckla nya internationella horisontella relationer aktualiserats. De nya horisontella relationerna saknar dock den direkta politiska sanktion som det vertikala samarbetet med Ericsson hade.

Om man samtidigt ser på de politiska motiven och på de strategiska motiven framkommer följande. När de politiska motiven omfattade dynamiska effektivitetsproblem ur ett internationellt och ur ett producentperspektiv (utrustning) och de strategiska motiven omfattade teknologisk utveckling av utrustning, var de politiska och strategiska motiven komplementära. När de politiska motiven började omfatta statiska effektivitetsproblem ur ett nationellt

och ur ett producentperspektiv och de strategiska motiven omfattade marknadsutveckling för utrustning minskade komplementariteten mellan politiska och strategiska motiv. När de politiska motiven nu omfattar statiska och dynamiska effektivitetsproblem ur ett nationellt och ur ett användarperspektiv omfattar de strategiska motiven marknadsutveckling av tjänster. Politiska och strategiska motiv är nu komplementära, fast på ett negativt sätt. Politik och strategi befinner sig på samma aggregeringsnivå, produktions- och distributionssystemet för tele- och informationstjänster, men eftersom producentperspektivet inte ingår i de politiska motiven så blir komplementariteten negativ.

Under inledningen av den studerade perioden fanns det överensstämmelse mellan politiska motiv och strategiska motiv. Fast de strategiska motiven var egentligen inte strategiska ur Televerkets synvinkel! Det strategiska hände inte hos Televerket, utan Televerket var en del av Ericssons strategi. Producenten var Ericsson. Det var en del av ett offentligt uppdrag att utveckla teknik. För att kunna uppfylla detta uppdrag krävdes det att man förvaldade ett tekniskt system. Användningen var länge inte så sofistikerad. Pålitlighet och framkomlighet var det viktigaste. Det fanns en viss stabilitet, vars grundvalar gick förlorade när dynamiken ökade inom IT-området, eller rättare sagt när IT-området uppstod.

Teknologin var viktig för de externa relationerna med Ericsson. Effekterna av detta kom dock också att påverka Televerkets självbild. Man såg sig själv som en organisation som administrerar tekniska infrastruktursystem för vilken teknologisk utveckling var mycket viktig. De politiska motiven följer denna utveckling. Intressant nog fanns det för de politiska motiven; dynamiska effektivitetsproblem - internationellt och producentperspektiv samt statiska effektivitetsproblem - nationellt och producent perspektiv, en klar uppgift för den statliga verksamhet som bedrevs av det affärsdrivande verket. I den senare fasen, där staten kom att identifiera sig med användarintressena kom det affärsdrivande verket i en ny situation. Man behövdes inte längre nödvändigtvis som ett verktyg eller ett medel. Däremot blev man en tydlig kontrahent och motpart till staten som kund och användare.

Under 1980- och 1990-talen förändras den politiska världsbilden och Televerkets världsbild. Avståndet vidgas mellan dem. De politiska motiven var reaktioner på företagsproblem, men de var inte reaktioner på Televerkets

företagsproblem. Televerkets motiv relaterade sig dock till eller speglade dessa företagsproblem. De politiska motiven kom också att bli en reaktion på statens egna problem som användare, och andra företags problem som staten identifierade sig med.

För Televerket kom den tekniskt orienterade inriktningen att på sikt bli otillräcklig, beroende på interna och externa krafter. Man började sträva efter att bli mer affärsinriktade. Politiken påskyndade denna utveckling, men gav lite stöd, och skapade förvirring genom att framhärda i vissa tidigare krav och motiv. När tillväxt i form av marknadsutveckling blev kritiskt för Televerket började man inom utrustningsområdet. Frågan inställer sig varför. Tjänster identifierades länge som en rättighet för användarna, en grundrättighet, och var därvidlag inte speciellt sofistikerade. Det fanns ingen regelrätt tjänstemarknad. Förebilden för marknadsbeteende fanns dessutom hos Ericsson.

Telia har nu en mer fristående strategi, som inte är en del av en nationell strategi på samma sätt som tidigare. Nu har Telia otvetydigt en affärsstrategi. Televerket strävade mot att ha en affärsstrategi, men under lång tid var den tekniska strategin den allt överskuggande. Telia börjar inkludera mer affärsmässiga motiv i sina överväganden. De gamla teknikmotiven försvinner inte, men de nya motiven blir viktigare. Motiv som tillväxt och hur tillväxt kan uppnås och garanteras blir viktiga. För första gången i sin existens blir överlevnad ett viktigt problem, en viktig fråga. Tidigare, när man var "hopkopplad" med Ericsson, behövde man inte fråga sig den frågan. Man hade en säker roll.

Vilken är relationen mellan de politiska motivens utveckling och de strategiska motivens utveckling? Televerkets nya internationella horisontella koordinering sker dock så vitt jag kan se i ett politiskt vakuum. Den politiska uppmärksamheten togs i anspråk av andra konsekvenser av den pågående IT-utvecklingen. De är visserligen produkter av samma utveckling, men påverkade de varandra på något sätt? Man kan se det som att politiken och Televerkets strategi perspektivförskjuts på olika sätt, och i olika takt, som reaktioner på samma fenomen.

Ett problem i sammanhanget är att Televerket vid min historias början är en integrerad del av den politiska världen, trots den unika affärsverksformen.

Successivt blir Televerket mer som ett företag under den studerade perioden. Syns det i de politiska motiven? Egentligen inte, eftersom producentperspektivet ger vika för för ett användarperspektiv i politiken. Tjänster blir dock en gemensam nämnare både för politiker och Televerket. Det är det marknadsutvecklande hos Televerket som står för divergensen. Detta är en reaktion, fast inte en reaktion på de politiska motiven. I den mån den politiska omgivningen anlägger ett företagsperspektiv, så är det som en ägare som koncentrerar sig på möjligheten till kortsiktig vinst, inte på marknadsutveckling och långsiktiga vinstmöjligheter.

Televerkets svårigheter i övergången mellan olika strategiska motiv, påverkas och försvåras av de politiska motiven. De politiska motiven hade länge en utrustningsorienterad syn på teleproblem. Det var i och för sig bra med utvecklade tjänster i Sverige, men det viktigaste var utrustning och försäljning utomlands. Telekomtjänster berodde då mycket på utrustning. Numera handlar det mycket om annan intelligens, vad vill folk ha för tjänster, vilka tjänster vill de betala för?

Sammanfattningsvis, finns det i början av den studerade tidsperioden utrymme för att tala om direkt påverkan mellan politik och företagande, åtminstone för affärsverket Televerkets del. Denna direkta påverkan är dock inte nödvändigtvis speciellt medveten. Denna iakttagelse ligger inom ramen för Czarniawskas iakttagelse av hur makt uppfattas och fungerar i Sverige (1988). Mot slutet av den studerade tidsperioden är det dock möjligt att se resultatet av både Televerkets företagande och den politiska omgivningens aktiviteter som resultatet av ömsesidiga nätverksaktiviteter. Dessa ömsesidiga nätverksaktiviteter är dock inte speciellt positiva. Det finns faktiskt utrymme för att tala om en icke konstruktiv nätverksdynamik. Företagandet och politiken rör sig från varandra. Detta uttalande kan verka kontroversiellt och överdrivet. De mycket positiva resultaten av nätverksdynamiken under den näringspolitiska tiden, för Sverige och för företagandet, kan dock inte förbises. Televerket självt, är inte helt oskyldigt i sammanhanget. I kapitel 7 har jag beskrivit hur Televerket verkat utan att synas. Denna strategi har troligen påverkat den politiska omgivningens förmåga att dela och förstå Televerkets strategiska visioner negativt. I detta sammanhang är dock den politiska omgivningen inte heller oskyldig. Det finns inneboende karaktäristika i det svenska politiska systemet, som medfört att de svenska departementen är relativt små, och har få resurser avsatta för att förstå och hantera de

statligt ägda företagen. Detta har helt klart påverkat den statliga ägarens förmåga att hantera teknisk och annan omvandling ur flera perspektiv samtidigt. Detta friskriver dock inte politiken från något slags ansvar. Val och prioriteringar har faktiskt gjorts, om än kanske omedvetet. Hultström berättar intressant nog om sin förvåning när han som kommunikationsminister insåg hur pass begränsade resurser som fanns tillgängliga för hanterandet av ägandet av olika verksamheter, till skillnad från motsvarigheten på den kommunala nivå som han haft tidigare erfarenheter av.

Företagande och politik - Samvariation eller direkt påverkan?

Den icke konstruktiva nätverksdynamiken mellan Televerkets strategiska agerande och den politiska omgivningens agerande under slutet av den studerade tidsperioden ger utrymme för tolkningen att Televerkets strategiska företagande och telepolitiken i stor utsträckning samvarierat snarare än direkt påverkat varandra. Man har reagerat på samma fenomen, fast i olika takt och på olika sätt. Det är den tekniska utvecklingen, den digitala revolutionen och dess effekter i vid mening som påverkat både företagandet och politiken, fast i mångt och mycket oberoende av varandra, och i olika takt. Trots detta är det dock möjligt att tala om tecken på att en strategisk politisk cykel är på väg att slutas.

En strategisk politisk cykel

Politikens förhållande till Televerkets företagande var under början av den studerade tidsperioden karaktäriserat av ett ömsesidigt om än hierarkiskt ordnat engagemang. Mot slutet av den studerade tidsperioden kan man se tecken på att likgiltighet kanske utbyts i ett förnyat ömsesidigt engagemang. Denna gång nu inte lika hierarkiskt ordnat, där Televerket kan komma att få en bättre plats, som strategiskt subjekt. Den politiska omgivningen för nu diskussioner om behovet av en mer medveten strategi för hanterandet av det statliga ägandet inom IT-markandens producentdel. Denna senare fas av ömsesidigt engagemang, är dock inte entydigt här.

Både politiken och företagandet har egentligen varit mest upptagna av annat än av varandra, och manövrerat var för sig. Detta är något som de olika aktörerna kanske inte skulle vara beredda att skriva under på, eftersom de

tidigare var så starkt kopplade till varandra, att de även nu för tiden har kvar det i ryggmärgen och därför inte ser hur det har förändrats. De största utmaningarna för politikerna har varit EG- och EU-utvecklingen samt IT-utvecklingen. Den största utmaningarna för Televerkets företagande har varit IT-utvecklingen och internationell avreglering. För företagandets del har politiken helt klart givit förutsättningar, men dessa har inte givits i form av absoluta begränsningar. Politik och företagande verkar manövrera var för sig, framförallt i IT-utvecklingen. Detta att politik och företagande varit upptagna av andra fenomen än varandra, är inte nödvändigtvis ett problem, men vägen till att hantera t.ex. IT-utvecklingen går genom varandra. Den lösa kopplingen mellan dessa världar är därför ett problem.

Min studie visar att Televerkets strategiska agerande gått från att vara tydligt förankrat i en nationell logik, där det befunnit sig i konsonans med politiken till att bli mer frikopplat från politiken. Under en ganska lång mellanperiod kommer företagandet och politiken i ofas med varandra. Det är då som man kämpar med den digitala revolutionens utmaningar i vid mening. Under senare tid kan man skönja tecken på konsonans igen, i synnerhet avseende Telias geografiska orientering. Tecken på dissonans kvarstår dock, i synnerhet avseende en eventuell privatisering och Telias IT-satsning. I dessa avseenden finns det utrymme för tolkningen att den politiska omgivningen inte helt förstått innebörden av och behovet av Telias strategiska utveckling.

Televerket har än så länge lyckats undgå en uppdelning. Verket bolagiserades samt konkurrens infördes, delvis genom verkets egna initiativ (se Carleheden 1998). Dock finns det fler exempel där Televerkets strategiska utveckling dämpats av den politiska omgivningen. Telia är ännu inte privatiserat, vilket försvårar Telias möjligheter att finna samarbetspartners. Försöket till samgående med den norska teleoperatören omintetgjordes också av politiska processer. När det gäller nätverksposition på marknaden för telekommunikations- och IT-tjänster framstår Telia som ganska ensamt i världen, trots Unisource-alliansen.

Kopplingen mellan politik och Televerkets företagande kan beskrivas i termer av lösningar, möjligheter, begränsningar. Det är möjligt att dessa lösningar, dessa till synes förlorade möjligheter, dessa begränsningar, är produkter av en dynamik som de inblandade aktörerna inte helt är herrar över. Det är därför intressant att kontrastera dynamiken inom teleområdet med utvecklingen

inom andra liknande områden.

Relaterade fall

Är den strategisk politiska cykeln inom det svenska teleområdet unik?

Under den studerade tidsperioden har politikerna kommit att behandla en rad andra statliga företags omvandling och utveckling. Redan tidigare har jag beskrivit en del av dynamiken kring politikerna och Vattenfall under senare år. Jag kommer nedan att relatera Televerkets utveckling till fallen, Procordia, FFV och SSAB, vilka behandlats i olika typer av litteratur.

Dessa fall visar på det socialdemokratiska partiets förändrade inställning till statligt företagande. Den tidigare industriministern Tage G. Petersson och finansminister Feldt var viktiga personer i denna omsvängning. Man såg en risk med att de statliga företagen kunde bli en belastning för socialdemokraterna som regeringsparti, något man ville undvika. Det statliga ägandet var på ett övergripande plan inte någon ideologisk hjärteangelägenhet (Östman 1994:12-13). Roine Carlsson, särskild minister för de statliga företagen, var också en central gestalt i denna utveckling. För honom som gammal fackföreningsman var mindre väl styrda företag en styggelse. Statliga företag borde vara möjliga att driva effektivt. Det viktiga var att ge dem likvärdiga förutsättningar som näringslivet i stort, och att hitta rätt människor till ledningarna. När Roine Carlsson först kom till sitt ämbetsrum, väntade redan ledande företrädare för några av de större statliga företagen. Han lyssnade på dem, men var fast besluten att bryta det då rådande mönstret, att alltför många ledare inom den statliga företagsamheten agerade i den trygga förvisningen att statsmakten trädde in när problemen blev för stora (Östman 1994:13). Under hans tid reformerades Statsföretagsgruppen. En ökad betoning gavs på traditionella ekonomiska mål. Statsföretagsgruppens mål förändrades genom ett beslut i riksdagen i mars 1983. Östman reflekterar över det slående i att avgörande förändringar i koncernens mål uppmärksammades i riksdagsdebatten (Östman 1994:16).

Ur Statsföretagsgruppen bildades Procordia, en företagsgrupp som kom att exponera den nya politiken. Man var inte främmande för nya ägare, Östman (1994:72). När det började bli aktuellt med nytt kapital och börsregistrering av Procordia, var de statliga företagens finansiering och ägande sedan länge en

punkt på de socialdemokratiska förnyarnas agenda. Sanering och expansion, men helst utan ytterligare statliga medel var huvudlinjen, Östman (1994:77-78). Procordialedningen var aktiv genom att kräva t.ex. en börsintroduktion. Procordia leddes av Sören Gyll, och flera kommentatorer tillskriver honom mycket av äran av den framgångsrika omvandlingen av Procordia. Enligt Östman, uppger Peterson intressant nog i jämförelse med fallet Telia, "Men de behövde egentligen inte kräva". Interaktionen mellan Procordialedningen och statsmakten verkar ha varit i huvudsak informell. De formella mötena var få. Personliga relationer mellan olika statssekreterare och Procordia ledningen verkar dock ha varit mycket viktiga (Östman 1994:79).

Procordia gjorde också medvetna försök att internationalisera sig. Man försökte utvidga den svenska hemmamarknaden till att även omfatta Norden. Procordia gjorde betydande ansträngningar i detta avseende, men det visade sig svårt att nå några verkliga genombrott (Östman 1994:98)

Carlsson använder begreppet "metaledningsåtgärder" för att analysera den statliga ägarens hantering av Procordia (1997:178). Enligt honom var Procordias framgångsrika omvandling inte möjlig utan ett antal beslut och ingripanden från huvudägarens sida. Staten skapade förutsättningarna för denna utveckling genom ett antal "metaledningsåtgärder":

- rekrytering av människor från näringslivet
- omprövning av syftet med och rekonstruktionen av Statsföretag
- tillsättande av Roine Carlsson som ansvarig minister för de statliga företagen
- godkännande av förvärvet av Pharmacia och Provendör från Volvo, som gjorde Volvo till delägare i Procordia
- tillsättande av Sören Gyll som VD (Carlsson (1997:178)

Anell et al betonar att i fallet Statsföretag/Procordia har också mycket av utvecklingen bestämts av företagsledningarnas strävan att markera självständighet gentemot ägarna (1992:40). Ständiga försök har gjorts att öka det egna handlingsutrymmet. Under tiden fram till 1982 försökte dock ägarens representanter på olika sätt förmå företaget att handla i överensstämmelse med näringspolitiska mål. Man följde inte "normala spelregler" när man mötte motstånd från koncernledningen. Vid sidan om moderbolagets verkställande ledning, togs direktkontakter med styrelseledamöter för att medvetet försvaga verkställande direktörens position i olika sakfrågor. Efter det socialdemokratiska maktövertagandet i oktober 1982 verkar dock regeringens

försök att påverka ha varit mycket få (Anell et al 1992:43). Anell et al verkar ha kommit fram till samma slutsats som Östman angående den socialdemokratiska omsvängningen, och även hur interaktionen mellan statsmakt och företagsledning blivit mindre friktionsfri och konstruktiv (1992:44). Enligt Anell et al intog staten i fallet Procordia en aktiv roll på ad-hoc basis, och har under den period de studerat saknat ett långsiktigt ägarintresse (1992:57-58). Företagsledningen har hela tiden försökt vidga sitt handlingsutrymme, genom att försöka utnyttja ägarens oklara mål. Anell et al frågar sig dock om handlingsutrymmet inte vunnits på beskostnad av stöd från den statlige ägaren (1992:76). Vagheten i målangivelserna, liksom oviljan hos politikerna att ge klara besked, gjorde många gånger företagsledningen villrådlig och osäker. Man fick formulera egna mål och försöka få styrelsen att ställa sig bakom dem.

Fallet FFV, uppvisar konflikter med den statlige ägaren, i synnerhet avseende internationalisering (Olsson 1993:13). Men på det hela taget anser Olsson att staten har varit påfallande passiv i frågor som gällt verksamhetens inriktning och strategiska mål. Ägarrollen har varit formell och närmast reaktiv. Man har tillåtit den verkställande ledningen att ta initiativ och reagerat först i efterhand. Oklarheterna har bäddat för de motsättningar som uppstått, vilka oftast fokuserats på vad ett statligt verk kan tillåtas att göra utan statsmaktens tillstånd. Samtidigt finns det de som pekar på att även om ett ofokuserat och oartikulerat ägande är ett problem, så har frånvaron av en stark ägare också givit företagsledningen stora frihetsgrader (Fritz 1993:95).

I fallet SSAB har också enligt Anell et al det statliga ägandet inskränkt sig till att reagera på initiativ från företagsledning och styrelse. Den statlige ägaren har i liten utsträckning aktivt utövat inflytande i företaget (1992:172-174).

Som synes finns det många likheter med fallet Televerket framför allt när det gäller det reaktiva i politiken. Men det finns också olikheter. Detta kan bero på t.ex. den tekniska omvandlingens försvårande inverkan. Politikerna har kanske varit bättre rustade att förstå företag i traditionella industrier bättre än företag i det som kom att utvecklas till IT-branschen. Skillnaderna lämnar också utrymme för slutsatsen att Televerkets/Telias ledningsagerande skiljt sig från t.ex. Procordia ledningens.

I Procordia samarbetet är förvärven ett mycket viktigt strategiskt element. I

detta fall, finner strategin gehör på ett annat sätt i den förda politiken, kanske för att det avser rörelsegränar som politikerna har lättare att förstå och relatera sig till. En viktig faktor i sammanhanget är troligen också Televerkets relativt sett goda rykte som en välskött och väl fungerande organisation. Det fanns helt enkelt inte någon akut anledning att bevaka och följa Televerket. Den tekniska utvecklingen när det gäller digitalisering och IT-samhälle, är en stor utmaning för politikerna. De verkar ha svårt att förstå omfattningen och innebörden av denna utveckling. Politikerna verkar ha svårt att inse effekterna av gjorda val, medvetna såväl som omedvetna.

Relaterade fall utomlands - Danmark

Utvecklingen i Danmark är intressant att relatera till den svenska utvecklingen. Liksom i Sverige har man i Danmark kommit långt med att reformera telekommunikationsmarknaden. På samma sätt som i Sverige är det användarnas intresse som styr det politiska tänkandet. Förhistorien är dock annorlunda än i Sverige. Ursprungligen fanns i Danmark fyra regionala monopoloperatörer, som 1990 fusionerades till Tele Danmark. Detta gjordes istället för att låta dessa konkurrera sinsemellan på nationell nivå. Tanken var att skapa en nationell dansk "champion" på teleområdet. Detta tänkande har under senare delen av 1990-talet bytts mot ett tänkande där man vill utsätta denna "champion" för ett konkurrens- och omvandlingstryck (Henten och Wulff 1996:669). En liknande situation som den i Sverige har uppstått. Tele Danmarks position i förhållande till statsmakten, liknar nu Telias. Det är dock viktigt att komma ihåg att denna idag liknande situation har föregåtts av en utveckling där statsmakten medvetet velat stärka organisationen, framför allt finansiellt, något jag tagit upp tidigare. Henten och Wulff kommenterar situationen på följande sätt, "Furthermore, the largest contender in the Danish market, Telia, unlike Tele Danmark, is not flush with liquid resources, which may cause the company to select, a slightly more cautious course than was originally planned." (1996:683).

Några relaterade studier

Winai poängterar i sin studie av Televerkets marknadsinriktning att bandet mellan stat och Televerk är starkt, framför allt genom att organisationen är föremål för samhälleliga hänsynstaganden (1994). Han betonar också det fysiska ägarbandets betydelse. Han noterar dock också att Televerket framför

allt genom olika strukturella initiativ markerar att organisationen rör sig bort från staten mot marknaden. Detta orsakar som han påpekar dilemman för såväl staten som organisationen. Winais slutsatser i detta avseende bekräftas i min studie. Under 1997 och 1998 har några olika studier publicerats som på olika sätt relaterar till min. Johansson finner i sin studie av hur diskursen kring datorer skett i Sverige att det uppstått kontroverser mellan olika sätt att administrera stora administrativa system, nationellt mot regionalt/lokalt och hierarkiskt mot decentraliserat (1997). Han noterar också att statsmakten kommit att betona användningens betydelse. Denna aspekt av utvecklingen inom området bekräftas av min studie. Karlsson noterar i sin studie förekomsten av olika allianser i spelet kring avregleringen av teleområdet i Sverige (1998). Förändringarna i det svenska telesystemet kan enligt honom förklaras av såväl ekonomiska som politiska intressen. Detta resultat bekräftar det rimliga i min studies problematik. I det senare avseendet betonar han hur viktigt det är att utvecklingen inom teleområdet påverkats av utvecklingen inom andra områden. Detta bekräftar också det rimliga i att jag i min studie även försökt fånga den allmänna politiska utvecklingen. Ehlin fann i sin komparativa studie av Tyskland och Sverige att i Tyskland har regeringen haft större inflytande än i Sverige, där Televerket i många fall varit den pådrivande parten (1998). Televerkets drivande roll uppmärksammas också av Carleheden (1998). Han fann att det under många år varit en tradition att överlåta på Televerket att för regeringen föreslå telekommunikationspolitikens uppläggning. Enligt Carleheden var Televerkets förmåga att påverka politikens inriktning i för företaget förmånlig inriktning därför "utomordentligt goda". Carleheden citerar en Televerksanställd som uppger: "I Sverige har vi haft väldigt lite av politisk styrning, och det tror vi själva har varit till gagn för samhället, och politikerna har inte haft någon större anledning att gripa in. Den telepolitiska utvecklingen under 1980-talet har ju i stor utsträckning initierats av Televerket.", Carleheden (1998:132). Carleheden gör tolkningen att Televerkets strategiska utveckling i synnerhet under 1980- och början av 1990-talet karaktäriserats av "politisk påverkan för att få behålla de ursprungliga marknadsprivilegierna, alternativt fördröja liberaliseringens genomförande", Carleheden (1998:158).

Dessa studier bekräftar några centrala iakttagelser i min studie: Televerkets självständiga men komplexa situation och politikens förvirring kring IT-utvecklingen. Samtidigt anser jag att i den mån perspektivet har varit det företagsstrategiska, så har man i ovannämnda studier betonat Televerkets

drivande roll för mycket. Jag anser att min studie kompletterar dessa studier i så måtto att jag lyfter fram spelet mellan Televerkets företagande och politikens utveckling. Sambandet är inte så entydigt att Televerket ensamt drivit den politiska utvecklingen. Politiken har genom sina val tvingat Televerket att anpassa sig, och enligt mitt förmenande är det inte så att Telias strategiska förutsättningar är så förmånliga som vissa av dessa studier menar.

Förhållandet mellan företagande och politik - Ett dynamiskt fenomen

Min studie visar att företagandet och politiken i Televerkets fall, i stor utsträckning samvarierat snarare än direkt påverkat varandra. En viktig anledning till detta är den utmaning som den digitala revolutionen utgjort. Medvetna val har gjorts i detta avseende, t.ex. Televerkets strategi att verka utan att synas. De bägge parterna, har varit upptagna med sitt, undvikit att kommunicera och lära utav varandra. Detta fungerar kortsiktigt, men i politikernas fall, kan man argumentera för att deras motvilja mot privatisering, deras upprepade propåer om en uppdelning av Televerket samt deras oförståelse inför Telias IT-satsning, egentligen är en produkt av Televerkets förda strategi i kombination med politikens agerande.

Dock anser t.ex. Karlsson att det var Televerket som var den främsta drivkraften bakom att marknadsorienteringen, bolagisering och privatisering hamnade på den politiska debatten (1997:48). Jag motsäger inte detta men menar, att den i många fall bristfälliga dynamiken i förhållandet mellan politik och företagande har begränsat det strategiska agerandets förutsättningar.

Det är möjligt att se Televerket som fångat, som ett serviceorgan, men framför allt har politiken kommit att påverka de dimensioner utifrån vilka Televerket har sett på sin omvärld, vilket är allvarligare. Det har medfört förseningar, svårigheter med omställningar, från t.ex. vertikala till horisontella initiativ och från utrustning till tjänster.

Det är dock inte enbart Televerket som agerat för passivt och "understated". Olof Peterson menar att politikerna tappat greppet om politiken. Han riktar två förebräelser mot politikerna: dels för underlåtenhet - de har inte anpassat

politiken till de senaste decenniernas snabba samhällsförändring, och därigenom lämnat gårdagens problem olösta, dels för bristande sinne för väsentligheter - politikerna förmår inte fixera dagens och morgondagen stora frågor utan de sitter fast i detaljer. Peterson menar att "Den offentliga samhällsdebatten har två nivåer; En livlig diskussion kring aktualiteter, dagsfrågor - och en akademisk teoretisk diskussion". Han påpekar att mellannivån saknas; vilka problem som kommer att dominera de närmaste åren, vilka handlingsalternativ vi har. Den debatten borde de ledande politiker driva. Vilket de enligt Peterson inte gör. Enligt Peterson är det följande exempel på detta, "Regeringen lade i vintras fram en skrivelse till riksdagen inför EU:s stora regeringskonferens. Ett gyllene tillfälle att tala om hur Sverige vill forma Europa, hur institutionerna ska se ut, hur medborgarmakten ska tryggas, hur vi gentemot andra medlemsländer ska driva vår uppfattning. Men inte ett ord! Skrivelsen är patetiskt dålig! Det nya Europa byggs för fullt. Vi har inte ens börjat diskussionen." Enligt Peterson är ett problem att myndigheterna styr regeringen och inte tvärtom (Dagens Nyheter, 26 augusti 1996).

Jag menar att Televerket inte lyckats undervisa politikerna tillräckligt i de utmaningar Televerket och Sverige ställts inför. Politikerna själva orkade uppmärksamma IT-utvecklingens effekter när det gäller användning, medan de inte orkat ta tag i utvecklingen från ett producentperspektiv. Jag menar också att detta varit ett medvetet val från televerksledningens sida, ett val som har fått konsekvenser. Men också ett val som inte varit självklart.

Ett beroende baserat på oberoende

Min första slutsats är att förhållandet mellan Televerkets strategiska agerande och politikens utveckling pekar på förekomsten av en paradox. I början av den studerade tidsperioden är tydliga fall av beroenden synliga mellan Televerkets strategiska agerande och politiken. I slutet av den studerade tidsperioden verkar beroendet avta. Det är till och med möjligt att hävda att företagande och politik försöker undvika varandra, medvetet, men också omedvetet, genom att företagandets och politikens uppmärksamhet i så stor utsträckning absorberas av komplexa och utmanande fenomen. Det anmärkningsvärda är dock att det även i det senare fallet egentligen är fråga om ett beroende. Detta beroende är dock baserat på att företagandet och politiken försöker att undvika varandra. Situationen liknar den som uppstår när två personer i ett och samma rum

försöker undvika att interagera med varandra. De kan lyckas med att undvika att interagera, men detta sker inte utan att själva undvikandet faktiskt påverkar dem. Företagandets och politikens självständiga agerande orsakar externa effekter som påverkar förutsättningarna för såväl företagande som politik. Relaterade fall som t.ex. Procordia, som jag refererat till tidigare i kapitlet, visar genom sin kontrastverkan, att de telepolitiska prioriteringarna inom teleområdet, i förhållande till Televerket, innehåller element av just val, och är inte enbart produkter av slumpen eller opersonliga krafter.

Skillnader mellan hur statligt ägda företag och privat ägda företag hanterar förhållandet mellan företagande och politik

Under början av den studerade perioden var Televerket en viktig köpare av utrustning från Ericsson. Denna köpar-säljar relation var djup och inbegrep avancerat forsknings- och utvecklingssamarbete. För Ericsson var detta ömsesidiga forsknings- och utvecklingssamarbete av största vikt för företagets förmåga att hantera svåra teknologiska omvandlingar, och för att kunna klara av att expandera internationellt. När så Televerket blivit ett självständigt strategiskt subjekt, är det inte lika självklart att företaget kan åtnjuta en lika nationellt "inbäddad" position som Ericsson åtnjöt. För att vara rak på sak, Ericsson som producent och säljare av utrustning, åtnjöt en generös och förstående behandling av sin nationella omgivning, i synnerhet vad beträffar de internationella utmaningar företaget kämpade för att hantera. Detta är inte så självklart i Telias fall. Telia är ett statligt ägt företag, som i likhet med Ericsson en gång, är en viktig säljare och producent, gentemot vilket den nationella omgivningen dock förhåller sig relativt kallsinnig till. Detta förhållande är dock inte opåverkat av Teverkets eget agerande. Samtidigt skall man hålla i minnet att samhällsutvecklingen under senare tid generellt rört sig bort från den anda av förståelse och inlevelse som fanns när Ericsson bäddades in av den nationella omgivningen. Detta till trots anser jag att det är möjligt att dra följande slutsats beträffande skillnaden mellan privat ägda och statligt ägda företags förhållningssätt beträffande företagande och politik.

Förhållandet mellan företagande och politik hanteras på olika sätt av statligt och privat ägda företag. Det privat ägda företaget Ericsson hanterar i praktiken enligt mitt förmenande förhållandet mellan företagande och politik på ett pragmatiskt och icke-emotionellt sätt. I den mån politik kan förbättra och förstärka företagets strategiska förutsättningar och situation, så utnyttjar och

bejaktar företaget politik. Ett statligt ägt företag som Televerket beter sig annorlunda. För det statligt ägda företaget verkar det vara viktigt att faktiskt bygga en gräns mellan företagande och politik. Detta kan bero på två saker. För det första befinner sig statligt ägt företagande under ifrågasättande av ideologiska skäl. För det andra har Televerket under den studerade tidsperioden velat bli ett vanligt företag. I det senare avseendet kan man hävda att Televerkets agerande i praktiken varit betingad av en teoretisk modell om hur förhållandet mellan företagande och politik ser ut eller snarare borde se ut. Det statligt ägda företags motståndskraft mot en en ganska förenklad och idealiserande teoretisk föreställning om förhållandet mellan företagande och politik verkar vara svagare än det privata företags. Det är antagligen inte oväsentligt i sammanhanget att Televerket var en så kapabel och framgångsrik organisation. Att bli ett vanligt företag var för dem något som var precis inom räckhåll

Återkoppling till teoriernas värld

Angående det ofrånkomliga i det ömsesidiga beroendet mellan företagande och politik är Jacobsson intressant (1994). Han fann att det ingalunda var självklart att aktörerna vill skylta med att de har makt. Jacobsson betonar att mycket egentligen sker i det fördolda, i en sluten hantering bortom offentligheten, i sedan flera år upparbetade nätverk mellan tjänstemän, politiker och företagsledare. Det kan vara svårt för utomstående att få insyn i detta spel, eftersom den offentliga debatten kan vara lam, samtidigt som det finns en mycket stark dold dynamik. Det centrala här är att man egentligen skall vara försiktig med slutsatser om att företagande och politik rör sig från varandra. Däremot kan interaktionen mellan företagande och politik ändra karaktär. Detta innebär dock inte att interaktionen upphör.

Frågan om makt är intressant, givet studiens specifikt svenska kontext. Czarniawska-Joerges beskriver makt i Sverige som ett spel, vars utfall är en produkt av alla de ingående gruppernas agerande (1988). Enligt henne försöker alla kontrollera alla och varje yttrande om makt är en ex post facto beskrivning av vem som lyckats och när. Resultatet, så som det reflekteras i organisatoriska aktiviteter, kan därför enligt Czarniawska-Joerges, ofta vara en överraskning för de flesta inblandade parter. Makt sågs enligt henne som något naturligt som ingen speciellt åstundade, men som ändå fanns där. Makt var en bieffekt av andra positiva processer. Om makt diskuterades i positiva

termer kallades det vanligtvis för ansvar. När makt var som mögel i Sverige var det omöjligt att kontrollera och förutse. När makt var en naturlig process, kunde man bara förutse dess resultat i suddiga drag, och i de flesta fall, ansågs resultatet komma som en överraskning Czarniawska-Joerges (1988:40-41). Min slutsats om beroende trots oberoende faller inom ramen för Czarniawska-Joerges beskrivning. De externa effekter som uppkommer p.g.a. till synes självständigt agerande, i såväl företagande som politik, bidrar till förhållanden som påverkar såväl företagandets som politikens förutsättningar. Det är dock inte entydigt klart att vare sig företag eller politiker är beredda att erkänna sitt inflytande. Frågan om ansvar är intressant. Under början av den studerade tidsperioden tog Televerket ett nationellt ansvar i förhållande till Ericsson. Man får dock leta ordentligt efter konkreta uttryck för att att man var medveten om att detta innebar ett ansvarstagande och därigenom makt. På samma sätt tonade politiken ned det ansvar man tog och den makt man därigenom utövade i det dåvarande produktionssystemet. Dock kan man se, att under den tiden var synen på makt inom detta område mer positiv. Trots allt finns det tecken på att såväl Televerket som politikerna var medvetna och också faktiskt stolta över vad de var med om att åstadkomma. Under periodens senare del blev dock makt något negativt, det blev som mögel. Makten inom tele- och IT-området, är om man utgår från politikernas perspektiv, något som är omöjligt att kontrollera och förutse. Politikerna har därför koncentrerat sig på vissa aspekter av dynamiken inom tele- och IT-området. Televerket har tonat ned sin förmåga att ta nationellt ansvar. Under slutet av den studerade tidsperioden har makten inom produktions- och distributionssystemet för tele- och IT-tjänster blivit ett vattenfall som vare sig Televerket eller politikerna är beredda att satsa resurser, kompetens och prestige på att tillsammans bemästra.

Angående skillnaden mellan statligt och privat ägda företags hantering av förhållandet mellan företagande och politik bekräftar min studie Anastasopoulos et als iakttagelse om staten som en stor och viktig användare av teknologi (1987). Staten är enligt dem med och påverkar olika tekniska val. Därigenom stimulerar staten framtagandet av nationella tekniska lösningar. till detta skulle jag dock vilja tillägga följande. Dessa tekniska lösningar producerar i sin tur förutsättningarna för utveckling i såväl produktions- som distributionssystemet. Därvidlag kan det alltså hävdas att stat och politik är en viktig resurs i vidare strategisk mening. Jag anser att det är just detta som Ericsson utnyttjat och som Televerket inte klarat av utnyttja till sin fördel. I

synnerhet under slutet av den studerade tidsperioden. I detta sammanhang är Brunsson (1989) och 1986) intressant. Enligt honom är det interaktionen mellan politik och företagande som egentligen är närings- och industripolitik. I denna interaktion är det inte självklart vem som har mest intresse av politik, eller vem som tar mest initiativ. Det finns faktiskt utrymme för företagandet att ta initiativ. Vilket min tolkning av Ericssons strategiska agerande visar.

Strategiska initiativ handlar om vad företagen gör. Det finns dels kommunikativt dynamiska initiativ där företaget inte bryter eller förändrar utan snarare fördjupar relationen med omgivningen, "voice". Sådana initiativ inbegriper sökandet efter "fit" med omgivningen och sökandet efter legitimitet. Det finns dock också initiativ som syftar till andra typer av förändringar i nätverkspositionen. Dessa initiativ inbegriper även här sökandet efter "fit" med omgivningen, men "fit" uppnås då med hjälp av dynamiska initiativ där företaget bryter med vissa delar av omgivningen, "exit". För statligt ägda företag är olika initiativ för att öka sin autonomi gentemot den statliga ägaren av stor vikt. Det verkar dock lättare för privat ägda företag att hantera "voice". Statligt ägda företag verkar på grund av ideologiska och teoretiska låsningar mer inriktade på "exit". I detta sammanhang är Jacobssons tes om att makt har med förmågan att argumentera, snarare än med förmågan att beordra intressant. Förmågan till "voice" är alltså en kritisk resurs. Min studie visar enligt mitt förmenande på att denna förmåga inte är given, utan en rätt som företag kan ta sig.

Aharoni betonar att statliga företags ledning måste ta hänsyn till allmänhetens och olika intressegruppers förväntningar och ofta oförenliga krav (1986). De flesta statligt ägda företag har officiellt deklarerade mål. Dessa mål är dock vanligtvis mycket breda, vaga, svåra att operationalisera och ger inte nödvändigtvis någon vägledning för handling. Aharoni menar att de oklara målen i själva verket kan vara funktionella, både för statsmakten och det statliga företags ledning. Han tar exemplet nationella planer som instrument för att påverka, i synnerhet statligt ägda, monopolisters verksamhet. Dessa nationella planer är oftast skrivna efter konsultationer med bland annat de berörda statliga företagen, som ju besitter mycket av den expertis och information som behövs. Detta innebär att statsmakten får hjälp med att lösa en brist på kompetens, samtidigt som det statligt ägda företaget får möjlighet till inflytande. Enligt Aharoni kan ledningen för statligt ägda företag använda sig av tvetydigheter och oklarheter i målen för verksamheten för att

öka sitt handlingsutrymme, såväl i praktiskt som strategiskt hänseende (1986:159). Ledningens förmåga till inflytande beror på hur lång tid den lett det statliga företaget i fråga, huruvida ledningen har direkt tillgång till ansvariga politiker, huruvida ledningens anses vara kompetent och har en dokumenterad framgångshistoria bakom sig. Generellt sett har vinstgenererande och finansiellt självförsörjande statligt ägda företag större autonomi när det gäller strategisk utveckling än finansiellt svaga statliga företag. Enligt Aharoni kan ledningen för statligt ägda företag faktiskt undanhålla information, eller åtminstone använda den selektivt för att utöka sitt handlingsutrymme gentemot statsmakten. Detsamma gäller internationell expansion. Enligt Aharoni är det sällan som de nationella parlamenten utgör fora för diskussioner om strategiska frågor rörande statligt ägda företag (1986:159). Inte heller regeringar brukar vanligtvis bedriva systematisk strategisk översikt av de statligt ägda företagen. I sammanhanget är det intressant att notera att företrädare för statsmakten enligt Aharoni ofta saknar kompetens och tillräcklig information för att vara kapabla att kritiskt bedöma statliga företags strategiska planer (1986:159-160). Enligt Aharoni ägnar statsmakten vanligtvis mer tid till formell kontroll av att statliga företag följer regler och förordningar än till kreativ strategisk planering för det statligt ägda företagandet.

Min studie bekräftar Aharonis teser. Dock tolkar jag innebörden av dessa teser på ett annat sätt. Jag ställer mig frågan vad dessa förhållanden innebär för ett statligt ägt företags strategiska förutsättningar och position. Kortsiktigt och ytligt sett, kan det vara så att dessa förhållanden förbättrar det statligt ägda företagets strategiska förutsättningar och position, men långsiktigt anser jag att resultatet är det omvända. Den politiska omgivningen är något som vare sig privata eller statligt ägda företag kan ignorera, i synnerhet stora företag. Den politiska omgivningen är en ofrånkomlig del av varje företags nätverk. Jag anser att min studie visar på åtminstone den potentiellt negativa effekt det kan ha på det strategiska företagandets förutsättningar att företag inte investerar i att ha en politisk omgivning med vilken de kommunicerar på ett rakt och öppet sätt om sina behov och sina visioner. Att den statliga ägaren av Telia konsekvent försummar producentaspekten när det gäller tele- och IT-tjänster är något som inte bara är en produkt av större rörelser i tiden, som innebär att staten drar sig tillbaka. Det är också en produkt av dels den politiska omgivningens otillräcklighet, dels Televerkets undvikande att dela med sig av sin kompetens och kunskap, av sina visioner till den politiska omgivningen.

Jacobsson betonar att "vissa aktörer vet vad de vill" (1994). Aktörer kan ha tydliga intressen. De kan veta vad de vill (och vad de inte vill) och de kan ha strategiska resurser som de kan försöka utnyttja för att ta tillvara dessa intressen. Aktörer som vet vad de vill kan ha lättare än andra att lansera och förändra alternativ och även att påverka hur olika alternativ kan bedömas. De kan ha "lättare än andra att hantera parallella processer". Till detta skulle jag vilja tillägga att statligt ägda företag, även om de vet vad de vill, kanske inte alltid känner friheten att uttrycka det. Detta förhållande försätter statligt ägda företag i en jämfört med privat ägda företag ofördelaktig position. Jacobsson (1991) fann också i en serie intervjuer att företag påfallande ofta lider brist på förebilder i sina försök att organisera kontakter till politiker och förvaltningar. Företagen visade sig vara okunniga om politiska processer och "hade naiva föreställningar om hur beslut växer fram i en politisk miljö". Man kontrasterade ofta sin egen påstådda, kalkylerade saklighet, mot "politik" och känslomässighet". Min iakttagelse i sammanhanget är att paradoxalt nog, kanske statligt ägda företag har det svårare i detta avseende än privat ägda företag. Privat ägda företag har kanske i Law och Callons termer lättare att mobilisera och stabilisera nätverk (1992). Jacobsson kontrasterar den enligt honom ofta reaktiva politiken mot de resultat som visar att företagen varit aktiva i sin "politikföring". Företagen lägger ned stor omsorg på att bygga upp kontakter med offentliga organisationer. Dock skiljer sig företagens påverkansstrategier åt. Inom sektorer som brukar betraktas som hårt reglerade av staten, betonar företag ofta att de inte direkt försöker påverka regler som finns. Detta står i överensstämmelse med min slutsats om skillnader mellan statligt ägda och privat ägda företag. Genom att undvika eller genom att dölja att man försöker påverka regler som finns, påverkar ett statligt ägt företag dynamiken mellan företagande och politik. En påverkan som i och för sig kan anses verka i förmånlig riktning för det statligt ägda företaget.

Min kommentar är dock, att givet den politiska omgivningens behov av ständig legitimering av sina val, kan en överdriven hantering av strategisk dynamik i det fördolda, påverka den politiska omgivningens förmåga och vilja att identifiera sig med och förstå det statligt ägda företags strategiska position. Den politiska omgivningen utgörs inte bara av politiska företrädare utan också av nationen i stort. Företagets politiska omgivning är ett nätverk, där de politiska företrädarna är kopplade till alla de som utgör nationen. Om nationen

inte är känslig för och medveten om det strategiska företagandets betydelse och utmaningar, så har de politiska företrädarna inte heller så stor anledning att befatta sig med problemet i fråga. Företag hamnar inte i nationens tjänst, de strävar medvetet efter att komma i nationens tjänst.

Paradoxalt nog, kanske statligt ägda företag, utsätts och utsätter sig själva för större svårigheter, att både aktivt söka och passivt hamna i nationens tjänst, i jämförelse med privat ägda företag, åtminstone i vår tids ideologiska klimat.

Avslutningsvis, de politiska förhållandena påverkar företags strategiska förmåga att välja, utveckla och avveckla relationer, att identifiera, värdera, söka och utveckla resurser, att identifiera och överträda nätverksavgränsningar, att identifiera, hantera och utveckla nätverkspositioner samt att identifiera och utnyttja nätverksprocesser, maktspel, intressen och innovationer.

Fortsatt forskning

Dessa förslag till fortsatt forskning är baserade på de resultat jag anser mig ha kommit fram till.

Ur mitt studium av ett statligt ägt företags strategiska utveckling, har jag dragit slutsatser om skillnaden mellan statligt ägda och privata företags sätt att hantera förhållandet mellan företagande och politik. Det borde vara intressant att göra en liknande studie från det omvända hållet, d.v.s. att göra en studie av ett privat ägt företags strategiska utveckling, där kontakter med statligt ägda företag förekommit med samma intensitet som i fallet Televerket och Ericsson.

Min studie har inte bara varit en studie av Televerkets strategiska utveckling, den har också varit en studie av det svenska politiska systemet i förhållande till företagande och teknisk utveckling. Det vore intressant att fördjupa studiet av det svenska offentliga nätverkets förhållningssätt till forskning och utveckling i gränssnittet mellan offentligt och privat.

Televerket var en kapabel och dokumenterat framgångsrik organisation. Aharoni finner att vinstgenererande och finansiellt självförsörjande statligt ägda företag generellt sett åtnjuter större autonomi när det gäller strategisk

utveckling än finansiellt svaga statliga företag (1986:159). En av mina slutsatser berör skillnaden mellan hur statligt ägda företag och privat ägda företag förhåller sig till den politiska omgivningen. Det vore därför intressant att studera ett statligt ägt företag som inte varit lika framgångsrikt i sina prestationer, för att utröna hur ett sådant företag förhåller sig till den politiska omgivningen.

I denna studie har jag använt mig av en begreppsapparat, som vid sidan av de av Pettigrew (1985) inspirerade, motiv, stil och initiativ, har inbegripit, nationellt beslutsfattande, nationellt intresse och nationellt ansvar. Det empiriska området, telekommunikationsområdet, är uppenbart "nationellt". det finns andra "nationella", områden som t.ex. energi- och mediaområdena. Dessa påverkas av liknande omvandlingar som telekommunikationsområdet. Det vore därför intressant att studera dessa områden med den begreppsapparat jag använt mig av i denna studie.

Denna studie, har varit en studie av storföretagande. Det har dock framgått att politiken alltmer sätter sin tillit till småföretagande. Hur skulle den begreppsapparat jag använt mig av och den problematik jag ägnat mig åt i denna studie fungera för småföretag? Det är omvittnat att småföretag inte gillar den politiska världen, vare sig som kontrollant eller som understödjare (se t.ex. Ioannidis och Nordenlöv 1998). Det paradoxala är dock att småföretagens politiska omgivning i så hög grad hoppas på småföretagande. Det vore därför intressant att närmare utreda nätverksdynamiken mellan småföretagande och politisk omgivning.

9) Summary in English

A longitudinal study of strategic development in a political environment

This is a longitudinal study of the strategic development of Swedish Telecom from the 1960s and onwards, with a specific emphasis on interorganizational strategies and the role of political conditions. The purpose of the study is to investigate what characterizes the relationship between interorganizational strategies and national political conditions. The overall purpose of the study is to investigate how explanations of strategy are affected by the inclusion of national political conditions into the analysis.

Empirical motives for the study

The strategic development covered in this study has taken place in a dynamic context that includes the digital revolution and the internationalization of markets as well as of political systems. The digital revolution has challenged the monopolies in the telecommunications industry. The obvious result of this is the introduction of competition. Competition is however not only a challenge to the old monopolists. They might lose their absolute position in their national market, but other national markets are opened for them as well. In order to succeed though, they need to find new and continuously better solutions for their customers. The impact of the digital revolution is evident also on the society level, policy makers try to understand and make use of these fundamental changes. Telecommunications and information services have become an issue in the dealings between countries, as providers of these types of services are becoming international on a scale never witnessed before. The relationship between corporate action and public policy has therefore become critical, disregarding ideological and institutional changes that create an impression that the corporate and political worlds are isolated from each other.

Theoretical motives for the study

There is a need for more research on the relationship between corporate strategy and political conditions. For example North observes that "while the long path of historical research is strewn with the bones of theories of the state developed by historians and political scientists, economists traditionally have given little attention to the issue" (1981:20). Hirschman emphasizes the benefits

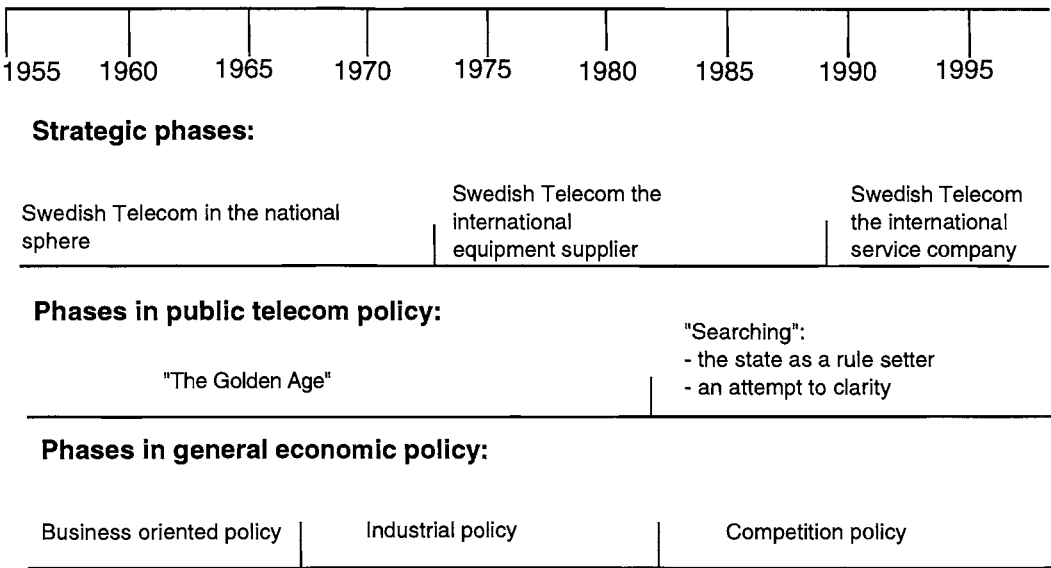
of combining economic and political perspectives, "economic and political mechanisms, have been introduced as two principle actors of strictly equal rank and importance...I hope to demonstrate to political scientists the usefulness of economic concepts and *to economists the usefulness of political concepts*." (1970:19). From the historian's side, Dunlavy argues that "almost without exception, historians overlook the way that the larger configuration of national political institutions structures social life in the business world and technological realm alike" (1994:9-10). This is a study of a case of such a "larger configuration". In this respect, this study is an attempt to further develop the work that has been known as the network approach. An approach that emphasizes the need to analyse networks of firms rather than hierarchies or markets. Until lately, institutional conditions have not consciously been included in studies based on the network approach. This study is a part of the attempt to treat political and institutional conditions from a network perspective. What is specific with this particular attempt, is that political and institutional conditions are treated as endogenous to the network rather than as exogenous.

Conceptual tools

This study uses the concepts of motive, style and initiative in order to analyse and interpret corporate strategic action as well as policy. These concepts are free interpretations of Pettigrew's, context, process and content (1985:19). Three more concepts are introduced; national decision making, national interest and national responsibility. National decision making is the arena in which corporate strategic action and policy meets and interact with each other. National interest and national responsibility are tools that could be used in corporate action, as well as in public policy making. The emphasis given to the national aspect can perhaps seem as outdated, in a world where national political systems are being increasingly integrated. However, it is possible to argue the contrary. Integration of national systems is a cumbersome and slow moving process. It is therefore quite logical that national policy will continue to matter. In a different way than before perhaps, but nevertheless, policy still matters.

Strategical and political phases

This study contains a longitudinal analysis of the conditions for strategic management in the form of interorganizational cooperation while considering the role of political conditions. This analysis is based on interpretations of the strategic management of Swedish Telecom, the state owned telecommunications operator from the 1960s and onwards, the development of a Swedish telecommunications policy and the development of general Swedish economic policy. Different phases have been identified, as shown in the figure below.



During the studied period Swedish Telecom has moved from acting as a centre of competence in particular regarding equipment and being a "national" company to an international services company. Three phases can be identified in the development of the interorganizational strategies of Swedish Telecom; national, Nordic and global. These phases are different in the direction of the interorganizational attempts.

The national phase was vertical and involved extensive cooperation with Ericsson, the equipment producer. Ericsson and Swedish Telecom successfully managed the challenge that the digital revolution posed for the production of equipment, to the clear benefit of Ericsson. Swedish Telecom through its procurement of equipment from Ericsson helped the company in being able to

compete on the international markets. The buyer-seller relationship developed over time to become an R&D relationship as well. The Nordic phase was horizontal, as it included the other Nordic state owned operators. This phase was for a long time complementary to the vertical aspect of the national phase, as Ericsson benefited by the R&D work carried out by the Nordic operators, especially regarding mobile telephony. However, the Nordic phase, also includes aspects of international expansion regarding services. Attempts have been made by Swedish Telecom to find ways of cooperating with Nordic operators in order to face the challenge of as well as to benefit from the opportunities of the internationalization of telecommunications and information services markets. These attempts have until now failed. It is clear however, that Swedish Telecom is willing to deal with the challenges and opportunities of internationalization. This is evident in the global phase. An international alliance has been formed with the Dutch, Swiss and Spanish operators, Unisource. This alliance has in turn an alliance with AT&T. However, there has been two important setbacks for the Unisource alliance. The Spanish operator decided to leave the alliance, thereby weakening the global coverage of the alliance. Furthermore, AT&T has decided to form an alliance with British Telecom, one of the fiercest competitors of Swedish Telecom on the Nordic market. Swedish Telecom is however determined to pursue its internationalization strategy, on its own and together with its partners. However, the range of suitable partners is quite limited, given the reluctance of the Swedish political system to initiate even a partial privatization of Swedish Telecom.

During the studied period Swedish Telecom has become a strategic subject rather than a strategic object. However, this change is not something that is clearly acknowledged by its political environment.

Turning to public policy during the studied period. On the general level it has moved from business oriented public policy, i.e. policy oriented towards the needs of specific companies, such as Ericsson, to competition policy. Regarding telecommunications policy, public policy has moved from a producer/equipment focus to a user/service focus. In the latter respect, the state has acted as a conscious and active buyer of telecommunications and information services, not hesitating to buy services even from the competitors of Swedish Telecom. This change can be interpreted, in practice, as that Swedish Telecom is somewhat left out. When the focus of public policy was

producer/equipment there was a clear role for Swedish Telecom. When the focus is user/services the situation is not that clear.

Swedish Telecom, has during the studied period been corporatified under the name of Telia. Before corporatification, Swedish Telecom functioned as an "affärsverk" a legal entity somewhere in between a public corporation and a government agency. This special form gave Swedish Telecom large degrees of freedom. This most probably contributed enormously to the ability of the organization to contribute from a national perspective, especially in its buyer-seller and R&D relationship with Ericsson. As Swedish Telecom has become a strategic subject in itself, it is not so clear that it enjoys the same type of national embeddedness as Ericsson once did. To put it bluntly, Ericsson as a producer and seller of equipment received a much more generous and understanding treatment by the national environment, especially regarding its needs for meeting international challenges, through state owned Swedish Telecom, than Swedish Telecom receives as a producer and seller of services.

Dependence in spite of independent action

The relationship between the strategic actions of Swedish Telecom and the development of public policy points to the existence of a paradox. In the beginning of the period studied, there are clear dependencies between the strategic actions of Swedish Telecom and public policy. At the end of the studied period though, these dependencies seem to become weaker. It is even possible to argue that corporate action and public policy try to avoid each other, consciously, as well as subconsciously. The attention of corporate action and public policy are to a large extent absorbed by complex and challenging phenomena, such as ; the digital revolution, the internationalization of markets for telecommunications and communication services and the integration of national political systems. There seems to be little room for them to acknowledge each other. This is noteworthy, because even at the latter stage a dependence is unavoidable. This dependence is based on corporate action and public policy avoiding each other. The situation is similar to that, when two persons in the same room try to avoid interacting. They can of course, manage to avoid interaction as such, but not without actually being affected by their attempts to avoid interaction. The independent actions of corporate action and public policy produces external effects that affect the conditions for corporate action as well as for public policy.

Differences between privately owned and state owned companies

State owned companies handle the relationship between corporate action and public policy in a different way than private companies. The private company Ericsson handles the relationship between corporate action and public policy in a pragmatical and calculating way. To the extent that public policy can enhance and strengthen conditions for corporate action, the company makes use of and embraces public policy. A state owned company like Swedish Telecom behaves differently. For the state owned company it seems to be important to maintain a border between corporate action and public policy. This is the result of two phenomena: state ownership of companies is questioned due to ideological considerations and Swedish Telecom has during the studied period tried to become a company "comme des autres". The strategic behaviour of Swedish Telecom, in practice, can be interpreted as being conditioned by a theoretical model of how the relationship between corporate action looks like or more correctly, how that relationship should look like. The resisting power of a state owned company against simplistic and idealistic theoretical notions seem to be weaker than that of a private company.

Referenser:

Aharoni, Y., The evolution and management of state owned enterprises, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Massachusetts, 1986.

Alchian, A., Uncertainty, evolution, and economic theory, The journal of political economy, vol. 58, pp. 211-221, 1950.

Alexandersson, G., Fölster, S. och Hultén, S., Den lokala busstrafiken: En lyckad avreglering?, Ekonomisk Debatt, årg. 24, nr.2, pp.109-117, 1996.

Allmendinger, J. och Hackman, P. J., Organization in changing environments - the case of East German symphony orchestras, Administrative Science Quarterly, vol. 41, pp. 337-369, 1996.

Allum, P., State and society in Western Europe, Polity Press, Cambridge, 1995.

Anastassopoulos, J-P., Blanc, G. och Dussauge, P., State-owned multinationals, John Wiley and Sons, Chichester, 1987.

Andersson, P., Concurrence, transition and evolution - perspectives of industrial marketing change processes, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1996.

Annell, B., Erfarenheter från Assi, Celcius, nordbanken, Procordia och SSAB, SNS Förlag, Stockholm, 1992.

Anners, E., Den europeiska rättens historia, del 1 och 2, AWE/Gebbers, Stockholm, 3:e tryckningen, 1981.

Aronsson, J. D., och Cowhey, P. F., When countries talk - international trade in telecommunications services, Ballinger Publishing company, Cambridge, Massachusetts, 1988.

Attman, A. och Olsson, U., LM Ericsson 100 år, band II, Räddning, återuppbyggnad, världsföretag, 1932-1976, 1976.

Asplund, J., Om undran inför samhället, Argos, Uppsala, 1970.

Audretsch, D. B., The market and the state - government policy towards business in Europe, Japan and the United States, Harvester Wheatsheaf, New York, 1989.

Axelsson, B. och Håkansson, H., Inköp för konkurrenskraft, Liber Ekonomi, Malmö, 1984.

Axelsson, B. och Johanson, J., Foreign market entry - the textbook vs. the network view, i: Axelsson, B. och Easton, G., Industrial networks - a new view of reality, Routledge, London, 1992.

Badaracco, J. L. Jr., The knowledge link - how firms compete through strategic alliances, Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, 1991.

Barthes, R., Det ljusa rummet: tankar om fotografiet, övers. av: Mats Löfgren, Alfabeta, Stockholm, 1986.

Baudry, B., L'économie des relations interentreprises, Éditions la Découverte, Paris, 1995.

Bailey, E. E. och Rothenberg Pack, J., The political economy of privatization and deregulation, Elgar, Aldershot, 1995.

Bhagwati, J., Protectionism: old wine in new bottles, i: Salvatore, D., The new protectionist threat to world welfare, North- Holland, Amsterdam, 1987.

Bjurel, B., Elektronikens barn AXE-systemet och mobiltelefonen föds. Televerket får en ny organisation, i: Lernevall, S. och Åkesson, B., Svenska Televerket, del VII, Från myndighet till bolag 1966-1993, Telia, Stockholm, 1997.

Bloch, M., The historians craft, Manchester University Press, Manchester, 1992.

Bohman, G., Maktskifte, Bonniers, Stockholm, 1984.

Borys, B., och Jemison, D. B., Hybrid arrangements as startegic alliances: theoretical issues in organizational combinations, Academy of management review, vol. 14, no. 2, pp. 234-249, 1989.

Bowersox, D. J., The strategic benefit of logistic alliances, Harvard Business Review, juli-augusti, 1990.

Boyer, R. och Saillard, Y., Théorie de la régulation l'état des savoirs, Éditions la Découverte, Paris, 1995.

Browaldh, T., Ett bra land och ett bra folk, i: Nilsson, F., En bok om och till Gunnar Sträng, Tiden, Stockholm, 1981.

Brunsson, N., The irrational organization, Wiley, Chichester, 1985.

Brunsson, N., Politik och ekonomi - en kritik av rationalitet som samhällsföreställning, Doxa Ekonomi, Lund, 1986.

Brunsson, N., The organization of hypocracy - talk, decisions and actions in organizations, John Wiley & Sons, Chichester, 1989.

Brunsson, N., Politisering och företagisering - om institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld, i: Arvidsson, G. och Lind, R., Ledning av företag och förvaltningar - Förutsättningar, former och förnyelse, SNS Förlag, Stockholm, 1991.

Callon M., Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay, i: Law, J., Power, action and belief: a new sociology of knowledge?, Routledge, London, 1986.

Caporaso, J. A. och Levine, D. P., Theories of political economy, Cambridge University Press, 1992).

Carleheden, S-Å, Telemonopolens strategier - en studie av telekommunikationsmonopolens strategiska beteende vid liberaliseringen av teleoperatörsbranschen, avhandlingsmanus, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan i Lund, 1998.

Carlsson, B., och Henriksson, R. G. H., Development blocks and industrial transformation: the Dahménian approach to development, Industriens Utredningsinstitut, Almqvist & Wiksell International, 1991.

Carlsson, R. H., Ägarstyrning - Om corporate governance från Wallenbergsfär till offentlig sektor, Ekerlids Förlag, Stockholm, 1997.

Cauley de la Sierra, M., Managing global alliances: key steps for successful collaboration, Addison-Wesley, Wokingham, 1995.

Cawson, A., Organized interests and the state - studies in meso-corporatism, Sage, London, 1985.

Chandler, A. D., Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise, MIT, Cambridge, Massachusetts, 1990.

Chatov, R., Cooperation between government and business, i: Nystrom, P. och Starbuck, W. H., Handbook of organizational design, Vol. 1, Adapting organizations to their environment, Oxford University Press, 1981.

Clegg, S. R., Frameworks of power, Sage, London, 1989.

Coase, R.H., The nature of the firm, Economica, november 1937.

Contractor, F. J. och Lorange, P., Cooperative strategies in international business, Lexington books, Lexington, Massachusetts, 1988.

Cowhey, P. F., The international telecommunications regime: the political roots of regimes for high technology, International Organization, vol. 44, nr. 2, våren, 1990.

Cyert, R. M., och March, J. G., A behavioral theory of the firm, 2:a upplagan, Blackwell Business, Oxford, 1992.

Czarniawska-Joerges, B., Power as an experiential concept, Scandinavian Journal of Management, vol.4, no. 1/2, pp-31-44, 1988.

Czarniawska-Joerges, B., The three dimensional organization - A constructivist view, Studentlitteratur, Lund, 1993.

Czarniawska-Joerges, B., A Four Times Told Tale - Combining narrative and scientific knowledge in organization studies, Working paper series, Institute of Economic Research, School of Economics and Management, Lund University, 1995.

Dahlgren, G, och Witt, P., Ledning av fusionsförlopp - en analys av bildandet av Ericsson Information Systems AB, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1988.

Dalum, B., Public policy in the learning society, i: Lundvall, B-Å, National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning, Pinter, London, 1992.

Deane, P., The first industrial revolution, Cambridge University Press, Cambridge, 1965:202.

Delorme, R., L'État relationnel intégré complexe (ERIC), i: Boyer, R.och Saillard, Y., Théorie de la regulation l'état des savoirs, Éditions la Découverte, 1995.

Dobb, M., Studier i kapitalismens utveckling, övers. av Göran Andersson, Rabén & sjögren, Stockholm, 1973.

Dobbin, F., Forging industrial policy - the United States, Britain and France in the railway age, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Doz, Y. L., National policies and multinational management, doktorsavhandling, Harvard Business School, 1976.

Drake, W. J., och Nikolaïdis, K., Ideas, interests, and institutionalization: "trade in services" and the Uruguay round, International organization, vol, 46, no. 1, 1992.

Dunlavy, Politics and industrialization: early railroads in the United States and Prussia, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1994.

Easton, G., Industrial networks a review, i: Axelsson, B. och Easton, G., Industrial networks - a new view of reality, Routledge, London, 1992.

Ehlin, A., Why are there differences in the provision of value added services?, seminarieuppsats, Handelshögskolan i Stockholm, 1998.

Eliasson, G. et al, The knowledge based information economy, IUI och Telecon, Stockholm, 1990.

Elvander, N., Intresseorganisationerna i dagens Sverige, Gleerup, Lund, 1969.

Elvander, N., Wredén, Å, Wästberg, o., Claesson, G. C-O och Albinsson, G, Näringslivets 900 organisationer, Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, Stockholm, 1974.

Erdilek, A., Multinationals as mutual invaders: intra-industry direct foreign investment, Croom Helm, London, 1985.

Erlander, T., Tage Erlander - 1955-1960, Tiden, Stockholm, 1976.

Erlander, T., 1960-talet: samtal med Arvid Lagercrantz, Tiden, Stockholm, 1982.

Faulkner, D., International strategic alliances - co-operating to compete, McGraw Hill, London, 1995.

Feketekuty, G., International trade in services - an overview and blueprint for negotiations, Ballinger Publishing company, Cambridge, Massachusetts, 1988.

Fiol, M. C., Explaining strategic alliance in the chemical industry, i: Huff, A. S., Mapping strategic thought, John Wiley and Sons Ltd, 1990

1) Flink, T. (1), An introduction to, and overview of, the three studies on high-speed trains, i: Lic.avhandling: The development of high-speed trains - an industrial dynamics approach, EFI research report, Handelshögskolan i Stockholm, mars 1993.

Flink, T. (2), On the revitalization of mature industries: the case of high speed trains in Italy, i: Lic. avhandling: The development of high-speed trains - an industrial dynamics approach, EFI research report, Handelshögskolan i Stockholm, mars 1993.

Freeman, C., The economics of hope, Pinter Publishers, London, 1992.

Freeman, C., Introduction, i: Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. och Soete, L., Technical change and economic theory, Pinter Publishers, London, 1988.

Fridlund, M., Nationsbyggandets verktyg: teknisk förändring i nationalismens teori och praktik, i: red. av: Lindberg, B, Nationalism: en kursredovisning från avdelningen för idéhistoria vid stockholms universitet, 1997.

Fritz, M., Affärsverk eller bolag: FFV:s 50-åriga dilemma, i: Olsson, U., Aspekter på FFV 1943-1992, Institutet för Ekonomisk Historisk Forskning vid Handelshögskolan i Stockholm, 1993.

Galaskiewicz, J., Interorganizational relations, Annual review of sociology, vol. 11, pp. 281-304 1985.

Gellner, E., Nations and nationalism, Cornell University Press, Ithaca, New York, 1983.

Gerlach, L. P., och Palmer, G. B., Adaptation through evolving interdependence, i: Nystrom, P. och Starbuck, W. H., Handbook of organizational design, Vol. 1, Adapting organizations to their environment, Oxford University Press, 1981.

Gilpin, R., The political economy of international relations, Princeton university Press, Princeton, New Jersey, 1987.

Glete, J., Nätverk i näringslivet: ägande och industriell omvandling i det mogna industrisamhället 1920-1990, SNS, Stockholm, 1994.

Gomes Casseres, B., Joint Venture Cycles; The Evolution of Ownership of U.S. MNE:s, i: Contractor, F. J. och Lorange, P., Cooperative strategies in international business, Lexington books, Lexington, Massachussets, 1988.

Granholm, A., Hur bör styra företagen? Om växelverkan mellan stat och näringsliv, SNS rapportserie, Stockholm, 1992.

Granstrand, O. och Sigurdson, J., The role of public procurement in technological innovation and industrial development in the telecommunication sector - the case of Sweden, CIM-report no. 1983:9, Department of industrial management, Chalmers University of Technology, 1983.

Gregersen, B., The public sector as a pacer in national systems of innovation, i: Lundvall, B-Å, National systems of innovation - towards a theory of innovation and interactive learning, Pinter Publishers, London, 1992.

Groenewegen, J. och Beije, P. R., The French communication industry defined and analyzed through the social fabric matrix, the filière approach, and network analysis, Journal of economic issues, vol. 23, no. 4, december 1989.

Gulati, R., Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis, Administrative Science Quarterly, vol. 40, pp. 619-652, 1995.

Hagedoorn, J., och Schakenraad, J., Leading companies and networks of strategic alliances in information technologies, Research policy, 21, pp. 163-190, 1992,

Hagström, P., The wired multinational - the role of information systems for structural change in complex organizations, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1991.

Hagström, T., En brytningstid, i: Lernevall, S. och Åkesson, B., Svenska Televerket, del VII, Från myndighet till bolag 1966-1993, Telia, Stockholm, 1997.

Ham, R. M. och Mowery, D. C., The enduring dilemmas of U.s. technology policy, California Management Review, vol. 37, no. 4, pp. 89-107, 1995.

Harris, R. G. och Carman, J. M., Public regulation of marketing activity: Part I: institutional typologies of market failure, Journal of macromarketing, våren 1983.

Harris, R. G. och Carman, J. M., Public regulation of marketing activity: Part II: regulatory responses to market failures, Journal of macromarketing, våren 1984.

Held, D., Political theory and the modern state - essays on state, power and democracy, Polity press, Cambridge, 1984.

Helgesson, C-F, Coordinatin and change in telecommunications, EFI research report, 1994.

Helgesson, C-F och Ioannidis, D., Företagande i en föränderlig politisk miljö - Telia och staten vid ett näringspolitiskt vägskäl, i: Mattsson, L-G och Hultén, S., Företag och marknader i förändring - dynamik i nätverk, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm, 1994.

Helldén, A., Ernst Wigforss: en idébiografi om socilademokratis samhällsideal, Carlsson, Stockholm, 1990.

Hellman, P., Nieminen, J. och Hovi, N., Conceptualization of the terms used in cooperation research: special emphasis on "strategic alliances" and joint ventures, Turku School of Economics and business Administration, 1993.

Henley, A., och Tsakalotos, E., Corporatism and economic performance - a comparative analysis of market economies, Edward Elgar, Aldershot, 1993.

Henning, R., Företagen i politiken - Om selektiv politik och industrins kontakter med staten, Studieförbundet Näringsliv och samhälle, Stockholm, 1977.

Henten, A. och Wulff, T., Danish telecommunications: keeping the policy options open, Telecommunications policy, vol. 20, nr. 9, pp. 669-684, November 1996.

Hertz, S., The internationalization processes of freight transport companies - towards a dynamic network model of internationalization, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1993.

Hirschman, A. O., Exit, voice, and loyalty - responses to decline in firms, organizations, and states, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1970.

Hladik, K. J., R&D and International joint Ventures, i: Contractor, F. J. och Lorange, P., Cooperative strategies in international business, Lexington books, Lexington, Massachusetts, 1988.

Hobsbawm E. J., The age of empire 1875-1914, Weidenfeld and Nicholson, London, 1987.

Huber, P., The technological imperative for competition, i: Bradley, S. P. och Hausman, J. A., Future competition in telecommunications, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1989.

Hultén, S., Vad bestämmer de svenska exportmarakndsandelarnas utveckling?, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1988.

Hultén, S., Mölleryd, B. G. och Nyberg, A., Mobile data: an emerging telecommunications giant, i: Lamberton, D., Beyond competition: the future of telecommunications, North-Holland, Amsterdam, 1995.

Ioannidis, D., the internationalization of telephone operators: survival in an integrating world, i: Bohlin, E., och Granstrand, O., The race to European eminence- who are the coming tele-service multinationals?, North- Holland, Amsterdam, 1994.

Ioannidis, D. och Mölleryd, B., Strategic Alliances in the Cellular Industry: Critical Competences, the Structure of Alliances and the Positions of Market Actors, arbetspapper presenterat vid, 9th International Conference of the International Telecommunications Society, juni 1992.

Ioannidis, D. och Nordenlöv, L., Produktanpassning för internationalisering - värdet av att agera i nätverk för standardisering, i: Hertz, S. och Mattsson, L-G, Mindre företag blir internationella - marknadsföring i nätverk, Liber Ekonomi, Malmö, 1998.

Jacobæus, C., LM Ericsson (100 år, band III, Teletekniskt skapande 1876-1976, 1976.

Jacobsson, B., Mellan politik och företagande - anpassning och styrning i komplexa samhällsprocesser, i: Arvidsson, G. och Lind, R., Ledning av företag och förvaltningar - Förutsättningar, former och förnyelse, SNS Förlag, Stockholm, 1991.

Jacobsson, B., Europeiseringen av förvaltningen, Statsvetenskaplig tidskrift, årg. 96, nr. 2, pp. 113-137, 1993.

Jacobsson, B., Kraftsamlingen - politik och företagande i parallella processer, Studentlitteratur, Stockholm, 1994.

Jacquemin, A., International and multinational strategic behaviour, Kyklos, vol. 42, nr. 4, pp. 495-513, 1989.

Jackson, R. J. och Van Schendelen, M. P. C. M., Politics and business: partners and antagonists in Western Europe, i: Van Schendelen, M. P. C. M. och Jackson, R. J., The politicisation of business in Western Europe, Croom Helm, London, 1987.

James, H. S. Jr. och Weidenbaum, M., When Businesses cross international borders - strategic alliances and their alternatives, Praeger Publishers, Westport, Connecticut, 1993.

Jansson, H., Saquib, M. och Sharma, D., A Trans-Organizational Network Theory of Government-TNC Relations, Working Paper Series, Institutet för Ekonomisk Forskning, Lunds Universitet, 1990.

Johansen, L., The bargaining society and the inefficiency of bargaining, Kyklos, 32, no. 3, pp. 687-711, 1979.

Johansson, M, Smart, fast and beautiful: On rhetoric of technology and computing discourse in Sweden 1955-1995, doktorsavhandling Linköpings universitet, 1997.

Jönsson, C., Internationell och internationaliserad förvaltning, i: Rothstein, B., Politik som organisation - förvaltningspolitikens grundproblem, SNS förlag, stockholm, 1991.

Kajser, A., I fädrens spår...: den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar, Carlssons, Stockholm, 1994.

Karlsson, N., The state of the state - an inquiry concerning the role of invisible hands in politics and civil society, doktorsavhandling, Uppsala Universitet, 1993.

Karlsson, M., The liberalisation of telecommunications in Sweden: Technology and regime change from the 1960s to 1993, Doktorsavhandling, Linköpings universitet, 1998.

Kilander, S., Den nya staten och den gamla - en studie i ideologisk förändring, doktorsavhandling, uppsala universitet, 1991.

Kobrin, S, J, Trends in Ownership of U.S. Manufacturing Subsidiaries in Developing Countries: An Interindustry Analysis, i: Contractor, F. J. och Lorange, P., Cooperative strategies in international business, Lexington books, Lexington, Massachussetts, 1988.

Kogut, B., Sahn, W. och Walker, G., Knowledge in the network and the network as knowledge: the structuring of new industries, i: Grabner, G., The embedded firm - on the socioeconomics of industrial networks, Routledge, London, 1993.

Kotler, P., Marketing management - analysis, planning, implementation and control, Prentice-Hall International, 1991.

Krasner, S. D., Defending the national interest: raw materials investments and U.S. foreign policy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1978.

Kronlund, J., del II, Forbrugernes og telepolitikken, Nord 1992:40, Nordiska Ministerrådet, Köpenhamn, 1992.

Kuttner, R., The end of laissez-faire - national purpose and the global economy after the cold war, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.

Lash, S. och Urry, J., The end of organized capitalism, Wisconsin University press, Madison, 1987.

Laumann, E. O. och Knoke, D., The organizational state - social choice in national policy domains, the University of Wisconsin Press, Madison, Wisconsin, 1987.

Law, J., och Callon, M., The life and death of an aircraft - a network analysis of technical change, i: Bijker, W., och Law, J., Shaping technology/building society - studies in sociotechnical change, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.

Leblebici, H., Salancik, G. R., Copay, A. och King, T., Institutional change and the transformation of interorganizational fields: an history of the U.S. Radio Broadcasting industry, Administrative Science Quarterly, 36, pp. 333-363, 1991.

Lernevall, S. och Åkesson, B., Svenska Televerket, del VII, Från myndighet till bolag 1966-1993, Telia, Stockholm, 1997.

Lindberg, L. N. och Campbell, J. L., The state and the organization of economic

activity, i: Campbell, J. L., Holingworth, R.J. och Lindberg, L. N., Governance of the American economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Lindberg, L. N. och Campbell, J. L. och Hollingsworth, R.J., Economic governance and the analysis of structural change in the American economy, i: Campbell, J. L., Holingworth, R.J. och Lindberg, L. N., Governance of the American economy, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Lindström, U., I regeringen: ur min politiska dagbok 1954-1959, Bonnier, Stockholm, 1969.

Lindström, U., Och regeringen satt kvar! ur min politiska dagbok 1960-1967, Bonnier, Stockholm, 1970.

Lorange, P. och Roos, J., Strategic alliances: formation, implementation, and evolution, Blackwell, Cambridge, 1992.

Lundberg, E., Gunnar strängs ekonomiska filosofi, i: Nilsson, F., En bok om och till Gunnar Sträng, Tiden, Stockholm, 1981.

Lundgren, A., Technological innovation and network evolution, Routledge, London, 1995.

Lundvall, B.-Å., Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national system of innovation, i: Dosi, G., Freeman, C., Nelson, R., Silverberg, G. och Soete, L., Technical change and economic theory, Pinter Publishers, London, 1988.

Lundvall, B. Å., National systems of innovation - towards a theory of innovation and interactive learning, Pinter Publishers, London, 1992.

Mansell, R., The new telecommunications - a political economy of network evolution, Sage, London, 1993.

March, J., Continuity and change in theories of organizational action, Administrative Science Quarterly, vol. 41, pp. 278-287, 1996.

Marshall, B., Capitalism and nationalism in prewar japan - the ideology of the

business elite, 1868-1941, Stanford University Press, Stanford, 1967.

Mattsson, L-G., Företagets oklara gränser, i: Forskningsprofil, Uppsala Universitets installationsföreläsningar, 1975.

Mattsson, L-G., Management of strategic change in a 'markets-as-networks' perspective, i: Pettigrew, A., The management of strategic change, Basil Blackwell, Oxford, 1987.

Mattsson, L-G. och Johanson, J., Network positions and strategic action - an analytical framework, i: Axelsson, B. och Easton, G., Industrial networks - a new view of reality, Routledge, London, 1992.

Mattsson, L-G och Hultén, S., Företag och marknader i förändring - dynamik i nätverk, Nerenius & Santérus Förlag, Stockholm, 1994.

Meurling, J. och Jeans, R., A switch in time - an engineer's tale, Telephony Publishing Company, Chicago, 1985.

Mintzberg, H., Strategy making in three modes, California management review, vol. 16, , no. 2. pp. 44-53, 1973.

Mintzberg, H. och Waters, J. A., Of strategies, deliberate and emergent, Strategic management journal, vol. 6, pp. 257-272, 1985.

von Mises, L., Nation, state, and economy - contributions to the politics and history of our time, övers. av: Yeager, L. B., New York University Press, New York, 1983.

Mowery, D. C., och Rosenberg, N., Technology and the pursuit of economic growth, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

Myhrman, J., Hur sverige blev rikt, SNS, Stockholm, 1994.

Mölleryd, B., Så byggdes en världsindustri: entreprenörskapets betydelse för svensk mobiltelefoni, Research report - ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm, EFI, Stockholm, 1996.

Nelson, R. A., Understanding technical change as an evolutionary process, North-Holland, Amsterdam, 1987.

Nohria, N., och Garcia Pont, C., Global strategic linkages and industry structure, Strategic management journal, vol. 12, pp. 105-124, 1991.

North, D. C., Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.

Nutt, P. C. och Backoff, R. W., Strategic management of public and third sector organizations, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco, 1992.

Olson, M., The logic of collective action: public goods and the theory of groups, Harvard University Press, Cambridge, Massachussetts, 1965.

Olsson, U., Aspekter på FFV 1943-1992, Institutet för Ekonomisk Historisk Forskning vid Handelshögskolan i Stockholm, 1993.

Pennings, J., Strategically interdependent organizations, i: Nystrom, P. och Starbuck, W. H., Handbook of organizational design, Vol. 1, Adapting organizations to their environment, Oxford University Press, 1981.

Persson, T., Politics and economic policy, Seminar paper no. 518, Institute for International Economic Studies, 1992.

Pettigrew, A., The awakening giant - continuity and change in ICI, Basil Blackwell, Oxford, 1985.

Pfeffer, J. och Salancik, G. R., The xternal control of organizations - a resource dependence perspective, Harper & Row, New York, 1978.

Phillips, A., A theory of interfirm organization, Quarterly Journal of economics, 74, pp. 602- 613, 1960.

Pitelis, C., Towards an evolutionary perspective of institutional crisis, i: Groenewegen, J., Pitelis, C. och Sjöstrand, S-E., On economic institutions - theory and applications, Edward Elgar, 1995.

Polanyi, K., The great transformation - the political and economic origins of our time, Beacon Press, 1980.

Powell, W. W., Expanding the scope of institutional analysis, i: Powell, W. W. och DiMaggio, P. J., The new institutionalism in organizational analysis, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.

Powell, W. W. och DiMaggio, P. J., The new institutionalism in organizational analysis, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.

Pucik, V., Strategic alliances, organizational learning, and competitive advantage: the HRM agenda, Human Resource Management, vol. 27, nu. 1, pp. 77-93, 1988.

Ramanadham, V. V., The economics of public enterprise, Routledge, London, 1991.

Rao, B. P., och Reddy, S. K., A dynamic approach to the analysis of strategic alliances, International business review, vol. 4, no. 4, pp. 499-518, 1995.

Rhenman, E., Organization theory for long-range planning, John Wiley and Sons, London, 1973.

Rogers, K. S., U.S. Coal goes abroad - a social action perspective on interorganizational Networks, Praeger, 1986.

Rothstein, B., Den korporativa staten - intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik, Norstedts, Stockholm, 1991.

Sally, R., States and firms - multinational enterprises in institutional competition, Routledge, London, 1995.

Salmi, A., 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, Helsingfors, 1995.

Schneider, V., Dang-Nguyen, G. och Werle, R., Corporate actor networks in

European policy-making: harmonizing telecommunications policy, Journal of common market studies, vol. 32, no. 4, december 1994.

Schumpeter, J. A., Capitalism, Socialism & Democracy, Routledge, London, 1989.

Selznick, P., Institutionalism "old " and "new", Administrative Science Quarterly, vol. 41, pp. 270-287, 1996.

Skatt, B. och Olausson, G., Statens förhållande till Televerket, i: Lernevall, S. och Åkesson, B., Svenska Televerket, del VII, Från myndighet till bolag 1966-1993, Telia, Stockholm, 1997.

Skocpol, T., Bringing the state back in: strategies of analysis in current research, i: Evans, P. B., Rueschemeyer, D. och Skocpol, T., Bringing the state back in, Cambridge university Press, Cambridge, 1985.

Snehota, I., Notes on a theory of business enterprise, doktorsavhandling, Uppsala Universitet, 1990.

Stigler, G. J., The citizen and the state, the University of Chicago Press, Chicago, 1975).

Stigler, G. J., The theory of economic regulation, i: Bailey, E. E. och Rothenberg Pack, J., The political economy of privatization and deregulation, Elgar, Aldershot, 1995.

Stone, A., Public service liberalism - telecommunications and transitions in public policy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1991.

Stopford, J. M., Strange, S. och Henley, J. S., Rival states, rival firms - competition for world market shares, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

Strömholm, S., A short history of legal thinking in the West, Norstedts, Stockholm, 1985.

Sun, J-M. och Pelkmans, J., Regulatory competition in the single market,

Journal of common market studies, vol. 33, no. 1, mars, 1995.

Söderlund, M., Omvärldsmodeller hos beslutsfattare i industriföretag - en studie av svenska leverantörer till fordonsindustrin, doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm, 1993.

Söderlund, M., och Vilgon, M., Stability and change in decision makers' perceptions of the firm's environment: an empirical study of causal attribution by atop management team, Journal of economic psychology, vol. 14, pp. 121-145, 1993.

Tarschys, D., Den offentliga revolutionen, LiberFörlag, Stockholm, 1983.

Tool, M. R. och Samuels, W. J., State, society and corporate power, 2:a upplagan, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989.

Urban S., och Vendemini, S., European strategic alliances - co-operative corporate strategies in the new Europe, Blackwell Business, Oxford, 1992.

Welch, L. S., The use of alliances by small firms in achieving internationalization, Scandinavian international business review, vol. 1. no. 2, pp. 21-37, 1992.

Wells, P.E. och Cooke, P. N., The geography of international strategic alliances in the telecommunications industry: the cases of Cable and Wireless, Ericsson and Fujitsu, Environment and planning A, volume 23, pp. 87-106, 1991.

Vedin, B-A., Technology, tumbling walls of, Metamatic och IMIT, 1990.

Vedin, B-A., Teknisk revolt - det svenska AXE-systemets brokiga framgångshistoria, Atlantis, Stockholm, 1992.

Vernon, R. Big business and the state - changing relations in Western Europe, Harvard University Press, Cambridge, Massachussetts, 1974.

Wickman K., Näringspolitiken och Norrland, anförande vid Sundsvallsbankens bolagsstämma i Östersund den 17 mars 1969.

Vidal-Naquet, P., Politics ancient and modern, Polity Press, Cambridge, 1995.

Winai, P., Marketization and mission: Swedish Telecom, society and the market, doktorsavhandling, Stockholms Universitet, Företagsekonomiska institutionen, 1994.

Wolf, C. jr., Markets or governments - Choosing between imperfect alternatives, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1991.

Wolff, S., Dynamique des accords inter-entreprises dans le secteur des telecommunications: analyse de dix cas contrastés, arbetspapper, BETA/ULP, 1995.

Volti, R., Society and technological change, 2:a upplagan, St. Martin's Press, New York, 1992.

Woodrow, B. R., , the Uruguay round services trade negotiations: their implications for the telecommunications networking strategies of large firms, presenterat på, the eighth bi-annual conference of the International Telecommunications Society, mars 1990.

Yoshino, M. Y. och Srinivasa Rangan, U., Strategic alliances - an entrepreneurial approach to globalisation, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 1995.

Åsling, N. G., Maktkamp eller samförstånd? - en studie i svensk realpolitik, LT, Stockholm, 1983.

Östman, L., Procordia: Visioner och handlingar på vägen - från Statsföretag till nya Pharmacia, Liber-Hermöds, Malmö, 1994.

SKRIFTLIGA KÄLLOR:

Uppslagsböcker etc.:

"Ernst Wigforss", Svenska män och kvinnor: biografisk uppslagsbok, Bonnier, Stockholm.

När var hur: aktuell årsbok, Forum, Stockholm, 1991.

"Konkurrensverket", Samhällsnytt:s söktjänst, Almqvist & Wicksell,
<http://www.liber.se/aw/samnytt/sam/102.html>

Offentligt material SOU etc:

Departementsskrifter:

Kommunikationsdepartementet:

- DsK 1987:9, Tele i förändring, rapport från kommunikationsdepartementets referensgrupp för telefrågor
- GS 912/90, förslag till ändrade verksamhetsförutsättningar för Televerket
- Ds 1992:86, Svensk telemarknad i förändring

Industridepartementet:

- Ds 1981:18, Innovationspolitik för tillväxt - En rapport ifrån en arbetsgrupp inom industridepartementet
- Ds 1986:5 Industripolitiskt finansiellt stöd -några synpunkter på förenklingar och effektivisering

Propositioner:

- 1980/81:66, Om vissa åtgärder på teleområdet
- 1980/81:93, Om överlåtelse av statens aktier i Datasaa AB till Telefonaktiebolaget LM Ericsson mm.
- 1980/81:130
- 1981/82:118, Småföretag - Åtgärder för de små och medelstora företagen samt innovationspolitikens inriktning
- 1984/85:158, Om vissa telefrågor
- 1987/88:118, Inriktning av telepolitiken
- 1990/91:87, Om näringspolitik för tillväxt
- 1991/92:100, Telekommunikationer
- 1992/93:56, Ny konkurrenslagstiftning
- 1992/93:170, Forskning för kunskap och framsteg
- prop. 1992/93:200, Telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m.
- prop. 1995/96:125, Åtgärder för att bredda och utveckla användningen av informationsteknologi
- prop. 1996/97:61, Översyn av telelagen
- prop. 1997/98:121, Riktlinjer för Telia AB:s verksamhet

SOU:

- 1966:51, Framtidsperspektiv för svensk industri 1965-1980, 1965 års långtidsutredning
- 1978:9, Ny konkurrensbegränsningslag, Betänkande av konkurrensutredningen
- 1978:85, Statligt företagande i samhällets tjänst, Betänkande av statsföretagsutredningen
1985:40
- 1985:41, Affärsverken och deras företag, Betänkande från verksledningskommittén
- 1990:27, Affärsverk med regionalt och socialt ansvar, Betänkande av Post- och Teleutredningen
- 1991:59, Konkurrens för ökad välfärd, huvudbetänkande av konkurrenskommittén, bilaga, Sölvell
- 1991:107, Lag om radiokommunikation m.m., Betänkande av frekvensrättsutredningen
- 1992:70, Telelag - betänkande av Telelagsutredningen
- 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik - Ekonomikommisionens förslag
- 1993:16, Nya villkor för ekonomi och politik, Ekonomikommisionens förslag, bilagedel
- 1997:20, Konkurrenslagen 1993-1996

*Utskottsbetänkanden:***Trafikutskottet:**

1978/79:12	1979/80:14	1980/81:1y	1980/81:9
1982/83:9	1983/84:16	1984/85:28	1986/87:17
1987/88:20	1987/88:28	1989/90:2	1990/91:28
1992/93:30	1993/94:17	1994/95:25	

Näringsutskottet:

1982/83:53	1986/87:26	1988/89:22	1989/90:30
1989/90:88	1994/95:18		

EES-utskottet:

- 1992/93:1

*Övrigt:***IVA:**

- Meddelande nr 2333, 1979, Kunskap och konkurrenskraft

Motioner till riksdagen:

- Motion till riksdagen av Sven Gösta Signell m.f. (s) med anledning av prop. 1992/93:200 om en telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket m.m.

Närings- och handelsdepartementet:

- Faktablad, mars 1998

Riksrevisionsverket:

- 1988:104, Revisionsrapport, Televerkets regionala och sociala ansvar

- 1993:22, Samtrafik - Konkurrensförutsättningar på en omreglerad telemarknad, Förvaltningsrevisionen granskar

Statens Industriverk (SIND):

- 1981:5, Elektronikindustrin i Sverige, del 7, Utvecklingsmöjligheter och utvecklingskrav till 1990 - En sammanfattande rapport

Statens Offentliga Statistik, Televerket 1969/70

Stattel:

- Helena Lindskog, Telefonkostnader inom statsförvaltningen, En inventering genomförd av Statskontoret under våren 1991:1.
- Dokumentation från seminariet, "Gränslös E-post för myndigheter", Stockholm 1994-08-31, organiserat av Stattel-delegationen

Statskontoret:

- 1992:23, EG och IT - EG och statsförvaltningens informationsbehandling - Europaintegrationen ger nya förutsättningar

Televerksmaterial:**Televerkets verksamhetsberättelse:**

-1983/1984

Televerkets årsredovisningar:

1990	1992	1993	1994
------	------	------	------

Televerkets treårsplaner:

1984/85-1986/87	1985/86-1987/88	1990-1992	1991-1993
-----------------	-----------------	-----------	-----------

Annat Televerksmaterial:

- Verket & Vi (tidskrift för televerkets personal), nr 5 1982.
- Televerket i början av en ny era, 1989
- Verksamhetsutveckling - Kommunikationsfrågorna i fokus, bilaga utgiven av Televerket i samverkan med Näringslivets Telekommitté, Svenska Dagbladet, 31 januari 1990
- Televerkets Presstjänst, 1991-03-22
- Pressmeddelande Televerket, 1997-05-13

Annat företagsmaterial:***Ericssons årsredovisningar:***

- 1969
- 1971
- 1993

*Europolitans emissionsprospekt, 1994*Annat material:*Tidningar och tidskrifter:*

Affärsvärlden:

1987-09-09	nr. 47 1991	1993-05-12	1993-06-16
nr 24-25 1994	1994-06-15	1994-10-15	1994-11-23

Business Week:

- 1994-09-26

Dagens Industri:

1991-05-14	1993-12-07	1993-10-21	1994-01-24
1994-03-26	1994-03-31	1994-04-08	1994-06-22
1994-08-30	1994-09-14	1994-10-11	1994-10-24
1994-10-31	1994-11-01	1994-11-08	1994-11-18
1994-11-19	1996-11-21	1997-02-25	1997-02-26
1997-03-06	1997-03-15	1997-03-21	1997-04-23

Dagens Nyheter:

1994-01-18	1994-03-30	1994-05-18	1994-08-09
1994-09-28	1994-10-07	1994-10-08	1994-12-02
1996-03-20	1996-05-11	1996-05-15	1996-08-26
1996-09-18	1996-10-02	1996-10-03	1996-10-04
1996-10-12	1996-11-22	1996-11-26	1996-12-17
1997-01-11	1997-03-10	1997-05-15	1997-06-27
1997-07-22	1997-07-26	1997-09-18	1998-02-12
1998-02-21	1998-03-26	1998-03-28	1998-04-15
1998-06-16	1998-07-28	1998-07-30	

The Economist:

1991-09-07	1994-07-16	1994-09-24
------------	------------	------------

The Independent on Sunday:

- 1995-02-26

Financial Times:

1991-03-11	1991-10-09	1991-11-21	1993-10-13
1994-03-22	1994-04-06	1994-04-24	1994-06-23
1994-09-21	1994-09-22	1994-06-29	1994-07-04
1994-09-17 -	1994-09-22	1994-09-27	1994-10-13
1994-09-18			
1995-10-06	1996-03-27	1997-04-19 -	
		1997-04-20	

Finanstidningen:

- 1994-04-22

Inköp & Logistik:

- mars 1994

Månadens Affärer:

- mars 1994

Ny teknik - Teknisk tidskrift:

- 1994:45

Seko-Magasinet:

- maj 1997

Svenska Dagbladet:

1990-01-31	1991-01-17	1991-02-10	1991-02-25
1992-06-09	1993-11-17	1993-11-22	1994-02-01

Svensk Handel:

- september 1994

Veckans Affärer:

1987-02-05	1990-09-26	1994-01-26
------------	------------	------------

Intervjuer och andra kontakter:

- Lars-Johan Cederholm, kansliråd, närings- och handelsdepartementet, 1997-11-27
- Ulla Eriksson, före detta vice ordförande i Statstjänstemannaförbundets avdelning på Televerket, medlem i Televerkets styrelse 1974/1975- 1984/1985, 1998-07-16
- Tony Hagström, före detta generaldirektör för Televerket och VD för Telia, 1995-01-24
- Sven Hulterström, före detta kommunikationsminister, 1985-1989, 1997-09-18
- Gunnar Karnell, professor, Handelshögskolan i Stockholm, augusti 1997
- France Telecoms strategiexpert, Gérard Moine, juni 1994
- Ann-Marie Nilsson, sekreterare, Stattel-delegationen, 1993-10-15
- Bertil Thorngren, strategi ansvarig, Televerket , 1996-06-27
- E-post, Bertil Thorngren, 1997-02-25
- E-post, Bertil Thorngren, 1996-06-24

EFI

Ekonomiska Forskningsinstitutet

Rapporter ifrån 1994

1994

Andersson, H., Ett industriföretags omvandling. En studie av Hägglunds föränd-ringsprocess 1922-81 med bas i företagets produkter, relationer och resurser.

Andersson, H., En produkthistoria. (*separat publicerad bilaga till ovanstående*)

Cowan, R., Hultén, S., Escaping Lock-in: The Case of the Electric Vehicle. Research Report.

Dahlfors, G., Jansson, P., Essays in Financial Guarantees and Risky Debt.

Företag och marknader i förändring - dynamik i nätverk, red. Mattsson, L-G., Hultén, S.

Helgesson, C-F., Coordination and Change in Telecommunications. Research Report.

Lundström, T., Wijkström, F., The Swedish Nonprofit Sector. Research Report.

Nessén, M., Essays on Exchange Rates and International Finance.

Niemeyer, J., Essays on Market Microstructure -Empirical Evidence from Some Nordic Exchanges.

Nilsson, K., Rapportering i svenska storföretag 1993. Delrapport 1. Faktiska tider och påverkande faktorer för månatlig resultatrapportering. Research Report.

Nilsson, K., Rapportering i svenska storföretag 1993. Delrapport 2. Rapporteringstider för kvartals/tertiärsrapporter. Research Report.

Nordenlöv, L., Entreprenörskap i industriella nätverk. Research Report.

Norén, N-E., Om Flexibilitetspåverkande beslut. Research Report.

Normark, P., Medlemsägda företag. Organisering av strategiska förändringar.

Nyman, K., Studier av inkomstfördelningar med hjälp av mikrosimuleringsmodeller. Research Report.

Thodenius, B., Användningen av ledningsinformationssystem i Sverige: Lägesbild 1993. Research Report.

Sjöholm, G., Redovisningsmått vid bolagisering. Utformning och effekter.

Wijkström, F., Det organiserade ideella arbetet i Sverige. Research Report.

Wirsäll, N-E., Holmlöv, PG., Den nyckfulle Svensson. Reflektioner efter ett seminarium om strategier för handeln.

1995

1995

Becker, T., Essays on Stochastic Fiscal Policy, Public Debt and Private Consumption.

Blomberg, J., Ordning och kaos i projektsamarbete - en social-fenomenologisk upplösning av en organisationsteoretisk paradox.

Brodin, B., Lundkvist, L., Sjöstrand, S-E., Östman, L., Styrelsearbete i koncerner

Brännström, T., Bias Approximation and Reduction in Vector Autoregressive Models. Research Report.

Ekonomisk politik i omvandling. red. Jonung, L.

Gunnarsson, J., Wahlund, R., Hushållens finansiella strategier. En explorativ studie.

Höök, P., Chefsutveckling ur könsperspektiv - Mentorskap och nätverk på Vattenfall - Research Report.

Levin, J., Olsson, P., Looking Beyond the Horizon and Other Issues in Company Valuation. Research Report.

Mägi, A., Customer Satisfaction in a Store Performance Framework. Research Report.

Persson, P-G., Modeling the Impact of Sales Promotion on Store Profits.

Roman, L., Institutions in Transition. A Study of Vietnamese Banking.

Sandberg, J., Statistisk metod - dess vetenskapliga hemvist, grundläggande principer och möjligheter inom samhällsvetenskapen. Research Report.

Sandberg, J., How Do We Justify Knowledge Produced by Interpretative Approaches? Research Report.

Schuster, W., Redovisning av konvertibla skuldebrev och konvertibla vinstandelsbevis - klassificering och värdering.

Söderberg, K., Farmartjänsten - Ny Kooperation inom lantbruket. Research Report.

Söderqvist, T., Benefit Estimation in the Case of Nonmarket Goods. Four Essays on Reductions of Health Risks Due to Residential Radon Radiation.

Thorén, B., Användning av information vid ekonomisk styrning - månadsrapporter och andra informationskällor.

1996

Advancing your Business. People and Information Systems in Concert. red. Lundeberg, M., Sundgren, B.

Att föra verksamheten framåt. Människor och informationssystem i sam-verkan. red. Lundeberg, M., Sundgren, B.

Andersson, P., Concurrence, Transition and Evolution - Perspectives of Industrial Marketing Change Processes.

Andersson, P., The Emergence and Change of Pharmacia Biotech 1959-1995. The Power of the Slow Flow and the Drama of Great Events.

Asplund, M., Essays in Industrial Economics.

Delmar, F., Entrepreneurial Behavior & Business Performance.

Edlund, L., The Marriage Market: How Do You Compare?

Gunnarsson, J., Three Studies of Financial Behavior. Research Report.

Hedborg, A., Studies of Framing, Judgment and Choice.

Holgersson, C., Höök, P., Ledarutveckling för kvinnor - Uppföljning av en satsning på Volvo - Research Report.

Holmberg, C., Stores and Consumers - Two Perspectives on Food Purchasing.

Håkansson, P., Wahlund, R., Varumärken. Från teori till praktik.

Karlsson, A., The Family Business as an Heirloom. Research Report.

Linghag, S., Man är handelsstudent. Research Report.

Molin, J., Essays on Corporate Finance and Governance.

Mägi, A., The French Food Retailing Industry - A Descriptive Study.

Mölleryd, B., Så byggdes en världsindustri - Entreprenörskapets betydelse för svensk mobiltelefoni. Research Report.

Nielsen, S., Omkostningskalkulation for avancerede produktionsomgivelser - en sammenligning af stokastiske og deterministiske omkostningskalkulationsmodeller.

Normark, P., Danielsson, L., Larsson, A., Lundblad, P., Kooperativa nyckeltal. Research Report.

Sandin, R., Heterogeneity in Oligopoly: Theories and Tests.

Sandén-Håkansson, U., Från kampanjmål till mediemix - en studie av samarbete mellan annonsörer, reklambyråer och mediebyråer. Research Report.

Stein, J., Söderlund, M., Framgång i arbetet, strategier för att utföra arbetsuppgifterna, arbetsuppgifternas karaktär och utbildningskvalitet. En empirisk studie av civilekonomer. Research Report.

Strömberg, P., Thorburn, K., An Empirical Investigation of Swedish Corporations in Liquidation Bankruptcy. Research Report.

Söderlund, M., Och ge oss den nöjda kunden. En studie av kundtillfredsställelse och dess orsaker och effekter. Research Report.

Thodenius, B., Användningen av ledningsinformationssystem i Sverige: Lägesbild 1995. Research Report.

Ulfssdotter, U., Internationalisering för expansion eller hemmamarknadsförsvar? De nordiska marknaderna för fruktyoghurt 1982-1994.

Westelius, A., A Study of Patterns of Communication in Management Accounting and Control Projects.

Wijkström, F., Den svenska ideella sektorn och pengarna. Research Report.

Örtendahl, M., Health and Time - A Problem of Discounting.

1997

Alexius, A., Essays on Exchange Rates, Prices and Interest Rates.

Andersson, B., Essays on the Swedish Electricity Market.

Berggren, N., Essays in Constitutional Economics.

Ericsson, J., Credit Risk in Corporate Securities and Derivatives. Valuation and Optimal Capital Structure Choice.

Changli He, Statistical Properties of Garch Processes.

Charpentier, C., Budgeteringens roller, aktörer och effekter. En studie av budgetprocesserna i en offentlig organisation.

De Geer, H., Silfverberg, G., Citizens' Trust and Authorities' Choices, A Report from The Fourth International Conference on Ethics in the Public Service, Stockholm June 15-18, 1994.

Friberg, R., Prices, Profits and Exchange Rates.

Från optionsprissättning till konkurslagstiftning.
red. Bergström, C., Björk, T.

Hagerud, G.E., A New Non-Linear GARCH Model.

Haksar, A., Environmental Effects of Economywide Policies: Case Studies of Costa Rica and Sri Lanka.

Holmgren, M., Datorbaserat kontrollrum inom processindustrin; erfarenheter i ett tidsperspektiv.

Jennergren, P., Tutorial on the McKinsey Model for Valuation of Companies.

Lagerlöf, J., Essays on Political Economy, Information, and Welfare.

Lange, F., Wahlund, R., Planerade och oplanerade köp - Konsumenternas planering och köp av dagligvaror.

Löthgren, M., Essays on Efficiency and Productivity; Contributions on Bootstrap, DEA and Stochastic Frontier Models.

Nilsson, H.E., Using Conceptual Data Modelling in Management Accounting: A Case Study.

Sjöberg, L., Ramsberg, J., En analys av en samhällsekonomisk bedömning av ändrade säkerhetsföreskrifter rörande heta arbeten.

Säfvenblad, P., Price Formation in Multi-Asset Securities Markets.

Sällström, S., On the Dynamics of Price Quality.

Södergren, B., På väg mot en horisontell organisation? Erfarenheter från näringslivet av decentralisering och därefter.

Tambour, M., Essays on Performance Measurement in Health Care.

Thorén, B., Berg-Suurwee, U., Områdesarbete i Östra Hökarängen - ett försök att studera effekter av decentralisering.

Zhang Gang., Chinese Rural Enterprises Between Plan and Market.

Åhlström, P., Sequences in the Process of Adopting Lean Production.

Åkesson, G., Företagsledning i strategiskt vakuum. Om aktörer och förändringsprocesser.

Åsbrink, S., Nonlinearities and Regime Shifts in Financial Time Series.

1998

Andersson, M., On Testing and Forecasting in Fractionally Integrated Time Series Models.

Berg-Suurwee, U., Styrning av kultur- och fritidsförvaltning innan stadsdelsnämndsreformen

Bild, M., Valuation of Takeovers.

Gredenhoff, M., Bootstrap Inference in Time Series Econometrics.

Johansson, S., Savings Investment, and Economic Reforms in Developing Countries.

Levin, J., Essays in Company Valuation.

Ljunggren, U., Styrning av grundskolan i Stockholms stad innan stadsdelsnämndsreformen.

Mattsson, S., Från stat till marknad – effekter på nätverksrelationer vid en bolagiseringsreform.

Reneby, J., Pricing Corporate Securities.

Segendorff, B., Essays on Bargaining and Delegation.

Sjöberg, L., Bagozzi, R., Ingvar, D.H., Will and Economic Behavior.

Thorburn, K., Cash Auction Bankruptcy and Corporate Restructuring

Wijkström, F., Different Faces of Civil Society.

Zethraeus, N., Essays on Economic Evaluation in Health Care. Evaluation of Hormone Replacement Therapy and Uncertainty in Economic Evaluations.

