

**Andersson, Catrin, Erlandsson, Magnus & Sundström, Göran, 2017. *Marknadsstaten*. Stockholm: Liber.**

Anmälan av Jakob Heidbrink

I förlaget Libers serie *Att organisera marknader* har nu ytterligare en bok utkommit: *Marknadsstaten* av Catrin Andersson, Magnus Erlandsson och Göran Sundström. Undertiteln: *Om vad den svenska staten gör med marknaderna - och marknaderna med staten* ger klara indikationer om bokens innehåll. Författarna tar sig som uppgift att närmare granska det som de kallar för statens *marknadspolitik*, att inventera vilka *marknadsmyndigheter* det finns samt att undersöka hur dessa myndigheter (försöker att) påverka marknaderna och hur marknaderna i sin tur påverkar förvaltningen och därigenom staten. Boken utgör en gedigen genomgång av förvaltningsfloran i sökande efter myndigheter vars uppgift det är att påverka och styra marknaderna, en särskådning av det inventarium av verktyg dessa myndigheter har till sitt förfogande och av det sätt på vilket myndigheterna använder dessa verktyg. Allt detta är baserat på, såvitt kan bedömas, nydanande empiriska studier. Medan bokens centrala del innehåller ett viktigt bidrag till förståelsen av den förändrade förvaltningsmiljön i Sverige, är jag dock inte i alla delar enig med de slutsatser som författarna drar av sin undersökning.

Boken är indelad i sex kapitel. I kapitel 1: *Staten och marknaderna* lägger författarna sin teoretiska grund. De argumenterar att dikotomin *stat eller marknader* är felformulerad, att i själva verket staten och marknaderna står i en intim växelverkan med varandra. Staten organiserar marknaderna, och politikerna positionerar myndigheterna i förhållande till marknaderna. Härvid spelar ideologier och paradigm roll, liksom även det historiska arvet: hur exakt staten sätter ramen runt och ingriper i marknaderna, är en fråga om politiska idéer avseende hur staten bör

göra detta och dessa idéer är, åtminstone delvis, stigberoende. Det är dock skillnad mellan en politisk idé och dess implementering: att politiken säger sig ha någon viss inställning till marknaderna betyder inte i sig och automatiskt att denna inställning också omsätts i förvaltningshandling. Man måste alltså enligt författarnas åsikt förstå både den ideologi som driver politiken och se närmare på hur myndigheterna mot bakgrund av den politiska ideologi *de facto* agerar.

Följdriktigt börjar författarna i kapitel 2: *Marknadspolitiken* sin undersökning med att granska det mera politiska materialet i form av offentliga utredningar och politiska programförklaringar för att skapa sig klarhet över den politisk-ideologiska bakgrunden till hur staten organiserar sina myndigheter i förhållande till marknaderna. Den period som täcks utgörs i grova drag av efterkrigstiden, och författarna hittar tre stora idéströmningar.

Fram till cirka 1980 dominerade en anda av pragmatiskt förtroende mellan staten och näringslivet: staten ansåg att näringslivet kunde i huvudsak sköta sig självt, och att endast missbruksfall behövde mötas med statliga ingrepp. Vissa näringsgrenar – framför allt infrastruktur – förbehöll staten sig själv. Staten och näringslivet samarbetade och de ingrepp som skedde stöddes på korporativistiska institutioner i vilka näringslivet var väl företrädd. Mot slutet av perioden ökade förvisso de statliga ingreppen under industripolitikens årtionde på 1970-talet, då det statliga ägandet av företag ökade, men hela perioden präglades av ett pragmatiskt testande av tankar och idéer i samarbete mellan staten och ett i huvudsak fritt näringsliv.

Den andra perioden, från cirka 1985 till cirka 1995 präglades av att denna samsarbetsmodell övergavs och staten ansågs behöva koncentrera sig på kärnverksamheten: marknader avreglerades och offentliga monopol slopades. Staten tog avstånd från marknaderna och försökte inta en position som övervakare av fasta spelregler som

skulle främja en approximering av de i den ekonomiska teorin stipulerade perfekta marknaderna.

I den tredje perioden, från mitten av 1990-talet till idag, förändrades denna inställning till en mera aktivistisk syn, enligt vilken staten inte bara skulle övervaka marknaderna, utan också skulle hjälpa till att vårda och bygga marknader. Detta förutsätter styrning, och denna förutsätter i sin tur samarbete med marknadens aktörer. Samtidigt övergavs inte idén om att de perfekta marknaderna skulle approximeras: tanken var och är alltså att de statliga styrande ingreppen ska vara temporära och ska kunna överges om och när marknadskrafternas spel blivit så moget att marknaderna blir självstyrande. Utvecklingen över den undersökta perioden går alltså från ett pragmatiskt orienterat samarbete utan någon ideologisk föreställning om samarbetets syfte och slutpunkt via ett avståndstagande från alla former av styrning till en styrning i syfte att åstadkomma så nära in på perfekta marknader som möjligt i syfte att i framtiden kunna låta bli att styra.

Mot den politiska bakgrunden redovisar sedan författarna i kapitel 3: *Marknadsmyndigheterna* sin undersökning av de statliga myndigheternas uppgiftsområden i förhållande till marknaderna. De finner att nära en fjärdedel av statens myndigheter har till uppgift att påverka marknaderna. Denna påverkan sker på olika sätt, och författarna pekar på förvaltningens verktyglåda som innehåller allt mellan information och marknadsanalyser i syfte att påverka föreställningar om marknader och därmed marknaderna själva till licensgivning och regelsättning samt övervakning och sanktionering. Härvid försöker dessa myndigheter påverka marknadernas olika element (utbud, efterfrågan, villkoren för utbytet etc.) framför allt genom att försöka påverka marknadsaktörerna. Syftet är i de flesta fall att främja konkurrensen, men även andra värden såsom tillväxt, hälsa, miljö, säkerhet och rättssäkerhet förekommer.

I kapitel 4: *Om marknadsstatens relationer: exemplet Konsumentverket* och kapitel 5: *Marknadsstaten och marknadens pris: exemplen el och telekom* presenteras fördjupade studier av respektive Konsumentverket och marknadsmyndigheterna för el, Energimarknadsinspektionen, och telekom, Post- och telestyrelsen. Avseende Konsumentverket visar författarna hur djupt denna myndighet, som uppfattas som navet i den svenska marknadsförvaltningen, är hopvävd med marknaderna och marknadens aktörer, inklusive andra statliga myndigheter. Snart sagt ingen svensk marknad undgår påverkansförsök från Konsumentverket, vare sig denna påverkan sker genom information till konsumenterna, genom överenskommelser med branscher (alltså regelgivning under regeladressaternas medverkan), genom den webbaserade informationsportalen *Hallå konsument* eller genom domstolsprocesser. Det uppmärksammas dock också att Konsumentverket i viss mån väljer sina strider, och är som mest aktivt på sådana marknader som upplevs som särskilt problematiska. Konsumentverket försöker dock inte påverka marknadens centrala mekanism, nämligen priset.

Det gör däremot både Energimarknadsinspektionen i förhållande till nätoperatörerna på elmarknaden och Post- och telestyrelsen i förhållande till teleoperatörerna. Här visar författarna hur svårt båda myndigheterna historiskt haft att få framgång med sin reglering, och hur det traditionellt förtroendefulla förhållandet mellan statens förvaltning och näringsliv förbytts till ömsesidig misstro. Näringslivets klagan på vad det uppfattade som regleringsmyndighetens inkompetens har i båda fallen lett till förändrade regleringsmodeller och förändrad personalsammansättning hos myndigheten, så att i dessa fall marknadens oppositions mot statens ingrepp lett till en förändring i själva förvaltningens struktur och beteende.

Boken avslutas med kapitel 6: *Staten organiserar marknader*, där en sammanfattande analys av de empiriska studierna

presenteras. Författarna konstaterar att det är felaktigt att tala om marknadsstaten (i singularis), utan att vi i själva verket har att göra med olika marknadsmyndigheter som på olika sätt försöker påverka marknaderna i olika riktningar. Statens försök till styrning av marknaderna leder alltså också till spänningar inom staten. Dessutom blottar staten sig för omvänd påverkan, alltså för att marknaderna påverkar staten. I detta avseende pekar författarna dels på att det i huvudsak är säljarna – alltså näringslivet – som utgör marknadsmyndigheternas motpart och på att många påverkansförsök från myndigheternas sida tar sig tämligen mjuka former (det finns en generell tendens att föredra information och rådgivning före strikt regelsättning och övervakning). Författarna drar slutsatsen att den politiska ideologi som driver marknadspolitiken, att staten bör hålla sig utanför marknaderna och låta dessa sköta sig själva, inte motsvaras av det faktiska förvaltningsagerandet, där staten genom en stor mängd myndigheter, som delvis är oskiljaktiga delar av de moderna svenska marknaderna, försöker påverka dessa marknader i den riktning staten anser vara önskvärd. Staten har inte dragit sig tillbaka från ekonomin, utan det är endast sättet för dess interagerande med marknaderna som har ändrats.

Som sagt anser jag boken vara ett gediget bidrag till förståelsen av vilken sorts stat vi numera har att göra med i Sverige, men är inte enig i alla slutsatser författarna drar. Härutöver har jag viss kritik av mera substantiell natur. Den mera substantiella kritiken har sin bakgrund i dels mitt eget ämne juridik, dels i min liberala politiska orientering.

Författarnas inventering av de verktyg som myndigheterna använder för att påverka marknaderna ter sig ur juridisk synvinkel något trivial. Inte ens inom förvaltningsrätten som juridiskt ämne fokuserar man längre enbart på myndigheternas regelgivning som det enda sättet för påverkan: eftersom allt förvaltningshandlande slutligen måste ha stöd i lag, är det inte överraskande

att informationsgivning, samråd, möjligheten att ingå överenskommelser med branschen, licensgivning och beviljande av tillstånd utgör förvaltningshandlande som är känt inom juridiken. Dessa påverkansformer utgör således kända verktyg för myndigheterna att vara verksam inom sina uppgiftsområden. Författarna verkar anse att deras kartläggning av dessa verktyg på något sätt är överraskande i vad avser den breda floran av påverkansmekanismer och har ett visst nyhetsvärde, men den bedömningen har jag i så fall från juridisk synvinkel svårt att dela. Författarna tycks i huvudsak kartlägga förvaltningslagstiftningens ortodoxa kanon av verktyg, inte mer.

Från ett något mera specialiserat håll inom juridiken, nämligen *law and regulation* (regleringsteori), kan dessutom kritik anföras mot författarnas framhävande av att informationsgivning och samråd tar en sådan central plats i myndigheternas försök att påverka marknaderna. Författarna tycks se dessa milda ingreppsformer som ett tecken på att staten och näringslivet i gammal korporativistisk anda fortsatt samarbetar, men det behöver inte vara så.

Det är sedan ganska länge en trivial insikt att även en regleringsmyndighet med långtgående befogenheter slits ut i ihållande strider med regeladressaterna: myndigheterna är i stor utsträckning hänvisade till regeladressaternas frivilliga medverkan i regleringen, och bör ta till de mest drastiska formerna av ingrepp endast om och när förvaltningen dels är säker på att den kan vinna striden, dels har skäl att tro att vinsten överstiger de friktionsförluster som striden medför. Det innebär att förvaltningen förvisso bör ha kraftiga verktyg till sitt förfogande, men inte bör använda dem ofta eller egentligen inte alls. Däremot bör förvaltningen kunna göra hotet om att den i yttersta fall är beredd att använda också sina mest ingripande sanktioner trovärdigt, eftersom det kommer att innebära en större beredvillighet från regeladressaternas sida att lyssna

även på hövligt framförda önskemål från förvaltningen.<sup>1</sup>

Mot den bakgrunden ska förvaltningen inte använda sig av något verktyg som är mera kraftfullt än nöden kräver. Kan man påverka marknaderna genom informationsgivning utan hot om sanktion, ska man göra det; kan man få branschen eller någon viss del därav att gå med på frivilliga överenskommelser av halvbindande karaktär istället för att ensidigt stipulera regler i författning, ska man göra det. Den milda ton författarna finner att myndigheterna anslår gentemot näringslivet är alltså som sådan inget tecken på staten och näringslivet sitter i samma båt: den kan lika gärna vara ett tecken på att förvaltningen anser sig kunna uppnå sina mål med milda former av påverkan och att den därför undviker de friktionsförluster som en mera konfrontatorisk linje skulle medföra. Staten kan vara styrande utan att piska sina roddare.

På marginalen kan i detta sammanhang anmärkas att författarna också i åtminstone ett fall värderar myndigheternas rättsliga instrument juridiskt felaktigt. När Konsumentverkets olika överenskommelser med vissa branscher diskuteras, skriver författarna: "Branschöverenskommelserna är inte rättsligt bindande, men vanligen betraktar företagen dem som 'god sed'." Det är förvisso riktigt att branschöverenskommelserna som sådana inte är rättsligt bindande, men det torde inte enbart vara företagen som betraktar dem som uttryck för god sed på sin marknad. I många fall är såväl tillståndsgivning för enskilda aktörer som tillsyn av aktörernas beteende rättsligt

kopplade till bestämmelser som uttryckligen nämner 'god sed'.<sup>2</sup> På konsumenttillvända marknader är dessutom god sed en standard för bedömningen av aktörernas avtalshandlande.<sup>3</sup> I den mån något visst enskilt företag alltså ignorerar en branschöverenskommelse – och det, *nota bene*, oavsett huruvida just det företaget är eller inte är part i överenskommelsen, direkt eller indirekt genom organisationsmedlemskap – löper det risk att finnas brutit mot en juridiskt bindande norm om att god sed ska följas. Branschöverenskommelserna har alltså långt större betydelse än vad författarna tycks mena.

Man kan förvisso mot bakgrund av regleringsteorin fundera på huruvida kravet på avstånd mellan stat och marknad över huvud taget går att förena med god förvaltning: en mera organiserad sådan undersökning skulle enligt min mening ha stort intresse. Utan hänsyn till regleringsteorins uppmaning till förvaltningarna att inte i onödan välja kraftfulla åtgärder mot regeladressater, faller dock blotta konstaterandet att milda förvaltningsåtgärder tenderar att dominera ganska platt och kan framstå som mera betydelsefullt än vad det är.

Medan alltså författarnas kartläggning av det faktiska förvaltningshandlandet utan tvivel är förtjänstfull, saknas en fördjupad förståelse för juridiken som verktyg. Beskrivningen av det rättsliga läget är förvisso i huvudsak rättvisande, men analysen i boken hade tjänat på en mera djupgående förståelse av reglernas funktion och av sättet för deras användning.

Det finns vidare en viss underton av otålighet i författarnas framställning av

- 1 John Braithwaite och John Ayres kallar i sin bok *Responsive Regulation*, Oxford University Press, Oxford 1992 denna taktik för "speak softly and carry a big stick" (s. 19). Strävan att göra hotet om sanktioner trovärdigt kan misstänkas ligga bakom väl valda strider som olika förvaltningar för med regeladressater av mindre betydelse och inflytande, såsom den juridiskt inte helt invändningsfria återkallelsen av tillståndet för den lilla och därför systemirrelevanta HQ Bank: genom att visa att Finansinspektionen inte drar sig för att återkalla ett tillstånd – och därmed stänga ute en aktör från marknaden – kunde övriga bankers lyhördhet mot inspektionen förväntas bli bättre.
- 2 Jfr fastighetsmäklarens skyldighet att iakttä god sed på marknaden i 8 § första stycket fastighetsmäklarlagen och den därtill kopplade bestämmelsen om återkallelse av tillståndet att vara verksam som fastighetsmäklare i 29 § första stycket tredje punkten samma lag.
- 3 Jfr exempelvis 6 § första stycket konsumentkreditlagen.

näringslivets långtgående delaktighet i myndigheternas påverkansarbete. Denna delaktighet tas sedan också som intäkt för att den gamla korporativistiska anda i vilken näringslivet och staten gemensamt löste uppkommande problem lever kvar.

Medan man förstås kan se saken på detta sätt, saknar jag i detta sammanhang en diskussion av värdet av delaktighet i förvaltningshandlande. I många moderna förvaltningssteoretiska framställningar betonas det demokratiska värdet av att regeladressaterna deltar i förvaltningens handlande: reglernas legitimitet och genomslagskraft förväntas höjas med ett sådant angreppssätt. Varför skulle inte det gälla näringslivet också? Är inte näringslivet och de enskilda företagen, trots att de utgör juridiska abstraktioner (aktiebolag) eller sociala roller (enskilda näringsidkare), också del av samhället, som har samma krav på delaktighet som den enskilda fysiska medborgaren? Kanske inte, men varför i så fall inte? På vilken punkt skiljer sig näringsliv och medborgare i detta avseende?

Denna brist avhjälpas inte heller av att författarna påpekar skevheten i att näringslivet, men inte konsumentorganisationer, tenderar att vara företrädare i de olika samrådsorgan myndigheterna skapar och förvaltar. Regeladressaten är, med den bakgrundsideologi som författarna beskriver, med nödvändighet näringslivet: det är näringslivet som ska agera i konkurrens, näringslivet som ska uppträda skäligen och lämpligen gentemot konsumenten, näringslivet som ska producera på ett miljömässigt hållbart sätt. Regeladressaten, den som förväntas följa spelreglerna, torde ha störst anspråk på att få vara delaktig i framtagningen av reglerna. Andra aktörer har förstås ett intresse av reglerna, och således också ett anspråk på att vara företrädare, men ett samråd där myndigheter, konsumenter, miljöintressen och andra organisationer gemensamt uppträder med krav på näringslivet, torde knappast vara intressant för näringslivet. En sådan massiv koncentration av intressena på den ena sidan skulle knappast

ge regeladressaterna incitament att medverka i reglernas utformning.

Med andra ord förefaller författarnas slutsats i detta avseende vara något förhastad: myndigheternas tendens att tala med framför allt näringslivet och att lämna andra intressen utanför samarbetet *kan* vara uttryck för arvet efter den korporativistiska tiden, men *behöver inte* vara det. Tendensen kan lika väl vara ett uttryck för gott förvaltningshandlande i demokratisk anda som sätter delaktighet högt. Detta borde enligt min mening åtminstone ha antytts och än hellre ha diskuterats innan förhållandevis långtgående slutsatser dras avseende roten till statens långtgående kontakter med näringslivet inom ramen för myndigheternas försök att påverka marknaderna.

På sina ställen upplever jag slutligen framställningen som något tendentiös. Dels har detta att göra med ordvalet: när exempelvis det korporativistiska förhållandet mellan stat och näringsliv betecknas som "pragmatiskt" medan nuvarande ordning betecknas som "legalistisk", har enligt min språkkänsla det förra värderats positivt, det senare negativt. Pragmatismen kan i vart fall i vissa skepnader lika väl betecknas som principiös, och rättssäkerhet är med nödvändighet legalistisk. Kanske hade man kunnat beskriva den förra hållningen som "probleminriktad" och den senare som "regelinriktad". Men detta är kanske att märka ord och jag är överkänslig.

Mera besvärande blir det med min allmänpolitiska hållning när "nyliberalismen" och en "högerväg" görs ansvariga för den nuvarande ordningen. Dels är påståendet förvånande med tanke på att författarna explicit konstaterar att den drastiska vändningen från gårdagens till dagens marknadspolitik skedde under en socialdemokratisk regering och att den moderna marknadspolitiken drevs vidare av regeringar av alla politiska kulörer, dels under jag vad som egentligen menas med "nyliberal" och varför "nyliberalismen" är "höger" (liberalismen brukar ju annars åtminstone också anses utgöra en ideologi i mitten mellan höger och vänster).

Begreppet "nyliberal" saknar skarpa konturer. Begreppet antyder en enhetlighet i den liberala färan som jag själv inte ser. Det hjälper inte heller att bunta ihop alla som anser att Friedman, Hayek och Buchanan har förnuftiga saker att säga: åsiktsskillnaderna inom liberalismen är stora, från frågan om välfärds- och regleringsstatens själva existens, via frågan om vilken omfattning den ska ha om den nu alls bör finnas, till frågan hur ekonomiska och andra värden ska viktas mot varandra. Det återkommande talet om "nyliberalismen" i boken skapar en illusion om en enhetlig rörelse som dessutom varit stark nog att mot andra intressen i samhället i grunden och över kort tid förändra den svenska staten. Även om någon sådan enhetlig ideologisk falang skulle kunna påvisas existera, saknas också någon diskussion om huruvida det kan ha funnit förvaltningstekniska skäl för statens (förmenta) tillbakadragande från marknaderna. Inom mitt eget fält – järnvägen och dess reglering – kan konstateras att problemen med att få dåvarande SJ att fungera som önskat samt de därav följande budgetproblemen ledde till propåer inifrån SJ självt att dela upp järnvägen i en infrastruktur- och en trafikdel. Av detta följde därefter närmast som en händelse<sup>4</sup> att privat trafik tilläts på de offentligt ägda spåren. Någon liberal – ny eller gammal – plan bakom omregleringen av järnvägen fanns inte: talet om konkurrensens välgörande verkan daterar från tiden efter det att de svenska spåren åter började uppleva privat trafik. I sin analys av orsakerna till reformeringen av statens förvaltning framstår författarna därför för mig som ensidiga.

Detsamma gäller påståendet att det skulle ha vuxit fram en "insikt" om att marknaderna "behöver" reglering och övervakning; behovet menar sig författarna till och med ha "visat" (s. 217). Jag håller helt med om att i vart fall många marknader behöver spelregler och övervakning, men dels är frågan huruvida spelreglerna och övervakningen måste vara

sektorspecifika eller om det räcker med den allmänna ram som ändå finns i avtals- och konkurrensrätten, dels utgör detta ett ställningstagande bland andra: det finns seriösa och kunniga personer som påstår annat. Det finns alltså ingen "insikt", utan ett *ställningstagande* har vuxit fram. I vart fall kan konstateras att författarna *inte* "visat" att marknaderna behöver spelregler och övervakning: de har visat att det finns politiska önskemål om spelregler och övervakning. Endast om detta önskemål anses vara så starkt att det leder till ett *politiskt* behov av att tillgodose detta önskemål, kan man mena att författarna i någon mån visat själva behovet av långtgående reglering. Med tanke på att författarna dock också konstaterar att marknadspolitiken är utvecklad och vagt formulerad, är det emellertid svårt att se sådana starka politiska önskemål om reglering. Åter drar författarna enligt min mening mycket långtgående slutsatser som inte har täckning i materialet.

*Marknadsstaten* är på många sätt en ögonöppnare: omfattningen av och djupet i statens påverkan på marknaderna är på den generella nivån svår att iaktta, och empiriska studier av det slag som presenteras i boken har därför betydande värde. I huvudsak är också bokens resultat väl underbyggda och framstår därför som hållbara: staten har inte dragit sig tillbaka, utan dess närvaro inom ekonomin har ändrat karaktär. Det är i detaljer (enligt min mening förvisso viktiga sådana) jag inte håller med om ansatsen och analysen, och boken utgör – vilket också författarna påpekar genom att peka på områden där ytterligare studier behövs – knappast det sista ordet i diskussionen om förhållandet mellan staten och marknaderna. Men som en början, som ett försök att fånga den stat som påstår sig stå på avstånd från marknaderna, men ändå är djupt involverad i dem, är boken både intressant och viktig.

Jakob Heidbrink är verksam vid Juridiska institutet, Göteborgs universitet.  
E-post: jakob.heidbrink@law.gu.se

4 Jfr Gunnar Alexandersson, *The Accidental Deregulation*, ak. avh., Handelshögskolan, Stockholm 2010.