



**INSTITUTIONEN FÖR LITTERATUR,  
IDÉHISTORIA OCH RELIGION**

## **Från stat till marknad**

**Apoteksväsendet och nyliberaliseringen i den politisk-ekonomiska  
diskursen, 1968–2008**

### **From State to Market**

**The Swedish Pharmacy Sector and the Neoliberalization of the Politico-economic  
Discourse, 1968-2008**

**Erik Thosteman**

Termin: VT 21  
Kurs: LIR207, Uppsatskurs, 30hp.  
Nivå: Master  
Handledare: Maria Johansen

## Abstract

Master's Thesis in History of Ideas

Title: From State to Market

Author: Erik Thosteman

Year: Spring 2021

Department: The Faculty of Humanities at the University of Gothenburg

Supervisor: Maria Johansen

Examiner: Mats Andrén

Keywords: state, market, welfare, pharmacy, neo-liberalism, political economy, reregulation

Nyckelord: stat, marknad, välfärd, apoteket, nyliberalism, politisk ekonomi, omreglering

This thesis examines the shift in the Swedish politico-economic discourse between 1968-2008, using the pharmacy sector as a case study. Through the framework of discourse analysis outlined by Laclau & Mouffe (1985), I study how three main concepts – *state*, *market*, and *welfare* – have been articulated in state political discourse over time. I closely examine two official governmental reports regarding the pharmacy sector: the first proposing nationalization in 1969, and the other, published in 2008, which serves as a base for re-regulation. By placing these reports in a wider context of political economy, I argue that these three main concepts are crucial in understanding the discursive shift.

I find that, in the first instance, the state is perceived to be the engine of economic growth and welfare, whereas in the second, neoliberal discourse, it is seen as an obstacle for economic efficiency and growth. The state also shifts from being perceived as representative of the public and is instead actively articulated as antagonistic to civil society. In a similar way, *the market* shifts from being seen as a sphere wherein the state and private businesses coexist, to being equivalent to the private economic sector. The state is thus disqualified as a market participant. Finally, I argue that the understanding of *welfare* is highly reliant on the understanding of *state* and *market*. Throughout the period, market principles and economization dominate the way of understanding *welfare* and the providing of welfare services in general.

I conclude that the shifts in the concepts of *state*, *market* and *welfare* have been fundamental in motivating the re-regulation of the pharmacy sector, and to the neo-liberalization of the state political discourse in general.

# Innehållsförteckning

<b>1. Introduktion</b> .....	<b>4</b>
1.1 Syfte & frågeställningar .....	6
1.2 Material & avgränsningar .....	6
1.3 Forskningsöversikt .....	8
1.4 Teori & metod .....	13
1.5 Disposition .....	16
<b>2. Analys</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 Apoteksmarknadens långa utredningshistoria</b> .....	<b>18</b>
<b>2.2 Marknad och stat</b> .....	<b>19</b>
2.2.1 <i>Affärsverken: ekonomi, konkurrens, effektivitet</i> , SOU 1968:45 .....	19
2.2.2 <i>Läkemedelsförsörjning i samverkan</i> SOU 1969:46 .....	22
<b>2.3 Ekonomi eller politik?</b> .....	<b>32</b>
2.3.1 Nya perspektiv på stat och marknad .....	32
2.3.2 80-talet och den monetaristiska vändningen .....	33
2.3.3 Socialdemokratiska regeringspropositioner .....	34
2.3.3.1 <i>Om den ekonomiska politiken på medellång sikt</i> , Regeringens proposition 1990/91:39 .....	34
2.3.3.2 <i>Om näringspolitik för tillväxt</i> , Regeringens proposition 1990/91:87 .....	38
2.3.4 Valfrihetsrevolutionen .....	41
2.3.5 <i>Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag</i> , SOU 1993:16 .....	43
<b>2.4 Marknad utan stat</b> .....	<b>49</b>
2.4.1 <i>Liberalisering, regler och marknader</i> , SOU 2005:4 .....	49
2.4.2 <i>Omreglering av apoteksmarknaden</i> , SOU 2008:4 .....	53
<b>3. Avslutning</b> .....	<b>63</b>
<b>4. Referenser</b> .....	<b>68</b>
4.1 Statligt tryck .....	68
4.2 Litteratur .....	68

# 1. Introduktion

I september år 1967 genomfördes en av de mest omfattande infrastrukturella förändringarna i Sveriges historia: högeromläggningen av trafiken. Projektet var en enorm apparat som krävde en generös statsbudget, total och precis planering och en omfattande kommunikation till allmänheten. Författaren och litteraturvetaren Göran Hägg beskriver projektet med orden: ”Den sociala ingenjörskonsten hade här triumferat ihop med tekniskt kunnande och äktsvensk samförståndsanda.”<sup>1</sup> Högeromläggningen av trafiken var på sätt och vis en materialisering av idén om den socialdemokratiska moderna teknokratins potential att skapa ett gott samhälle.

Den svenska efterkrigstiden hade präglats av en stark ekonomisk tillväxt, och välfärdssektorn växte kraftigt för att mot slutet av 1970-talet vara rekordstor. I kölvattnet av statens växande roll i ekonomin, och efter många år av utredningar, nationaliserades apoteksväsendet år 1971: ytterligare ett uttryck för idén om statens förmåga att rationellt organisera samhället och välfärden. När oljekriserna bara några år senare (1973–4) drabbar den globala ekonomin ställs den svenska välfärdsstaten inför allt fler problem. Hur skall den stora offentliga sektorn finansieras? Hur ska välfärdsnivån kunna bibehållas trots den ekonomiska krisen, och vilken ska egentligen statens roll i ekonomin vara? Socialdemokratin och den keynesianska ekonomiska politiken började under krisen ifrågasättas av såväl de borgerliga partierna som av nationalekonomerna. Högeromläggningen av trafiken kan i retrospektiv ses som en metafor för starten på 80-talets högersväng i politiken.

Nationalekonomen Andreas Bergh menar att Sverige efter 70-talet förändrades ”så kraftigt att det är svårt att göra förändringarna rättvisa i text”.<sup>2</sup> Bergh syftar här på de omfattande ekonomiska reformer och liberaliseringar av välfärdssystemet som genomfördes framförallt under 80- och 90-talen. Med avregleringen av kreditmarknaden, socialförsäkringsreformer, inträdet i EU och skattereformer som minskade progressiviteten, fick den svenska modellen en helt ny skepnad. Perioden har varit föremål för omfattande forskning, och samhällsvetare, statsvetare och ekonomhistoriker har talat om en nyliberalisering i den politiska diskursen såväl som en omsvängning i nationalekonomernas teoretiska ståndpunkter.<sup>3</sup> Under 90-talet och kring millennieskiftet menade däremot ett flertal forskare att de europeiska välfärdsstaterna med sina starka institutioner var motståndskraftiga mot den nyliberala politiken, något man också menade

---

<sup>1</sup> Göran Hägg, *Välfärdsåren: svensk historia 1945–1986*, Stockholm: Wahlström & Widstrand, 2005, s. 231.

<sup>2</sup> Andreas Bergh, *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur, (4:e uppl.), 2015, s. 67.

<sup>3</sup> Se bland annat Kristina Boréus, *Högerväg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*, Tiden, Diss. Stockholm: Univ., Stockholm, 1994; Johan Lönnroth, “Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88”, *Ekonomisk debatt*, (nr. 3) 1988, pp. 193–202; Agneta Hugemark, *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund: Arkiv förlag, 1994.

gällde i det svenska fallet.<sup>4</sup> I den senare debatten om vinster i välfärden, privatiseringen av skolan och brister i vården, har nyliberaliseringen i Sverige tvärtom av vissa debattörer pekats ut som extrem i internationell jämförelse.<sup>5</sup> Idéhistorikern Jenny Andersson talar om svårigheten i att peka ut någon enskild händelse, aktör eller politisk organisation som särskilt avgörande för den nyliberalisering som hon menar sedan 90-talet kännetecknat den svenska politiken – istället bör förändringen betraktas som en successiv och mångsidig process. Hon menar också att det finns svårigheter i att avgöra när nyliberaliseringen i själva verket tog sin början.<sup>6</sup> Så hur ska vi förstå grunden till denna radikala omvälvning i den svenska ekonomiska politiken? Och i vilket avseende bör vi betrakta förändringen som radikal?

Som idéhistoriker vill jag närma mig dessa frågor genom att undersöka hur idéer om *stat*, *marknad* och *välfärd* har formulerats i den statliga politiska diskursen, och på vilket sätt dessa idéer kan relateras till den övergripande förändringen i den ekonomiska politiken. Jag tar därför min utgångspunkt i två statliga utredningar rörande apoteksväsendets nationalisering respektive omreglering. För det första kan det faktum att apoteket nationaliseras år 1971, för att sedan omregleras år 2009, utgöra en viktig byggsten för förståelsen av hur man motiverat statens roll på marknaden. För det andra är apoteksväsendet särskilt intressant i kraft av dess roll som en viktig välfärdsinstitution. Mot bakgrund av den övergripande förändringen kan apoteksutredningarna därför vittna om hur man över tid förstått begrepp som *stat*, *marknad* och *välfärd*, och relationen mellan dem.

---

<sup>4</sup> Internationellt tongivande i denna argumentation var bland annat Paul Pierson, *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge Studies in Comparative Politics), Cambridge: Cambridge University Press, 1994. För diskussionen om den svenska välfärdsstaten efter 90-talets reformer, se Andreas Bergh, *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur, (4:e uppl.), 2015, (särskilt kap. 4, pp. 65–87); Andreas Bergh & Gissur Erlingsson, "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms", *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 2009, p. 71–93; Christina Bergqvist & Anders Lindbom, "The Swedish welfare state: neo-liberal challenge and welfare state resilience" *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(4), 2003, pp. 389–401; Anders Lindbom, "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?", *Scandinavian Political Studies*, 24(3), 2001, pp. 171–193.

<sup>5</sup> Detta har hävdats av den socialdemokratiske försvarsministern Peter Hultqvist i artikeln "Nyliberalismen är ett pr-styrt elitprojekt", *Aftonbladet*, 2020-03-06 <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/K39nJE/nyliberalismen-ar-ett-pr-styrt-elitprojekt>, (hämtad 2021-05-17). Samma argument har framförts av Victor Pressfeldt, doktorand i historia vid Lunds Universitet, i artikeln "Sveriges skriande brist på intensivvård nyliberalismens fel", *Göteborgs Posten*, 2020-03-17 <https://www.gp.se/debatt/sveriges-skriande-brist-p%C3%A5-intensivv%C3%A5rd-nyliberalismens-fel-1.25530666>, (hämtad 2021-05-17) Att reformerna i Sverige är extrema i internationell jämförelse framhålls i Micael Kallins artikelserie "Valfrihetsrevolutionen". Micael Kallin, "Valfrihetsrevolutionen del 1: När landet lagom blev extremt", *Kvartal*, 2019-06-15 <https://kvartal.se/artiklar/valfrihetsrevolutionen-del-1-nar-landet-lagom-blev-extremt/>, (hämtad 2020-05-17) & "Valfrihetsrevolutionen del 2: Årtionden av liberala reformer är huvudsakligen misslyckade", *Kvartal*, 2019-06-27, <https://kvartal.se/artiklar/valfrihetsrevolutionen-del-2-artionden-av-liberala-reformer-ar-huvudsakligen-misslyckade/> (hämtad 2021-05-17).

<sup>6</sup> Jenny Andersson, "Drivkrafterna bakom nyliberaliseringen kom från många olika håll", *Respons* (2020:1), 2020, pp. 19–23.

## 1.1 Syfte & frågeställningar

Uppsatsens övergripande syfte är att undersöka förändringen i den ekonomiska politiken i Sverige från år 1968 till och med 2008 genom att rikta särskilt fokus på två utredningar rörande förstatligandet respektive omregleringen av apoteksväsendet.

Den övergripande frågeställningen som driver undersökningen lyder: Hur har förståelsen av begreppen *stat*, *marknad* och *välstånd* förändrats i politiska dokument och statliga utredningar under andra hälften av 1900-talet? Eftersom apoteket står i undersökningens huvudsakliga fokus tillkommer forskningsfrågan: Hur motiveras förändringarna av apoteksväsendets organisation med avseende på begreppen *stat*, *marknad* och *välstånd*?

## 1.2 Material & avgränsningar

För undersökningen av apotekets nationalisering år 1971 och den senare omregleringen år 2009 vänder jag mig huvudsakligen till de statliga utredningarna *Läkemedelsförsörjning i samverkan* (SOU 1969:46) och *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4). Eftersom utredningarna fungerat som underlag för besluten att nationalisera respektive omreglera apoteksväsendet utgör de viktiga artikuleringar i den statliga politiska diskursen, och fungerar därför som helt avgörande material för min undersökning.

Den särskilda utredaren som tillsattes för att utreda nationalisering av apoteksväsendet var sakkunnige apotekaren Rune Lönngren, tillsammans med sekreteraren Lars Erik Andersson och biträdande sekreterare Kerstin Swarén.<sup>7</sup> Utöver dem tillkallades också ett antal experter – tjänstemän, apotekare och professorer – för att bidra till utredningsarbetet. Precis som de många utredningarna rörande läkemedelsförsörjningen under början av 1900-talet presenterar *Läkemedelsförsörjning i samverkan* (SOU 1969:46) ett omfattande textmaterial som beskriver läkemedelsområdets och -industrins funktionssätt. Efter 95 sidor och tolv kapitel presenteras i kapitel 13 överenskommelsen mellan staten och Apotekarsocieteten om att samla apoteksväsendet i ett statligt bolag, och en genomgång av förhandlingarna föregår en mer utförlig beskrivning om hur denna omorganisering skall gå till i praktiken. Med sina 22 kapitel och tio bilagor uppgår utredningens omfattning till 358 sidor dubbelspaltad text.

Inledningen av *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4) är kortfattad, och beskriver hur den borgerliga alliansregeringen år 2006 beslöt att ”tillkalla en särskild utredare med uppgift att som en första del lämna förslag som möjliggör även för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva

---

<sup>7</sup> Rune Lönngren deltar i en mängd läkemedelsutredningar under början av 1900-talet, och är dessutom författare till trebandsverket *Svensk farmaci under 1900-talet*. Stockholm: Apotekarsocieteten, 1999.

detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel”.<sup>8</sup> Den särskilda utredaren är ekonomen Lars Reje, och i referensgruppen ingår deltagare från en rad bransch- och intresseorganisationer. Utredningen är 700 sidor lång exklusive bilagor, och är disponerad så att en kort sammanfattning av direktiv och förslag, följt av de konkreta författningsförslagen där lagändringar presenteras, utgör inledningen. Sedan följer en längre inledning som behandlar uppdraget, utredningsarbetet och betänkandets disposition. I den senare delen av utredningen diskuteras själva implementeringen av utredningens förslag. EG-rättsliga aspekter<sup>9</sup> och konsekvenser av förslagen diskuteras i kapitel 22 och 23, och därefter beskrivs ikraftträdande- och övergångsbestämmelser följt av författningskommentarer. Slutligen presenteras särskilda yttranden och bilagor, där bland annat direktiven ingår.<sup>10</sup>

För att sätta apoteksutredningarna i en bredare historisk kontext kommer jag att undersöka ett urval av politiska texter och statliga utredningar som på olika sätt behandlar relationen mellan stat och marknad, och frågor om ekonomisk politik, statligt ägande och välfärd. Urvalet består av material som av tidigare forskare pekats ut som särskilt avgörande för förändringsprocessen i den ekonomiska politiken, och i vissa fall utgör materialet underlag för apoteksutredningarna.<sup>11</sup> Därigenom kontextualiserar jag apoteksutredningarna och ställer dem i relation till den politisk-ekonomiska diskursen och dess förändring över tid.

Den första av dessa texter är utredningen om statens affärsverk från 1968.<sup>12</sup> Där diskuteras frågor om statens roll på marknaden, och utredningen lägger fram några principiella förslag på hur statliga affärsverk bör styras och organiseras. Vidare kommer jag att diskutera två socialdemokratiska regeringspropositioner från 1990<sup>13</sup> där generella riktlinjer för den ekonomiska politiken läggs fram mot bakgrund av den ekonomiska krisen. Utöver de socialdemokratiska propositionerna kommer även den borgerliga regeringen Carl Bildts regeringsförklaring från 1991

---

<sup>8</sup> SOU 2008:4, ”Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet”, *Omreglering av apoteksmarknaden*, onummerat försättsblad.

<sup>9</sup> Det vill säga frågor som rör Europeiska Gemenskapernas handelsavtal, policys och andra mellan- och överstatliga rättsliga dokument.

<sup>10</sup> SOU 2008:4, *Omreglering av apoteksmarknaden*, s. 7–22.

<sup>11</sup> Nils Edling och Johan Vamstad har exempelvis pekat på den borgerliga regeringens ”Valfrihetsrevolution” 1991 som viktig artikulering för den nya synen på välfärdspolitiken, se “The Languages of Welfare in Sweden” i Nils Edling (red.) *The Changing Meanings of the Welfare State: Histories of a Key Concept in the Nordic Countries*, New York: Berghahn, 2019, s. 104; Vamstad, Johan & Stenius, Kerstin, *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten*, Lund: Arkiv, 2015, s. 69f. Statsvetaren Anders Berg har pekat på affärsverksutredningens (SOU 1968:45) betydelse för synen på statens engagemang på marknaden före 70-talets kriser i *Staten som kapitalist: Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*, en bok från PISA-projektet, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala: Univ, Uppsala, 1999. Den socialdemokratiska regeringen Carlssons propositioner som analyseras här av nationalekonomen Andreas Bergh pekats på som viktigt underlag för Bildtregeringens reformer under det tidiga 90-talet, se Andreas Bergh, *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur, (4:e uppl.) 2015, (se särskilt kap. 4).

<sup>12</sup> SOU 1968:45, *Affärsverken: ekonomi, konkurrens, effektivitet*.

<sup>13</sup> Regeringens proposition 1990/91:39, *Om den ekonomiska politiken på medellång sikt* & Regeringens proposition 1990/91:87, *Om näringspolitik för tillväxt*.

att lyftas och analyseras, eftersom den innehåller en rad centrala artikuleringar vad gäller välfärdens och den ekonomiska politikens utformning. Här finns också möjligheter att göra viktiga jämförelser mellan det tidiga 90-talets socialdemokratiska och borgerliga regeringar i fråga om ekonomisk politik.

Utöver dessa texter undersöks den statliga utredning som tillsattes av den borgerliga Bildt-regeringen under 90-talets ekonomiska kris, i min undersökning kallad *Lindbeckkommissionen* efter utredningens ordförande och nationalekonomen Assar Lindbeck.<sup>14</sup> Utredningen är viktig för undersökningen eftersom den föreslår stora systemförändringar i den ekonomiska politiken med syfte att dämpa effekterna av krisen. Jag kommer även att diskutera *Regelutredningen*<sup>15</sup>, tillsatt av den socialdemokratiska regeringen Göran Persson, som utvärderar de marknader som under 90- och början av 2000-talet genomgått liberalisering. Utredningen är viktig eftersom den diskuterar liberaliseringar och regleringar på ett generellt och sammanfattande plan och dessutom utgör underlag för utredningen rörande omregleringen av apoteket.

### **Avgränsningar**

Att uppsatsens huvudsakliga material utgörs av politiska dokument och statliga utredningar får särskilda följder för undersökningens anspråk. Materialet jag undersöker, och de idéer, motiveringar och argument som förekommer däri, kan enbart sägas representera en avgränsad del av den politiska diskursen – det är det sätt på vilket politiker, ekonomer och utredare uttalar sig om stat och marknad som står i undersökningens fokus. De statliga utredningarna måste därför betraktas som tongivande artikuleringar, särskilt eftersom de utgör underlag för politiska beslut. Att angripa dessa texter med diskursanalytiska verktyg – något jag redogör för utförligare nedan – kan därför belysa hur motiveringar, argument och förståelse av centrala begrepp artikuleras, och i vilka diskurser de grundar sig. Det är också viktigt att framhålla att min undersökning inte syftar till att undersöka eller värdera förslagen som sådana, inte heller utfallet av de politiska besluten. Det är istället de diskursiva förhållandena som står i centrum för undersökningen.

## **1.3 Forskningsöversikt**

Forskning rörande statens relation till marknaden i Sverige är omfattande, och i huvudsak statsvetenskaplig och ekonomihistorisk. Man har behandlat frågan ur en rad perspektiv, men få idéhistoriska framställningar finns att tillgå. Framförallt har frågor om *välfärd*, *ekonomi* och *institutioner* varit vägledande i den tidigare forskningen, och man har studerat de senaste

---

<sup>14</sup> SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik*.

<sup>15</sup> SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*.



decenniernas förändringar ur medborgares och politikers perspektiv, och hur framställningen sett ut i media. Nedan följer en översikt över de forskningsbidrag som ligger närmast min undersöknings ambition.

Hur statens roll på marknaden har sett ut och förändrats under de senaste tvåhundra åren diskuteras översiktligt av ekonomhistorikerna Jan Ottosson och Lena Andersson-Skog.<sup>16</sup> De beskriver hur offentliga och privata aktörer historiskt har samspelat inom en rad olika sektorer, och författarna har ambitionen att problematisera uppfattningen att vissa sektorer skulle vara särskilt lämpade för den ena eller andra ägandeformen. Författarna framhåller i sina slutsatser svårigheten i att presentera generella förklaringsmodeller som gäller för alla sektorer, och argumenterar för vikten av särskilda historiska situationer som de menar möjliggjort radikalare skiften i relationen mellan stat och marknad. Jag vill istället analysera de politiska motiveringarna för nationaliseringen och omregleringen av apoteket, för att på så vis placera förändringen i en politisk-historisk kontext. Därigenom kan jag föreslå vilka grundläggande idéer som präglar hur relationen mellan *stat* och *marknad* förstås på ett generellt plan.

*Välfärd* är ett begrepp som måste undersökas när vi närmar oss frågan om stat och marknad i en svensk kontext, eftersom det framförallt är med välfärdspolitik som staten under 1900-talet har motiverat sitt ägande och sina marknadsinterventioner. Begreppshistoria är också en undersökningsmetod som överlappar min undersöknings ambition. Nils Edling har tecknat en översikt över välfärdsbegreppets historia från tidigt 1900-tal fram till ca 2015.<sup>17</sup> Han visar hur välfärdsbegreppet under perioden har skiftat innebörd, och hur de politiska partierna ständigt slagits om rätten att annektera begreppet. Från att förknippas med stark stat och en stor offentlig sektor under det socialdemokratiska reformprojektet under efterkrigstiden, kom välfärdsbegreppet att omartikuleras under slutet av 1900-talet, när de ekonomiska teorierna förändrades. Under 80-talet kom exempelvis nästan alla politiska partier att framhålla den individuella valfriheten som central för välfärden – något som inte varit alls lika framträdande tidigare.

Edlings begreppshistoriska genomgång belyser den kamp som förts om välfärdsbegreppet, och hur begreppets ideologiska hemvist inte är möjlig att fastställa efter de politiska förändringarna från och med 1970-talet. Dessutom belyser han samspelet mellan begreppen *välfärd*, *stat* och *marknad*, något som min undersökning kommer att ta fasta på och utveckla.

---

<sup>16</sup> Lena Andersson-Skog & Jan Ottosson, *Stat och marknad i historiskt perspektiv: från 1850 till i dag*, Stockholm: Dialogos, 2018.

<sup>17</sup> Nils Edling, "The Languages of Welfare in Sweden" i Nils Edling (red.) *The Changing Meanings of the Welfare State: Histories of a Key Concept in the Nordic Countries*, New York: Berghahn, 2019, pp. 76-136.

I sin avhandling<sup>18</sup> har statsvetaren Anders Berg undersökt denna allmänna politiska utveckling som min undersökning också intresserar sig för – den förändrade synen på statens engagemang på marknaden. Han konstaterar att de flesta partierna, Vänsterpartiet undantaget, mellan år 1976–1994 har blivit mer marknadsliberala i sin syn på organiseringen av affärsdrivande verk. Bergs undersökning påvisar en tydlig förändring i synen på statens engagemang på marknaden i en marknadsliberal riktning, men sluter sig inte till någon huvudsaklig förklaring till förändringen. Hur det är möjligt att Socialdemokraterna i regeringsställning genomfört flera marknadsanpassningar, trots sin uttalade kritik av till exempel bolagiseringar, framstår som det mest förbryllande för Berg. Han betecknar den socialdemokratiska politikens svängning som en stegvis förskjutning från ”funktionssocialism” till ”funktionskapitalism”: där funktionssocialismen handlade om att stegvis socialisera en mängd samhällsinstitutioner och -funktioner, handlar funktionskapitalismen om att stegvis marknadsanpassa dem. Båda dessa politiska strategier menar Berg har fungerat ”dämpande” på så sätt att de undvikit de mer radikala förändringarna, såsom total socialisering respektive total privatisering.<sup>19</sup> Bergs svårigheter att förklara förändringen menar jag beror på att hans analyskategorier förutsätts vara oförenliga – antingen betraktar man affärsverket som *sambällspolitiker* eller som *företagsekonom*, menar han. Det förra innebär att allmännyttan hålls högst, och det senare innebär att affärsverket bör spela enligt marknadsregler. De två synsätten står enligt Berg i konflikt med varandra, och en förändring av politiken måste förstås som att det ena synsättet ger vika för det andra. Sammanfattningsvis menar Berg dock att det mest troligt är teknokratiska, realpolitiska och pragmatiska faktorer som ligger bakom marknadsanpassningen. Här bjuder Bergs resonemang in till en fördjupad diskussion om hur politiska intressen har artikerats och förändrats över tid. Istället för att på förhand upprätta analyskategorier vill jag för att undersöka förändringen ta avstamp i hur de centrala begreppen artikerats i den statliga politiska diskursen. Jag kommer också att röra mig längre fram i tiden, genom att undersöka ett par utredningar från 2000-talets första decennium.

Statsvetaren Kristina Boréus och nationalekonomen Johan Lönnroth har i sin respektive forskning undersökt förskjutningen i den politiska diskursen, mot en nyliberal syn på stat, marknad och välfärd. I sin avhandling<sup>20</sup> gör Kristina Boréus en kvantitativ diskursanalys av den nyliberala opinionsbildningen under perioden, där materialet är hämtat från riksdagsdebatter och debattinlägg i media. Hon diskuterar bland annat hur begrepp som *välfärd*, *stat* och *sambälle* under perioden

---

<sup>18</sup> Anders Berg, *Staten som kapitalist: marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994*. en bok från PISA-projektet, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala: Univ., Uppsala, 1999.

<sup>19</sup> Berg, *Staten som kapitalist*, s. 255.

<sup>20</sup> Kristina Boréus, *Högerväg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*, Tiden, Diss. Stockholm: Univ., Stockholm, 1994.

omartikulerats och givits nya betydelser. Avhandlingens huvudsakliga tes är att de nyliberala idéerna under 70- och 80-talet uppnådde hegemonisk status och förändrade den politiska diskursen.

Johan Lönnroths undersökningar av högervägen i svensk politik har istället fokuserat på den generella förändringen i nationalekonomers och politikers teoretiska ståndpunkter under 70- och 80-talen. I ett par artiklar<sup>21</sup> visar Lönnroth på hur såväl ekonomer som politiker under 70-talets globala ekonomiska kris successivt anammade monetaristiska eller nyliberala ekonomiska doktriner, där synen på statens och den offentliga sektorns roll i ekonomin radikalt svängde. Från att se statens uppgift som stabiliserande betraktades nu de statliga interventionerna delvis som orsaker till den ekonomiska instabiliteten. Lönnroth utser början av 80-talet som perioden för nyliberalismens verkliga genomslag i svensk politik, och såväl Socialdemokraterna som de borgerliga partierna förändrade då sin ekonomiska politik. I artiklarna diskuterar och problematiserar Lönnroth också synen på ekonomerna som opolitiska experter, en bild som han menar att medierna under 80-talet bidrog till att befästa. Han hävdar också att de monetaristiska teorierna nådde en hegemonisk status bland ekonomerna under perioden.

Boréus och Lönnroths framställningar av högervägen under 70- och 80-talen fungerar som en viktig bakgrund för min undersökning. Medan de fokuserar på den mediala och politiska debatten vill jag undersöka hur denna förändring kommer till uttryck i den statliga politiska diskursen även under 90-talet och början av 2000-talet.

Två forskare som diskuterat ekonomernas allt mer framträdande roll som experter i politisk-ekonomiska frågor är Agneta Hugemark och Dino Visconti. Hugemark diskuterar i sin bok *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*<sup>22</sup> hur de neoklassiska<sup>23</sup> ekonomerna under 70- och 80-talen kom att ta allt större plats i välfärdsdebatten, för att så småningom erhålla expertstatus i frågor om välfärdens organisation och effektivitet. Hugemarks analys pekar på en generell förändring i synen på politik och ekonomi, och hon framhåller att marknadsdiskursen vid 80-talets slut kommit att bli dominerande i de statliga utredningarna rörande den offentliga sektorns effektivitet. Dino Visconti undersöker samma fenomen i sin avhandling.<sup>24</sup> Han förklarar bland annat att marknadens ökade utrymme i nyhetsrapporteringen hör samman med hur begreppet erhåller en närmast mytisk status, som både system och agent, och de ekonomiska experterna blir marknadens företrädare. Viscontis och Hugemarks undersökningar gör det tydligt att förändringen i synen på ekonomin och marknaden från

---

<sup>21</sup> Johan Lönnroth, "Nyliberalismens genombrott i massmedia", *Socialistisk debatt*, (vol. 22, nr. 1) 1988, pp. 15–27 & Johan Lönnroth, "Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88", *Ekonomisk debatt*, (nr. 3) 1988, pp. 193–202.

<sup>22</sup> Agneta Hugemark, *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund: Arkiv förlag, 1994.

<sup>23</sup> Det är inte helt klart huruvida de marknadsliberala monetaristiska ekonomiska teorier som får fäste under 70- och 80-talet kan kallas neoklassiska, eftersom den neoklassiska ekonomiska teorin också brukar sammankopplas med nationalekonomer som verkade kring sekelskiftet 18–1900. Hugemark använder termerna *neoklassiska* och *nyliberala* eller *monetaristiska* ekonomer som utbytbara. Jag kommer däremot att uteslutande använda termerna *monetaristiska* eller *nyliberala* ekonomer, eftersom jag menar att de skiljer sig från neoklassikerna i det avseendet att artikulationen i hög grad vilar på en kritik av keynesianismen.

<sup>24</sup> Dino Visconti, *Marknaden som mönster och monster: Ekonomiska experter och nybeter om ekonomi i Rapport 1978-1998*, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2006.

70-talet och framåt kan observeras i såväl debatter och nyhetsrapportering i media som i den statliga politiska diskursen.

De diskursanalytiska undersökningar som jag presenterat ovan sträcker sig bara fram till 90-talet, och fokuserar i huvudsak på en övergripande förändring. Genom att jag ställer ännu yngre material mot äldre utredningar och tidigare forskning, och genom att särskilt studera apoteksutredningarna, kan diskursiva förskjutningar framträda än tydligare. Nedan presenterar jag ett par socialfarmaceuters forskningsbidrag som särskilt behandlat apotekets nationalisering respektive omreglering.

Nationaliseringen av apoteksväsendet har diskuterats av socialfarmaceuten John Lilja i artikeln ”The Nationalisation of the Swedish Pharmacies”.<sup>25</sup> Där beskriver han bland annat den långa historien av utredningar, som från tidigt 1900-tal fram till 1970 rört sig allt närmre frågan om ökad statlig kontroll över och nationalisering av apoteken. Lilja presenterar också de politiska argument och processer som ledde till att man slutligen tog beslut i ärendet, och menar att huvudargumenten bestod i att nationalisering skulle medföra ökad administrativ effektivitet och ökade möjligheter att implementera ny teknologi, för att på så sätt nå de politiska målen i läkemedelsförsörjningsfrågan.<sup>26</sup> Liljas historiska framställning inbjuder till en fördjupad idéhistorisk analys av motiveringarna för nationaliseringen, och till en jämförelse med den senare utredningen som föranledde omregleringen av apoteket.

Omregleringen av apoteket är ämnet för socialfarmaceuten Kristin Wisells avhandling<sup>27</sup> som består i en sammanfattning av en rad artiklar författade av henne och ett antal andra forskare. I en av artiklarna, ”Reregulation of the Swedish pharmacy sector – A qualitative analysis of the political rationale”<sup>28</sup>, gör Wisell et. al. en grundlig analys av den statliga utredningen, direktiven och förberedelserna av omregleringen, och drar slutsatsen att de politiska motiveringarna skiftat under arbetets gång. De menar att de till en början fyra motiveringarna, ”effektivisering, ökad tillgänglighet, prispress och ökad säkerhet vid läkemedelsanvändning”, reducerades under arbetets gång, och att endast ”ökad tillgänglighet” var kvar i slutskedet. Istället hade motiveringarna ”ökat småföretagande” och ”mångfald på marknaden” tillförts. De lyfter vidare att en möjlig orsak till de förändrade motiveringarna bestod i att man under det utredande arbetet uppfattade några av motiveringarna som stående i konflikt med varandra. Att öka tillgängligheten och samtidigt öka effektiviteten på en privat apoteksmarknad presenterades till exempel i utredningen som svårförenade ambitioner – en omreglerad marknad skulle till och med kunna leda till *försämrad*

---

<sup>25</sup> John Lilja, “The Nationalisation of the Swedish Pharmacies”, *Soc. Sci. Med.* Vol. 24, No. 5, 1987, pp. 423-429.

<sup>26</sup> Lilja, s. 427.

<sup>27</sup> Kristin Wisell, *The Liberalization Experiment: Understanding the political rationales leading to change in pharmacy policy*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. (sammanläggningsavhandling) Uppsala: Uppsala universitet, 2019.

<sup>28</sup> Kristin Wisell, Ulrika Winblad & Sofia Källemark Sporrang, “Reregulation of the Swedish pharmacy sector – A qualitative analysis of the political rationale”, *Health Policy*, 119(5), 2019, pp. 648-653.

effektivitet i apoteksväsendet.<sup>29</sup> Artikelförfattarna drar därför slutsatsen att de viktigaste motiveringarna för omregleringen av apoteksmarknaden var ideologiskt grundade och handlade om själva ägarfrågan, snarare än att vara förankrade i ambitionen att förbättra sjukvården eller effektivisera apoteksväsendet. Därför menar de också att det var dolda motiv som drev det politiska arbetet.<sup>30</sup>

Så, vad är det då för ideologi eller dolda motiv som fungerar som egentlig motivering för omregleringen? Artikelförfattarna föreslår att vi ska förstå motiveringarna som grundade i *New Public Management* (NPM), en enligt författarna ”trendig” reformstrategi vars grundantagande består i att offentliga tjänster utförs mer effektivt om de organiseras efter marknadsprinciper, och i förlängningen bör utföras av privata aktörer.<sup>31</sup> För att undersöka på vilka grunder en sådan reformstrategi som NPM har kunnat få en så avgörande roll i beslutet, och för att utröna på vilka idéer reformstrategin grundar sig, vill jag undersöka omregleringen i ett längre idéhistoriskt perspektiv. Genom att dessutom jämföra omregleringsutredningen med den 40 år tidigare nationaliseringsutredningen, kan motiveringarna för respektive utredning framträda tydligare.

Genom att jämföra de båda utredningarnas motiveringar kan jag också ställa dem i relation till den generella förändringen i den ekonomiska politiken, och undersöka hur förändringen konkret tagit sig i uttryck i den statliga politiska diskursen. Begrepps användningen i utredningsmaterialet kommer därför särskilt stå i undersökningens fokus.

## 1.4 Teori & metod

För att undersöka hur begreppen *stat*, *marknad* och *välfärd* fungerat och artikulerats i källmaterialet anlägger jag ett diskursanalytiskt perspektiv. Ett antal analytiska begrepp kommer nedan att presenteras närmare, och dessa begrepp strukturerar samtidigt analysen av källmaterialet, tillsammans med de centrala begreppen *stat*, *marknad* och *välfärd*.

Grundläggande för mitt angreppssätt är antagandet att all mening är diskursiv. Ernesto Laclau & Chantal Mouffe skriver om den diskursanalytiska ansatsen: “Our analysis rejects the distinction between discursive and non-discursive practices. It affirms [...] that every object is constituted as an object of discourse, insofar as no object is given outside every discursive condition of emergence.”<sup>32</sup> Liksom Laclau & Mouffe betraktar jag mening som relationell på så sätt att ingenting erhåller mening i kraft av sig självt, utan alltid står i relation till ett meningssammanhang – till en *diskurs*. Diskursen, själva ordnandet av mening, konstitueras på ett *diskursivt fält* vid sidan av andra

---

<sup>29</sup> Wisell et. al., “Reregulation of the Swedish pharmacy sector”, 2019, s. 649; s. 652.

<sup>30</sup> Wisell et. al., s. 649–652.

<sup>31</sup> Wisell et. al., s. 649.

<sup>32</sup> Laclau & Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*, (2:nd ed.), New York: Verso, 2001(1985), s. 107.

diskurser, och dess dominans utmanas därför ständigt och kräver av diskursen att ständigt reproducera sig själv. Varje diskurs konstitueras enligt Laclau & Mouffe som ett försök att dominera det diskursiva fältet genom att partiellt fixera mening, och den syftar därmed till att göra ett sanningsanspråk: diskursen hävdar ett särskilt meningssammanhang, eller vad de kallar en *ekvivalenskedja*.<sup>33</sup>

Eftersom begreppen får sin mening endast genom att ingå i en särskild diskurs måste vi betrakta dem som ständigt ofixerade och flytande. För att förklara den meningsgivande processen introducerar författarna en särskild praktik. De skriver:

The *practice of articulation*, therefore, consists in the construction of *nodal points* which partially fix meaning; and the partial character of this fixation proceeds from the openness of the social, a result, in its turn, of the constant overflowing of every discourse by the infinitude of the field of discursivity.<sup>34</sup> (min kursivering)

*Artikulationen* blir därför både möjlig och helt nödvändig, eftersom mångtydigheten och det diskursiva fältet här ska betraktas som en förutsättning för diskursen, och därmed mening över huvud taget. Kärnan i artikulationspraktiken är just strävan att fixera mening i diskursens *nodalpunkter*, som består i de centrala begrepp som genom att upprätta *ekvivalenskedjor* avgör hur diskursens övriga begrepp organiseras och förstås.<sup>35</sup> Jag kommer i min undersökning att behandla källtexterna som artikulationer som syftar till att fixera mening i diskursens nodalpunkter.

Vidare menar Laclau & Mouffe att vi måste betrakta sociala konflikter i termer av *antagonismer*. En artikulation som försöker fixera betydelsen av till exempel begreppet *sambälle* kommer alltid att göra det genom att utmana och ställa sig i antagonistiskt förhållande till en annan artikulation. Kort sagt kan vi betrakta antagonismen som själva upplevelsen av gränserna för det sociala. Antagonismer och diskursiva kamper utgör därför själva grunden för förståelsen av något sådant som *sambället*. Samhällsbegreppet måste därför förstås som *en flytande signifikant* – ett begrepp och en entitet vars identitet aldrig fullt ut kan konstitueras, och därför ständigt står under omförhandling.<sup>36</sup>

Hur ska vi då förstå själva kampen om att partiellt fixera mening och tillfälligt ”läsa” en särskild förståelse av världen? Laclau & Mouffe skriver att i varje politiskt betydelsefull kamp finns en

---

<sup>33</sup> Laclau & Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*, s. 112, s. 127f. Här stödjer jag även min framställning på Marianne Winther Jørgensen & Louise Phillips läsning av Laclau & Mouffe. Winther Jørgensen & Phillips menar att ekvivalenskedjor skall förstås som de relationer diskursens centrala begrepp har till varandra, genom vilka begreppen erhåller sin mening. För en utförligare diskussion, se Marianne Winther Jørgensen & Louise Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, Lund: Studentlitteratur, 2000, s. s. 31–65.

<sup>34</sup> Laclau & Mouffe, s. 113.

<sup>35</sup> Laclau & Mouffe, s. 113; Winther Jørgensen & Phillips, s. 57f.

<sup>36</sup> Laclau & Mouffe, s. 125.

dimension av att vinna över olika sociala aktörers lojalitet för ett särskilt politiskt projekt, eller ett särskilt politiskt intresse. Det är denna dimension av artikulationspraktiken som innebär en *hegemonisering* av en särskild diskurs. En sådan artikulation kan betraktas som hegemonisering endast om den sker genom konfrontation med antagonistiska artikulationspraktiker – alltså som stående i konflikt med en annan artikulation. Hegemoniseringen måste därför ske på ett fält genomkorsat av antagonismer, med ambitionen att framhålla ett särskilt meningssammanhang och att förskjuta diskursiva gränser.<sup>37</sup> På så sätt menar Laclau & Mouffe att den politiska praktiken består i artikulationer som på samma gång konstruerar och representerar särskilda intressen.<sup>38</sup>

Det här ger oss alltså ett antal analytiska begrepp att operera med i undersökningen. *Artikulationen* förstås som den praktik som etablerar relationer mellan diskursens element på ett sådant sätt att deras identiteter modifieras. Det innebär i princip att all text och alla sociala handlingar betraktas som artikulationer. Jag kommer i min undersökning uteslutande att behandla textmaterial. *Nodalpunkter* består i de centrala begrepp som ger mening till de övriga momenten i en särskild diskurs – de utgör ett slags privilegierade eller överordnade begrepp. För den här undersökningen fungerar framförallt *stat*, *marknad* och *välfärd* som nodalpunkter i de diskurser som analyseras. Diskursens nodalpunkter etablerar också *ekvivalenskedjor*, det vill säga relationer som gör begrepp ekvivalenta i meningen att de refererar till samma sak.<sup>39</sup> Bland nodalpunkter och andra element finns också så kallade *flytande signifikanter*. Dessa utgörs av begrepp som står särskilt öppna för omförhandling, som flera diskurser kämpar om att få definiera. De sammanfaller inte sällan med sådana begrepp som är nodalpunkter i en särskild diskurs. Exempelvis kan just begreppen *välfärd*, *stat* och *marknad* också sägas vara flytande signifikanter, eftersom det är begrepp som flera diskurser kämpar för att fixera. *Hegemoniseringen* fungerar slutligen som det analytiska begrepp som förklarar den artikulationspraktik vars syfte är att förändra och förskjuta antagonismer och meningssammanhang. *Hegemoni* betecknar så den diskurs som genom en sådan omartikulering intagit en dominant roll och upplöst eller modifierat tidigare antagonismer.<sup>40</sup>

Som vi har sett, bland annat genom Edlings analyser, har välfärdsbegreppet under senare delen av 1900-talet omförhandlats och omartikulerats, tillsammans med begrepp som *stat*, *sambälle*, *valfrihet*, *konkurrens* och *ekonomisk effektivitet*. I apoteksutredningarna förekommer inte ordet *välfärd* över huvud taget, men det är tydligt att välfärdsfrågor är helt centrala för utredningstexterna. Det är mot bakgrund av hur välfärdsbegreppet uppfattats, och på vilket sätt man menat att välfärden skall organiseras, som utredningarnas motiveringar kan begripliggöras.

---

<sup>37</sup> Laclau & Mouffe, s. 135f.

<sup>38</sup> Laclau & Mouffe, s. 120.

<sup>39</sup> Laclau & Mouffe, s. 128.

<sup>40</sup> Winther Jørgensen & Phillips, *Diskursanalys som teori och metod*, s. 35ff, s. 55; Laclau & Mouffe, s. 135f.

Som nämnts under rubriken *Avgränsningar* kommer urvalet av material tillsammans med det diskursanalytiska angreppssättet att fokusera på den kollektiva dimensionen av meningsskapande. Detta innebär emellertid inte att jag avfärdar den betydelse som enskilda aktörer, politiker, partier eller andra professioner kan ha haft för utformningen av utredningar, propositioner eller politisk-ekonomiska artikuleringar över huvud taget. Snarare betraktar jag frågan som för stor för att rymmas inom ramen för den här undersökningen. Min ambition är därför att först och främst redogöra för diskursiva förändringar över tid.

Till sist måste något sägas om begreppet *nyliberalism*. Begreppets analytiska relevans har diskuterats flitigt, främst inom samhällsvetenskaperna, och kritik har riktats mot den förenklade förståelsen av den nyliberala ideologin som förespråkande mindre stat och mer marknad. I själva verket tenderar staten ofta att spela en framträdande roll i nyliberaliseringsprocesser, och nyliberala reformers utformning skiljer sig beroende av historisk och geografisk kontext.<sup>41</sup> I undersökningen kommer jag att använda nyliberalism som samlingsbegrepp för de monetaristiska och marknadsliberala idéerna, så som de under 70-talet artikuleras i antagonistisk relation till den rådande keynesianska diskursen. Snarare än som statisk ideologi eller en uppsättning reformer betraktar jag nyliberaliseringen som den process som förändrat den politisk-ekonomiska diskursen i monetaristisk och marknadsliberal riktning. Att studera några centrala begrepp över tid blir därför ett sätt att föreslå hur vi kan förstå nyliberaliseringsprocessen i Sverige.

## 1.5 Disposition

Som bakgrund för undersökningen fungerar delvis den översikt över tidigare forskning som presenterats ovan. Utöver detta presenteras apoteksväsendets historia med särskilt fokus på de många statliga utredningarna. Därefter följer analyser av utredningar, propositioner och riksdagsdokument. I analysen av dessa dokument presenterar jag inledningsvis centrala teman, för att sedan lyfta fram och diskutera de avsnitt som är relevanta för uppsatsens syfte. Mellan analysen av apoteksutredningarna kommer jag att placera källtexterna mot en tydligare idéhistorisk fond.

---

<sup>41</sup> För en utförligare diskussion om definitionen av den nyliberala idétraditionen, och en framställning av den tidiga nyliberalismens historia och dess centrala idéer, se inledningen i Quinn Slobodian, *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018. Ett annat verk som haft stort inflytande över definitionen av det nyliberala idékomplexet är David Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005. För en diskussion om hur vi bör förstå nyliberaliseringen som en mångfacetterad, successiv process, snarare än ett enhetligt politiskt projekt, se Jenny Andersson, ”Drivkrafterna bakom nyliberaliseringen kom från många olika håll”, *Respons* (2020:1), 2020, s. 19–23, och Jamie Peck & Adam Tickell, ”Neoliberalizing Space”, *Antipode*, 34(3), 2002, pp. 380–404. Den definition av nyliberalism jag i huvudsak lutar mig mot är uppfattningen att marknadsliberalism och monetarism utgör två centrala moment i det nyliberala idékomplexet, något som ovan nämnde David Harvey, men också nationalekonomen Johan Lönnroth, har påpekat. Se exempelvis Johan Lönnroth, ”Nyliberalismens genombrott i massmedia”, *Socialistisk debatt*, 22(1) 1988, s. 20.



Där diskuteras den ekonomiska politiken på ett generellt plan, med hjälp av både utredningar och sekundärlitteratur.

Analysavsnittet är kronologiskt disponerat efter källtexternas publiceringsår, och de diskursanalytiska verktygen och begreppen kommer att kontinuerligt aktiveras i mitt analysarbete. Efter de två centrala apoteksutredningarna tillfogas särskilda sammanfattande avsnitt i syfte att belysa de teman som jag anser vara särskilt viktiga, och för att peka mot undersökningens slutsatser.

## 2. Analys

### 2.1 Apoteksmarknadens långa utredningshistoria

Apotekaren tillika den statliga utredaren Rune Lönngren har under stora delar av 1900-talet haft många kopplingar till apoteksväsendet. Det var han som drev arbetet med utredningen som ledde till ett beslut om förstatisering av apoteksväsendet år 1970, och utsågs sedan till VD för det statliga Apoteksbolaget och satt i bolagets styrelse i sju år. Därutöver har han också författat ett trebandsverk som tecknar apoteksväsendets historia, och tagit fram underlag för ett flertal läkemedelsutredningar.<sup>42</sup>

Av Lönngrens historiska genomgång framgår att apoteksväsendet alltid varit föremål för statligt engagemang och regleringar av många olika slag. Redan under 1600-talet ansåg man att tillsyn och kontroll av apoteksverksamheten var viktigt för att stävja luredrejeri och så kallade ”qvacksalfare”, och genom farmakopéer reglerade man hur läkemedel skulle ordinerats och tillredas. Det ställdes därmed krav på att apotekarna skulle vara seriösa och ta ett större samhällligt ansvar.<sup>43</sup> Apoteksverksamhet bedrevs före 1920 efter ett privilegiesystem som innebar att apotekare erhöll personliga privilegier från kungen. Privilegierna gällde på livstid, och om de utfärdats före år 1830 var de säljbara. Säljbarheten skapade en marknad för apoteksprivilegier, och inte sällan såldes privilegierna till högstbjudande. Man ansåg så småningom från politiskt håll att privilegiehandeln orsakade de stigande läkemedelspriserna, och efter många debatter och utredningar beslöts det år 1873 att handeln med privilegier skulle förbjudas efter år 1920. Fram till dess avvecklades successivt det privata privilegiesystemet genom inrättandet av en fond till vilken apotekarna kunde amortera, och på så vis inlösa sina privilegier. Fonden omvandlades sedan till pensionsfond, och kom att bli en viktig del i kollektiviseringen och centraliseringen av apoteksverksamheten.<sup>44</sup>

Under 1900-talets början inleder man flera större utredningsprocesser för att avgöra hur apoteksväsendet bäst bör organiseras efter att de säljbara privilegierna avskaffats. De centrala politiska frågorna handlade om tillgänglighet på landsbygden och läkemedelspriserna – frågor som genomsyrar apotekspolitiken fram till vår tid. År 1912 tillkallades en utredning som grundligt undersökte eventuella lösningar och vägde olika organisationsmodeller mot varandra. Betänkandet som lades fram ledde dock inte till några politiska beslut, men ett antal steg mot en större kollektivisering av apoteksväsendet togs genom andra utredningar och mindre reformer:

---

<sup>42</sup> Rune Lönngren (red.), *Svensk farmaci under 1900-talet, I-III*, Stockholm: Apotekarsocieteten, 1999; Rune Lönngren, ”Utredningar som påverkat läkemedelsförsörjningen”, i *De 39 stegen: Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial till Läkemiddel i vård och handel, SOU 1998:28*, SOU 1998:50.

<sup>43</sup> Lönngren, *Svensk farmaci under 1900-talet*, s. 51ff; 57ff.

<sup>44</sup> Lönngren, *Svensk farmaci under 1900-talet*, s. 62ff; Lönngren, SOU 1998:50, s. 26.

inrättandet av pensionsfonder, driftbidrag till mindre bärkraftiga apotek och läkemedelsförråd på glesbygden. Oftast syftade dessa organisatoriska och fördelningsmässiga förändringar till att hålla läkemedelspriserna nere.<sup>45</sup>

År 1946 tillsattes den första utredningen med uttalat syfte att utreda huruvida ett helt eller delvis förstatligande av apoteksväsendet var att föredra. Det främsta motivet var att sänka läkemedelspriserna. Betänkandet som slutligen lämnades år 1951 mötte stark kritik, och Lönngren menar att en av orsakerna var att man ansåg att utredningen alldeles för tidigt slutit sig till idén om ett förstatligande utan att utreda andra möjliga alternativ. Inte heller denna utredning ledde alltså till något beslut i frågan.<sup>46</sup>

I fallet med apoteksväsendet är det tydligt att man under många år ansåg att staten hade en väsentlig roll att spela för att effektivisera, rationalisera och förbättra verksamhetens möjlighet att leva upp till de välfärdspolitiska målen – i synnerhet handlade det om att hålla läkemedelspriserna nere. Innan vi närmare undersöker 1969 års utredning och dess motiveringar skall vi vända oss till en utredning vars slutbetänkande lämnades ett par år före nationaliseringen, och som diskuterar hur de statliga affärsverken generellt bör organiseras.

## 2.2 Marknad och stat

### 2.2.1 *Affärsverken: ekonomi, konkurrens, effektivitet*, SOU 1968:45

#### **Direktiven**

På grund av den ekonomiska utvecklingen under 60-talet, med en tilltagande globalisering och ökad konkurrens på en rad marknader där staten tidigare varit ensam aktör, tillsattes en utredning med syfte att undersöka hur de statliga affärsverken<sup>47</sup> skulle kunna möta situationen. Direktiven skriver att affärsverkens uppkomst berott på olika saker vid olika historiska tillfällen, och att de flesta verk har bildats i en monopolsituation. När nu konkurrensen på många av verkens marknader ökat anser man att den ekonomiska målsättningen och förräntningen, det vill säga den förväntade avkastningen, för de affärsdrivande verken måste förtydligas. Eftersom affärsverken måste ta sociala och samhällseliga hänsyn utöver de näringspolitiska, menar direktiven att utredningen ska föreslå en form för hur sådana affärsverks ekonomiska målsättning bör se ut.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Lönngren, SOU 1998:50, s. 27; Lönngren, *Svenske farmaci under 1900-talet*, s. 172-196.

<sup>46</sup> Lönngren, SOU 1998:50, s. 30ff.

<sup>47</sup> De verksamheter det rör sig om är Postverket, Statens Järnvägar (SJ) som i dotterbolag också bedriver rederi- och åkeriverksamhet, Televerket, Statens vattenfallsverk, Domänverket, Försvarets fabriksverk och Luftfartsverket.

<sup>48</sup> SOU 1968:45, s. 20.

Det är denna tematik – spänningen mellan å ena sidan samhällspolitiska och å andra sidan näringspolitiska mål – som är bärande för utredningens resonemang såväl som för min analys av de utvalda avsnitten.

### Utredningens motiveringar

Efter en diskussion om otympligheten i att använda det abstrakta begreppet ”samhällsekonomiska mål” menar man att företagsekonomiska lönsamhetsbedömningar kan fungera vägledande för affärsverken, och att de bedömningar som görs kan jämföras med mer konkreta delmål för samhällsekonomin. Den samhällsekonomiska värderingen menar man är omöjlig att göra på grund av otillräckligheten i den information varje ekonomisk aktör besitter och att marknadsförhållandena i verkligheten inte motsvarar de ideala teoretiska förhållandena. Därför är den företagsekonomiska bedömningen mer realistisk, och de två målen kan faktiskt betraktas som möjliga att sammanföra. Den företagsekonomiska kalkylen tenderar också att bidra till stimulering av effektiviteten, menar man. Utredningen skriver:

Den centrala problemställningen när det gäller att utarbeta en ekonomisk målsättning för affärsverken måste därför bli, i vad mån och på vilket sätt en samordning kan ske av synpunkter som gäller affärsverkens inordning i samhällsekonomin och önskemålen om en entydig, klar och därmed också effektivitetsbefrämjande målsättningskonstruktion.<sup>49</sup>

Det framgår här att de två olika målen för affärsverken bör samspela och samordnas. Statsvetaren Anders Berg har i sin avhandling identifierat konflikten mellan de två målen som en viktig aspekt av den politiska diskussionen om affärsverkens roll. Han argumenterar, precis som texten också i viss mån gör, för att det finns två teoretiska synsätt som står i grundläggande konflikt med varandra – med Bergs terminologi: det *samhällspolitiska*, som högst värderar den allmännyttiga aspekten av affärsverken, och den *företagsekonomiska*, som är positivt inställd till konkurrensutsättning och marknadsliberalisering av statlig verksamhet.<sup>50</sup> Men enligt utredningen måste affärsverken både uppfylla de samhällspolitiska målen *och* ha en målsättning som främjar ekonomisk effektivitet. I texten finns alltså en uttalad ambition att korsa den företagsekonomiska diskursen med den om myndighetsutövningens sociala och välfärdspolitiska ansvar. Det pågår därför i texten en artikulationsprocess där spänningen mellan den företagsekonomiska och välfärdspolitiska diskursen kan upphöra – utredningens artikulation sammanfogar diskurserna och upplöser därmed antagonismen.

---

<sup>49</sup> SOU 1968:45, s. 166.

<sup>50</sup> Berg, *Staten som kapitalist*, s. 28f.

Vidare diskuterar utredningen hur statsmakten bör förhålla sig till affärsverken. Man framhåller att staten måste inneha rollen som ägare och finansiär, för att kunna försäkra sig om att politiska ambitioner rörande annat än den ekonomiska avkastningen uppfylls. Personalpolitiken framhålls som en viktig faktor, och rationaliseringar och effektiviseringar kan också vara en uppgift för staten att initiera. Här menar man också att staten måste företräda konsumentintresset, för att på så sätt stimulera konkurrensmekanismer och styra den affärsdrivande verksamheten mot en mer marknadsanpassad modell. Vidare skrivs att det är väsentligt att betrakta relationen mellan affärsverken och andra företag som ett konkurrensförhållande, och därför bör affärsverkens förhållanden utformas så att det blir möjligt att jämföra företagskategorierna – statligt eller privat ägt – och på lika villkor analysera deras ekonomiska resultat.<sup>51</sup>

Resterande delar av utredningen är av relativt teknisk karaktär, men de delar som lyfts fram ovan innehåller en rad intressanta artikulationer. Det framgår att affärsverken betraktas som stående med en fot på vardera sida – en i det allmännyttiga och en i det företagsekonomiska. Samhällsekonomin fungerar här som nodalpunkt<sup>52</sup>, och det är uppenbart att allmännyttan och den företagsekonomiska marknadslogiken ses som delar av samhällsekonomisk effektivitet och nytta. När utredarna diskuterar vikten av konkurrens på lika villkor framträder inte det statliga ägandet som problematiskt. Snarare framhåller man att statens affärsdrivande verk skall fortsätta ägas och finansieras av staten, men att man genom en mer marknadsanpassad styrning av verken på lång sikt kan uppnå en högre grad av samhällsekonomisk effektivitet. Statligt affärsmässigt engagemang kan och bör alltså enligt utredningens framställning fungera konkurrensfrämjande.

Utredningen ingår i en för tiden förhärskande keynesiansk ekonomisk diskurs. Statens engagemang på marknaden betraktas här som nödvändigt av flera skäl. Dels anser man att ekonomins konjunktursvängningar bör stabiliseras genom en aktiv och expansiv statlig politik, vilket innebär att staten på olika sätt stimulerar eller påverkar marknaden med investeringar eller regleringar. Dels betraktas politiskt inflytande, centralisering och planering som förenligt med, och i många fall som en förutsättning för, samhällsekonomiska effektiviseringar och rationaliseringar. Konkurrens och marknadsmekanismer betraktas också som nödvändiga element, och relationen mellan staten och marknaden förstås här som symbiotisk och kompletterande. Det dilemma som Berg skisserar, mellan ekonomiska och politiska mål, framstår inte som särskilt aktuellt i utredningen av affärsverken.<sup>53</sup> Istället utgör just uppfattningen om att dessa mål är förenliga grunden för den läkemedelsförsörjningsutredning som år 1969 föreslog en nationalisering av apoteksväsendet.

---

<sup>51</sup> SOU 1968:45, s. 167f; s. 175f.

<sup>52</sup> Laclau & Mouffe, s. 112.

<sup>53</sup> Berg, *Staten som kapitalist*, s. 28f.

## 2.2.2 Läkemedelsförsörjning i samverkan SOU 1969:46

### Utredningens centrala teman

I den följande analysen lyfter jag fram några avsnitt som särskilt belyser hur utredningen framställer relationen mellan *staten*, *sambället* och *det allmänna*. Jag kommer också att diskutera hur *konkurrens* är ett begrepp som i utredningen förstås som kompatibelt med statligt ägande och central nationell organisering. Dessutom diskuterar jag hur nodalpunkterna *rationalitet* och *effektivitet* i utredningen förstås i såväl ekonomiska som sociala termer.

### Direktiven

I den socialdemokratiske inrikesministern Rune B. Johanssons direktiv för utredningen, som presenterades i april år 1963, beskrivs inledningsvis det sätt på vilket apoteksmarknaden i sin dåvarande form fungerar. De många regleringarna, och faktumet att alla apotekare obligatoriskt är knutna till Apotekarsocieteten vars organisation kontrollerar i princip hela apoteksväsendet, gör att detaljhandeln med läkemedel vid den här tiden är starkt centraliserad i ett privat monopol. Monopolet är i sin tur är hårt reglerat av staten. Bland annat kontrollerar staten apotekarnas lönenivåer och omfördelningen av resurser mellan olika apotek i syfte att främja tillgängligheten.<sup>54</sup>

Vidare säger direktiven att prispresen utgjort central motivering för tidigare utredningar av apoteksväsendets organisation, och i synnerhet för 1946 års utredning. Även nu är detta ett centralt motiv, och det sägs att med ett statligt monopol ”skulle möjligheterna öka för det allmänna att öva nöjaktigt inflytande på prissättningen inom läkemedelsgrosshandeln och läkemedelsindustrin”.<sup>55</sup> Det framstår alltså som viktigt att öka det *allmännas* inflytande över apoteksväsendet genom att förändra ägarskapet. *Det allmänna* betraktar jag här som en diskursens nodalpunkt<sup>56</sup>, och begrepp som *det allmänna*, *sambället* och *det offentliga* fungerar som ekvivalenta med *staten*.<sup>57</sup> Den här ekvivalenskedjan är central i argumentationen för att nationalisera apoteksväsendet, och det är också grundläggande för artikuleringens hegemoniserande ambition.

Prisutvecklingen och de statliga kostnaderna för läkemedelssubventionering anses vara viktiga att hålla nere, och direktiven säger att ”[a]v hänsyn både till den enskilde konsumenten och till samhällsekonomin är det väsentligt, att kostnaderna inte blir högre än vad som kan anses nödvändigt”.<sup>58</sup> Här argumenterar man alltså för att priskontroll är av intresse för såväl

---

<sup>54</sup> SOU 1969:46, s. 354.

<sup>55</sup> SOU 1969:46, s. 355.

<sup>56</sup> Laclau & Mouffe, s. 112.

<sup>57</sup> Laclau & Mouffe, s. 130f; Winther Jørgensen & Phillips, s. 57f.

<sup>58</sup> SOU 1969:46, Bilaga 10, s. 356.

konsumenten som för staten, som också subventionerar en stor del av läkemedlen, och det framstår därför som en stark motivering för att utreda en omorganisering av apoteksväsendet. Senare i samma stycke uttrycker man att fler aspekter bör utredas ”för att samhället bör erhålla ett fastare grepp över läkemedelsförsörjningen”.<sup>59</sup> Detta är en argumentation som går i linje med vad Edling menar är Socialdemokraternas tidstypiska förståelse av relationen mellan *stat* och *samhälle*. Genom att använda begreppen synonymt, och att oftare än *staten* använda *samhället* som begrepp för det allmänna eller offentliga, skapas en ekvivalenskedja av begreppen *staten*, *samhället*, *offentligheten* och *allmänheten*. I förlängningen innebär det att staten förstås som företrädande det allmänna intresset.<sup>60</sup> Utöver *det allmänna* fungerar också *samhällets ökade inflytande* som central motivering för utredningens direktiv, och att förändra ägarförhållandena framstår som det uppenbara medlet för en förbättrad organisation.

Som nämnts ovan är prispressen på läkemedel ett av de starkaste motiven för statens engagemang i apoteksverksamheten. I direktiven skrivs:

Att alla möjligheter tillvaratages för att inte ökande kostnader mer än nödvändigt slår igenom i läkemedelspriserna är särskilt angeläget eftersom allmänheten när det gäller läkemedel i stort sett saknar valfrihet beträffande inriktning och omfattning av konsumtionen.<sup>61</sup>

Här lyfts den dimension som skiljer läkemedelsmarknaden och apoteksverksamheten från idén om den ideala marknaden – något som är gemensamt för diskussionen om alla offentliga välfärdstjänster. För apoteksväsendet handlar det om den informationsasymmetri som råder mellan producent och konsument på läkemedelsmarknaden. Konsumenten kan inte förväntas vara så pass välinformerad att den kan fatta rationella och informerade beslut gällande val av läkemedel, och när det kommer till receptbelagda läkemedel konsumeras de endast genom ordinerings av läkare. Denna informationsasymmetri används såväl i direktivets som i utredningens resonemang som intäkt för att ge allmänheten, eller staten, större inflytande över detaljhandeln med läkemedel.<sup>62</sup>

Direktiven ger också förslag för att samla apoteken under ett statligt bolag, och avslutningsvis tillägger man: ”Oavsett vilket system som väljes bör tillses att allmänhetens behov av service på förevarande område blir väl tillgodosett även i en ny organisation.”<sup>63</sup> Denna sista formulering

---

<sup>59</sup> SOU 1969:46, Bilaga 10, s. 356.

<sup>60</sup> Laclau & Mouffe, s. 130f; Winther Jørgensen & Phillips, s. 57f; Edling, “The Languages of Welfare in Sweden”, s. 88. I resonemanget menar Edling vidare att Socialdemokraternas begreppsanvändning under perioden på ett typiskt kollektivistiskt vis förknippade ökat statligt inflytande med ökad individuell frihet. Det finns därför i tidens socialdemokratiska diskurs ingen motsättning eller konflikt mellan ett ökat statligt inflytande och en ökad frihet för individen i samhället.

<sup>61</sup> SOU 1969:46, s. 357.

<sup>62</sup> SOU 1969:46, s. 86.

<sup>63</sup> SOU 1969:46, s. 358.

verkar vilja lämna utredningens arbete relativt öppet. Utöver att ta hänsyn till den långa utredningshistorien lyfter man dessutom att ett par alternativ bör undersökas, och att en vägning av för- och nackdelar måste genomföras. Det råder dock ingen tvekan om att direktiven menar att det är *sambällets ökade inflytande* eller *ökade grepp* om läkemedelsförsörjningen som skall prioriteras.

En sista intressant aspekt som direktiven lyfter är den internationella situationen: man menar att ”integrationssträvanden kan komma att slå igenom även på läkemedelsområdet”.<sup>64</sup> Det handlar alltså om den internationella tendensen under 60-talet, där allt större internationella bolag integrerar flera led i produktions- och distributionskedjan under samma ägare. Det finns alltså enligt utredningen en långsiktig ambition att hålla apoteksverksamheten aktuell i internationella sammanhang, vilket man vid den här tiden inte verkar mena står i motsättning till en ökad centralisering eller ett förstatligande av apoteksverksamheten. I senare utredningar och politiska dokument kommer den globala politiken, och i synnerhet EU-samarbetets marknadsliberala politik, att ha en annorlunda inverkan på resonemangen rörande stat, monopol och marknad.

### Utredningens förslag och motiveringar

Tidigt i det avsnitt där förslag och motiveringar presenteras, medger man att ”utredningsuppdraget i sitt avslutande skede partiellt övergick till ett förhandlingsuppdrag”<sup>65</sup>, vilket, som vi kommer att se i texten framöver, gör att utredningens förslag delvis redan är på väg att träda i kraft. Den öppenhet för flera alternativa förslag som framhölls i direktiven finns därför inte kvar i utredningens betänkande: nationaliseringen av apoteksväsendet har redan inletts. Man förklarar vidare att denna utredning förhåller sig nära det stora antal tidigare utredningar av läkemedelsförsörjningen, och man använder dem som underlag.

Utredningen lyfter att en omstrukturering av organisationen av apoteksväsendet är ett viktigt mål. Snarare än att apoteken brister i standard eller funktion, menar utredningen att organisationen och administrationen av dem är irrationell och onödigt komplicerad. Det är bland annat oklart vem som ansvarar för ett enskilt apotek. Därför har utredningen fokuserat på att ta fram en organisationsform som klargör dessa förhållanden samtidigt som man prioriterar tryggheten av ”allmänhetens behov av service på området samt att få garantier för en företagsekonomiskt rationell ordning”.<sup>66</sup> Här vill jag särskilt belysa att utredningen anför *företagsekonomisk rationalitet* som ett argument för att nationalisera apoteksverksamheten. Hur vi ska förstå detta i relation till det övriga betydelsesammanhanget diskuteras vidare längre fram.

---

<sup>64</sup> SOU 1969:46, s. 358.

<sup>65</sup> SOU 1969:46, s. 76.

<sup>66</sup> SOU 1969:46, s. 79.



När man diskuterar prisbildningen, kostnader och kontrollen över dessa lyfter utredningen återigen det faktum att stat och kommun bekostar den större delen av läkemedelskonsumtionen. Därför, menar utredningen, är det rimligt att utöka kontrollen över prissättning för att på så vis hålla de offentliga utgifterna så låga som möjligt. Detta är också något som av direktivet betraktas som viktigt med hänsyn både till konsument och samhällsekonomi. Utredningen lyfter också att direktivet föreslår ett centraliserat droghandelsföretag, och att argumenten för detta består i att en sådan kontroll över distributionen skulle utöka kontrollen över prissättningen. Vad gäller prisbildningen menar utredningen att man måste ordna systemet så att det allmänna får ett så starkt grepp om såväl prissättning och kostnader som möjligt. Som en avslutande och mer allmän motivering för utredningens förslag skriver man:

Varje led i utredningens förslag är tillkommet med tanke på att rationalitet och effektivitet skall befrämjas. Av stor betydelse på sikt anser utredningen det vara att man genom en detaljerad läkemedelsstatistik och en effektiviserad läkemedelsinformation får gynnsamma förutsättningar för en mer rationell läkemedelsanvändning.<sup>67</sup>

Det framgår här att det, utöver prispress och effektivisering av organisation och administration, är själva förbättringen och rationaliseringen av *läkemedelsanvändningen* som fungerar som grundval för de förslag som utredningen lägger. Det är därför möjligt att se argumentationens utgångspunkt i en dimension som är bredare än företagsekonomisk eller organisatorisk rationalitet. Läkemedelsanvändningen måste här förstås som den *sociala* dimensionen i utredningens övergripande utgångspunkt. På denna linje skriver man vidare att ”Frågor om läkemedel måste [...] ses som delproblem av samhällets strävanden att bekämpa sjukdom och att tillförsäkra medborgarnas hälsa.”<sup>68</sup> De sociala och hälsomässiga aspekterna lyfts alltså som mycket viktiga, och att rationalisera organisationen bidrar också till att rationalisera läkemedelsanvändningen. Jag menar därför att nodalpunkterna *effektivitet* och *rationalitet* i texten förstås på samma gång i företagsekonomiska och sociala termer, och rationaliseringen kan uppfylla båda målen.

Utredningen föreslår vidare att staten bör engagera sig i läkemedelstillverkningen. Man skriver:

Ett par bärande skäl är härvid att man måste ha garantier för att en tillräcklig arsenal av basläkemedel står till förfogande till lägsta möjliga pris, att forskningsinsatsernas optimala utnyttjande kräver ett ökat offentligt risktagande och att man utan det allmännas direkta medverkan i industriell

---

<sup>67</sup> SOU 1969:46, s. 80.

<sup>68</sup> SOU 1969:46, s. 84.

läkemedelstillverkning icke kan påräkna de nödvändiga erfarenheterna för att rationellt bedöma frågor om priskalkyler på läkemedelsområdet.<sup>69</sup>

Det främsta argumentet består här i att säkra den mest grundläggande läkemedelsförsörjningen, vilket man alltså anser görs bäst genom att *det offentliga* eller *det allmänna* träder in och ansvarar för en betydande del av tillverkningen. Detta skall också göras på ett sätt som *konkurrerar* med den privata industrin. På det viset skall man enligt utredningen skapa incitament för fortsatt rationalisering och utveckling av läkemedelstillverkningen i stort. Dessutom lyfter utredningen att det offentliga kan sägas utgöra grund för stora riskfyllda investeringar i forskning och utveckling – risker som privata aktörer sällan är beredda att ta. *Konkurrens* är ett begrepp som spelar en viktig roll i det här resonemanget, eftersom man menar att staten har möjlighet att pressa de privata aktörerna att rationalisera och utveckla sina verksamheter snabbare, genom att gå in och tävla om marknadsandelar. Man framhåller att så måste ske under sådana förhållanden att en sund konkurrens uppstår. Ett ökat statligt engagemang på marknaden kan alltså *förbättra* konkurrenssituationen, enligt utredningen.<sup>70</sup>

Vidare sägs det att apoteken inom den rådande organisationsformen anses mycket välskötta, och det verkar viktigt för utredningen att framhålla att huvudsyftet inte handlar om att laga något som inte är trasigt, utan om att ”skapa en organisation som ger större möjligheter till ökad anpassning till dagens samhälle än vad den nuvarande organisationen kan ge”.<sup>71</sup> Vad organisationen skall anpassa sig till verkar i första hand vara utvecklingen inom datatekniken, som under 60-talet tagit fart. Genom ett förstatligande kan implementeringen av datatekniken i apoteksverksamheten effektiviseras, menar utredningen.

Utredningen lyfter också, liksom direktiven, den särskilda informationsasymmetri som råder på läkemedelsområdet för att argumentera för att samhällets inflytande över organisationen är ytterst väsentligt. Utredningen skriver:

En egenhet för läkemedelsområdet är att varken konsument eller producent har det avgörande inflytande på vilka läkemedel som får den största efterfrågan. En tredje part, läkaren, bestämmer ytterst konsumtionsmönstrets utseende. Detta har lett till att läkemedelsindustrin satsat mycket hårt på reklam och information till läkaren.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> SOU 1969:46, s. 85.

<sup>70</sup> SOU 1969:46, s. 85.

<sup>71</sup> SOU 1969:46, s. 85.

<sup>72</sup> SOU 1969:46, s. 86.

Att läkemedelsindustrin genom marknadsföring vill vinna läkarnas förtroende menar man tenderar att riskera objektiviteten i de medicinska och ekonomiska förevändningarna för valet av ett särskilt läkemedel. Utredningen argumenterar därför för att implementeringen av det omfattande datasystemet och inrättandet av en högklassig samhällelig läkemedelsinformationstjänst kan motverka reklamverksamheten. I slutändan bidrar läkemedelsindustrins minskade reklamkostnader till att tillverkarna kan producera billigare läkemedel.<sup>73</sup>

Den företagsekonomiska rationaliteten – att skära bort onödiga kostnader för att pressa priset – artikuleras i utredningen som främjande av objektivitet och vetenskaplighet i läkemedelsförskrivningen.

### **Central planering, rationalisering och ekonomisk effektivitet**

När man diskuterar ombildandet av apoteksväsendet till ett statligt rikstäckande bolag lyfter man att centraliseringen i samverkan med teknikutvecklingen, och främst datoriseringen, har stor potential att rationalisera såväl läkemedelsförsörjningen som läkemedelsbehandlingsmöjligheter. De tekniska investeringarna i sådana datasystem, framhåller man, kommer att bidra till ökade möjligheter att planera och göra prognoser för tillverkning och försörjning i såväl handels- som grossistledet. Man diskuterar vidare möjligheten till ”koncentration och därmed rationalisering av vissa arbetsuppgifter”<sup>74</sup>, och menar att en koncentration av de administrativa, eller ”kamerala”, uppgifterna ytterligare kan bidra till en rationalisering av apoteksverksamheten.<sup>75</sup>

I samband med diskussionen av de här organisatoriska och teknologiska omvandlingarna används alltså begrepp som *rationalisering*, *besparing*, *kostnadsreduktion*, *planering*, *prognos*, *koncentration* och *centralisering*. Alla dessa begrepp förhåller sig till en övergripande idé om *ökad effektivitet*, och denna effektivitet kan i texten förstås både i termer av *ekonomisk effektivitet*, i avseendet besparande och kostnadsreducerande, och i termer av *effektiva kunskapsproduktion* och *effektiva läkemedelsanvändning*. I texten läggs visserligen huvudsakligt fokus på den ekonomiska och produktionsmässiga effektiviseringspotentialen, men datoriseringen betraktas samtidigt som ett led i kunskapstillväxten på läkemedelsområdet. Datoriseringen i den nya statliga apoteksorganisationen kommer, argumenterar utredningen, att generera omfattande statistiskt underlag som kan utnyttjas för att öka kunskaperna om läkemedelskonsumtionen – kunskap som är viktig för såväl läkemedelsbehandling som läkemedelstillverkning och -distribution.<sup>76</sup> Datoriseringen är alltså ytterligare en aspekt i texten som förstås både på en ekonomisk och social nivå.

---

<sup>73</sup> SOU 1969:46, s. 86.

<sup>74</sup> SOU 1969:46, s. 109.

<sup>75</sup> SOU 1969:46, s. 108f.

<sup>76</sup> SOU 1969:46, s. 109.

Särskilt intressant i textavsnittet är hur *planeringsbegreppet* samspelar med idén om *rationalisering*. Både när det gäller de ekonomiska och de kunskapsmässiga rationaliseringsmöjligheterna framhåller man att det är genom en nationalisering av apoteksväsendet som en mer *planmässig* distribution kan komma till stånd, något man menar skulle generera ekonomiska besparingar. Denna argumentation måste förstås i relation till idén om stordriftsfördelar – alltså de fördelar större produktionsenheter, och därmed också ett monopol, ger på en marknad. Monopolet ses därför i utredningen som den organisationsform som bäst kan omsätta de teknologiska landvinningarna i ekonomisk effektivitet och rationalitet. Central planering framstår på så vis som det bästa sättet att uppnå effektiv kostnadsbesparing.

### Utredningen sammanfattar

I utredningens kapitel 22 sammanfattar man relativt kortfattat utredningens förslag och slutsatser. Man beskriver att förhandlingar under utredningens gång och enligt särskilt uppdrag inletts mellan staten och apotekarsocieteten om ett statligt övertagande av apoteken. Staten kommer att ta över verksamheten i ett av apotekerna och staten gemensamt ägt bolag där staten har aktiemajoritet. Tillverkningsenheter som producerar ACO-märkt läkemedel tillfaller också staten. Ensamrätt på detaljhandel med läkemedel kommer att tilldelas apoteksbolaget genom lagstiftning. Apotekspersonalen garanteras kvarvarande anställning vid ägarbytet. Därutöver skall medel till en stiftelse för ”farmacins utveckling och en god läkemedelsförsörjning” avsättas, och apotekarsocieteten skall ombildas till en branschorganisation som verkar för utveckling på en rad läkemedelsorienterade områden.<sup>77</sup> Därefter följer en rad tekniska beskrivningar av hur överlåtelsen av verksamheten skall gå till.

I sista delen av texten lyfts bland annat förslaget på enkanalsdistribution, ett system som innebär att en droghandlare har ensamrätt att distribuera ett särskilt läkemedel till apotek. Argumentationen lyder:

En i samråd med branschen gjord utredning visar att den s. k. enkanalsdistributionen, som blir en naturlig konsekvens av apoteksbolagets tillkomst, kommer att medföra stora besparingar. Dessa bör genom apoteksbolagets medverkan komma konsumenterna tillgodo. Enkanalssystemet kommer att leda till en intensivare konkurrens mellan grosshandelsföretagen. Som nämnts uppstår också nya möjligheter till inflytande i grosshandelsledet. Med hänsyn till dessa omständigheter föreslås inget statsmonopol beträffande droghandeln [...]<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> SOU 1969:46, s. 185.

<sup>78</sup> SOU 1969:46, s. 187.

Resonemanget lyfter alltså i huvudsak den ekonomiska besparing det innebär med en enkanalsdistribution och den ökade konkurrens man tänker sig uppstår mellan grosshandelsföretagen. Konkurrensen framhålls alltså även här som en faktor som kan vara drivande för att sänka kostnader och öka effektivitet, men ställs inte i motsättning till ökat statligt engagemang på marknaden – tvärtom. Viktigt att belysa är också att man lyfter möjligheten till ökat inflytande över grosshandelsledet<sup>79</sup> som en positiv effekt av ett statsmonopol. Konkurrensbegreppet kan alltså här sägas förstås och användas i marknadsekonomisk bemärkelse, men konkurrensens syfte och effekter riktas istället ensidigt mot läkemedelspriset, vilket utredningen menar berör hela samhället.

Även vad gäller frågan om sjukhusens läkemedelsförsörjning lyfter man *effektivitet* och *rationalitet* som tydliga effekter av en mer integrerad läkemedelsförsörjning. Ökad samverkan mellan apotekare och sjukhuspersonal och -huvudmän kan bidra till en bättre arbetsfördelning, då sjukvårdspersonalen kan ägna sig åt läkemedelsfrågor medan Apoteksbolaget tar hand om de kommersiella frågorna.<sup>80</sup>

I det avslutande stycket i sammanfattningen skriver man att ”I samverkan mellan apoteksbolaget, droghandeln och läkemedelsindustrin skall tillverkningsprogram, distributionsvägar och kostnader optimeras.”<sup>81</sup> Det maximala utnyttjandet av resurserna anförs som argument för att centralisera och nationalisera detaljhandeln med läkemedel i ett statligt apoteksbolag. Förtjänsterna av en ökad samverkan och centralisering av apoteksmarknaden är enligt utredningen att läkemedelsförsörjningen ”bättre än nu tillgodoser sjukvårdens behov”. Vidare skriver man: ”Samverkan mellan alla apotek inom ett och samma företag skall ge alla medborgare samma tillgång till de samlade resurserna på läkemedelsområdet.”<sup>82</sup> Här anförs alltså *sjukvårdens behov* och *alla medborgares lika tillgång till de samlade resurserna* som viktiga motiveringar för att genomföra förändringen.

Statsvetaren Johan Vamstad har diskuterat att denna syn på välfärden, där en ökad centralisering och samverkan leder till alla medborgares välfärd, utgör grunden i dåtidens socialdemokratiska argumentation. Socialdemokraternas dåvarande partiledare Tage Erlander argumenterade i texten ”Valfrihet genom samverkan” (1964) för att ett omfattande välfärdssystem ökar möjligheten till individuell valfrihet. Den trygghet som det ger medborgarna menade han också skulle främja valfriheten – ett resonemang som Vamstad hävdar till stor del var ett svar på

---

<sup>79</sup> Med grosshandelsföretag avses de handelsföretag som utgör mellanhand mellan läkemedelstillverkare och detaljhandeln (dvs. mellan fabriker och apotek).

<sup>80</sup> SOU 1969:46, s. 188.

<sup>81</sup> SOU 1969:46, s. 189.

<sup>82</sup> SOU 1969:46, s. 189.

den liberala kritiken mot välfärdsstaten som ett hot mot just valfriheten.<sup>83</sup> Motiveringarna för en ökad centralisering och samverkan på läkemedelsområdet måste därför i utredningen förstås som inte enbart grundade i ekonomisk rationalitet och stordriftsfördelar. Ökad samverkan förstås dessutom i den socialdemokratiska diskursen som sammankopplad med medborgarens valfrihet.

### **Apotekarsocieteten utredning och kommentarer**

Apotekarsocieteten hade av läkemedelsförsörjningsutredningen tilldelats uppdraget att undersöka huruvida apoteksverksamheten skulle kunna samlas under ett bolag till majoriteten ägt av societeten. De intar en minst sagt reserverad hållning vad gäller överförandet av alla apotek till ett enda bolag. Apotekarsocieteten skriver att de väsentliga problem som nuvarande apoteksorganisation innebär kan ”undandröjas genom åtgärder av betydligt mindre genomgripande art än en ombildning till bolagsform”.<sup>84</sup> Man framhåller att införandet av ett enda bolag visserligen medför rationaliseringsvinster, men också kostnader, eftersom man kommer att tvingas bygga upp ett kontrollsystem som man inte menar har krävts på samma sätt när varje apotekare personligen är ekonomiskt investerad i sin verksamhet.<sup>85</sup> I linje med detta resonemang menar Apotekarsocieteten att den yrkesmässiga integriteten är central för apotekarnas yrkesutövande, och att denna måste värnas i en omorganisering av apoteksväsendet. Sammanfattningsvis förhåller sig Apotekarsocieteten i sin skrivelse skeptisk till omorganisering av verksamheten till ett bolag, och avslutar med att upprepa att de brister som nuvarande system har kan lösas utan någon större förändring av ägarförhållandena.<sup>86</sup>

### **Sammanfattande kommentarer**

Ur analysen av utredningstexten vill jag särskilt framhålla tre nodalpunkter som avgör hur de övriga begreppen och motiveringarna i utredningen förstås och framställs. För det första kan vi se hur *staten* fungerar som övergripande nodalpunkt, vars betydelse bestäms genom att förstås som ekvivalent med begreppen *sambället*, *det allmänna* och *det offentliga*. Jag menar här att *staten* blir bärare av såväl medborgares, konsumenters och politikernas intressen – kanske till och med näringslivets – och det är den här förståelsen av *staten* som låter utredningen argumentera för att ett förstatligande av apoteksväsendet får positiva effekter som kommer *alla* till del.

För det andra betraktas staten i den här diskursen inte som en politisk aktör som står i konflikt med ekonomiska eller effektivitetsrelaterade mål. Vad beträffar de statliga affärsverken har Berg

---

<sup>83</sup> Vamstad & Stenius, *Valfri välfärd*, s. 53ff.

<sup>84</sup> SOU 1969:46, s. 240.

<sup>85</sup> SOU 1969:46, s. 240f.

<sup>86</sup> SOU 1969:46, s. 242.

poängterat att en grundläggande konflikt för statens verksamheter framställs som den mellan samhällelig och ekonomisk nytta.<sup>87</sup> Jag vill däremot mena att utredningen *Läkemedelsförsörjning i samverkan* är en tydlig artikulation av staten som en oproblematiserad ekonomisk aktör på marknaden. *Konkurrens* måste därför betraktas som ytterligare en nodalpunkt. Det finns, som analysen visar, flera avsnitt som artikulerar statlig affärsverksamhet som *konkurrensfrämjande* och i vissa fall till och med som en nödvändig komponent på en välfungerande marknad. Affärsverkens roll på marknaden står i det avseendet inte i konflikt med förståelsen av en sund marknad och konkurrens – likaså uppfattas inte relationen mellan ett nationellt apoteksbolag och den globala marknaden nödvändigtvis som stående i antagonistisk relation till varandra. Direktiven lyfter frågan om de internationella integrationssträvanden som sker globalt under 60-talet, medan utredningen inte ägnar något särskilt avsnitt till frågor rörande ett nationaliserat apoteksväsendes relation till en internationell marknad. Därför menar jag att det statliga ägandet och engagemanget på marknaden i utredningen inte kan anses stå i konflikt med marknadskursen.

Utöver *stat* och *konkurrens* betraktar jag *rationalitet* som en nodalpunkt i sammanhanget. Utredningens argumentation kretsar kring olika former av rationalisering, och främst framhåller man *företagsekonomisk rationalitet* och rationalitet gällande *användningen av läkemedel*. I analysen av utredningen ser vi att dessa två oscillerande dimensioner av rationalitet inte nödvändigtvis utgör en antagonism. Istället hävdar jag att utredningen anför en nationaliserad och centraliserad apoteksverksamhet som främjande av företagsekonomisk rationalitet och effektivitet. Här blir rationaliteten ekvivalent med *planmässighet* och *planering*, eftersom sådana faktorer på flera ställen anses kunna bidra till en rationalisering av apoteksväsendet. Jag vill också hävda att element som *planering*, *kontroll* och *statligt inflytande*, som kan förstås som stående i antagonistisk relation till marknadskursen, i utredningen istället betraktas som möjliga att sammanföra med företagsekonomisk rationalitet och effektivitet.

Avslutningsvis måste vi förstå apotekarsocietets reservation mot utredningens förslag som ett uttryck för de antagonismer och intressekonflikter som faktiskt genomkorsar frågan om apoteksverksamhetens organisation. Jag betraktar därför utredningen som en hegemonisk artikulation, eftersom den upplöser antagonismerna och förklarar nationaliserandet som ett projekt som ligger i allas intresse.

---

<sup>87</sup> Berg, *Staten som kapitalist*, s. 28f.

## 2.3 Ekonomi eller politik?

För att få en bild av hur man under 70-talet kom att omvärdera statens roll på marknaden, vill jag för en stund lyfta blicken från apoteksväsendet och istället fokusera på den övergripande synen på politisk-ekonomiska frågor under perioden. Jag kommer därför i det följande att diskutera hur perioden på olika sätt historiserats. Därefter kommer jag att analysera några särskilda politiska dokument – två propositioner, en regeringsförklaring och en statlig utredning – som kretsar kring ekonomi, välfärd, stat och marknad.

### 2.3.1 Nya perspektiv på stat och marknad

Nationaliseringen av apoteken kan på sätt och vis betraktas som ett av de sista stora statliga ingreppen på marknaden under 1900-talets andra hälft. I mitten på 70-talet svängde tillväxttakten i världsekonomin, och Sverige kom efter oljekriserna att drabbas av *stagflation*: tillväxttakten i ekonomin avstannade samtidigt som arbetslösheten och inflationen rusade. Den ekonomiska krisen fick stora konsekvenser för synen på den förda keynesianska ekonomiska politiken. Det verkade helt enkelt som att ett stort statligt engagemang på marknaden och en expansiv finanspolitik inte längre kunde sänka arbetslösheten – tvärtom verkade den bara bidra till ytterligare ökad inflation och arbetslöshet. Åtminstone var det så här man inom den nya ekonomiska teorin, monetarismen, såg på saken.

Nationalekonomen Klas Eklund menar att det fanns en mängd orsaker till nedgången i den globala och svenska ekonomin under 1970-talet. Han lyfter den materiella, och något deterministiska, förklaringen som menar att de internationella förutsättningarna för den starka tillväxten som rått under efterkrigstiden under 70-talet av ”naturliga orsaker” försämrades, vilket spädades på av dollarkrisen och oljeprischockerna. Förutom dessa externa faktorerers inverkan på den svenska ekonomin lyfter Eklund att den förda ekonomiska politiken starkt bidrog till att Sverige drabbades så hårt av krisen. Den svenska ekonomin stod alltså inför både externa och interna problem, och den ekonomiska strategin som innebar en fortsatt expansiv finanspolitik, fördjupade bara den ekonomiska krisen, menar Eklund.<sup>88</sup>

Eklunds framställning pekar inte bara på viktiga förändringar i den ekonomiska doktrinhistorien, utan också i själva berättelsen om den. Under 80-talet omvärderas de politisk-ekonomiska strategierna av både politiker och nationalekonomer, och det sker en förskjutning av den politisk-ekonomiska diskursen – från keynesianism till monetarism. Som bland andra Kristina

---

<sup>88</sup> Klas Eklund, *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsekonomin*, (11:e uppl.) Stockholm: Norstedts akademiska förlag, 2007, s. 389–402; s. 420–425.



Boréus, Agneta Hugemark och Johan Lönnroth påpekat genomsyrar förskjutningen såväl den mediala debatten som den nationalekonomiska diskursen. Krisen kunde därför delvis förklaras genom att framställa keynesianismen som en felaktig ekonomisk teori som nu kunde ersättas av vad som verkade vara det mer rimliga alternativet: monetarismen.

### 2.3.2 80-talet och den monetaristiska vändningen

De monetaristiska och nyliberala idéerna hade börjat få internationellt gehör från och med mitten på 70-talet, i samband med oljekriserna. Idéernas popularitet hade ökat i Sverige, inte minst efter att en av doktrinen huvudförespråkare, Milton Friedman (1912–2006), mottagit nobelpriset i ekonomi år 1976. I kontrast till keynesianismen menar monetarismen att man bör bedriva en åtstramningspolitik för att uppnå vad som hålls som det främsta målet för den ekonomiska politiken: att dämpa inflationen. Arbetslösheten kan under åtstramningsperioder stiga, men på sikt menar man att ekonomin kommer att anpassa sig och situationen förbättras. En viktig dimension av den monetaristiska teorin är att det politiska engagemanget på marknaden och i ekonomin bör vara mycket återhållsamt – staten skall enbart garantera upprätthållandet av marknadens spelregler.<sup>89</sup> Detta är också en central idé i den nyliberala idétraditionen, vilket innebär att jag i min undersökning betraktar monetarismen som en del av det nyliberala idékomplexet.<sup>90</sup>

Men den åtstramningsbetonade ekonomiska politiken hade under 70-talet ännu inte riktigt slagit igenom. Johan Lönnroth framhöll i ett par artiklar publicerade år 1988 att man bör betrakta år 1980 som en vändpunkt för den svenska ekonomiska politiken, och att 1980 års Långtidsutredning och den samtida konjunkturrådsrapporten *Stabiliseringspolitik för 80-talet* visade på ett skifte i den allmänna synen på den ekonomiska politiken. Under den borgerliga regeringen Fälldin som regerade mellan åren 1979–1981 hade monetarismen därmed tagit ett tydligt kliv in i den politiska ekonomin, hävdade Lönnroth. Även Socialdemokraternas ekonomer började vid den här tiden ta fram krisprogram där åtstramningar och minskade offentliga utgifter framstod som de viktigaste verktygen.<sup>91</sup>

Lönnroth framhöll samtidigt att monetarismen inte på något sätt anammades okritiskt av alla politiker och ekonomer. Framförallt menade han att Socialdemokrater och keynesianer under tidigt 80-tal i debatter i tidskrifter och media tog tydligt avstånd från de monetaristiska och nyliberala

---

<sup>89</sup> Eklund, *Vår ekonomi*, s. 328–335.

<sup>90</sup> För en utförligare diskussion om de centrala idéerna i nyliberal idétradition, se David Harvey, *A brief history of neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005. Johan Lönnroth har diskuterat monetarismen som sammankopplad med det nyliberala idékomplexet i artikeln ”Nyliberalismens genombrott i massmedia”, *Socialistisk debatt*, 22(1), 1988, s. 20.

<sup>91</sup> Lönnroth, ”Nyliberalismens genombrott i massmedia”, *Socialistisk debatt*, (vol. 22, nr. 1), 1988, s. 19f; Johan Lönnroth, ”Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88”, *Ekonomisk debatt*, (nr. 3) 1988, s. 197.

idéerna. Trots detta verkade det enligt Lönnroth som att även Socialdemokraterna hade accepterat de flesta av monetarismens grundteser; att den offentliga sektorn måste krympa, att inflationsbekämpning är den ekonomiska politikens främsta mål, och att konkurrens och den privata näringen utgör motorn i tillväxten. Om det inte syntes i den politiska retoriken så framgick det i den ekonomiska politik som man presenterade, menade Lönnroth.<sup>92</sup>

### 2.3.3 Socialdemokratiska regeringspropositioner

Att även Socialdemokraterna anammat en syn på den ekonomiska politiken som närmade sig den monetaristiska problemformuleringen framgår av den ökade marknadsanpassningen av statliga affärsverken under 80- och 90-talet, något som initierades av socialdemokratiska regeringar under 1980-talet.

För att belysa det starka genomslag som den nya ekonomiska teorin hade på politiken, inom både borgerligheten och socialdemokratin, kommer jag nedan att analysera två propositioner på området som lades fram av Ingvar Carlssons socialdemokratiska regering år 1990. Därefter kommer jag att diskutera Carl Bildts regeringsförklaring efter de borgerliga partiernas valseger 1991, och slutligen den utredning som av Bildtregeringen tillsattes med anledning av den ekonomiska krisen på 90-talet.

#### 2.3.3.1 *Om den ekonomiska politiken på medellång sikt*, Regeringens proposition

1990/91:39

I en första proposition av den socialdemokratiska regeringen Ingvar Carlsson år 1990 beskrivs det ekonomiska läget: den svenska konjunkturen har försvagats. Pris och lönekostnadsutvecklingen måste brytas, menar propositionen, och inflationen pekas ut som det största problemet för ekonomin. Propositionen säger:

För att värna sysselsättning och välfärd måste den ekonomiska politiken de närmaste åren med all kraft inriktas på att varaktigt nedbringa inflationen. [...] Det innebär att mycket starka restriktioner framgent måste läggas på statens liksom på kommunernas och landstingens utgifter samtidigt som den konkurrensutsatta sektorn måste förstärkas.<sup>93</sup>

Förklaringen påvisar den radikalt förändrade inställningen till den ekonomiska politikens inriktning: den förda politiken med stora offentliga utgifter måste stramas åt. Statens utgifter skall minska,

---

<sup>92</sup> Lönnroth, "Nyliberalismens genombrott i massmedia", s. 20; Lönnroth, "Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88", s. 196–199.

<sup>93</sup> Regeringens proposition, *Om den ekonomiska politiken på medellång sikt*, Prop. 1990/91:39, s. 3.

lönebildningen kontrolleras så att den inte stiger för mycket, och *konkurrens* framhålls här som ett viktigt moment och ett centralt begrepp. Konkurrensen anses till och med vara ”av avgörande betydelse för arbetet med att förbättra produktiviteten och därmed bekämpa inflationen”.<sup>94</sup> Regeringen förklarar att man i ljuset av de handelsförhandlingar som pågår inom GATT (det internationella handelsavtalet *General Agreement on Tariffs and Trade*) tänker tillsätta en kommitté med uppdrag att undersöka konkurrenssituationen i det svenska näringslivet, med syfte att öka konkurrensen. Det är främst inom den privata sektorn som konkurrenshämmande effekter måste motverkas. Det främsta verktyget för full sysselsättning och välfärd anses nu vara det monetaristiska: att nedbringa inflationen.

Den offentliga sektorn anser man vidare måste reformeras på ett sådant sätt att man kan ”hävda välfärden inom ramen för en politik som leder till att de offentliga utgifternas andel av BNP minskar”.<sup>95</sup> Effektiviteten och produktiviteten måste därför öka enormt inom den offentliga sektorn. Man föreslår på vilka sätt barn- och äldreomsorg, skola, sjukvård, socialförsäkringssystem och andra områden måste reformeras och riktas mot en tydligare målstyrning. De ekonomiska målen och resultaten får alltså en central betydelse för utformningen av kraven på de offentliga verksamheterna. Slutligen pekar man på behovet av att tydligt definiera vilka *affärsmässiga krav* som bör ställas på statens affärsverk och företag, och att statens ägarroll bör diskuteras. I de här formuleringarna framgår det hur man förstår *fri konkurrens*, *målstyrning* och *affärsmässighet* som koncept tätt sammankopplade med ökad effektivitet och produktionsökning. Åtstramningen av den offentliga finanspolitiken i kombination med en mer marknadsorienterad näringspolitik, och dessutom en förändring i synen på statens ägande och drivande av företagsverksamhet, måste här förstås som det övergripande programmet för att lyckas säkra välfärden under lågkonjunkturen.<sup>96</sup>

Det är tydligt att *välfärd* i propositionen fortfarande framstår som centralt mål för politiken. Men som vi tidigare sett måste vi betrakta välfärdsbegreppet som samtidigt en tom signifikant och en nodalpunkt: det är först när välfärd ställs intill andra begrepp som det kan erhålla sin mening och också först därefter det kan sägas ordna den särskilda välfärdsdiskursen.<sup>97</sup> Vad propositionen här artikulerar är en sammankoppling av den monetaristiska åtstramningspolitiken med målet att skapa välfärd och trygga arbeten. De ekonomiska ramarna presenteras också som bestämmande för välfärdens utformning, och den marknadsekonomiska begreppsapparaten får större inflytande över hur man anser att välfärden bör organiseras. Vi kan med utgångspunkt i Nils Edlings och

---

<sup>94</sup> Prop. 1990/91:39, s. 4.

<sup>95</sup> Prop. 1990/91:39, s. 4.

<sup>96</sup> Prop. 1990/91:39, s. 5.

<sup>97</sup> Laclau & Mouffé, s. 112; s. 131; Winther Jørgensen & Phillips, s. 57f.

Agneta Hugemarks iakttagelser säga att vi nu har att göra med en *ekonomiserad välfärdsdiskurs*, där ekonomer fått en central roll som experter rörande välfärdsfrågor.<sup>98</sup>

Konkurrenspolitiken får vidare stort utrymme i beskrivningen av regeringens förslag. Man skriver:

Betydande delar av dagens varu- och tjänsteproduktion är avskärmade från marknadens signaler. Detta är ofta till nackdel för konsumenter och skattebetalare. Avsaknad av konkurrens lämnar utrymme för alltför höga priser och vinster. Det är regeringens bedömning att ökad konkurrens är av avgörande betydelse för arbetet med att höja produktivitetstillväxten och ekonomins tillväxt överhuvudtaget.<sup>99</sup>

Här presenteras konkurrensen som helt central, inte bara för marknadens funktionssätt, utan också för konsumenter och skattebetalare. Att marknaden fungerar väl och fler sektorer och branscher konkurrensutsätts menar man alltså kommer alla individer till del, i egenskap av allt ifrån marknadsaktör, konsument, medborgare och skattebetalare – och det bör därför också ligga i allas intresse. På samma sätt som man tidigare argumenterat för att en nationalisering är viktig för att hålla nere priser och vinster, menar man nu att det istället är ökad konkurrens som ger allmänheten kontroll över priser och vinster. Här kan vi se en förskjutning i *konkurrensbegreppet*. Från att i utredningarna från slutet av 60-talet ha betraktat statens engagemang på marknaden som delvis konkurrensstimulerande, förstås konkurrensen här som ett förhållande som bara råder mellan privata aktörer. Propositionen presenterar därefter att avregleringar av marknader kommer att genomföras för att svenska företag skall få ökad konkurrens av utländska.<sup>100</sup>

### **Ny syn på offentligt ägande**

När åtgärderna inom den offentliga sektorn diskuteras är man tydlig med att de omfattande ekonomiska understöden till industrin under 70- och 80-talet nu är ohållbara, och att man måste strama åt de offentliga finanserna för att möta den nya ekonomiska situationen. Att stabilisera ekonomin ses som avgörande för att ”hävda välfärden” och för att uppnå en ”rättvist fördelad tillväxt framöver”.<sup>101</sup> Åtstramningspolitiken presenteras alltså här som nödvändig på grund av de förändrade ekonomiska förhållandena, och man motiverar politiken med fortsatt hänvisning till välfärds mål, och kopplar ihop det med värden som rättvis fördelning tillväxten.

---

<sup>98</sup> Den ökade ekonomiseringen av välfärdsdiskursen i samband med 90-talets ekonomiska kriser behandlas i Nils Edling, “The Languages of Welfare in Sweden”, s. 101. Se även Agneta Hugemark, *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund: Arkiv förlag, 1994.

<sup>99</sup> Prop. 1990/91:39, s. 19.

<sup>100</sup> Prop. 1990/91:39, s. 19f.

<sup>101</sup> Prop. 1990/91:39, s. 21.

Medlet för att uppnå detta är enligt regeringen att kommuner såväl som landsting och statliga affärsverk övergår till en tydligare målstyrning. Ansvarsfördelningen mellan instanserna skall klargöras, och kommunernas och landstingens nya uppgifter måste framöver finansieras med statsbidrag snarare än höjda skatter. Målstyrningen är här central, och den bygger på att resultat och uppföljning får en mer framträdande roll i budgeteringen för all offentlig verksamhet. Här finns alltså en antydning till det som brukar betecknas som NPM (*New Public Management*), där målstyrning, resultatredovisning och uppföljning får en betydande roll för de offentliga verksamheterna.<sup>102</sup> Regeringen beskriver inte målstyrningen i termer av NPM, men man uttrycker att ambitionen är att resultatkraven skall bidra till att myndigheternas frihet att själva planera sin verksamhet ökar, och att man därigenom förbättrar kvalitet och inriktning på den offentliga verksamheten. Tillsammans med idéer om ökad valfrihet för medborgare är detta centrala idéer för den allt mer marknadsanpassade offentliga verksamheten, något som också påpekats av statsvetarna Anders Berg och Johan Vamstad.<sup>103</sup>

Det statliga ägandet och förvaltning av egendom plockas i propositionen upp som ett viktigt område där stora effektivitetsvinster kan göras. Man menar att staten på dessa områden måste genomgå en förnyelse, och att de centrala värdena som skall tas hänsyn till är de ekonomiska. Statligt ägande är därför bara relevant, menar regeringen, om fastighetskapitalets värde kan vidmakthållas, och om värdetillväxten kan tas tillvara. Vidare måste en övergripande förändring i målsättning införas för företag och affärsverk, och en utredning skall tillsättas för att precisera de affärsmässiga kraven som måste ställas.<sup>104</sup>

Det är den marknadsekonomiska terminologin som fungerar som bas i propositionens framställning, vilket visar på en tydlig förändring i synen på marknaden i sin helhet. Marknadens funktionssätt betraktas som en viktig del i lösningen på den ekonomiska krisen, och de ekonomiska, mätbara och resultatnriktade aspekterna av den offentliga verksamheten får därför en allt viktigare roll i den politisk-ekonomiska diskursen.

### **Tillväxt + välfärd = sant?**

Propositionen diskuterar de allmänna förutsättningarna för tillväxtpolitikens inriktning, och inleder hela resonemanget genom att placera välfärdsbegreppet i centrum. Man kopplar välfärden till

---

<sup>102</sup> Definitionen av NPM är, precis som i fallet med begreppet *nyliberalism*, mycket omstridd, och det finns i uppsatsen inte utrymme att gå närmare in på en diskussion av definitionen. Därför stödjer jag mig på den kortfattade definition som Tom Karlsson givit i *Nationalencyklopedin*, "new public management".

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/new-public-management> (hämtad 2021-04-16)

<sup>103</sup> Prop 1990/91:39, s. 22ff; s. 29. För diskussionen om marknadsanpassningen, se Anders Berg, *Staten som kapitalist: Marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994*, 1999. Ämnet är också mycket kort diskuterat i Johan Vamstad & Kerstin Stenius, *Valfri välfärd*, Lund: Arkiv, 2015, s. 58f.

<sup>104</sup> Prop. 1990/91:39, s. 31.

konsumtion, tillväxt, full sysselsättning och samhällets samlade tillgångar – *nationalförmögenheten*. Den svenska modellen har under efterkrigstiden byggt på samspelet mellan tillväxt och välfärd, där offentliga satsningar på och ingrepp i näringslivet syftat till att säkra tillväxten för att därefter fördela resurserna. Nu menar regeringen istället att den ekonomiska politiken måste anpassas till den omvandling och förändring som den globala ekonomin och ekonomiska krisen medför. Därför krävs, menar man, en större marknadsanpassning av såväl näringslivet som den offentliga sektorn, eftersom en hög och stabil tillväxt bidrar till att de samlade tillgångarna ökar och sedan kan fördelas på det sätt som medborgarna bedömer bäst. Tillväxt och välfärd kopplas alltså fortfarande samman på det sätt som det generellt gjorts under efterkrigstiden. Samtidigt menar man att den ekonomiska situationen kräver nya medel för att uppnå dessa mål. Som centralt element lyfts därför bland annat ”insatser för avreglering och konkurrens i ekonomin och för att stimulera nyskapande och företagande”<sup>105</sup>.<sup>106</sup>

Den här artikulationen är viktig, eftersom den sammanför välfärdsbegreppet med en helt ny riktning i den ekonomiska politiken. Den expansivt förda ekonomiska politiken, som tidigare betraktats som medel för att ständigt öka välfärden, ersätts nu av en monetaristisk åtstramning och marknadstillvändhet som också den har som mål att på sikt öka välfärden. Sambandet mellan tillväxt och välfärd, sedan länge väletablerat i den politisk-ekonomiska diskursen, består, men omartikuleras i propositionen. Marknadsmekanismer betraktas i allt högre grad som vägledande för förståelsen av såväl de offentliga verkens verksamhet som statens roll som ägare av dem. Här artikuleras därför den grundläggande förändring i synen på relationen mellan stat och marknad som sedan kommer att vara helt central i hanteringen av frågan om apoteksväsendets organisation. För att närmare undersöka just denna förändring vänder vi oss till ytterligare en proposition som rör näringspolitiken och tillväxten i relation till den ekonomiska kris som växer under början av 90-talet.

### 2.3.3.2 *Om näringspolitik för tillväxt*, Regeringens proposition 1990/91:87

I denna andra proposition från regeringen Carlsson utvecklas många av de förslag och resonemang som presenterats i propositionen ovan. Bland annat lyfts vikten av att inflationsmålet och den strama finanspolitiken inte får ”innebära att de investeringar som krävs för ett ansvarsfullt samhällsbyggande eftersätts”.<sup>107</sup> Det här innebär i princip, menar man, att de offentliga utgifterna måste omprövas och effektiviseras, så att välfärdsinvesteringar kan göras trots den åtdragna

---

<sup>105</sup> Prop. 1990/91:39, s. 32.

<sup>106</sup> Prop. 1990/91:39, s. 31ff.

<sup>107</sup> Regeringens proposition, *Om näringspolitik för tillväxt*, 1990/91:87, s. 5.

svångremmen. Jag lyfter nedan ut några avsnitt som särskilt pekar på hur man i propositionen appellerar till en monetaristisk och nyliberal diskurs.

### **Konkurrens och avregleringar**

Centralt för propositionen är förslagen om utveckling av de affärsdrivande verken. Man resonerar att den tekniska utvecklingen och de därmed förändrade förutsättningarna för verksamheten har lett till att ”naturliga monopol” upphävts. Därmed bör man se över de affärsdrivande verkens organisationsform. Man föreslår därför: ”De affärsverk som arbetar i konkurrens bör omvandlas till aktiebolag under förutsättning att sociala, regionalpolitiska, försvarspolitiska och konsumentpolitiska åtaganden kan lösas inom ramen för en bolagisering.”<sup>108</sup> Därefter föreslår man att Statens Vattenfallsverk, Domänverket, Televerkets associationsform, Postens verksamhet och SJ bolagiseras – något som delvis genomförs under de därpå följande åren.

De huvudsakliga motiveringarna förmedlar att ökad konkurrens och effektivare marknader krävs för att ge svenska konsumenter större köpkraft, och för att matcha den svenska marknaden med internationella nivåer. Avregleringsarbetet betraktas av regeringen som ett led i att öka konkurrensen på fler områden för att på så sätt effektivisera och förbättra den svenska marknadens funktionssätt.<sup>109</sup>

Vad gäller de offentliga verksamheterna menar regeringen att det i stor utsträckning saknas konkurrens. Därför skriver man:

Den offentliga sektorn måste därför utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. De innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas och att entreprenader och upphandling systematiskt bör prövas i den offentliga verksamheten.<sup>110</sup>

Man menar vidare att ”En ökad entreprenad bör leda till en ökad effektivitet samtidigt som marknaden kan breddas genom att den öppnas också för enskilda producenter.”<sup>111</sup> I de här formuleringarna artikuleras alltså en tydlig förändring i synen på statens roll på marknaden. Avsaknaden av konkurrens inom de affärsdrivande verken betraktas som en risk för orimliga prisökningar och effektivitetsförluster. De dimensioner av samhällelig kontroll och styrning av priser och kvalitet som ett statligt ägande kan medföra, något som till exempel belysts i *Läkemedelsförsörjning i samverkan*, lyser här med sin frånvaro. Marknadens mekanismer framstår

---

<sup>108</sup> Prop. 1990/91:87, s. 12.

<sup>109</sup> Prop. 1990/91:87, s. 185.

<sup>110</sup> Prop. 1990/91:87, s. 186.

<sup>111</sup> Prop. 1990/91:87, s. 186.

istället som bäst lämpade att generera effektivt resursutnyttjande, och konkurrensutsättning och avreglering förväntas säkra sänkta priser och effektivare produktion av varor och tjänster.

### Sammanfattande kommentarer

Ett genomgående tema i Carlssonregeringens propositioner är framställningen av den ekonomiska och tekniska utvecklingen som i grunden förändrande krafter. Man menar att de materiella förändringarna på dessa områden, såväl de ekonomiska kriserna som den teknologiska utvecklingen, har lett till de omvärderingar man gjort av den ekonomiska politiken. Det finns härmed en dimension av *naturalisering* av den förändrade synen på statens roll på marknaden, där den nya förståelsen av de centrala begreppen sägs bestämmas av externa faktorer. Just denna process vill jag betrakta som en *hegemonisering* av den nyliberala diskursen, där nodalpunkterna *effektivitet, konkurrens, välfärd* och *den offentliga sektorn* har omartikulerats och givits nya innebörder.<sup>112</sup> Denna hegemonisering innebär därför också att den gamla, keynesianska förståelsen av ekonomin pekats ut som ogiltig, föråldrad och verklighetsfrånvärd. Det är denna aspekt av den hegemoniska artikulationen som hjälper oss att förstå den nyliberala diskursen som inte nödvändigtvis tillhörande någon särskild ideologi eller ett särskilt politiskt intresse, även om det självfallet finns särskilda politiska intressen och partier som i högre grad propagerar för en nyliberal eller monetaristisk ekonomisk politik. Vad hegemoniseringen också gör är att framställa antagonismerna som upplösta, och hävda den egna artikulationen och diskursen som dominant.

I texten är termen *stat* frånvarande som aktör i ekonomin – istället talar man om *den offentliga sektorn* eller *sambälleliga insatser*. Att termen *stat* eller *staten* inte förekommer i propositionen hör ihop med den förskjutning som Edling framhållit, där det tidigare användandet av termen *stat* i den politiska diskursen kommit att ersättas av det liberalt betonade *sambället*.<sup>113</sup> Jag vill mena att frånvaron av termen *stat* innebär att den nyliberala diskursen dominerar det sätt på vilket man förstår statens engagemang på marknaden. Propositionen framställer avregleringar och privatiseringar av den offentliga välfärdssektorn som en central uppgift för den ekonomiska politiken. Denna syn på det offentliga huvudmannskapet och ägandet som något i grunden effektivitetshämmande och störande av en välfungerande marknad hör också ihop med den nyliberala diskursen, vilket kommer att spela en stor roll för argumentationen rörande omregleringen av apoteket.

---

<sup>112</sup> Laclau & Mouffe, s. 112, s. 135f; Winther Jørgensen & Phillips, s. 54f.

<sup>113</sup> Edling, "The Languages of Welfare in Sweden", s. 103f. Även Kristina Boréus diskuterar förskjutningen i synen på relationen mellan *stat* och *sambälle* i *Högervåg*, s. 269, 272, 291ff.



### 2.3.4 Valfrihetsrevolutionen

När den borgerliga regeringen tillträdde år 1991 var det begreppet *valfrihet* som stod i fokus. Redan under 1980-talet hade Socialdemokraterna närmast sig den liberala problemformuleringen: de offentliga myndigheternas funktionssätt hade börjat betraktas som begränsande av individens frihet. Som statsvetaren Johan Vamstad påpekat innebar detta att man rörde sig ifrån idén om välfärdsstaten som förutsättning för ökad valfrihet, och istället såg valfriheten som själva grunden för välfärden.<sup>114</sup> Fokuset på valfrihet bör förstås som en tydlig blinkning till det nyliberala radarparet Milton och Rose D. Friedmans bästsäljande verk *Free to Choose* (1980).<sup>115</sup> Den monetaristiska vändningen hade med andra ord fått fullt genomslag hos de borgerliga partierna i Sverige. Jag lyfter nedan fram det sätt på vilket *välfärdsbegreppet* ges betydelse i regeringsförklaringen, och hur *valfrihet* införs som centralt begrepp för framställningen av den ekonomiska politikens ambitioner.

#### **Regeringsförklaringen, prot. 1991:92/6**

I inledningen av sin regeringsförklaring presenterar Carl Bildt vad han ser som de fyra huvudsakliga uppgifterna för den kommande mandatperioden. För det första skall Sverige ansöka om medlemskap i den europeiska gemenskapen (senare EU), och för det andra skall man öka Sveriges tillväxttakt. Vidare säger Bildt att ”Den tredje [uppgiften] är att förbättra vår välfärd och sociala omsorg genom den *valfrihetsrevolution i välfärdspolitiken* som vi kommer att inleda och genom särskilda insatser för de sämst ställda” (min kursivering).<sup>116</sup> För det fjärde strävar man efter att arbeta för en hållbar miljö. Valfrihetsrevolutionen är alltså ett av målen för den borgerliga regeringen, och det är just genom att trycka på *valfriheten* som man artikulerar den diskursiva skillnaden från tidigare välfärdspolitik, samtidigt som man betraktar ett stärkande av *välfärden* som ett av de fyra främsta målen för sin politik. Senare i sitt anförande pekar Bildt på att det är ”Avregleringar, [och] en omfattande spridning av ägandet av idag statliga företag”<sup>117</sup> som bland annat skall bryta stagnationen i den svenska industrin.

När Bildt går in närmre på hur välfärdspolitiken skall förändras är det alltså *valfrihet* som är nyckelordet. Bildt framhåller att dagens välfärdssystem och socialförsäkringar inte fungerar som de skall, och att köerna är för långa. Valfriheten menar han därför kommer att öka servicen och effektiviteten i välfärden – genom att uppmuntra enskilda initiativtagare att producera välfärdstjänster kan valfriheten i välfärden öka. Det är också just i syfte att säkra människors

---

<sup>114</sup> Vamstad & Stenius, *Valfri välfärd*, s. 53–63.

<sup>115</sup> Milton Friedman & Rose D. Friedman, *Free to Choose: A Personal Atatement*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980.

<sup>116</sup> Riksdagens Prot. 1991:92/6 (opaginerat dokument).

<sup>117</sup> Prot. 1991:92/6.

möjlighet att välja själva som välfärdspolitiken skall utformas. Staten ansvarar för välfärden, menar Bildt, men privata aktörers möjlighet att producera välfärdstjänster kommer att vara till gagn för såväl producenter som konsumenter. Avslutningsvis proklamerar Bildt:

Det är viktigt för vårt fria folkstyres framtid att under kommande år återskapa respekten för politiken och för staten. Det sker bäst genom en politik som ser statsmaktens ansvar lika klart som den ser statsmaktens gränser. Alltför ofta har staten och den offentliga makten betraktats som detsamma som samhället. Men nu är kollektivismens tid slut. I vårt Sverige kommer samhället alltid att vara större än staten.<sup>118</sup>

Här artikulerar Bildt den tydliga distinktionen mellan *stat* och *samhälle* som diskuterats ovan. Att betrakta samhället som skilt från staten går i linje med den nyliberala gränsdragningen mellan den ekonomiska och politiska sfären. Politikens främsta syfte är i den nyliberala idétraditionen att säkra den ekonomiska sfärens, marknadens, frihet och fortlevnad, vilket innebär att staten bör undvika att intervensera på marknaden. Därför blir *valfriheten* – exempelvis den fria etableringsrätten eller avlägsnandet av hinder för ekonomiska transaktioner och avtal – för Bildt sammanlänkat med att *samhället* får ökad makt. Om samhället i sammanhanget förstås i termer av *det privata näringslivet*, innebär Bildts artikulation att den demokratiska makten bör överföras från den politiska till den ekonomiska sfären.

Detta måste vidare förstås som en diskursiv förskjutning, något bland andra Kristina Boréus pekat på i sin avhandling. Hon menar att denna artikulation och betydelseseparation mellan begreppen *stat* och *samhälle* återfinns i borgerligt språkbruk redan under 70-talet, men att det är först under 80- och 90-talet som artikulationen blir en del av en medveten strategi. Genom att separera *stat* och *samhälle* kan välfärdssamhället, som präglas av hög levnadsstandard och god samhällsservice, försvaras samtidigt som en allt för stor offentlig sektor kritiserar. Bildts artikulation är därför grundläggande för förskjutningen i välfärdsdiskursen – välfärden kan nu försvaras genom att föra en politik som sätter individen, valfriheten och det privata näringslivet i fokus.<sup>119</sup>

### Sammanfattande kommentarer

Regeringsförklaringen kan alltså betraktas som en tydligt nyliberal hegemonisk artikulation, eftersom Bildt tydligt framställer det sätt på vilket nodalpunkterna *välfärd*, *stat* och *samhälle* bör förstås. Jag menar att det är viktigt att notera den tydlighet som finns i Bildts artikulation i jämförelse med de socialdemokratiska propositionernas artikuleringar. Att Bildt explicit gör

---

<sup>118</sup> Prot. 1991:92/6.

<sup>119</sup> Boréus, *Högernäg*, s. 269, 272, 291ff.

skillnad mellan den socialdemokratiska förståelsen av *staten* och den borgerliga synen på *sambället* tyder på att diskursens gränser förskjutits: det är nu möjligt att explicit överta diskursens nodalpunkter och omartikulera deras betydelsesammanhang. Välfärdspolitiken artikuleras därför som ekvivalent med en politik som sätter valfriheten, marknaden och individen först, eftersom det är så den nyliberala diskursen nu ger mening åt välfärdsbegreppet.<sup>120</sup>

### 2.3.5 *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag, SOU 1993:16*

Den ekonomiska krisen under 90-talet beskrevs som den värsta sedan 1930-talet, och den borgerliga regeringen Bildt tillsatte en utredning med syfte att undersöka hur den svenska ekonomiska politiken skulle utformas för att möta krisen. Assar Lindbeck hette den nationalekonom som ledde utredningsarbetet, och utredningen kom därför också att kallas Lindbeckkommissionen.

#### **Utredningens centrala teman**

Som vi ska se ställer utredningen de äldre ekonomiska teorierna mot en ny teori om hur ekonomisk politik bör bedrivas, vilket gör textens projekt tydligt: det finns en strävan att förändra den politisk-ekonomiska diskursen. Jag kommer därför främst att lyfta utredningens beskrivning av de ekonomiska problemen, och undersöka förslagen som presenteras, för att analysera hur striden om de centrala begreppen artikuleras i texten.

#### **De ekonomiska problemen**

I utredningens inledning beskrivs de tre huvudsakliga uppgifterna. De består i att se över det ekonomiska systemets funktionssätt, att föreslå förändringar i det politiska systemet för att skapa ”stabila spelregler och institutioner som kan bidra till en god ekonomisk miljö för företag och hushåll”, och att ”begränsa övergångsproblemen” vid den stora förändring som väntar. Utredningens ingång är alltså grundad i en övertygelse om att det rådande ekonomiska systemet inte är kapabelt att lösa eller hantera den kris som Sverige befinner sig i, och har därför som syfte att omforma ekonomiska spelregler och institutioner på medellång sikt. Man påpekar dock att den ekonomiska politiken inte får skjuta kostnader på framtiden, och trycker på att den ekonomiska skuldfrågan är central – inga skulder skall läggas över på kommande generationer.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> Laclau & Mouffe, s. 112f, s. 105.

<sup>121</sup> SOU 1993:16, s. 5f.

Så vilka är enligt utredningen huvudproblemen i den ekonomiska krisen? Utredningen identifierar tre huvudproblem: stabilitetsproblem, effektivitetsproblem och tillväxtproblem. Vad gäller stabiliteten menar man att den expansiva finanspolitiken i kombination med de framförhandlade höga lönenivåerna har drivit upp priser på såväl arbete som varor, vilket inneburit stora inflationsproblem under 80-talet, och därmed en instabil valuta. Det är den frikostiga och ”utgiftsbenägna”<sup>122</sup> ekonomiska politiken, i kombination med hur det ekonomiska ramverket varit konstruerat, som pekas ut som orsak till problemen med valutans stabilitet. Vad gäller effektiviteten menar man att det huvudsakliga problemet består i brist på konkurrens i svenskt näringsliv. Man menar att de många regleringarna och konkurrensbegränsningarna till exempel driver upp priserna på många varor i Sverige. Begränsningarna i konkurrensen är enligt utredningen ”ett tydligt exempel på hur särintressen dominerar över det allmänna konsumentintresset”.<sup>123</sup> Här framställs alltså regleringarna och den konkurrenshämmande politiken som illegitim, eftersom den sägs företräda särintressen snarare än konsumenten. Utredningen framhåller *konsumenten*, och det är tydligt att individen i första hand hanteras i sin egenskap av *konsument på marknaden*. Argumentet kräver alltså här en förståelse av det *allmänna* som skiljer sig från en syn på politiken som representativ för samhället, och istället måste vi måste förstå det allmänna i termer av ekonomi och marknadsrelationer, där individen i första hand är konsument. En ytterligare aspekt av effektivitetsproblemet är enligt utredningen att den offentliga tjänsteproduktionen är *dyrare* och mer *ineffektiv* än den privata tjänsteproduktionen, och huvudorsaken menar man består i bristande konkurrens. Det här menar man gäller även på arbetsmarknaden och finansmarknaden.<sup>124</sup>

Vad gäller tillväxtproblemet beskriver man den sjunkande produktivitetstillväxt som drabbat Sverige under 70- och 80-talen. I första hand lyfter man den höga kapitalskatten som ett problem, och man jämför den med omvärlden för att argumentera för att det är en av orsakerna till att utlandskonkurrerande verksamheters lönsamhet sjunkit. Dessutom argumenterar man för att tillväxten sjunkit på grund av sjunkande investeringar i humankapital, det vill säga utbildning och kompetensutveckling. Detta menar man hör ihop med att avkastningen på sådana investeringar är liten, på grund av den starka ekonomiska fördelnings- och löneutjämningspolitiken. Det lönar sig helt enkelt inte att utbilda sig, eftersom det inte är möjligt att tjäna särskilt mycket mer än någon annan i relation till den tid man lägger på utbildning. Framställningen bygger på att man förstår utbildning och individer som i första hand delar i ett marknadsekonomiskt system vars främsta syfte är att nå ekonomisk tillväxt. Att ökad avkastning på kapitalinvesteringar skulle öka ojämlikheten i lönenivåer betydligt menar man kompenseras av att den sociala rörligheten samtidigt

---

<sup>122</sup> SOU 1993:16, s. 9.

<sup>123</sup> SOU 1993:16, s. 10.

<sup>124</sup> SOU 1993:16, s. 11.

stimuleras. Det samhällsekonomiska effekterna framställs genomgående som viktigare än de sociala konsekvenserna av förslagen – åtminstone är man beredd att ta de sociala konsekvenserna för den ekonomiska politik som man anser krävs.<sup>125</sup>

### Kritik av den svenska modellen

Kommissionen pekar inte bara på att den ekonomiska politiken som bedrivits varit bristfällig. Man menar dessutom att krisen beror på ”svagheter i det politiska systemets allmänna funktionssätt”.<sup>126</sup> Det huvudsakliga argumentet består i att det politiska systemet är utformat så att det främjar expansiv politik med stora utgifter och försvarar nedskärningar och åtstramningar. Därmed har också den omfattande offentliga sektorn underminerat sin egen grundval, menar man. Vidare gör man en intressant språklig distinktion. Utredningen skriver:

Ett stort problem med den hittillsvarande samhällsorganisationen är sammanblandningen av roller och den otydliga ansvarsfördelningen. Det är karaktäristiskt att man i svensk debatt ofta inte gjort distinktionen mellan ”stat” (offentlig sektor) och ”samhälle” (innefattande även det civila, frivilliga medborgarsamhället).<sup>127</sup>

Den antydning om distinktion som diskuterats ovan, i såväl Nils Edlings framställning som i min egen, mellan *stat* och *samhälle* är här fullständigt explicit. Artikulationen i utredningen aktiverar uppfattningen om staten som hård och kontrollerande, och likställer den med den stora offentliga sektor som växt enormt under 70- och 80-talet. Samhället får å andra sidan representera det ”frivilliga medborgarsamhället”, här förstått som samlingen civila individer som, i motsats till det statliga tvånget, av fri vilja ingått samhällskontraktet. Antagonismen är här tydlig – statens omfattande kontroll är ett hot mot såväl civilsamhället och medborgarna som marknaden. Jag menar vidare att artikulationen är hegemonisk, eftersom den ersätter och överskrider den konkurrerande diskurs där *stat*, *samhälle* och *det allmänna* betraktas som delar i en ekvivalenskedja.<sup>128</sup> Man skriver vidare att statens agerande bör betraktas ur ett ”realistiskt perspektiv”; politiska beslut styrs inte bara av allmänintresset utan också av särintressen som ”försöker utnyttja staten för sina syften”.<sup>129</sup> Därför menar man att spelregler måste upprättas även för politiker, för att se till att politiska rekommendationer får rätt effekt på den förda politiken.

---

<sup>125</sup> SOU 1993:16, s. 13.

<sup>126</sup> SOU 1993:16, s. 15.

<sup>127</sup> SOU 1993:16, s. 16.

<sup>128</sup> Laclau & Mouffe, s. 130f, 135f.

<sup>129</sup> SOU 1993:16, s. 17.

Den svenska modellen menar man vidare ligger till grund för den försämrade ekonomiska tillväxten. Det beror enligt utredningen främst på att institutionerna haft ett för stort fokus på fördelning och trygghet, och att de inte tagit hänsyn till den flexibilitet och de ekonomiska incitament som krävs för en dynamisk ekonomisk utveckling. Institutionerna har förlorat sitt ursprungliga syfte och har som enda syfte att bevara sig själva, medan deras legitimitet ifrågasätts från alla håll, menar utredningen. Därför menar man att den svenska modellen befinner sig i en kris, och ett nytt *samhällskontrakt* krävs. Man menar att krisen måste ”lösas genom en handlingskraftig politik som är inriktad på hela nationens långsiktiga intressen. [...] Det fordras väsentliga förändringar i institutioner och regelsystem”.<sup>130</sup> Demokratin riskeras om man inte upprättar ett nytt samhällskontrakt, menar utredningen. Detta samhällskontrakt skall i huvudsak syfta till att ”reformera den svenska folkstyrelsen” genom att ”åstadkomma ökad stabilitet, effektivitet och tillväxt och samtidigt stärka demokratin”.<sup>131</sup> Ledorden består sedan i *aktivt medborgarskap, pluralism* och *tydlig ansvarsfördelning*. Det aktiva medborgarskapet består i *ökad valfrihet* och enskilt självbestämmande, pluralismen består i tillåtandet av en mångfald av sfärer utan statlig intervention. Den tydliga ansvarsfördelningen menar man bland annat förstärks av ett närmare samband mellan insats och resultat – ett samband man menar att den offentliga sektorns otydlighet har fördunklat.<sup>132</sup>

Kritiken av den svenska modellen betraktar jag här som utredningens övergripande programförklaring. Man har som ambition att förändra den svenska modellen i grunden för att uppnå i många avseenden samma mål som denna svenska modell hade som syfte att uppnå – tillväxt, välfärd och det allmännas inflytande över politiken. Vad utredningen här gör är att omartikulera nodalpunkterna så att den svenska modellen framställs som korrumpad och kommen till vägs ände. Nu är det istället dags att omvärdera samhällskontraktet och förändra de politiska och ekonomiska styrmedlen för att styra tillbaka skeppet på sin ursprungliga bana. Därför menar jag att utredningens artikulation i allra högsta grad utgör en hegemoniseringsprocess – den strävar efter att fixera mening och förskjuta diskursens gränser, och därmed etablera nya antagonismer. Staten ställs emot samhället, och den politiska makten ställs mot marknadens spelregler.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> SOU 1993:16, s. 19.

<sup>131</sup> SOU 1993:16, s. 20.

<sup>132</sup> SOU 1993:16, s. 20.

<sup>133</sup> Laclau & Mouffe, s. 135f, s. 112.

## **Make Välfärdsstaten Great Again**

Lindbeckkommissionens huvudsakliga argument för de förändringar som krävs grundar sig alltså inte i en fullständig politisk omvärdering. Istället är ambitionen att överta välfärdsprojektet och genomföra det på ett bättre sätt. Man skriver:

Målet är inte att montera ned välfärdsstaten, som vi betraktar som en triumf för västerländsk demokrati, utan att avlägsna de överdrifter och felkonstruktioner som blivit ett allvarligt handikapp för samhällsekonomin och därmed hotar att undergräva välfärdsstatens samhällsekonomiska fundament.<sup>134</sup>

Kommissionen väljer alltså att inte attackera eller motsätta sig välfärdsbegreppet, eller idén om välfärdsstaten. Istället artikulerar man den förda politikens brister i termer av ”överdrifter”, ”handikapp” och ”felkonstruktioner”, och ställer dessa felaktigheter mot den nya politikens bättre lämpade verktyg. Det är i just denna hegemoniska artikulation som gränserna för den politiska diskursen tänjs – välfärdsbegreppet omförhandlas och kan därför vändas emot den politik som under stora delar av 1900-talet artikulerat välfärd som sitt främsta mål.<sup>135</sup>

I stora delar av utredningen framställs den tidigare förda ekonomiska politiken som missriktad, föråldrad och missanpassad. Man menar att det i flera decennier bedrivits en slarvig politik som varit ”utgiftsbenägen” och ”läattsinnig”, och det framstår som att politiken varit inkompetent snarare än att den grundats i medvetna prioriteringar.<sup>136</sup> Det här är också ett viktigt led i artikulationen av den nya ekonomiska politiken, och på vilket sätt den på ett bättre sätt kommer att nå tillväxt-, effektivitets- och välfärdsmål. Till skillnad från den starka statens politik framställs det som att Lindbeckkommissionens förslag har nationalekonomin och samhällsvetenskaperna på sin sida.<sup>137</sup>

## **Avregleringar ordinerar på lång sikt**

Avslutningsvis diskuterar utredningen sammanfattande vilka åtgärder som bör införas för att ändra riktningen på det ekonomiska och politiska systemet i Sverige. Kort sagt handlar de flesta förslag om att förändra de politiska institutionerna och klargöra ansvarsrelationerna mellan stat, kommun och medborgare. Dessutom innefattar förslagen både kort- och långsiktiga åtgärder som syftar till

---

<sup>134</sup> SOU 1993:16, s. 180.

<sup>135</sup> Laclau & Mouffe, s. 135f.

<sup>136</sup> SOU 1993:16, s. 9, s. 195.

<sup>137</sup> SOU 1993:16, s. 21. Utredningen sägs baseras på de senaste vetenskapliga landvinningarna inom samhällsvetenskapen och nationalekonomin. Ingen närmare referens till någon särskild teoretisk inriktning eller ett specifikt forskningsresultat anges, vilket får det att framstå som att utredningen menar att det inom nationalekonomin råder konsensus. Jag menar att vi bör förstå detta som en viktig legitimerande artikulation -den ekonomiska teorin framställs som objektiv vetenskap.

bland annat att skära ned på de offentliga utgifterna, liberalisera regleringar på fler områden, strama åt socialförsäkringarna och göra arbetsvillkoren flexiblare. En formulering är särskilt intressant för oss. Utredningen skriver att budskapet för politiken på lång sikt är: ”fullfölj avregleringar av marknader och återställ konkurrens och valfrihet, även om vi måste ha klart för oss att övergångsproblemen kan bli svåra”.<sup>138</sup> Avreglering presenteras alltså som ett av de främsta målen för den långsiktiga ekonomiska politiken. Här, som på många andra ställen i texten, medger utredningen att många av de penningpolitiska åtstramningarna och avregleringar av marknader på kort sikt kan medföra negativa effekter för enskilda individer i form av arbetslöshet och sämre arbetsvillkor. Trots detta menar man att åtgärderna på lång sikt kommer att få en positiv effekt på ekonomin och därmed också falla väl ut för alla medborgare.

### **Sammanfattande kommentarer – en nyliberal hegemoni?**

Utredningen utgör ett tydligt exempel på hur den nya ekonomiska politiken kräver aktiv artikulation som stående i konflikt med den keynesianska ekonomiska politiken. Utredningen artikulerar relationen mellan stat och marknad som en ny antagonism, och ger marknadskursens företrädare vad gäller betydelsesammanhang. Jag menar att det finns en tydlig hegemonisk rörelse i texten: man tar tydligt avstånd från den socialdemokratiska politiska diskursen för att omartikulera nodalpunkternas innebörd, i synnerhet vad gäller *stat*, *sambälle* och *välfärd*. På så sätt kan den nya politiska diskursen grunda sig i att tidigare uppfattningar varit felaktiga, och att den nya hegemoniserande artikulationen syftar till samma mål – *välfärd*, *välstånd* och *frihet* – men står på en annan, enligt utredningen stabilare grund.<sup>139</sup>

Är det möjligt att betrakta utredningen som ett uttryck för att den nyliberala och monetaristiska diskursen vid den här tiden har nått hegemonisk status? Johan Lönnroth har pekat på den förskjutning till monetarism bland nationalekonomer som skedde redan kring 1983–84, medan han menar att förskjutningen i den ekonomiska politiken skedde först kring åren 1985–87.<sup>140</sup> Kristina Boréus menar däremot att det är svårare att avgöra huruvida idéerna uppnått en hegemonisk status under 1980-talet utifrån hennes kvantitativa undersökning av medier, riksdagsdebatter och partiprogram. Hon pekar emellertid på att de nyliberala idéerna dominerar mot slutet av 80-talet vad gäller synen på den offentliga sektorn och liberaliseringar av ekonomin.<sup>141</sup> Huruvida Lindbeckkommissionens utredning kan sägas vara en del av en nyliberal hegemoni är därför svårt att definitivt säga, och kanske inte heller avgörande. Vad som däremot framgår tydligt är att

---

<sup>138</sup> SOU 1993:16, s. 195.

<sup>139</sup> Laclau & Mouffe, s. 112.

<sup>140</sup> Lönnroth, ”Nyliberalismens genombrott i massmedia”, *Socialistisk debatt*, 1988, s. 26.

<sup>141</sup> Boréus, *Högernåg*, s. 174ff, s. 231ff, s. 306f.



utredningens framställning av hur den ekonomiska politiken bör bedrivas tydligt ansluter till en nyliberal diskurs, och jag menar att detta allra tydligast framgår av förskjutningen i synen på statens relation till, och engagemang på marknaden.

## 2.4 Marknad utan stat

### 2.4.1 *Liberalisering, regler och marknader*<sup>142</sup>, SOU 2005:4

Precis som både de socialdemokratiska och borgerliga regeringarna lovat kom 90-talets ekonomiska politik att präglas av en rad liberaliseringar av marknader och konkurrensutsättning av statliga affärsverk och bolag. Därför tillsattes av den socialdemokratiska regeringen Persson en utredning för att utvärdera vilka effekter liberaliseringarna hade fått. Främst ville man från politiskt håll få en tydligare översikt över vad som fungerat bra, och vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att liberaliseringarna får önskad effekt på ekonomin och samhället i stort. Utredningen kom att utgöra underlag för *Omreglering av apoteksmarknaden*, därför vill jag lyfta några av utredningens viktigaste resonemang.

#### **Utredningens struktur och centrala teman**

Utredningen presenterar direktiven och identifierar sina två huvuduppgifter. Den första är att göra analyser av liberaliseringars effekter för konsumenter, näringsliv, arbetsmarknad och samhällsekonomin. Den andra uppgiften består i att föreslå hur liberaliseringarnas positiva effekter kan förstärkas. I huvudsak skall utredningen utgå ifrån redan genomförda utvärderingar. Här lägger utredningen in en brasklapp, och menar att detta försvåras av det faktum att det inte gjorts några vetenskapliga utvärderingar av liberaliseringarnas effekter. Framförallt menar utredningen att det i de få utvärderingar som gjorts inte funnits tillräckligt statistiskt underlag, och man har heller inte fört kontrafaktiska resonemang eller diskuterat hypotetiska scenarier.<sup>143</sup>

Jag kommer särskilt att diskutera de avsnitt som resonerar kring på vilka grunder liberaliseringar kan motiveras, och lyfter därför särskilt hur utredningen definierar de centrala begreppen eller nodalpunkterna.

#### **Samhällsekonomisk effektivitet = välfärd?**

För att utvärdera huruvida liberaliseringarna uppnått önskad effekt framhåller utredningen att det är viktigt att definiera vilka begrepp och utgångspunkter som skall gälla. De huvudsakliga

---

<sup>142</sup> *Liberalisering, regler och marknader* är titeln på slutbetänkandet. Utredningen som lade fram betänkandet har titeln *Regelutredningen*.

<sup>143</sup> SOU 2005:4, s. 93.

begreppen anser man vara *samhällsekonomisk effektivitet* och *förvaltnings- och medborgaraspekter*. Vad gäller samhällsekonomisk effektivitet framhåller man otydligheten i begreppet och ger sig därför in i en definitionsdiskussion. Utredningen skriver:

Enligt utredningens uppfattning är samhällsekonomisk effektivitet den överordnade utgångspunkten för uppdraget. Ett starkt argument för detta är att ekonomisk effektivitet på ett övergripande plan kan definieras som att samhällets resurser ska användas på sådant sätt att människans *välfärd* främjas så långt som möjligt.<sup>144</sup> (Min kursivering)

Här förstås alltså samhällsekonomisk effektivitet som dels att samhällets resurser används på bästa möjliga sätt, dels som ett generellt mått på främjandet av människans välfärd. Vidare följer en problematisering, och man lyfter ett antal olika aspekter av samhällsekonomisk effektivitet som gäller relationerna mellan bland annat utbud, efterfrågan, mängd, pris och kostnad. För att ytterligare precisera vad man syftar till i sin användning av begreppet *samhällsekonomisk effektivitet* skriver utredningen: ”Enligt nationalekonomisk teori gäller att på en marknad där produktionen eller konsumtionen inte är förenad med externa effekter så maximeras välfärden på en marknad i perfekt konkurrens.”<sup>145</sup> En sådan marknad med perfekt konkurrens menar man vidare är samhällsekonomiskt effektiv. Här måste vi därmed förstå utredningens artikulation av *samhällsekonomisk effektivitet* som ekvivalent med *välfärd*: det är genom en marknad med perfekt konkurrens som välfärden maximeras. Att *marknaden* och idén om *perfekt konkurrens* får så stort utrymme i definitionen av välfärd innebär också att det är den marknadsliberala ekonomiska diskursen som dominerar framställningen.

### **Omfattande metodproblem**

Ett genomgående tema i utredningen är framhållandet av de omfattande problem som utvärderingar av det här slaget medför. Främst påpekar man avsaknaden av tidigare utvärderingar, vilket gör att utredningen har väldigt skralt material att grunda sig på. Därför väljer utredningen att använda sig av nyckeltal för att komplettera bilden. Dock påpekar man att även dessa nyckeltal är opålitliga, eftersom det är omöjligt att resonera kontrafaktiskt, med frågor som ”hur hade det sett ut om liberaliseringen inte genomförts”? Vidare skriver utredningen att det finns jämförelseproblem vad gäller priser, att liberaliseringars effekter ibland inte syns förrän på lång sikt, och att det kan vara svårt att avgöra vad det är för effekter som skall utvärderas. Slutligen påpekar man också att bristerna i det statistiska underlaget har ”försvårat, och i vissa fall mer eller mindre

---

<sup>144</sup> SOU 2005:4, s. 94.

<sup>145</sup> SOU 2005:4, s. 95.

omöjliggjort analyserna”.<sup>146</sup> Det verkar alltså finnas stora metodologiska och empiriska problem med att utvärdera liberaliseringars effekter, enligt utredningen. Man poängterar också att tiden varit mycket knapp, vilket gör att man i konsekvensanalyserna inte haft möjlighet att ta hänsyn till de socioekonomiska aspekterna av liberaliseringar.<sup>147</sup>

### Varför liberaliseringar?

I ett avsnitt ger sig utredningen in på att resonera kring hur vi ska förstå liberaliseringspolitiken som präglad Sverige sedan 90-talet. Inledningsvis nämns den borgerliga regeringsperioden 1991–1994, där partiledarna Carl Bildt och Bengt Westerbergs program *Ny start för Sverige* pekas ut som en viktig ideologisk grund. Men att liberaliseringen skulle kunna förklaras genom en enkel politisk reform eller ett särskilt parti ser utredningen som en förenklad förklaringsmodell. Man skriver:

Det går enligt Regelutredningen inte att knyta liberaliseringen till någon särskild regering, utan den var en process som pågått under en lång period med olika regeringar. Liberaliseringsprocessen har präglats av s.k. *muddling through*, dvs. steg-för-steglösningar. Det finns ingen enskild utredning, inget programdokument, ingen proposition eller något riksdagsbeslut till vilket liberaliseringen av marknaderna kan härledas.<sup>148</sup>

Utredningen hänvisar till Anders Bergs forskning rörande de affärsdrivande verken, och ansluter sig till den flerdimensionella förklaringsmodell som Berg presenterar i sin avhandling. Men till skillnad från Berg vill utredningen särskilt framhålla den ekonomiska krisen som inletts under 70- och 80-talen som huvudsaklig orsak till de många liberaliseringarna i Sverige. Man menar helt enkelt att den ekonomiska situationen mer eller mindre *krävde* en monetaristisk ekonomisk politik – nedskärningar i offentlig sektor, åtstramningar i statsbudgeten och förändrad skattepolitik.<sup>149</sup> Den här förklaringsmodellen påminner vidare om nationalekonomen Klas Eklunds framställning som jag diskuterat ovan, vilket kan sägas vara den dominerande förståelsen av 70-talskrisernas effekter. Här vill jag återigen argumentera för att det är ett tydligt exempel på hur den monetaristiska ekonomiska teorin under 80- och 90-talet inte bara intagit en dominerande ställning bland nationalekonomer – den har också haft stor betydelse för själva beskrivningen av 70-talets ekonomiska kriser. Hegemoniseringen består i att etablera diskursen som ensam bärare av den objektiva världsuppfattningen, och i en sådan manöver blir också historieskrivningen central. Framställningen av monetarismen och den förändrade ekonomiska politiken som en konsekvens av 70-talets ekonomiska kriser är därmed att betrakta som en hegemonisk artikulation.

---

<sup>146</sup> SOU 2005:4, s. 98.

<sup>147</sup> SOU 2005:4, s. 99.

<sup>148</sup> SOU 2005:4, s. 151.

<sup>149</sup> SOU 2005:4, s. 152.

## Utredningens avslutande reflektioner

Efter att ha diskuterat de liberaliserade marknaderna i tur och ordning, avslutar utredningen med allmänna reflektioner kring liberaliseringars effekter och erfarenheter från de liberaliseringar som genomförts. Man framhåller att många liberaliseringars mål är otydliga och därmed svåra att utvärdera. Dessutom menar man att det är mycket svårt för medborgare att avgöra effekterna av olika liberaliseringar, vilket gör frågan till en demokratiskt problematisk sådan. Vad gäller behovet av reglering påpekar utredningen den ständiga underskattningen av regelbehovet i samband med omregleringar och liberaliseringar av marknader. Man ifrågasätter också huruvida tidigare erfarenheter har tagits i beaktande vid liberaliseringar, då de liberaliserade marknaderna ser mycket olika ut.<sup>150</sup>

Utredningen påpekar återigen bristen på information om de liberaliserade marknaderna, och prisutvecklingen framhålls som en av de frågor som varit svårast att reda ut. Detta är särskilt intressant i relation till liberaliseringen av apoteket, då prissänkningen var ett av de starkaste initiala argumenten för omregleringen.<sup>151</sup>

## Sammanfattande kommentarer

Liberaliseringsutredningen vill jag mena är ett tydligt exempel på hur liberaliseringsprocesserna problematiseras utan att lämna den marknadsliberala diskursen. Kritiken förs med hjälp av begrepp som är fixerade i den marknadsliberala diskursen: *välfärd* betraktas som ekvivalent med *samhällesekonomisk effektivitet*, och välfärdspolitiken diskuteras i huvudsak i ekonomiska termer.

En intressant problematik som utredningen artikulerar är relationen mellan de marknadsekonomiska teorierna och de empiriska erfarenheterna. Man menar att det är teoretiskt möjligt att mäta liberaliseringarnas effekter på välfärden, men påpekar att underlaget för att göra utvärderingar är för svagt och otydligt. Samtidigt som den marknadsliberala diskursen karaktäriseras av att framhålla teknokratiska lösningar som grundar sig i vetenskapen, tenderar själva idén om marknadens funktionssätt att överskugga bristerna i det empiriska underlaget.

Genom att härleda den förändrade politiken ur 70-talskrisen utelämnar utredningen förklaringsvärdet i den politisk-ekonomiska diskursens förskjutning. Det framstår alltså som att den ekonomiska politikens förskjutning i nyliberal och monetaristisk riktning var en naturlig följd av krisen. Detta menar jag är en tydlig artikulation av den marknadsliberala diskursens dominans – dess förståelse av världen betraktas som naturlig och oundviklig.

---

<sup>150</sup> SOU 2005:4, s. 815ff.

<sup>151</sup> SOU 2005:4, s. 821f.

## 2.4.2 Omreglering av apoteksmarknaden, SOU 2008:4

Jag har i föregående avsnitt skisserat en bild av förskjutningen i synen på den ekonomiska politiken under 80- och 90-talet, artikulerad i det material som analyserats och i tidigare forskning. Från det allmänna vill jag nu åter rikta blicken mot det särskilda. Därför kommer följande kapitel att fokusera på den utredning som utgjorde beslutsunderlag för omregleringen av apoteksväsendet: *Omreglering av apoteksmarknaden*.

### Utredningens centrala teman

Läkemedelsutredningarna har under 1900-talet varit många, och fram till nationaliseringen av apoteken år 1971 handlade de om hur apoteksverksamheten skulle effektiviseras så att läkemedel kom flest till del för så lågt pris som möjligt. Så är även ambitionen i den utredning som tillsattes på hösten år 2006, *Omreglering av apoteksmarknaden*. Jag kommer att lyfta direktivens och utredningens grundläggande motiveringar och förslag, och diskutera de sätt på vilka begreppen *stat* och *marknad* framställs i texten. Dessutom kommer jag att lyfta på vilket sätt en marknadsliberal diskurs kan sägas genomsyra såväl direktiven som utredningen. Därutöver kommer jag att presentera de reservationer som några av utredningens deltagare valde att lämna, och diskutera på vilket sätt de kritiserar utredningens förslag.

### Utredningens direktiv

Redan i den inledande sammanfattningen av uppdraget anger man de huvudsakliga motiveringarna för utredningen. De lyder som följer:

I syfte att åstadkomma effektivisering, bättre tillgänglighet för konsumenterna, prispress samt en säker och ändamålsenlig läkemedelsanvändning skall apoteksmarknaden omregleras. En särskild utredare skall i ett första steg lämna förslag som möjliggör även för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva detaljhandel med receptbelagda och receptfria läkemedel.<sup>152</sup>

Utredningens utgångspunkt är alltså att apoteksmarknaden skall omregleras, och syftet är att undersöka *hur* snarare än *om* detta skall genomföras. De huvudsakliga motiveringarna påminner om de som gällt för i princip alla tidigare utredningar rörande läkemedelsdistributionen, och grundar sig alltså i att öka *effektiviteten* och *tillgängligheten*, *sänka priserna* och *öka säkerheten och ändamålsenligheten i läkemedelsanvändningen*. I citatet ovan framstår det som att en omreglering i sig är en tillräcklig åtgärd

---

<sup>152</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, ”Kommittédirektiv: Omreglering av apoteksmarknaden” (Dir. 2006:136), s. 645.

för att generera förbättringar på dessa områden. Detta menar jag visar på den nyliberala diskursens dominans. Artikulationen förutsätter en förståelse av marknaden som välfungerande och effektiv endast om flera aktörer än det statliga bolaget får bedriva detaljhandel med läkemedel. Det råder inga tvivel om att apoteksmarknaden skall omregleras, det gäller bara att utreda på vilket sätt.

Vidare menar man att utredaren skall medverka till att konsumentpriserna sjunker, och patient- och konsumentperspektivet ska genomsyra arbetet. Dessutom understryker direktiven vikten av att den höga kvaliteten i läkemedelshandeln bibehålls, även vad gäller kompetens och säkerhet. Vi kan här se att motiveringarna i stort överensstämmer med de motiveringar som låg till grund för utredningen om apotekets förstatligande.<sup>153</sup>

Efter det sammanfattande avsnittet redogör man för direktivens bakgrund. Man skriver att detaljhandeln med läkemedel idag håller en hög kvalitet, men att tillgängligheten kan förbättras. Genom en beräkning av antal apotek per invånare skriver utredningen att det går ungefär 10 000 invånare per öppenvårdsapotek i Sverige – en siffra som är förhållandevis hög i jämförelse med några andra EU-länder. Här finns det utrymme för fler apotek – något som man menar att ökad konkurrens delvis kan leda till. Erfarenheter från bland annat Norge har visat att antalet apotek kan förväntas öka i samband med en omreglering, och i Danmark har läkemedelspriserna sjunkit efter att marknaden liberaliserats, skriver direktiven.<sup>154</sup>

Vad som vidare framhålls som en viktig utgångspunkt är att företagen som vill etablera sig på den omreglerade marknaden skall ges ”en så liten arbetsbörda som möjligt”.<sup>155</sup> Utredaren skall också undersöka möjligheten för andra än apotek att sälja receptfria läkemedel.

Så här långt i texten har man alltså gett direktiv om att apoteksmarknaden ska omregleras, främst för att öka tillgängligheten på läkemedel i form av fler apotek, och man håller det som särskilt viktigt att tillstånd för etablering inte skall utgöra någon administrativ börda för företagen. I dessa initiala formuleringar står konsumentperspektivet i bakgrunden, och det framstår som att ägarfrågan är central – privata aktörer skall få möjlighet att driva apoteksverksamhet. Genomgående framstår det i utredningen som att det främst är tillgängligheten som måste öka.<sup>156</sup>

Direktiven lyfter sedan de EG-rättsliga aspekterna som man anser skall beaktas av utredningen. Man skriver att det inte finns någon norm för lagstiftningen på området för detaljhandel med läkemedel, men att de generella förbuden mot konkurrenshämmande åtgärder, den fria rörligheten för varor och tjänster och etableringsfriheten måste beaktas av medlemsstaterna, och därför också av utredaren. Direktiven säger: ”Utredarens förslag skall vara

---

<sup>153</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 645f.

<sup>154</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 647.

<sup>155</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 650.

<sup>156</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 650.

utformade så att Sveriges genomförande av sekundärrätt inte kan ifrågasättas.”<sup>157</sup> Att närma sig de marknadsförhållanden som råder i övriga EU framstår därför som en viktig del i såväl utformningen som motiveringen av omregleringen av apoteksmarknaden. Dessa regler innebär bland annat *fri konkurrens*, *fri handel* och *fri etablering* för företag inom EU.

Direktiven lyfter också det faktum att det finns uppenbara fördelar med det centraliserade Apoteket AB, som förutom god tillgång till data och möjligheter att följa upp konsumtionen av läkemedel, tillhandahåller en rad tjänster som efter omregleringen måste säkras. Utredaren måste därför, enligt direktiven, föreslå hur tjänster som Giftinformationscentralen, glesbygdsapotek och omhändertagande av kasserade läkemedel skall bibehållas. Man öppnar för att utredaren får föreslå att en sådan verksamhet kan bedrivas av det offentliga, men ålägger då utredaren att föreslå hur en sådan verksamhet kan påverka konkurrensneutraliteten samt föreslå hur en sådan verksamhet skall särredovisas. Statligt ägande artikuleras alltså här som ett problem för konkurrensneutraliteten.<sup>158</sup> Direktivets övergripande resonemang och motiveringar bottnar i en diskurs, där nodalpunkten *staten* förstås som ett hinder och en bromskloss för en effektiv marknad. I sammanhanget förstås därför också nodalpunkten *marknaden* som den princip efter vilken apoteksverksamheten bör organiseras, eftersom en välfungerande marknad i sig är positivt för såväl konsumenter som producenter.

En aspekt av direktiven som har en tydlig social dimension är avsnittet som handlar om tillgänglighet. Man beskriver den överenskommelse som finns mellan staten och Apoteket AB rörande tillhandahållande av läkemedel i glesbefolkade kommuner, vilket lett till att det år 2008 finns lika många apoteksombud som det finns apotek (900st). Det totala utbudet av läkemedel skall erhållas i hela landet, enligt detta avtal. Direktiven uppdrar därför utredaren att undersöka hur tillgängligheten efter en omreglering kan bibehållas, och framförallt undersöka hur ett, om det anses nödvändigt, statsstöd för rikstäckande läkemedelshandel kan utformas.<sup>159</sup> Här anser man alltså att staten fortsatt är ansvarig för att exempelvis tillgängligheten upprätthålls, medan själva verksamheten bör bedrivas av privata aktörer. Det är en syn på relationen mellan staten och näringslivet som Bildt artikulerade i sin regeringsförklaring år 1991, och som i direktiven ses som självklar.

Uppdragets andra del består utöver detta i att undersöka möjligheten att sälja receptfria läkemedel på andra platser än i apotek. Utredaren uppmanas undersöka vem som skulle få möjlighet att bedriva sådan försäljning, och exempelvis föreslå att särskilda aktörer förbjuds att

---

<sup>157</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 651.

<sup>158</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 654.

<sup>159</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 654.

bedriva sådan försäljning, eller att särskilda läkemedel måste säljas över disk.<sup>160</sup> Avslutningsvis uppmanas utredaren att kontakta de arbetsmarknadsförbund och andra aktörer som kan vara av vikt för utredningen, och slutligen sätter direktiven deadline för redovisning till sista december 2007. Utredningen skall alltså genomföras på ett och ett halvt år.<sup>161</sup>

### Utredningens förslag och motiveringar

I inledningen av utredningens betänkande kommenterar man direktiven och uttrycker att man fått ”ett komplext uppdrag och en snäv tidplan”. Därefter tillägger man: ”Detta förhållande har till väsentlig del format utredningens allmänna och övergripande upplägg.”<sup>162</sup> Så här inledningsvis kan det därför vara av vikt att kort göra en jämförelse mellan det omfattande utredningsarbete som hade föregått 1963 års läkemedelsförsörjningsutrednings betänkande (SOU 1969:46), en utredning som under ytterligare sex år utredde frågan och utöver uppdraget inledde förhandlingar mellan staten och Apotekarsocieteten, och den utredning vi för närvarande undersöker, som alltså genomfördes på ungefär ett och ett halvt år. Detta trots att uppdragen måste anses vara av lika omfattande karaktär, och trots att underlaget för 2006 års utredning inte kan anses vara lika omfattande som i fallet med 1964 års utredning.<sup>163</sup>

Vidare skriver utredningen att man i utformningen av förslagen tar hänsyn till de synpunkter som framställs i Regelutredningen: utvärderingen av tidigare omregleringar, redovisat i betänkandet *Liberalisering, regler och marknader*, SOU 2005:4. Här framkommer, som jag diskuterat ovan, en rad problem. Det uppdrag Regelutredningen hade fått ansågs i många avseenden vara omöjligt att genomföra på grund av bristande underlag för utvärdering och analys av liberaliseringarna. Det framstår alltså som att underlaget för SOU 2008:4 i många avseenden är osäkert och av avsevärt mindre omfattning än det som förelåg när Läkemedelsförsörjningsutredningen genomfördes på 1960-talet. Avsaknaden av tillförlitliga utvärderingar och tidigare erfarenheter innebär på ett generellt plan att utredningen inte ger konkreta förslag på alla områden. Man menar istället att omregleringen först bör genomföras, för att i efterhand, i samspel med utvecklingen, utarbeta de regler som skall gälla.

Man pekar på vikten av att vara radikal i de avseenden som krävs för att få igenom omregleringen, och menar att på grund av det statliga bolaget Apoteket AB's monopolsituation måste man radikalt förändra förutsättningarna för ägandet. Det innebär att utredningen

---

<sup>160</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 667f.

<sup>161</sup> SOU 2008:4, Bilaga 1, s. 669.

<sup>162</sup> SOU 2008:4, s. 24.

<sup>163</sup> Att förutsättningarna för SOU 2008:4 vad gäller tid och omfattning är försämrade i jämförelse med SOU 1969:46 bekräftar det faktum att kommittéväsandets arbetsvillkor och kvalitet har försämrats under 1900-talet. Detta har bland annat anförts i en granskning av Riksrevisionen, RIR 2004:2, *Förändringar inom kommittéväsendet*.



rekommenderar staten att avyttra en stor del av apoteken för att minska sin fördelaktigt stora marknadsandel, och att man sänker trösklarna och därmed den långsiktiga risken för de privata aktörer som vill etablera sig. Att förändra marknadens funktionssätt räcker alltså inte för att omregleringen skall ge önskad effekt – ägandefrågan blir därför mycket viktig.<sup>164</sup>

Utredningen pekar ett flertal gånger på behovet av uppföljande utredningar och analyser, både på grund av att utredningen inte haft tid att lägga fram genomarbetade förslag på alla områden, och för att det är först efter en omreglering man menar att det är möjligt att avgöra vad som ytterligare måste förändras. Utredningen väljer därför, skriver man, att fokusera på de frågor man anser vara centrala för själva omregleringen, och överlämnar åt framtida utredningar och utvärderingar att bedöma hur man skall gå vidare med sådant som utredningen inte lyckats eller hunnit lösa.<sup>165</sup>

Sedan görs en rad internationella jämförelser för att sätta Sveriges apoteksväsende i perspektiv. Det faktum att internationella jämförelser är svåra eller rentav omöjliga att göra påpekas gång på gång i de här avsnitten, och man diskuterar eller kommenterar inte i någon större utsträckning vad jämförelserna är tänkta att visa. De siffror som presenteras används främst i syfte att (1) presentera att Sveriges subventioner av läkemedelskostnaderna, som år 2006 uppgick till 71%, ligger 10 % högre än genomsnittet i OECD, att (2) visa att endast i Tyskland betalar man läkemedelstillverkare mer än i Sverige för nya patentbelagda läkemedel, och (3) att Sveriges apotekstäthet är i det lägre slaget i jämförelser med andra europeiska länder, och att apotekstätheten i Norge ökade efter omregleringen. Den evidensbaserade argumentationen framstår alltså som mycket viktig för utredningen, trots att de slutsatser som kan dras av det vetenskapliga underlaget är väldigt få, vilket man inledningsvis också medgett.<sup>166</sup>

Vad gäller prissättningen och mekanismer för prispress menar utredningen att de flesta av dess förslag på ökad tillgänglighet, ökat tjänsteutbud och ökade tillsynskostnader, är kostnadsdrivande, men att man bedömer att dessa kostnader kan hanteras. Vidare föreslås en ökad frihet för de nya marknadsaktörerna att förhandla priser med grossister. Denna prispress skall även komma konsumenterna till del genom ersättningssystem och andra prisreglerande mekanismer. Avslutningsvis menar utredningen att förslagen som läggs över lag kommer göra att ”delar av den större handelsmarginal som apoteken kan förhandla fram ska komma det allmänna och konsument till godo”.<sup>167</sup> Det framstår genomgående som att en ökad marknadsanpassning av apoteksverksamheten är att föredra, trots att man menar att de positiva effekterna av en sådan förändring kan vara svåra att se.

---

<sup>164</sup> SOU 2008:4, s. 27.

<sup>165</sup> SOU 2008:4, s. 28.

<sup>166</sup> SOU 2008:4, s. 35f.

<sup>167</sup> SOU 2008:4, s. 40.

## Tillgängligheten

I utredningens kapitel 16 diskuteras särskilt tillgänglighetsaspekten, vilken är en av utredningens huvudsakliga motiveringar. Man resonerar kring att tillgänglighetsbegreppet kan förstås ur olika perspektiv. För det första kan man betrakta det ur ett systemperspektiv, där det handlar om att tillverkning, distribution och handel skall fungera på ett sådant sätt att läkemedel kommer befolkningen till del. För det andra kan man se tillgängligheten ur den enskildes perspektiv, vilket innebär att läkemedel måste finnas tillgängliga under sådana tider och på sådana platser att var och en kan tillgodogöra sig dem.<sup>168</sup>

I sina överväganden och förslag rörande tillgänglighetsfrågan lyfter utredningen att det måste säkerställas att läkemedel av rätt sort finns tillgänglig för konsumenten inom rimlig tid. Man säger sedan: ”Detta bygger till viss del på om den svenska läkemedelsmarknaden framstår som attraktiv för olika intressenter att etablera sig på och verka i.”<sup>169</sup> Här framgår det tydligt att det är marknadsmekanismer som enligt utredningen kommer att avgöra den grundläggande tillgången på läkemedel på en omreglerad marknad. Återigen artikulerar man att statens och politikens uppgift i första hand är att se till att marknaden är attraktiv för näringslivet.

Man menar vidare att omregleringar i andra länder givit ökad konkurrens, och därmed ökat antalet försäljningsställen, förlängt öppettiderna och höjt kvalitén på servicen. Därför menar utredningen att det finns anledning att tänka sig att omregleringen och liberaliseringen av apoteksmarknaden automatiskt kommer att öka tillgängligheten. Man skriver sammanfattningsvis: ”Utredningen bedömer mot bakgrund av detta att förslagen i den delen sammantaget kan komma att leda till att det kommer att finnas ett större antal fysiska apotek, dvs. en bättre tillgänglighet till apotek.”<sup>170</sup> Här förutsätter utredningen en kausal kedja; liberalisering av apoteksväsendet leder till fler apotek, vilket leder till bättre tillgänglighet. I följande stycke skriver man däremot att det finns en risk för att nyetableringen enligt ”detaljhandelslogik” främst kommer att ske i de stora städerna. Erfarenheter från omregleringen av apoteksmarknaden i Norge visar dock på ökad tillgänglighet, och där, skriver utredningen, har staten slutit avtal med de tre största apoteksägarna där de åläggs att sköta även den mindre lönsamma apoteksverksamheten i glesbygden. Det verkar alltså enligt utredningens resonemang inte vara helt klart huruvida en omreglering leder till ökad eller minskad tillgänglighet till läkemedel i hela landet, trots att ökad tillgängligheten är en av utredningens viktigaste motiveringar.<sup>171</sup>

---

<sup>168</sup> SOU 2008:4, s. 472ff.

<sup>169</sup> SOU 2008:4, s. 485f.

<sup>170</sup> SOU 2008:4, s. 486.

<sup>171</sup> SOU 2008:4, s. 486.

## Förslagets tänkta konsekvenser

I utredningens sista del diskuteras vilka konsekvenser man kan vänta sig att förslagen får. Här lyfter man att konsumentperspektivet är av stor vikt för utredningen, och nyckelorden presenterar man som ”tillgänglighet, säkerhet, kvalitet och prispress”.<sup>172</sup> Vad gäller tillhandahållandet av läkemedel menar utredningen att inga skyldigheter behöver åläggas apoteken, och man skriver: ”Konkurrensen mellan företagen och konsumenternas efterfrågan sörjer enligt utredningens mening för att efterfrågade produkter kommer att vara tillgängliga.”<sup>173</sup> Här förs alltså inte den mer nyanserade diskussion som förts tidigare i utredningen, där man resonerat kring svårigheten att förutsäga omregleringars effekter, utan man presenterar liberaliseringens effekter på tillgängligheten som *möjliga att förutsäga*. Konkurrensen förutsätts vara självreglerande, och på flera områden avstår man därför från att införa särskilda regler eller skyldigheter. Varken öppettider, distanshandel, sortimentsbredd eller lagerhållning anser man kräver några särskilda regler, eftersom man menar att konkurrensens konsekvenser kommer att verka självreglerande på dessa områden. När utredningen diskuterar konsekvenserna för marknadsaktörerna menar man att det bör finnas ”så få hinder som möjligt och låga inträdesbarriärer för nya aktörer”.<sup>174</sup> Man menar att de förslag som läggs därför syftar till att skapa en struktur som gör att företag etablerar sig i hög grad ”baserat på konsumenternas efterfrågan”.<sup>175</sup> Att marknadsmekanismerna får utgöra grunden för apoteksmarknadens struktur anses viktigt för att tillgodose de krav på tillgänglighet som direktiven och utredningen ställt upp. Det blir här också tydligt hur relationen mellan läkemedelsbrukaren och apoteket förstås i huvudsak som en *marknadsrelation*, där individen som köper läkemedel betraktas som *konsument*, och apoteket som i första hand *försäljare*. Den marknadsekonomiska diskursen får här företräde, och de sociala dimensionerna av läkemedelsförsörjningen får mycket litet utrymme i framställningen.

## Intern kritik mot utredningen

I de särskilda yttranden som bifogas utredningen riktar flera av utredarna kritik, och lyfter främst den stora problematiken gällande oförutsägbarheten i en liberalisering av apoteksmarknaden. Katja Isberg från Datainspektionen lyfter riskerna med att fler aktörer får tillgång till IT-infrastrukturen och de känsliga uppgifterna, och menar att utredningen inte gör en tillräckligt djup analys av eventuella risker. Per-Arne Sundbom från Konkurrensverket menar att utredningens förslag är

---

<sup>172</sup> SOU 2008:4, s. 570.

<sup>173</sup> SOU 2008:4, s. 570.

<sup>174</sup> SOU 2008:4, s. 572.

<sup>175</sup> SOU 2008:4, s. 573.

otillräckliga, och att man för att nå en välfungerande konkurrens måste försäkra sig om att ingen aktör efter omregleringen blir dominerande på apoteksmarknaden. Flera andra särskilda yttranden pekar på brister i analyserna rörande tillgänglighet, att omregleringen av apoteksmarknaden är särskilt komplicerad och därför kräver en mer djupgående utredning, och att utredningens förslag bygger på felaktiga antaganden om hur läkemedelsmarknaden fungerar.<sup>176</sup>

Det stora antalet särskilda yttranden – totalt sex – vittnar om en oenighet rörande utredningens riktning och förslag. Den kritik som lyfts handlar huvudsakligen om att utredningen anses bygga på alldeles för svag grund, och att förslaget är för komplicerat eller för provisoriskt för att anses kunna leda till en förbättring av marknadens funktionssätt. Kritiken rör sig emellertid huvudsakligen på samma diskursiva spelplan, och argumenterar inte för en skild syn på relationen mellan stat och marknad. Invändningarna berör alltså i huvudsak teknokratiska frågor om hur man på bästa sätt skapar en dynamisk och konkurrensutsatt marknad, och man har inga grundläggande invändningar mot själva ambitionen att omreglera apoteksmarknaden, eller den grundläggande idén om att konkurrensutsättning har en positiv effekt på den samhällsekonomiska effektiviteten.

### Sammanfattande kommentarer

Som nämnts tidigare har socialfarmaceuten Kristin Wisell (et. al.) diskuterat utredningens motiveringar. Hon menar att omregleringen främst handlade om ägandefrågan – att liberalisera för liberaliseringens skull – men att detta inte framgick i utredningens motiveringar.<sup>177</sup> Min analys visar också att det är liberaliseringen i sig som utgör omregleringens syfte, men till skillnad från Wisell (et. al.) menar jag att detta framgår med tydlighet.

Utredningens direktiv grundar sig i en marknadliberal diskurs, där det statliga ägandet av apoteksverksamheten i sig anses utgöra ett problem för att bland annat uppnå målen *ekonomisk effektivitet, tillgänglighet* på läkemedel och *prispress*. Jag vill mena att redan utredningens uppdrag – att föreslå *hur* apoteksmarknaden kan omregleras – grundar sig i den marknadliberala diskursen. Det framstår till och med i direktivens inledande motiveringar som självklart att en omreglering av apoteksmarknaden kommer att leda till förbättringar på dessa områden. Nodalpunkterna *konkurrens* och *stat* är i diskursen tydligt fixerade, och staten förstås som den instans som skall skapa goda konkurrensvillkor. Detta kräver dock att staten överläter majoriteten av verksamheten till privata aktörer.<sup>178</sup>

---

<sup>176</sup> SOU 2008:4, s. 625–644.

<sup>177</sup> Kristin Wisell et. al., “Reregulation of the Swedish pharmacy sector: A qualitative content analysis of the political rationale”, *Health Policy* 119, 2015, s. 653.

<sup>178</sup> Utredningen uttrycker på flera ställen att ett omfattande regelverk krävs för att liberalisera apoteksmarknaden. Det här kan betraktas som ett typexempel på den reformerande nyliberalisering som genomdrivits i välfärdsländer, och staten ses här spela en stor roll i att med omfattande regelverk skapa goda konkurrensvillkor, något geograferna Peck

EG-rättsliga aspekter är av stor betydelse för såväl direktiven som för utredningen av två skäl. För det första är EG-rätten något som utredningen måste förhålla sig till eftersom Sverige är EU-medlemmar, och EG-rätten fungerar som sekundärrätt. För det andra framhåller utredningen på många håll internationella jämförelser som ett sätt att framställa den svenska situationen. Man är mån om att anpassa de svenska marknadsförhållandena till omvärlden. Det framgår såväl av de jämförande siffror som presenteras som de EG-rättsliga aspekter som diskuteras, där det är viktigt att leva upp till de globala marknadsliberala idealen. Detta pekar också på att den internationella ekonomiska diskursen till stor del bestämmer hur man i utredningen förstår den inhemska situationen, och i synnerhet får EU:s marknadsliberala diskurs stor inverkan på utredningens resonemang. Precis som Viscovi pekat på gällande ekonomi i nyhetsrapporteringen, kan vi i utredningen se en närmast deterministisk syn på globaliseringen av ekonomin – det framstår som att liberaliseringar är helt nödvändiga ifall Sverige skall hänga med i den internationella utvecklingen.<sup>179</sup>

Det framstår, som sagt, på många håll i utredningen som att en liberalisering och införandet av marknadsmekanismer i apoteksväsendet *i sig* kommer att förbättra apotekens organisation och funktionssätt. Samtidigt verkar det empiriska underlaget för antagandet vara svårbedömt och osäkert. För utredningen uppstår här en spänning, eftersom mätbarhet och vetenskaplighet är centrala moment i motiveringarna. Å ena sidan hävdar man att liberaliseringar och omregleringar har synligt positiva effekter på ekonomin och effektiviteten. Det är till exempel så jag menar att vi måste förstå utredningens kvantitativa jämförelser mellan Sverige och andra länder – jämförelsen syftar till att påvisa liberaliseringars positiva effekter. Å andra sidan verkar dessa jämförelser inte kunna utgöra säkert underlag för några vetenskapliga slutsatser – mätmetoderna skiljer sig åt och resultaten är motsägelsefulla eller svårtolkade. Snarare än att ifrågasätta de ekonomiska teoriernas empiriska grund menar utredningen att man behöver skapa bättre underlag, och att mätningar måste ske kontinuerligt för att man efterhand skall kunna styra utvecklingen. Det här blir ett sätt att skjuta fram den empiriska bevisbördan för förslagen. Jag menar också att detta utgör ett tydligt exempel på hur empiri tolkas diskursivt, vilket här innebär att problemet anses ligga i mätmetoderna snarare än i de teoretiska grundsatserna.<sup>180</sup>

Även kritiken mot utredningens förslag rör sig i en marknadsliberal diskurs. Utredningen anses vara undermåligt genomförd och oklar på många punkter, men den grundläggande uppfattningen

---

och Tickell kallar ”roll-out neoliberalism”. Jamie Peck & Adam Tickell “Neoliberalizing Space”, *Antipode*, 34(3), 2002, s. 384.

<sup>179</sup> Viscovi, *Marknaden som mönster och monster*, s. 247.

<sup>180</sup> Redan i det sena 80-talets diskussioner om den offentliga sektorns bristande effektivitet hanterades marknadsidealet som objektiva faktum, trots svårigheter i att empiriskt mäta och jämföra effektiviteten. Detta diskuteras utförligare i Hugemark, *Den fängslade marknaden*, s. 162ff.

om förhållandet mellan stat och marknad är till stor del densamma hos kritikerna som i utredningens betänkande.

### 3. Avslutning

#### Sammanfattning

Jag har visat att de tidiga utredningarna, *Affärsverken: ekonomi, konkurrens, effektivitet* och *Läkemedelsförsörjning i samverkan*, legitimerar den stora offentliga sektorn och statliga ägandet av verksamheter genom att framförallt förstå *staten* som ekvivalent med *samhället* och *det allmänna*. I motiveringarna förstås ett stort statligt ägande och en stor offentlig sektor som att alla medborgare äger inflytande över de verksamheter som staten bedriver. Detta är också ett uttryck för den keynesianska diskursens dominans, där man anser att staten bör engagera sig på marknaden. I utredningarna ser man inte heller någon konflikt mellan ett stort statligt ägande och en sund konkurrens präglad av marknadsmekanismer. Central planering och planmässighet i allmänhet framställs som rationellt och effektivitetsfrämjande för att uppnå såväl samhällsekonomiska som välfärdspolitiska mål. I *Läkemedelsförsörjning i samverkan* har jag visat att det är just denna förståelse av relationen mellan stat och marknad som utgör grund för viktiga motiveringar rörande *prispress*, *företagsekonomisk* och *samhällsekonomisk effektivitet*, *rationalitet* och i vissa avseenden till och med *konkurrens*, som i sin tur motiverar nationaliseringen av apoteksväsendet.

Under 80- och 90-talet sker så en diskursiv förskjutning. Den tidigare synen på allmännyttighet och företagsekonomisk effektivitet som skilda men kompatibla moment förskjuts i den marknadsliberala diskursen. I analysen av propositionerna från 90-talet visar jag hur statens roll på marknaden problematiseras: för det första talar man huvudsakligen om *samhället* istället för *staten* när man syftar till *civilsamhället*, *det allmänna* och *det offentliga*, och för det andra blir *staten* och *statlig reglering* ekvivalent med *ineffektivitet* och *höga priser*. Staten anses inte längre kunna engagera sig på marknaden utan att störa konkurrensen. De globala aspekterna spelar också en allt större roll: man anser att Sverige måste konkurrensutsätta den offentliga sektorn för att följa med i den globala utvecklingen och för att klara den ekonomiska krisen. Vi har också sett hur Carlssonregeringens propositioner framställt förändringen i den ekonomiska politiken som en nödvändig konsekvens av den tekniska utvecklingen och de ekonomiska kriserna. Monetarismens idéer och den marknadsliberala diskursen framstår här som bäst överensstämmande med verkligheten.

När Carl Bildts borgerliga regering tar makten år 1991 artikuleras den förändrade inriktningen av den ekonomiska politiken på ett oerhört tydligt sätt. Regeringsförklaringen innehåller centrala artikulationer, i många avseenden radikalare än vad vi sett i Carlssonregeringens propositioner, och det är framförallt en omartikulering av begreppen *välfärd* och *samhälle* som görs explicit: *samhället* är skilt från *staten*, och välfärden grundar sig i *individens valfrihet*. Bildts artikulation är hegemoniserande eftersom den syftar till att överta nodalpunkternas innebörd och förskjuta den politisk-ekonomiska diskursens gränser. När så *Lindbeckkommissionen* presenterar sitt betänkande år 1993 är det tydligt

hur den ekonomiska politikens inriktning artikuleras i en monetaristisk och marknadsliberal diskurs. I linje med Bildts omartikulation av välfärdsbegreppet menar *Lindbeckkommissionen* att välfärdspolitiska mål bäst uppnås genom att avreglera och liberalisera marknader som domineras av offentliga aktörer. Statligt ägande och engagemang på marknaden förstås som direkt kontraproduktivt för målet att öka välfärden, och man förklarar den ekonomiska krisen som delvis orsakad av en illa förd ekonomisk politik.

I analysen av utredningen *Liberalisering, regler och marknader* visar jag hur den marknadsliberala diskursen dominerar framställningen. Redan i direktiven förutsätter man att liberaliseringar, om de genomförs på rätt sätt, har positiva effekter på samhällsekonomin. Utredningen visar däremot på hur bristande underlag och empiriska erfarenheter försvårar möjligheten att utvärdera och mäta liberaliseringars effekter. Den kritik som riktas mot utredningens slutsatser rör sig även den inom den marknadsliberala diskursen. Utredningen fungerar, trots sina oklara slutsatser, som grund för *Omreglering av apoteksmarknaden*. Detta menar jag styrker tesen att den marknadsliberala diskursen nu dominerar: uppfattningen om att det statliga ägandet och engagemanget på marknaden är skadligt för välfärden och den samhällsekonomiska effektiviteten är så grundläggande att svårigheterna att mäta omregleringars effekter inte betraktas som ett problem.

I analysen av *Omreglering av apoteksmarknaden* blir det tydligt att den marknadsliberala diskursen har omartikulerat, förskjutit och fixerat nodalpunkterna *stat* och *marknad*. Staten och statlig affärsverksamhet framstår som ett hinder för ekonomisk effektivitet, och marknadslogik och konkurrens framhålls som de optimala mekanismerna för att nå effektivitet, billiga läkemedel och tillgänglighet. Precis som Kristin Wisell har pekat på så är utredningens motiveringar i första hand inriktade på ökad tillgänglighet genom att få till stånd fler apotek. Om vi ställer utredningen i relation till analysens övriga källmaterial framträder utredningens resonemang som en del av en hegemoniserad marknadsliberal diskurs. Snarare än att, som Kristin Wisell sluter sig till i sin avhandling, mena att motiveringarna förändrades och med tiden blev allt färre, kan vi förstå förslaget som redan från början välmotiverat enbart i kraft av att vilja omreglera och liberalisera. Till skillnad från Carlssonregeringens propositioner, Bildts regeringsförklaring och Lindbeckkommissionens betänkande, presenterar apoteksutredningen från 2008 få motiveringar för själva liberaliseringen – det framstår som det givna sättet att uppnå de uppställda välfärdsmålen.

### **Tillbaka till syftet**

Begreppet *stat* har gått från att förstås som ekvivalent med samhället och det offentliga, och som en aktiv och positiv marknadsaktör, till att ses som en bromskloss för ekonomisk utveckling. På 90-talet förstås staten i allt högre grad som skild från samhället, och man gör en tydligare skillnad



mellan politik och ekonomi. Staten representerar den intressestyrda politiken, medan samhället representerar de fria individerna och den fria ekonomin. Dessutom framstår den offentliga sektorn och produktionen av välfärdstjänster som ineffektiv i kraft av att höra samman med staten.

Detta hör ihop med förståelsen av *marknad* som, från att ses som öppen för såväl offentliga som privata aktörer, i allt större utsträckning blir ekvivalent med privata aktörer. Konkurrensbegreppet spelar en viktig roll i sammanhanget, eftersom det främst för konkurrensen som staten betraktas som störande. Marknaden förstås i monetarismen som mönster för all ekonomisk verksamhet, och offentliga verksamheter och aktörer diskvalificeras från att kunna bidra till en fungerande marknad.

*Välfärdsbegreppet* förändras i materialet från att förstås som ett politiskt mål som kan uppnås genom en särskild dynamik mellan socialpolitik och företagsekonomisk rationalitet, till att betraktas som i allt högre grad avhängigt ekonomisk och marknadsmässig rationalitet. Näringslivets tillväxt förstås genomgående som grundbult för välfärden, men där staten i det tidiga materialet förstås som garant för medborgarnas välfärd ses staten under 90-talet som ett hinder för både ekonomisk utveckling och individers sociala och ekonomiska välfärd.

Jag menar därför att den nyliberala förskjutningen i den statliga politiska diskursen huvudsakligen består i synen på ägande, genom begreppen *stat* och *marknad*. Samma motiv för förändring av apotekens organisation förekommer i båda utredningarna, men där man i *Läkemedelsförsörjning i samverkan* anser att statlig centralisering och planering kommer att uppfylla kraven om prispress, tillgänglighet och säker läkemedelsanvändning, är det i *Omreglering av apoteksmarknaden* en i princip motsatt argumentation som förs. Där uppfattas det statligt ägda apoteksväsendet som ett hinder för effektivisering och rationell läkemedelsanvändning, och en omreglering förutsätts bättre kunna uppfylla de välfärdspolitiska målen i kraft av att förflytta ägandet från staten till privata aktörer. Här blir alltså förskjutningen i begreppen helt central för hur det är möjligt att motivera omregleringen.

Till sist har jag i analysen visat att välfärdsbegreppets förändrade betydelse måste förstås tillsammans med förskjutningen i artikulationen av relationen mellan *stat* och *marknad*.

## **Utblick**

Avslutningsvis vill jag återvända till de större frågor som ställdes i inledningen: Hur ska vi förstå grunden till denna radikala omvälvning i den svenska ekonomiska politiken? Och i vilket avseende bör vi betrakta förändringen som radikal?

Som svar på den första frågan hävdar jag att den stegvisa förskjutningen i förståelsen av relationen mellan *stat* och *marknad* utgör kärnan för nyliberaliseringen i den svenska politiska

diskursen. Jag har genom min diskursanalytiska undersökning mycket precist kunnat visa att det är under början av 90-talet, och särskilt genom Bildts regeringsförklaring 1991 och Lindbeckkommissionen 1993, som den nyliberala diskursen hegemoniseras i den statliga politiska diskursen. Den nyliberala synen på *stat*, *marknad* och *välstånd* dominerar sedan i utredningarna under 2000-talets första decennium. Genom att ta hjälp av den samhällsvetenskapliga forskningen, och placera apoteksutredningarna i ett längre tidsperspektiv, har jag också kunnat peka på precis vilka dimensioner av den politisk-ekonomiska diskursen som varit föremål för särskild omartikulation. Att marknadslogiken och det privata näringslivet under 90-talet har en central roll i den ekonomiska politiken är på intet sätt något nytt. Redan i utredningarna från slutet av 60-talet är den företagsekonomiska logiken och marknadsdiskursen högst närvarande. Den avgörande förskjutningen består istället i 90-talets diskvalificering av staten som ekonomisk aktör på marknaden. Här spelar också ekonomiseringen av välfärden en viktig roll. Långt före nyliberaliseringen tagit sin början hade välfärdspolitiken präglats av idén om vetenskapligt grundad organisation och styrning. När den monetaristiska teorin börjar dominera bland nationalekonomer i Sverige, och ekonomer i allt högre utsträckning får rollen som experter i välfärdspolitiska frågor, får de nyliberala och monetaristiska idéerna en helt central roll även i den statliga politiska diskursen. Som tydligast framträder detta i analysen av materialet från 90-talet – den nyliberala diskursen dominerar förslagen för den ekonomiska politiken, men artikuleras inte i antagonism med välfärden av vare sig de socialdemokratiska eller borgerliga regeringarna. Istället förstås monetarismen som den vetenskapliga grund på vilken välfärdspolitiken måste konstrueras. Här vill jag hävda att vi kan se en kontinuitet i den statliga politiska diskursen: välfärden skall organiseras teknokratiskt, baserat på vetenskap och expertis. Detta är idéer som sedan efterkrigstiden varit fundamentala för den svenska välfärdspolitiken.

I den samhällsvetenskapliga välfärdsforskningen har man gjort en rad analyser av hur 90-talets avregleringar och liberaliseringar påverkade den materiella välfärdsnivån i Sverige. En intressant och vanligt förekommande slutsats är att den svenska välfärdsstaten varit särskilt motståndskraftig mot stora åtstramningar, och flera forskare menar att nyliberaliseringen från och med 90-talet därför inte haft någon större inverkan på välfärdsnivån.<sup>181</sup> Så om välfärdsnivån inte i grunden har

---

<sup>181</sup> För den samhällsvetenskapliga diskussionen om välfärdsstaten efter 90-talet, se Andreas Bergh, *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur, (4:e uppl.), 2015, (särskilt kap. 4, pp. 65–87); Andreas Bergh & Gissur Erlingsson, "Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms", *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 2009, p. 71–93; Christina Bergqvist & Anders Lindbom, "The Swedish welfare state: neo-liberal challenge and welfare state resilience" *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(4), 2003, pp. 389–401; Anders Lindbom, "Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?", *Scandinavian Political Studies*, 24(3), 2001, pp. 171–193.

förändrats – vari består då den omvälvande dimensionen av nyliberaliseringen, som bland andra Andreas Bergh ändå pekar på? Min undersökning visar att en kärna i nyliberaliseringsprocessen består i omartikulationen av relationen mellan *stat* och *marknad* i den statliga politiska diskursen. Jag har också visat på den stora inverkan begreppsförskjutningen har haft på organisationen av välfärden. Nyliberaliseringsprocessen i Sverige menar jag måste förstås som fundamentalt omvälvande, kanske inte för välfärdsnivån, men i allra högsta grad för synen på välfärd som sådan. Detta innebär att en fördjupad förståelse av nyliberaliseringen kräver en bredare definition som sträcker sig över flera forskningsfält. Därför är jag övertygad om att en fördjupad förståelse av nyliberaliseringsprocesser kräver ett tvärvetenskapligt angreppssätt, där samhällsvetenskaperna och de historiska vetenskaperna är ömsesidigt beroende av varandra.

### **Vidare forskning**

Avgränsningarna för uppsatsen pekar mot fördjupade undersökningar på några olika sätt. Genom att till exempel omfatta ett material som behandlar ett flertal välfärdsinstitutioner och statliga bolag skulle undersökningen av förskjutningen i begreppen kunna fördjupas och utvecklas.

Uppsatsen sträcker sig också bara fram till slutet av 2000-talets första decennium. År 2008 inträffade emellertid en finanskris som i hög grad påverkade den globala ekonomin. Därför skulle det vara intressant att undersöka om, och i så fall hur, detta påverkat debatten om den ekonomiska politiken i Sverige, och hur begreppen *stat* och *marknad* artikuleras i en sådan kontext. Dessutom har COVID19-pandemin återaktualiserat en expansiv finanspolitik, och staten har under pandemin fått en central roll i den svenska ekonomin. Betyder detta att synen på staten åter står under omförhandling? Eller kan krispaketen ses som förenliga med en nyliberal syn på stat och marknad? Här finns ett intressant forskningsarbete att göra, där samhällsvetenskapliga och historiska undersökningar kan komplettera varandra.

## 4. Referenser

### 4.1 Statligt tryck

Regeringens proposition 1990/91:39, *Om den ekonomiska politiken på medellång sikt*

Regeringens proposition 1990/91:87, *Om näringspolitik för tillväxt*

Riksdagens protokoll 1991/92:6, *Regeringsförklaring*

RIR 2004:2, *Förändringar inom kommittéväsendet*, Riksrevisionen

SOU 1968:45, *Affärsverken: ekonomi, konkurrens och effektivitet – Del 1*, Finansdepartementet

SOU 1969:46, *Läkemedelsförsörjning i samverkan*, Socialdepartementet

SOU 1998:50, *De 39 stegen – Läkemedelsutredningar under 1900-talet och annat underlagsmaterial*,  
Socialdepartementet

SOU 1993:16, *Nya villkor för ekonomi och politik: Ekonomikommisionens förslag [Lindbeckkommisionen]*,  
Finansdepartementet

SOU 2005:4, *Liberalisering, regler och marknader*, Näringsdepartementet

SOU 2008:4, *Omreglering av apoteksmarknaden*, Socialdepartementet

### 4.2 Litteratur

Andersson, Jenny. ”Drivkrafterna bakom nyliberaliseringen kom från många olika håll”, *Respons* 2020(1), s. 19–23

Andersson-Skog, Lena & Ottosson, Jan. *Stat och marknad i historiskt perspektiv: från 1850 till i dag*, Första upplagan, Stockholm: Dialogos, 2018

Berg, Anders. *Staten som kapitalist: marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976–1994: en bok från PISA-projektet*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. Uppsala: Univ., Uppsala, 1999

Bergh, Andreas. *Den kapitalistiska välfärdsstaten*, Lund: Studentlitteratur, (4:e uppl.), 2015

Bergh, Andreas & Erlingsson, Gissur. ”Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms”, *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 2009, p. 71–93

Bergqvist, Christina & Lindbom, Anders. “The Swedish welfare state: neo-liberal challenge and welfare state resilience” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 32(4), 2003, pp. 389–401

Boréus, Kristina. *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*, Tiden, Diss. Stockholm: Univ., Stockholm, 1994

- Edling, Nils (red.). *The changing meanings of the welfare state: histories of a key concept in the Nordic countries*, New York: Berghahn, 2019, pp. 76–136
- Eklund, Klas. *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsökonomin*, (11 uppl.) Stockholm: Norstedts akademiska förlag, 2007
- Friedman, Milton & Friedman, Rose D. *Free to choose: a personal statement*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980
- Harvey, David. *A brief history of neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2005
- Hilson, Mary. *The Nordic Model: Scandinavia since 1945*, London: Reaktion, 2008
- Hugemark, Agneta. *Den fängslade marknaden: Ekonomiska experter om välfärdsstaten*, Lund: Arkiv förlag, 1994
- Hultqvist, Peter. ”Nyliberalismen är ett pr-styrt elitprojekt”, *Aftonbladet*, 2020-03-06 (<https://www.aftonbladet.se/debatt/a/K39nJE/nyliberalismen-ar-ett-pr-styrt-elitprojekt>, hämtad 2021-05-17)
- Hägg, Göran. *Välfärdsåren: svensk historia 1945–1986*. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 2005
- Kallin, Micael. ”Valfrihetsrevolutionen del 1: När landet lagom blev extremt”, *Kvartal*, 2019-06-15 (<https://kvartal.se/artiklar/valfrihetsrevolutionen-del-1-nar-landet-lagom-blev-extremt/>, (hämtad 2020-05-17)
- Kallin, Micael. ”Valfrihetsrevolutionen del 2: Årtionden av liberala reformer är huvudsakligen misslyckade”, *Kvartal*, 2019-06-27 (<https://kvartal.se/artiklar/valfrihetsrevolutionen-del-2-artionden-av-liberala-reformer-ar-huvudsakligen-misslyckade/>) (hämtad 2021-05-17)
- Lilja, John. “The Nationalisation of the Swedish pharmacies” *Soc. Sci. Med.* 24(5), 1987, pp. 423-429
- Lindbom, Anders. “Dismantling the Social Democratic Welfare Model? Has the Swedish Welfare State Lost Its Defining Characteristics?”, *Scandinavian Political Studies*, 24(3), 2001, pp. 171-193
- Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics* (2:nd ed.), New York: Verso, 2001(1985)
- Lönngren, Rune (red.). *Svensk farmaci under 1900-talet: Bd 1 Utvecklingen över tiden*, Stockholm: Apotekarsocieteten, 1999
- Lönnroth, Johan. “Ekonomernas rationella åsiktsbyten 1968–88”, *Ekonomisk debatt*, 1988(3), pp. 193–202
- Lönnroth, Johan. “Nyliberalismens genombrott i massmedia”, *Socialistisk debatt*, 22(1), 1988, pp. 15–27
- Peck, Jamie & Tickell, Adam. “Neoliberalizing Space”, *Antipode*, 34(3), 2002, pp. 380-404.

- Pierson, Paul. *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment* (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University Press, 1994
- Pressfeldt, Victor. "Sveriges skriande brist på intensivvård nyliberalismens fel", *Göteborgs Posten*, 2020-03-17 (<https://www.gp.se/debatt/sveriges-skriande-brist-p%C3%A5-intensivv%C3%A5rd-nyliberalismens-fel-1.25530666>, hämtad 2021-05-17)
- Slobodian, Quinn. *Globalists: The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2018
- Vamstad, Johan & Stenius, Kerstin. *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten*, Lund: Arkiv, 2015
- Viscovi, Dino. *Marknaden som mönster och monster: Ekonomiska experter och nyheter om ekonomi i Rapport 1978–1998*, Institutionen för journalistik och masskommunikation, Göteborgs universitet, Diss. Göteborg: Göteborgs universitet, 2006
- Winther Jørgensen, Marianne & Phillips, Louise. *Diskursanalys som teori och metod*, Lund: Studentlitteratur, 2000
- Wisell, Kristin. *The Liberalization Experiment: Understanding the political rationales leading to change in pharmacy policy*, Acta Universitatis Upsaliensis, Diss. (sammanläggningsavhandling) Uppsala: Uppsala universitet, 2019.
- Wisell, Kristin. Winblad, Ulrika & Kälvemark Sporrang, Sofia. "Reregulation of the Swedish Pharmacy sector – A qualitative analysis of the political rationale", *Health Policy*, 2015 May;119(5): pp. 648-653