

Kan ekonomerna stå emot tidsandan?

BOKANMÄLAN

Den norske målaren Odd Nerdrum sa i en TV-intervju för några år sedan att ”tidsandan är en värre diktator än diktatorn själv”. Han borde veta eftersom han målar 1600-talsmotiv med 1600-talsteknik. Om tidsandan i början av 1990-talet handlar de båda samtidshistorikerna Per Högselius och Arne Kaijser bok *När folkhemselen blev internationell*. Boken beskriver bakgrunden till avregleringen av elmarknaden i Sverige 1996. Den ingår i ett större forskningsprojekt som finansierats av Statens Energimyndighet. Den grundläggande frågeställningen i boken gäller vad som fick dåtidens aktörer att upphäva det gamla regler-systemet trots att det betraktades som mycket välfungerande och var ett internationellt föredöme.

Den teoretiska ramen för boken utgår från att tekniska system som energiproduktion och distribution är *sociotekniska* system (”Large Technical Systems”) där samspelet mellan teknik, organisationer och regelverk bestämmer systemets utveckling. En annan kompletterande socioteknisk teoribildning (”Social Construction of Technology”, SCOT-teorin) som används i boken utgår från att teknisksystem bara kan introduceras om de dominerande aktörerna uppnår ett visst mått av samsyn kring vad som är bra eller dålig teknik. Och vad som ger samsyn kan vara politiska eller ekonomiska händelser eller skeenden som inte har med teknisksystemet i sig att göra. Denna samsyn underlättades enligt boken främst av stagnationen

i elkonsumtionen mot slutet av 1980-talet, men också av den stora krisen i svensk ekonomi 1990–93.

Boken tyngs dock inte av några onödiga modellpresentationer. Författarna har inte bara läst utredningar och rapporter utan också intervjuat ett 50-tal personer i Sverige, Tyskland, Finland och Polen. Intervjuer är ett tidskrävande arbetssätt men resultatet ger boken tyngd och kan sägas vara samtidshistorikernas bidrag till nästa generations forskare. Resultatet utgör ett viktigt bidrag till den aktuella diskussionen och debatten som förs om el- och energisystemen i klimathotets skugga.

Bokens första två kapitel beskriver det svenska elsystemets framväxt från 1930-talet till slutet av 1980-talet. Avregleringarna av elmarknaden i Norge och England var viktiga tidiga inspirationskällor för dem som drev avregleringen i Sverige.¹ Vi får också veta den exakta tidpunkten för starten för avregleringen i Sverige; nämligen den 26 oktober 1990. Det var då den socialdemokratiska regeringen presenterade sitt första krispaket. I detta smög man inte bara in en avsiktsförklaring att söka medlemskap i EG utan aviserade – på samma undanskymda sätt – att Vattenfall skulle ombildas till aktiebolag och att stamnätet skulle skiljas från Vattenfall.

Bolagiseringen av Vattenfall motiverades med statsfinansiella skäl i form av högre avkastningsmöjligheter. Det skulle dock snabbt visa sig att bolagiseringen blev själva huvudargumentet för den fortsatta avregleringen. Argumentationen gick ut på att Vattenfall som affärsverk hade hållit priserna nere men som bolag skulle man – tillsammans med de andra kraftbolagen – förväntas agera som klassiskt oligopol, dvs vara restriktiv med att bygga ut kapaciteten för att hålla priserna uppe. Avreglering-

Per Högselius och Arne Kaijser: *När folkhemselen blev internationell – Elavregleringen i historiskt perspektiv*, SNS Förlag, 2007, 342 sidor, ISBN 978-91-85355-99-0.

¹ Även Chile och Argentina tillhörde ”pionjärelanderna” (Nutek 1995).

en skulle motverka detta. Detta var det så kallade "dynamiska argumentet" för avregleringen – den statistiska effektiviteten i det svenska elsystemet var ju en av världens högsta.

Bokens centrala avsnitt "Det politiska kraftspelet" beskriver på ett detaljerat men lättläst och spännande sätt argumentationen och de skiftande aktörpositionerna bland myndigheter, departement och riksdag som ledde fram till riksdagens avregleringsbeslut hösten 1995. Vattenfall beskrivs som en viktig pådrivare för bolagiseringen men som initial motståndare till avregleringen. Några av de viktigare aktörerna var enligt författarna en liten grupp nationalekonomer – "den tysta revolutionens okända avantgarde" (s 79) – i form av professorerna Alf Carling, Lars Bergman och Lennart Hjalmarsson.²

Bokens avslutas med en beskrivning av hur de stora elbolagen blev större genom uppköp av kommunernas och industrins elproduktion, om hur Vattenfall etablerade sig utomlands, samt ett avsnitt (skrivet av Mats Fridlund) som redogör för uppgång och fall för samarbetet mellan Asea/ABB och det statliga Vattenfall kring utveckling av ny teknik för högspänningsgeneratorer.

Varför blev det som det blev? En kraftig påverkansfaktor var enligt författarna den starka internationella trend för avreglering och marknadstänkande som startade med Thatchers och Reagans tillträde 1979/1980. Vid slutet av 1980-talet hade tidsandan nått ett litet antal ekonomer, utredare och jurister på Finans- och Näringsdepartementet och på Statens Energiverk/Nutek vilka blev drivande för utvecklingen. Men, hävdar författarna, utan det möjlighetsfönster som den stora krisen 1990–93 gav hade den "revolutionerande" förändringen av den svenska elmarknaden troligen

– som skedde i de flesta andra EU-länder – skjutits upp eller blivit betydligt mindre omfattande.

Författarna konstaterar att den relativa samsyn som trots alla motstridiga intressen etablerades vid tiden för avregleringen nog inte var så välgrundad sett i dagens ljus. Dagens debatt är livlig, där företrädare för den elitensiva industrin går till storms mot den "oligopolistiska" råkraftsmarknaden och ångrar att man sålde av sin elkraftproduktion och inte – som konkurrenterna i Finland – höll mer stånd mot tidsandan.

Enligt författarna är den brutna samsynen märklig eftersom elsystemet i SCOT-terminologi nu genomgått en "closure" i form av en konsoliderad marknad med etablerade aktörer utan inslag av den maktkamp som var legio under 1990-talet och början av 2000-talet. Författarna antyder att en förklaring kan vara att branschen nu genomgår ett generations- eller paradigmskifte genom att ingenjörer, forskningschefer och produktutvecklare ersätts av "börsmäklare, chefsjurister och finansieringsexperter" (s 314).

Den brutna samsynen hindrar inte att många ändå blev vinnare på avregleringen. Det gäller enligt författarna främst de stora elbolagen men även mindre konsumenter och den elitensiva industrin som "tack vare avregleringen lyckats förhandla sig till lägre elpriser" (s 290). Men för elkonsumenterna i allmänhet har enligt författarna det gamla systemets säkerhet i dubbel mening ersatts av ökad osäkerhet, både i form av större prisfluktuationer och fler elavbrott.

Empiriska analyser av förändringar i stora sociotekniska system är svårt. Läger man därtill att elmarknaden är en av de mer komplexa marknaderna kan man inte annat än imponeras av författarnas

² Bergman m fl (1994) utvecklar de ekonomiska argumenten i mera lättläst form. En mer teknisk beskrivning finns i Hjalmarsson (1994), alternativt i kortform i Bergman (1997).

förmåga att smälta ner materialet i en så läsbar form. Författarna vänder i stort sett på varenda sten i dåtidens empiri och diskussion vilket ger ett rikt material att kommentera och debattera. Något som går långt utanför en recension.

Två reflexioner dock. Den ena gäller det något nostalgiska perspektivet i boken som också illustreras i titeln: var det bättre förr för elkonsumenterna? Förvånande nog finns det i dag, vad jag vet, inget bra svar på den frågan – det är mycket tro och lite vetande. Priserna (marginalerna) var definitivt lägre förr eftersom man tillämpade prissättning baserad på genomsnittskostnaderna – i dag får vi leva med höga elpriser baserade på höga produktionskostnader för koleldad elproduktion i utlandet. Om kvaliteten i elleveranserna finns argument både för (valfrihet) och emot (avbrott, osäkerhet) att den skulle vara högre i dag än för tio år sedan. Separeringen av ägande och drift av stamnätet från elproducenterna blev dock en succé. Detta berodde främst på att stamnätet inte privatiserades vilket enligt boken inte var en självklarhet när reformen genomfördes.

Men, och det för över till den andra reflexionen, blev det någon skillnad för de redan på 1990-talet dominerande stora elproducenterna? Svaret är inte givet trots allt tal vid tiden för reformering om den ”nya” elmarknaden och trots att mycket har hänt sedan dess i form av börshandel, utlandsengagemang m m. Väl att notera är med vilken förvånande lätthet som svenska nationalekonomerna ser på riskerna då företag köper upp

varandra för ökad marknadsmakt; ett intryck man får när man läser dokument från tiden för avregleringen men också när man läser mer aktuella analyser.³

Att marknadsmakt utövas och kan missbrukas på avreglerade elmarknader har empirisk grund.⁴ Konkurrensverket verkar nu – efter många års ”hummande” i frågan – ha tappat tålamodet på att marknadskrafterna automatiskt ska lösa problemen på den svenska råkraftsmarknaden.⁵

Avslutningsvis kan sägas att denna bok utgör *en* viktig del i utvärderingen av 1996 års avreglering av den svenska elmarknaden. Senast Nationalekonomiska Föreningen behandlade elmarknaden var 2001 men då ”inklämt” mellan två andra marknader medan det gått nästan 10 år sedan elmarknaden var en huvudfråga för föreningen.⁶ Vilken reglering är bäst på en avreglerad elmarknad och är 1990-talets tidsanda rådande även 2008?

Stig Tegle

Fil dr, Tegle Jansson & Partners AB

REFERENSER

Bergman L, T Hartman, L Hjalmarsson och S Lundgren (1994), *Den nya elmarknaden*, SNS Förlag, Stockholm.

Bergman, L (2005), ”Varför har den nordiska elmarknaden fungerat så bra?”, Rapport till konferensen *A Search for Alternative Pathways*, San Francisco 11-12 maj, 2005.

Bergman, L (1997), ”Fungerar den nya elmarknaden?”, *Ekonomisk Debatt*, årg 27, nr 7, s 407-413.

Ekonomisk Debatt (1998), ”Är det konkurrens på elmarknaden?”, Nationalekonomiska

³ Till exempel Hjalmarsson (1994) och Bergman (2005).

⁴ Till exempel Joskow och Kahn (2002) och EU-kommissionen (2007).

⁵ ”Det är därför angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att begränsa samägandet av elproduktion, såväl inom kärnkraft som inom vattenkraft. Detta för att minska riskerna för otillbörligt informationsutbyte som kan begränsa konkurrensen och minska förtroendet för marknadsfunktionen. Det är också viktigt att det inte skapas nya former av samägande och forum för samverkan och informationsutbyten på elmarknaden” (Konkurrensverket 2007, s 1).

⁶ *Ekonomisk Debatt* (2001) och (1998). Se också artiklar om den svenska elmarknaden i *Swedish Economic Policy Review* (2002).

Föreningens förhandlingar, *Ekonomisk Debatt*, årg 26, nr 3, s 229-251.

Ekonomisk Debatt (2001), "Avreglering: Erfarenheter från tre marknader", Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar, *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 5, s 369-391.

EU-kommissionen (2007), "DG Competition Report on Energy Sector Inquiry", SEC (2006) 1724, Bryssel.

Hjalmarsson, L (1994), "Elprisnivå och elprisutveckling på en avreglerad marknad", *Utredningar om elmarknadsreformen*, Ds 1994:2, s 279-337.

Joskow, P L och E Kahn (2002), "A Quantitative Analysis of Pricing Behavior in Califor-

nia's Wholesale Electricity Markets During Summer 2000", *The Energy Journal*, vol 23, nr 4, s 1-35.

Konkurrensverket (2007), "Konkurrensförhållandena på elmarknaden", skrivelse till Näringsdepartementet, Konkurrensverket, Stockholm.

Nutek (1995), "Avreglering av elmarknaden. Facit från de fyra pionjirländerna Chile, England, Norge och Argentina", Rapport R 1995:37, Nutek, Stockholm.

Swedish Economic Policy Review (2002), "Regulatory Reform: The Remaining Policy Challenges", vol 9, nr 2, diverse artiklar.