



Politiska institutioner och strategiskt agerande 30

Det trafikpolitiska fallet

Avregleringspolitiken – exemplet taxi

Marianne Danielsson

Projektet *Politiska institutioner och strategiskt agerande* (PISA) syftar till att öka vår kunskap om det moderna styrelseskicket. Den teoretiska utgångspunkten är att politiska institutioner formar olika aktörers möjligheter att utöva inflytande och tillvarata sina intressen. En viktig empirisk utgångspunkt är att svensk politik inte längre kan beskrivas som en kombination av parlamentarism och korporativism – den institutionella legering som i detta avseende var liktydig med den svenska modellen. Hur det nya styrelseskicket bäst kan karakteriseras är emellertid ännu en öppen fråga. Tidigare forskning har visat att korporativismen har minskat i betydelse. Den ofta framförda tanken att lobbying och andra former av informell och mindre rutiniserad maktutövning har trätt i dess ställe, bör tills vidare enbart uppfattas som ett slags arbetshypotes.

PISA-projektet initierades hösten 1994 med hjälp av ett planeringsanslag från *Riksbankens Jubileumsfond*. Projektet bedrivs sedan 1995 med ekonomiskt stöd från Riksbankens Jubileumsfond (huvudansvarig Jörgen Hermansson), *Arbetslivsfonden* (PerOla Öberg) och *Kommunikationsforskningsberedningen* (Torsten Svensson).

I PISA:s rapportserie publiceras projektets arbetspapper och vissa mindre delrapporter. Som brukligt är i vetenskapliga sammanhang är författarna till de enskilda rapporterna själva ansvariga för innehållet.

1. Bakgrund, sammanhang och syfte

Denna uppsats är en liten pusselbit i ett projekt vars syfte är att belysa "det levande statsskicket".¹ Infogandet av adjektivet "levande" framför "statsskicket" betecknar att intresset riktas mot det sätt på vilket staten *faktiskt* styrs - vilket kan skilja sig från den konstitutionella bilden av hur styrning går till. Konstitutionen säger oss att all offentlig makt utgår från folket. Verkligheten är som vanligt en mer komplicerad historia.

Uppsatsen är också en liten del av ett arbete som försiggår *inom* det större projektets ramar, vars syfte är att kartlägga avregleringspolitiken under 1980- och 90-talen.² Inledningsvis skall detta större sammanhang, som varit utgångspunkt för arbetets uppläggning, kort beskrivas.

1.1 Avregleringens politik under 1980- och 90-talen

Vad är det egentligen som har hänt under 1980- och 90-talen under den process som kallats avreglering? Utgångspunkten för avregleringsstudien är framför allt beskrivande, men potentiella förklarande faktorer kommer också att diskuteras. Det som skall studeras är hur statsapparaten omformats av avregleringsbesluten. I argumenten för den förda politiken skall också en avregleringens ideologi om möjligt urskiljas.

Frågan "*Vad var det egentligen som hände?*" kan besvaras på olika sätt. Avregleringspolitiken kan tolkas strikt konstitutionellt. En demokratisk parlamentarisk process har lett fram till att den statliga kontrollen på ett antal sakområden - till exempel av kommunikationer av olika slag - har minskat genom ett antal av riksdagen fattade beslut om avreglering och privatisering. Enligt gällande parlamentariska demokratinorm bör besluten kunna betraktas som ett direkt utflöde av

¹PISA-projektet, som drivs vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet. PISA står för *politiska institutioner och strategiskt agerande*.

²Torsten Svensson vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala har formulerat forskningsuppgiften, vars behandling kommer att presenteras i en kommande bok av densamme. Denna uppsats är ett av flera uppdrag som Svensson lagt ut på assistenter för att samla material till sin analys av avregleringen. Beskrivningen nedan (kap. 1.1) av avregleringsstudiens mål och uppläggning är ett försök till sammanfattning av en tidig projektplan.

folkets val och vilja artikulera av dess representanter, riksdagen. Avregleringsbesluten kan följaktligen ses som ett uttryck för att folket och dess representanter inte längre önskat statligt ägande och regleringar - *end of story*.

Empiriska undersökningar av verklighetens politiska beslutsprocesser ger emellertid sällan en bild av den statliga styrningen som överensstämmer med normen. En annan bild av avregleringspolitiken kan erhållas om vi väljer att se bortom den konstitutionella idealmodellen, och inte tar statsskicket för givet. Slutsatsen av diskrepansen är inte *nödvändigtvis* att den konstitutionella demokratimodellen är en *falsk* beskrivning av verkligheten, eller att styrning som inte överensstämmer med normen är odemokratisk. Säkert är dock att verkligheten rymmer många fenomen som är relevanta för förståelsen av styrning, vilka idealmodellen inte förmår fånga in och beakta.

Det är till exempel inte rimligt att anta att de folkvalda genom representativitet återspeglar sina väljares åsikter, och bara är väljarnas förlängda arm. Rikspolitiken formas istället av aktörer som gör egna val, av egen vilja. Hur dessa ser ut kan tänkas påverkas av en mängd faktorer. Framförallt behöver de folkvalda, för att kunna fatta beslut i den stora mängd skilda frågor som hamnar på deras bord, information och beslutsunderlag. För detta är de beroende av andra. De kan ta (eller kanske påtvingas) hjälp av partiet, tjänstemän eller experter, av massmedia, 'vanliga människor', intressegrupper och andra intressenter, o.s.v.

De folkvaldas behov av hjälp och information ger alltså öppningar för andra än väljare och folkvalda att vara med och forma besluten. Vilka aktörer som under olika omständigheter får tillträde till beslutsarenorna är emellertid inte givet, och inte heller hur de kan påverka. De strukturer som reglerar inflytandet kan se ut på många olika sätt: Inflytande kan till exempel utövas under formaliserade former, eller informellt. Det förra är med nödvändighet så att säga på inbjudan, medan informell påverkan (och dito påverkansförsök) kan ske också utan att den (de) efterfrågats. Styrkedjan är förstås inte bara öppen för påverkan på den politiska nivån, utan också på förvaltningsnivån där tjänstemän i sin tur är beroende av inflöden från olika håll.

Tanken bakom studien av avregleringspolitiken är nu att den inte bara resulterat i en förändring i sakfrågan - staten bestämmer inte längre över tillgången på taxi, över telekommunikationen och så vidare - utan att dessa förändringar också lett till förändringar i det levande styrelseskicket. Avregleringsbesluten kan ha inneburit att öppningarna för olika typer av påverkan nu ser annorlunda ut. Vissa aktörer kan ha

utestängt, andra släppts in på beslutsarenan. Vägarna dit kan se annorlunda ut. En beskrivande studie av avregleringspolitikens effekter kan alltså omfatta två dimensioner: Vad var den *sakpolitiska innebörden* av avregleringen, och vilka *institutionella förändringar* innebar avregleringsbesluten (d.v.s. under vilken institutionell ordning fattas besluten och hur förändras dessa strukturer av besluten)? Förändringarna kan ha skett som en varken övertänt eller önskad bieffekt av de sakpolitiska övervägandena, *eller* som ett resultat av medvetna strategiska överväganden.

Varför är det av värde att försöka klarlägga institutionella förändringar? Det är förstås av generellt intresse att inte bara veta *att* vårt demokratiska styrelseskick skiljer sig från den konstitutionella idealmodellen, utan också *hur*. Det är i det närmaste omöjligt att diskutera dessa frågor utan att i tanken mäta styrelseskicket mot idén om folkstyrelsens förverkligande. En sådan värdering kräver kunskap om vad det är som skall värderas. Avvikelse kan inte per definition betraktas som odemokratisk. Då statens omfattning, och därmed riksdagens vittomfattande uppdrag, gör att de enskilda ledamöterna inte har någon faktisk möjlighet att fatta välinformerade beslut utan assistans, kan vi inte utan vidare döma ut deras beroende som 'icke önskvärt'. Det är möjligt, beträffande till exempel intressenter, att se inflytande som en kompletterande kanal för att förverkliga folkstyret då det parlamentariska instrumentet inte är tillräckligt känsligt. Å andra sidan kan det också finnas fall då politikerns och förvaltningens handlingsfrihet minskar på ett oacceptabelt sätt genom olika grupper, kanske oefterfrågade, inflytande.

Avregleringstrenden har varit mycket framträdande i svensk politik under mer än ett decennium. Avregleringens effekter på styrelseskicket torde, på grund av politikens massiva genomslag på en rad olika politikområden, vara av stor vikt att studera för den som är generellt intresserad av demokrati- och styrningsfrågor. Studiet av det reella statsskicket är emellertid också ett viktigt led då politik skall *förklaras*. Varför har avregleringen skett? Vad var drivkraften? Vilket var målet? *Vems* var målet och initiativet? Uppmärksamheten riktas mot det faktum att politiska målsättningar också kan ha gällt institutioner. En faktisk kartläggning av det reella statsskickets strukturer kan dessutom ge svar på frågan om vem som haft *möjligheter* att driva en viss fråga.

1.2 Ett bidrag till pusslet

Ramarna för denna uppsats ges av att uppgiften är att utifrån den formella dokumentationen samt relevant pressmaterial, studera avregleringen av taxi.³ Att avregleringen här exemplifieras av vad som hänt inom taxiområdet är inte ett uttryck för att just denna sektor skulle vara ett idealiskt val för att studera avregleringspolitiken, utan beror av den ovan beskrivna avregleringsstudiens design. I Svenssons studie kommer föreliggande arbete utgöra ett av flera exempel, vilka tillsammans täcker upp olika aspekter av avregleringspolitiken.

På vilket sätt kan en undersökning av riksdagsbehandlingen av taxi hjälpa till att besvara de ovan beskrivna frågeställningarna? En av dessa sades vara att beskriva avregleringspolitiken i sak. En viktig aspekt av detta är att beskriva hur den statliga *formella* kontrollen över olika samhällsfunktioner har förändrats. Vilka beslut togs om statens roll? Denna studie skall *exemplifiera* hur kontrollen av produktionen förändrats. Detta gäller inte enbart i sak. Huruvida besluten påverkade vilka aktörer som gavs någon form av inflytande över kontrollens utövande och utformning skall också beskrivas, i den mån det kan urskiljas i materialet.

Det andra huvudsyftet i denna studie är att utifrån behandlingen av taxifrågan innehållsligt beskriva de *motiveringar* för dessa avregleringar som riksdagen uttalat eller godkänt, vilket ger den *officiella* förklaringen till avregleringarna. Förändringen genomfördes under socialdemokratiskt regeringsinnehav. Svensson avser i sin studie att diskutera hur avregleringspolitiken i sin helhet skall förstås i förhållande till socialdemokratisk ideologi. Uppgift här är således att relatera debatten om dessa specifika avregleringar till traditionella socialdemokratiska hjärtefrågor.

Ett tredje syfte kan formuleras som att i någon utsträckning beskriva den kontext i vilken besluten togs. Inga förklaringar till avregleringen kan prövas med utgångspunkt i det här studerade materialet. Dock kan de första stegen tas mot en sådan prövning genom att, vid sidan av de "beslutade" argumenten, uppmärksamhet riktas också mot det sammanhang i vilket politiken presenteras: dispyter, debatter, förändringar och motsägelser i den dokumenterade argumentationen om taxi. Vem sa vad? Här är inte bara socialdemokratiska argument intressanta, utan också andra partiers. Debatten i riksdagen kommer dessutom att kompletteras med den massmediedebatt som fördes

³ Sökningen efter pressklipp, liksom mycket av kartläggningen av relevant riksdagstryck, har genomförts av Sven Oskarsson.

under åttiotalet. Uppsatsen avslutas med en utblick mot det större politiska sammanhang i vilket taxiavregleringen kan antas vara betydelsefull.

1.3 Analysverktyg

Huvuduppgifter i uppsatsen är således att beskriva besluten i sak och argumentationen för (och emot) dessa beslut. För en sådan undersökning krävs ett verktyg som kan hjälpa till att strukturera beslut och argument. Vilken information är det då av intresse att lyfta fram?

1.3.1 *Besluten i sak: förändring i den statliga kontrollen av taxi*

En uppsättning regler kan knappast analyseras eller värderas annat än i förhållande till sin innebörd eller sin effekt. Vad fem regler är jämfört med femton är en öppen fråga. Om en fråga är ”hårt reglerad” måste ”kvalifieras” snarare än ”kvantifieras”. Diskussionen om den s.k. avregleringspolitiken handlar följaktligen inte bara om regleringar utan snarare om *statens kontroll* över olika samhällsfunktioner. Vad menar vi då med statlig kontroll? För att besvara det behöver vi någon slags måttstock, låt vara enkel, att mäta regleringar och förändringar av regleringar mot.

Ägande av produktionsapparaten var den kontrollform som de tidiga socialisterna såg som *det* socialistiska alternativet för att påverka samhällets utformning. Senare blev kontroll genom *planhushållning* den övergripande socialdemokratiska strategin, inom vilken ägande var *en* alternativ kontrollform. Regleringar av olika slag användes för att möjliggöra statlig kontroll av samhällslivet också utan statligt ägande.⁴ Om socialdemokratin såg ägande som ett medel - om än ett värdeladdat sådant - för statlig kontroll, kan detsamma sägas om planhushållningens regleringar. Planhushållningen motiverades givetvis inte av behovet att reglera, utan av behovet av att *planera*. Ambitionen med planhushållningen var att genom statlig kontroll garantera att folkets (eller snarare vissa grupper) rättmätiga behov av, eller efterfrågan på, olika samhällsnyttor tillfredsställdes.

För att fånga in denna statens roll i produktionen och fördelningen av samhällets resurser på ett sätt som undviker att ägarfrågan blir det primära (vilket kan vara svårt

⁴ Se Lewin 1967.

med begreppsdistinktionen statligt/privat), och medför att 'rätt' regleringar hamnar i fokus (vilket kan vara svårt med begreppsdistinktionen planering/ *laissez-faire*) använder Bo Bengtsson begreppsparet *kontrakt* och *tilldelning*. Kontrakt innebär inget mer märkvärdigt än att nyttor (varor och tjänster) produceras och fördelas genom frivilligt ingångna avtal. Det kan således finnas behov av en stat som via regleringar garanterar att kontraktsinstitutionen upprätthålls. Däremot reglerar inte staten i ett sådant fall vem som skall erhålla en viss nytta, eller vad som skall tillhandahållas hur. Tilldelning å andra sidan bygger på att staten avgör (planerar) produktions- och fördelningsfrågor.⁵

Det är emellertid viktigt att uppmärksamma att Bengtssons distinktion inbegriper såväl *kontroll över produktion* som själva fördelningssituationen. Sålunda betyder statlig kontroll genom tilldelning att produktionen planeras och fördelas auktoritativt av staten, medan marknadsfördelning innebär att kontrollen över produktionen av det som skall bytas, efterfrågan, såväl som själva bytet (kontraktssituationen) ligger utanför statens kontroll.⁶

Det faktiska valet står dock förstas inte enbart mellan två extremvarianter. Staten kan, om ambitionen att *planera* fram produktion och fördelning av nytta överges (i större eller mindre utsträckning), påta sig en mer eller mindre *modererande* roll i förhållande till marknader och det s.k. civila samhället. Även om mekanismer utanför statens aktiva kontroll genererar och fördelar samhällsnyttor kan staten ha en uppgift att fylla där enbart det civila samhällets gemenskap eller marknadens konkurrens bedöms leda till ideologiskt oacceptabla resultat – systematiskt eller 'på marginalen'. Staten aspirerar dock inte längre på att själv kunna vara den enda kraft som skapar det goda folkhemmet för medborgarna. Bo Bengtsson urskiljer *korrektiv* och *komplement* som två olika sätt på vilket statens kan förhålla sig till marknaden, vid sidan av att marknadens principer tillåts vara allena rådande.⁷

Med hjälp av denna distinktion skall förändringen av regleringar, i syfte att förändra den statliga kontrollen av nyttoproduktion och fördelning, diskuteras. Övergången från ett regelsystem för statlig planering, till fördelning via marknaden,

⁵ Bengtsson 1995 s.30f.

⁶ Annat än, som sagt, vad gäller upprätthållandet av basala procedurregler.

⁷ Bengtsson 1995 s.32. När statens roll är stor och marknadens liten, är det snarare marknaden som utgör ett korrektiv eller ett komplement till staten. Bengtsson urskiljer således sex olika varianter av kontroll.

skall beskrivas (inklusive hur ev. korrektiv och kompletterande inslag har sett ut och förändrats). Den ovan påpekade distinktionen mellan å ena sidan kontroll över kvalitet och kvantitet hos det som skall fördelas, och å andra sidan själva fördelningssituationens karaktär, torde vara väsentlig att hålla i minnet. Så länge produktionen av en nytta är strikt kontrollerad ("framplanerad") av staten, kan en kontraktssituation i liten utsträckning karaktäriseras som ett frivilligt byte. Ett kontrakt som i realiteten är ett frivilligt byte torde innebära inte bara frivillighet beträffande valet *att* byta eller låta bli, utan också frihet från styrning av bytesrelationens deltagare och varan/tjänsten i fråga.

1.3.2 Argumentationsanalys – ideologisk förändring eller pragmatism?

Också för att beskriva innehållet i argumenten för och emot olika system behövs ett analyschema. Svensson avser att i sin avregleringsstudie undersöka om och hur socialdemokratin 'liberaliserats' ideologiskt. Därför skall de argument som presenteras för avregleringen av taxi undersökas för att se i vilken mån de kan tolkas ideologiskt, och i så fall om och hur de uttrycker en ideologisk ståndpunkt som skiljer sig från traditionellt socialdemokratiska ståndpunkter.

Vilka är då det? Synen på medborgarnas frihet har utpekats som en sådan kärnfråga, jämlikhetstanken en annan. Både det socialdemokratiska frihetsbegreppet och jämlikhetstanken har antagits förutsätta en stark stat med ett vidsträckt mandat. En viktig komponent i den socialdemokratiska ideologin är också den verklighetsbeskrivning som går ut på att ekonomisk effektivitet är förenlig med omfördelning.

Skillnaden mellan det socialdemokratiska och det liberala frihetsbegreppet har uttryckts som en skillnad mellan positiv och negativ frihet: "*ges* (eller kanske ta sig) *möjlighet till*" kan ställas mot "*slippa inblandning från*". Det socialdemokratiska frihetsbegreppet innebär frihet *genom* staten, medan det liberala synsättet värdesätter frihet *från* staten. Argument för det förra frihetsbegreppet skulle således vara att lyfta fram statens karaktär av folkets *redskap*: staten ger makt och därmed frihet. Det liberala frihetsbegreppet fokuserar individen och dennes rätt att själv bruka sina resurser efter eget huvud. I själva verket torde både liberal och socialdemokratisk ideologi röra sig längst en skala av avvägningar (det är inte heller säkert att *avvägning* alltid behövs göras), om än med utgångspunkt i olika ändar. Det kan dock tänkas att

socialdemokratin i högre grad ideologiskt börjar värdesätta frihet från statlig inblandning.

Nära sammanbunden med distinktionen mellan frihetsbegreppen är distinktionen mellan (socialistisk) *kollektivism* och (liberal) *individualism*. En liberalisering av socialdemokratin kan således tänkas innebära att individen uppmärksammas alltmer. Detta behöver inte i princip ha med frihetsbegreppet att göra. Såväl negativ som positiv frihet kan hävdas för såväl individ som kollektiv. Klart torde emellertid vara att ett positivt frihetsbegrepp framstår som svårare att hantera med ett individualistiskt perspektiv än ett kollektivistiskt. Förhållandet mellan individen och kollektivet kan bli problematiskt då kollektiva beslut, som behövs för att realisera folkets makt genom staten, i hög grad skall diskriminera mellan individers olika behov.

En annan socialdemokratisk kungstanke är den jämlika välfärden. Staten bör användas för att skapa välfärd för de som behöver, vilket kräver en omfördelning av resurser och utrymme från de som har till de som inte har. Denna tanke är också nära sammanbunden med frihetstanken, eftersom det är med hjälp av folkets frihet i positiv betydelse – folkmakt genom staten - som välfärd och jämlikhet kan skapas. Med ett s.k. negativt frihetsbegrepp formuleras omfördelning snarare som ett inkräktande på individens frihet.

Att en ideologisk omsvängning ägt rum i meningen att centrala värderingar ändras i liberal riktning, kan vara svårt att driva hem. Också om ovanstående påståenden om vad som är socialdemokratins hjärtefrågor skall tas för sanna, kan dessa förändras längs flera dimensioner, vilket komplicerar bedömningen. Vad partiet anser vara eftersträvansvärt kan omformuleras utan att det nödvändigtvis innebär att det övergripande frihets- eller jämlikhetsbegreppet ändras. Vilka behov som staten skall tillfredsställa, eller vilka åtgärder som är nödvändiga för att skapa en jämlik resursfördelning och vilka resurser som skall fördelas, kan diskuteras. Ingrepp i den negativa friheten kan vara av ekonomisk art, eller kan begränsa handlingsutrymmet på annat sätt. Principerna kan också tillämpas på olika befolkningsgrupper, eller olika aspekter av individernas liv. Förändringar i definitionen av *vem* som anses ojämnt behandlad eller behövande, liksom *vems* frihet som hotas, bör uppmärksammas.

Det kan vara svårt att skilja förändringar i politiken som är betingade av förändrad verklighetsuppfattning, från förändringar som betingas av faktiska *omvärderingar*. För att kunna skapa välfärd och jämlikhet krävs t.ex. effektivitet i nyttoproduktionen, så att resurser - att omfördela - faktiskt skapas i samhället. Detta kunde, sedan

Wigforss och keynesianismen givit socialdemokratien fast mark under fötterna, ses som en möjlighet istället för ett teoretiskt problem. Genom den ekonomiska frihet som resursfördelningen ger (till fler) gynnas också tillväxten. Omfördelning har således gynnat effektiviteten och därmed också varit vägen till välfärd. Enligt den liberala argumentation däremot brukar omfördelning mot jämlik resursfördelning och marknadsingripanden anses leda till *ineffektivitet* och därmed *mindre* resurser. Minskningen kan tänkas ske till den grad att handlingsfriheten (resurstillgången) till och med minskar för dem som vore sämst ställda utan omfördelningen. Om beskrivningen av omfördelningens negativa effekter accepteras, men viljan att omfördela kvarstår, innebär det att avvägningar mellan utjämning mot jämlikhet å ena sidan, och å andra sidan effektivitet och därmed möjlighet till positiv frihet måste göras. Målet resursjämlikhet anpassas till vad som uppfattas vara bistra realiteter.

Den socialdemokratiska argumentationen om avreglering kan alltså tänkas göra avsteg från tidigare socialdemokratiska ställningstaganden (och närma sig liberala ståndpunkter) både vad gäller verklighetsbeskrivning, och vad gäller värderingar av vad som är frihet och rättvisa (för vem). Framförallt fyra potentiella förändringar (som inte utesluter varandra) kan lyftas fram ur den förda diskussionen:

1. *Frihetsbegreppet förändras/ kompliceras*
2. *Individualism ersätter kollektivism*
3. *Resursjämlikhetstanken överges (så att inte bara idén om vilka resurser som är centrala att fördela ändras)*
4. *Möjligheterna att både öka välfärden och skapa jämlik tillgång till samhällsresurser kompliceras*

Samtliga förändringar kan ge argument mot statlig inblandning och kontroll, eller mot en viss typ av statlig inblandning och kontroll. Frågan är nu vilken typ av argument som läggs fram då den statliga kontrollen genom avregleringsbesluten på olika sätt minskar. Hur motiveras ökad konkurrens eller minskat statligt inflytande och ägande? Fördelningsmekanismen kontrakt snarare än tilldelning kan förespråkas av olika motiv, och *behöver* inte innebära att en rättvis princip baserad på efterfrågan ersatt en behovsbaserad rättviseteori (Bengtsson 1995).

Åtminstone taxipolitiken är ingen central ideologisk fråga för socialdemokratien, och det är inte uppenbart att taxidebatten är ett lämpligt fall för att mäta rörelsens

ideologiska temperatur. I detta papper är således ambitionen begränsad till att sortera argument utifrån ovanstående begreppsapparat för att resultaten i ett vidare sammanhang, kompletterade med resultat från studiet av andra politikområden, skall kunna användas i en diskussion om avregleringspolitik i stort och socialdemokratins ideologiska utveckling.

2. Regleringen av taxi: 1980 års riksdagsbeslut

Det avgörande avregleringsbeslutet togs 6 april 1988, med innebörden att taxi avreglerades från och med 1990. Taxinäringen var dessförinnan starkt reglerad. Den yrkesmässiga trafiken karaktäriserades av trafikutskottet och kommunikationsministern inför beslutet, som *"av tradition en av de mest genomreglerade verksamheterna i samhället"*.⁸ Taxi bedrevs emellertid i privata företagsformer, under privat ägande. Själva taxiföretagen bestod i hög grad av enbilsföretag. Beställningscentralerna drevs i föreningsform, fristående från taxiföretagen.

Regleringarnas vara eller icke vara hade, när avregleringen skedde, varit aktuell och diskuterats vid ett flertal tillfällen under en längre period. I den närmast föregående större översynen av taxi, under sjuttiotalets sista år, var emellertid avreglering ett förslag som berördes men förkastades utan märkbar tvekan.⁹ Beslutet 1980 innebar inte någon avgörande förändring i förhållande till tidigare ordning. Så som det sista utpräglade *regleringsbeslutet* är det emellertid en lämplig utgångspunkt. Perioden fram till nästa översyn, som resulterade i avregleringsbeslutet, präglades av en allt livligare debatt kring frågan. För att beskriva utvecklingen mot avregleringen, ur riksdagsperspektiv, skall således beslutet 1980 tas som utgångspunkt.

2.1 Statlig kontroll

Beslutet som den 4 juni 1980 lade fast riktlinjerna för taxinäringen (prop. 1979/80:142, TU 27, rskr 403) föranleddes av en översyn av taxinäringen, vilken initierats av den borgerliga regeringen 1978. Utredarens slutsatser och förslag redovisades i betänkandet Ds K 1979:4 *Taxi - krav och utvecklingsmöjligheter*.¹⁰

⁸ 1987/88 TU:15 s.9

⁹Några remissinstanser kritiserade dock behovsprövningen: Rikspolisstyrelsen menade att regleringarna behövde provas, medan Näringsfrihetsombudsmannen liksom Konsumentverket och Näringslivets trafikdelegation ville slopa behovsprövningen (om behovsprövningen se nedan) Fullständig remisslista se bilaga 1.

¹⁰Carl Cederschiöld, som strax därpå blev moderat borgarråd i Stockholm, utnämndes 1978 till utredningsman. Civilekonom Rolf Waara utnämndes till sekreterare och som experter Jan Levin, hovrättsassessor och Jan Olof Selén, dep sekr. Överläggningar hölls, enligt betänkandets förord, med Taxiförbundet, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, och Transportarbetareförbundet. Utredningen finns som bilaga i propositionen.

Propositionen, som utskottet i stort sett godkände, präglades också i hög grad av dessa förslag. Varken i propositionen eller i betänkandet diskuterades avreglering som ett reellt alternativ. Det tycks ha funnits en stor partipolitisk uppslutning kring förslagen i utskottets betänkande. Socialdemokraternas två reservationer gällde inte de övergripande riktlinjerna för hur taxinäringen skulle hanteras. Inte heller i de motioner som behandlades i samband med propositionen föreslogs några dramatiska avsteg från förslaget (med undantag för en vpk-motion som föreslog att en kommunalisering av taxi borde inledas). Dock tenderade motioner, debattinlägg och de två socialdemokratiska reservationerna att efterfråga något mer snarare än mindre statlig kontroll.¹¹ Riksdagen röstade för utskottets förslag. Vi skall utgå från den politik som fastslogs i och med detta beslut, för att se vad det var som sedan avreglerades.

2.1.1 Kontroll av tjänsteutbud

Inför beslutet framhölls framför allt behovet av samordning och samarbete. Samverkan i fastare former inom ramen för taxiorganisationen, liksom med andra trafikslag, antogs underlätta en effektivisering av taxis verksamhet.¹² Men vilka var formerna för denna samordning, och hur skulle den stärkas? Utbudet av taxitjänster kontrollerades i enlighet med yrkestrafiklagen och taxiförordningen medelst den *tillståndsgivning* som ålagts länsstyrelsen. För att få tillstånd att köra taxi krävdes att den avsedda trafiken kunde anses vara *behövlig och i övrigt lämplig*. Utbud bestämdes således av *administrativa överväganden* om behovet av taxitjänster. Också taxan bestämdes administrativt. De enskilda förarna/företagarna fick inte heller avgöra *när* de skulle vara i tjänst. Den fastställda taxan i kombination med det begränsade antalet tillstånd gjorde att incitamenten att hålla bilar i drift, beroende på skillnader i efterfrågan, skiftade under olika tider på dygnet och på olika platser. Verket för att tillfredsställa den efterfrågan som bedömts finnas, även under mindre lönsamma förhållanden, var att till tillstånden koppla *kommenderingsplaner*. Redan tidigare hade stationsort och tider för utehållande av varje bil specificerats vid tillståndsgivningen. Nu antogs mer precisa angivelser av uppställningsplats, där bilen skulle finnas tillgänglig när den var ledig, behöva meddelas. Tidigare fanns *möjlighet* att föreskriva

¹¹ 919 (m), 1747 (s), 1972 (vpk), 1989 (fp), 1990 (c), 1991 (s), 1992 (s) och 1972 (vpk). Debatten finns återgiven i riksdagens protokoll, RD 163 s.187–205 (4 juni 1980).

¹² prop. 1979/80:142 s.9.

anslutning till beställningscentral. Nu blev det huvudregel, för att uppfylla kravet på tillgänglighet.¹³

Organisationen behövde förbättras, ansåg man. Det var länsstyrelserna som hade till uppgift att fastställa kommenderingsplanerna, vilka dock i realiteten upprättades inom taxiföreningarna efter samråd med transportarbetareförbundet. Inför beslutet 1980 betonades vikten av att tillståndsbeslut utgick från en samlad bedömning av trafikbehovet. Propositionen förordade utredarens förslag att tillståndsansökan regelmässigt skall remitteras till huvudmannen för kollektivtrafiken och kommunen, för att underlätta samordning och ge bättre underlag för bedömning av behovet inom varje trafikområde (oftast en kommun).¹⁴

2.1.2 Kontroll av tjänsteutövare

Vem som skulle få stå för utbudet kontrollerades också: Yrkesmässig trafik fick, enligt gällande bestämmelser, bedrivas endast efter s.k. lämplighetsprövning av länsstyrelsen. Vid prövningen togs hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vandel, laglydnad och benägenhet att fullgöra skyldigheter mot det allmänna, samt "andra omständigheter av betydelse för den avsedda verksamheten". I utredningen *Taxi - krav och utvecklingsmöjligheter* togs upp till diskussion den praxis som dithills inneburit att tjänsteår varit den överordnade bedömningsgrunden när tillstånd givits. Denna praxis hade utvecklats till en slags pensionsgaranti för äldre anställda förare som normalt kunnat påräkna ett eget tillstånd efter ett (så småningom ganska stort) antal tjänsteår. Utredaren såväl som föredragande å regeringens vägnar och utskottet ansåg att lämplighetsprövningen i högre grad borde lägga vikt vid andra faktorer som t.ex. ekonomiska färdigheter. I propositionen stod också att till tillståndet borde kopplas krav på deltagande i en (befintlig) kurs i Svenska Taxiförbundets regi, eller på att motsvarande kunskaper inhämtats på annat sätt.¹⁵ Dessutom skärptes straffsatserna för olovlig taxitrafik.¹⁶

Det var dock inte bara de enskilda förarna och deras kvalifikationer som var föremål för intresse. En annan fråga som diskuterades ingående var taxis

¹³ prop. 1979/80:142 s. 13-19, Ds K 79:4 s. 96-106 (sid. nr hänvisar till bilaga 1 i prop. 79/80:142, där rapporten återges.)

¹⁴ prop. 1979/80:142 s. 14.

¹⁵ prop. 1979/80:142 s. 9ff, DsK 79:4 s.92f.

företagsstruktur. Just detta hade redan behandlats i flera utredningar, där förslag lagts om att större bolag, t.ex. ett i varje kommun, skulle bildas, för att rationalisera beställningssystemet och trafiken.¹⁷ Utredaren tog upp problemet att en mängd småföretag, vilka skulle ges en rättvis del av 'trafikkakan', gjorde det svårt att utnyttja förare och bilar rationellt. Större företagsenheter kunde på större orter leda till bättre resursutnyttjande.¹⁸ Bolagens storlek måste dock, enligt såväl utredare som proposition, vara en fråga för branschen. Ett skäl som angavs var att förutsättningarna i tätort och i glesbygd var så olika att inga riktlinjer kunde fastslås generellt. En försiktig markering kan dock skönjas i att kravet på särskilda skäl för att juridisk person skulle få förvärva taxitillstånd togs bort. Att slå fast att personliga tillstånd inte skulle vara lättare att erhålla än företagstillstånd, antogs bidra till att gynna (genom att inte längre hindra) strukturrationaliseringar i branschen mot större företagsenheter. Det kan finnas skäl, anförde föredraganden, att en viss del av tillstånden i de allra största tätorterna reserveras för större företag.¹⁹

Inte bara de enskilda företagens karaktär, utan också förhållandet mellan företagen, avgör företagsstrukturen. Detta reglerades fastare då kravet på tillhörighet till en – bara en – beställningscentral betonades, och i och med fastställandet att det skulle finnas en central per trafikområde.²⁰ I utredning och proposition uppmärksammades flera fall där länsstyrelsen eller trafikhuvudmannen tagit på sig att bygga upp beställningscentraler för samhällsbetalda resor.²¹ Detta kan ses som en utveckling mot ökad offentlig kontroll initierad på regional nivå.

2.1.3 Sammanfattning

Den statliga kontrollen över produktionen av taxitjänster var, före och i ännu högre grad efter beslutet 1980, i teorin fast. Planer reglerade noga i vilken omfattning, var och av vem tjänsterna skulle tillhandahållas. Även om taxiföretagen ägdes av privata åkare, beställningscentralerna i och med beslutet 1980 kunde drivas i bolagsform, och taxikunden vid varje enskild resa således köpte en tjänst av privata företagare, var

¹⁶ prop. 1979/80:142

¹⁷ prop. 1979/80:142 s.4

¹⁸ DsK 79:4 s.83ff

¹⁹ prop. 1979/80:142 s. 7ff se också DsK 79:4 89ff

²⁰ prop. 1979/80:142 s. 18f

innehållet i kontraktet hårt styrt. Också antalet kontraktsmöjligheter var planerat. Tjänsteproduktionen var således hårt reglerad. Även om människor var tvungna att betala för tjänsten, och måste efterfråga den för att erhålla den, kan man endast i liten utsträckning säga att marknadsinslag användes för att korrigera den övergripande tilldelningsstrategin. Det "frivilliga val" som lämnades till individen (köpare och säljare) var endast av karaktären *take it or leave it*, vilket också gällde de flesta andra varor och tjänster som planerades och planeras fram: (t.ex. sjukvård). Ett marknadsinslag (korrektiv) kan möjligen sägas vara att konsumenterna som *kollektiv* förväntades bära den huvudsakliga kostnaden för *summan* av erhållna tjänster: taxitjänster till privatpersoner subventionerades ju inte. Konsumenternas efterfrågan, mätt som betalningsvilja, kom i viss mån och på krokiga omvägar att styra utbudet. Inga mekanismer fanns dock som möjliggjorde kunders val mellan olika taxitjänster, eller gav möjlighet för taxiföretag att erbjuda olika taxitjänster. Förutom att sambandet mellan utbud och efterfrågan inte tilläts påverka de enskilda kontraktstillfällena, var en stor del av resorna samhällsbetalda.

En annan fråga är vem som i praktiken kontrollerade taxiverksamheten. Vem utförde, och vem kunde påverka, planeringen av utbudet? Transportrådet bestämde bl.a. taxor. Tillståndsgivning och kommenderingsplaner låg på länsstyrelsen, och beslutet avsåg att öka det lokala inflytandet från kommuner och landsting. Så långt tecknas en bild av statlig kontroll. Information, synpunkter och förslag (möjligen fortfarande i mycket hög utsträckning, se nedan) behövdes emellertid från fack och företagare för det konkreta planeringsarbetet, vilket gav dem institutionaliserade påverkansmöjligheter, även om de inte formellt var indragna i beslutsprocessen.

Nämnas kan att parterna bereddes tillträde också vid översynsarbetet inför riksdagsbeslutet, då bland annat beslutsstrukturerna diskuterades. Att företagare och fack vid sidan av landstingsförbundet och kommunförbundet inbjöds till överläggningar inom ramen för översynen taxi, visar att de åtminstone fick komma till tals också inför riksdagsbeslutet.

²¹ prop 1979/80:142 s.7.

2.2 Angivna motiv till regleringen

Vilka var de angivna motiven till taximarknadens fortsatta reglering? I de lästa dokumenten diskuteras *inte* regleringslösningen i sin helhet i särskilt hög utsträckning, det tycks inte ha funnits behov av att motivera regleringarna annat än i förhållande till deras omedelbara syfte. Diskussionen på systemnivå hölls kort: ett system med fri konkurrens, sades i utredningen, kunna ”ha påtagliga fördelar“ (vilka inte preciseras närmare) men också ”framträdande nackdelar. En väsentlig sådan är att anläggningar i form av förmedlingscentraler, taxistationer m.m. måste mångfaldigas på en ort. En annan är att man inte kan garantera ett tillräckligt utbud av service under perioder av låg efterfrågan och/eller i ett område med litet trafikunderlag.“²² I propositionen togs avregleringslösningen alls inte upp, annat än i ett omnämnande att utredningen tittat på detta. De konkreta förslag utredningen lade, och som propositionen tog fasta på, utgick från att regleringar behövdes. Problem som lyftes fram, t.ex. att kommenderingsplaner inte följts, att svartåkning förekommit och att det varit svårt att styra utbudet, resulterade inte i att regleringslösningen i princip ifrågasattes.²³ Då dess delar diskuterades separat blev också slutsatserna om behovet av regleringar närmast ofrånkomlig. I propositionen sades till exempel att ”behovsprövning torde vara nödvändig, om man skall upprätthålla ett system att via kommenderingsplaner anpassa trafikutbudet till efterfrågan“.²⁴ Den översyn som resulterade i beslutet 1980 kan ses som en genomgång av gällande regler i syfte att få systemet att fungera ännu bättre, genom att täppa till dess luckor. Att bättre förutsäga efterfrågan och erbjuda tjänster utifrån en sådan prognos löses genom en bättre, ’tajtare’, organisation, och med hjälp av bättre teknik.

Man kan konstatera att utredningar och diskussioner om taxibranschen i mycket liten utsträckning skedde i ideologiska termer som rättvisa och jämlikhet. Taxis uppgift var och skulle fortsättningsvis vara att som komplement till kollektivtrafiken sköta privata och samhällsbetalda persontransporter, d.v.s. vara tillgänglig på platser och tider som kollektivtrafiken inte kunde försörja.

Även om ideologi inte avhandlas explicit kan detta förstås *tolkas* ideologiskt. Eftersom huvudsyftet bakom denna studie är att undersöka *socialdemokratins*

²² DsK 79:4 s.88 (bilaga i prop. 142).

²³ Se prop. 1979/80:142 s.17, DsK 79:4 s. 43 respektive DsK 79:4 s.72.

²⁴ prop 79/80:142 s. 13.

ideologiska utveckling, är inte den borgerliga regeringens ståndpunkter av primärt intresse. Den politiska enigheten, som också lyftes fram av socialdemokrater i riksdagsdebatten, bör emellertid noteras: "Regeringens proposition ... behandlar de här frågorna på ett i stort sett tillfredsställande sätt" säger socialdemokraten Lars Hedfors i riksdagsdebatten. Efter en uppräknings av ett antal synpunkter som i huvudsak har innebörden att socialdemokraterna håller med, men särskilt vill betona... säger samme talare att "[v]i har i stort sett fått gehör för de här synpunkterna i utskottsbetänkandet".²⁵

Motviljan som partierna (utom vpk) visade mot att med maktmedel ändra i företagsstrukturen, utan att i stället ta bort vissa hinder, *kan* tolkas som att värdet av frihet *från* statliga ingrepp uppmärksammas. Socialdemokraterna var i sak eniga med majoriteten, men ville markera en viss oro för att friheten kunde missbrukas om utvecklingen inte noga följdes. Fortfarande var både producentens och konsumentens negativa frihet starkt kringskurna, och beslutet i sin helhet snarare ökar restriktionerna än minskar dem. En skiljelinje som socialdemokraterna markerade med en reservation, gällde regeln att bilar skulle tillhöra en beställningscentral, ett krav som socialdemokraterna ville trycka hårdare på. Detta skulle kunna ses som en, marginell, meningsskiljaktighet om behovet att värna negativ frihet.

Att medborgarna skall ha tillgång till ett fungerande transportsystem kontrollerat av staten, kan tolkas som ett uttryck för en syn på staten som medborgarnas verktyg att tillförsäkra sig frihet *genom* staten, som i så fall delades av regering och opposition. Socialdemokraternas andra reservation handlade om det önskvärda i ytterligare begränsningar av yrkesförarnas arbetstider, vilket kan ses som ett ytterligare ställningstagande för behovet av att öka individernas frihet genom staten – arbetarnas frihet denna gång snarare än konsumenternas.

Beträffande distinktionen mellan kollektivism och individualism kan noteras att taxi visserligen sågs som en del av kollektivtrafiken, men att just taxi är en lösning på transportproblem som faktiskt tillåter att individens individuella önskemål prioriteras. Däremot sågs inte som något problem att det fattades kollektiva beslut som skulle säkerställa dessa möjligheter till individuella val. Individuella val skulle vara möjliga, men dessa antogs uppenbarligen inte vara så *olika*. Behovsprövningen var generell, inte specifik. Den ideologiska skiljelinjen gick inte heller här mellan socialdemokrater

²⁵ RD 1979/80:163 s.190f

och borgerliga, utan mellan vpk och övriga. Vänsterpartiet kommunisterna använde individualistiskt transportmedel närmast som ett skällsord, och önskade införa en taxiverksamhet i högre utsträckning byggd på samåkning.

Den nytta som taxipolitiken hade att fördela rättvist var tillgången på transporttjänster. Att prisanpassning i stort sett negligerades som ett sätt att tillfredsställa efterfrågan till förmån för regleringar, innebar i praktiken någon slags omfördelning, fast det inte är uppenbart mellan vilka grupper. Visserligen bar konsumenterna kostnaderna själva, men de erbjudna tjänsternas utformning kunde (central-) styras. Taxi diskuterades dock i termer av särskilda gruppers särskilda behov bara när det gällde glesbygdsbornas behov av en fungerande taxiverksamhet (vilket främst framhölls av centerpartiet). Men det är inte i glesbygden som taxi sades fungera dåligt. De problem som skulle lösas relaterades (i övrigt) *inte* till tillgång till bil, till olika geografisk tillgång till kollektivtrafik (centrala och perifera bostadsområden, olika prioriterade bostadsområden), eller till potential för att köpa även dyrare tjänster. Omfördelnings- och rättvisefrågor kan inte ses som framträdande.

Snarare sågs problematiken av alla parter som ett effektivitetsproblem – dock inte på övergripande systemnivå (frånsett vpk), utan i enskildheter. Ett viktigt argument för systemet tycks ha varit möjligheterna att genom utvecklad teknik uppnå stordriftsfördelar. Övertygelsen att effektivitet och reglerande planeringslösningar *kan* förenas utmanades inte.

3. Regleringarna ifrågasätts – taxi blir partipolitik

Beslut om reglering av taxinäringen fattades 1980 under borgerligt styre. Medan de borgerliga partierna fortfarande innehar regeringsmakten ifrågasätts inte i riksdagen att regleringar är den rätta strategin för att hantera taxi. Vid åttiotalets slut är enigheten stor (om än inte total) om att *avreglering* är den rätta strategin. Vägen till en ny ståndpunkt i regleringsfrågan ser olika ut för de olika partierna. För socialdemokraternas vidkommande tycks det vara en långsam process, för de borgerliga partierna går det snabbare. Bilden av hur taxifrågan hanterats tecknas liksom tidigare med hjälp av riksdagstryck, som dock här kompletteras med en genomgång av pressrapporteringen om taxi (och några rapporter från myndigheter). Ett antal större dagstidningar - Svenska Dagbladet, Dagens Nyheter, Arbetet, Expressen och Aftonbladet - undersökts från och med 1984. Dessutom har Transportarbetaren och SAF-tidningen undersökts. Sökandet har skett i Pressarkivet, där främst ledare och debattartiklar arkiveras.

3.1 Den första borgerliga oppositionen

Behovet av att avreglera taxinäringen lanserades på riksdagsarenan i ett antal borgerliga - främst moderata - motioner och frågor strax efter det socialdemokratiska maktövertagandet hösten 1982. Nedan skall en bild ges av den kritik som börjar riktas mot det fastslagna beslutet.

I december 1982 riktades en fråga till regeringen av den moderata riksdagsmannen Filip Fridolfsson, om varför konkurrerande beställningscentraler inte tilläts, med anledning av att *Taxi Sofia* i Stockholm 1982 ansökt och nekats tillstånd, först av länsstyrelsen och sedan av Transportrådet. Nekandet medförde att företagets försök att profilera sig genom lägre taxor under lågtrafik, accepterande av kontokort m.m, inte nådde ut till kunderna.²⁶ Den 13 januari svarade statsrådet Curt Bodström att ärendet ännu inte avgjorts av regeringen (till vilken ärendet överklagats) men att en beställningscentral per trafikområde som huvudregel torde vara mest

²⁶ F 157, RD 39 s.72 (82-12-02)

ändamålsenligt.²⁷ Statsrådet hänvisade till den breda majoritet som rådde kring det beslut som fattades 1980, på grundval av den proposition som föredragits av moderaternas Ulf Adelsson. Ministern tillade att detta *“betyder naturligtvis inte annat än att det kan finnas undantag från huvudregeln”* och att frågan *“får bedömas utifrån de förutsättningar som kommer fram i de enskilda fallen”*.²⁸

Den implicita kritik som kommit till uttryck i frågeinstitutet följdes upp i ett antal motioner undertecknade januari 1983. I en partiöverskridande borgerlig motion togs regleringsfrågan upp som ett bekymmer. Eftersom beställningscentraler inte kunde konkurrera hämmades förändring och förnyelse i taxibranschen.²⁹ I en moderat motion om yrkestrafik och kommunikation, undertecknad 25 januari 1983 av Rolf Clarksson m.fl., sades bl.a. att:

"Trafikpolitiken skall medverka till att ge medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande trafikförsörjning till lägsta möjliga kostnad. Detta förutsätter att marknadsprinciper tillämpas så att konkurrens, smidig samverkan mellan olika trafikmedel och innovationer, främjas. ... 1979 års trafikbeslut har prövats i några år. Det ter sig därför naturligt att de utvärderas och följs upp. Statsmakterna bör minska och förenkla nuvarande regleringar. Effektivitet och service främjas bäst genom att trafikmedel och trafikföretag arbetar i fri konkurrens inom de av staten fastlagda ramarna. Den övertro på statlig trafikplanering som finns i 1979 års trafikpolitiska beslut bör tonas ner. ... I de större städerna kommer konkurrens mellan skilda taxiföretag att leda till bättre service och till lägre kostnader för konsumenterna".³⁰

I en anslutande motion konkretiserades kraven vad gäller taxi till ett krav på att konkurrerande beställningscentraler skulle tillåtas.³¹ I ytterligare en moderat motion, undertecknad av Gunnar Hökmark m.fl. från samma datum krävdes också ökade möjligheter till konkurrens inom trafikområdet: *"Ett ytterligare steg mot en mer flexibel kollektivtrafik skulle vara att underlätta för konkurrerande taxiverksamhet"*. Två moderata frågor i februari 1983 tog upp fallet Folke Pudas, vars far hungerstrejkade för att återkräva det taxitillstånd som efter prövning frångåtits sonen till förmån för annan sökande.³²

²⁷ RD 59 s.42 (83-01-13)

²⁸ RD 59 s.42-44 (83-01-13) Dock avslog också regeringen senare, vad jag kan förstå, ansökan.

²⁹ 1982/83 M:1411 (m, fp, c)

³⁰ 1982/83 M:1927 s.13

³¹ 1982/83 M:1930

³² 1982/83 F:249 och F:257

Snart dök också ytterligare krav på avreglering upp från folkpartistiskt håll. I en motion undertecknad Olle Grahn m.fl. i december samma år, förs liknande resonemang.³³ Motionen innehöll dessutom kritik mot att tillståndsprövningen behandlade andra lämplighetsaspekter än vad som motiverades av trafiksäkerhetshänsyn och näringsstrukturella hänsyn. Motionärerna yrkade att en avveckling av yrkestrafikregleringarna bör förberedas.

Kritiken gällde rådande ordning av statlig kontroll, men några konkreta sakförslag om nyordning kan ännu inte utläsas. Kritiken kan ändå något spaltas upp: För det första ifrågasattes effektiviteten i regleringslösningarna, och regleringarnas hämmande effekter på möjligheten att tillfredsställa olika konsumentbehov. För det andra togs fall upp (som Pudas) där regleringarnas tillämpning antogs ha inneburit kränkningar av individers rättigheter. För det tredje sades regleringarnas utformning vad gäller lämplighetsprövningen innebära ett ingrepp i näringsidkarnas frihet.

3.2 Utskottsbehandling 1984

I regeringens proposition om regleringsändringar m.m. för att stävja överträdelser och illojal konkurrens inom taxinäringen föreslogs istället viss skärpning i kontrollen av dessa näringsidkare.³⁴ Behovet att stävja svarthandeln med tillstånd, och behovet av att säkra genomförandet av 1980 års reform med avseende på den obligatoriska anslutningen till beställningscentraler, påtalades.³⁵ I utskottet fördes emellertid en mer övergripande debatt om taxiregleringarna, föranledd av ett antal motioner. Utskottet försvarade där det rådande tillståndet. Lämplighetsprövningen behövdes för att yrkesmässig trafik skulle bedrivas lojalt och ansvarsfullt. Behovsprövningen sågs som nödvändig för att värna transportsektorns struktur.³⁶ Om konkurrens mellan beställningscentraler sade utskottet att det i allmänhet bara fanns utrymme för en beställningscentral per trafikområde, men att det som kommunikationsministern påpekat (i tidigare nämnda frågesvar) var möjligt att göra undantag från huvudregeln. Motionsyrkanden att lagvägen öppna ytterligare utrymme för konkurrens avslogs.

³³ M 1983/84:268

³⁴ prop. 1983/84:65 jämte de ovan nämnda samt några ytterligare motioner (M 1983/84:265, 266, 267, M1982/83:769, 1974), behandlas i TU 1983/84:11, rskr 140

³⁵ Prop 1983/84:65 s.7ff och 25f

³⁶ TU 83/84:11 s.5

Även om konkurrens togs upp som en teoretisk möjlighet uttryckte utskottet således ett försvar för såväl konkurrensbegränsningar som behovs- och lämplighetsprövning. Mot bakgrund av ett antal problem med beställningsfunktionen, skulle frågan om beställningscentralernas organisationsform och taxiföreningarnas funktion närmare prövas av regeringen.³⁷

I en reservation påpekade samtliga tre borgerliga partier, beträffande dispens att starta konkurrerande beställningscentraler, att ingen dispens någonsin givits, trots att det enligt reservanterna funnits skäl till sådana dispenser. I reservationen yrkades också generösare tillståndsgivning. Gemensamma reservationer av samtliga borgerliga partier lämnades dessutom mot den föreslagna skärpningen av överlåtelseregeln, och beträffande vikten av att se till att dispenser gavs från tvånget att tillhöra en beställningscentral. Av moderater och folkpartister lämnades en reservation med innebörden att möjligheterna att dra in trafiktillstånd inte borde skärpas i enlighet med regeringens förslag.³⁸

Socialdemokraternas ställningstagande innebar således att den gamla ordningen skulle vara kvar, och att efterlevnaden av reglerna kunde förbättras med hjälp av strängare tillståndspövning.

3.3 Offentlig debatt och pressrapportering om politiska aktörer

Kritiken mot taxi och taxipolitiken fanns inte bara i riksdagen. Under 1985 tog debatten fart i pressen om problemen med taxi. Expressen, Svenska Dagbladet och Dagens Nyheter uttryckte under 1985 och 1986 på ledarplats åsikten att regleringarna borde tas bort och konkurrensen öka.³⁹ Problemen med taxis tillgänglighet och bristande serviceanda, främst i Stockholm, belyses målande:

”På morgnarna brukar jag ge upp efter någon halvtimme när det går upp för mig att jag redan hade varit på kontoret om jag hade valt kollektivtrafik. ... Man skall vara rättvis. Har man bara tålamod kan det hända att man så småningom får kontakt med en levande människa. Och efter några minuter får man besked att taxin kommer. Lediga taxi finns det ju gott om. Men det är inte säkert att de kommer. ... Stockholms taxi är en skandal. Den har pågått år efter år. Det finns ingen stad i västvärlden, inte ens i de u-länder jag

³⁷ TU 83/84:11 s.17ff

³⁸ Reservation 4. (m,c,fp) *Överlåtelse av trafiktillstånd*, 5. (m, fp) *Återkallelse av trafiktillstånd* 6. (m, c, fp) *Beställningscentraler för taxi* 7. (m, c, fp) *Konkurrens inom taxinäringen*.

³⁹Se t.ex. Expressen 850403, 860118, Svenska Dagbladet 851001, 860205, Dagens Nyheter 851007, 860201.

känner, som har ett lika eländigt taxisystem. En gång i tiden fungerade även taxi i Stockholm. Sedan dess har systemet moderniserats och följaktligen brutit samman. ”⁴⁰

Av artiklar framgår också att regeringen i handling, om än inte i ord, i någon mån uttryckte ståndpunkter i taxifrågan. Noteras kan rapporter om ett par exempel där tillstånd som nekats eller indragits av länsstyrelsen, överklagats till regeringen och där beviljats. Det första exemplet är ett fall där länsstyrelsen i Sollefteå först medgivit ett övertagande av ett tillstånd till en man som ville starta taxirörelse. Då en på angränsande ort redan etablerad taxiförare sade sig behöva ett större marknadsunderlag, och därför av lönsamhetsskäl begärde att få också detta tillstånd, ändrade sig dock länsstyrelsen och återkallade det första tillståndet.⁴¹ Det andra exemplet gäller ett fall där länsstyrelsen, efter ett större taxiföretags konkurs, beslutat att de därigenom ledigblivna tillstånden på grund av överetablering helt skulle dras in.⁴²

Vilken uppfattning regeringen hade om orsaken till länsstyrelsernas ’misstag’ (’misstag’ eftersom regeringen ändrar länsstyrelsernas beslut) kan inte utläsas ur materialet, inte heller om dess uppfattning om taxis problem i stort. Det saknas dock inte material för regeringen att ta del av. En rapport om länsstyrelsernas bristande förmåga att fatta från branschen självständiga beslut, lades hösten 1985 fram av Statens pris- och kartellnämnd (SPK). I rapporten ifrågasattes också taxibranschens förmåga att hantera detta inflytande utan att låta sina egna intressen styra.⁴³

Redan innan SPK-rapporten publicerades hade denna misstanke rests i Expressen. Bland annat intervjuades i artikeln en länsstyrelsetjänsteman. Som svar på frågan, om man inte kan anta att taxi har ett egenintresse att hålla antalet beviljade tillstånd nere, konstaterade denne att länsstyrelsen inte hade något eget bra sätt att pröva behovet av tillstånd. Således, raljerade Expressen, ansåg länsstyrelsen, Transportarbetareförbundet och Taxiförbundet att det fanns för *många* tillstånd i Stockholm, trots att det var svårt att få tag på taxibilar. Kötiden för ett tillstånd i Stockholm uppgavs vara åtta år. Ordföranden i Taxi Stockholm menade, enligt Expressen, att det vore möjligt att öka antalet tillstånd om taxiägarna fick bestämma priset. I så fall skulle de höja

⁴⁰ Harry Schein i Dagens Nyheter 851231, se också Expressen 850318, Svenska Dagbladet 850407

⁴¹Expressen 840331

⁴²DN 850621, SvD 860205

priset när många förare åker, och sänka det på andra tider.⁴⁴ Transport menade, enligt samma artikel, att problemet var att bilarna inte utnyttjas tillräckligt. Eftersom ett stort antal småföretag skulle få köra lika mycket, var det svårt att anpassa bilkapaciteten till behovet. Större företag skulle göra det enklare att utnyttja bilarna effektivare.⁴⁵ Samma synpunkt framfördes i den ovan nämnda SPK-rapporten.

Också statssekreteraren för kommunikationsdepartementet, Monica Sundström, intervjuades i Expressens artikel. Hon sade att Transportrådet utvärderar taxisdatorsystem, att branschen har fått en särställning genom regleringar, och att "vi" vill se om den klarar kraven. Hon tillade att "[v]i är inte helt främmande för att tänka om".⁴⁶ Om vad är emellertid inte klart.

Departement och regering gav sålunda uttryck för ett försiktigt ifrågasättande i ord och handling. SPK-rapporten hösten 1985 bidrog förmodligen till att ge underlag till den prövning som statssekreteraren talar om. Rapporten föranleddes av en framställning 1983 till Transportrådet från Taxiförbundet om en taxehöjning på 24%, motiverad av branschens dåliga lönsamhet. Eftersom underlaget av rådet i samråd med SPK bedömts vara dåligt, beslutades att den senare skulle göra en utredning av taxis lönsamhetsförhållanden.⁴⁷ Nämnden fann att lönsamheten framförallt i de små företagen var dålig. Inte bara ett antal specifika problem lyftes fram, utan regleringslösningen i sin helhet utpekades som orsak till problemen. När regleringslösningen tidigare diskuterats hade samordningsproblem, med betoning på den tekniska aspekten varit i förgrunden. SPK fokuserade istället den mänskliga faktorn. Problem i den rådande ordningens incitamentstruktur lyftes fram, särskilt att organiseringen i föreningar gjorde att det inte fanns någon juridisk bindning mellan transportåtaganden och transporternas utförande. På grund av regleringarna fanns varken incitament till förnyelse, priskonkurrens eller för att följa kommenderingsplanerna.⁴⁸ SPK föreslog att staten borde "ta initiativ till ändringar av

⁴³ SPK:s utredningsserie (SPKUS) 1985:13 s.77f

⁴⁴Expressen 850402. Beträffande Taxi Stockholms synpunkt om möjligheten att höja taxan under högtrafik, jfr Expressen 860118: "*Stockholmstaxis Kjell Sterner funderar på olika åtgärder, t.ex. prishöjningar, för att minska (!) efterfrågan på taxi under de tider på dygnet då den är extra stor*".

⁴⁵ Expressen 850402

⁴⁶Expressen 850402

⁴⁷ SPKUS 1985:13 s.5

⁴⁸ SPKUS 1985:13 t.ex. s.83ff

berörda förhållanden tillsammans med taxinäringens företrädare”.⁴⁹ Tillämpningen av regelverket borde präglas av större hänsyn till kundintresse, men regelverket föreslogs också omprövas.⁵⁰ Rapporten uppmärksammades i pressen, framför allt dess slutsatser om problemens koppling till regleringarna⁵¹. I DN presenterades argumentet att en avreglering inte behöver betyda att staten helt släpper tyglarna: eftersom det offentliga var en så stor konsument av taxis tjänster borde man även efter en avreglering kunna ställa krav på taxi.⁵²

3.4 Utskottsbehandling hösten 1985

Under hösten 1985, nästan två år efter det att utskottet sist hade behandlat taxi, togs avregleringsfrågorna åter upp på trafikutskottets bord.⁵³ Där behandlades ett antal borgerliga motioner som väckts under allmänna motionstiden 1984/85. Bengt Westerberg m.fl. (två motioner varav den ena formulerats som slags liberalt manifest) och Olle Grahn m.fl. (fp) krävde i tre motioner avveckling av yrkestrafikregleringar i allmänhet, och regleringarna av taxinäringen i synnerhet, i syfte att uppnå sund konkurrens och garantera näringsfrihet.⁵⁴ En moderat motion yrkade att konkurrerande beställningscentraler skulle tillåtas, att tillståndsgivningen borde liberaliseras och att bedömningen av konkurrensmöjligheter skulle lämnas till de tillståndssökande att ta ställning till.⁵⁵ Centerföreträdare motionerade om att de överlåtelseregler som tidigare gjorts strängare, åter borde mjukas upp, och om att möjligheter för dispens från tillhörighet till beställningscentral måste värnas.⁵⁶ En moderat motion yrkade att kravet på tillhörighet helt skulle tas bort.⁵⁷

Nu hade den socialdemokratiska utskottsmajoriteten flyttat sina positioner en smula. I sitt betänkande över dessa motioner uttryckte utskottet att en avreglering var *möjlig* och att frågan borde behandlas i pågående utredning. En utredning om

⁴⁹ SPKUS 1985:13 s.85

⁵⁰ SPKUS 1985:13 s.84f

⁵¹ SvD 851001, DN 851007

⁵² DN 851007

⁵³ 1985/86 TU:2

⁵⁴ M 1984/85:1918 och 1364

⁵⁵ M 1984/85:1955

⁵⁶ M 1984/85:524 och 442

avreglering fick dock inte gälla lämplighetsprövningen så som en av de folkpartistiska motionerna föreslagit. Den försiktigt positiva inställningen gällde konkurrens mellan beställningscentraler och lätnader från kravet att tillhöra en sådan. Med hänvisning till ett frågesvar från minister Bodström 1983 (se ovan) och utskottets bifall till detta i TU 83/84:11, sade utskottet att man redan uttalat att undantag från regeln om en beställningscentral inom varje trafikområde *bör* kunna komma i fråga (vilket med detta *bör* istället för *kan* är en något annorlunda formulering än då frågan togs upp vid dessa tillfällen⁵⁸). För övrigt sade utskottet att regeringen avsåg att utreda frågan om ökad konkurrens, och att därmed *"synes möjligheterna till en förutsättningslös prövning av de av [de moderata] motionärerna berörda frågorna väl tillgodosedda"*.⁵⁹ Om tillhörighet till beställningscentral sade utskottet att denna var värdefull ur flera synvinklar. Vissa problem motiverade dock överväganden om huruvida *"en effektiv förmedlingsverksamhet för taxitrafiken kan tillgodoses på annat sätt än genom nuvarande reglering. Utskottet utgår från att en förutsättningslös prövning ... sker i samband med den i kommunikationsdepartementet pågående översynen av yrkestrafiklagstiftningen"*.⁶⁰ Detta kan jämföras med det föregående tillfälle frågan var uppe till behandling, då möjligheten att lagvägen öppna möjligheter för konkurrens avstyrktes. Den konkurrens utskottsmedlemmarna hade i åtanke tycks emellertid ha varit av ganska begränsat slag, vilket framgick av debatten inför beslutet.

Två folkpartistiska reservationer lämnades till utskottets betänkande. Där påpekades att etableringskontrollen, tillståndsgivning och regleringar på yrkestrafikområdet i allmänhet och inte minst i taxinäringen, borde tas bort. I den debatt som föregick beslutet i november 1985 kan två huvudkonflikter urskiljas. För det första polemiserade socialdemokrater mot främst folkpartister om avreglering. Olle Östrand (s) gjorde trafiksäkerheten till ett huvudargument mot att *"slopa allt vad trafikreglering heter"*.⁶¹

"Genom lämplighetsprövningen får vi alltså förare, som har bättre förutsättningar att utöva yrket... . När det gäller behovsprövningen vill jag framhålla att taxinäringen i framtiden kommer att bedrivas i ännu fastare former än i dag. Bilarna kommer att

⁵⁷ M 1984/85:2570

⁵⁸ Att möjligheten till undantag överhuvud togs upp i frågesvaret 1983 kan tolkas som en markering av att ministern inte på egen hand kunde föregå regeringens beslut.

⁵⁹ 1985/86 TU 2 s.6f

⁶⁰ 1985/86 TU 2 s.7

⁶¹ 1985/86 RD 37 s.17

dirigeras genom beställningscentraler. Möjligen blir det flera beställningscentraler, kanske framförallt i storstadsregionerna. Det kommer också att finnas kommenderingsplaner, som skall fördela körningarna... Släpper man allting fritt kan man ju inte samtidigt ställa krav på att bilarna skall vara ute i trafiken. Detta blir givetvis till nackdel ... inte minst för de stora kunderna samhälle, företag och organisationer. ... En fri etablering skulle otvivelaktigen leda till att mindre seriösa företag kom till stånd, som inte skulle kunna tillgodose vare sig kunderna eller samhällets krav på effektiva, rationella transporter utifrån 1979 års trafikpolitiska beslut."⁶² "...[S]kall då bussar och taxibilar bara behöva köra när förarna själv vill, på grund av att vi saknar trafikreglering... det är fullständigt vansinnigt..."⁶³

Här tycks socialdemokraterna, åtminstone i trafikutskottet, vara mycket långt från en avreglering av såväl behovs- som lämplighetsprövning.

En annan skiljelinje blir emellertid här tydlig mellan utskottets folkpartister och moderater. En av de folkpartistiska reservanterna ifrågasatte varför moderaterna inte undertecknat reservationen om behovet av avreglering, när man i andra sammanhang tillsammans med folkpartiet försvarat näringsfriheten. Moderaterna motsatte sig visserligen taxeregleringar, kommenderingsplaner och behovsprövning.⁶⁴ De underströk emellertid här vikten av att *lämplighetsprövningen* inte avregleras, eftersom den inte bara motiverades av kraven på trafiksäkerhet utan av allmänhetens intresse av säkerhet och trygghet. Därför kunde de moderata ledamöterna inte heller underteckna en reservation med innebörden att yrkestrafiklagstiftningen och taxiförordningen skulle avvecklas. Om varför moderaterna inte reserverade sig mot utskottsmajoriteten i de frågor man *har* en avvikande mening sade den moderata ledamoten Rolf Clarksson följande:

"När vi behandlade detta i trafikutskottet var folkpartiets företrädare de som ivrigast sökte samförstånd med den socialdemokratiska sidan. Sedan detta misslyckats på grund av ny ordergivning från folkpartiledningen, och folkpartisterna bestämt sig för att reservera sig, förmådde vi på moderat- och centersidan den socialdemokratiska gruppen att uttala sig positivt om nödvändigheten av att i trafikpolitiken ha ett element av konkurrens i större utsträckning. Det är viktigt att få socialdemokraterna att gå med på detta, för just nu prövar man i kommunikationsdepartementet det förslag som riksrevisionsverket har gett om liberalisering av yrkestrafiklagstiftningen. Om man vill söka sig fram på realpolitikens område är det viktigt att så mycket som möjligt få sina intressen tillgodosedda".⁶⁵

⁶² 1985/86 RD 37 s.18

⁶³ 1985/86 RD 37 s.19

⁶⁴ 1985/86 RD 37 s.22

⁶⁵ 1985/86 RD 37 s.20f Det tycks dock inte finnas någon rapport eller publikation där detta förslag ingår. RRV:s bibliotek kan inte hänvisa till någon rapport, och i deras publikationsförteckningar finns inga titlar som verkar kunna innehålla ett sådant förslag.

Var står centerpartiet i avregleringsfrågan? Det framgår klart av motioner och debattinlägg att de centerpartistiska ledamöter som uttalade sig önskade att konkurrensen i näringen skulle öka. I övrigt tycks de ha lutat åt att behovsprövningen skulle vara kvar. Visserligen sades i debatten som föregick beslutet att *"[s]jälvkart är vi för full näringsfrihet på detta område."*⁶⁶ Emellertid tillades att ett skäl till att *fullständig* avreglering inte kunde ske var kravet på tillfredsställande trafikförsörjning i landets olika delar. *"Det är viktigt att man inte får en ordning där yrkesutövare kan plocka ut de mest lönsamma avsnitten och lämna t.ex. glesbygden vid sidan av en tillfredsställande trafikförsörjning."*⁶⁷ Detta låter som ett försvar för behovsprövningen och därav följande regler, åtminstone i glesbygder.

3.5 Regeringen reagerar

Vid årsskiftet 1985/86 satte mediebevakningen av ett tillståndsärende press på länsstyrelsen, som i sin tur satte press på regeringen. Top Cabs och Taxi Kurirs försök att få starta konkurrerande taxiväxlar i Stockholm gavs utrymme, särskilt inför länsstyrelsens beslut i februari 1986 om Taxi Kurirs ansökan. Svenska Dagbladet antog att tillstånd skulle komma att ges, eftersom ett av de socialdemokratiska landstingsråden, Bosse Ringholm, socialdemokraternas trafikansvarige i landstinget och länsstyrelsen, inför beslutet sagt att han kommer att tillstyrka att växelmonopolet upphör.⁶⁸ För Expressen förklarade emellertid samme Bosse Ringholm varför tillstånd inte skulle ges, fast det fanns en majoritet för att bryta monopolet bland ledamöterna i länsstyrelsens styrelse: *"Landshövding Lennart Sundgren vill att vi skriver till regeringen och begär att lagen som reglerar taximonopolet ändras. Som det är i dag kan vi ge Taxi Kurir tillstånd - men knappast någon mer."* Detta förklarar ingressen: *Socialdemokraterna i länsstyrelsen kräver nu att det ska bli tillåtet med flera konkurrerade växlar. Fast först vill de ha en utredning."*⁶⁹

Den 6 april kom regeringens kompletteringsproposition. Där finns en passus om avregleringar. Där sades att transportrådets regleringar var ett prioriterat område för

⁶⁶ 1985/86 RD 37 s.26

⁶⁷ 1985/86 RD 37 s.26

⁶⁸SvD 860205

förenklingsinsatser, inom ramen för det arbete som bedrevs i den till regeringskansliet knutna normgruppen⁷⁰: *"Inom Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde pågår f.n. en översyn av regleringarna av yrkestrafiken. ... Vad gäller taxitrafiken bör utrymme lämnas för en friare, mer marknadsmässig konkurrenssituation. Statliga regleringar bör användas mer återhållsamt än hittills varit fallet."*⁷¹ Om detta skall tolkas som utlovad avreglering är oklart.

Hur passusen faktiskt tolkades är också oklart: den diskuterades till exempel inte i pressen. Expressen beskrev istället i maj hur Top Cab fortsätter att arbeta för sin sak. När Taxi Stockholm (som motsatte sig konkurrerande växlar) hade årsmöte körde Top Cabs bilar i cortège med banderoller genom staden. Top Cabs VD uppges ha skrivit ett öppet brev till Stockholms landshövding. Dessutom hade man samlat in flera tusen namnunderskrifter, däribland från några av näringslivets toppchefer, som skulle lämnas till länsstyrelsen tillsammans med en förnyad dispensansökan.⁷²

Från regeringshåll uttrycktes en mer specificerad officiell åsikt i frågan i proposition 1986/87:5 daterad den 26 juni 1986. Nu kom nya direktiv för hanteringen av taxinäringen. Där sades bl.a. att *"[u]nder senare år har en betydande avreglering skett inom den yrkesmässiga trafiken. Genom reformer som skett stegvis ... har regelsystemet anpassats i marknadsekonomisk riktning. Denna utveckling bör fortsätta."*⁷³ Samhällets ansvar för trafikförsörjningen, stod det att läsa i propositionen, *"kan motivera åtgärder från samhällets sida för att säkerställa ett visst grundläggande trafikutbud, för att förhindra att företag med monopolliknande ställning orättmätigt utnyttjar sin marknadsposition eller för att motverka dubbelinvesteringar i trafikapparaten"*.⁷⁴ Utgångspunkten var emellertid fri konkurrens, och konkurrensbegränsande regler och detaljstyrning av transportverksamheten borde undvikas så långt som möjligt. Också för taxinäringens del anfördes att den, liksom yrkestrafiken i övrigt, i princip borde få agera utan konkurrensbegränsande regleringar. I propositionen meddelades att ett översynsarbete

⁶⁹Expr. 860204 Att landshövdingens utslagsröst fällde avgörandet *mot* att ge tillstånd till två nya växlar rapporteras av SvD, 860208

⁷⁰ normgruppen, se vidare kap. 5

⁷¹ Prop 1985/86:150 bil.1. s.18-19.

⁷²Expr. 860521 Bland undertecknarna av uppropet återfinns Harry Schein, Hans Werthén, Anders Wall, Jacob Palmstierna, Antonia Ax:son Johnson och Staffan Burenstam-Linder

⁷³ prop1986/87:5 s.11

inletts i kommunikationsdepartementet i avsikt att ompröva gällande lagstiftning.⁷⁵ Behovet av tillfredsställande trafikstruktur kunde fyllas även med mindre regleringar, bland annat eftersom det allmänna var en så stor kund i glesbygden att denna position kunde utnyttjas för att förhandlingsvägen uppnå en tillfredsställande servicenivå.⁷⁶ Detta tycks ha öppnat möjligheterna för ett slopande av behovsprövningen, och var i så fall en ståndpunkt som skiljde sig från de som tidigare uttryckts av regering eller i riksdagen.

Också innan översynsarbetet givit anledning till regeländringar fanns enligt propositionen möjlighet att "*vidta en rad åtgärder som ökar konkurrensen och höjer effektiviteten inom branschen*".⁷⁷ Antalet taxitillstånd kunde ökas, vilket regeringen genom att ta ställning i ett besvärssärende samma dag bidragit till. Främst skulle tillstånd ges till företag som kunde "föra näringen framåt". En uppmaning riktades till länsstyrelserna att bättre övervaka att kommenderingsplanerna följdes. Vidare sades det inom ramen för gällande regler finnas utrymme för att i vissa fall frångå huvudregeln att ett taxiföretag bara skall tillhöra en beställningscentral, vilket skulle öka konkurrensen. En utvidgning av trafikområdets geografiska utsträckning, liksom av möjligheterna att utföra viss trafik mellan olika trafikområden sades också kunna genomföras. Vad ministern anført beträffande reglering av taxitrafiken förelades riksdagen att ta del av.

Utskottets betänkande anslöt till propositionen. Resultatet av översynen skulle inväntas.⁷⁸ Ett antal för taxifrågan relevanta reservationer tillfogades dock betänkandet, som i stort sett ger uttryck för partiernas ovan redovisade ståndpunkter.⁷⁹

⁷⁴ prop 1886/87:5

⁷⁵ prop 1986/87:5 s.29ff, jfr SKP-rapportens uppmaning från hösten 1985

⁷⁶ prop 1986/87:5 s.30

⁷⁷ prop 1986/87:5 s.28

⁷⁸ TU 1986/87:7 s.13ff

⁷⁹ TU 1986/87:7, Reservation 1. *En parlamentarisk översyn av taxitrafiken* (vpk), 2. *Avveckling av tillståndsprövning..* (fp), 3. *Omprövning av 1979 års trafikpolitiska beslut* (m), 10. *Taxitrafik* (m, fp), 11. *Taxitrafik* (c)

3.6 Inför det slutgiltiga beslutet

Socialdemokraterna hade således deklarerat sin villighet att tillåta konkurrens och lätta på behovsprövningen. Viss osäkerhet kring vad detta innebar kvarstod dock.⁸⁰ DN rapporterade i september att SPK i ett brev till länsstyrelsen uttalat att Top Cab bör få starta en egen beställningsväxel, liksom att detta är SPK:s andra skrivelse i frågan.⁸¹ Under hösten 1986 hamnade Top Cabs och Taxi Kurirs ärenden på regeringens bord. Ett problem med de aktuella dispensansökningarna var att de gällde kompletterande och inte renodlat konkurrerande växlar. Företagen ville alltså stanna kvar i den gemensamma växeln och samtidigt ha en egen växel med inriktning på specialkunder från främst näringslivet. Transportrådet och Taxi Stockholm ville inte tillåta detta, medan länsstyrelsen tvärtom menade att det inte var realistiskt att företagen skulle klara sig om de enbart var hänvisade till specialväxlarna.⁸² I december rapporterades att regeringen givit tillstånd både till kompletterande och konkurrerande taxiväxlar.⁸³ *“Regeringen har givit Taxi Kurir och Top Cab i Stockholm rätt att inrätta specialväxlar för i första hand företagskunder och budsändning. Samtidigt ges tillstånd till två nya konkurrerande beställningscentraler i Stockholm.”*⁸⁴ Enligt Expressen hade Top Cabs ledning inför beslutet hotat att avgå och sälja företaget.⁸⁵ Förutom att Taxi Kurir och Top Cab i och med beslutet kunde öppna kompletterande växlar, avsåg TS-Taxi i Malmö att starta en renodlat konkurrerande beställningscentral. Expressen skriver vidare att enligt Bengt Rickard, kommunikationsdepartementets expert på taxifrågor, var det införandet av sådana växlar som var mest kontroversiellt, men som också skulle medföra de största förbättringarna för taxikunderna.⁸⁶ I och med regeringsbeslutet sades också att en proposition om den fortsatta avregleringen skall presenteras inom drygt ett halvår.⁸⁷

⁸⁰ Debatten om betänkandet TU 1986/87:7, ger framför allt uttryck för en osäkerhet om var avregleringsbeslutet kommer att 'landa'. RD 1986/87:46 s.83-101. Se också DN och SvD, se DN 860628, 860703, SvD 860929, AB 860626(a)

⁸¹ DN 860928

⁸² DN 861109, jfr Expr. 860204

⁸³ DN 861206, SvD 861206, Expr. 86, i december. Enligt Expressen har underlaget för beslutet tagits fram av kommunikationsdepartementets expert på taxifrågor, Bengt Rickard.

⁸⁴ SvD 861206 citerar regeringsbeslutet.

⁸⁵ Expr. december 1986

⁸⁶ Expr. december 1986

⁸⁷ SvD 861206

Vad den skulle innehålla - hur långtgående förslaget skulle bli - stod åtminstone inte officiellt klart. Tidningen Transportarbetaren rapporterade i april 1987, från ett möte mellan kommunikationsdepartementets Gunnel Färm och medlemmar i Transportarbetare-förbundet. Färm sade att *“[v]i har direktiv att minska regleringarna och öka konkurrensen men inget är ännu bestämt i detalj. Vi kan komma fram till att det finns utrymme för fler beställningscentraler och det är troligt att vi slopar den centralt fastställda rikstaxan. Men det betyder inte att prissättningen släpps helt fri. Priserna kan komma att bestämmas på regional nivå.”*⁸⁸

Att flera företag i Stockholm önskade en avreglering tycks stå klart. Men vilka andra ståndpunkter fanns? Vad går att utläsa ur pressen om inställningen från fackligt håll, och från taxiföreningarna? De åsikter som kommer fram är framförallt negativa till avreglering. Enligt Transportarbetaren är till exempel Taxiförarna i Göteborg, på möte med Gunnel Färm, mot en liberalisering. Däremot pekades företagsstrukturen, med för många småföretag, ut som ett problem av bl.a. Transportarbetareförbundets Jonny Grönberg.⁸⁹ Bland taxiföreningarna är det uteslutande Taxi Stockholms farhågor inför avregleringen, förmedlade genom dess ordförande, som återfinns i pressmaterialet. Kjell Sterner oroades, enligt en intervju i Aftonbladet av att regeringen beviljat flera nya taxitillstånd i Stockholm, i samband med att proposition 1986/87:5 lades fram. Företag hotades av konkurs eftersom det inte fanns utrymme för fler bilar.⁹⁰ Kompletterande växlar skulle innebära en försämring för taxikunderna.⁹¹

I januari 1987 kom en ny rapport från SPK: ”Taxi och flyg. Effekter av avregleringen”. SPK hade i anslutning till 1987 års långtidsutredning fått i uppdrag att studera effekter på ekonomin av regleringar på olika transportområden.⁹² Denna rapport är upplagd som ett mycket tydligt argument för avreglering. I inledningen återfinns rubriken *Regleringars negativa effekter*. Där konstateras att regleringar i allmänhet leder till ett antal negativa effekter – ineffektivitet, tröghet, producentorientering och producentkontroll över priser, att kreativitet motverkas, att

⁸⁸ TA 870411

⁸⁹ TA 870411. Jfr TA 860308, där Transports ombudsman i Stockholm Clas Linder och handläggaren av taxiavtalet Lars Norling, gör samma problemanalys i en intervju.

⁹⁰ AB 860626(b)

⁹¹ Expr december 1986

⁹² SPKUS 1987:4 s.1f

myndigheter ägnar sig åt regeltolkning istället för produktivt arbete, m.m. De mål som regleringarna avser att uppnå kan därtill ofta uppnås på en marknad, eventuellt med hjälp av vissa selektiva styrmedel.⁹³ SPK konstaterade sedan att en rad sådana regleringsproblem också förelåg inom taxi (bl.a. beräknades kostaden för varje vänteminut som regleringarna genererar vara minst 7 Mkr). Erfarenheterna av avregleringar av taxi i USA (vilket är det enda land där jämförbara exempel enligt SPK stod att finna) kunde enligt nämnden tolkas som i huvudsak goda. Mot bakgrund av detta, sade SPK *”bör därför taxiföretagen ... ges möjlighet att agera på en konkurrensmarknad med bl.a. en fri etableringsrätt och fri prissättning. En slopad behovsprövning, frihet att upprätta egna beställningscentraler och mindre grad av styrning genom kommenderingsplaner bör kunna utgöra de första stegen i en sådan utveckling”*.⁹⁴

⁹³ SPKUS 1987:4 s.4f

⁹⁴ SPKUS 1987:4 s.37

4. Avregleringen av taxi

Avregleringen av *yrkestrafiken* ägde rum stegvis. År 1985 reformerades t.ex. den lokala och regionala busslinjetrafiken, genom ett beslut med innebörden att linjetrafik i trafikhuvudmans regi f.o.m. 1 juli 1989 fick bedrivas utan särskilt linjetrafiktillstånd. Behovsprövningen av godstrafik och transportförmedling avskaffades från och med 1 april 1987. När den stora avregleringen av taxi till slut genomfördes framställdes den som ett av de sista leden i den pågående avregleringen av yrkestrafiken.

4.1 Departementets förslag, och något om dess mottagande

I juni 1987 kom kommunikationsdepartementets avregleringsförslag, DsK 1987:8 *Avreglering av taxi*.⁹⁵ Där föreslogs att behovsprövningen skulle tas bort, men att lämplighetsprövningen skulle finnas kvar och skärpas. Dessutom föreslogs att tillhörighet till beställningscentraler i storstäderna fortfarande skulle regleras genom en lämplighetsprövning av beställningsverksamhet. Därigenom skulle man kunna kontrollera att dessa höll en viss storlek.⁹⁶

Departementets promemoria skickades på remiss, och mottogs i huvudsak positivt. Tre remissinstanser, Transportarbetareförbundet⁹⁷ samt Kopparbergs- och Jämtlands län, motsatte sig förslaget om avreglering. Förslaget och dess mottagande bevakades av pressen, som rapporterade att chefen för Taxi Stockholms specialväxel, tillika ägare av Freys taxi och hyrverk, liksom så gott som samtliga av de större taxiföretagen, var positiva till utredningens förslag.⁹⁸ Hur rapporten mottogs av Taxi Stockholm är emellertid oklart. I januari 1988 rapporterades i alla fall från föreningens presskonferens *Nya taxi* att föreningen bytt ståndpunkt. Ordföranden

⁹⁵ Från departementet intervjuas byråchef Bengt Finnveden om förslaget i SvD. Eftersom det denna gång inte är ett arbete av en tillsatt utredning eller kommitté utan en departementsprodukt anges inte vilka personer som författat rapporten.

⁹⁶ DsK 87:8 s.69 (angivna sidnummer i DsK 87:8, här och härnäst, syftar på numreringen i proposition 1987/88:78, där rapporten utgör bilaga 1.)

⁹⁷ Se äv. SvD 871125

⁹⁸ DN 870625 Se också AB 870625. Om ägarattityder rapporteras dock i Transportarbetaren 870411 att åtminstone de två ägare (oklart till hur stora företag) som inbjudits till ovan nämnda sammanträffande med Gunnel Färm och facket, inte försvarade avregleringen – enigheten tycks inte ha varit total.

Kjell Sterner, skrev SvD, *“erkänner att man tidigare ‘gömt’ sig bakom regleringarna, men att man sedan en tid tillbaka inser att både taxi och taxis kunder kommer att må gott av att utsättas för marknadens dynamik. Nu vill Kjell Sterner t o m agera för att avregleringen blir så ‘ren’ som möjligt så att gamla regler inte ersätts med nya.”*⁹⁹ Därmed tycks man ha anslutit sig till majoriteten av remissinstanserna, som ville avreglera.¹⁰⁰ Flera ville dock gå längre än utredningens förslag. Svenska Dagbladet rapporterade särskilt om SPK som var kritiskt mot departementets *“vacklande hållning”*.¹⁰¹ När propositionerna kom vid årsskiftet rapporterades också ministern ha tagit intryck av de remissinstanser som velat gå längre än utredningsförslaget.¹⁰²

Expressen, Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet välkomnade på ledarplats avregleringen å det varmaste, men inte utan ironier över hur lång tid det tagit att komma till skott.¹⁰³ Där uttrycktes förhoppningar, för att inte säga förvisning, om att avregleringen skulle leda till såväl bättre service som lägre priser.¹⁰⁴

4.2 Avregleringsbeslutet

Själva avregleringsbeslutet togs 6 april 1988.¹⁰⁵ Utskottet godkände propositionernas förslag; riksdagen utskottets. Beslutet innebar att behovsprövningen för taxitrafiken slopades, i linje med utredningens förslag. Även de regleringsmoment som hade anknytning till behovsprövningen slopades: bl.a. rikstaxan, trafikeringsplikt, skyldighet att tillhöra beställningscentral, bestämmelser om överlåtelse av tillstånd och de tillståndsgivande myndigheternas (länsstyrelsernas) ansvar för

⁹⁹ SvD 880108 Se också Expr 880108

¹⁰⁰ Sammanställning av remissvar se prop 50 bil 1.6. Ett av de positiva svaren, från länsstyrelsen i Kristianstad, verbaliserar sin förändrade inställningen så här: ”Förslaget att avskaffa nuvarande behovsprövning ligger i linje med allmänna tendenser i tiden”.

¹⁰¹ SvD 871001. SPK var kritiskt mot förslaget om regler om storleken på beställningscentraler se prop 50 bil 1.6. s.603.

¹⁰² SvD 871128

¹⁰³ SvD 871128, DN 880110, Expr. 870626, 880108

¹⁰⁴ DN 880110, SvD 871128, Expr. 880108

¹⁰⁵ prop 1987/88:50 och 78, TU 1987/88:15, rskr 166. Utskottet behandlar ett tiotal motioner om taxi och avreglering med anledning av propositionerna 78 och 50, och en som väckts under den allmänna motionstiden Med anledning av prop. 50: 1987/88:T21 (s), T48 (c), T66 (vpk), T86 (m), T89 (m), T95 (c). Med anledning av prop. 78: T96 (m), T97 (c), T99 (s), T100 (fp), T101 (vpk). Under allmänna motionstiden 1987/88:T905 (c)

taxiförsörjningen.¹⁰⁶ I propositionen avvisades således det förslag om lämplighetsprövning av beställningsfunktionen i storstäder, som utredningen lagt.

Vad som fanns kvar av kontrollfunktioner över tjänsteutbudet var en möjlighet för kommuner, landsting och trafikhuvudmän att vid upphandling av samhällsbetalda tjänster *väga in* i vilken mån den privata efterfrågan på taxitjänster kunde tillgodoses, för att glesbygder inte skulle behöva mista sin taxiservice. Tanken var att eftersom kommuner och andra förvaltningar utgjorde en så stor del av kundunderlaget i glesbygden skulle man också kunna få gehör för sådana krav.¹⁰⁷ Staten antogs också böra hålla ett vakande öga över utvecklingen: trafikhuvudmannen gavs ett "övergripande ansvar" för taxifrågor. Detta ansvar innebar dock inga maktbefogenheter utan byggde på frivillig samverkan.¹⁰⁸

Avregleringen gällde emellertid inte regler som rörde tillståndsinnehavarens lämplighet. "Tvärtom bör en slopad behovsprövning ersättas med en mer utvecklad och nyanserad lämplighetsprövning av tillståndshavaren i syfte att upprätthålla bl.a. en sund konkurrens och laglydnad inom branschen", står det att läsa i proposition 50.¹⁰⁹ Enligt gällande regler fick trafiktillstånd endast ges till den som bedömts vara lämplig att driva verksamheten. Om tillståndshavaren var en juridisk person gällde prövning av yrkeskunnande och laglydnad den eller dem som utsetts att ha ansvaret för trafikutövningen. Prövning av benägenhet att fullfölja plikter mot det allmänna avsåg både dem som hade ansvaret för trafikutövningen och den juridiska personen. Lämplighetsprövningen vidgades i det nya beslutet till att, förutom den eller de som har ansvar för trafikutövningen, även avse andra personer med betydande personligt eller ekonomiskt inflytande i företaget. Indragning av tillstånd kunde ske även då missförhållanden uppkommit vid driften av annan näringsverksamhet som tillståndshavaren bedriver, eller om i övrigt de förutsättningar som krävs för att få ett tillstånd inte längre föreligger.¹¹⁰

¹⁰⁶ TU 87/88:15 s.12f

¹⁰⁷ Detta argument känns igen från DN 851007, se ovan

¹⁰⁸ TU 87/88:15 s.13

¹⁰⁹ prop 87/88:50 s. 263

¹¹⁰ TU 87/88:15 s.14f

Också andra regler skärptes: Kvittoskrivande och registrerande taxametrar angavs vara ett konsumentintresse och böra underlätta redovisning. Det senare skulle också bidra till att säkerställa att konkurrensen kunde ske på lika villkor.¹¹¹

4.3 Förändring av den statliga kontrollen och motiv till avregleringen

Vad var det för slags överväganden och positionsändringar som den socialdemokratiska politikerna gjorde i och med avregleringsbeslutet? Beträffande statens kontroll över nyttan taxitransporter, är reträtten åtminstone i teorin dramatisk. Från planering av utbud utifrån uppskattningar av efterfrågan, övergår man till ett system där producentutbud och konsumentefterfrågan skall mötas på en fri marknad. Fortfarande skall vissa korrigerande mekanismer dock säkerställa att de tjänster som erbjuds konsumenterna inte får se ut hur som helst: kontroll av producenternas 'hederlighet' antas borga för detta. Registrerande taxametrar antas ge konsumenterna bättre möjlighet att bedöma den tjänst de köper.

I praktiken är det kanske så att kontrollen över systemet släpps, men det är inte säkert att det är *statens* kontroll som ligger i potten. Ett angivet skäl till förändringen är just att staten via länsstyrelsen i realiteten *inte* lyckats kontrollera produktionen (kommenderingsplaner har inte följts o.s.v.), och att efterfrågeuppskattningarna i praktiken ofta lämnats till taxiföretagarna själva att göra (behovsprövningen har anpassats efter deras remissvar).

Vilka ytterligare argument presenteras för avregleringen och hur kan de kopplas till de ideologiska dimensioner som presenterades i inledningen? För det första lyfts taxis konkreta problem fram och deras koppling till regleringarna. Dittillsvarande regleringar, som syftat till att säkerställa ett grundläggande utbud, hade inte fungerat. Tillgängligheten hade *inte* motsvarat kraven, i alla fall inte i de större städerna: "Klagomålen har främst gått ut på att det tar alltför lång tid att telefonbeställa taxi. Kommer man – kanske efter flera försök – fram till telefonisten kan beskedet bli att det just då inte går att få någon bil till hämtningsadressen. Irritationen ökar om man på annat sätt får klart för sig att det finns lediga bilar. Många upplever att

¹¹¹ TU 87/88:15 s.15f

uppdragsförmedlingen har brister".¹¹² Regleringarna som sådana förmodades ha medverkat till brister i kundservice och till att resurser använts ineffektivt. "Någon reell konkurrens råder inte, vilket kan ha medverkat till dessa brister, liksom också en i förhållande till efterfrågan på taxitjänster onödigt hög taxenivå. ... I skydd av regleringen har taxibranschen med dess tyngdpunkt på enbilsägare kunnat slå vakt om ensidiga intressen".¹¹³ I förhållande till sitt syfte har "verkningarna ... snarast blivit de motsatta."¹¹⁴

Problemen drabbade inte bara privatresenärer (det sades att bara en fjärdedel av taxiresorna företogs av resenärer som själva stod för kostnaden) utan också staten och kommunerna. Det påpekades att "det allmänna" i hög utsträckning själva stod för efterfrågan på taxi: drygt hälften av taxis intäkter kom från allmänna medel. Kostnadsutvecklingen hade där varit ett problem. Exempel från remissinstansen SL lyfts fram, där bristen på konkurrens möjliggjort att ett bättre pris förhandlats fram trots att SL var en stor kund hos taxi.¹¹⁵

Problemanalysen i sak är helt inte olik den inför beslutet 1980. Nu är det emellertid regleringslösningen som avfärdas: Att förstärka regelsystemet för att täppa till dess luckor, som var utgångspunkten för 1980 års beslut, *"ter sig inte rimligt. Regelsystemet har länge, med dess ursprung i 1940 års automobiltrafikförordning, haft karaktären av ett lappverk"*.¹¹⁶ Tron på att planeringslösningen kan bli effektiv tycks ha försvunnit.

Hur ideologiskt betingad var denna omsvängning? Var det en omsvängning i den generella tron på möjligheterna att förena regleringar och effektivitet, måste sådan förändring tänkas 'drabba' ett flertal politikområden. Å ena sidan är det svårt att utifrån inställningen till taxis problem dra några slutsatser om mer generella förändringar. Effektivitetsargumentet för en avreglering kan ha varit starkare på taxiområdet än på många andra områden, eftersom de splittrade ägarförhållandena gjorde att det (privatägda) taximonopolet (det kan diskuteras hur lämplig beteckningen är) hade ett handikapp jämfört med statligt ägda monopol vad gäller

¹¹² prop 87/88:50 s.264 (motiven för avregleringen utvecklas främst i proposition 50, men kan ibland direkt härledas ur DsK 87:8)

¹¹³ prop 87/88:50 s.266

¹¹⁴ prop 87/88:50 s.267

¹¹⁵ prop 87/88:50 s.263

¹¹⁶ prop 87/88:50 s.267

beslutskraft. Varje förändring skulle förhandlas fram i taxiföreningarna, och det finns också mycket kritik i beslutsunderlagen mot den tröga företagsstrukturen. Man kan således försiktigt hävda att exemplet taxi inte behöver säga något om tron på statens kapacitet att planera fram en riktig nivå på nyttoproduktionen generellt.

Från dagens utkikspunkt är det å andra sidan svårt att tro att en sådan mer generell förändring *inte* inträffat. Möjligen kan tidpunkten diskuteras. Det görs dock i taxibeslutet explicita hänvisningar till ett större näringspolitiskt perspektiv där fri konkurrens sägs vara den rådande normen. Det nuvarande systemet, sägs det, "strider mot *principerna om fri etablering och konkurrens* som gäller för *näringspolitiken* i vårt land."¹¹⁷ Att taxibranschen förutsätter vissa fasta regler för att fylla sin roll i trafikförsörjningen är inte självklara skäl för statliga ingrepp i näringsfriheten. De syften som ligger bakom regleringen har dessutom visat sig vara svåra att nå. Det är i praktiken ogörligt att med administrativa åtgärder styra en bransch mot effektivitet och kundservice.¹¹⁸ Eller med andra ord: ingrepp i näringsfriheten kan *möjligen*, men inte självklart, motiveras med behovet att säkerställa målet tillfredsställande trafikförsörjning. "Avvikelser från dessa principer [fri etablering och fri konkurrens] accepteras normalt endast om starka skäl föreligger".¹¹⁹ Om regleringarna inte klarar sin uppgift finns inga skäl att reglera. Vid regleringsbeslutet 1980 däremot märktes inte något behov att motivera begränsningar i näringsfriheten.

Det kan vara intressant att den i propositioner och betänkanden fastslagna politiken på denna punkt skiljer sig från argumentationen i kammaren (betänkandet är dock mycket knapphändigt vad gäller argument och motiv). De socialdemokratiska ledamöternas inlägg präglas inte alls av dessa näringspolitiskt ideologiska övertoner, snarare av svårigheter att klä förändringarna i ideologisk språkdräkt. Detta kan illustreras med ett utdrag ur debatten inför beslutet: Vpk:s Viola Claesson efterlyser ideologi och visioner från regeringshåll, och menar att socialdemokraterna har övertagit en borgerlig ideologi. Hon undrar hur talet om samverkan *och* konkurrens skall gå ihop. Som svar på detta säger socialdemokraternas Olle Östrand:

"Det är klart att det finns visioner. Vi vill att den kollektiva trafiken skall fungera på ett riktigt sätt. Det gör den inte idag - framförallt när det gäller taxitrafiken. Jag tycker att det är en vision så god som någon att vi är beredda att göra sådana förändringar som innebär att trafiken skall fungera på ett mer tillfredsställande sätt för de människor som

¹¹⁷ prop 87/88:50 s.66

¹¹⁸ Jämför sammanfattn. av DsK 87:8 (prop 87/88:78 s.66f) och prop. 87/88:50 s.266

¹¹⁹ prop 87/88:50 s.266

tvingas använda sig av kollektiva färdmedel. Det är samtidigt en mycket god ideologisk ståndpunkt. Viola Claesson efterlyser också nya idéer. Ja, men det är väl en ny idé att vi vill skapa möjligheter för människor att lättare få tag på en taxi?"¹²⁰

I riksdagsbesluten talas det dock, som sagt, om principen om näringsfrihet och konkurrens som ett övergripande skäl för avregleringen. Men vems frihet är det egentligen som näringsfriheten antas värna? Det *skulle* kunna ses som ett uttryck för att näringsidkarnas frihet från staten värdesätts högre. Är det enda motivet att effektivare tillfredsställa konsumenternas behov av transporter har ställningstagandet föga med värdering av negativ frihet att göra. Ett tecken på att ställningstagandet för ökad näringsfrihet är pragmatiskt och effektivitetsbetingat snarare än en förskjutning av värderingar, är att näringsfriheten behandlas ur makro- snarare än ur mikroperspektiv. Värdet av friheten för den enskilde företagaren diskuteras överhuvudtaget inte, annat än då de borgerliga partiernas krav på att lämplighetsprövningen inte skall skärpas avvisas. Argumentet att enskilda producenter kan bli lidande av prövningen avvisas med hänvisning till konsumenternas behov. Dock nämns fallet Pudas (se ovan) som förts till Europadomstolen, vilken beslutat att indraget taxitillstånd hör till de ärenden som måste kunna prövas i domstol, enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med anledning därav sägs, som i en omvändning under galgen, att "*det finns skäl som talar för att beslut som rör yrkestrafiktillstånd i fortsättningen skall kunna överklagas till kammarrätten*".¹²¹

Fortfarande fanns således en uttryckt ambition att påverka marknadens fördelning i viss mån, genom korrigeringar. Om det är rimligt att uttrycka detta i termer av att skapa positiv frihet genom staten, är tveksamt. Fördelningsfrågor mellan olika reella eller potentiella konsumentgrupper var fortfarande i hög utsträckning frånvarande i argumentationen (undantaget är taxiservicen på landsbygden).¹²² En liten skillnad

¹²⁰ RD 94, s. 43 och (citatet) s.45

¹²¹ Prop. 87/88:78 s. 24

¹²² Färdtjänst och andra samhällsbetalda resor ianspråk tog en stor del av taxis tjänster. Det kan kanske ses som ett ekonomiskt korrektiv för att ge svaga konsumenter en bättre position på marknaden, även om det är vanligare att betrakta färdtjänst som en nytta (en rättighet) skild från 'vanliga' taxitransporter, och därmed *staten* som konsument på taximarknaden. Så resonerar man också inför beslutet: staten kommer i och med sin starka konsumentposition, inom marknadsmekanikens ramar, att kunna påverka tjänstestrukturen.

beträffande vilka som ansågs ha behov av att hjälpas av statens ingripanden, och i vilken egenskap, kan dock skönjas. I slutet av sjuttioalet talade socialdemokraterna om villkoren för de anställda taxiförarna: arbetstider o.s.v. När avregleringsbeslutet kom var det *bara* konsumenten som skulle värnas.

Ytterligare en skönjbar skillnad är en ökad insikt om att det kan finnas behov av olika taxitjänster hos olika konsumenter eller konsumentgrupper: behoven är individuella snarare än kollektiva. Också här lyftes två sidor av myntet fram: anpassning till det differentierade behovet kunde innebära att efterfrågan totalt sett ökade, och därmed lönsamheten i branschen. Differentiering var alltså också ett effektivitetsargument.

4.4 Debatt och skiljelinjer kring beslutet

De förslag som lades fram av regeringen kan sägas gå till mötes krav som länge ställts av framförallt moderater och folkpartister. Emellertid fanns fortfarande meningsskiljaktigheter, och debattläget präglades knappast av samförstånd. Till utskottsbetänkandet fogades arton reservationer, varav hälften berörde taxi. Tre var undertecknade av samtliga borgerliga utskottsledamöter, och gällde *lämplighetsprövningens omfattning* (reservation 3 och 5) samt *kvittoskrivande och registrerande taxameter* (reservation 4). De moderata och folkpartistiska ledamöterna reserverade sig mot *avregleringens omfattning* (reservation 1 och 6). VPKs ledamot reserverade sig också mot *avregleringens omfattning* (reservation 2 och 8) samt vad som sägs om *taxinäringens ägarförhållanden* (reservation 8). Centerns och vpk:s ledamöter reserverade sig gemensamt mot att utskottet avstyrkte *bidrag till landsbygdstrafik* (reservation 15). Också debatten som föregick beslutet kan användas för att klargöra skiljelinjerna.¹²³

Folkpartiet och moderaterna reserverade sig således mot att trafikhuvudmännen skulle få ett övergripande ansvar för taxiförsörjningen, vilket sågs som ett uttryck för att regeringen skulle fortsätta att reglera yrkestrafiken.¹²⁴ Moderaterna, folkpartiet och centern ville också att utskottet "*i enlighet med sin principiella syn på näringsfriheten...framhåll[er] att lämplighetskrav endast bör omfatta faktorer av*

¹²³ Prot. 1987/88:94 s.31-49

¹²⁴ TU 87/88:15 s.26

betydelse för passagerarnas säkerhet och för trafiksäkerheten" och att regeringens förslag att utvidga lämplighetsprövningen därmed skulle avstyrkas.¹²⁵ Reservanterna ansåg också att bara den person som tillståndet avser borde prövas, och således inte som regeringen föreslog också andra personer med inflytande i verksamheten. Prövning och omprövning av tillstånd skulle inte få ske med hänsyn till hur sökanden/innehavaren har agerat i andra sammanhang.¹²⁶ Samma partier reserverade sig också mot regleringen av taxametrarnas utformning annat än i så måtto att de skulle registrera den information som behövdes för bokföringen och en tillfredställande skattekontroll.¹²⁷

Vpk:s reservationer å andra sidan motsatte sig avregleringen eftersom *"fri konkurrens för taxitrafiken ... strider mot kraven på ett samhällsekonomiskt synsätt på transportområdet."*¹²⁸ Däremot ansåg reservanten att utskottet bör tillstyrka den skärpta lämplighetsprövningen.¹²⁹ Utskottets betänkande borde också uttala att

" ..taxi [utgör] ett dyrt, resursslösande och individualistiskt transportmedel. "Mellanstadier" mellan taxitrafik i vanlig mening och de allmänna transportmedlen bör införas. Genom en samordning av ett litet antal personers resor skulle man kunna erbjuda en dörr-till-dörrservice, visserligen med avstickare här och där samt något längre väntetid än vid betställningar av vanlig taxi, men med en transportstandard som är avsevärt bättre än den vanliga kollektivtrafiken... En sålunda omstrukturerad taxinäring bör...integreras i den övriga samhällskontrollerade kollektivtrafiken. ... [En modell] innebär att kommuner och landsting blir ägare till alla taxibilar. Den andra innebär att privatägd taxi bibehålls... Regeringen bör enligt utskottets mening låta utreda möjligheterna att omstrukturera taxinäringen enligt de båda angivna modellerna och därefter förelägga riksdagen ett förslag i enlighet med ett av dem".¹³⁰

Centerns och vpk:s gemensamma reservation gällde avstyrkandet av två motioner om särskilt stöd till landsbygdstrafik. Reservanterna menade att medel borde avsättas för bland annat taxiservice i områden där underlaget för busstrafik är bräckligt.¹³¹

Folkpartiet fortsatte således att driva sin gamla linje att lämplighetsprövning av näringsidkare som går utöver vad trafiksäkerheten kräver inte kan motiveras. Den skärpning av lämplighetsprövningen som regeringen föreslog kunde inte godtas med

¹²⁵ TU 87/88:15 s.28

¹²⁶ TU 87/88:15 s.28, se också hänvisn. till motioner

¹²⁷ TU 87/88:15 s.28

¹²⁸ TU 87/88:15 s.27

¹²⁹ TU 87/88:15 s.27

¹³⁰ TU 87/88:15 s.31

¹³¹ TU 87/88:15 s.?

hänsyn till näringsfriheten. Ett rättssäkerhetsargument som fördes fram är att tillstånd inte bör göras beroende av bedömningar om i vilken utsträckning en individ kan *förväntas* följa lagar och regler.¹³² Dessutom, sade Olle Grahns å folkpartiets vägnar i riksdagsdebatten, att *"[o]m någon brutit mot lagen förutsätter vi att straff har utmätts för brottet i fråga, inte att brottet bestraffas ånyo i samband med tillståndsprövning för trafik tillstånd. Folkpartiet, som arbetar för att avskaffa denna typ av vandelsprövning även inom andra näringar, avstyrker därför förslaget om att utvidga prövningen inom yrkestrafikområdet. ... Folkpartiet anser att den enda motiverade kontrollen i samband med tillståndsgivning skall omfatta kompetens och säkerhet på trafikområdet hos den sökande. Alla andra kontroller av den sökandes lämplighet utifrån en rad andra i sammanhanget främmande aspekter är helt ointressanta"*.¹³³

Också moderaterna ville markera en avvikande ståndpunkt beträffande den skärpta lämplighetsprövningen, dock inte i debatten med samma energi som folkpartiets representanter. Möjligen kan den moderata ståndpunkten sägas ha svängt från den ståndpunkt man intog i debatten hösten 1985, då behovet av lämplighetsprövningen försvarades med enfaset gentemot de folkpartistiska ledamöterna. Detta gällde dock de rådande regleringarna, och debatten 1988 gällde *ytterligare* regleringar.

Men var stod egentligen centern? Utskottets centerpartistiska ledamöter motsatte sig tillsammans med de övriga borgerliga partierna en utvidgad prövning av förarnas och företagens lämplighet, liksom att förarna skulle tvingas installera exklusiva taxametrar för att producera information till konsumenterna. Däremot var man inte beredd att underteckna en reservation innebärande att möjligheten att *planera* fram ett taxiutbud i glesbygden helt skulle tas bort. Hos en centerpartistisk debattör kan man till och med skönja en viss tveksamhet inför vissa delar av avregleringen i övrigt:

"Under många år stred centern mot socialdemokraterna här i riksdagen om kravet att alla taxibilar skulle vara anslutna till en central beställningscentral. Oj, vad detta krav har ställt till med mycket oro, ilska och besvär ute i länen! Nu tas det bort, och det är bra. Men samtidigt tar man också bort kravet på uppställningsplatser och kommenderingsplaner för taxi. Okej, men då gäller det verkligen att kommunerna tar sitt ansvar och inte ställer landsbygden utan taxiservice - varken dag eller natt, varken för korta eller långa resor."¹³⁴

¹³² prot. 87/88:94 s.34f

¹³³ prot. 87/88:94 s.34f

¹³⁴ Anna Wohlin-Andersson, prot. 94 s. 36f

4.5 Sammanfattning

De olika partiernas ståndpunkter och villighet att förändra det ursprungliga beslutet från 1980, utvecklades olika snabbt, men i samma riktning (undantaget vpk). Samtliga partier har först diskuterat konkurrens mellan olika beställningscentraler, och sett slopande av behovsprövningen som nästa steg efter detta, med slopande av lämplighetsprövningen dessutom som det sista steget.¹³⁵

Hur tolka socialdemokraternas väg mot avregleringsbeslutet? Man kan av studiet av riksdagstrycket få intrycket att efter en långvarig debatt tar socialdemokraterna så småningom intryck av den massiva argumentation som de översköljts med från de andra partierna. Moderaterna och folkpartiet har argumenterat för sin sak, på ett sätt som det socialdemokratiska lägret så småningom tillägnar sig. Det är dock inte lätt att i det studerade materialet urskilja någon sådan utvecklingsprocess.

Ända sedan tidigt åttiotal hänvisas till pågående utredningar i kommunikationsdepartementet, medan de socialdemokratiska riksdagsledamöter i stort sett håller fast vid den fastslagna linjen. Historieskrivningen i den första avregleringspropositionen tyder på att man under 1980-talets första hälft också från departementshåll söker tekniska lösningar på hur de gemensamma beställningscentralerna kan göras bättre, samordna mer o.s.v. När sedan departementet byter fot tycks utskottsledamöterna inte riktigt hänga med, åtminstone uppkommer en tonartsskillnad i argumentation mellan utskott och departement. Den socialdemokratiska omvändningen är emellertid kanske överhuvudtaget inte något som vuxit fram i kommunikationsdepartementet, i samband med behandlingen av taxifrågan. Kopplingen till näringspolitiken har redan nämnts. Kanske sker omprövningen någon annanstans, som ett led i ett mer övergripande ställningstagande om näringspolitiken. Både *vad* det är som omprövas, och av *vem* omprövningen görs skall något problematiseras i ett avslutande kapitel.

¹³⁵ Idén om den totalkontrollerade konkurrensen, med bibehållen behovsprövning, är intressant. Varför sågs den till slut inte som möjlig?

5. Avregleringarna och den nya näringspolitiken - en utblick

En kort utblick mot de större sammanhang, där de enskilda beslut som här studerats har betydelse, kan ge intressanta perspektiv på besluten. Utblicken kan anknytas till studiens inledningskapitel. Där sades att politik enligt konstitutionen kan beskrivas som en riksdagens självständiga viljeyttring. Om de folkvalda – folkets representanter – ändrar åsikt kommer detta till uttryck som beslut om ny inriktning på ett politikområde. Å andra sidan påpekades att också andra än de folkvalda ofta i praktiken kan påverka beslut och genomförande på olika nivåer: statsskicket i praktiken är en komplex process med fler inblandade parter än konstitutionen utpekar. Institutionella arrangemang som reglerar tillträdet till olika arenor blir då centrala.

5.1 Några frågor

Att de folkvalda ändrade åsikt om taxi har vi sett. Av intresse är emellertid inte bara ställningstaganden i de enskilda frågorna. Det är också värt att fundera över vad de nya idéerna om taxi egentligen var idéer *om*. Utgångspunkten för det projekt som denna studie ingår i är att avregleringen av taxitjänster utgör ett av flera avregleringsbeslut som tillsammans kan betraktas som ett mönster, en utveckling eller process. Från dagens perspektiv kan resultatet karaktäriseras som en ny näringspolitisk inriktning. Men kan avregleringarna därför beskrivas som ett led i en allmän näringspolitisk omorientering – som nya idéer om näringspolitik snarare än som nya idéer om taxi o.s.v.? Med anknytning till detta tema, skall två frågor beröras. Det första frågan handlar om kopplingen mellan enskilda avregleringsbeslut och näringspolitiska ställningstaganden, och specifikt om det går att finna en koppling till *näringspolitiska beslut*. Den andra fråga som här skall tas upp, är vilka som faktiskt hade inflytande över förändringarna av politikens inriktning - i fråga om taxi, näringsliv o.s.v.

I en studie av riksdagsbeslut kan, istället för att behandla riksdagen som en kollektiv självständig aktör mer förutsättningslöst undersökas vilka aktörer som kommit till tals i beslutsprocessen, och på vilka vägar det kunnat ske. Tidigare i studien har de olika partiernas ståndpunkter berörts, vilket kan ses som den idéernas snarare än aktörernas kamp som konstitutionen utmålar. Genom att urskilja också

andra aktörer kan, så att säga bakvägen, iakttagelser göras om de *faktiska* institutionella arrangemang som formar det levande statsskicket. Även här tycks ett bredare näringspolitiskt perspektiv relevant. SPK:s roll, som skymtat i framställningen ovan och som här kort skall belysas, torde till exempel böra diskuteras utifrån hur *näringsfrihet* hanterats politiskt, snarare än utifrån myndighetens ståndpunkter i taxifrågan.

Det levande statsskickets perspektiv kan alltså innebära att det sätt på vilket staten organiseras problematiseras, så att inte bara inflytande från de organiserade intressen som finns utanför staten lyfts fram. Institutionella arrangemang kanaliserar och fördelar inflytande också inom staten. Politiker och olika statliga aktörer behöver inte alls bara ses som delar av en enhet som strävar i samma riktning. Till sist skall emellertid blicken även lyftas utanför statens gränser, då näringslivets inflytande och inflytandekanaler berörs.

Ambitionen med detta kapitel är blygsam. Framställningen avser inte att så här på sluttampen ge en heltäckande beskrivning av näringspolitikens utveckling, eller av de aktörer och institutionella strukturer som påverkat den. Avsikten är att, med hjälp av tidigare studier, lyfta fram några trådar av intresse för en fortsatt diskussion, genom att resa några frågor, snarare än att ge svar.

5.2 Näringspolitisk förändring: från generell idé till konkret politik – eller tvärtom?

Först alltså till frågan om vilka politiska frågor som besluten, eller spelet, handlat om. Vid avregleringen av taxi hänvisades till allmänna näringspolitiska överväganden. Detta förmedlar intrycket att taxis utveckling var en *konsekvens* av en näringspolitisk omorientering, vilket i så fall torde gälla även andra avregleringsbeslut. Är det rimligt att se avregleringen av taxi, med flera beslut, som en effekt av en förändrad näringspolitik?

Det kan förstås bero av vad vi menar med näringspolitik. I någon mening finns det alltid politik som påverkar näringslivets situation, vars förändring kan beskrivas och förklaras. När politik och politiska förändringar studeras som strategiska överväganden och ideologiska ställningstaganden, ligger det dock nära till hands att i första hand se på politikområden i termer av hur problem *definieras och organiseras* vid en given tidpunkt för deltagande aktörer. Formuleringar, eller definitioner, av vad

som är problem och vad som inte är det, vilka frågor som skall prioriteras, o.s.v., hänger förstås ofta nära samma med den organisation som skapas för att implementera problemlösningen. Sådan (materiell och ideell) organisation av politiken utgör strukturer som formar aktörernas handlingsalternativ, och kanske också deras värderingar.¹³⁶ För att kunna tänka på detta sätt är det emellertid viktigt att de strukturella ramar inom vilka aktörerna antas röra sig tecknas uppmärksam. Strukturer inte bara påverkar aktörernas handlingsalternativ, de är samtidigt också, åtminstone i de fall som här beaktas, *resultatet* av handlingar (och kan därmed också spegla värderingar). Vi måste därför hålla i minnet att politisk utveckling ofta måste ses som ett återverkande samspel mellan aktörer och strukturer; Dagens strukturella ramar är därför ofta annorlunda än gårdagens. Beträffande taxifrågans förhållande till en mer övergripande näringspolitik bör vi således ifrågasätta om näringspolitiska strukturer överhuvud utgör en fast eller kontinuerlig referensram inom vilken avregleringsbesluten kan tolkas.

5.2.1 Socialdemokratisk industri- och näringspolitik

Riksdagstryck och sekundärlitteratur ger indikationer på att ett sådant ifrågasättande är klokt.¹³⁷ Det är problematiskt att i riksdagstrycket hitta en näringspolitisk omprövning som skulle kunna motivera de enskilda avregleringsbesluten; än mindre någon räcka näringspolitiska riksdagsbeslut att följa bakåt i tiden, där vid en tidpunkt innan de enskilda avregleringsbesluten ett generellt beslut fattas att konkurrensen i näringslivet skall ökas. Under åttiotalets första halva formulerade den socialdemokratiska regeringen ingen övergripande näringspolitik, utan en *industripolitik*.

Denna inriktning tycks ha grundlagts under tidigt sjuttital. Av den näringspolitiska offensiv som inleddes av socialdemokraterna i slutet av sextiotalet,

¹³⁶ Formuleringen, eller definitionen, av problemen skall i detta sammanhang inte främst uppfattas som *kognitiva* strukturer. Aktörernas handlingsmöjligheterna, oavsett hur de själva uppfattar problematiken, struktureras genom att vissa ståndpunkter om vad som är problem institutionaliserats i riksdagsprocessen (Bengtsson 1992 s.20 ff), och därmed utgör ståndpunkter som aktörerna måste förhålla sig till, och i viss mån (vad gäller riksdagsbeslut) bör känna bundna av så länge någon annan ståndpunkt inte utkonkurrerat den rådande.

¹³⁷ Jag ber att få understryka ordvalet: *indikationer* eftersom framställningen inte utges för att vara någon mer grundläggande kartläggning av industri- och näringspolitikens utveckling.

blev en industripolitisk offensiv under sjuttioalet.¹³⁸ Sjuttioalets socialdemokratiska politik fram till 1976 inriktades enligt Joakim Schäfer på selektiva åtgärder för att struktumvandla industrin, i syfte att säkra välfärden i form av tillväxt och sysselsättning.¹³⁹ Inriktningen på industrin återspeglades i politikens organisation: Den s.k. kommerskollegieutredningen hade vid sjuttioalets början föreslagit att ett nyskapat verk skulle användas för att ta ett samlat grepp om näringspolitiken, inklusive näringsfrihetsfrågor, men regeringen stannade för en mindre dramatisk förnyelse. Det nya industriverket, som inrättades 1973 blev ett rent industripolitiskt organ, motiverat av att industridepartementet behövde ett verk.¹⁴⁰ Andra näringspolitiska frågor fick, enligt bl.a. Bo Rothsteins studie av industri- och näringspolitik i *Den korporativa staten*, en mer osäker roll och hemvist.¹⁴¹ Frågor om näringsfrihet och konkurrens fortfor att handhas av handelsdepartementet (utredningen hade aldrig föreslagit någon förändrad departementsindelning). När socialdemokraterna reformerade departementsindelningen efter valsegern 1982 splittrades handelsdepartementets myndigheter, och konkurrensfrågor hamnade under finansdepartementet. Organisatoriskt skiljs alltså industripolitiken från övriga näringspolitiska frågor, och näringsfrihetsfrågor och konkurrensfrågor får mycket lite utrymme jämfört med industriproblematiken i formuleringen av den offentliga politikens uppgift.

I den socialdemokratiska politiken efter regeringsskiftet 1982 formulerades en industripolitik där staten i jämförelse med sjuttioalet sades behöva vara mer offensiv, och där den offentliga verksamheten och samhällsbyggandet skulle utnyttjas som en aktiv drivkraft i den industriella utvecklingen. Minskad statlig kontroll stod inte på dagordningen.¹⁴² Inte heller i regeringsförklaringarna vid de nya regeringarnas tillträde återfinns några propåer om omorientering av politiken gentemot näringslivet i form av minskad statlig kontroll.¹⁴³

¹³⁸ Henning 1974.

¹³⁹ Schäfer 1984.

¹⁴⁰ Jacobsson 1984 s. 57ff.

¹⁴¹ Rothstein 1992 s.218-231

¹⁴² Prop 1983/84:135 "om industriell tillväxt och förnyelse", t.ex. s.31. Denna proposition och proposition 1986/87:74 "om näringspolitik inför 1990-talet" (se nedan) är de två stora propositionerna om näringsliv och industri under perioden.

¹⁴³ Regeringsförklaringar 1982, 1985, 1986

En explicit förändring av hur politikområdet definieras kom ungefär samtidigt som taxiavregleringsbeslutet togs. Den femte februari 1987, några månader innan departementets avregleringsförslag först presenterades, kom regeringens 450 sidor långa (inklusive bilagor) proposition 1986/87:74 *Om näringspolitik inför 1990-talet*. I propositionen påtalade föredraganden Tage G Peterson att gränserna mellan vad som traditionellt har betecknats industriproduktion och tjänsteproduktion alltmer har suddats ut, och att begreppen *näringsliv* och *näringspolitik* därmed är mer ändamålsenliga att använda istället för *industri* och *industripolitik*.¹⁴⁴

Själva namnbytet betecknar dock inte något tydligt brott mot den tidigare förda (industri-) politiken. Att det från 1987 (åter) finns ett politikområde som benämns näringspolitik betyder inte en omedelbar vidgning av perspektivet från industrin till näringsliv i allmänhet, eller en förändring av fokus från specifika till generella styrmedel. Även om det således åtminstone i princip *fanns* en av regeringen formulerad näringspolitik när taxiavregleringen genomfördes, är det svårt att se denna som en grund för de specifika besluten. Ställningstaganden om avreglering eller minskad statlig kontroll lyser i propositionen med sin frånvaro, förutom omnämnandet av att arbetet för förenkling av regler, mot byråkratiskt krångel, skall fortsätta. Som kontrast visar oppositionens motioner med etiketten näringspolitik, jämfört med de studerade dokumenten, ett tydligare fokus på företagarna och på företagandets branschöverskridande, gemensamma drag.¹⁴⁵

5.2.2 Kan avregleringsbesluten kopplas till näringspolitik och näringspolitiska beslut?

Potentiellt intressant är alltså vad som *inte* skedde på den näringspolitiska/industripolitiska arenan i samband med avregleringsbesluten, att det *inte* (åtminstone inte lättvindigt) går att finna en kursändring av en generell näringspolitik på vilken de enskilda besluten kan föras tillbaka.¹⁴⁶ Samtidigt är det med ett lite längre perspektiv

¹⁴⁴ Prop. 1986/87:74 s.12

¹⁴⁵ Vid det borgerliga maktövertagandet 1991 döps industridepartementet om till näringsdepartementet, SIND omvandlas till NUTEK, och ansvar för näringsfrihet och konkurrensfrågor flyttas till näringsdepartementet. Denna nya organisering av politiken övertas sedan av socialdemokraterna när de återerövrar makten.

¹⁴⁶ Att ett generellt *formellt beslut* inte föregår de specifika besluten, behöver förstås inte utesluta att de föregicks av ett informellt ställningstagande i den generella frågan hos relevanta aktörer. Undersökningar av riksdagsarenan torde lämpligen kompletteras med

tydligt att det *har* skett förändringar i problemdefinitioner och organisation på de politikområden som benämns närings- och industripolitik (termer som med viss förvirring till följd ofta används synonymt bl.a. av forskare). När den industripolitiska organisationen skapades gjordes en tydlig åtskillnad mellan industri- och näringspolitik: industripolitik uppfattades som *en* del av näringspolitiken. Den organisatoriska åtskillnaden mellan industripolitik och övrig näringspolitik var medveten och sågs således inte som problematisk. När så industripolitiken (och så småningom den industripolitiska organisationen) över ett decennium senare döps om till näringspolitik, implicerar det att det då inte (längre) fanns någon politik eller organisation som ansågs ha anspråk på beteckningen. Det bredare perspektiv på näringslivspolitik, som enligt bl.a. Roger Hennings beskrivning (se ovan) åtminstone *diskuterades* vid sjuttioalets början, tycks ha hamnat i skymundan.

Vi bör dock hålla i minnet att ansvaret för frågor om näringsfrihet- och konkurrens fortfarande föll utanför den organisation som formulerade näringspolitiken. Ansvaret för olika näringar låg också i hög grad under olika departement. Om denna ansvarsfördelning begränsar och formar det sätt på vilket problem formuleras, fanns inget uppenbart fora för att till riksdagen föra fram en ny, generell näringspolitik inom den befintliga organisationen.

Att näringsfrihet och konkurrens inte högljutt proklamerats som näringspolitikens generella mål, betyder inte att inga antydningar kan hittas i riksdagstrycket om att en sådan önskan fanns. Dessa kommer dock inte direkt från industridepartementet. I kapitel tre omnämndes att kompletteringspropositionen våren 1986 utpekar transportsektorn som ett av flera områden på vilket regelförenkling bör eftersträvas, inom ramen för normgruppens arbete (se ovan s. 29). Detta skulle kunna tolkas som propåer om avreglering i mer substantiell mening än den regelförenkling som omtalas av industriministern. Båda dokumenten hänvisar dock till normgruppens arbete, där representanter för båda departementen också finns med tillsammans med företrädare för civildepartement och statsrådsberedningen, för att ”skapa förutsättningar för industriell förnyelse”.¹⁴⁷ Budskapet är dock ganska inlindat: man talar mest om behovet av ”förenkling” och ”smidigare fungerande föreskrifter”. När detta

undersökningar av andra arenor (kanske med hjälp av dokumentation av det parti-interna arbetet o.s.v.).

¹⁴⁷ Prop. 85/86:165 s.19. Gruppen (I 1983:H) tillskapades december 1983 I april 1985 kompletterades riktlinjerna (ibid.).

exemplifieras med att slopad behovsprövning övervägs för tillstånd till transportförmedling, med en önskan om mer konkurrens inom taxi, och med de lyckade resultaten som hittills uppnåtts vad gäller avregleringen av kreditmarknaden, framstår emellertid arbetet som något mer än en aktion mot byråkratiskt krångel.¹⁴⁸ I en skrivelse till riksdagen våren 1986 om gruppens arbete sägs att syftet är att ”motverka regler och regeltillämpning som verkar onödigt kostnadshöjande, försvårar strukturförändringar eller får konkurrensbegränsande effekter som följd”, vilket dock kompletteras med att arbetet inte får ”inkräkta på de grundläggande mål om säkerhet, hälsa, god miljö, jämn fördelning etc. som i de enskilda fallen motiverat att samhället gått in med reglerande åtgärder”.¹⁴⁹

Om detta skall ses som en ansats till generell avreglering av näringslivet, i betydelsen minskad statlig kontroll, är det kanske rimligt att anta att en sådan strävan också ligger bakom industriministerns tal om ”förenkling”. Det kan dock också vara så att olikheterna i formuleringen av målet för normgruppens arbete är ett uttryck för olika politiska intressen inom regeringskansliet, med olika intressen i finans- och industridepartementen av en sådan politik. Hur som helst: utifrån dessa dokument kan vi inte dra mer långtgående slutsatser än att behovet av avreglering som mer generell medicin på statens och samhällets problem *möjligen* informellt hade börjat ses som en utgångspunkt för regeringens och socialdemokraternas arbete. Möjligen råder oenighet om detta. Det tycks dock inte finnas någon av riksdag eller regering officiellt fastslagen kursändring till vilken de enskilda avregleringsbesluten kan hänföras. En bättre karaktäristik av förändringsprocessen kräver ett annat undersökningmaterial.

Utifrån de ovan redovisade iakttagelserna är det dock inte rättvisande att karaktärisera avregleringarna som en förändring av *näringspolitiken*, eller som en ’trickle-down’-effekt av en politiskt beslutad generell kursändring av näringspolitiken. Snarare synes besluten vara ett led i en process där näringspolitik som problem- och politikområde (åter)skapas.¹⁵⁰ Den politiska utvecklingen kan då inte karaktäriseras i

¹⁴⁸ Prop 1985/86:150 Bil.1 s.19 Förutom transportsektorn och taxi, anges bl.a. arbetsmarknadsområdet och plan- och byggfrågor som frågor för gruppens arbete.

¹⁴⁹ Prop 1985/86:165 s.19 Skrivelsen har namnet ”om frikommunförsöket, regelförenkling och förbättringen av den statliga servicen”, vilket inte omedelbart för tankarna till minskad statlig kontroll.

¹⁵⁰ En förändring av ansvars- och departementsindelningen, med utgångspunkt i ett samlat grepp om produktions-, näringsfrihets- och konkurrensfrågor, görs dock första av den 1991 tillträdande borgerliga regeringen.

termer av ett nytt svar (avreglering istället för reglering), på en given fråga (näringspolitikens utformning): processen är mer komplicerad än så.

5.3 SPK och näringsfriheten

För att förstå hur denna komplicerade process fortskrider, och avsätter spår i form av beslut, kan sökarljuset inriktas mot vilka aktörer som agerade för olika problemdefinitioner och lösningar – och hur politikens organisering gjorde det möjligt.

SPK är *en* aktör, vars betydelse för avregleringarna borde undersökas. Under åttiotalet kom flera SPK-utredningar som ifrågasatte regleringssystemet. Ifrågasättandet av regleringarna kan inte sägas utgå från någon ändrad näringspolitisk policy, åtminstone inte någon riksdagsbehandlad sådan. Myndighetens kritik kom, åtminstone vad gäller taxi, så småningom att avspeglas i propositioner, och i de beslut som sedan fattades, liksom SPK:s problemdiskussion föregår den som senare kom att föras av ansvariga politiker.

Att statens pris- och kartellnämnd är drivande i konkurrensfrågor borde i och för sig inte förvåna. Frågan är snarast varför de blev det just i mitten av åttiotalet. Konkurrens- och näringsfrihetsfrågorna är en av de frågor som organisatoriskt hamnar vid sidan om näringspolitikens huvudfåra industripolitiken. En blick på hur dessa frågor dittills behandlats möjliggör några iakttagelser om intressanta förändringar därvidlag. Vid studiet av taxifrågan kan man få intrycket att näringsfrihet och konkurrens från att ha varit 'icke-frågor' (vid beslutet 1980), plötsligt blir uppmärksammade och viktiga (från mitten av åttiotalet), för att så småningom också bli näringspolitiska huvudfrågor (vid åttiotalets slut).

Men näringsfriheten var ingen 'ny' fråga, även om dess *genomslag* möjligen var nytt. Myndigheter med uppgift att värna näringsfrihet och konkurrens hade funnits i Sverige i decennier. Viljan att värna näringsfriheten hade, enligt Bo Rothstein i *Den korporativa staten* (1992) en lång tradition i svensk politik. Kampen mot truster och karteller var ett av den tidiga arbetarörelsens kännemärken. Rothsteins vill emellertid i sin framställning visa att denna inställning inte resulterade i någon slagkraftig regeringspolitik i frågan: Lagstiftningen mot monopol blev, trots flera långtgående utredningsförslag, aldrig särskilt kraftfull. 1931 infördes till exempel istället för en föreslagen lag om ökad konkurrens, en lag mot illojal konkurrens. Det

fanns dock inga klara kriterier för vad som skulle räknas som illojalt, och inget organ för lagens genomförande, varför den kom att bli tämligen verkningslös. Vidare utredningar och efterföljande propositioner löste inte frågan.¹⁵¹

År 1953 inrättades ett näringsfrihetsråd (NRF) vars uppgift var att avgöra vilken typ av konkurrensbegränsningar som kunde anses vara samhällsskadliga och, om så befanns vara fallet, medelst förhandlingar försöka undanröja skadeverkningarna. Den lagstiftning som rådet hade att implementera var således inte av tvingande slag. Möjligheten att ta upp ärenden till rådet begränsades till en nyinrättad Näringsfrihetsombudsman (NO). I rådet var tre representanter av nio från företagarsidan (tre var ämbetsmän och tre från konsument- och löntagarsidan). Rådet omdöptes 1970 till marknadsdomstolen under viss debatt, men fortfor att vara sammansatt av intressegruppsrepresentanter.¹⁵²

Den lilla myndigheten Näringsfrihetsombudsmannen hade således en nyckelroll i näringsfrihetspolitiken. NO var emellertid en mycket liten myndighet, med bara ca 20 anställda. SPK skull därför stå till NO:s förfogande för att samla information och göra utredningar. Enligt Lars Jonung i *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin* (1984) var emellertid denna konstruktion ur NO:s och näringsfrihetens perspektiv inte tillfredställande. Orsaken var SPK:s dubbla roller.¹⁵³

Statens pris- och kartellnämnd, som inrättades 1957, hade i och med prisregleringarnas ökade betydelse fått en allt viktigare roll under 1970-talet. Enligt Jonung inbegrep denna regelrätta förhandlingar både med enskilda företag och med branschorgan om rimlig prissättning, som sedan kom att uppfattas som 'godkända' priser. Han menar att SPK bidragit till tillväxten av regleringar, och att hela systemet bidragit till ökat samarbete mellan producenter, och minskad konkurrens.¹⁵⁴ Detta gjorde att förhållandet mellan NO och SPK inte var friktionsfritt, och att SPK:s konkurrensövervakande funktion enligt NO kom i bakgrunden.¹⁵⁵

¹⁵¹ Rothstein 1992 s. 218ff.

¹⁵² Rothstein 1992 s.222f.

¹⁵³ Jonung 1984 s.249ff (Noteras bör kanske Jonungs roll som avregleringsförespråkare, t.ex. i Konjunkturrådet, se t.ex. rådets rapport 1986 *Nya spelregler för tillväxt* (se t.ex. s.140f). Jonung är medförfattare till rapporten).

¹⁵⁴ Jonung 1984 s.236-244

¹⁵⁵ I ett appendix i Jonung 1984, s. 249-255 återges minnesanteckningar från en s.k. hearing inför prisregleringskommittén 1980, där NO ger sin syn på SPK och

De SPK-rapporter om taxiregleringarna som kom under åttiotalets mitt stämmer inte riktigt med denna bild. Här ifrågasätter SPK behovet av gällande regleringar, och tycks därmed tolka sin konkurrensövervakande roll som (försiktigt?) offensiv. Enligt Jonung hade man under sjuttioalets snarast varit offensiv och initiativrik i sin roll i fråga om tillskapandet av prisregleringar. Det är svårt att tänka sig att ett offensivt handlande på *båda* dessa fronter vore särskilt enkelt, lättare att tro att de av någon anledning ändrat inriktning.

Hur skall denna ändring i så fall förstås? Rothstein menar att den partipolitiska enigheten om att konkurrensbegränsningar bara i vissa fall kunde anses vara skadliga (förvånande nog) tycks ha varit stor åtminstone fram till början av åttiotalet.¹⁵⁶ Så börjar de borgerliga partierna efter maktskiftet ropa på ökad konkurrens i taxifrågan såväl som i näringslivet generellt, medan socialdemokraterna håller emot i den enskilda sakfrågan, och inte uttalar sig i generella termer. Vad får SPK att, om än försiktigt, börja förespråka avreglering?

Jonungs studie reser en möjlig förklaring till förändringen. Han menar att SPK under sjuttioalets och åttiotalets början såg prisregleringarna som en möjlighet att expandera, vilket skulle förklara deras offensiva agerande och initiativrikedom. Möjligen kan myndigheten så att säga ha vägt över från det ena benet till det andra därför att prisregleringarna och SPK:s förhandlingsroll inte längre sågs som ett expansionsfält.¹⁵⁷

Denna idé innebär att initiativet till förändringen kom inifrån myndigheten, även om valet av strategi knappast kan ha gjorts oberoende av vad som antogs vara politiskt möjligt. En annan möjlighet är att myndighetens omsvängning var ett resultat av konkret politisk styrning. Detta vore i så fall en politisk styrning som inte kan föras tillbaka på nya explicita ställningstaganden om en förändrad inställning till konkurrens och näringsfrihet i riksdagen.

Tidigare framhölls att *om* det fanns en medveten strävan i regeringen att skapa en ny 'liberal' näringspolitik, var den inte nödvändigtvis *gemensam* för hela den socialdemokratiska regeringen. Förnyarna, som brukar antas ha huserat i

prisregleringspolitiken. Enligt Jonung svarade SPK på kritiken i en särskild rapport (Jonung s. 249).

¹⁵⁶ Rothstein 1992 s.225, 231

¹⁵⁷ Vi behöver inte tänka oss att myndighetens intresse härvidlag bara är att budgetmaximera. Det kan också handla om att rättfärdiga sin existens, skaffa sig utrymme (en domän) genom att ta – politiskt gångbara – initiativ (Wilson 1989).

finansdepartementet, hade i så fall en reell påverkansväg genom politikens organisation. I och med den departementsreform som socialdemokraterna genomförde efter valsegern 1982, hade SPK och NO när handelsdepartementet försvann hamnat under finansdepartementet

5.4 Näringslivet och näringsfriheten

Vid sidan av de aktörer som verkar inom den politiska sfären och förvaltningen, kan det finnas andra aktörer som påverkar politiken – kanske via politiker och förvaltning. Tidigare forskning ger exempel också på sådana hypoteser.

Varför var det tidigare svårt att utforma en verkningsfull politik för att främja konkurrensen? Rothstein menar att hanteringen av näringsfrihetsfrågan; lagstiftning, men kanske också organisation, inklusive NO:s och marknadsdomstolens utformning, samt problemdefinition, kan förklaras av näringslivets framgångsrika motstånd, och – åtminstone från femtiotalet och framåt – av den rådande planhushållningsideologin.

Näringslivets måste i så fall haft tillträde till relevanta beslutsarenor. En *förändring* av näringsfrihetspolitiken skulle i så fall också kunna förklaras av näringslivets agerande. På vilka vägar kunde då näringslivets företrädare påverka politiken? Av Rothsteins framställning att döma tycks deras synpunkter på konkurrensfrågor givits kontinuerligt utrymme, men på olika vägar. Utredningar (1921, 1940, 1945 och 1951) som pekade på behovet av lagstiftning, och övervaknings- och implementeringsorgan för att stävja bl.a. kartellbildning, utsattes för kritik av näringslivet, bl.a. via remissinstitutet. De efterföljande regeringsförslagen var regelmässigt mindre långtgående än utredningsförslagen, vilket kan uppfattas som en eftergift åt näringslivets synpunkter. År 1945 inrättades visserligen en monopolutredningsbyrå inom kommerskollegium, men dess huvuduppgift var att samla information, inte att vidta åtgärder. Rothstein skriver dessutom att åtminstone drygt tio år tidigare hade denna myndighet sett sig som näringslivets företrädare i staten. Rothstein menar att också femtiotalets icke tvingande lagstiftning om konkurrens, som Näringsfrihetsrådet (senare Marknadsdomstolen) med dess intressentsammansättning och NO hade att implementera kan ses som ett resultat av “ett direkt massivt ingripande från

näringslivets organisationer i form av uppvaktningar och påstötningar till handelsdepartementet.¹⁵⁸

Varför lät sig staten påverkas? Varför fick näringslivets synpunkter påverka politiken? Ur Rothsteins framställning kan ett svar utläsas: Planhushållningsideologin kan antas ha bidragit till det *utrymme* som fanns för näringslivet att påverka ställningstaganden i frågan. Planhushållning innebar att marknaden som princip skulle stå tillbaka för planeringstänkande då det befanns främja samhällsnyttan – vilket det gjorde på ett inte ringa antal samhällsområden. Det var alltså ideologiskt omöjligt att generellt förorda en institutionalisering av den fria konkurrensens principer, men inte heller möjligt att utforma generella kriterier för inom vilka områden konkurrens var, och inte var, önskvärd.¹⁵⁹ Att vad som skulle anses vara skadlig konkurrensbegränsning eller ej berodde av en bedömning från fall till fall – och det måste den vara så länge *staten* ville hålla möjligheten att *planera* öppen – innebar att varje tillämpningstillfälle också erbjöd en öppning för påverkan från marknadens aktörer.

Om Rothsteins framställning är korrekt innebär det att det organiserade näringslivet gynnats av planhushållnings- och regleringsidéerna. Hur skall vi då tolka förändringarna under åttiotalet? Ett alternativ är att socialdemokraterna, när de övergivit de specifika regleringslösningarna, äntligen kunde ”köra hårt” med konkurrensfrågan som enligt Rothstein länge varit ett vanvårdat men kärt barn. I ljuset av framställningen ovan är denna hypotes inte helt trovärdig. Ett annat alternativ är att näringslivet, eller fraktioner inom näringslivet, ändrade inställning och använde sin påverkansmakt i motsatt riktning mot tidigare. Exemplet taxi ger onekligen en bild av att olika näringslivsintressen står emot varandra, och att det finns starka företagarintressen för ökad konkurrens. Ett tredje alternativ är att det inte är riktigt gångbart med en kursändring mot ökad konkurrens (utåt mot väljarna eller internt) fastän viljan finns, att det dessutom finns näringslivsintressen för ökad konkurrens, och att försiktiga öppningar på informella arenor görs av regeringen gentemot dessa intressen. Normgruppen, som lite vid sidan om den officiella politiken ägnade sig åt att inhämta och avlyssna synpunkter från näringslivsrepresentanter *kan* ha varit *ett* sådant fora för nya allianser.

¹⁵⁸ Rothstein 1992 s.223, där det också står jfr AK 1953 21:126ff och FK 1953 21:20ff.

¹⁵⁹ Rothstein 1992 s.221ff, 346

Litteratur:

Bengtsson, Bo 1995, *Bostaden – välfärdsstatens marknadsvara*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

Bengtsson, Bo 1992, *Hyra och bruksvärde – om hyrespolitikens intentioner*, Gävle: Statens institut för byggnadsforskning (ingår i Bengtsson 1995)

Calmfors, Lars m.fl. 1986, *Nya regler för tillväxt. Konjunkturrådets rapport 1986*, Stockholm: SNS

Henning, Roger 1974, *Staten som företagare*, Uppsala: Statsvetenskapliga föreningen/ Rabén och Sjögren

Jacobsson, Bengt 1984, *Hur styrs förvaltningen?*, Lund: Studentlitteratur

Jonung, Lars 1984, *Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin*, Stockholm: SNS

Lewin, Leif (1967) 1970, *Planhushållningsdebatten*, Stockholm: Almqvist & Wiksell

Rothstein, Bo 1992, *Den korporativa staten*, Stockholm: Nordstedts

Schäfer, Joachim 1984, *Från tillväxt till trygghet. Tio års debatt om strukturpolitikens mål och medel*, Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis

SPK Utredningsserien

Wilson, James Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, US: Basic Books

Offentligt tryck:

(*Ordnas kronologiskt under rubrikerna taxi, närings- och industripolitik, respektive övrigt, med utgångspunkt i utskottsbehandlingarna. Motioner uppräknas således i anslutning till de utskottsbetänkanden vari de behandlas.*)

TAXI

1979/80

Utredning

Ds K 1979:4 Taxi - krav och utvecklingsmöjligheter

Proposition

142 "Om vissa taxifrågor"

Motioner

919 (m), 1747 (s), 1972 (vpk), 1989 (fp), 1990 (c), 1991 (s), 1992 (s)

Utskottsbehandling och beslut

TU 27 (propositionen bifölls), rskr 403 (betänkandet bifölls)

Debatt

RD 163 s.187-205 (4 juni 1980),

1981/82

Proposition

78 "Om vissa yrkestrafikfrågor"

Motioner

1891 (s), 1834 (fp), 1889 (c, m, fp)

Utskottsbehandling och beslut

TU 30 (propositionen bifölls), rskr 302 (betänkandet bifölls)

1982/83

Frågor

157 (m), 249 (m), 257 (m), 531 (fp)

Motioner: Motioner från riksdagåret 82/83 utskottsbehandlades nästföljande år

1983/84

Proposition

65

Motioner

1982/83: 769 (fp, c), 1411 (m,c), 1927 (m), 1930 (m), 2160 (m), 1974 (s)

1983/84: 265 (c), 266 (s), 267 (m), 268 (fp), 269 (vpk) (med anledning av prop. 65)

Utskottsbehandling och beslut

TU 11, rskr 140 (betänkandet bifölls)

Debatt

RD 77 s.51-74 (8 feb 1984)

1984/85

Motioner: motioner väckta detta riksdagsår utskottsbehandlades nästföljande riksdagsår

1985/86

Motioner

1984/85: 1364 (fp), 1918 (fp), 1955 (m), 524 (c), 442 (c), 2570 (m), 1505 (fp)

motioner väckta 1985/86 utskottsbehandlades nästföljande riksdagsår

Utskottsbehandling

TU 2

Debatt

RD 37 s. 15-29 (27 nov 1985)

Proposition

150

1986/87

Proposition

5 "Vissa yrkestrafikfrågor" (avsnitt 4.4, s. 22-31 behandlar taxitrafiken)

Utskottsbehandling och beslut

TU 7 (propositionen bifölls), rskr 68 (betänkandet bifölls)

Motioner

1985/86: T221 (c), T249 (m), T250 (c), T263 (c), T296 (m), T389 (fp), T399 (c), T407 (fp), T424 (m), T430 (m)

1986/87: T103 (fp), T105 (c), T106 (m)

Debatt

RD 46, s. 83-101 (10 dec 1986)

1987/88

Utredning

Ds K 1987:8 *Avregleringen av taxi m.m.* (behandlar förutom taxitrafik även buss-, turist- och beställningstrafik)

Propositioner

50 "Om trafikpolitiken inför 1990-talet" (taxitrafiken behandlas i kap.12 "Avreglering av taxi" s.261-284)

78 "Avreglering av yrkestrafiken"

Motioner

T21 (s), T48 (c), T65 (fp), T66 (vpk), T86 (m), T89 (m), T95 (c), T96 (m), T97 (c), T98 (s), T99 (s), T100 (fp), T101 (vpk), T904 (c) och T905 (c)

Utskottsbehandling och beslut

TU 15 (propositionen bifölls), rskr 166 (betänkandet bifölls)

(Huvuddragen i den trafikpolitiska propositionen (50) - om mål och inriktning - behandlades i TU 1987/88:13 och beslut togs i riksdagen 88-03-23.)

Debatt

RD 94 (6 april 1988), s.31-49 (debatt) och s. 84-85 (beslut)

NÄRINGS- OCH INDUSTRIPOLITIK M.M.**1982/83****Proposition**

100, bil 14 (riktlinjer för industripolitiken) Behandlas var?

--

Motioner

Bl.a. partimotioner 1588 (m), 1615 (fp) om näringspolitikens inriktning

Utskottsbehandling

NU 35 "Näringsutskottets betänkande om näringspolitik"

1983/84**Proposition**

135 "Om industriell tillväxt och förnyelse"

Utskottsbehandling och beslut

NU 42, rskr. 379

--

Prop50?**Utskottsbehandling och beslut****1984/85****Motioner**

Bl.a. partimotioner om näringspolitikens generella inriktning 559 (m), 1516 (c), 2805 (fp), 2214 (c), 2762 (fp)

Utskottsbehandling

NU 23 "Näringsutskottets betänkande om näringspolitik"

--

Proposition

100 bil.14

1985/86**Proposition**

Regeringens skrivelse 165 "Om frikommunförsöket, regelförenklingen och förbättringen av den statliga servicen"

1986/87**Proposition**

74 "Regeringens proposition om näringspolitik inför 1990-talet"

Artiklar:

(från 1984 t.o.m. avregleringsbeslutet i april 1988)

Expressen

- 840331 "Seger för Gideåberg"
- 841124 (insändare) "Taxibilar på drift" Olle Wästberg, Stockholm
- 850403 "Skandal, Taxi!"
- 850318 "Skall du åka taxi i Stockholm? Ring Lidingö Taxi eller Solna Taxi!" Pelle Ahrnstedt
- 850402 "Högre pris om fler får köra" Cecilia Bodström
- 860118 "Befria taxi"
- 860204 "Sossarna lovar bryta taximonopolet" Peter Kadhammar
- 860521 "Toppchefer, var god skriv under..." Stefan Bokström
- 8612 "Fritt fram för egna växlar" Stefan Bokström
- 870626 "Äntligen"
- 880108 "Släpp bilarna loss det är vår!"

Svenska Dagbladet

- 850407 "I väntan på taxi"
- 851001 "Taxinäringen"
- 860205 "Skrået skrotas"
- 860208 (brev till ledarsidan) "Brösttoner från yrkestyckare" Bo Friberg,
VD i Åkeriägarnas Centralförbund
- 860929 "Taxi på kollisionskurs med SL" Lennart Lundquist
- 860929 "Taxis monopol snart avskaffat" Lennart Lundquist
- 861202 "Låt oss ta plats i gräddfilen"
- 871001 "Myndigheten och resandet"
- 871125 "Taxi helt fritt 1990" Bo Östlund
- 871128 "Taxi och buss på rätt väg"
- 880108 "Taxi Stockholm"

Dagens Nyheter

- 850621 (debatt) "Bryt taximonopolet" Olle Ringbro, Carl Otto Orre, Lars Orre
Taxi Mini Limousine (Top Cab) AB
- 851007 "Släpp taxi loss"
- 851231 "Stockholms Taxi" (krönika) Harry Schein
- 860201 "Bryt taximonopolet"
- 860628 "Skråtvångets..."
- 860703 "Taxi - med fördröjning"
- 860717 "Taxi drar växlar på (taxi)växlar"
- 860720 "Vem gynnas av monopol?"
- 860928 "apropå" Nils-Erik Sandberg
- 861109 "Kommunikationsministern antyder: Taximonopolet bort" Kerstin Hellbom
- 861206 "Löftesrikt om Taxi"
- 870625 "Taximonopolet skall avskaffas" Ulf Hillerbrand och Jacques Wallner
- 870627 "Taxi"
- 881110 "Taxi lämnar sitt museum"

Arbetet

- 860507 "Taxi, var god kör"

Aftonbladet

- 860626 "Äntligen taxi"
- 870625 "Utmärkt förslag" Lars Lundell

Remisslista Ds K 1979:4

Riksåklagaren
Rikspolisstyrelsen
BRÅ
TSV
Transportnämnden
Bussbidragsnämnden
RRV
NO
Kommerskollegium
SPK
Konsumentverket
Länsstyrelsen i
 Stockholm
 Uppsala
 Östergötland
 Jönköping
 Malmöhus
 Göteborg och Bohus
 Örebro
 Västernorrland
 Jämtland
 Norrbotten
Örebro läns regiontrafik
Kommuner:
 Göteborgs
 Helsingborgs
 Malmö
 Stockholm
 Umeå
Landstingsförbundet
Näringslivets trafikdelegation
Svenska Busstrafikförbundet
Sv handelskammareförbundet
Sv taxiförbundet
Sv transportarbetareförbundet
Sv åkeriföreningen
Södermanlands läns Trafik AB
TCO
Upplands Lokaltrafik Aktiebolag

Remisslista, Ds K 1987:8

Remissyttranden har avgetts av:

Socialstyrelsen

Riksförsäkringsverket (RSV)

Postverket

Televerket

SJ

Trafiksäkerhetsverket (TSV)

Transportrådet (TRP)

Buss- och taxivärderingsnämnden

Riksskatteverket (RSV)

Näringsfrihetsombudsmannen (NO)

Statens pris- och kartellnämnd (SPK)

Konsumentverket

Skolöverstyrelsen

Statskontoret

Riksrevisionsverket (RRV)

Länsstyrelserna i

Stockholms län - bifogar yttranden från:

Stockholms läns landsting

Norrtälje kommun

Sollentuna kommun

Stockholms läns busstrafikförening

Stockholms läns distrikt av Svenska taxiförbundet

Taxi trafikförening u.p.a.

Uppsala län - bifogar yttranden från:

Upplands Lokaltrafik AB

Uppsala kommun

Tierps kommun

Uppsala- Westmanlands läns distrikt av Svenska taxiförbundet

Upplands transportarbetarefackförening

Södermanlands län

Jönköpings län

Blekinge län

Kristianstads län

Malmöhus län

Hallands län

Göteborgs och Bohus län

Älvsborgs län - bifogar yttranden från:

Bengtsfors kommun

Älvsborgs läns distrikt av Svenska taxiförbundet

Älvsborgstrafiken AB

Skaraborgs län - bifogar yttranden från:

Vara kommun

Skövde kommun

Falköpings kommun

Värmlands län

Örebro län - bifogar yttranden från:

Örebro läns regionaltrafik

Örebro läns distrikt av Svenska taxiförbundet

Örebro läns busstrafikförening

Örebro kommun

Lindesbergs kommun

Kopparbergs län

Gävleborgs län

Västernorrlands län

Jämtlands län - bifogar yttranden från:

Jämtlands läns landsting

Jämtlands läns allmänna försäkringskassa
 Härjedalens kommun
 Strömsunds kommun
 Åre kommun
 Östersunds kommun
 Z-TRAFIK
 Jämtlands läns busstrafikförening
 Jämtlands läns taxiförbund
 Norrbottens län - bifogar yttranden från:
 Norrbottens läns distrikt av Svenska taxiförbundet
 Länstrafiken i Norrbotten AB
 Göteborgs kommun - bifogar yttrande från:
 Spårvägsstyrelsen
 Stockholms stad
 AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)
 LO
 SKAF
 Svenska transportarbetareförbundet
 Statsanställdas förbund
 TCO
 Landstingsförbundet - bifogar yttranden från landstingen i:
 Stockholms län
 Södermanlands län
 Östergötlands län
 Kronobergs län
 Malmöhus län
 Hallands län
 Göteborgs och Bohus län
 Älvsborgs län
 Värmlands län
 Örebro län
 Gävleborgs län
 Västernorrlands län
 Jämtlands län, samt
 Malmö kommunstyrelse
 Svenska kommunförbundet
 Svenska busstrafikförbundet
 Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF)
 Svenska taxiförbundet
 AB Örebro läns regionaltrafik
 AB Östgötatrafik
 Biltrafikens arbetsgivareförbund
 Freys Hyrverk AB

 Yttranden har därjämte inkommit från:
 Trafiknämnden i Stockholms läns landsting
 Taxi trafikföreningen u.p.a.
 Norrbotten-Taxi
 Åkeriägarnas centralförbund
 Arlanda Taxi

SACO/SR och länsstyrelsen i Östergötlands län har svarat att de avstår från att yttra sig i frågan.

Förteckning hämtad ur prop. 1987/88:78, s. 84-85. En sammanställning av remissyttrandena finns i prop. 1987/88:50, bilaga 1.16, s. 577-666.

PISA-projektets rapporter

1. Ekman, Marie 1995. *Arbetslivsfonden - en modern förvaltningsform. En jämförelse mellan Stockholm och Uppsala län. (ALF)*
2. Vaverka, Joakim 1995. *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen. En jämförande studie av lobbying i den amerikanska kongressen och ett svenskt riksdagsutskott. (KFB)*
3. Lautmann, Johan 1996. *Arbetslivsfonden: En kaderförvaltning? En studie av organisations- och förvaltningsstyrningen av Arbetslivsfonden. (ALF)*
4. Nyqvist, Charlotta 1996. *Organisationernas inflytande efter avkorporatiseringen.*
5. Hansson, Rikard 1996. *Inlandsbanan. Från försvar till turism på 100 år. (KFB)*
6. Tidestav, Kristina 1996. *Har tjänstemännen för stor makt i målstyrda myndigheter? En studie av brukarnas upplevelser och åsikter om Arbetslivsfonden. (ALF)*
7. Berg, Per-Åke 1996. *Arbetslivsfonden. Resultatet av ett politiskt spel. (ALF)*
8. Bosarfve, Sven 1996. *Byråkratins växt. Fallet Arbetslivsfonden. (ALF)*
9. Johansson, Ursula 1996. *Kön och makt i statsförvaltningen. En jämförelse mellan Arbetslivsfonden i fyra län. (ALF)*
10. Duit, Andreas 1996. *Makten och profeterna. Om partier och opinionsundersökningar.*
11. Wockelberg, Helena 1996. *Verksledningsdebatten. En analys av partiers och intresseorganisationers förvaltningspolitiska idéer.*
12. Vaverka, Joakim 1996. *Demokrati i förändring. En studie av lobbying mot kommunikations-, arbetsmarknads- och jordbrukssektorerna i Sverige. (KFB)*
13. Marcusson, Katja 1996. *Att uppvakta statsråd. (KFB)*
14. Oskarsson, Sven 1997. *Påverka och påverkas. 1994 års reformering av arbetslöshetsförsäkringen.*
15. Book, Cecilia 1997. *Kuppmakare och ideologiskt skifte? Om processen när socialdemokraterna upphävde valutaregleringen.*
16. Tidestav, Kristina 1997. *Förvaltningsstyrelser - En arena för makt- och intressekamp? En studie av vägverkets förvaltningsstyrelse. (KFB)*
17. Öberg, PerOla 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt. Korporatism och lobbying i statsförvaltningen. Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen.*

PISA-projektets rapporter

18. Bergström, Jonas 1997. *Korporatismens död. Svenska Arbetsgivareföreningens avhopp från ämbetsverkens styrelser.*
19. Berg, Hans 1997. *Massmedia - folkföreträdare på frammarsch?*
20. Arnberg, Erik 1997. *Avkorporatiseringen, arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsgivarna. En studie av avkorporatiseringens effekter på Malmöhus länsarbetsnämnd 1993-95.*
21. Fogelberg, Petra 1997. *Trafikinformation som informationstrafik. (KFB)*
22. Berg, Per-Åke 1997. *Arbetslivsfondens organisation. Noggrant övervägande eller slump? (ALF)*
23. Hylander, Johannes 1997. *Påverkansförsök mot förvaltningen. En studie av Vägverkets arbetsplaner. (KFB)*
24. Karlsson, Karin 1997. *Olaglig kamp för djurens befrielse. Hur veganer försvarar användandet av olagliga metoder.*
25. Bjerstedt, Staffan 1997. *Särintressen i statliga verksstyrelser.*
26. Oskarsson, Sven 1997. *Frihet, Jämlikhet, Effektivitet. Debatten om lagen om anställningsskydd.*
27. Persson, Thomas 1997. *När socialdemokratin avvecklade det statliga bankägandet. En maktstudie om regeringens agerande vid beslutet att sälja Nordbanken.*
28. Olofsdotter, Sofia 1998. *Välfärdssystem i förändring. En studie av den svenska socialdemokratins syn på pensionsfrågan 1959 & 1994.*
29. Ullén, Lars 1998. *Civil olydnad. En kartläggning av civila olydnadsaktioner i Sverige 1990-1996.*
30. Danielsson, Marianne 1998. *Avregleringspolitiken – exemplet taxi. (KFB)*
31. Hååg, Karin 1998. *Dennisöverenskommelsen i pressen – en studie om opinionsbildning genom media och hur media medierar. (KFB)*

