

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

123:1 • 2003

Samverkan och konkurrens i telesektorn

Carl Jeding, *Co-ordination, Co-operation and Competition. The Creation of Common Institutions for Telecommunications*, Diss, Uppsala Studies in Economic History 55, Uppsala 2001. 223 s.

I ekonomisk historia som i all vetenskap har nya angreppssätt efter hand lanserats och gamla fått träda tillbaka. En särskilt stark förnyelse kom under 1950- och 1960-talen då ett antal ikonoklaster i USA förklarade att all tidigare ekonomisk historieskrivning var föråldrad och inte sällan ovetenskaplig. Men nu hade man skådat ljuset; med hjälp av ekonomisk teori och avancerad statistik skulle man omskapa disciplinen. *New Economic History* kallade man företeelsen. Den blev så småningom etablerad och mjukades upp i en blandning av gammalt och nytt. Två portalfigurer fick nobelpriset i ekonomi och rörelsen kan knappast längre kallas vare sig ny eller ikonoklastisk. I stället har andra vindar börjat blåsa. Douglass North, som en gång bidrog till *New Economic History*, blev en av huvudpersonerna bakom institutionell eller neo-institutionell historieskrivning och denna har i dag utvecklats och vunnit stor uppmärksamhet. Den har kommit att ingå i det som kallas politisk ekonomi och anhängarna har blivit litet av bildstormare. Nu ljuder slagord som "bring the state back in", och "institutions matter".

New Economic History förenade sig alltså med tidigare riktningar till en tämligen allmänt accepterad "modern ekonomisk historia". Och nu är politisk ekonomi en ny tendens. Politik, stat och institutioner är vad som gäller. Men man kan fråga sig om det inte åter börjar bli dags för en kombination av äldre och nyare riktningar; med en lätt travesti skulle man kunna säga "bring the economy back in". Och då har den politiska ekonomin givit den ekonomiska historien en rejäl skjuts framåt och en välbehövlig knuff mot samhällsvetenskaplig historia.

Jedings avhandling är klart färgad av de nya tendenserna i ämnet. Den betonar – implicit åtminstone – politikens primat i den politiska ekonomin och den har alltså inte nått det nya kombinationsstadium som nyss antyddes. Ekonomi får sålunda ett mycket begränsat utrymme i denna sammanläggningsavhandling.

Den består av fem uppsatser samt en systematisk sammanfattning, en så kallad kappa. Uppsatserna är "National Politics and International Agreements. British Strategies in Regulating European Telephony, 1923–39", som tillika är Jedings licentiatuppsats. "Networks of Telephony. Central Actors in the CCIF, 1923–39", ej tidigare publicerad, "Regulatory Change and International Co-operation. The Scandinavian Telecommunication Agreements 1900–1960", författad i samarbete med Jan Ottosson och Lars Magnusson och publicerad i *Scandinavian Economic History Review* 1999:2, samt "Liberalisation and Control. Instruments and Strategies in the Regulatory Reform of Swedish Telecommunications", även under

publicering i Lars Magnusson & Jan Ottosson (eds), *Interest Groups and the State*.

Jedings avhandling behandlar telefoni och samordning av telekommunikationer. I lic-uppsatsen framhävs att liksom andra infrastrukturella branscher kännetecknas telefonin av att nätverk av noder måste koordineras och integreras. Därigenom uppkommer sammanlänkade system som ofta organiserats i monopolform. I Europa blev monopolen nationella och följaktligen starkt samordnade, men en motsvarande tvingande koordinering över ländernas gränser förekom inte. Det var fråga om suveräna stater och samordningen fick ske genom internationella överenskommelser.

I tidigare framställningar om internationella teleorganisationer har enligt Jeding de tekniska frågorna helt dominerat men standardisering och reglering är inte enbart tekniska utan i hög grad också ekonomiska och politiska frågor. Uppfattningen att nationella positioner skapas av annat än rationella och tekniska omständigheter öppnar för institutionell analys av regleringsprocessen. Grundläggande i avhandlingen är därför institutionell teori.

Jeding analyserar i den första uppsatsen de strategier England valde inom den internationella teleorganisationen CCIF och vad som avgjorde strategivalet. Tidsperioden är 1923–1939 och aktörer som urskiljs är "the Post Office" inom vilket det fanns olika falanger samt regeringen, särskilt finans- och utrikesdepartementen. Att krigsmakten hade intresse av telekommunikationer är knappast överraskande.

Det finns en växelverkan mellan sociala normer och mänskligt beteende å ena sidan och hur teknologin formas å den andra. Detta gjorde att det uppstod skillnader i teknikens praktiska utformning mellan olika länder varför internationella överenskommelser behövdes för att internationella telefonförbindelser skulle komma till stånd. Så bildades 1923 *Comité Consultatif International des Communications Téléphonique à Grande Distance* (CCIF) som i första hand gällde Europa. Tvingande regler skulle ha betytt eller uppfattats som att länderna fått ge upp en del av sin suveränitet och det ville inget land under denna tid. Deltagande var därför frivilligt och rekommendationerna var inte tvingande. Ändå blev organisationen tämligen effektiv.

För att klargöra den brittiska inställningen i olika frågor gör Jeding en genomgång av det brittiska telefonsystemets utveckling. Postverket tog gradvis och efter tvekan hand om telefonväsendet och denna avvaktande attityd bidrog till att det brittiska nätverket blev underlägset många andra europeiska länders och skillnaderna var stora mellan det avancerade USA och det efterblivna England efter första världskriget. Detta bidrar till att förklara några av de brittiska strategierna i CCIF.

Den brittiska ställningen som världsmakt skapade samtidigt behov av kontakter med imperiets delar och med övriga världen vilket bidrog till att den internationella telefontrafiken expanderade. Samtidigt utvecklades radiotelefonin som innebar stora möjligheter till kontakt med avlägsna delar.

Så preciseras de brittiska strategierna:

1. Att inte fokusera enbart kabeltelefoni. "Vanlig telefoni" innebar att kablar måste dras och därmed begränsades hur långt det gick att nå geografiskt. Över långa avstånd blev det mycket höga kostnader.
2. Att inte fokusera enbart Europa. Storbritannien försökte få med sina dominer samt USA i CCIF.
3. Att öka konkurrensen. Det fanns sedan länge en strävan att främja marknadsekonomi och konkurrens.
4. Att vinna inflytande genom expertis. Man försökte utnyttja sin goda kompetens för att övertyga organisationen om egna ståndpunkters förträfflighet.
5. Att blockera beslut inom CCIF. Ibland lyckades man stoppa beslut som var till brittisk nackdel.

Strategierna och deras bakgrund klargörs, men man kan fråga sig varför författaren inte tagit ett steg till för att mera noggrant utreda näraliggande problem såsom: Hur drevs frågorna? Vilken framgång hade man? Vilka länder fick man med sig i olika fall? I vissa punkter sägs något om detta, men skulle det inte ha kunnat utredas mer systematiskt? Då hade vi inte bara fått veta en del om de brittiska strategierna utan också om taktik, vilket hade kunnat komplettera det som diskuteras i den följande uppsatsen. Där hävdas att Storbritannien hade det största inflytandet och var mest centralt i organisationen, men hur utnyttjades i så fall den ställningen?

Den andra uppsatsen handlar också om CCIF, men nu gäller det vilka aktörer som var centrala. Fyra frågor ställs: Vilken typ av aktörer dominerade nätverken? Hur var de olika typerna av centralitet korrelerade? Fanns en relation mellan länders styrka i form av central position i organisationen och styrkan i deras organisationer för telefonin? Fanns en relation mellan centrala individer och centrala organisationer och stater?

Mått på centralitet i organisationen är antalet av ett lands delegationsmedlemmar till sessionerna, antalet representanter i expertkommittéerna eller – vad gäller individuella medlemmar – hur många sessioner eller kommittéer medlemmarna har deltagit i. Ett land som har många delegater antas vara mera centralt än ett som har få. Undersökningen går också ner på individnivå genom antagandet att en person som deltog i många plenar- och kommittémöten hade större möjligheter att påverka än en med få möten.

Resultatet är att över hela undersökningsperioden ligger Storbritannien i topp följt av Frankrike och Tyskland. Sedan följer ett antal industrialiserade, mindre länder och därefter några med lägre industrialiseringsnivå samt ett antal icke-europeiska länder. Vad gäller organisationerna, alltså telefonoperatörer (bolag), är ordningen ungefär densamma som för länderna. Mot denna bakgrund skulle man förvänta att Storbritannien haft goda möjligheter att framgångsrikt driva de frågor som stod i centrum för den förra uppsatsen.

Frågan är hur långt denna uppsats för. Jämförs rangordningen av länderna med invånarantal finner man en stark överensstämmelse och det gäller i viss utsträckning också ekonomisk styrka mätt som BNP per capita. Det förefaller alltså som att ju större landet är desto flera delegater skickade det. Det är sannolikt så att inflytandet i första hand grundas på länders storlek och ekonomiska styrka. (En parallell är situationen i EU; ingen vill väl bestrida att de stora och rika länderna har störst inflytande där.) Antalet delegater är knappast tillräckligt som indikator och det behövs mer analys för att få en uppfattning om inflytande och makt. Och om antalet delegater spelade så stor roll borde väl länderna snabbt ha upptäckt detta. Varför ökade då inte alla ländernas delegationsstorlekar systematiskt över perioden?

I den tredje uppsatsen undersöker de tre författarna hur ett frivilligt informellt samarbete mellan några länder fungerat. För att förstå denna typ av internationellt samarbete är inte statiska teorier av till exempel transaktionskostnadstyp de mest lämpade utan företeelsen bör ses i ett politiskt och historiskt sammanhang.

Nordiskt samarbete på telekommunikationernas område började med telegrafi 1858, och intensifierades på telefonområdet under första världskriget. Det blev snart regelbundet återkommande. Här behandlades gemensamma telefonlinjer, hur den internationella trafiken skulle skötas, hur kostnader skulle fördelas och så vidare. Det kunde också gälla samarbete i internationella fora såsom CCIF. Samarbetet jämförs kortfattat med motsvarande på ett par andra områden, flyget och den elektriska industrin, och där konstateras att olikheter fanns och att "national styles" påverkade.

Samarbete av den här karaktären definieras som "frivilligt" och det skulle skilja sig från det som representeras av CCIF, alltså formella organisationer (ex kappan s 38f). Men då är att märka att också medlemskap i CCIF var frivilligt, att delegationernas storlek och sammansättning inte var reglerade, att varje land hade en röst och att beslut inte var bindande för det enskilda landet. Detsamma gäller det skandinaviska samarbetet. Det var frivilligt och formerna var inte speciellt reglerade. Men det blev snart regelbundna träffar där informella regler säkerligen gällde. Samarbetet "broadened into a very far-reaching co-operation" och deltagandet i mötena "showed a very stable pattern over time" (kappan s 39). Frågan är då hur stora och principiellt viktiga skillnaderna mellan organisationsformerna (CCIF och nordiskt samarbete) egentligen var, bortsett från antalet länder som var involverade?

En annan fråga gäller om denna typ av samarbete var unikt för de skandinaviska länderna. Sannolikt samarbetade t ex Benelux-länderna. Frågan är om inte detta var ett utslag av det som brukar kallas småstatsfrågan som formaliserats i olika småstatsteorier. Man kan utgå från att stora och rika länder hade störst inflytande i CCIF (eller generellt i internationella organisationer) och man kan anta att de små länderna inte var nöjda med detta sakernas tillstånd. I stället försökte

de att med olika medel öka sitt inflytande. En möjlighet var att samarbeta och det är just vad man ser här. Det här fenomenet har syntts allt oftare. Det fanns i NF, det formaliserades i början av 1930-talet med Oslostaterna och det finns i de internationella efterkrigsorganisationerna. Frågan är om vi inte skall se det skandinaviska telefonsamarbetet på detta sätt. Att det sedan fanns ett antal interna skandinaviska frågor att lösa gjorde givetvis inte saken mindre viktig.

Uppsatsen om omreglering av telefonin i Sverige under de senaste decennierna har som tes att det inte varit fråga om avreglering, alltså att regleringarnas omfång skulle ha minskat; det som skett kan i stället benämnas omreglering. Med andra ord är det fråga om en förändring av regleringssystemet. Det skulle till och med kunna innebära en ökad mängd regleringar för att introducera och främja konkurrens på området.

Monopolsituationen på telefonområdet i Sverige var ograverad fram till 1980-talet. Då blev Televerket Telia AB som dock under lång tid var helt statsägt – det var först under år 2000 som en uppmärksam ut försäljning inleddes. Samtidigt kom andra operatörer in på marknaden och då fick Post- och telestyrelsen ansvar för myndighetsutövning och för det nationella telekommunikationssystemet. Den fick också ett ansvar för att övervaka att det statsägda Telia höll sig till spelreglerna i konkurrensen.

Jeding anser sig ha givit belägg för att det inte varit någon minskning av den totala mängden regleringar utan att ett nytt regleringssystem införts. Man skulle kunna tillägga att någon avregleringsväg inte har funnits under senare decennier utan i stället en omregleringsväg i samband med liberalisering av ett antal sektorer i ekonomin.

Den här uppsatsen skulle ha berikats av ett mer uttalat internationellt perspektiv. Den svenska liberaliseringen kan ses som ett inslag i en allmän internationell process under de senaste decennierna. Den hänger samman med nya tendenser i den internationella ekonomin, det som med en populär term kallas globalisering, där informationsteknologin spelar en stor roll. Tendenser till att politik och institutioner blir mera likartade länderna emellan har intensifierats såväl inom som utanför EU. Samtidigt kan processerna bli litet (eller till och med mycket) olikartade i olika länder beroende på historisk kontext.

Ett par övergripande frågor

Teoretiska frågor kommer upp bland annat i diskussionen i kappan om nationell reglering (s 16ff). "Public interest theories", "private interest theories" och "institutional theories" diskuteras. Privatintressen har med "public choice" att göra och – som Jeding framhåller – där inryms de vanliga problemen med neoklassisk teori, alltså antaganden om fullständig information etc. Men mycket viktigare för ekonomihistoriker är väl ändå de begränsningar som statisk teori innebär. Att förklara långsiktiga förändringsförlopp med statiska teorier är problematiskt – för

att uttrycka sig milt. Händelser kan förklaras men sammanhanget, kontexten, kan se väldigt olika ut beroende på olikheter i historiska omständigheter. Då kommer institutionell teori in och frågan om hur institutioner skapas och förändras. Med instämmande återges (kappan, s 20). Magnussons och Ottossons uppfattning om vikten av att ha ett historiskt perspektiv för att förstå strategiskt handlande.

Detta är tilltalande men varför inte ta ett steg till och sätta in telefonins historia i ett allmänt ekonomisk-historiskt förlopp. Då kommer sådant som ekonomisk tillväxt, strukturförändring, företagshistoria och en del annat in och här finns redan mycken kunskap att tillgå.

Teknologi talas det en hel del om i avhandlingen. Ett avsnitt i den första uppsatsen heter "Technological development". Där talas om att teknisk utveckling gjorde telefoni över långa avstånd möjlig. Och det är värt att "describe the framework against which the political and organisational development was set" (National Politics and International Agreements, s 25). Sedan följer ett resonemang om att teknisk utveckling (av långdistanstelefoni) måste föregå den ekonomiska efterfrågan på den. Men den sker inte av sig själv. Ett citat från Knight, en ekonom som var verksam under mellankrigstiden återges. Det gäller hur behov skapas och utvecklas, att de formas av den ekonomiska utvecklingen, men samtidigt påverkar den. Här kommer Jeding in med teknologin. Den skulle bidra till att forma behov och efterfrågan.

Men det finns andra uppfattningar. Jacob Schmookler menade för några decennier sedan att den tekniska utvecklingen var helt efterfrågestyrd och ansåg sig visa detta mycket tydligt. Andra forskare opponerade sig och menade att den tekniska kunskapen definierade det som var möjligt i olika situationer. Det fanns alltså viktiga inslag såväl på utbuds- som på efterfrågesidan och rimligtvis måste väl en analys av ekonomisk och teknisk utveckling ta hänsyn till båda delarna och inte bara hävda den ena sidan. Jeding säger (National Politics and International Agreements, s 26) att teknisk utveckling är "in a way formed by social norms and human behaviour". In the same way does technology shape future norms and human behaviour".

Vad beror alltså teknisk förändring på? Spelar ekonomin någon roll? En aspekt på detta av komparativ natur är följande. En av de brittiska strategier som urskiljs i avhandlingen är försök att introducera konkurrens i det europeiska telefonväsendet (National Politics and International Agreements, s 93ff). Den brittiska inställningen karakteriseras också som en frimarknadspolicy (kappan, s 29), som skulle hänga samman med geografisk belägenhet i Europas utkant. Det är en neoklassiskt rationell förklaring och det räcker inte enligt Jeding (s 78) och han åberopar en sociologisk förklaring; den nationella kulturen skulle uppmuntra privata företag. Det finns nationella traditioner och historien har skapat vissa idéer.

Det verkar ju i och för sig rimligt, men kunde man inte ha tänkt sig en utveckling av resonemanget i ekonomisk-historisk riktning? Komparativ ekonomisk his-

toria är ett gammalt tema och ett bra exempel är Alexander Gerschenkrons tes om relativ efterblivenhet som ju är mycket mer och annorlunda än en neoklassisk förklaring. Gerschenkrons synsätt har ju många år på nacken, det har diskuterats och kritiserats och en del inslag har förkastats eller befunnits otillräckliga, men grundidén lever kvar och kunde ha hemul också i institutionella förklaringar – i själva verket rymmer den mycket av institutionell analys. Idén vilar på att hinderande regleringar tidigt avskaffades och en fri marknad utvecklades i England samtidigt som industrialismen började. Detta kodifierades bland annat i Adam Smiths skrifter. Det blev alltså en fri marknad som uppmuntrades. I senare industrialiserade länder fanns dock inte alla förutsättningar för detta utan de måste substitueras med annat såsom en viss typ av kapitalinstitutioner och/eller en aktiv stat. I dessa länder utvecklades också en annan syn på marknadens aktörer, andra ideologier. Monopol och sammanslutningar accepterades.

Skulle inte sådana ekonomisk-historiska förklaringar kunna dras in i det här sammanhanget lika väl som de sociologiska?

Avslutning

Carl Jedings avhandling representerar på flera sätt en ny stil i ekonomisk historia. Det är en sammanläggningsavhandling och licentiatuppsatsen ingår som en av artiklarna, vilket är en fördel om man skall hålla de tidsgränser som numera starkt betonas från myndighetshåll. Jedings teoretiska infallsvinklar är hämtade från en riktning inom ämnet där ”politisk” i den politiska ekonomin framhävs. Detta gör att en del aspekter får en styvmoderlig behandling medan andra får en mycket stor plats. Det är emellertid ett viktigt ämnesområde som Jeding kommit in på. Där finns plats för mycket ytterligare forskning och i den måste hans resultat spela en viktig roll.

Olle Krantz *

* Fakultetsopponent