

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

132:3 • 2012

Alkoholpolitik och statliga restaurangbolag i Sverige 1920–1974

THOMAS PETERSSON* *Umeå universitet*

Eva Hasselgren, *Två vita och en brun, La Paloma och notan: en studie av svensk alkoholpolitik och statliga restaurangföretag, cirka 1920–1974*, Gothenburg studies in economic history 4 (Göteborg : Department of Economic History, School of Business, Economics and Law, University of Gothenburg 2010). 211 s. (Summary in English: Two whites and one brown, La Paloma and the bill: a study in Swedish alcohol policy and state owned restaurants, circa 1920–1974.)

Effekter av privatiseringar och omregleringar av tidigare statliga verksamheter har varit omdebatterade i Sverige och andra länder de senaste decennierna. Även om institutionellt inriktade studier växt i betydelse inom ekonomisk historia under samma period, har vi fortfarande begränsade kunskaper om hur institutionella förhållanden och förändringar interagerar med intressegrupper, företagande och långsiktig ekonomisk utveckling. Eva Hasselgren vill med sin avhandling sprida nytt ljus över denna dynamik genom en fallstudie av hur alkoholpolitikens regleringar interagerat med restaurangbranschens utveckling.

Avhandlingen i sammandrag

Hasselgren har som ambition att genomföra en institutionell analys av den svenska alkoholpolitikens effekter på de statliga restaurangbolagen. Alkoholpolitiken, med traditioner från 1800-talet, gör det möjligt för Hasselgren att följa institutionella stigberoenden under en relativt lång period. De största alkoholpolitiska förändringarna under 1800-talet bestod, enligt Hasselgren, av att hembränningen förbjöds och brännvinsförsäljningen började organiseras via lokala systembolag. Under 1900-talets första hälft detaljreglerades alkoholkonsumtionen, med spritransoneringar i butik och på restaurang.

* Fakultetsopponent; universitetslektor i ekonomisk historia

Från mitten av 1950-talet lades stora delar av alkoholpolitiken om mot höga alkoholskatter och en princip om konsumentens frihet under eget ansvar. Parallellt med alkoholpolitiska förändringar har alkoholkonsumtionen både minskat totalt och ändrat karaktär sedan andra hälften av 1800-talet. Vin och starköl konsumerades i långt högre utsträckning i slutet av 1900-talet än hundra år tidigare och samtidigt har spritkonsumtionen minskat i omfattning. Alkoholpolitiska regleringar har dock ända sedan 1800-talets mitt, enligt Hasselgren, haft två vägledande principer: att minska alkoholkonsumtionen och minimera det privata vinstintressets inflytande över alkoholkonsumtionen. Detta fick från 1800-talet till konsekvens att stora delar av restaurangbranschen utvecklades till ett alkoholpolitiskt verktyg. Det övergripande syftet med Hasselgrens avhandling är att beskriva och analysera orsaker bakom den svenska restaurangbranschens omvandling i relation till den förda alkoholpolitikens regleringar.

I kapitel 1 presenteras den alkoholpolitiska bakgrunden tillsammans med avhandlingens teoretiska inramning, som hämtas från den nyinstitutionella ekonomiska teorin som den företräds av bland andra Douglass C. North. Teorivalet motiverar Hasselgren med att det är de alkoholpolitiska regleringarna som styr över det privatekonomiska vinstintresset inom utskänkningsområdet, vilket haft stora konsekvenser för restaurangföretagens utformning, inriktning och lönsamhet. Samtidigt analyserar Hasselgren också på vilka grunder statligt ägande och inte bara statlig kontroll valdes som strategi för att kontrollera utskänkningsområdet. En brytpunkt av särskilt intresse för den institutionella analysen är hur restaurangföretagen påverkades av övergången från detaljregleringar till beskattning på utminuteringsområdet från 1955 och vilka faktorer som bidrog till att bolagen i större utsträckning marknadsanpassade sig i samband med detta. Avslutningsvis studerar Hasselgren hur det statliga inflytandet över restaurangbolagen förändrades på 1970-talet i samband med en genomgripande omorganisering av hela den statliga företagssektorn. Hasselgren vill fördjupa den institutionella analysen med hjälp av begreppet "institutionellt stigberoende", som hon definierar i termer av hur små händelser och tillfälligheter kan bestämma lösningar, vilka, förutsatt att de överlever, leder till att man följer ett visst spår på lång sikt.

I kapitel 2 beskrivs det alkoholpolitiska ramverkets framväxt under perioden från 1850 till 1955 tillsammans med restaurangbolagens tillkomst och utveckling, framför allt i Stockholm, Göteborg, Malmö, Örebro och Norrköping. Restaurangbolagen var dotterbolag till de systembolag som bildades från och med 1850-talet. Ursprungligen fanns ett antal regionala restaurangbolag med ursprung i Systembolagets folkrestauranger. Folkrestaurangerna var enkla ställen och utgjorde en sorts bas i det lokala restaurangutbudet.

De hade alla den gemensamma benämningen "Allmänna Restaurangaktiebolag" medan förleden angav regional tillhörighet. Således fanns SARA i Stockholm som bildades 1916, VARA i Västsverige och Göteborg, ÖSARA i Östra Sverige, BARA i Bergslagen och Örebro och SKAR i Skåne och Blekinge. År 1937 fick de en gemensam bolagsordning och 1945 bildades Centralbolaget, som övertog de regionala restaurangbolagen. Koncernen var i och med Centralbolagets tillkomst i princip helt statsägd. Motbokssystemet innebar att restaurangbolagen gynnades av den institutionella miljön fram till omregleringen 1955, eftersom tillgången på alkohol via systembolagen var begränsad. Därför reglerades utskänkningen med hjälp av måltidstvång och begränsad spritkonsumtion. Vinsten på utskänkning begränsades från 1920 med ett vinstkvantitetssystem där övervinsten skulle levereras in till staten. Från 1938 skulle alla vinster på sprit- och starkvinsförsäljning fasas ut för att på sikt försvinna helt. Från 1938 fick även systembolagen monopol att servera sprit på de enklare folkrestaurangerna, vilket gav en snabb expansion för restaurangbolagen. Från 1946 blev restaurangbolagen ett dotterbolag till statskontrollerade SCRA och därmed förstatligade. Systembolagen förbjöds i och med detta att bedriva egen utskänkning. SCRA kontrollerade efter förstatligandet en tredjedel av alla spritserverande restauranger och blev därför direkt det största restaurangföretaget i Sverige. Detta förhållande är ett av Hasselgrens motiv för att begränsa den följande fördjupade studien av restaurangbranschen till detta dominerande bolag.

I kapitel 3 beskrivs det alkoholpolitiska ramverkets utveckling under perioden från 1955 till 1974 tillsammans med det statligt kontrollerade restaurangbolagets utveckling. Under denna period skedde en genomgripande förändring av det institutionella ramverket, framför allt mellan 1955 och 1963. Till att börja med avskaffades motboken 1955. Alkohol blev därmed mer tillgängligt på systembolagen men var fortfarande hårt reglerat i utskänkningen. Detta innebar att det i praktiken blev billigare att handla sprit på systembolagen än på restaurangerna, vilket försatte hela restaurangbranschen i kris. Hårdast drabbades folkrestaurangerna, och restaurangbolagen ställdes inför en djupare kris än branschen i övrigt. Utvecklingen kulminerade med att folkrestaurangmonopolet upphörde 1957. Under 1960-talet började också de relativa kostnaderna för personal att stiga, och dessa accelererande från och med 1970-talet. Restaurangbolagen reagerade på de nya institutionella förhållandena och den åtföljande krisen på flera olika sätt. För det första agerade man mot politikerna för att få bättre villkor för utskänkningen, vilket man lyckades med 1963 då man fick igenom slopad utskänkningsskatt och möjligheter till egen prissättning. För det andra försökte man marknadsanpassa restaurangerna genom att utveckla "koncept" via internationella influenser. En flora av grillrestauranger, *Bierstuben*, pubar,

cocktailbarer, kinarestauranger och pizzerior öppnades, framför allt från och med 1970. Dessutom introducerade man i snabb takt självserveringar för att bemöta de stigande relativkostnaderna för personal. Under perioden 1955–1970 skedde enligt Hasselgren en snabb omvandling av branschen på grund av nya institutionella förhållanden, hårdare konkurrens och högre relativa kostnader för personal.

Kapitel 4 behandlar 1970-talet och restaurangbolagets omvandling från grunden. Stora investeringskostnader, ökade personalkostnader, internationell lågkonjunktur, prisstopp och strukturrationaliseringar drev fram stora förändringar. Framför allt avvecklades folkrestaurangerna helt. Hasselgren visar hur restaurangbolaget i stället satsade på personal- och institutionsrestauranger, exempelvis universitetsrestauranger, för att undvika effekterna av den ökande konkurrensen. I samband med detta bildades Statsföretag 1970 i syfte att få en samlad förvaltning av de statligt ägda företagen, som från början huvudsakligen bestod av gruv-, stål-, skogs- och varvsföretag. Statsföretag tog 1970 över aktiemajoriteten i SCRA. Statsföretag drev efter detta på för en omvandling av SCRA mot lönsamhet. Alla specialregler för restaurangbolaget avskaffades med konsekvensen att konkurrens skulle ske på lika villkor med andra aktörer. Statsföretag drev på mot renodling, rationalisering och koncentration. Samtidigt förändrades hela restaurangmarknaden i och med att mer traditionella restauranger minskade i betydelse och nya former växte fram, som till exempel den statliga hamburgerkedjan Clock, en av de största i Sverige på 1980-talet. Personalrestaurangerna ombildades till SARA Catering på 1980-talet, för att 1992 bli Partena, som såldes 1995 till det franska storföretaget Sodexho. I och med detta avslutades det storskaliga statliga engagemanget i restaurangbranschen i Sverige.

I kapitel 5 diskuterar Hasselgren de mer övergripande resultaten av studien och dessa relateras till frågeställningarna i inledningen. Här menar Hasselgren att studien visar att alkoholregleringarna varit spårbundna i och med att utskänkningsregleringen inte omreglerades efter 1955 samtidigt som systembolagens försäljning omreglerades från grunden. Det har enligt Hasselgren generellt skett en marknadsliberalisering i samhället sedan 1980-talet och i vissa fall tidigare. Denna har även inneburit en liberalisering av alkoholpolitiken med start redan på 1950-talet. Hasselgren argumenterar därför att alkoholpolitiken och dess utveckling är ett uttryck för den samhälleliga kontext som den skapats i. Hasselgren argumenterar vidare för att restaurangbranschens omvandling från 1960-talet hade varit omöjlig om inte alkoholpolitiken förändrats. Alkoholpolitiken har, som visats i Hasselgrens studie, ändrat inriktning flera gånger under åren och övergången från detaljregleringar till beskattning från 1955 betecknar en av de stora förändringarna. De alkoholhaltiga dryckerna har naturligtvis också präglats av sin

samtid; exempelvis har industrialiseringen avspeglats i modernare produktionsmetoder och utseendet på flaskorna har varierat över tid. Som varor betraktat är dryckerna dock i princip desamma som i mitten av 1800-talet. Detta innebär att den vara som reglerats varit relativt oförändrad medan samhället omkring den förändrats. Hasselgren konstaterar avslutningsvis att statliga folkrestauranger och motboken i dag känns som främmande regleringsformer, men att delar av den restriktiva alkoholpolitiska inriktningen trots detta finns kvar, om än i nya former och som ett resultat av institutionell omvandling med ett inslag av stigberoende.

Utgångspunkter och disposition

Vad gäller problemformulering, syfte och frågor tar Hasselgren sin utgångspunkt i generella problemområden inom ekonomisk institutionell teori, som hur externaliteter (av alkoholkonsumtion) och transaktionskostnader kan hanteras genom skatter och andra former av regleringar. Fallstudien om restaurangbranschen presenteras i inledningen väldigt kortfattat. Hasselgren kunde motiverat tydligare varför en studie av just den branschen tillför viktig ny kunskap om de teoretiskt motiverade problemen. I övrigt är avhandlingens stora styrka att det finns en tydlig röd tråd mellan just problemformulering, syfte, frågor, empiri och resultat. En annan styrka är just ambitionen att tillföra en teoretiskt grundad analys till den empiriska fallstudien. Denna analys kunde dock ha utvecklats mer, vilket jag strax återkommer till. Dispositionen är på det hela taget logisk, men kunde strammats upp en aning, eftersom den bygger på att vissa delar i inledningen upprepas i senare kapitel. Detta är ett riskfyllt grepp, som å ena sidan snabbt väcker läsarens intresse genom att tidigt servera en del empiriska "godbitar", samtidigt som det uppstår oklarheter när delar upprepas i senare kapitel. Oklarheterna beror på att endast undersökningens tidsperiod och empiriska fokus motiveras och framgår tydligt i kapitelinledningarna, medan den institutionella analysen inte alls introduceras. Institutionella teoretiska resonemang återfinns i stort sett bara i inledningen och, kortfattat, i det sista kapitlet. Avhandlingen hade därför tjänat på en disposition där både empiri och teori hade följts åt i kapitelinledningar och -avslutningar. Trots detta är motiveringen av syfte och problemområde tydlig och underbyggd och forskningsfrågorna är tydliga och relevanta för den institutionella teoretiska inramningen. Själva branschstudien bygger på ett omfattande och väl beskrivet källmaterial, som även vävs samman i en sammanhållen och till och med medryckande berättelse om branschens och alkoholpolitikens utveckling. Avhandlingen är bitvis en sidvändare som ger spännande inblickar i restaurangbranschens konkurrensförhållanden och de strategier bolagen valde för att hantera omregleringarna. Hasselgrens användning av

källor och referenser är, såvitt jag kan bedöma, av godkänd källkritisk kvalitet och av tillräcklig omfattning för att underbygga slutsatserna. I samband med källornas presentation i texten kan dock invändas mot en del oprecisa kvantitativa uttryck, exempelvis "växte enormt" (s. 21, 68, 153).

Undersökning, analys och resultat

Hasselgren ger med hjälp av restaurangbolagens omfattande primärmaterial och genom presentationen av detta i lätt överskådliga tabeller och diagram en detaljerad bild av utvecklingen under de olika undersökningsperioderna. Branschstudien är grundlig och bygger upp en stark empirisk bas att resonera utifrån när det gäller den institutionella analysen. Här finns dock den tidigare antydda invändningen mot utgångspunkterna för studien. Analysen kunde fördjupats och slutsatserna underbyggts ytterligare om aktörsperspektivet utvecklats mer. Studier av hur aktörer (organisationer) hanterar och påverkar institutionella ramverk ryms inom ramen för den valda teoretiska ansatsen och hade därför relativt enkelt kunnat ges mer utrymme i undersökningen. Stark utbudskontroll gav i praktiken en "sedelpress" till restauratörer med utskänkningstillstånd, vilket borde skapa mycket starka intressegrupperingar. Var hade exempelvis initiativet att omreglera till beskattning 1955 sitt ursprung? En djupare studie av kommittéväsendet och utredningarnas sammansättning hade till exempel kunnat sprida ljus över drivkrafterna bakom omregleringarna. Enskilda personer behandlas i och för sig, däribland Ernst Wigforss, men kortfattat och utan att deras betydelse sätts in i en modell för institutionell analys.

Detta är dock invändningar och förslag på resonemang som hade kompletterat Hasselgrens studie snarare än visat på andra slutsatser. Avhandlingen har förtjänster i att den tydligt visar hur omregleringar påverkade restaurangmarknadens aktörer, samtidigt som den studerar hur vägen till omregleringarna kan bidra till ökad förståelse för den institutionella spårbundenhet som Hasselgren hävdar finns i samband med omregleringen 1955. På sidan 162 görs den enda kopplingen till institutionell spårbundenhet, ett begrepp som lyfts fram tydligt i inledningen och som därför kunde diskuterats mer i undersökningen. Här kan läsaren känna sig lite snuvad på konfekten. Hasselgren lanserar även för första gången i avhandlingen begreppet "institutionell otakt" på sidan 161, där detta fenomen ses som en konsekvens av spårbundenheten, något som också kunde presenterats i inledningen och diskuterats mer i undersökningen.

I övrigt finns några mindre frågetecken i undersökningsdelen, där Hasselgren hade kunnat vrida ur källorna en del ytterligare resonemang och slutsatser. Exempelvis fokuserar avhandlingen, under perioden 1920 till 1974, de statliga restaurangbolagen, som trots allt inte blev statliga förrän efter

1946. Restaurangerna var bara statliga i mindre än tio år innan omregleringen 1955, vilket borde kommenterats utifrån att staten blev restauratör relativt sent i bolagens utveckling.

Helhetsomdöme

Den stora förtjänsten med denna avhandling är att alla dess delar, från problembakgrund till syfte, frågor, teoretisk inramning och resultatredovisning, hänger ihop på ett tydligt sätt. Det är en stor förtjänst, eftersom det visar att Hasselgren verkligen behärskar forskningens grundläggande hantverk. Avhandlingen lämnar nya och betydelsefulla empiriska bidrag till vår kunskap om restaurangbranschens utveckling som den speglas i de statliga restaurangbolagen. Dessa bidrags trovärdighet vilar också på att Hasselgren tydligt visar att hon kan hantera olika typer av källor på ett trovärdigt och kritiskt sätt. Hasselgren visar här hur det statliga restaurangbolaget, pressat av omregleringarna, agerade för att öka sin konkurrenskraft och i vilken utsträckning man lyckades med detta. Avhandlingens institutionella teoretiska bidrag hade dock kunnat utvecklas mer med en studie av aktörernas drivkrafter och en mer ingående diskussion av det institutionella stigberoendets drivkrafter och sociala bärare.