Per Gunnar Edebalk som festskriftsföremål - och forskare

Sune Sunesson[1]

Ni som nu har läst alla inläggen i denna skrift förstår naturligtvis att Per Gunnar Edebalk är mycket duktig och framgångsrik som akademisk ledare, som forskare, som lärare.

Redaktörerna har bett mig att göra något i sådana här sammanhang ovanligt – nämligen att kommentera, eller snarare komplettera de övriga bidragen, särskilt de vetenskapliga. Det framgår av alla bidrag i boken att Per Gunnar Edebalk är en mycket aktiv forskare. Det kanske inte framgår lika tydligt att han också svarar för flera pionjärarbeten i svensk samhällsvetenskap.

När jag personligen första gången hörde hans namn nämnas i ett samtal, var när en marxistisk vän till mig 1979 bekymrat sa: - Ja, när det gäller arbetslöshetsförsäkringar har vi tyvärr ingen forskare som kommer i närheten av Edebalk. Det han har gjort är det omöjligt att gå förbi.

'Vi', och 'tyvärr'. Den politiskt lätt borgerlige Edebalk var alltså respekterad långt in i vänsterlägret i dåtidens polariserade samhällsvetenskapliga diskussion.

Varför var han då det? Där har Ni frågan som jag har fått i uppdrag att kort besvara.

Orsaker och teoretisk oförsvurenhet

Vissa forskare har inga teorier. De beskriver, kommenterar, värderar kanske utifrån beställarnas eller egna värderingsgrunder, men de har inga teorier, dvs. de kan inte abstrakt för sig själva konstruera det kunskapsföremål som de undersöker och dettas förhållande, kanske som ”orsak” eller ”verkan”, till andra system och ting, som också är abstrakt konstruerade.

Andra forskare däremot har teorier, de har teorier som de uttrycker klart och tydligt. Inom samhällsvetenskapen kan det vara institutionella teorier, det kan vara psykologiska eller metodologiskt individualistiska

[1] Sune Sunesson är professor på Socialhögskolan vid Lunds universitet.

teorier, det kan vara fenomenologiska eller holistiska antaganden, mekanisk materialism och relationell realism.

Så långt är saken klar.

Den tredje sorten är den som är besvärligast att skildra. Det är de som har teorier men aldrig vill berätta om dem, utan låter läsaren själv rekonstruera teorierna efter de resonemang de möter i texten. De tänker i termer av orsaker, samband och påverkan, men teoriresonemangen är ständigt implicita.

Per Gunnar Edebalk tänker i termer av orsaker, helheter, påverkan, system och effekter. Men han är teoretiskt oförsvuren.

Låt oss se på uppsatserna i boken till P G Edebalk. Agneta Kruse och Eskil Wadensjö skriver om pensioner. Eskil Wadensjö beskriver pensionsreformer och dilemman, utifrån perspektivet att ”institutionerna möter ett demografiskt dilemma”. Agneta Kruse prövar ett individualistiskt public choice-perspektiv, och visar att det inte kan förklara vad som hänt. Rolf Ohlsson, däremot, vill förklara socialpolitiska förändringar med långsiktiga demografiska förändringar som påverkar alla samhällsinstitutioner och därmed också grundläggande ekonomiska strukturer.

Lars Söderström undersöker vad vi skulle kunna kalla ”obalansen” mellan makt och ansvar i socialförsäkringssystemet. Lars Harrysson, en av redaktörerna, studerar hur föreställningar om en rimlig ersättningsnivå för arbetarpensioner växer fram efter övergången till moderna kontantlönesystem. Hans Swärd, slutligen, tar G. H. von Kochs opublicerade självbiografi som utgångspunkt för en diskussion om de olika sätten att diskutera och försöka lösa ”den sociala frågan” kring det förra sekelskiftet.

Per Gunnar skulle utan vidare kunna använda sig av alla dessa infallsvinklar. Men låt mig pröva ett annat sätt att beskriva det han gör i sina studier av arbetslöshetsförsäkringar, avtalsförsäkringar i allmänhet, pensionsutveckling och äldreomsorg.

Detta, alltså mitt, sätt att se Per Gunnars arbeten innebär att man koncentrerar sig på att de handlar om medierande mekanismer mellan maktutövning uppifrån i en politisk sektor och krav på medinflytande och intresserepresentation nedifrån och utifrån. Jag kommer snart att förklara begreppet ”medierande”.

Medierande faktorer: ett teoriexempel

I en uppsats med titeln ”Power – Top Down and Bottom Up” försöker Charles Tilly (2002: 139-158) med en rad exempel demonstrera villkoren för politiska reformers och planers omöjlighet och möjligheter. Politisk styrning kan fungera - men ofta misslyckas den. Bland alla planeringslitteraturens skräckexempel är det lätt att se mängder av katastrofer, och det är ibland lätt att peka ut orsakerna till dessa motgångar. I sin undersökning av de stora planernas tyranni visar Tilly samtidigt på andra exempel. Hur förklarar man det som blivit av, fungerat, bestått och utvecklats? Och hur ser det ut med alla de aktiviteter, processer och förlopp som skulle ha omintetgjorts av planen eller politiken men ändå tycks pågå?

Socialpolitikens historia är full av exempel där statsledningar och regeringar försöker införa nya system för det ena eller andra problemlösningsprojektet. Idag ser vi kampen om pensionsreformer i flera europeiska länder. I några av dessa länder är det uppenbart att regeringarna och reformmakarna kört fast, ingenting ändras även om alla är djupt missnöjda med och de flesta förfördelade av det rådande systemet, som i Italien. Hur kan de någonsin komma fram till en lösning?

I Agneta Kruses och Eskil Wadensjös uppsatser beskrivs flera av problemen för pensionssystemen, och vi får bilder av, snarare än förklaringar till några av de processer som gjorde att Sverige, ändå har kunnat genomföra ett nytt pensionssystem som ser ut att kanske kunna fungera några decennier framöver. Agneta Kruse påminner om att socialdemokraternas pensionsframgång på 1950-talet kan ha möjliggjorts av att högutbildade, tjänstemän och yrkeskvinnor vanns för ett förslag som visserligen främst gynnade dem, men framfördes av Arne Geijer och LO, och entusiastiskt stöddes av hela arbetarrörelsen.

Det vi ofta saknar i analyser som vill förklara ”hur det går” är begrepp för sådana ”mediating mechanisms”, förmedlande mekanismer, återkommande mekanismer som möjliggör eller omintetgör politik och maktutövning. Hur kunde socialdemokraterna *både* driva kampanj om sina ansträngningar att lösa arbetarnas tilläggspensionsfråga *och* lyckas övertyga tillräckligt många av de borgerliga partiernas väljare att pensionsförslaget var bra för dem? Det här är ett exempel på en återkommande social mekanism, ”polyvalent performance” eller *flersidigt uppträdande*, för att hitta på ett ny term i hastigheten.

De medierande mekanismerna påverkar, reproducerar och förändrar sociala relationer. Individer, grupper och organisationer som befinner sig

i olika typer av relationer till varandra (relationer av över – underordning, nätverk, förhållanden mellan exploaterande – exploaterad, allianser, tänkbara konkurrenter om gunst, anslag eller marknadsandelar) använder mekanismerna som verksamhetsmedel i detta omvandlingsarbete. Kognitiva faktorer, ideologi och relationer till omgivningen har den allra största betydelse i detta arbete.

Det finns många exempel på medierande sociala mekanismer. I det här sammanhanget, när vi talar om socialpolitik och Per Gunnar Edebalk kan följande fyra kanske passa :

1. Flersidigt uppträdande (”polyvalent performance”)
2. Improvisation
3. Kategoriformering
4. Förhandlingslist

Flersidigt uppträdande kan vara att anpassa presentationen av ett och samma politiska program på ett sätt som passar flera intressenter och ideologiska ståndpunkter, som Agneta Kruses exempel med ATP visar. Det kan också, i vardagslivets sammanhang, helt enkelt vara att ge poliser eller skattetjänstemän exakta svar på det de frågar, utan att man därmed talar om det man anser att de inte behöver veta.

Improvisation är i politiska sammanhang ofta förberedd. De som driver ett politiskt program måste hela tiden vara försedda med ett lager av politiska reservdelar och passbitar, eftersom de alltid kommer att få berättigade invändningar och motstånd som inte alltid kan förutses. I andra sammanhang förekommer improvisation ständigt, mer eller mindre förberett.

Ingenting är viktigare i socialpolitiken än att tala om vilka *kategorier* av människor, och vilka mänskliga och sociala situationer, som de politiska programmen avser och riktar sig till. Vem vinner, och vem förlorar på en pensionsreform?

Förhandlingslist, eller som vi svenskar kanske hellre säger, kompromisskultur, möjliggör många stora förändringar och kan också den analyseras som en social mekanism.

Fattigvårdsfolket hugger i sten

I sin kanske elegantaste uppsats, 'Fattigvårdsfolket och pensionsstriden' (1996, s69-82) visar P G Edebalk hur 'fattigvårdsfolket', ett betydelsefullt nätverk av filantroper och ämbetsmän vid och efter förra sekelskiftet lider en svår motgång. 'Fattigvårdsfolket' som bl.a. av Lennart Lundquist lyfts fram som en viktig påverkande kraft i hanteringen av den sociala frågan (Lundquist, 1997), misslyckades med sin kampanj mot folkpensionsförslaget 1912 – 1913. Denna grupp av representanter för Socialsveriges elit med den nämnde von Koch i spetsen bekämpade alla förslag om folkförsäkring och universell socialpolitik, och ville värna om fattigvårdens individuella behovsprövning och om fattigvården som folkuppfostrare. De ville gärna göra fattigvården bättre och modernare, men bekämpade alla förslag som byggde på rättigheter och allmän försäkring.

Nu var detta ingenting särpräglat för 'fattigvårdsfolket' i just Sverige. De filantropiska fattigvårdsorganisationerna i många länder besjälades av samma anda. Ett exempel är de amerikanska välgörenhetsarbetarnas ovilja att åse hur klienterna lade undan pengar till begravnings- och olycksfallsförsäkringar:

> 'Why, then, the battle against industrial insurance? It was partly a matter of control; insurance monies escaped the monitoring web of charity workers By paying their premiums, the poor purchased their own version of a "good death", spending in ways that often violated middle class notions of a proper funeral. To the dismay of charity workers, insurance premiums were directly … converted into funeral fees… in some cases for an "imposing cortege" of carriages (including a special one to display flowers) and sometimes a band to head the procession. If any money was left, it went for mourning garments.' (Zelizer, 1994:181 efter Tilly 2002:155)

Blåsorkestrar och sorgkläder, vilket slöseri, tycktes folkuppfostrarna mena, i USA som i Sverige. Inte bara generella åtgärder som barnbidrag och fria skolfrukostar skulle bekämpas, utan också sociala försäkringsformer, eftersom de just kunde ge kompensationsutfall som kom att gynna den ovärdige.

Men i pensionsfrågan misslyckades dessa fattigvårdsideologer i allt väsentligt. En folkpensionsordning kom till stånd. 1913 infördes världens första allmänna pensionsförsäkring, den första i en rad svenska socialförsäkringsreformer. Varför? 'Det var en klassisk revirstrid. Det var en strid mellan gammalt och nytt där fattigvårdsfolket slogs för fattig-

vårdens individuella behovsprövning gentemot socialförsäkringens nyare rättighetsbegrepp' (Edebalk, 1996:71). Men varför förlorade fattigvårdsfolket den striden? Om jag nu har haft rätt hittills, skulle vi kunna förstå det genom att gå tillbaka till de sociala mekanismer som jag nämnde ovan. Dessutom, vi bör kunna finna dem i Edebalks korta uppsats!

Till verket då. Edebalk börjar med en snabb bakgrundsteckning. Sverige utvecklades snabbt, industriarbetarklassen växte och hade genom framgångarna för svensk exportindustri nu förhållandevis höga löner. Landsbygdsbefolkningen var dock fortfarande i majoritet. Socialförsäkringssystemet var outvecklat, endast en frivillig sjukförsäkring med knappa statsbidrag hade kommit till. 1871 fattigvårdsförordning var den enda sociallagstiftningen.

Sverige hade 2500 kommuner som hade stor frihet att utforma sin egen fattigvård. Någon 'rätt' till understöd fanns knappast, eftersom ingen besvärsrätt var stadgad. Den som uppbar understöd ställde sig under fattigvårdens husbonde- och målsmansrätt, och avstod sin rösträtt. Andelen äldre, även fattiga äldre, ökade snabbt. Dessa måste 'förlita sig på 1871 års förordning' (a.a. 70).

När regeringen 1907 tillsatte en utredning för att undersöka möjligheterna till 'ålderdomsförsäkring', hade man i den allmänna politiska debatten fört fram en rad argument för en pension. De gamla skulle kunna slippa den förödmjukelse som fattigprövningen innebar. Vuxna barn skulle befrias från underhållsskyldighet, vilket skulle vara ett viktigt steg för att mildra arbetarklassens stora missnöje med det sociala systemet. Andra påpekade vikten av att stävja den just då ökande emigrationen. Ännu viktigare var det kanske att fattigvården skulle avlastas en stor uppgift, som många uppfattade som en omöjlig ekonomisk börda för små fattiga kommuner.

Ganska snart förstod utredarna att ett pensionsförsäkringssystem måste vara obligatoriskt. Erfarenheterna av de frivilliga systemen var dåliga. En helt skattefinansierad enhetspension kunde inte komma ifråga av finansiella skäl, om inte ersättningsnivåerna skulle bli så låga att hela poängen gick förlorad. I de 'Bismarckska' försäkringssystemen ingick en pension för alla anställda, finansierad med arbetsgivaravgifter, egenavgifter och statliga subventioner. Ett sådant system uteslöt fattiga bönder, torpare och hantverkare. Det skulle inte få tillräcklig omfattning för att vara effektivt i Sverige, och skulle dessutom kunna leda till att fattiga småföretagare tvingades betala arbetsgivaravgifter utan att själva få pension.

Man stannade för ett system som innebar en avgiftspension som finansierades av egenavgifter, och en tilläggspension som var skattefinansierad och inkomstprövad, och därmed direkt inriktad på att ersätta fattigvården för de gamla.

Vilka hade man nu med sig: Jo, arbetare, bönder, industriföretag och kommunledningar. I och för sig var många missnöjda – pensionsbeloppen var mycket låga, men fattigvårdsföreträdarna hade förlorat även om de faktiskt i slutet av processen lyckades förändra lagen i sin riktning genom att tvinga in en ”värdighetsparagraf”.

Oförsvurenhet och noggrann forskning

Flersidigheten i reformatorernas politik betonas hela tiden av Edebalk. Alla förslag, alla idéer framträder i relation till något annat, någon intressent, någon befolkningsgrupp. Det nya systemet skulle omfatta alla. *Kategoriarbetet* hade lett fram till detta efter många prövningar och diskussioner, och skapade den breda allians som var nödvändig. Den politiska processen karakteriserades av ett omfattande *improviserande.* Man utgick från en rad olika system och förslag, men kom så småningom fram till en alldeles egen kombination. Eftersom reformatorerna inte var ute efter att trumfa igenom en princip, som ”fattigvårdsfolket”, utan att lösa ett problem, kunde de bjuda motståndarna på en och annan ”värdighetsbestämmelse”, ett exempel på *förhandlingslist*.

Jaha, säger då den efterkloke. Men så här är det väl alltid? Det är väl klart att man måste vara flersidig, veta vilka kategorier man skapar, tillhör eller utraderar? Man måste kunna improvisera och kompromissa, hur skulle det annars gå?

Ja, tyvärr visar det sig att i alltför många fall gör man just inte det. Eviga konflikter och politiska misslyckanden visar detta. Det är inte banalt att demonstrera hur förmedlingsmekanismerna fungerar i praktiken. Det gör Edebalk, men det är inte bara det som är det fina med hans uppsats.

Det finns många teorier om socialpolitikens och välfärdsstatens uppkomst och utveckling. Moderniseringsteorier och industrialiseringsteorier tävlar med klasskampsteorier och maktbalansteorier, som i sin tur ifrågasätts av olika teorier som hävdar att statens egenutveckling är central för förståelsen, medan ytterligare andra ser mer på hur staten utvecklar perifera och indirekta kontroll- och regleringsmekanismer. Alla dessa teorier har varit värdefulla och viktiga för vår förståelse av välfärdsstaten, inte för att alla kan vara sanna, utan därför att de lett till en klargörande

diskussion. Men de flesta av de forskare som presenterat teorierna har glömt en sak, att svara på frågan ”Hur gick det till då?”. Per Gunnar Edebalk tar sig tid att svara på den frågan, och det gör han på ett mycket systematiskt sätt.

Det var det som besvärade min marxistiske kamrat på 1970-talet. Han förstod att den som bara läser den senaste teoriboken och därefter försöker koka en soppa på denna spik utan att noga ta reda på *hur* den utpekade orsaken leder till en verkan, aldrig kommer att ge det avgörande bidrag som bara hårt arbete och noggrann forskning möjliggör.

Referenser

Edebalk, P. G. (1996), *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884 - 1955*, Arkiv Förlag, Lund.

Lundquist, L. (1997), *Fattigvårdsfolket : ett nätverk i den sociala frågan 1900-1920*, Lund University Press, Lund.

Tilly, C. (2002), *Stories, identities and political change*, Rowman and Littlefield, Lanham, MD.