

HISTORISK TIDSKRIFT
(Sweden)

125:2. 2005

Socialpolitikens janusansikte

Jenny Andersson, *Mellan tillväxt och trygghet. Idéer om produktiv socialpolitik i socialdemokratisk ideologi under efterkrigstiden*, Diss, Acta universitatis Upsaliensis/Uppsala Studies in Economic History, 67, Uppsala universitet, Uppsala 2003. 151 s.

För svensk socialdemokrati var socialpolitiken historiskt sedan 1930-talet inte bara en fråga om individuell trygghet utan också ett instrument för ekonomisk effektivitet. Socialpolitiken i nära samverkan med den ekonomiska politiken var motorn i den svenska modellen. Detta samband började starkt ifrågasättas från slutet av 1960-talet och gick förlorat under 1980-talet. Den tillväxtorienterade socialpolitiken eroderade och blev ett passivt instrument för att så gott det gick, det vill säga i den mån statsfinanserna tillät, rätta till de skador och (bi)verkningar som uppstod i de ekonomiska krafternas spår. I det från 1980-talet frambrytande synsättet, under 1990-talet förstärkt och inspirerat inte minst av brittiska Labour under Tony Blair och dess försök att hitta orientering för en post-thatcheristisk politik, var motorn bakom tillväxten att finna i ekonomin själv genom marknadskrafternas fria spel under det statliga politiska ansvarets reträtt.

Detta är huvudtesen i Jenny Anderssons doktorsavhandling. Den visar att den så kallade tredje vägens politik under 1990-talet hade en lång och komplex förhistoria och inte var följden av ett tvärt och plötsligt brott.

Avhandlingen visar också det problematiska i den gängse uppdelningen av samhällslivet i fiktiva sfärer avgränsade av skarpa skiljelinjer: ekonomi, politik, kultur. Dessa fiktioner är barn av upplysningstiden. I antikens Grekland, där många senare ideologier hämtat argument och inspiration, fanns de inte. Där betydde *oikonomia* hushållning och förvaltning med familjen som utgångspunkt och central faktor och med dimensioner av patriarkal politik såväl som kultur. Jenny Anderssons avhandling tillhandahåller viktiga argument för att återskapa samband som gick förlorade med fiktionen om de separata sfärerna.

Avhandlingen lyfter fram socialdemokratisk ideologisk förändring som en dynamisk växelverkan mellan de båda nyckelbegreppen tillväxt och trygghet. Från 1945 fram till slutet av 1960-talet stod dessa begrepp i ett harmoniskt symbiotiskt förhållande av ömsesidig förstärkning. Från slutet av 1960-talet blev de allt mer antagonistiska. Då började en period av ideologisk kritik av tillväxten och dess sociala konsekvenser. Socialpolitiken började ses som en kostnad i stället för en investering. Trygghetsaspekten betonades medan tillväxtfrågan tonades ned. Denna diskursiva utveckling kan för 1970-talet ses som en ideologisk bekräftelse på att tillväxtekonomin, som etablerats efter andra världskriget med sådan kraft att den i princip sågs som garanterad för framtiden med hjälp av politisk och so-

cial ingenjörskonst, då faktiskt övergick i en ekonomisk kris av proportioner som påminde om 1930-talets med massarbetslöshet och den internationella ordningens sammanbrott (dollarkollapsen 1971, oljeprischocken 1973). Minervas ugglas flyger som Hegel påminner oss om först i skymningen.

Under 1980-talet ändrade denna kritik dramatiskt innehåll. Nu blev trygghetsbegreppet en skottavla medan ekonomisk effektivitet och tillväxt återigen blev honnörer.

Jenny Andersson tolkar dessa båda svängningar från slutet av 1960-talet och under 1980-talet som uttryck för en politisk kris inom socialdemokratins. Krisupplevelserna framkallade i sin tur nya artikuleringar och ideologisk förändring. Artikulationerna handlade om konstruktionen av relevant kunskap och om makten över kunskapen.

Dualiteten mellan tillväxt och trygghet i socialpolitikens utformning återger en spänning inom socialdemokratisk ideologi, en spänning mellan att å ena sidan reglera tillväxt och produktion för att garantera trygghet och välfärd, och att å den andra sidan sluta upp fullt ut för tillväxten. Jenny Andersson ser spänningen som en dualitet i hjärtat av välfärdsstaten. Genom denna dualitet fick socialpolitiken en direkt koppling till produktionen. I den så kallade svenska modellen av organiserad kapitalism eller social keynesianism utformades socialpolitiken i nära samspel med näringspolitiken och arbetsmarknadspolitiken i en sorts övergripande planhushållningstänkande kring samhällets sociala resurser. Ibland har detta förhållande beskrivits som en historisk utbudsinriktning i socialdemokratins efterkrigstida ideologi med en direkt inriktning på arbetsmarknadens och produktionens behov av arbetskraft.

Jenny Anderssons dualistiska synsätt har klara beröringspunkter med Karl Polanyis ekonomisk-politiska teori så som han snabbt utformade den 1944 som ett bidrag till frågan om efterkrigsordningen och hur en upprepning av fredskrisen efter det första världskriget skulle kunna undvikas.¹ Beröringspunkter innebär inte bara likheter utan också intressanta skillnader. Jenny Andersson refererar till Polanyi i en fotnot (s 12, men han finns inte i referensförteckningen), men missar att utveckla denna koppling. Polanyi såg snarast generatören bakom samhällsdynamiken i spänningen mellan ekonomisk integration och social desintegration. Marknadsexpansion betydde sociala problem. Dessa födde i sin tur sociala protester och krav på reglering av marknadskrafterna. Ekonomin är socialt "inbäddad" av politiskt skapade regler, men söker hela tiden undfly denna tvångströja. Utbrytningen ur de påtvingade restriktionerna leder till krav på nya tvångströjor. Ungefär så kan Polanyis dynamik kortfattat och något förenklat sammanfattas. Andersson utvecklar med sin betoning av harmonisk balans mellan de ekonomiska

1. Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston 1957, 2001 (1944). Jfr Fred Block, "Towards a New Understanding of Economic Modernity", i Christian Joerges, Bo Stråth & Peter Wagner (eds), *The Economy as a Polity*, London 2005.

och sociala krafterna en alternativmodell som hade kunnat få en ännu tydligare profil genom en mer explicit och ingående jämförelse med Polanyis synsätt.

Synen på socialpolitiken som en produktiv investering hade en lång historia. Närmast hävdades den av Gunnar Myrdal och andra under 1930-talet. Myrdal såg ett betydande ideologiskt värde i detta synsätt och betraktade det som en viktig del av en tänkt reformistisk nytändning i 1930-talets krispolitiska debatt. Synen på socialpolitiken som en investering kunde ställas mot det liberala synsättet med fokusering på budgetbalans, där socialpolitiken blev en kostnad. I uppsatsen "Kosta sociala reformer pengar?" polemiserade Gunnar Myrdal mot kritiken av socialpolitikens expansion och kraven på sparande som hördes bland annat från den äldre Stockholmsskolans ekonomer. Socialpolitikens syfte var inte bara att skapa trygghet, utan också att påverka nationalinkomsterna, och därför kunde den inte betraktas som en kostnad.

Men synsättet om socialpolitiken som en produktiv investering hade en ännu längre historia än den som utgick från 1930-talets krisdebatt. En kontinuitetslinje som Jenny Andersson noterar går tillbaka till debatten kring den sociala frågan om hur samhällets sociala resurser kunde organiseras för att motverka de destruktiva verkningarna av en otyglad industrikapitalism. Den "sociala frågan" som ett politiskt problem i samhällsdebatten går tillbaka till 1830-talet – så långt tillbaka går dock inte Jenny Andersson. Debatten intensifierades i samband med den långdragna ekonomiska depressionen från 1870-talet. I Tyskland grundades 1871 *Verein für Sozialpolitik* varvid ledande figurer i föreningen efter det tyska enandet optimistiskt såg den nationella frågan såsom avslutad och den sociala frågan som den som tillhörde framtiden.² Det dynamiska socialpolitiska synsättet utvecklades sedan i den tyska historiska skolan som också kallades den katedersocialistiska. Det handlade om en i grunden konservativ reflexion där socialpolitiken mindre handlade om individuella rättigheter och mer om den sociala integrationen av samhällets lägre skikt. Bismarcks sociallagstiftning under 1880-talet passar väl in i detta mönster, som var allmänt europeiskt eller i vart fall västeuropeiskt. I Storbritannien och Frankrike uppfanns till exempel begreppen "arbetslös" för att täcka en social situation som massivt väckte frågan om ansvaret för denna situation. "Arbetslös" var en språklig innovation med betydande politisk framtida sprängkraft. I den svenska debatten framfördes idéer om socialpolitiken vid sekelskiftet särskilt av Gustav Cassel i boken *Socialpolitiken* (1902).

Jenny Andersson refererar tydligt till detta långa historiska scenario men hon gör det ganska kortfattat på några få sidor. Här hade man gärna sett en mer ingående och mer systematisk analys med fokus på den svenska debatten sedan 1800-

2. Peter Wagner & Bénédicte Zimmermann, "Citizenship and Collective Responsibility. On the Political Philosophy of the Nation-Based Welfare State and Beyond", i Lars Magnusson & Bo Stråth (eds), *A European Social Citizenship? Preconditions for Future Policies from a Historical Perspective*, Brussels 2004.

talets slut med anknytning till den internationella diskussionen. En sådan längre historisk analys hade inte minst kunnat kasta mycket intressant ljus över skillnaderna i förhållande till Polanyis teori, en fråga som författaren också som nämnts snabbt passerar förbi. Det handlar i grunden om olika bedömningar av förutsättningarna för social och politisk ingenjörskonst och om möjligheterna till kontroll av ekonomin genom reformer.

1930-talets krispolitiska debatt innebar en radikalisering av de socialpolitiska frågeställningarna. Gunnar Myrdals idé om en produktiv socialpolitik stämde mycket bättre än de kontroversiella förslagen kring krisen i befolkningsfrågan in på 1930-talets socialdemokratiska idévärld med den betoning av ett övergripande ansvar för ekonomi och välfärd som låg i folkhemsbegreppet. Även på denna punkt hade en vidare historisk ram varit högst intressant, eftersom ju folkhemsbegreppet från början av 1900-talet var ett konservativt instrument för en nationell socialism, som alternativ till klasskampssocialismen; tanken på ett övergripande ansvar för de ekonomiska följdverkningarna var med andra ord inte alldeles nya under socialdemokraternas 1930-tal.

Myrdals tankar knöt väl an till funktionssocialisternas inriktning på konsumtionssidan, efterfrågestyrningen och den offentliga konsumtionens plats i de "nya ekonomiska idéerna" hos Ernst Wigforss och Arbetslöshetskommissionen liksom till Gustav Möllers generella socialpolitik. 1930-talets politik blev en fusion mellan keynesianismens och den yngre Stockholmsskolans ekonomiska idéer och framväxande tankar om social ingenjörskonst. Makroteorier om efterfrågestyrning korresponderade med vardagsupplevelser av hushållssfärens organisation. I 1930-talets krisdebatt grundlades en tolkningsram kring socialpolitikens positiva verkningar. Denna ram kvarstod och förstärktes under efterkrigstiden som en specifikt socialdemokratisk tolkningsram kring socialpolitikens plats i samhälls-ekonomin. Denna ram är utgångspunkten för Jenny Anderssons avhandling. Ramen gav socialdemokraterna tolkningsföreträde. Liksom med folkhemsbegreppet handlade det om att erövra tolkningsföreträdet till något som hade en äldre förhistoria och som från början inte var socialdemokratiskt.

Teoretiskt utvecklar Jenny Andersson ett tidsperspektiv som problematiserar gängse periodiseringar i historieskrivningen, där det gamla försvinner och något nytt tar vid. Relationerna mellan socialpolitik och ekonomisk politik blir till ett sammanflätat kontinuitetsknippe där tyngdpunkten och de inbördes relationerna förskjuts över tid och där repetitiva moment kombineras i nya sammanhang. Något är alltid nytt men inte allt, utan vi har att göra med en kombination av kontinuiteter och diskontinuiteter. Vad Jenny Andersson i detta avseende övertygande utvecklar hade kunnat förstärkas och göras än mer explicit av denna längre förhistoria. Hon kommer med sitt teoretiska perspektiv nära den syn på historisk tid som Reinhart Koselleck särskilt utvecklat och som också hon knyter an till (nedan).

I detta perspektiv utvecklar Andersson ett alternativt synsätt på den svenska modellen jämfört med Gösta Esping-Andersens bekanta teori. Esping-Andersen tänker sig att med och ur ekonomisk tillväxt föddes tankar på sociala rättigheter och en tyngdpunktsförskjutning från arbetarklassens rättigheter till att allt mer innefatta medelklassernas och bli universella när arbetarpartiet blev folkparti. Jenny Andersson skisserar ett mindre linjärt kausalsamband och mer av ett ömsidigt förstärkande mellan ekonomisk tillväxt och sociala rättigheter på det diskursiva tolkningsplanet. Hon betonar den sociala konstruktion som föds ur den sociala reflexionen. Där genereras den samhälleliga dynamiken snarare än ur de ekonomiska krafterna representerande någon form av tänkt underliggande verklighet. Verkligheten uppstår ur tolkningen och det språk som utvecklas för att beskriva den.

Andersson utvecklar också ett alternativt synsätt till dem som ser förändringarna under 1980-talet som ett byte från en hegemoni till en annan, från en socialdemokratisk till en nyliberal, där en högerväg svepte in över Sverige och dränkte andra yttringar, alternativa bilder och motdiskurser. 1980-talets förskjutningar åt höger föregicks av det sena 1960-talets och 1970-talets förskjutningar åt vänster i en kritik av socialdemokratin som syftade till ideologisk radikalisering och offensiv och knappast sågs som uttryck för en kris. Efterkrigstidens ideologiska förändringar har ett mer komplext vänster-högermonster än vad som uttrycks i bilden av en gradvis förskjutning åt höger. Implicit i bilden av en högerväg ligger att socialdemokratin blir en passiv mottagare för en aggressiv nyliberalism medan dess egen idéutveckling kommer i bakgrunden. De frågor som ställs handlar om varför socialdemokraterna kapitulerar för en nyliberal tolkning av tillväxtens förutsättningar.

Anderssons synsätt betonar snarast en permanent konkurrens mellan olika tolkningar från ett nu i ständig förändring. En ständigt pågående omvandling blir samtidigt en ständig anpassning. Det handlar inte om tvära brott då allt blir nytt utan om tyngdpunktsförskjutningar mellan och inom knippen av sammanflätade kontinuitetslinjer i ett tidsperspektiv som, såsom framhållits, knyter an till Reinhart Kosellecks, som så klart slagit hål på myten om ett skifte från cyklisk till linjär tid i samband med den franska revolutionen. Historisk tid och förändring har i Kosellecks perspektiv såväl cykliska som progressiva dimensioner.³

Också i andra avseenden knyter Jenny Andersson an till Reinhart Kosellecks begreppshistoriska perspektiv, där språket och den diskursiva kampen om tolkningsföreträdet till politiska nyckelbegrepp blir den centrala dimensionen i historisk förändring. Denna kamp äger rum i en utveckling som sedan upplysningen

3. Reinhart Koselleck, *Futures Past*, Cambridge 1985. Ny upplaga översatt och med introduktion av Keith Tribe, *Futures Past. On the Semantics of Historical Time*, New York 2004. Tyskt original 1979, *Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, Frankfurt/Main; Reinhart Koselleck, *Zeitschichten. Studien zur Historik mit einem Beitrag von Hans-Georg Gadamer*, Frankfurt/Main 2000.

tar oss från samhällskritik till krisupplevelser när det gamla kritiseras sönder och nya framtida handlingslinjer utvecklas. En väl övervunnen kris genom integration av protesterna leder till ny kritik från nya utgångspunkter och därifrån uppstår nya kriser och så vidare i en ständig rörelse. Det politiska handlandet äger rum i gapet mellan erfarenheterna och förväntningarna. Avståndet mellan erfarenheterna och förväntningarna blir allt mindre beroende på att erfarenheterna blivit så överväldigande och oöverskådliga att det är svårt att utveckla nya framtidsvisioner. Detta förhållande upplever vi som att själva tiden accelererar. Kosellecks syn på det moderna projektet är i grunden pessimistisk.⁴

Det intressanta med Jenny Anderssons avhandling är att hon under anknytning till Koselleck utvecklar ett mer optimistiskt perspektiv från sitt svenska exempel. Det är åtminstone vad jag vill läsa in i dissertationen, även om hon inte är direkt explicit på den punkten. Utvecklingen från efterkrigstidens tillväxt- och trygghetsmodell har förvisso inte varit direkt positiv, så i den meningen kunde man tänka sig en bekräftelse av Kosellecks pessimism. Men jag läser ändå i avhandlingens in en undertext som handlar om möjligheten att återskapa den modell som gick förlorad från nya utgångspunkter och på en ny nivå.

Sammanfattningsvis vill jag påstå att Jenny Andersson har skrivit en lysande avhandling. Den är djärv i sitt teoretiska perspektiv och den är nyorienterande för ämnet ekonomisk historia. Ekonomin och dess historiska utveckling kan inte bara studeras som en fråga om ekonomi utan det hela måste ses i sitt sociala och politiska sammanhang. På ett övertygande sätt analyserar hon historisk förändring som en fråga om språkets och tolkningarnas roll med fokus på den sociala konstruktionen av nya verkligheter i faser av krisupplevelser. Det teoretiska perspektivet är utvecklat med en konsekvens, suverän överblick och självständighet som imponerar och som är ovanlig för en doktorsavhandling. Detta sker utan att det som så ofta byggs en abstrakt teoretisk apparat som antingen svävar fritt över empirin eller blir till en tvångströja för denna. Den teoretiska reflexionen är med språklig klarhet sammanvävd och belyst med empiriska exempel från debatten. De samband mellan ideologi och politik som utläses ur den teoretiska diskussionen kan naturligtvis ibland ifrågasättas och diskuteras, men det ser jag snarast som en merit genom den debatt som avhandlingen därvid framkallar.

Min enda egentliga invändning är att det empiriska underlaget är väldigt tunt. Jag hade gärna sett en tätare väv av exempel, vilka kunde ha ökat komplexiteten något. Med ett förord som börjar på sidan 9 och en referensförteckning som slutar på sidan 151 blir det i minsta laget för en doktorsavhandling. Som framgått anser jag att en utvidgning av tidsramen hade varit önskvärd. Styrkan i avhandlingen är det teoretiska perspektivet som tecknas med en klar profil. Men även

4. Reinhart Koselleck, *Critique and Crisis. Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society*, Oxford 1988. Tyskt original, *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenesis der bürgerlichen Welt*, Frankfurt/Main 1992 [1954].

här hade man gärna sett en expansion. Jag har föreslagit en explicit diskussion av Karl Polanyis syn på ekonomisk förändring. Den explicita anknypningen till Koselleck och Esping-Andersen sker i sig på ett intressant och nyorienterande sätt, men hur förhåller sig Jenny Andersson till Kosellecks i grunden pessimistiska syn på förhållandet mellan kritik och kris? Dessa avslutande förslag förtar inte det mycket positiva helhetsomdömet om avhandlingen.

*Bo Stråth**

* Fakultetsopponent.