

# Att förstå samhällsförändring genom att analysera stabilitet

*Aldrig tidigare har världen förändrats så snabbt. Vi måste ständigt anpassa oss, annars blir vi ohjälpligt efter. Så ser en av vår tids mest omhuldade sanningar ut. Ändå finns mycket som verkar förunderligt stabilt. Skatte- och försäkringssystemen, bilsamhället och storstädernas ungdomsbostadsbrist förändras visserligen, men det handlar mer om små justeringar än om genomgripande omvälvningar. ➤*

FOTO: TROND HILLESTAD/BL



*Bilen som transportmedel är fast förankrad i dagens samhälle. Dessutom förknippas bilen för många människor med en mängd positiva, och djupt kända, värden.*

► **I**nsikten om att det även i dag finns mycket som tycks mer eller mindre oföränderligt har gjort att intresset för stabilitet ökat inom nyare organisationsteori. Begreppet *stigberoende* (efter engelskans *path dependency*) är en viktig inspirationskälla. Normalt beskriver det varför en viss teknik används trots att bättre alternativ finns. Det kan till exempel bero på inläsningseffekter som uppstår när en teknisk lösning blir standard. Ibland väljer företag olämplig teknik bara för att kompetensen redan finns. I båda fallen handlar det om att historiska processer inverkar på val av alternativ, att situationen präglas av stigberoende.

Inom statsvetenskapen har stigberoende använts bland annat för att karaktärisera länders politiska system, som ofta tycks förvånansvärt stabila över tid, och organisationer som består trots en dynamisk omvärld. Även samhällen och organisationer tycks alltså kunna vara stigberoende.

Men vad krävs för att bryta ett stigberoende och skapa nya utvecklingsvägar? Statsvetaren Kathleen Thelen menar att förändringsprocesser kan analyseras genom att identifiera mekanismer som förstärker institutioners stabilitet, samt bestämma deras svagheter, och sedan analysera vilka händelser som kan orsaka att stabiliseringsmekanismer bryts upp och stigberoendet hävs. Förändring och stabilitet är varandras förutsättningar och det ena kan inte förklaras utan det andra. De är två sidor av samma mynt.

En som utvecklat Thelens tankegångar är ekonomen Johannes Lindner som identifierat fyra stabiliseringsmekanismer som ligger till grund för stigberoende. För det första samlas makt hos en dominerande aktör, och makten kan ytterligare förstärkas genom en koalition av flera aktörer. Den andra mekanismen är organisationers ömsesidiga beroende av varandra, vilket kan innebära att de motverkar förändring även när de inte berörs direkt själva. Den tredje är höga omställningskostnader på grund av utbildning, rutiner, inarbetade beslutsvägar och annat. Den fjärde är smärre förändring-

ar som ska motverka större förändringshot och som gör att stigberoendet består.

Genom att analysera hur en organisation fungerar med avseende på dessa stabiliseringsmekanismer samt hur mekanismerna motverkar yttre och inre förändringsfaktorer, kan prognoserna förbättras för hur organisationen påverkas av sin omvärld. Vi kan alltså förstå förändringars förutsättningar bättre genom att också studera vad som stabiliserar.

Dagens skattesystem kan illustrera hur det hela fungerar. För det första är en mängd mycket starka organisationer direkt beroende av dagens i ett omvärldsperspektiv relativt höga skatteuttag. Det gäller inte bara statsmakten, kommunerna och landstingen. Även den opinionsbildande pressen med dess presstöd samt licensfinansierad tv och radio är beroende av att skattesystemet inte äventyras. Exempelvis är en växling mellan skatt på arbete och skatt på kapital i praktiken omöjlig på grund av motstånd från näringslivet. Till detta kommer de höga omställningskostnaderna för att skapa ett skattesystem byggt på andra principer än dagens. Att i grunden förändra helheten ter sig med andra ord inte realistiskt.

Lindners fjärde stabiliseringsmekanism är också i full funktion för att bevara status quo. Ständigt sker smärre förändringar av skatteuttaget för att motverka större. Nyligen avskaffades arvsskatten och fastighetsskatten begränsades för låginkomsttagare. Grön skatteväxling är en annan justeringsåtgärd som sju satts under senare år. Tidigare har momsens på livsmedel sänkts.

PÅ SAMMA SÄTT är det tydligt hur olika stabiliseringsmekanismer bidrar till att konservera dagens socialförsäkringssystem. Även här finns en mängd organisationer som kan mobiliseras till försvar för det bestående – som politiska partier, fackföreningar, intresseorganisationer som PRO (Pensionärernas riksorganisation) samt pensionsfondernas förvaltare och ägare. Andra baserar sitt stöd för systemet på egenintresse. Läkarkåren stöder delvis sin starka pro-

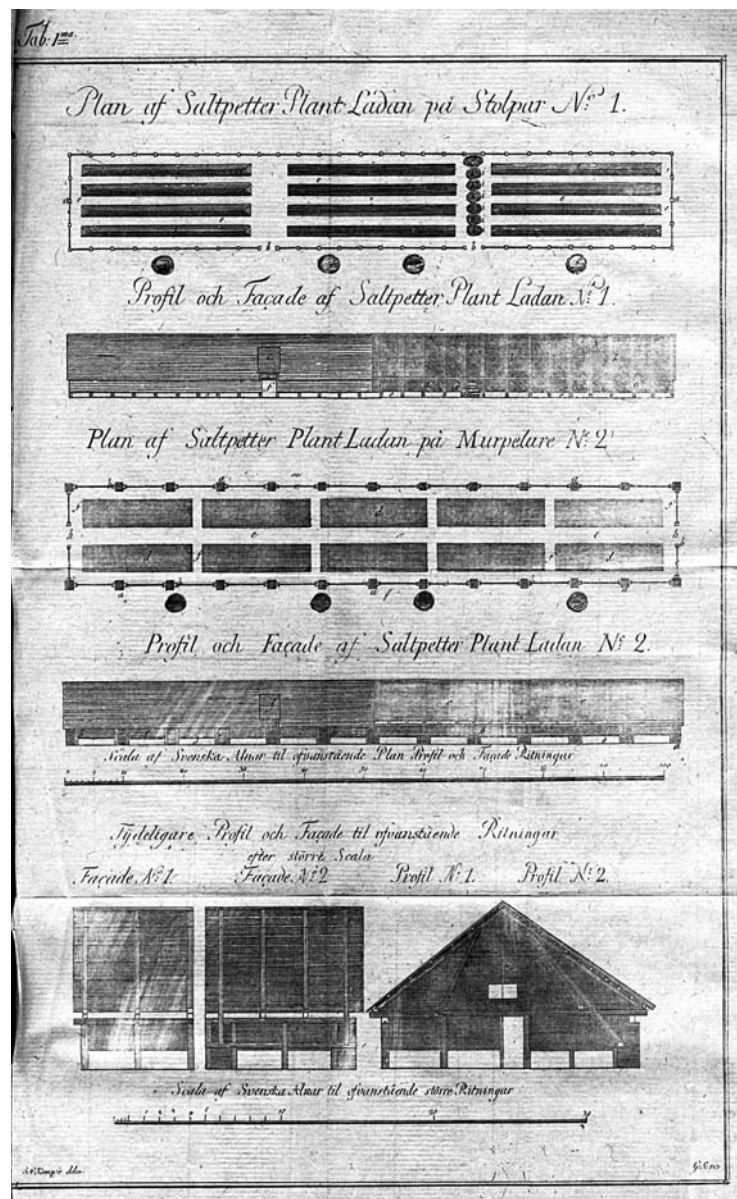
fessionella ställning på ett stort inflytande över sjukskrivningarna, något som får Läkarförbundet och andra intresseorganisationer för läkare att verka för ett bevarat sjukförsäkringssystem.

Självklart är omställningskostnaderna för att ersätta dagens socialförsäkringssystem betydande. Än så länge är inte de löpande kostnaderna så höga att kostnaderna för en mer genomgripande omställning kan motiveras. Men den dag omställningskostnaderna inte längre framstår som oöverstigliga är en viktig stabiliseringsmekanism borta.

Även i fallet med dagens svenska socialförsäkringssystem fungerar Lindners fjärde stabiliseringsmekanism: smärre justeringar som motverkar större och mer genomgripande. Exempelvis höjs i år ersättningarna i föräldraförsäkringen. Vem vet, i framtiden blir försäkringen kanske individuell. För ett antal år sedan förändrades pensionssystemet så att finansieringen klarades långsiktigt. Nivåerna i sjukförsäkringen flyttas uppåt och nedåt i takt med konjunkturerna. Allt detta motverkar en mer genomgripande förändring, som förslaget om allmän medborgarlön i stället för dagens socialförsäkring.

RESONEMANGEN ovan kan naturligtvis tillämpas historiskt. Exemplet på hur organisationer och system löpt genom skilda stadier av stabilitet och förändring kan mångfaldigas. Jag har själv studerat de genomgripande förändringar av salpeterproduktionen som genomfördes vid sekelskiftet 1800, med försvagade stabiliseringsmekanismer som utgångspunkt. Det innebar att ett välbeprövat produktionssystem med 120 år på nacken gick i graven.

Ända sedan svartkrut kom i bruk under medeltiden för eldvapen som kanoner och hakbössor, har salpeter, som utgör cirka tre fjärdedelar av krutvikten, varit en viktig råvara. Basråvaran för salpeterframställning, kvävehaltig jord och gödsel, hämtades under stallgolv eller från andra ställen där salpeterhalten antogs vara hög. Jorden blandades med vatten och silades. Luten som man fick fram kokades så i stora kopparpannor i



En principskiss över salpeterladornas konstruktion på 1700-talet.

flera dygn. Föroreningar skummades av och lutens salpeterhalt prövades kontinuerligt genom att dropparna från en knivsegg som sänkts ned i luten iakttogs.

När krutvapen på 1400-talet introducerades i Sverige upprättades salpeterproduktion i kronoverk, där den bedrevs mer eller mindre som kungens privata angelägenhet. Hit ålades traktens allmoge att leverera ved, jord, aska, halm och annat som behövdes för att framställa salpeter, inte minst dagsver-

Källa: Kongl. och Rikens Krigs-Collegii Berättelse, om Salpeter-Ladars Anläggande (Stockholm, 1747).

- ken. På 1600-talet expanderades verksamheten genom att jorden under allmogens uthus och ladugårdar gjordes till *regale* – Kungl. Maj:ts egendom som staten hade rätt att exploatera.

Ett *salpetersjuderiindelningsverk* inrättades 1682 för att effektivisera sjudningen av salpeterjord ute i socknarna. Lag om tre kronosjudare reste runt på landsbygden enligt fastställda scheman, så att en gård besöktes högst vart sjätte år. Nu förlades inte längre produktionen till kronoverk dit råvarorna levererades, utan till uthus och ladugårdar där råvarorna fanns.

Salpetersjuderiindelningsverket var stigberoende i den meningen att systemet kalcerades på existerande system för rekrytering av soldater, det så kallade ständiga knektehållet. Det gick ut på att ett antal bondehushåll organiserades i rotar som ställde upp med torp och odlingsbar mark för en soldat mot att hushållen slapp soldatutskrivningarna som drabbat bönderna hårt under 1600-talets många krig. Salpetersjuderiindelningsverket var dessutom stabilt från början genom att det ombesörjdes av Krigskollegium, en av 1600- och 1700-talens mest inflytelserika organisationer.

Under 1700-talet ökade produktionsvolymerna stadigt, inte minst genom att allt större delar av landet kartlades med avseende på näringsrik jord. Samtidigt genomfördes kontinuerligt smärre justeringar när det till exempel gällde salpetersjudarnas ersättningsnivåer eller deras skyldigheter gentemot bönderna. Därigenom stabiliserades salpetersjuderiindelningsverket ytterligare.

År 1783 fann staten för gott att begränsa produktionen till 30 000 lispund per år (255 ton). Indelningsverket hade blivit produktionsmässigt effektivt, och inom landet framställdes tillräckligt med salpeter för krigsmaktens behov. Men problemet var att svenskproducerad salpeter var betydligt dyrare än importerad. Ur säkerhetspolitiskt perspektiv var systemet ändå att föredra. I händelse av krig var tillförseln säkerställd oberoende av handelsblockader, tillfälliga militärallianser och icke-angreppspakter.

DEN ÖSTERBOTTNISKA produktionen ökade i slutet av 1700-talet kraftigt med hjälp av *salpeterlador*. Sådana lador hade funnits länge nere på kontinenten. Det var enkla träbyggnader där avlånga toppiga jordhögar, eller jordsängar, begöts med urin och gavs tillsatser som rutten takhalm och till och med kadaver. Ladornas tak gjorde att jorden inte lakades ur av regnvatten. I allmänhet kunde ladornas salpeterjord avsjudas vart tredje eller fjärde år, att jämföra med salpetersjuderiindelningsverkets vart sjätte år. Från mitten av 1700-talet hade myndigheterna därför via bidrag uppmuntrat byggandet av lador.

Indelningsverket plågades vid denna tid av finansierings- och rekryteringsproblem, beroende på svaga statsfinanser, så salpeterladorna framstod som ett lockande, mer effektivt alternativ. En ny produktionsform hotade med andra ord stabiliteten hos den gamla produktionsformen. Ytterligare hot var att bönderna länge hade klagat på olägenheter med indelningsverket, exempelvis att salpetersjudare inte återställde ladugårdsgolv som brutits upp för att komma åt salpeterhaltig jord. Böndernas invändningar vägde allt tyngre när bondeståndets inflytande över riksdagen ökade under frihetstidens slut och den gustavianska tiden.

Sammantaget ledde detta till att en viktig stabiliseringsmekanism, Krigskollegiums krav på garanterad tillgång till inhemsk salpeter via indelningsverket, ifrågasattes allt mer. Situationen blev inte bättre av ett misslyckat krig mot Ryssland 1788–1789.

Efter ett omfattande utredningsarbete beslöt riksdagen år 1800 att regalet på ladugårdsjorden skulle upphöra. Från och med nu blev varje helt hemman i stället skyldigt att varje år leverera ett halvt lispund oluttrad salpeter till kronan mot en låg fast ersättning.

Salpetersjuderiindelningsverket fanns alltså mer eller mindre utbyggt i 120 år. Systemet var länge stabilt därför att det backades upp och administrerades av en av frihetstidens starkaste och viktigaste organisationer, Krigskollegium. Stabiliteten

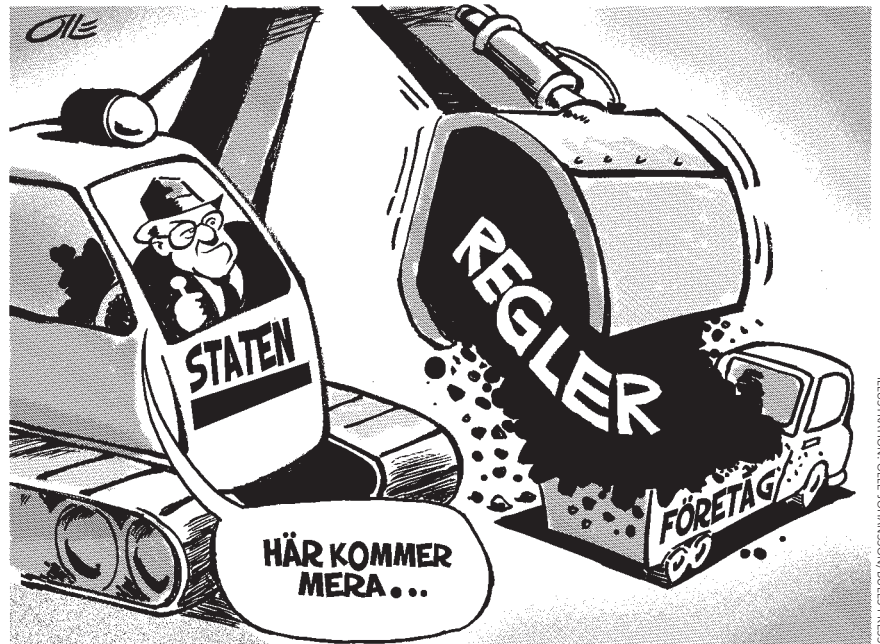
stärktes också av att indelningsverket var uppbyggt på samma sätt som det samtida systemet för rekrytering av soldater.

Varför avskaffades indelningsverket? En avgörande faktor var att Krigskollegiums förmåga att göra sin röst hörd försämrades efter mordet på Gustav III. Framför allt innebar Gustav IV:s statsberedning och dess ansträngningar att komma tillrätta med de usla statsfinanserna att indelningsverket på allvar ifrågasattes. Systemets löpande kostnader var nämligen avskräckande höga. Under 1800-talets första år genomfördes dessutom ett antal andra viktiga reformer, exempelvis enskiftet inom jordbruket och en myntrealisation. Krigskollegium kunde inte längre stabilisera det rådande systemet.

MED UTGÅNGSPUNKT i Lindners fyra stabiliseringsmekanismer kan vi alltså konstatera att Krigskollegium inte längre var en dominerande aktör med tillräcklig samlad makt att stå emot böndernas krav. Inte heller fanns andra närstående organisationer som kunde ge stöd. Den tredje stabiliseringsmekanismen, höga omställningskostnader på grund av utbildning, rutiner, inarbetade beslutsvägar och annat, försvagades eftersom indelningsverket innebar så höga löpande kostnader. Dessutom fanns en ny produktionsteknik, salpeterladorna, som ett effektivt alternativ.

Att stabilisera salpetersjuderiindelnsverket via smärre förändringar som motverkade större förändringar och som bevarade stigberoendet – Lindners fjärde mekanism – visade sig också svårt. Ersättningsarna för salpetersjudare kunde till exempel inte sänkas ytterligare. Att rotera mer sällan än vart sjätte år skulle knappast tillfredsställa krigsmaktens behov av salpeter. Stabiliseringsmekanismerna var satta ur spel, och riksdagens nedläggningsbeslut framstod som logiskt.

Exemplet med 1700-talets salpeterproduktion visar att det är minst lika viktigt att analysera stabiliseringsmekanismer som förändringsfaktorer. Den lärdomen är lika giltig i dag på 2000-talet.



*En övergång till ett nytt skattesystem skulle innebära höga omställningskostnader. Det finns många intressenter som slår vakt om dagens ordning.*

I en tid när tonvikten i samhällsdebatten och forskningen så starkt ligger på förändring glöms den här typen av stabiliserande mekanismer lätt bort. Ändå innehåller de viktiga förklaringar till att exempelvis försäkrings- eller skattesystem är relativt konstanta över tid och varför de mer radikala alternativen ter sig så orealistiska.

*Thomas Kaiserfeld är docent i teknik- och vetenskapshistoria vid Kungl. Tekniska Högskolan och universitetslektor i innovationsteknik vid Mälardalens högskola, Eskilstuna.*

#### LITTERATURTIPS

David, Paul A. (1985), Clio and the Economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75.

Kaiserfeld, Thomas (1999), Salpeter mellan indelningsverk och manufaktur: Samhällsinstitutioner och teknisk förändring i 1700-talets Sverige. *Historisk tidskrift*, 119.

Lindner, Johannes (2003), Institutional stability and change: two sides of the same coin. *Journal of European Public Policy*, 10.

Pierson, Paul (2000), Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94:2.

Thelen, Kathleen (1999), Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2.