



LUND UNIVERSITY

Från motstånd till genombrott

Den svenska arbetslöshetsförsäkringen 1935-54

Edebalk, Per Gunnar

1988

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Edebalk, P. G. (1988). *Från motstånd till genombrott: Den svenska arbetslöshetsförsäkringen 1935-54*. (Meddelanden från Socialhögskolan; Vol. 1988, Nr. 3), (Research Reports in Social Work; Vol. 1988, Nr. 3). Socialhögskolan, Lunds universitet.

Total number of authors:

1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



**MEDDELANDEN
FRÅN
SOCIALHÖG-
SKOLAN**

Per Gunnar Edebalk

Från motstånd till genombrott

*Den svenska arbetslöshets-
försäkringen 1935-54*

1988:3

FRÅN MOTSTÅND TILL GENOMBROTT.

DEN SVENSKA ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-54

Per Gunnar Edebalk

Innehållsförteckning

	sid
Förord	2
1. Inledning	3
2. Arbetslöshetsförsäkringen 1935-40	5
2.1. Huvudinnehållet i 1934 års kompromiss	5
2.2. Bildandet av erkända arbetslöshetskassor	8
2.3. Motståndet inom fackföreningsrörelsen	9
3. De erkända arbetslöshetskassorna under 1940-talet	13
3.1. Riksdagsbesluten	13
3.2. Bildandet av erkända arbetslöshetskassor	16
3.3. Det avtagande motståndet	17
4. Obligatoriefrågan	21
4.1. Socialvårdskommittén tillsätts	21
4.2. Beveridgeplanen	22
4.3. Folkpensioner och sjukförsäkring	23
4.4. Förslagen till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring	26
4.5. Mottagandet	30
5. Genombrottet	34
5.1. 1953 års riksdagsbeslut	34
5.2. Effekter av 1953 års beslut	37
6. Sammanfattning	40
Notförteckning	46
Bilaga 1: De erkända arbetslöshetskassorna den 1 jan 1955	52
Bilaga 2: Utbetalt understöd per understödd dag	53
Bilaga 3: Några drag i arbetslöshetsförsäkringens utveckling	54
Referenser	55

FÖRORD

1934 fattade riksdagen beslut om att införa offentlig arbetslöshetsförsäkring i Sverige. Sedan 1975, då jag disputerade på en avhandling om arbetslöshetsförsäkringens historia t o m 1934, har jag från och till funderat på att skriva en uppsats om den fortsatta utvecklingen. Föreliggande uppsats behandlar genombrottsperioden för den s k Gentmodellen, det system som valdes för offentlig arbetslöshetsförsäkring i Sverige.

Med olika vänner och kolleger har jag haft tillfälle att diskutera och få synpunkter på uppsatsens innehåll. Särskilt vill jag nämna Åke Elmér, Gunnar Olofsson, Ove Mallander, Jan Petersson och Eskil Wadensjö. Ett stort tack riktas till dessa liksom till Gertie Gröndahl som med snabbhet och skicklighet svarat för utskriften.

Lund i april 1988

Per Gunnar Edebalk

1. INLEDNING

Man kan säga att arbetslöshetsförsäkringens utveckling följt tre stadier.¹⁾ I det första stadiet var arbetslöshetsförsäkring en icke-offentlig angelägenhet. I allt väsentligt var arbetslöshetsförsäkringen då organiserad av fackliga organisationer. Sådan arbetslöshetsförsäkring tillkom redan under första halvan av 1800-talet i länder som England, Frankrike, Belgien och Tyskland. I några fall kom enstaka kommuner att engagera sig i arbetslöshetsförsäkring under 1890-talet. Dessa kommunala engagemang blev kortvariga och misslyckade med ett betydelsefullt undantag nämligen det system som kring sekelskiftet infördes i den belgiska staden Gent. Detta markerar inledningen till det andra stadiet.

Gentsystemet innebar att kommunen subventionerade fackföreningarnas arbetslöshetskassor. Den väsentliga skillnaden mellan Gentsystemet och tidigare prövade kommunala system var att kommunen blev fritagen från förvaltningen av arbetslöshetsförsäkringen. Systemet vann stor spridning till andra kommuner och länder. Under 1900-talets första decennium tillkom nationella Gentsystem, ett uttryck för att arbetslöshet började upplevas som ett nationellt problem. De länder som först slog in på denna väg var Frankrike (1905), Norge (1906) och Danmark (1907).

Ett tidigt uppmärksammat problem med ett nationellt Gentsystem gäller dess omfattning. Systemet kunde få en acceptabel omfattning endast i länder med en välutvecklad fackföreningsrörelse. Vidare fanns givetvis ett motstånd i borgerliga kretsar (och hit räknar vi inte minst företrädare för jordbruket) mot att fackliga organisationer subventionerades. Tanken på en obligatorisk nationell arbetslöshetsförsäkring växer fram och det första stora experimentet inom arbetslöshetsförsäkringen kom genom det engelska beslutet 1911 att införa ett sådant system. Fram till omkring 1920 var det endast Storbritannien och

Italien som infört obligatoriska system; andra länder med arbetslöshetsförsäkring hade valt Gentsvarianten.

Det tredje stadiet inträdde omkring 1920. Sju av de tio nationella arbetslöshetsförsäkringssystem som tillkom på 1920-talet vilade på obligatorieprincipen. Utvecklingen härefter har alltmer gått mot obligatorielinjen. Nya system har varit obligatoriska och i länder som börjat med ett Gentsystem har en övergång ofta skett till ett obligatoriskt system. Detta gäller exempelvis för Norge.

I Sverige infördes offentlig arbetslöshetsförsäkring 1934, då de flesta industrialiserade europeiska nationer redan infört sådan försäkring. Trots den relativt sena tillkomsten valdes Gentsystemet. Frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring har härefter diskuterats vid olika tillfällen och speciellt aktuell var frågan några år strax efter slutet av andra världskriget. Förväntningarna syns då allmänt ha varit att tiden var mogen för det "logiska tredje stadiet". Något obligatoriebeslut blev det dock ej. I stället konsoliderades och stärktes det svenska Gentsystemet. År 1954 kan dess definitiva genombrott ses som ett faktum. Utomlands fanns då systemet endast i Danmark och Finland.²⁾

I avhandlingen "Arbetslöshetsförsäkringsdebatten" behandlas det svenska Gentsystemets bakgrund och tillkomst.³⁾ Föreliggande uppsats skall ses som en uppföljning av den studien. Uppsatsen behandlar arbetslöshetsförsäkringens utveckling under perioden 1935-54. Särskilt tonvikt läggs vid frågan varför en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring inte kom att införas. Denna fråga är bl a kopplad till utvecklingen av det svenska Gentsystemet. I kapitel 2 och 3 beskrivs och analyseras Gentsystemets utveckling under 1930- och 1940-talen. Obligatorietanken och obligatoriefrågans utveckling belyses i kapitel 4. Gentsystemets slutgiltiga genombrott under första halvan av 1950-talet behandlas i kapitel 5. I kapitel 6 slutligen görs en sammanfattning.

2. ARBETSLÖSHETSFÖRSÄKRINGEN 1935-40

2.1. Huvudinnehållet i 1934 års kompromiss

Frågan om offentlig arbetslöshetsförsäkring hade diskuterats och utretts sedan före första världskriget. Speciellt efter 1920 var fackföreningsrörelsen en kraftig påtryckningsgrupp. Primärt önskade fackföreningsrörelsen ett Gentsystem. Ett sådant system sågs nämligen som fördelaktigt för medlemsvärkning och medlemskonsolidering. Med egna arbetslöshetskassor hoppades man också få ett viktigt inflytande på tolkningen och tillämpningen av försäkringsvillkoren. Den icke-socialistiska majoriteten i riksdagen accepterade emellertid inte Gentsystemet under 1920-talet dels eftersom man inte önskade stärka fackföreningsrörelsen (1920-talets arbetslöshet ansågs förorsakad av en alltför aggressiv lönepolitik) dels eftersom omfattningen skulle bli otillfredsställande (den stora lantarbetargruppen t ex var svagt organiserad).

Socialdemokraterna, som i riksdagen försökt driva igenom ett positivt beslut om arbetslöshetsförsäkring, lyckades först 1934 få med delar av borgerligheten på en kompromisslösning. Att det blev Gentsystemet sammanhänger bl a med att de obligatoriska systemen i länder som Storbritannien och Tyskland hamnat i allvarliga finansiella kriser under den svåra arbetslösheten, varför obligatorielinjen tillfälligtvis hamnat i vanrykte. Vidare fann man en kompromisslösning inom ramen för Gentsystemet som kunde tillgodose borgerliga krav. Dessa krav innebar främst en statsbidragskonstruktion som utgick från en behovsprincip samt stränga försäkringsregler i övrigt.¹⁾

Statsbidragsreglerna var kanske den viktigaste delen i kompromissen. Reglerna innebar bl a att statens risker skulle begränsas. Antalet av staten understödda dagar per medlem fastställdes till 21, varför

arbetslöshetskassorna utan statens medverkan själva fick finansiera ersättningar härutöver. Statsbidraget graderades efter lön (i realiteten daghjälpsklass) och arbetslöshetsrisk (antal understödda dagar per medlem). Daghjälpen varierade mellan två och sex kronor och ju lägre daghjälpsklass desto högre statsbidrag. Kassamedlemmar fick rätt att själv välja daghjälpsklass varför det då gavs ett incitament att välja en låg. Vidare skulle ett visst antal arbetslösa dagar finansieras utan statlig hjälp. Avvägningen här innebar att ju fler arbetslösa dagar desto större statsbidrag men ju högre daghjälpsklass desto fler arbetslösa dagar fick kassan själv finansiera. Härtill kom ett särskilt förvaltningsbidrag. En förutsättning för statsbidrag var att arbetslöshetskassorna var öppna för andra än fackligt anslutna.

Maximal ersättningstid uppgick till 120 dagar och daghjälpen fick inte överstiga $\frac{3}{5}$ av arbetsinkomsten ($\frac{4}{5}$ för familjeförsörjare). Innan ersättning kunde utgå skulle 52 veckoavgifter ha erlagts under en tvåårsperiod före arbetslöshetens inträde. För den som tidigare uppburit ersättning stadgades att minst 26 veckoavgifter under året före betalats. Karenstiden uppgick till sex dagar under en tvåveckorsperiod.

Ett särskilt problem inom svensk arbetslöshetsförsäkring har gällt säsongarbetslösheten. Huruvida säsongarbetslöshet är en försäkringsbar risk har varit föremål för internationella diskussioner och det är uppenbart att denna fråga var aktuell för ett land som Sverige med dess klimatologiska förhållanden. Givetvis finns det inte någon försäkrings-teoretisk grund för försäkring om den enskilde individen vet att han kommer att bli arbetslös under en årligen återkommande period. Om vi emellertid har en bransch eller ett yrke med regelbunden säsongmässig arbetslöshet så har det framförts att denna arbetslöshet är möjlig att förutse med så hög grad av sannolikhet att ej heller denna borde vara föremål för försäkring.²⁾

Den svenska regeringen och riksdagen intog en pragmatisk hållning till säsongarbetslösheten 1934. Man menade att säsongarbetslöshet skulle behandlas från fall till fall och tillsynsmyndigheten över arbetslöshetskassorna (socialstyrelsen) gavs vittgående befogenheter att införa restriktioner. Enligt arbetslöshetskasseförordningen hade tillsynsmyndigheten

digheten i princip två möjligheter härvidlag:

1. Karenstiden, som i normalfallet var sex dagar, kunde utsträckas till tre månader för yrken och branscher med säsongarbetslöshet
2. Antalet understödsdagar under lågsäsongen kunde begränsas (eventuellt ned till noll).

Det uttalades också att tillsynsmyndigheten borde vara restriktiv mot yrken och branscher där avlöningen var hög (speciellt byggnadsindustrin) och att en mildare bedömning borde göras för de säsongarbetslösa som inte tillhörde höglönessektorer.

Ännu ett par relevanta delar i arbetslöshetskasseförordningen förtjänar uppmärksamhet. Ett villkor för erhållande av ersättning var att den arbetslöse anmält sig på arbetsförmedlingen och ej erhållit "lämpligt arbete". Innehållet i detta begrepp kan knappast preciseras men viktigt var, med det förhatliga AK-systemet i färskt minne, att lönen i erbjudet lämpligt arbete skulle prövas skälig i förhållande till den på arbetsorten vanliga lönen för sådant arbete.³⁾ Vederbörande arbetslöshetskassa fick i övrigt relativt stor frihet att bedöma ett arbetes lämplighet.

Till 1934 års kompromiss hörde också att de kommunala kontantunderstöden till arbetslösa fortfarande skulle finnas kvar. Dessa behovsprövade understöd hade tillkommit i och med krigsutbrottet 1914 och i arbetslöshetsförsäkringsförslagen under 1920-talet hade det förutsatts att de skulle försvinna. Anledningen härtill var att icke-försäkringsberättigade arbetslösa då tänktes erhålla hjälp genom hänvisning till reservarbeten (nöd hjälpsarbeten), en bärande idé inom dåtidens borgerliga arbetslöshetspolitik. Enligt kompromissen skulle kontantunderstöden avgränsas mot arbetslöshetsförsäkringen och handhas av kommunala organ. Inte minst skulle kontantunderstöden vara aktuella för utförsäkrade arbetslösa varigenom pressen på försäkringen skulle lindras vid större arbetslöshet.

T o m 1940 skedde endast marginella förändringar i den ursprungliga konstruktionen. Villkoret om 52 erlagda veckoavgifter gjordes oberoende av ramtid och i stället infördes att 26 veckoavgifter skulle ha inbetalts under en tolv månaders period före arbetslöshetens inträde.

Vidare utsträcktes den maximala ersättningstiden till 156 dagar och statsbidraget maximerades till 26 dagar per medlem. Dessa förändringar, som hade föreslagits av socialstyrelsen, genomfördes av enhälliga riksdagar 1936 och 1937.⁴⁾ Dessa beslut kan ses som justeringar av den ursprungliga "snåla" kompromissen, men de innebar inte någon förändring av riksdagsmajoritetens grundläggande ståndpunkt.

2.2. Bildandet av erkända arbetslöshetskassor

De arbetslöshetskassor som bildades på basis av den nya förordningen var "erkända". Bildandet gick dock trögt. T o m 1940 hade endast 14 arbetslöshetskassor upprättats. En av dessa hade upprättats av handels-tjänstemannaförbundet, de övriga av förbund inom LO-området. Särskilt skall observeras att det då svagt organiserade lantarbetarförbundet inrättade en kassa, helt i linje med de politiska diskussioner som föregått 1934 års beslut. Totalt fanns 210 tusen medlemmar i kassaförbunden. Detta innebar att endast ca 20 procent av LO:s medlemmar tillhörde en statssubventionerad kassa. Det innebar också att det fanns fler icke-subventionerade arbetslöshetskassor inom LO-området än erkända. Av de 24 LO-förbund som hade egen arbetslöshetskassa 1934 hade nämligen endast 10 övergått till det statsunderstödda systemet.

Man kan fråga sig vad som kännetecknar de förbund som upprättade en erkänd arbetslöshetskassa eller annorlunda uttryckt, vad som skiljer dessa från andra förbund. Försäkringskonstruktionen var avvägd så att förbund, vars medlemmar hade relativt låga löner gynnades. Vidare gynnades de vars arbetslöshetsrisk varken var mycket liten eller mycket hög (t ex pga säsongarbetslöshet). Försäkringskonstruktionen gav följaktligen vissa förbund starkare incitament än andra att upprätta en erkänd arbetslöshetskassa.

Den arbetslöshet som förbunden hade anpassats till (bortsett från de värsta depressionsåren) var 1920-talets.⁵⁾ Samtliga förbund som då hade en arbetslöshet inom intervallet 6-11 procent och en daglönenivå 1934 som understeg 9.40 kronor upprättade en erkänd kassa. Endast två förbund som upprättade en erkänd kassa befinner sig utanför dessa gränser. Ett av dessa var textilindustriarbetareförbundet, vars medlemmar hade en relativt låg arbetslöshet men också en mycket låg daglöne-

nivå.

Även om tillförlitligheten i löne- och arbetslöshetsuppgifter för enskilda förbund kan diskuteras är det en rimlig slutsats att erkända arbetslöshetskassor infördes inom just de förbund vars medlemmar var de relativt sett mest gynnade av försäkringskonstruktionen.

2.3. Motståndet inom fackföreningsrörelsen

Den svaga anslutningen till Gentsystemet antyder att motståndet inom fackföreningsrörelsen var mycket starkt. Primärt sammanhängande motståndet med svaga ekonomiska fördelar i allmänhet av en anslutning till systemet. Försäkringens "snåla karaktär" framgår av tabell 1, som visar några siffror för de erkända kassorna, dvs för dem som var relativt gynnade av försäkringskonstruktionen. Med understödsprocent avses relationen mellan understödda och arbetslösa dagar och statsbidragsprocenten gäller i relation till utgivet understöd.⁶⁾

Tabell 1: Understödsprocent (u) och statsbidragsprocent (s)

År	u	s
1935	13,6	34,9
1936	14,7	37,1
1937	18,7	36,1
1938	22,5	35,0
1939	21,2	30,4
1940	29,5	42,8

Det råder knappast någon tvekan om att motståndet primärt var ekonomiskt grundat. Statsbidragen var (helt avsiktligt) sådana att höglöne-grupper (t ex inom den grafiska industrin eller byggnadsbranschen) missgynnades. För medlemmar i förbund med ringa arbetslöshet (t ex tobaksarbetare) skulle försäkringen ha ett litet värde. Detsamma gäller medlemmar inom branscher med hög arbetslöshet som t ex byggnads- och anläggningsverksamhet och skogs- och sågverksindustrin.⁷⁾ I det sistnämnda fallet skulle avgiftsvillkoren och säsongreglerna ha inneburit att många medlemmar inte blivit berättigade till understöd överhuvudtaget. De skulle alltså haft föga glädje av de avgifter som erlagts.

Avgiftsvillkoren ger, speciellt innan de lindrades något, en viktig förklaring till förbundens negativa inställning. Som exempel kan nämnas en utredning inom grov- och fabriksarbetareförbundet i samband med att frågan om en erkänd kassa aktualiserades 1935. Med de förutsättningar som gällde 1930 så skulle inte mindre än 63 procent av de arbetslösa veckorna inom förbundet ha blivit diskvalificerade.⁸⁾ Med de arbetslösheterfarenheter man haft fanns ofta i förbunden en uppfattning att det skulle bli svårt att uppfylla avgiftsvillkoren även efter hävandet av den stora depressionen.

För förbund som före 1935 hade egen arbetslöshetskassa skulle en övergång till det statsunderstödda systemet innebära en kostnad i form av minskad suveränitet. I den osubventionerade kassan bestämde förbundet själv innebörden i "lämpligt arbete" och regler för platsförmedlingsverksamheten och därmed också hur kassan skulle kunna användas lönepolitiskt. För vissa förbund (främst inom den grafiska industrin) hade detta inneburit individuella lönebetalningar utöver kollektivavtalet. Dessa överbetalningar riskerade man förlora vid en övergång till erkänd kassa.

Även i övrigt bestämde kassaförbunden sina egna regler och det är påfallande att 1934 års arbetslöshetskasseförordning i några väsentliga avseenden avvek från de suveräna kassornas stadgar. Normalt var t ex att kassorna hade differentierade ersättningsförmåner, dvs att utgående ersättningar var positivt relaterade till medlemstid och/eller mängden inbetalda avgifter. En sådan differentiering, som hade medlemskonsoliderande syften, tilläts inte inom det statsunderstödda systemet. Vissa förbund, t ex metallindustriarbetarna, betalade dessutom ut ersättning även till dem som självmant slutat sin anställning, detta som en del i förbundets lönepolitik. Några andra förbund, bl a typografförbundet, hade inte några regler om karenstid.

Utöver det ekonomiskt grundade motståndet finner man inom fackföreningsrörelsen argument som tyder på ett motstånd som byggde på farhågor eller bristfälliga kunskaper om hur det statsunderstödda systemet skulle fungera. Vi skall här peka på några vanliga argument. Ett argument utgick från bestämmelsen att en erkänd kassa skulle vara öppen även för oorganiserade. Härigenom öppnades möjlighet för t ex strejk-

brytare att ingå i kassorna. Detta var emellertid något som var praktiskt taget uteslutet i verkligheten, något som inte minst utländska erfarenheter kunde ge belägg för. Metallindustriarbetarna upplystes exempelvis av en representant för det danska borderförbundet att under de 27 år som detta förbund haft en arbetslöshetskassa så hade ingen oorganiserad ansökt om medlemskap.⁹⁾

Att socialstyrelsen som tidigare tagit mycket klar ställning för det så kallade AK-systemet skulle fungera som tillsynsmyndighet och i praktiken omsätta riksdagens beslut användes också som ett argument mot upprättandet av en erkänd kassa.¹⁰⁾ Regeringen hade emellertid varit förutseende nog att utse Oskar Hagman som chef för socialstyrelsens byrå för arbetslöshetsförsäkring och arbetsförmedling. Hagman hade tidigare varit kassör i målareförbundet under den tid detta förbund upprättade en egen arbetslöshetskassa och betraktades som socialdemokraternas främste arbetslöshetsförsäkringsexpert. Hagman kan alltså ses som en representant för fackföreningsintresset i försäkringen. Hagman och andra tjänstemän på socialstyrelsen drev ett energiskt informationsarbete bl a vid de förbundskongresser där upprättandet av erkänd kassa diskuterades.

En förutsättning för ersättningsrätt var (och är fortfarande) att den arbetslöse vände sig till arbetsförmedlingen och var beredd att anta "lämpligt arbete". Arbetsförmedlingen kunde, menade kritikerna, hänvisa arbetslösa till i stort sett vad slags arbete som helst inklusive reservarbete.¹¹⁾ Det rätta förhållandet var emellertid att även om arbetsförmedlingen kunde erbjuda olika slags arbeten så var det arbetslöshetskassan och i sista hand socialstyrelsen som avgjorde innebörden i "lämpligt arbete", dvs om en vägran att anta ett sådant skulle innebära att ersättning inte skulle utgå. Beträffande reservarbeten var det verkliga förhållandet att arbetsförmedlingen inte förfogade över några reservarbeten. Endast sådana arbetslösa som anmält sig som hjälpsökande till de kommunala arbetslöshetskommittéerna kunde hänvisas till reservarbeten.¹²⁾ Bl a i denna fråga drev socialstyrelsens tjänstemän ett energiskt upplysningsarbete.

Slutligen fanns ett politiskt motstånd mot det svenska Gentsystemet. Kommunisterna som sedan början av 1920-talet förordat en allmän

obligatorisk arbetslöshetsförsäkring finansierad av arbetsgivarna och staten drev under hela 1930-talet en livaktig och konsekvent kampanj mot 1934 års kompromiss.¹³⁾ Man kunde då underblåsa det motstånd som angetts ovan. I sin studie av den svenska fackföreningsrörelsen tenderar Jörgen Westerståhl tillskriva kommunisternas agerande en avgörande betydelse för Gentsystemets svaga utveckling. Kommunisternas framgångar skulle ha berott på att de "appellerat till en hos medlemmarna inneboende tveksamhet och misstro, som inte gått att rubba genom saklig argumentation".¹⁴⁾ Även om kommunistinflytandet kunde vara påtagligt i vissa fall, t ex inom metallindustriarbetareförbundet, är det tveklöst så att en "saklig argumentation" vilade på ett svagt underlag i form av eventuella fördelar av en anslutning.

3. DE ERKÄNDA ARBETSLÖSHETSKASSORNA UNDER 1940-TALET

3.1. Riksdagsbesluten

Under senare delen av 1930-talet gjordes från fackligt håll framställningar till regeringen angående förbättringar av den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen.¹⁾ I maj 1939 fick socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utreda frågan. Så kom krigsutbrottet.

Krigsförväntningarna och krigsutbrottet samt en befarad ökad arbetslöshet förstärkte de fackliga kraven. En annan faktor var den höjning av det kommunala kontantunderstödet som den nytillsatta arbetsmarknads-kommissionen beslutade 1940. Syftet med höjningen var bl a att ge kompensation för höjda levnadskostnader men härigenom kom kontantunderstödet att i många fall överstiga dagersättningen från arbetslöshetsförsäkringen.

Socialstyrelsens utredningsarbete avbröts vid krigsutbrottet. I januari 1941 inkom emellertid socialstyrelsen till regeringen med en rad förslag till förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen. Dessa ingick inte i något systematiskt reformarbete utan hade närmast karaktär av nödfallsåtgärder med anledning av den rådande situationen, dvs den kraftiga prisstegringen efter krigsutbrottet och höjningen av de kommunala kontantunderstöden. Socialstyrelsens förslag kom i allt väsentligt att ingå i den arbetslöshetsförsäkringsproposition som regeringen avlämnade senare under året.²⁾

De viktigaste förslagen till riksdagen innebar en höjning av statsbidragen (dock med i princip oförändrad konstruktion), en reglering av rätten att själv välja daghjälpklass (systemet innehöll ju incitament för den enskilde kassamedlemman att välja en låg daghjälpklass och i exempelvis beklädnadsarbetarnas kassa hade 85 procent valt tvåkronors-

klassen), införandet av barn tillägg (vilket till 75 procent skulle finansieras med statsmedel) samt en sänkning av det tidsbestämda avgiftsvillkoret till 20 veckor under senaste tolv månaders perioden.

Det riksdagsutskott till vilket propositionen remitterades agerade på ett sätt som ditintills varit okänt i arbetslöshetsförsäkringssammanhang.³⁾ Ett praktiskt taget enhälligt utskott uttalade som sin mening att den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen skulle förbättras och att de i propositionen förordade förändringarna var otillräckliga. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag om regleringen av rätten att välja daghjälpklass, om införandet av barn tillägg samt om uppmjukningen av avgiftsvillkoret. Beträffande statsbidragsbestämmelserna önskade emellertid utskottet ändra 1934 års konstruktion. Statsbidraget borde höjas men det skulle inte längre göras fördelaktigare för lägre daghjälpklasser än för högre. De procentsatser som gällt för två-kronorsklassen borde gälla samtliga klasser, varför utskottets förslag skulle medföra större statliga subventioner än regeringens. Vidare föreslogs att statsbidragets maximigräns skulle höjas till 35 understödda dagar per medlem och år. Slutligen förordade utskottet att ett speciellt hustrutillägg skulle införas.

Praktiskt taget utan motstånd biföll riksdagen utskottets förslag.⁴⁾ Härigenom demonstrerades det klart att arbetslöshetsförsäkringen till fullo blivit politiskt accepterad. Socialminister Möller, som länge stått i främsta ledet i kampen för införandet av försäkringsprincipen och för en effektiv arbetslöshetsförsäkring, var uppenbarligen överraskad av riksdagens positiva inställning. Det är, så uttryckte han sig, "mycket sällan man kan uttrycka verklig glädje över att Kungl Maj:t blir desavuerad, men i detta fall kan jag verkligen säga, att det oförställt gläder mig".⁵⁾

1941 års riksdagsbeslut är intressant ur olika aspekter. För det första var riksdagsbeslutet ett resultat av ett medvetet fackligt påtryckningsarbete. Metallindustriarbetareförbundet var här en drivande kraft. Tillsammans med andra förbund och kassaföreträdare arrangerades i mars 1941 en konferens som underströk kraven att förbättringar måste gå utöver de i propositionen befintliga förslagen. Det slutliga förslaget utarbetades inom utskottet av ordföranden, dåvarande LO-kassören Axel

Strand, och ledamoten Oskar Hagman, byråchefen vid socialstyrelsens arbetsmarknadsbyrå.⁶⁾ Arbetet skedde i kontakt med företrädare för de erkända arbetslöshetskassorna och följden blev alltså ett enhälligt utskottsutlåtande.

Även om riksdagsbeslutet tillkom som en reaktion på ett akut problem är det för det andra av största principiella intresse att riksdagen enhälligt avskaffade de behovsriktade statsbidragen. Statsbidragskonstruktionen hade varit en viktig förutsättning för att få med en del av borgerligheten i 1934 års beslut. Nu accepterade samtliga borgerliga partier den nya konstruktionen och även förbättringarna i övrigt. Även kommunisternas häftiga motstånd mot Gentsystemet upphörde.⁷⁾

Man kan också fråga sig varför inte socialminister Möller själv gick längre i sin proposition. Den frågan torde endast kunna besvaras med hänvisning till samlingsregeringen. Att ett mer generöst förslag skulle kunna erhålla en riksdagsmajoritet var säkerligen Möller medveten om (socialdemokraterna hade majoritet i båda kamrarna) men eftersom det var samlingsregering ansåg han sig böra följa socialstyrelsens förslag. En förutsättning för samlingsregeringens arbete var ju att inre politiska meningsskiljaktigheter skulle undanskjutas. Man kan misstänka att det med regeringskolleger som Gösta Bagge och Andersson i Rasjön uppfattades som omöjligt att under enighet framlägga en proposition med lika vittgående förändringar som i utskottets förslag.

Nya förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen kom 1944.⁸⁾ Hustru- och barntilläggen höjdes och ett särskilt kristillägg till daghjälpn infördes. Även denna gång finner vi en framställning från socialstyrelsen och fackliga påtryckningar bakom beslutet. Den omedelbara orsaken till 1944 års förbättringar var också nu genomförda höjningar i de kommunala kontantunderstöden. Det finns emellertid en påtaglig skillnad jämfört med situationen 1941. Under år 1944 finner vi en utbredd fruktan för en efterkrigsdepression. Det gällde alltså att förbereda sig för en befarad massarbetslöshet.

Den sistnämnda uppfattningen var stark bl a inom fackföreningsrörelsen.⁹⁾ Den hade också förstärkts av en rapport från kommissionen för ekonomisk efterkrigsplanering (Myrdalkommissionen) som bl a behandlade

kontanthjälpen till arbetslösa.¹⁰⁾ I princip menade kommissionen att en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring är att föredra. Innan en sådan kan bli effektiv bör dock olägenheterna i det nuvarande systemet minskas. De erkända kassornas förmåner bör förbättras och villkoren bör ändras så att det finns utsikt att senast inom ett år få med alla större löntagarkategorier som kan utsättas för en mer omfattande arbetslöshetsrisk under en lågkonjunktur. Särskilt viktigt för Myrdal-kommissionen var det att en förstärkt arbetslöshetsförsäkring skulle kunna bidra till att hålla köpkraften uppe om en efterkrigsdepression skulle inträffa.

År 1945 togs ett för arbetslöshetsförsäkringens framtida utveckling betydelsefullt initiativ som ledde till bildandet av de erkända arbetslöshetskassornas samorganisation.¹¹⁾ De erkända kassorna fick härigenom ett organ som systematiskt kunde påverka och bevaka försäkringsvillkoren. Redan före det konstituerande sammanträdet ingick representanter för de erkända kassorna (samt LO och ICO) med en skrivelse till regeringen med förslag till förbättringar i försäkringsvillkoren. Några av dessa förbättringar beslutades av riksdagen 1946.¹²⁾ Genom förbättringarna infördes bl a ett mer allsidigt familjetillägg och ramtiden för karensdagarna utökades (från 14 till 21 dagar). Förändringarna avsåg alltså inte några bärande principer inom arbetslöshetsförsäkringen.

3.2. Bildandet av erkända arbetslöshetskassor

Riksdagsbesluten, och särskilt då 1941 års, medförde en påtaglig höjning av förbundens benägenhet att upprätta erkända arbetslöshetskassor. Kassabildandet under 1940-talet visas i tabell 2.¹³⁾

Med undantag för förbund med mycket obetydlig arbetslöshet (t ex förbund som organiserade offentligt anställda) hade i stort sett samtliga LO-förbund inrättat erkänd arbetslöshetskassa 1950. Hit hör förbund som haft påtagligt lönepolitiskt inriktade egna kassor (t ex typografer och metallindustriarbetare), hit hör också förbund som inte upprättat arbetslöshetskassor på 1930-talet framför allt beroende på en mycket hög arbetslöshet (t ex byggnadsarbetare och skogs- och flottningsarbetare). Som tidigare nämnts tillkom den första tjänstemannakas-

san 1940. År 1950 fanns sex tjänstemannakassor.

Tabell 2: Arbetslöshetsförsäkringens utveckling under 1940-talet

År	Antal kassor	Antal medlemmar (1000-tal)
1940	14	210
1941	17	291
1942	25	562
1943	29	703
1944	30	752
1945	33	819
1946	35	872
1947	36	956
1948	37	1 033
1949	37	1 063
1950	37	1 085

3.3. Det avtagande motståndet

1940-talets kassabildande är det synbarliga uttrycket för ett avtagande motstånd mot den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen. Med de nya villkoren blev det, allt annat lika, fördelaktigare för förbunden att ansluta sig till Gentsystemet.

Det tidigare politiskt betingade motståndet försvagades med de nya villkoren. Detta är särskilt märkbart under kriget. På det parlamentariska planet kom kommunisterna att acceptera Gentsystemet och inom fackföreningsrörelsen var deras inflytande rent allmänt sett reducerat under de första krigsåren bl a sedan LO:s representantskap uppmanat de fackliga organisationerna att vägra inta kommunister i styrelser och andra ansvariga organ. Den "tveksamhet och misstro" som kommunisterna, enligt Westerståhl, appellerat till under 1930-talet kunde dessutom ersättas med alltmer stabila erfarenheter av hur systemet fungerade. Och dessa erfarenheter var normalt inte negativa, något som man f ö kunde konstatera redan under senare delen av 1930-talet.¹⁴⁾ Det skedde inga tvångsvisa hänvisningar till reservarbete, kassorna hade ett mycket gott samarbete med socialstyrelsen (jfr t ex Hagmans roll 1941) osv. När det gäller tillsynsmyndigheten skall också observeras att tillsynen över arbetslöshetsförsäkringen överflyttades till AMS vid dess tillkomst 1948. Inom AMS överlämnades beslutanderätten till den

s k arbetslöshetsförsäkringsdelegationen som bestod av fem ledamöter varav tre representerade arbetslöshetskassorna!

1940-talet kännetecknades generellt sett av ett mycket gott arbetsmarknadsläge. Detta var, till synes paradoxalt, ännu en omständighet som gynnade kassabildandet. Under kriget var förväntningarna om en efterkrigsdepression utbredda. Genom att upprätta en erkänd kassa då arbetslösheten var låg skulle åtminstone två fördelar vinnas inför en befarad depression.¹⁵⁾ Dels skulle relativt många medlemmar ha uppfyllt avgiftsvillkoren och dels skulle relativt stora fonder kunna byggas upp. Fondbildningen inom Gentsystemet var f ö mycket stark under hela 1940-talet.

Det goda arbetsmarknadsläget under 1940-talet medförde också en gynnsam effekt i form av minskad säsongarbetslöshet. Tabell 3, som visar årlig säsongarbetslöshet 1937-1950, belyser utvecklingen.¹⁶⁾ Siffran för säsongarbetslösheten är skillnaden mellan arbetslöshetens årsmedeltal och arbetslösheten i augusti i procent av antalet medlemmar i fackförbunden.

Tabell 3: Säsongarbetslösheten 1937-1950

1937	4,6	1944	2,1
1938	3,7	1945	1,4
1939	4,2	1946	1,1
1940	2,7	1947	1,2
1941	3,8	1948	1,1
1942	3,5	1949	1,1
1943	2,1	1950	0,9

Vi skall här inte fördjupa oss i orsakerna till säsongarbetslöshetens nedgång men det är uppenbart att det allmänna arbetsmarknadsläget verkat i positiv riktning. Nedgången har också berott på en medveten politik att utjämna sysselsättningen under året (genom t ex statlig tillståndsgivning av byggen och en bättre årsplanering av statens eget byggande) samt tekniska framsteg som i allt högre grad möjliggjort vintersysselsättning.

Nedgången av säsongarbetslösheten påverkade positivt anslutningen till Gentsystemet på två sätt. Dels skapades bättre förutsättningar för medlemmarna att uppfylla avgiftsvillkoren, dels kunde tillsynsmyndighe-

ten medge vissa lättnader i säsongrestriktionerna. Av säsongarbetslöshetsförbunden var målarnas det första att upprätta en erkänd arbetslöshetskassa. Detta skedde 1943.

Ännu ett skäl för en höjd benägenhet att bilda arbetslöshetskassa skulle kunna uttryckas så att ju fler kassor som upprättats desto mindre blev den relativa fördelen att hålla sig utanför Gentsystemet. En anledning härtill är att det blev fler "goda exempel", en sorts demonstrationseffekt således. Det främsta demonstrationsexemplet var givetvis det stora metallindustriarbetareförbundet som upprättade en erkänd kassa 1942. Att målarna upprättat en kassa användes inom murareförbundet som ett kassabildningsargument¹⁷⁾ osv. En annan anledning sammanhänger med eventuella medlemsflyttningar mellan förbund. Om värdet av att vara arbetslöshetsförsäkrad överstiger kassaavgiften kan en kassa positivt påverka medlemsrekryteringen till ett förbund samtidigt som existerande medlemmar får en fastare knytning till förbundet. Det finns här belägg för att de förbund som sent eller aldrig upprättade en arbetslöshetskassa under 1940-talet fick vissa problem med att dra till sig nya medlemmar, särskilt från förbund som redan hade kassa.¹⁸⁾ Som en illustration till ovannämnda kassabildningsmotiv kan också nämnas att syndikalisterna, SAC, som var häftiga motståndare till Gentsystemet och till att fackliga organ skulle åta sig statliga uppgifter, diskuterade att upprätta en egen arbetslöshetskassa redan 1942. I en kongressmotion framfördes att en arbetslöshetskassa vore bra som rekryteringsmedel och att det utan kassa var svårt att behålla medlemmar. Även om en arbetslöshetskassa strider mot SAC:s principer bör man, enligt motionären "inte låta principerna gå före taktisk klokhet".¹⁹⁾

Ären kring krigsslutet fanns inom vissa fackförbund ännu ett skäl för anlutning till Gentsystemet. Till de stora socialpolitiska reformer som planerades och genomfördes efter krigsslutet hörde också en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Inom t ex typografförbundet, som var pionjär inom den fackliga arbetslöshetsförsäkringen och som haft den mest välfungerande kassan, användes bl a det kommande obligatoriet som ett skäl för en övergång till erkänd kassa. Eftersom man hade att räkna med en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring borde förbundet införa sin kassa i det statsunderstödda systemet för att få medinflytande. Vi

riskerar förlora, menade förbundsordföranden, "allt inflytande på utformningen av den statliga försäkringen, om vi envisas med att uppehålla en egen kassa".²⁰⁾ Typografernas erkända arbetslöshetskassa startade sin verksamhet 1946.

4. OBLIGATORIEFRÅGAN

4.1. Socialvårdskommittén tillsätts

Parallellt med utvecklingen inom kassarörelsen och de korttidsbetonade riksdagsbesluten under 1940-talet diskuterades och utreddes den mer långsiktiga utformningen av arbetslöshetsförsäkringen. Diskussionerna och utredandet var en del i en mer genomgripande reformering av hela socialförsäkringssystemet.

Under 1930-talet hade en rad socialpolitiska reformer genomförts: 1931 års sjukkassareform, 1934 års arbetslöshetsförsäkringsbeslut, förbättringar av folkpensionen 1935 och 1937, de familjesociala åtgärderna 1937 osv. Reformerna hade genomförts i stort sett oberoende av varandra och den socialpolitiska bilden var splittrad. 1937 års riksdag begärde därför en allmän översyn med syftet att nå större enhetlighet i det socialpolitiska systemet. I december samma år beslutade regeringen tillsätta en kommitté för att göra denna översyn.¹⁾ I direktiven till kommittén, som antog namnet socialvårdskommittén, framhöll socialminister Möller att inte bara frågan om enhetlighet utan även socialvårdens materiella innehåll borde granskas. Som en av socialvårdskommitténs huvuduppgifter angavs en granskning av socialförsäkringen och övriga socialpolitiska stödåtgärder särskilt vad gäller dess effektivitet och tillräcklighet.

Socialvårdskommittén hade en till synes gigantisk arbetsuppgift. När arbetet avslutades år 1951 hade bl a 19 betänkanden (SOU:n) publicerats. Inom kommittén upptogs arbetslöshetsförsäkringen till behandling 1941.

I november 1942 publicerades den s k Beveridge-rapporten i Storbritannien.²⁾ Rapportens plan för en reformering av socialförsäkringssystemet

är ett av de mest uppmärksammade socialpolitiska förslag som någonsin framlagts. Beveridgeplanen gav en stark stimulans för reformarbetet även i Sverige.

4.2. Beveridgeplanen

En engelsk socialvårdskommitté tillsattes sommaren 1941 med ungefär samma motivering som den svenska. Till kommittéordförande utsågs William Beveridge. Eftersom kommittén enbart bestod av tjänstemän och eftersom den kom att behandla väsentliga politiska frågor bestämdes under arbetets gång att tjänstemännen skulle fungera som experter och rådgivare åt Beveridge. Denne skulle alltså stå för rapporten utåt.³⁾

I korthet innehåller Beveridgeplanen fyra huvudprinciper för socialförsäkringen:

1. Socialförsäkringssystemet skall i princip omfatta hela befolkningen. Socialförsäkringen skall alltså vara allmän och obligatorisk
2. Socialförsäkringssystemet skall vara enhetligt samordnat. Detta skulle förenkla administrationen och medborgarna skulle vända sig till ett och samma socialförsäkringskontor oberoende av hjälpbehovets karaktär
3. Ersättning skall utgå med enhetsbelopp som i princip skall svara mot existensminimum. Ersättningar härutöver får täckas med frivilliga försäkringar
4. Försäkringssystemet finansieras genom enhetsavgifter, som alltså inte är inkomst- eller riskberoende. Avgifter betalas av de försäkrade och arbetsgivarna. Härtill kommer bidrag från staten.

Beveridgeplanen syftade till social trygghet i den meningen att samtliga medborgare garanteras en viss minimiinkomst. Planen förutsätter, som Beveridge närmare utreder, kompletterande former av socialpolitik. Dessa är allmänna barnbidrag, allmän och skattefinansierad läkar- och sjukhusvård samt en aktiv sysselsättningspolitik så att massarbetslöshet förhindras.

Reaktionen på Beveridgeplanen i Storbritannien blev i stort sett mycket positiv, kanske bl a för att den sågs som en symbol för efterkrigssamhället. På det stora hela taget kom också det engelska reformarbetet åren närmast efter kriget att följa planen.⁴⁾

Beveridgeplanen gav en stark impuls åt det socialpolitiska reformarbetet också i Sverige. Man kan spåra inflytandet i den kommitté som utredde befolkningsfrågan (dvs bl a frågan om allmänna barnbidrag).⁵⁾ Socialvårdskommittén tog givetvis ingående del av Beveridgerapporten. Kommittén fick en stimulans i sitt arbete men vissa delar i rapporten, t ex att samtliga socialförsäkringar skulle bygga på principen om enhetsunderstöd, fann ingen acceptans hos socialvårdskommittén. Kommitténs intresse för Beveridge framkommer bl a i en artikel betitlad "Socialförsäkring och social omvårdnad" som kommitténs ordförande, Bernhard Eriksson, skrev år 1944.⁶⁾

Beveridge och hans samlade grepp gav stimulans också på det politiska planet. Att Beveridge var en välkänd liberal var säkerligen inte ointressant för borgerliga politiker.⁷⁾ Av de mera framträdande socialpolitikerna hade framför allt Gustav Möller "blivit frälst för tankegångarna i Beveridgeplanen" som Rolf Broberg uttrycker det.⁸⁾ På Möllers initiativ publicerades t ex år 1943 en redogörelse på svenska av Beveridgeplanen.⁹⁾ Inflytandet från Beveridge visar sig emellertid mest påtagligt genom de socialförsäkringsbeslut som togs strax efter krigsslutet.

4.3. Folkpensioner och sjukförsäkring

Riksdagen fattade 1946 ett beslut om folkpension. Enligt den lag som antogs skulle pensionen utgå till alla ålderspensionärer med enhetsbelopp. Lagen trädde i kraft 1948.

Socialvårdskommittén hade avlämnat ett betänkande angående folkpensionering 1945.¹⁰⁾ Kommittén presenterade två huvudalternativ, vilka vardera hade stöd av halva kommittén. I det ena alternativet skulle ålderspensionerna utgå med ett lågt grundbelopp och en inkomstprövad tilläggspension. Enligt det andra alternativet utgick ålderspensionen med ett enhetsbelopp a la Beveridge.

Den dåvarande socialdemokratiska regeringen var splittrad i pensionsfrågan.¹¹⁾ Möller var en stark anhängare av enhetspensioner medan främst Ernst Wigforss och Per Albin Hansson var lika bestämda företrä-

dare för inkomstprövade pensioner. Möller begärde därför att få konsultera riksdagsgruppen innan regeringens ståndpunkt fastställdes. I riksdagsgruppen erhöll han en stor majoritet varför regeringens proposition kom att följa Möllers uppfattning. En i principfrågan enhällig riksdag fattade senare beslut i enlighet med propositionen och företrädare för de olika partierna hyllade Gustav Möller för hans insatser att förbättra folkpensionen. Pensionsfrågan visar inte blott på ett eventuellt inflytande av Beveridge utan fastmer på Möllers starka ställning som socialpolitisk reformator. Än tydligare framkommer detta i sjukförsäkringsfrågan.

Socialvårdskommittén avlämnade sitt betänkande angående sjukförsäkring år 1944, alltså året före pensionsbetänkandet.¹²⁾ Sjukförsäkringen föreslogs bli allmän och obligatorisk och den skulle omfatta både sjukpenningförsäkring och sjukvårdsförsäkring. Sjukvårdsförsäkringen i sin tur avsåg bli sjukhusvårdsavgifter. Sjukpenningen skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen. Det sistnämnda motiverar man med tydligt avståndstagande till Beveridgeplanen. Enligt kommitténs mening är det bl a av sociala skäl inte önskvärt med någon större standardförsäkring vid sjukdom. Eftersom ersättningen borde graderas efter inkomst föreslogs inkomstberoende avgifter som finansieringskälla vid sidan av statsbidrag.

Sjukförsäkringen skulle enligt kommittén administreras av allmänna sjukkassor (central- och lokalsjukkassor). Ett lokalsjukkasseområde skulle omfatta en eller flera kommuner. Om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs borde, enligt kommittén, lokalsjukkassorna "väl lämpa sig som administrationsorgan även för arbetslöshetsförsäkringen".¹³⁾

Sjukförsäkringspropositionen 1946, som föregåtts av en förnyad utredning inom socialdepartementet och remissförfarande, avvek på väsentliga punkter från socialvårdskommitténs förslag.¹⁴⁾ För det första skulle sjukvårdsförsäkringen inte innefatta sjukhusvård, som i stället skulle skattefinansieras (jfr Beveridgeplanen). För det andra, och detta var mer kontroversiellt, skulle avgifter och ersättningar utgå med enhetsbelopp oberoende av risk och inkomst. Möller skriver i propositionen att enhetsersättning med minimistandard är "principiellt riktigast" när staten med sin tvångsmakt och med stora kostnader inför en allmän

sjukförsäkring. Vidare gavs möjlighet till en statsunderstödd frivillig tilläggsjukpenning. Medborgaren bör, enligt Möller, av egen ansvarskänsla genom den frivilliga försäkringen skaffa sig det tillskott varav han kan vara i behov. Sjukförsäkringsreformen skulle träda i kraft först den 1 juli 1950. Dröjsmålet motiverades bl a med att sjukhusresurserna först borde byggas ut samt med hänvisning till den pågående kommunindelingsreformen (det skulle i princip finnas en lokalsjukkassa i varje kommun).

Möllers förslag mötte starkt motstånd både före och efter det att propositionen avlämnats. Ledande företrädare för sjukkasserörelsen hade biträtt socialvårdskommittén och kommitténs betänkande, särskilt vad gäller inkomstbortfallsprincipen, uttrycker sjukkasserörelsens ståndpunkt. Denna ståndpunkt framkom även vid svenska sjukkasseförbundets kongress 1945.¹⁵⁾ Socialvårdskommittén och fackföreningsrörelsen opponerade också mot enhetsersättningen. Bl a såg man det som omöjligt att samordna sjukförsäkringen med arbetslöshetsförsäkringen eftersom den senare borde bygga på inkomstbortfallsprincipen.¹⁶⁾ Detta var ju också vad som gällde inom Gentsystemet. Det utskott, dit propositionen remitterades, tillstyrkte i princip regeringsförslaget. Här skall dock noteras att utskottsordföranden, landsorganisationens kassör (senare ordförande) Axel Strand, reserverade sig.¹⁷⁾ Han kunde nämligen inte acceptera enhetsersättningen. En i stort sett enhällig riksdag biföll senare regeringsförslaget. Beslutet skulle, som nämnts, träda i kraft 1950 men tidpunkten kom senare att framflyttas. Något ikraftträdande kom dock ej. I stället antog riksdagen en ny sjukförsäkringsreform 1953. Då hade Möller avgått som socialminister.

I sjukförsäkringsfrågan körde alltså Gustav Möller över sjukkasserörelsen, fackföreningsrörelsen och socialvårdskommittén. I riksdagsdebatten kunde han bl a konstatera att engelsmännen höll på att införa ett liknande sjukförsäkringssystem som det han själv föreslagit. Han tog också upp problematiken med att samordna sjukförsäkringen med arbetslöshets- och olycksfallsförsäkringen dvs de försäkringar som socialvårdskommittén fortfarande hade att utreda. "För min del är jag övertygad om, att med lite organisatorisk och konstruktiv fantasi skall det visa sig lätt nog att finna vägar att verkligen samordna samtliga dessa socialförsäkringsgrenar. Jag tror inte alls att det kommer att vålla några som helst verkliga och oöverstigliga svårigheter".¹⁸⁾

Möller tar i riksdagen också upp frågan om det sena ikraftträdandet eller rättare uttryckt varför ett sjukförsäkringsbeslut måste tas redan 1946 dvs fyra år före reformen. Utöver de i propositionen angivna skälen tillkommer ett nytt. Ett beslut nu, menar Möller, blir vägledande för socialvårdskommittén och det är klart, fortsätter han, att "min tanke är att arbetslöshetsförsäkringen skall komma att utformas som en enhetlig försäkring med fri påbyggnad precis som sjukförsäkringen. Jag tror icke att det kan finnas några rimliga hinder mot detta".¹⁹⁾ Så talar den, som enligt Tage Erlander, var van att ensam bestämma socialpolitikens innehåll.²⁰⁾

4.4. Förslagen till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

Socialvårdskommittén upptog frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring till behandling 1941. Redan tidigt intogs den uppfattningen att någon form av samordning borde ske med sjukförsäkringen. 1944 avlämnades sjukförsäkringsbetänkandet och i början av år 1946 hade man inom kommittén utarbetat ett förslag till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Anledningen till fördröjningen var, enligt kommittén, att ingen socialförsäkringsgren innehöll så svårbedömbara frågor som arbetslöshetsförsäkringen. Därför hade det krävts ingående utredningar och överväganden.

1946 års förslag utgick från att 1944 års sjukförsäkringsförslag skulle accepteras. Då Möller och riksdagen inte accepterade sjukförsäkringsförslaget hade kommittén att arbeta vidare under nya premisser. Ett nytt förslag låg färdigt 1947. Detta förslag byggde på en samordning med den av riksdagen beslutade allmänna sjukförsäkringen. Under arbetets gång aktualiserades frågan att konstruera en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring så att de erkända arbetslöshetskassorna kunde bibehållas. Detta förslag blev färdigt 1948. Kommittén avlämnade sitt betänkande hösten 1948.²¹⁾ I betänkandet presenteras båda förslagen, 1947 års som alternativ 1 och 1948 års som alternativ II. Kommittémajoriteten förordade alternativ II. Båda förslagen innebar att en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle införas. Härigenom skulle bli det kommunala kontantunderstödet försvinna för gott.

Vi skall här bortse från det tekniska innehållet i förslagen (typ

avgiftsvillkorens utseende, ersättningstidens längd etc) och koncentrera intresset på de i detta sammanhang relevanta och principiella frågorna. Vi börjar med alternativ I.

En principiellt viktig fråga gäller om ersättningen skall utgå med enhetsbelopp eller enligt inkomstbortfallsprincipen. Som tidigare nämnts hade socialvårdskommittén i sjukförsäkringsfrågan förordat den sistnämnda principen. I det nu aktuella betänkandet ges en tydlig motivering för denna ståndpunkt. Ett skäl för att ersättningen skall relateras till inkomstbortfallet är att vissa utgifter är fasta och i vissa fall, som t ex i fråga om bostadskostnaden och avbetalningsköp, beroende av inkomsten. En nedskärning av dessa utgifter "låter sig inte utan stora svårigheter göra annat än inom vissa gränser."²²) Är det alltså fråga om ett tillfälligt inkomstbortfall bör ersättningen vara inkomstrelaterad. Inom sjukförsäkringen, konstaterade man, hade riksdagen beslutat om enhetsersättning plus en möjlighet till statsunderstödd tilläggsförsäkring. Motsvarande konstruktion anser kommittén omöjlig för en arbetslöshetsförsäkring bl a av det skälet att den enskilde har lättare att bedöma sin arbetslöshetsrisk än sin sjukrisk. En frivillig statsunderstödd tilläggsförsäkring skulle därför tendera dra till sig "dåliga risker" varför avgiften fick sättas så högt att den blev prohibitiv. Kommitténs slutsats blir att ersättningen inom den obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen bör inkomstrelateras.

Med en inkomstrelaterad ersättning följer en inkomstrelaterad avgift, vilken bör vara enhetlig för hela landet (för att möjliggöra riskutjämning). En samordningsvinst skulle kunna nås om avgiften uppförs på debetsedeln och sammanslås med bl a avgifterna för folkpension och sjukförsäkring till en socialförsäkringsavgift. Detta kräver emellertid en ändring av sjukförsäkringen. Sjuk-kassorna, en i varje kommun enligt riksdagsbeslutet, skulle uppbära sina egna avgifter och vara självförvaltande. Om man emellertid avstår från självförvaltningen är vägen fri till enhetlig sjukförsäkringsavgift och därmed också till en enhetlig socialförsäkringsavgift. Detta medför, enligt kommittén, att staten bör överta hela ansvaret för finansieringen. Därmed bortfaller över huvudtaget skälet till att bibehålla sjuk-kassebenämningen. Man bör i stället inrätta lokala socialförsäkringsnämnder som svarar för samtliga socialförsäkringsgrenar. Med den föreslagna socialförsäkringsavgiften

och socialförsäkringsnämnderna borde man nå vissa administrativa fördelar. Komplikationer skulle dock uppstå genom att sjukförsäkringens tilläggsförsäkring var frivillig. Socialvårdskommittén föreslår därför att sjukförsäkringen omprövas och konstrueras i enlighet med inkomst-bortfallsprincipen!

Enligt alternativ I omfattades i princip samtliga förvärvsarbetande, dvs ca 2.7 miljoner personer (antalet medlemmar i de erkända arbetslöshetskassorna var då en miljon). Bl a eftersom förslaget förutsatte en betydande omläggning av den allmänna sjukförsäkringen lämnades inget förslag till tidpunkt för reformens ikraftträdande.

Alternativ II, majoritetsförslaget, skiljer sig i ett fundamentalt avseende från alternativ I. Enligt alternativ II skulle de erkända kassorna finnas kvar, deras verksamhet skulle fortsätta i praktiskt taget oförändrade former, och nya kassor skulle få bildas. De som inte tillhörde en erkänd arbetslöshetskassa skulle tillförsäkras en enhetsersättning, som socialförsäkringsnämnderna skulle administrera. Arbetslöshetskassorna skulle åtnjuta ett statsbidrag motsvarande enhetsersättningen samt ett statsbidrag för överskjutande dag ersättning enligt i princip då gällande grunder. Ännu en skillnad mellan alternativen kan noteras. Alternativ I innehåller inga säsongrestriktioner (administrationsproblem att avgöra vem som är säsongarbetslös) vilket alternativ II gör (utöver enhetsbeloppet där ju medlemsavgifter svarar för en del av finansieringen).

1948 års betänkande är ett intressant dokument. Redan i 1947 års förslag (alternativ I) föreslås att 1946 års riksdagsbeslut omprövas och i den mån man kan spåra ett eventuellt inflytande från Beveridge gäller detta främst de föreslagna socialförsäkringsnämnderna. Möller, som speciellt fångats av enhetsersättningarna i Beveridgeplanen, hade å andra sidan en stark preferens för självförvaltningstanken.²³⁾ Kanske kan man säga att alternativ II bäst svarar mot Beveridgeplanen omplanterad i svensk miljö dels eftersom socialförsäkringsnämnder skulle inrättas dels för att enhetsersättningar skulle finnas samtidigt som tilläggsarbetslöshetsförsäkringen gjordes frivillig i den enda realistiska meningen av detta begrepp nämligen frivillighet för fackliga organisationer att upprätta en arbetslöshetskassa.

Anledningen till att socialvårdskommittén utarbetade alternativet II är inte svår att finna. En försäkring som möjliggjorde ett bibehållande av de erkända arbetslöshetskassorna svarade mot fackföreningsrörelsens och speciellt då kassaförbundens intresse i arbetslöshetsförsäkringsfrågan. De erkända kassorna hade nått en aktningvärd omfattning sedan 1941, speciellt inom de delar av arbetsmarknaden där arbetslöshetsrisken kunde betraktas som ett socialt problem. Detta innebar rent allmänt att kassorna kunde få en viktig roll i en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring men också att kassaförbundens politiska position stärktes. De fick ett växande inflytande dels genom samorganisationen dels inom fackföreningsrörelsen.

Fackföreningsrörelsen hade direkt tillträde till socialvårdskommittén. Kommittén hade särskilt utsedda sakkunniga vid behandlingen av arbetslöshetsförsäkringsfrågan och av dessa kom två från LO. I slutet av 1947 blev arbetslöshetskassornas samorganisation direkt representerad genom en av sina styrelseledamöter, ombudsmannen i gjutareförbundet Oskar Berg.

Det utåt sett första yrkandet att de erkända arbetslöshetskassorna skulle bibehållas visade sig i en motion från handelsarbetarna, som hade arbetslöshetskassa, till 1946 års LO-kongress.²⁴⁾ Motionen utgick från ett tidigare under året gjort uttalande av Bernhard Eriksson, socialvårdskommitténs ordförande, att det kommande förslaget till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring skulle bygga på sjukförsäkringens administration. I motionen heter det bl a att om arbetslöshetskasserverksamheten skulle skötas av sjukförsäkringens så skulle man inte ha möjlighet att lika friktionsfritt och effektivt handhava denna verksamhet, och ej heller skulle man på ett ur kostnadssynpunkt lika billigt och effektivt sätt kunna handhava arbetslöshetsförsäkringens mångskiftande problem. Motionen utmynnar i förslaget att en kommande arbetslöshetsförsäkring, antingen den görs obligatorisk eller ej, skall bygga på de erkända arbetslöshetskassorna och den tjänstemannastab som där skapats.

Kongressen tog i och för sig ingen definitiv ställning till innehållet i motionen eftersom något utarbetat arbetslöshetsförsäkringsförslag då

ej förelåg utan konstaterade att det finns "ingen anledning befara, att landssekreteriatet skulle underlåta att vidtaga alla de åtgärder, som kunna erfordras" för att nå bästa lösning på arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Den härefter, på hösten 1946, följande riksdagsbehandlingen av sjukförsäkringsfrågan kan givetvis förväntas ha ökat ansträngningarna. När sedan socialvårdskommittén upptog arbetslöshetsförsäkringsfrågan till behandling kom fortlöpande kontakter att hållas mellan samorganisationen och representanter för socialvårdskommittén.²⁵⁾

Man kan spåra en viss nyansskillnad mellan landsorganisationen och samorganisationen 1946. LO-kongressen gick inte handelsarbetarmotionen helt till mötes; man ville tydligen inte binda upp sig i förväg. Oskar Berg, som menade sig företräda en enhällig mening inom samorganisationens styrelse, ansåg att landssekreteriatet i sitt yttrande "kanske väl kraftigt betonat begreppet obligatorisk försäkring."²⁶⁾

Det var alltså kassaförbund och samorganisationen som initierade utredandet av alternativ II. Detta skedde uppenbarligen för att en "näst bästa lösning" skulle nås. I den mån man kan tala om en "allmän politisk inställning" i landet så pekade denna åren strax efter krigsslutet mot en allmän obligatorisk arbetslöshetsförsäkring som en del av den övergripande reformeringen av socialförsäkringssystemet.²⁷⁾ Sjukförsäkringsbeslutet hade ju också pekat i denna riktning. Samorganisationens primärinställning var, givetvis, att den frivilliga försäkringen borde bibehållas och effektiviseras. Oskar Berg utvecklar detta i ett särskilt yttrande till socialvårdskommitténs betänkande. Med de välutvecklade organisationer som fanns i Sverige, skriver han, torde en frivillig försäkring kunna omfatta dem "som ur samhällssynpunkt bör arbetslöshetsförsäkras".²⁸⁾ Om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring införs bör den i princip följa alternativ II.

4.5. Mottagandet

I en kommentar till det då nyligen avlämnade arbetslöshetsförsäkringsbetänkandet konstaterar landsorganisationens tidskrift Fackföreningsrörelsen att arbetslöshetsförsäkringen genomgått två stadier och "nu står vi inför den tredje etappen: obligatorisk arbetslöshetsförsäkring." Man tillägger att tidpunkten för genomförandet, och detta var

hösten 1948, "är onekligen mycket lämplig." Så var emellertid alls inte fallet. För det första fanns den uppenbara komplikationen att socialvårdsutredningen förutsatte en omprövning av sjukförsäkringsbeslutet. För det andra kom betänkandet helt enkelt vid en olämplig tidpunkt, nämligen under det s k reformstoppet.

Efterkrigstiden hade inte medfört någon massarbetslöshet, snarare tvärtom. Samhällsekonomin kännetecknades av full sysselsättning och inflationstryck.³⁰⁾ 1948 trädde en rad redan beslutade socialpolitiska reformer i kraft, bl a den nya folkpensioneringen, och nya reformer ansågs det inte finnas utrymme för. Både på socialdemokratiskt och borgerligt håll framhölls betydelsen av en reformpaus. Socialdemokraterna talar dock i sitt valmanifest inför 1948 års val att under den kommande riksdagsperioden skall "det sociala reformverket kompletteras genom en moderniserad arbetslöshetsförsäkring."³¹⁾ Och i skriften "Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige" som utkom före valet skriver Gustav Möller att vi "vill en allomfattande förbättrad arbetslöshetsförsäkring".³²⁾

Men vem skulle driva frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring? Fackföreningsrörelsen var givetvis en möjlig pådrivande kraft. I sitt remissvar på socialvårdskommitténs betänkande uttalade LO (dvs landssekreterariatet) sin principiella anslutning till en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.³³⁾ LO anför dock en rad invändningar mot båda alternativen varför en överarbetning föreslås. Nu var man emellertid inom LO långt i från enig. Av 32 förbund som yttrat sig till landssekreterariatet uttalade sig 22 mot en obligatorisk försäkring och för en utbyggd frivillig försäkring. Ett av dessa var det stora metallindustriarbetareförbundet som sedan tog starkt avstånd från LO:s yttrande.³⁴⁾ Endast åtta förbund förordade en obligatorisk försäkring och två tog inte ställning i principfrågan. Man kan alltså konstatera att fackföreningsrörelsen var oenig och att en majoritet av förbunden förordade en utbyggd frivillig försäkring. Det skall tilläggas att LO i sitt yttrande förordar en förbättrad frivillig försäkring om en eventuell överarbetning skulle ta lång tid i anspråk.

En annan möjlig pådrivande kraft var samorganisationen. Samorganisationen avlämnade ett långt och genomarbetat remissvar.³⁵⁾ I princip-

frågan var man helt klar: förslagen till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring bör avslås och i stället bör den frivilliga försäkringen effektiviseras.

En tredje intressent var tjänstemannarörelsen. TCO framhåller i sitt remissvar att fem erkända arbetslöshetskassor för tjänstemän inrättats och detta inom de områden där "egentlig arbetslöshetsrisk föreligger."³⁶⁾ Sett ur tjänstemännens synvinkel finns därför intet behov av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. TCO förordar därför, i likhet med de flesta LO-förbund och samorganisationen, en effektivisering av den frivilliga försäkringen.

En fjärde möjlig aktör var Gustav Möller. För Möller var det naturligtvis en komplikation att socialvårdskommitténs förslag förutsatte ett nytt sjukförsäkringsbeslut. Och att uppbåda en riksdagsmajoritet, som han varit så skicklig i tidigare, var knappast möjligt i då rådande läge. Härtill kommer att den fulla sysselsättningen degraderat arbetslöshetsförsäkringen som en angelägen socialpolitisk fråga. Möller skrev t ex i en artikel i Tiden 1947 att han inte betraktade arbetslöshetsförsäkringen som en av "de bärande socialpolitiska pelarna."³⁷⁾ I fullsysselsättningssamhället skulle en sådan försäkring inte behöva tas i anspråk "annat än tillfälligtvis och i enstaka fall".

Man kan heller inte bortse från att Möllers ställning inom regeringen blivit försvagad. Hans sista seger blev dyrtidstilläggen till folkpensionen. Möller hade 1946 avgivit ett löfte i riksdagen att föreslå ett dyrtidstillägg till folkpensionerna, då reformen skulle i träda i kraft 1948, om prisutvecklingen så motiverade. Eftersom prisnivån stigit med fem procent begärde Möller i regeringen att få lägga en proposition om ett dyrtidstillägg om fem procent. I denna fråga fick Möller hela regeringen emot sig med Wigforss som den starke nejsägaren.³⁸⁾ I stället ingick Möller via bulvaner med en motion i frågan. Vid de fortsatta diskussionerna inom regeringen hotade Möller avgå om propositionen ej avlämnades. Man stannade inom regeringen för kompromissen att dyrtidstilläggen skulle utgå efter inkomstprövning. Riksdagen stödde motionslinjen! Nu skall det emellertid observeras att Möllers avgångshot och riksdagsbeslutet ligger före riksdagsmannavalet i tiden. Inom regeringen var man givetvis ytterst medveten om konsekvenserna om

Gustav Möller avgått på en för stora grupper betydelsefull socialpolitisk fråga.

Socialvårdskommitténs betänkande kom efter riksdagsmannavalet. Då blev Möllers situation svagare och då fanns ingen stark aktör som inom rimlig tid ville driva frågan om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Även Möller fick acceptera reformpausen.³⁹⁾

5. GENOMBROTET

5.1. 1953 års riksdagsbeslut

Åren närmast kring 1950 fanns alltså inga starka aktörer som var villiga att driva frågan om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. På den politiska arenan satte överhettningstendenser och inflationstryck sina spår bl a på 1950 års valrörelse. Reformstoppet var en påtaglighet i då rådande läge och de borgerliga partierna talade om "varsamhet" eller "återhållsamhet" beträffande offentliga utgifter. Så gjorde också socialdemokraterna som manade till försiktighet och stat och kommun skulle ålägga sig "stark återhållsamhet i fråga om utgifter".¹⁾ Under år 1950 uppskötts också den redan beslutade sjukförsäkringsreformen tills vidare.

Under de år man avvaktade obligatorieutredningen och ett eventuellt besked från regeringen i frågan rådde i stort sett ett reformstopp också för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen. Under denna tid förekom en viss inflationsmotiverad uppjustering av det kommunala kontantunderstödet och följaktligen en, jämfört med denna, relativ försämring av försäkringsersättningen. Inte överraskande finner vi att samorganisationen, stödd av LO, agerar för förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen.²⁾

Genom skrivelser och uppvaktningar utsattes regeringen för påtryckningar. En uppvaktning hos social- och finansministrarna i september 1949 resulterade i ett regeringsförslag och ett riksdagsbeslut att höja gränsen för maximal daghjälp från sju till åtta kronor. Det konstaterades bl a i regeringens proposition att arbetslöshetsnämnderna på större orter som Stockholm och Göteborg kunde ge mer i ersättning än arbetslöshetsförsäkringen. Det ansågs dock omöjligt att "i rådande finansiella läge" gå med på en större höjning.³⁾

I 1951 års statsverksproposition kunde Gustav Möller konstatera att socialvårdskommitténs förslag rörande arbetslöshetsförsäkring inte utan vidare kunde läggas till grund för en reform.⁴⁾ Förutsättningar torde inte finnas för en allmän reform av arbetslöshetsförsäkringen men vissa detaljfrågor borde prövas, särskilt statsbidragsreglerna. 1950 års besparingsutredning ansåg sig nämligen ha funnit en ur statsfinansiell synpunkt oroväckande ökning av statsbidragen till kassorna. Detta i sin tur skall ses mot bakgrund av en i princip full sysselsättning och en växande fondering i kassorna. Den centrala frågan då var alltså inte hur försäkringen skulle kunna förbättras utan hur den skulle kunna göras billigare för staten.

En ny utredning tillsattes först på hösten 1951. Då hade, efter tillkomsten av koalitionsregeringen, Gunnar Sträng efterträtt Möller som socialminister. Den aktiva samorganisationen passade på att uppvakta den nye socialministern i arbetslöshetsförsäkringsfrågan. Sträng, som till skillnad från Möller hade en gedigen facklig bakgrund, var en deciderad anhängare av Gentsystemet. Att han också var en kraftfull socialminister framkommer inte endast av det snabba tillsättandet av arbetslöshetsförsäkringsutredningen utan också genom att han snart tillkallade sakkunniga för en förnyad utredning av sjukförsäkringsfrågan. Strängs inställning där var, till skillnad från Möllers, att sjukförsäkringen skulle bygga på inkomstbortfallsprincipen. Ett nytt grepp var det också att sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna skulle samordnas. Arbetslöshetsförsäkringsutredningen, i vilken tre av de sju ledamöterna representerade kassarörelsen, arbetade snabbt. Slutbetänkande avlämnades 1954 men än viktigare för kassarörelsen var ett delbetänkande från slutet av år 1952. Förslagen i detta betänkande behandlades av regering och riksdag 1953.

Åren 1952 och 1953 brukar betecknas som recessionsår och efter den s k Koreainflationen sågs det som angeläget att höja sociala förmånens realvärde. Detta var t ex ett vallöfte av det dåvarande bondeförbundet inför 1952 års val. Samtidigt gick både socialdemokraterna och folkpartiet till val med explicit angivande av en förbättrad arbetslöshetsförsäkring.⁵⁾ År 1953 var följaktligen ett relativt gynnsamt år för att åstadkomma förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen.

I 1952 års betänkande uppställdes en allmän målsättning att arbetslöshetsförsäkringen för en ensamstående skulle kompensera åtminstone 50 procent av nettoinkombortfallet vid arbetslöshet.⁶⁾ Maximibeloppen borde därför höjas från 8 till 20 kronor. Dessutom föreslogs att make- och husföreståndarintetillägget skulle höjas från 1.25 kronor till 2 kronor samt barntillägget från 1 krona till 1.50 kronor. Motiveringen härför var att ersättningarna till familjeförsörjare borde ha en tillfredsställande nivå även i kassor där daghjälp blev låg. En relativt kraftig ökning av statens insatser föreslogs som en följd av ersättningsförbättringarna. Regering och riksdag anslöt sig snabbt till utredningens förslag 1953. Riksdagen var i stort sett enig något som socialminister Sträng kunde konstatera med största tillfredsställelse.⁷⁾

Även i ett annat hänseende var 1953 ett betydelsefullt år, kanske dock närmast i symbolisk mening. De sakkunniga som tillsatts för att göra en översyn av den allmänna sjukförsäkringen avlämnade sitt betänkande senhösten 1952 och föreslog bl a en viss samordning av sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna samt att sjukpenningförsäkringen skulle bygga på inkomstbortfallskompensation.⁸⁾ Riksdagen fattade 1953 beslut om en reformerad sjukförsäkring som gick i angiven riktning. Härmed frigjordes arbetslöshetsförsäkringen från de idéer som förespråkats av Beveridge och Möller. Borta blev allt tal om minimaliststandard och samordning mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Borta blev också, åtminstone under överskådlig tid, idén om en allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring.

Man kan fråga sig varför Gunnar Sträng tillsatte två utredningar, dvs arbetslöshetsförsäkrings- och sjukförsäkringsutredningarna, hösten 1951. Betingelserna var ju inte särskilt gynnsamma. De politiska partierna var i princip inriktade på återhållsamhet med offentliga utgifter, 1950 års besparingsutredning hade sett statsbidragsökningen till arbetslöshetskassorna som ytterst oroväckande ur statsfinansiell synpunkt och Koreainflationen grasserade.

Svaret på frågan finner man nog uteslutande på det politiska planet. Både arbetslöshets- och sjukförsäkringsfrågorna hade blivit inflammera-

de. Från fackligt håll drev man hårt kravet på förbättringar av arbetslöshetsförsäkringen och kring 1950 minskade dagersättningen både Realt och i relation till kontantunderstödet och fattigvårdsunderstöd. Inom sjukförsäkringen hade ett ikraftträdande av 1946 års riksdagsbeslut uppskjutits och den uteblivna reformen hade helt enkelt blivit en politisk belastning för socialdemokraterna. Inte minst bland företrädare för det frivilliga sjukkasheväsendet och fackföreningsrörelsen var missnöjet starkt, inte bara med att reformen uppskjutits utan också med det tidigare riksdagsbeslutet. Något måste alltså göras, som man såg det, och då Möller väl lämnat regeringen kunde knutarna lösas upp. Att koalitionsregeringen bildats gav dessutom en bättre stabilitet i regeringsunderlaget.

Att utredningar tillsätts vid ett tillfälle då de ekonomiska betingelserna inte är särskilt gynnsamma för en reform var inget nytt. Detta hade varit fallet med den sociala utredningsverksamheten under världskriget. Idén var alltså att påbörja något som kunde genomföras då situationen förbättrats, och detta skedde alltså 1953.

5.2. Effekter av 1953 års beslut

Med 1941 års riksdagsbeslut hade Gentsystemet fått en kraftig stimulans. Med 1953 års beslut kom genombrottet. Begreppet "genombrott" kan ges olika innebörd. En innebörd kan vara att samtliga industriarbetarförbund infört arbetslöshetskassa; primärt har ju arbetslöshetsförsäkringen varit tänkt som ett skydd för industrins arbetare. En annan innebörd kan vara att samtliga grupper med påtaglig arbetslöshetsrisk anslutits till arbetslöshetsförsäkringen.

Tobaksarbetarna hade tillhört pionjärerna inom den fackliga arbetslöshetsförsäkringen. Bl a den låga arbetslösheten hade emellertid medfört att intresset för en anslutning till Gentsystemet varit svagt. Med förbättringarna 1953 fick förbundet incitament att övergå till en erkänd kassa, som inregistrerades i och med ingången av 1954.⁹⁾ Därmed hade alla tidigare industriarbetarkassor anslutits till det statliga systemet.

Pappersindustriarbetareförbundet hade allt sedan sin tillkomst 1920

varit en bestämd motståndare till facklig arbetslöshetsförsäkring. En arbetslöshetsförsäkring borde, enligt förbundet, vara allmän och obligatorisk och den skulle finansieras av "staten och arbetsköparna". Någon egen arbetslöshetskassa upprättades följaktligen ej före 1934 års riksdagsbeslut och härefter tog man avstånd från Gentsystemet.¹⁰⁾

Enligt 1937 års kongress skulle en medlemsomröstning genomföras och i runda tal 24.000 medlemmar röstade mot och 2.000 för en anslutning till Gentsystemet. Vid en ny omröstning 1942 var 4.000 positiva och 17.000 negativa. I takt med utvecklingen inom Gentsystemet ökade antalet positiva inom förbundet och 1949 års kongress uttalade sig i princip för en erkänd arbetslöshetskassa men att frågan borde avgöras genom en medlemsomröstning. Även denna utföll negativt, men vid 1953 års kongress, där frågan utförligt diskuterades och där bl a Gunnar Sträng slog fast att "arbetslöshetsförsäkringen innebär ett moment i en bättre vård av det fackliga medlemsskapet" beslutades att inrätta en kassa utan medlemsomröstning.¹¹⁾ Detta beslut, som följde att leda till en häftig opposition hos vissa medlemmar, markerade en milstolpe. Samtliga industriarbetarförbund inom LO hade därigenom inrättat en erkänd arbetslöshetskassa.

Ännu en tidigare oppositionell facklig organisation upprättade en arbetslöshetskassa genom ett beslut 1953 nämligen det syndikalistiska SAC. Här fanns från början ett kraftigt ideologiskt motstånd mot att en facklig organisation skulle påta sig uppgifter som man menade klart och tydligt åvilade staten. I slutet av 1940-talet börjar organisationen emellertid få problem eftersom många lämnat rörelsen vilket ansågs bero på att arbetslöshetskassa saknats.¹²⁾ Allt fler förbund kunde alltså använda arbetslöshetskassan som ett rekryteringsmedel gentemot syndikalister. Med 1953 års förbättringar av Gentsystemet avgjorde en klar majoritet vid en medlemsomröstning att även SAC skulle upprätta en kassa.¹³⁾

De beslut som togs av tobaksarbetarna, pappersindustriarbetarna och syndikalisterna var principiellt sett viktiga. Det är därför inte orimligt att här tala om ett "genombrott".

I slutet av 1954 fanns totalt 44 erkända arbetslöshetskassor med något över 1.2 miljoner medlemmar.¹⁴⁾ Ca 80 procent av LOs medlemmar omfatta-

des av försäkringen. Av de utanförstående förbunden märks bl a litografförbundet vars medlemmar hade en mycket liten arbetslöshetsrisk. Förbundet hade en egen kassa som var kopplad till en egen platsförmedling. Kassan och platsförmedlingen var instrument i förbundets lönepolitik (liksom de f ö också varit hos typografer och bokbindare). Fördelarna med 1953 års riksdagsbeslut ansågs dock så stora att även litograferna började överväga en anslutning till Gentsystemet. Ett positivt beslut fattades vid 1958 års kongress.¹⁵⁾

Inom övriga utanförstående LO-förbund var arbetslöshetsrisken, generellt sett, relativt obetydlig. Väsentligen rörde det sig här om stats- och kommunalanställda. Av de till TCO anslutna medlemmarna tillhörde ca 80 procent av de i enskild tjänst anställda försäkringen.¹⁶⁾

Den omedelbara effekten av 1953 års förbättringar var således att samtliga förbund som organiserade industriarbetare hade upprättat en arbetslöshetskassa i Sverige 1954. Året kan därför betraktas som en, åtminstone symboliskt sett, viktig etapp i Gentsystemets utveckling i Sverige. 1953 års riksdagsbeslut kan också ses som ett genombrott för samorganisationen i dess strävanden att förbättra arbetslöshetsförsäkringen. Det var samorganisationen som krävt en utredning och resultaten svarade väl mot organisationens intentioner. Organisationen kunde därför i sin verksamhetsberättelse 1953 konstatera att riksdagsbeslutet "medfört dels att kassorna höjt sina respektive daghjälpbelopp avsevärt, dels att intresset för bildandet av nya kassor blivit glädjande stort".¹⁷⁾

6. SAMMANFATTNING

Fackliga organisationer har vissa påtagliga motiv för att upprätta och driva arbetslöshetskassor. Under förutsättning att medlemmar och potentiella medlemmar anser försäkringsskyddet värdefullt i relation till avgiften kan en arbetslöshetskassa gynna medlemsrekryteringen och medlemskonsolideringen. Medlemskonsolideringen främjas eftersom den medlem som erlagt avgifter under kvalifikationsperioden (varefter han blir ersättningsberättigad) ådrar sig en kostnad i termer av förlorad ersättningsrätt om han lämnar kassan; medlemmars benägenhet att stanna kvar tenderar alltså öka. Konsolideringsmotivet avser inte minst dem som blivit arbetslösa. Genom försäkringsersättningen hålls de kvar i organisationen trots förlusten av arbete.

Det finns också lönepolitiska motiv. Med en egen arbetslöshetskassa får organisationen bättre möjligheter att bestämma innebörden i begrepp som "oförvållat arbetslös" och "lämpligt arbete". Härigenom kan man bidra till att sänka sökkostnaderna och påverka den enskildes arbetsmarknadsbeteende. Man kan i viss utsträckning styra medlemmarna till löne- och anställningsmässigt mer attraktiva arbetsplatser. Det lönepolitiska motivet har särskild bärkraft för ett dåligt arbetsmarknadsläge då organisationens förhandlingsposition generellt är svag. Det kan då vara viktigt att den enskildes förhandlingsposition är stark så att lönekraven kan hållas uppe.

De ovannämnda motiven låg bakom de svenska fackförbundens i princip positiva inställning till arbetslöshetskassa före 1934 och det ideologiska motståndet mot denna typ av självhjälp var svagt. Endast 24 av LOs dåvarande 41 förbund hade dock infört arbetslöshetsförsäkring före 1934 års riksdagsbeslut. Man kan spåra bl a förbundsspecifika orsaker till varför flera förbund inte inrättade arbetslöshetskassa. Generellt sett gäller emellertid att den svåra arbetslösheten i sig gjorde det

omöjligt att upprätta en egen arbetslöshetskassa efter 1920.

Införandet av Gentmodellen 1934 gav till att börja med ett dåligt resultat. De fördelar som statsbidraget skulle ge ansågs av de flesta förbund vara för blygsamma i relation till nackdelarna med en anslutning. Så sent som 1940 fanns fler arbetslöshetskassor utanför det statliga systemet än innanför.

Med 1941 års riksdagsbeslut slopades den "behovsprincip" som tidigare legat bakom statsbidragets konstruktion. Även andra än låglöneförbund kom nu att se nettofördelar av en anslutning och bildandet av erkända arbetslöshetskassor fick en stark stimulans.

Vid sidan av de nya statsbidragsbestämmelserna 1941 och 1953 finns andra faktorer som bidrar till att förklara arbetslöshetsförsäkringens expansion. De försäkringsmässiga förutsättningarna förbättrades rent allmänt genom den fulla sysselsättningspolitiken och den, jämfört med 1920- och 30-talen, mycket låga arbetslösheten. Bl a härigenom minskades också säsongarbetslösheten. Statsbidragen och sysselsättningen verkade alltså generellt positivt för kassabildandet. Härjämte kan man spåra en "processeffekt". Att allt fler kassor bildades ledde i sin tur till höjd benägenhet bland de utanförstående att ansluta sig. Dels upplevdes nämligen kassaförbunden som "goda exempel", dels fick de utanförstående vissa svårigheter att rekrytera förbundsmedlemmar.

Fackföreningsrörelsen, men också tjänstemannarörelsen, hade vuxit sedan 1934. Rekryteringsbasen vidgades och organisationsgraden höjdes. Denna utveckling innebar, allt annat lika, att de fackliga organisationerna fick ett växande politiskt inflytande.¹⁾ Påtryckningar från fackligt håll för förbättring av arbetslöshetsförsäkringen förekom redan på 1930-talet. Det var t ex fackliga krav (bl a LO agerade) som ledde till tillsättandet av socialstyrelseutredningen 1939. Och innehållet i 1941 års riksdagsbeslut var det direkta resultatet av fackliga påtryckningar (med metallindustriarbetareförbundet som primus motor).

Sedan samorganisationen bildats i mitten av 1940-talet blev intressebevakningen mer permanent och ihärdig. Ju fler kassor som bildades, desto mer inflytelserik blev organisationen. Bakom 1953 års förbätt-

ringar finner man samorganisationens mycket målmedvetna agerande genom bl a skrivelser och uppvaktningar. Resultatlösa påtryckningar förekom under Möllers sista år som socialminister. Så fort Sträng installerats som socialminister blev han uppvaktad, en utredning tillsattes där tre av sju ledamöter representerade de erkända kassorna och så snart det första delbetänkandet var klart (alltså före remissbehandlingen) uppvaktades stats- och socialministrarna med syftet att frågans behandling skulle påskyndas.²⁾ Utredningens förslag blev också snabbt och positivt behandlad av regering och riksdag.

1951 ställde sig LO-kongressen bakom den s k "Rehn-Meidnerska modellen" vilken bl a gick ut på att fackföreningsrörelsen skulle driva en solidarisk lönepolitik och att statsmakterna skulle satsa på en rörlighetsstimulerande arbetsmarknadspolitik.³⁾ Den ökade statliga satsningen på rörlighetsstimulerande åtgärder kom i slutet av 1950-talet på initiativ från fackföreningsrörelsen. I princip borde man också kunna finna ett samband mellan solidarisk lönepolitik och arbetslöshetsförsäkringen. En solidarisk lönepolitik skulle ju bl a påskynda strukturomvandlingen och för att mildra de ekonomiska effekterna för den enskilde och undanröja eventuellt motstånd mot strukturaliseringar borde, tycker man, även en "generös" arbetslöshetsförsäkring ingå i modellen. För att underlätta överflyttningar mellan förbundsområden borde det vara väsentligt att samtliga LO-förbund har en arbetslöshetskassa. A priori skulle man därför kunna tänka sig dels att arbetslöshetsförsäkring ingår i den "Rehn-Meidnerska modellen" dels att LO, efter 1951 års lönepolitiska beslut, sökt påverka statsmakterna i riktning mot en förstärkt arbetslöshetsförsäkring. Det går emellertid inte att finna belägg för att arbetslöshetsförsäkringen diskuterades i dessa sammanhang.⁴⁾ Arbetslöshetsförsäkringen berördes t ex inte alls vid 1951 års LO-kongress.

På 1920-talet fanns ett starkt borgerligt motstånd mot Gentmodellen. Endast ett fåtal borgare stödde kompromissen 1934 och detta endast under förutsättning att kompromissen blev "stram". 1941 och 1953 års riksdagsbeslut indikerar emellertid ett allmänt politiskt accepterande av Gentsystemet. Det finns en rad samverkande faktorer som bidrar till att förklara det politiska accepterandet.

Näringslivsförändringarna hade bl a medfört en reduktion av bondeklassen och en ökning av antalet industriarbetare och tjänstemän. Detta har givetvis påverkat partiernas inställning. Bondeföreträdarna var tidigare talrika i de borgerliga partierna och bönderna har rent allmänt utgjort en konservativ faktor inom socialpolitiken. På bondehåll var man till att börja med mycket negativt inställd till Gentmodellen och till det stöd åt framför allt industrins arbetare som denna innehåller. Med ett minskande antal bönder reducerades motståndet och med framväxten av tjänstemannarörelsen, som också upprättade arbetslöshetskassor och stödde Gentsystemet, skapades bättre politiska förutsättningar för ett accepterande bland de borgerliga partierna.

Den efter 1940 minskade arbetslösheten bidrog med all sannolikhet också till en mer positiv borgerlig inställning. Under 1920- och 1930-talen understeg arbetslösheten aldrig 10 procent enligt LO:s arbetslöshetsstatistik och under depressionsåren översteg arbetslösheten 20 procent. Med låg arbetslöshet reducerades statens åtaganden och tidigare uppslitande diskussioner om den fackliga lönepolitiken som orsak till arbetslöshet kunde förpassas till historien.⁵⁾ Den låga arbetslösheten i kombination med en växande täckningsgrad inom Gentsystemet bidrog till att arbetslöshet knappast kom att betraktas som ett viktigare "socialt problem". Detta gäller f ö även bland socialdemokraterna.

Det borgerliga motståndet mot Gentsystemet före 1934 var bl a kopplat till konfliktaktiviteten på arbetsmarknaden. Under 1920-talet hade stridsaktiviteten varit mycket hög, även internationellt sett. Det handlade då inte bara om öppna konflikter utan även den mer dolda verksamhet där bl a arbetsplatser "avfolkades" som en stridsåtgärd och där arbetslöshetskassan kunde ha en viktig finansieringsfunktion. Den här typen av inriktning hade framför allt de grafiska förbundens och metallindustriarbetarnas arbetslöshetskassor. Den aggressiva framtoning, som åtminstone vissa delar av fackföreningsrörelsen hade sett ur ett borgerligt perspektiv, försvann successivt efter 1934 i takt med att arbetsmarknaden blev fredligare. En fredligare arbetsmarknad, 1938 års huvudavtal och fackföreningsrörelsens deltagande i stabiliseringspolitiken under och efter världskriget förbättrade rörelsens image i det borgerliga lägret. Därmed förbättrades också förutsättningarna för ett politiskt accepterande av Gentmodellen.

Det politiska accepterandet kan illustreras med högermannen Hagårds inlägg i 1953 års riksdagsdebatt. Hagård menade att "den frivilliga arbetslöshetsförsäkringen, sådan den ter sig i vårt svenska samhälle, har varit och är givetvis av den största betydelse, men att det måhända hade varit lyckligast, om vi kunnat göra arbetslöshetsförsäkringen obligatorisk."⁶⁾

Till borgerligheten kan vi också räkna arbetsgivarna, främst representerade av Svenska Arbetsgivareföreningen. Arbetsgivarna var ytterst fientliga mot Gentsmodellen i de diskussioner och utredningar som föregick 1934 års riksdagsbeslut. Även om arbetsgivarna under den här studerade genombrottsperioden vidmakthöll sin principiellt negativa inställning till Gentsystemet så visade man dock förståelse för motiven bakom de ad hoc betingade förbättringar som skedde, speciellt 1941 och 1953.⁷⁾ Och det var ju just dessa beslut som banade vägen för den frivilliga arbetslöshetsförsäkringens positiva utveckling.

Obligatoriefrågan kom att bli en kort parentes. Åren 1944-46 fanns politiska obligatoriepreferenser och om ett förslag till obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kommit såg 1944 samtidigt med sjukförsäkringsförslaget kan det ej hållas för osannolikt att riksdagen beslutat om en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring strax efter krigsslutet. Nu komplicerades bilden av Möllers preferenser för enhetsunderstöd och kopplingen till sjukförsäkringen.

Det man kan kalla obligatoriepreferenser skulle också kunna benämnas preferenser för en "allmän arbetslöshetsförsäkring". Hur en sådan borde eller kunde se ut fanns emellertid knappast någon klar bild av före det socialvårdskommittén lämnat sina förslag. I t ex arbetarrörelsens efterkrigsprogram, detta viktiga dokument från 1944, är man mycket svävande. Man skriver på ett ställe att den "nuvarande arbetslöshetsförsäkringen måste utvecklas så, att den omfattar alla arbetstagare." Mer precis än så är man inte.⁸⁾

Frågan är vilken uppfattning Möller själv hade. Hans väldokumenterade syn på sjukförsäkringen innebar enhetsunderstöd med en frivillig påbyggnad. Den frivilliga påbyggnaden, för vilken sjukförsäkringen själva

tog ut avgifter, hade bl a som syfte att hålla en "rörelsekaraktär" på försäkringen genom att funktionärerna skulle behöva anstränga sig för ackvisitionen (i stället för en automatisk inplacering i inkomstklasser och automatiskt inflytande avgifter) och genom att den enskilde skulle ges ett eget ansvar för sin inkomsttrygghet. Med koppligen mellan arbetslöshetsförsäkring och sjukförsäkring ligger det nära till hands att anta att det i Möllers idévärld inte fanns plats för fackliga arbetslöshetskassor⁹⁾, trots hans i övrigt välkända uppskattning om "självstyrelse". De då existerande fackliga kassorna var ju obligatoriska för förbundsmedlemmarna att tillhöra och inom kassorna gällde i princip inkomstbortfallsprincipen.

Då obligatorieförslaget väl presenterades 1948 var förutsättningarna för ett genomförande direkt dåliga. Den eventuella kopplingen till sjukförsäkringen löstes av Gunnar Sträng. Om hans sjukförsäkringsförslag skrev Tage Erlander i sina memoarer att det "var mycket mera präglad av en modern tids socialpolitiska tänkande och av anpassning till svenska förhållanden än de förslag vi tidigare diskuterat."¹⁰⁾ Anpassningen till svenska förhållanden innebar bl a att Gentmodellen fick ett definitivt genombrott 1954 och den fortsatta utvecklingen har inneburit successiva förbättringar både vad avser omfattning och kompensationsförmåga. Obligatoriefrågan har vid ett par tillfällen aktualiserats, kring mitten av 1960-talet och slutet av 1970-talet. Något reellt hot mot Gentmodellen har detta dock ej medfört.

NOTFÖRTECKNING

1. Inledning

1. En världsomspännande sammanfattning återfinns i ILO, Unemployment Insurance Schemes. Studies and Reports
2. ILO, a.a., sid 45
3. Edebalk, Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934

2. Arbetslöshetsförsäkringen 1935-40

1. De ursprungliga författningarna med kommentarer och tillämpningsföreskrifter återfinns i Handbok för erkända arbetslöshetskassor, 1935
2. Se t ex Edebalk, P G-Wadensjö, E, Unemployment Insurance and Seasonal Unemployment. Economy and History Vol XXI:1, 1978
3. Se Handbok för erkända arbetslöshetskassor, sid 71 ff
4. Propositioner 1936:84 och 1937:172
5. Se Edebalk, Arbetslöshetsförsäkringsdebatten, sid 194
6. Siffrorna hämtade ur proposition 1953:166, sid 85
7. Se t ex Berättelse över Svenska Sågverksindustriarbetareförbundets verksamhet år 1935, sid 72 ff. Här finns en utredning om en eventuell arbetslöshetsförsäkring inom förbundet
8. Förbundet 1935, januari-mars, sid 8
9. Metallarbetaren 1937:11, sid 5. Se också Protokoll fört vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 16:de kongress 1935, sid 180-81 och Protokoll vid Svenska Murareförbundets 21:sta kongress 1937, sid 101
10. Se t ex Protokoll fört vid Svenska Metallindustriarbetareförbundets 18:de kongress 1935, sid 171
11. Se t ex Metall och arbetslöshetsförsäkringen. Staffan Marklund godtar, märkligt nog, denna uppfattning i sin avhandling Klass, stat och socialpolitik. Han skriver "Nästan alla typer av arbete, som erbjöds arbetslösa och som de kan förväntas klara av, anses som lämpliga. Det gäller även nödhjälpsarbeten" (sid 47)
12. Se Handbok för erkända arbetslöshetskassor, sid 81

13. Se t ex Motion AK 1935:25 och 1936:7 för den parlamentariska aktiviteten. Se också exempelvis Protokoll vid Sv. Metallindustriarbetareförbundets 18:e kongress 1935, sid 154-56 och Protokoll fört vid Svenska Grov- och Fabriksarbetareförbundets 16:de kongress 1935, sid 181
14. J. Westerståhl, Svensk fackföreningsrörelse, sid 125

3. De erkända arbetslöshetskassorna under 1940-talet

1. Se t ex Heclö, Modern Social Politics in Britain and Sweden, sid 127 ff samt Proposition 1941:214, sid 10-11. Redan 1936 fick Landssekreteriatet i uppdrag av LO-kongressen att på lämpligt sätt aktualisera frågan om en revision av den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen "i för fackföreningsrörelsen gynnsam riktning." Se protokoll förda vid Landsorganisationens elfte kongress 1936, sid 433-34
2. Proposition 1941:214. Socialstyrelsens utredning ingår som bilaga A
3. Andra lagutskottets utlåtande 1941:33
4. Protokoll FK 1941:42, sid 29 och AK 1941:42, sid 50
5. Protokoll FK 1941:42, sid 27
6. Heclö, a.a., sid 129 samt brevupplysning till författaren av Axel Strand
7. Protokoll AK 1941:42, sid 45
8. Proposition 1944:301
9. LO. Landssekreteriatets berättelse för år 1944, sid 145. Se också Lewin, Planhushållningsdebatten, sid 217
10. SOU 1944:57
11. Samorganisationens historia beskrivs i Erici-Roth, Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980
12. Proposition 1946:326
13. Proposition 1953:166, sid 85
14. Se t ex Utredning rörande arbetslöshetskasseproblemet för målare, sid 35-36 samt Metall och arbetslöshetsförsäkringen, sid 19
15. Se t ex Protokoll fört vid Svenska Sågverksindustriarbetareförbundets sjuttonde kongress 1944, sid 76, Svensk Typograftidning 1944 sid 53 samt Väg- och vattenbyggaren 1943:12, sid 258
16. Edebalk-Wadensjö, Unemployment Insurance and Seasonal Unemployment,

sid 7

17. Protokoll fört vid Svenska Murareförbundets 24:e kongress 1947, sid 69
18. Se t ex Protokoll fört vid Svenska Sågverksindustriarbetareförbundets sjuttonde kongress 1944, sid 86-87, Svenska Tobaksindustriarbetareförbundets 15:e kongress 1953, sid 51 samt Protokoll fört vid Svenska Skogs- och Flottningsarbetareförbundets tionde kongress 1947, sid 106
19. Protokoll förda vid Sveriges Arbetares Centralorganisations elfte kongress 1942, sid 249
20. Svensk Typograftidning 1944, sid 53

4. Obligatoriefrågan

1. Kommitténs historia beskrivs i K. J. Höjer, Socialvårdskommitténs verksamhet. Sociala Meddelanden 1951:10, sid 703 ff
2. W. Beveridge, Social Insurance and Allied Services
3. En fyllig beskrivning av Beveridge och Beveridgeplanens förhistoria återfinns i J. Harris, William Beveridge
4. Se t ex V. George, Social Security: Beveridge and After
5. Se SOU 1946:5. Utredningen tillsattes 1941 och leddes av Tage Erlander
6. Ingår i Ett genombrott
7. Se t ex Bertil Ohlins memoarer 1940-1951, sid 79-81
8. R. Broberg, Så formades tryggheten, sid 243
9. S. Larsson, Beveridgeplanen. Se också Å. Elmér, Folkpensioneringen i Sverige, sid 79
10. SOU 1945:46
11. Se Elmér, a.a., sid 88 ff samt G. Möller, Hågkomster, sid 180 ff
12. SOU 1944:15
13. SOU 1944:15, sid 294
14. Proposition 1946:312
15. Broberg, a.a., sid 39
16. Se t ex proposition 1946:312, sid 106

17. Protokoll FK 1946:43
18. Protokoll AK 1946:42, sid 13
19. Protokoll AK 1946:42, sid 13
20. I. Erlander, 1949-54, sid 246
21. SOU 1948:39
22. SOU 1948:39, sid 143
23. B. Rothstein, Att administrera välfärdsstaten: några lärdomar från Gustav Möller, Arkiv Nr 36-37
24. Protokoll vid Landsorganisationens kongress 1946, sid 388-391
25. Erics-Roth, Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980, sid 48-49
26. Kongressprotokollet, sid 391
27. Se t ex partiernas valprogram 1944 och 1946. Inför 1946 års val heter det t ex i Folkpartiets program att varje medborgare skall "ges en tryggad levnadsstandard och skydd mot förödande verkningar av sjukdom, arbetslöshet och andra sociala olyckor". Inför samma val skriver socialdemokraterna att en "nydaning av sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, olycksfallsförsäkring och fattigvård står för dörren".
28. SOU 1948:39, sid 477
29. Fackföreningsrörelsen 1948 Bd 2, sid 217
30. Se t ex A. Lindbeck, Svensk ekonomisk politik, kap 2
31. S-O. Håkansson, Svenska valprogram
32. G. Möller, Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige, sid 15
33. LO:s Remissyttrande återfinns i 1949 års verksamhetsberättelse, sid 168-171
34. Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse 1949, sid 51-52
35. Remissvaret in extenso återfinns i Erics-Roth, a.a., sid 233-241
36. Remissyttrande återfinns i TCO, Styrelsens och revisorernas berättelse för år 1949, sid 54-56
37. G. Möller, Kan trygghet skapas? Tiden 1947, sid 341-42
38. Se t ex S. Andersson, På Per Albins tid, sid 294-95 samt O. Ruin, I välfärdsstatens tjänst, sid 154-56

39. Se t ex Jönsson-Lindblom, Politik och kärlek, sid 500

5. Genombrottet

1. Håkansson, Svenska valprogram
2. Erics-Roth, Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980, sid 53 ff
3. Proposition 1950:159, sid 14-15
4. Proposition 1951:1, bilaga 7, femte huvudtiteln, sid 83
5. Håkansson, Svenska valprogram
6. Proposition 1953:166. Här finns också utredningen
7. Protokoll FK 1953:15
8. SOU 1952:39. Se också P. Eckerberg, Medborgarnas behov av trygghet i En bok om och till Gunnar Sträng
9. Protokoll vid Svenska Tobaksindustriarbetareförbundets 15:e kongress 1953
10. Se protokoll vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets 8:e kongress 1949, sid 88 ff
11. Protokoll vid Svenska Pappersindustriarbetareförbundets 9:e kongress 1953, sid 186
12. Se redogörelse över Sveriges Arbetares Centralorganisations verksamhet under år 1951, sid 26 och Protokoll förda vid Sveriges Arbetares Centralorganisations fjortonde kongress 1953, sid 155 ff
13. Redogörelse över Sveriges Arbetares Centralorganisations verksamhet år 1953, sid 17
14. SOU 1955:27, sid 260
15. Protokoll vid Svenska Litografförbundets 15:e kongress 1958, sid 71
16. SOU 1955:27, sid 52
17. De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation. Verksamhetsberättelse 1953

6. Sammanfattning

1. Se Marklund, Klass, stat och socialpolitik, sid 218-219 samt sid 130 ff

2. Erici-Roth, Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980, sid 58
3. Se t ex R. Meidner, Samordning och solidarisk lönepolitik och B. Öhman, LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget
4. Detta bekräftas av upplysningar till författaren av Rudolf Meidner och Gösta Rehn
5. Se t ex Öhman, Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947
6. Protokoll AK 1953:15, sid 160
7. Synpunkterna finns återgivna i proposition 1941:214, sid 21 och proposition 1953:166, sid 57. Den mer principiella arbetsgivarinställningen kan utläsas i SOU 1948:39, sid 479 ff
8. Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, sid 118. Enligt personlig upplysning från kommitténs sekreterare, Richard Sterner, diskuteras inte några utformningar av en allmän arbetslöshetsförsäkring. Frågan ställdes överhuvud taget inte
9. Jfr not 4.19. En antydan till Möllers uppfattning kan man också finna i generaldirektören Ernst Bexelius särskilda yttrande i SOU 1948:39, sid 462 ff. Bexelius kan sägas ha stått Möller nära och var bl a måg till Else Kleen. Se Jönsson-Lindblom, Kärlek och politik
10. Tage Erlander, 1949-1954, sid 289

BILAGA 1: De erkända arbetslöshetskassorna den 1 januari 1955

Kassa	Antal medlemmar	Erkänd fr o m
Arbetsledarnas	30 692	1942
Beklädnadsarbetarnas	39 498	1935
Bleck- och plåtslagarnas	3 493	1941
Bokbinderiarbetarnas	11 342	1942
Bryggeriarbetarnas	7 271	1942
Byggnadsarbetarnas	126 454	1949
De kemisk-tekniska industriarbetarnas m fl	14 346	1941
Elektrikernas	19 119	1943
Fabriksarbetarnas	60 808	1943
Fartygsbefälets	2 880	1954
Frisörernas	4 329	1936
Försvarsverkens civila personals	20 203	1941
Gjuteriarbetarnas	11 290	1938
Gruvindustriarbetarnas	11 292	1938
Handelsanställdas	75 851	1935
Handelsresandenas	500	1942
Handelstjänstemännens	20 175	1940
Hotell-, kafé- och restauranganställdas	25 899	1942
Hotell- och restaurangtjänstemännens	2 628	1942
Industritjänstemännens	76 118	1942
Järnvägsmännens	17 470	1945
Kooperativa tjänstemännens	514	1955
Lantarbetarnas	36 081	1936
Livsmedelsarbetarnas	37 983	1937
Maskinbefälets	3 022	1945
Metallindustriarbetarnas	230 767	1942
Murarnas	14 295	1949
Musikernas	4 181	1936
Målarnas	18 381	1943
Pappersindustriarbetarnas	32 972	1954
Sadelmakarnas, tapetserarnas och reseffektarb	5 509	1935
Sjöfolkets	20 226	1943
Sko- och läderarbetarnas	10 534	1935
Skogs- och flottningsarbetarnas	25 935	1948
Stenindustriarbetarnas	4 722	1935
Stewardarnas	574	1953
Sveriges arbetares	14 317	1954
Sveriges teateranställdas	600	1946
Textilarbetarnas	41 237	1937
Tobaksarbetarnas	1 784	1954
Transportarbetarnas	37 068	1942
Träindustriarbetarnas	58 868	1936
Typografernas	14 781	1946
Vägarbetarnas	16 285	1944
Samtliga	1 212 294	

BILAGA 2: Utbetalt understöd per understödd dag

År	Understöd	Den reala utvecklingen
1935	2.35	100
1936	2.70	114
1937	2.90	118
1938	2.90	116
1939	2.97	116
1940	2.88	100
1941	3.26	100
1942	4.38	123
1943	4.68	130
1944	4.96	137
1945	6.19	171
1946	6.63	182
1947	6.99	181
1948	7.38	188
1949	7.87	197
1950	8.05	199
1951	8.24	171
1952	8.31	157
1953	10.22	192
1954	16.66	314

Källa: SOU 1955:27 samt socialstyrelsens levnadskostnadsindex ur statistisk årsbok

Anmärkning: Siffrorna över understöd uttrycker ett genomsnitt för samtliga kassor. Siffrorna bör därför tolkas med försiktighet. Att understöden ökar mellan två år kan bero på att nya kassor tillkommit som försäkrat sina medlemmar i högre daghjälpklasser.

BILAGA 3: Några drag i arbetslöshetsförsäkringens utveckling

	1935	1945	1955
Daghjälp	2-6 kr	2-7 kr	Max 20 kr
Komplettering	-	Hustrutillägg 1.25 kr	Maketillägg 2 kr
		Barntillägg 1 kr	Husförestånd 2 kr
		Kristillägg 0,75 kr	Barntillägg 1,50 kr
Ersättnings- tid (dagar)	120	156	156
Karenstid	6 inom 14 dagar	6 inom 14 dagar	6 inom 21 dagar
Avgifts- villkor	52 veckoavgifter under 24 månader före arbetslös- het	52 veckoavgifter Minst 20 veckor under 12 måna- der före arbets- lösheten	52 veckoavgifter Minst 20 veckor under 12 måna- der före arbets- lösheten

REFERENSER

Tryckta källor

Småtrycket vid Universitetsbiblioteket i Lund

Kongresshandlingar och verksamhetsberättelser för fackförbund och Sveriges Arbetares Centralorganisation

Riksdagens protokoll jämte bihang

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1944:15. Socialvårdskommitténs betänkande VII: Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring

SOU 1944:57. Utredningar angående ekonomisk efterkrigsplanering VII

SOU 1945:46. Socialvårdskommitténs betänkande XI: Utredning och förslag angående lag om folkpensionering

SOU 1946:5. Betänkande om barnkostnadernas fördelning med förslag angående allmänna barnbidrag m m

SOU 1948:39. Socialvårdskommitténs betänkande XVI: Utredning och förslag angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring

SOU 1952:39. Sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring

SOU 1955:27. Förslag till ny förordning om erkända arbetslöshetskassor m m

Landsorganisationen i Sverige. Kongressprotokoll

Landsorganisationen i Sverige. Verksamhetsberättelser

Tjänstemännens Centralorganisation. Verksamhetsberättelser

De erkända arbetslöshetskassornas samorganisation. Verksamhetsberättelser

Handbok för erkända arbetslöshetskassor. Utgiven av Kungl. socialstyrelsen. Stockholm 1935

Litteratur

Andersson, S., På Per Albins tid. Stockholm 1980

Arbetarrörelsens efterkrigsprogram. De 27 punkterna med motivering. Stockholm 1944

Beveridge, W., Social Insurance and Allied Services. London 1942

- Broberg, R., Så formades tryggheten. Stockholm 1973
- Edebalk, P. G., Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie i svensk socialpolitik 1892-1934. Lund 1975
- Elmér, Å., Folkpensioneringen i Sverige. Lund 1960
- En bok om och till Gunnar Sträng. Sammanställd av Frans Nilsson. Stockholm 1981
- Erics, B. - Roth, N., Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980. Stockholm 1981
- Erlander, T., 1949-1954. Stockholm 1974
- Ett genombrott. Den svenska socialpolitiken. Utvecklingslinjer och framtidsmål. Stockholm 1944
- George, V., Social Security: Beveridge and after. London 1968
- Harris, J., William Beveridge. A biography. Oxford 1977
- Heclø, H., Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance. New Haven and London 1974
- Håkansson, S-O. (utg), Svenska valprogram 1902-1952. Göteborg 1959
- ILO, Unemployment Insurance Schemes. Studies and Reports, New Series No 42. Geneva 1955
- Jönsson, N. C. - Lindblom, P., Politik och kärlek. En bok om Gustav Möller och Else Kleen. Stockholm 1987
- Larsson, S., Beveridgeplanen. Stockholm 1943
- Lewin, L., Planhushållningsdebatten. Uppsala 1967
- Lindbeck, A., Svensk ekonomisk politik. Stockholm 1968
- Marklund, S., Klass, stat och socialpolitik. Lund 1982
- Meidner, R., Samordning och solidarisk lönepolitik. Stockholm 1974
- Metall och arbetslöshetsförsäkringen. En kort information. Av Svenska Metallindustriarbetareförbundets förbundsstyrelse. Stockholm 1938
- Möller, G., Från Fattighus-Sverige till Social-Sverige. Stockholm 1948
- Ohlin, B., Bertil Ohlins memoarer 1940-1951. Stockholm 1975
- Ruin, O., I välfärdsstatens tjänst. Tage Erlander 1946-1969. Stockholm 1986
- Utredning rörande arbetslöshetskasseproblemet för målare.

Stockholm 1938

Wedin, Å. (red), Arbetarrörelsens årsbok 1971. Stockholm 1971

Westerståhl, J., Svensk fackföreningsrörelse. Organisationsproblem
Verksamhetsformer Förhållande till staten. Stockholm 1945

Öhman, B., LO och arbetsmarknadspolitiken efter andra världskriget.
Stockholm 1974

Öhman, B., Svensk arbetsmarknadspolitik 1900-1947. Halmstad 1970

Tidskrifter

Arkiv
Economy and History
Fackföreningsrörelsen
Förbundet
Metallarbetaren
Sociala Meddelanden
Svensk Typograf Tidning
Tiden
Väg- och Vattenbyggaren

Personliga upplysningar

Brevupplysningar till författaren från

Richard Sterner	1974-10-13
Axel Strand	1974-10-22
Gösta Rehn	1988-01-03
Rudolf Meidner	1988-01-25

I serien **MEDDELANDEN FRÅN SOCIALHÖGSKOLAN** har tidigare utkommit:

- 1981:1 **FOSTERBARNSVÅRD OCH EKONOMI** av Peter Westlund
- 1982:2 **EN ALKOHOLENKÄT - OCH VAD SEN DÅ? En modell för alkoholundervisning i en sjätte klass** av Inger Farm och Peter Andersson
- 1981:3 **PSYKOLOGIN I SOCIALT ARBETE: EN PEDAGOGISK DISKUSSION** av Eric Olsson och Christer Lindgren
- 1982:1 **VAD BÖR EN KURATOR KUNNA?** av Karin Stenberg och Britta Stråhlén
- 1982:2 **LVM BAKGRUND OCH KONSEKVENSER** av Peter Ludwig och Peter Westlund
- 1982:3 **INSYN - ETT FÖRSÖK TILL INSYN I ARBETSMILJÖN PÅ EN SOCIALFÖRVALTNING. En intervjuundersökning** av Pia Bivered, Kjell Hansson, Margot Knutsson och P-O Nordin
- 1983:1 **AVGIFTER PÅ SOCIALA TJÄNSTER - principer och problematik** av Per Gunnar Edebalk och Jan Petersson
- 1983:2 **EN INDELNING AV RÄTTEN - hjälpmedel vid inläsning av juridiska översiktskurser** av Lars Pelin
- 1983:3 **OM SOCIALA OMRÅDESBESKRIVNINGAR** av Verner Denvall, Tapio Salonen och Claes Zachrison
- 1983:4 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del I Förhållandena 1977** av Åke Elmér
- 1983:5 **PSYKOLOGISKA FÖRKLARINGSMODELLER I SOCIALT ARBETE** av Alf Ronnby
- 1983:6 **FACKFÖRBUNDENS Sjukassebildande. En studie i facklig självhjälp 1886-1910** av Per Gunnar Edebalk
- 1984:1 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977. Del II Utvecklingen 1945-1977** av Åke Elmér
- 1984:2 **FRÅGETEKNIK FÖR KVALITATIVA INTERVJUER - En sammanställning** av Hans-Edvard Roos
- 1984:3 **AKTIONSFORSKNING SOM FORSKNINGSSTRATEGI** av Kjell Hansson
- 1984:4 **FÖRÄNDRINGSPROCESSER INOM GRUPPER OCH ORGANISATIONER I PSYKOLOGISK OCH SOCIALPSYKOLOGISK BELYSNING** av Eric Olsson
- 1984:5 **ROLLSPEL - TILLÄMPNING OCH ANALYS** av Kjell Hansson
- 1985:1 **IDROTT OCH PSYKOSOCIALT ARBETE** av Kjell Hansson
- 1986:1 **ARBETSMILJÖ PÅ HEM FÖR VÅRD OCH BOENDE** av Leif Roland Jönsson
- 1986:2 **DE MANLIGA FOLKPENSIONÄRERNA I ESLÖV - Arbete, inkomst och levnadsförhållanden 1945-1977 (1983). Del III Utvecklingen inom oförändrade grupper** av Åke Elmér
- 1986:3 **UNGDOMAR, SEXUALITET OCH SOCIALT BEHANDLINGSARBETE PÅ INSTITUTION - Intervjuundersökning bland personalen på tre hem för vård eller boende i Skåne** av Maud Gunnarsson och Sven-Axel Månsson
- 1987:1 **FATTIGVÅRDEN INOM LUNDS STAD - den öppna fattigvården perioden 1800-1960** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:2 **FORSKNINGSETIK OCH PERSPEKTIVVAL** av Rosmari Eliasson (SLUT)
- 1987:3 **40 ÅRS SOCIONOMUTBILDNING I LUND** av Åke Elmér
- 1987:4 **VÄLFÄRD PÅ GLID - RESERAPPORT FRÅN ENGLAND** av Verner Denvall och Tapio Salonen
- 1987:5 **ATT STUDERA ARBETSPROCESSEN INOM SOCIALT BEHANDLINGSARBETE** av Leif Roland Jönsson (ej klar)
- 1987:6 **SOCIALTJÄNSTLAGEN OCH UNGA LAGÖVERTRÄDARE** av Anders Östnäs
- 1987:7 **FORSKAREN I FÖRÄNDRINGSPROCESSEN** av Eric Olsson
- 1988:1 **EN UPPFÖLJNING AV BARN SOM SKILTS FRÅN SINA FÖRÄLDRAR** av Gunvor Andersson
- 1988:2 **THE MAN IN SEXUAL COMMERCE** av Sven-Axel Månsson

Exemplar kan rekvireras från socialhögskolans expedition, adress Socialhögskolan, Box 23, 221 00 LUND



LUNDS UNIVERSITET
Socialhögskolan

Box 23
221 00 Lund
046-407000