

Per Gunnar Edebalk

1916 års olycksfallsförsäkring En framtidsinriktad socialpolitik

Inledning

Den svenska riksdagen fattade i juni månad år 1916 beslut om en obligatorisk försäkring vid olycksfall i arbete. Försäkringen var en för sin tid ytterst modern socialförsäkring och fram till början av 1950-talet behöll den sin ställning som den mest välutvecklade sociala försäkringsgrenen i Sverige.

I denna artikel fokuseras intresset på 1916 års olycksfallsförsäkring. Med denna som ett illustrativt exempel skall vi belysa några fundamentala förhållanden i den svenska socialpolitikens historia. Det är framför allt tre sådana som skall framhållas:

1) 1916 års beslut ingick i en större tankestruktur eller strategi om man så vill uttrycka det. Denna tankestruktur, om vilken det rådde stor politisk enighet, utgör kärnan i den ideologi som senare kom att kopplas till begreppet "välfärdsstat".

2) Utvecklingen inom socialförsäkringsområdet var till att börja med långsam i Sverige. Omkring år 1910 befann sig Sverige i en europeisk bottenposition. Utvecklingen under 1910-talet blev så kraftfull att Sverige började inta en tätposition då det gäller offentliga socialförsäkringar.

3) Den tankestruktur som fanns, och som delvis blev materialiserad, på 1910-talet var "modern". Det genombrott för inkomstbortfallsprincipen, som många författare menar ha skett på 1950-talet, ägde rum redan på 1910-talet. Den samordning mellan sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring, som skedde först 1955, kan direkt härledas till idéer som var väletablerade redan på 1910-talet.

De tre syftena skulle i korthet kunna formuleras på ett annat sätt. 1910-talet är ett ytterst relevant men ofta förbisett decennium av dem som studerar välfärdsstatens eller socialförsäkringens historia. Vår tes är att 1910-talet pekar framåt på ett mycket påtagligt sätt.

Sociala ersättningssystem vid olycksfall i arbetet

Sociala ersättningssystem vid olycksfall i arbetet har uppkommit som en följd av industrialiseringen. Innan sådana system införts fanns praktiskt taget knap-

past några skyldigheter för arbetsgivarna att betala ersättning till olycksfallsdrabbade arbetare. Allmänna skadeståndsbestämmelser gällde här och att i ett givet fall bevisa att arbetsgivaren vållat en skada stötte på svårigheter: orsaksförhållandena kunde vara komplicerade, arbetarna hade svårt att hävda sig i domstol etc.

Ett socialt ersättningsssystem görs normalt obligatoriskt. Det kan stadga antingen ersättningsplikt för de arbetsgivare som omfattas eller försäkringsplikt. För den enskilde arbetaren är normalt försäkringsplikten att föredra. Ersättningen blir i princip tryggare med en försäkring och ersättningsplikten kan leda till rättegång innan ersättning utgår.

Ersättningsystemet kan omfatta allt ifrån ett fåtal, särskilt olycksdrabbade, branscher till hela näringslivet. Här finns ett samband mellan omfattning och försäkringsplikt. Ju större omfattningen är desto socialt fördelaktigare ter sig försäkringsplikten. Särskilt småföretagare kan givetvis få problem att fullgöra en ersättningsplikt.

Omfattningen kan också avse olika typer av befattningshavare, givet antal branscher och företag som ingår i systemet. I mer ambitiösa system ingår inte bara arbetare utan även tjänstemän. Ambitionsgraden visar sig också i de risker som täcks. I enklare system täcks endast olycksfall i arbetet. Mer ambitiösa system täcker också olycksfall vid färd till och från arbetet samt yrkessjukdomar.

Ersättning kan utgå i form av sjukpenning, livränta (vid bestående nedsättning av arbetsförmågan), läkarvård samt ersättningar till efterlevande i samband med dödsfall. Den monetära ersättningen kan utgå enligt minimistandard eller inkomstbortfallsprincipen. Minimistandardprincipen, dvs en enhetsersättning, ger normalt sett en sämre kompensation för de drabbade med undantag för dem med mycket låga löner.

Karenstid, en form av självrisk, kan förekomma innan ersättning utgår. Frågan om karenstid sammanhänger bl a med hur ersättningen är samordnad med sjukförsäkringen. Samordningstiden kan omfatta ett par, tre månader och idén med en sådan är att den skadade kan få ersättning innan man vet om olycksfallet eller yrkessjukdomen är godkända. Sjukförsäkringen kan alltså gripa in relativt snabbt.

Ersättning för olycksfall i arbete kom tidigt att betraktas som en del av produktionskostnaderna. Att arbetsgivarna skulle bidra till finansieringen (ofta med en viss självrisk för de anställda) har därför betraktats som naturligt. Just ersättningsplikten är ett uttryck för detta. Med en försäkring kommer en likartad avgift att innebära en subvention av högriskverksamheter. Med riskdifferentierade avgifter bär varje verksamhet i princip sina egna kostnader. Jämfört med likartade avgifter kan detta bli en incitament till förebyggande åtgärder.

Ett försäkringssystem innehåller också ett val av möjliga försäkringsgivare. Huvudalternativen här är ett statligt monopol respektive en rad konkurrerande försäkringsgivare.

1901 års lag om ersättningsplikt

Den svenska socialförsäkringens historia brukar anses inledd i och med S. A. Hedins riksdagsmotion 1884.¹ Med anledning av motionen anhöll riksdagen om en utredning angående åtgärder för att ordna "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare beträffande möjliga olycksfall i arbetet liksom för beredande av ålderdomsförsäkring åt arbetare och med dem jämförliga personer".² Den s k arbetarförsäkringskommittén tillsattes och avlämnade 1888 förslag om obligatorisk olycksfallsförsäkring omfattande vissa industriella eller industrin närstående näringsgrenar.³ Två härpå följande regeringspropositioner 1890 och 1891 vann emellertid ej riksdagens godkännande.

Frågan upptogs till förnyad prövning av den s k nya arbetarförsäkringskommittén. Åren 1895 och 1898 kom nya regeringsförslag i vilka man sökte kombinera en obligatorisk ålderdoms- och invaliditetsförsäkring. Ej heller dessa propositioner kröntes med framgång och detsamma gäller en proposition år 1900 om arbetsgivares ersättningsplikt vid olycksfall i arbete. Ersättningsplikten framträdde nu som en framkomlig väg. En ny proposition från regeringen von Otter 1901 godtogs efter vissa ändringar.⁴ Den nya lagen trädde i kraft 1 januari 1903.

1901 års lag skulle ge ersättning vid olycksfall åt arbetare och arbetsförmän i vissa i lagen uppräknade yrken vilka huvudsakligen tillhörde industrin. Jordbruk med binärningar, hantverk, handel och sjöfart omfattades alltså ej. Ersättningsplikten omfattade endast olycksfall och således ej yrkessjukdomar.

Man kan skönja en kompromiss mellan ersättningsplikt och försäkringsplikt. Lagen avsåg ersättningsplikt men företagen gavs möjlighet att frigöra sig från ersättningskyldigheten genom att försäkra sina arbetare i en särskilt inrättad riks-försäkringsanstalt (RFA).

Ersättning enligt lagen skulle utgå med enhetsbelopp, alltså oberoende av storleken på det eventuella inkomstbortfallet. Sjukhjälp utgick (vid maximal nedsättning av arbetsförmågan) med en krona om dagen fr o m den 61:e dagen. Karenstiden uppgick alltså till 60 dagar. Eventuella ersättningar under karenstiden tänktes komma från den då utvecklade frivilliga sjukförsäkringen. Om olycksfallet ledde till fullständig invaliditet utgick, efter karenstiden, en årlig livränta med 300 kronor per år (vid partiell invaliditet ett lägre belopp svarande mot arbetsförmågans minskning). Om olycksfallet medfört dödsfall utbetalades begravningshjälp och en årlig livränta till efterlevande.

Särskilt den långa karenstiden skall uppmärksammas. Det beräknades att endast fem procent av olycksfallen hade en sådan varaktighet att de föll under ersättningsbestämmelserna. Ersättningarna som kunde utgå efter karenstiden var enhetsbelopp och alltså lika för t ex unga lärlingar och yrkesutbildade arbetare. Beloppen blev följaktligen små. Den årliga livräntan på 300 kronor kan jämföras med den genomsnittliga årslönen för en vuxen manlig industriarbetare som vid sekelskiftet uppgick till 943 kronor.⁵

Ersättning vid arbetsolycksfall har internationellt sett varit den del inom so-

cialförsäkringen som tidigast utvecklades.⁶ Då Sverige efter närmare två decenniers förberedelser fick sitt första ersättningssystem hade de flesta jämförbara europeiska länder hunnit före. Sverige kom sent i gång och det system som beslutades torde vara det sämsta för olycksdrabbade av då jämförbara länders system. De s k stadsliberalerna, som alltsedan Hedins motion varit pådrivande, vädrade sin besvikelse. Branting, den då ende socialdemokraten i riksdagen, menade att regeringspropositionen var ett "fattigdomsbevis för Sverige som kulturland" och att han därför ej kunde ge sin röst åt förslaget.⁷

De fackliga organisationerna, som representerade dem som skulle skyddas av den nya lagen, reagerade starkt negativt.⁸ I likhet med de progressiva krafterna i riksdagen krävdes försäkringsplikt samt mer generösa ersättningar och enligt inkomstbortfallsprincipen. Den häftigaste kritiken gällde den långa karenstiden. Denna karenstid hade kunnat försvaras om det funnits en effektiv social sjukförsäkring. Nu fanns endast den outvecklade och vildvuxna frivilliga sjukkasserörelsen till vilken statsmakterna efter ett beslut år 1891 lämnade ett mindre administrationsbidrag.

Till och med 1917 skedde endast smärre ändringar i 1901 års system. År 1904 fick RFA möjlighet att meddela försäkring även avseende karenstiden och 1907 även avseende olycksfall utom arbetet.

1916 års lag om olycksfall i arbete

Den industriella utvecklingen var snabb i Sverige sedan 1890-talet och utvecklingen var fortsatt positiv i början av det nya seklet. Detta innebar mer av maskinkraft, mekanisering och olycksfall inom allt större delar av samhällsekonomin. 1901 års lag var mycket kritiserad då den beslutades. Med den ekonomiska utvecklingen kom den att te sig alltmer otidsenlig.

1907 fick RFA i uppdrag att närmare utreda behovet av ändringar i 1901 års lag.⁹ 1908 avgavs ett utlåtande vari bl a föreslogs att ersättningsplikten borde utsträckas till jordbruket och en höjning av ersättningarna med 50 procent. RFA menade vidare att den mest betryggande garantin för att få ersättning skulle erhållas genom införandet av försäkringsplikt. Kommerskollegium avgav yttrande över utlåtandet 1909. Häri drogs upp konturererna till en ny lagstiftning som borde bygga på försäkringsplikt, inkomstbortfallsprincipen samt en förkortning av karenstiden. Vid riksdagarna 1907 och 1908 framförde också liberaler och socialdemokrater i olika motioner förslag till ändringar i 1901 års lag.¹⁰

Förändringskraven hörsammades år 1910. Då uppdrogs åt den år 1907 tillsatta ålderdomsförsäkringskommittén med Anders Lindstedt som ordförande att lägga förslag till förändringar av 1901 års lag. I november 1912 avgavs betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring (som ledde till ett positivt riksdagsbeslut på senvåren 1913).¹¹ I oktober 1915 avlämnades betänkandet i olycksfallsförsäkringsfrågan. Det var ett digert och genomarbetat betänkande i vilket bl a utländska system ingående behandlades. Fylliga statis-

tiska undersökningar rörande arbetslöner och olycksfall i Sverige redovisades också. Den föreslagna lagen om försäkring för olycksfall i arbete innehöll väsentliga förändringar jämfört med 1901 års lag.¹²

Förslaget byggde på försäkringstvång. Motivet för detta var bl a att den nya lagen skulle få en större omfattning än den gamla. Även mindre företag skulle inkluderas. Med ersättningsplikt i sådana fall skulle en olycksfallsersättning kunna bli ruinerande för arbetsgivaren och den enskilde arbetarens trygghet skulle bli mer eller mindre illusorisk. Till detta motiv hör att det framlagda förslaget innehöll väsentligt ökade ersättningsbelopp. Försäkringen skulle i princip omfatta hela arbetsmarknaden dvs även sektorer som hantverk, handel, jordbruk och husliga sysslor. I stort sett alla anställda skulle omfattas, alltså både "arbetare" och "tjänstemän". Inkluderandet av tjänstemän, med ringa olycksfallsrisk, kunde motiveras bl a med att försäkringsavgiften blev obetydlig i dessa fall. Försäkringsavgiften skulle alltså vara riskdifferentierad.

Kommittén menade att flera yrkessjukdomar har sin grund i arbetsförhållanden för vilka arbetsgivarna bär ansvaret. Det vore därför en följdriktig utvidgning av den egentliga olycksfallslagstiftningen om även yrkessjukdomar, åtminstone vissa av dem, omfattas av lagen. Erfarenheterna var dock ringa, men sådana sjukdomar om vars karaktär som yrkessjukdomar det knappast råder tvekan borde inkluderas. Man syftade här på sjukdomar som förorsakats av särskilt giftiga, vid arbetet begagnade ämnen.

Ersättningarna i form av sjukpenning och livränta vid hel invaliditet föreslås uppgå till två tredjedelar av den skadades arbetsförtjänst. Här tillämpas alltså inkomstbortfallsprincipen. Fri läkarvård och läkemedel ingår också liksom ersättning till efterlevande vid dödsfall. Här utgår begravningshjälp samt livräntor som sammanlagt kan uppgå till två tredjedelar av arbetsförtjänsten. Rätten till livränta gäller både änka och änking (i 1901 års lag endast änka).

Så länge det saknas obligatorisk sjukförsäkring i Sverige bör, enligt kommittén, karenstiden minskas. Ersättning bör utgå fr o m dagen efter olycksfallet. Förslaget innebär således att det inte alls skulle förekomma någon karenstid (dock förutsatt att sjukdomstillståndet varat minst tre dagar).

Försäkringen skulle äga rum i riksförsäkringsanstalten men även s k ömsesidiga arbetsgivarbolag skulle få meddela försäkring. Dessa bolag byggde på grundsatsen om delägarnas obegränsade personliga ansvarighet.

Ålderdomsförsäkringskommitténs förslag var för sin tid ytterst avancerat. Försäkringstidskriften Gjallarhornet betecknade förslaget som "en storstilad och fullt modern lag" och med denna lag kommer Sverige "att rycka upp i främsta ledet bland de stater, som äga en ordnad social olycksfallsförsäkring".¹³ Kommittén hade som ovan nämnts, grundligt studerat och redovisat utländska system. Det är därför inte svårt att göra jämförelser. Slutsatsen är enkel: sett ur de anställdas synvinkel är förslaget på varje relevant punkt åtminstone lika bra eller bättre än systemen utomlands.¹⁴

Efter det att betänkandet avlämnats men innan en regeringsproposition framlagts, detta skedde i april 1916, tillsattes en för olycksfallsförsäkringen

relevant utredning nämligen den s k socialförsäkringskommittén. Denna skulle bl a utreda frågan om obligatorisk sjukförsäkring. I direktiven hänvisas direkt till den kommande olycksfallsförsäkringen och med hänsyn till denna bör utredningen söka vinna en "tillfredsställande och möjligast snar lösning åt sjukförsäkringsfrågan".¹⁵ Anders Lindstedt, som var med som försäkringsexpert redan i den nya arbetarförsäkringskommittén på 1890-talet, utsågs än en gång till ordförande i en tung socialförsäkringsutredning.

Tillsättandet skedde nyårsafton 1915. Den valda tidpunkten sammanhänge också med det beslut om en reformerad frivillig sjukförsäkring som riksdagen fattat 1910.¹⁶ Enligt 1910 års beslut eftersträvades bl a större och mer bärkraftiga sjukkassor och beslutet innebar också ett slut på möjligheten för försäkrade att tillhöra mer än en sjukkassa. Följden blev en strukturomvandling inom sjukkasserörelsen och den fastställda övergångstiden gick ut just nyårsafton 1915. Olycksfallsförsäkringens definitiva lösning skulle alltså bli beroende av en väntad obligatorisk sjukförsäkring. Det av civilminister Oscar von Sydow signerade regeringsförslaget sågs därför som ett provisorium vad avser karenstid och yrkessjukdomar. Med hög grad av sannolikhet, hette det i propositionen, kan detta antas gälla endast "för en övergångstid av de få år, som ännu kunna förflyta, innan en definitiv lösning kan vinnas i samband med behandlingen av sjukförsäkringsfrågan."¹⁷

I allt väsentligt byggde propositionen på ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande. Dock föreslogs en karenstid på fyra dagar och att yrkessjukdomar ej skulle inkluderas. Karenstidsfrågan liksom yrkessjukdomarnas ställning skulle definitivt avgöras i samband med behandlingen av det väntade förslaget till obligatorisk sjukförsäkring.

Riksdagsbehandlingen av olycksfallspropositionen visade på en stor enighet då det gällde behovet av olycksfallsförsäkring och dennas huvuddrag. Under denna yta av enighet fanns emellertid starkt stridande intressen. Detta visade sig i motioner, i utskottsreservationer, under kammardebatterna och i att kamrarna fattade olika beslut. En sammanjämkning måste därför ske. Huvudkontrahenterna var högern och socialdemokraterna med liberalerna i en mellanposition.

Av principiellt viktigare frågor krävde socialdemokraterna, till skillnad mot förslaget i propositionen, att yrkessjukdomar skulle inkluderas och att någon karenstid ej skulle förekomma.¹⁸ Här intog man samma ståndpunkt som ålderdomsförsäkringskommittén. Härutöver krävdes att riks-försäkringsanstalten skulle få en monopolställning som försäkringsgivare. Med arbetsgivarbolag, menade man, blev försäkringen mindre betryggande och eftersom dessa försäkringsbolags intressen sammanföll med arbetsgivarnas fanns risk för snäva tolkningar och sämre ersättningar för arbetstagarna.

På högerhåll ansåg man, till skillnad från propositionen, att det under perioden 5–60 dagar efter ett olycksfall skulle föreligga ersättningsplikt för arbetsgivarna.¹⁹ Här hämtade man sin motivering från den väntade obligatoriska sjukförsäkringen och menade att man inte nu skulle fastlåsa en organisations-

form, dvs att riksförsäkringsanstalten skulle tillåtas muta in ett område.

På det stora hela taget godtogs förslagen i propositionen av riksdagen. Det i sak största avsteget skedde avseende karenstiden. Den skulle omfatta 35 dagar och härunder gällde arbetsgivares ersättningsplikt.

Olycksfallsförsäkringen sågs 1916 som en stor politisk fråga.²⁰ Som exempel kan nämnas att Arvid Lindman var ordförande och Hjalmar Branting vice ordförande i det särskilda utskott som beredde frågan. Branting hade dessutom deltagit i ålderdomsförsäkringskommittén. De berörda parterna var nöjda med slutresultatet. Svenska Sågverksindustriarbetareförbundet, för att ta ett exempel, kommenterade beslutet i sin verksamhetsberättelse och det hette att "den svenska arbetareklassen är att lyckönska till den ganska lyckliga lösningen av denna del av det sociala försäkringsspörsmålet. Försäkringen tål jämförelser med och överträffar i flera avseenden gällande lagar utomlands".²¹ I Bleck- och plåtslagareförbundets verksamhetsberättelse konstaterades att "ett stort steg tagits inom socialreformernas ram."²²

Den 1 januari 1918 trädde den nya lagen i kraft. Två år senare inkluderades också olycksfall till och från arbetet.

Arbetsmarknadens parter och 1916 års beslut

Olycksfallsförsäkringens viktigaste, politiskt relevanta, intressenter var givetvis arbetsmarknadens parter. För fackföreningsrörelsen har, alltsedan de moderna föreningarna och förbunden började uppkomma, en generös olycksfallsförsäkring varit ett viktigt mål.²³ Det var arbetarnas i princip enda tillgång, arbetsförmågan, som skulle försäkras. Det sågs som självklart att arbetsgivarna skulle betala eftersom olycksfallet uppstått under det man utförde en order.

Före 1911, då den allmänna rösträtten för män debuterade, hade fackföreningsrörelsen inte något större direkt inflytande på det politiska besluten, åtminstone inte på 1901 års beslut. Branting var då den ende arbetarrepresentanten i riksdagen. Fackföreningsrörelsen vände sig häftigt mot 1901 års beslut särskilt mot den långa karenstiden, mot de blygsamma ersättningarna samt mot ersättningsplikten som inte gav någon fullständig säkerhet.

Inför 1916 års beslut var förutsättningarna annorlunda. Fackföreningsrörelsen hade möjlighet att yttra sig över ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande, man hade, generellt sett genom socialdemokraterna, ett direkt inflytande på utredningen och riksdagsarbetet och mer direkt genom fackliga representanter i riksdagen. LO-ordföranden Herman Lindqvist satt exempelvis i riksdagen.

Den fackliga inställningen var tydlig.²⁴ Man eftersträvade en så hög och trygg kompensation som möjligt. Påtagliga yrkessjukdomar borde ingå i den nya lagen och en försäkringsmässig ersättning skulle utgå fr o m första olycksfallsdagen. I frågan om försäkringsgivare ansåg fackföreningsrörelsen att riks-

försäkringsanstalten skulle ha monopol. Riksförsäkringsanstalten och fackför-
eningsrörelsen var självklara allierade i denna fråga.

Fackföreningsrörelsen hade, inom vissa gränser, ett direkt inflytande. Rörelsen fick emellertid också ett indirekt inflytande, vars styrka bl a kan spåras till besvikelsen över 1901 års beslut. Åren efter sekelskiftet kännetecknades bland annat av erkännandet av föreningsrätten och kollektivavtalsidéns genombrott. I dessa avtal sökte man inom fackföreningsrörelsen inkludera olycksfallsförsäkring. Det inte lagen ålägger arbetsgivarna, så resonerade man, måste genomdrivas avtalsvägen. I exempelvis "Kvartalsrapport för svenska murareförbundet" år 1903 hette det att "våra avdelningar uppmanas att ha denna för våra yrkesutövare så viktiga fråga i åtanke och söka att medelst underhandling i sina öfverenskommelser med mästarerna, fylla den brist som i nu gällande lag förefinnes i fråga om ersättning för på kortare tid öfvergående skada".²⁵ År 1907 utfärdade LO:s styrelse, landssekretariatet, en rekommendation att det i kollektivavtalen skulle införas olycksfallsersättning under karenstiden.²⁶

Utvecklingen gick snabbt. Exempelvis under år 1916 träffades 752 avtal berörande 117.358 arbetare. 670 avtal med 109.183 arbetare hade bestämmelser om olycksfallsersättning.²⁷ Expansionen av avtalslösningar banade väg för 1916 års beslut, eller annorlunda uttryckt, bidrog till att arbetsgivarna blev alltmer positiva till ett statligt system. För de tongivande delarna inom näringslivet skulle nämligen nettokostnaden för en statligt ordnad försäkring inte te sig särskilt hög eftersom avtalslösningarna nu kunde avlyftas. Explicita arbetsgivarargument har varit svåra att finna men det är sannolikt att ett icke-heltäckande och ojämnt avtalssystem uppfattades som konkurrenshämmande. De tongivande företagen, med arbetsgivarföreningen som intresseorgan, bör därför ha varit positiva till ett heltäckande och enhetligt system, där alla branscher och företag skulle ingå.

Inför 1916 års beslut fanns, till skillnad från 1901, en etablerad intresseorganisation för arbetsgivarna. SAF, som bildats 1902, hade bl a sin direktör Hjalmar von Sydow i riksdagen. 1916 var SAF inställt på en heltäckande olycksfallsförsäkring.²⁸ Som ovan nämnts var avtalsförsäkringarna sannolikt en bidragande faktor för de större företagen. Dessa omfattades ju dessutom redan av 1901 års lag.

Även om de organiserade arbetsgivar- och arbetstagarintressena hade ett gemensamt intresse i en heltäckande olycksfallsförsäkring fanns viktiga skillnader. Arbetsgivarna hade sina intressen att bevaka och eftersträvade en viss kostnadsövervältring på staten och/eller de försäkrade själva. Man önskade en viss karenstid (4 dagar), vilket för övrigt blev förslaget i propositionen. Som långsiktig lösning förordades samordning med sjukförsäkringen. Denna samordning skulle i sig själv reducera arbetsgivarnas kostnader för försäkringen. Härutöver skulle kontrollen kunna bli mer effektiv. De lokala sjuk-kassorna skulle ha ett ekonomiskt intresse i att sjukhjälp inte utgick längre än nödvändigt, dvs i att de skadade återgick till arbetet så snart detta lämpligen kunde ske. En central riksförsäkringsanstalt skulle inte kunna utöva en lika effektiv

kontroll enligt arbetsgivarna. Arbetsgivarna drev därför frågan om att, som ett provisorium, arbetsgivarna skulle ha ersättningsplikt dag 5–60 och att yrkesjukdomar skulle avgöras i samband med behandlingen av den kommande sjukförsäkringen. Det skall alltså noteras att SAF tidigt var en given företrädare för en obligatorisk sjukförsäkring och en samordning mellan denna och olycksfallsförsäkringen. Just yrkessjukdomar betraktade arbetsgivarna här som en fråga av stor principiell betydelse. Det sågs som svårt att dra gränser och man fruktade att en växande mängd sjukdomar, och i värsta fall tuberkulosen, skulle föras in under olycksfallsförsäkringslagen (och alltså finansieras av arbetsgivarna).²⁹

En principiellt viktig skillnad mellan arbetsgivarna och fackföreningsrörelsen gällde organisationen. Fackföreningsrörelsen önskade en monopolställning åt riksförsäkringsanstalten. Detta ansågs ge förutsättningar för tryggade ersättningar och inte minst för ett reducerat arbetsgivarinflytande i bedömningsfrågor. Arbetsgivarna förordade, utöver riksförsäkringsanstalten, också arbetsgivarnas ömsesidiga försäkringsbolag vilka svarat för olycksfallsförsäkring av arbetare sedan slutet av 1880-talet. Härjämte förordades affärsdrivande försäkringsbolag. Redan 1881 upptogs olycksfallsförsäkring i ett privat bolags verksamhet.³⁰ Att få med dessa privata bolag som försäkringssgivare gick dock ej. De privata olycksfallsförsäkringsbolagen förlorade alltså 1918 sin rätt att meddela försäkring för olycksfall i arbete.

Sjukkasserörelsen och sjukförsäkringsfrågan

Samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna hade aktualitet redan i det Bismarckska socialförsäkringsprogrammet i början av 1880-talet. Inför 1901 års beslut om ersättningsplikt i Sverige talades det också om en sådan samordning. Under den långa karenstiden, under vilken 95 procent av alla olycksfall beräknades avslutade, tänktes den då frivilliga sjukförsäkringen träda in.³¹ Sjukkasserörelsen, folkrörelsernas folkrörelse, var därför en viktig intressent även i olycksfallsförsäkringen.

Sjukkasserörelsens uppkomst kan sägas vara en följd av urbaniseringen och inom gillen och skrän utvecklades redan på medeltiden någon form av sjukkas-severksamhet.³² Kvantitativt var den svenska sjukkasserörelsens utveckling svag fram till mitten av 1800-talet. En snabb tillväxt sker under 1800-talets tre sista decennier: bruks- och fabrikskassor bildas, inom de framväxande folkrörelserna (fackföreningsrörelsen, nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen) upprättas sjukkassor och inte minst startas öppna sjukkassor, ofta i hägnet av de s k arbetarföreningarna.

Arbetsförsäkringskommittén, som skulle utreda ålderdomsförsäkring och olycksfallsförsäkring, behandlade emellertid också frågan om sjukförsäkring. Ett förslag till sjukkasselag lämnades år 1889 vilket resulterade i 1891 års sjukkasselag. Det allmänna syftet med 1891 års sjukkasselag var att stimulera sjuk-

kasserörelsens utveckling. Medlet var ett förvaltningsbidrag till kassor som lät registrera sig och därmed fick underkasta sig vissa bestämmelser rörande stadgar, styrelse m m. Statsbidraget höjdes 1897 och 1899. Den modell för social sjukförsäkring som tillämpades i Sverige 1891—1910, alltså förvaltningsbidrag till sjukkassor och en praktiskt taget oregerad verksamhet, gav viktiga erfarenheter för det fortsatta reformarbetet.

1) Anslutningen blev socialt sett otillfredsställande. Sjukkasserörelsen omfattade år 1910 endast ca 14 procent av den vuxna befolkningen (15 år och därutöver).

2) Kassorna var många och relativt små (45 procent av kassorna hade högst 100 medlemmar). Den ekonomiska grundvalen för kassaverksamheten var följaktligen ofta svag.

3) Sjukfassorna hade normalt en maximiålder för inträde (för att minska problem med ofördelaktigt urval). Då en kassa upphörde med sin verksamhet kunde det vara omöjligt för äldre medlemmar att få inträde i annan kassa.

4) Ersättningsbelopp och ersättningstider var otillräckliga.

Utvecklingsprocessen gav alltså erfarenheter. Den ledde också till uppkomsten av olika samverkansformer inom sjukkasserörelsen. Det mest framträdande exemplet är bildandet av Sveriges allmänna sjukkasseförbund. Förbundet bildades efter en konferens 1905 och skulle svara för samverkan mellan kassorna och för bevakningen av rörelsens intressen gentemot statsmakerna. Tidigt tog man avstånd från obligatorisk sjukförsäkring och krävde förbättrade statsbidrag. Genom förbundets agerande tillsattes en utredning som resulterade i en proposition och ett beslut vid 1910 års riksdag.³³

Enligt 1910 års sjukkasselag skulle fortfarande kassabildandet vara fritt och anslutningen till sjukkassa vara frivillig. Flermedlemskap förbjöds och statsbidraget höjdes. Verksamheten skulle grundas på fasta medlemsavgifter och vissa minimikrav på prestationer uppställdes. För att vinna registrering skulle en sjukkassa ha minst 100 medlemmar.

Under den övergångstid som fastställdes (t o m 1915) skedde markanta förändringar inom sjukkasserörelsens struktur, till stor del beroende på den nya lagen. Genom nedläggningar, ombildningar och sammanslagningar ungefärligen halverades mängden kassor och antalet medlemmar per kassa ökade markant.

Ett av de stora problemen med den frivilliga försäkringsmodellen var dess ringa anslutning. Före 1910 års riksdagsbehandling förekom emellertid inte i den offentliga debatten några förslag till obligatorisk sjukförsäkring bortsett från en motion till 1907 års sjukkassekonferens.³⁴ Utan diskussion avsågs motionen och konferensen gjorde ett utlåtande om att den av regeringen planerade reformen inte borde uppskjutas i avvaktan på en lag om tvångsförsäkring. Obligatoriefrågan behandlades också i regeringspropositionen. Statsrådet (civilminister Hamilton) medger att han i princip föredrar en obligatorisk försäkring och att en sådan är slutmålet. Men, tillägger han, ett utvecklat frivilligt sjukasseväsen är till gagn för en eventuell obligatorielösning.³⁵

Mer intressant än civilministerns medgivande är en motion av socialliberal

färg som hade företagaren och sjukkassemannen Gibson som första namn.³⁶ I motionen ges ett relativt väl genomtänkt och fylligt förslag till en obligatorisk sjukförsäkring. Enligt Gibson är sjukförsäkringen socialförsäkringens grund och det finns ett samband mellan denna och främst olycksfalls- och invaliditetsförsäkringarna. Sjukförsäkringen skall ta hand om de kortvariga fallen. Genom att fallen är många anses lokala och decentraliserade organ lämpliga att handha verksamheten. Eftersom man från början ej kan avgöra om ett försäkringsfall är snart övergående eller fortbestående behöver man tid för att se hur fallet utvecklar sig. De lokala organen kan genast ta hand om fallen och blir sedan naturliga avskiljare av de fortbestående. Dessa tas sedan hand om av olycksfalls- och invaliditetsförsäkringarna.

I motionen föreslås att riksdagen skall anhålla hos Kung. Maj:t att framlägga ett förslag till obligatorisk sjukförsäkring, om möjligt till nästkommande riksdag. Riksdagen fattade emellertid i stället beslutet att stärka den frivilliga sjukförsäkringen.

Gibsons motion fick, trots avslaget, ett i princip positivt mottagande i riksdagen. Bl a Schotte, civilminister i den kommande Staaffska ministären, berömde förslaget under riksdagsdebatten.³⁷ Men, menade han, det är ett samhällsintresse att utveckla och enhetliggöra sjukkasserörelsen. Då detta steg tagits är man på fastare mark vid vandrigen mot den obligatoriska försäkringen. Det utskott, dit motionen remitterats, hade i princip samma uppfattning.

Sjukkasseförbundet hade opponerat sig mot ett obligatorium 1907 och häftigt mot Gibsons motion 1910. Strax härefter sker en omsvängning inom organisationen. Den förordar en obligatorisk sjukförsäkring. Vid exempelvis Sveriges registrerade sjukkassors konferens 1913 höll sjukkasseinspektören Theofil Andersson ett uppmärksammat föredrag om fördelarna med och önskvärd konstruktion av en obligatorisk sjukförsäkring. I allt väsentligt överensstämmer denna med Gibsons motion och Andersson menade bl a att man måste ha ett system med större och bärkraftiga kassor som är lokalt begränsade till respektive kommun. "Föredraget belönades med livliga applåder" heter det i protokollet.³⁸

Det finns en rad förklaringar till sjukkasseförbundets ändrade inställning. T o m 1910 sågs det som angeläget med skyndsamma åtgärder för att stärka sjukkasserörelsen och dessa åtgärder borde inte försinkas i avvaktan på en obligatorientredning. Som en följd av 1910 års beslut försvann en mängd småkassor. Dessa hade givetvis haft ett särskilt intresse i den frivilliga försäkringen (och även i ett bibehållande av flermedlemskapet). Då dessa småkassor försvann reducerades m a o förespråkarna för den frivilliga försäkringsformen.

En annan faktor var att en obligatorisk sjukförsäkring före 1910 i stort sett tänktes omfatta arbetare. Genom pensionsbeslutet 1913 och segern för "folkförsäkringstanken" skedde en utvidgning. Sjukförsäkringen tänktes ju ta hand också om de korta fallen före invalidpensionen. Sjukkassorna skulle alltså utöver sina dåvarande medlemmar stärka sina positioner genom att också andra blev tvångsenrollerade.

Det ansågs också viktigt för sjukförsäkringskassorna att bevaka sina intressen vad gällde olycksfallsförsäkringen. Om man bibehöll en frivillig försäkring skulle även korta olycksfall täckas av olycksfallsförsäkringen. Sjukförsäkringsförbundet gjorde helt enkelt ett strategiskt val. Det gällde att överleva och detta skulle ske genom en expansion.

Ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande upplevdes som ett direkt hot för sjukförsäkringskassorna och denna hade intagit en bestämd position inför avgörandet 1916: en provisorisk karenstid med ersättningsplikt för arbetsgivarna skulle förhindra att organisationsfrågan blev upplåst före avgörandet av sjukförsäkringen. Sjukförsäkringskassornas och arbetsgivarnas intressen sammanföll således här. Sjukförsäkringsinspektören menade också att den provisoriska ersättningsplikten skulle vara av stor betydelse bl a eftersom "arbetsgivarna känna sig direkt uppfordrade att arbeta för en snar och lycklig lösning av sjukförsäkringsfrågan".³⁹ Och utan arbetsgivarnas medverkan skulle, menade han, sjukförsäkringen inte kunna lösas på ett tillfredsställande sätt.

Sjukförsäkringskommittén avlämnade sitt betänkande 1919.⁴⁰ Med beaktande av att den frivilliga sjukförsäkringen inte når de mest behövande föreslås en obligatorisk sjukförsäkring. Kommittén använder begreppet allmän sjukförsäkring. Den allmänna sjukförsäkringen tänks omfatta hela den arbetsföra befolkningen över 16 år. Av statsfinansiella skäl utesluts dock de med särskilt höga inkomster eller förmögenheter liksom de som har sjukförmåner pga anställning (t ex ordinarie statstjänstemän). Undantagsgrupperna beräknades svara för något mer än tio procent av antalet arbetsföra personer. Försäkringen skulle alltså få, trots uteslutningarna, en allmän karaktär. Försäkringens prestationer skulle utgöras av sjukpenning, läkarvård, läkemedel och moderskaps hjälp.

Sjukpenningen skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen (2/3 av den dagliga arbetsförtjänsten) och beloppet har anpassats till olycksfallsförsäkringen. En samordning skulle alltså ske. Sjukförsäkringens organ borde, enligt kommittén, kunna överta de egentliga sjukdomsfallen och de mindre skadorna och omhänderta de skadade för olycksfallsförsäkringens räkning mot särskild ersättning.

Den allmänna sjukförsäkringens kostnader skulle med omkring två tredjedelar finansieras av de försäkrade själva och med omkring en tredjedel av staten. Då arbete utförs för arbetsgivares räkning skulle försäkringsavgiften erläggas av arbetsgivaren och denne skulle äga rätt att göra motsvarande avdrag på den kontanta lönen. I de fall då ett arbete var särskilt riskfyllt skulle arbetsgivaren erlägga en särskild avgift som skäligen motsvarade den ökade risken.

Sjukförsäkringskommitténs förslag blev föremål för överarbetning inom socialdepartementet. Det väntades en proposition till 1920 års riksdag.

Generell socialpolitik

Den generella socialpolitiken utgör kärnan i det man brukar kalla välfärdsstaten. Generell socialpolitik omfattar i princip samtliga medborgare. Socialförsäkringssystemet är en hörnsten inom den generella socialpolitiken.

Utvecklingen av det svenska socialförsäkringssystemet fick sin första impuls genom reformerna i det kejsrerliga Tyskland i början av 1880-talet. Utredandet kom tidigt i gång efter Hedins motion 1884 men resultaten blev magra. Så sent som 1910 fanns endast 1901 års lag om ersättningsplikt (som ju hade en begränsad räckvidd) och en svagt utvecklad, frivillig sjukkasserörelse som efter riksdagsbeslut 1891 och 1910 arbetade med statliga subventioner.

Starten var alltså långsam men några år efter sekelskiftet skedde en socialpolitisk islossning och under åren 1907—1910 framträder samtliga partigrupperingar som, mer eller mindre utpräglade, reformivrare. Man kan uttrycka det så att en ny syn på staten och dess möjligheter att lösa de sociala frågorna hade blivit allmänt etablerad. Sverige hade då haft en mycket snabb industriell utveckling med åtföljande sociala förändringar. År 1907 fattade riksdagen det första beslutet om allmän rösträtt för män; det andra beslutet togs 1909. Den snabba industrialiseringen, arbetarklassens framväxt och rösträtten är otvivelaktigt de viktigaste betingelserna bakom reformintresset 1907—1910. Det socialdemokratiska partiet kunde, sedan rösträtten vunnits, gripa sig an mer konkreta spörsmål som exempelvis den sociala tryggheten. Redan 1905 hade man motionerat i riksdagen om invaliditets- och ålderdomsförsäkring och samma år utvidgat sitt partiprogram vari det talades om "skyldighet för samhället att genom en effektiv folkförsäkring på ett humant sätt draga försorg om alla sina medlemmar vid olycksfall, sjukdom, invaliditet eller arbetslöshet samt på deras ålderdom".⁴¹ Socialdemokraterna appellerade här inte minst till småfolket på landsbygden, en stor och politiskt allt viktigare samhällsgrupp.

Liberalerna hade alltsedan Hedin varit engagerade i socialförsäkringen, så på borgerligt håll är framför allt förändringarna hos de konservativa grupperingarna anmärkningsvärd. Rösträtten spelade givetvis in även här. Det fanns också tydliga socialpacifistiska motiv som en följd inte bara av den framväxande arbetarrörelsen och arbetsmarknadskonflikter utan också av de revolutionära händelserna i Ryssland 1905. Införandet av allmän värnplikt och härefter följande massmigration ingick också i bilden.⁴²

Just år 1907 togs en rad viktiga beslut som markerar att en ny era inträtt. Utöver den utvidgade rösträtten tillsattes tre tunga socialpolitiska utredningar av den Lindmanska regeringen nämligen ålderdomsförsäkringskommittén, fattigvårdskommittén samt emigrationsutredningen. Inför 1908 års val förordas olika former av socialförsäkring i samtliga partiets valmanifest och åren 1908—10 var riksdagsaktiviteten hög. Det som kännetecknar dessa år är bl a att det tidigare begreppet "arbetarförsäkring" håller på att försvinna. Åren 1909 och 1910 har "socialförsäkring" slagit i genom.⁴³ Namnbytet indikerar att försäkringarna inte var tänkta att enbart omfatta arbetare.

Från år 1910, i samband med Gibsons motion om obligatorisk sjukförsäkring, kan man på den rikspolitiska arenan skönja konturerna till ett framtida socialförsäkringssystem. Pensionsförsäkring, olycksfallsförsäkring och sjukförsäkring hänger samman och är delvis beroende av varandra. För sjuk- och olycksfallsförsäkringarna gällde det samordningstiden, för sjuk- och pensionsförsäkringarna handlade det om kortvariga respektive långvariga sjukdoms- och invaliditetsfall och för olycksfalls- och pensionsförsäkringarna gällde det gränsen för ersättning vid invaliditet i allmänhet respektive arbetsbetingad sådan. Enligt reformstrategin, i den mån den hade en mer medveten prägel, skulle först pensionsförsäkring (ålderdoms- och invaliditetsförsäkring) införas, därefter olycksfallsförsäkring (här gavs ju utredningsuppdraget 1910) och sedan en obligatorisk sjukförsäkring.

Omkring år 1910 kan man skönja ett nytt, explicit, socialförsäkringsargument. På borgerligt håll menade man bl a att socialförsäkringar skulle mildra motsättningarna på arbetsmarknaden och hämma emigrationen. Detta i sin tur skulle gynna den ekonomiska tillväxten. Man börjar m a o se socialpolitiken som "produktiv". En framträdande liberal, Axel Schotte, hävdade t ex vid 1911 års remissdebatt att det finns "mycket som talar för, att Tysklands storartade socialförsäkringsbyggnad har stor andel i landets utomordentliga ekonomiska utveckling under de sista årtiondena".⁴⁴

Ålderdomsförsäkringskommittén avlämnade sitt förslag till pensionsförsäkring i november 1912. Förslaget var väl förankrat bland konservativa, liberaler och socialdemokrater och en mycket stor riksdagsmajoritet fattade i maj 1913 beslut om en allmän pensionsförsäkring.⁴⁵ Pensionsförsäkringen skulle omfatta hela folket. Konstruktionsmässigt bestod pensionsförsäkringen av två delar. Den första var en avgiftspension, med iderötter i den tyska tvångsförsäkringen och byggd på försäkringsmässiga grunder. Det skulle emellertid dröja decennier innan en sådan försäkring skulle få socialpolitisk relevans. Den andra delen var en skattefinansierad inkomstprövad tilläggspension. Denna del infördes för att försäkringen skulle få en omedelbar effekt. Här byggde man på en förebild i Danmark. Där hade man redan 1891 infört en sådan pension för att gamla skulle slippa vända sig till fattigvården.

Otvivelaktigt utgör pensionsförsäkringen en del i en, om än outvecklad, generell socialpolitik. Det beslut som togs 1913 var försiktigt, men det representerade en början. Även om beloppen var blygsamma så omfattade avgiftspensionen hela folket och tilläggspensionen hade sin udd riktad mot en stigmatiserande fattigvård. Det var alltså det första stora steget bort från en fattigvårdsdominerad socialpolitik, som ju definitionsmässigt är motsatsen till en generell. Med 1913 års beslut avslutades också en häftig ideologisk strid som avsåg fattigvårdens ställning.⁴⁶ Det var det s k "fattigvårdsfolket", de ledande personerna inom Svenska Fattigvårdsförbundet, som drog ut i strid mot ålderdomsförsäkringskommitténs förslag.

Fattigvårdsfolket hade inga principiella invändningar mot avgiftspensionen. Deras måltavla var tilläggspensionen. I fattigvårdsfolkets socialpolitiska syn

fanns en paternalistisk uppfostringsideologi. Den stora allmänheten skulle lära sig ett socialt accepterat beteende. En rad argument bottnar i denna ideologi och inte minst från det danska systemet (som andra betraktade som ett föredöme) hämtade man erfarenheter. En inkomstprövad pension, enligt fattigvårdsfolket, skulle minska arbetsviljan (då man fick sin ersättning behövde man ej arbeta) och sparsamheten (ju mer slösaktig man varit desto högre blev pensionen). Barns försörjningsplikt gentemot föräldrarna skulle också upphävas. Till den här kategorin hör också att pensionen ansågs vänja folk vid understöd och leda till missbruk samt att även "ovärdiga" skulle få pension. Till gruppen "ovärdiga" hörde alkoholister, försumliga familjeförsörjare och andra som visat ett asocialt beteende.

Enligt fattigvårdsfolket borde understöd utgå efter individuell behovsprövning. För dem blev tilläggspensionen därför endimensionell eftersom det endast var ett på förhand bestämt kontantunderstöd som utbetalades. Men behoven är ju olika menade man. Vissa åldringar ansågs dessutom ej förmögna att själva handha pengar; i ett sådant fall vore fattigvårdens ålderdomshem ett bra alternativ.

För fattigvårdsfolket var tilläggspensionen en form av fattigvård. Men eftersom de utbetalade pensionerna skulle bli förhållandevis låga skulle många gamla ändå tvingas vända sig till fattigvården. Det skulle alltså bli två parallella understödssystem med olika rättsverkningar. Att tilläggspensionerna var små, och att fattigvårdsfolket kunde ha rätt här, var pensionsföreträdarna helt medvetna om. Det var statsfinansiella skäl som förklarade detta och det uttrycktes helt klart att reformen skulle ses som ett första steg.⁴⁷

Striden om den allmänna pensionsförsäkringen varade cirka ett halvår. Ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande innehöll det första stora sociala lagförslaget i Sverige och förslaget angav en helt ny socialpolitisk väg. Att socialförsäkringen, det moderna i tiden, skulle ersätta delar av fattigvården var alla politiska aktörer medvetna om. Det striden gällde var synen på det nya socialpolitiska systemet, och fattigvårdens plats i detta. Kampen var emellertid avgjord på förhand. De politiska partierna hade redan bundit upp sig. Detta visar sig bl a i deras manifest inför 1908 och 1911 års val och i den kompakta riksdagsmajoriteten. Det framgår också av den osedvanligt korta remisstiden och av att fattigvårdsfolket inte fick deltaga i utredningsarbetet.

Så kom olycksfallsförsäkringslagen 1916, också en genomförd under stor enighet beträffande huvuddragen. Den var allomfattande och därmed generell för de förvärvsarbetande. Internationellt sett var den bl a därigenom ytterst avancerad. Olycksfallsförsäkringen i sin tur bidrog till att bana väg för 1919 års förslag om allmän sjukförsäkring. Även detta förslag, med ca 90 procents omfattning, är att betrakta som generellt. Innan någon proposition lagts kom deflationskrisen och därmed ett effektivt stopp för reformen. 1919 års idéer är i mångt och mycket de som, låt vara mer utvecklade, genomfördes med sjukförsäkringsreformen 1955.

Idén om en allmän obligatorisk sjukförsäkring var starkt politiskt förankrad

under senare delar av 1910-talet. Detta framgår av auktoritativa uttalanden i samband med behandlingen av pensions- och olycksfallsförsäkringarna.⁴⁸ Det framgår av partiernas valmanifest och inför 1919 års val förordades den obligatoriska sjukförsäkringen i allmänna valmansförbundets, i de frisinnades och i socialdemokraternas manifest. Det framgår också i ett riksdagsutlåtande 1920 där det hette "att sjukförsäkringsfrågan, med hänsyn till dess stora betydelse för hela vårt lands befolkning bör med det snaraste bringas till sin lösning".⁴⁹ Det skall tilläggas att socialförsäkringskommittén var enhällig i sitt förslag och att bl a H. Lindqvist och H. von Sydow ingick i kommittén. Även sjukkasserörelsen var företräd.

Ännu ett stöd för sjukförsäkringsförslaget, denna gång från en väletablerad nationalekonom, kan nämnas. Ett förverkligande av förslaget skulle innebära "för våra förhållanden ofantliga kostnader" skrev Knut Wicksell i en artikel 1919.⁵⁰ Förslaget är emellertid inte utförbart, långt därifrån, menar han. Och socialförsäkringskommitténs förslag skulle han "vilja på det livligaste anbefalla".

Vissa delar i 1916 års olycksfallsförsäkringslag sågs som provisoriska i avaktan på sjukförsäkringsfrågans lösning. Nya ekonomiska och politiska förutsättningar kom att gälla fr o m deflationskrisen. Statens besparingskommitté konstaterade i SOU 1925:8 att 1919 års sjukförsäkringsförslag skulle medföra alldeles för höga utgifter för statsverket i då rådande läge. Olycksfallsförsäkringen fick därför gå sin egen väg. År 1928 slopade riksdagen karenstiden helt och hållet (och därmed arbetsgivarnas ersättningsplikt under 35 dagar) och 1929 beslutades om lag om försäkring för vissa yrkessjukdomar.⁵¹

Den nya socialpolitik, som höll på att växa fram under 1910-talet stod i bjärt kontrast till den tidigare fattigvårdsdominerande politiken. De generella socialförsäkringarna innehöll en helt ny syn på sociala rättigheter och de var allomfattande. Socialpolitiken skulle alltså inte endast inrikta sig på de fattiga utan samtliga medborgare skulle i princip omfattas. Det fanns två huvuduppfattningar om fattigvårdens ställning i det nya socialpolitiska systemet. De mest radikala utgick från att fattigvården helt skulle elimineras. Denna uppfattning hade offentligt förts fram i den engelska fattigvårdslagstiftningskommitténs Minority Report år 1909, vilken rönt stor uppmärksamhet också i Sverige.⁵² Gustav Steffen, den socialdemokratiske professorn och riksdagsmannen, var inne på liknande tankar i sina Sociala Studier 1912.⁵³ Steffen, som tydligt var påverkad av Minority Report, menade att det stora felet med fattigvården var att den grep in först vid yttersta nöd och att hjälpen gavs som allmosa och under kränkande former. Genom att socialförsäkringen griper in tidigare, alltså innan en akut nödsituation uppstått och med de sociala konsekvenser ett sådant tillstånd för med sig, får den en preventiv funktion.

Andra, med det s k fattigvårdsfolket som främsta företrädare, menade att den kommunala fattigvården skulle ha en viktig funktion även med ett utbyggt socialförsäkringssystem. Fattigvårdsfolket förlorade kampen om tilläggs pensionerna 1913 men var också pådrivande till 1918 års fattigvårdslag.⁵⁴ Föredra-

gande statsrådet Schotte i den liberal-socialdemokratiska regeringen uttryckte i fattigvårdspropositionen stor sympati för idén att eliminera fattigvården. För närvarande sågs det emellertid som nödvändigt att ersätta 1871 års fattigvårdsförordning med något nytt, mera humant. Detta var ett uttryck för starka strömningar som fanns 1918. I avvaktan på att fattigvården helt, eller nästan helt, elimineras borde den åtminstone förbättras.

Idén om generella socialförsäkringar, och därmed kärnan i en generell socialpolitik, blev snabbt politiskt etablerad i Sverige på 1910-talet. Det restes viktiga pelare i det som senare skulle kallas välfärdsstaten. 1916 års olycksfallsförsäkring är här ett exempel. Detta exempel har inte tillräckligt uppmärksammats av socialpolitiska författare. Sven E. Olsson t ex tycks i sin avhandling "Social Policy and Welfare State in Sweden" ha bortsett från betydelsen av 1916 års beslut och olycksfallsförsäkringens plats i den större, moderna, tankestrukturen. Till skillnad från Olsson hävdar vi här att 1910-talet inte så mycket representerar slutet på det gamla, utan snarare början på det nya.

Den generella socialpolitiken tar alltså inte sin början på 1930- eller 1940-talen som det brukar hävdas. Ej heller är det så att 1910-talets reformarbete endast var en passiv anpassning till utvecklingen utomlands. Tveklöst är det så att utlandet gav förebilder och stimulans. Tyskland var givetvis en viktig förebild och som impulsgivare inför 1910-talet tjänade bl a också den liberala engelska regeringens socialförsäkringsinitiativ 1908 (pensioner) och 1911 (sjuk- och arbetslöshetsförsäkring). Men anpassningen innebar att man tog det som upplevdes som bäst. Till detta fogades en generell omfattning. Detta gällde pensionsförsäkring och olycksfallsförsäkring men också förslaget till allmän sjukförsäkring. I välfärdsbygget var alltså Sverige på väg att inta en tät position.

Inkomstbortfallsprincipen

Kontantersättningen enligt 1901 års lag utgick enligt minimistandardprincipen. Med 1916 års olycksfallsförsäkring införs inkomstbortfallsprincipen: ersättningen skulle, vid full skada, utgöra två tredjedelar av arbetsförtjänsten. Åldersförsäkringskommitténs motivering är enkel. Ett sådant belopp skulle ge "ett i allmänhet tillräckligt understöd".⁵⁵ Ett outtalat men underförstått skäl är också att försäkring skulle omfatta alla anställda, alltså även exempelvis mer välbeställda tjänstemannagrupper. För grupper med bättre löneläge skulle ett enhetsbelopp te sig alltför obetydligt. Härtill kommer att sociala ersättningssystem vid olycksfall var tänkta att reducera skadeståndsanspråk. Den uppkomna skadan värderades givetvis bl a i inkomsttermer.

1916 års lag representerar genombrottet för inkomstbortfallsprincipen i Sverige. Att denna princip skulle tillämpas rådde det stor politisk enighet om. Även förslaget till allmän sjukförsäkring byggde på inkomstbortfallsprincipen. Bl a den väntade samordningen skapade förutsättningar för likartade ersättningar

inom sjuk- och olycksfallsförsäkringarna. En sådan samordning hade stöd hos viktiga intressentgrupper, hos politiker och hos s k försäkringsexpertis.⁵⁶

Socialpolitiska författare i Sverige hävdar i allmänhet att inkomstbortfallsprincipen kom på 1950-talet.⁵⁷ Sannolikt har man då Gustav Möllers insatser under 1940-talet som jämförelsenorm. Möller var som socialminister en stark företrädare för minimistandardprincipen inom socialförsäkringen och man kan här hänvisa till de folkpensions- och sjukförsäkringsbeslut som riksdagen tog 1946.⁵⁸ Dessa två försäkringar har emellertid olika karaktär. Alternativet till en folkpension enligt minimistandardprincipen var emellertid inte inkomstbortfallsprincipen utan inkomstprövningsprincipen (jfr tilläggs pensionerna i 1913 års beslut). Den gamla pensionsförsäkringen hade urholkats under mellankrigstiden och hade nödortfött förbättrats bl a med dyrortstillägg och en reduktion av avgiftsdelen. Syftet 1946 var, liksom 1913, att onödiggöra fattigvård för äldre. Därför skulle beloppen höjas och bli lika för alla pensionärer. Reformen trädde i kraft 1948 och var i princip skattefinansierad. Bl a härigenom blev inkomstbortfallsprincipen en omöjlighet, ja den diskuterades överhuvud inte alls i detta sammanhang. Folkpensionsbeslutet 1946 kan alltså ses som en förbättring och förenkling av det tidigare faktiska pensionssystemet. Avgiftsförsäkringsdelen eliminerades nu helt. Inkomstbortfallsprincipen kom senare med ATP-beslutet 1959.

Med sjukförsäkringen förhöll det sig annorlunda. 1944 avlämnade socialvårdskommittén ett betänkande med förslag till obligatorisk sjukförsäkring.⁵⁹ Bl a skulle sjukpenningen utgå enligt inkomstbortfallsprincipen (ersättningen skulle liksom i 1919 års förslag vara tvåtredjedelar av arbetsförtjänsten). Gustav Möllers förslag till riksdagen, som accepterades, innehöll emellertid en enhetsersättning. Valet av minimistandardprincipen var ett uttryck för Möllers socialpolitiska ideologi. Försäkringsskydd utöver existensminimum bör individen "av egen ansvarskänsla" själv svara för, menade han. Härutöver följer en administrativ förenkling med ett enhetsunderstöd. Den som så önskade kunde frivilligt försäkra sig för tilläggs sjukpenning.

Nu blev emellertid 1946 års sjukförsäkringsbeslut av olika skäl ej realiserat. Ett problem med Möllers idé, som blev alltmer uppenbar, var den faktiska omöjligheten att samordna sjuk- och olycksfallsförsäkringarna (man började nu använda begreppet yrkesskadeförsäkring).⁶⁰ Då Möller ställdes åt sidan som socialminister hösten 1951 löstes knuten. Efter ännu en utredning, vars förslag byggde på socialvårdskommitténs (vars förslag i sin tur var en vidareutveckling av 1919 års) fattade riksdagen ett nytt beslut 1953.⁶¹ Beslutet trädde i kraft 1955. Då kunde några etablerade idéer från 1910-talet effektueras: en allmän och obligatorisk sjukförsäkring som innehåller en samordning med yrkesskadeförsäkringen och som bygger på inkomstbortfallsprincipen.

Noter

1. Motion AK 1884:11. Historiken beskrivs bl a i K. Englund, *Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884—1910* och A. Montgomery, *Svensk socialpolitik under 1800-talet*
2. Protokoll FK 1884:19 och AK 1884:22
3. En detaljerad beskrivning av frågans utveckling ges i Englund, a.a.
4. Proposition 1901:39
5. Å. Elmér, *Från Fattigsverige till välfärdsstaten*, sid 81
6. Se t ex G. Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia* och C. Pierson, *Beyond the Welfare State*
7. Protokoll AK 1901:21, sid 14. Brantings kritiska inställning framgår också i t ex Motion AK 1900:59
8. Se t ex Järnarbetaren 1903, nr 2—3 och Målarnas Facktidning 1903, nr 1
9. Ålderdomsförsäkringskommittén VI, sid 23 ff
10. Motion AK 1907:117 och AK 1908:19, 1908:84 och 1908:151
11. Ålderdomsförsäkringskommittén I. Se också Å. Elmér, *Folkpensioneringen i Sverige och H. Heclö, Modern Social Politics in Britain and Sweden*
12. Ålderdomsförsäkringskommittén V och VI
13. Gjallarhornet 1915:23, sid 365
14. Detta gäller särskilt för omfattningen och ersättningsnivån
15. Direktiven finns återgivna bl a i Industria 1916:4, sid 177 ff
16. Om sjukförsäkringsfrågan se t ex P. G. Edebalk, *Gustav Möller och sjukförsäkringen*
17. Proposition 1916:111, sid 66
18. Se t ex motion AK 1916:275
19. Se t ex motion FK 1916:110
20. Se t ex Andersson, *Arvid Lindman och hans tid*, sid 212
21. Verksamhetsberättelsen 1916, sid 50
22. Verksamhetsberättelsen 1916, sid 7
23. Se t ex Social tidskrift 1901, sid 9—10. Redan i 1882 års förslag till fackföreningsstadgar, som utarbetats av en femtonmannakommitté, anges som mål bl a att "utverka understöd för kroppsskador genom arbetet". Se T. Karlbom, *Den svenska fackföreningsrörelsen*, sid 29
24. Se t ex Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1916, sid 111 och Motion AK 1916:275, som bl a hade Herman Lindqvist som undertecknare. En sammanställning av remissyttrandena, bl a landssekreterariatets, återfinns i proposition 1916:111, bilaga, sid 134 ff
25. Kvartalsrapport 1903, februari, sid 2
26. Järnarbetaren 1908:5, sid 3
27. Sociala meddelanden 1917, sid 1468
28. Arbetsgivarsynpunkterna framkommer bl a i Industria 1915:22 och 1915:25. Remissyttrandet avlämnades av De svenska arbetsgivareföreningarnas förtroenderåd som representerade SAF, Centrala Arbetsgivareförbundet, Sveriges Rederiförening och Svenska Lantarbetsgivareföreningens fullmäktige. Sv. Verkstadsföreningen instämde i detta yttrande. Verkstäderna 1916:3, sid 86 ff
29. Se t ex Industria 1915:25, sid 1128
30. *Riksförsäkringsanstalten 1902—1952*, sid 102
31. Proposition 1900:24, sid 32 och Protokoll AK 1901:21, sid 24
32. Historiken beskrivs i G. Lindeberg, *Den svenska sjukförsäkringshistoria*; R. Lindqvist, *Från folkrörelse till välfärdsbyråkrati*; P. G. Edebalk, *Gustav Möller och sjukförsäkringen*
33. Proposition 1910:202, 1910:203 och 1910:204
34. Referat öfver förhandlingarna vid andra allmänna sjukkassekonferensen, sid 26—27
35. Proposition 1910:204, sid 118
36. Motion 1910:306

37. Protokoll AK 1910:56, sid 31
38. Referat över förhandlingarna vid fjärde allmänna sjukkassekongressen, sid 128
39. Social Tidskrift 1916, sid 211—12
40. Socialförsäkringskommittén I. Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring
41. Å. Elmér, *Folkpensioneringen i Sverige*, sid 136. Folkförsäkringstanken utvecklas bl a av Branting i Protokoll AK 1913:48, sid 44 ff. Se också Esping-Andersen, "Jämlikhet, effektivitet och makt", sid 224—225 i *Socialdemokratins samhälle*
42. Se t ex *Svensk emigrations- och egnahemspolitik åren 1907—1932* och S. Kilander, *Den nya staten och den gamla*, sid 96 ff
43. K. Englund, *Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884—1901*, sid 12—13 samt Social tidskrift 1910:4, sid 10
44. Protokoll AK 1911:2, sid 41
45. Proposition 1913:126
46. P. G. Edebalk, *Drömmen om ålderdomshemmet*, kap 3 och L. Lundqvist, *Fattigvård och folkförsäkring*
47. Se t ex Proposition 1913:126, sid 28
48. Se t ex Proposition 1913:126, sid 31 och Proposition 1916:111, sid 66
49. FK 2 Tillf. utskott 1920:29, sid 6
50. Svenska Fattigvårdsförbundets tidskrift 1919, sid 155 ff
51. Proposition 1928:5 och 1929:184
52. Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress. Minoritetsrapporten har författats av makarna Webb
53. Steffen, *Sociala studier* H 7:12. Se också exempelvis T. Andersson, *Andra våningen i socialförsäkringsbyggnaden*
54. Proposition 1918:135
55. Ålderdomsförsäkringskommittén V, sid 71
56. I samband med behandlingen av ålderdomsförsäkringskommitténs förslag skrev t ex försäkringstidskriften Assurans (1915, sid 293) att alla ansträngningar bör riktas på "att få den sociala sjukförsäkringen organiserad, ty den utgör den oundvurliga förutsättningen för en rationellt organiserad olycksfallsförsäkring". Se också Thor Andersson, *Andra våningen i socialförsäkringsbyggnaden*, sid 36
57. Se t ex Esping-Andersen & Korpi, "From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy", sid 5253 i Erikson m fl, *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*; G. Therborn, "Arbetarrörelsen och välfärdsstaten" i *Arkiv* nr 41—42, sid 24; S. Marklund, *Klass, Stat och socialpolitik*, kap 4
58. P. G. Edebalk, *Gustav Möller och sjukförsäkringen*
59. SOU 1944:15
60. Se SOU 1951:25
61. SOU 1952:39 och Proposition 1953:178

Referenser

- Anderson, I., *Arvid Lindman och hans tid*. Stockholm 1956
- Andersson, T., *Andra våningen i socialförsäkringsbyggnaden*. Stockholm 1915
- Assurans 1915
- Berättelse över Sv. Bleck- och plåtslagareförbundets verksamhet 1916
- Berättelser över Sv. Sågvarksindustriarbetareförbundets verksamhet 1916, 1917 och 1918
- Edebalk, P. G., *Drömmen om ålderdomshemmet — Åldringvård och socialpolitik 1900—1952*. Meddelanden från socialhögskolan i Lund 1991:5
- Edebalk, P. G., *Gustav Möller och sjukförsäkringen*. Meddelanden från socialhögskolan i Lund 1989:4
- Elmér, Å., *Folkpensioneringen i Sverige*. Malmö 1960
- Elmér, Å., *Från Fattigsverige till välfärdsstaten*. Lund 1975
- Englund, K., *Arbetarförsäkringsfrågan i svensk politik 1884—1901*. Uppsala 1976
- Erikson, R. — Hansen, E. — Ringen, S. — Uusitalo, H. (eds), *The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research*. New York and London 1987
- Gjallarhornet 1915
- Heclö, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven and London 1974
- Håkansson, S-O. (utg.) *Svenska valprogram I*. Göteborg 1959
- Industria 1915, 1916
- Järnarbetaren 1903, 1908
- Karlbom, T., *Den svenska fackföreningsrörelsen*. Stockholm 1955
- Kilander, S., *Den nya staten och den gamla. En studie i ideologisk förändring*. Uppsala 1991
- Kvartalsrapport för Svenska Murareförbundet 1903
- Lindeberg, G., *Den svenska sjukvårdsrörelsens historia*. Lund 1949
- Lindqvist, R., *Från folkkrörelse till välfärdsbyråkrati*. Lund 1990
- Lundqvist, L., *Fattigvård och folkförsäkring. Intressegruppsaktiviteter i den sociala frågan 1900—1918*. Statsvetenskapliga institutionen i Lund 1967
- Marklund, S., *Klass, Stat och Socialpolitik*. Lund 1982
- Montgomery, A., *Svensk socialpolitik under 1800-talet*. Stockholm 1951
- Målarnas Facktidning 1903
- Olsson, S. E., *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund 1990
- Pierson, C., *Beyond the Welfare State*. London 1991
- Referat öfver förhandlingarna vid andra allmänna sjukkassekonferensen i Stockholm den 11,12 och 13 augusti 1907
- Referat över förhandlingarna vid fjärde allmänna sjukkassekongressen i Malmö den 22 och 23 juli 1913 samt vid Sveriges registrerade sjukkassors allmänna konferens i Malmö den 20 och 21 juli 1913
- Report of the Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress. London 1909
- Riksdagens protokoll jämte bihang
- Riksförsäkringsanstalten 1902—1952*. Stockholm 1952
- Rimlinger, G., *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York 1971
- SOU 1925:8 Betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation
- SOU 1944:15 Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring
- SOU 1951:25 Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag m m
- SOU 1952:39 Sjukförsäkring och Yrkesskadeförsäkring
- Social Tidskrift 1901, 1916
- Sociala Meddelanden 1917
- Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Kristianstad 1989
- Socialförsäkringskommittén I. Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring. Stockholm 1919

- Steffen, G., *Sociala studier*, sjunde häftet. Stockholm 1912
- Svensk emigrations- och egnahemspolitik åren 1907—1932*. Stockholm 1932
- Svenska Metallindustriarbetareförbundets verksamhetsberättelse för år 1916
- Therborn, G., "Arbetarrörelsen och välfärdsstaten". *Arkiv* nr 41—42
Verkstäderna 1916
- Wicksell, K., "Socialförsäkringskommitténs betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring". *Svenska Fattigvårdsförbundets Tidskrift* 1919:13
- Ålderdomsförsäkringskommittén V. Betänkande och förslag angående försäkring för olycksfall i arbete. Stockholm 1915
- Ålderdomsförsäkringskommittén VI. Översikt av svensk och utländsk lagstiftning angående social olycksfallsförsäkring samt statistiska undersökningar rörande arbetslöner och olycksfall m m. Stockholm 1915