

Socialförsäkring från retorik till reform och omprövning*

av fil. dr **Karl Englund**, Stockholm



Karl Englund

I Dagens Industri av den 21 oktober 1997 kunde man under rubriken *Stora vinster med nytt pensionssystem* ta del av en knippe reflektioner rörande dagens och morgondagens svenska allmänna pensionssystem. Det var finanskrönikören Jonas Wendel, som i anledning av beräkningar utförda av fil. dr Stefan Fölster vid Industriens Utredningsinstitut yttrade sig i frågan. Den ovan citerade rubriken kan sägas utgöra Fölsters och Wendels gemensamma budskap, medan den avslutande meningen i den här åsyftade texten utgör Wendels kärnfulla sammanfattning av problematiken i stort: "Det är pensionsfrågans förbannelse att den blev partipolitik." Då kan man ju fråga sig: När och varför i gången tid och i samtid blev pensionsfrågan partipolitik? När och varför blev den det inte? Och under bägge omständigheter: Med vilka effekter? Det är sistnämnda frågor som nedan skall utvecklas och i mån av möjlighet även besvaras.

Folktribun i fara

Hösten 1884 skulle nyval till riksdagens andra kammare äga rum. Adolf Hedin, känd som *braständaren* och *folktribunen*, hade med avbrott för mandatperioden 1874–1876 alltsedan 1870 tillhört kammaren. Han var känd som braständare därför att han i kraft av sällspord oratorisk förmåga och stilistisk talang så till den grad kunde sätta fyr och flamma under tidens frågor, att skenet från brasan nådde ut över hela landet. Han var känd som folktribun därför att han gjorde gemensam sak med de ringa och utsatta i det svenska samhället. Han var – givetvis – vänsterradikal på den liberala sidan, och han var det i ett land, där det tills vidare fanns

endast ett politiskt parti i egentlig mening, nämligen det konservativa Lantmannapartiet.

Lantmannapartiet kunde i regel luta sig bekvämt mot en majoritet i bägge kamrarna – mot en majoritet i *första kammaren*, till vilken de 150 ledamöterna var valda för nio år i sänder och i grundlagsfädernas ord och anda vanligen "visligt tröga till verkning"; och mot en majoritet i *andra kammaren*, till vilken de med tiden 230 ledamöterna var valda för tre år i sänder och därför något rörligare till temperament och i fråga om beslutskraft. Förstakammarledamöterna valdes indirekt med

*Reviderat och ajourfört underlag för seminarieföreläsning vid Handelshögskolan i Stockholm den 18 november 1997.



Adolf Hedin (1834–1905)

Hedin var prästson från Bo församling i Närke. Han avlade 1851 studentexamen och 1861 filosofie kandidatexamen vid Uppsala Universitet. Därefter påbörjade han en publicistisk verksamhet som skulle förfara till hans bortgång och som till den helt övervägande delen blev hans levebröd. Hans huvudorgan var i tur och ordning Upsala-Posten, Aftonbladet och Dagens Nyheter, samtliga liberala. Hedin anslöt sig tidigt till skandinavismen och förblev en ivrig internordist med särskilt starka band till Norge – även sedan skandinavismen efter dansk-tyska kriget 1863–1864 hade ebbat ut. Han publicerade 1867 i dagstidningen Fäderneslandet femton artiklar som frammet

stadsfullmäktige i de större städerna och lands-tingen/sekundärkommunerna som valkorporationer, medan andrakammarledamöterna valdes direkt genom majoritetsval i enmansvalkretsar. I andrakammarvalsammanhang utgjorde emellertid Stockholms stad ett undantag: huvudstaden var indelad i fem valkretsar, vilket förutsatte listval.

Adolf Hedins ställning var 1884 – för första och sista gången – hotad. Han var varm Norgevän i ett skede under vilket sådan affinitet utgjorde en större belastning än eljest; och hans renommé som en ”arbetarnes vän” hade satts under debatt av ”brännvinskungen” L. O. Smith (vars porträtt återfinns på Absolut Vodka-buteljen). Smith hade i sitt så kallade

jul samma år under titeln *Hvad folket väntar av den nya representationen* utkom i broschyrform – den nya tvåkammarriksdagen hade första gången samlats i januari samma år. Han framlade där ett radikalt program för politiska och sociala reformer, som skulle bli hans politiskt-ideologiska plattform livet ut. Hedin tillhörde riksdagens andra kammare åren 1870–1874, 1877–1887 och 1889–1905, men han var aldrig parti-ansluten. Han förskaffade sig snart djup respekt på grund av sina väldiga kunskaper i allt som kunde räknas som politiska frågor, och hans enastående förmåga att trollbinda andra kammaren med sin oratoriska talang gjorde honom fruktad framför allt i kretsar som inte kunde bejaka hans radikalism eller försona sig med hans envetna försvar för riksdagens supremati över Kungl. Maj:t – i regel sålunda över regeringen, men stundom även över kung Oscar II själv i egen hög person. Hedin var ogift, men han hade icke desto mindre att hela sitt vuxna liv igenom dras med dåliga affärer. Hans riksdagsmannarvode uppgick till 1 000 kronor om året (vilket motsvarande det högsta löneskiktet för gift manlig industriarbetare), samtidigt som hans klädvanor och andra vanor krävde rätt mycket mera för att debet och kredit skulle gå ihop. Sympatisörer och vänner trädde emellertid regelmässigt hjälpanne emellan innan den tidens kronofogde funnit anledning att anmäla sin närvaro i ungarlsdubblotten med adress Gustaf Adolfs Torg 3.

Gula Brev – närmast ett manifest riktat till arbetarbefolkningen i Stockholm – och genom sin ”ringrörelse” (vilken inkluderade ”folkbank” och den tidens McDonald’s, nämligen ångkök) inte bara utmanat Hedin i största allmänhet, utan även ifrågasatt om inte dennes arbetarvänlighet egentligen mest var en fasad för rent maktpolitiska strävanden.

Det är mot den bakgrunden som Hedin i januari 1884 inlämnar en stort upplagd socialpolitisk motion (AK 1884:31) till riksdagens andra kammare. Motionen i fråga inrymmer en utredning på trettiofem sidor, i vilken upphovsmannen varvar beskrivande och värderande argumentering i riktning mot en slutkläm, vars innebörd är att riksdagen

borde ta initiativ till vidgad lagstiftning vad gällde yrkesskyddet för arbetare samt vidare även till en utredning *om* och förslag *till* arbetares olycksfalls- och ålderdomsförsäkring.

Hedins motion blev mycket uppmärksamman redan då, men den har levt kvar i det allmänna forskarmedvetandet kanske främst därför att professor Herbert Tingsten i sitt 1941 publicerade och lika kända som magistrala arbete *Den svenska socialdemokratins idéutveckling* fäste uppmärksamheten inte bara på motionen som sådan, utan även på hur fantastisk situationen egentligen var: en uttalat liberal politiker förespråkade – om inte så mycket formellt, som dock reellt – att *staten* med kraft skulle engagera sig i sådana frågor som av hävd hade varit förbehållna det enskilda näringslivet och det enskilda initiativet.

Motionen remitterades på motionärens uttalade önskemål till Statsutskottet (Finansutskottet) i stället för till Lagutskottet (Justitieutskottet). Hedin medgav öppet att han ansåg sig ha större möjlighet att vinna gehör för sitt önskemål i förstnämnda utskott, varför han vinklade sin motion till en anslagsfråga snarare än till en lagstiftningsfråga. Utskottsbehandlingen förlöpte snabbt, varför motionen – jämte tilläggsyrkande av en utskottsmajoriet toppad av den skånske lantmannapartisten Ola Andersson i Burlöf – redan den 7 februari förelades riksdagen för debatt och beslut. Hedin hade i sin motion talat om ”arbetare” i mer allmän mening. I tilläggsyrkandet ville utskottsmajoriteten byta ut begreppet ”arbetare” mot begreppet ”arbetare och med dem jämförliga personer”. Det gällde att få med jordbruksarbetarna i ett eventuellt riksdagsbeslut i frågan.

Hedins anförande i den debatt som följde på utskottsbehandlingen av hans motion hör till de retoriska glansnumren på svenska språket. Det är *ett* skäl till att låta senare tiders barn – såsom här skall ske – stifta direkt bekantskap med några centrala avsnitt av

detsamma. Ett *andra* skäl därtill är att anförandet i fråga utgör själva urkällan till det Social-Sverige som så länge fungerat så väl. Och ett *tredje* skäl är att låta Hedins inter-nordiska och internationella referensram komma helt till sin rätt – vilket inget aldrig så troget och välformulerat referat kan åstadkomma.

Hedin inledde sin argumentation mot de meningsmotståndare i andra kammaren som på vissa punkter uttalat sig kritiskt mot motionens innehåll eller ändamål eller båggedera samt sitt försvar för motionen i största allmänhet med att vända sig direkt till talman-nen, vilket dåförtiden inte var särskilt vanligt.

– Herr Talman!

Sorlet i kammaren tystnade helt, vilket inte heller det dåförtiden var särskilt vanligt i någondera kammaren. Hedin talade nu som nästan alltid helt fritt. Men eftervärlden är ändå inte att beklaga, ty riksdagsstenograferna behärskade till fulländning Gabelsbergers stenografisystem, en import från Danmark som skulle vinna fotfäste i samtliga nordiska länder. (Man var för övrigt endast tre år från den första internationella stenografikongressen).

Hedin värmer upp sig själv och kammaren med vissa formalia rörande utskottsbehandlingen. Han diskuterar innebörden av begreppet arbetare. Det bör givetvis innefatta även kvinnliga arbetare, likaså arbetare på landsbygden. Han är inte främmande för att den utredning som föresvävar honom och för vilken han ifrågasatt ett anslag på 25,000 kronor skulle utföra sitt arbete inom departementsförvaltningen – underförstått då att man skulle kunna undvika en kostnadskrävande extradepartemental utredning. Men därefter:

Jag anhåller nu att få kasta en överblick över frågan i dess helhet, för att ådagalägga att den icke är så ny, som den uppenbarligen synes motståndarna vara, och att de onödigtvis skrämra upp sig själve, när de giva henne fantastiska proportioner, som hon varken haft i upphovsmannens tanke eller någonsin behöver få i verkligheten.

Det leder till ett svep över omväxlande stora och små linjer, allt syftande till att en gång för alla slå fast att det motionären talar för ”icke är något så absolut nytt”, utan fastmer har rötter i gammal god inhemsk tradition. Det sker – helt uppenbarligen – med huvudadress till kammarens många konservativa element.

icke heller är det något absolut nytt i vårt land, Herr Talman, att lämna statsbidrag till pensionering av statstjänare. Som man vet finnes på [under] nionde huvudtiteln [i regeringens budgetproposition till riksdagen] ett förslagsanslag på 78,000 kronor att direkt av tullmedlen utgå till Handelsflottan Pensionsanstalt. Man skulle här kunna göra den erinran att detta anslag, som, om jag minnes rätt, under år 1883 i verkligheten utgick med 98,000 kronor – att detta anslag, säger jag, icke till hela sitt belopp är ett rent statsanslag.

Väl! Det kan så vara. När denna kassa kom till stånd, så ingick i det beviljade statsunderstödet ett belopp av 24,000 kronor – så beräknades det år 1864, då kassan bildades – utgörande den ersättning, som av tullmedlen utgick till den så kallade föreningen. Nu är det väl sant, att föringersättningen svårigen kan anses hava utgjort ett sådant privilegium, att riksdagen måste anses förhindrad att indraga densamma.

Men å andra sidan var föringersättningen en så gammal och hävdvunnen rätt, att man väl kan säga att till den del, som motsvarar föringersättningen, statsanslaget till Handelsflottans Pensionsanstalt består av medel, som på sitt sätt komma från själva pensionstagarna. Det står dock fast att största delen av detta statsanslag till sjömanspensioneringen – till ålderdomsförsörjning således för privatpersoner, icke statstjänare – är rent statsanslag. Enahanda är förhållandet i [det dåförtiden ryska storfurstendömet] **Finland** enligt förordningen av 1879, innefattande reglemente för den finska handelsflottans pensionsanstalt, ty till denna kassa skola under loppet av tio år utgå 40,000 finska mark i statsanslag.

Hedin övergår till begreppet försäkringstvång. Det är förvisso inte heller det helt nytt ens i Sverige, vilket han exemplifierar. Och till yttermera visso:

För att nu återkomma till den ärade talare, som började debatten i ämnet [borgmästaren i Kristianstad Ehrenfrid von der Lancken], så var det egentligen ålderdomsförsäkringen, som utgjorde föremålet för hans livliga farhågor. Skulle det då verkligen innebära en så stor fara hos oss att företaga en utredning av en fråga, vilken i vårt grannland **Danmark** redan tagit skepnaden av ett lagförslag från regeringen till representationen [Riksdagen/Folketinget]? Statsbidrag till ålderdomsförsäkring för privatpersoner är för övrigt, såsom jag förut nämnt, icke något absolut nytt, utan finnes redan nu. Jag nämnde såsom exempel härpå Handelsflottans Pensionsanstalt. I andra länder förekomma ock likartade åtgärder. Jag vill erinra om 'Almindelige Enkekassen' i Danmark och om en kassa med samma namn i **Norge**, vilken egentligen är en utbrytning av den nyssnämnda [kassan], som ägde rum då Norge skildes från Danmark och förenades med Sverige. Jag skulle kunna uppräknat en hel mängd med andra dylika [exempel], om det vore nödvändigt.

Vidare finnas flerstädes av staten *garanterade* försäkringsanstalter. Så är fallet med den danska 'Livsforsikrings- och Forsørgelsanstalten af 1871'. Samma var förhållandet även med tvenne dylika anstalter i Danmark, som inrättades år 1842 och 1871 uppgingo i den nyssnämnda.

Skulle vi nu något skärskåda frågornas konsekvenser, vilka såsom ett hotande spöke rest sig inför den ärade talaren på Kristianstads-bänken, så vill jag först och främst erinra om frågans förhållande till ett socialt, vars växande proportioner vi alla känna, nämligen fattigvården. I min tanke finnes icke något medel, som med så stor säkerhet skall förminska den som ett av staten ordnat och understött försäkringsväsende för arbetarne. Den kommunala fattigvårdsbördan befinner sig, trots allt vad Paul Leroy-Beaulieu må säga och det prisade framåt-skridandet, också i fortskridande.

Hedin exemplifierar, varefter han ytterligare vidgar blickfånget:

Då man 1883 i **Tyskland** framlade den namnkunniga lagen om arbetares sjukförsäkring, framhölls av regeringen, att denna lag dels skulle tjäna såsom

supplement till lagförslaget om olycksfallsförsäkring – ett samband som sedermera blivit upphävt – dels avsåg att i allmänhet höja arbetarens ställning, dels åsyftande att inskränka den kommunala fattigvårdsbördan.

Häri ligger också kärnan inte bara i arbetarförsäkringsfrågan som sådan, utan även i Hedins förkunnelse – samt därtill en bekännelse om varifrån tankegodset har kommit. Hedin har nu lett i bevis att den sak han talar för inte är så absolut ny att den borde förskräcka någon; han har använt uttrycket 'höja arbetarens sociala ställning'; och han har kommit in på frågan om den kommunala 'fattigvårdsbördan' (utgifterna för socialbidragen). Men han har ännu inte uttömt sin arsenal av retoriska figurer, inte heller har han låtit sprängskottet gå för den ideologiska krutdurk som efter uppskattningsvis femtio minuters faktaladdad genomgång av det förelagda ämnet får bilda final och slutpunkt för vad han har att säga, nämligen att nattvaktarstatens tid måste vara förbi, att statsmakternas ansvar måste breddas långt utöver till att skydda samhällsmedborgarna till liv och lem och resa värn mot yttre fara.

Herr Talmán, det finnes ingens större villfarelse [än Manchesterskolans teorier om att 'förhållandenas makt' skall lösa frågan] till [än så] på jorden. Talmannen torde säkert komma ihåg huru magister Pangloss i Voltaires självsvåldiga berättelse *Candide* går omkring med den läran, att allt är på bästa sätt beställt i den bästa möjliga av världar. Dessa ord kunna mycket väl tjäna till motto för den national-ekonomiska lära, som min ärade vän från Kristianstad hyllar, att 'förhållandenas makt' skall lösa de sociala spörsmålen. Leroy-Beaulieu upprepar denna lära i det arbete, som jag förmodar att talaren åsyftade, upprepar den ända till leda, förmodligen för att säkert inskräpa den hos ett publikum, hos vilket han torde misstänka någon misstro till den satsen, att 'den sociala frågan skall lösas av sig själv'. Han nämner såsom den, där skall förrätta det stora underverket, *tiden*, med hjälp av intelligens, filantropi, människokärlek och så vidare.

Men den historiska erfarenheten beslår denna lära med misstag – det har icke gått så till i verkligheten. Icke var det *tiden* allena, som löste de sociala frågor, vilka bröto fram i bondekrigen på reformationens tid – visst icke, utan under århundraden var det *lagstiftningen*, som arbetade med dem. Icke var det *tiden*, som löste de sociala frågor, vilkas utbrott kallas den stora franska revolutionen. Nej, det var *lagstiftningen!* Icke är det *tiden*, som utfört negeremancipationen. Nej, fråga *England*, fråga andra europeiska stater, ja, även vårt land, och svaret blir: det har kostat lagstiftning, och det har kostat penningar. Fråga *Förenta Staterna*, och de skola svara: lagstiftning och penningar och en oerhörd blodsutgjutelse i ett av de största krig världens skådat. Var det tiden, som lossade de ryska böndernas bojar? Nej, det var lagen, ehuru lagen den gången hette den enväldige självhärskarens [tsarens] bud. Var det tiden, var det upplysningen blott, som verkade [för] den danska bondebefrielsen? Nej, denna befrielse, som – i ordnandet av Fæste-förhållandena – kan sägas hava fortgått ännu under våra ögon, ehuru vi om fyra år hava anledning att fira dess fyrahundraårsdag; den var, även den, lagens verk. Och i vårt land från den dag, då träldomen avlöstes, från de stora reduktionernas dagar intill vår tid, då man äntligen här erkände vad man kunde kalla den främsta av alla rättigheter, nämligen den att med sina händer sig försörja, är det väl tiden, är det väl upplysningen, som äntligen skänkt kvinnan länge förvägrade rättigheter? Nej, det är lagen.

Denna lära, att allt går av sig själv, är falsk, den är falsk alldeles som denna andra [lära], vilken säger, att staten icke har annan uppgift än att förverkliga rätten. Ja, vad är då rätten? Är den rätt, som staten har att förverkliga, blott den som skipas i civila och kriminella mål? Nej, den är något vidare mera. Staten fyller icke sitt ändamål såsom rättsstat blott därigenom, att arbetaren av lagen och av domaren behandlas på samma sätt som ämbetsmannen, miljonären, greven. Rätten består även däri, att skatterna icke tynga den ene mer än den andra, icke den ena samhällsklassen mer än den andra relativt till skatteförmågan. Den består även däri, att statens inkomster icke ensidigt, icke företrädesvis återflöda till

förmån för en eller annan samhällsklass. Nu är det visst och sant, att vi icke kunna undvara konsumtionsskatterna intill dess måhända det stora skattnille uppstår, som gör något som världen, den civiliserade ekonomiskt utvecklade delen av världen, ännu icke har sett, nämligen uppfinner en enda skatt, som rättvist träffar vars och ens skatteförmåga och giver staten allt vad den behöver. Dessa konsumtionsskatter, progressiva nedåt, tynga mest på den som har minst. Det är då icke obilligt, att i form av försäkring något därav går tillbaka för att åt arbetarne betrygga en människan värdig tillvaro.

Den riktning, som min ärade vän på Kristianstadsbänken bekänner sig till, är en teoretisk optimism, som emellertid i praktiken övergår till pessimism, när dess anhängare stå handfallne inför de sociala frågorna, när de säga: Det tjänar ingenting till att försöka någonting. Bättre synes mig då den teoretiska pessimism, som kanske stundom kan komma över oss var [och en], men som är optimism i praktiken, som säger: *Kanske* är detta samhällsöndade ohjälpligt, *kanske* är detta sociala lidande obotligt; men låtom oss dock försöka, låtom oss lyssna till hjärtats bästa ingivelser, låtom oss spänna tankens alla senor, och till samhällets fromma *kanske* skola vi lyckas och segra.

Och sådan, herr Talman, är min tro.

Reaktion, antites

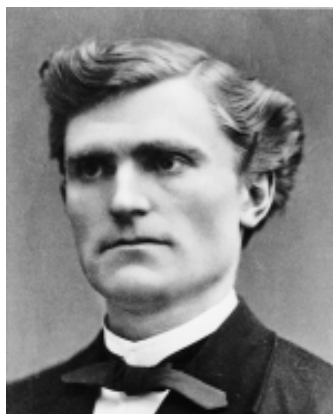
Efter riksdagsdebatten om Adolf Hedins socialpolitiska motion stannade kamrarna vid olika beslut, vilket innebar att den föll. I alla frågor utom i rena budgetfrågor måste nämligen kamrarna vara eniga för att ett förslag till riksdagen skulle utmynna i positivt beslut. Efter sammanjämkning i Statsutskottet kom i maj 1884 dock kamrarna överens om att ingå till regeringen med begäran om utredning av de frågor Hedin aktualiserat. En sådan utredning tillsattes också i oktober samma år; och det skedde samtidigt som hela arbetarförsäkringskomplexet blev föremål för en betraktelse av en av tidens verkligt stora män på svensk botten, nämligen den tidigare finansminis-

tern och dåvarande presidenten i Kammarkollegium Hans Forssell.

Forssell var ledamot av riksdagens första kammare, men han hade inte yttrat sig vid de bägge tillfällen under vilka utskottsutlåtandena i anledning av Hedins motion legat på kammarens bord. I tre på varandra följande nummer av *Nordisk Tidskrift* publicerade han emellertid under (det förmodligen ganska genomskinliga) författarnamnet X en grundlig genomgång av den tyska arbetarförsäkringslagstiftning, som i dagsläget inbegrep en lag om obligatorisk sjukförsäkring för arbetare av den 15 juni 1883 och en lag om obligatorisk olycksfallsförsäkring för arbetare av den 7 juni 1884. Forssells genomgång ledde fram till en deklaration av ideologisk karaktär, som erhöll form och innehåll enligt nedan.

Men ännu må man betvivla, att den socialistiska samhällsordningens tvång skall kunna på [i] längden låta sig förena med det mått av personlig frihet, som för vår tids människor synes vara oavvisligt. Förr eller senare skola troligen det nya skräväsandets band åter slappas eller brista, och mer än någonsin skall arbetarens anspråk på obunden frihet göra sig gällande. Men hans rätt till en gång förvärvade förmåner skall det icke hava sig så lätt att i samma mån inskränka: den skall försvaras med samma iver som det dagliga brödet, och anspråken skola förvisso inte minskas utan snarare förökas. Då skall det för kostnadernas bestridande omöjligens givas annan utväg än att gå utom industriens egen krets. Arbetsgivarne skola med starkare skäl än någonsin begära ett ideligen ökat [tull]skydd, som då varder endast ett uttaxerande på konsumenterna av arbetarnes försäkringsbidrag. Men en stor del av industrien är beroende av icke inhemsk utan av utländsk marknad; för dem hjälper intet skydd, och de skola med samma rätt och i samma arbetares heliga namn kräva *stats-subvention*. Så småningom skall under trycket av arbetsgivarens och arbetarens gemensamma fordran hela kostnaden för arbetarförsäkringen komma att vila på de skattdragande [skattebetalarna] och statskassan.

Om och när ett sådant sakernas tillstånd inträder,



Hans Forssell (1843–1901)

Forssell var prästson från Gävle i Gästrikland. Hans utförelsevar var lika formidabla som hans karriär blev kantad av äreställen. Han avlade 1865 filosofie kandidatexamen vid Uppsala Universitet och blev påföljande år fil. dr och docent i historia vid universitetet. Alltsedan studentåren var han ivrigt verksam som publicist med folkupplysning och konservativt färgad polemik som viktiga punkter på programmet. Historikern Hans Forssell skulle introducera disciplinen ekonomisk historia i svensk forskning. Han huvudarbeten – inledda av *Sveriges inre historia från Gustaf den förste* (1-2, 1869 och 1875) – fotade sig i stora stycken på omfattande tidigare ej utnyttjat primärmaterial och förändrade i grunden kunskapsläget beträff-

fande svenskt 1500-tal. Politikern Hans Forssell erhöi ett slags förövningar som utskottssekreterare i Konstitutionsutskottet och i Bankoutskottet, vartill kom diverse uppdrag i samband med tillkomsten av den skandinaviska myntkonventionen från 1873. Vid endast 32 års ålder, sålunda 1875, utsågs han till finansminister. Ingen ifrågasatte hans ministerkompetens som sådan, men hans förkärlek för strikt teoretiskt underbyggda beslut när politiskt-praktiskt handlag bättre hade tjänat en god sak sänkte hans politiska anseende, liksom hans skarpa och överlägsna attityd i kamrarna sänkte hans politiska inflytande. Vid 37 års ålder var han förbrukad som politiker; vid 38 års ålder tilldelades han de bägge högsta äreställen som kunde komma i fråga: han utsågs först till president i Kammarkollegium, landets äldsta och därmed också anrikaste ämbetsverk; och han invaldes därefter i Svenska Akademien på dess 'magnatstol' nummer 1. Forssell fortsatte intill sin bortgång sin polemiska verksamhet, och det främst då i Stockholms Dagblad. Han blev ryktbar i mindre smickrande termer genom att söka leda i bevis att Norge var Hans Majestät Konung Oscar II:s personliga egendom; och han motsatte sig att Svenska Akademien skulle åta sig uppdraget att vara internationell litterär smakdomare i Nobelprissammanhang – ett sådant engagement hade nämligen inte ingått i den Höge Stiftarens (Gustaf III:s) arbetsplan för Akademien.

skola statsmännen mycket snart finna, att skattepolitikens alla vägar icke förslå att täcka statskassans behov. Då om inte förr, skall man nödtvungen återkomma till den insikten, att ekonomisk förtänksamhet måste vara en yttring av fri självverksamhet och utgå från individens känsla av eget ansvar.

Det är inte helt lätt att veta hur man skall förhålla sig till Forssells lägesbeskrivning och deduktioner. För det första kan man emellertid utan vidare konstatera att Forssell uppfattade Adolf Hedins arbetarförsäkringsinitiativ som helt missriktat. För det andra kan man konstatera att Forssells intuitivt grundade framskrivning av människors attitydbildning – trots modala reservationer som "sy-

nes" och "troligen" – inte träffade helt vid sidan om målet. Framskrivningen i fråga framstår i dagsläget inte så litet som något av föraning om innehåll och budskap i den svenske journalisten och samtidshistorikern Anders Isakssons bok *Alltid mer, aldrig nog: Om medborgaren, staten och välfärden* från 1994, en bok som kort och gott är en uppgörelse med det så kallade välfärdssamhället – med andra ord och i dagsläget ett samhälle där pariteten mellan vad den vuxne medborgaren bör *bidraga med* till samhället och vad den vuxne medborgaren *kan kräva* av samhället som begreppspar har blivit utan såväl mer allmän som politisk relevans.

Och för det tredje kan man konstatera att Forssells inlägg innebar något av en politisering av arbetarförsäkringsfrågan. Forssell skulle dock fram till 1897 sitta i första kammaren, och även om hans politiska glanstid var över, så var han dock en man med många inflytelserika kontakter, och därtill en man som förstod att formulera sig väl och som kunde välja att publicera sig varhelst det behagade honom att publicera sig. Var Forssell kanske till och med talesman för en tyst men mäktig majoritet, som något insiktslöst men i gengäld desto mera principfast värnade om just vad man behagade betrakta som "individens känsla av eget ansvar"?

Det är inte heller det helt lätt att veta. Men frågan bör nog ändå ställas.

Kontinentalt

Ute i Europa förlöpte socialförsäkringsutvecklingen, grovt sett, längs två linjer: längs en romansk linje, som huvudsakligen baserade sig på frivillighet och som alltefter omständigheterna kunde ikläda socialförsäkringen de mest skiftande former; och längs en tysk-österrikisk linje, som innebar obligatorium för de grupper försäkringen omfattade och som förutsatte en och samma form för varje försäkringsgren. Var någonstans på eller mellan de bägge linjerna skulle de olika nordiska länderna hamna – när man en gång träffat sina val?

Sverige och svenska förhållanden utgör visserligen huvudsak i förevarande sammanhang, men det kan nog ändå ha sin poäng att sätta in i varje fall den inledande socialförsäkringspolitiska fasen i ett internordiskt perspektiv. Ty trots att geopolitiska faktorer och konstitutionella egenheter skilde de nordiska länderna åt – sålunda Konungariket Danmark (som 1814 mist Norge till Sverige och dessutom 1864 fått avträda betydande landområden till Preussen/Tyskland), det ryska storfurstendömet Finland (som 1809 avträtts från Sverige

till Ryssland) och De Förenade Konungarikena Norge och Sverige (som 1905 skulle gå skilda vägar) – så fanns det ändå så mycket gemensamt hos dem, att man inte i någotdera av de fyra länderna kan ha utformat sin socialförsäkringspolitik helt utan sidoblickar på vad som tilldrog sig i den nära omvärlden.

Den tyske rikskanslern furst Otto von Bismarck hade slagit an en ny socialpolitisk ton i det av honom själv avfattade budskapet från Kejsar Wilhelm I (Allerhöchste Botschaft), som han den 1 november 1881 framförde i den tyska riksdagen. Det hette där och redan inledningsvis att "de sociala skadeverkningarna" inte kunde bekämpas enbart med repression (mot socialdemokrater och andra subversiva element), utan att repressionen måste gå i jämbredd med positiva åtgärder för att befördra arbetarklassens väl. Då hade ett förslag om obligatorisk olycksfallsförsäkring för arbetare redan fallit igenom i riksdagen. Men därefter:

- Lag om obligatorisk sjukförsäkring av den 15 juni 1883.
- Lag om obligatorisk olycksfallsförsäkring för industriellt anställda av den 6 juni 1884.
- Lag om utvidgning av olycksfalls- och sjukförsäkringslagarna av den 15 mars 1886.
- Lag om obligatorisk olycksfalls- och sjukförsäkring för anställda inom jordbruk och skogsbruk av den 5 maj 1886.
- Lag om obligatorisk olycksfallsförsäkring för byggnadsarbetare av den 11 juli 1887.
- Lag om obligatorisk olycksfallsförsäkring för sjömän och andra anställda inom sjöfartsnäringen av den 13 juli 1887.
- Lag om obligatorisk invaliditets- och åldersförsäkring av den 22 juni 1889.

Efter ytterligare rätt omfattande tilläggs-lagstiftning sammanfördes 1913 så hela den riktyska socialförsäkringslagstiftningen i ett enda lagkomplex.

I Tyskland hade industrialismen fött socialismen och socialismen i sin tur en radikalism, för vars företrädare kejsaren och de stats-

bärande partierna sågs som inkarnationer av den rena ondskan eller – om viss poetisk frihet kan tillåtas – som de makter som fjättrade arbetaren vid dennes tunga bojor. Bismarck övade förvisso repression mot den ständigt växande socialdemokratiska rörelsen, vilken han betraktade som sin inrikespolitiska huvudfiende. Men han försökte – såsom ovan framgått – också hålla den i schack genom sociala reformer. Det bör dock här inskjutas, att ytterligare en drivkraft bakom den omfattande tyska arbetarförsäkringslagstiftningen var av mera svårbestämbar natur med kristet-idealistiska förtecken.

I rent yttre mening var det sålunda och återigen den snabbt växande industrialismen som födde det med tiden allt starkare behovet av ekonomiskt skydd – försäkringsbaserat eller ej – mot den nöd som långvarig sjukdom, svårare olycksfall i arbetet och permanent ålderdomsskröplighet kunde medföra. Man kan avläsa tempot i industrialiseringen – och därmed också skyddsbehovet för huvudsakligen de industriellt anställda – på många sätt. Men här är det tillfyllest att anföra intensiteten i befolkningsökningen i de nordiska huvudstäderna mellan åren 1870 och 1900: i Köpenhamn (med förstadsområden) ökade befolkningen från 215,000 till 491,000 invånare, i Helsingfors från 29,000 till 94,000 invånare, i Christiania (Oslo) från 80,000 till 228,000 invånare och i Stockholm från 136,000 till 301,000 invånare. Och då hade ändå ”Veien mot vest” – för att nu låna titeln till den norska historikern professor Ingrid Semmingsens pionjärarbete om emigrationen från Norge – framför allt i Sverige högst väsentligt avlastat inflyttningstrycket mot storstäderna.

Här närmast nedan nu – ytterst summariskt och som något av en illustration av det intryck som den tyska förebilden kunde utgöra samt tillika som något av en referensram till vad som följa skall – några fakta rörande arbetarförsäkringslagstiftningssträvandena och deras utfall i Danmark, Norge och Finland.

Danskt

Den 9 april 1891 stadfäste kung Christian IX en *Lov om Alderdomsunderstøttelse til værdige trængende udenfor Fattigvæsendet*, i vilken de värdiga behövande definierades som sådana personer som fyllt sextio år och som ej befunnits straffskyldiga av allmän domstol, som vidare ej avhänt sig medel till sina barn och som varit bosatta i **Danmark** under de senaste tio åren och ej befunnits skyldiga till lösdriveri eller tiggeri.

Den 12 april 1892 stadfäste den danske kungen en lag om erkända sjukassor, vilken innebar att sjukassor med minst femtio medlemmar kunde ingå till en statlig sjukkasseinspektör med anhållan om att bli registrerade som ”anerkændte Sygekasser”, en anhållan som efter sjukkassedirektörens yttrande skulle underställas inrikesministern för godkännande eller avslag. Sedan en sjukkassa godkänts som erkänd skulle den vara berättigad till bidrag av statsmedel. Lagen skulle träda i kraft senast 1895. (Island hade redan 1890 fått en speciallag om understödskassor till hjälpbehövande, och Färöarna skulle – med de modifikationerna som kunde te sig önskvärda – även de omfattas av 1892 års sjukkasselag.)

Den 7 januari 1898, slutligen, beslutade konung och riksdag i förening om en *Lov om Arbejderes Forsikring mod Følger af Ulykkestilfælde i visse Virksomheder*, som skulle träda i kraft 1899 (men inte inbegripa Färöarna). Lagen innefattade tjugotvå i flera fall mycket omfattande paragrafer, av vilka tolv paragrafer gällde själva försäkringen och tio paragrafer den myndighet med opolitisk ordförande samt med två representanter för vardera regering, arbetsgivare och arbetstagare inom olycksfallsförsäkringsområdet, vilken under namnet *Arbejderforsikrings-Raadet* skulle utöva tillsyn över själva organisationen. Till rådet kunde inrikesministern knyta även sjukkasseinspektören och yrkesinspektörerna (Fabriksinspektørerne).

Norskt

Norges motsvarande monument på arbetarförsäkringens område stadfästes av kung Oscar II den 11 juli 1894 och skulle gälla från 1895. Det var en *Lov om Ulyckesforsikring for Arbeidere i Fabriker m. v.* och skulle enligt lagens första paragraf innefatta alla *Arbeidere og Betjente, der er sysselsatte ved:*

Fabriksdrift og de Handværks- og andre industrielle Virksomheder, der drives fabriksmæssig, eller ved hvilke der anvendes anden Drivkraft end menneskelig Muskelkraft eller benyttes Kjædler med Damtryk; Bergværksdrift med derunder hørende Virksomheder, Drift og Stenbrud, Kalkbrud, Stenhuggeri o. l.; Isbedrift; Virksomheder, hvor exploderende exploderende eller let antændelige Stoffe fremstilles eller fagmæssig anvendes; Bygning, Udstyr og Istændstettelse af Huse, Færtøier, Jernbaner, Veibroer, Havne, Kaier, Dokker, Dæmninger, Kanaler, Sluser o. likn., Kloak-, Gas- og Vandledningsarbejder samt Arbejde med Opsætning, Istændsattelse eller Nedtagning af elektriske Ledninger og Lynafledere; Lændser, Flødning og derunder hørende Virksomhet, Betjening af Dæmningver, Kanaler og Sluser, Jernbane- og Sporvejsdrift; Indlastning og Oplosning af Varer, forsaavidt den ikke udføres ved skipsmandskap, samt Arbejde paa Tomter og Hugstepladse samt ved Pakhuse og Lagere med dertil hørende Varetransport; Dycker- og dermed forbundet Bergningsarbejde; Skorstensfeining samt Redning og Slukning i Ildebrandstilfælde.

Uppräkningen ovan kan synas väl detaljerad. Den bakomliggande avsikten är emellertid inte minst att förläna konkretion åt det för många länder viktigaste inslaget i arbetarförsäkringen, nämligen olycksfallsförsäkringen, vars angelägenhetsgrad vilade på förhållanden så hemska att få av senare tiders barn kan göra sig en föreställning om dem.

Finskt

I *Finland* genomlystes arbetarförsäkringsfrågan först av en statlig kommitté som arbetade under åren 1883–1884, och därefter av

en ny statlig kommitté som arbetade under åren 1889–1894.

Det står helt klart att det var den tyska arbetarförsäkringslagstiftningen som drev fram den finska Lantdagens (riksdagens) intresse för arbetarförsäkringsfrågan, vilket i sin tur ledde fram till de kommittéuppdrag som ovan anförts. Men ändå stannade man vid en delvis rätt nedtonad variant av den tyska modellen. En majoritet inom den senare arbetarförsäkringskommittén avvisade både obligatorisk sjukförsäkring och obligatorisk ålderdomsförsäkring. Det gjorde även regeringen, som emellertid väl framme vid beslutsögonblicket valde något av en medelväg. Den föreslog skärpt statstillsyn över och krav på strikt försäkringsmässighet hos de sjukkassor och pensionskassor som meddelade försäkring på de nämnda områdena, och i kongruens därmed utfärdades också ett kejsarligt dekret med giltighet från 1898, *Keisarilisen Majesteetin Armollinen Asetus työnekijäin apukas-soista*, i vilket tsar Nikolaus II i sexton paragrafer lät fastställa formerna för kassornas verksamhet samt överlät den närmare tillämpningen av lagen på Senaten (den högsta judiciella och administrativa myndigheten i Finland fram till 1917).

I stället satsade man från finsk sida stort på arbetarolycksfallsförsäkringen. Senaten utfärdade i tsarens namn den 5 december 1895 och med giltighet från 1898 en lag om arbetsgivares ersättningsskyldighet för kroppsskada som drabbat arbetare, *Laki koskeva työnantajen vastuunalaisuutta työntekijää kohtaavasta, ruumiinvammasta*. I den nya lagen bestämdes inte bara att arbetsgivare inom i stort sett alla de områden som uppräknades i den norska lagen om arbetarolycksfallsförsäkring skulle vara ersättningsskyldiga gentemot arbetstagare som drabbats av olycksfall i arbetet, utan även att arbetsgivare var skyldig att försäkra sig i vissa namngivna försäkringsanstalter för de ersättningsanspråk som kunde ställas på dem (varvid dock Senaten – mot

annan säkerhet – kunde medge undantag). Vid dödsfall i anledning av olycksfall i arbetet skulle vidare hustru och minderåriga barn tillerkännas ersättning i viss relation till den omkomnes lön.

Nordiskt – svenskt

Så långt arbetarförsäkringsfrågan som den kom att utvecklas i de nordiska grannländerna – men inte mera. Utrymmet förbjuder längdsnitt fram till vår egen tid. Så mycket skall ändå sägas, att den parallellitet som skymtat här och var i det närmast föregående fortsättningsvis skulle bli alltmera sporadisk. De första anslagen tonade, naturligt nog, vidare i skilda tonarter, alltefter skiftande yttre förhållanden samt olika politiska viljeytringar och tyngdpunktsförskjutningar. Och om även Sverige förs in i bilden framstår – i något värdeladdade termer – svensk socialförsäkringspolitik under många år framöver som ett varken särskilt stort eller särskilt stort kapitel, något som givetvis, i likhet med allting annat här i världen, hade sina mer eller mindre goda skäl.

Ett av skälen – i det fallet varken mer eller mindre gott – bör här kvantifieras. Det gäller Sveriges sociala struktur under de år då arbetar-

försäkringsfrågan var aktuell, för att därefter övergå i socialförsäkringsfrågan och ytterligare därefter landa i ATP-systemet, det system för baspension *plus* tilläggspension som tillkom genom riksdagsbeslut 1959 och som blev en verklig vattendelare i svensk socialpolitik.

De längdsnitt av svensk samhällsutveckling under litet drygt etthundra år som tabell 1 meddelar talar i mycket för sig själva. De kräver därför inte någon vidlyftigare kommentar. De viktigaste enskilda faktorerna i sammanhanget utgör emellertid och givetvis jordbrukssektorns regress, arbetarkollektivets tillväxt och – visserligen långt senare i fas – tjänstemannagruppernas ansvällning. (Den för svensk yrkesstatistik unika termen jordbruksbiträden innefattade i huvudsak barn och ingifta, vilka väntade på att få överta gården eller på att på annat sätt kunna skaffa sig eget jordbruk.) Under samlingsbegreppet arbetare sorterade 1855 drygt 50 % av den yrkesverksamma delen av befolkningen. 1880 var motsvarande siffra bortemot 60 %, 1900 densamma, 1920 nästan exakt 60 %. Men det var industrins arbetare som antalsmässigt befann sig i ständig tillväxt, medan jordbrukets arbetare kontinuerligt decimerades till antalet, och det var därför industrins arbetare som arbetarförsäkringen primärt och naturligt nog

Tabell 1. Yrkesutövare i Sverige fördelade på samhällsgrupper 1855–1960. Procentuella tal samt totalsummor i absoluta tal för män och kvinnor.

Samhällsgrupp	1855	1880	1900	1920	1940	1960
Jordbruksföretagare	25.3	17.3	15.7	11.7	11.7	6.9
Jordbruksbiträden	13.3	16.4	15.6	11.7	6.5	1.8
Jordbruksarbetare	36.0	31.7	24.2	16.8	8.6	2.7
Övriga företagare	4.4	4.4	5.7	5.4	8.2	6.6
Akademiker i off. tjänst	1.1	0.7	0.8	0.8	1.0	1.6
Tjänstemän	3.4	3.7	5.3	11.0	19.4	33.3
Övriga arbetare	16.5	25.8	32.7	42.6	44.6	47.1
Totalt	100	100	100	100	100	100
Antal män i 1,000	897	1,174	1,411	1,827	2,190	2,278
Antal kvinnor i 1,000	..	450	531	775	810	966

Underlag: Sten Carlsson, Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1865, i Samhälle och riksdag I, 1965, s. 295.

tog sikte på. Det borde stöta på problem i en av jordbrukarintressen så dominerad riksdag som den svenska tvåkammarriksdagen (vilket i sin tur hängde ihop med kvalifikationsvillkoren för valbarhet till riksdagen respektive för valrätten vid allmänna och kommunala val).

Så skulle också bli fallet.

Utredning, två steg framåt

Om nu Adolf Hedin hade haft ett dubbelt syfte med sin socialpolitiska motion, så uppnådde han sitt syfte i bägge delarna. Riksdagen beslutade ju att ingå till regeringen med en begäran om att – såsom Hedin hade föreslagit – en kommitté skulle tillsättas för att utreda möjligheterna till och avge förslag om vidgat yrkesskydd samt olycksfalls- och ålderdomsförsäkring ”för arbetare och med dem jämförliga personer”. Och Hedin kom in på rätt plats på rätt lista vid andrakammarvalet i september 1884 och kunde sålunda med betryggande majoritet bakom sig återigen inta sin plats på Stockholmsbänken i andra kammaren. (Riksdagsledamöterna tilldelades då som nu sin plats i den parlamentariska församlingen både efter geografisk hemvist och efter åldersordning med avseende på antal beviljade riksdagar.)

Efter andrakammarvalet tillsattes i oktober 1884 *Arbetarförsäkringskommittén*, vilken under ledning av förutvarande civilministern och dåvarande landshövdingen Fredrik Hederstierna i hela fem års tid slet med sitt svåra uppdrag. Utfallet av den stora och mångsidigt sammansatta kommitténs möda kan indelas i två kategorier: å ena sidan i kommittéprodukten som sådan, och å den andra i de rent politiska konsekvenserna av den däri nedlagda mödan.

Kommittén avlämnade fyra utlåtanden med förslag och publicerade därjämte en översikt över arbetarförsäkringslagstiftningen i ett antal främmande länder samt sju större statis-

tiska utredningar. Det rörde sig här om totalt 1,663 sidor fakta och argumentering.

Av kommitténs fyra förslag ledde två till ny lagstiftning, medan ett förslag avslogs av riksdagen och ett förslag aldrig nådde längre än till remissomgången – i sistnämnda fall sålunda till den för svensk statsförvaltning typiska spridningen av kommittéprodukten till sådana myndigheter och organisationer som före propositionsarbetet hade att – eller i varje fall hade möjlighet att – yttra sig om det utredningsförslaget saken gällde.

Först ut blev regeringens lagförslag till riksdagen om vidgat yrkesskydd. Det lagfästes 1889 och innebar att sju tjänster som yrkesinspektör skulle inrättas. Här sålunda den ringa men principiellt viktiga början till den myndighet som ännu i dag heter Yrkesinspektionen och som jämte Arbetarskyddsstyrelsen konstituerar Arbetarskyddsverket. Av de sju inspektörerna har det numera blivit nio arbetarskyddsdistrikt med drygt åttiotalet anställda, till vilka kommer de många lokala skyddsombuden. Det säger sig självt att inspektionsmiljön kraftigt förändrats under de år som gått och likaså arten av inträffade skadefall: lemlästning, skärsår och krossår var lika vanliga då som förslitningsskador – en dåförtiden ej nyttjad term – är i dag.

Därnäst hamnade 1890 ett lagförslag om statsbidrag till sjukkasseväsendet på riksdagens bord. Riksdagen beslutade att statsanslag skulle utgå till sådana sjukkassor som efter granskning kunde betraktas som ”erkända sjukkassor”. Det kom att innebära ett starkt uppsving för sjukkasseväsendet, som skulle fortfara med sin verksamhet ända fram till 1955, då det avvecklades till förmån för de helstatliga och på länsnivå organiserade allmänna försäkringskassorna.

Likaså 1890 hamnade ett lagförslag om statsunderstödd obligatorisk olycksfalls- och invaliditetsförsäkring för vissa utsatta yrkesgrupper på riksdagens bord. Det voterades ned av bägge kamrarna.

Och slutligen nådde kommittéförslaget om ålderdomsförsäkring inte ens fram till proposition. Det avvisades av nästan alla remissinstanser – så exempelvis av tjugotvå av tjugofyra landshövdingar. Kommittéförslaget hade – något förenklat uttryckt – främst stupat på samma fråga som föranlett tilläggsyrkandet till Adolf Hedins motion och som bäst formuleras med följande fråga: Vilka skulle omfattas av en lagfäst ålderdomsförsäkring eller – i vår tids termer – pensionsförsäkring? Den svaga kommittémajoriteten, fyra av tio ledamöter, hade stannat för bortemot hela befolkningen, och till det presenterat ett förslag som innebar att försäkringssystemet skulle vara helt utbyggt först på 1920-talet, varvid ålderspension för de pensionsberättigade skulle utgå med 78 kronor om året. Ett mysterium för sig utgjorde fondbildningen i pensionsförsäkringssystemet, vilken skulle nå sitt maximum på 1950-talet.

Som ett kuriosum inte helt utan bildningsvärde meddelas i tabell 2 i något omredigerat och beskuret skick Arbetarförsäkringskommitténs uppgifter om de grupper svenska medborgare, vilka enligt kommittéförslaget borde undantagas från den av kommittémajoriteten förordade ålderdomsförsäkringen. Så fåtalig var svensk överklass och medelklass (jämta en grupp tjänstefolk) på den tiden. Tabellen innefattar som framgår nämligen 262,000 personer – av en totalbefolkning på 4,566,000 invånare.

Man kan inte ännu tala om politiska avsikter eller biavsikter bakom hanteringen av arbetarförsäkringsfrågan på svensk botten. Propositionen om olycksfallsförsäkring hade fallit på egna meriter: den hade helt enkelt inte övertygat vad gällde ekonomi och bärkraft – varvid dock och givetvis riksdagens sammansättning hade spelat in. Plutokraterna och ämbetsmännen i första kammaren var nu som alltid ”visligt tröga till verkning”, och lantmannamajoriteten i andra kammaren var inte bara i princip utan även till sin livshållning i

stort sparsamhetsmän. Framtida ekonomiska förpliktelser för staten som inte kunde bestämmas på öret när var inte deras melodi.

Paradoxalt nog, kan det tyckas, var det emellertid och ändå så, att jordnära realister emellan hade man även i socialpolitiska sammanhang funnit varandra över kammargränser och blockgränser. Så till exempel var det den prononcerat konservative förstakammarledamoten och tillika industriledaren och finansmannen Eduard Frænckel, vilken i egenskap av en av de tio i Arbetarförsäkringskommittén som den främste drev frågan om den yrkesskyddslagstiftning som också skulle bli verklighet.

Men först när den politiska retoriken blivit avskalad dess mera förföriska glans, först när ideologisk högluft blåst förbi till förmån för vardagens växlande vindar kunde det nya grepp om obligatorisk olycksfalls- respektive ålderdomsförsäkring som först lanserats av furst von Bismarck på bortaplan och därefter av Adolf Hedin på hemmaplan vinna någorlunda fulltonig anklang över större delen av det svenska politiska fältet.

Den tiden skulle sålunda komma, men vägen dit skulle bli lika egenartad som – i både politiska och opolitiska termer – resultatet oväntat storslaget.

Hon lever dock, hon är icke död

År 1891 inträdde den moderat-konservative lantjunkaren E. G. Boström som svensk regeringschef. Han efterträdde den något sprallige friherre Gustaf Åkerhielm, vilken tillträtt den höga posten 1889 och vilken i ett mindre lyckligt valt ögonblick – vid en slutna session med riksdagen – uttalat, att han ansåg att Sverige borde tala svenska både i väster (Norge) och öster (Ryssland). Det ansågs vara en demaskering som motiverade demission. Ministären i övrigt kvarstod oförändrad. Och man – i huvudsak Boström själv och civilminister Lennart Groll – bestämde sig för att arbetar-

Tabell 2. Yrkesfördelningen för icke-arbetare jämte uppgifter om familjebildning 1880 enligt Arbetarförsäkringskommittén.

<i>Tjänste- ställning</i>	<i>Yrkes- utövare</i>	<i>Hela familjen</i>	<i>Tjänste- ställning</i>	<i>Yrkes- utövare</i>	<i>Hela familjen</i>
Konung	1	8	Fabrikstjänstemän	757	1 798
Godsägare	1 620	7 730	Gross- och minuthandlare	16 352	54 297
Storarendatorer	1 074	5 184	Bok- och musikhandlare	242	721
Lantbruksinspektörer	1 180	4 992	Handelsbokhållare	10 566	15 245
Lantbrukselever	468	492	Handelsagenter	860	2 669
Jägmästare	213	667	Bank- och försäkringstjm	749	2 285
Sågverksägare	51	215	Posttjänstemän	706	1 878
Sågverksinspektörer	660	2 444	Telegraftjänstemän	462	978
Gruv- och bruksägare	355	1 732	Järnvägstjänstemän	1 473	4 394
Gruv- och bruksinspektörer	944	2 400	Lots-, fyr-, kanal- och hamntjänstemän	201	870
Verkstadsägare	69	316	Sjökapten och styrmän	5 349	18 728
Bygg- och murmästare	1 048	4 231	Präster	2 716	11 194
Civilingenjörer och arkitekter	1 052	2 652	Hovfunktionärer	67	191
Tegelbruksägare	95	473	Högre statstjänstemän	3 234	12 249
Tjänstemän vid gas- och vattenledningsverk	23	92	Kommunaltjänstemän	506	1 896
Tapetfabrikörer	48	184	Extra ordinarie tjm	875	1 718
Bryggare	426	1 735	Officerare	2 366	6 927
Brännvinsbrännare	44	177	Läroverkslärare	1 298	4 141
Socketbruksidkare	1	6	Privatlärare	1 842	2 982
Tobaksfabrikörer	115	477	Litteratörer	697	1 474
Klädes- och linnefabrikörer	82	346	Tjänstemän vid lärda verk	75	212
Appretörer (klädesberedare)	12	33	Artister	836	1 848
Glasfabrikanter	32	150	Läkare	585	2 176
Porslinsfabrikanter	5	31	Apotekare	298	1 063
Pappersfabrikanter	34	173	Provisorer	527	575
Tändsticksfabrikanter	6	35	Sjuk- och fattigvårdstjm	316	861
Andra kemister och tekniker	94	348	Läroverkslärjungar	543	564
Boktryckare	227	783	Husägare och kapitalister	6 050	17 954
Fotografer med biträden	309	787	Förutvarande ämbets- och tjänstemän jämte betjäning (tjänstefolk)	15 983	49 361
Övriga fabrikörer	344	1 415			
Verkmästare	213	846			
Totalt				88 705	262 403
Därav män				79 711	■ ■
Därav kvinnor				8 994	■ ■

Underlag: Arbetarförsäkringskommitténs betänkande. I. Utlåtande och förslag. 3. Ålderdomsförsäkring s. 45–47. Stockholm 1889.

försäkringsfrågan, hon levde dock, hon kunde inte betraktas som död.

En andra politisk omgång inleddes därför i och med att en ny arbetarförsäkringskommitté tillsattes, men nu med stramare direktiv än dem den föregående kommittén hade haft att arbeta efter och – framför allt – försedd med en försäkringsteknisk expert med vida mera realism i bagaget än den företrädaren hade besuttit. Det är en del av historien som inte saknar sina goda poänger, vilka här emellertid måste förbigås.

Den stora arbetarförsäkringskommitténs tekniske expert Hugo Gylden var professor i astronomi. Den nya kommitténs tekniske expert hade varit professor i astronomi, men var nu professor i matematik och mekanik vid Kungl. Tekniska Högskolan i Stockholm. Hans namn var Anders Lindstedt.

Nya arbetarförsäkringskommittén – så blev namnet – hade tillsatts i oktober 1891, och den avlämnade i mars 1893 sitt betänkande med förslag och motiv samt därjämte tilläggsutredning till den tidigare arbetarförsäkringskommitténs utredning rörande förhållandena i utlandet samt nya kostnadsberäkningar.

Kommittén föreslog en obligatorisk ålders- och olycksfallsförsäkring för emot avlöning hos arbetsgivare anställda arbetare, gesäller, lärlingar, tjänstehjon, statkarlar och besättningsmän på svenska fartyg, samt dessutom även för andra vilka i fråga om anställningsförhållanden var dem jämförliga; vidare för biträden i handel, näring eller yrken, vilka inte redan nämnts, samt för arbetsförmän och befälhavare på svenska fartyg, därest avlöningen för nämnda grupper inte uppgick till 1,800 kronor om året; samt slutligen även för hustrurna till försäkrade personer. (Den genomsnittliga lönen för gift manlig arbetare i Stockholm låg vid den här tiden på omkring 750 kronor om året.)

Vilka grupper försäkringen skulle innefatta var en fråga viktig nog, och nu i stort sett avgränsad i enlighet med den av Ola Anders-

son i Burlöf toppade tidigare nämnda utskottsreservationen. Men lika viktiga var de nya kostnadsberäkningarna, vilka helt och hållet hade utförts av Lindstedt och – alla detaljer å sido – stod på långt fastare mark än de kostnadsberäkningar som lanserats av den äldre kommittén.

I Civildepartementet tog man ett djupt andetag, och våren 1895 förelåg så en proposition till riksdagen om invaliditetsförsäkring för ovannämnda yrkesgrupper. Men den politiska situationen var i största allmänhet rätt laddad, varvid inte minst unionskrisen utgjorde ett ständigt närvarande störningsmoment – *die Wirren in Norwegen*, som en Anders Lindstedt närstående tysk socialförsäkringsman uttryckte det – varför prognosen för ett lyckosamt utfall av den nya framstötten knappast kunde betraktas som särskilt god.

1895 års proposition föll också i bägge kamrarna; och en nedtonad kopia av densamma som våren 1898 förelades riksdagen föll i första kammaren, men gick däremot igenom i andra kammaren.

Det som nu kanske kunde tolkas som en etappseger för arbetarförsäkringsfrågan var det nog emellertid och strängt taget inte. Ty i alla frågor som inte kunde betraktas som budgetfrågor krävdes ju samstämmiga beslut i kamrarna för att en regeringsproposition skulle gå igenom, och när andra kammaren fattade sitt ovannämnda beslut visste man att det var till intet förpliktigande. Då var nämligen första kammarens negativa beslut i frågan redan känt.

Politisering, konsekvenser

Det finns ingenting som tyder på att det fanns en politisk biavsikt bakom 1895 års proposition om invaliditetsförsäkring för vissa särskilt utsatta yrkesgrupper – sålunda försäkring för arbetsoförmåga på grund av olycksfall i arbetet eller på grund av orkeslöshet i anledning av hög ålder. I statsrådsprotokollet

över civilärenden av den 30 oktober 1891 – startpunkten för det arbete som ledde fram till propositionen – redovisade civilminister Groll med all önskvärd objektivitet vad avser såväl beskrivande som värderande argumentation arbetarförsäkringsproblematiken som den kunde avläsas med ledning av vunna erfarenheter och med sikte på framtiden. Och det förtjänar här och återigen att påpekas, att arbetarförsäkringsfrågan tills vidare på sitt sätt stod ovanför politiken, eller i varje fall ovanför de politiska gruppbildningarna. (Än så länge fanns det på riksdagsplanet fortfarande endast ett politiskt parti i egentlig mening, nämligen det 1867 bildade och 1887 i anledning av motsättningen mellan tullvänner och frihandelsvänner tudelade samt 1895 återförenade Lantmannapartiet.)

Men ett och annat tyder på en politisk biavsikt bakom 1898 års reformförslag. Regeringen Boströms huvudfråga och tillika hjärtefråga under 1898 års riksdag var att få till stånd statlig finansiering av arbetet på att bygga en järnväg mellan de lappländska malmfälten i Nord-Sverige och den isfria utskeppningshamnen i Narvik i Nord-Norge (Ofotenbanan). Man kunde räkna med en hel del konservativ uppbackning av förslaget om den nya ”järnbanan”, men det krävdes också viss anslutning från liberala och eo ipso socialreformvänliga riksdagsledamöter för att projektet skulle kunna vinna majoritet i riksdagens bägge kamrar.

Redan 1896 hade en nedtonad version av 1895 års arbetarförsäkringsproposition förelagat i Civildepartementet. Men först 1898 hade en ytterligare nedtonad version av samma proposition underställts riksdagen. En av dem som – i egenskap av ledamot av andra kammaren för Uppsala stad – var med både 1895 och 1898 fick anledning att långt senare och möjligen på sätt och vis något omedvetet formulera sig i saken och därvid göra en koppling som ter sig högt tänkvärd. Det var historikern och statsvetenskapsmannen pro-

fessor S. J. Boëthius, vars penna i den 1925 utkomna trettonde delen av *Sveriges historia till våra dagar* löpte som följer:

Boström och Krusenstjerna satte in hela sin energi för att driva saken [propositionen om Ofotenbanan] fram, i bägge kamrarna hotande med avgång, om den fölle, och vid midnattstid den 30 mars beviljade första kammaren med 71 röster för och 64 mot och andra kammaren med 126 [röster] för och 85 mot anslag till banan. Sedan denna 1902 blivit färdig, uppstod en malmexport, som var av största betydelse för vår handelsbalans. Utan resultat blev däremot ett förnyat förslag om arbetarförsäkring. I princip biföll visserligen andra kammaren denna gång, men första kammaren avslög trots en kraftig vädjan från Boström, som dock ej gjorde denna sak till kabinetsfråga.

Det kan här tilläggas att såväl regeringens proposition till riksdagen nummer 45 om byggandet av en statlig järnväg som dess proposition till riksdagen nummer 55 om försäkring för beredande av pension eller livränta var konststrasignerade av statsrådet och chefen för Civildepartementet Edvard von Krusenstjerna.

Om kombinationen samhällsekonomi och socialpolitik i ovannämnda fall inte kan ledas i fullt bevis, så är emellertid tre år senare kombinationen försvarspolitik och socialpolitik evident.

Under trettioårsperioden 1875–1905 hade den svenska riksdagen naturligt nog att ta ställning till många viktiga frågor, men av dem var fyra frågor så viktiga att de redan av samtiden benämndes *stora frågor*. Det var härordningsfrågan (indelningsverkets vara eller icke vara), grundskattefrågan (fastighetsbeskattningen av jordbruksmark), tullfrågan (frihandel eller protektionism) och unionsfrågan (Norges fortsatta ställning inom De Förenade Konungarikena). Tullfrågan fick sin lösning 1887, då frihandelsvännerna förlorade och Lantmannapartiet sprängdes på kuppen. Unionsfrågan drev obönhörligt mot den upplösning av unionen mellan Brödra-

folken, vilken blev ett faktum 1905. Däremellan faller de sammankopplade grundskatte- och härordningsfrågorna.

De löstes definitivt och i ett sammanhang vid 1901 års riksdag. De konservativa elementen i riksdagen fick den avveckling av indelningsverket till förmån för allmän värnplikt samt den avskrivning av grundskatterna till förmån för reguljär inkomstbeskattning som de önskade. De liberala och i princip socialreformvänliga elementen fick en lag om arbetsgivares ersättningskyldighet vid olycksfall i arbetet – *men utan försäkringsavgång*. Anders Lindstedt hade inte bara 1898, utan även den här gången varit med på ett hörn, och han hade bägge gångerna varit det med tungt hjärta. Och den mångåriga förstakammarledamoten och tidigare finansministern samt numera riksmarskalken (och styrelseordföranden i Allmänna Pensionsförsäkringsbolaget) friherre Fredrik von Essen hade tagit del av vissa rykten om förevarande ”kohandel”. Han hade blivit mycket upprörd, ty han hade barnasinnat kvar och var därför inte underkunnig om de bägge frågornas ömsesidiga ”politiska karaktär”.

Arbetsförsäkringsfrågan hade i nådens år 1901 sålunda inte ens fallit framåt. Den hade fallit bakåt.

Adolf Hedin hade vintern 1884 avgivit och försvarat sin socialpolitiska motion. Sjutton år senare var effekt och följd effekter av Hedins retoriska berg bra likt en rätta – kunde det kanske synas. Men den som funderar i den riktningen har inte besinnat att det 1901 fanns sjutton års inläsning av den svåra materia som praktiskt taget all socialförsäkring utgör, samt därtill att retoriken inte endast öppnat fältet för sjutton års misslyckanden, utan även genom sin radikalism i sak – genom att siktet var så högt ställt – i så att säga positiva termer medverkat till att lämna fältet fritt för dem som ville komma vidare och fram till en socialförsäkringslagstiftning av mera genomgripande natur.

Det fattades egentligen – skulle det visa sig – endast en regering som ville göra satsningen, och till det någon som med visst hopp om framgång kunde hålla i det utredningsarbete, vilket rimligen måste föregå en ny socialförsäkringspolitisk framstöt med visst hopp om framgång.

Bryggelementen som restes

Åren 1901–1905 präglades svensk politik av de vanliga rutinfrågorna och – såsom redan framgått – av *en* stor fråga, vilken sannolikt förkvävde varje impuls att lansera *en annan* stor fråga. E. G. Boström var 1902–1905 återigen statsminister, men numera trött, förbrukad. Hans vidunderliga förmåga att styra in på framgångsvägar där många andra gått vilse var numera mest ett minne blott.

Unionsfrågan kanade i väg mot katastrofgränsen, ministären Boström demissionerade 1905 och krisministären Christian Lundeberg trädde till. Efter förhandlingar förda i Karlstad samma år var så unionsfrågan en gång för alla löst. De Förenade Konungarikena hade blivit två konungarikena, och Oscar II:s valspråk *Brödrafolkens väl* måste transformeras till *Sveriges väl*. Man kunde återgå till vardags- hanteringen.

Och det skedde under ledning av Sveriges tredje statminister under ett och samma år, nämligen den liberale partiledaren Karl Staaff. Inte heller denne blev emellertid särskilt långlivad på sin post. Ty redan påföljande år gick regeringschefsuppdraget till den moderatkonserverative industrimannen och konteramiralen i Flottans reserv Arvid Lindman, och i december 1907 knöt denne till sin ministär som civilminister förutvarande ledamoten av Nya Arbetarförsäkringskommittén greve Hugo Hamilton – då överdirektör och chef för Patent- och registreringsverket, men sedermera landshövding i Gävleborgs län.

Endast några dagar efter Hamiltons avancemang till civilministerposten tillsatte Kungl.

Maj:t – i praktiken Hamilton själv med amiral Lindmans välsignelse – en kommitté som erhöll namnet *Ålderdomsförsäkringskommittén*. Sju kommitterade utsågs, av vilka tre kan betraktas som nyckelpersoner i sammanhanget, nämligen rektorn för och professorn vid Kungl. Tekniska Högskolan i Stockholm Anders Lindstedt, som blev kommitténs ordförande, och den socialdemokratiska ledaren och andrakammarledamoten Hjalmar Branting samt den liberale andrakammarledamoten och försäkringsmannen Sven Palme, vilken sistnämnde – ordförande i Svenska Försäkringsföreningen och verkställande direktör i det stora Livförsäkrings AB Thule som han var – inte endast *företrädde* svensk försäkring. Han *var* svensk försäkring.

I det lilla nätverk som nu opererade stod Hamilton och Lindstedt varandra mycket nära. De hade talat samma språk i Nya Arbetareförsäkringskommittén och gjorde det fortfarande. Hjalmar Branting hade 1896 blivit invald i andra kammaren på en liberal lista, men var nu ledare för en snabbt växande socialdemokratisk riksdagsgrupp och hade i kraft av sitt äkta engagemang och sin seriösa framtoning tillvunnit sig stor respekt långt ut över parti-gränserna. Och Sven Palme hade länge stått på samma barrikad som Branting när det gällde den allmänna rösträtten för män, vilken för övrigt lagfästes i två etapper, 1909 och 1911 – samtidigt som han tillsammans med Hamilton hade bildat något av en front mot Karl Staaff och i likhet med Hamilton skulle glida allt längre högerut på den politiska höger-vänsterskalan. När det så vidare och slutligen gäller Palme var han, trots framtoningen av ”oscarisk herreman” på gränsen till magnificens, en i högsta grad socialt medveten politiker och därtill osentimentalt snabb i tanke, ord och handling.

Den första ministären Lindman överlevde inte andrakammarvalet 1911. Då tillträdde i kraft av valresultatet den andra ministären Staaff, och i september påföljande år ingav

Ålderdomskommittén till Kungl. Maj:t sitt förslag till lag om allmän pensionsförsäkring. Med *allmän* menades här *en hela folket omfattande*.

Efter sedvanlig remissomgång avlämnade regeringen proposition till riksdagen i stort sett i enlighet med utskottsförslaget. Hugo Hamilton – 1911 avgången som civilminister men med säte och stämma i första kammaren – satt ordförande i det särskilda utskott till vilken propositionen remitterades. Resten var nästintill en formsak.

Riksdagsbeslutet – ett av de mest fantastiska beslut som fram till 1913 fattats i någon parlamentarisk församling – innebar, med nedan nämnda undantag, att *alla svenska medborgare som hade uppnått sextiosju års ålder skulle erhålla statlig ålderspension* samt att *alla vilkas arbetsförmåga var varaktigt nedsatt skulle erhålla statlig invaliditetspension*.

De i varje nytt socialförsäkringssystem ofrånkomliga övergångsbestämmelserna stadgade att rätt till pension ej skulle tillkomma den som redan hade uppnått sextiosju års ålder, ej heller den som ej hade uppnått femton års ålder och befunnits oförmögen till arbete. Pensionsavgifterna skulle bestridas dels genom avgifter från de försäkrade, dels genom statsbidrag. Det var här fråga om ett i huvudsak försäkringstekniskt baserat pensionssystem med inslag – statsbidraget – av transfereeringskaraktär. I bakfickan hade man en av Oscar II i mitten av 1880-talet initierad arbetarförsäkringsfond, som under årens lopp vuxit sig ganska stor, likaså det statliga tobaksmonopol som 1915 skulle bli verklighet.

Ålderdomsförsäkringskommitténs lagförslag med dess trettiosex paragrafer samt ovan refererade övergångsbestämmelser är givetvis märkliga, de 223 sidor på vilka motiven till lagförslaget redovisas är givetvis också de märkliga – men märkligast är nog ändå de kostnadsberäkningar som detaljredovisades på 101 sidor tabeller. Ty de skulle visa sig märkvärdigt hållbara. Det hängde givetvis

samman med att de utarbetats med stor omsorg – och kanske även med att man valt ett försiktigt ränteantagande på 3,5 procent (till skillnad från de fyra procent som man inom livförsäkringsbolagen i gemen och inte utan viss rätt betraktade som försiktiga nog). Men det hängde i sanningens och fullständighetens namn också samman med den höga pensionsåldern och de inte särskilt stora utgående pensionerna. Vid sekelskiftet låg medellivslängden för en svensk man på sextiofem år, och pensionen kunde för flertalet pensionstagare knappast bli mer än ett visserligen substantiellt men dock endast bidrag till levnadsomkostnaderna.

Ett par år senare – sålunda 1915 – förelåg så Ålderdomsförsäkringskommitténs förslag till obligatorisk olycksfallsförsäkring för särskilt utsatta yrkesgrupper. Proposition i ärendet förelades 1916 års riksdag, och propositionen följde i stort sett utskottsbetänkandet, vilket i sin tur i stort sett följt kommittéförslaget.

Man funderade inte, förefaller det, särskilt mycket över att den allmänna ålderdomsförsäkringsreformen och olycksfallsförsäkringsreformen alltsedan olycksödesåret 1901 hela tiden i stort sett varit en fråga över partigränserna. Men så var likafullt fallet. Det var en moderatkonserverativ regering som tillsatte Ålderdomsförsäkringskommittén och därtill försåg den med tyngsta möjliga socialdemokrat bland uppsättningen ledamöter – och det var samma moderatkonserverativa regering som 1910 meddelade det tilläggsdirektiv som ledde fram till kommittéförslaget om obligatorisk olycksfallsförsäkring. Det var en liberal regering som lade fram propositionen om allmän folkpensionering. Och det var – slutligen – en rent konservativ regering, ”kungaministären” Hjalmar Hammarskjöld, som lade fram propositionen om obligatorisk olycksfallsförsäkring.

Det finns ett slags historiens logik över att så skedde. Adolf Hedin var ju aldrig någon partiman. När han i januari 1884 lämnade in

sin socialpolitiska motion till andra kammaren, likaväl som när han i februari samma år försvarade sin sak inför kammaren, företrädde han ingen annan än sig själv och vände sig till alla för vilka nöden i folkdjupet tedde sig som ett verkligt problem. Och när i och med lagen om obligatorisk olycksfallsförsäkring hans arbetarförsäkringsprojekt helt och hållet var fört i hamn, så hade ingen vunnit och kunde inte heller någon vinna röster på den nya socialpolitiken. Den hade som sagt inte varit partiskiljande, utan den hade i stället enat stora grupper med inflytande, för vilka det här aktuella samhällsproblemet och dess lösning tedde sig viktigare än kortsiktig politisk vinstmaximering.

Den brygga över partierna som Adolf Hedin med tysk blåkopia i handen 1884 hade talat sig varm för blev visserligen ett påtagligt komplicerat och långvarigt projekt. Men den hade ändå byggts ut till två tredjedelar av sin fulla bredd. Och en tänkvärd egendomlighet i sammanhanget är att det sista fredsåret före första världskrigets utbrott, sålunda 1913, blev det största året såväl i tysk som i svensk socialförsäkringslagstiftnings annaler.

Bryggelementet som brast

Lagen om folkpensionering trädde i kraft den 1 januari 1914 och lagen om obligatorisk olycksfallsförsäkring den 1 januari 1918. Och 1915 hade Ålderdomsförsäkringskommittén transformerats till en nygamal kommitté med namnet *Socialförsäkringskommittén*.

Anders Lindstedt hade åren 1902–1909 varit rektor för Tekniska Högskolan (vars kraftiga upprustning decennierna kring sekelskiftet 1900 i allt väsentligt var hans verk), och han hade 1909–1916 varit regeringsråd (vilket Hjalmar Branting inledningsvis beklagat i anledning av det skulle stjäla tid från det viktiga arbetet i Ålderdomsförsäkringskommittén), för att 1917 tillträda befattningen som president i Försäkringsrådet, den nyin-

rättade myndighet som skulle avgöra tvister med anknytning till den obligatoriska olycksfallsförsäkringen. Lindstedt var självskriven som ordförande i den nygamla kommittén.

Socialförsäkringskommitténs stora projekt var en allmän obligatorisk sjukförsäkring – sålunda det nödvändiga komplementet till ålderdomsförsäkring och olycksfallsförsäkringarna, för såvitt nu *alla* arbetarförsäkringens tre klassiska grenar skulle vinna burskap även i Sverige. Den tyska arbetarförsäkringen hade redan 1889 förelegat i komplett skick, och den hade ju efter kontinuerlig översyn dessutom 1913 infogats i en enda rikslag om socialförsäkring. (Glidningen från arbetarförsäkring till socialförsäkring började för övrigt också den i Tyskland och kom till uttryck i försäkringsgiganten professor Alfred Manes' *Versicherungsexikon* från 1909 och dess *Ergänzungsband* från 1913: i efterföljaren fördes uppslagsordet *Arbeiterversicherung* up to date under uppslagsordet *Sozialversicherung*.)

Det nya svenska socialförsäkringsprojektet – sålunda försöket att få till stånd en allmän obligatorisk sjukförsäkring – föll samman i etapper. Det fanns åtminstone tre skäl till att så skedde. Det första skälet var att riksdagen redan 1890 sagt sin mening i saken genom den lag om statsbidrag till enskilda sjukkassor som då kom till beslut. Det andra skälet var att regeringen Arvid Lindman 1910, samtidigt som Ålderdomsförsäkringskommittén fick tilläggsdirektivet om att utreda och avge förslag om obligatorisk olycksfallsförsäkring, lät höja statsbidraget till de enskilda sjukkassorna till sådan nivå, att en väg ut ur sjukkasystemet inte längre tedde sig helt attraktiv för skilda intressegrupper. Och det tredje skälet var att inte ens de till all socialförsäkring som sådan sympatiskt inställda fackmännen – exempelvis överdirektören och chefen för Kungl. Försäkringsinspektionen P. G. Laurin – kunde låta sig övertygas om att den cost-benefit-analys som i mer eller mindre definitiv form

presenterades i sammanhanget skulle hålla vid en konfrontation med verkligheten.

Eller i ytterligare klartext: Sjukkasväsendet var nu så pass etablerat, att om en allmän obligatorisk sjukförsäkring hade lagfästs, så hade det enligt en tydligen rätt allmänt omfattad mening skett mest för symmetriens eller fullständighetens skull.

När Anders Lindstedt ett par år före de sjuttio 1922 avslutade Socialförsäkringskommitténs sista sammanträde hade han redan tillägnats epitetet ”den svenska socialförsäkringens fader”. Men hans socialförsäkringsvärld var ändå på sätt och vis och som ovan antytt ofullständig. Skulle någon någonsin kunna uppta hans fallna mantel, skulle någon någonsin kunna ta vid där han slutat och ge prov på dådkraft av samma slag? Kanske, kanske inte. Men i varje fall inte före 1939, det år då den nu åttiofemåriga förutvarande professorn, högskolerektorn och presidenten samt tillika kommendören av stora korset av Vasaorden stilla somnade in från ett jordeliv i det starka engagemangets och det hårda arbetets tvillingtecken.

Det blev många sekreterare – kommitté-sekreterare och skönskriverskor om vartannat – som passerade in i och ut ur Anders Lindstedts av tät cigarrök impregnerade verksamhetskrets som socialförsäkringsinnovatör. Men den siste av dem var nog också den märkligaste av dem alla. Hans namn var Olof André Åkesson. Det var just han som under Socialförsäkringskommitténs sista verksamhetsår – sålunda 1921–1922 – var dess sekreterare.

Folkpensionär i folkhemmet

En av de betydelsefullaste ledarstriderna inom svensk politik nådde 1928 sitt slut. Striden hade gällt ordförandeposten i Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, och segraren hette Per Albin Hansson. Per Albin (som både av samhällets stöttelelare och man och man

emellan snart nog kallades just Per Albin och ingenting mera) var i botten murarson och Konsum-biträde från Skåne; och vid sin sida i partitoppen hade han en rad påtagligt dugande politiker med arbetarklassbakgrund. En av dem hette Gustav Möller; också han var skåning, och de två var nästan årsbarn, Möller född 1884 och Per Albin 1885.

Per Albin hade varit försvarsminister och Möller socialminister under Hjalmar Branting, när denne 1925 avled på statsministerposten. Påföljande år blev det så regeringsskifte, men 1932 skulle socialdemokraterna återta ledarskapet i svensk politik, för att därefter – med ett valtaktiskt betingat avbrott under tre sommarmånader 1936 – sitta kvar vid makten ända fram till 1976 – ensamma eller i koalition med Bondeförbundet/Centerpartiet (1936–1939 och 1951–1957) eller i spetsen för en av andra världskriget betingad samlingsregering (1939–1945). Möller återvände 1932 till Socialdepartementet, för vilket han var chef i ytterligare ett par omgångar, 1932–1938 och 1939–1951.

De sex åren i opposition, sålunda 1926–1932, kom att innebära en konsolideringsfas för socialdemokraterna. Under Per Albins lugnt auktoritativa ledarskap gjorde man vid partikongressen 1931 en gång för alla upp med marxism och proletär ödestro. Men anslaget till den uttalade reformism som fortsättningsvis skulle gälla hade uppenbarats sig redan 1928. Det var då Per Albin myntade begreppet *folkhemmet* – en näst intill genial språklig nybildning, som egentligen inte kan definieras med mindre än att man tillgriper vaga uttryck som *det goda samhället* eller någonting liknande. Och det blev huvudsakligen Gustav Möllers uppgift att genomföra folkhemstanken.

Ålderdomspensioneringsfrågan hade ju under åren 1901–1907 gått i stå. Det gjorde den också under åren 1922–1928. Det blev emellertid först *en* omständighet och därefter *en annan* omständighet vilka i växelverkan fick

den att vakna till nytt liv: svenska folkets medellivslängd hade alltsedan 1913 ökat avsevärt; och pensionsförmånerna började te sig väl snäva. Eller med andra ord: En faktor i det rent försäkringstekniska bygget ingav oro; och frågan om hur mycket de som slitit och släpat fram till 67 års ålder skulle ha att leva på efter fyllda 67 – utöver vad de själva hade skrapat ihop eller kunde skrapa ihop – blev något av en samhällsmoralisk fråga.

Man tillsatte därför 1928 och helt i enlighet med sedvanlig svensk förvaltningstradition en statlig utredning, som naturligt nog fick namnet *1928 års pensionskommitté*. Kommittésammansättningen kan här förbigås, ty det är uteslutande de bägge kommittésekreterarna som är av intresse i sammanhanget. Nummer ett i den korta raden blev 1:e aktuarien i (den statliga) Riksförsäkringsanstalten fil. dr O. A. Åkesson. Han hade som framgått 1921–1922 varit sekreterare i Socialförsäkringskommittén, och han hade 1925 dessutom innehaft ett sakkunniguppdrag som socialförsäkringsexpert inom Socialdepartementet. Han meriter för sekreteraruppdraget var uppenbara.

Men 1930 blev Åkesson helt oväntat och med kort varsel överdirektör och chef för Kungl. Försäkringsinspektionen. Det tvingade honom av naturliga skäl att frånträda sitt sekreteraruppdrag i pensionskommittén. In i hans ställe trädde då den 1929 utnämnde förste innehavaren av professuren i försäkringsmatematik och matematisk statistik vid Stockholms Högskola (sedan 1960 Stockholms Universitet) Harald Cramér. Denne hade tidigare tjänstgjort i just Försäkringsinspektionen; och han förefaller att sin vana trogen ha fungerat lugnt och metodiskt i sekreterarbefattningen fram till dess kommittéarbetet 1934 hade nått vägs ände.

Perioden 1928–1934 – sålunda pensionskommittéåren – kom att såväl i den ekonomiska världskonjunkturen som i svensk ekonomi få sin prägel av osedvanligt häftiga

svängningar: Wall-Street-kraschen 1929, det österrikiska Credit-Vereins sammanbrott 1931, den dystra marsdag 1932 då ”tändstickskungen” Ivar Kreuger sköt både sig själv till döds och sitt industriimperium i sank – se där, jämte en tidvis rekordhög arbetslöshet, hållpunkter i en utveckling som fick mer än en regeringschef och mer än en finansminister att vackla i sin tilltro till politikens möjligheter. Men redan 1933 fick man i varje fall i Sverige uppleva början till en konjunkturuppgång; och därefter skulle högkonjunkturen fortfa ra ända till dess utbrottet av andra världskriget 1939 omvandlade högkonjunkturen till krigskonjunktur – då som alltid en blandad välsignelse.

I samband med att han 1930 nyligen hade lämnat 1928 års pensionskommitté gav O. A. Åkesson vid ett sammanträde med Svenska Aktuarieföreningen en exposé över pensionsproblematiken med avseende på svenska förhållanden. Exposé n i fråga saknade inte sina spekulativa inslag, ty siktet var till viss del ställt så långt fram i tiden som till år 2005. Åkesson bedömde emellertid och under alla omständigheter 1913 års ålderdomsförsäkringsbygge som mo get för rekonstruktion. Det kunde, ansåg han, inte så särskilt länge till hålla för det tryck som en alltmer ålderstigen befolkning med viss naturnödvändighet måste utsätta det för. Problematiken i fråga är med andra ord inte helt ny.

Det heter ibland att det som sker stort, det sker tyst. 1928 års pensionskommitté arbetade vidare i som det förefaller mindre ödesmättad stämning, och på grundval av dess förslag kunde Gustav Möller 1935 lägga fram en proposition till riksdagen om lag om folkpension. Bytet av terminologi – sålunda från ålderdomsförsäkring till folkpension – avsåg emellertid inte någon genomgripande förändring av 1913 års pensionsförsäkringskonstruktion som sådan. Grundpensionen skulle fortfarande finansieras genom avgifter och tilläggspensionen genom statsbidrag. Men pen-

sionsnivån höjdes avsevärt, och det utan att det vållade annan politiskt strid än i frågan om hur utgående pensioner skulle relateras till den femgradiga dyrortsgruppering av landet, som då var för handen. I det fallet – men endast i det fallet – fick den socialdemokratiska regeringen ge vika för vissa landsortsintressen företräd a av den borgerliga oppositionen – och därigenom även erhålla en förevändning för att vid andrakammarvalet 1936 möta valmanskåren i opposition. Fortsatta höjningar av pensionsnivån ägde så rum i ytterligare två etapper, 1937 och 1946. Man kunde givetvis ha fortsatt på den vägen – men det gjorde man inte.

Ty två krafter manade i annan riktning: å ena sidan ett försäkringstekniskt nytänkande, och å den andra en socialdemokratisk idé- och strategiutveckling i radikalismens och statscentralismens tecken.

Det bör här tilläggas att 1935 års pensionsreform inte bara födde begreppet *folkpensionär* för den åldring som framlevde livets höst i *folkhemmet*, utan även att reformen ingick i ett välfärdsbygge till vilket den ena detaljen med viss omsorg fogades till den andra. Det var ett bygge som inte utan fog ingav socialt medvetna medborgare en känsla av stolthet och som därutöver även tilldrog sig viss internationell uppmärksamhet av det mera smickrande slaget (Sweden – the Middle Way).

Under ett sent skede av sin politiska karriär – eller noga bestämt 1947 – avgav Gustav Möller i det socialdemokratiska debattorganet Tiden följande deklARATION: ”Vi kan icke åtaga oss att trygga varje medborgare hans inkomst. Vi måste begränsa oss till att med socialpolitiken som instrument trygga åt envar en minimi-inkomst, en minimistandard.”

Det var just 1947 som ”vi” inledde en process med betydligt högre målsättning än så.

Pensionsperipeti

1941 höll dåvarande direktören i det kooperativa livförsäkringsbolaget Folket Ingvar Lau-

rin – en son till den tidigare nämnde P. G. Laurin och liksom fadern högutbildad matematiker – ett föredrag i Svenska Aktuarieföreningen, som redan i anledning av rubriken och med tanke på omständigheterna knappast kunde falla alla på läppen. Rubriken i fråga löd nämligen sålunda: *Ett förslag till tjänstepensionering utan genomförd premiereservteknik.*

Laurins egentligen rätt nyanserade anförande skall inte refereras här. Den intresserade hänvisas i stället till den omrubricerade texten, som är publicerad i Nordisk Försäkrings-tidskrift 1941. Det finns emellertid och under alla omständigheter åtminstone ett gott skäl till att omnämna dess existens. Det är att anförandet både tidsmässigt och tankemässigt kan sägas utgöra peripetin – omslaget, vändpunkten – i svensk socialförsäkringshistoria. Budskapet framfördes till yttermera visso exakt 57 år efter tillkomsten av Adolf Hedins riksdagsmotion från 1884 och exakt 57 år före 1998 års riksdagsbeslut om rätt ingripande förändringar i det 1959 beslutade systemet för allmän tilläggs-pensionering utan genomförd premiereservteknik – sålunda förändringar i det så kallade ATP-systemet.

In i handlingen hade då redan trätt och skulle även fortsättningsvis träda en av svensk försäkrings märkligaste talesmän över huvud. Hans namn var Karl-Gustav Hagstroem, han hade disputerat på en avhandling med titeln *Das statische Begriff*, han var chefmatematiker i livförsäkringsbolaget Framtiden, han hade osannolikt många strängar på sin lyra och bland dem klassiska språk. Det tema han i anledning av vissa tankemönster nu utlade, det var emellertid att inget livförsäkrings-system utan genomförd premiereservteknik i längden kunde bestå, i varje fall inte inom ramen för en gång givna former.

Hade den lärde doktor Hagstroem rätt?

I varje fall för svenskt vidkommande: Ja.

Ty det tycks vara så, att ett reguljärt livförsäkringssystem av vilket slag det vara må – exempelvis ett pensionssystem – måste ba-

lansera tillgångar och skulder på samma sätt som all annan ekonomisk verksamhet för att kunna svara mot honnörsord i sammanhanget som *robust och uthålligt*. Och just den delen av problematiken fångas utmärkt väl i Hags-troems kanske skarpaste inlägg i pensionsdebatten under tidigt 1940-tal. Det åsattes rubriken *Pensionering enligt fördelningssystem och sanningskravet i bokföringen* – och då givetvis underförstått, att det ena utesluter det andra.

Sanningskravet i bokföringen innebär i det här sammanhanget och i all enkelhet att tillgångssidan i balansräkningen måste uppta de faktiska tillgångarna enligt vissa allmänt accepterade principer, likaväl som skuldsidan måste uppta skulderna enligt vissa allmänt accepterade principer – och då främst de skuldposter som förr i världen sorterades in under begreppet *försäkringsfond*, men numera sammanförs under begreppet *försäkringstekniska avsättningar*. En sådan skuldpost var *ersättningsreserven*, en annan skuldpost *premiereserven*. Ersättningsreserven skulle förslå till utbetalningar för redan inträffade försäkringsfall, medan den långt större premiereserven skulle motsvara värdet av förpliktelseerna för ännu ej inträffade försäkringsfall.

Problematiken i fråga hade just åren kring 1940 någonting av kuslig kvardröjande aktualitet. Det starka räntefallet från ett par år in på 1930-talet hade tvingat samtliga svenska livförsäkringsbolag att *både* tillämpa nya tekniska grunder för all nyanskaffad försäkring – 1938 års grunder med Harald Cramér som chef-designer – *och* minska den ”fondbrist” som kunde konstateras. Det inträffade fick för övrigt ett nedslag i 1948 års nya lag om försäkringsrörelse, i vilken det stadgades att livförsäkringsbolagen *vid envar tidpunkt under året* skulle kunna redovisa premiereserven i vissa föreskrivna tillgångsslag. Det innebar en uppstramning av tidigare lagstiftning.

Nu är emellertid enskild försäkring och socialförsäkring i mera vidsträckt mening

inte en och samma sak. Det är teoretiskt sett fullt möjligt att organisera ett allmänt pensionsystem uteslutande eller nästan uteslutande enligt fördelningsmetod eller – om man så vill uttrycka saken – genom direkta transfereringar. Mot statens inkomster i form av exempelvis direkta skatter, indirekta skatter, punktskatter och avgifter ställs då exempelvis tre klumpvis sorterade utgiftsposter: driftsutgifter för statens verksamhet, utgifter för statens upplåning och pensionsutbetalningar enligt fastställt plan. Problematiken i sammanhanget är emellertid inte försumbar: hela statsbudgeten utom transfereringsutgifterna måste i så fall underordnas just transfereringsutgifterna.

Hagstroems huvudteser – den ena framförd 1940 och den andra 1942 och bägge i Nordisk Försäkringstidskrift – var sålunda att ingen pensionsförsäkring i längden kunde bedrivas utan betydande fondering samt att varken en ”pensioneringsteknik” som utgick från optimistisk tro på det progressiva framåtskridandet eller en pensioneringsteknik som förutsatte stationär produktion kunde ”medgivas”, utan endast ”en teknik som är oberoende av utvecklingsfasen”.

Och det är väl egentligen och strängt taget först då som tekniken i fråga förtjänar suffixet försäkring?

Trettio år senare – sålunda 1972 och även då i Nordisk Försäkringstidskrift – tyckte sig Hagstroem kunna konstatera att ”pensionsarrangemanget ATP” hade visat sig vara felaktigt ”i det att det vältrade över enorma skulder till framtida företag och anställda, de flesta ännu ej födda”.

Hade det verkligen blivit så? Och i så fall: Hur kunde det komma sig?

Skördetid

Under första världskriget avstod man från svensk sida – trots stark sympati hos ledande kretsar för den tyska saken – att engagera sig

i kriget; och under andra världskriget lyckades man undvika att ta ställning för vare sig gott eller ont, men det till priset av omfattande malmexport med slutadress hos den tyska vapenindustrin och betydande transiterings- eftergifter för Hitler-Tyskland.

Det kan inte råda någon tvekan om att det var en enda enskild faktor som mer än någon annan enskild faktor – om man nu skall välja just det uttrycket – räddade Sverige undan det krig som i ett tidigt skede skulle välla in över både Danmark och Norge och åstadkomma stor blodspillan och ett oerhört produktionsbortfall i Finland. Det var Per Albins goda nerver och osvikliga överlevnadsinstinkt.

Men allt har sitt pris, och det i synnerhet om man – som Per Albin gjorde – lever litet hårt. När krigsslutet närmade sig var den svenske statsministern ganska sliten. Han hade trivts bra som chef för en samlingsregering. Han såg därför hellre att den ordningen fick bestå för ett tag framöver, i stället för att man så tämligen omedelbart skulle tvingas hamna i ett politiskt ställningskrig. Men hans parti ville annorlunda.

År 1911 hade man vid andrakammarvalen i Sverige övergått från majoritetsval i enmansvalkretsar till listval i 28 valkretsar, och i 1940 års val hade socialdemokraterna erhållit 134 av de 230 andrakammarmandaten, i 1944 års val 115 – sålunda exakt hälften – av dem. Den parlamentariska maktställningen var dock fortfarande hyggligt konsoliderad på grund av den i kraft av valordningen eftersläpande förstakammarmajoriteten. Men hur länge till skulle den fortfara att vara det för ett parti, som i anledning av kriget tappat en del av sin profil och dessutom saknade klart utmejslade profilfrågor?

Problematiken i fråga hade dock anteciperats av en mångsidigt sammansatt kärntrupp hos socialdemokraterna, vilken 1944 framlade *Arbetarrörelsens efterkrigsprogram*. Programmet visade sig närmare besett bestå av en huvudsakligen planhushållningsekono-

miskt vinklad önskelista i 27 punkter. Folkets väl skulle gå före storfinansens väl, varför – exempelvis – alla banker och försäkringsbolag borde förstatligas. Ivern var stor, framtidstron likaså; och den så kallade sociala ingenjörskonsten ropade efter nya och stora prestigeprojekt.

Så avled Per Albin plötsligt i oktober 1946. Den givne efterträdaren var Gustav Möller. Men en kamarilla på hög nivå inom partiet ledd av finansminister Ernst Wigforss önskade en mera flexibel karaktär på partiledarposten. Wigforss lanserade därför den som statsråd ett år gamle Tage Erlander som efterträdare till Per Albin. Han lyckades också – visserligen med knapp marginal – att föra sitt projekt i hamn.

Den från USA 1944 hemkomne samhällsvetaren professor Gunnar Myrdal hade i samband med övergången från samlingsregering till rent socialdemokratisk ministär (med honom själv som föga lyckosam och ganska kortvarig handelsminister) utslungat följande bevingade ord: ”Arbetarrörelsen står nu inför sin skördetid”.

Och skördetid blev det, om än kanske inte så fullt ut som man en gång hade föreställt sig. Riksdagen beslutade 1946 om ökade bidrag till fria skolmåltider och 1947 om barnbidrag. Riksdagen beslutade vidare 1955 om en ny sociallag utan fattigvårdsstämpel och 1957 om 45 timmars arbetsvecka. Men banker och försäkringsbolag klarade sig undan med blotta förskräckelsen samt regeringsutsedda styrelseledamöter i de större av dem – plus tillkomsten av en statlig bank, vilken emellertid inte skulle utgöra något större irritationsmoment på den svenska penningmarknaden.

Planhushållningspolitiken födde planhushållningsmotståndare, av vilka de två främsta naturligt nog stod att finna inom den borgerliga oppositionen och lika naturligt nog på partiledarnivå. Ingen kunde förhindra att vete-fälten vitnade till skörd, men det var främst Bertil Ohlins och Jarl Hjalmarsons förtjänst

att skörden inte bärgades inom ramen för verksamheten vid diverse kollektivjordbruk.

Nationalekonomen professor Bertil Ohlin hade 1944 blivit partiordförande i Folkpartiet och efter andrakammarvalet 1948 fått uppleva mer än en fördubbling av de folkpartistiska andrakammarledamöterna, eller noga räknat en ökning från 26 ledamöter till 57. Ohlin lusläste alla regeringspropositioner och utskottsutlåtanden och angrep med en ihärdighet som lämnade föga övrigt att önska allt som luktade planhushållning eller smakade socialisering eller bådadera. Gutta cavat lapidem ... Juristen Jarl Hjalmarson hade efter ett förflutet i försäkringsbranschen 1950 blivit partiordförande i Högerpartiet. Alltsedan 1932 och fram till Hjalmarsons egid som partiledare hade partiet tappat riksdagsmandat vid varje val. Under 1950-talet skulle den utvecklingen vändas i dess motsats. Vid andrakammarvalet 1948 hade Högerpartiet lyckats erövra endast 23 mandat, men efter 1952 års andrakammarval hade antalet mandat vuxit till 31.

Duon Hjalmarson–Ohlin utgjorde som antytts ingen oäven oppositionskombination mot regeringen Erlander. Den förstnämnde hade ett så vinnande sätt att även rabiata högerätare någon gång lät sig charmeras; och den sistnämnde – professor i sitt ämne redan vid 25 års ålder och i största allmänhet en stilig och välskräddad gentleman av anglosaxiskt snitt – hade i fråga om kompetens och uthållighet knappast någon motsvarighet i svensk samtidspolitik. Men Ohlins huvudmotståndare statsminister Tage Erlander – trots hygglig social bakgrund filosofie kandidat först vid 28 års ålder – var den smartare av de två och besatt dessutom en egenskap som Ohlin nästan helt saknade, nämligen humor. (Det kan här parentetiskt tilläggas om Ohlin att denne i rent intellektuella termer hörde till den absoluta eliten av svenska vetenskapsidkare över huvud taget. Tre bidrag till Nordisk Försäkrings-tidskrift publicerade 1927, 1933 och 1941 vittnar gott i den saken, ett delat Nobelpris i

ekonomisk vetenskap 1977 likaså.)

Jokern i leken hette Gunnar Hedlund och var till utbildningen juris doktor och till läggningen affärsman. Hedlund var sedan 1949 partiordförande i Bondeförbundet, ett parti som vid den tidpunkten både storleksmässigt och ideologiskt intog en mellanställning mellan det liberala Folkpartiet och det konservativa Högerpartiet. Hedlund var en kvicktänkt och samvetslös politiker med goda nerver, som skötte sina stora affärsintressen inom skogsindustrin med höger hand och sina politiska uppdrag med vänster motsvarighet. Han stod alltifrån 1953 i evig tacksamhetskuld till Tage Erlander och till socialdemokratisk partielit över huvud taget. Han hade nämligen ertappats med relativt avancerad falskdeklaration av sina inkomster och trots fällande dom i tre instanser och kännbart bötesstraff 1953 fått kvarstå som statsråd och chef för inrikesdepartementet i den då sittande koalitionsregeringen Erlander-Hedlund.

Partiledarskaran fullständigades av den norrbottniska förutvarande gruvarbetaren Hilding Hagberg, vars parti, Sveriges Kommunistiska Parti, 1944 hade inregistrerat sin största valframgång genom tiderna. Partiet hade vid andrakammarvalet nämnda år erhållit över tio procent av rösterna, vilket givit en utdelning på 15 mandat. De följande andrakammarvalen skulle reducera mandatantalet till hälften eller mindre än så.

Hagbergs idol var Stalin, vars spökskrivna samlade verk i tio delar år ut och år in skyltade i fönstret på partibokhandeln – och högst naturligt så: partiets finansiär likaväl som dess revisor hade Moskvadress. Hilding Hagbergs goda och Tage Erlanders dåliga samvete sprang ur samma källåder: kommunisterna skulle visserligen ”aldrig fälla en arbetarregering”, men hos vem av dem – hos vilket av deras partier – fanns den sanna socialismen? Eller åtminstone statsocialismen? Det kunde nog vara bra för väljarna att veta.

Så följde det ena året på det andra. Men och

återigen: som så ofta är fallet när någonting sker stort, så sker det inledningsvis i det tysta.

Ett namn, ett begrepp

1935 års pensionsreform var viktig nog, men för en eller annan knappast tillräcklig nog. De socialdemokratiska skördemännen genomdrev därför 1946 ett riksdagsbeslut av principiell natur, varigenom det fastslogs att den av de erkända sjukförsäkringarna bedrivna *sjukförsäkringen* skulle förstatligas. Den bebådade reformen måste emellertid av statsfinansiella skäl ställas på framtiden. Först 1953 kunde den komma till definitivt riksdagsbeslut, som ett par år senare sattes i verket. Den allmänna sjukförsäkringen innefattade dels sjukpenning i relation till inkomsten, dels bidrag till sjukvårdskostnader.

Den obligatoriska *olycksfallsförsäkringen* tedde sig ännu inte som en politiskt intressant fråga. Det gjorde däremot fortfarande *ålderdomsförsäkringen-folkpensioneringen*. Men i det fallet rörde det sig om en påtagligt stor och framför allt tekniskt komplicerad fråga. Alltså gjorde man som man från regeringshåll hade gjort i nådens år 1928: man tillsatte en statlig utredning, som den här gången och naturligt nog erhöll namnet *1947 års pensionsutredning*.

O. A. Åkesson hade med sedvanlig fast hand lett den utredning som under namnet *1942 års försäkringsutredning* 1946 avlämnat sitt betänkande. Betänkandet i fråga blev i allt väsentligt 1948 upphöjt till lag – och överdirektör Åkesson på kuppen titulärbefordrad till generaldirektör.

Just 1947 stod Åkesson sålunda till förfo-gande. Han hade varit sekreterare i den förra pensionsutredningen. Han hade gjort en rad socialförsäkringsstudieresor i utlandet. Han blev nu ordförande i den nya pensionsutredningen; och efter tre förmodligen ganska arbetsintensiva år förelåg så dess betänkande i tryck. Men det tedde sig något problema-

tiskt. Utredningen hade nämligen inte väjt för tanken på ett nytt pensionssystem med transfereringsinslag av försäkringsrevolutionär art, och inte heller hade den väjt för en bebådad fondbildning som i mångas ögon tedde sig lika förfärande socialistisk som stor.

På regeringshåll tog man sig en funderare. Men inte mer. I nådens år 1951 fattade den socialdemokratiska partiledningen två strategiskt mycket viktiga beslut. Man bestämde sig för att ingå i regeringskoalition med Bondeförbundet, ett parti med vilket man i politikens dagsfrågor hade föga gemensamt utom intresset för politisk byteshandel av inkomensurabla storheter; och man bestämde sig för att låta O. A. Åkesson ytterligare en gång få förtroendet att leda arbetet i en pensionsutredning.

Det kvitterade den numera avgångne generaldirekören och chefen för Kungl. Försäkringsinspektionen med att 1955 till regeringen överlämna en ny pensionsutredning med tillhörande förslag. De bägge pensionsutredningarna kom att erhålla en sådan central position i politik och samhällsdebatt i stort, att utredningsmännen som kollektiv fick gå under namnet *de Åkessoniska kommittéerna*. Och det var den senare av de Åkessoniska kommittéerna som var rot och upphov till svenska folkets mest nyttjade trebokstavs-kombination, nämligen ATP, vilket skulle uttydas *allmän tilläggs pensionering* – och då underförstått generöst tilltagen tilläggs pensionering till den alltför knappt tilltagna folkpensionen.

Ingen statlig utredning är helt förutsättningslös. Den är – eller skall i varje fall vara – bunden av sina regeringsdirektiv, och vid den tid varom här är fråga ansåg man sig därvidlag inte ha särskilt stora frihetsgrader. Åkesson var en i eminent grad kunnig försäkringsman – enskild försäkring eller socialförsäkring kunde kvitta lika. Men hur ATP-systemet – fyndigt till sin grundstruktur och förödande till sitt funktionssätt – i växelver-

kan mellan departementsförvaltning och utredningsmän fick den form det fick är ännu knappast fullständigt utrett och kommer nog aldrig heller att bli det.

ATP-systemet skulle i huvudsak finansieras genom pensionsavgifter inbetalade genom arbetsgivaren, varvid trettio intjänandeår skulle meritera till full pension, och full pension i sin tur utgå med 60 procent per år av den genomsnittliga årsinkomsten under de femton bästa intjänandeåren. Pensionsåldern var även nu satt till 67 år, och det var välbetänt; ty de bägge sista avgiftsåren borde rimligen ofta nog vara de bästa bidragsåren till själva systemet.

Det utredningsarbete på pensionsområdet som under O. A. Åkessons ledning 1947 lugnt och stilla hade tagit sin början var åtta år senare snarast att likna vid politisk dynamit – med hjälp av vilken man kunde spränga sig själv eller andra i luften.

På det individualpsykologiska planet finns det i just det här sammanhanget en högintressant koppling, nämligen den mellan den svenska socialförsäkringens fader Anders Lindstedt och dennes arvtagare i senare tid Olof André Åkesson. Det är många frågor som med utgångspunkt i Socialförsäkringskommitténs sista verksamhetsår – sålunda 1921–1922 – kan ställas; men de får här och nu betraktas som ett problemkomplex något vid sidan om det här förelagda huvudtemat.

Parti i fara

Vid 1948 års andrakammarval backade socialdemokraterna från 115 till 112 mandat, vid 1952 års andrakammarval från 112 till 110 mandat och vid 1956 års andrakammarval från 110 till 106 mandat. Den i anledning av valsyste met eftersläpande förstakammarmajoriteten var *ett* styrkebälte, regeringssamverkan med Bondeförbundet 1951–1957 *ett annat*. Men det långa maktinnehavet – i oktober 1957 hade det i 25 års tid minus tre

sommarmånader oavbrutet suttit en socialdemokratisk statsminister vid regeringsrodret – blev med tiden och av uppenbara skäl närmast en belastning; likaså regeringssamverkan med de principlösa och egenlyttiga agrarerna, vilka 1957 för övrigt hade antagit dubbelnamnet Centerpartiet Bondeförbundet, om något en *contradictio in adjecto*, vilken emellertid i sinom tid skulle reduceras till blott och bart Centerpartiet.

Man behövde från socialdemokratisk sida med andra ord och rakt på sak och för att kunna stanna kvar vid makten en verkligt stor profilfråga, och dessutom någon i de egna leden som kunde föra profilfrågan i hamn och därigenom visa alla och envar var de politiska musklerna fanns.

Man hade bådadera. Man hade ATP-frågan; och man hade i de egna leden statsrådet och chefen för försvarsdepartementet Torsten Nilsson, som i samband med regeringsombildningen 1957 övergick till samma befattning i socialdepartementet och som skulle stanna där intill dess Lagen om allmän försäkring – hela det dåvarande socialförsäkringskomplexet inom en och samma lag – 1962 hade förts i hamn.

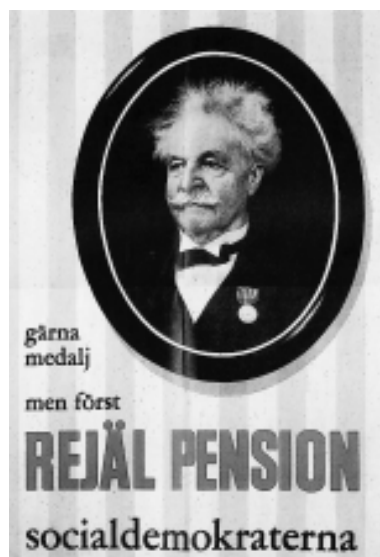
Det blev sålunda 1957 som socialdemokraterna lanserade frågan om *obligatorisk tjänstepension* – för att nu nyttja den term som samtiden nyttjade. En parlamentariskt tillsatt *pensionsberedning* anmodades att med kort varsel ta ställning till frågan. Alla involverade var ense om att folkpensionen borde höjas avsevärt, medan just tilläggs pensioneringen blev en partiskiljande fråga. Snart nog utkristalliserades tre varianter: *obligatoriet* som omfattades av socialdemokraterna, Landsorganisationen (de fackföreningsanslutna arbetarna) och kommunisterna; *frivilliglinjen* som omfattades av huvudsakligen Bondeförbundet Centerpartiet; och *kollektiv- eller gruppavtalslinjen*, också den en frivilliglinje, som förordades av Högerpartiet, Folkpartiet och Arbetsgivareföreningen. Den tredje

fackföreningsorganisationen av viss storlek, sålunda Tjänstemännens Centralorganisation, TCO, förhöll sig neutral under vad som senare fick namnet ATP-striden.

Situationen kom inom kort att te sig så låst, att folkpartiledaren Bertil Ohlin väckte tanken på en folkomröstning, ett i Sverige endast vid två tidigare tillfällen nyttjat institut (om rusdryckförbud 1922 och om högertrafikomläggning 1955). Inom socialdemokratin vacklade man till att börja med, men därefter slog man till; och man gjorde det till yttermera visso tämligen samvetslöst: väljarkåren fick tre valmöjligheter – enligt ovan – i stället för möjligheten att välja mellan ett klart och entydigt ja eller nej till obligatoriet, som ju utgjorde själva principfrågan. Därigenom kunde man pressa in en kil mellan de borgerliga partierna, vilket också skulle framkomma av valresultatet: linje ett samlade 46 procent av rösterna, linje två 15 procent och linje tre 35 procent. Valdeltagandet på 72 procent var i folkomröstningstermer anmärkningsvärt högt – men även andelen blankröstare på fyra procent. Sistnämnda omständighet vittnar om den villrådighet som ATP-frågan hade genererat – och det inte helt onaturligt, något komplicerad som den måste ha framstått för gemene man.

1957 års folkomröstning i pensionsfrågan blev för övrigt det första teve-valet i svensk historia, och i teve-termer var det nog Torsten Nilssons kraftfulla framtoning som mest kom till sin rätt. Men valresultatet kunde ju tolkas litet efter behag: obligatoriet som linje betraktad hade samlat flest röster, medan frivilligprincipen i form av linje två plus linje tre hade samlat en majoritet av de röstande bakom sig.

Hur som helst betraktade man från socialdemokratisk sida folkomröstningsresultatet som en *go-a-head*-fullmakt från folket, varför regeringen till 1958 års vårriksdag lade fram en proposition om ändring i Lagen om folkpensionering – det vill i klartext säga: ett förslag om radikal omgestaltning av den all-



Folkomröstningen i ATP-frågan föregicks av ett affischkrig, som både förtjänade att bli historiskt och blev det. Linje-ett-affischen pryddes av ett i oval svart ram inramat porträtt av en äldre mustachprydd gentleman med håret på ända, vars skjortkrage och kravatt tydde på 1890-tal och vars enda prydnad utgjordes av en medalj som kunde vara hämtad ur vilken sporttrofösamling som helst. Gentlemanen i fråga – av allt att döma en uppklädd arbetare – var sålunda sedan länge hänsoven. Från andra sidan graven förmodas han icke desto mindre ha uttalat: ”Gärna medalj men först rejäl pension”. Problematiken i sammanhanget utgör åtminstone för sanningsivraren de två orden *rejäl pension*. Det var nämligen inget parti som bestred att pensionerna – vilken form man än valde för dem – skulle höjas ordentligt, medan affischens försåtligt inpackade budskap talade ett rakt motsatt språk.

männa folkpensioneringen. I den efterföljande riksdagsdebatten förde naturligt nog Torsten Nilsson som den främste regeringens talan, medan Jarl Hjalmarson i egenskap av nummer ett på motståndartalarlistan kunde betraktas som hans huvudmotståndare. Och nu gällde det – såsom ovan antytts – varken mer eller mindre än en kamp på liv och död.

Inledningen till Torsten Nilssons huvudan-



Högern kontrade mot linje-ett-affischen med en linje-tre-affisch med samma ovala svarta ram, men med en blekbeige tapet med kraftiga röd-revolutionära ränder som hotfull bakgrund. Ett par överbegåvade nordiskt blonda syskon – förslagsvis en flicka på åtta år och en pojke på fem år – hade mirakulöst nog satt sig så noga in i det föreslagna nya pensionssystemet, att de kunnat bilda sig en mycket bestämd mening om detsamma. De bägge syskonen ser inte särskilt glada ut, och det hade sina rödrandiga skäl: *Men ... mamma, det blir ju vi som betala't*, förmodas barnen jämra sig inför en osynlig moder. De små egoisterna förefaller inte särskilt trovärdiga, men de förtjänade ändå att vara det. Ty vinnarna i ATP-nollsummespelet var – alla detaljer å sido – svenska män och kvinnor födda mellan 1914 och 1929, och förlorarna skulle med tiden deras barn och barnbarn bli.

förande i andra kammaren på eftermiddagen den 23 april 1958 löd som följer:

Herr talman! Under förmiddagens debatt var en hel rad av talare ute med sina slagrutor och sökte leta reda på anledningen till att vi inte har lyckats uppnå enighet i denna betydelsefulla socialreformatoriska fråga. Någon spårade socialdemokratisk maktlystnad bakom misslyckandet. Till detta vill jag bara säga, ärade kammarledamöter, att jag personligen–



Torsten Nilsson (1905-1997)

Torsten Nilsson var i likhet med Per Albin Hansson murarson från Skåne. Han avlade realexamen och studerade därefter vid yrkesskola och folkhögskola. Trots att realexamen (en bra bit på väg till studentexamen) på den tiden i regel ledde över till något slags tjänstemannabefattning valde Nilsson samma yrke som fadern och arbetade 1922–1929 som murare. Han inledde sin politiska karriär 1927 och avancerade via SSU (Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund) 1940 till posten som partisekreterare. Han blev 1941 riksdagsledamot och i samband med ministärombildningen 1945 kommunikationsminister men avgick först 1948 som partisekreterare. År 1945 blev Nilsson

och jag vet att fallet så också är med statsministern – gick till förhandlingarna i avsikt att åstadkomma en uppgörelse. Det fanns inte något skäl för oss att framkalla en strid om en reform som vi var så angelägna om att få genomförd för att en av de återstående klassklyftorna i samhället därmed skulle utjämnas. Jag tror att herr Hansson i Skegringe [Centerpartiet] i förmiddags kom sanningen närmast när han sade, att intressemotsättningarna var så stora, att det just därför var så, att även om de i förhandlingarna deltagande alla egentligen var besjälade av en önskan att åstadkomma en uppgörelse, så fanns den uppgörelsen inte inom räckhåll. Det förhåller sig så.

Årade kammarledamöter! Faktum är att vi har lyckats uppnå en uppgörelse om andra ting. Om

ordförande i Stockholms arbetarkommun, en befattning som han innehade ända till 1975. Åren 1949–1957 var han försvarsminister och 1957–1962 socialminister, för att 1962–1971 avsluta sin statsrådskarriär som utrikesminister och 1976 med ålderns rätt lämna riksdagen.

Torsten Nilsson tillhörde både som politisk begåvning och som resolut handlingsmänniska det absoluta toppskiktet av svenska politiker över huvud taget. Men det blev två omständigheter som stoppade hans väg till den naturliga slutposten – den som statsminister. Den ena omständigheten var att Ernst Wigforss' intrig för att mota bort Gustav Möller vid statsministerskiftet 1946 gick i lås, medan den andra omständigheten var den benhårda socialdemokratiska partidisciplin som ej visste av undantag och som bjöd absolut lojalitet mot partiordföranden, vem denne än vara månne.

Ingen socialdemokratisk politiker med undantag för Hjalmar Branting och Per Albin Hansson har haft större inrikespolitisk tyngd än Torsten Nilsson. Han kunde vara både brutal och smidig, men han var i regel både det ena och det andra med god urskiljning. Han besatt viss känsla för form och decorum, och som äldre statsman hade han ingenting emot att i likhet med en rad högadliga företrädare i ämbetet bli betraktad som "minister för utrikes ärendena", snarare än rätt och slätt och banalt som "utrikesminister".

försvaret har vi lyckats uppnå enighet. Men låt oss säga som det är, inte hymla utan kalla sakerna vid deras rätta namn: den nationella solidariteten räckte inte längre, den nationella solidariteten räckte inte så långt att man ville genomföra en reform som åstadkommer likställighet på ålderns dar för samtliga nationens medborgare.

Anledningen? Ja, vi representerar olika skikt i samhället. Motsättningarna mellan dessa är tyvärr fortfarande så stora, att man inte kan uppnå den manifestation av nationell solidaritet som vi för vår del uppriktigt önskar.

Politik är politik, och eftersom angrepp stundom är bästa försvar valde Nilsson att inleda med en försäkran om att det föreliggande reformförslaget dikterats utan sidoblickar på

dess PR-värde, medan det däremot förelåg en karaktärsdefekt hos motståndarna mot förslaget som medförde att de inte kunde anamma detsamma. Så gör han en historisk tillbakablick, för att stanna vid ålderdomsförsäkringsåret 1913. Då hade praktiskt taget hela riksdagen slutit upp kring den allmänna pension som föreslagits. Men Hjalmar Branting hade trots det beklagat att den allmänna pensionen gav för litet till för få. Nu emellertid fullföljde svensk socialdemokrati en stor linje med startpunkt hos Branting. Fortsättningsvis tyckte sig Nilsson kunna konstatera att 1913 års pensionsförsäkring varit för svag och för långsam. Den var till yttermera visso uppbyggd kring en finansieringsmetod som innebar att man först 1965, alltså först efter 50 år, skulle ha uppnått fulla förmåner. Men i mitten av 1930-talet hade ”vi” varit mogna att lämpa den gamla finansieringsmetoden över bord:

Jag säger ’vi’, ty det var ingen i riksdagen som argumenterade för att bibehålla den så kallade premiereservmetoden – ’bolagsmetoden’ skulle jag vilja kalla den, herr [Ernst] Ahlberg [Högerpartiet], ty det är en metod som folk känner igen från de privata bolagens försäkringar.

Nilsson försvarar inkomstgraderingen av de utgående pensionerna – i praktiken ett utmärkt sätt att permanenta klassamhället – med att ingen skulle behöva lämna en ”hygglig bostad” på ålderns höst ”om han har behov av den”. Det saken nu gällde var vidare att nå fram till ett allmänt pensionssystem som kännetecknades av snabbhet, effektivitet och värdebeständighet.

Ingen [av de tidigare debattörerna] talade öppet för att göra om 1913 års missstag: långsamheten, [in]effektiviteten, kallsinnigheten mot de redan gamla.

Med ett kvickt grepp hade Nilsson sålunda omvandlat 1913 års i både nationella och internationella termer enastående reform till 1913 års missstag, och fortsättningsvis skulle han göra gällande att Högerpartiet och Center-

partiet var ointresserade av varje åtgärd från samhällets sida för att åstadkomma ett förbättrat pensionssystem till skydd för folkets stora massa ”utöver folkpensionen”, medan Folkpartiet i varje fall vinglat vidare i rätt riktning. Efter variationer på nämnda tema kommer så Torsten Nilsson in på finansieringen av hela det nya pensionssystemet. Avgifterna skulle uttagas från 1960, och de skulle sammantagna under inga omständigheter överstiga tio procent av lönesumman.

Det är knappast särskilt svårt att urskilja det bärande retoriska greppet i Torsten Nilssons stora anförande. Formen – agitatorns och sluggerns – får ge innehållet, och innehållet blir därför och i koncentrat att endast den som lyssnar till hjärtats bästa ingivelser kan se det socialpolitiska ljuset *samt* att förmågan att lyssna till sådana ingivelser nu som tidigare och som historien visat endast fanns hos företrädare för Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti.

Hur bemöter man ett sådant axiomatiskt förhållningssätt med ty åtföljande utgjutelser?

Givetvis – om så är möjligt – med både förnuft och känsla. Jarl Hjalmarson vrider och vänder på Torsten Nilssons argumentation och stannar vid slutsatser som numera i så pass hög grad är allmän egendom och som dessutom i mer allmänna termer skall tangeras litet längre fram i texten, att det här får räcka med att direkt återge slutklämmen i hans anförande – varvid möjligen någon läsare till sin häpnad drabbas av ett slags dubbelseende: Vem av de bägge här närmast aktuella politikerna är i nådens år 1958 i fråga om hård dogmatism egentligen Hans Forssells sentida själsfrände på den rikspolitiska arenan? Vem av de bägge har tagit del av Adolf Hedins socialpolitiska försvarstal från 1884 och gjort både dess mänsklighet och dess slutackord till sina?

Jarl Hjalmarson:

Till sist, herr talman! Diskussionen om tilläggs pensioneringen gäller inte huruvida löntagarna skall ha



Jarl Hjalmarson (1904-1991)

Jarl Hjalmarson var i likhet med Torsten Nilsson född i Skåne, och närmare bestämt i Helsingborg. Men hans bakgrund var en helt annan. Fadern var officer med en komplicerad karriärväg bakom sig: överstelöjtnant i Svenska armén, general i Persiska armén och generalmajor i Finska armén.

Jarl Hjalmarson avlade 1929 juris kandidatexamen och tjänstgjorde därefter under ett år som statsministerns sekreterare, vilket i klartext innebar att en av faderns kontakter, nämligen amiral Lindman, fattat personligt intresse för den unge juristen. Efter Lindmans avgång från statsministerposten 1930 knöts Hjalmarson till Högerns Riksorganisation, där han

tjänstgjorde fram till 1937 för att samma år inleda en helcivil karriär som sekreterare i Handels Arbetsgivarorganisation. Han befordrades i sinom tid till direktör i HAO, som han emellertid 1942 lämnade för att tillträda befattningen som verkställande direktör i Försäkringsbolagens Förhandlingsorganisation. År 1944 hade Hjalmarson blivit vald till vice ordförande i Högerns Riksorganisation, 1947 blev han invald i andra kammaren och 1950 valdes han till partiordförande i Högerpartiet.

Hjalmarson genomförde tre för Högerpartiet framgångsrika valkampanjer inför lika många andrakammarval – 1952, 1956 och 1958. Men vid 1960 års andrakammarval föll partiet så kraftigt tillbaka att partiledaren kunde betrakta sin politiska karriär som inne på sista varvet. Hjalmarson avgick också 1961 som partiledare och blev efter ett kort mellanspel i näringslivet 1963 landshövding i Gävleborgs län. Han anlätades under många år som förlikningsman i centrala löneavtalsförhandlingar och kom därvid snart nog att tilläggas epitetet ”mästermedlare”.

Jarl Hjalmarson var en man med påtagligt positiv livshållning. Han hade en folklig framtoning som var helt genuin och som appellerade till gemene man – och det till och med när hans huvudbudskap utlades under rubriken *ägardemokrati*. Hans maskot var den avlänga kravatten, hans naturliga ansiktsuttryck det vänliga leendet.

eller inte ha den ökning i sina arbetsförtjänster som en stigande produktion gör möjlig. Hela debatten, hela motsättningen gäller bara en sak: Vem skall förfoga över dessa öknningar i arbetsförtjänsterna – människorna eller myndigheterna? Människorna! Utan någon som helst tvekan människorna själva, säger vi.

När vi i Högerpartiet hävdar, att vi inte har råd med en obligatorisk tilläggs pensionering, när vi vill koncentrera krafterna på en bättre folkpension och ett bättre skydd för familjerna, så betyder detta: Vi har inte råd att binda fast människorna vid en stel pensioneringsplikt. Vi har inte råd att göra det egna hemmet, det egna företaget, den egna gården till något, som de många aldrig kan nå. Vi har inte råd

att köpa plikten att betala avgifter till regeringens jättelika pensionsanstalt till det priset.

Människorna *kan* få det bättre. Förbättringarna skall de få *personligen*. Välstånd skapas av många – [till fördel] för många. Välståndets mening är, att många skall ha mer att hushålla med, mer att bygga sin trygghet och [sin] säkerhet på, mer att satsa av för ett liv och en framtid, som var och en kan känna som sin [egen].

Detta, herr talman, är vårt alternativ.

Propositionen föll i andra kammaren med 117 röster mot 111. Regeringen vidtog då en lika oväntad som drastisk åtgärd. Den lät utlysa nyval till andra kammaren, en möjlighet som tidigare tillgripits vid endast två tillfällen:

1887 i samband med tullstriden (tullvänner mot frihandlare) och 1914 i samband med försvarsstriden (försvarsvänner mot försvarsdefaitister). I bägge fallen hade den regering som utlyst nyvalet vunnit detsamma. Så skulle också en tredje och för tvåkammarepoken sista gång bli fallet.

Efter det extra andrakammarvalet 1958 hade socialdemokraterna ökat antalet andrakammarmandat från 106 till 111, varvid man fått draghjälp av kommunisterna i det att de sistnämnda underlätit att ställa upp egna kandidater i känsliga valkretsar. Högerpartiet och Centerpartiet ökade med tre respektive tretton mandat, och det huvudsakligen på Folkpartiets bekostnad, medan kommunisterna miste ett av sina sex mandat.

I och med valresultat hade de borgerliga förlorat sin knappa majoritetsställning i Andra kammaren. Socialdemokrater och kommunister innehade nu sålunda 116 och det borgerliga blocket 115 av de dåmera 231 mandaten. Men i realiteten var ställningen helt jämn, eftersom den socialdemokratiske talmannen ej ägde rösträtt. Det är mot den bakgrunden som regeringen Erlander framlägger en ny och något modifierad proposition om ändring i Lagen om folkpension till 1959 års vårriksdag. I likhet med föregående år har socialistblocket majoritet i första kammaren, en majoritet som förstärkts något genom socialdemokratisk framgång i 1958 års ordinarie landstingsval. Omröstningsresultatet i andra kammaren borde ha utfallit med 115 röster *för* och 115 *mot* den nya propositionen, varefter lottning skulle ha tillgripits. Men resultatet blev i stället 115 *för* och 114 *mot*, ty en folkpartistisk riksdagsman och tillika metallarbetare hade lagt ned sin röst.

Under tvåkammerssystemets slutskede skulle socialdemokraterna hela tiden förfoga över en bekväm majoritetsställning i riksdagen. Vid 1960 års andrakammarval erhöll partiet 114 mandat, vid 1964 års val 113 mandat och vid 1968 års val hela 125 mandat. Man förfö-

gade sålunda tillsammans med kommunisterna från och med 1961 års riksdag över en klar majoritet och från och med 1969 års riksdag över helt egen majoritet i andra kammaren. (I sistnämnda fall spelade visserligen enligt allmänt omfattad åsikt ett oroligt utrikespolitiskt läge – såsom brukar ske – regeringspartiet i händerna.)

Under tvåkammerssystemets slutskede inleddes också en nedgång för Högerpartiet som skulle brytas först i och med riksdagsvalet 1973. Vid 1960 års andrakammarval förlorade partiet sex mandat och vid 1964 års val återigen sex mandat. Och 1961 hade Jarl Hjalmarson tvingats att lämna partiledarposten. Han blev i både personhistoriska och ideologiska termer ATP-stridens store förlorare.

Den kompromisslösa socialdemokratiska satsningen på allmän tilläggspensionering enligt fördelningsmetod som valvinnande profilfråga inför 1960-talet gick sålunda inte bara hem. Den gav full pott. Men säg den glädje som varar för evigt – och inte minst då i socialförsäkringstermer.

Ett begrepp, en problematik

ATP-systemet fungerade inledningsvis över förväntan. Trots någorlunda generösa övergångsbestämmelser och trots mycket generösa bestämmelser om varifrån på ålderstrappan full ATP skulle gälla, så tillväxte AP-fonden – det vill säga Allmänna Pensionsfonden – i en takt som medförde att man till och med från relativt seriöst håll ifrågasatte återbetalning av fondmedel i den ena eller andra riktningen.

Man lärde sig snabbt ATP-systemets egenheter. De 30 intjänandeåren, de 15 bästa inkomståren och det hitintills inte berörda *taket*: man kunde tillgodoräkna sig pensionspoäng upp till 7,5 basbelopp per år (men fick ändå erlägga avgift till systemet enligt en fast procentsats avseende hela inkomsten). Basbeloppet var en konstruktion som medgav full värdesäkring av utgående pensioner. Det

skulle följa konsumentprisindex, något som nästan undantagsvis medfört att det höjts från år till år. De inbetalda avgifterna konstituerade den pensionspoäng upp till 7,5 poäng, enligt vilken tilläggs pensionen skulle utgå. Och med tiden kunde vem som helst avlägga ett besök på respektive allmänna försäkringskassa och få besked om aktuell pensionspoäng.

År 1962 var som redan framgått *Lagen om allmän försäkring* i hamn. Den innefattade då allmän sjukförsäkring, föräldraförsäkring (tidigare moderskapsförsäkring), allmän folkpension och allmän tilläggs pension. Systemet som heltäckande socialförsäkringssystem var ändå ofullständigt, ty den obligatoriska olycksfallsförsäkringen hade tills vidare lämnats utanför. Den irregulariteten rättades till i kraft av ett principbeslut som riksdagen fattade 1967 och som trädde i full verkställighet 1974. Den obligatoriska olycksfallsförsäkringen hade administrerats av de ömsesidiga så kallade socialförsäkringsbolagen, vilka i och med ovannämnda principbeslut tvingades träda i likvidation senast 1973.

1960-talet innebar i största allmänhet gyllene tider. Det svenska näringslivet utvecklades så snabbt och exportvolymen med den, att expansionen kom att medföra betydande arbetskraftsinvandring från främst Finland och Jugoslavien. Statens inkomster sköt i höjden, vartill en från socialdemokratiskt håll tidigare dödskallemärkt beskattningsform som togs i bruk med början 1960 starkt bidrog, nämligen omsättningsskatten (oms) som senare erhöll namnet mervärdesomsättningsskatt (moms). Skatteformen i fråga hade på socialdemokratiskt håll tidigare varit dödskallemärkt, enär den i egenskap av procentuellt och ej progressivt verkande beskattning saknade varje som helst utjämnings effekt och därför kunde betraktas som något av en klass-skatt.

Omkring 1970 började de goda tiderna att inte längre te sig riktigt lika goda som de en

gång tett sig – om man nu gör sig besväret att titta i backspegeln. 1970-talets oljekriser, den *offentliga sektorns* så till den grad omfattande expansion att ett kvickhuvud namngav sektorn i fråga den *ofantliga sektorn*, vidare generösa tilläggsbestämmelser till socialförsäkringssystemet – och mycket mera landade i två stora devalveringar av kronan, den ena företagen 1981 och den andra 1982.

År 1976 hade det blivit regimskifte i det att en borgerlig regering för första gången sedan 1932 (eller mera formellt sett sedan sommaren 1936) fick utöva regeringsmakten. Den glädjen varade i sex år och innebar inget trendbrott i riktning mot den uppstramning av statsfinanserna och av den offentliga sektorns verksamhet över huvud som många ropade efter. Den sista borgerliga regeringen gav sig själv ett slutbetyg i och med 1981 års devalvering, och 1982 års devalvering var den då tillträdande socialdemokratiska regeringens presentation av hur man såg på icke-strukturella lösningar av strukturella problem.

Det är vid den här tiden som tilltron till ATP-systemet på allvar börjar vackla.

1980 publicerade den polsk-svenske försäkringsmatematikern fil. dr Leon Rappaport en liten bok som erhöll titeln *ATP-sveket: Determinativa och ekonomiska aspekter*. Rappaports bok var formellt svag men stark i sak och tegs ihjäl. Författaren betraktades som en litet udda figur – vilket han också var – och hans kännedom om hur man marknadsför angelägna budskap var next to nothing. I stort sett förde han emellertid vidare den 1973 bortgångne Karl-Gustav Hagstroems budskap om sanningskravet i bokföringen, och han kunde göra det med stöd i en empiri som var ännu entydigare än när Hagstroem sista gången fattade pennan.

Framemot mitten av 1980-talet inleddes en stark ökning av försäljningen av privata pensionsförsäkringar, och det är en trend som hittills inte brutits. En kungstanke bakom ATP-systemet var ju – enligt bästa och ovan

återgivna källa – att ”bolagens” något ensidiga tilltro till premiereservteknikens välsignelser i fråga om pensionsförsäkring inte kunde tilläggas någon större betydelse. Det blev allt flera som började hysa rakt motsatt uppfattning.

År 1970 hade riksdagen övergått från tvåkammerssystem till enkammersystem. Samtidigt reformerades utskottsorganisationen, varvid två nya utskott genom sin blotta tillkomst kan sägas markera ett slags krismedvetande. Det var Bostadsutskottet och Socialförsäkringsutskottet, sålunda de två utskott vilka i varje fall *haft* god möjlighet att fördjupa sig i svensk samhällsekonomis två skuldposter av mera monumental karaktär: de allmänna (kommunala) bostadsbolagens underfinansiering och ATP-systemets fondbrist relativt dess förpliktelser.

I regeringkretsen tillkom efterhand först en bostadsminister och därefter en socialförsäkringsminister, i sistnämnda fall från 1994 Anna Hedborg och efter henne från 1996 Maj-Inger Klingvall. Anna Hedborg blev efter sin avgång ur regeringen generaldirektör och chef för Riksförsäkringsverket, sålunda för den myndighet som administrerar socialförsäkringssystemet i dess helhet. Både Anna Hedborg och Maj-Inger Klingvall är för övrigt något bland socialdemokratiska elitpolitiker så ovanligt som akademiker med avlagda högre examina, Anna Hedborg civilekonom och Maj-Inger Klingvall *politices magister*. Men den omständigheten har – förefaller det – inte haft någon större betydelse för det reformarbete som 1994 tog sin början och som 1998 avstannade i kraft av en av riksdagens kodifierad fempartiöverenskommelse av låt-inte-det-här-bli-en-valfråga-karaktär.

År 1996 lämnade Riksförsäkringsverkets chef under många år generaldirektör Karl-Gustav Scherman sin tjänst. Alltid modest i sin framtoning levererade emellertid Scherman därefter rätt skarp kritik av bristen på konstans i socialförsäkringssystemet. Riks-

försäkringsverket har i allt större utsträckning haft att administrera ett veritabelt lapp-täcke av bestämmelser och särbestämmelser på socialförsäkringsområdet – och under verket även de allmänna försäkringskassorna.

Och samma år – sålunda 1996 – publicerade fil. dr Gunvall Grip en bok med titeln *Reform eller systemskifte: Ett inlägg i socialförsäkringsdebatten*. Grips bok utgavs av både Folksam – till vilket företag författaren hade sin dagliga gärning förlagd – och Försäkringskassaförbundet. Den måste ha tett sig ganska angelägen. Grips genomgång av socialförsäkringsdebatten är laddad med fakta och synpunkter – ofta både originella och tankeväckande – och hans budskap är sammanfattningsvis: Det räcker inte med reform, utan det bör bli ett systemskifte.

Nu blev det inte så. Men eftersom siffror stundom säger mer än ord skall just ett antal siffror få illustrera hela den svenska socialförsäkringspolitikens dubbelproblematik: de bakomliggande kalkylerna har slagit slint, och patienten tilläts bli mycket sjuk innan man – som nedan skall redovisas – enades om tryckförband och kosmetik på det ymnigast blödande såret.

Utredning, två steg åt sidan

Den kritiska syn på ATP-systemet ändamålsenlighet som ovan exemplifierats och vars fundament – såsom framgår av sifferuppgifterna i tabell 3 – inte helt och hållet vilade på lösan sand gav sammantagna argument nog för att regeringen 1984 skulle tillsätta en statlig kommitté med uppgift att genomlysna den aktuella problematiken och utarbeta ett förslag till reform av socialförsäkringssystemet. Kommittén i fråga avlämnade 1990 sitt betänkande, men de kommitterade hade inte kunnat enas om mycket mer än om vissa tekniska modifikationer av systemet. År 1991 tillsattes därför en ny statlig socialförsäkringskommitté, som 1994 avlämnade sitt be-

Tabell 3. Arbetsgivaravgifter för yrkesskydd, folkpensionering, allmän tilläggs-pension, arbetsskadeförsäkring och sjukförsäkring i procent av lönesumman 1961~1989.

År	Yrkes-skydd	Folk-pension	ATP	Arbets-skadeförs.	Sjuk-förs.	Totalt
1962	..	..	3.40	0.40	1.10	..
1965	..	..	5.40	0.40	1.50	..
1968	..	..	7.80	0.40	2.60	..
1971	..	..	7.80	0.40	3.10	..
1974	0.05	3.30	8.00	0.25	3.80	15.40
1977	0.13	8.30	9.20	0.25	8.00	25.88
1980	0.10	8.30	9.20	0.60	10.60	28.80
1983	0.15	9.45	9.60	0.60	9.50	29.20
1986	0.35	9.45	10.00	0.60	9.30	29.70
1989	0.35	9.45	11.00	0.90	10.10	31.80

Underlag: Johan Myhrman, Hur Sverige blev rikt, Stockholm 1994, s. 236.

tänkande. Den här gången fanns det åtskilligt mer av substans i slutprodukten, som i största allmänhet kunde tas till intäkt för att det dock inte saknades stöd över nästan hela det politiska fältet för en genomgripande reform av ATP-systemet. Riksdagen fattade till yttermera visso ett principbeslut i den riktningen.

Men därefter fastnade beslutsprocessen i handlingsförlamning, alltmedan den offentliga debatten tog fart och trycket på politikerna att i varje fall åstadkomma någonting mer än viljeyttringar hårdnade. I 1994 års betänkande hade man reducerat transfereringsinslaget i det gamla systemet och därmed också ökat premiereservinslaget, vilket tedde sig svår-förenligt med vissa socialdemokratiska grundvärderingar. Dessutom ansågs det på sina håll att vissa grupper – och främst då låginkomsttagare och kvinnor – som missgynnades i gällande system också missgynnades i reformförslaget.

Socialförsäkringsfrågan fick ta vilopaus, och det inte minst av den enkla anledningen att tidens som det föreföll mera trängande frågor – och främst bland dem då frågan om eventuellt medlemskap i Europeiska Unionen, vilken *föregicks* av riksdagsvalet 1994 som ledde till regeringsskifte från borgerligt till socialdemokratiskt och *företogs* i fram-

längesskuggan av det kommande riksdagsvalet i september 1998 – tidvis krävde nästan all politisk energi på det mera kvalificerade planet. Ställd mot väggen förklarade emellertid den socialdemokratiska statsministern Göran Persson 1997 att partiet stod kvar vid de allmänna principerna i 1994 års kommittéförlag. Så var också fallet. Efter intensiv korridorpolitik – och såvitt bekant med den folkpartistiske riksdagsmannen Bo Könberg som främste inspiratör och idégivare – kom man i januari 1998 fram till en fempartiupp-görelse mellan moderater, kristdemokrater och folkpartister å ena sidan och centerpartister och socialdemokrater å den andra, vilken efter ytterligare förhandlingar under loppet av senvåren i början av juni månad samma år kom till riksdagsbeslut.

Vad innebär då den revidering av folkpensioneringssystemet – folkpension och tilläggs-pension – varom nästan hela riksdagen har enats? *För det första* att folkpensionsdelen i pensionssystemet skall lämnas orubbad. *För det andra* att den aktuella fondupbyggnaden i AP-fonderna skall fasa ut till förmån för en mera premiereservbaserad fondupbyggnad, varvid 18.5 procent av lönesumman skall gå till pensionsavgifter och 2.5 procentenheter av de 18.5 procenten alltefter den enskilde

blivande pensionstagarens eget skön placeras hos en fondförvaltare. För det tredje att det gamla systemet i dess helhet skall fasas ut genom tre skilda åldersgrupper, varefter endast pensionärer födda 1934 och tidigare kan anses sig som ATP-pensionärer i begreppets ursprungliga mening.

Allt sammantaget sålunda: Inbjuder snarare till frågetecken än till utropstecken.

Det enkla är det svåra

Varje socialförsäkringssystem inbjuder till knäckfrågor, av vilka somliga efter viss tanke-möda låter sig besvaras, medan andra så att säga stupar på rent kunskapsteoretiska skäl. Till den förra gruppen hör frågor som gäller konstruktion och konsekvenser av vissa egenheter i det aktuella systemet. Till den sistnämnda gruppen hör framför allt de frågor som på ett eller annat sätt tangerar begreppet rättvisa.

Ett socialförsäkringssystem skall vara enkelt – eller mer exakt formulerat: så enkelt att det till sin grundkonstruktion och mer ingripande konsekvenser är – eller i varje fall kan bli – förståeligt för dem systemet omfattar, det vill säga även för gemene man. En verklig kvalitet hos ATP-systemet i dess hävdvunna tappning var den enkla 30/15-regeln och det inte alltför komplicerade basbeloppsinslaget. En verklig brist på kvalitet i det nya systemet utgör den omständigheten att det antal faktorer vilka bestämmer den slutliga pensionen och vilka här endast tangerats är så många och en del av dem därtill så pass sofistikerade, att ett väsentligt element – det må repetitionsvis gälla vilket socialförsäkringssystem som helst – går förlorat, nämligen möjligheten att i varje fall på ett ungefär kalkylera fram den blivande pensionens minimivärde i reala termer.

Opinionsinstitutet Demoskop utförde på Riksförsäkringsverkets uppdrag en i oktober 1998 publicerad undersökning rörande sven-

skens *kunskaper om och tilltro till* det halvnya pensionssystemet. Undersökningen baserade sig på svar på frågor ställda till ett representativt urval på drygt 1,000 personer. Den gav vid handen att ganska få – på ett ungefär två av tio – kände till den närmare innebörden av systemskiftet, samtidigt som ävenledes ganska få – på ett ungefär tre av tio – hade stort förtroende för systemet som sådant.

Nu skall Demoskop utföra ett par uppföljningar av den här refererade undersökningen, en under 1999 och en under år 2000. Då kommer med största sannolikhet resultaten att te sig mera muntrande än så för beställaren. Folk har ju en benägenhet att ta till sig det man behöver veta. Men det är av uppenbara skäl ingen bra början på ett epokskifte inom svensk socialförsäkring att så få vet så litet om systemet och att så många tycks hysa misstro till det.

I en 1998 år av Institut für Weltwissenschaft an der Universität Köln utgiven samlingsvolym med titeln *Redesigning Social Security* ingår ett bidrag författat av nationalekonomen professor Mats Persson vid Stockholms Universitet. Persson refererar under rubriken *Reforming Social Security in Sweden* lika koncist som förtjänstfullt ATP-frågans tillkomst och utveckling fram till näst intill dags dato. Men hans huvudärende är – trots att hans politiska sympatier i huvudsak befinner sig till vänster om mitten – dels att slå ett stort slag för *actuarial fairness* inom svensk socialförsäkring, dels att – under det strikta regelverk som då krävs – överlämna hela systemet till professionella försäkrings- och kapitalplaceringsaktörer i stället för att låta det i allt väsentligt vandra in i och ut från myndighetssfären.

Perssons första tes har idéhistoriskt sett viss anknytning till en debatt som under mellankrigstiden svenska livförsäkringsmän emellan fördes om begreppet *rättvis premie*. Diskussionen kan inte föras vidare här, men så mycket skall ändå sägas att rättvis premie

mycket väl kan vara just den premie som försäkringstagaren accepterar i och med att han erlagger den. Det innebär en rättvisa så att säga *a priori*. Så har också ATP-avgifterna tydligt uppfattats av svenska folket, om av okunnighet eller i kraft av blind tilltro till försäkringsgivaren/statens överlägsna omdöme må här vara osagt. ATP-systemet har ändå varit allmänt accepterat, och på så sätt därför även svarat upp mot en av dess viktigaste uppgifter.

Dessutom är varje försäkringssystem som inte är fotat på en individ/ett försäkringsobjekt/en riskgrupp alltid orättvist. Det är i själva verket dess ändamål. Ingenting är så sällsynt som det normala, och det är den hyggligt upplyste försäkringstagaren också medveten om. Man bör sålunda förvisso eftersträva enkla och klara regler i alla försäkringssystem (med möjlighet för den som så vill att med hjälp av finstilt försäkringsvillkor begrunda deras närmare innebörd). Men man bör aldrig eftersträva rättvisa ens i ett socialförsäkringssystem. Det komplicerar ekvationen och leder under alla omständigheter aldrig längre än till ett slags skenrättvisa.

Persson anför ett av alla utom av ett fåtal nostalgiker i tacksamt minne bevarat och för många år sedan av Centerpartiet framfört förslag, som gick ut på att utan krångel tillförsäkra alla vuxna medborgare en generell minimi-inkomst under hela deras respektive livscykel. Persson antyder sympati för nämnda förslag, och det med rätta. Om ett sådant förslag genomfördes skulle för det första medborgarens trygghetsbehov säkras fullt ut, och för det andra oerhört många mandarintjänster och en nästan ogenomtränglig lagstiftningsdjungel med tillämpningsföreskrifter kunna skatta åt förgångelsen.

Det rakaste socialförsäkringsförslag som i modern tid framförts i Sverige är under alla omständigheter det Centerpartiets förslag som blev linje två i 1957 års folkomröstning: grundpension för alla, och för dem som så ville en

frivillig påbyggnad i form av privata pensionsförsäkringar. Och här skall tilläggas: i inkomsttaxeringshänseende med obegränsad avdragsrätt. Det skulle innebära en radikal förenkling av ålderdomspensionssystemet, samtidigt som staten byggde upp stora dolda reserver, vilka skulle falla ut när respektive pension föll ut och därmed frigjordes för beskattning. Till vilket – innan bilan faller – kan fogas, att kapitalvärdet av alla av parterna på arbetsmarknaden kollektivavtalsgrundade försäkringsar (avtalsförsäkringar) gärna kunde föras över till helt privata medborgarpensionskonton och därmed bli ett med den privata pensionsförsäkring som finns eller är i vardande. Så skulle även Mats Perssons kapitalplaceringsproblematik vara ur världen.

Återblick och utblick

Det är sålunda pensionsfrågans förbannelse att den blivit partipolitik? Ja, ofta nog. Men ingen pensionsfråga i socialförsäkringstermer kan komma till beslut utan mer eller mindre uttalad medverkan i partipolitiska termer. Det är när pensionsfrågan eller vilken annan socialförsäkringsfråga som helst blivit sidordnad politiska frågor av mer övergripande natur som i och för sig önskvärda reformer krympts till oigenkännlighet eller baserats på matematiskt-statistiskt önsketänkande och därför skenat iväg i felaktig riktning.

Blott Sverige svenska krusbär har. Men socialförsäkringsproblematik av nästintill svensk magnitud finns till beskådande i många andra länder. Att döma av internationell fackpress är det tydligen i *England* och i *Tyskland*, som man mest påtagligt hamnat i en återvändsgränd. En av den konservativa regeringen John Majors sista initiativ blev att föra fram ett förslag till en mycket radikal omgestaltning av engelsk folkpensionering, och förslaget i fråga var tydligen inte helt oävet, ty den strängaste av politisk-ekonomiska smakdomare – sålunda den engelska veckopubli-

kationen The Economist – gav det betyget Med beröm godkänt.

I Tyskland är intressebindningen till socialförsäkringssystemet vida starkare än i England. Den tradition som byggts upp och vårdats är också av betydligt äldre datum. Men det tycks ändå vara så, att man på allt flera hörn och kanter i förbundsrepubliken inser angelägenhetsgraden av att stoppa en utveckling på socialförsäkringsområdet, vars potentiella skadeverkningar i ett annars av sparandetradition genomsyrt land på sikt ter sig ganska illavarslande.

I bägge länderna har man på auktoritativt håll klart för sig att det finns stora vinster att hämta i ett nytt eller i varje fall reformerat pensionssystem. Jonas Wendels ingressvis åberopade artikel bör alltså inte ses enbart som ett unikt svenskt dokument rörande unikt svenska förhållanden. Men hur hög är i dagens läge – nationellt och internationellt – medvetandenivån vad avser möjliga stora vinster att hämta ur ett nytt eller i varje fall ett någorlunda radikalt omgestaltat socialförsäkringssystem? Oraklet i Delphi skulle ha faxat över sitt svar på den ställda frågan enligt följande: Det beror nu som alltid på intellektuell nivå och politisk ansvarskänsla.

I Nordisk Försäkringstidskrift 1998:3 återfinns ett av den amerikanske aktuarien och pensionskonsulten David Langer utarbetat bidrag, som fått rubriken *Läxan från det chilenska pensionssystemet: Akta er* och som är översatt till svenska av chefaktuarien i AMF Försäkring tekn. dr Jan Hagberg och direktören i Folksam Ellis Wohlner. Även den sistnämnde har aktuariebakgrund, varför det här rör sig om inte mindre än tre vise män, vilka i samverkan strävat mot att bekantgöra innebörden av vissa tecken på den socialförsäkringsinmutade delen av stjärnetältet.

Men välgärningen i fråga är av något kliven natur. Det har alltid sitt intresse och mången gång även sin nytta att skåda ut över gränserna, och det inte minst när det är fråga om en så

pass generell företeelse som socialförsäkringsproblematiken. Därtill kommer att just det allmänna pensionssystem som i mitten av 1980-talet vann fotfäste i Chile – vilket också påpekas – tillvunnit sig stort internationellt intresse och tydligen är på väg att bli riktgivande även för andra latinamerikanska länder. Och ytterligare därtill kommer att det här rör sig om ett relativt renodlat premiereservsystem – sålunda om en konträr motsats till den svenska modell som lanserades åren kring 1960 och som uppenbarligen inte höll vad det en gång lovade.

Men Langers framställning är påtagligt svag såväl vad avser beskrivande som vad avser värderande argumentering. Den beskrivande argumenteringen består av allt att döma av ett något skönmässigt företaget urval av fakta, vilka skall styrka upphovsmannens tes att allmän ålderdomspensionsförsäkring efter fördelningsmetod alltid är bättre än allmän ålderdomspensionsförsäkring efter helt eller nästan helt genomförd premiereservteknik. Langers så påtagligt tendentiösa framställning – man kan till och med säga klart ovetenskapliga framställning – vanpryds av inslag som kan få vem som helst som funderat över begreppen objektivitet och saklighet att dra öronen åt sig. Det är ett hårt omdöme, som därför bör beläggas.

Mot varandra ställer Langer president Franklin D. Roosevelt, som var god, och ”diktatorn Pinochet”, som är ond. Roosevelt inaugurerade ett pensionsförsäkringssystem som är baserat på fördelningsteknik, vilket sålunda måste implicera att det är bra och därmed även ändamålsenligt, medan Pinochet har inaugurerat ett pensionsförsäkringssystem som är baserat på premiereservteknik, vilket sålunda måste implicera att det är dåligt och därmed även föga ändamålsenligt. Det argumentationsgrepp som här tagits i bruk är gammalt som gatan och brukar gå under namnet *good/bad by association*.

Vidare kan ett land som Chile aldrig ensamt

utgöra en god referenspunkt för resonemang i mera generella socialförsäkringstermer. Chiles nutidshistoria är så unik, att varje som helst resonemang med chilensk socialförsäkring som empirisk bas vilket syftar mot allmängiltighet måste kringgärdas med ytterst starka reservationer.

Återigen dock och i största allmänhet: Ju mera som i kvalificerade termer sägs om gårdagens och dagens och morgondagens socialförsäkring, desto bättre – det må ske i svenska, i nordiska eller i utomnordiska termer, det må ske inför svensk, inför nordisk eller inför internationell publik. Ty det är rimligen ganska många länder som snart nog måste nalkas socialförsäkringsproblematiken för första gången eller göra det återigen, och det finns nu som alltid aldrig någon bättre läromästare än historien. Och det socialförsäkringshistorien har att säga, det är bland annat att rent partipolitiska strävanden och socialförsäkringslagstiftning inte alltid är någon särskilt lyckad kombination; och vidare, att det många gånger kan innebära stora vinster att växla från ett socialförsäkringssystem till ett annat – eller också att avstå från att göra det.

Vilket alternativ man än väljer är emellertid nästan alltid bromsklossen den tröghet (med statsvetenskaplig terminologi *inertia*) vad gäller att övergå från ord till handling, som så snart det blir fråga om radikala ingrepp i gamla strukturer är ett med nästan alla politiska system. Så många har intressen att bevaka i sammanhanget, så många vill framstå som konsekventa och därmed också trovärdiga – även till priset av att strukturella anomalier tär såväl på samhällsekonomin som på socialförsäkringstagarnas nutida och framtida privatekonomi.

Bibliografisk översikt

- 1928 års pensionsförsäkringskommitté och organisationsakkunniga: Statistiska undersökningar samt kostnadsberäkningar. Stockholm: SOU [Statens offentliga utredningar] 1930:15, 1932:36.
- Betänkande med förslag rörande revision av den allmänna pensionsförsäkringen. SOU 1934:18.
- Allmän pension: Betänkande från Pensionsberedningen. SOU 1990:76.
- Allmän pensionsförsäkring: Undersökningar och förslag av Pensionsberedningen. Principbetänkande. SOU 1950:33.
- Allmän pensionsförsäkring: Förslag avgivet av Pensionsutredningen. SOU 1955:32.
- Allmänt pensionssparande: Betänkande av Premiereservutredningen. SOU 1996:83.
- Arbetsförsäkringskommitténs betänkande.
- I. Utlåtande och förslag 1-4. Stockholm 1888–1889.
- II. Öfversikt af lagstiftningen rörande arbetsförsäkringen i åtskilliga främmande länder. Stockholm 1888.
- III. Statistiska utredningar 1–7. Stockholm 1888–1889.
- Berge, Anders, Medborarrätt och egenansvar: De sociala försäkringarna i Sverige 1901–1935. Lund 1935.
- Carlsson, Sten, Den sociala omgrupperingen i Sverige efter 1865. Samhälle och riksdag I, Stockholm 1965.
- Cramér, Harald, Pensionsförsäkringskommitténs reformförslag. NFT [Nordisk Försäkringstidskrift] 1934.
- Diamond, P. A, Proposals to Restructure Social Security. Journal of Economic Perspectives 1996.
- Elmér, Åke, Folkpensioneringen i Sverige. Med särskild hänsyn till ålderspensioneringen. Lund: Samhällsvetenskapliga studier 17, 1960.
- Englund, Karl, Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884–1901. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1976.
- Skandiamän och andra försäkringsmän 1855–1970: Femtio biografiska studier. Stockholm 1993.

- [Forssell, Hans], Nya försök till förbättring av arbetarklassens villkor. Af X. Nordisk Tidskrift 1884.
- Grip, Gunvall, 5 korta inlägg om social försäkring. Stockholm: Försäkringskassaförbundet 1994.
- Reform eller systemskifte: Ett inlägg i socialförsäkringsdebatten. Stockholm: Folksam och Försäkringskassaförbundet 1996.
- Hagstroem, Karl-Gustav, Pensioneringsproblemet: Ett försök till förutsättningslös utredning. Stockholm 1940.
- Pensionering enligt fördelningsmetod. NFT 1940.
 - Pensionering enligt fördelningsystem och sanningsskravet i bokföringen. NFT 1942.
 - En försäkringsmatematikers försvarstal. NFT 1972.
- Kihlberg, Leif, Folktribunen Adolf Hedin: För frihet och rättvisa åt menige man. Stockholm 1972.
- Korpi W. & Palme, J, Socialpolitik, kris och reformer: Sverige i internationell belysning. Stockholm: Institutet för social forskning 1993.
- Larsson, Tage, Allmän pensionsförsäkring: En kritisk granskning av Pensionsutredningens förslag (SOU 1955:32). [Tidigare i Gjallarhornet 1956:1, 2, 3.] Stockholm 1956.
- Laurin, Ingvar, Måste en rationell tjänstepensionering bygga på premiereservtekniken? NFT 1940.
- Molin, Björn, Tjänstepensionsfrågan: En studie i svensk partipolitik. Stockholm 1965.
- Nya arbetarförsäkringskomiténs betänkande.
- I. Utlåtande och förslag. Stockholm 1893.
 - II. Statistiska undersökningar och kostnadsberäkningar, efter uppdrag av komitén verkställda af Prof. D:r And. Lindstedt. Stockholm 1893.
 - III. Öfversigt af lagstiftningen rörande arbetarförsäkring i åtskilliga främmande länder. Stockholm 1892.
 - IV. Statistiska undersökningar angående pensionskassor. Stockholm 1893.
- Pension Systems and Reforms: Britain, Hungary, Italy, Poland, Sweden. Final Report. European Commission's Phare ACE Programme 1995. Brussels: European Commission 1997.
- Persson, Mats, Vad är det för fel på ATP-systemet? Ekonomiskt Debatt 1991.
- Privatisering av ATP-systemet. Ekonomisk Debatt 1996.
 - Reforming Social Security in Sweden. Redesigning Social Security. Kiel: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel 1998.
- Rappaport, Leon, ATP-sveket: Determinativa och ekonomiska aspekter. Stockholm 1980.
- Reformerat pensionsystem: Betänkande från pensionsarbetsgruppen. SOU 1994:20.
- Riksdagens protokoll med bilagor.
- Sammanställning över förändringar i regelsystemet inom socialförsäkringsområdet sedan 1968. Stockholm: Riksförsäkringsverket 1991 [Promemoria 1991-07-01].
- Socialförsäkringskommittén.
- I. Betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring. Stockholm 1919.
 - II. Översikt av utländsk lagstiftning angående social sjukförsäkring ävensom statistiska undersökningar m. m. Stockholm 1919.
- Särilvik, Bo, Opinionsbildningen vid folkomröstningen 1957. Författningsutredningen IV. SOU 1959:10.
- Vogel, Walther, Bismarcks Arbeiterversicherung: Ihre Entstehung im Kräftenspiel der Zeit. Braunschweig 1951.
- Zacher, Georg, Die Arbeiterversicherung im Auslande [bearbeitet von Dr. Zacher, Kaiserl. geh. Regierungsrat im Reichs-Versicherungsamt.] I. Berlin 1900 [Heft 1. Dänemark, 1898; Heft III. Norwegen, 1898; Heft X. Finland, von Dr. Aug. Heldt, Chef der statistischen Arbeiten der Justizsektion des Kaiserl. Senats für Finland, 1899.]
- Åkesson, O. A, Pensionsutredningens förslag till allmän pensionsförsäkring. NFT 1951.
- Förslaget till allmän pensionsförsäkring i Sverige. NFT 1956.
- Ålderdomsförsäkringskommittén.
- I. Betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring. Stockholm 1912.
 - II. Kostnadsberäkningar af And. Lindstedt. Stockholm 1912.
 - III. Öfversigt af svensk och utländsk lagstiftning angående invaliditets- och ålderdomsförsäkring. Stockholm 1912.