

N:o 26.

Ank. till Riksd. kansli den 17 maj 1909, kl. 5 e. m.

Första Kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande n:o 15, i anledning af väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t angående utredning rörande arbetslöshet och arbetslöshetsförsäkring.

I Andra Kammaran har herr *Wavrinsky* väckt en motion, n:o 193, hvari hemställes, »att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en utredning rörande arbetslösheten i Sverige samt rörande försäkring mot dennas ekonomiska följder, äfvensom till Riksdagen inkomma med de förslag, hvartill de gjorda utredningarna kunna föranleda».

Ett likalydande yrkande framställdes af motionären vid 1908 års riksdag i en motion, n:o 32. Denna motion, som då tillstyrktes af Andra Kammarens första tillfälliga utskott, blef emellertid af nämnda kammare afslagen med 91 röster mot 66. Såväl denna motion som utskottets däröfver afgifna utlåtande återfinnes i den nu föreliggande motionen, till hvilken utskottet hänvisar. Andra Kammarens första tillfälliga utskott har häröfver afgifvit följande yttrande:

»I likhet med motionären hyllar utskottet den uppfattningen, att arbetslösheten, såväl den mer konstanta som den starkare och periodvis inträdande, är en företeelse, hvars växande styrka står i närmaste samband

Andra Kammarens första tillfälliga utskotts yttrande.

med industiens utveckling och industriarbetets specialisering i vårt land, och att denna företeelse är af så allvarlig natur, att staten bör tillse, hvad som möjligen kan göras för dess hämmande och lindrande.

Under det gångna året har i Sverige arbetslösheten, genom den då inträffade ekonomiska krisen, antagit synnerligen svåra proportioner, som mer än tillförene riktat den allmänna uppmärksamheten på detta område och som äfven föranledt en särskild undersökning från regeringens sida. Genom länsstyrelserna lät nämligen regeringen, såsom af motionären framhållits, den 12 januari innevarande år föranstalta en räkning af de arbetslöse i flertalet af landets städer och i en del landskommuner, omfattande sammanlagdt omkring 37 procent af rikets befolkning. Den siffra, som denna räkning angaf, eller 20,737 personer af båda könen, är emellertid gifvetvis för låg och kan ej ge en riktig föreställning om det verkliga antalet arbetslösa i landet. Dels har nämligen, som ofvan påpekats, i kommuner, omfattande 63 procent af rikets befolkning, däribland i 45 städer och köpingar, ingen arbetslöshetsräkning alls ägt rum, dels har denna räkning öfverallt haft karaktär af en frivillig anmälning från de arbetslöses sida, en anmälning som helt säkert många af bristande intresse undandragit sig.

En någorlunda tillförlitlig bild af arbetslöshetens tillväxt under det förflutna året torde däremot lämnas af arbetsförmedlingsanstalternas uppgifter. På 100 lediga platser inom anstalterna anmälde sig år 1908 146 arbetssökande, mot 106 år 1907. Under december månad 1908 hade antalet arbetssökande stigit till 185 på 100 lediga platser mot 114 personer samma månad 1907. Ett liknande intryck af den ökade arbetslösheten erhålles af t. ex. järn- och metallarbetareförbundets uppgifter angående antalet arbetslöse inom facket; dessa, som i januari 1907 utgjorde 1,8 procent af hela antalet medlemmar, hade i januari innevarande år stigit till omkring 7,3 procent.

Den institution, som i första hand har att säka afhjälpa förefintlig arbetslöshet, är den hos oss numera statsunderstödda arbetsförmedlingen, hvars uppgift är att organisera den förmedling af arbete, som förut enbart ägt rum på enskild väg och som alltjämt vid sidan af den offentliga arbetsförmedlingen fortgår genom kommissionskontor och andra organ.

Arbetslösheten, såväl den mer konstanta som den af ekonomiska kriser vållade periodiska, inträder gifvetvis med olika styrka på olika orter och inom olika yrken. Det är på detta förhållande den offentliga arbetsförmedlingen bygger sin verksamhet. Arbetsförmedlingen afser att i största möjliga mån fylla alla tillgängliga arbetstillfällen genom att öfverföra den

lediga arbetskraften till orter och yrken, där samtidigt brist på arbetskraft kan vara rådande och på så sätt nedbringa arbetslösheten till den lägsta möjliga nivå. Denna arbetsförmedlingsanstaltens verksamhet har med hvarje år vunnit ökad omfattning: så tillsattes genom anstaltens förmedling år 1908 39,762 platser mot 36,623 år 1907 och 31,148 år 1906.

Erfarenheten ger dock tydligt vid handen, att på detta sätt ej alla befintliga arbetstillfällen kunna fyllas, äfven då antalet hos anstaltens anmälde arbetssökande är vida högre än antalet lediga platser. Detta förhållande framgår tydligt nog af 1908 års siffror, som visa, att af 67,080 anmälda lediga platser endast 39,762 blefvo tillsatta, trots att antalet anmälde arbetssökande uppgick till 98,044.*

Hufvudorsaken härtill ligger gifvetvis däri, att arbetslösheten inträdt med olika styrka inom olika yrken, medan å andra sidan arbetarnas speciella yrkesutbildning i ett flertal fall hindrat dem, som varit arbetslösa inom ett visst fack, att vinna anställning inom ett annat yrke, där arbetstillfällen samtidigt förefunnits. Att så är fallet framgår af arbetsförmedlingsanstaltens rapporter, där inom olika yrken antalet ansökningar om arbete, lediga platser och tillsatta platser äro i detalj angifna. Tydligast framträder dock detta förhållande vid jämförelse mellan å ena sidan gruppen »jordbruk och skogshushållning, m. m.» och å andra sidan öfriga yrken och näringar.

Inom jordbruket råder, enligt enstämmig utsago, brist på arbetskrafter äfven vid tider, då samtidigt arbetslöshet är rådande inom industrien. Arbetsförmedlingsanstaltens siffror, äfven om man fäster tillbörlig hänsyn till deras i statistiskt afseende ofullständiga beskaffenhet, synas tillfullo bestyrka detta påstående. Inom jordbruket voro under 1908 anmälda 12,254 lediga platser, men endast 9,051 arbetssökande, medan inom öfriga grupper voro anmälda 54,826 lediga platser och 88,993 arbetssökande. Af de lediga platserna inom jordbruket tillsattes 6,426 eller 52½ procent, hvarigenom 71 procent af de inom dessa grupper arbetssökande fingo anställning. Inom öfriga grupper tillsattes 33,336 eller 60.8 procent af de lediga platserna, hvarigenom 37½ procent af de inom dessa grupper arbetssökande fingo anställning.

Utsikterna att vinna anställning voro alltså för de arbetssökande nära dubbelt större inom jordbruket än inom öfriga grupper. Att trots detta förhållande ingen ökad förskjutning af de arbetslösa ägt rum i

* Härvidlag bör dock anmärkas, att tillfölje arbetsförmedlingsanstaltens bokföringssätt uppgifna antalet arbetssökande är något för högt i förhållande till uppgifna antalet lediga och tillsatta platser.

riktning mot jordbruket, synes med särskild tydlighet bestyrka, hvad utskottet velat framhålla, nämligen att med arbetsförmedlingen aldrig kan uppnås dennas teoretiska mål, som är att med användande af tillgänglig arbetskraft fylla alla befintliga arbetstillfällen. Utskottet håller visserligen före, att genom utvidgning af den offentliga arbetsförmedlingen bättre resultat än de nuvarande skola kunna vinnas och att äfven jordbrukets behof af arbetskraft i högre grad skall kunna tillgodoses, men likafullt kvarstår det förhållandet, att, trots arbetsförmedlingsanstaltens verksamhet, verklig och nödtvungen arbetslöshet kan vara och är rådande, medan samtidigt outnyttjade arbetstillfällen förefinnas.

Vid sidan af arbetsförmedlingens verksamhet har det allmänna vid tillfällen af svårare arbetslöshet sökt tillgripa utvägen att skapa nya arbetstillfällen genom igångsättande af nya allmänna arbeten eller forcerande af redan igångsatta. Erfarenheten torde ha visat, att dessa åtgärder endast i ringa mån kunna bidra att minska arbetslösheten, dels med anledning af deras begränsade omfattning, dels på grund däraf att de i allmänhet ha karakteren af grofärbete och därigenom komma hufvudsakligen motsvarande grupp af arbetare tillgodo. Utskottet vill ingalunda förneka, att på detta område åtskilligt mer skulle kunna åstadkommas, särskildt genom en smidigare och för detta syfte bättre afpassad disposition af statens allmänna arbeten. I hvarje fall torde det dock vara tydligt, att en verklig reglering af arbetstillgången i riket ej kan ernås med användande af statens och kommunernas arbetsföretag.

Man måste alltså under förhandenvarande socialekonomiska förhållanden räkna med en kronisk, men under olika perioder växlande arbetslöshet som en stående faktor inom industriarbetarnes och vissa grupper af yrkesarbetares lif. Det är till afhjälpan af detta onda, som tanken uppstått att grunda arbetslöshetskassor, eller, med andra ord, den verksamhet tagit form, som kallas *arbetslöshetsförsäkring*.

Arbetslöshetsförsäkringen utgår från den principiella synpunkten, att, då arbetarne kroniskt äro utsatta för tid efter annan inträdande arbetslöshet, måste de söka träffa anstalter för att göra sig ekonomiskt beredda att gå igenom de svåra kriser, som ej kunna förhindras, och detta kan endast ske genom besparing under de tider, då inkomsten är god och jämn. Denna besparing har bäst kunnat ordnas i försäkringens form, hvarigenom dels bördan af den enskildes ekonomi fördelas på flera skuldror, och dels kontrollen öfver de regelbundna afsättningarna i form af premier möjliggöres och skärpes.

Inom ett flertal svenska yrkesgrupper förefinnas som bekant dylika

arbetslöshetskassor, genom hvilka den försäkrade, som under stadgad tid fullgjort sina inbetalningar, vid inträffad arbetslöshet garanteras ett dagligt bidrag af t. ex. 1 kr. eller 1: 50 pr dag under högst 60 eller 70 dagar pr år. Dylika kassor, afsedda antingen till arbetslöshetsbidrag, reshjälp eller båda dessa ändamål i förening, funnos år 1907 bland annat i det stora Typografförbundet med öfver 5,000 medlemmar, samt i 17 till landsorganisationen anslutna fackförbund med sammanlagdt 79,289 medlemmar, utgörande ej mindre än 42,62 proc. af de till landsorganisationen anslutna arbetarne. Från dessa 17 fackförbunds reshjälp- och arbetslöshetskassor, hvaraf dock en del äro helt obetydliga, utbetalades år 1907 till arbetslösa medlemmar kr. 94,124: 06. Nämnda kassors förmåga att kunna stödja sina medlemmar vid ökad arbetslöshet framgår tydligt vid en jämförelse af deras utgifter under de senaste två åren. Från 10 af kassorna (de för hvilka redogörelse redan föreligger för år 1908) utbetalades år 1907 kr. 78,164: 81 eller kr. 1: 21 pr medlem, men år 1908 kr. 186,175: 55 eller kr. 3: 16 pr medlem. Enbart järn- och metallarbetareförbundets kassa utbetalade år 1908 kr. 151,338: 75, och under januari månad i år mellan 35 och 40 tusen kronor.

Motionärens yrkande på utredning »rörande arbetslösheten i Sverige samt rörande försäkring mot dennas ekonomiska följder» äsyftar en utredning af frågan, huruvida icke det allmänna — stat eller kommun, eller båda i förening — borde ingripa för att stödja den försäkringsverksamhet, som sålunda på frivillighetens väg börjat uppstå.

De fördelar, som därmed skulle vinnas, äro lätta att skönja. Arbetslöshetsförsäkringen har hittills haft svårt att vinna fotfäste bland de lägre stående, mindre yrkesutbildade och sämre organiserade arbetargrupperna. Det är sannolikt, att ett ekonomiskt bidrag från det allmännas sida skulle väsentligt underlätta bildandet af arbetslöshetskassor inom dessa yrken, liksom det skulle stärka och utvidga verksamheten inom de yrken, där kassor redan nu finnas. Då som villkor för erhållande af bidrag ur kassorna torde komma att stadgas, att arbetslös medlem är skyldig anmäla sig vid arbetsförmedlingsanstalt och åtaga sig lämpligt arbete, som där kan erbjudas honom, skulle härigenom arbetsförmedlingen komma att ernå den högsta möjliga effektivitet. Genom den ökade och stärkta försäkringsverksamheten, som blefve en följd af det allmännas bidrag, torde fattigvårdstungan i motsvarande mån komma att lättas. Det bidrag, som på detta sätt lämnades de af arbetslöshet drabbade arbetarne, blefve däremot, i stället för ett fattigvårdsbidrag med dess deprimerande följder, en hjälp till att med egen kraft öfvervinna de ekonomiska svårigheterna.

Utskottet håller före, att de fördelar, som kunna vinnas genom en utveckling af arbetslöshetsförsäkringen, äro af så stor social betydelse, att fullt fog finnes att låta verkställa en undersökning, huruvida och på hvad sätt genom bidrag från det allmännas sida denna verksamhet kan befordras och regleras. De betänkligheter, som kunna resas mot tanken på en af stat och kommun understödd arbetslöshetsförsäkring, synas utskottet vara af mera praktisk än principiell natur. Med afseende på dessa praktiska svårigheter, hvilkas betydelse utskottet ingalunda underskattar, vill utskottet främst framhålla nödvändigheten af att statshjälp i form af försäkringsbidrag endast tillkommer de försäkrade, hvilkas arbetslöshet är i egentligaste mening oförvållad, och sålunda ej komme de arbetare till godo, som genom strejk eller lockout mistat sitt arbete. Härvidlag torde anmärkas, att redan de nuvarande arbetslöshetskassorna äro strängt skilda från arbetarnas strejk- och öfriga kassor, och att bidrag från de förra således endast utgår till de medlemmar, som äro arbetslösa af annan orsak än strejk och lockout.

Vidare vill utskottet framhålla det krafvet, att möjlighet till inträde i en statsunderstödd arbetslöshetskassa i lika mån beredes hvar och en, som är behörigen kvalificerad för inträde i kassan och vill underkasta sig de af staten godkända bestämmelserna. En annan fråga af största vikt är den, hvar bördan af bidraget från det allmännas sida bör läggas och i hvad mån den bör drabba staten eller kommunen.

Dessa jämte öfriga praktiska och ekonomiska frågor böra enligt utskottets förmenande göras till föremål för en grundlig pröfning. Erfarenheten från Danmark synes visserligen ge vid handen, att därstädes frågan om den statsunderstödda arbetslöshetsförsäkringen blifvit löst på ett för danska förhållanden tillfredsställande sätt. Men de motsvarande förhållandena i vårt land torde vara i mångt och mycket så egenartade, att en svensk lagstiftning på detta område ej utan vidare kan bildas efter utländskt mönster, utan måste fotas på en ingående undersökning af våra inhemska förhållanden. Den första åtgärd, som i sådant syfte bör vidtagas, är gifvetvis den af motionären föreslagna och af regeringen redan i viss mån påbörjade utredning rörande arbetslösheten i Sverige.

På grund af hvad som anförts, får utskottet alltså hemställa, att Andra Kammaren för sin del, med bifall till herr Wavrinskys ifrågavarande motion, måtte besluta, att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en utredning rörande arbetslösheten i Sverige samt rörande försäkring mot dennas ekonomiska

följder, äfvensom till Riksdagen inkomna med de förslag, hvartill de gjorda utredningarna kunna föranleda.

Mot denna hemställan ha herrar *Berg* i Staby och *S. Nordström* reserverat sig.

Andra Kammaren har bifallit denna hemställan, hvarefter beslutet delgifvits Första Kammaren, som hänvisat ärendet till sitt första tillfälliga utskott.

Det måste medgifvas, att arbetslösheten är en företeelse, som står i närmaste samband med industriens utveckling, och att man med uppmärksamhet bör följa densamma och se till, i hvad mån den genom lämpliga åtgärder kan hämmas eller åtminstone lindras.

Så har ock skett i flertalet europeiska länder. Men under det att denna fråga, där arbetslösheten har sin orsak i sjukdom, olycksfall, ålderdom eller invaliditet flerstädes i viss mån vunnit eller i den närmaste tiden väntar på sin lösning, har man, då det gäller sådan arbetslöshet, som har sin grund i bristande tillfälle till arbete, knappast kommit längre än till mer eller mindre lyckade försök.

Det enda försök, som gjorts med *obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*, nämligen i kantonen St Gallen i Schweiz, misslyckades. Försöket visade emellertid, att denna försäkringsform är förenad med så stora svårigheter, att en tillfredsställande lösning af arbetslöshetsförsäkringsproblemet på denna väg svårligen torde vara att vänta. Därföre har man också numera öfverallt utom i Tyskland öfvergifvit tanken på obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. Men äfven i Tyskland, där man som bekant har obligatorisk åldersförsäkring, är man bland de sakkunnige för tillfället mycket tveksam, huruvida en sådan lösning öfver hufvud taget är möjlig.

Försök med *frivillig offentlig arbetslöshetsförsäkring* ha gjorts på några ställen såsom i Bern, Köln, Basel, Bologne och Venedig, men kunna också betraktas såsom misslyckade. Anledningen härtill har varit, dels att tillslutningen blifvit mycket liten och dels att de, som verkligen försäkrat sig, utgjort de sämsta möjliga risker, så att försäkringen blifvit oproportionerligt dyr, samt dels att de försäkrade sträfvat efter att i möjligaste mån utnyttja sin rätt till understöd.

Den enda form för arbetslöshetsförsäkring, som hittills vunnit någon egentlig tillämpning, är det s. k. *Gent-systemet*. I staden Gent bildades nämligen år 1900 en »arbetslöshetsfond», hvilken med årligt anslag af kommunen skulle understödja inom kommunen upprättade arbetslöshetskassor. Närmare redogörelse för detta system lämnas i motionen.

Utskottets
yttrande.

Mot de af motionären omnämnda fördelarna af detta system kan sättas vissa betänkliga nackdelar. Genom att gifva offentliga bidrag till arbetarekassor drifver man arbetaren in i organisationer, med hvilka sådana kassor äro förbundna. Detta har stor betydelse i ett land, där arbetarerörelsen hufvudsakligen är politisk och där arbetarorganisationerna till största delen ansluta sig till socialdemokratien. En annan stor betänklighet med detta system är, att det offentliga bidraget kommer endast ett mindretal till godo. Det måste väl anses vara olämpligt och betänkligt att med statsmedel understödja en försäkring, som omfattar endast en del af dem, som äro utsatta för arbetslöshet och bland dessa dem, som äro minst utsatta härför och som äro bäst i stånd att hjälpa sig själfva, under det att systemet lämnar utan hjälp kanske den större delen och däribland dem, hvilka äro mest i behof af hjälp. Gent-systemet tillämpas i flera städer i Belgien, i Frankrike, Danmark och Norge. I Danmark, där en lag om arbetslöshetskassor trädde i kraft den 1 augusti 1907 att gälla under 5 år, har man, såsom af motionen framgår, sökt om möjligt motarbeta de betänkligheter, hvarom i det föregående talats. Likaså i Norge, där en lag i frågan trädde i kraft den 1 oktober 1906 att gälla till utgången af år 1911. Ännu torde emellertid från dessa länder ej sådana erfarenheter föreligga, att man på dem kan utan vidare grunda införandet af systemet i vårt land. Äfven här befinner man sig på försöksstadiet.

I Tyskland, ursprungslandet för den sociala försäkringen, hafva visserligen gjorts vidlyftiga utredningar angående arbetslöshetsförsäkringen, men utan resultat.

England, som redan radikalt löst olycksfallsförsäkrings- samt invaliditets- och ålderdomsförsäkringsfrågorna, har, ehuru arbetslöshet där i regel förekommer i högst betydande omfattning, intet åtgjort för införande af arbetslöshetsförsäkring.

Att arbetslöshet förekommer äfven i vårt land har påvisats vid den arbetslöshetsräkning, som efter initiativ från regeringen verkställdes den 12 januari 1909. Af den vid motionen fogade summariska öfversikt framgår emellertid ej, huru många af de arbetslösa, som varit så kallade »säsongarbetare», d. v. s. sådana, hvilka i vårt land vid den årstid, då arbetslöshetsräkningen företogs, i regel pläga vara arbetslösa och för hvilka en arbetslöshetsförsäkring icke är afsedd. Det torde få antagas, att särskildt i städerna ett högst afsevärdt antal af de anmälda arbetslösa utgjorts just af säsongarbetare. Detta antagande styrkes däraf att enligt senare uppgifter (i dagspressen) antalet arbetslösa numera, sedan säsongföretagen åter börjat, är högst väsentligt reduceradt, ehuru någon stegring

af företagsamheten inom industrien knappast förmärkes. Vid tiden för arbetslöshetsräkningen saknades dessutom icke arbetstillfällen för ett betydande antal arbetslösa, ehuru på grund af strejker och andra orsaker dessa tillfällen ej söktes. Det torde kunna antagas, att om säsongarbetarne och de, för hvilka arbetstillfällen kunnat beredas, frånräknas, de arbetslöses antal varit skäligen oansenligt och detta dock efter en svår kris.

Däraf följer, att något mera trängande behof af åtgärder i det ifrågasvarande hänseendet knappast kan hos oss anses förefinnas.

Man bör därför dröja något med att gripa sig an med utredningen af arbetslöshetsförsäkringens komplicerade spörsmål. Det torde vara klokare för oss att afvakta resultaten och erfarenheten från utlandet.

Ej heller bör man gripa sig an med denna, ehuru jämförelsevis ringa, dock synnerligen svårlösta detalj af den sociala försäkringen, innan de utredningar, som nu pågå beträffande samtliga de större grenarna af denna försäkring, särskildt sjukförsäkringen samt ålderdoms- och invaliditetsförsäkringen föreligga färdiga. Man bör nämligen bland annat först kunna öfverblicka de kostnader, som sistberörda mera viktiga frågors lösning kunna komma att medföra för staten.

Innan man ger sig in på att experimentera med arbetslöshetsförsäkring, bör arbetsförmedlingen vara ordnad så fullständigt som möjligt. Man bör därför fortsätta med att utveckla och fullkomna arbetsförmedlingsverksamheten, hvarjämte man såvidt möjligt bör söka genom planmässigare bedrivande af statens och kommunernas arbeten reglera arbetstillgången i riket.

På grund af hvad utskottet sålunda anført, får utskottet hemställa,

att Första Kammaren icke måtte biträda Andra Kammarens i ärendet fattade beslut.

Stockholm den 17 maj 1909.

På utskottets vägnar:

JULIUS JUHLIN.