

Nr 24.

Ankom till riksdagens kansli den 21 mars 1936 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående vissa ändringar i förordningen om erkända arbetslöshetskassor och förordningen om statsbidrag till sådana kassor.

Andra lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen nr 156 i första kammaren av herr *Wahlmark* och nr 361 i andra kammaren av herr *Lundstedt*.

I motionerna, vilka äro likalydande, har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om verkställande av en utredning rörande sådana ändringar i förordningarna om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor, att i motionerna berörda missförhållanden undanröjas.

I motionerna har omnämnts, att endast ett fåtal erkända arbetslöshetskassor hittills bildats. Vidare har anförts, bland annat:

De bestämmelser, som i diskussionerna framhållits som mest hindrande för bildande av erkända arbetslöshetskassor och därför synas i första hand behöva underkastas nödiga ändringar, äro följande.

Bestämmelsen rörande skyldighet för medlem, som tidigare uppburit understöd, att vid på nytt inträdande arbetslöshet ha erlagt minst 26 veckoavgifter till kassan under de närmast före arbetslöshetens inträdande förflutna 12 månaderna för att kunna erhålla arbetslöshetsunderstöd, medför, att många medlemmar under åratals icke bli berättigade till understöd, då de icke ha möjlighet att erhålla arbete 26 veckor under en 12-månadersperiod. De måste dock erlägga sina avgifter, då de ha arbete, och bli därför, i den mån de under flera år i följd icke kunna komma upp till 26 veckors arbete under 12 månader, endast understödande medlemmar i kassan i stället för understödstagande, ehuru deras arbetslöshet är större än flertalet övriga medlemmars. Ett sådant förhållande är ohållbart och arbetarna, vilkas solidaritetskänsla bjuder att den mest behövande skall ha understöd i första hand, vilja icke medverka till, att de mest behövande skola bli huvudsakligen avgiftsbetalande men icke understödsberättigade medlemmar.

En sänkning av de föreskrivna 26 veckoavgifterna till av regeringen tidigare föreslagna 20 veckoavgifter under 12 månader, för att medlem skall vara understödsberättigad, är därför av behovet påkallad. Antalet medlemmar, som trots erlagda avgifter under flera år icke skulle vara understödsberättigade, skulle genom en sådan sänkning minskas avsevärt.

Men även efter en sådan ändring skulle alltjämt finnas ett mindretal som icke uppnå ens 20 veckors arbete under 12 månader i flera år å rad och orättvisan mot dessa kvarstode alltjämt. Dessa böra beredas möjlighet att efter

viss tid kunna få understöd åtminstone till så stort belopp, som motsvarar av dem erlagda avgifter. Lämpligen skulle detta kunna ske på så sätt, att sedan 52 veckors avgifter betalats, utan att understödsrätt inträtt, understöd skulle kunna erhållas motsvarande de avgifter, som erlagts före de 12 sistförflutna månaderna före arbetslöshetens inträdande. Förnyad understödsrätt under samma former bör föreligga så snart 52 veckoavgifter under enahanda förhållanden på nytt äro betalade. Härigenom skulle kunna undanröjas det missförhållandet, att ett antal medlemmar med stor, mångårig arbetslöshet skulle bli endast betalande medlemmar, utan möjlighet till något som helst understöd.

För säsongfackens vidkommande ställas särskilt de, som ha en hög genomsnittsarbetslöshet varje år, i en missgynnad ställning beträffande statsunderstödet. Enligt förordningen om statsunderstöd till arbetslöshetskassor skall understöd från staten utgå med procentuellt högre belopp till de kassor, som redovisa högre genomsnittligt antal understödda dagar per medlem. Statsunderstödet upphör dock vid 21 understödsdagar i genomsnitt per medlem och år och överskjutande understödsbehov får i sin helhet bäras av vederbörande arbetslöshetskassa själv.

I vissa fack torde den årliga arbetslösheten i genomsnitt vara så stor, att mer än 21 dagars understöd per medlem beräknas vara erforderligt så gott som varje år. Vid lågkonjunktur på arbetslöshetsmarknaden stiger genomsnittsunderstödet för sådana kassor till väsentligen mera än 21 dagar per medlem. Ehuru väl högsta möjliga statsbidrag erhålles, blir i sådana fall resultatet dock, att statens bidrag blir procentuellt betydligt lägre i förhållande till det utbetalade årsunderstödet, än då understödsdagarna uppgå till 21 per år och medlem, och det kan även bli procentuellt lägre, än det som samtidigt utgår till kassor med väsentligt mindre än 21 genomsnittliga understödsdagar per år och medlem. Detta innebär ju en kraftig och orättvis extra belastning på de erkända arbetslöshetskassor, som ofta drabbas av lågkonjunkturverkningar.

Särskilt säsongfackens arbetslöshetskassor, vilka på grund av säsongarbetets natur nödgas fastställa särskilt höga veckoavgifter, få på grund av statsunderstödet begränsning till högst 21 dagar per medlem en särskilt missgynnad ställning gent emot andra fack, vars genomsnittliga understödsbehov sällan eller aldrig uppgår till 21 dagar per medlem och år, och medlemsavgifterna pressas i anledning härav ytterligare i höjden för dessa kassor.

Detta missförhållande torde kunna undanröjas genom borttagande av maximigränsen för statsunderstödet. Rättvisligen bör vid större arbetslöshet statens bidrag till arbetslöshetskassorna kunna utgå även för de understödsdagar, som överstiga 21 dagar per medlem och år, och statens bidrag för dessa överskjutande understödsdagar bör kunna utgå med samma procent av daghjäpen, som utgår för 21 dagars genomsnittsunderstöd per år och medlem.

Kravet på hel avstängning från understöd under lång tid, då arbetslösheten är störst, torde måhända ha blivit allt för kraftigt betonad av tillsynsmyndigheten vid förslagen till stadgar för säsongfackens arbetslöshetskassor. Detta i förbindelse med den i och för sig betydande karenstiden har säkerligen medverkat till, att förslag om bildande av arbetslöshetskassor inom säsongfacken avvisats. Arbetarna ha svårt att förstå nödvändigheten av, att understöd icke skall utgå under tid, då arbetslösheten är störst och understöd mest påkallat. Säkerligen skulle en på lämpligt sätt begränsad understödsverksamhet under den kraftigaste arbetslöshetsperioden ha större sympati bland arbetarna än flera månaders fullständig avstängning från understöd under den värsta arbetslöshetstiden. En smidig tillämpning av riksdagens direktiv i detta hänseende är önskvärd.

Beträffande de skäl i övrigt, som motionärerna anfört till stöd för sin hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Hitintills hava sju erkända arbetslöshetskassor bildats, nämligen beklädnadsarbetarnas; sadelmakarnas, tapetserarnas och reseffektarbetarnas; stenindustriarbetarnas; handelsanställda m. fl. grupper; sko- och läderarbetarnas; träindustriarbetarnas; samt yrkesmusikernas.

Det första stadgande, i fråga om vilket ändring ifrågasättes i motionerna, avser *avgiftsvillkoret för medlem, som någon gång erhållit understöd från kassan*, och återfinnes i 21 § 1 mom. andra stycket av förordningen den 15 juni 1934 om erkända arbetslöshetskassor. Enligt detta stadgande får som huvudregel understöd utgivas till medlem, vilken tidigare uppburit understöd från kassan, endast därest han för tid under de närmast före arbetslöshetens inträdande förflutna tolv månaderna till kassan erlagt avgifter, motsvarande minst tjugusex veckoavgifter.

Enligt det förslag till ändring av 21 §, som framlagts i propositionen nr 84 och behandlats av utskottet i utlåtande nr 23, göres i nu förevarande hänseende icke någon saklig ändring.

Enligt det av 1932 års sakkunniga (tillkallade jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 15 oktober 1932 för att inom socialdepartementet biträda med fortsatt behandling av frågan om arbetslöshetsförsäkring) framlagda förslaget (»P. M. rörande frivillig arbetslöshetsförsäkring m. m.», vilken fogats såsom bilaga till propositionen nr 209 till 1933 års riksdag) krävdes för att medlem, som tidigare uppburit understöd från kassan, skulle bli understödsberättigad, att han under de närmast före arbetslöshetens inträdande förflutna tolv månaderna till kassan erlagt avgifter, motsvarande minst tjugusex veckoavgifter.

I propositionen nr 209 till 1933 års riksdag föreslogs sådan ändring i nu nämnda villkor, att det skulle krävas tjugusex avgifter under aderton månader.

I motiveringen för ändringen framhöll föredragande departementschefen, statsrådet Möller, att de av de sakkunniga föreslagna bestämmelserna (såväl för medlemmar, som tidigare uppburit understöd från kassan, som för dem, vilka icke gjort detta) på ett synnerligen restriktivt sätt komme att avskära stora grupper av de försäkrade från att komma i åtnjutande av försäkringens förmåner. Departementschefen ansåg det vara lyckligt, om bestämmelserna något uppmjukades. I fråga om det sätt, varpå ökningen i försäkringens effektivitet borde ernås, övervägde departementschefen lämpligheten av att, i stället för att utsträcka avgiftstiden, bibehålla densamma vid ett år och i stället sänka antalet avgifter till tjugu. På anförda skäl förordade departementschefen emellertid en utökning av avgiftstiden.

Särskilda utskottet vid 1933 års riksdag hemställde (i utlåtande nr 18), att riksdagen med ändring av Kungl. Maj:ts förslag måtte godkänna de bestämmelser, som i ämnet föreslagits av 1932 års sakkunniga. Utskottet uttalade

därvid, bland annat, att, om en uppmjukning av de utav 1932 års sakkunniga föreslagna avgiftsbestämmelserna över huvud ansåges böra ske, vilket utskottet avstyrkte, en sådan uppmjukning borde verkställas genom att antalet avgifter, som skulle vara erlagda under ett års tid, minskades.

Reservation anfördes av herr Sigfrid Hansson jämte tio andra ledamöter, vilka tillstyrkte Kungl. Maj:ts förslag.

Till följd av skiljaktiga beslut i kamrarna förföll det av Kungl. Maj:t framlagda förslaget om införande av arbetslöshetsförsäkring.

I proposition nr 38 till 1934 års riksdag anförde departementschefen i fråga om bestämmelserna rörande avgiftsbetalningen, bland annat:

Vad angår övervägandet av vilket alternativ beträffande avgiftsbetalningen, som man bör bestämma sig för, bör ihågkommas, att gränsdragningen för försäkringens verksamhetsområde i viss mån måste utgöra en bedömningsfråga. Man kan icke sänka kravet på visst antal under en begränsad tidsperiod erlagda avgifter för långt, ty då kan man riskera, att försäkringen förlorar sin karaktär av socialförsäkring och kommer att nalkas ett understödssystem. Å andra sidan bör man icke ställa kravet på avgiftsbetalning för högt; det är då fara värt, att anslutningen till försäkringen blir så ringa, att försäkringen ej längre försvarar sin plats i det allmännas hjälpsystem för bekämpande av arbetslösheten. Jag vill därjämte betona, att de genom en effektivitetsökning förhöjda kostnaderna ingalunda komma att helt läggas på statsverket. De försäkrade måste även bära sin andel därav. Då antalet understödda dagar per medlem och år överstiger 21, måste de försäkrade helt bära den kostnadsökning, som därav föranledes. Är arbetslösheten mindre, kommer kostnadsökningen bland olika grupper av försäkrade att fördela sig så, att de bättre ställda grupperna själva få bekosta större delen av kostnadsökningen, medan de i inkomsthänseende sämre ställda grupperna få en större andel av kostnaderna ersatt genom statsbidraget. Dessa dåligt ställda arbetargrupper skulle ändock ha kommit att tungt belasta det allmännas arbetslöshetshjälp. Det torde komma att visa sig, att försäkringen för det allmänna är en jämförelsevis billig form av arbetslöshetshjälp.

Enligt verkställda kostnadsberäkningar skulle kostnaderna för daghjälpn vid alternativet 26 avgifter under 12 månader uppgå till 29.8 miljoner kronor. Av dessa kostnader skulle på statsverket falla 14.3 miljoner kronor och på de försäkrade stanna 15.5 miljoner kronor. Vid alternativet 20 avgifter under 12 månader, vilket i effektivitetshänseende är nära jämförbart med alternativet 26 avgifter under 18 månader, skulle kostnaderna för daghjälpn uppgå till 37.0 miljoner kronor, varav på statsverket skulle falla 15.7 miljoner kronor och på de försäkrade stanna 21.3 miljoner kronor. Jag erinrar om att beräkningarna avse en fullt utbyggd försäkring med omkring 700,000 kassemedlemmar.

För min del anser jag mig efter ett förnyat övervägande av frågan böra förorda, att bestämmelserna om avgiftsbetalning utformas så, att den högre effektiviteten ernås. Detta är — som redan antytts — fallet med både alternativet 26 avgifter under 18 månader och alternativet 20 avgifter under 12 månader.

Med hänsyn till vad särskilda utskottet vid 1933 års riksdag anført ansåg sig departementschefen i fråga om valet mellan dessa båda alternativ icke böra vidhålla sin vid 1933 års riksdag intagna ståndpunkt utan förordade i stället alternativet 20 avgifter under 12 månader.

I motion I:299 av herr Sam Larsson förordades alternativet 26 avgifter under 12 månader.

Andra lagutskottet anförde i utlåtande nr 37:

Utskottet kan i förevarande fråga ansluta sig till vad särskilda utskottet vid 1933 års riksdag anfört till stöd för sin tillstyrkan av de avgiftsbestämmelser, som föreslagits av 1932 års sakkunniga. Utskottet anser det sålunda för försäkringens bestånd vara synnerligen viktigt, att försäkringen från början erhåller tillräcklig stadga. De uppmjukade avgiftsbestämmelserna kunna medföra allt för stora medlemsavgifter för de försäkrade samt ekonomiska påfrestningar på kassorna. Att den genom uppmjukningen uppkommande kostnadsökningen till större delen torde falla på de försäkrade kan därför icke sägas utgöra tillräckligt skäl för ett godtagande av de av departementschefen föreslagna avgiftsbestämmelserna.

Utskottet tillstyrker förty, att riksdagen med ändring av Kungl. Maj:ts förslag måtte godkänna de bestämmelser om avgiftsbetalning såsom villkor för understödsrätt, som föreslagits av 1932 års sakkunniga och tillstyrkts av särskilda utskottet vid 1933 års riksdag.

Utskottets förslag bifölls av riksdagen.

Det andra avseende, i fråga om vilket ändring i gällande bestämmelser ifrågasattes, gäller stadgandena om *statsunderstöd till arbetslöshetskassorna*.

Enligt förordningen den 15 juni 1934 om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor utgår statsbidrag dels såsom daghjälsbidrag, dels såsom förvaltningsbidrag (1 §). Daghjälsbidrag utgår för kalenderår med viss procentuell andel av kassans sammanlagda kostnader för understöd vid arbetslöshet under tid av året, då antagande till erkänd arbetslöshetskassa varit gällande. Procenttalet bestämmes i förhållande till det genomsnittliga daghjälsbeloppet samt antalet understödda dagar per medlem i överensstämmelse med en vid förordningen som bilaga fogad tabell med tillhörande särskilda bestämmelser (2 §). Genomsnittliga daghjälsbeloppet under visst år motsvarar sammanlagda beloppet av för året utbetalad daghjälp, dividerat med hela antalet understödda dagar under samma år (6 §).

Högsta antalet understödda dagar per medlem utgör enligt bilagan 21.

I 1932 års utredning anfördes i fråga om daghjälsbidragets avvägande med hänsyn till antalet understödda dagar per medlem, bland annat, att i första hand inställde sig spörsmålet, huruvida dylikt bidrag från staten till finansiering av arbetslöshetshjälpen borde utgå under alla förhållanden, sålunda även för det fall, att arbetslösheten vore obetydlig och till följd därav antalet understödsdagar per medlem ringa. Då det under dylika omständigheter icke kunde anses innebära några svårigheter för de försäkrade att själva finansiera hela arbetslöshetshjälpen, hade de sakkunniga utgått ifrån, att daghjälsbidrag icke skulle behöva ifrågakomma, så länge antalet understödda dagar per medlem understeg en viss gräns.

Sedan uttalanden därefter gjorts om var denna gräns lämpligen borde dragas anfördes:

Överstiger antalet understödda dagar per medlem den fixerade gränsen, skall daghjälsbidrag börja utgå, till en början med en relativt liten del av hela kostnaden för arbetslöshetshjälpen men därefter med en allt större del av kostnaden, intill ett visst antal understödda dagar per medlem. Detta an-

tal har ansetts kunna bestämmas till 21. Skulle även denna gräns överskridas, skall bidraget visserligen alltjämt utgå, men begränsat till det belopp i kronor, som skulle hava utgått vid 21 understödda dagar eller 3½ veckor per medlem. Beträffande nu ifrågasatt gräns må nämnas, att den motsvarar en ganska betydande arbetslöshet. Såsom senare skall visas kommer, beträffande det nu föreliggande förslaget till frivillig arbetslöshetsförsäkring, ett visst antal understödda dagar per medlem att motsvara lika många arbetslöshetsprocent. Den fastställda gränsen kommer alltså att motsvara en arbetslöshet av 21 procent. Skulle arbetslösheten bliva ännu större, torde den alltmera få karaktären av krisarbetslöshet, som mindre lämpar sig att omhändertagas genom en försäkring. Under sådana förhållanden har det ansetts, att statsbidraget icke ytterligare bör ökas, sedan förevarande arbetslöshetsnivå uppnåtts. Då de sammanlagda kostnaderna för försäkringen alltjämt komma att växa, även sedan arbetslösheten och därmed också antalet understödda dagar per medlem överskridit nämnda gräns, kommer statsbidraget, som icke undergår någon motsvarande ökning, att i detta fall utgöra en allt mindre procentuell andel av hela kostnaden, såvida icke kassan begagnar sig av sin rätt att då sänka daghjälpn eller förkorta understöd tiden.

Ändring i lagstiftningen ifrågasättes slutligen beträffande *bestämmelserna i fråga om säsongarbetslöshet om hel avstängning från understöd under viss tid.*

I 22 § fjärde stycket av förordningen om erkända arbetslöshetskassor stadgas, att, om understödsförening, som antages eller antagits till erkänd arbetslöshetskassa, innesluter medlemmar tillhörande yrke, inom vilket arbetslöshet årligen regelbundet förekommer, eller om eljest särskilda omständigheter föreligga, så äger tillsynsmyndigheten (socialstyrelsen) föreskriva, bland annat, att för viss bestämd tid av året daghjälp över huvud icke får utgå.

I en av socialstyrelsen utgiven »Handbok för erkända arbetslöshetskassor» har beträffande säsongarbetslösheten anförts, bland annat:

Vid genomförandet av en arbetslöshetsförsäkring har man att taga ställning till frågan, huruvida den arbetslöshet, som är en följd av vissa yrkens karaktär av säsongyrken och som alltså med säkerhet kan väntas drabba de i yrket anställda, är en risk, som skall täckas av försäkringen, samt i så fall huruvida icke särskilda bestämmelser äro erforderliga med avseende å denna särskilda art av arbetslöshet.

Under förarbetena till lagstiftningen har det i sådant hänseende uttalats, att det icke lärer kunna komma i fråga att principiellt vägra arbetare inom yrken med säsongkaraktär att ingå såsom medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa. Väl må erkännas, att arbetslöshet, som regelbundet återkommer vid samma tid på året, ej särskilt väl lämpar sig för försäkring, då det i stor utsträckning kan förutses både att och när den omständighet inträffar, som grundlägger ersättningsanspråket. Fränses bör ej heller, att åtskilliga grupper av säsongarbetare erhålla en lön, som åtminstone i viss omfattning kan sägas innefatta ersättning även för den döda säsongen. Understöd från försäkringen bör då icke få ifrågakomma såsom ett normalt återkommande tillskott till lönen. Det är emellertid icke inom alla yrken med utpräglad säsongkaraktär, som lönerna äro så avpassade, att de skäligen kunna förslå till livsuppehållet under den döda säsongen. Exempel därå erbjuda sockerfabrikernas kampanjarbetare. Beträffande dessa arbetare förutsattes, att de, sedan kampanjen är

avslutad, finna sysselsättning inom andra verksamhetsområden; därest de misslyckas däri, böra de vara berättigade till daghjälp. Inom byggnadsindustrien åter är lönenivån, i varje fall i de större städerna, så hög, att den uppenbarligen varit avsedd att bereda uppehälle under en säsongarbetslöshet av normal längd. Det kan då icke vara rimligt, att försäkringsmässigt understöd med statsbidrag utgår till dessa arbetare under den tid, då de normalt äro arbetslösa. Säsongarbetslösheten kan sålunda icke skäras över en kam utan måste för varje särskilt yrkesområde bliva föremål för ingående undersökningar och överbäganden.

Man har därför icke ansett sig kunna i själva författningen i detalj föreskriva särskilda regler rörande säsongarbetarnas rätt till understöd. Man har i stället valt den vägen, att åt tillsynsmyndigheten lämnats vidsträckt befogenhet att för varje särskilt yrke meddela inskränkande bestämmelser angående understödsrätten. Detta har ansetts komma att medföra rättvisast möjliga resultat.

Tillsynsmyndigheten äger som inskränkande föreskrift bestämman, bland annat, att daghjälp överhuvud icke får utgivas för viss bestämd tid av året. Denna tid skall naturligtvis avse just den tid, då arbetslöshet regelbundet förekommer.

Utskottet får slutligen omnämna, att *svenska målareförbundet* i skrivelse till Kungl. Maj:t (inkom till socialdepartementet den 2 januari 1936) på anförda skäl hemställt, att sådana bestämmelser måtte införas i förordningen om erkända arbetslöshetskassor att säsongarbetarna icke skola kunna avstängas under viss tid av året, att nuvarande bestämmelser om 26 erlagda veckoavgifter måtte ändras till 20 veckoavgifter samt att begränsningen till 21 dagars statsbidrag per medlem och år måtte borttagas ur förordningen om statsbidrag till erkända arbetslöshetskassor.

Socialstyrelsen har av Kungl. Maj:t anbefallts att senast den 1 juli 1936 avgiva utlåtande över skrivelsen.

I den av svenska målareförbundet till Kungl. Maj:t ingivna, ovan omnämnda skrivelsen har yrkats, att gällande lagstiftning om erkända arbetslöshetskassor och om statsbidrag till sådana kassor skulle ändras huvudsakligen i samma hänseenden, beträffande vilka utredning begärts av motionärerna. Målareförbundets skrivelse har av Kungl. Maj:t remitterats för yttrande till socialstyrelsen. Enär de i motionerna berörda spörsmålen sålunda redan äro föremål för Kungl. Maj:ts prövning, finner utskottet skäl icke föreligga för riksdagen att i anledning av motionerna göra någon framställning i ämnet till Kungl. Maj:t.

Utskottet.

Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motioner, I: 156 och II: 361, icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 mars 1936.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar *K. G. Westman, Sigfrid Hansson, Sam Larsson, Hagman, P. Sandström, Norman, Karl Boðin* och *Carlström**;

från a n d r a kammaren: herrar *Österström, Hage, Olovson* i Västerås, *Pettersson* i Hällbacken, *Sandström* i Sollefteå, *Molander, Gardell* i Gahns och *Thorell*.*

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.