



SOCIALVETENSKAPLIGA KLASSIKER



Bismarck och de första socialförsäkringarna

PER GUNNAR EDEBALK

De första socialförsäkringarna skapades av järnkanslern Bismarck i Tyskland. Bismarcks s.k. arbetareförsäkringar är klassiska och därför värda att uppmärksamma.

Socialpolitiska modeller

Moderna välfärdsstater brukar ofta kategoriseras i olika »modeller«. En modell i detta sammanhang är en förenkling av verkligheten. I modellen lyfter man fram vissa, som man anser, väsentliga drag med vars hjälp man kan kategorisera länders välfärdsarrangemang. Vi skall här begränsa oss till socialförsäkringens huvuddelar utgörs av sjukförsäkring, arbetsskadeförsäkring, pensionsförsäkring och arbetslöshetsförsäkring. Väsentliga drag i en socialförsäkring är dess *omfattning* dvs. vilka personer som skall omfattas av försäkringens och dess *ersättningsprincip*. Det finns tre renodlade ersättningsprinciper: grundtrygghet

Per Gunnar Edebalk är professor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds universitet.

(ersättningen är en enhetsersättning och svarar mot en minimistandard), standardtrygghet (ersättningen är relaterad till den inkomst som förloras) samt avgiftsrelaterade ersättningar som innebär att ju mer som betalas i avgifter desto högre blir ersättningen. Andra väsentliga drag är försäkringens *finansieringsprincip* (skatter eller försäkringsavgifter) och dess *organisationsform* (huvudalternativen är en enhetlig statlig administration och fristående kassor).

En välkänd kategoriindelning som skulle kunna tillämpas på socialförsäkringens är t.ex. den som förknippas med Gösta Esping-Andersen (1990). Han använder begreppen den liberala välfärdsstaten, den konservativa/korporativa välfärdsstaten och den socialdemokratiska välfärdsstaten.

I den liberala välfärdsstaten dominerar behovsprövade ersättningar, modesta socialförsäkringar och privata trygghetsarrangemang. Den korporativa välfärdsstaten har en mindre tilltro till marknadslösningar, socialförsäkringslösningar hanteras av korporationer för arbetsmarknadens parter och försäkringsersättningar är relaterade till lönebortfall. Den socialdemokratiska välfärdsstaten kännetecknas av universalism (hela befolkningen omfattas), en statlig administration, starka sociala rättigheter och ersättningar i relation till inkomstbortfall.

Bonoli (1997) analyserar europeiska välfärdsstater enligt två dimensioner. Den ena är storleken på de sociala utgifterna. Den andra dimensionen utgår från hur systemen är konstruerade och här använder han två huvudkategorier, Bismarckmodellen och Beveridgemodellen. Den sistnämnda modellen omfattar hela befolkningen och förmåner utgår som enhetsersättningar. Socialförsäkringen finansieras väsentligen skattevägen och administreras av statliga organ. Bismarckmodellen, å andra sidan, omfattar löntagare. Ersättningen utgår enligt inkomstbortfallsprincipen och skall således ge en standardtrygghet. Försäkringarna finansieras väsentligen genom arbetsgivar- och löntagaravgifter och organiseras i av arbetsmarknadsparterna självförvaltande organ. Statens roll blir i denna modell att ange ramarna för verksamheten. Modellen svarar mot Esping-Andersens kategori konservativ/korporativ välfärdsstat.

Korpi och Palme (1997) urskiljer i sin analys av socialförsäkringen fem modeller:

- 1) Den behovsprövade modellen, som är en fattigvårdsmodell

- 2) Den statsunderstödda frivilligmodellen, där staten stöder frivilliga arrangemang
- 3) Den korporativa modellen, som svarar mot en Bismarckmodell
- 4) Grundtrygghetsmodellen, som svarar mot en Beveridgemodell
- 5) Den generella modellen eller standardtrygghetsmodellen, som omfattar hela befolkningen och ger ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen

De två första modellerna är av marginellt intresse då det gäller socialförsäkringar i industrialiserade länder; man kan rentav ifrågasätta om den första modellen kan rubriceras som socialförsäkring. De tre sista modellerna har sin motsvarighet hos andra författare och, för att knyta an till Bonolis typologi, så kan standardtrygghetsmodellen ses som en kombination av Beveridgemodellen, som omfattar hela befolkningen, och Bismarckmodellen, som bygger på inkomstbortfallskompensation.

Bismarckmodellen var det första nationella socialförsäkringssystemet i världen och den knätsattes i Tyskland på 1880-talet. På den tiden användes inte uttrycket »socialförsäkring« (detta började användas strax före 1910) utan »arbetareförsäkring«. Före publicerandet av Beveridgerapporten 1942 har inte något socialpolitiskt reforminitiativ fått sådan uppmärksamhet som Bismarcks arbetareförsäkringar på 1880-talet (Olsson 1990). Man kan därför utan överdrift påstå att Bismarcks arbetareförsäkringar är klassiska.

I denna artikel skall vi söka redogöra för hur Bismarckmodellen kom till och varför den fick sin speciella utformning. Varför

blev det en »Bismarckmodell«? Vidare kommer vi att använda exempel från Sverige och Storbritannien för att belysa den påverkan Bismarcks reformer haft, men inte minst för att vidga förståelsen för faktorer som är betydelsefulla då ett land väljer en speciell välfärdsmodell.

Järnkanslern

Otto von Bismarck föddes i en preussisk storgodsägarfamilj 1815 (om Bismarcks liv och politik se t.ex. Crankshaw 1981). Som politiker debuterade Bismarck vid 32 års ålder som ledamot i den preussiska lantdagen. Han var en stark företrädare för junkerkonservatism och för preussiska intressen. År 1862 utsågs Bismarck till ministerpresident och under de följande åren resulterade hans politik i tre krig och i Tysklands enande 1871. Tysklands enande svarade mot Preussens och Bismarcks ambitioner och Bismarck kom att som rikskansler få huvudrollen i det enade Tyskland 1871-1890. Preussens kung blev tysk kejsare, Vilhelm I, och Bismarck åtnjöt dennes förtroende i allra högsta grad. Bl.a. detta gav honom en stark maktställning. Med den år 1888 nytillträdde kejsaren Vilhelm II uppstod snart motsättningar och Bismarck avskedades 1890. Han dog 1898.

Det enade Tyskland var en förbundsstat som bestod av 25 delstater, som hade egna lagar och författningar. Förbundsstatens huvuduppgifter var utrikespolitik, försvar, tullar, järnvägar, telegraf och post. Den dominerande delstaten var Preussen. Kejsaren hade vidsträckta maktbefogenheter, bl.a. utsåg han kanslern som dels var regeringschef dels ordförande i förbundsrådet

(Bundesrat). I förbundsrådet var delstaterna representerade. Härutöver fanns en riksdag vars ledamöter valdes i direkta och allmänna val, där endast män hade rösträtt. Riksdagen kontrollerade budgeten och deltog i lagstiftningen. Den hade emellertid inget inflytande på regeringens sammansättning eller politik. Budgetmedlen var främst årliga bidrag från delstaterna, utmätta efter befolkningens storlek. Härutöver finansierades statsutgifter med tullar eller varuskatter.

Man brukar ange Tysklands industriella »take off« till perioden 1850-1873 (Rimlinger 1971). Tyskland omvandlades från ett övervägande jordbruksland till en industrination. Följden blev bl.a. en växande industriarbetarklass, bildandet av fackföreningar och ett socialdemokratiskt parti. Den växande industriarbetarklassen uppfattades av den konservativa Bismarck och den politiska eliten som ett hot mot den existerande politiska ordningen, särskilt efter revolutionsåret 1848. Särskilt allvarlig tedde sig situationen i slutet av 1870-talet efter två attentatsförsök mot kejsaren. Socialisterna fick skulden och landet drabbades av anti-socialistisk hysteri (Crankshaw 1981). Bismarck införde de s.k. antisocialistlagarna enligt vilka socialistiska möten och tidskrifter förbjöds. Av praktiska skäl blev det polisen, som fick avgöra om en politisk aktivitet bröt mot lagen. Tullhöjningar, som kom ungefär samtidigt, bidrog till ett växande missnöje från arbetarhåll.

Antisocialistlagarna var bara början av en kampanj att avlägsna orsakerna till socialism. Det gällde också att gripa in med positiva åtgärder för att eliminera socia-

listhotet. Kejsarens budskap till riksdagen i början av år 1881 kan ses som en officiell början (Rimlinger 1973). Nu gällde det att positivt gynna arbetarnas välfärd för att trycka ner socialisterna. Det är nu arbetarförsäkringarna på allvar aktualiseras. År 1883 beslutades om en sjukförsäkring, år 1884 om en yrkesskadeförsäkring och år 1889 om en pensionsförsäkring. Kärnan i de försäkrades krets utgjordes av industriarbetarna.

Tillkomsten av försäkringarna

Det formella startskottet för arbetarförsäkringarna avlossades den 15 februari 1881 i kejsar Vilhelms öppningstal till riksdagen. De institutioner som kunde hjälpa den arbetare som förlorat sin arbetsförmåga var, hette det, otillräckliga. Följden blev att arbetarklassen stödde socialdemokratien för att den vägen hoppas på att få ett trygghets-system. I ett senare budskap till riksdagen, framfört av Bismarck, den 17 november 1881, drogs riktlinjerna upp. Först skulle riksdagen behandla ett lagförslag om yrkesskadeförsäkring, därefter ett sjukförsäkringsförslag. Framöver kunde det också bli aktuellt med en pensionsförsäkring.

Sedan 1871 fanns i Tyskland en lag om arbetsgivares ersättningsplikt vid arbetsolycksfall (Ritter 1987). Tvister skulle avgöras vid allmän domstol vilket vållade många och utdragna konflikter. Ett annat problem var att arbetsgivarna inte alltid kunde betala ersättning till skadedrabbade arbetare. Genom en yrkesskadeförsäkring skulle ersättningsfrågan förenklas. Den ursprungliga tanken var att av försäkringarna skulle yrkesskadeförsäkringens komma

först. Enligt Bismarcks lagförslag från 1881 skulle försäkringens vara obligatorisk och administreras av ett kejsarligt riks-försäkringsverk. Det sågs här som viktigt att privata försäkringsbolag skulle hållas utanför. En skadad arbetare skulle få hjälp av staten, då skulle arbetarnas intressen knytas till staten och de skulle bli lojala och lydiga. Staten skulle härigenom också bli en skiljedomare mellan intressegrupperna på arbetsmarknaden. Yrkesskadeförsäkringens skulle delvis finansieras genom arbetsgivaravgifter, men också genom avgifter från välavlönade arbetare. Viss subventionering från delstaterna skulle här till bidra till finansieringen med motiveringen att fattigvården skulle avlastas men också för att arbetarnas avgifter skulle kunna hållas nere.

Majoriteten i riksdagen accepterade emellertid varken subventionerna eller tillskapandet av ett centralt riks-försäkringsverk. Det sistnämnda kan tolkas som ett motstånd mot maktcentralisering. Det lagförslag som slutligen antogs 1884 innebar att yrkesskadeförsäkringens skulle finansieras enbart via arbetsgivaravgifter och administrationen anförtroddes yrkesföreningar bildade av arbetsgivare (Berufsgenossenschaften). I båda fallen avvek detta från Bismarcks intentioner. Beträffande försäkringsadministrationen så var det Bismarcks uppfattning att ett statligt monopol skulle ge dels kontroll över verksamheten dels ett starkt organiskt band mellan arbetarna och staten. I andra hand eftersträvade Bismarck korporativa organ som administratörer. Bismarcks tanke här var att detta skulle utgöra början till en mer genomgripande utveckling mot korpora-

tiva organisationer som skulle kunna bilda en bas för en folklig representation som i framtiden kunde ersätta eller arbeta parallellt med riksdagen. Det blev emellertid så, enligt riksdagen, att den som bar den fulla kostnaden för försäkringen, dvs. arbetsgivarna, också fick kontroll över organisationen. Ersättningen till yrkesskadade skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen.

Införandet av yrkesskadeförsäkringen, som var den arbetareförsäkring som enligt planen skulle komma först, var alltså konfliktfylld. Då det gällde sjukförsäkringen intog Bismarck en ny hållning. Sjukförsäkringsförslaget innehöll en decentraliserad struktur med utgångspunkt i olika sjuk-kassor som redan existerade (företagskassor, yrkeskassor, osv.). Lokala kommunala sjuk-kassor skulle härutöver tillskapas för arbetare som inte passade in i de existerande kassorna. Arbetarna och deras arbetsgivare skulle betala avgifter till sjuk-kassorna, arbetarna 2/3 och arbetsgivarna 1/3. Följaktligen skulle båda parter också vara representerade i kassornas beslutande organ i enlighet med erlagda avgiftsandelar. Kassorna skulle själva bestämma dagpenningens storlek, dock lägst 50 procent av lönen.

Sjukförsäkringsförslaget, som politiskt inte var särdeles kontroversiellt, kan tolkas så att Bismarck endast hade ett svagt intresse för sjukförsäkringen (Rimlinger 1971). Sjukförsäkringen var en kortsiktig försäkring med begränsad ersättningstid (13 veckor) och den skulle inte vara effektiv då det gällde att knyta arbetarna fastare till staten. En annan möjlig tolkning är att de existerande frivilliga sjuk-kassorna motsatte sig en obligatorisk sjukförsäkring

och att detta ledde till att dessa kassor fick finnas kvar i det nya systemet (Toft 1996).

En pensionsförsäkring såg Bismarck som ett viktigt instrument för att stärka arbetarnas lojalitet med staten. Pensionerna var därför tänkta att administreras av yrkesskadeförsäkringsföreningarna, men arbetsgivarmotståndet blev här för starkt. Finansieringen skulle ske skattevägen men riksdagen blockerade en sådan lösning. Bismarcks faiblesse för indirekta skatter (de behövde inte förnyas varje år av riksdagen) och hans mål att göra staten mindre beroende av delstatsbidragen skulle i det här fallet ha lett till ett statligt tobaksmonopol, vilket han alltså inte fick stöd för. I stället blev kompromissen 1889 att arbetsgivare och arbetstagare fick dela på finansieringen med ett blygsamt statligt stöd, som Bismarck lyckades genomdriva. Det statliga stödet kan kanske snarast ses som en gest, men var ett uttryck för att staten månade om arbetarnas välfärd. I de självförvaltande pensionsanstalter, som skulle bildas, fick parterna likvärdig representation. Pensionens storlek var avhängig värdet på inbetalda avgifter. Pensionsförsäkringen omfattade inte bara industriarbetare utan samtliga löntagare med en inkomst understigande 2 000 mark.

Under 1880-talet växte alltså ett genomgripande arbetareförsäkrings-system fram i Tyskland. Försäkringarna utgjorde en helhet. Den som t.ex. blivit arbetsskadad fick genomgå en karenstid på 13 veckor men under den tiden erhöles ersättning från sjukförsäkringen. Om skadan inte var arbetsrelaterad kunde det i stället för ersättning från olycksfallsförsäkringen bli en ersättning från pensions-

försäkring (dvs. det som numera brukar benämnas förtidspension). Till samtliga försäkrade utgick ålderspension vid fyllda 70 år.

Diskussionerna kring och införandet av de tyska arbetareförsäkringarna fick stor uppmärksamhet utomlands. Då reformerna väl var klara kom tyskarna själva att göra reklam för försäkringarna t.ex. på de från år 1889 återkommande internationella arbetarförsäkringskongresserna (Englund 1976, Ritter 1987). Dessa kongresser hade i mångt och mycket karaktär av propagandamöten för de tyska försäkringarna och broschyrer och skrifter publicerades och distribuerades. Bland svenskar som vid olika tillfällen deltog i konferenserna märks Hjalmar Branting och matematikprofessorn Anders Lindstedt. Lindstedt var en framträdande socialförsäkringsexpert och blev en inflytelserik ordförande i de svenska socialförsäkringsutredningar, som ledde till uppbyggandet av den svenska socialförsäkringen på 1910-talet.

Även vid de stora internationella utställningarna runt förra sekelskiftet uppmärksammades de tyska försäkringarna. Vid exempelvis världsutställningen i St Louis 1904 fanns en speciell monter om de tyska arbetarförsäkringarna. Då de tyska försäkringarna presenterades för resten av världen kom uppfattningen att försäkringarna positivt kunde påverka den industriella produktiviteten att spela en betydelsefull roll (Ritter 1987). Arbetare som fick hjälp då de blev sjuka eller som kunde se fram mot en ålderdom utan fattigvårdens allmosor kom, allmänt sett, att betraktas som mer produktiva.

Påverkan i Sverige

Bismarcks reformplaner uppmärksammades redan 1882 i den svenska riksdagen (Protokoll AK 1882:29). För Sveriges vidkommande var dock frågan för tidigt väckt menade man. Två år senare kom emellertid riksdagen på allvar att befatta sig med arbetareförsäkringar i samband med behandlingen av liberalen Adolf Hedins riksdagsmotion (Motion AK 1884:11). Denna motion anses allmänt utgöra inledningen till aktualiserandet av socialförsäkringsfrågan i Sverige och det är svårt att frigöra sig från tanken att inspirationen kom från Tyskland. Motionen gällde en föreslagen utredning av olycksfalls- och ålderdomsförsäkring för arbetare. I motionen inventerar Hedin olika europeiska lösningar och den tyska lagstiftningen ansågs överlägsen andra länders arrangemang. Sjukförsäkringen utelämnades eftersom det ansågs finnas redan framgångsrika frivilliga organisationer i Sverige. Motionen rönt ett positivt intresse i riksdagen och man kunde under riksdagsbehandlingen skönja böndernas intresse i frågan; försäkringarna borde inte enbart avse arbetare, som Hedin föreslagit, utan »arbetare och med dem jämförliga personer«. Strax efter riksdagsbehandlingen tillsattes en utredning, den s.k. arbetareförsäkringskommittén. Redan år 1885 hade kommittén presenterat en fyllig beskrivning av då tagna tyska lagar angående arbetareförsäkring (Arbetareförsäkringskommitténs promemorior 1885). Det enda synbara resultatet av kommitténs arbete blev emellertid ett riksdagsbeslut år 1891 om visst statligt stöd till de frivilliga sjuk-kassorna (sjukförsäkringen ingick f.ö. inte i utredningens direktiv).

Härefter tillsattes Nya arbetareförsäkringskommittén år 1891 för att utarbeta förslag om olycksfallsförsäkring och ålderdomsförsäkring. Nu hade den tyska pensionsförsäkringen införts och det tyska inflytandet i kommittéförslaget är påtagligt (Nya arbetareförsäkringskommitténs betänkande 1893). Även denna gång blev emellertid det politiska resultatet magert och det visade sig i 1901 års lag om arbetsgivares ersättningsplikt vid arbetsolycksfall, en f.ö. mycket begränsad och restriktiv lag. Detta var en form av den lag som funnits i Tyskland sedan 1871 men som där ersattes av yrkesskadeförsäkringen 1884. Vid ingången i 1900-talet fanns alltså inte mycket till arbetareförsäkring i Sverige. Kring 1905 sker emellertid det som kallats en »isslossning« inom svensk socialpolitik och det primära intresset var koncentrerat till en pensionslösning. Gamla och orkeslösa utgjorde nämligen den stora fattigvårdgruppen i Sverige på den tiden. Det gällde bl.a. att avlasta den kommunala fattigvården och att ge värdigare understöd till de gamla än den förnedrande fattigvården.

År 1907 tillsattes den s.k. ålderdomsförsäkringskommittén med den tidigare nämnde Anders Lindstedt som ordförande. Ett betänkande avlämnades 1912 (Ålderdomsförsäkringskommittén 1912) som låg till grund för ett riksdagsbeslut om allmän pensionsförsäkring året därpå. Den nya pensionen skulle i princip omfatta hela befolkningen och den skulle finansieras med egenavgifter. Som ett komplement infördes en skattefinansierad, inkomstprövad tilläggspension. Detta var världens första universella socialförsäkring. Den omfattade

alltså inte endast löntagare som i Tyskland. År 1916 beslutades, likaledes efter förslag från ålderdomsförsäkringskommittén, om en olycksfallsförsäkring som täckte hela arbetsmarknaden. Då hade en ny utredning tillsatts, också den med Lindstedt som ordförande, som skulle utreda frågan om en allmän sjukförsäkring. Ett förslag framlades 1919, men den deflationskris som drabbade landet efter världskriget och den herefter följande arbetslösheten omöjliggjorde ett positivt beslut. Den allmänna sjukförsäkringen i Sverige kom att fördröjas till 1955.

Tyskland gav inspiration för den socialförsäkringsutveckling som drogs i gång och som ledde fram till 1913 års beslut om allmän pensionsförsäkring och 1916 års lag om olycksfallsförsäkring. Inspirationen framgår exempelvis i skriften »Den tyska arbetareförsäkringen« utgiven av Centralförbundet för Socialt Arbetes fattigvårdskommitté år 1906. Utöver att den tyska försäkringen positivt påverkat arbetarnas ekonomiska ställning och avlägsnat nöd så har den, enligt skriften, bidragit till att förbättra hälsoläget (sjuka kan nu tidigt komma under behandling), minskad dödlighet, minskad emigration, bättre relationer mellan arbetare och arbetsgivare och detta samtidigt som den tyska industriproduktionen befunnit sig i hög tillväxt. Några år senare uttrycktes det i Nordenmark (1911, sid 13) att »många anse att socialförsäkringen varit en mäktig häfstång för Tysklands industriella utveckling«. För att nämna ytterligare ett exempel: Civilminister Schotte, då ansvarig för sociala frågor, yttrade i en riksdagsdebatt 1911 att »Tysklands exempel visar välsignelserna af

en dylik försäkring» och senare att mycket »talar för att Tysklands storartade försäkringsbyggnad har en stor andel i landets utomordentliga ekonomiska utveckling under de sista årtiondena« (Protokoll AK 1911:2 sid 41).

De försäkringslösningar, som under stor politisk enighet, beslutades i Sverige på 1910-talet följde emellertid inte Bismarck-modellen. De svenska förutsättningarna var annorlunda. Sverige hade vid den här tiden den kända världens äldsta befolkning relativt sett. Detta innebar att den kommunala fattigvårdstungan var mycket påfrestande och det gällde att få bort speciellt åldringarna från fattigvården. Vidare var Sverige, jämfört med Tyskland, ett mer homogent land i vilket bönderna hade ett starkt politiskt inflytande (och de hade inget intresse att stödja industrins arbetare). Vidare bodde en övervägande majoritet av befolkningen på landsbygden. Landsbygdsbefolkningen skulle haft föga nytta av en tysk lösning och den var för samtliga partier en viktig väljargrupp. Den svenska lösning som knäslattes på 1910-talet innebar att hela befolkningen skulle omfattas och att ersättningar skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen. Detta är de första stegen in i det Esping-Andersen kallar för en socialdemokratisk välfärdsstat.

Bismarck och Storbritannien

Det offentliga hjälpsystemet för nödställda i Storbritannien byggde under större delen av 1800-talet på den ytterst stränga fattigvårdslagen från 1834. Den första stora brytningen med fattigvårdslagen, och dess bakomliggande fattigdomsuppfattning,

kom 1908. Då antogs en pensionslag enligt vilken inkomstprövade och skattefinansierade pensioner skulle utbetalas till åldringar som fyllt 70 år. Pensionen representerade en social rättighet skild från fattigvårdens individuella behovsprövning. Pensionslagen följdes år 1911 av obligatoriska sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar. Dessa omfattade kroppsarbetare och utbetalningar skedde i form av enhetsersättningar (lika ersättningar till alla) enligt den s.k. minimistandardprincipen. Ersättningarna finansierades av enhetsavgifter från arbetsgivare och arbetstagare samt av skatter.

Före första världskriget hade således Storbritannien brutit med den gamla fattigvårdens principer. Den nya trygghetsmodell, som var under uppbyggnad, svarar närmast mot den liberala modellen i Esping-Andersens kategoriindelning. Det är alltså en annan modell än den tyska. Skall detta förstås så att Bismarck inte haft något inflytande?

Liksom fallet var i Sverige så blev de tyska arbetareförsäkringarna tidigt uppmärksammade i Storbritannien. Den politiska elitens fasthållande vid fattigvårdssynen var givetvis ett påtagligt hinder att införa försäkringar. Ett annat hinder var den mycket omfattande självhjälpsrörelsen (friendly societies), som bevakade sina intressen. Man har uppskattat att cirka hälften av de vuxna manliga briter tillhörde en sjukkasse kring förra sekelskiftet (Ritter 1987). Medlemmarna i självhjälpsrörelsen var huvudsakligen yrkeslärd arbetare och hantverkare för vilka självhjälpskassorna sågs som ett tecken på oberoende och respekt. Självhjälpsrörelsens medlemmar kunde i förhållandevis stor utsträckning

omfattas av den i och för sig begränsade manlig rösträtt som då fanns i Storbritannien, något som gav rörelsen ett politiskt inflytande (Hecló 1974). Självhjälpsfolket, liksom fackföreningsrörelsen, motsatte sig speciellt en pensionsförsäkring i den tyska tappningen (Hennock 1987). Skälet var helt enkelt att obligatoriska pensionsavgifter skulle försvåra, eller omöjliggöra, för medlemmarna att betala de frivilliga avgifterna till sjukförsäkringen.

Före 1900-talets ingång hade endast ett socialförsäkringsbeslut tagits i Storbritannien nämligen en lag enligt vilken arbetsgivare skulle betala ersättning till den arbetare som drabbats av arbetsskada (Workmen's Compensation Act 1897). Detta var emellertid ingen försäkring i ordets egentliga mening utan svarade närmast mot den ersättningsplikt som hade funnits i Tyskland sedan 1871 men ersattes av yrkesskadeförsäkring 1884.

Kring sekelskiftet började den brittiska opinionen att svänga då det gällde socialförsäkringen. Den officiella synen på fattigdom påverkades av de välkända fattigdomsstudier som gjordes av Charles Booth i London och av Seeböhm Rowntree i York (Hennock 1987). Dessa påvisade att fattigdom kunde bero på att folk var sjuka eller gamla och orkeslösa och alltså inte kunde arbeta. Viktigt för det nya opinionsklimatet var säkert också mönstringarna inför Boerkriget, där en stor del av de potentiella rekryterna fick avvisas på grund av undernäring, ett tydligt tecken på fattigdom. För sjukförsäkringen blev det alltmer uppenbart att en åldrande medlemskader, och därmed en ökad sjuklighet, utgjorde ett finansiellt hot. Detta skulle kunna lösas med ett pensionssystem,

som var skattefinansierat. De obligatoriska sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna skulle tillföra självhjälpskassorna nya medlemmar, finansiering skulle bl.a. ske med skatter och arbetsgivaravgifter och enhetsersättningen gjorde det möjligt att ha en frivillig påbyggnadsförsäkring.

Då försäkringsidén på allvar kommit upp på dagordningen riktades blickarna mot Tyskland. Det är här ett intressant konstaterande att den då unge William Beveridge aktivt deltog i pressdebatten inför pensionsbeslutet och som departementstjänsteman i förberedelserna inför 1911 års beslut. Beveridge hade då besökt Tyskland vid ett par tillfällen (Gründger 1993). Det Beveridge bl.a. fann var att arbetareförsäkringarna lett till en inre fred utan att detta negativt påverkat Tysklands produktiva förmåga. Den politiker, som närmast skall tillskrivas äran av de engelska besluten är den då liberala finansministern David Lloyd George. Han besökte Tyskland 1908 och kom hem full av beundran och entusiasm (Hennock 1987). I en svensk riksdagsmotion (motion AK 1910:306) återges ett tal som Lloyd George höll i underhuset efter hemkomsten. Överallt där jag reste och hos alla jag mötte, sade han, »arbetsgivare eller arbetare, konservativa eller liberala, socialist- eller syndikalistchefer var det samma beröm över de utmärkta resultaten...För att bli jämställda med Tyskland – ty vår tävlan är ej begränsad till försvaret – återstår det oss att skydda de sjuka, invaliderna och änkorna och barnen efter industrins soldater« (Ibid sid 70-71). Överläggningar som Lloyd George haft med brittiska fackföreningsledare resulterade i att också en facklig delegation gjorde ett studiebesök i Tyskland. Denna resa satte

sina spår i en mer positiv facklig attityd till obligatoriska försäkringar (Hennock 1987).

Bismarcks arbetareförsäkringar kom således att inspirera engelsmännen efter sekelskiftet. Men utformningen blev en annan eftersom de engelska förutsättningarna var annorlunda. I likhet med Sverige gällde det att få bort »värdiga« fattiga ur fattigvården och då skulle exempelvis inte en tysk pensionsförsäkring få ett snabbt genomslag. Jämfört med Tyskland var Storbritannien en enhetlig centralstat och någon motsvarighet till de tyska delstaterna fanns inte. Till skillnad från Tyskland och Sverige fanns det dessutom i det först industrialiserade landet en stor och inflytelserik självhjälpsrörelse med egna intressen att bevaka. Skall man göra en, kanske alltför förenklad, jämförelse så kan man påstå att självhjälpsrörelsen i Storbritannien hade en likartad betydelse vid formandet av de första socialförsäkringarna som bönderna i Sverige.

De brittiska besluten 1908 och 1911 var viktiga steg på väg till en välfärdsstat. Man hade blivit inspirerad av Bismarck men de första stegen angav en annan färdriktning än den tyska. Denna nya färdriktning kom senare, under andra världskriget, att fulländas i Beveridgeplanen.

Något om Bismarckmodellens förutsättningar

Länder har olika förutsättningar att utveckla socialförsäkringar. Bismarckmodellen framkom i en speciell tysk miljö och det fanns en tysk historia som innehöll paternalistiska lösningar för arbetare. I den dominerande delstaten Preussen, för att ta

ett exempel, fanns en lag sedan 1794 enligt vilken staten skulle dra försorg om fattiga genom understöd eller arbete (Rimlinger 1971). En modernare fattigvårdslagstiftning kom 1842-43 då i princip alla behövande, som var bosatta i en kommun, skulle kunna erhålla stöd, alltså även arbetsföra. Dessa lagar skall enligt Steinmetz (1993) sättas in i ett större sammanhang nämligen en medveten utveckling av en nationell industriell ekonomi. Fattigvårdssystemets bidrag blev då att bidra till skapandet av en kapitalistisk arbetsstyrka genom att den geografiska rörligheten underlättades. Man kan säga att fattigvården i detta avseende gav arbetslöshetshjälp så att en potentiell industriarbetare inte behövde låta arbetslöshetsrisken hindra en flyttning från land till stad. Samtidigt bidrog lagen till att stabilisera den lokala industriella arbetsstyrkan genom att man genom ett enklare bosättningsvillkor inte tvingades flytta vid arbetslöshet (tidigare kunde fattiga tvingas flytta från en ort). Bakom denna fattigvårdsprincip kan man skönja ett synsätt som ligger inte alltför långt från socialförsäkringsidén. Efter Tysklands enande kom den preussiska fattigvårdslagstiftningen att omfatta nästan hela riket.

Sjukasseväsendet var tidigt reglerat i lag. I exempelvis en preussisk lag 1845 medgavs att kommunerna fick rätt att genom särskilda föreskrifter tvinga alla inom dess område sysselsatta gesäller och jämförbara att ingå i en sjukkasse. Arbetsgivarna kunde åläggas att betala en del av sina arbetares avgifter. Att tvinga arbetsgivare att betala till sådana kassor för att minska fattigvårdsutgifterna hade ingen motsvarighet i andra länder (Ritter 1987). Efter

revolutionsåret 1848 utsträcktes denna möjlighet till att också omfatta industrins arbetare. Detta kan sägas vara en följd av att det efter 1848 växt fram en uppfattning bland de ledande skikten att någon form av positiva sociala reformer var nödvändiga för att åstadkomma social fred (Steinmetz 1993). På något sätt måste socialisterna och den sociala revolutionen göras mindre attraktiva för de fattiga.

Tidiga föregångare fanns också till yrkesskadeförsäkring. Redan den preussiska lagen av 1794 innehöll ett visst arbetsgivaransvar för arbetsskador och sedan år 1871 fanns en lag om arbetsgivares ersättningskyldighet vid arbetsskador. För 1889 års pensionsförsäkring fanns ingen direkt nationell förlaga (bortsett från ett program för gruvarbetare). Skall man här tala om förlaga så blir det fattigvårdslagstiftningen.

Kännetecknande för den tyska miljön var vidare en traditionellt förhållandevis stark och självständig statsbyråkrati. Bismarck, hans rådgivare och statsbyråkratin är en god utgångspunkt om man skall förstå tillkomsten av de tyska arbetareförsäkringarna. Enligt Steinmetz (1993) är det tveksamt om Tyskland hade blivit det första landet att införa obligatoriska försäkringar om det inte hade varit för den starka byråkratiska traditionen. I den tyska miljön fanns också aktiva och välartikulerade socialpolitiska teoretiker, de s.k. katedersocialisterna, varav några stod Bismarck nära. Katedersocialisterna vände sig mot den liberala manchesterideologin och enligt dem var det statens plikt att organisera det ekonomiska livet för att uppnå socialpolitiska målsättningar.

Det fanns alltså för 1880-talets Tyskland en tidigare utveckling och en miljö som var

gynnsam för tillkomsten av arbetareförsäkringar. Det sedvanliga sättet att tolka tillkomsten av Bismarcks arbetareförsäkringar utgår från anti-socialistlagarna och Bismarcks önskemål att skapa social fred och att minska socialdemokraternas lockelse för de tyska arbetarna. Det traditionella motivet för arbetareförsäkringarna, som brukar kallas socialpacifism, har av modernare forskare kompletterats med andra motiv. Som tidigare nämnts ingick den preussiska fattigvårdslagstiftningen från 1842-43 i en politik att främja den industriella utvecklingen. Till att börja med finansierades fattigvården av den utbetalande kommunen, vilket givetvis inte tilltalade de expansiva industriregionerna. Efter hand kom en viss del av finansieringen att läggas på utflyttningsområdena, dvs. landsbygden. Som industrialiseringen och urbaniseringen fortgick kom detta att upplevas som en stor börda för utflyttningsorterna och dessa krävde reformer för att mildra bördan. Bismarcks ambitioner blev därför, som han uttryckte det 1881, att låta staten ta över utgifter från fattigvården (Ritter 1986). Att fattigvårdsmotivet säkerligen var starkt framgår bl.a. av att pensionsförsäkringen från början omfattade *alla* löntagare med en inkomst understigande 2 000 mark.

Ett tredje motiv utgår från att Tyskland på 1880-talet var en ganska så löst sammanfogad federal statsbildning (delstaterna hade t.ex. ambassadörer hos varandra) med en riksledning som hade en förhållandevis liten och osäker roll i inrikespolitiken. Det är mot denna bakgrund man bör se Bismarcks strävanden att stärka den tyska centralmakten och att skapa en finansiell bas för denna. Det gällde bl.a. att skapa en

ny skattebas så att riksledningen inte alltför mycket skulle vara beroende av de finansiella bidragen från delstaterna, vars storlek beslutades av riksdagen varje år. Här kan man se arbetareförsäkringar som ett argument för att få nya finansieringsformer och att därmed stärka centralmakten.

Att arbetareförsäkringar valdes som metod kan spåras till den tyska miljön. Givet framväxten av en, som det upplevdes, hotfull arbetarklass, betungande lokala fattigvårdsutgifter samt riksledningens önskemål att stärka centralmakten så fanns tidigare lösningar och förlagor som pekade framåt, det fanns en drivande statsbyråkrati och en intellektuellt gynnsam socialpolitisk miljö. Men detta förklarar inte att det blev just en »Bismarckmodell«. Nyckeln till förståelsen av detta ligger i den tyska politiska strukturen. Bismarcks finanspolitiska intentioner kunde inte infrias. Det blev en kompromiss som innebar att tullinkomster och tobaksskatt överstigande ett visst belopp skulle överföras till delstaterna. Resultatet blev att arbetareförsäkringarna nästan fullt ut måste finansieras avgiftsvägen. Detta försäkringsmässiga drag i den Bismarckska modellen bottenar alltså i Tysklands federala struktur.

Bismarck misslyckades med att centralisera yrkesskadeförsäkringen och pensionsförsäkringen. En centraliserad statlig administration (med statlig finansiering) skulle ge staten en bild som arbetarnas välgörare och knyta arbetarnas intressen till staten. För sjukförsäkringen, som Bismarck inte ansåg lika viktig då det gällde att knyta arbetarna till staten (ersättningstiden var begränsad), är kontinuiteten med tidigare sjukförsäkringsarrangemang påtaglig. Det

fanns redan upprättade sjukkassor och dessutom en lag som möjliggjorde för kommuner att inrätta sjukkassor i stället för att utge fattigvårdsunderstöd.

Den valda, om än splittrade, organisationsformen för de tyska arbetareförsäkringarna kan sägas vara logisk. De som betalar skall också vara med och bestämma. Att arbetarna deltog i handhavandet av organisationerna kan ses som en medveten politik att integrera arbetarna i samhället. Men närmast sanningen kommer man sannolikt om man ser arbetarmedverkan som en konsekvens av misslyckandet att få yrkesskadeförsäkringen och pensionsförsäkringen finansierade med statliga medel. Det var också en konsekvens av att arbetarna redan tidigare handhade sina egna sjukkassor. Det skall då observeras att arbetarna inte fick vara med och kontrollera yrkesskadeförsäkringen. Det ankom i stället på arbetsgivarna, dvs. betalarna.

Man kan alltså knappast förstå varför Tyskland fick en Bismarckmodell om man inte beaktar den federala tyska strukturen med en maktkamp mellan riksledning och delstater. Inte ens järnkanslern Bismarck rådde helt på systemet. Bismarckmodellen fick alltså inte det utseende som Bismarck tänkte sig. Det låg i hans intresse att stärka centralmakten, men här mötte han motstånd. Ett i stor utsträckning skattefinansierat och centraliserat system skulle bättre passa Bismarcks ambitioner. Det är en historiens ironi att Bismarcks eftersträvade modell påminner om den som brukar tillskrivas engelsmannen Beveridge!

Det är ett välkänt faktum att då grundstommen till en socialförsäkring etablerats så har den en tendens att bli seglivad

(Bonoli 1997, Toft 1996). Mer generellt menar Papakostas (1998) att de betingelser som var rådande under en organisations formativa period präglas in i organisationsstrukturen utan att helt suddas ut då betingelserna i omgivningen ändras. Den tyska socialförsäkringen bär än i dag

tydliga drag av den ursprungliga Bismarck-modellen. På samma sätt innehåller den svenska modellen tydliga drag av 1910-talets uppbyggnadsskede och den brittiska vilar, liksom vid dess början 1908-11, på minimistandardprincipen.

Referenser

- Arbetsförsäkringskommitténs promemorior (1885) *Arbetsförsäkringen i Tyskland och Österrike*. Stockholm
- Bonoli, Giuliano (1997) Classifying Welfare States: a Two-dimension Approach. *Journal of Social Policy*, 26:3, 351-372.
- Crankshaw, Edward (1981) *Bismarck*. London: Macmillan London Limited
- Englund Karl (1976) *Arbetsförsäkringsfrågan i svensk politik 1884 – 1901*. Uppsala: Almqvist och Wiksell
- Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Fattigvård och folkförsäkring (1906) *Den tyska arbetsförsäkringen*. Skriftserie utgiven av Centralförbundets för Socialt Arbete fattigvårdskommitté N:o 8. Stockholm
- Gründger, Fritz (1993) »Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects and Evaluation of the Beveridge Report in Germany« i Hills, J., Ditch, J. & Glennerster, H., red.: *Beveridge and Social Security*. Oxford: Clarendon Press
- Heclo, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press
- Hennock, Ernest Peter (1987) *British Social Reform and German Precedents. The Case of Social Insurance 1880 – 1914*. Oxford: Clarendon Press
- Korpi, Walter & Palme, Joakim (1997) »Kan socialpolitiken minska fattigdom och ojämlikhet? En jämförande studie av socialpolitiska modeller i OECD-länderna« i SCB *Välfärd och ojämlikhet i 20-års perspektiv 1975 – 1995*. Rapport 91. Stockholm: SCB, Välfärdsprogrammet
- Nordenmark, Nils V. E. (1911) *Den sociala försäkringen. En öfversikt af dess uppgifter*. Stockholm: Socialdemokratiska Arbetarepartiets Förlag
- Nya arbetsförsäkringskommitténs betänkande (1893) *I Utlåtande och förslag*. Stockholm
- Olsson Sven E. (1990) *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund: Arkiv
- Papakostas, Apostolis (1998) »Tröghet och anpassning I stater och företag« i Ahrne, G., red: *Stater som organisationer*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag
- Riksdagens protokoll jämte bihang
- Rimlinger, Gaston (1971) *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons
- Ritter, Gerhard A. (1987) *Social Welfare in Germany and Britain. Origins and Development*. Leamington Spa/ New York: Berg
- Steinmetz, George (1993) *Regulating the Social. The Welfare State and Local Politics in Imperial Germany*. Princeton: Princeton University Press
- Titmuss, Richard (1974) *Social Policy*. London: George Allen & Unwin
- Toft, Christian (1996) Constitutional Choice, Multi-Level Government and Social Security Systems in Great Britain, Germany and Denmark. *Policy and Politics*, 24:3, 247-261
- Ålderdomsförsäkringskommittén (1912) *I Betänkande och förslag angående allmän pensionsförsäkring*. Stockholm

Summary

Bismarck and the first social insurance

The first examples of social insurance, known as workers' insurance, came during Bismarck's leadership in Germany in the 1880s. This attracted considerable international attention and served as a source of inspiration for other countries. The characteristic features of the German social insurance system, which is usually called the »Bismarck model«, were that it covered workers, it was designed as an insurance, it was financed by fees paid by the workers and their employers, and it was administered by corporative bodies. The parties on the labour market were represented on these bodies in proportion to their share of the fees. The origin of the German workers' insurance is usually explained by Bismarck's desire to pacify the working class and make the state seem like the benefactor of the working class. More modern research, however, has sug-

gested two other explanations. One of them proceeds from the fact that local poor relief was subject to financial strain, a burden which had to be eased; the other was that Bismarck wanted to strengthen the weak German central government at the expense of the individual states in the confederation. In the latter case Bismarck strove for a greater degree of tax financing of workers' insurance; he sought a solution close to the model of social insurance, which is usually associated with the British economist and administrator Beveridge. However, Bismarck received no support for this and consequently the insurance had to be financed with fees. One consequence of this was that those who paid the fees were also able to have a say in the insurance bodies that were formed. The »Bismarck model« was thus not the social insurance that Bismarck actually wanted.