



Beveridgeplanen – en klassiker

PER GUNNAR EDEBALK

Mitt under brinnande världskrig publicerades ett omfattande förslag till reformering av det brittiska socialförsäkringssystemet, Beveridgeplanen. Detta är sannolikt den mest välkända socialpolitiska utredning som någonsin genomförts någonstans och det finns knappast någon modern bok om socialförsäkringar som inte innehåller en hänvisning till Beveridge. Rapporten blev redan från början en klassiker.

I början av andra världskriget artulerades missnöje med den dåvarande brittiska socialförsäkringen. En delegation från landsorganisationen (TUC) uppvaldade hälsoministern i februari 1941 och argumenterade för en utredning. Utan att saken väckte uppmärksamhet tillkännagav regeringen i maj samma år att en kommitté skulle tillsättas

för att utreda »Social Insurance and Allied Services«. Den våren var William Beveridge utan arbete. Han hade lämnat sitt arbete som föreståndare för University College i Oxford och räknade med att tillträda en högre tjänst inom arbetsmarknadsdepartementet. Beveridge var en av Storbritanniens ledande arbetsmarknadsexperter och hade

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

Staffan Blomberg har bidragit med synpunkter på en tidigare version av artikeln. Till honom riktas ett varmt tack.

tidigare deltagit i ett flertal utredningar inom området arbetsmarknad/socialförsäkring (om Beveridge, hans liv och verk, se Harris, 1977). Arbetsmarknadsministern, Ernest Bevin, var emellertid ovillig att anställa Beveridge på departementet och fann då den aktuella kommittén som en utväg. Från början var inte Beveridge påtänkt för kommittéarbetet; det var en motsträvig Beveridge som till slut accepterade ordförandeskapet. Bevin gjorde klart för Beveridge att kommittén i övrigt skulle bestå av regeringstjänstemän och att regeringen förväntade sig att kommittén skulle syssla med administrativa frågor snarare än politiska.

Inom ett halvår efter utnämningen hade Beveridge färdigställt en promemoria som innehöll mycket av det väsentliga som kom att ingå i slutrapporten. Då finansdepartementet uppmärksammade förslagen och deras politiska räckvidd fick tjänstemännen inta rollen som rådgivare för att minska rapportens politiska tyngd. Resultatet blev att endast Beveridge undertecknade rapporten. Den framstår följaktligen som ett enmansarbete även om tjänstemännen hade en aktiv roll i förberedelsearbetet. Rapporten publicerades i slutet av november 1942 (Beveridge, 1942) och den innehöll en helhetsplan för förnyelse av det brittiska socialförsäkringssystemet.

Den utformning som Beveridge gav sin plan kan knappast förstås om vi inte sätter in den i sitt brittiska sammanhang. Storbritannien hade sina speciella traditioner inom socialförsäkringen. Vi skall därför börja med att studera hur den brittiska socialförsäkringen utvecklats före Beveridge-rapporten.

Före första världskriget

Socialförsäkring i nationell skala hade debuterat i det kejserliga Tyskland på 1880-talet. Man brukar, åtminstone som en enkel förklaring, hänvisa till »järnkanslern« Bismarck och hans önskemål att pacificera arbetarrörelsen. Bakgrunden i England var annorlunda. I England, det först industrialiserade landet, växte socialförsäkringen fram ur en diskussion om fattigdom. De intressen och de synsätt som var förhärskande i England menade att fattigdom var självförvållad. Som följd härav fanns ett kommunalt fattigvårdssystem med en sträng prövning av arbetsviljan (workhouse-test). Det som också fanns, i avsaknad av ett nationellt socialförsäkringssystem, var en mycket utbredd självhjälpsverksamhet (sjukkassor m.m.). Den officiella synen på fattigdom höll på att revideras kring sekelskiftet bl.a. annat som följd av ett par viktiga fattigdomsstudier i slutet av 1800-talet genomförda av Charles Booth och Seebohm Rowntree (Hill, 1990). Fattigdom, visade studierna, hängde i stor utsträckning samman med ålderdom, men även med sjukdom och oförvållad arbetslöshet. Det är vid slutet av 1800-talet som man börjar sortera fattiga i termer av »värdiga« och »ovärdiga«. Särskilt »värdiga« var de som p.g.a. ålder och orkeslöshet inte kunde försörja sig. Frågan om ålderspensionering kom upp på dagordningen.

Kring sekelskiftet ökade både antalet och andelen åldringar i Storbritannien. Detta förorsakade finansiella påfrestningar såväl för fattigvården som för de frivilliga sjuk-kassorna, där medelåldern och följaktligen sjukfallen ökade. Ålderspensionering började alltmer att ses som en lösning på dessa

problem. Efter en liberal valseger år 1906 påbörjades ett reformarbete. År 1908 infördes skattefinansierade, inkomstprövade ålderspensioner. Härigenom skulle äldre få ett värdigare understöd och fattigvården kunde finansiellt avlastas. Den brittiska pensionslösningen utgjorde motsatsen till den tyska, där pensionerna var försäkringsmässiga och avgiftsrelaterade. Ett skäl till att en avgiftsmodell inte valdes var att åldringar direkt kunde lyftas ur fattigvården, ett annat att hjälpkassorna kraftfullt opponerade sig mot en sådan lösning. Medlemskap i hjälpkassor var frivilligt och skulle medlemmarna betala avgifter även till en obligatorisk pensionsförsäkring kunde det bli svårt att rekrytera och hålla kvar medlemmar i kassorna. 1908 års pensioner var det första försöket att skapa ett nationellt existensminimum i Storbritannien.

År 1911 infördes obligatorisk sjukförsäkring för kroppsarbetare och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring för arbetare inom konjunktur känsliga branscher. Ersättningarna utgick som enhetsersättningar och en tredelad finansiering användes: egenavgifter, arbetsgivaravgifter och skatter, där avgifterna var enhetsavgifter. Ett sådant finansieringssätt underlättade uppenbarligen genomförandet. Enhetsersättningen, det var samma belopp inom båda försäkringarna, kan givetvis sägas vara ett uttryck för en ideologi att förhindra nöd. En annan, mer materialistisk, tolkning är att det än en gång handlade om inflytandet från sjukvården. Det fanns tusentals sjukvårdskassor, som blev »erkända«. Dessa skulle svara för administrationen och de försäkrade kunde fritt välja sjukkassa. Kassorna kunde ha många arbetsgivare att kommunicera med och ar-

betsgivarna många kassor. Enhetliga belopp på finansieringssidan och därigenom också för ersättningarna sågs som en förutsättning för att det inte skulle bli en alltför komplicerad administrativ hantering. Dessutom skulle det ges utrymme för kassorna att svara för en frivillig tilläggsförsäkring.

Mellankrigstiden

Ett socialförsäkringssystem, mer ett understödssystem än en försäkring, knäslattes alltså före första världskriget. Under mellankrigstiden skedde några avgörande förändringar (Heclö, 1974 Toft, 1993). Den skattefinansierade ålderspensionen sågs som alltför dyrbar för statsverket och en avgiftsfinansierad pension för löntagare infördes 1925. Det fanns alltså häfter två pensionssystem. Arbetslöshetsförsäkringens personkrets utvidgades påtagligt, 1920 bl.a. till tjänstemannagrupper. Till följd av den höga arbetslösheten under mellankrigstiden uppkom svåra finansiella problem för arbetslöshetsförsäkringens. Som ett komplement infördes 1934 ett nationellt, inkomstprövat arbetslöshetsunderstödssystem. Denna åtgärd syftade också till att minska trycket på fattigvården och genom 1934 års arbetslöshetsunderstöd borttogs en central uppgift från fattigvården. Några år tidigare, 1929, hade i och för sig en fattigvårdsreform genomförts som innebar en hårdare reglering och viss centralisering av fattigvården. Som statsmakten såg det hade vissa kommuner varit alltför »generösa«. Det fanns alltså en centraliseringstendens inom det brittiska fattigunderstödssystemet under mellankrigstiden.

Under mellankrigstiden uppmärksam-

mades också andra företeelser. Inom sjukförsäkringen hade privata försäkringsbolag upprättat »erkända sjukkasor« och framgångsrikt konkurrerat med övriga sjukkasor. Aktörerna på sjukförsäkringsarenan var många och splittrade. Detta medförde t.ex. olika policy vad gällde olika former av kostnadsersättningar. Vissa kassor med god ekonomi kunde vara generösa och t.ex. betala besök hos optiker eller tandläkare. Splittningen ansågs skapa orättvisa och hinder för samordning och utveckling mot en tillfredsställande sjukförsäkring.

Ett annat uppmärksammat och diskuterat fenomen var ersättningen till yrkesskadade. I Storbritannien fanns i stället för yrkesskadeförsäkring en ersättningsplikt för arbetsgivare vid yrkesskada (Workmen's compensation införd 1897). Det var därför vanligt att arbetsgivarna tecknade försäkringar hos privata försäkringsbolag. Problemet här, som det uppmärksammades, var att dessa företag kunde ha olika praxis men också att yrkesskadade inte fick någon ersättning alls eller fick vänta oskäligt länge på ersättning. Särskilt små företag tecknade inga försäkringar alls och ersättningsplikten riskerade då bli illusorisk om företagen inte hade möjlighet att betala. Införandet av en obligatorisk yrkesskadeförsäkring hade diskuterats sedan slutet av 1800-talet. Det som här skedde under mellankrigstiden var att en obligatorisk försäkring infördes för gruvarbetare år 1934.

Stegringen av levnadskostnader i början av kriget kom att skapa problem bl.a. för de fattigaste pensionärerna. 1940 infördes en ny inkomstprövad pension (Supplementary Pensions). Denna kom att handhas av samma myndighet som administrerade arbets-

löshetsunderstödet (Unemployment Assistance Board). Denna myndighet kom att benämnas Assistance Board och fick också i uppgift att lämna hjälp till dem som evakuerats, oberoende av orsaken till uppkomna hjälpbehov (Hecló, 1974).

Den brittiska socialförsäkringen före Beveridge-rapporten kan kortfattat karaktäriseras på följande sätt. Systemet byggde i stor utsträckning på hjälpkassor och kommersiella intressen. Det var mycket splittrat och svåröverskådligt och inte mindre än sju regeringsdepartement var involverade i administrationen. Ersättningarna hade karaktär av grundskydd och i finansieringen ingick egenavgifter, arbetsgivaravgifter och skatter. Understödsystemet vid sidan av försäkringen hade i stor utsträckning centraliserats till staten. Dessa understöd utgick som bestämda inkomstprövade ersättningar och angav på så sätt en nationell minimistandard till skillnad från den gamla fattigvårdens individuella behovsprövning.

Beveridge och socialförsäkringen

I Beveridge-rapporten slås syftet med socialförsäkringen fast: »Social Insurance should aim at guaranteeing the minimum income needed for subsistence« (Beveridge 1942, sid 14). De brittiska medborgarna skulle ges trygghet mot nöd och socialförsäkringssystemet skulle vara heltäckande och bestå av fyra huvudkomponenter:

- 1) Systemet skulle vara universellt och hela befolkningen skulle följaktligen omfattas.
- 2) En enhetlig statlig administration med lokalkontor skulle handha systemet. Beveridge föreslog att ett nytt regeringsdeparte-

tement skulle inrättas, Ministry of Social Security. De försäkrade skulle alltså endast ha en myndighet att vända sig till, kompetensvister mellan olika organ skulle undvikas och risken för dubbelersättningar elimineras.

- 3) Ersättningar skulle utgå enligt minimistandardprincipen, alltså som enhetsersättningar, dock med olika belopp för gifta och ogifta. Här gjordes dock ett undantag: det skulle finnas en yrkesskadeförsäkring och yrkesskadade skulle efter 13 veckor få ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen. Ersättningstiden var i princip obegränsad men arbetslösa var t.ex. skyldiga att genomgå omskolningskurser.
- 4) Socialförsäkringen bygger på en tredelad finansiering: egenavgifter, arbetsgivaravgifter och skatter. Speciellt egenavgifterna sågs som viktiga. Utan dessa skulle medborgarna kunna förledas tro att staten har en bottenlös kassa och det kunde bli en press på högre ersättningar. Avgifterna skulle utgå enligt solidaritetsprincipen och skulle alltså inte vara relaterade till olika risker. För hel pension krävdes avgiftsinbetalningar under 20 år. Yrkesskadeförsäkringen skulle betalas av arbetsgivarna.

En komponent i Beveridgeplanen var en kategorisering av medborgarna: löntagare, egna företagare, gifta ej förvärvsarbetsande kvinnor (som var försäkrade via sina män), personer i arbetsför ålder som inte har förvärvsarbete, underåriga och ålderspensionärer. Det finns mellan grupperna några mer tekniska skillnader (t.ex. en förhållandevis lång karenstid för sjuka egenföretaga-

re eller att förvärvsarbetsande hustrur fick reducerad ersättning vid sjukdom och arbetslöshet). Vi skall här uppmärksamma de i arbetsför ålder som inte förvärvsarbetsande och särskilt då de som inte erlagt avgifter (t.ex. handikappade). Denna grupp skulle kunna komma i åtnjutande av ett statligt behovsprövat socialbidrag (National Assistance). Genom införandet av detta enhetliga nationella socialbidrag kunde alla grupper garanteras ett existensminimum. Härigenom skulle också fattigvården definitivt avskaffas.

Beveridge tog med sin plan ett helhetsgrepp på socialförsäkringen och modellen, som ju är en grundtrygghetsmodell, är till synes enkel och lätt att förstå. Beveridge föreslog några viktiga kompletteringar eller förutsättningar för att samtliga medborgare skulle kunna leva åtminstone på existensminimum. Varje medborgare skulle således vara berättigad till en fri, skattefinansierad sjukvård. Med tanke på barnfamiljernas situation föreslogs för det andra ett enhetligt barnbidrag. En tredje förutsättning var att statsmakterna skulle verka för full sysselsättning så att inte de finansiella förutsättningarna för systemet undergrävdes. Utöver det som vi vanligtvis inkluderar i begreppet socialförsäkring föreslog Beveridge också andra sociala stödformer som bosättningshjälp, hemhjälp under sjukdom, begravningshjälp mm.

Det är påtagligt att Beveridge i sin rapport byggde på en redan påbörjad utveckling i Storbritannien. Han förde in det vildvuxna system som fanns i en enhetlig form och han byggde på den brittiska traditionen och erfarenheterna. Tidiga förslag till ett nationellt grundtrygghetssystem finner vi i

reformerna 1908 och 1911, och inte minst i 1934 års Unemployment Act och tillkomsten av den nya myndigheten 1940, Assistance Board.

Mottagandet

Beveridge rapporten fick då den publicerades en uppmärksamhet som sannolikt aldrig kommit någon annan socialpolitisk utredning till del och den såldes i 635.000 exemplar (Jacobs, 1992). På ett sätt kan man säga att den kom i rätt tidpunkt. Slaget vid El Alamein var över och därmed den första allierade segern under kriget. Krigslyckan hade vänt och en begynnande fredsoptimism kunde skönjas. Och efter kriget skulle, om Beveridgeplanens intentioner infriades, nöd och fattigdom elimineras. Rapporten blev inte bara uppmärksam i Storbritannien där den kom att ersätta krigsnyheter på tidningarnas förstasidor. Runt om i världen spreds budskapet. Rapporten blev också ett instrument i krigspropagandan.

Rapporten fick alltså ett entusiastiskt mottagande i sitt hemland. Men visst fanns det kritiker. De givna motståndarna till planen var självhjälpsrörelsen och försäkringsbolagen. Regeringen intog först en försiktig hållning eftersom man inte ville binda upp sig för några dyra framtidslöften med tanke på det återuppbyggnadsarbete man såg framför sig efter krigsslutet. Planen manglades i regeringskansliet och under det första efterkrigsvalet, 1945, stöddes den av de tre stora partierna. Labour, vinnaren av valet, svarade för genomförandet under åren 1946-48. I sina huvuddrag byggde efterkrigstidens brittiska socialförsäkringssystem på Beveridgeplanen. Framför allt tre av-

vikelser från planen kan dock noteras. Enligt planen skulle ersättning från arbetslöshetsförsäkringen utgå under obegränsad tid, men ersättningstiden blev i verkligheten begränsad. Vidare var ålderspensionen enligt planen betingad av att 20 års avgiftsbetalningar erlagts (i annat fall fick det statliga socialbidraget agera utfyllnad). I reformen slopades emellertid detta avgiftskrav av politiska skäl (väljarna ville inte vänta i 20 år) och pensionen fick en löpande finansiering. Som en finansiell konsekvens härav blev pensionerna lägre än som föreslagits. Beveridge hade föreslagit att ett enda statligt organ skulle administrera planen. Den nationella socialhjälpens bröts emellertid ut och fick en egen administration, National Assistance Board.

Universalitet och grundtrygghet

Universella sociala förmåner omfattar i princip hela befolkningen. Beveridgeplanen brukar anses ha en universell karaktär. Det finns ett par tydliga universella inslag i planen nämligen den skattefinansierade och fria sjukvården samt barnbidraget. Socialförsäkringssystemet är i strikt mening inte universellt. Detta framgår enklast av pensionen, som förutsatte 20 års inbetalda avgifter (inklusive arbetsgivaravgifter). Beveridgeplanen är alltså arbetsmarknadsrelaterad och ersättningen betingad av erlagda avgifter (där hemmafruar var försäkrade via sina män). Avgifterna var en betydelsefull del av planen. De försäkrade skulle vara medvetna om att staten inte hade ett botenlöst kassaskrin som man kunde ställa krav på och avgifterna kunde bromsa krav

på höjda ersättningar. Man skulle här kunna uttrycka universaliteten så att samtliga medborgare hade en rättighet att omfattas av socialförsäkringen men inte en absolut rätt till ersättning.

De som ej erlagt fullständiga avgifter, t.ex. arbetsförmögna eller arbetslösa frånskilda kvinnor eller deltidsarbetande ensamstående mödrar, var hänvisade till det statliga socialbidraget. Endast då detta inkluderas närmar sig modellen en universell. Den blir emellertid inte heller då fullt ut universell eftersom socialbidraget var inkomst- och behovsprövat.

Beveridge hade menat att det statliga socialbidraget skulle få en allt mer undanskymd roll i trygghetssystemet. Utvecklingen efter kriget blev emellertid den motsatta. Socialbidragsutgifterna kom att öka bl.a. beroende på de låga ersättningarna. Höjda ersättningar krävde höjda avgifter men det var svårt att höja avgifterna eftersom dessa var relativt höga för låginkomsttagare. Andra faktorer som spelade in var ökningen av antalet ensamstående mödrar och att hyreskostnaderna steg i relation till inkomster (Evans & Glennerster, 1993).

Från tidiga brittiska fattigdomsstudier och socialförsäkringsdiskussioner kom idén om ett nationellt existensminimum. Beveridge blev otvivelaktigt den store popularisatorn av denna idé. Det är emellertid något av en paradox att det som speciellt överlevt i det Brittiska systemet från Beveridgeeran är inkomstprövade understöd, dvs det nationella socialbidraget och dess efterföljare. Socialbidraget såg Beveridge som en residual för främst arbetsförmögna och därmed, vågar man kanske påstå, som stigmatiserande.

Begreppet universell kan emellertid ges en annan innebörd. I Beveridgeplanen betalades avgifterna oberoende av risk, den sk solidaritetsprincipen. Riskspridningen omfattade hela arbetsmarknaden och här fanns en medveten fördelningseffekt till fördel för dem som hade en risk för sjukdom eller arbetslöshet över genomsnittet. I denna mening kan planen sägas vara universell till skillnad från exempelvis den tyska Bismarck-modellen där risker och avgifter skiljer sig åt mellan de ingående korporationerna.

Det är ingalunda självklart hur man skall definiera den minimistandard som utgör grundtryggheten i en Beveridge-modell. I princip skall standarden svara mot vad som uppfattas som någon form av existensminimum. Beveridge använde här bl.a. Seebohm Rowntree som expert. Ett rent allmänt sett stort problem med ersättningar enligt minimistandard sammanhänger med att levnadsomkostnader varierar geografiskt. Alldeles särskilt gäller detta boendekostnader. Boendekostnader i Beveridgeplanen ingick med ett schabloniserat belopp i minimistandarden vilket innebar att ersättningar enligt denna blev otillräckliga i exempelvis Londonområdet. Beveridge var medveten om denna komplikation men ansåg att hans konstruktion av enhetsersättningen gjorde modellen enkel jämfört med om ett explicit hänsynstagande skulle tas till vars och ens hyreskostnad.

Socialförsäkringens syfte, enligt Beveridge, var att ge grundtrygghet. Yrkesskadeförsäkringen skulle emellertid baseras på inkomstbortfallsprincipen. Ersättning skulle utgå först efter 13 veckor och under denna tid betalades enhetsersättning från sjukför-

säkringen. Anledningen till att just yrkesskadeförsäkringen skulle ge ersättning utöver grundtryggheten sammanhänger säkerligen med att en sådan princip hade använts tidigare. Ersättningen till yrkesskadade har ju också karaktär av skadestånd. Men det syns märkligt att detta inte skulle gälla de första veckorna av ett skadefall. Speciellt problematiskt blir det givetvis vid yrkessjukdomar där vissa kan berättiga till en hygglig ersättning, medan andra, som är svåra att bevisa, endast ger en ersättning enligt minimistandardprincipen. Särbehandlingen av yrkesskadeförsäkringen kan nog ses som en kompromiss: Beveridge var angelägen om att få landsorganisationens stöd för sitt reformförslag (Evans & Glennerster, 1993).

Det brukar heta att Beveridge var universalist och pluralist. Innebörden i detta är att Beveridge ville skapa ett system som gav en grundtrygghet till alla men där individen själv fick ansvara för ett kompletterande försäkringsskydd. Detta kompletterande skydd kunde bygga på självhjälpskassor, på privata försäkringar eller utgå som en anställningsförmån (occupational welfare). Denna överbyggnad var också en del av den engelska traditionen, där lösningar och aktörer utanför den offentliga sektorn haft, och har, en betydelsefull roll.

Påverkan i Sverige

Beveridgeplanen kom att läsas och diskuteras runt om i världen. Det som kanske fascinerade mest var helhetsgreppet på det sociala trygghetssystemet och det stora löftet: frihet från nöd. Även i Sverige blev rapporten mycket uppmärksam. Den beskrevs och kommenterades (se t.ex. Gårdlund,

1943) och år 1943 utkom i bokform en sammanfattning av rapporten (Larsson, 1943), något som illustrerar intresset. Oberoende av hur man bedömde förslagen i rapporten så kom socialpolitiska reformförslag att relateras till Beveridgeplanen. Den kommitté som sedan 1938 utredde den svenska socialförsäkringen, socialvårdskommittén, byggde emellertid inte sina förslag på Beveridge. I de viktiga betänkandena om sjukförsäkring (SOU 1944:15), pensioner (SOU 1945:46), och yrkesskadeförsäkring (SOU 1951:25) ägnas utrymme åt och argument mot Beveridgeplanen. Beveridge hade en så stark position att man inte bara kunde negligera rapporten.

Frågan är hur Beveridge rapporten kom att påverka socialförsäkringsreformerna i Sverige efter kriget. Det är framför allt två beslut vi skall uppehålla oss vid, båda tagna 1946, nämligen besluten om folkpension samt allmän sjukförsäkring. I båda fallen hade Socialvårdskommittén gjort förberedelsearbetet. Ålderspensionen skulle utgå till alla som fyllt 67 år. Den utgående pensionen var en enhetsersättning, 1000 kronor per år till ensamstående och 1600 kronor till makar. Till pensionen kom olika tillägg, bland annat ett inkomstprövat bostadstillägg. Pensionerna skulle i allt väsentligt finansieras via statsbudgeten.

I Socialvårdskommitténs betänkande hade tre alternativ presenterats. De två första byggde på inkomstprövade pensioner, det tredje på minimistandardprincipen. Den socialdemokratiska regeringen tvekade länge. Socialminister Möller var en stark företrädare för enhetspensioner medan majoriteten med finansminister Wigforss i spetsen förordade inkomstprövade pensioner av

statsfinansiella skäl. Efter diverse turer, där slutligen den socialdemokratiska riksdagsgruppen gav sitt stöd för Möllers linje avlämnades en proposition till riksdagen. Innehållet i denna följde i allt väsentligt socialvårdskommitténs tredje alternativ och en i stort sett enhällig riksdag fattade beslut i enlighet med propositionen.

I sitt betänkande om sjukförsäkring föreslog socialvårdskommittén en allmän och obligatorisk sjukförsäkring, som omfattade både sjukpenning och sjukvård. Sjukpenningen skulle utgå enligt inkomstbortfallsprincipen och egenavgifter skulle utgöra den väsentligaste finansieringskällan. Försäkringen skulle utgå från de existerande sjukförsäkringarna (de administrerade den då frivilliga sjukförsäkringen) och dessa skulle omvandlas till allmänna sjukförsäkringar. Efter remissbehandling av socialvårdskommitténs förslag påbörjades en omarbetning av detta inom socialdepartementet. Efter en ny remissomgång avlämnade Gustav Möller en proposition till 1946 års höstriksdag. Propositionen, som i allt väsentligt antogs av riksdagen, innehöll en i princip helt ny sjukförsäkringskonstruktion.

En viktig del i Möllers förslag var att sjukvården och ersättningen utmönstrades som sjukförsäkringsprestationer. Sjukvården skulle skattefinansieras och härigenom skulle sjukförsäkringarna inte behöva befatta sig med dess prestationer. Sjukpenning utgick enligt minimistandardprincipen och med 3,50 kronor per dag och beloppet skulle huvudsakligen skattefinansieras. Vi ser här ett uttryck för Möllers socialförsäkringsideologi. Staten svarar för grundtryggheten och försäkringsskydd härutöver skall individen själv ta ansvar för. Socialvårdskommittén

höll vid den här tiden på att färdigställa ett betänkande om arbetslöshetsförsäkring. I samband med riksdagens behandling av sjukförsäkringspropositionen påpekade Möller att hans tanke var att arbetslöshetsförsäkringen skulle utformas som en enhetlig försäkring med fri påbyggnad precis som sjukförsäkringen (Edebalk, 1996).

Det är uppenbart att Möller höll på att steg för steg bygga upp ett nytt socialförsäkringssystem liknande det brittiska. Tveklöst har Beveridge-rapporten varit en inspirationskälla. Den grundläggande ideologin är densamma, trots att inkomstbortfallsprincipen etablerats i Sverige redan på 1910-talet och trots socialvårdskommitténs bestämda förord för denna princip i sjukförsäkringsbetänkandet. Även en från sjukförsäkringen frigjord sjukvård ingick ju i Beveridgeplanen men ej hos socialförsäkringskommittén. Beveridgeplanens inflytande på Möller framgår också av att den ovan nämnda sammanfattningen av rapporten gjorts på Möllers uppdrag. I riksdagsdebatten hänvisade Möller till att engelsmännen höll på att införa ett sjukförsäkringssystem liknande det svenska. Även i övrigt finner vi hänvisningar till och jämförelser med England, ett land som Möller för övrigt besökte strax efter krigsslutet.

Möllers system skiljde sig emellertid på ett par punkter från Beveridgeplanen. Möllers pensioner kunde kompletteras med ett bostadsbidrag; som tidigare nämnts lyckades Beveridge inte tillfredsställande lösa problemet med geografiskt varierande boendekostnader. En än viktigare skillnad gäller finansieringen. Beveridge tillämpade en tredelad finansiering där avgifterna var en viktig komponent. Möllers system var vä-

sentligen skattefinansierat och härmed universellt i en mer genuin mening. Man kan också se det så att den av Beveridge valda finansieringsformen underlättade införandet av systemet. Möllers, för statsverket förhållandevis dyra, system skapade härvidlag problem.

I det system som Möller höll på att bygga upp steg för steg var 1946 års sjukförsäkringsbeslut ett principbeslut. Den allmänna sjukförsäkringen skulle träda i kraft först 1950 eftersom man avvaktade en kommunindelingsreform och eftersom sjukvårdsresurserna måste byggas ut. Strax efter det att riksdagen tagit principbeslutet började emellertid den möllerska sjukförsäkringen att ifrågasättas. En socialpolitisk reformpaus infördes 1948 efter inflationstryck och genomförda skattefinansierade reformer som folkpension och allmänt barnbidrag. Vidare blev allt fler aktörer, bland annat LO, medvetna om att det inte gick att samordna sjukförsäkringen med yrkesskadeförsäkringen. Den sistnämnda hade under benämningen olycksfallsförsäkring beslutats 1916 och här tillämpades inkomstbortfallsprincipen. År 1950 beslutade riksdagen uppskjuta sjukförsäkringsreformen tills vidare och då Möller avgått som socialminister på hösten 1951 banades väg för ett nytt sjukförsäkringsbeslut. Detta trädde i kraft 1955 och sjukförsäkringen fick i stort den utformning som socialvårdskommittén tidigare föreslagit.

Beveridgeplanens inflytande var alltså påtagligt i Möllers reformarbete men eftersom detta ej blev fullbordat kan man se det som en parentes i den svenska utvecklingen. Folkpensionen finns emellertid kvar sedan Möllertiden och man kan fråga sig om Beve-

ridgeinflytandet på dennas tillkomst. Ett sådant inflytande kan givetvis inte uteslutas, men det skall noteras att förslaget kom från socialvårdskommittén som i övrigt visat sitt oberoende av Beveridge. Det första politiska parti som anslöt sig till idén om en enhetspension var högern, som stödde inkomstbortfallsprincipen för övriga socialförsäkringar. Möller hade själv utarbetat en motion år 1928 som pekade fram mot en kommande folkpension. Sannolikt var innehållet i folkpensionsbeslutet oberoende av Beveridge och beträffande universaliteten så hade Sverige som första nation i världen infört en allmän pensionsförsäkring, om än avgiftsfinansierad, redan år 1913. Beveridge's inflytande på svensk socialförsäkring efter kriget kan kortfattat anges så att hans rapport fungerade som en stark inspirationskälla.

Avslutning

Det har, sannolikt med rätta, hävdats att de grundstommar som reses då ett land börjar bygga upp socialförsäkringen har en tendens att bli långlivade (Toft 1995). I Tyskland exempelvis har dagens socialförsäkringssystem mycket kvar av den karaktär, som Bismarcks arbetarförsäkringar fick redan på 1880-talet. Viktiga drag i den svenska socialförsäkringen som universaliteten och inkomstbortfallsprincipen etablerades på 1910-talet. På samma sätt kan vi i Beveridgeplanen (och i dagens brittiska socialförsäkring) identifiera tydliga drag från uppbyggnadsskedet 1908-11 och erfarenheterna från mellankrigstiden. Beveridgeplanen kan ses som ett imponerande intellektuellt arbete i en brittisk kontext.

Beveridge var, som tidigare nämnts, universalist och pluralist. Som universalist förordade han en kollektiv och statlig lösning på grundtrygghetsproblemet. Som pluralist förordade han fria lösningar härutöver. Den Beveridge-modell som infördes i Storbritannien efter kriget kom följaktligen att utsättas för ideologisk attack från renodlade pluralister respektive renodlade universalister (Pinker 1997). De renodlade pluralisterna, marknadsliberaler som t.ex. Hayek, menade bl.a. att tvång inskränkte individens fria val, att kollektiva lösningar skapar en beroendekultur och att höga skatter hämmar tillväxten. De renodlade universalisterna, främst av dem står Titmuss, hävdade att privata och avtalsmässiga komplement skapar ojämlikhet och svårigheter för dem som upplevs vara »dåliga risker« eller i korthet att det skulle tillskapas en dual välfärdsstat.

Den Beveridgemodell, som tillkom i Storbritannien efter kriget, kom successivt att destrueras. En universell försäkringsmodell byggd på enhetsersättningar motsvarande existensminimum, på ett arbetsmarknadsvillkor och på regressiva arbetsgivaravgifter klarade inte verklighetens påfrestningar. Dessa påfrestningar hängde bl.a. samman med ändrad familjestruktur, höjda hyror och inte minst en hög arbetslöshet. Allt fler blev beroende av inkomstprövade understöd, det som skulle vara residualen. Den fria påbyggnaden, pluralismen i systemet, i form av fiskal välfärd (skattelättnader t.ex. för privata pensioner) och avtalslösningar fick en stor omfattning. Detta i sin tur innebar ett försvagat stöd för låga enhetsersättningar.

Beveridges ande lever än i dag. Det är lätt att finna motsägelser i hans plan (t.ex. behandlingen av yrkesskadeförsäkringen och hyreskostnaderna i existensminimum), en för nutidsmänniskan alltför patriarkal syn på familjen (t.ex. att den gifta kvinnan är hemmafru och helt beroende av sin man för att få pension) eller felaktiga prognoser (t.ex. att socialbidragsutgifterna skulle minska). Detta till trots tycks han inte upphöra att fascinera. Detta framgår bl.a. av de konferenser som ägde rum 1992 i samband med 50-årsjubiléet och den litteratur som publicerats inom »Beveridgeområdet« (se t.ex. Jacobs, 1992, Evans & Glennerster, 1993 och Hills, Ditch & Glennerster, 1994). Det torde knappast finnas någon under efterkrigstiden producerad bok inom socialförsäkringsområdet som inte innehåller hans namn.

Begreppet »Beveridge-modell« används ofta inom socialforskningen som en modell för skattefinansierad, universell grundtrygghet (se t.ex. Bonoli 1997). Denna modell står i motsatsställning till en »Bismarck-modell«, som korporationer administrerar, där det råder försäkringsmässighet och inkomstbortfallskompensation. Vi har här ett utmärkt exempel på begreppsglidning. En fundamental del i Beveridgeplanen var just användandet av avgifter som finansieringskälla och planen var, och här finns en likhet med »Bismarck-modellen«, arbetsmarknadsrelaterad. Den första mer genuina skattefinansierade grundtrygghetsmodellen är associerad med Gustav Möller, den svensk som var mest påverkad av Beveridge.

Summary *The Beveridge Plan* *A classic*

At the end of 1942, in the middle of the Second World War, the Beveridge Report was published. In this report, William Beveridge built on British traditions and experiences in the field of social insurance. Beveridge took a holistic approach to the rampant diversity of social insurance in Britain and created a uniform system of benefits. The insurance was to a large extent financed with standard contributions. The Beveridge Plan is often said to be universal, but it was related to the labour market and was thus designed for people in work. There were certain universal features in the plan, namely, family allowance and free medical care. Those who were not entitled to compensation could receive social assistance from the

state. The plan was intended to release the citizens from destitution, but the subsistence level that determined the payment levels paid no regard to the fact that housing rents showed great regional variations.

The Beveridge Report attracted a great deal of attention round the world. In Sweden it was a source of inspiration, and the minister of social affairs, Gustav Möller, tried to introduce a variant of the Beveridge Plan in Sweden after the war. However, it proved impossible to introduce a “basic security” model in Sweden. Payment according to the “lost income” principle had already been introduced in Sweden in the 1910s, and this principle was well established.

Litteratur

- Beveridge, William (1942) *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO
- Bonoli, Giuliano (1997) Classifying Welfare states: a Two-dimension Approach *Journal of Social Policy* 26, 351-372
- Edebalk, Per Gunnar (1996) *Välfärdsstaten träder fram*. Lund: Arkiv
- Evans, Martin & Glennerster, Howard (1993) *Squaring the Circle? Inconsistencies and Constraints of Beveridge's Plan*. Discussion Paper WSP/86. London School of Economics: Suntory-Toyota International Center for Economics and Related Disciplines
- Gårdlund, Torsten (1943) Engelsk samhällsreform *Tiden* 5, 257-260
- Harris, Jose (1977) *William Beveridge: A Biography*. Oxford: Clarendon Press
- Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press
- Hill, Michael (1990) *Social Security Policy in Britain*. Worcester: Edward Elgar
- Hills, John, Ditch, John & Glennerster, Howard (eds)(1994) *Beveridge and Social Security*. Oxford: Clarendon Press
- Jacobs, John (ed)(1992) *Beveridge 1942-1992. Papers to mark the 50th Anniversary of the Beveridge Report*. London: Whiting & Birch Ltd
- Larsson, Sven (1942) *Beveridgeplanen i samman-*

- drag*. Stockholm: Tidens förlag
- Pinker, Robert (1997) *Social Welfare and Citizenship: remaking the partnership*. Opublicerat seminarieunderlag, 4/11 1997
- SOU 1944:15 *Utredning och förslag angående lag om allmän sjukförsäkring*
- SOU 1945:46 *Utredning och förslag angående lag om folkpensionering*
- SOU 1951:25 *Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag mm*
- Toft, Christian (1993) *Social Security Reform in Unitary Britain*. RP 93/32, University of Wales: School of Accounting, Banking and Economics
- Toft, Christian (1995) *Constitutional Choice, Fiscal Federalism and the Provision of Unemployment Compensation in Britain, Germany and Denmark*. Paper presented for the 51st congress of the International Institute of Public Finance, Lisboa, August 1995