UMEÅ UNIVERSITET

ARBETSMARKNADSPOLITIK SOM REGIONALPOLITIK

Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna 1938–1961

Martin Eriksson

Umeå Papers in Economic History No 50/2021
ISSN 1653-7378

Abstract

Uppsatsen behandlar Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna som ett exempel på hur mellankrigstidens regionalpolitik tog sig uttryck i Sverige. Den visar att en avgörande skillnad mellan 1930-talets regionalpolitik och de större, mer permanenta program som utvecklades från och med 1960-talet var att 1930-talets regionalpolitik byggde på analysen att rumsliga problem var relaterade till övergående ekonomiska cykler, snarare än strukturella ekonomiska problem. Denna tanke medförde att regionalpolitiken utformades med inspiration från den kontracykliska arbetsmarknadspolitiken och i dialog med de parter på arbetsmarknaden som berördes av åtgärderna.

Nyckelord: Ekonomisk historia, Sverige, 1900-talet, regionalpolitik

Innehållsförteckning

1. Inledning ... 5
2. Fondens bakgrund ... 6
3. Fondens utformning och den nya arbetslöshetspolitiken ... 10
3.1 De inledande avvägningarna ... 10
3.2 Reaktionen från de etablerade aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken 14
3.3 Riksdagens ställningstagande ... 16
4. Fortsatt osäkerhet i samband med arbetsmarknadspolitiska förändringar 17
5. Den återupptagna beslutsprocessen om fondmedlens användning ... 18
5.1 Situationen efter andra världskriget ... 18
5.2 Nya aktörer och deras anspråk ... 19
5.3 Riksdagens slutliga beslut ... 22
6. Från arbetsmarknadspolitik till regionalpolitik ... 24
7. Sammanfattning ... 26
Referenser ... 28

1. Inledning[1]

Forskningen om den svenska regionalpolitikens ekonomiska historia fokuserar i allmänhet på efterkrigstiden och utvecklingen i samband med 1964 års lokaliseringspolitiska beslut och 1972 års regionalpolitiska beslut.[2] Däremot finns det inga tidigare undersökningar som anknyter till den internationella forskningen om regionalpolitikens framväxt efter 1930-talskrisen (*the great depression*) och fortsatta utveckling under de efterföljande decennierna. Denna forskning betonar att de regionalpolitiska insatser som riktades mot stapelindustrierna (exempelvis gruvdistrikten) som en reaktion på de problem som hade uppstått under 1930-talskrisen ofta var småskaliga och experimentella. Politikerna hade en förhoppning att dessa åtgärder skulle vara tillräckliga för att den rumsliga balansen i ekonomin skulle stabiliseras.[3] För svensk del är en avgörande skillnad mellan 1930-talets regionalpolitik och de större, mer permanenta program som utvecklades från och med 1960-talet att 1930-talets regionalpolitik byggde på analysen att rumsliga problem var relaterade till övergående ekonomiska cykler, snarare än strukturella ekonomiska problem. Denna tanke medförde att regionalpolitiken utformades med inspiration från den kontracykliska arbetsmarknadspolitiken och i dialog med de parter på arbetsmarknaden som berördes av åtgärderna.

Den här uppsatsen behandlar jag hur tankarna om 1930-talets regionalpolitik kom till uttryck vid utvecklingen av regelverket hos Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna. Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna inrättades 1938 som en reaktion på de ekonomiska och sociala problem Kiruna och Gällivare hade upplevt i samband med krisen inom gruvföretaget Luossavaara-Kiirunavara AB (LKAB) i början av 1930-talet. Dessa samhällen var helt beroende av sysselsättningen inom LKAB. Genom Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna avsatte staten därför tre miljoner av LKAB:s vinst för att arbetarna skulle kunna upprätthålla sysselsättningen vid ekonomiska kriser.[4] I uppsatsen visar

---

[1] Denna rapport är en del av forskningsprojektet *Från naturresursränta till offentlig sektor. Regionalpolitiken som bytesarena 1927–1966* som finansieras av Jan Wallanders och Tom Hedelius stiftelse genom anslag P19:0049. Jag tackar professor Jan Ottosson och professor Lena Andersson-Skog för värdefulla kommentarer på tidigare versioner av texten.
[2] Enflo och Ramón Rosés (2015); Molinder et al. (2017), Brunnström, Gladoić Håkansson och Uppenberg (2021); Eriksson och Westin (2013).
[3] Scott (1997); Scott (2000).
[4] Kungl. Maj:ts proposition 248/1938.

jag hur regelverket hos Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna växte fram i en interaktion mellan staten som ägare av LKAB, fackföreningarna vid LKAB och den samtida utvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken. Jag visar också att Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna efter hand exponerades för 1950-talets medvetenhet om vikten av en mer storskalig och systematisk regionalpolitik. Detta bidrog till att uppdraget hos Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna omprövades, vilket sedermera ledde till att fondens medel sattes in i Norrlandsfonden.[5]

2. Fondens bakgrund

LKAB:s malmexport påverkades kraftigt av den internationella ekonomiska kris som inleddes 1929. Medan LKAB:s malmskeppningar år 1929 uppgick till 8 215 518 ton, minskade de under år 1930 till 6 702 716 ton och sedan under år 1931 till 2 896 500 ton.[6] Denna efterfrågekris påverkade sysselsättningen vid LKAB. När uppsägningar blev aktuella hade fackföreningarna emellertid fattat ett principiellt beslut att de i största möjliga utsträckning skulle ”dela på” det tillgängliga arbetet. Det första ledet i denna delningspolitik, som accepterades av LKAB, var införandet av korttidsvecka.[7] Driften vid LKAB inskränktes därigenom till fem dagar i veckan under 1930. I april 1931 begränsades driften ytterligare, till fyra dagar i veckan, vilket därefter minskade under år 1932 till tre dagar i veckan.[8] Trots detta friställdes 1 000 anställda som arbetade i LKAB:s gruvor och hamnar. Gruppen friställda omfattade först endast tillfälligt anställda, men utvidgades senare till anställda i den permanenta arbetsstyrkan.[9]

I det här läget fick LKAB betydande stödåtgärder från staten, som beslutades av Riksdagen 1932. Detta skedde genom en omförhandling av det malmavtal som reglerade LKAB:s verksamhet. Flera åtgärder vidtogs. LKAB tillfördes ett kapitaltillskott på 60 miljoner kronor, där de båda huvudägarna Grängesbolaget och staten vardera svarade för 30 miljoner. Samtidigt anslog staten 6 miljoner kronor till sysselsättningsbevarande åtgärder som brytning av gråsten. Även de fraktavgifter som

[5] Denna process behandlas ingående av Eriksson och Andersson-Skog (2021).
[6] Kungl. Maj:ts proposition 173/1932, s. 7–8.
[7] Eriksson (1991), s. 230–231.
[8] Kungl. Maj:ts proposition 173/1932, s. 9.
[9] Kungl. Maj:ts proposition 173/1932, s. 9.

LKAB betalade till SJ för transporterna på malmbanan omförhandlades vilket resulterade i mer fördelaktiga fraktpriser för LKAB.[10] År 1934 kom ett nytt krispaket för att skydda LKAB:s finansiella ställning genom en fortsatt reducering av betalningarna till SJ.[11] Dessa stöd kompletterades från 1934 av räntefria lån som användes till gråbergsbrytning.[12] När världsmarknaden för järnmalm hade återhämtat sig 1937 hade den ordinarie arbetsstyrkan vid LKAB därför endast sjunkit från cirka 1600 till omkring 1200 arbetare.[13]

LKAB:s ekonomiska problem hade emellertid stora negativa effekter på den kommunala ekonomin i Gällivare kommun och Jukkasjärvi kommun (inklusive Kiruna municipalsamhälle). Under år 1929, respektive åren 1933–1936, kunde LKAB inte betala någon bolagsskatt till dessa kommuner. Den minskade malmbrytningen påverkade också den del av kommunernas inkomster från malmbrytningen som hade fastställts i 1907 års malmavtal, vilket reglerade malmbrytningen mellan dess olika intressenter. Enligt 1927 års malmavtal hade malmkommunerna rätt till inkomster från den royalty som staten erhöll för varje ton bortfraktad malm då denna var skattepliktig i de kommuner där gruvorna var lokaliserade. Även om LKAB betalade royaltyn till staten oavsett om LKAB visade vinst eller ej, medförde minskningen i malmproduktionen betydande avsteg från de normala skatteinkomsterna.[14]

När malmavtalet skulle förlängas 1937, var därför ett antal regionala intressenter till LKAB angelägna om att staten skulle införa långsiktiga åtgärder för att skydda de berörda kommunerna från de ekonomiska och sociala effekter som hade uppstått under 1930-talskrisen. En av dessa intressenter var Malmkommunernas samarbetskommitté. Malmkommunernas samarbetskommitté bestod förutom Gällivare kommun och Jukkasjärvi kommun (inklusive Kiruna municipalsamhälle) av länsstyrelsen och landstinget i Norrbottens län. Samarbetskommittén hade bildats 1927 för att ta tillvara malmkommunernas intressen gentemot staten och LKAB.[15]

---

[10] Kungl. Maj:ts proposition 173/1932.
[11] Kungl. Maj:ts proposition 270/1934.
[12] Kungl. Maj:ts proposition 234/1934; Kungl. Maj:ts proposition 231/1935.
[13] Eriksson (1991), s. 9
[14] Andersson (1988), s. 116–117; 1947 års malmkommunutredning (1948), tabell 13 och 16.
[15] Nyström (1991).

Den 21 oktober 1937 skickade Malmkommunernas samarbetskommitté ett förslag till Finansdepartementet om att staten skulle utreda om det var möjligt att genomföra en fondering av medel inom LKAB för vissa särskilda ändamål. Hälften av de tänkta avsättningarna skulle fonderas för att bilda en ekonomisk bas för sociala åtgärder i händelse gruvdriften skulle komma att avvecklas. Andra hälften skulle tillföras Jukkasjärvi och Gällivare kommuner för att användas till utjämning av skattetrycket mellan olika år. Summan skulle betalas ut i förhållande till hur brytningen från de olika fyndigheterna var fördelad. I motiveringen till detta förslag hänvisade samarbetskommittén dels till de avtal som träffats i Boliden i Västerbotten med tanke på en kommande avveckling av gruvdriften, dels till de allvarliga finansiella svårigheter som kommunerna kunde drabbas av genom de häftiga konjunkturväxlingarna i malmproduktionen. Samarbetskommittén föreslog två finansieringsmöjligheter. Det ena förslaget var att staten skulle räkna med en något lägre förräntning av malmbanan än enligt 1927 års malmavtal och lät skillnaden tillföras kommunerna. Det andra förslaget var att staten skulle avstå viss del av sin inkomst från LKAB.[16]

I en skrivelse den 14 december 1937 utvecklade Norrbottens läns landsting de synpunkter och önskemål som samarbetskommittén hade lagt fram. Landstinget framhöll att de argument som malmkommunerna framförde i stort sett kunde tillämpas även på landstinget. Landstinget hemställde därför att det borde omfattas av statliga kompensationsåtgärder vid en nergång i järnmalmsproduktionen. I det här avseendet underströk landstinget LKAB:s betydelse för hela Norrbottens ekonomi och de speciella förpliktelser mot länet som staten såsom hälftendelägare i bolaget hade vid en nedgång i malmproduktionen.[17]

Baserat på dessa skrivelser genomförde Finansdepartementet några utredningar som redovisades i en promemoria. I promemorian konstaterades inledningsvis, att kommunernas krav medförde vissa ekonomiska uppoffringar från statens sida. Dessa fick emellertid väsentligt olika omfattning beroende på vilket stöd till kommunerna det handlade om. Den enklaste och även minst kostsamma lösningen var att staten vid en

[16] Jukkasjärvi och Gällivare kommuners samarbetskommitté, med P.M. i anledning av förslag till ändring i 1927 års malmavtal, Finansdepartementet, Konseljakter 3 mars 1938, ärende 50, Riksarkivet (RA).
[17] Norrbottens läns landsting, med önskemål i samband med förslag till ändringar i 1927 års malmavtal, Finansdepartementet, Konseljakter 3 mars 1938, ärende 50, RA.

nedgång i skatteunderlaget gav kommunerna och eventuellt även landstinget ett visst bidrag utan bestämt ändamål men avsett att vid stigande skatteunderlag avräknas från staten då påförda kommunalskatter. Från statens synpunkt skulle detta endast medföra en viss ränteförlust, samtidigt som det inom vissa gränser innebar ett värdefullt stöd för kommunerna. Om staten gav upp kravet på framtida skatteavdrag för det ekonomiska stöd som lämnades till kommunerna under nedgångstider, fick detta karaktären av ett extraordinärt skatteutjämningsbidrag. De principiella invändningar som kunde riktas mot ett sådant bidrag försvagades väsentligt eller försvann om det bands vid ett visst ändamål och staten tillsåg att det användes för sådana förbättringar i de sociala hjälpåtgärderna som staten i sin egenskap av företagare inom kommunerna hade anledning att främja. Det kunde även övervägas om sådana stöd borde modifieras så att staten i egen regi gav sysselsättning åt dem som hade blivit arbetslösa vid en nedgång i gruvdriften. Mot denna lösning kunde dock erinras, att det var svårt för staten att hitta lämpliga arbetsobjekt som inte ägde omedelbar anknytning till gruvdriften. Den lämpligaste utformningen för krisarbeten var om de kom till utförande vid gruvorna i LKAB:s regi och då med fördelning av kostnaderna mellan staten och bolaget eller eventuellt helt på bolagets bekostnad. Exempelvis hade LKAB under den senaste krisen utfört gråbergsbrytning med hjälp av ett räntefritt lån från staten. Inom vissa gränser kunde också malmbrytning på lager vara möjlig. Som en möjlighet att finansiera sådana åtgärder framhöll promemorian att delar av statens vinst från LKAB kunde sättas av till en särskild fond.[18]

I sitt ställningstagande till förslaget framhöll finansminister Ernst Wigforss att han hade behandlat förslagen om finansiellt stöd åt malmkommunerna enbart med avseende på hjälpåtgärder i händelse av en ekonomisk kris. Bland annat med hänsyn till den avsevärda tid som malmtillgångarna väntades räcka, ansåg han inte tidpunkten mogen för en prövning av frågan om fondering till skydd mot konsekvenserna av en avveckling av gruvdriften. Wigforss erkände dock att gruvdriften, som helt dominerade det ekonomiska livet inom malmkommunerna, erfarenhetsmässigt var starkt konjunkturkänslig. Kommunerna måste räkna med att skatteunderlaget reducerades kraftigt vid en depression, samtidigt som det skulle inträffa en allvarlig ökning av arbetslösheten. Denna typ av finansiella svårigheter var så allvarliga att de i sig var

[18] P.M. angående möjligheterna till finansiella stödåtgärder i malmkommunerna, Finansdepartementet, Konseljakter 3 mars 1938, ärende 50, RA.

tillräckliga för att motivera att staten vidtog särskilda stödåtgärder. Därtill kom det faktum att staten hade ett ansvar för den ekonomiska utvecklingen inom malmkommunerna. Wigforss lyfte fram att staten som hälftendelägare i LKAB i viss mån var ansvarig för produktionspolitiken vid gruvorna och alltså hade särskild anledning att uppmärksamma dess inflytande på sysselsättningen. Detta hade också medfört att staten genom LKAB fått en särställning som en av de största skattebetalarna i malmkommunerna, vilket var ett annat argument för att staten skulle stödja åtgärder i syfte att mildra konjunkturernas återverkan på kommunernas inkomster.[19]

Efter att ha övervägt de olika möjligheter att förbättra kommunernas finansiella ställning som fanns tillgängliga, framhöll Wigforss att den bästa lösningen var en kombination av de åtgärder som redovisats i departementspromemorian. Ett avtal borde därför träffas med kommunerna om inbetalning från statens sida av vissa minimibelopp utan angivet ändamål, vilka, i den mån de översteg staten under året påförd kommunalskatt, skulle avräknas mot skatten under de år då denna översteg det garanterade beloppet. Utöver detta ekonomiska stöd borde staten också åta sig det ekonomiska ansvaret för vissa direkta hjälpåtgärder i händelse av en nedgång i sysselsättningen. En särskild fond av medel som erhölls genom disposition av viss del av den staten tillkommande vinsten från LKAB skulle därför bildas. Sammanlagt 3 miljoner kronor anvisades för detta ändamål. Wigforss konstaterade i det här avseendet att det positiva läge som världsmarknaden för järnmalm befann sig i 1938 innebar att det akuta behov av statliga insatser som hade funnits under 1930-talskrisen hade försvunnit. Fondmedlen behövde därför inte användas omedelbart. Istället skulle en utredning undersöka hur de medel som avsatts till fonden skulle användas.[20]

3. Fondens utformning och den nya arbetslöshetspolitiken

3.1 De inledande avvägningarna

Wigforss utsåg Gösta Malm till sakkunnig för att utarbeta regelverket för fondens användning. Malm hade lång erfarenhet av Norrbotten och dess industri. Bland annat

[19] Kungl. Maj;ts proposition 248/1938.
[20] Kungl. Maj;ts proposition 248/1938.

hade han varit landshövding i Norrbottens län och generaldirektör för Vattenfall.[21] Under utredningsarbetet besökte Malm också Gällivare och Kiruna för överläggningar med representanter för malmkommunerna. En viktig utgångspunkt för Malm var att utforma förslaget så att det kunde jämkas samman med rekommendationerna från de två kommittéer som Socialdemokraterna hade tillsatt för att utforma den framtida arbetslöshetspolitiken och socialpolitiken. Dessa kommittéer var Socialvårdskommittén och 1937 års arbetslöshetssakkunniga.[22]

Malms förslag till bestämmelser för användningen av fondens medel lämnades till Finansdepartementet den 20 februari 1939. Ett avsnitt av fondbestämmelserna berörde det läge när de avsatta medlen kunde börja användas. I det här avseendet begränsade sig Malm till relativt allmänna formuleringar. Bestämmelserna angav att fondmedlen fick tas i bruk när nedgången i sysselsättningen vid LKAB:s gruvor på grund av läget på den allmänna marknaden för järnmalm var av sådan omfattning och verkade bli av sådan varaktighet att hjälpåtgärder genom fondmedlen var motiverade. Efter en utredning rörande sysselsättnings- och skatteförhållandena inom malmkommunerna under 1930-talskrisen drog Malm slutsatsen att några siffermässigt fixerade villkor för fondmedlens användning inte kunde fastställas. Att exempelvis använda en siffra för totalarbetslösheten bland gruvarbetarna som mått på sysselsättningsnedgången eller det kommunala hjälpbehovet var inte möjligt på grund av formerna för driftsinskränkning vid LKAB. I stor utsträckning fördelades arbetstillgången vid gruvorna på ett större antal arbetare genom allmän nedsättning av arbetstiden per vecka. En adekvat siffermässig bestämning av sysselsättningen kunde då erhållas i antalet dagsverken vid gruvorna per vecka eller månad. Hjälpbehovet stod dock inte entydigt i förhållande till en sådan siffra. En sysselsättningsnedgång med exempelvis 30 procent i form av reduktion i arbetsstyrkan skulle betyda ett uttalat hjälpbehov, medan samma nedgång i form av arbetstidsförkortning inte behövde föranleda hjälpinsatser. Villkorsbestämmelserna borde inte heller anknyta till skattestatistiska data eftersom detta var ett komplicerat mått på hjälpbehovet i kommuner som Gällivare och Kiruna där förskjutningarna i skatteunderlaget var exceptionellt snabba och starka. Vid den tidpunkt, då en årssiffra

[21] För en fullständig bibliografi över Gösta Malm, se De Geer (1982–1984).
[22] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 2.

för skatteunderlaget kunde erhållas, var denna föråldrad som mätare av det aktuella inkomstläget i kommunen.[23]

I förslaget gav Malm arbetslinjen ett bestämt företräde framför understödslinjen.[24] I den historiska kontext som Malm bedrev sin utredning inom stod arbetslinjen för den inriktning av arbetslöshetspolitiken som syftade till att sysselsätta de arbetslösa i någon form av nödhjälpsarbete. Arbetslinjen var en antites till den så kallade understödslinjen som stod för kontant utbetalning av ersättning, oftast utan krav på någon motprestation.[25] Enligt Malm skulle fondmedlen användas till produktiv sysselsättning av arbetslösa så långt det var möjligt. Endast i andra hand skulle medlen få användas för understödsverksamhet. Det var dock nödvändigt att räkna med att de första åtgärderna vid en inbrytande ekonomisk depression, det vill säga innan arbeten för de arbetslösa kommit i gång, måste bli av understödjande karaktär. Även längre fram i en kris var det troligt att det blev svårt att sysselsätta de arbetslösa gruvarbetarna eftersom tillgången på lämpliga arbeten varken var särskilt riklig eller representerade tillräckligt betydande belopp för malmkommunernas del. Detta framgick av den sammanställning av arbetsobjekt, som 1936 års utredning angående beredskapsarbeten genomfört.[26]

Malm diskuterade även möjligheterna att samordna fondens åtgärder med åtgärder genom Statens Arbetslöshetskommission (AK), som var den myndighet som administrerade arbetsmarknadspolitiken, eller med de statsunderstödda beredskapsarbeten som hade införts efter det att Socialdemokraterna bildat regering 1932. Den bekvämaste utvägen i sådana lägen hade varit att låta fonden disponeras av AK till olika stödåtgärder, eventuellt även till beredskapsarbeten inom malmkommunerna. Malm fann det dock meningslöst att bilda en särskild fond för att finansiera AK:s åtgärder i malmkommunerna. AK:s verksamhet borde även där drivas med dess egna anslag och utan sammanblandning med fondmedlen. Förhållandet till de allmänna arbetslöshetsåtgärderna borde regleras så att fondarbeten liksom beredskapsarbeten drevs oberoende av och parallellt med vilken AK-verksamhet som

[23] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 6.
[24] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 7.
[25] Junestav (2007), s. 9–10.
[26] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 7.

helst, medan fondens kontantbidragsverksamhet anpassades efter AK:s kontantunderstödsverksamhet.[27]

Efter att ha diskuterat lämpligheten att utforma fondens arbetslinje efter mönster av någon av de existerande typerna för allmänna arbeten förkastade Malm dessa alternativ och rekommenderade istället en självständigt utformad arbetslinje. För att inte belasta fonden med kostnader för arbetsledning och mera ingående kontroll föreslog han att fondarbetena i regel skulle drivas i regi av den myndighet som erhållit anslag ur fonden. Då skulle det endast erfordras övervakning över att arbetet drevs på det sätt som förutsatts av staten och att föreskrivna villkor uppfylldes. Endast sådana arbetsprojekt borde komma i fråga som när de var färdigställda skulle komma malmkommunerna, municipalsamhällena i dessa eller landstinget i Norrbottens län till del. Om sådana projekt inte var möjliga, borde det vara möjligt att utföra arbeten till gagn för staten och vägdistrikten. Vid i övrigt lika förhållanden borde projekt, där de omedelbara lönekostnaderna utgjorde en relativt större del av totalkostnaden, ges företräde. Fondbidraget skulle alltså i princip normeras efter den sysselsättning som projektet gav åt arbetslösa gruvarbetare. Det belopp per dagsverke, som bidraget väsentligen beräknades efter, skulle staten avgöra i varje särskilt fall. Malm ville inte fixera en övre gräns för detta bidrag med tanke dels på lönenivåns variationer, dels på att fondprojekten inte borde komma i sämre ställning i bidragshänseende än alternativa former av allmänna arbeten inom kommunerna. I förhållande till statsbidragen under 1930-talskrisen kunde enligt Malm en maximigräns inte gärna sättas lägre än till 8 kronor per dagsverke. Malm förutsatte emellertid att staten skulle fastställa bidraget så, att det inte hindrade de kommunala lönernas anpassning efter ändrade konjunkturförhållanden. Malm ansåg därför att lönerna vid fondens arbeten borde bestämmas av kommunen där projektet ägde rum. Även om lönesättningen på detta sätt lämnades oreglerad i bestämmelserna fanns det några viktiga begränsningar. Lönerna fick inte överstiga den öppna marknadens löner för det arbete som det var fråga om eller arbetsinkomsterna för vid gruvorna kvarvarande arbetare, även om dessa arbetares arbetsvecka nedsatts till fyra dagar per vecka.[28]

[27] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 7–8.
[28] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 8.

Malm föreslog också att fonden kunde betala ut bidrag som inkomstfyllnad till korttidsarbetande gruvarbetare. Motiveringen var att även anställda med organiserat korttidsarbete kunde ingå bland försäkringsfallen vid gällande arbetslöshetsförsäkring. En sådan lösning kunde även främja den inarbetade krisstrategin att ”sprida ut” de kvarvarande arbetstillfällena på ett större antal arbetare. Bidrag åt korttidsarbetande gruvarbetare måste dock betalas ut med stor försiktighet. I förhållande till de egentliga arbetslösa hade gruvarbetarna förmånen av väl avlönat arbete. Efter avvägning av olika omständigheter fann Malm det rimligt, att begränsa sådana bidrag till situationer då arbetsveckan hade nedgått till tre dagar. Under 1930-talskrisen hade fattigvården i sådana lägen fått ingripa och hjälpa familjeförsörjare. Antalet korttidsarbetande var emellertid mycket stort, och även ett blygsamt belopp per arbetare och dag skulle allvarligt minska tillgången på fondmedel för andra, mer nödvändiga ändamål. Malm ansåg därför att eventuella bidrag måste graderas efter familjeförsörjningsbördan samt att ungkarlar inte borde omfattas av reglerna. När det gäller inkomstfyllnadens belopp per arbetsledig dag vid tre dagars arbetsvecka, satte Malm gränsen vid hälften av de dagunderstödsbelopp som enligt gällande understödsskala erhölls för hustru och för barn.[29]

3.2 Reaktionen från de etablerade aktörerna inom arbetsmarknadspolitiken

Malms förslag till regelverk gick ut på remiss till ett antal av de aktörer som vid denna tid förvaltade arbetsmarknadspolitiken. En av dessa aktörer var AK. Under AK administrerades den offentliga hjälpen till arbetslösa inte genom arbetsförmedlingen utan av särskilda lokala arbetslöshetskommittéer under direkt ledning av AK.[30] Om en kommun ville tillämpa alternativa lösningar var de alltså tvungna att bryta mot det övergripande regelverket.[31] Efter Socialdemokraternas återkomst i regeringsställning hade AK:s makt över kommunerna dock brutits eftersom kommuner som avvek från AK:s system kunde erhålla ekonomiskt stöd direkt från regeringen.[32]

[29] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 11.
[30] Rothstein (2010), s. 125.
[31] För beskrivning av och exempel på detta, se Unga (1976) och Eriksson (2004).
[32] Rothstein (2010), s. 129.

Mot denna bakgrund framhöll AK att förslaget var ett brott mot principen om de arbetslösas likställighet ifråga om arbetslöshetshjälpen. Enligt grunderna för den allmänna hjälpverksamheten bland arbetslösa skulle hjälpen utmätas åt samtliga individer efter enhetliga normer. Variationer i hjälpens art och omfattning fick endast orsakas av det individuella hjälpbehovet och skillnaden i löneläge på arbetsmarknaden mellan olika orter. Arbetslösa från malmkommunerna skulle enligt förslaget erhålla arbetslöshetshjälp enligt friare grunder än rikets övriga arbetslösa, oberoende av om dessa tidigare haft anställning i statlig eller enskild tjänst. Detta skulle skapa ett prejudikat, vilkas konsekvenser inte kunde överblickas. Exempelvis kunde även andra kommuner utsättas för särskilt svåra ekonomiska påfrestningar på grund av nedgång i en dominerande industri. Fonden skulle dessutom skapa ett arbetslöshetsklientel, som under normala förhållanden tillhörde de högst avlönade arbetargrupperna i riket. AK ansåg därför att förslaget skulle överlämnas till 1937 års arbetslöshetssakkunniga för att behandlas i samband med utformningen av de framtida riktlinjerna för svensk arbetslöshetspolitik. Tills vidare kunde dock de angivna medlen disponeras av staten och användas enligt de riktlinjer som Malm hade föreslagit.[33]

En annan kritisk aktör var Socialstyrelsen, som vid denna tid bland annat var tillsynsmyndighet för arbetsförmedlingen och de erkända arbetslöshetskassorna. Socialstyrelsen påpekade att ett enskilt företag givetvis kunde ordna hjälp åt sina arbetslösa på det sätt som de fann lämpligt. Socialstyrelsen hade emellertid principiella invändningar mot att den föreslagna arbetslöshetsfonden finansierades av statsmedel, och inte av företagsmedel. Enligt Malms förslag skulle statsmedel användas till upprätthållande av en högre standard på arbetslöshetshjälpen i vissa kommuner än i andra. Socialstyrelsen hittade inga skäl som talade för en sådan lösning. Istället borde samhällets arbetslöshetshjälp utgå efter samma normer i Jukkasjärvi och Gällivare som inom andra kommuner.[34]

Både AK och Socialstyrelsen avstyrkte därigenom förslaget om komplettering av inkomsterna vid korttidsarbete. Statens Arbetslöshetskommission påpekade dessutom med hänvisning till ett uttalande av Riksdagen från år 1921 att korttidsarbetande principiellt inte betraktades som arbetslösa och sålunda inte heller ansetts kunna få

[33] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 5.
[34] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 4–5.

arbetslöshetshjälp med bidrag av statsmedel. I fall av behov fick i så fall fattigvården träda in och hjälpa de arbetslösa.[35] Socialstyrelsen påpekade emellertid på att gruvarbetarna faktiskt kunde få effektiv arbetslöshetshjälp genom arbetslöshetsförsäkringen.[36]

3.3 Riksdagens ställningstagande

I sin slutliga bedömning framhöll Wigforss med vägledning av en återkopplande PM av Gösta Malm på remisskommentarerna att beslutet om fonden hade motiverats med statens delägaransvar i LKAB. Som en allmän kommentar till kritiken i remisserna från AK och Socialstyrelsen hade Malm påpekat att fondens bestämmelser måste utformas med hänsyn till de säregna förhållandena vid LKAB och vid de i ödemarken isolerat belägna malmfälten. Det var därför felaktigt att som Socialstyrelsen gjort separera ”fondhjälpen” från ”den samhälleliga hjälpen”. Malms förslag hade inte uteslutit att den samhälleliga hjälpen inom Jukkasjärvi och Gällivare kommuner skulle kunna erbjudas efter samma normer som inom andra kommuner. Exempelvis skulle fondhjälpen i form av kontantbidrag i regel försvinna så snart som dagunderstöd inom AK-systemet började betalas ut.[37]

Det fanns också formella skäl som gjorde kritiken från AK och Socialstyrelsen irrelevant. Enligt Wigforss var åtgärder finansierade med fondmedel att jämföras med extraordinära arbeten, som inom gruvdriftens ram organiserades av LKAB i syfte att hålla uppe sysselsättningen. Dessa åtgärder skiljde sig helt från den socialpolitiskt motiverade allmänna hjälpverksamhet bland arbetslösa som normalt finansierades över allmänna budgeten. Detta förhållande ändrades inte av att fondmedlen tekniskt sett avsattes över driftbudgeten eller av att de – för att undvika av en rubbning av rättsförhållandena inom LKAB – disponerades utanför bolagets verksamhet. Fondmedlen gick därför inte att principiellt likställa med statsmedel avsedda för allmän socialhjälp. Wigforss påpekade i det här avseendet att kravet på de arbetslösas principiella likställighet vid organisationen av hjälpåtgärder inte ansågs hindra användning av statsmedel till finansiering av beredskapsarbeten.[38] Av den

[35] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 11–12.
[36] Kungl. Maj;ts proposition 228/1939, s. 11–12.
[37] Kungl. Maj:ts proposition 228/1939, s. 6 och s. 12–13.
[38] Kungl. Maj:ts proposition 228/1939, s. 12–13.

anledningen var det regelverk som Malm hade föreslagit en godtagbar provisorisk utgångspunkt för medelsanvändningen i avvaktan på ett slutligt ställningstagande från 1937 års arbetslöshetssakkunniga. Om sådana revideringar av regelverket som remissinstanserna hade föreslagit skulle vara nödvändiga, kunde dessa göras i tillämpad form i samband med fördelningen av fondmedlen.[39]

4. Fortsatt osäkerhet i samband med arbetsmarknadspolitiska förändringar

På grund av andra världskrigets utbrott 1939 genomförde 1937 års arbetslöshetssakkunniga aldrig någon omprövning av fondens regelverk. I samband med förberedelserna för den ekonomiska efterkrigsplaneringen fick emellertid Statens Arbetsmarknadskommission (AMK), som hade ersatt AK som administrativ myndighet för arbetsmarknadspolitiken 1940, uppgiften att lägga fram ett förslag till definitiva dispositionsbestämmelser för malmfonden. I februari 1944 inkom AMK med en skrivelse till Finansdepartementet. AMK förordade att fondmedlen skulle ställas till AMK:s disposition och att de i huvudsak skulle användas för att minska kostnaderna för de beredskaps- eller reservarbeten i Jukkasjärvi eller Gällivare kommun, till vilka arbetslösa från LKAB hänvisats. Dessutom skulle fondmedel kunna användas för omskolning och annan utbildning av arbetslösa från LKAB eller deras anhöriga. Enligt AMK påverkades föreskrifterna för fondens användning även av andra förändringar inom arbetslöshetspolitiken. AMK noterade att det nya statsbidragssystem som tillämpades från den 1 januari 1941 hade gjort fondens regelverk inaktuellt. Enligt det nya statsbidragssystemet fick en kommuns arbetslöshetsutgifter aldrig överskrida 1 krona och 50 öre per skattekrona. Vidare hade reservarbetena avskaffats med undantag för sådana, som omfattade partiellt arbetsföra. Dessutom stod dagunderstöden inte längre i relation till reservarbetslönen utan hade avvägts så att det skulle räcka för understödstagarens försörjning. Av dessa anledningar och med hänsyn till allmänna rättvisesynpunkter var det olämpligt om fondmedlen skulle disponeras så att dagunderstöden till arbetslösa gruvarbetare kom att utökas ens med obetydliga belopp. Av gruvarbetarna var 80 procent medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa. Ersättningen borde därför inte ökas genom tilldelning av fondmedel. Det var också nödvändigt att hindra gruvarbetare, som inte var

[39] Kungl. Maj:ts proposition 228/1939, s. 13.

medlemmar i arbetslöshetskassa, från att kompenseras för utebliven daghjälp genom tilldelning av understödsbelopp ur fondmedlen. Fondmedel skulle alltså endast helt eller delvis kunna täcka kostnaden för arbetsprojekt, som påbörjats för att motverka arbetslöshet. Det enklaste sättet för att uppnå detta var att bevilja fondmedel till statliga eller statskommunala beredskapsarbeten respektive statskommunala reservarbeten för partiellt arbetsföra.[40]

5. Den återupptagna beslutsprocessen om fondmedlens användning

5.1 Situationen efter andra världskriget

Under andra världskriget var Tyskland den viktigaste marknaden för svensk järnmalm. Från och med 1944 började den svenska järnmalmsexporten till Tyskland emellertid att påverkas av krav från de allierade att begränsa handeln med Tyskland. Två instrument för att hålla malmexporten på en lägre nivå var att stoppa isbrytningen vid Luleå malmhamn så att skeppningarna stoppades av isen samt inkallelser av de gruvarbetare som tidigare hade varit frikallade till militärtjänst. Från årsskiftet 1944/45 upphörde sedan all export av järnmalm till Tyskland samtidigt som de handelsavtal som då upphörde inte förlängdes eller omförhandlades.[41]

LKAB noterade i januari 1945 att den avbrutna exporten till Tyskland hade resulterat i en sysselsättningskris för företagets arbetare. 860 arbetare i Kiruna hade inte några arbetsuppgifter över huvud taget. Antalet anställda arbetare i Kiruna var 1717, varav 1284 var att anse som egentliga gruvarbetare. Av dessa sysselsattes 356 med brytningsarbeten och andra arbetsuppgifter, som var relaterade till bolagets framställning av apatitkoncentrat, och 68 med brytning och beredning av malm för i första hand Norrbottens järnverk.[42] För att förhindra avskedanden beslutade Riksdagen i januari 1945 att ge LKAB en räntefri kredit för finansieringen av gråbergsbrytning i sysselsättningspolitiskt syfte.[43]

---

[40] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 2–5.
[41] Fritz (1974) s. 119–123.
[42] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 8–9.
[43] Kungl. Maj:ts proposition 138/1945.

5.2 Nya aktörer och deras anspråk

Vissa aktörer menade dock att dessa statliga åtgärder var otillräckliga för att rädda alla arbetstillfällen. I januari 1946 anhöll Svenska gruvindustriarbetareförbundets avdelningar i Kiruna (avdelning 12), Malmberget (avdelning 4) och Svartön (avdelning 40) i skrivelser till Finansdepartementet om att få använda delar av medlen i fonden. Dessa medel skulle användas dels till pensionsutfyllnad till sådana gruvarbetare hos LKAB, som förtidspensionerades efter 60 års ålder, dels till hyresbidrag till korttidsarbetande gruvarbetare som fick understöd i enlighet med bestämmelserna i gruvindustriarbetarnas erkända arbetslöshetskassa. Gruvindustriarbetareförbundets förslag var baserat på erfarenheten att förtidspensionering i stor utsträckning hade tillämpats för att åstadkomma önskad hopkrympning av arbetsstyrkan vid de mera omfattande lågkonjunkturer som förekommit inom gruvdriften vid LKAB. I den mån detta inte hade kunnat genomföras till följd av de äldres oförmåga att av ekonomiska skäl kunna acceptera erbjuden förtidspensionering, hade yngre arbetare fått lämna arbetsplatsen. I en del fall hade det inte heller funnits tillräckligt många erbjudanden om förtidspension. Även om det vid flera tillfällen framhållits att en gruvarbetare borde erhålla pension senast vid uppnådda 60 år, var den ännu gällande officiellt fastslagna pensionsåldern dock 65 år. De flesta gruvarbetarna hade därför inriktat sin livsstil med sikte på denna högre pensionsålder. I anslutning till den nu rådande krisen inom LKAB:s gruvor, speciellt då apatitproduktionen i Malmberget var på väg att avvecklas, hade frågan om en hopkrympning av arbetsstyrkan vid LKAB i Kiruna, Malmberget och Svartön återigen aktualiserats. Till följd av den nuvarande arbetsstyrkans synnerligen ogynnsamma åldersgruppering, med alltför få yngre arbetare, måste en hopkrympning av arbetsstyrkan i första hand ske genom förtidspensionering. Liksom vid tidigare tillfällen torde dock de äldre arbetarna, som berördes av denna möjlighet, vara ovilliga att frivilligt lämna sina anställningar med hänsyn till de ekonomiska svårigheterna detta skulle medföra. Det var därför angeläget att underlätta för de äldre arbetarna att acceptera pension vid en tidigare tidpunkt än den som de hade planerat. Enligt en bilaga till framställningen var det antal arbetare hos LKAB, som enligt förslaget skulle kunna erhålla pensionsfyllnad 135 stycken, fördelade på 72 i Malmberget, 56 i Kiruna och 7 på Svartön. Kostnaderna för utfyllnaden av deras förtidspensioner intill fyllda 65 år skulle uppgå till sammanlagt omkring 186 000 kronor.[44]

[44] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 6–7.

I fråga om hyresbidragen, påpekade Gruvindustriarbetareförbundet att för gruvarbetarna vid LKAB i Malmberget, Kiruna och Svartön innebar de sysselsättningsproblem som inleddes under hösten 1944 att en avsevärd reducering av arbetsstyrkan förväntades. Då det inte gick att uppnå en tillräcklig reducering av arbetsstyrkan genom frivillig förtidspensionering, ställdes arbetarna inför valet att antingen acceptera avsked för yngre arbetare eller att kollektivt dela bördan genom korttidsarbete. Det senare alternativet valdes bland annat med hänsyn till åldersgrupperingen inom arbetsstyrkan, som inte omfattade yngre arbetare i någon nämnvärd omfattning till följd av genom de senare årens begränsade nyrekrytering. LKAB:s arbetare hade under ett års tid arbetat korttidsdrift. Detta hade medfört, att många av de anställda tvingades leva under hårt ekonomiskt tryck. Under åren 1940—1945 hade arbetarna fått en reducering av ett år 1938 upprättat tillägg på 9 procent till 4 procent. Därutöver hade de ännu inte erhållit fullt kristillägg enligt det så kallade ramavtalet. De höga levnadskostnaderna och de hårda klimatiska förhållanden som LKAB:s arbetare i Norrbotten levde under kompenserades alltså inte genom det relativt höga löneläge som i allmänhet kännetecknade LKAB. Behovet av en ökad ersättning föranleddes också av att bestämmelserna för erkänd arbetslöshetskassa stadgade att en daghjälp alltid skulle dras in vid varje understödsperiod vid korttidsarbete.[45]

Även andra representanter för arbetstagarna vid malmfälten kontaktade Finansdepartementet med sådana krav. I slutet av januari 1946 skickade Gruv- och metallindustridepartementet inom den syndikalistiska gruppen Sveriges Arbetares Centralförbund en skrivelse. I skrivelsen instämde denna grupp i Gruvindustriarbetareförbundets begäran och lyfte även hjälpbehovet för organisationens egna medlemmar i Kiruna och Malmberget. Påfrestningarna för organisationens medlemmar, som till största delen stått utanför den statsunderstödda arbetslöshetskassan, hade varit särskilt hårda under det hittills tillämpade korttidsarbetet. Dessa medlemmar hade faktiskt besparat staten betydande utbetalningar i procentuellt bidrag till kassans understöd och de vore för den skull i särskilt hög grad både berättigade till och i behov av hjälp.[46]

[45] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 7–8.
[46] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 10.

Som en del av ärendets beredning utarbetade AMK ett utlåtande över gruvarbetarnas framställningar. AMK tillstyrkte förslaget om pensionsutfyllnad vid förtidspensionering. Detta utlåtande byggde på en negativ prognos om den framtida sysselsättningen vid LKAB, som ansågs motivera en användning av fondens medel. Kommissionen noterade att det sedan hösten 1944 förekom ett omfattande korttidsarbete vid LKAB. Exempelvis var 1414 av 1625 arbetare i Kiruna sysselsatta i korttidsarbete. Detta var organiserat på så att arbetarna var permitterade var femte vecka. Övriga 211 arbetare i Kiruna var sysselsatta med brytning av apatitmalm och hade full arbetsvecka. Hur sysselsättningen vid LKAB skulle utveckla sig i framtiden kunde för närvarande inte beräknas, eftersom de framtida avsättningsmöjligheterna på världsmarknaden för norrbottensmalmen var synnerligen svåra att bedöma. AMK erinrade dock om att de nuvarande sysselsättningssvårigheterna vid LKAB hade varit avsevärt större om inte en omfattande gråbergsbrytning kommit till stånd tack vare finansiell medverkan från staten. Den framtida apatitproduktionen i Kiruna och Malmberget påverkades även av att importen av råfosfat hade återupptagits efter krigsslutet, vilket innebar att den svenska ersättningsproduktionen skulle upphöra. Apatitbrytningen skulle därför läggas ned omkring den 1 april 1946. Visserligen hade Norrbottens läns landsting efter en näringsutredning gjort en framställning om att staten skulle låta uppföra en fabrik i Luleå, som skulle tillverka superfosfat av apatit från LKAB. Denna produktion skulle emellertid ge sysselsättning åt högst 80 arbetare i Kiruna med apatitbrytning och högst 160 arbetare i Malmberget med anrikning av apatitmalm.[47]

AMK var därför positivt inställd till gruvfackens förslag om pensionsutfyllnad från malmfonden. AMK delade fackavdelningarnas uppfattning att accepterandet av förtidspension medförde en högst avsevärd inkomstförsämring. Att de äldre arbetarna under sådana förhållanden i regel ytterst ogärna accepterade förtidspensionering var helt förklarligt. Med hänsyn till detta och mot behovet av en reducering av antalet anställda vid LKAB underlättades tillstyrkte AMK därför att utfyllnadsbidrag ur fonden utanordnades till de arbetare som accepterade förtidspensionering.[48]

[47] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 8–9.
[48] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 9.

AMK avstyrkte dock förslaget om särskilda hyresbidrag till korttidsarbetande gruvarbetare. AMK påpekade att genom korttidsarbetets organisation tillförsäkrades de gruvarbetare, som var medlemmar i erkänd arbetslöshetskassa, daghjälp för fem veckodagar under varje vecka, då de var permitterade. Sådan daghjälp utgick i Gruvindustriarbetamas erkända arbetslöshetskassa med 5 kronor och 25 öre per dag, jämte ett särskilt hustrutillägg med 1 krona och 25 öre per dag och barntillägg med 1 krona per dag för varje minderårigt barn. Mot denna bakgrund upprepade AMK sitt ställningstagande från 1944 att den, bland annat med hänsyn till allmänna rättvisesynpunkter, fann det olämpligt att fondmedlen skulle disponeras så att dagunderstöden eller daghjälpsbeloppen till arbetslösa gruvarbetare utökades ens med obetydliga belopp. Kommissionen erinrade även om att bestämmelsen att en daghjälp alltid drogs in vid varje understödsperiod vid korttidsarbete var föremål för statlig prövning.[49]

När det gäller framställningen från gruv- och metallindustridepartementet inom Sveriges Arbetares Centralförbund, underkände AMK argumenten i skrivelsen. De erkända arbetslöshetskassorna stod öppna även för arbetare, som inte var organiserade i fackförbund anslutna till Landsorganisationen i Sverige. Det som anförts av Sveriges Arbetares Centralförbund var därför inte något hållbart skäl för att de särskilt skulle kompenseras av fondmedlen för utebliven daghjälp.[50]

5.3 Riksdagens slutliga beslut

I mars 1946 fattade Riksdagen det slutliga beslutet om fondens regelverk. Genom detta beslut förkastades stora delar av AMK:s förslag från 1944. Wigforss ansåg att det i det rådande läget var olämpligt att framlägga förslag om definitiva fondbestämmelser utifrån de utgångspunkter som AMK hade lagt fram. Istället förordade han att fondmedlen skulle disponeras enligt tidigare gällande grunder men med hänsyn till de justeringa som var påkallade med hänsyn till den aktuella utformningen av de allmänna arbetslöshetsåtgärderna. Om det uppstod ett läge då det var nödvändigt att

[49] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 9–10.
[50] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 10.

använda fondmedlen, fick AMK inkomma med de särskilda förslag om disposition av medlen, som den fann påkallad.[51]

Två förändringar av regelverket var dock nödvändiga. Enligt de provisoriska bestämmelserna skulle de åtgärder som bekostades av fondmedel separeras från de allmänna, statliga eller statskommunala arbetslöshetsåtgärderna inom kommunerna. I den här frågan hade AMK föreslagit att fondmedel skulle kunna disponeras för att täcka delar av kostnaderna för statliga och statskommunala beredskaps- eller reservarbeten. Wigforss påpekade att det var önskvärt, att dispositionen av medel för anordnande av arbeten till sysselsättning av arbetslösa inte låstes fast och begränsades i alltför hög grad. Det borde därför vara möjligt för fonden att bidra till beredskapsarbeten av olika slag, vare sig de i övrigt bekostades av arbetslöshetsmedel eller delvis finansieras med bidrag från LKAB. Sådana beslut skulle fattas beroende på den aktuella situationen. Den enda reglerande bestämmelsen som behövdes var att i situationer då det var fråga om ett kombinerat fond- och beredskapsarbete, skulle medelsanvisningen från fonden och från arbetslöshetsanslagen prövas av staten i ett och samma ärende.[52]

Den andra förändringen gällde möjligheten att använda fondmedel till pensionsutfyllnader. Wigforss framhöll det önskvärda i att använda fondens medel för få till stånd en reducering av antalet anställda vid malmfälten utan att därigenom öka antalet arbetslösa. Även om pensionsutfyllnader från malmfonden inte kunde sägas utgöra en nödvändig förutsättning för att förmå de äldre arbetarna att motta bolagets erbjudande om förtidspension kunde sådana fondbidrag minska de ekonomiska svårigheter som uppkom för de förtidspensionerade. En sådan lösning skulle inte bara omfatta de fall som nämns i Gruvindustriarbetareförbundets skrivelse. Fonden skulle även kunna betala pensionsutfyllnader till gruvarbetare som var i behov av dessa även i framtiden.[53]

I likhet med AMK, avslog Wigforss emellertid framställningen om hyresbidrag till utfyllnad av inkomsterna för korttidsarbetande gruvarbetare. Den begränsning av

[51] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946.
[52] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 11.
[53] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 11–12.

arbetstiden som hittills genomförts var inte tillräckligt stor vid malmfälten för att fylla det krav på starkt nedsatt arbetstid (tredagarsvecka) som fanns i fondens tillfälliga bestämmelser. Det var dessutom nödvändigt att iaktta stor återhållsamhet vid tillämpning av den här berörda formen av fondunderstöd. Fondunderstödet kompletterade en arbetslön, som redan tidigare genom sättet för uttagande av korttidsarbetet hade kunnat utfyllas med daghjälp med mera från erkänd arbetslöshetskassa. En sådan återhållsamhet motiverades även starkt av fondens begränsade resurser. Wigforss underkände även argumenten i skrivelsen från Sveriges Arbetares Centralförbund. Han godtog inte den synpunkten att disposition av fondmedel skulle vara särskilt motiverad för understöd åt sådana korttidsarbetande gruvarbetare, som icke åtnjutit bidrag från arbetslöshetskassa av den anledningen att de inte anslutit sig till arbetslöshetsförsäkringen.[54]

6. Från arbetsmarknadspolitik till regionalpolitik

Tillämpningen av regelverket för Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna påverkades markant av att fonden betraktades som en anomali i relation till den aktiva arbetsmarknadspolitiken som infördes 1947. Som ekonomisk-historikern Lars Magnusson har noterat växte Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) budget kraftigt under 1950-talet, trots att arbetslösheten överlag var mycket låg och det inte inträffade några sysselsättningskriser. År 1950 stod AMS för 1 procent av statsbudgetens driftutgifter, vilket ökade till 3,75 procent 1960.[55] I denna nya kontext fann Riksdagens statsutskott det besvärligt att hantera fonden och betraktade den som en kvarleva från en äldre och avskaffad arbetsmarknadspolitisk regim.[56]

I det här avseendet kan Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna tolkas utifrån ekonomisk-historikerna Olle Janssons och Jan Ottossons forskning om tjänstemännens omställningsavtal under efterkrigstiden. I enlighet med den historiska ansats som Jansson och Ottosson förordar har jag beskrivit hur regelverket hos Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna växte fram parallellt med skapandet av den aktiva arbetsmarknadspolitiken och den moderna socialpolitiken. [57] Fonden för

[54] Kungl. Maj:ts proposition 207/1946, s. 12–13.
[55] Magnusson (2016), s. 409.
[56] Statsutskottets utlåtande 134/1946; Statsutskottets utlåtande 178/1950.
[57] Jansson & Ottosson (2021a).

vissa stödåtgärder inom malmkommunerna kan därigenom beskrivas som en välfärdsstatlig paradox då den skapades och existerade parallellt med framväxten av ett av de mest ambitiösa och omfattande välfärdsstatliga projekten i den industrialiserade världen.[58]

Som omställningsavtal hade fondens regelverk inte heller några tydliga intressenter i form av arbetstagare och arbetsgivare som enligt Jansson och Ottosson kännetecknar tjänstemännens omställningsavtal i ett ekonomisk-historiskt perspektiv.[59] LKAB och gruvfackets avdelningar försökte inte utveckla fondens regelverk genom förhandlingar eller andra typer av interaktioner. Istället blev fondens regelverk och hur det skulle tolkas i första hand en fråga för de socialdemokratiska riksdagspolitikerna på Norrbottensbänken.[60] Även om dessa aktörer visade en stark aktivitet i frågan, kunde de inte påverka Riksdagen. I det här avseendet påpekade Riksdagen bland annat att denna typ av åtgärder som fonden skapats för i första hand var en fråga för arbetsmarknadens parter och inte för staten i den framväxande svenska arbetsmarknadsmodellen.[61]

Det fanns också en tydlig gräns där det inte var möjligt att göra något lokalt undantag från principerna för den nationella arbetslöshetspolitiken. Som uppsatsen har visat påverkades Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna av Socialdemokraternas målsättning att separera arbetsmarknadspolitiken från socialpolitiken. Wigforss fastslog tydligt att ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen var tillräckligt stor för att möta de behov som gruvarbetarna kunde uppleva vid en sysselsättningskris. Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna kunde därför aldrig bli ett substitut för arbetslöshetsförsäkringen och därigenom frigöra individen från den allmänna skyldigheten att försäkra sig för arbetslöshet genom medlemskap i en arbetslöshetskassa.[62]

---

[58] Se vidare Esping-Andersen (1990); Junestav (2004); Koivunen, Ojala & Holmén (2021); Christiansen, Petersen, Edling & Haave (red) (2006); Kettunen & Petersen (red) (2011).
[59] Jansson & Ottosson (2021b).
[60] Motioner i första kammaren 275/1938; 282/1946; 54/1950; motioner i andra kammaren 405/1938; 366/1945; 440/1946; 53/1950.
[61] Statsutskottets utlåtande 178/1950.
[62] Jämför Junestav (2004), s. 114 för ett utförligt resonemang om detta.

Efter ett längre utredningsarbete fattade Riksdagen 1961 dock ett beslut om att förändra både vinstavsättningen från LKAB och användningen av dessa medel. De återstående medlen från Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna tillsammans med framtida årliga avsättningar från LKAB:s vinster skulle sättas in i den så kallade Norrlandsfonden. Norrlandsfonden fick målsättningen att finansiera uppbyggnaden av nya företag i norra Sverige inom tillverkningsindustrin. Detta ställningstagande medförde i praktiken att medlen i fonden gick från att vara ett arbetsmarknadspolitiskt instrument till ett regionalpolitiskt instrument.[63]

7. Sammanfattning

Den här uppsatsen har visat hur Socialdemokraterna utvecklade Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna samtidigt som de införde den aktiva arbetsmarknadspolitiken. Under en period då Socialdemokratin systematiskt arbetade för att skapa ett system för att hantera de sociala och ekonomiska risker som arbetarna vid LKAB hade upplevt under 1930-talskrisen, skapades därmed ett särskilt omställningsavtal för denna grupp. Inrättandet av Fonden för vissa stödåtgärder inom malmkommunerna framstår därmed som en paradox då fonden konstruerades för en arbetsmarknadspolitisk kontext som inte längre existerade efter 1947. Det faktum att fonden tolkades som en form av näringspolitisk resurs av Socialdemokraterna på Norrbottensbänken i kombination med att den aktiva arbetslöshetspolitiken var fullt utbyggd ledde sedan fram till en insikt att vinstavsättningen från LKAB kunde användas på ett annat sätt. Detta bidrog till bildandet av Norrlandsfonden 1961.

Denna utveckling bekräftar vikten av att studera historiska kontinuiteter inom åtgärdsprogram på det sätt som Jansson och Ottosson har betonat.[64] Som framhållits av statsvetarna Streeck & Thelen (2005) behöver exogena förändringar i ett åtgärdsprograms kontext inte leda till att det avskaffas som en följd av att det inte längre uppfattas som relevant. Istället kan en åtgärd som skapats för att lösa ett specifikt problem vid en given tidpunkt omdanas till att hantera nya problem eller behov.[65] När Socialdemokraterna började förstå att de måste reagera på den höga

[63] Se Eriksson & Andersson-Skog (2021) för en mer djupgående analys av Malmfondens sammanslagning med Norrlandsfonden.
[64] Jansson & Ottosson (2021a); Jansson & Ottosson (2021b).
[65] Streeck & Thelen (2005), s. 26.

arbetslösheten i Norrbotten också genom näringspolitiska åtgärder, som i motsats till arbetsmarknadspolitiken inte hade någon finansiering genom statsbudgeten, insåg de att de kunde använda de fondmedlen för detta syfte. Idén om en malmfond gick därigenom från att vara en anakronism till en framåtsyftande lösning på ett dagsaktuellt problem.

Referenser

OTRYCKTA KÄLLOR

Finansdepartementet

Konseljakter 3 mars 1938, ärende 50

TRYCKTA KÄLLOR

Riksdagstryck

Kungl. Maj:ts proposition 173/1932
Kungl. Maj:ts proposition 234/1934
Kungl. Maj:ts proposition 270/1934
Kungl. Maj:ts proposition 231/1935
Kungl. Maj;ts proposition 74/1938
Kungl. Maj;ts proposition 248/1938
Kungl. Maj:ts proposition 228/1939
Kungl. Maj:ts proposition 138/1945
Kungl. Maj:ts proposition 207/1946

Statsutskottets utlåtande 134/1946
Statsutskottets utlåtande 178/1950

Motioner i första kammaren 275/1938, 282/1946, 54/1950
Motioner i andra kammaren 405/1938, 366/1945, 440/1946, 53/1950

Departementsstenciler

1947 års malmkommunutredning, *Betänkande med förslag till vissa stödåtgärder till malmkommunerna och Norrbottens läns landsting*.

LITTERATUR

Andersson, Lena. (1988). Staten, malmbanan och malmbolagen. Kampen om de norrbottniska naturresurserna under 100 år. I Kjell Lundholm (red.), *Malmbanan 100 år*. Luleå: Norrbottens länsmuseum, 93–130.

Brunnström, Pål, Gladoić Håkansson, Peter och Uppenberg, Carolina. (2021). ”Migration and housing regimes in Sweden 1739–1982.” *Scandinavian Journal of History* 46:3, 353–382.

Christiansen, Niels. Finn, Petersen, Klaus, Edling, Nils och Haave, Per. (eds). (2006). *The Nordic Model of Welfare – a Historical Reappraisal*. Copenhagen: Museum Tuscalanum Press.

De Geer, Hans. (1982–1984). C O Gustaf (Gösta) Malm. *Svenskt biografiskt lexikon*, urn:sbl:10191 (Hämtad 2021-06-14).

Enflo, Kerstin och Ramón Rosés, Joan (2015). “Coping with Regional Inequality in Sweden: Structural Change, Migrations and Policy, 1860-2000.” *Economic History Review* 68:1, 191–217.

Eriksson, Lena. (2004). *Arbete till varje pris. Arbetslinjen i 1920-talets arbetslöshetspolitik*. Diss., Stockholms universitet.

Eriksson, Martin och Andersson-Skog, Lena. (2021). ”Att trygga framtiden. Beslutsprocessen om LKAB:s vinstavsättning 1956–1961.” *Historisk Tidskrift* 141:4, 643–667.

Eriksson, Martin och Westin, Lars. (2013). “Regional Policy as Interaction between National Institutions and Regional Science. The Nordic Growth Centre Policies, 1965–1980.” *Scandinavian Journal of History* 38 (3), 367–386.

Eriksson, Ulf. (1991). *Gruva och arbete. Kirunavaara 1890–1990*. Avsnitt 2 1920–1950. Diss., Uppsala Universitet.

Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.

Fritz, Martin. (1974). *German Steel and Swedish Iron Ore 1939–1945*. Göteborg: Göteborgs Universitet.

Jansson, Olle och Ottosson, Jan. (2021a). “Collective agreements against labor market risks in Sweden: the case of the PTK-SAF employment security agreement.” *Labor History*. DOI: 10.1080/0023656X.2021.1910804

Jansson, Olle och Ottosson, Jan. (2021b). “Negotiating a new Swedish model: Employment transition agreements and the struggle over redundancies.” *Journal of Industrial Relations*. DOI: 10.1177/00221856211020033

Junestav, Malin. (2004). *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930–2001*. Diss., Uppsala universitet.

Junestav, Malin. (2007). *Socialförsäkringssystemet och arbetsmarknaden – politiska idéer, sociala normer och institutionell förändring – en historik* (IFAU-rapport 2007:4). Uppsala: IFAU. https://www.ifau.se/Forskning/Publikationer/Rapporter/2007/Socialforsakringssystemet-och-arbetsmarknaden---politiska-ideer-sociala-normer-och-institutionell-forandring---en-historik/ (Hämtad 2021-06-14).

Kettunen, Pauli och Petersen, Klaus (red). (2011). *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

Koivunen, Anu, Ojala, Jari och Holmén, Janne (red). (2021). *The Nordic Economic, Social and Political Model. Challenges in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.

Magnusson, Lars. (2016). *Sveriges ekonomiska historia*. Sjätte upplagan. Stockholm: Studentlitteratur.

Molinder, Jakob, Ottosson, Jan, Andersson-Skog, Lena och Magnusson, Lars. (2017). ”What Can the State Do for You? Reallocation Allowances and Regional Subsidies in Post-war Sweden.” *Scandinavian Journal of History* 42:3, 273–298.

Nyström, Maurits. (1991). Crises and agents. The case of LKAB and the mining communities of northern Sweden. I Kersti Ullenhag (red.), *“Hundred Flowers Bloom”. Essays in Honour of Bo Gustafsson*. Uppsala: Uppsala University, 167–187.

Rothstein, Bo. (2010). *Den socialdemokratiska staten: reformer och förvaltning inom svensk arbetsmarknads- och skolpolitik*. Andra upplagan. Arkiv förlag: Lund.

Scott, Peter. (1997). “British Regional Policy 1945–51: A Lost Opportunity.” *Twentieth Century British History* 8 (3): 358-382.

Scott, Peter. (2000). “The Audit of Regional Policy: 1934–1939.” *Regional Studies* 34 (1): 55-65.

Streeck, Wolfgang och Thelen, Kathleen, A. (2005). Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. I Wolfgang Streeck och Kathleen A. Thelen (red.), *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 3–39.

Unga, Nils. (1976), *Socialdemokratin och arbetslöshetsfrågan 1912–34. Framväxten av den ”nya” arbetslöshetspolitiken*. Stockholm: Arkiv förlag.

Umeå Papers in Economic History No 50/2021

UMEÅ UNIVERSITET

Enheten för ekonomisk historia, 901 87 Umeå
090-786 50 00
www.umu.se