

samheten genom att tillmäta alltför låga ersättningar; kontroll häröver är synnerligen vanskelig.

Anmärkningar mot den nuvarande skaderegleringsverksamheten hava bland annat framkommit i inom riksdagen väckta motioner med förslag till omorganisation av olycksfallsförsäkringen. Det torde även böra erinras om ett yttrande av *försäkringsrådet* till 1924 års andra lagutskott: »Att under de första åren av rådets verksamhet antalet besvär var ringa och först efter hand ökats, visar även, att arbetarnas förmåga att genom anförande av besvär själva iakttaga sina intressen icke och ej ens bland de organiserade arbetarna, av vilka bolagens klientel till stor del utgöres, hittills varit sådan, att förmånen av att kunna anföra besvär skulle göra en effektiv kontroll i någon avsevärd mån överflödig.»

Konkurrenssystemets bibehållande skulle därför givetvis kräva högst betydande merkostnader för försäkringsrådet, om rådets kontrollverksamhet skulle kunna göras någorlunda effektiv. Detta skulle emellertid i sin tur förutsätta ett fortlöpande omfattande dubbelarbete — ett dubbelarbete, som däremot vid ett monopolsystem av föreslagen karaktär skulle praktiskt taget bortfalla.

Försäkringsrådet *Geijer* uttalade i samband med försäkringsrådets nyssnämnda yttrande till 1924 års andra lagutskott bland annat följande:

»Jag kan icke heller undgå att i likhet med motionärerna finna, att de skadades rätt för närvarande icke är tillräckligt säkerställd. Den uppfattningen ligger nära till hands, att då de skadade i ersättningsfrågorna hava klagorätt hos försäkringsrådet allt är väl beställt, och att den, som icke begagnar sin klagorätt, må skylla sig själv. Under min tjänstgöring i försäkringsrådet har jag dock för min del efter hand kommit till en annan övertygelse, nämligen att skaderegleringen på olycksfallsförsäkringens område icke för närvarande har sådan enhetlighet och stadga, att bestämmandet av ersättningarna med trygghet kan vara överlämnat åt ett flertal sinsemellan konkurrerande försäkringsinrättningar, samt att klagorätten hos försäkringsrådet icke innebär en tillfredsställande garanti för att de skaderegleringar, som äro mest i behov av justering, komma under rådets bedömande. Det är ju för övrigt en naturlig sak, att en konkurrens sådan som den här rådande måste hos samtliga försäkringsinrättningar medföra en tendens till successiv nedpressning av de skadades förmåner, därest ej från statens sida lämpliga åtgärder vidtagas för att hindra en sådan utveckling. Särskilt då försäkringsrådets granskande verksamhet numera så gott som helt inställts, anser jag därför, att fara är för handen, att de skadade ofta icke komma i åtnjutande av de förmåner, som med olycksfallsförsäkringen avses, och att detta i särskilt hög grad drabbar de kategorier av försäkrade, hos vilka bildningsgraden är lägst och förmågan att tillvarataga egna intressen minst, men hos vilka behovet av försäkringens förmåner är störst. En enhetlig skadereglering anser jag därför vara ett krav, som med det snaraste bör tillgodoses.»

Försäkringsinspektionen, som jämlikt lag om försäkringsrörelse den 25 maj 1917 utövar tillsyn över de ömsesidiga bolagen, uttalar i sitt yttrande över besparingskommitténs betänkande bland annat följande:

»Det viktigaste krav, som från det allmännas sida måste ställas på olycksfallsförsäkringens organisation, är, att den bereder säkerhet för de skadade att utfå de ersättningar, som tillkomma dem enligt lagen. Det torde icke från något håll kunna bestridas, att den nuvarande organisationen icke håller måttet i detta avseende, framför allt därför att ett flertal försäkringsanstalter äga att besluta över skaderegleringarna. En enda institution bör äga besluta i fråga om skadeersättningarna. Dock bör, såsom kommittén framhåller, denna institution äga att, där den så finner lämpligt, överlämna avgörandet av sjuk-

ersättningsfrågor åt organ, som hava bättre möjlighet än den centrala institutionen att ägna sjukfallen den tillsyn, som är erforderlig.»

Riksförsäkringsanstalten uttalade i yttrande till 1924 års andra lagutskott bland annat följande:

»I den ifrågavarande konkurrensen blir lätt den försäkringsinrättning den starkaste, som i stort sett kan erbjuda de lägsta försäkringsavgifterna, d. v. s. där ej alldeles särskilda förhållanden föreligga, ytterst och i längden den, som kan utgiva de lägsta ersättningarna till de försäkrade och som mest och hänsynslösast begagnar den försäkringsinrättningen medgivna fria prövningsrätten vid ersättningsarnas bestämmande för nående av detta syfte.

Sålunda inbjudes sakligt sett allttjämt till en auktion, där det gäller att bjuda lägre, och där insatsen väsentligen är den olycksfallsskadade arbetarens rätt.

Det fordras därför med ett sådant system starka garantier för motverkande av ett sådant förfaringsätt.»

I detta sammanhang torde även följande synpunkter vara på sin plats. Man måste skilja mellan förhållandena inom den sociala olycksfallsförsäkringen och de förhållanden, som äro rådande inom exempelvis enskild olycksfallsförsäkring. Vid försäkring av sistnämnda slag är det ju så, att samme person, som tecknar försäkringen och som skall erlagga premierna, också själv (eller hans anhöriga) skall åtnjuta försäkringens förmåner, om olycksfall inträffar. Innan man ordnar en sådan försäkring, är det naturligt att taga i betraktande icke blott premiernas storlek i förhållande till förmånerna enligt avtalet utan även det sätt, varpå bolaget i praktiken anses tillämpa avtalets bestämmelser vid inträffade olycksfall. För försäkringstagaren är det sålunda icke blott en premiefråga utan ock en fråga, huruvida han har anledning att vid inträffande olycksfall vänta sig en välvillig eller en snäv behandling från bolagets sida. Inom den sociala olycksfallsförsäkringen är förhållandet ett annat. Där bestämmer *arbetsgivaren* i vilken försäkringsinrättning försäkringen skall tagas, samt erlägger avgiften för densamma. Själv åtnjuter han inga förmåner, om olycksfall inträffar. Dessa åtnjutas av en tredje part, de skadade arbetarna, d. v. s. försäkringstagaren är en, förmånstagaren en annan. Arbetsgivarna kunna sålunda icke direkt hava samma allsidiga intresse för försäkringsinrättningens sätt att utöva sin verksamhet, som de skulle hava, om det gällde en försäkring för dem personligen. Det är ju därför helt naturligt, att inom den sociala olycksfallsförsäkringen försäkringstagarnas intresse för premiefrågan är betydligt starkare och deras intresse för skadeersättningsfrågan däremot mindre framträdande än inom privatförsäkringen. Ur principiell synpunkt kan det sålunda icke anses vara riktigt att, som nu är fallet, en stor del av olycksfallen i första hand regleras av inrättningar, vilka ofta stå i ej oväsentligt beroende av vederbörande arbetsgivare, under det att arbetaren, förmånstagaren, endast genom anförande av besvär kan få garanti för att hans rättsanspråk bliva riktigt bedömda. Detta är ett förhållande, som alltför litet hittills beaktats men som i diskussionen om en ny organisationsform för den sociala olycksfallsförsäkringen icke bör förbises.

Av vad ovan anförts torde också framgå, att ett monopol vida mera än ett konkurrenssystem är ägnat att komma i åtnjutande av sådant berättigat förtroende från de försäkrades sida, förutan vilket intet socialförsäkringssystem blir vad det bör vara.

6. *Konkurrensen försvårar ett rättvist bestämmande av invaliditetsersättning i förhållande till faktiskt förlorad förvärvsförmåga.*

Ur social synpunkt är det av synnerlig vikt att komma ifrån det jämförelsevis stela och schablonmässiga — man skulle kunna säga opersonliga —

system för bedömandet av invaliditetsgraden, som härstammar ur enligt 1901 års lag tillämpad praxis och som man i stort sett fortfarande fasthåller vid trots den nya lagens uttryckliga bestämmelse (8 §: »Vid bedömandet, i vad mån viss kroppsskada åstadkommit nedsättning av arbetsförmågan, skall hänsyn tagas ej blott till skadans beskaffenhet och inverkan på den skadades förmåga i allmänhet att försörja sig genom arbete, utan även till skadans inflytande på de särskilda färdigheter, som för drivande av den skadades yrke må vara erforderliga, samt till den skadades ålder och kön.»). Grundsatsen att skadans verkliga påföljd för den skadade skall vara bestämmande för invaliditetsgradens fastställande, bör följas icke blott för att undvika utgivande av högre ersättningar än som äro skäliga, utan även av hänsyn till invalidernas rätt. Det torde nämligen finnas skäl att antaga, att de höggradiga invalidernas förvärvsförmåga i vissa fall överskattas. Ett avgörande hinder för en ändring till det bättre ligger emellertid i själva konkurrenssystemets natur. Om nämligen under nuvarande förhållanden den i 8 § föreskrivna fria prövningen av invaliditetsfallen noggrannare genomfördes, skulle faran ökas för att försäkringsinrättningarna i syfte att pressa ned sina premier komme att i genomsnitt tillmätas alltför låga invaliditetsersättningar. Denna fara är desto större som invaliditetsersättningarna, i fråga om ersättningsbeloppens kapitalvärde, utgöra den övervägande delen av samtliga skadeersättningar. Under åren 1920—1922 uppgingo sålunda (frånsett statens arbetare) invaliditetsersättningarna till 27.1 miljoner kronor eller 67.1 % av samtliga ersättningar enligt den obligatoriska försäkringen. Antalet invalider under samma tid var 6.115, sammanlagda antalet invaliditetsprocent 146.756 och medelinvaliditetsgraden sålunda 24.0. Av dessa siffror framgår, att för varje fall i vilket invaliditetsgraden nedsattes eller höjes minskas eller ökas kostnaden för försäkringsinrättningen med i genomsnitt ej mindre än inemot 185 kronor.

Försäkringsinrättningarna torde dessutom icke alltid hava tillräckliga förutsättningar för ett riktigt tillämpande av en mera individualiserad invaliditetsbedömning, vilken ju är en fråga av ömtålig art och måste grundas på ett avvägande av icke blott medicinska utan även tekniska med flera faktorer. Självfallet skulle en efter större linjer arbetande och med allsidig sakkunskap utrustad monopolanstalt hava helt andra förutsättningar att kunna genomföra de behövliga reformerna på detta område.

7. *Konkurrenssystemet kan icke så effektivt som ett monopolsystem verka för de skadades återställelse till förvärvsförmåga.*

Frågan om invalidreaktivering sammanhänger ju helt och hållet med möjligheterna för ett sådant mera individualiserat förfarande i fråga om bedömandet av inskränkningen i förvärvsförmåga, som ovan berörts. Följaktligen skulle ett monopolsystem också äga vida större förutsättningar än konkurrenssystemet för att kunna systematiskt befrämja invalidreaktivering. I fråga om denna ur social synpunkt så ytterst betydelsefulla uppgift för försäkringsverksamheten skulle genom monopol kunna åstadkommas resultat, som det är otänkbart att uppnå i ett konkurrenssystem på grund av de många inrättningsnarnas bristande förståelse och bristande resurser för ändamålet i fråga. Det är ju uppenbart, att exempelvis sådana viktiga angelägenheter som erforderligt samarbete med landets sjukvårdsorganisation, yrkesutbildning, protesanskaffning och arbetsförmedling åt invalider skulle kunna ordnas billigare, mera i stort och mera effektivt av en med kombinerad medicinsk-teknisk sakkunskap utrustad monopolanstalt.

8. *Konkurrensen omöjliggör ett praktiskt fruktbärande samarbete med sjukförsäkringens lokala organ och försvårar över huvud taget åvägabringandet av önskvärd enhetlighet inom socialförsäkringen.*

Ett samarbete med sjukkassorna har bland annat till syfte:

- a) *att den skadade utan omgång erhåller lämplig sjukvård.* Den skadade kan givetvis hastigare och effektivare bringas hjälp av ett lokalt organ än av en på avlägsen ort belägen försäkringsinrättning; i många fall gäller detta även den kontanta sjukersättningens utgivande;
- b) *att åstadkomma effektivare kontroll över ersättningsanspråken.* En effektivare kontroll än som för närvarande utövas är önskvärd för åstadkommande av rättvist utmätande av skadeersättningar;
- c) *att underlätta förvaltningsarbetet.*

Om karenstiden borttages, rycka sistnämnda frågor upp i främsta ledet, och ett allmänt samarbete med sjukkassorna blir då av stor vikt. Att få till stånd ett dylikt samarbete mellan sjukförsäkringen och en på ett flertal inrättningar splittrad olycksfallsförsäkring vore självfallet tämligen utsiktslöst. Härutinnan ligger således ett mycket avgörande skäl för införande av monopolsystem.

I detta sammanhang må även framhållas följande uttalande av *riksförsäkringsanstalten* i ett dess yttrande till 1924 års andra lagutskott:

»Slutligen får anstalten med hänvisning till vad därom anförts i berörda utlåtande särskilt framhålla, att med hänsyn till den aktuella frågan om *större enhetlighet mellan socialförsäkringens olika grenar* någon önskvärd sådan enhetlighet icke lär kunna åvägabringas utan den erforderliga enhetligheten i fråga om den sociala olycksfallsförsäkringens handhavande. Det är nämligen icke nog med att — såsom *försäkringsinspektionen* framhåller i en av inspektionen den 2 mars 1915 gjord framställning till Kungl. Maj:t i fråga om viss egendomsförsäkring — '*genom hela den obligatoriska försäkringens samlande i en statsanstalt minskas förvaltningskostnaderna*' och '*försäkringsverksamheten förlöper jämnare*', utan det ligger såsom ofta framhållits även i öppen dag, att den omständigheten, att försäkringsavgifter skola uppbäras och ersättningar utbetalas av ett flertal enskilda inrättningar, måste omöjliggöra eller åtminstone väsentligen försvåra att i detta avseende inränga olycksfallsförsäkringen under ett för samtliga försäkringsgrenar gemensamt system.»

Stockholm i december 1925.

E. Odelstierna.

LAGRÅDSUTLÅTANDE

SAMT

STATSRÅDSPROTOKOLL DEN 25 FEBRUARI 1926

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 22 februari 1926.

N ä r v a r a n d e :

justitierådet SVEDELIUS,
regeringsrådet PALMGREN,
justitierådet CHRISTIANSSON,
justitierådet HÖGSTEDT.

Enligt lagrådet tillhandakommet utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 31 december 1925, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamål inhämtas över upprättade förslag till *lag om försäkring för olycksfall i arbete* samt *lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ i lagen den 29 juni 1917 (nr 466) om försäkringsrådet*.

Förslagen, som finnas bilagda detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Fredrik Wilhelm Killander.

I anledning av förslagen avgåvos följande yttranden av lagrådet och dess särskilda ledamöter.

Förslaget till lag om försäkring för olycksfall i arbete.

Justitieråden *Svedelius, Christiansson och Högstedt*:

Det remitterade förslaget avviker i flera viktiga hänseenden från nu gällande lag om försäkring för olycksfall i arbete. Den mest betydelsefulla av de föreslagna nyheterna är otvivelaktigt centraliseringen av den sociala olycksfallsförsäkringen till en enda försäkringsanstalt, som sålunda skulle erhålla en lagfäst monopolställning å området. För en dylik anordning tala onekligen vissa tungt vägande skäl. Å andra sidan må dock beaktas, att den nuvarande valfriheten mellan försäkring i riksförsäkringsanstalten och i ett för ändamålet bildat ömsesidigt försäkringsbolag av arbetsgivarna, som hava att bestrida utgifterna för försäkringen, för närvarande med bidrag av statsmedel till omkostnaderna men enligt förslaget utan sådant bidrag, visat sig vara högt uppskattad samt att de anmärkningar, som ur rättssäkerhetens synpunkt — den vilken vid frågans bedömande otvivelaktigt bör i främsta rummet uppmärksammas — framställts mot det nuvarande systemet, synas väsentligen härflyta av en på teoretiska grunder fotad misstro till detsamma. Att i verkligheten de skadades rätt skulle hava blivit sämre tillgodosedd, då försäkring tagits i

ömsesidigt försäkringsbolag, än då skaderegleringen skett genom riks-försäkringsanstalten, torde icke kunna anses under förarbetena ådagalagt. Statistiska undersökningar, som under de senare åren anstälts, utvisa visserligen, att försäkringsrådet i något större utsträckning vidtagit ändring i sådana beslut i försäkringsfrågor, som meddelats av de ömsesidiga försäkringsbolagen, än i beslut av riks-försäkringsanstalten, men det synes i hög grad ovisst, om av de anförda siffrorna några säkra slutsatser i förevarande avseende kunna dragas. Ur nu angivna synpunkter och då införandet av ett monopolsystem möjligen kunde befaras i vissa fall komma att medföra ett minskat intresse hos arbetsgivarna för frivilliga åtgärder till förebyggande av olycksfall, synes det kunna ifrågasättas, om fördelarna av ett dylikt system otvetydigt äro så övervägande, att den verksamhet, som för närvarande bedrives av de ömsesidiga försäkringsbolagen, bör, såsom nu föreslås, med innevarande års utgång åtminstone till huvudsaklig del bringas att upphöra.

Betänkligheterna härutinnan ökas vid beaktande av den föreslagna organisationen av den anstalt, som skulle med uteslutande av andra försäkringsinrättningar övertaga all obligatorisk försäkring för olycksfall i arbete. Bestämmelser i nämnda avseende meddelas icke i olycksfallsförsäkringslagen utan innehållas i det såsom bilaga 2 vid remissprotokollet fogade förslag till lag om riks-försäkringsanstalten, vilket sistnämnda förslag icke utgör föremål för lagrådets granskning. Med hänsyn till det nära sambandet mellan åtskilliga av de nu ifrågasatta sakliga nyheterna i den förra lagen och den tilltänkta nya organisationen må emellertid erinras, hurusom den nya anstalten skulle bliva av en säregen och hos oss hittills oprövad typ, ett mellanting mellan enskild försäkringsinrättning och statsanstalt. Ur rättslig synpunkt skulle anstalten icke bliva hänförlig till någon av de legala sammanslutningar, vilka av gällande lagstiftning regleras. Det har avsetts, att anstaltens funktionärer i sin verksamhet skulle bliva hänförliga under 25 kap. 22 § strafflagen. Att så verkligen skulle bliva förhållandet, förefaller emellertid med avseende å anstaltens karaktär icke alldeles klart. Huruvida med den föreslagna organisationen skulle vinnas vad därmed tydligen åsyftas eller att förena fördelarna av enskild verksamhet med den trygghet, som förvaltningen genom ett statens organ medför, synes skäligen ovisst.

2 §.

Lagrådet:

Bestämmelsen i andra styckets slutmening att makar anses såsom allenast en arbetsgivare har uppenbarligen tillkommit för att förebygga, att åt det förut i samma stycke meddelade stadgandet skulle kunna givas den tolkningen att, där makar gemensamt bedriva rörelse eller yrke, deras däri sysselsatta barn och föräldrar skulle anses såsom arbetare i lagens mening. Med den avfattning förstnämnda bestämmelse erhållit synes emellertid densamma möjligen kunna giva anledning till misstolkning i en annan riktning eller därhän att, så snart en arbetsgivare vore gift, även andra maken skulle betraktas såsom arbetsgivare med påföljd att jämväl hans barn och föräldrar bleve uteslagna från

lagens tillämpning, oansett att denna make ej hade någon del i verksamheten i fråga. Misstolkning i såväl den ena som den andra riktningen skulle bliva utesluten, om bestämmelsen erhöles ungefär den lydelsen att, där arbete utföres för makars gemensamma räkning, de anses såsom allenast en arbetsgivare.

5 §.

Lagrådet:

Då uttrycket i tredje stycket »riksförsäkringsanstaltens verksamhet enligt denna lag» icke torde med erforderlig tydlighet utmärka, att härunder icke skall inbegripas den verksamhet, som avses i 34—36 §§, synes en jämkning av redaktionen böra ske.

6 §.

Regeringsrådet Palmgren och justitierådet Högstedt:

Stadgandet i 3 mom. angående storleken av livränta, som tillkommer genom olycksfall skadad arbetare vid förlust eller nedsättning av arbetsförmågan, är — fränsett den nytillkomna föreskriften om tillägg av visst till förnyelse av särskilda hjälpmedel avsett belopp — av samma lydelse som motsvarande bestämmelse i gällande lag, och någon misstolkning av nämnda bestämmelse har icke veterligen gjort sig gällande. Då emellertid avfattningen av stadgandet dels måste betecknas såsom mindre lycklig i språkligt hänseende och dels, såvitt angår storleken av livränta vid nedsättning av arbetsförmåga, icke giver fullt tydligt uttryck åt den säkerligen åsyftade meningen, att livräntan skall uppgå till ett årligt belopp, motsvarande två tredjedelar av den genom arbetsförmågans nedsättning förorsakade minskningen i den skadades årliga arbetsförtjänst, förordas en omredigering av stadgandet.

15 §.

Justitieråden Svedelius och Christiansson:

Genom de ändringar, som i förevarande paragraf och 18 § 2 mom. av förslaget vidtagits i förhållande till motsvarande bestämmelser i 11 och 15 §§ i gällande lag, har möjligheten för arbetsgivare att stå självrisk i hög grad begränsats, i det s. k. total självrisk enligt förslaget medgives endast för staten och kommun. Denna inskränkning har mött gensägelse från många håll, därvid särskilt åberopats, att tillfälle till total självrisk borde bibehållas såsom i någon mån utgörande en motvikt mot den ensambestämmanderätt beträffande premierna, som följde av den tillämnade riks-försäkringsanstaltens monopolställning. Häremot åter har invänts förnämligast, att sådant skulle öppna möjlighet för fortsatt konkurrens från andra försäkringsinrättningars sida, något som man enligt förslaget åsyftat att helt förekomma.

Det vill dock synas, som om denna konkurrens icke skulle behöva befaras bliva av någon större betydighet, då skaderegleringen i allt fall skulle omhänderhavas av riks-försäkringsanstalten. Av samma skäl skulle ock varje farhåga för en mindre riktigt utmätt ersättning till de försäkrade vara ute-

sluten. Vad slutligen förvaltningskostnaderna angår, synes uträkning och debitering av den del av nämnda kostnad, som belöper å skaderegleringen och således i allt fall skulle debiteras arbetsgivaren, icke behöva bliva särdeles betungande för anstalten. Å andra sidan måste det anses innefatta ett berättigat intresse hos den, som i varje fall skall bekosta olycksfallsersättningen, att där han anser sig med större fördel och ringare kostnader kunna på egen hand ombesörja vård och ersättningens utgivande, jämväl få direkt ansvara därför, förutsatt att säkerhet ställes.

Det hemställes förty, att i förevarande hänseende den nu gällande regeln måtte bibehållas, åtminstone för de större arbetsgivarna, vilka därav få anses äga det huvudsakliga intresset.

35 §.

Lagrådet:

Där i enlighet med bestämmelse i första stycket administrationsbo, som omförmäles i 231 § i lagen om försäkringsrörelse, kommer att omfatta livräntor, som varda fastställda först under administrationstiden, bör givetvis — i överensstämmelse med stadgandet i sista stycket av nämnda paragraf — den fordringsrätt, som i avseende å sådan livränta tillkommer administrationsboet, omfatta icke allenast livräntans kapitalvärde utan samma värde ökat med en tjugondel. Med avseende härå hemställes, att till ifrågavarande stycke måtte fogas orden »ökat med en tjugondel av samma värde».

Sådana livränteförsäkringar, som den föreslagna riks-försäkringsanstalten i enlighet med bestämmelserna i första stycket kan komma att övertaga, lära, särskilt där övertagandet äger rum redan under tiden närmast efter det den nya olycksfallsförsäkringslagen trätt i kraft, i åtskilliga fall kunna komma att avse livräntor, som blivit fastställda allenast provisoriskt eller för viss tid. Då det uppenbarligen är önskvärt, att anstalten, där sådant övertagande av livränteförsäkring ägt rum, inträder i samtliga de rättigheter och skyldigheter, som i avseende å ersättnings bestämmande och utgivande i förhållande till livräntetagaren tillkommit det bolag, från vilket försäkringen av livräntan övertagits, synes stadgandet i andra stycket böra erhålla en lydelse, varigenom det angivna önskemålet tillgodoses.

Förslaget till lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ i lagen den 29 juni 1917 (nr 466) om försäkringsrådet.

Lagrådet lämnade detta förslag utan anmärkning.

Ur protokollet:
A. V. Stenkula.

*Utdrag av protokollet över socialärenden, hållet inför Hans Kungl.
Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms
slott den 25 februari 1926.*

N ä r v a r a n d e:

Statsministern SANDLER, statsråden OLSSON, NOTHIN, SVENSSON, HANSSON,
LINDERS, SCHLYTER, LARSSON, WIGFORSS, MÖLLER, LEVINSON.

Efter gemensam beredning med cheferna för justitie- och finansdepartementen anmäler chefen för socialdepartementet, statsrådet Möller, lagrådets den 22 februari 1926 avgivna utlåtande över de den 31 december 1925 till lagrådet remitterade förslagen till lag om försäkring för olycksfall i arbete och till lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ i lagen den 29 juni 1917 om försäkringsrådet.

Efter redogörelse för utlåtandet anför föredraganden:

Den tveksamhet i avseende å lämpligheten av en centralisering av den sociala olycksfallsförsäkringen, åt vilken vissa ledamöter av lagrådet givit uttryck, torde icke behöva föranleda något yttrande från min sida utöver vad jag vid föregående anmälan av förslagen anfört rörande de skäl, vilka synas mig tala för vidtagande av lagstiftningsåtgärder i sådant syfte.

De betänkligheter i avseende å den föreslagna riksförsäkringsanstaltens organisation, som kommit till uttryck i det av samma ledamöter av lagrådet avgivna yttrandet, kan jag icke dela. Den omständigheten, att anstalten icke skulle bli hänförlig till någon av de legala sammanslutningar, som regleras av gällande lagstiftning, läser icke i och för sig vara ägnad att väcka sådana betänkligheter, då i den föreslagna lagen om riksförsäkringsanstalten meddelas noggranna bestämmelser om anstaltens organisation och verksamhet, bland annat om sättet för utseende av de organ, riksförsäkringsstämma och styrelse, som skola företräda anstalten, om dessa organs befogenheter, om förvaltningen av anstaltens tillgångar, om ansvarighet för dess gäld och slutligen om förfarandet, därest anstalten i en framtid skulle komma att upphöra med sin verksamhet, vilka bestämmelser, i den mån så icke betingas av anstaltens säregna karaktär, nära ansluta sig till motsvarande bestämmelser å den allmänna aktiebolags- och föreningslagstiftningens område. För mig synes den avgörande synpunkten böra vara, huruvida den föreslagna anstalten kan anses väl lämpad att bedriva den speciella verksamhet, för vars omhändertagande den bildas, och i detta hänseende hava samma ledamöter av lagrådet icke anfört något som kan

komma mig att frångå min förut uttalade uppfattning i frågan. Vad slutligen angår den ställning i straffrättsligt hänseende, som anstaltens funktionärer i sådan egenskap skulle komma att intaga, hava ifrågavarande ledamöter uttalat, att det icke förefölle alldeles klart, huruvida nämnda funktionärer skulle — såsom jag vid ärendets föregående behandling gjort gällande (sid. 204) — bliva hänförliga under 25 kapitlet 22 § strafflagen. Enligt min mening är det emellertid icke underkastat något tvivel, att den föreslagna anstalten skulle bliva att hänföra till sådan allmän inrättning som avses i nämnda lagrum och att anstaltens funktionärer sålunda komma att i förevarande hänseende vara likställda med statens tjänstemän.

I anledning av vad lagrådet anfört under 2, 5 och 35 §§ av förslaget till lag om försäkring för olycksfall i arbete har jag i förslaget vidtagit ändringar i överensstämmelse med vad lagrådet hemställt. I samband med dessa ändringar hava vissa andra jämkningar av redaktionell natur verkställts i samma förslag.

Vad av särskilda ledamöter av lagrådet anförts har icke synts mig böra föranleda ändring i förslaget.

I det av lagrådet utan anmärkning lämnade förslaget till lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ i lagen om försäkringsrådet har i 1 § fjärde stycket vidtagits en rent redaktionell jämkning.

Föredraganden uppläser härefter de sålunda ändrade förslagen samt hemställer, att desamma samt det av honom den 31 december 1925 framlagda förslaget till lag om riksförsäkringsanstalten, i vilket sistnämnda förslag icke någon ändring skett, måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdde hemställen förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse, bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Ake Karlholm.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING.

	Sid.
Propositionen	1
Utdrag av statsrådsprotokollet den 31 december 1925	25
<i>Inledning</i>	25
A. <i>Olycksfallsförsäkringens organisation</i>	33
Den sociala olycksfallsförsäkringens nuvarande organisation s. 33, historik s. 42, besparingskommitténs organisationsförslag s. 50, yttranden över besparingskommitténs förslag s. 56, de sakkunnigas utkast beträffande organisationsfrågan s. 62, yttranden inom granskningsnämnden rörande organisationsfrågan s. 66, <i>grunderna för den föreslagna organisationen</i> s. 72, förhållandet i ekonomiskt avseende mellan staten och riksförsäkringsanstalten s. 84, besvärinstansen s. 88, samarbete med yrkesinspektionen s. 91, den nya organisationens ikraftträdande s. 92, ersättning åt viss personal s. 98, samarbete med sjukkassorna s. 99, gränsen mellan större och mindre arbetsgivare s. 114.	
B. <i>Övriga frågor av större betydelse</i>	118
Försäkringens omfattning s. 119, karenstiden s. 125, sjukpenningens beräkning, indelning av de skadade i inkomstklasser samt höjning av avlöningsgränsen s. 138, bedömande av invaliditetsgrad m. m. s. 145.	
C. <i>Specialmotivering</i>	157
Förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbete s. 157, förslag till lag om riksförsäkringsanstalten s. 202, förslag till lag angående ändrad lydelse av 1 och 6 §§ i lagen om försäkringsrådet s. 222.	
<i>Bilagor.</i>	
Bilaga 1. Förslag till lag om försäkring för olycksfall i arbete . . .	225
» A. De sakkunnigas lagutkast	239
» B. Grundlinjerna av besparingskommitténs förslag rörande olycksfallsförsäkringen	261
» C. Kostnadsberäkningar för den sociala olycksfallsförsäkringen .	271
» D. Tablå över kostnaden för vissa ifrågasatta lagändringar . .	290
» E. Övergången till den föreslagna organisationen	291
» F. Några synpunkter rörande frågan om konkurrens- eller monopolsystem inom den sociala olycksfallsförsäkringen . . .	296
Utdrag av lagrådets protokoll den 22 februari 1926	303
Utdrag av statsrådsprotokollet den 25 februari 1926	307

Bilaga till Kungl. Proposition

Y T T R A N D E N

I ANLEDNING AV

STATENS BESPARINGSKOMMITTÉS BETÄNKANDE

DEN 19 FEBRUARI 1925

ANGÅENDE

SOCIALFÖRSÄKRINGENS ORGANISATION

STOCKHOLM 1925

KUNGL. BOKTRYCKERIET. P. A. NORSTEDT & SÖNER

252409

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Riksförsäkringsanstalten	5
Protokollsutdrag	47
Försäkringsrådet	71
Protokollsutdrag	92
Försäkringsinspektionen	96
Pensionsstyrelsen	101
Protokollsutdrag	150
Socialstyrelsen	167
Sociala rådets sektion för sjukkasseväsen, protokollsutdrag	214
Sociala rådets sektion för arbetarskydd och arbetarfrågor, protokollsutdrag	221
Statens fattigvårdsinspektör	224
Medicinalstyrelsen	240
Centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund	246
Svenska provinsialläkarföreningens styrelse	249
Svenska stadsläkarföreningens styrelse	252
Svenska landstingsförbundets styrelse	256
Svenska stadsförbundets styrelse	261
Svenska landskommunernas förbunds styrelse	272
Svenska fattigvårdsförbundet	277
Protokollsutdrag	282
De ömsesidiga socialförsäkringsbolagens förening	284
Styrelsen för Sveriges allmänna sjukkasseförbund	299
Rikssjukvårdens centralorganisation	308
Sveriges köpmannaförbund	314
Svenska arbetsgivareföreningen	317
Landsorganisationen i Sverige	324
Svenska kommunalarbetsförbundet	330
Svenska väg- och vattenbyggnadsarbetareförbundet	336
Fredrika Bremerförbundet m. fl. kvinnosammanslutningar	339
Svenska försäkringsföreningen	343

Riksförsäkringsanstalten.

Genom nådig remiss har riksförsäkringsanstalten anbefallts avgiva utlåtande över ett av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivet betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation.

Till en början vill riksförsäkringsanstalten framhålla, att då något författningsförslag ej åtföljer kommitténs betänkande, möta synnerligen stora svårigheter att kunna bedöma innebörden och verkningarna av kommitténs förslag, i all synnerhet som betänkandet på många punkter lider av betydande oklarhet. Riksförsäkringsanstalten får därför hemställa, att, därest betänkandet kommer att förändra proposition till riksdagen, de författningsförslag, som i samband därmed förmodligen komma att utarbetas, måtte, åtminstone i vad angår olycksfallsförsäkringen, remitteras till anstalten för yttrande.

Besparingskommittén, vid vars sammansättning hänsyn icke torde hava tagits särskilt till den kommittén sedermera tillkommande uppgiften att avgiva förslag angående socialförsäkringen, har, såsom i kommitténs underdåniga skrivelse vid överlämnande av förslaget angives, för utredningen anlitat sakkunniga inom olika socialförsäkringsgrenar. Riksförsäkringsanstalten har emellertid uppmärksammat, att, ehuru förslaget i vissa delar står i intimt samband med och även ingriper å det medicinska området, kommittén icke, såvitt av betänkandet framgår, tillkallat någon representant för detta område. Det torde dock vara uppenbart, att exempelvis en så viktig reform som den av kommittén föreslagna angående införandet av särskilda socialförsäkringsläkare jämväl fordrar hörandet av representanter för Sveriges läkarkår.

Socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar.

I besparingskommitténs betänkande omnämnes att Eders Kungl. Maj:t med hänsyn till vissa inom kommittén pågående arbeten, avseende bl. a. frågan om socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar, förklarat arbetsutskottets inom kommittén för socialförsäkringens enhetliga organisation verksamhet vilande.

Man återfinner ock i inledningen till besparingskommitténs »grundlinjer» en allmän översikt, där nyssnämnda spörsmål beröres. Under återopande av en av professor S. Brisman för kommittén utarbetad P. M. med utredning rörande den sannolika utvecklingen av den relativa nationalinkomsten i Sverige yttrar kommittén härvid bl. a., att vi icke med någon säkerhet kunna räkna på att folkmängdens sannolika tillväxt i vårt land skall motsvaras av stigande avkastning av naturliga tillgångar eller teknisk utveckling. På grund härav drager kommittén vissa slutsatser rörande det ekonomiska lägets tvång, vilket skulle gälla även för samhällets verksamhet för social omvårdnad.

Det säger sig självt, att frågan om socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar icke kan anses slutgiltigt behandlad därigenom att en av Sveriges många framstående nationalekonomer i frågan avgiver en kortfattad P. M. Det kan ju icke heller antagas, att vad kommittén anfört, är avsett att utgöra någon allsidig utredning i ämnet.

Vad särskilt angår frågan om den framtida befolkningstillväxten och den sannolika nationalinkomsten, torde meningarna vara ganska delade bland nationalekonomerna. Man rör sig säkerligen härvidlag med alltför osäkra faktorer för att en undersökning av ifrågavarande slag skall kunna läggas till grund för praktiska åtgärder. I varje fall torde för en sådan undersökning, därest man genom densamma skall kunna komma till annat än allmänna uttalanden av osäkert värde, fordras en mycket stor vetenskaplig apparat.

Överallt i världen göra sig i stort sett samma ekonomiska problem gällande. Det kan dock icke påstås, att man i andra länder inriktat sig på en begränsning av socialförsäkringen. Tvärtom kan sägas, att man i de flesta länder alltjämt arbetar på socialförsäkringens utveckling. Helt nyligen har i England, trots depressionen och svår arbetslöshet, framlagts ett vittgående förslag till utvidgning av socialförsäkringen. De nybildade staterna i Europa, som ju äro tämligen obundna av äldre lagar och författningar, hava ingalunda begagnat sig av denna sin frihet och hava icke sökt undvika de utgifter, som en socialförsäkring kan sägas medföra. I dessa stater arbetas med iver för erhållande av en god socialförsäkring.

Socialförsäkringens enhetlighet.

Sedan många år tillbaka hava strävanden gjort sig gällande att söka ernå en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar. Redan åren 1909 och 1910 framhöll riksförsäkringsanstalten i utlåtanden rörande de då föreliggande förslagen till sjukkasselag och till tillsynsmyndighet över sjukkassorna, att de olika socialförsäkringsgrenarna stodo i närmaste sammanhang med varandra och borde organiseras enhetligt. Sedermera har riksdagen år 1920 anhållit hos Eders Kungl. Maj:t om utredning, huruvida och i vad mån en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar kunde och borde genomföras i syfte att åstadkomma förenkling av förvaltningen och nedbringande av kostnaderna för denna ävensom största möjliga effektivitet av försäkringen. Samma år tillsattes berörda kommitté för socialförsäkringens enhetliga organisation, med uppgift att utarbета en plan för en möjligast enhetlig organisation av den svenska olycksfalls-, pensions- och sjukförsäkringen. Denna kommittés arbete förklarades sedan vilande med hänsyn till vissa inom statens besparingskommitté pågående arbeten.

I ett utlåtande, som kommittén för socialförsäkringens enhetliga organisation avgav den 25 oktober 1922, gjorde emellertid kommittén vissa principiella uttalanden, vilka synas förtjäna att återgivas. Kommittén skriver: »På grund av orsaker, som kanske på sin tid voro väl så ofrånkomliga och på vilka kommittén icke nu finner anledning att närmare ingå, har vår socialförsäkring kommit till i så att säga bakvänd ordning. Man har byggt densamma uppifrån och ned. Om lagstiftningen på detta område i första hand inriktats på anordnandet av en, låt vara starkt begränsad, sjukförsäkring, så hade därmed grunden blivit lagd för en blivande enhetlig socialförsäkring. På grundvalen av en så anordnad sjukförsäkring hade man senare kunnat bygga upp de andra socialförsäkringsgrenarna, och de organisatoriska problemen hade då erhållit sin naturliga och följdriktiga lösning.»

Vidare yttrar kommittén bl. a.: »Möjligheten att skapa en enhetlig socialförsäkring och i samband därmed erforderlig decentralisation av dennas arbetsuppgifter är, såsom förut antytts, i väsentlig mån betingad av genomförandet av en social sjukförsäkring. Även om en omarbetning av gällande lagstiftning i sådant syfte skulle kunna ske utan samband med en lösning av frågan om sjukförsäkringen, skulle dock resultatet härav sannolikt bliva föga givande ur såväl ekonomisk som organisatorisk synpunkt. Tidpunkten för genomförandet av en sådan sjukförsäkringslagstiftning är emellertid i främsta rummet beroende av möjligheten att pålägga såväl det allmänna som de enskilda samhällsmedlemmarna ökade kostnader för socialförsäkringen. Kostnadsproblemet för socialförsäkringen i dess helhet må-

ste utredas och bedömas i ett sammanhang. Det blir sedermera statsmakternas sak att taga ståndpunkt till, huruvida och när en fullständig och möjligast enhetlig socialförsäkring må kunna genomföras i vårt land, eventuellt med en mindre omfattande, enklare och mindre kostsam lösning av sjukförsäkringsproblemet än den, som socialförsäkringskommittén tänkt sig. Ty att en lösning av sjukförsäkringsfrågan i en eller annan form icke kan uppskjutas till en obestämd framtid utan snarast möjligt måste komma till stånd synes kommittén uppenbart, och detta så mycket mera som i båda de nuvarande socialförsäkringsverkens arbete ingå — i en alltjämt stigande omfattning — uppgifter, vilka egentligen skulle tillhöra sjukförsäkringen och som icke utan olägenhet kunna uppbäras av de nuvarande ämbetsmyndigheterna.»

Till dessa uttalanden kan riks-försäkringsanstalten i det hela ansluta sig. Socialförsäkringens olika grenar böra i möjligaste mån stå i organiskt samband med varandra. Ur denna synpunkt måste framför allt eftersträvas en gemensam lokal underbyggnad, varigenom kostnaderna för understöden kunna nedbringas och centralorganens förvaltningskostnader minskas. Sjuk-kassorna borde sålunda bli gemensamma lokala organ för samtliga försäkringsgrenar. Styrelserna för sjuk-kassorna borde givas sådan sammansättning, att de kunde övertaga pensionsnämndernas åligganden. Olycksfallsersättningarna i avseende å sjukdomstiden eller del därav skulle överflyttas till sjuk-kassorna, varjämte sjuk-kassorna skulle bli ombud för olycksfallsförsäkringen i vissa avseenden. En sådan organisation skulle möjliggöra för en understödsökande att kunna vända sig till sjuk-kassan i sin ort, vare sig han drabbats av sjukdom, olycksfall eller invaliditet, som berättigar till pension. De dubbelersättningar, som nu ofta förekomma från olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen samt även från pensionsförsäkringen, skulle förhindras.

Besparingskommittén har ju icke förbisett betydelsen av samverkan mellan de olika försäkringsgrenarna, utan föreslagit vissa åtgärder för att bringa dem i närmare kontakt med varandra. Dock kan kommitténs förslag enligt riks-försäkringsanstaltens mening ej anses tillfredsställande. Den föreslagna samverkan mellan pensionsförsäkringen och sjukförsäkringen är av alltför löslik natur. Man skulle icke genom förslaget, såsom önskligt är, ernå en sammansmältning av pensionsförsäkringens och sjukförsäkringens lokala organ. I fråga om olycksfallsförsäkringen har kommittén visserligen utvecklat ett rikt program för alla de uppgifter, sjuk-kassorna skulle kunna övertaga från olycksfallsförsäkringen. Förverkligandet av detta program är dock beroende på, att sjuk-kassor och lämpliga sådana i erforderlig utsträckning finnas att tillgå. Man kan säga, att kommittén i fråga om samverkan mellan olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen bygger på framtidsförhoppningar, om vilkas realiserande man ännu icke kan förutsäga något.

Den väsentliga bristen i kommitténs förslag i förevarande avseende synes alltså vara, att kommittén icke vågat taga steget fullt ut och tillskapa en gemensam, effektiv, lokal organisation för samtliga försäkringsgrenar. En sådan organisation torde kunna ernås endast genom en verklig social sjukförsäkring. Detta har även kommittén insett, då kommittén yttrar (sid. 143), att det är svårt att utan sjukförsäkringen ordna vare sig pensionsförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt. Konsekvenserna av detta uttalande vore väl närmast tillskapandet av en obligatorisk social sjukförsäkring. Men kommittén har i stället tänkt sig, att det frivilliga sjukkasseväsendet genom vissa åtgärder skulle kunna ernå erforderlig utveckling, utan att kommittén dock sökt tillskapa några garantier för att detta verkligen kommer att bli fallet.

Ur de synpunkter, som ovan berörts, måste den betydande höjning av avgifterna till allmänna pensionsförsäkringen, som kommittén föreslår, vara ägnad att väcka betänkligheter. Det kan nämligen med skäl befaras, att den tunga bördan, de ökade pensionsavgifterna lägga på folkets flertal, kommer att bilda ett starkt hinder mot genomförandet av en effektiv sjukförsäkring. Man skulle hava väntat, att

kommittén ingått på en närmare undersökning, huruvida icke införandet av en verklig social sjukförsäkring borde gå före en vidare utbyggnad av pensionsförsäkringen.

I anledning av kommitténs förslag anser sig riksförsäkringsanstalten emellertid böra något närmare ingå på frågan om den frivilliga sjukförsäkringens utvecklingsmöjligheter i vårt land samt på skälen för en obligatorisk försäkring på detta område.

Frivillig eller obligatorisk sjukförsäkring?

Det svenska sjukkasseväsendet har, såsom av kommitténs redogörelse framgår, ganska ringa utbredning. Endast 12.2 procent av landets folkmängd tillhörde vid 1921 års slut de registrerade sjukkassorna och av landsbygdens befolkning endast 8 procent.

Såsom av kommitténs utredning framgår, finnas lokala sjukkassor endast i föga mer än $\frac{1}{3}$ av rikets kommuner. Av dessa lokala kassor torde dessutom en del, såsom fabriks- eller brukskassor, vilka äro upprättade för arbetspersonalen vid visst företag etc., och andra kassor, vilka vända sig till en sluten krets av personer, icke utan vidare kunna användas såsom lokalorgan för en allmän social försäkring. Av år 1921 befintliga 1,258 registrerade lokala sjukkassor skulle enligt uppgift från socialstyrelsen c:a 250 vara att hänföra till fabriks-, bruks- och yrkessjukkassor med sluten inträdesrätt, därav c:a 100 på landsbygden. Även i övrigt är det givet, att icke alla kassor lämna sig som offentliga organ för socialförsäkringen med uppgift bl. a. att kontrollera utgivandet av pensions- och olycksfallsersättningar eller i vissa avseenden tillämpa olycksfallsförsäkringslagen. Det synes sålunda nödvändigt, att styrelsen intager en möjligast opartisk ställning gentemot de ersättningsberättigade enligt pensions- och olycksfallsförsäkringslagarna och att tillfredsställande sakkunskap kan förutsättas hos densamma. Vidare kunna alltför små sjukkassor ej lämpligen komma i åtanke. Av år 1921 befintliga 1,276 kassor, för vilka uppgifter föreligga, hade 122 högst 75 medlemmar och 92 mer än 75 men högst 100 medlemmar.

Vad beträffar rikssjukkassorna vet man föga om deras lokalavdelningar och deras eventuella lämplighet som organ för socialförsäkringen. På grund av kommitténs upplysningar om minimiantalet medlemmar, det större antalet sjukdagar per medlem och de högre omkostnaderna i dylika kassor synes det emellertid antagligt, att de i allmänhet äro mindre lämpliga uti ifrågavarande hänseende.

Det torde på grund av det anförda vara uppenbart, att det svenska sjukkasseväsendet för närvarande icke kan sägas fylla anspråken på en verklig social sjukförsäkring och icke heller kan tillfredsställande fungera såsom lokal underbyggnad för övriga försäkringsgrenar. I själva verket torde väl knappast någon meningsskiljaktighet förefinnas på denna punkt. Besparingskommittén har också funnit det nödvändigt att taga upp frågan om sjukförsäkringens organisation. Efter avvisande av tanken på en obligatorisk sjukförsäkring förordar kommittén en utveckling av den frivilliga sjukförsäkringen. De åtgärder, kommittén härvid huvudsakligen förreslår, äro dels att endast en kassa inom varje sjukkasseområde, bestående av en eller flera kommuner, skulle erhålla statsunderstöd, dels att statsbidraget höjes i samband med utsträckning av sjukhjälptiden. Vad beträffar den förra åtgärden skulle den enligt kommitténs mening vara av avgörande betydelse för sjukkassornas inre verksamhet och skulle härigenom bl. a. öppnas möjligheter till en rationell utveckling av den frivilliga sjukförsäkringen.

Otvivelaktigt är sjukkasseväsendets koncentrerung i en enda kassa för varje område ett steg i rätt riktning. Frågan är emellertid, om en sådan åtgärd lämpligen kan vidtagas utan samband med införande av försäkringstvång. Det är synnerligen svårt att förutse, huru den föreslagna åtgärden kommer att verka i fråga om anslutningen till det frivilliga sjukkasseväsendet och dess vidare utbredning.

För den optimistiska uppfattning, kommittén härvidlag synes hysa, torde tillräckliga skäl icke hava anförts. Det kan dock ej förbises, att i större kommuner en enda sjukkasse icke har samma möjligheter till personlig påverkan för vinnande eller bibehållande av medlemmar som de många småkassorna, vilka ofta bestå av personer, sammanhållna av viss intressegemenskap. Sociala motsättningar kunna göra inträde i den privilegierade kassan mindre tilldragande. Om rikssjukkassorna ej erhålla statsbidrag kan väl detta svårigen undgå att åtminstone till en början minska anslutningen till sjukkasseväsendet.

Den föreslagna höjningen av statsbidraget skulle ske i samband med sjukhjälpstidens utsträckning, som under angivna förutsättningar beräknas medföra en ökad kostnad för sjukkassorna av 2,361,000 kr. Statsbidragets ökning beräknas enligt 1921 års siffror till 1,061,000 kr. Frågan är, om denna höjning av statsbidraget är av sådan betydelse, att den kan åstadkomma någon kraftigare verkan i avseende å sjukkasseväsendets tillväxt och utbredning.

Den hittillsvarande erfarenheten, sedan den nya sjukkasselagen av år 1910 tillkom, är icke uppmuntrande i avseende å utsikterna för att den frivilliga sjukförsäkringen i vårt land skulle kunna erhålla en sådan utveckling som för nu ifrågavarande ändamål är önskvärd och nödvändig. Då 1910 års lag antogs och samtidigt därmed höjda statsbidrag till sjukkassorna beviljades, torde man hava väntat, att sjukkasseväsendet till följd härav skulle kraftigt utvecklas och utbreda sig. I den till 1910 års riksdag avlåtna kungl. propositionen (nr 202) angående anvisande av medel till sjukkasseväsendets främjande framhölls, att anslutningen till sjukkasseväsendet då ännu vore jämförelsevis ringa. Antalet sjukförsäkrade personer vore vid 1908 års slut ej mer än något över 9 % av rikets folkmängd, under det att exempelvis Danmark kunde uppvisa en anslutning av ungefär 20 % av befolkningen. Man kunde dock ej härav draga den slutsatsen, att man icke i vårt land kunde få till stånd en tillräckligt omfattande sjukförsäkring. Härfor talade bl. a. att anslutningen till våra sjukkassor alltsedan år 1899, då förvaltningsbidragen senast undergingo en förhöjning, i det närmaste fördubblats, och att de registrerade sjukkassornas medlemsantal under den närmast föregående tiden ökats med omkring 50,000 personer årligen. Men det syntes dock av behovet påkallat, att utvecklingen genom lämpliga medel påskyndades, särskilt för att sjukkassevenksamheten inom en ej alltför avlägsen framtid skulle ernå nöjaktig omfattning i landsbygden. Ett kraftigt verkande medel syntes då vara, att staten genom icke alltför knappt tillmätta bidrag uppmuntrade till och underlättade bildandet av nya sjukkassor och inträdet i dem.

De särskilda sakkunniga, som den 15 september 1909 avgåvo en V. P. M. angående bidrag av statsmedel till sjukkasseväsendets främjande (se prop. nr 202 år 1910), beräknade under vissa förutsättningar antalet medlemmar och försäkrade personer inom de registrerade sjukkassorna, med bortseende från fortsättningssjukkasornas medlemmar, för nedanstående år på följande sätt:

År	Medlemsantal ^{31/12}	Motsv. antal personer
1908	560,000	480,000
1909	605,000	515,000
1910	650,000	550 000
1911	700,000	590,000
1912	750,000	640,000

Det framhölls dock, att vid uppskov med registreringen enligt nya lagen kunde medlemssiffrorna för 1911 och 1912 antagas komma att avsevärt understiga de anförda.

Utvecklingen under första årtiondet efter den nya sjukkasselagens antagande sy-

nes emellertid hava gått betydligt långsammare än förut. Under 10-årsperioden 1901—1910 växte medlemsantalet i de registrerade sjukkassorna från 293,540 till 591,315 eller med i medeltal c:a 30,000 per år. Under den därpå följande 10-årsperioden 1911—1920 — alltså från tiden för ikraftträdandet av 1910 års sjukkaselag — ökades antalet medlemmar från 587,167 till 738,154 eller alltså med i medeltal c:a 15,000 per år. Vid 1921 års utgång var antalet 728,000 och beräknas av besparingskommittén till 750,000 år 1924. Det antal, som man eventuellt under vissa förutsättningar tänkt sig redan för år 1912, skulle alltså hava uppnåtts först 12 år därefter.

Allmänt torde erkännas, att sjukkasserörelsens utveckling under de senare åren icke motsvarat förväntningarna. Den kraftiga höjningen av statsbidraget år 1910 har icke kunnat stimulera sjukkasserörelsen på sätt man väntat. Det torde få nämnas, att statsbidraget för 1912, utom bidraget till fortsättningskassorna, beräknats till 1,562,000 kr. enligt de nya grunderna, under det att bidraget enligt de förutvarande grunderna skulle hava uppgått till endast 580,000 kr. (prop. nr 202 år 1910). I jämförelse härmed är den av besparingskommittén föreslagna ökningen av statsbidraget relativt rätt obetydlig. Man måste därför ställa sig minst sagt tveksam, huruvida verkligen en utveckling av sjukkasseväsendet i erforderlig grad kan förväntas som en följd av kommitténs förslag i detta avseende. Enligt riksförsäkringsanstaltens mening kan man, om besparingskommitténs förslag genomföres, knappast räkna på att anslutningen kommer att ökas i avsevärt raskare takt än hittills. Måhända har man om ett decennium ej kommit längre än att sjukförsäkringen då omfattar 15 à 16 % av befolkningen.

Man återopar ofta till förmån för det frivilliga sjukkasseväsendet förhållandena i Danmark, där anslutningen till sjukkassorna företer en mycket gynnsam utveckling. År 1908 uppgives, såsom nämnts, anslutningen till sjukkassorna i Danmark hava varit 20 procent av befolkningen. År 1923 var antalet medlemmar i de danska sjukkassorna 1,408,622, motsvarande omkring 41-c % av befolkningen. I Danmark finnas erkända sjukkassor i alla kommuner med undantag av några landskommuner, belägna å mindre öar. År 1923 utgjorde i Danmark statens bidrag till sjukkassorna 12.7 miljoner kr. och kommunernas tillskott 239,000 kr. eller sammanlagt per medlem kr. 9:43 (danskt mynt).

Men även med en motsvarande höjning av statsbidraget till sjukförsäkringen i Sverige anser riksförsäkringsanstalten för sin del uteslutet, att denna skulle kunna vinna en sådan utbredning som i Danmark. Såsom socialförsäkringskommittén framhållit (sid. 41), hava de geografiska förhållandena, befolkningens någorlunda likformiga utbredning över hela statsområdet och den relativt jämna förmögenhetsfördelningen varit gynnsamma faktorer för utvecklingen av ett frivilligt sjukkasseväsen i Danmark. Men ehuru resultatet i Danmark i stort sett blivit ganska tillfredsställande, har, såsom socialförsäkringskommittén jämväl framhållit, även här den frivilliga försäkringen visat sig brista i förmåga att vinna anslutning hos just de befolkningslager, vilka i främsta rummet hava behov av densamma, nämligen lönarbetarna. Erfarenheten från Danmark kan därför, enligt socialförsäkringskommitténs mening, »icke i och för sig anses jäva riktigheten av den numera allmänt omfattade meningen, att en verksam och till de därav mest beroende samhällslagren utsträckt sjukförsäkring måste byggas på den lagstadgade tvångsanslutningens grund».

Om man till en början bortser från kostnadsfrågan, torde det kunna sägas, att i själva verket *den uppfattningen alltmär trängt igenom, att sjukförsäkringen måste vila å principen om försäkringstvång*, om den skall kunna i möjligaste mån förverkliga sitt syfte och dessutom bilda grundval för övriga försäkringsgrenar.

De sakkunniga, som år 1920 inom socialdepartementet verkställde överarbetning av förslaget till lag om sjukförsäkring hava (sid. 22—26) kraftigt motiverat den obligatoriska försäkringen. De sociala ämbetsverk, som yttrade sig över socialför-

säkringskommitténs förslag angående sjukförsäkringen, nämligen socialstyrelsen, försäkringsrådet, pensionsstyrelsen och riksförsäkringsanstalten *uttalade sig enhälligt för obligatorisk försäkring*, om än i vissa fall med begränsning i avseende å omfattningen. Även flertalet bland den frivilliga sjukförsäkringskommitténs målsmän tillstyrkte livligt genomförandet av socialförsäkringskommitténs förslag om obligatorisk sjukförsäkring. Däremot förordade rikssjukkassorna en utveckling av sjukförsäkringen väsentligen på det beståendes grund.

Besparingskommittén har givetvis också haft under överbärande möjligheterna för en obligatorisk sjukförsäkring men anser, att densamma i den år 1919 angivna omfattningen skulle medföra alltför stora utgifter för statsverket. Kommittén har då ifrågasatt en obligatorisk sjukförsäkring för lönarbetare. Då densamma emellertid enligt av kommittén gjorda antaganden skulle draga en totalkostnad av omkring 70 miljoner kr., varav omkring $\frac{1}{3}$ enligt den år 1919 tillämpade fördelningen skulle falla på statsverket, anser kommittén tanken därpå vara utesluten. Därtill komme det principiella skälet, att vissa andra befolkningsgrupper, såsom hantverkare, småhandlare m. fl., vore i lika stort behov av sjukförsäkring som lönarbetarna.

Vad först beträffar det senare skälet kan detta knappast anses utgöra något hinder för införande av en obligatorisk lönarbetarförsäkring. En social sjukförsäkring måste dock i *främsta rummet* hava till syfte att omfatta lönarbetarna eller de lägre avlönade av dessa (möjligen med undantag av tjänare i hushåll). Här om torde väl knappast kunna råda någon meningsskiljaktighet. Och det måste väl även antagas vara kommitténs mening, att den reorganiserade frivilliga sjukförsäkring, som kommittén vill införa, mer och mer skall omfatta lönarbetarna. Eljest vore väl hela planen till sitt syfte förfelad. I andra rummet böra komma i betraktande i ekonomiskt hänseende med lönarbetare likställda, självständiga företagare. Det finnes dock skäl för antagandet, att dessa i allmänhet bättre än lönarbetarna skola hava insikt och omtanke nog att själva sörja för sin sjukförsäkring, åtminstone om staten lämnar bidrag till försäkringen. För dessa kan ju en frivillig, statsunderstödd sjukförsäkring liksom hittills stå öppen, intill dess det möjligen kan finnas lämpligt att för dem införa obligatorisk försäkring. Däremot kan det ifrågasättas, om den frivilliga sjukförsäkringen fortfarande skall stå öppen även för personer, vilka icke kunna anses som obemedlade eller mindre bemedlade.

Genom införande av en obligatorisk försäkring för lönarbetarna skulle man erhålla en fast organisation för det hela, som på ett helt annat sätt än en föga utbredd frivillig försäkring kan tjäna de övriga socialförsäkringsgrenarna till grundval.

Ur principiell synpunkt synes det alltså väl kunna försvaras, att lönarbetarna i första rummet medtagas i en obligatorisk försäkring, under det att mindre bemedlade självständiga företagare tillsvidare hänvisas till frivillig försäkring.

Avgörande är däremot kostnadsfrågan, som väl torde utgöra kommitténs huvudsakliga skäl mot den obligatoriska försäkringen. En närmare undersökning rörande möjligheterna att kunna ernå en billigare obligatorisk försäkring synes hava legat nära till hands för kommittén. Det är t. ex. icke nödvändigt att, såsom socialförsäkringskommittén föreslog, medgiva en sjukpenning av ända till 10 kr. om dagen, under det att högsta sjukpenningen vid olycksfall i arbete utgör mindre än hälften (kr. 4:39). Vidare kan man tänka sig inskränkningar även i andra avseenden, t. ex. att till en början, liksom i allmänhet vid den frivilliga försäkringen i Sverige, fri läkarvård och fria läkemedel ej lämnas. Att en sålunda inskränkt obligatorisk försäkring skulle medföra oöverstigliga kostnader för det allmänna, kan knappast antagas. De ovannämnda 1920 års sakkunniga yttra efter en ingående motivering, att för ernående av önskvärd effektivitet torde kostnaderna för det allmänna icke bliva mindre ifråga om en mera allmän frivillig än en obligatorisk försäkring.

Det ligger ju också i sakens natur, att betydande bidrag från det allmänna måste

fordras för att kunna framdriva en *frivillig* försäkring till att omfatta en väsentlig del av landets befolkning. I fråga åter om en obligatorisk försäkring beror det på statsmakternas bedömande, i vad mån bidrag skola anses erforderliga och skäligen för att lätta de försäkrades börd.

Norge har, som bekant, en obligatorisk sjukförsäkring för lönarbetare, till vilken staten bidrager med $\frac{2}{10}$ av premierna och kommunerna med $\frac{1}{10}$. Försäkringen omfattade år 1923 ej mindre än 593,869 lönarbetare, inbegripet tjänstemän med högst 6,000 kronors avlöning, vartill kommo bipersoner — hustrur och barn — till ett antal, som för år 1916 uppskattades till 460,000 men förmodligen nu är högre. Ersättning lämnas *dels* till medlem med sjukpenning, läkare- och tandläkarevård, sjukhusvård och moderskapshjälp, ävensom läkemedel vid olycksfall i arbete, *dels* till bipersoner med underhållsbidrag vid medlems sjukdom, läkare- och tandläkarevård och i vissa fall sjukhusvård samt moderskapshjälp, *dels ock* begravningshjälp vid medlems död. Sjukpenning utgör 60 % av den genomsnittliga arbetsförtjänsten i vederbörande inkomstklass, varvid den dagliga arbetsförtjänsten beräknas till en trehundradel av den årliga. Sjukpenning utbetalas dock icke för söndagar, ej heller för de tre första dagarna efter arbetsoförmågans inträde. Sex inkomstklasser finnas, nämligen 0—600 kr., 601—900, 901—1,200, 1,201—1,600, 1,601—2,000, 2,001—. Lägsta sjukpenning är 90 öre, högsta 4 kr. Sjukpenning utgår under högst 26 veckor under 1 år och högst 39 veckor för samma sjukdom. Hela kostnaden för denna försäkring, inbegripet 3.1 miljoner kr. i förvaltningskostnader (kr. 5:24 per medlem), utgjorde 36.2 miljoner kr. år 1923 eller kr. 60:95 per medlem. (Vissa s. k. järnbane- och vikarieklassor ingå dock ej i sjukkassestatistiken.) Sjukpenningarna enbart uppgingo till 13.5 miljoner kr. eller kr. 22:72 per medlem. Statens bidrag utgjorde år 1923 c:a 7 milj. kr. eller kr. 11:72 per medlem (allt norskt mynt). I de anförda siffrorna ingå även kostnaderna för ersättning vid sjukdom till följd av olycksfall i arbete under de 10 första dagarna.

Riksförsäkringsanstalten har ansett ovanstående siffror vara av intresse, då de visa kostnaderna för en *redan genomförd* obligatorisk lönarbetarförsäkring i ett av våra grannländer. Att draga några direkta slutsatser för Sveriges del av de anförda siffrorna torde dock av flera skäl, bl. a. på grund av valutaförhållandena, icke vara möjligt. Men då förhållandena i Sverige i viss mån torde vara likartade med dem i Norge, kunna siffrorna dock vara ägnade att giva någon föreställning om de eventuella kostnaderna i Sverige för en obligatorisk lönarbetarförsäkring med läkar- och sjukhusvård m. m. samt understöd till bipersoner m. m. Det torde härvid få erinras om att Norge vid 1923 års utgång hade en folkmängd av c:a 2.7 miljoner mot c:a 6 miljoner i Sverige.

Då de beräknade höga kostnaderna hittills ansetts utgöra hinder för införande av obligatorisk sjukförsäkring i vårt land, har riksförsäkringsanstalten tagit i övervägande, huruvida man icke skulle kunna tänka sig införandet av en förenklad obligatorisk försäkring, som därefter skulle kunna successivt och i mån av vunnen erfarenhet vidare utbyggas.

Det torde härvid böra märkas, att, därest det högre statsbidrag, som besparingskommittén föreslår, skulle åstadkomma så stark utveckling av det frivilliga sjukkasseväsendet, att dess medlemsantal komme att motsvara det antal lönarbetare, som för närvarande omfattas av olycksfallsförsäkringslagen, denna utvecklade sjukkasseverksamhet torde komma att erfordra ett statsbidrag av inemot 8 miljoner kr. Det kan då ifrågasättas, om ej en obligatorisk sjukförsäkring för lönarbetare med endast kontanta ersättningar skulle kunna genomföras med ett statsbidrag av ungefär samma storlek. Ifall detta är möjligt, synes den obligatoriska försäkringen, även om den måste på angivet sätt begränsas, vara att föredraga. Det är visserligen att beklaga, om försäkringen ej kan utgiva läkarvård och läkemedel. Men ej heller de frivilliga sjukkassorna lämna ju nu i allmänhet dylika förmåner. I varje fall är det lättare att sedermera, efter hand som möjligheterna givas, bygga vidare

på den lagda grunden än att vidtaga inskränkningar i ett från början för stort anlagt system.

Chefen för riksförsäkringsanstaltens statistiska byrå har verkställt en överslagsberäkning av kostnaderna för en obligatorisk sjukförsäkring enligt i huvudsak nedan angivna grundlinjer. Härvid hava de av socialförsäkringskommittén verkställda utredningarna i tillämpliga delar legat till grund.

Omfattning. Samma omfattning som 1916 års olycksfallsförsäkringslag, d. v. s. i huvudsak alla *lönarbetare*. Dock böra undantagen i 2 §, mom. 3 och 4, av det överarbetade sjukförsäkringsförslaget gälla. De försäkrades hustrur och barn hava icke medtagits. Antalet försäkrade kan då antagas komma att uppgå till omkring 1,300,000.

Ersättningar. Sjukpenningen bestämmes till sex tiondelar av den försäkrades dagliga arbetsförtjänst. Denna fastställes till en trehundra sex tiondel av den årliga arbetsförtjänsten, beräknad till lägst 450 och högst 2,400 kr. De försäkrade indelas i inkomstklasser enligt följande schema:

Årlig arbetsförtjänst kr.	Daglig sjukpenning kr.	Genomsnittlig månatlig avgift av den försäkrade kr.
450— 749	1:—	0: 60
750—1,049	1: 50	0: 90
1,050—1,349	2:—	1: 20
1,350—1,649	2: 50	1: 50
1,650—1,949	3:—	1: 80
1,950—2,249	3: 50	2: 10
2,250—2,400	4:—	2: 40

Sjukhjälpstiden begränsas till två år. En karenstid om tre dagar, oberäknat dagen för arbetsoförmågans inträdande, stadgas, under vilken tid sjukpenning icke utgår.

Läkarvård och läkemedel utgivas icke annat än vid olycksfall i arbete, icke heller utgives moderskapshjälp.

Sjukkassorna övertaga olycksfallsförsäkringens sjukersättningar för den första tiden efter olycksfallet, förslagsvis 35 dagar, vilket motsvarar längden av den nuvarande karenstiden. Sjukpenningen vid olycksfall i arbete bestämmes enligt ovan angivna schema.

Kostnader. Med den ovan angivna sjukhjälpstiden kan sjuktalet vid en lönarbetareförsäkring beräknas till i genomsnitt 8.4 dagar per försäkrad, fränsett sjukdom på grund av olycksfall i arbete. Den genomsnittliga årliga arbetsförtjänsten har uppskattats till 1,647 kr. Om sjukkassornas förvaltningskostnader antagas till 3 kr. per försäkrad, bliva de sammanlagda kostnaderna:

för sjukpenning utom vid olycksfall i arbete	30.0 milj. kr.
» » vid olycksfall i arbete	2.6 » »
» läkarvård och läkemedel vid olycksfall i arbete	1.2 » »
förvaltningskostnader	3.9 » »
Summa 37.7 milj. kr.	

Avgifter och statsbidrag. De försäkrades avgifter böra lämpligen motsvara omkring två tredjedelar av totalkostnaden. Med en genomsnittlig månatlig avgift, motsvarande sex tiondelar av den dagliga sjukpenningen i vederbörande inkomstklass, skulle de försäkrades avgifter sammanlagt uppgå till 25.7 miljoner kr. eller 62.2 % av ovan angivna summa. Det skulle då återstå att täcka ett belopp av 12 miljoner kr. Härav tänkas arbetsgivarna betala dels vad som belöper på olycksfallsersättningarna, inbegripet läkarvård och läkemedel, eller sammanlagt 3.8 mil-

joner kr., dels riskavgifter, vilka skulle utgå av större arbetsgivare inom vissa yrken med hänsyn till den inom dessa yrken större sjukligheten. Resten skulle täckas genom statsbidrag. Av statsbidraget skulle en del, såsom socialförsäkringskommittén föreslog, avsättas till en regleringsfond att enligt särskilda grunder användas för erforderlig utjämning av de olika sjukkassornas ekonomiska resultat. Om statsbidraget förslagsvis beräknas till 3 kr. per försäkrad och 40 öre per sjukdag, för vilken sjukpenning utgår, kommer man till en summa av 8.3 miljoner kr. Härav borde en del, exempelvis 10 öre per sjukdag, avsättas till regleringsfonden. I riskavgifter skulle då erfordras 1 miljon kr. Kostnaderna skulle då komma att bestridas på följande sätt:

De försäkrades avgifter	25.7 milj. kr
Arbetsgivarens avgifter för olycksfall i arbete	3.8 » »
» riskavgifter	1.0 » »
Statsbidrag	7.2 » »
Summa 37.7 milj. kr.	

Härtill skulle komma ett statsbidrag av 1.1 miljoner kr. till regleringsfonden.

De försäkrade skulle alltså själva betala omkring två tredjedelar av totalkostnaden, arbetsgivarna en åttondel och staten något mer än en femtedel.

Om regleringsfonden skulle visa sig komma att stiga över ett visst belopp, borde det per sjukdag beräknade statsbidraget nedsättas till 30 öre och avsättningen till fonden upphöra. Skulle fonden återigen nedgå under visst belopp, borde avsättning ånyo vidtaga.

I ovanstående kostnadsberäkningar har riks-försäkringsanstalten utgått från en sjukpenning av samma storlek som den av besparingskommittén beträffande olycksfallsförsäkringen från och med femtonde dagen föreslagna, eller i genomsnitt 60 % av arbetsförtjänsten. Riks-försäkringsanstalten kommer emellertid för sin del att förorda, att sjukpenningen enligt olycksfallsförsäkringslagen från och med fjärde dagen efter olycksfallsdagen skall utgå efter två tredjedelar av arbetsförtjänsten på samma sätt som nu är stadgat i avseende å tiden från och med trettiosjätte dagen. Enligt socialförsäkringskommitténs förslag till sjukförsäkring skulle jämväl sjukpenningen vid förlust av arbetsförmågan utgöra två tredjedelar av den dagliga arbetsförtjänsten, därvid dock denna bestämdes på i viss mån annat sätt än enligt olycksfallsförsäkringslagen.

Om man nu med hänsyn härtill beräknar *den kostnadsökning, som skulle föranledas av att den dagliga sjukpenningen antages till två tredjedelar av den dagliga arbetsförtjänsten*, beräknad till en trehundra-sextiondel av den årliga, men i övrigt antager ovan angivna grunder, skulle man komma till följande resultat:

De sammanlagda kostnaderna bliva:

för sjukpenning utom vid olycksfall i arbete	33.3 milj. kr.
» » vid olycksfall i arbete	2.9 » »
» läkarvård och läkemedel vid olycksfall i arbete	1.2 » »
förvaltningskostnader	3.9 » »
Summa 41.3 milj. kr	

Kostnadsökningen i förhållande till föregående förslag skulle således komma att belöpa sig till *3.6 miljoner kr.*

Därest de försäkrade skulle betala två tredjedelar av samtliga kostnader, skulle deras andel belöpa sig till 27.5 miljoner kr. Den månatliga avgiften skulle således komma att i genomsnitt uppgå till 1.76 kr., svarande mot 0.107 % av arbetsför-

tjänsten (1,647 kr.). Om emellertid de månatliga avgifterna avrundas till 0.1 % av den årliga arbetsförtjänsten, skulle de komma att uppgå till ett årligt belopp av 25.7 miljoner kr. På arbetsgivarna och staten skulle då komma sammanlagt 15.6 miljoner kr. Härav skulle arbetsgivarna i första hand betala vad som belöper på olycksfallsförsäkringen eller 4.1 miljoner kr. samt därtill ovan berörda riskavgifter, vilka torde få anslås till 1 miljon kr. Således skulle på arbetsgivarnas andel komma 5.1 miljoner kr. och på statens andel 10.5 miljoner kr. Härei ingår dock ej bidraget till regleringsfonden, som ovan antagits till 1.1 miljoner kr.

Med hänsyn till att kommunernas fattigvårdskostnader väl komma att något minskas genom den obligatoriska försäkringen, skulle man möjligen kunna tänka sig något bidrag från deras sida.

Statsbidraget synes ej behöva bli större än att vårt land kan bära det, i synnerhet om man tager hänsyn till de besparingar för pensionsförsäkringen, som böra kunna uppstå genom den organisation, riksförsäkringsanstalten föreslagit. Såsom riksförsäkringsanstalten förut erinrat om, utgavs i Danmark, vars folkmängd är ungefär hälften så stor som Sveriges, år 1923 ett statsbidrag av c:a 12.7 miljoner kr. och i Norge med dess folkmängd av c:a 2.7 miljoner ett statsbidrag av omkring 7 miljoner kr., förutom kommunbidrag, allt i respektive lands mynt.

Visserligen tillkommer vid en obligatorisk lönarbetarförsäkring i Sverige det bidrag, som staten väl fortfarande kommer att lämna till den frivilliga försäkringen, men då lönarbetarna avskiljas, synes detta bidrag ej kunna bli så synnerligen avsevärt.

Riksförsäkringsanstalten har ej ansett sig böra ingå på frågan om eventuell indelning i inkomstklasser m. m. för det senare alternativet.

Beträffande *den obligatoriska sjukförsäkringens organisation* torde offentliga sjukkassor enligt socialförsäkringskommitténs plan böra upprättas för varje kommun eller sjukkasseområde. Om möjligt bör till offentlig sjukkassa antagas redan befintlig kassa under förutsättning, att den underkastar sig den blivande sjukförsäkringslagens bestämmelser, bl. a. rörande styrelsens sammansättning och utväljande samt angående samverkan med övriga socialförsäkringsgrenar.

Sjukkassorna skola vara skyldiga åtaga sig dels utgivandet för olycksfallsförsäkringens räkning av sjukersättning jämväl för tid från och med den trettiosjätte dagen, dels eventuellt påförandet och uppbörden av olycksfallsförsäkringsavgifter för mindre arbetsgivare. De större arbetsgivarnas riskavgifter och mot nuvarande karenspremier svarande avgifter till sjukkassorna torde däremot böra påföras och uppbäras av olycksfallsförsäkringens centralmyndighet.

En relativt lång övergångstid kan vara att förorda med avseende å den obligatoriska försäkringens ikraftträdande, så att de nuvarande sjukkassorna skola kunna få tillfälle till ombildning för att, i den mån de därtill lämpa sig, ingå som led i det nya systemet.

För icke lönarbetare kunna frivilliga kassor bibehållas med rätt till visst statsbidrag.

Enligt riksförsäkringsanstaltens mening bör nu tiden anses vara inne att äntligen förverkliga det länge eftersträfvade målet att införa obligatorisk sjukförsäkring.

Ehuru anstalten av ovan anförda skäl anser, att *början bör göras med en obligatorisk lönarbetarförsäkring*, är anstalten dock av den mening, att denna så snart lämpligen ske kan *bör utvidgas till en allmän sjukförsäkring*. Så snart förhållandena medgiva, böra ock försäkringens prestationer utsträckas att omfatta *läkarvård och läkemedel* m. m.

Aberopande vad sålunda anförts hemställer riksförsäkringsanstalten, att en *utredning snarast måtte igångsättas rörande införande av obligatorisk sjukförsäkring samt att i avvidan å resultatet härav, besparingskommitténs föreliggande förslag rörande den frivilliga sjukförsäkringen icke måtte föranleda åtgärd*.

Pensionsförsäkringen.

Beträffande kommitténs förslag angående pensionsförsäkring anser sig riks-försäkringsanstalten endast böra ingå på vissa principiella eller med övriga social-försäkringsgrenar sammanhängande frågor.

Som riks-försäkringsanstalten redan förut har påpekat, måste man med hänsyn till sjukförsäkringen hysa betänkligheter mot den avsevärda höjningen av avgifterna till pensionsförsäkring, som kommittén föreslagit. Riks-försäkringsanstalten har visserligen tidigare i utlåtandet den 21 januari 1913 över ålderdomsförsäkringskommitténs förslag till allmän pensionsförsäkring yttrat, att systemet borde läggas på mera ren försäkring, som lämnar den försäkrade utan inskränkande förbehåll en ovillkorlig rätt till viss, på inbetalade avgifter grundad pension. Men å andra sidan framhåller riks-försäkringsanstalten i samma utlåtande det nära inre sambandet mellan de olika grenar, vari socialförsäkringen av praktiska skäl uppdelas, samt att det vore av största vikt att icke lösbryta delarna från varandra och behandla dem var för sig som fristående problem.

Då riks-försäkringsanstalten, såsom nämnts, icke finner den lösning av sjukförsäkringsfrågan, som av kommittén föreslagits, vara tillfredsställande, men det utbyggande av pensionsförsäkringen, som föreslås, kan bli hinderligt för en tillfredsställande lösning av sjukförsäkringsfrågan, *anser sig riks-försäkringsanstalten icke under nuvarande förhållanden kunna biträda förslaget om sådan förhöjning av pensionsavgifterna, som i betänkandet angivits.*

En synpunkt, som bör beaktas, då det blir fråga om ett obligatoriskt åläggande att inbetala så stora avgifter, som de av kommittén föreslagna och vilka ju ofta först efter årtionden komma de försäkrade tillgodo, är osäkerheten för att de försäkrade verkligen få valuta för sina inbetalningar. Om penningvärdet skulle undergå samma försämring som under senare tider ägt rum och penningen sålunda förlora en del av sin köpkraft, skulle detta hava till följd, att de försäkrade vid pensionernas utbekommande finge understöd i ett sämre mynt, än de själva inbetalat. Härigenom komme pensionsförsäkringen att helt eller delvis förfela sitt syfte. Även ur ifrågasvarande synpunkt bör en viss varsamhet iakttagas vid åläggandet av obligatoriska avgifter, avseende framtida pensioner. Det är icke otänkbart, att osäkerheten i penningens köpkraft kommer att i framtiden visa sig vara en av de svåraste stötestenarna för en folkpensionering, byggd på tvångsvis uttagna försäkringsavgifter.

Ifråga om de besparingar för statsverket, som av kommittén föreslås beträffande pensionsförsäkringen, därigenom att avgiftspensionen skulle räknas såsom inkomst samt bestämmelsen om fri inkomst av 50 kronor borttages, anser sig riks-försäkringsanstalten icke kunna underlåta att påpeka, att det synes tveksamt, om en omedelbar tillämpning av dessa besparingsåtgärder kan komma i fråga med avseende å dem, som redan omfattas av pensionsförsäkringen. Enligt riks-försäkringsanstaltens mening kan det göras gällande, att det är stridande emot det allmänna rättsmedvetandet, att de förpliktelser, som staten genom pensionsförsäkringslagen åtagit sig gentemot de försäkrade, icke upprätthållas. Genom denna lag kan nämligen sägas hava uppstått ett tväsidigt rättsförhållande, i det att lagen ålägger försäkringstagarna vissa skyldigheter mot det att staten tillförsäkrar desamma vissa förmåner.

Slutligen vill riks-försäkringsanstalten ytterligare framhålla en omständighet, som är av vikt för hela socialförsäkringens sunda utveckling, nämligen att tillerkännande av förmånerna måste ske under effektiv kontroll. Kommittén yttrar i fråga härom (sid. 181): »Visserligen kontrolleras nämndernas åtgärder av pensionsstyrelsen och dess ombud, men det torde näppeligen vara möjligt att få denna kontroll tillräckligt effektiv.»

Riks-försäkringsanstalten inser till fullo den vanskliga och svåra uppgift, som pensionsstyrelsen har vid kontroll av pensionsnämndsbesluten, och har riks-försäkringsanstalten under sitt samarbete med pensionsstyrelsen haft en livlig förnim-

melse av det omfattande arbete, som härvid nedlagts av styrelsen. Vid behandling av en hel del olycksfall, som drabbat personer, som tillerkänts pensionstillägg enligt pensionsförsäkringslagen, har emellertid riks-försäkringsanstalten funnit, att de uppgifter, som lämnats i pensionsansökningarna och de beräkningar, som av nämnderna gjorts angående sökandens inkomster, ofta äro långt ifrån tillfredsställande och har det i icke så få fall inträffat, att personer i årtal uppburit pensionstillägg, ehuru de åtnjutit sådana inkomster, att de uppenbarligen icke haft laglig rätt därtill.

Riks-försäkringsanstalten *anser sig böra kraftigt framhålla önskvärdheten av att vid den lokala behandlingen införes en än starkare kontroll, än vad kommittén föreslagit* och torde härvid, enligt riks-försäkringsanstaltens mening, bland annat, böra undersökas, huruvida icke ordförandebefattningarna i pensionsnämnderna skulle kunna läggas i från kommunerna och de kommunala intressena fullt fristående händer. Man skulle kunna tänka sig en gemensam avlönad ordförande för ett flertal kommuner, exempelvis alla kommuner i en domsaga (en slags pensionsdomare). Härigenom skulle de särskilda, rätt kostsamma ombudsbefattningarna måhända kunna undvaras. Saken beror dock i viss mån på, huru sjukförsäkringen kommer att ordnas.

Den sociala olycksfallsförsäkringen.

De enligt riks-försäkringsanstaltens mening betydelsefullaste yttranden angående den sociala olycksfallsförsäkringens organisation i Sverige, som avgivits efter tillkomsten av 1916 års olycksfallsförsäkringslag, äro, bortsett från nu föreliggande kommittébetänkande, dels socialförsäkringskommitténs utlåtande till Eders Kungl. Maj:t den 29 januari 1921, dels ock andra lagutskottets utlåtande (nr 25) vid 1924 års riksdag i anledning av vid riksdagen väckta motioner. Då dessa yttranden ej synas vara berörda i besparingskommitténs föreliggande betänkande, anser sig riks-försäkringsanstalten böra i korthet redogöra för desamma, i vad de angå nu föreliggande fråga.

Socialförsäkringskommittén anförde bl. a.: »Även kommittén är av den meningen, att ett system med riks-försäkringsanstalten såsom ensam bärare av försäkringen är att föredraga framför det nuvarande systemet. Denna grannliga fråga tillhör emellertid otvivelaktigt de frågor, som avse åstadkommande av möjligaste enhetlighet inom socialförsäkringen och torde därför även tillhöra området för den utredning, som anförtratts ovannämnda den 11 oktober 1920 tillsatta kommittén. Socialförsäkringskommittén har därför, ehuru, såsom anförts, dess ställning till frågan principiellt överensstämmer med riks-försäkringsanstaltens, icke ansett sig nu böra avgiva bestämt förslag i sådant syfte.»

Andra lagutskottet vid 1924 års riksdag anförde bl. a., att det torde vara obestriddt, att det nuvarande systemet med olycksfallsförsäkringens uppdelning på statlig och enskild verksamhet visat sig ägnat att medföra ej oväsentliga olägenheter i flerahanda hänseenden. Särskilt syntes de yttringar, som den på grund av systemet oundvikliga konkurrensen mellan den statliga anstalten och de ömsesidiga bolagen efter hand tagit, visat sig medföra en ej önskelig ojämnhet i fråga om premiedebiteringen samt innebära besvärande irritationsmoment till men för samarbetet mellan den statliga anstalten och bolagen.

Utskottet yttrade vidare bl. a., att utskottet utan att vara berett att uttala någon förhandsståndpunkt i frågan dock ville hava framhållit, att vägande skäl syntes tala för den meningen, att det ur principiell synpunkt skulle vara förenat med väsentliga fördelar, om den sociala olycksfallsförsäkringen organiserades så, att konkurrens om försäkringen icke förekomme. Det syntes utskottet likaledes påtagligt, att genom avägabringandet av enhetlighet beträffande handhavandet av den sociala olycksfallsförsäkringen det skulle bliva vida lättare att inränga olycksfallsförsäkringen under ett för samtliga grenar av socialförsäkringen gemensamt

system. Än vidare framhöll utskottet, att det sett ur arbetsgivarnas synpunkt måste te sig såsom ett berättigat önskemål, att i den mån så kunde ske utan åsidosättandet av arbetarnas rätt och intresse arbetsgivarna, vilka ju själva buro kostnaderna för försäkringen, finge hava sin hand med i ordnandet av försäkringsverksamheten. I vilken utsträckning och på vad sätt så måtte kunna lämpligen ske, låte sig emellertid ej i frågans dåvarande läge bedömas.

Med bifall till av utskottet gjord hemställan anhöll riksdagen i skrivelse (nr 243) till Eders Kungl. Maj:t, att Eders Kungl. Maj:t måtte vid den fortsatta behandlingen av i utskottsutlåtandet berörda spörsmål å socialförsäkringens område, under iakttagande av behovet av enhetlighet i organisationshänseende, beakta de i motionerna framförda förslagen i förening med innehållet i de över motionerna avgivna, såsom bilagor vid utskottsutlåtandet fogade yttrandena.

Besparingskommitténs föreliggande förslag överensstämmer med de av andra lagutskottet förordade principerna för den sociala olycksfallsförsäkringens organisation såtillvida, att enligt förslaget konkurrens om försäkringen icke skulle förekomma. Då riksförsäkringsanstalten i likhet med kommittén anser, att den sociala olycksfallsförsäkringen bör omhändertagas av endast *en* inrättning, finner riksförsäkringsanstalten kommitténs förslag vara ett steg i rätt riktning. Frågan gäller då, om den organisation, kommittén föreslår i detta hänseende, kan anses vara tillfredsställande.

Besparingskommitténs organisationsförslag. Enligt kommitténs mening bör för en tillfredsställande organisation av den sociala olycksfallsförsäkringen bl. a. följande villkor uppställas:

- 1) garantier för att de skadades rättsanspråk bliu riktigt bedömda;
- 2) tillfälle för arbetsgivarna att ordna administrationen så praktiskt och ekonomiskt fördelaktigt som möjligt;
- 3) samverkan mellan olycksfallsförsäkringen och övriga socialförsäkringsgrenar samt yrkesinspektionen.

Ur dessa synpunkter har kommittén föreslagit, att olycksfallsförsäkringen överlämnas till »en inrättning av blandad karaktär». Inrättningen skulle vara organiserad efter mönster av ett enskilt företag av bolagstyp. Dess högsta ledning skulle utövas av en s. k. riksförsäkringsstämma, bestående av 18 representanter för arbetsgivare, 6 för staten och 6 för arbetare. Stämman skulle utse 5 ledamöter i en direktion, i vilken chefen för det nedannämnda riksförsäkringsverket skulle vara ordförande och dessutom en av de övriga medlemmarna utsedd direktör för inrättningen skulle hava säte och stämma. Den ifrågavarande inrättningen, som skulle äga att i första hand avgöra alla ersättnings- och övriga försäkringsfrågor, skulle under namn av försäkringsavdelningen ingå i ett nytt ämbetsverk, kallat riksförsäkringsverket.

Olika möjligheter för organisationen. Innan riksförsäkringsanstalten närmare ingår på kommitténs förevarande förslag, torde få skärskådas de olika möjligheter, som lämpligen kunna tänkas för ordnande av den sociala olycksfallsförsäkringens organisation.

Med utgångspunkt från kommitténs ovannämnda villkor, att garanti måste finnas för att de skadades rättsanspråk bliu riktigt bedömda, skulle den möjligheten kunna tänkas att ordna försäkringen som i *Danmark*, där ett stort antal privata bolag i fri konkurrens handhava själva försäkringsrörelsen, under det att Arbejderforsikrings-Raadet fastställer ersättningarna och även i viktigare fall utbetalar desamma. Emot denna organisation kan bl. a. anmärkas, att den visat sig medföra synnerligen höga försäkringspremier särskilt för många mindre arbetsgivare. Ordföranden i danska Arbejderforsikrings-Raadet G. Philipsen yttrade i ett anförande vid femte nordiska arbetarförsäkringsmötet år 1922 (Mötesförhandlingarna sid. 29): »Är nu denna särskilda danska ordning tillfredsställande? — — — Jag är böjd att besvara

frågan nekande. Jag tror, att bolagens administration är orimligt dyr, och jag betvivlar, att den är effektiv.»

Fråga om förändring av organisationen är under övervägande i Danmark. Sålunda har den nuvarande regeringen igångsatt en utredning rörande statsmonopol för olycksfallsförsäkringen.

Det kan i detta sammanhang omnämnas, att enligt danska Arbejderforsikrings-Raadets berättelser för 1922 och 1923 de danska bolagen under tiden den $\frac{1}{4}$ 1917— $\frac{31}{7}$ 1920 uppburit i premier för olycksfallsförsäkringen c:a 23 miljoner kr. och utbetalt i skadeersättningar c:a 14 miljoner kr. eller c:a 61 % därav. Överskottet c:a 9 miljoner kr. skulle hava åtgått till omkostnader och vinst. År 1921 har endast 58 % av premierna gått till skadeersättningar. Av premierna för försäkringen för tillfällig hjälp i hushåll lära endast c:a 10 % ha utgått till skadeersättningar.

Emot den danska försäkringen kan, förutom dess dyrhet, anmärkas, att vid försummelse att försäkra — vilken ju kan vara ganska förklarlig vid en del gränsfall — alltför kännbara, måhända rent av ruinerande påföljder kunna inträda för arbetsgivarna genom skyldigheten att i sådant fall själva betala ersättningarna.

Även om ifrågavarande organisation skulle kunna anses lämplig för Danmark — vilket dock synes vara föremål för rätt delade meningar inom landet — skulle den dock svårigen kunna tillämpas i Sverige med dess stora geografiska utsträckning och ringa befolkningstäthet, när man även tager hänsyn till försäkringens vidsträckta omfattning.

Finland har hittills haft ett system, som i viss mån erinrat om det danska med privata anstalter som försäkringsbärare samt en statsinstitution, som fastställer livräntorna och avgör besvär. Försäkringen har dock hittills ej haft den stora omfattning som de svenska och danska lagarna, utan varit begränsad till vissa yrken. Genom en för helt kort tid sedan antagen lag hava emellertid rätt vittgående förändringar vidtagits, men har riksförsäkringsanstalten ej ännu haft tillgång till lagtexten.

Det *tyska* systemet med yrkesföreningar (Berufsgenossenschaften), till vilka arbetsgivarna äro tvångsanslutna, torde icke kunna införas i Sverige på grund av det stora antalet små arbetsgivare, som omfattas av försäkringen. Med hänsyn till att »blandföretag» i stor omfattning förekomma i vårt land, torde det även beträffande större arbetsgivare vara svårt att åstadkomma mer än ett fåtal yrkesföreningar, som uppfylla de krav, man måste ställa på sådana. I Tyskland har under senare tiden i utlåtanden av myndigheter uttalats önskvärdheten av att försäkringen i vad den berör jordbruk och smärre företag överflyttas till statliga anstalter (Sociala Meddelanden nr 4 år 1925).

Därest man icke vill bibehålla det i Sverige nu gällande systemet med en statsanstalt jämte enskilda företag, vilket system såväl av socialförsäkringskommittén som ock av andra lagutskottet 1924 förklarats icke tillfredsställande, torde endast återstå att söka ordna försäkringen genom densammas överlåtande åt en enda anstalt, vilken då antingen skulle vara rent statlig, såsom i Norge, eller organiserad med självstyrelse. I sistnämnda fall kan staten förbehålla sig ett avgörande inflytande i ledningen, såsom i Schweiz, eller ock skulle anstalten kunna organiseras rent privaträttsligt. Givetvis kan man även tänka sig flera territoriella anstalter som i Österrike, men behov av en sådan uppdelning torde ej föreligga i vårt land. Besparingskommittén utdömer såväl den rent statliga formen som den rent privaträttsliga men föreslår i stället, såsom nämnts, en inrättning av »blandad karaktär», som skulle vara organiserad »efter mönster av ett enskilt företag av bolagstyp». Det förefaller som om den av kommittén föreslagna inrättningen skulle i viss mån närma sig den schweiziska typen, ehuru den även företer rätt väsentliga olikheter gent emot denna.

Det torde här böra bemärkas, att den schweiziska olycksfallsförsäkringsanstalten är en autonom, ömsesidig anstalt under statens (förbundsrådets) uppsikt. Anstalten

styres dock självständigt av ett förvaltningsråd, bestående av 40 medlemmar, nämligen 12 representanter för de obligatoriskt försäkrade, 16 representanter för enskilda arbetsgivare, 4 representanter för frivilligt försäkrade och 8 representanter för förbundet (staten). Medlemmarna utses samtliga av förbundsrådet efter inhämtande av yttrande av vissa yrkessammanslutningar. Direktionen utses jämväl av förbundsrådet efter förslag av anstaltens förvaltningsråd; förbundsrådet är dock icke bundet av förslaget. Reglementet rörande anstaltens organisation ävensom årsberättelsen och årsräkenskaperna skola godkännas av förbundsrådet. Förvaltningskostnaderna betalas till hälften av staten.

Jämför man nu härmed den av kommittén föreslagna monopolanstalten, eller den s. k. försäkringsavdelningen, finner man, att den i långt högre grad än den schweiziska måste anses hava privaträttslig karaktär. Arbetsgivar- och arbetarrepresentanterna i den s. k. riksförsäkringsstämman, som motsvarar förvaltningsrådet i Schweiz, utses icke av regeringen utan direkt av respektive arbetsgivar- och arbetarsammanslutningar. I Schweiz utgöra arbetsgivarnas representanter endast $\frac{2}{5}$ av hela antalet medlemmar, enligt kommittéförslaget däremot $\frac{3}{5}$, och hava de därigenom absolut majoritet i stämman. Direktionen utses i Schweiz av regeringen, enligt förslaget av stämman.

Den av kommittén föreslagna försäkringsinrättningens karaktär. Granskar man närmare den av kommittén föreslagna försäkringsinrättningen, finner man till en början, att det är rätt oklart, vilken rättslig ställning den föreslagna inrättningen enligt kommitténs mening skulle hava. Man skulle närmast vara benägen att antaga, att den skulle utgöra ett ömsesidigt försäkringsbolag, men det torde icke vara möjligt att hänföra den under försäkringslagens bestämmelser.

Det har även gjorts gällande, att inrättningen i själva verket skulle vara en statlig anstalt, ehuru ordnad under friare former. I den offentliga diskussionen rörande kommitténs förslag har framhållits, att valen inom riksförsäkringsstämman torde komma att förrättas efter proportionell valmetod, varigenom staten med stöd av en representant för arbetarna skulle erhålla majoritet i direktionen och kunna utse direktören. Då detta syns vara av synnerlig vikt för bedömande av frågan om anstaltens karaktär, har riksförsäkringsanstalten tillskrivit kommittén med begäran om upplysning, huru kommittén tänkt sig saken, men har härå ej erhållit något svar.¹ Enligt riksförsäkringsanstaltens mening torde det dock ligga närmast till hands att antaga majoritetsval inom riksförsäkringsstämman, och i så fall skulle staten icke hava något som helst avgörande inflytande vare sig i stämman eller i direktionen, utan komma dessa helt att behärras av en majoritet av arbetsgivare. Av uttalanden i kommittébetänkandet (bl. a. å sid. 165) synes för övrigt framgå att kommittén ansett det vara en grundprincip, att arbetsgivarna skola vara de bestämmande i försäkringsavdelningens stämma och direktion. Ändringar i denna grundprincip innebära i själva verket ett underkännande av de bärande tankarna i kommitténs förslag och därmed även av kommittéförslaget som sådant, vars organisation utformats just för realiserande av nämnda princip.

Till vad ovan anförts kommer att personalen i försäkringsavdelningen icke skall vara statsanställd. Då man icke gärna kan tänka sig en statlig inrättning med icke statsanställd personal, torde man hava fullt fog för att anse, att försäkringsavdelningen är avsedd att vara en inrättning av privaträttslig karaktär.

Sammankopplingen med riksförsäkringsverket skulle visserligen kunna utåt förläna försäkringsavdelningen en skylt av statlig inrättning, men, såvitt riksförsäkringsanstalten kan finna, skulle ämbetsverket icke hava någon som helst rätt att besluta i de ärenden, som höra under försäkringsavdelningen. Under sådana förhållanden måste denna *sammankoppling mellan en enskild anstalt och ett statligt ämbetsverk betecknas såsom olämplig och oformlig.* Skulle man söka förändra

¹ Svar sedermera inkommet, se sid. 47!

försäkringsavdelningens ställning på så sätt, att arbetsgivarna icke skola vara de bestämmande beträffande densamma, finnes än mindre anledning att godkänna den invecklade organisationsform, kommittén föreslagit. Till frågan om riks-försäkringsverket återkommer riks-försäkringsanstalten längre fram.

Om alltså denna lösa anknytning till ett statens ämbetsverk icke torde kunna i och för sig förändra den föreslagna monopolanstaltens karaktär av enskild anstalt blir frågan, i vilka avseenden densamma eljest skiljer sig från en sådan »monopolanstalt av helt privaträttslig karaktär», som kommittén för sin del utdömer såsom olämplig (sid. 162). Riks-försäkringsanstalten kan icke finna någon annan reell olikhet än att en maktlös minoritet av representanter för staten och för arbetarna finnes i försäkringsavdelningens stämma och att en statlig ämbetsman skulle vara ordförande i riks-försäkringsstämman och i den av 7 medlemmar bestående direktionen. Hittills har man icke haft den åsikten, att, emedan staten t. ex. utser en minoritet av medlemmar i ett aktiebolags styrelse, bolaget därför skulle upphöra att vara en privaträttslig institution.

Garantier för de skadades rätt. Riks-försäkringsanstalten övergår härefter till att undersöka, huruvida kommitténs förslag uppfyller de villkor, som böra uppställas för en tillfredsställande organisation av försäkringen. Första frågan blir då, i vad mån förslaget innebär tillräcklig garanti för att de skadades rättsanspråk bliva riktigt bedömda.

Den enligt 1901 års olycksfallersättningslag gällande ordningen, att tvister om ersättning skulle avgöras av domstol eller skiljemän, ersattes vid införandet av 1916 års olycksfallsförsäkringslag av ett särskilt rättsförfarande med försäkringsrådet som besvärinstans över vederbörande försäkringsinrättning, som sålunda blev första instans. Emellertid ansågs besvärsrätten icke ensam tillräcklig utan stadgades, att försäkringsrådet skulle äga, även om besvär icke anförts, upptaga ärendet till prövning. Vid lagens tillkomst fästes särdeles stor vikt vid denna rådets befogenhet att granska beslut.

Med införandet av nämnda särskilda rättsförfarande avsågs ett snabbare och enklare avgörande av rättsanspråken än om desamma hänskötos till allmän domstol.

I 1916 års lag infördes även en bestämmelse, att arbetsgivarna obligatoriskt för reglering av ersättning skola insända anmälan m. m. till vederbörande försäkringsinrättning. Denna bestämmelse giver vid handen, att den obligatoriska olycksfallsförsäkringslagstiftningen icke endast representerar ett privaträttsligt intresse utan att även ett allmänt intresse föreligger. Ett uttryck härför är även, att en privat uppgörelse mellan arbetsgivaren och arbetaren icke kan med rättslig verkan träffas. Det har ock gjorts gällande, att, då staten genom lag tillerkänner arbetarna rätt att erhålla skadeersättning, därav följer, att man kan anse, att arbetarna hava en rätt därtill gentemot staten. Uppfyllas icke olycksfallsförsäkringslagens bestämmelser om ersättning till skadade kan inträffa, att kostnaderna för understöd måste utgivas enligt andra lagar och förordningar, varigenom ett orättmätigt överflyttande av kostnader kan komma att ske från olycksfallsförsäkringen till den offentliga sjukvården, fattigvården och den allmänna pensionsförsäkringen. Det måste emellertid i synnerlig hög grad ligga i det allmännas intresse, att ett sådant överflyttande icke äger rum utan att olycksfallsförsäkringen till fullo bär densamma åliggande kostnader.

Ur anförda synpunkter är det för staten av vikt att tillse, att rättsanspråken underkastas betryggande prövning. Då man upphäver det vanliga rättsförfarandet och sålunda betager arbetaren möjligheten att få sitt rättsanspråk prövat av vanlig domstol eller av skiljemän, måste man på det rättsförfarande, som sättes i dess ställe, uppställa det anspråk, att detsamma innebär tillfyllestgörande rättssäkerhet.

Redan vid tillkomsten av 1916 års olycksfallsförsäkringslag gjordes gällande, att

den däri angivna organisationsformen icke innebure tillräckliga garantier för att arbetarnas rätt bleve på vederbörligt sätt tillgodosedd. I detta avseende har bl. a. mot organisationen framställts den anmärkningen, att i första instans arbetsgivarna genom sina bolag bleve ensamma bestämmande och att sålunda organisationen bröt mot i Sverige hävdvunnen praxis, att vid avgörandet av rättstvister antingen båda parterna skulle vara lika representerade eller ock rättstvisten avgöras av en fullt opartisk myndighet.

Det synes uppenbart, att den av kommittén föreslagna försäkringsavdelningen icke uppfyller de krav, man uppställer på en opartisk myndighet enligt hävdvunnen svensk rättsuppfattning. Varje annan form att nå samma mål måste bliva kostsammare och mera tidsödande än ett hänskjutande av rättsanspråket omedelbart till en opartisk och sakkunnig institution. Den föreslagna formen av en efteråt kontrollerande myndighet, som därjämte ej har rätt att själv ändra besluten, kan ej till fullo ersätta den rättssäkerhet, som ligger i ärendets handläggning och avgörande i första hand på nyssnämnda sätt.

Äsikten att staten i första hand bör bedöma skadade arbetares rättsanspråk, särskilt i viktigare fall, torde mer och mer vinna gehör. I våra grannländer Danmark, Norge och i stort sett även i Finland har den vunnit erkännande i lagen.

Beträffande förhållandena i Holland ha ett par tjänstemän i riksförsäkringsanstalten, byråchefen E. Odelstierna och aktuarien I. Davidson, efter en dit företagen studieresa i en den 3 december 1919 upprättad promemoria, som den 10 januari 1920 av riksförsäkringsanstalten inlämnats till Eders Kungl. Maj:t, yttrat följande:

»Den i Holland av riksförsäkringsbanken utövade fullständiga kontrollen av tillgodoseendet av privatförsäkrade arbetares rättigheter vid olycksfall har i Sverige knappast någon motsvarighet. De svenska försäkringsbolagens bedömande av ersättningsanspråk kontrolleras ju visserligen därigenom, att besvär kunna ingivas till försäkringsrådet, men blir givetvis denna kontrolls effektivitet ej densamma som den holländska anordningen, enär endast vid ett jämförelsevis ringa antal fall försäkringsrådets undersökning påkallas.

Ehuru även frågor såsom avgörande, huruvida ett olycksfall berättigar till ersättning, fastställande av invaliditetsgrad o. s. v. kunna tänkas bli behandlade på för den skadade ofördelaktigt sätt, torde det led i bedömandet av ersättningsanspråk, där fel framför allt kunna begås utan att föranleda anmärkning, vara bestämmande av den årsavlöning, som lägges till grund för beräkning av livränta eller sjukpenning efter karenstidens utgång. Utan avskaffande av enskilda försäkringsinrättningars befogenhet att handhava lagstadgad olycksfallsförsäkring torde enhetlighet och så långt som möjligt rättvis behandling av denna och liknande frågor ej kunna säkerställas på något annat sätt än det i Holland tillämpade, att alla ersättningsbeslut fattas av statens försäkringsanstalt.»

Kommittén yttrar (sid. 235), att den omfattande sakkunskap i ersättningsfrågor, som skulle finnas samlad i försäkringsavdelningen, samt riksförsäkringsstämman sammansättning och inflytande på avdelningens verksamhet torde innebära säkerhet för att ersättningsfrågorna skulle komma att behandlas på ett betryggande sätt.

Riksförsäkringsanstalten måste för sin del ställa sig tveksam till kommitténs nyss anförda uttalande. Kommittén har icke framlagt något förslag till organisation av försäkringsavdelningen, utan förklarat detta vara en angelägenhet, som helt och hållet borde avgöras av direktionen och direktören. Kommittén har icke uppställt några kvalifikationer i fråga om de personer, som skulle besluta om skadeersättningar. Direktören, som torde få antagas bliva tillsatt av majoriteten i direktionen, tillsätter i sin tur försäkringsavdelningens personal. Det torde vara möjligt, att avgörandet av skadeersättningar i första hand kommer att bero av de principer, som den med stor makt utrustade direktören angiver. Då tjänstemännen torde vara be-

roende av honom för sin anställning, kan det befaras, att någon självständighet icke kan väntas från deras sida. Å sin sida är direktören ju icke heller självständig utan beroende av de önskingar, som göras gällande av riks-försäkringsstämman majoritet. Det är mycket möjligt, att såväl stämman som direktionen och direktören på allt sätt skola söka följa rättvisa krav i fråga om ersättningsarnas fastställande, men kommitténs förslag angående försäkringsavdelningen kan icke sägas erbjuda någon tillförlitlig garanti härför. Då försäkringsavdelningen måste sägas hava ett ekonomiskt intresse i fråga om ersättningsarnas storlek, kan staten av principiella skäl icke eftergiva kravet på garantier uti nu ifrågavarande avseende.

Emellertid har kommittén föreslagit viss kontroll i fråga om ersättningsarna — ehuru kommittén synes anse densamma i och för sig vara obehöfvig (sid. 235) — nämligen granskning genom en statens tjänsteman i byråchef:s ställning eller, som på annat ställe säges, av en besväravdelning under nämnde tjänstemans ledning. Byråchefen eller besväravdelningen skulle dock endast hava till uppgift att granska vissa ersättningar, nämligen sådana i form av livräntor samt vissa avslagsbeslut. Emellertid synes det något oklart, vilken omfattning granskningsarbetet skulle hava. Å sid. 163 och 165 utsäges, att alla beslut i livränteärenden skola granskas. Å sid. 236 förklaras, att den obligatoriska kontrollen skulle omfatta *blott* beslut i livräntefrågor men i ett följande stycke framhålles, att även vissa avslagsbeslut skulle underställas besväravdelningens prövning. I fall det senare är kommitténs mening, kommer granskningen förmodligen att bli mer omfattande än kommittén antagit. Den för granskningen beräknade personalen torde i varje fall vara otillräcklig, vartill riks-försäkringsanstalten nedan återkommer.

Beslut angående sjukpenning och begravningshjälp, läkarvård, läkemedel o. dyl. skulle i varje fall icke underställas någon granskning av statlig myndighet. För belysande av den enligt kommitténs mening ringa betydelsen av en granskning i dessa avseenden anför kommittén vissa siffror rörande utgivna ersättningar år 1920, varav framgår, att av samtliga på grund av den *obligatoriska* försäkringen i försäkringsinrättningar, utom till statens arbetare, utgivna ersättningar i form av livräntor utgjorde $85\frac{2}{3}\%$, men sjukpenning, läkarvård och begravningshjälp tillhoppa blott utgjorde $14\frac{1}{3}\%$. Emellertid giva dessa uppgifter icke en fullt riktig föreställning om saken, enär sjukhjälpersättningar för de 35 första dagarna ej beräknats. Kommittén har dock föreslagit, att karenstiden skulle förkortas till 14 dagar. Ifall sjukersättningar under tiden 15:e—35:e dagen medtagas i beräkningen, skulle totalbeloppet av samtliga sjukersättningar enligt kommitténs grunder efter 1920 års siffror från och med 15:e dagen hava uppgått till c:a 4,120,000 kr. mot av kommittén uppgivna 2,183,000 kr. och således motsvara c:a 24 % i stället för $14\frac{1}{3}\%$ av samtliga ersättningar. I fall karenstiden, såsom riks-försäkringsanstalten nedan kommer att föreslå, förkortas till 3 dagar efter dagen för olycksfallet, ökas givetvis sjukersättningsarnas summa högst väsentligt.

Dessutom kan det framhållas, att, även om livräntorna representera de största kostnaderna för försäkringsinrättningarna på grund av deras stora kapitalvärden, torde det dock för de flesta av de skadade arbetarna framstå som ett viktigt intresse, att även de oftare förekommande sjukersättningsarna ävensom begravningshjälpen bestämmas av en opartisk institution. År 1924 anmälde till riks-försäkringsanstalten c:a 62,000 olycksfall, inbegripet sådana, som drabbat i enskilda bolag försäkrade samt statens arbetare. De ojämförligt flesta av dessa olycksfall berättigade till sjukhjälp men endast ett jämförelsevis litet antal till livräntor. Särskilt beträffande arbetsförtjänsten kunna, som uti ovannämnda promemoria anmärkes, lätteligen felaktigheter begås, och då en granskning av alla dessa sjukersättningar är omöjlig, torde man i anslutning till den mening, som uttalas i samma promemoria, böra framhålla, att för ernående av en så långt möjligt rättvis behandling av de skadades anspråk *alla ersättningsbeslut böra fattas av ett offentligt organ.*

Visserligen kan som skäl för obehövligheten av en granskning av skador i all-

mänhet anföras, att vederbörande äga besvärsrätt. Det torde emellertid vara allmänt erkänt, att besvärsrätten i ersättningsfrågor, såsom framhållits bl. a. av andra lagutskottet vid 1924 års riksdag, icke utgör någon mera verksam garanti för tillgodoseendet av den försäkrades rätt.

Besvärssavdelningen torde komma att intaga mindre lämplig mellanställning mellan försäkringsavdelningen och riksförsäkringsnämnden. Om t. ex. besvärssavdelningen godkännt ett beslut av försäkringsavdelningen, är det givetvis för dess verksamhet i viss mån nedsättande, om sedermera riksförsäkringsnämnden efter besvär upphäver beslutet. Besvärssavdelningen kommer dessutom att i dylika fall intaga en i viss mån partisk ställning vid ärendets föredragning.

Förslaget om en besvärssavdelning innebär, såsom framgår av vad riksförsäkringsanstalten förut yttrat, en dubbelorganisation i avsevärd utsträckning. Ett allmänt önskemål är ju för närvarande inom statsförvaltningen att åstadkomma förenkling. Kommitténs förslag i detta avseende skulle alltså gå i motsatt riktning och medföra en kostnadsökning för socialförsäkringen, som skulle vara obehörlig om en statsanstalt från början bestämde ersättningarna.

Slutligen torde beträffande besvärssavdelningen böra anmärkas, att, om den skall vara en med försäkringsavdelningen samordnad avdelning i riksförsäkringsverket, den icke kommer att erhålla erforderlig självständighet och auktoritet gentemot den senare. Skall en dylik besvärssavdelning finnas, bör den därför fogas till överinstansen, riksförsäkringsnämnden.

Mot vad ovan anförts angående bestämmande av skadeersättningarna göres måhända den invändningen, att, då riksförsäkringsanstalten föreslagit, att sjukförsäkringen skulle övertaga sjukersättningen på grund av olycksfall i arbete för viss tid, liknande anmärkningar som mot försäkringsavdelningen skulle kunna riktas mot sjukkassorna. Principiellt sett torde dock en bestämd skillnad föreligga. Sjukkasorna äro byggda på principen om inbördes självhjälp. Den intressesmottagning, som, då en enskild anstalt handhar den obligatoriska olycksfallsförsäkringen, föreligger mellan ersättningsgivaren och ersättningstagarna kan icke sägas på samma sätt förefinnas mellan sjukkassornas medlemmar. Därtill kommer att, såsom riksförsäkringsanstalten tidigare framhållit, styrelsen för sjukkassa bör erhålla den sammansättning, att den intager en i möjligaste mån opartisk ställning gentemot de ersättningsberättigade enligt pensions- och olycksfallsförsäkringslagarna och att en tillfredsställande sakkunskap kan förutsättas hos densamma. Såsom organ för den obligatoriska sjukförsäkringen skulle enligt riksförsäkringsanstaltens förslag inrättas *offentliga sjukkassor*.

I avseende av *avgörandet av besvär* torde, enligt riksförsäkringsanstaltens mening, garantierna för att de skadades rättsanspråk bliva riktigt bedömda bliva mindre än för närvarande på grund av besvärsnämndernas sammansättning m. m. Riksförsäkringsanstalten återkommer nedan härtill.

Av de skäl, riksförsäkringsanstalten ovan anför, anser anstalten det av kommittén föreslagna systemet för ersättningarnas reglerande *icke vara tillfredsställande*. Vad särskilt beträffar den föreslagna kontrollen å livräntor m. m. måste det av kommittén införda systemet med *granskning genom en besvärssavdelning dels i och för sig anses underlägset en handläggning av skaderegleringsärendena redan i första instans av en statsanstalt, dels medföra en onödigt invecklad och dyrbar organisation*.

Garantier för de mindre arbetsgivarnas intressen. Mot den föreslagna försäkringsavdelningen synes kunna göras samma anmärkning, som kommittén framställt mot en monopolanstalt av privaträttslig karaktär, nämligen att fara kan föreligga för att »minoriteter bland arbetsgivarna vid premieberäkning m. m. bleve orättvist behandlade». Av de i riksförsäkringsanstaltens arbetsgivarregister upptagna c:a 350,000 arbetsgivare äro mer än 300,000 »mindre» med högst 4 arbetare. Det är svårt att förstå, huru dessa enligt kommitténs förslag skulle kunna erhålla möjlighet att på ett betryggande sätt iakttaga sina intressen.

Till belysning av fördelningen på olika yrkesgrupper av antalet arbetsgivarrepresentanter i riksförsäkringsstämman har kommittén i en tabell (sid. 231) sammanställt ersättningar utgivna för olycksfall, inträffade hos *större* arbetsgivare. Ersättningar för olycksfall hos mindre arbetsgivare äro ej där upptagna. Om det är meningen att lägga endast de förra ersättningarna till grund för representationen, vill riksförsäkringsanstalten påpeka, att detta icke kan vara riktigt, när härigenom en förskjutning skulle äga rum till de större arbetsgivarnas förmån. Emellertid torde man på grund av kommitténs uttalanden rörande sättet för utseende av representanter kunna sluta, att de många små arbetsgivarna komma att erhålla en mycket obetydlig representation i riksförsäkringsstämman, om de ens kunna vara säkra på att få någon representant överhuvudtaget. Och då besvärsrätten icke kan i och för sig anses vara någon tillräcklig garanti, kan riksförsäkringsanstalten icke instämma i kommitténs uttalande (sid. 232), att kommittén anser sig hava skapat tillräckliga garantier mot en orättvis fördelning arbetsgivarna emellan av kostnaderna för försäkringen. Särskilt i fråga om förvaltningskostnadernas fördelning kunna de mindre arbetsgivarna tänkas komma i ett ofördelaktigt läge.

Man kan visserligen tänka sig en bestämmelse, att i riksförsäkringsstämman skall finnas visst antal representanter för mindre arbetsgivare, men, om detta antal sättes till exempelvis tre eller flera, skulle de större arbetsgivarna möjligen komma i minoritet gent emot övriga medlemmar i stämman, vilket väl torde göra förslaget ur deras synpunkt oantagligt.

Vad angår besvärsrätten torde i detta sammanhang böra påpekas att, för att riksförsäkringsnämnden skall hava möjlighet att pröva besvär över försäkringsavgifter, måste den hava tillgång till en *opartisk, tillförlitlig statistik*. I detta avseende innebär kommitténs förslag icke tillräckliga garantier för att statistiken göres på ett tillförlitligt sätt, då densamma icke utföres av offentlig myndighet.

Enligt riksförsäkringsanstaltens mening föreligger alltså *synnerligen stor svårighet att kunna anordna en väsentligen privat monopolanstalt på sådant sätt, att de många små arbetsgivarnas intressen bliva tillbörligen tillgodosedda*.

I detta sammanhang torde få påpekas att den av kommittén (sid. 232) omnämnda centrala arbetsgivarföreningen, som bland andra skulle utse representanter i riksförsäkringsstämman, lär hava upphört redan år 1918.

Beskattning m. m. genom en enskild institution? Fråga kan uppstå, om icke genom kommitténs förslag åt den nya försäkringsavdelningen delegerats en hel del uppgifter, som icke kunna anses förenliga med dess karaktär av enskild institution, vars tjänstemän icke handla under tjänstemannaansvar.

Enligt förslaget skulle ju försäkringsavdelningen bl. a. hava att fastställa försäkringsavgifter för alla landets c:a 350,000 arbetsgivare. Således skulle dessa åläggas att tvångsvis inträda i ett enskilt bolag, som skulle få bestämma vissa avgifter för arbetsgivarna.

Försäkringsavgifterna enligt den obligatoriska olycksfallsförsäkringen torde i viss mån kunna anses likställda med skatter för ett visst ändamål. Under förhandlingarna vid det femte nordiska arbetarförsäkringsmötet år 1922 yttrade underdirektören i norska riksförsäkringsanstalten E. Qvigstad bl. a.: »Försäkringspremien är faktiskt intet annat än en skatt, som pålagts arbetsgivarna för ett bestämt ändamål, och när staten eljest själv bestämmer grunderna och reglerna för utgivandet av skatter, synes det rimligt, att detsamma också sker beträffande försäkringspremierna.» Ordföranden i finska försäkringsrådet, juris doktor H. Helminen yttrade vid samma tillfälle: »Arbetsgivarens försäkrings- och därav härflytande premiebetalningsskyldighet får därigenom, att den i lag bestämts av staten, karaktären av en offentlig påлага.»

Anser man sålunda, att försäkringsavgiften är i viss mån likställd med en skatt, kan det ifrågasättas, om ej kommitténs förslag att låta avgiften obligatoriskt be-

stämmas av en enskild anstalt, strider mot grundlagens anda och mening. Då arbetsgivaren är tvångsvis ålagd att tillhöra viss försäkringsinrättning, bör han kunna fordra, att avgift bestämmes under samma kontroll och samma förutsättningar som vanlig skatt.

För att försäkringsavdelningen skall kunna registrera alla landets arbetsgivare, måste den äga att avgöra, vem som är att anse som arbetsgivare, och för detta ändamål ävensom för att kunna verkställa premiereglering hava befogenhet att infordra uppgifter från arbetsgivarna eller andra personer. Det synes därför också oundgängligt, att försäkringsavdelningen får de befogenheter, som omförmålas i 17 § av olycksfallsförsäkringslagen, nämligen att vid äventyr av straff enligt 34 § kunna ålägga en var att inkomma med uppgifter ävensom att undersöka arbetsgivarnas avlöningslistor och förteckningar.

Ytterligare torde det bli nödvändigt att medgiva, att avdelningens beslut om försäkringsavgifts belopp skall, även där beloppet blivit allenast provisoriskt bestämt, utan hinder av förd klagan, tills vidare lända till efterrättelse (19 §) och alltså kunna genast exekutivt uttagas.

Beträffande statens arbetare skulle statens myndigheter (såsom järnvägsstyrelsen, generalpoststyrelsen m. fl.) vara underkastade försäkringsavdelningens beslut och vara skyldiga att genast efter beslut av avdelningen utbetala medel till skadade. Det kan visserligen invändas, att besvär i dylika fall kunna anföras och att besvärsnämnderna kunna tilläggas befogenhet att inhibera vidare verkställighetsåtgärder. Då det emellertid med den organisation, besvärsnämnderna erhållit, torde komma att dröja någon tid, innan ärendena kunna avgöras, synes man böra hysa rätt stora betänkligheter mot att tillägga en privat institution dylika rättigheter.

Riksförsäkringsanstalten kan för sin del *icke anse det vara riktigt att uppdraga åt en enskild institution, vars befattningshavare icke handla under tjänstemannaansvar, de befogenheter, som ovan angivits.*

Att på detta sätt uppdraga offentliga funktioner åt en privat anstalt måste så mycket mindre anses lämpligt, som densamma *icke är underkastad den kontroll, som utövas över ett statens ämbetsverk.* Riksräkenskapsverket, justitiekanslern, justitieombudsmannen och riksdagens revisorer skulle icke hava någon rätt till granskning eller tillsyn å avdelningens verksamhet. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser skulle ej vara tillämpliga i avseende å viss offentlighet för avdelningens protokoll och övriga handlingar.

En annan sak, som måste anses ägnad väcka betänklighet, är att till försäkringsavdelningen skulle överlämnas den väsentligaste delen av *riksförsäkringsanstaltens fonder*, vilka vid 1925 års utgång kunna beräknas till inemot 50 miljoner kr. Då dessa fonder ansvara för ersättningarna gent emot 12,000 å 13,000 livräntetagare och vederbörande försäkringstagare väl på sin tid tagit försäkring i riksförsäkringsanstalten bl. a. med hänsyn till den trygghet en statens anstalt erbjuder, synes det *tveksamt, om det kan vara lämpligt att låta en enskild inrättning övertaga riksförsäkringsanstaltens fonder mot skyldighet att svara för förpliktelserna.* Några ekonomiska garantier för det nya företaget hava icke föreslagits.

I detta sammanhang torde med ett par ord få beröras kommitténs förslag (sid. 227), att riksförsäkringsanstaltens premieutjämnings- och säkerhetsfond skulle kunna användas till stöd åt sjukförsäkringen vid övergången till det av kommittén föreslagna systemet.

I anledning härav vill riksförsäkringsanstalten till en början påpeka, att det icke nu kan förutses, huruvida fonden kommer att lämna något överskott eller ej. Vidare vill riksförsäkringsanstalten, såsom anstalten jämväl framhållit bl. a. i utlåtande till Eders Kungl. Maj:t den 15 april 1924 i anledning av vissa yrkanden rörande riksförsäkringsanstaltens fondförvaltning, anföras, att fondens medel, bortsett från vissa inbetalningar från staten enligt 19 och 37 §§ i olycksfallsförsäkringslagen och vissa bötesmedel, helt och hållet tillskjutits av *arbetsgivarna.* Enligt uttalande

i Kungl. Maj:ts proposition nr 172 till 1924 års riksdag äro fondens medel ej att anse som statsmedel.

Riksförsäkringsanstalten anser för sin del uteslutet, att någon del av olycksfallsförsäkringsfondens medel skulle kunna överlämnas åt sjukkassorna.

Skälen för en statlig anstalt. Av vad riksförsäkringsanstalten ovan anført synes anstalten framgå, att väsentliga olägenheter och i vissa avseenden hinder av principiell natur skulle möta mot att den sociala olycksfallsförsäkringen överlämnas åt en sådan monopolanstalt, som kommittén föreslår.

Enligt riksförsäkringsanstaltens mening peka också de anförda skälen hän på att, om en enda inrättning skall uppbära försäkringen, denna inrättning bör hava statlig karaktär.

Kommittén har ju även haft under överbäggande försäkringens överlämnande åt en statsmonopolanstalt men har ej ansett sig kunna förorda denna utväg. Som skäl för denna ståndpunkt har kommittén i första rummet anført, att, då det åligger arbetsgivarna att bekosta de ersättningar, som utgå enligt olycksfallsförsäkringslagen, syntes det obetingat skäligt, att de själva finge ordna försäkringens organisation, i den mån detta ej inkräktade på de försäkrades rätt. Riksförsäkringsanstalten kan för sin del ej anse denna princip vara under alla förhållanden giltig. Det torde icke vara givet, att var och en, som enligt lag bidrager till en viss offentlig kostnad, därför skall hava rättighet att ombesörja den förvaltning, som åvägbringas för hopsamling av medlen. Riksförsäkringsanstalten vill emellertid gärna medgiva, att arbetsgivarna, som hava ett betydande ekonomiskt intresse i den sociala olycksfallsförsäkringen, böra i möjligaste mån lämnas tillfälle att deltaga i dess förvaltning, dock att staten fortfarande bör hava ledningen av densamma och handhava den genom sina organ. Riksförsäkringsanstalten återkommer nedan härtill.

Skälen till att kommittén funnit sig icke böra förorda en statsmonopolanstalt äro i övrigt endast (sid. 162), att »en dylik anstalt kommer att medföra en betydande risk för en tung förvaltning med benägenhet att stelna i givna former». Vidare påpekas tvänget att i stort och smått följa i detalj uppgjorda reglementen, tjänstemännens oavsätlighet, stelheten i avlöningssystemet och slutligen hänsynen i befördringsfrågor till i många fall praktiskt ofructbara formella meriter.

Detta är allt! Onekligen är det förvånande, att besparingskommittén med stöd endast av dessa uttalanden, för vilka inga vidare skäl eller bevis anföras, anser sig kunna föreslå indragning av ett stort statligt ämbetsverk och därmed sannolikt i stor omfattning ställa dess huvudsakligen icke ordinarie personal utan anställning. Och så mycket mer förvånande är förslaget, som kommittén strax därefter yttrar, att vad kommittén sålunda anført *ingalunda är att fatta såsom någon anmärkning mot riksförsäkringsanstalten*, i fråga om vars verksamhet kommittén avgiver en hel del lovordande omdömen (sid. 162) på grund av de mycket erkännansvärda resultat, anstalten åstadkommit i fråga om *organisation och anpassning efter de betydande krav, som tillämpningen av olycksfallsförsäkringslagen ställt på ämbetsverket*. Då det nu just är fråga om riksförsäkringsanstalten, synas de anförda skälen för anstaltens indragning väsentligen hava förlorat sin betydelse.

Visserligen skulle enligt kommitténs mening kvarstå »de brister, vilka synas vara förbundna med det såsom ämbetsverk organiserade statsföretaget och vilka ingen praktisk anpassning helt kan undanröja». Därmed torde avses tvänget att i stort och smått följa i detalj uppgjorda reglementen etc. (se ovan).

I själva verket har kommittén med sina ifrågavarande uttalanden uppdragit en fråga av synnerligen stor räckvidd, nämligen om den statliga verksamhetens fördelar och nackdelar i förhållande till enskild företagsamhet. Det torde kunna karakteriseras såsom väl lättvindigt att söka lösa detta spösmål genom ett på ett par rader uttalat omdöme. Lika litet som kommittén vidare ingått på denna fråga, anser sig riksförsäkringsanstalten hava anledning nu upptaga densamma.

Vad kommittén uttalat rörande vissa brister hos statsföretagen, kunde ju givet kommittén anledning att föreslå erforderliga reformer, men det kan icke motivera indragning av riksförsäkringsanstalten framför andra statliga ämbetsverk. Likasom pensionsstyrelsen har riksförsäkringsanstalten att fullfölja en betydelsefull social uppgift. Den är lika litet som pensionsstyrelsen ett affärsdrivande företag, som måste söka noga anpassa sig efter och utnyttja konjunkturernas växlingar i affärs-livet samt därför har behov av mera rörliga organisationsformer. I fråga om pen-sionsstyrelsen har kommittén icke funnit något att anmärka i fråga om reglemen-tena, tjänstemännens oavsätlighet m. m. men i stället ansett lämpligt att föreslå viss frihet för pensionsstyrelsens chef att på en särskild byrå anställa personal ef-ter de normer, som äro gängse i enskild tjänst. Det är svårt att förstå, varför icke kommittén ansett sig kunna åtnöja sig med liknande åtgärder i fråga om riks-försäkringsanstalten, utan funnit sig nödsakad föreslå hela verkets slopande.

I detta sammanhang vill riksförsäkringsanstalten nämna, att anstalten haft sin uppmärksamhet riktad å de fördelar, som i avseende å vissa arbeten kunna vinnas genom ackordsarbete och efter Eders Kungl. Maj:ts medgivande igångsatt försök i sådan riktning.

För att närmare gå in på kommitténs påpekanden rörande vissa brister hos stats-företagen vill riksförsäkringsanstalten gärna medgiva, att de på senare åren in-förda i detalj gående reglementena för personalens anställning och avlönande m. m. äro ganska hinderliga för ordnande av förhållandena på ett ändamålsenligt och bil-ligt sätt. En förenkling av desamma med medgivande av större frihet för ämbets-verken framstår såsom synnerligen önskelig. Vad beträffar tjänstemännens oavsätt-lighet kunna givetvis anföras både fördelar och olägenheter. Det torde dock icke kunna bestridas, att, då det gäller viktiga sociala eller andra statliga uppgifter, en garanti för ärendenas riktiga behandling onekligen ligger däruti, att tjänstemän-nen besitta den självständighet, som den ordinarie anställningen bereder. För vissa arbeten torde emellertid den anordning, som kommittén ansett lämplig för pensions-styrelsens statistiska byrå, nämligen anställande av personal under friare former, kunna vara lämplig.

Efter granskning av de skäl, som kommittén anfört för riksförsäkringsanstaltens slopande och ersättande av en väsentligen privat anstalt, måste riksförsäkringsan-stalten alltså komma till den slutsats, att dessa skäl ingalunda kunna anses över-tygande. Då riksförsäkringsanstalten bedriver en försäkringsrörelse, som bortsett från dess sociala betoning och vissa statliga uppgifter, är i viss mån likartad med privata försäkringsbolag, skulle man ju kunna hava anledning att uppdraga en jäm-förelse mellan riksförsäkringsanstalten och dylika bolag. Att riksförsäkringsanstal-ten icke kan anses stå efter dessa i avseende å effektiv och praktisk organisation har vitsordats av organisationskommittén, som i nämnda den 25 oktober 1922 av-givna utlåtande till Eders Kungl. Maj:t beträffande riksförsäkringsanstalten och pensionsstyrelsen yttrat bl. a. följande:

»Kommittén är också för sin del av den uppfattningen, att de båda ämbetsver-ken tillämpa fullt moderna metoder för besparing av tid, arbetskraft och arbets-material. Och det förefaller åtminstone icke sannolikt, att ifrågavarande admini-strationer beträffande arbetskapacitet stå tillbaka för vad som i allmänhet presteras av enskilda välorganiserade försäkringsinstitutioner. Särskilt riksförsäkringsan-stalten gör intrycket av en fullt modernt anordnad försäkringsorganisation.»

Riksförsäkringsanstalten har även på framställning givit Skattebetalarnes för-ening tillfälle att genom utsedda personer för några år sedan taga del av riks-försäkringsanstaltens organisation och arbetssätt. Dessa personer hava uttalat sig synnerligen berömmade beträffande den inom anstalten rådande ordningen och de tillämpade arbetsmetoderna. De konstaterade stor punktlighet från personalens sida, intresse för arbetet, god övervakning etc. Vissa avdelningar inom anstalten ansågo de nära nog kunna uppställas såsom mönsteravdelningar i fråga om ett praktiskt

ordnande av arbetet i och för genomförande av förelagda uppgifter. Visserligen ansågo de omorganisation i vissa avseenden böra vidtagas; men den därmed avsedda besparingen har i själva verket för länge sedan kunnat av riksförsäkringsanstalten genomföras i flerdubbel måtto utan att någon omorganisation varit erforderlig.

I statsverkspropositionen till 1923 års riksdag (5:e huvudtiteln, sid. 6) återgives följande uttalande av finansdepartementets nämnd för granskning av ämbetsverkens anslagsäskanden:

»Vad som vid granskningen av anstaltens personalbestånd genast fölle i ögonen vore den starka reduktion av personalen, som under de senaste åren ägt rum, i det att personalantalet, som i mars 1920 nått sitt maximum med 493, i oktober 1922 nedgått till 345 eller med omkring 30 procent. Denna minskning hade, särskilt vad den stora försäkringsbyrån beträffade, vunnits genom införande av en hel del arbetsbesparande anordningar, såsom personalens uppdelning i grupper med mycket begränsade arbetsområden, genom utfärdande av utförliga skriftliga instruktioner, genom utbildningskurser och undersökningar på psykoteknisk grund rörande personalens lämplighet, genom skyldighet för envar av personalen att avlämna arbetsrapporter o. s. v.»

En av de viktigaste synpunkterna vid bedömande av förevarande fråga är emellertid, huruvida genom riksförsäkringsanstaltens indragning och ersättande med den av besparingskommittén föreslagna organisationen olycksfallsförsäkringens förvaltning skulle bli billigare, än om t. ex. riksförsäkringsanstalten ensam finge övertaga försäkringen.

Enligt kommitténs utredningar (sid. 97) utgjorde förvaltningskostnaderna per årsarbetare år 1921 hos riksförsäkringsanstalten kr. 2:63 och hos samtliga de ömsesidiga bolag, som driva arbetarolycksfallsförsäkring, i genomsnitt kr. 2:35. Med bortseende från 4 bolag med minst 100 årsarbetare per delägare hade återstående 9 med riksförsäkringsanstalten i avseende å försäkringsstockens sammansättning mera jämförliga bolag en medelkostnad av kr. 2:90 per årsarbetare. Sedermera hava riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader för verksamheten enligt 1916 års lag emellertid minskats från 2,412,000 kr. år 1921 till 1,649,000 kr. år 1923, under det bolagens nedgått från 1,028,000 till 905,000 kr. under samma tid. Under antagande av att antalet i riksförsäkringsanstalten under år 1923 försäkrade årsarbetare kan uppskattas till 925,000 och de i bolagen under samma år försäkrade till 475,000 skulle sålunda, såsom kommittén uppgiver, kostnaderna per årsarbetare nämnda år uppgå till kr. 1:90 för samtliga bolag i genomsnitt och kr. 1:80 för riksförsäkringsanstalten. Riksförsäkringsanstalten har emellertid i sin försäkringsstock de allra flesta av de små arbetsgivarna. Såsom kommittén framhåller och även belyser med exempel, bli förvaltningskostnaderna högre för en försäkringsanstalt, som har många arbetsgivare med ett fåtal arbetare på varje försäkring, än för en anstalt, som har ett jämförelsevis ringa antal arbetsgivare med många arbetare på varje. Riksförsäkringsanstalten hade år 1921 i medeltal 2.9 årsarbetare per arbetsgivare, under det att bolagen hade i medeltal 13.5. Man kunde alltså hava skäl att vänta, att riksförsäkringsanstaltens kostnader skulle vara relativt betydligt högre än bolagens. Visserligen är den genomsnittliga olycksfallsrisken större bland arbetare, försäkrade i ömsesidiga bolag, men å andra sidan har riksförsäkringsanstalten att bära de högst betydande kostnaderna för registrering av landets samtliga arbetsgivare och kontroll över försäkringsplikens fullgörande. Vissa andra omständigheter inverka också, såsom kommittén påpekar, varför en verklig jämförelse ej är möjlig. Men man torde i varje fall ej hava skäl till antagande, att riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader äro relativt dyrare än bolagens.

Om man ser på andra länder, finner man, att den sociala olycksfallsförsäkringen i allmänhet visst icke är billigare än i Sverige. Riksförsäkringsanstalten har ovan anfört vissa siffror rörande *Danmark*. Det torde här endast få ytterligare påpekas,

att enligt kommitténs uppgift (sid. 340) år 1921 premieinkomsten för samtliga danska bolag uppgick till 11.5 miljoner kr., varav 58.32 % åtgick till skadeersättningar. Sistnämnda år skulle alltså nära 42 % av premieinkomsten eller c:a 4,800,000 kr. i danskt mynt hava utgjort omkostnader och vinst. Då danska lagen omfattar mindre än hälften så många arbetare som den svenska, måste försäkringen anses vida dyrbarare än i Sverige. Till ovannämnda summa kommer danska statens kostnader för Arbejderforsikrings-Raadet, som år 1921—1922 utgjorde 357,319 danska kronor.

I *England* handhaves den sociala olycksfallsförsäkringen jämväl av enskilda bolag. Försäkringstvång föreligger dock icke.

Enligt en rapport av socialrådet Sjöstrand, intagen i Sociala Meddelanden (häfte nr 2 1924), fördelade sig de mot inkomster (premier och räntor) svarande utgifterna uti 48 privata engelska försäkringsanstalter för den sociala olycksfallsförsäkringen år 1918 på följande sätt:

	£	%
Skadeersättningar inkl. avsättningar för oavgjorda ersättningskrav	2,475,469	47.3
Provisioner	546,375	10.4
Övriga omkostnader	993,401	19.0
Vinst	1,053,421	20.1
Reserverade medel.	165,180	3.2

I ovanstående tablå lägger man märke till att provisioner och omkostnader dragit närmare 30 % av samtliga utgifter och att i ersättningar icke ens utbetalts hälften av vad bolagen erhållit i premier och räntor. En år 1919 tillsatt kommitté för olycksfallslagens revision betecknade detta såsom slöseri och såsom ett otillfredsställande sakernas läge.

Dessa siffror avse visserligen 1918, men proportionen torde även de följande åren icke så synnerligen hava förändrats att döma därav, att engelska regeringen år 1923, i samband med ändringar i lagstiftningen, förmått de privata bolagen förbinda sig att icke taga *mer än sammanlagt 40 % av premieinkomsten* till förvaltningskostnader, provisioner och vinst, vilket ansågs vara mycket förmånligt för arbetsgivarna. Enligt en uppgift (tidskriften *Arbetarskyddet* 1924, sid. 227) skulle år 1921 hava utbetalats i skadeersättningar endast 36 % och år 1922 44 % av premierna.

I *Schweiz*, där försäkringen sker obligatoriskt i den schweiziska olycksfallsförsäkringsanstalten i Luzern — vilken, såsom förut framhållits, i någon mån torde hava tjänat kommittén till förebild för den föreslagna försäkringsavdelningen — utgjorde enligt kommitténs uppgifter (sid. 341) antalet försäkrade arbetsföretag den 31 december 1922 35,344 med c:a 600,000 arbetare. Anstaltens premieintäkt utgjorde för år 1922 44,444,000 francs, varav 10,875,000 avsågo försäkring för olycksfall utom arbetet, och dess förvaltningskostnader 5,972,000 francs (13.4 % av premierna). Antalet anmälda olycksfall var år 1922 97,600, varav c:a 22,000 utom arbetet. I övrigt hänvisas (sid. 340—344) till den av kommittén lämnade redogörelsen.

Norge har, som bekant, sedan 30 år tillbaka haft olycksfallsförsäkring i en enda statsanstalt (lag 1894). Under de första åren lär visserligen något missnöje från arbetsgivarnas sida med den obligatoriska försäkringen hava förekommit, men numera torde, såvitt riksförsäkringsanstalten har sig bekant, intet sådant finnas. Tvärtom är man i Norge tillfredsställd med sin organisation och ingen fråga föreligger om att ändra den. Enligt kommitténs uppgift omfattade försäkringen 1920 37,700 arbetsgivare samt c:a 350,100 årsarbetare, inbegripet fiskare och sjömän. Omkostnaderna för förvaltningen har uppgått till 7.8 % år 1920, 9.4 % år 1921 och 11.6 % år 1922, allt av bruttopremierna. För alla år från anstaltens tillkomst utgör medeltalet 9.2 %. De sammanlagda förvaltningskostnaderna uppgingo år 1920 till 866,000

kr., 1921 till 962,000 kr. och 1922 till 953,000 kr. i norskt mynt. Därav har emellertid ej långt från hälften åtgått till kostnaderna för ombudskontoren, som enligt lagen skola finnas i varje kommun. Av sistnämnda kostnader betalas hälften av kommunerna, men har inräknats i ovan angivna summor.

I Norge hava förvaltningskostnaderna för riksförsäkringsanstalten helt bestritts av staten och kommunerna. Det har emellertid föreslagits att från och med 1 juli innevarande år överflytta statens kostnader på arbetsgivarna.

En verklig jämförelse mellan statsanstalter och privata försäkringsinrättningar i avseende å handhavandet av den sociala olycksfallsförsäkringen har verkställts endast i Nordamerika, där Förenta staternas arbetsstatistiska byrå år 1922 publicerat en officiell undersökning i detta hänseende (Bulletin of the United States Bureau of Labor Statistics nr 301, år 1922). Ehuru förhållandena givetvis äro avsevärt olika mot dem i vårt land, torde dock de slutsatser, vartill byrån kommer, kunna påräkna ett visst intresse.

Det torde böra anmärkas, att varje stat själv bestämmer sin lagstiftning rörande olycksfallsförsäkringen: en del stater hava endast monopolanstalter, en del sådana anstalter i konkurrens med privata bolag och en del endast privata bolag. Det finnes sålunda ett ganska rikt material för jämförelse. Undersökningen har omfattat 20 stater och 2 kanadensiska provinser.

Resultatet av undersökningen är, att förvaltningskostnaderna (inklusive vinst) voro i medeltal för aktiebolag i det närmaste 38 %, för ömsesidiga bolag nära 20 %, för statsanstalter, som konkurrera med enskilda bolag, 10.6 % och för statliga monopolanstalter 4 %, allt av bruttopremierna.

Den utländska erfarenheten torde icke giva stöd för den meningen, att den privata försäkringsverksamheten skulle vara billigare än den statliga på detta område. Systemet med endast konkurrerande privata företag synes i allmänhet bliva ganska dyrbart. En rent statlig anstalt såsom i Norge förefaller att ombesörja försäkringen på billigaste sätt. En jämförelse mellan den svenska riksförsäkringsanstalten och andra motsvarande privata och offentliga anstalter synes, såvitt riksförsäkringsanstalten kan finna, utfalla till riksförsäkringsanstaltens fördel.

Riksförsäkringsanstalten har år 1924 verkställt undersökning rörande de sannolika förvaltningskostnaderna för riksförsäkringsanstalten, därest anstalten bleve ensam bärare av den sociala olycksfallsförsäkringen. Resultaten av denna undersökning finnas återgivna i kommitténs betänkande (sid. 107—108). Sammanlagda förvaltningskostnaderna skulle under nämnda förutsättning, inbegripet kostnaderna för statens arbetare och verksamheten enligt 1901 års lag men bortsett från övriga uppgifter (militärer, fiskare etc.), bliva c:a 1,836,000 kr.

Riksförsäkringsanstalten bifogar härjämte de detaljerade beräkningar, varå de av kommittén återgivna resultaten grunda sig.

Besparingskommittén har ansett sig kunna godtaga anstaltens nyssnämnda beräkningar i ifrågavarande avseende. På grund av de förenklingar, som skulle kunna genomföras i samband med övergång till den nya efter mönstret av ett privat företag organiserade anstalten, har kommittén emellertid funnit sig kunna beräkna en besparing för den privata monopolanstalten, försäkringsavdelningen, av 300,000 kr. Med antagande av ett avrundat belopp av 1,900,000 kr. för riksförsäkringsanstalten beräknar kommittén alltså kostnaderna för försäkringsavdelningen till 1,600,000 kr.

I betänkandet finnes icke angivet, huru kommittén kommit till den ovannämnda besparingen av 300,000 kr. Det skulle emellertid varit önskvärt att få veta, huruvida enligt kommitténs mening denna minskning av kostnaderna skulle ernås genom några besparingar, som icke likaväl kunde genomföras av en statens anstalt, därest den får hand om försäkringen ensam. Riksförsäkringsanstalten har för sin del ej kunnat finna, att i kommitténs betänkande finnes något förslag till förenkling, innebärande minskning i förvaltningskostnaderna, som icke riksförsäk-

ringsanstalten tidigare framställt, med undantag för det förenklade sättet för beräkning av sjukpenning, varemot emellertid ur andra synpunkter betänkligheter möjligen kunna resas.

Däremot torde kommitténs förslag i vissa avseenden medföra kostnadsökningar. Sålunda har ju kommittén föreslagit inrättande av en undersökningsavdelning (sid. 259) med modern attiralj och anställande av en eller flera framstående läkare, som ägnade sig helt åt verksamheten. Detta skulle antagligen jämväl föranleda ökade omkostnader. Inrättandet av en besväravdelning för kontroll å viktigare ersättningar skulle ju orsaka en kostnadsökning, som icke vore erforderlig om en statsanstalt handhade försäkringen. Kostnaderna för riksförsäkringsstämman, direktionen och direktören för försäkringsavdelningen skulle även beteckna nytillkommande utgifter. Den nuvarande riksförsäkringsanstaltens chef skulle ju övergå till att bli chef för riksförsäkringsverket. Antagandet om en besparing till följd av organisationens förvandling från statlig till enskild måste riksförsäkringsanstalten betvivla, såvitt man ser samtliga kostnader, såväl arbetsgivarnas som statens, i ett sammanhang. Kostnaderna för övergångsstaten få ej heller förbises.

Den privata försäkringsverksamheten lär i allmänhet visst icke vara särskilt billigt organiserad, såsom väl torde vara allmänt bekant. Det är därför föga antagligt, att riksförsäkringsanstaltens förvandling till en privat anstalt skulle komma att i och för sig medföra besparingar. Riksförsäkringsanstalten har sökt iakttaga den största sparsamhet i sin förvaltning, vartill en statsanstalt också är nödsakad genom den starka begränsningen av dess anslag och statsmakternas kontroll i olika avseenden, en nödvändighet, som icke på samma sätt föreligger i fråga om en privat monopolanstalt.

Den nya försäkringsavdelningen torde bli Skandinavien kanske största försäkringsanstalt. Det är då givet, att direktören för densamma måste avlönas efter samma måttstock som direktörerna i andra större försäkringsanstalter, förmodligen med ett belopp av 40- å 50,000 kr., och hans avdelningschefer med 20- å 25,000 kr., alltså vida högre löner än motsvarande statstjänstemän.

Enligt riksförsäkringsanstaltens bestämda uppfattning måste det antagas, att *den sociala olycksfallsförsäkringens överlämnande till en väsentligen privat monopolanstalt av anförda skäl kommer att medföra en betydande fördyring av kostnaderna för försäkringens administration i jämförelse med de kostnader, som en statens försäkringsanstalt skulle betinga.*

Riksförsäkringsanstaltens förslag till försäkringens organisation. Riksförsäkringsanstalten delar, såsom nämnts, kommitténs mening, att den sociala olycksfallsförsäkringen bör omhändervhas av en enda anstalt, men såsom av ovanstående framgår, anser riksförsäkringsanstalten, att denna anstalt bör vara av statlig karaktär. *Enligt riksförsäkringsanstaltens uppfattning kan en statlig anstalt ombesörja försäkringen med ett minimum av kostnad och med största trygghet för arbetsgivare och arbetare.* Riksförsäkringsanstalten vidhåller sålunda den uppfattning, anstalten vid flera tillfällen givit uttryck åt — exempelvis i utlåtanden till riksdagens första lagutskott 1919 och till dess andra lagutskott 1920 och 1924, vilka utlåtanden riksförsäkringsanstalten här återopar såsom motivering för försäkringens överlämnande till riksförsäkringsanstalten ensam.

I detta sammanhang torde böra framhållas att kostnaderna för centraladministrationen torde väsentligt förminskas, om enligt riksförsäkringsanstaltens förslag obligatorisk sjukförsäkring, byggd på offentliga sjukkassor som organ, införes. Genom de kortvariga olycksfallens överlämnande till sjukförsäkringen samt genom decentralisation av en hel del försäkringsgöromål till sjukkassorna skulle centralanstaltens förvaltningsapparat kunna högst avsevärt reduceras.

Vid genomförande av ett system med en statlig anstalt såsom centralorgan för olycksfallsförsäkringens organisation bör icke förbises vikten av att detta system

uppbäres av ett allmänt förtroende från arbetares och arbetsgivares sida. På grund härav och med hänsyn även till att det måhända anses nödigt att i större omfattning överflytta förvaltningskostnaderna för olycksfallsförsäkringen från staten till arbetsgivarna, synes det lämpligt, att bl. a. arbetsgivarna erhålla tillfälle att genom utsedda representanter deltaga i olycksfallsförsäkringens förvaltning.

I proposition till 1902 års riksdag angående inrättande av en riksförsäkringsanstalt föreslogs även upprättande av ett arbetarförsäkringsråd, bestående av fem representanter för arbetsgivare och fem för arbetare, som under riksförsäkringsanstaltens chef såsom ordförande skulle sammanträda en gång om året till ordinarie sammanträde och däremellan vid behov till extra sammanträde. Rådet skulle hava att dels avgiva utlåtande angående frågor, som av Eders Kungl. Maj:t eller anstaltens styrelse hänskötos till det, dels ock med anledning av anstaltens verksamhet och tillämpningen i övrigt av lagens föreskrifter föreslå de rättelser ävensom de ändringar i själva lagen, som funnes av behovet påkallade. Statsutskottet vid nämnda riksdag ville icke bestrida, att det föreslagna rådet skulle vara till gagn, men förslaget i vissa avseenden ej tillfredsställande. Propositionen i förevarande avseende bifölls av andra kammaren, men avslogs av första kammaren.

I skrivelse den 10 januari 1908 med förslag till vissa ändringar i 1901 års olycksfallssättningslag upptog riksförsäkringsanstalten frågan om ett arbetarförsäkringsråd. Riksförsäkringsanstalten anförde därvid bl. a. följande:

»Enligt riksförsäkringsanstaltens uppfattning skulle ett dylikt råd i flera avseenden kunna vara av betydelse. Arbetsgivare och arbetare skulle erhålla ökat intresse för riksförsäkringsanstalten, i samma mån som de genom sina representanter i rådet erhöles en inblick i anstaltens arbete samt finge tillfälle att uttala sina önskemål med avseende å dess verksamhet. — — — — »

»Över förslag till nya lagar samt till ändringar i gällande lagstiftning på förevarande område skulle yttrande av rådet kunna inhämtas.

För riksförsäkringsanstalten vore det i många fall till stor fördel att hava tillfälle till samarbete med ett dylikt råd. Genom detta skulle riksförsäkringsanstalten i viktigare frågor kunna erhålla kännedom om olika meningar bland den allmänhet, som närmast beröres av anstaltens verksamhet. Värdefulla upplysningar skulle ock kunna vinnas vid bestämmandet av grunderna för premiesättningen och inordnandet av olika yrkesgrupper i farlighetsklasser samt vid det generella fastställandet av invaliditetsgraderna, ävensom i andra frågor av mera principiell betydelse.

Arbetarförsäkringsrådet skulle emellertid endast erhålla rådgivande befogenhet. Det skulle hava att yttra sig i de frågor, riksförsäkringsanstalten förelägger detsamma, ävensom över förslag, som Eders Kungl. Maj:t kan vilja till detsamma hänskjuta. Naturligen skulle det ock vara rådet obetaget att till riksförsäkringsanstaltens styrelse uttala sina önskemål i avseende å de till olycksfallslagstiftningen hörande ämnen.»

»Antalet medlemmar i rådet synes lämpligen kunna sättas till tio. Bland dessa böra en yrkesinspektör och en bergmästare erhålla plats, enär därigenom ett värdefullt tillskott av sakkunskap otivelaktigt skulle vinnas. I övrigt skulle rådet bestå av fyra arbetsgivare och fyra arbetare, av vilka ej mer än en arbetsgivare och en arbetare borde tillhöra samma yrkesgrupp. Rådets sammansättning skulle tid efter annan växla för att lämna utövare av skilda yrken tillfällen att erhålla plats i detsamma. — — — — »

»Rådet skulle sammankomma en gång om året till ordinarie sammanträde på kallelse av riksförsäkringsanstalten samt å tid, som av anstalten bestämdes. Däremellan skulle rådet likaledes på kallelse av anstalten eller enligt förordnande av Eders Kungl. Maj:t sammankomma till extra sammanträde, då behandlingen av särskild angelägenhet kunde sådant kräva.

Dessutom skulle riks försäkringsanstalten äga rätt att vid förefallande behov tillkalla särskilda medlemmar av rådet för att av dem inhämta upplysningar eller med dem överlägga i särskilda frågor.

Vid sammanträdena skulle riks försäkringsanstaltens styrelse liksom ock överläkaren i riks försäkringsanstalten äga närvara med rätt att deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Anstaltens chef skulle fungera som ordförande.»

I skrivelse till Eders Kungl. Maj:t den 10 januari 1920 föreslog riks försäkringsanstalten, att, under förutsättning att riks försäkringsanstalten bleve ensam bärare av den sociala olycksfallsförsäkringen, vid sidan av anstalten skulle inrättas en rådgivande institution, vari arbetsgivare och arbetare skulle hava säte.

Riks försäkringsanstalten vill nu föreslå, att frågan om en representation för arbetsgivare och arbetare vid riks försäkringsanstaltens sida nu upptages till behandling. Man kan därvid givetvis tänka sig en något fulligare representation, såsom besparingskommittén avsett genom förslaget om en riks försäkringsstämma. För sin del anser riks försäkringsanstalten dock, att behovet av en samverkan mellan å ena sidan riks försäkringsanstalten och andra sidan arbetsgivare och arbetare skulle på ett tillfredsställande sätt kunna tillgodoses genom en rådgivande institution, bestående av förslagsvis fem representanter för arbetsgivare och fem för arbetare, vilka lämpligast torde utses av Eders Kungl. Maj:t efter förslag av yrkessammanlutningar m. fl. Till sammanträdena skulle kunna såsom sakkunniga tillkallas representanter för yrkesinspektionen. Vidare skulle riks försäkringsanstaltens styrelse liksom ock överläkaren i riks försäkringsanstalten äga närvara med rätt att deltaga i överläggningarna men ej i besluten. Anstaltens chef skulle fungera som ordförande.

Beträffande den ifrågavarande representationens åligganden torde de i huvudsak böra överensstämma med vad riks försäkringsanstalten föreslog år 1908. Skulle det anses skäligt, att representationen tillerkännes en mera utsträckt befogenhet i vissa avseenden, har riks försäkringsanstalten intet att häremot erinra.

Då det för större arbetsgivare kan framstå såsom ett intresse att själva få ansvara för sin försäkring, synes det liksom hittills och såsom även kommittén (sid. 246) föreslagit böra medgivas arbetsgivare att i en eller annan form stå s. k. *självrisk för alla ersättningar*. Detta innebär, att försäkringen fortfarande formellt äger rum i riks försäkringsanstalten, som bestämmer alla ersättningar. Arbetsgivaren utbetalar för närvarande själv de sålunda bestämda ersättningarna. Någon premie erlägges ej till riks försäkringsanstalten men däremot bidrag enligt 16 § i olycksfallsförsäkringslagen till förvaltningskostnaderna. Enskilda arbetsgivare måste emellertid i regel ställa säkerhet, i allmänhet motsvarande dels en årspremie, dels kapitalvärdet av beviljade livräntor. Säkerheten skall som regel bestå av sådana värdehandlingar, som kunna ingå i riks försäkringsanstaltens fond. Givetvis lämpar sig denna form närmast för mycket stora arbetsgivare. Staten, åtskilliga städer samt en del stora arbetsgivare hava hittills begagnat sig av ifrågavarande möjlighet att stå självrisk för ersättningarna. Då deponerandet av värdehandlingar understundom är betungande för en arbetsgivare, skulle man kunna tänka sig en enklare form för ställande av åtminstone den del av säkerheten, som skall motsvara årspremien. Emellertid synes riks försäkringsanstalten erfarenheten hava givit vid handen, att utbetalningen av livränteersättningarna lämpligen borde i förevarande fall övertagas av riks försäkringsanstalten. En annan beträffande självriskens erforderlig ändring av gällande bestämmelser vore att stadga skyldighet för arbetsgivare, som står självrisk, att erlägga visst bidrag till riks försäkringsanstaltens kostnader för ersättande av skador, som drabba arbetare hos sådana arbetsgivare, om vilka riks försäkringsanstalten vid tiden för olycksfallet ej har kännedom. Dessa kostnader uppgå till jämförelsevis avsevärt belopp (c:a 275,000 kr. enligt senaste siffror).

För mindre arbetsgivare torde av flera skäl ej vara lämpligt att medgiva självrisk av ifrågavarande slag.

Förvaltningskostnadernas bestridande. Kommitténs förslag innebär, att omkostnaderna för olycksfallsförsäkringen till väsentlig del överföras från staten till arbetsgivarna. Givetvis finnes icke något hinder, om man så önskar, att låta arbetsgivarna betala omkostnaderna för en statens anstalt på samma sätt som kommittén föreslagit i fråga om den privata monopolanstalten.

Det torde emellertid få erinras, att det hittills ansetts skäligt, att staten med hänsyn till det offentliga intresse, som är förbundet med den sociala olycksfallsförsäkringen, åtminstone i viss mån bidrager till kostnaderna för densamma. I Schweiz och i Holland bidrager staten i väsentlig mån till olycksfallsförsäkringens förvaltningskostnader. I Norge har hittills största delen av kostnaderna bestritts av staten, ehuru numera en ändring är ifrågasatt.

Särskilda utskottet vid 1900 års riksdag yttrade vid behandling av förslag till lag angående ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete bl. a.: »Staten har alltför stort intresse av ifrågakomna lagstiftning för att såsom oberättigat kunna avvisa kravet på statens deltagande i utgifterna genom kostnadsfri förvaltning av en försäkringsanstalt.»

Under tiden för 1901 års lags giltighet erlade staten i enlighet med nyssnämnda uttalande hela kostnaden för riksförsäkringsanstaltens förvaltning. Då den obligatoriska försäkringen enligt 1916 års lag infördes, ålades arbetsgivarna, som bekant, förpliktelse att i visst förhållande till premierna bidraga till riksförsäkringsanstaltens och försäkringsrådets förvaltning. Genom detta bidrag har dock endast en jämförelsevis mindre del av kostnaderna täckts. (Se kommittébetänkandet sid. 96.)

Kommittén för socialförsäkringens enhetliga organisation föreslog i utlåtande den 25 oktober 1922, att det i 16 § av olycksfallsförsäkringslagen omförmälda förvaltningsbidraget skulle förhöjas, så att detsamma, jämte det för samma ändamål från arbetsgivarbolagen utgående bidrag, kunde antagas väsentligen motsvara hälften av försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader för försäkringen enligt samma lag. Riksförsäkringsanstalten avstyrkte på anförda skäl kommitténs förslag. Därest en höjning av arbetsgivarnas bidrag av statsfinansiella skäl ansågs oundgänglig, föreslog anstalten emellertid, att det i 16 § av lagen omförmälda bidraget höjdes till 8 % av summan av försäkringsavgifterna, dock under förutsättning att de ömsesidiga olycksfallsförsäkringsbolagen förpliktades lämna visst bidrag till bestridande av riksförsäkringsanstalten åliggande ersättningar för olycksfall i arbete hos sådana arbetsgivare, om vilka anstalten vid tiden för olycksfallet ej haft kännedom. Härigenom skulle undvikas att någon rubbning ägde rum i riksförsäkringsanstaltens och bolagens ställning till varandra och därmed följande konkurrensförmåga.

Att arbetsgivarna själva skola helt bekosta olycksfallsförsäkringens förvaltningsutgifter har i vårt land, såsom av ovanstående framgår, hittills icke ansetts vara riktigt. Skulle nu staten, såsom besparingskommittén föreslår, överflytta kostnaderna å arbetsgivarna, torde detta från många arbetsgivares sida komma att betraktas såsom obilligt.

På grund av nödvändigheten att minska statsverkets utgifter anser emellertid även riksförsäkringsanstalten, att, under förutsättning att anstalten blir ensam bärare av försäkringen, arbetsgivarnas bidrag till omkostnaderna böra ökas. Därest staten över huvud taget skall bidraga till den sociala försäkringen i vårt land, kunna dock starka skäl anföras för att detta sker även beträffande den obligatoriska olycksfallsförsäkringen, som ju utsträcks att omfatta c:a 300,000 små arbetsgivare, av vilka många i avseende å sina levnadsvillkor föga skilja sig från arbetarna.

Enligt riksförsäkringsanstaltens mening bör *alltså staten fortfarande*, även om riksförsäkringsanstalten blir ensam försäkringsbärare, *lämna skäligt bidrag till den sociala olycksfallsförsäkringens förvaltningsutgifter.*

Riksförsäkringsanstalten övergår härefter till att behandla vissa i kommitténs

betänkande upptagna mera speciella frågor rörande den sociala olycksfallsförsäkringen.

Riksförsäkringsverket såsom ämbetsverk. Man torde i fråga om ett ämbetsverk kräva, att dess olika delar skola stå i organiskt samband med det hela och med varandra.

Kommittén föreslår, att riksförsäkringsverkets styrelse skulle utgöras av en generaldirektör såsom chef samt såsom ledamöter direktören i försäkringsavdelningen och cheferna för besväravdelningen, allmänna avdelningen och yrkesinspektionsavdelningen. Försäkringsavdelningens direktör skulle dock såsom ledamot i verket äga avgiva votum endast i frågor, som beröra försäkringsavdelningens verksamhet. Vid avgörandet av sådana ärenden skulle votum endast få avgivas av, förutom ämbetsverkets chef och direktören, en av verkets övriga ledamöter.

Beträffande *försäkringsavdelningen* skall densamma, såsom förut nämnts, stå under ledning av en riksförsäkringsstämman och en direktion. Fråga uppstår då, om eller i vad mån den dessutom skall lyda under riksförsäkringsverket.

I avseende å skaderegleringen och premiedebiteringen skall försäkringsavdelningen uppenbarligen lyda uteslutande under riksförsäkringsstämman och direktionen. Beträffande personalfrågor är ock uttryckligen i kommittébetänkandet sagt, att avdelningen skall lyda under direktionen, som har att avgiva direktiv för personaltillsättningen. Riksförsäkringsanstalten kan för sin del icke finna, att riksförsäkringsverket i något avseende skall hava någon bestämmanderätt angående försäkringsavdelningens verksamhet. Vid sådant förhållande måste befogenheten för försäkringsavdelningens direktör att med bestämmanderätt deltaga i riksförsäkringsverkets beslut avse ärenden, tillhörande andra avdelningar inom verket, av vilka försäkringsavdelningen i ett eller annat avseende kan beröras. Huvudsakligen torde härvid kunna ifrågakomma yrkesinspektionsavdelningens ärenden. Härigenom skulle det underliga förhållandet uppkomma, att ämbetsverket med direktören för försäkringsavdelningen såsom ledamot skulle äga besluta i frågor om yrkesinspektionsavdelningens verksamhet men däremot ej om försäkringsavdelningens. Riksförsäkringsanstalten kan för sin del icke utläsa annan mening ur betänkandet.

Vad angår *besväravdelningens* verksamhet torde ej heller beträffande dess viktigaste åligganden riksförsäkringsverket hava någon beslutanderätt. I kommittébetänkandet angives nämligen uttryckligen, att, därest byråchefen å besväravdelningen hyser annan mening än försäkringsavdelningen beträffande något ersättningsanspråk, frågan skall gå till riksförsäkringsnämnden. Det synes således uppenbart, att alla frågor, som kunna uppkomma vid besväravdelningens granskning, skola gå förbi riksförsäkringsverkets avgörande. Härav följer emellertid att riksförsäkringsverket ej har något väsentligt att skaffa med besväravdelningens verksamhet utom måhända beträffande en del personalfrågor o. d. Man torde kunna säga, att besväravdelningen i verkligheten hör samman med riksförsäkringsnämnden och att dess infogande i riksförsäkringsverket är föga motiverat.

De båda nu nämnda avdelningarna, försäkringsavdelningen och besväravdelningen, hava enligt riksförsäkringsanstaltens mening icke något organiskt samband med ämbetsverket. Återstå alltså allmänna avdelningen och yrkesinspektionsavdelningen.

Vad beträffar den *allmänna avdelningen* skulle densamma huvudsakligen övertaga ärenden angående fiskarförsäkringen, ersättningar för kroppsskada under militärtjänstgöring, egnahemslivförsäkringen samt livräntor till barn utom äktenskap, ävensom en del personal- och ekonomiska ärenden för riksförsäkringsverket. I denna avdelning skulle alltså sammanföras en del sinsemellan rätt olikartade ärendesgrupper, av vilka vissa kräva rent försäkringsmatematisk kompetens, under det att de övriga huvudsakligen äro ersättningsfrågor jämte en del ekonomiska och personalfrågor. Om det föreslagna ämbetsverket skulle upprättas med väsentlig hänsyn till dessa frågor, är detta enligt riksförsäkringsanstaltens mening obehövt. Fin-

nes ej längre en statens försäkringsanstalt, torde ej skäl föreligga att sammanhålla dessa olika slag av ärenden, utan torde de kunna fördelas på andra statliga institutioner eller försäkringsavdelningen.

Beträffande slutligen *yrkesinspektionsavdelningen* torde sannolikt behovet att åstadkomma samverkan mellan försäkringsavdelningen och yrkesinspektionen varit en viktig anledning till att kommittén föreslagit upprättande av riksförsäkringsverket.

Riksförsäkringsanstalten har ju förut vid flera tillfällen framhållit betydelsen av att ett intimt samarbete äger rum mellan yrkesinspektionen och riksförsäkringsanstalten. Till kommitténs förslag, att yrkesinspektionen bör nära anknytas till den sociala olycksfallsförsäkringen, vill riksförsäkringsanstalten därför i princip uttala sin anslutning. Mot det sätt, varpå kommittén velat ordna yrkesinspektionens förläggning, synes riksförsäkringsanstalten dock, att starka betänkligheter kunna göras gällande. Det torde icke vara principiellt riktigt att låta de privata intressen, som representeras av försäkringsavdelningen, genom riksförsäkringsverkets förmedling göra sig gällande gent emot yrkesinspektionen. Såsom redan nämnts, skulle ju ämbetsverket med chefen för försäkringsavdelningen som ledamot äga besluta i frågor om yrkesinspektionsavdelningens verksamhet. Med den självständighet, försäkringsavdelningen synes komma att intaga gent emot riksförsäkringsverket som ämbetsverk, nödgas man däremot antaga, att ämbetsverket icke har makt att gent emot försäkringsavdelningen genomföra sådana av yrkesinspektionen framställda önskemål, som ämbetsverket funnit befogade.

De båda sist nämnda avdelningarna av ämbetsverket, vilka äro de enda, som kunna anses stå i organiskt sammanhang med detsamma, hava däremot intet som helst inre samband. Riksförsäkringsanstalten kan därför ej finna annat än att det nya ämbetsverk, kommittén vill tillskapa, måste bliva en mycket oformlig inrättning. Att upprätta ett ämbetsverk, vari formellt infogas en privat institution, styrd av en stämman och en direktion, som äro helt oberoende av ämbetsverket, strider helt och hållet mot inom statsförvaltningen eljest tillämpade principer. Därtill kommer att ämbetsverkets övriga delar inbördes hava ytterst ringa samhörighet.

Besväravdelningens inre organisation. Besväravdelningen skall såsom förut angivits dels verkställa viss granskning av försäkringsavdelningens beslut, dels sköta föredragningen i riksförsäkringsnämnden.

Beträffande antalet ärenden, som av besväravdelningen årligen skulle granskas, beräknas desamma av kommittén (sid. 237) till 6- å 7,000 om året. Det framgår icke med säkerhet, huruvida kommittén härvid endast tagit hänsyn till livräntebeslut. Medräknas jämväl andra beslut, som kommittén anser böra granskas, torde emellertid antalet ärenden vara väl lågt beräknat. Riksförsäkringsanstalten får härvid hänvisa till nedanstående sammanställning av å anstaltens första och andra skaderegleringsbyrå meddelade beslut under tiden $\frac{1}{5}$ 1924— $\frac{30}{4}$ 1925.

<i>Första skaderegleringsbyrån.</i>	
Avslagsbeslut	704
Invaliditetsbeslut.	507
<i>Andra skaderegleringsbyrån.</i>	
Invaliditets- och avslagsbeslut.	3.309
Summa beslut 4,520	

Detta antal bör ökas med de ärenden, däri fråga varit, huruvida olycksfall inträffat under försäkringspliktigt arbete och i dylika fall anspråk på ersättning avslagits. I sådana ärenden, vilka handläggas på byrån för ombuds- m. fl. ärenden, har under tiden $\frac{1}{5}$ 1924— $\frac{30}{4}$ 1925 meddelats c:a 100 avslagsbeslut.

Sammanlagda antalet ärenden, som av riksförsäkringsanstalten avgjorts under

nyssnämnda tid och som äro av beskaffenhet att underkastas föreslagen granskning, utgjorde alltså c:a 4,600.

Huru många ärenden av motsvarande beskaffenhet, som avgöras av ömsesidiga bolagen, äger riks-försäkringsanstalten icke säker kännedom om. I proportion av antalet invaliditetsfall hos anstalten och bolagen skulle antalet beslut, varom nu är fråga, belöpa sig till omkring 3,000. Hela antalet ärenden skulle sålunda för tiden $\frac{1}{5}$ 1924— $\frac{30}{4}$ 1925 kunna beräknas till omkring 7,600. Härtill kommer, att antalet ärenden, som skulle granskas av besvärssavdelningen, säkerligen kommer att ökas dels på grund av den omläggning av revisioner av livräntor, som kommittén föreslagit, dels ock möjligen i någon mån genom den minskade karenstiden.

Det är vidare att märka, att i ett icke obetydligt antal av de underställda ärendena ytterligare utredning antagligen kommer att fordras av besvärssavdelningen, vilket kommer att föranleda, att en del ärenden måste granskas två gånger.

Till besvärssavdelningens vidlyftiga arbete med granskningsarbetet kommer dess föredragningskyldighet i riks-försäkringsnämnden. Det torde med säkerhet kunna antagas, att detta arbete blir ganska betungande. Någon beräkning angående antalet föredragningsärenden har kommittén icke gjort.

Föredragningen skulle avse icke endast ärenden, vari besvärssavdelningen och försäkringsavdelningen stannat i olika mening, utan jämväl ärenden, vari besvär anförts av arbetsgivare och arbetare, i den mån dessa besvärssärenden icke skola behandlas av sjukhjälpnämnden. Att besvärerna i många fall komma att föranleda vidlyftiga utredningar, torde erfarenheten från försäkringsrådet visa.

Kommittén förutsätter, att riks-försäkringsnämndernas utslag skola få prejudicerande betydelse. I så fall torde fordras, att besluten föregås av eller däri intages en någorlunda utförlig motivering. Detta kommer säkerligen i många fall att draga ett betydande arbete.

I sammanhang med frågan om föredragningskyldigheten må anmärkas, att kommittén icke omnämnt, huru ärenden angående utgivande av kapitalbelopp i stället för livränta skola behandlas. Skola dessa ärenden, som för närvarande avgöras av försäkringsrådet såsom första och enda instans, behandlas av riks-försäkringsnämnden, torde väl besvärssavdelningens personal bliva föredragande jämväl i dessa ärenden. Antalet av dessa ärenden torde uppgå till omkring 300 årligen.

Vid en uppskattning av besvärssavdelningens behov av personal för föredragningen i riks-försäkringsnämnden torde det närmast ligga till hands att göra en jämförelse med den arbetsbörda, som för närvarande åvilar försäkringsrådet. Man torde härvid kunna utgå från, att ingen väsentlig skillnad i arbetet för föredraganden föreligger, om han själv, såsom nu är förhållandet med försäkringsråden, har befogenhet att deltaga i beslutet eller ej.

Huruvida antalet ärenden, som kommer att föredragas inför riks-försäkringsnämnden, kommer att bli mindre eller större än det, som för närvarande föredrages i försäkringsrådet, är omöjligt att med bestämdhet avgöra. Visserligen kommer en grupp av ärenden, sjukhjälpssärenden, att bortfalla, men å andra sidan är det icke osannolikt, att vid en friare invaliditetsbedömning och en utsträckt revision av livräntor besvärerna rörande invaliditetsersättningar komma att ökas. Antalet ärenden, som skall av besvärssavdelningen föredragas inför riks-försäkringsnämnden, blir emellertid i viss mån beroende på, i vad mån försäkringsavdelningen självmant vill rätta sig efter besvärssavdelningens anvisningar.

Riks-försäkringsanstalten finner därför, att befogad anledning finnes att antaga, att antalet ärenden, som kommer att av besvärssavdelningen föredragas inför riks-försäkringsnämnden, icke blir väsentligt mindre än det antal, som för närvarande föredrages i försäkringsrådet, och i följd härav den personal, som erfordras för föredragningen, sannolikt icke väsentligen kommer att understiga försäkringsrådets personal.

Följande jämförelse kan uppställas mellan antalet av försäkringsrådets nuvarande

befattningshavare och det av kommittén beräknade antalet i den föreslagna besvärssavdelningen. Ett t. f. försäkringsråd har härvid upptagits under lönegraden B 20. Två amanuenser på halv tid i försäkringsrådet hava sammanlagt räknats som en.

B e f a t t n i n g s h a v a r e	Försäkrings- rådet Antal	Besvärss- avdelningen Antal
Chef (A 3)	1	—
Råd eller byråchef (B 20)	3	1
Sekreterare, förste aktuarie (B 16)	1	3
Notarie (B 13)	1	1
Amanuenser (B 10)	1	1
Kvinnlig registrator (C 5)	1	1
Kvinnliga biträden (C 1 eller extra)	2	2

Om man bortser från försäkringsrådets chef, skulle alltså personalen i besvärssavdelningen enligt förslaget bliva ungefär lika stor som i nuvarande försäkringsrådet.

Då besvärssavdelningen förutom föredragningen i rådet har att fullgöra den ovan omnämnda omfattande granskningen av försäkringsavdelningens ärenden, anser riksförsäkringsanstalten, att kommitténs beräkning av befattningshavare vid besvärssavdelningen icke kommer att visa sig hållbar. Riksförsäkringsanstalten anser erforderligt, att personalens antal högst väsentligt ökas. Enligt riksförsäkringsanstaltens mening böra bl. a. minst två byråchefer finnas i besvärssavdelningen, därav en såsom chef för granskningen av försäkringsavdelningens beslut och en såsom chef för besvärssavdelningens verksamhet, i vad avser föredragningsskyldighet inför riksförsäkringsnämnden. Det torde böra anmärkas, att för närvarande i riksförsäkringsanstalten alla beslut i livränteärenden ävensom avslagsbeslut, där de ej föredragas i sammanträde, fattas av byråchef eller med honom likställd ledamot.

Beträffande befattningshavarnas inom besvärssavdelningen åligganden torde böra anmärkas, att kommittén å sid. 163 yttrar, att alla livränteärenden skola obligatoriskt granskas av en tjänsteman med byråchefs ställning, under det att å sid. 236 säges, att det största antalet ärenden torde på byråchefens *ansvar* kunna granskas av härför lämpliga underordnade tjänstemän. Bortsett från motsägelsen i dessa uttalanden, torde det få erinras, att en granskning av en tjänsteman på en annans *ansvar* icke torde kunna äga rum.

Vad angår den av kommittén uppgivna kostnaden för besvärssavdelningen, 80,000 kr., är denna, även med den av kommittén föreslagna personalen, uppenbarligen för lågt beräknad. Då besvärssavdelningen torde komma att utgöras av försäkringsrådets och riksförsäkringsanstaltens nuvarande ordinarie personal, torde avlöningarna beräknas icke för lägsta utan för förslagsvis näst högsta löneklassen. I så fall skulle avlöningarna uppgå till, inberäknat 20 % dyrtidstillägg och läkararvoden, 78,000 kr. Någon expeditionsvakt har kommittén ej beräknat, men torde med hänsyn till betjänandet av de olika besvärsnämnderna minst en ordinarie och en extra sådan erfordras för en kostnad av c:a 6,000 kr. Härtill skulle komma lokalhyra, inbegripet för sessionsrum och arbetsrum åt besvärsnämnderna, samt diverse expenser, vilket allt, i proportion till riksförsäkringsanstaltens nuvarande omkostnader, måste beräknas till minst 22,000 kr. Sammanlagda kostnaden för besvärssavdelningen med dess sammansättning enligt kommitténs förslag skulle sålunda uppgå till 106,000 kr.

Besvärsnämnderna. Med avseende å den av kommittén föreslagna organisationen av besvärssinstansen måste densamma ses i samband med den första instansens, försäkringsavdelningens och sjukkassornas, allmänna förutsättningar för fyllande av sina uppgifter rörande olycksfallsförsäkringslagens riktiga tillämpning. Ju mindre

garantier i detta avseende, som finnas hos den första instansen, desto större anspråk måste ställas på besvärinstansen. Mycket beror härvid på samarbetet mellan försäkringsavdelningen och den granskande statliga besväravdelningen.

Under här föreliggande förutsättningar synes det icke tillfredsställande att överlämna en så viktig uppgift som den, varom här är fråga — att intaga en för tillämpningen av hela den sociala olycksfallsförsäkringen i landet ledande och från fall till fall prejudicerande ställning — åt tillfälliga för kort tid i sänder förordnade personer såsom bisysselsättning för dem. En rätt lagtillämpning på detta område förutsätter ingående kunskaper och studier av motsvarande utländska förhållanden, vilkas fortskridande utveckling och åtgöranden allttjämt måste följas och beaktas såväl som de inhemska. Även fordras auktoritet och stabilitet i avgörandena, något som knappast garanteras ensamt genom föredragning av ärendena av en person, som icke har någon röst vid deras avgörande.

Funnes endast en statsanstalt för olycksfallsförsäkringens handhavande, skulle ett bättre systematiserat samarbete kunna anordnas mellan denna och besvärinstansen. Ärendena i besvärinstansen skulle måhända kunna föredragas av statsanstaltens tjänstemän samt vissa andra förenklingsanordningar, i lokalavseende m. m., vidtagas.

I avseende å ena sidan sjukhjälpnsnämnden och å andra sidan riksförsäkringsnämnden torde det kunna befaras, att t. ex. i fråga om arbetsförtjänstens fastställande en och samma fråga kan komma att prövas av två olika nämnder. Ur enhetlighetens synpunkt torde den föreslagna organisationen vara mindre lämplig.

Om sjukförsäkringen göres obligatorisk, torde böra tagas i övervägande, om det icke vore lämpligt att för befordrande av enhetligheten mellan de olika försäkringsgrenarna låta den för olycksfallsförsäkringen inrättade besvärinstansen växa ut till att omfatta samtliga socialförsäkringsgrenar.

Bedömande av invaliditetskrav. Besparingskommittén har i sitt betänkande (sid. 249—266) ägnat stor uppmärksamhet åt frågan angående ersättningskrav vid kvarstående men efter skada.

Kommittén har därvid kommit till den uppfattningen, att av ekonomiska och sociala skäl bedömandet av ersättningskraven till viss del bör omläggas (sid. 249). Vad kommittén härvid anför, anser riksförsäkringsanstalten i stort sett vara förtjänt av synnerlig uppmärksamhet.

Riksförsäkringsanstalten har så mycket mera skäl understryka vikten därav som frågan angående grunderna för invaliditetsbedömningar vid upprepade tillfällen, särskilt efter ikraftträdandet av 1916 års olycksfallsförsäkringslag med dess möjlighet till friare prövning av hithörande frågor, varit föremål för ingående behandling av riksförsäkringsanstalten. Därjämte har detta spörsmål från olika synpunkter upptagits såsom överläggningsämne å nordiska arbetarförsäkringsmötena.

I likhet med kommittén anser riksförsäkringsanstalten, att det jämförelsevis stela system, som i vårt land användes i fråga om utmätandet av invaliditetsersättningar och det otillräckliga hänsynstagandet till de individuella omständigheterna i varje särskilt fall måste i viss mån anses stridande mot den sociala olycksfallsförsäkringens egentliga syfte.

Riksförsäkringsanstalten har i skrivelse till försäkringsrådet den 3 mars 1923, varav avskrift här biläggas, dragit denna fråga inför rådets avgörande och föreslagit viss ändring av praxis för invaliditetsbedömningen.

Beträffande hithörande frågor behandling vid nordiska arbetarförsäkringsmötena får riksförsäkringsanstalten hänvisa till de tryckta berättelserna över dessa möten och särskilt över femte nordiska arbetarförsäkringsmötet i Stockholm.

Riksförsäkringsanstalten anser sig böra framhålla, att riksförsäkringsanstalten efter mönster delvis av i Schweiz tillämpat system bedriver systematisk efterundersökning av livräntetagare. Under första åren efter invaliditetens inträffande be-

viljar riks-försäkringsanstalten i regel livräntor endast för ett år i taget. Före livräntetidens utgång tillställer riks-försäkringsanstalten *dels* den skadade en anmodan att infinna sig hos viss av riks-försäkringsanstalten föreskriven läkare, *dels* ock denne läkare ett formulär till läkarbetyg, å vilket riks-försäkringsanstalten gjort en kort resumé av ärendet och senaste läkarbetyget. I formuläret tillskriver också riks-försäkringsanstalten läkaren en del frågor, som i det särskilda fallet kunna hava betydelse för ärendets avgörande. År 1924 tillsände riks-försäkringsanstalten i omkring 2,000 ärenden läkarna sådana formulär för efterundersökning. Vid dessa anlitar riks-försäkringsanstalten såvitt möjligt specialutbildade läkare. Sålunda kan sägas, att riks-försäkringsanstalten numera nästan undantagslöst anlitar ögonläkare vid fråga om skador å ögonen. I tveksamma fall låter riks-försäkringsanstalten den skadade undersökas av riks-försäkringsanstaltens läkare eller undergå särskild observation, då oftast vid Serafimerlasarettet eller vid universitetsklinikerna i Uppsala och Lund. Vid revisionen tillsänder riks-försäkringsanstalten vanligen sitt ombud på orten ett tryckt formulär med frågor angående livräntetagarnas arbets- och förvärvsförmåga under gångna året.

Ehuru riks-försäkringsanstalten sålunda finner, i stort sett, vad kommittén andragit vara värt synnerligt beaktande, anser riks-försäkringsanstalten sig dock böra varna för att en direkt jämförelse göres mellan förhållandena i Sverige och av kommittén omnämnda länderna Schweiz och Holland.

Reaktiveringsfrågorna, såsom de av kommittén angivits, äro nämligen i hög grad beroende av, huruvida de skadade på grund av landets omfattning och andra omständigheter kunna dirigeras från en ort till en annan eller från ett arbete till ett annat. Där en hel del olika sysselsättningar äro starkt sammanträngda på ett ställe, går detta givetvis väsentligt lättare för sig, än om arbetsmöjligheterna äro spridda över ett stort landområde. I Fordfabrikerna i Amerika lär genom verkställd arbetsfördelning även invalida arbetares arbetsförmåga fullt utnyttjas. Den som blir defekt för ett arbete dirigeras från detta arbete till ett annat arbete. Så kan även i viss mån gå för sig i mindre, tätt befolkade länder. Väsentligt annorlunda ställer sig emellertid saken i exempelvis våra norrländska byder. En stor del av våra skogsarbetare äro knutna vid orten jämväl av andra intressen än det arbete, vari de skadats.

I sitt utlåtande framhåller kommittén (sid. 259), att en viktig förutsättning för införande av ökad skälighetsprövning vid fastställandet och reviderandet av livräntor är, att prövningen redan i första instans verkställes av kompetent personal med största noggrannhet och opartiskhet. Riks-försäkringsanstalten anser sig alldeles särskilt böra betona vikten av detta kommitténs yttrande. Reviderandet av livräntor torde vara en av de betydelsefullaste men på samma gång mest svårhanterliga frågor, som finnas inom den sociala olycksfallsförsäkringen. *Skall garanti vinnas för ett verkligt rättvist resultat genom reviderandet av livräntor, anser riks-försäkringsanstalten ofrånkomligt, att dessa frågor redan i första instans avgöras av en statens myndighet* och därigenom tillförsäkras den opartiska bedömning, som man enligt gammal hävd tillerkänner under tjänstemannaansvar givna beslut. Det får nämligen icke förbises, att revision av livräntor är ett tveeggat svärd och att en sådan revision, om den icke föregås av en opartisk utredning och fullföljes med opartiskhet, sakkunskap och urskiljning, kan åstadkomma synnerliga orättvisor och ge anledning till berättigade klagomål från den skadades sida.

Till sist vill riks-försäkringsanstalten påpeka, att en revision av livräntor på det sätt, som sker exempelvis i Holland, kommer att draga högst väsentliga kostnader. Om i Holland med dess areal av 34,201 kvadratkilometer (folkmängd 7.2 miljoner) åtta inspekterande ingenjörer (specialagenter) förutom kontrolläkare anses erforderliga, är det lätt att inse, att en motsvarande organisation i Sverige med dess areal av 448,460 kvadratkilometer måste bli va betydligt vidlyftigare.

Karenstiden. Kommittén har föreslagit förkortning av den nuvarande karenstiden till 14 dagar efter olycksfallsdagen, under vilken tid arbetsgivaren själv skulle hava att utgiva vissa i lagen fixerade ersättningar. Vidare föreslås ändrade grunder för sjukpenningen från och med 15:e dagen.

Riksförsäkringsanstalten anser i likhet med kommittén, att en förkortning av karenstiden av sociala skäl är synnerligen önskvärd. Bland såväl arbetsgivare som arbetare torde råda allmänt missnöje med de nuvarande bestämmelserna.

I utlåtande till andra lagutskottet vid 1924 års riksdag i anledning av då väckt motion i ämnet, vilket utlåtande riksförsäkringsanstalten här återoppar, har riksförsäkringsanstalten tillstyrkt, att karenstiden helt borttages, dock med bibehållande av nuvarande sjukpenning och villkor för dess utgående.

Då nu emellertid fråga föreligger om ökning i vissa fall av sjukpenningens belopp, anser sig riksförsäkringsanstalten böra återgå till det förslag, som av riksförsäkringsanstalten framställdes i utlåtande den 15 januari 1916 över ålderdomsförsäkringskommitténs förslag till lag om olycksfallsförsäkring. Riksförsäkringsanstaltens ifrågavarande förslag, som upptogs av Eders Kungl. Maj:t i proposition till 1916 års riksdag, innebar, att en karenstid av tre dagar, oberäknat olycksfallsdagen, skulle införas, under vilken tid sjukpenning ej alls skulle utgå.

Särskilda utskottet vid nämnda riksdag anslöt sig till Eders Kungl. Maj:ts förslag och anförde härvid — i anledning av väckt motion, att sjukpenningen skulle utgå från och med dagen efter olycksfallet, under förutsättning att sjukdomen varat mera än tre dagar — att det torde vara föga lämpligt att i lagen intaga en bestämmelse, vilken obestriddligen skulle medföra, att det för den försäkrade arbetaren måste framstå som en fördel, om den sjukdom, han vid olycksfallet kunde hava ådragit sig, varade i fyra i stället för en, två eller tre dagar. Det vore dessutom att befara, att antalet ersättningsberättigade olycksfall härigenom skulle komma att ökas.

Andra kammaren godkände utskottets förslag, men första kammaren beslöt en karenstid av 60 dagar. Vid sammanjämkning antogs lagens nuvarande lydelse i detta hänseende.

Riksförsäkringsanstalten vill nu ånyo föreslå, att *en karenstid av 3 dagar, oberäknat olycksfallsdagen, införes, under vilken tid sjukpenning ej skulle utgå.* Genom införande av en sådan karenstid utan rätt till sjukpenning skulle i någon mån motvägas den kostnadsökning, som föranledes av den höjning av sjukpenningens belopp, som riksförsäkringsanstalten nedan kommer att föreslå. Ur synpunkten av nedbringande av försäkringsinrättningens arbete med skaderegleringar vore även en sådan karenstid lämplig.

För den händelse kommitténs förslag om en karenstid av 14 dagar antages, vill riksförsäkringsanstalten på det bestämdaste framhålla, att förbudet för försäkringsinrättningen att meddela frivillig försäkring under denna tid är synnerligen olämpligt. Detsamma är ägnat att framkalla missnöje hos arbetsgivarna, som alltså skulle avskäras från möjligheten att hos den försäkringsinrättning, där de hava sin obligatoriska försäkring, jämväl taga försäkring för karenstiden. I den mån försäkring ej skulle kunna erhållas i sjukkassa, skulle de för detta ändamål nödgas vända sig till enskilt försäkringsbolag, varest de säkerligen skulle få erlægga relativt höga premier. Arbetarna skulle eventuellt få sin ersättning från två olika försäkringsinrättningar.

Sjukpenningens beräkande. Kommittén föreslår, att de skadade skulle indelas i vissa klasser för bestämmande av sjukpenningens storlek.

De nuvarande bestämmelserna om sjukpenning under de 35 första dagarna efter olycksfallsdagen tillkommo, som bekant, vid sammanjämkning i riksdagen år 1916. Ålderdomsförsäkringskommittén föreslog i sitt betänkande angående försäkring för olycksfall i arbete, att sjukpenningen redan från början skulle utgå efter $\frac{2}{3}$ av

den skadades arbetsförtjänst, beräknad efter vissa grunder, vilket förslag även godkändes av Kungl. Maj:t och tillstyrktes av särskilda utskottet vid 1916 års riksdag. Sedan kamrarna stannat i olika meningar, avgav särskilda utskottet förslag till sammanjämknings, därvid utskottet bl. a. yttrade:

»Därjämte har utskottet ansett den dagliga sjukpenningen böra utgå med fixa, efter olika inkomstklasser fastställda belopp, därvid utskottet ansett beloppet av den avgift, som enligt lagen om allmän pensionsförsäkring påförts den skadade, kunna vara bestämmande för den inkomst, han skall anses hava haft under året före olycksfallet.»

Det förslag, utskottet härutinnan framställde, godkändes av riksdagen och inflöt i lagen.

Till 1919 års riksdag föreslog Eders Kungl. Maj:t i proposition (nr 175) höjning av sjukpenningen till kr. 3:50 för skadade, som voro påförda pensionsavgift av 13 kr. och beträffande vilka det till grund för pensionsavgiften lagda taxerade beloppet uppginge till 1,800 kr. eller mera. Föredragande departementschefen påpekade härvid i anledning av väckt förslag om en allmän höjning av sjukpenningen under karenstiden, att om den dagliga sjukpenningen under karenstiden genomgående höjdes med vare sig 1 kr. eller 50 öre, skulle den i vissa fall komma att bli större än den dagliga arbetsförtjänsten och i andra fall överstiga $\frac{2}{3}$ av densamma. Därefter fortsatte departementschefen: »En höjning av den dagliga sjukpenningen beträffande samtliga fyra ovan angivna kategorier synes mig alltså knappast vara att förorda. Sjukpenningens belopp under karenstiden är nämligen — inom de gränser sådant låter sig förenas med principen om pensionsavgiften såsom grund för sjukpenningens beräkning — som det synes med rätta, tillmätt med rimlig hänsyn tagen till beloppet av den sjukpenning, som i händelse av sjukdomens forvaro efter sagda tid lagenligt skall utgå.»

I anledning av Eders Kungl. Maj:ts proposition och vissa inom riksdagen väckta motioner yttrade första lagutskottet vid nämnda riksdag bl. a.:

»Såsom redan framgår av vad departementschefen anført, skulle en höjning, i enlighet med vad motionärerna hemställt, av den under karenstiden utgående sjukpenningen medföra en avsevärd avvikelse från den i lagen hittills gällande grundsatsen, att sjukpenningen under nämnda tid ej bör överstiga två tredjedelar av den dagliga arbetsförtjänsten.»

Propositionen i denna del antogs av riksdagen.

Av vad som förekom vid 1919 års riksdag synes man kunna antaga, att departementschefen och utskottet hade den uppfattningen, att man väl kunde gå med på en höjning av sjukpenningen till ungefär $\frac{2}{3}$ av den dagliga arbetsförtjänsten, men att nämnda gräns icke finge överskridas.

Då man valde att bestämma sjukpenningen under karenstiden efter pensionsavgiften, torde detta hava skett, emedan man ansåg sig därigenom hava funnit ett enkelt medel att sätta sjukpenningen i visst förhållande till den skadades arbetsförtjänst. I verkligheten har emellertid pensionsavgiften visat sig vara ett synnerligen bristfälligt medel för detta ändamål. Det taxerade beloppet, som påföres en viss skattskyldig, är nämligen som regel lägre än den deklarerade bruttoinkomsten, beroende på de avdrag, som medgivas för utgifter för inkomstens förvärvande samt de allmänna avdragen för vissa skatter, försäkringspremier m. m. På grund av arbetslöshet, sjukdom, driftsinskränkningar, militärtjänstgöring o. dyl. påföras arbetarna i många fall en lägre pensionsavgift, än de under normala förhållanden skulle hava haft. Den som är under 16 eller över 66 år eller som ej är i riket mantalsskriven, påföres, som bekant, ingen pensionsavgift. Härtill kommer det förhållande, att den inkomst, som ligger till grund för pensionsavgiften, avser en tidigare tidsperiod.

Huru orimliga förhållandena äro, framgår ju därav, att den lägsta sjukpenningen 1 kr. enligt kommitténs beräkningar för vissa månader 1923 och 1924 utgjorde i

genomsnitt endast 39 % av den sjukpenning, vartill den skadade varit berättigad efter karenstidens utgång. Under det den skadade efter karenstiden erhåller $\frac{2}{3}$ av arbetsförtjänsten i sjukpenning, har han alltså i dessa fall under karenstiden fått i medeltal endast omkring $\frac{1}{4}$ av arbetsförtjänsten.

Riksförsäkringsanstalten anser alltså i likhet med kommittén en ändring vara påkallad, men finner dock icke kommitténs förslag vara tillfredsställande. Om detta förslag antages, skulle den kontanta ersättningen beräknas efter ej mindre än tre olika grunder, dels i avseende å sjukpenningen för de första 14 dagarna, dels i avseende å sjukpenningen under tiden därefter, dels slutligen i frågor om invaliditetsersättningarna m. m. Detta synes icke vara tilltalande.

Förslaget om sjukpenningen under de första 14 dagarna utgör en betydande förenkling, men synes svårigen kunna godkännas med hänsyn bl. a. till att det innebär en avsevärd nedsättning av den sjukpenning, som nu under karenstiden tillkommer högre avlönade arbetare.

Enligt 37 § i 1916 års olycksfallsförsäkringslag skola de nuvarande bestämmelserna om ersättning under karenstiden gälla intill dess särskild lag om sjukförsäkring må varda genomförd. Om nu enligt kommitténs förslag tanken på obligatorisk sjukförsäkring tills vidare uppgives och ersättes med en reorganiserad frivillig försäkring, synes dock tiden vara inne att i samband därmed vidtaga en reglering av bestämmelserna rörande sjukpenningen.

För sin del anser riksförsäkringsanstalten skäligt, att sjukpenningen i anledning av olycksfall i arbete för hela sjuktiden bestämmes efter samma grunder som nu sker med avseende å sjukersättningar efter karenstiden och i fråga om livränteersättningar.

Det kan nämnas, att i utlandet — med något enda undantag — allmän regel torde vara, att sjukpenningen bestämmes till samma procenttal som eller högre procenttal än livräntan vid hel invaliditet. Ur ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande återgivas här procentsatserna i en del europeiska länder för sjukpenningen med procentsatsen för livräntan inom parentes: Schweiz 80 % (70 %), Holland 70 % (70 %), Tyskland, Luxemburg, Rumänien $66\frac{2}{3}$ % ($66\frac{2}{3}$ %), Österrike, Ungern, Norge och Finland 60 % (60 %) samt Belgien 50 % (50 %). I Frankrike utgick dock enligt 1898 års lag sjukpenningen med 50 % och livränta vid hel invaliditet med $66\frac{2}{3}$ %. Procentsatserna torde i vissa länder numera vara höjda.

Om riksförsäkringsanstalten sålunda i princip finner, att *sjukpenningen i anledning av olycksfall i arbete även för tiden före 36:e dagen bör höjas till $\frac{2}{3}$ av arbetsförtjänsten*, anser anstalten dock, att detta endast kan ske under vissa villkor och förutsättningar.

Såsom villkor för sjukpenningens höjande bör sålunda till en början krävas, att *statsbidrag till sjukkassa icke må utgå för sjukdag, för vilken sjukpenning samtidigt utgives på grund av olycksfallsförsäkringslagen*, i samband varmed sjukkasselagen bör ändras i avseende å sjukkassas skyldighet att utgiva understöd vid olycksfall, som ersättes enligt olycksfallsförsäkringslagen.

Vidare synas vissa betänkligheter ur administrativ synpunkt kunna möta mot att för hela eller en väsentlig del av den nuvarande karenstiden låta arbetsförtjänsten ligga till grund för sjukpenningen, därest ej en *verklig och allmän decentralisation genomföres av skaderegleringen för ifrågavarande tid*. Om ej obligatorisk sjukförsäkring införes, måste man alltså söka erhålla garantier för att såsom organ för olycksfallsförsäkringen fullt lämpliga sjukkassor verkligen allmänt komma till stånd inom landet.

Erfarenheten har nämligen visat att, under det att sjukpenningens bestämmande efter pensionsavgiften som regel kan ske utan närmare utredning, måste sådan utredning mycket ofta företagas för fastställande av sjukpenningen efter den skadades arbetsförtjänst. Genom en förändring av bestämmelserna i nu ifrågasatt riktning skulle alltså viss ökning i arbetet och därmed i omkostnaderna uppstå.

Enligt riks-försäkringsanstaltens mening skulle icke någon väsentlig lättnad uti ifrågavarande avseende uppstå för en central försäkringsanstalt genom kommitténs förslag om indelning av de ersättningsberättigade i vissa inkomstklasser. Arbetet med sjukpenningens uträknande direkt efter arbetsförtjänsten är av ringa betydelse, då härför tabeller finnas uppgjorda. Däremot medför utrednings verkställande alltid ökad omgång och arbete. För närvarande erfordras utredning ofta, då en arbetare endast kortare tid eller mera tillfälligt varit anställd hos arbetsgivare. I dessa fall torde i allmänhet ej indelningen i inkomstklasser göra utredningen överflödig. Huruvida förhållandet kan bli annorlunda, om sjuk-kassa omhänderbar sjukersättningen, är svårt att säga.

Anställandet av s. k. socialförsäkringsläkare och centralläkare m. m. Beträffande kommitténs förslag rörande anställandet av särskilda läkare för olycksfallsförsäkringen å olika orter i landet samt s. k. centralläkare hos försäkringsmonopolanstalten, vilka helt och hållet skulle ägna sig åt försäkringsverksamheten, ävensom angående inrättandet vid monopolanstaltens huvudkontor av en särskild undersökningsavdelning under centralläkarnas omedelbara ledning, har gemensamt yttrande häröver på anmodan av riks-försäkringsanstalten avgivits av anstaltens överläkare, professorn vid Karolinska institutet, överkirurgen vid Serafimerlasarettet J. H. Åkerman, samt anstaltens tre biträdande läkare, professorn i ortopedi vid nämnda institut, överläkaren vid vanförekäntalen i Stockholm S. E. P. Haglund, docenten, biträdande överkirurgen vid Serafimerlasarettet N. A. Troell och överläkaren vid Söderby sjukhus A. G. Gullbring.

Vad angår förslaget om anställandet av särskilda läkare för olycksfallsförsäkringen å olika orter i landet, framhålles i nämnda yttrande, bl. a., att de medicinska specialiteter, som kunde komma i fråga vid bedömande av skadefall, numera vore så talrika och omfattande, att det ej fölle inom möjligheternas gränser, att en och samma läkare skulle kunna behärska dem alla, samt att det icke syntes sannolikt, att ifrågavarande speciella försäkringsläkare skulle komma längre i avseende å bedömande och behandling av olycksfallsskador än läkarna å våra lasarett. Vad allmänpraktici beträffar, uttalas, att deras kompetens i försäkringsfrågor på ett lämpligare och billigare sätt skulle kunna höjas genom införande av undervisning i försäkringsmedicin vid våra högskolor än genom skapandet av en särskild kår av försäkringsläkare.

Vidkommande förslaget om anställande av s. k. centralläkare hos försäkringsmonopolanstalten anföres i yttrandet, bl. a., att en ämbetsläkare, som helt och hållet skulle ägna sig åt försäkringsverksamheten, helt visst skulle löpa risken att efter några års tjänstgöring alltmer bli avlägsnad från kännedomen om den medicinska vetenskapens ständiga framsteg. Det måste sålunda starkt betvivlas, att en dylik läkare skulle förvärva en sådan auktoritet, som kommittén ställt i utsikt. Lämpligast vore, att till läkare hos försäkringsinrättningen utsågos därtill teoretiskt och praktiskt kvalificerade läkare, vilka jämte sin anställning hos denna inrättning alljämt vore verksamma i praktisk sjukvård.

Vad beträffar förslaget om inrättande av en särskild undersökningsavdelning vid monopolanstaltens huvudkontor anföres, bl. a., att vid Serafimerlasarettet och de kommunala sjukhusen i Stockholm funnes specialkliniker för så gott som alla discipliner inom medicinen, varför sakkunnigutlåtande beträffande skadefall där kunde erhållas, utan att försäkringsinrättningen behövde hålla sig med »modern attiralj», sjuksköterskor m. m. I svårare och mera komplicerade fall måste vidare ofta in-tagning och observation å speciell sjukvårdsavdelning krävas för att ett fullständigt utlåtande skulle kunna avgivas, varför kommitténs förslag skulle leda till att försäkringsinrättningen bleve nödsakad att vid sidan av försäkringsverksamheten även driva sjukvårdsverksamhet. Något behov syntes icke föreligga av att försäkringsinrättningen bedrove någon som helst dylik verksamhet, vilket även ur principiell synpunkt skulle vara oriktigt och omotiverat. Slutligen uttalas bl. a. att genom-

förändret av de föreslagna anordningarna skulle medföra ej oväsentlig fördyring av olycksfallsförsäkringen.

I övrigt får riks-försäkringsanstalten hänvisa till yttrandet, vilket härjämte biläggas.

Förenklingar i avseende å försäkringsverksamheten. I kommitténs betänkande behandlas vissa förslag rörande möjligheten till förenkling av försäkringsverksamheten enligt 1916 års lag, såsom angående uppdelning av försäkringsstocken i företagare och icke-företagare, förenkling i premiesättningsarbetet, gränsen mellan större och mindre arbetsgivare, särskilda försäkringsvillkor m. m. På grund av den knappa tid, som stått riks-försäkringsanstalten till buds för avgivande av yttrande, har riks-försäkringsanstalten ej haft möjlighet att nu verkställa de utredningar, som erfordras för bedömande av nyssnämnda särskilda frågor.

Riks-försäkringsanstaltens personal.

Beträffande den situation, som uppkommer för riks-försäkringsanstaltens personal efter anstaltens indragning, har kommittén icke yttrat sig i vidare mån, än att kommittén föreslagit överförande tills vidare å övergångsstat av den ordinarie personal, som icke kan finna användning inom statsförvaltningen.

Hos riks-försäkringsanstalten äro endast 42 befattningshavare anställda å ordinarie stat, under det att c:a 275 hava icke ordinarie anställning. Skulle kommitténs förslag bifallas, komma de flesta av dessa säkerligen i ett ytterst bekymmersamt läge. Ett stort antal av befattningshavarna äro familjeförsörjare. Att erhålla annan statlig anställning torde vara mycket svårt med de indragningar, som överallt äga rum inom statsförvaltningen. För statstjänstemän, särskilt om de nått viss levnadsålder, torde det, som bekant, också möta synnerligen stora svårigheter att kunna övergå till enskild tjänst.

Då nu de flesta av riks-försäkringsanstaltens extra ordinarie befattningshavare varit rätt många år i statens tjänst och därvid på grund av sin icke ordinarie anställning åtnjutit lägre avlöning än i allmänhet motsvarande befattningshavare i andra verk, synes det obilligt, om de nu skulle mista sin anställning, utan att staten vidtager åtgärder att på annat sätt i möjligaste mån tillgodose deras existens-möjligheter.

Vid valet av ett nytt system för den sociala olycksfallsförsäkringens organisation synes viss hänsyn böra tagas till nu berörda omständighet, så att man icke utan tvingande skäl låter en statens institution upphöra och därmed berövar personalen dess arbetsförtjänst.

Då staten införde sprit- och tobaksmonopolen, har staten utgivit vissa ersättningar till personer, som i följd därav förlorade sitt uppehälle. Då det här gäller statens egen personal, synes staten icke kunna undandraga sig att tillse, att vederbörande erhålla annan anställning eller, i den mån detta ej kan ske, erforderligt understöd.

Med överlämnande av bifogade från riks-försäkringsanstaltens icke ordinarie personal inkomna framställning i ämnet får riks-försäkringsanstalten, under åberopande av vad ovan anförts, hemställa, att erforderliga åtgärder vidtagas för att ifrågasvarande personal erhåller företrädesrätt till anställning hos den nya försäkringsavdelningen, om densamma kommer till stånd, eller i den mån sådan anställning ej erhålles, beredes tillräckligt understöd i en eller annan form.

Riks-försäkringsanstaltens hemställan.

Åberopande vad riks-försäkringsanstalten ovan anför, får riks-försäkringsanstalten hemställa, att besparingskommitténs förslag rörande den sociala olycksfallsförsäk-

ringens organisation icke måtte läggas till grund för proposition till riksdagen, utan att Eders Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen lagändringar i syfte

att den sociala olycksfallsförsäkringen må handhavas ensamt av en statens försäkringsanstalt, vars förvaltningskostnader, med visst bidrag av staten, bestridas av från arbetsgivarna inflytande försäkringsavgifter, dock att större arbetsgivare må vara berättigade att i huvudsaklig överensstämmelse med de i 11 och 15 §§ av olycksfallsförsäkringslagen angivna grunder stå s. k. självrisk för enligt lagen utgående ersättningar; samt

att arbetsgivare och arbetare må, i enlighet med vad riksförsäkringsanstalten ovan föreslagit, lämnas tillfälle att i vissa avseenden deltaga i handhavandet av försäkringsanstaltens verksamhet.

I övrigt hänvisar riksförsäkringsanstalten till de särskilda förslag, riksförsäkringsanstalten på olika punkter av detta utlåtande framställt.

Sedan ovanstående utlåtande utformats, har från besparingskommittén inkommit i avskrift bifogade skrivelse, innefattande svar å vissa av riksförsäkringsanstalten i skrivelser den 26 mars och den 24 april till kommittén framställda frågor. Riksförsäkringsanstalten har icke kunnat i det föregående omförmäla de nu erhållna upplysningarna, utan hänvisar till innehållet i kommitténs skrivelse. Anstalten vill här endast framhålla, att de lämnade upplysningarna dels bekräfta riksförsäkringsanstaltens antagande, att besluten inom riksförsäkringsstämman i fråga om val skola fattas genom enkel majoritet, dels giva vid handen, att den av kommittén i följd av den nya organisationens införande beräknade besparingen å 300,000 kr. väsentligen skulle uppkomma genom sådana åtgärder, som skulle kunna genomföras, även om riksförsäkringsanstalten handhade försäkringen enligt olycksfallsförsäkringslagen.

I behandlingen av detta ärende hava, utom undertecknade, deltagit byråcheferna Östrand och von Schulzenheim samt ledamöterna Löfmark, Sidvall och Källström.

Utdrag av riksförsäkringsanstaltens protokoll, innefattande vid detta ärendes handläggning uttalade särskilda meningar, bifogas.

Stockholm den 15 maj 1925.

Underdånigst

J. MAY.

ALBERT EISEN.

Riksförsäkringsanstaltens protokoll den 15 maj 1925.

Närvarande: herr generaldirektören May, byråcheferna Eisen, Östrand, von Schulzenheim, ledamöterna Löfmark, Sidvall, Källström.

§ 1.

Byråchefen Eisen avslutade föredragningen av Kungl. Maj:ts remiss å statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation; och beslöts utlåtande enligt registraturet.

Ledamoten Källström och byråchefen Östrand anmälde reservation mot riksförsäkringsanstaltens beslut.

Härvid anförde byråchefen Östrand:

Den nuvarande organisationen av den sociala olycksfallsförsäkringen, enligt vilken försäkringen, ehuru obligatorisk, uppdelats på ett flertal med varandra konkurrerande försäkringsinrättningar, torde allmänt erkännas vara otillfredsställande. Ett nationalekonomiskt sett fullkomligt onyttigt arbete nedlägges årligen på att överföra försäkringar från den ena försäkringsinrättningen till den andra, en betydande ojämnhet i premiesatsernas storlek gör sig understundom gällande och försäkringsinrättningarnas intresse av att verksamt understödja arbetsgivarnas förebyggande åtgärder påverkas ogynnsamt av de ofta återkommande ombytena av försäkringsinrättning. Skaderegleringen är icke enhetlig och den fortlöpande kontroll över de enskilda bolagens beslut i viktigare ersättningsärenden, som gång efter annan påyrkats, har hittills icke genomförts. Även ur förvaltningsteknisk synpunkt åstadkommer splittringen på ett flertal olika konkurrerande försäkringsinrättningar betydande olägenheter och föranleder onödigt höga förvaltningskostnader för försäkringen i dess helhet.

Riksförsäkringsanstalten har vid upprepade tillfällen framhållit de med det nuvarande systemet förbundna olägenheterna och såsom ett medel för deras avhjälpande tillstyrkt införande av statsmonopol för den sociala olycksfallsförsäkringen. Därvid har även framhållits önskvärdheten av att arbetsgivare och arbetare genom utsedda representanter bereddes tillfälle att på nära håll följa monopolanstaltens verksamhet.

Besparingskommitténs nu framlagda förslag avser genomförande av olycksfallsförsäkringens monopolisering och tillmötesgår därmed, om än icke helt, det tidigare av riksförsäkringsanstalten framförda huvudkravet. Förslaget innebär nämligen icke rent statsmonopol, men den föreslagna monopolanstalten skulle vara av halvstatlig karaktär och i viktiga avseenden underkastad statlig kontroll.

Då man går att undersöka möjligheterna för en förbättrad organisation av den sociala olycksfallsförsäkringen är det av betydelse att klargöra, vilka villkor en tillfredsställande organisation bör uppfylla. I huvudsaklig överensstämmelse med kommittén anser jag, att man bör kräva enhetlighet i fråga om skaderegleringen med garantier för att de skadades rättsanspråk bli riktigt bedömda, enhetlighet och rättvisa ifråga om premiedebiteringen, beredande av verkligt inflytande på förvaltningen åt arbetsgivarna, som ju bestrida försäkringskostnaderna, effektivt samarbete med yrkesinspektionen samt anordnande av organisationen så, att de lokala socialförsäkringsorgan, som erfordras för övriga socialförsäkringsgrenar, kunna på ett praktiskt sätt utnyttjas för olycksfallsförsäkringens behov.

Besparingskommitténs organisationsförslag uppfyller i stort sett dessa villkor. I några punkter synas mig vissa mindre modifikationer i förslaget vara påkallade.

Den föreslagna monopolanstalten skulle i första hand reglera alla skador, varigenom den önskvärda enhetligheten i detta avseende skulle ernås. Den fortlöpande kontrollen över alla viktigare ersättningsbeslut skulle förverkligas genom besvärssavdelningens verksamhet och dessutom skulle de skadade kunna överklaga besvärssavdelningens beslut hos riksförsäkringsnämnden. Fullgoda garantier måste härigenom anses vara förhanden för att de skadades rättsanspråk i alla viktigare ersättningsärenden bli riktigt bedömda. Beträffande övriga ersättningsärenden — huvudmassan av sjukhjälp- och begravningshjälpärenden — skulle försäkringsavdelningens beslut kunna överklagas hos sjukhjälpnämnden. Denna anordning synes till fullo motsvara vad som med hänsyn till sjukhjälpärendenas mindre ekonomiska betydelse skäligen kan fordras. Att märka är, att sjukpenningen enligt förslaget skulle fastställas efter något enklare grunder, varigenom försäkringsavdelningens möjligheter att i det enskilda fallet knappa in på sjukpenningens storlek skulle minskas. I själva verket torde det väl icke heller ligga i försäkringsavdelningens ekonomiska intresse att hålla sjukersättningarna lägre än som kan överensstämma med sjukhjälpnämndens direktiv, ty försäkringsavdelningens arbete och

förvaltningskostnader skulle genom besvären ökas i en grad, som ofta icke stode i rimlig proportion till den högre kostnaden för sjukersättningen.

Även försäkringsavgifterna skulle komma att fastställas efter enhetliga grunder, då premiedebiteringen ju skulle verkställas av monopolanstalten. Garantierna för en rättvis premiedebitering har kommittén åstadkommit därigenom, att även premiefrågorna skulle kunna hänskjutas till riksförsäkringsnämndens avgörande. I öfrigt skulle arbetsgivarnas representation i riksförsäkringsstämman göras så fylig, att de viktigaste yrkesgrupperna där komme att bliva representerade, och under sådana förhållanden torde kontroll från stämmans sida över att rättvisa grunder för premiedibiteringen tillämpas icke heller komma att saknas. Härutinnan skulle även statens representanter i stämman och direktionen hava en viktig uppgift att fylla.

I fråga om riksförsäkringsstämmans sammansättning har jag emellertid ett par ändringsförslag att framställa. Enligt kommitténs förslag skulle arbetsgivarna inom olika yrkesgrupper representeras i stämman i proportion till beloppen av respektive gruppers skadeersättningar enligt medeltalet för de två senaste år, för vilka uppgifter föreligga. Till belysning av hur denna fördelning skulle komma att gestalta sig har kommittén yrkesgruppsvis sammanställt beloppen av kontantersättningarna enligt den obligatoriska försäkringen för olycksfall hos större arbetsgivare under vissa år. Om man bortser från de mindre arbetsgivare, som endast hava tjänare i hushåll, torde den angivna fördelningen av skadeersättningarna på yrkesgrupper i stort sett vara representativ för samtliga arbetsgivare, möjligen med det undantag, att jordbruksgruppens procenttal borde vara något högre. För att emellertid de mindre arbetsgivarna under alla förhållanden må bliva tillbörligt representerade, tillåter jag mig föreslå, att Kungl. Maj:t, efter förslag av lämplig organisation, må utse ett visst antal, exempelvis 3, av stämmans 18 arbetsgivarrepresentanter, vilka huvudsakligen skulle företräda det mindre jordbruket, möjligen någon av dem den mindre industrien. En sådan bestämmelse skulle vara av betydelse för främjande av de mindre arbetsgivarnas förtroende för monopolanstalten.

Då man — såsom riksförsäkringsanstalten också framhållit — även i öfrigt vid utformandet av organisationen bör vidtaga sådana anordningar, att ett allmänt förtroende för densamma från såväl arbetsgivarnas som arbetarnas sida skall kunna påräknas, anser jag det lämpligt, att en något starkare representation i stämman än kommittén föreslagit beredes såväl staten som arbetarna. I praktiken torde det visserligen komma att visa sig vara av tämligen underordnad betydelse, om dessa hava några fler eller några färre representanter i stämman, men det synes mig i allt fall lämpligt, att i de helt säkert ytterligt sällsynta fall, då statens samtliga representanter skulle komma att ansluta sig till en av samtliga arbetarrepresentanter omfattad åsikt, statsrepresentanterna skulle komma att vara utslagsgivande vid fattande av stämmans beslut. I överensstämmelse härmed föreslår jag, att stämman skall bestå av 18 representanter för arbetsgivarna (av dem 3 utsedda av Kungl. Maj:t), 9 representanter för arbetarna och 9 för staten. Dessutom skulle riksförsäkringsverkets chef såsom självskriven statsrepresentant vara stämmans ordförande. Sammanlagda antalet ledamöter i stämman skulle alltså vara 37. Beträffande direktionens sammansättning vill jag föreslå det tillägg till kommitténs förslag, att av de fem direktionsledamöter, som stämman skulle välja, tre skulle vara arbetsgivarrepresentanter, en arbetarrepresentant och en statsrepresentant. För suppleanterna skulle enahanda bestämmelser gälla.

Även med en sålunda något förändrad sammansättning av riksförsäkringsstämman anser jag, att arbetsgivarna komma att erhålla det verkliga inflytande på monopolanstaltens förvaltning, som enligt min mening är en förutsättning för att förvaltningskostnaderna i den utsträckning, kommittén föreslagit, skola kunna åläggas arbetsgivarna. Det framgår av det anförda, att den av mig föreslagna förändringen i stämmans sammansättning icke, såsom anstalten i sitt utlåtande vill göra gällande, innebär något underkännande av de bärande tankarna i kommitténs förslag.

Genom att yrkesinspektionen på sätt kommittén föreslagit samordnas med försäkringsavdelningen i riksförsäkringsverket synes trygghet på bästa sätt hava skapats för ett effektivt och fruktbärande samarbete dem emellan. Under det att på andra områden i regel de sociala kravens tillgodoseende måste ske på bekostnad av de ekonomiska eller tvärtom, sammanfalla i fråga om det skyddstekniska arbetet och olycksfallsförsäkringen de sociala synpunkterna i stor utsträckning med de ekonomiska. Genom den föreslagna organisationen har kommittén för övrigt skapat garantier för att yrkesinspektionen icke skall komma att utnyttjas av olycksfallsförsäkringens organ i en utsträckning, som kunde vara till förfång för dess övriga uppgifter, de hygieniska och fiskaliska. I fråga om de hygieniska uppgifterna kan yrkesinspektionen även hava gagn av en samverkan med socialförsäkringen, särskilt sjukförsäkringen, om densamma ordnas i huvudsaklig överensstämmelse med det förslag, som jag nedan kommer att återropa.

Genom sina förslag beträffande de frivilliga sjukförsäkringarna och till dem utgående statsbidrag har kommittén bland annat avsett att skapa lokala socialförsäkringsorgan, vilka skulle kunna utnyttjas även för olycksfallsförsäkringens behov. I likhet med riksförsäkringsanstalten är jag av den meningen, att detta syfte bättre tillgodoses genom införande av en obligatorisk sjukförsäkring, låt vara av begränsad omfattning. Härutinnan hänvisar jag till vad jag längre fram kommer att anföra.

Av det anförda framgår, att besparingskommitténs förslag med de modifikationer, jag angivit, synes mig väl fylla de uppställda kraven på en tillfredsställande organisation av den sociala olycksfallsförsäkringen. De påtalade bristerna i den nuvarande organisationsformen skulle undanröjas genom ett antagande av kommitténs förslag. Konkurrensen, som i fråga om en obligatorisk försäkring icke har något socialt ändamål, och som i verkligheten medför en ojäm och orättvis premiedebitering samtidigt som den fördyrar förvaltningen, skulle helt bortfalla. Därigenom skulle förvaltningsarbetet, jämfört med alla de nuvarande försäkringsinrättningarnas arbete, kunna avsevärt nedbringas till sitt omfång. Rörande förvaltningskostnaderna har kommittén icke framlagt någon mera detaljerad beräkning, men enligt en av kommittén anförd uppskattning skulle en nationalekonomiskt sett betydande besparing i administrationskostnader uppstå — en besparing, som är av samma storhetsordning som den riksförsäkringsanstalten beräknat vid genomförande av statsmonopol.

Såsom redan framhållits, har riksförsäkringsanstalten vid flera tillfällen förordat statsmonopol för den sociala olycksfallsförsäkringen såsom varande en bättre organisationsform än det nu gällande systemet. Valet har då stått mellan statsmonopol och den nuvarande ordningen. Jag anser fortfarande, att ett statsmonopol är en bättre lösning än det system vi nu hava. Problemställningen har emellertid nu i viss mån förändrats. Upprepade gånger hava förslag till en välbehövlig omorganisation av den sociala olycksfallsförsäkringen varit under riksdagens prövning, men någon ändring till det bättre har icke blivit genomförd. Meningarna hava brutit sig starkt. För arbetsgivarna har systemet med arbetsgivarbolag som försäkringens bärare givetvis varit tilltalande, då dessa härigenom erhållit möjlighet till ett verkligt inflytande på förvaltningen. För arbetarna med deras intressen för att de skadades rättsanspråk skola tillgodoses har statsmonopolet framstått såsom den eftersträfvansvärda lösningen av frågan. Behovet av ett förslag efter nya linjer har gjort sig gällande.

Genom det av besparingskommittén nu framlagda förslaget har organisationsfrågan erhållit en lösning, som innebär tillgodoseende av båda de nyss angivna parternas önskemål. Åt arbetsgivarna tryggas deras berättigade inflytande över organisationen samtidigt med att fullgoda garantier skapas för värnandet om de skadades rätt. Möjlighet öppnas för arbetsgivarna och arbetarna, vilkas intressen på detta område i flera avseenden gå i samma riktning, att under statens medverkan och kontroll under gemensamt arbete genomföra lösningen av den socialt viktiga fråga, som försäkringen för olycksfall i arbete utgör. Förslaget innebär därför enligt min

mening så påtagliga fördelar framför den nu gällande ordningen, att jag icke tvekat att i huvudsak tillstyrka detsamma. Jag har så mycket hellre kunnat göra detta, som förslaget ur vissa, särskilt förvaltningstekniska synpunkter, är statsmonopolet överlägset.

Härtill kommer, att det av kommittén framlagda förslaget till fullöfverensstämmer med de riktlinjer för lösningen av föreliggande fråga, som framlades av andra lagutskottet vid 1924 års riksdag i dess utlåtande nr 25 med anledning av väckta motioner om ändring i vissa delar av lagen om försäkring för olycksfall i arbete.

Riksförsäkringsanstaltens motivering för att icke tillstyrka kommitténs förslag till den sociala olycksfallsförsäkringens organisation grundar sig framför allt på anstaltens uppfattning, att den föreslagna monopolanstalten skulle vara en enskild anstalt. Jag har icke kunnat ansluta mig till denna anstaltens uppfattning. Om i en av Konung och Riksdag stiftad lag stadgas, att en monopolanstalt skall inrättas för handhavande av den sociala olycksfallsförsäkringen, om staten direkt medverkar vid denna anstalts bildande och anstalten därtill inordnas i ett statligt ämbetsverk, så förändras helt visst denna halvstatliga institutions karaktär icke därigenom, att man betecknar den såsom enskild. Men denna etikett, som anstalten sålunda åsatt den av kommittén föreslagna monopolanstalten, har anstalten funnit hava en sådan beviskraft, att den ansetts kunna användas för att bevisa värdelösheten av det mesta, som kommittén föreslagit. Anstalten anför sålunda till exempel, att om man anser, att försäkringsavgiften i viss mån är likställd med en skatt, det kunde ifrågasättas, om ej kommitténs förslag att låta avgiften obligatoriskt bestämmas av en enskild anstalt, skulle strida mot grundlagens anda och mening. Det skulle alltså enligt anstaltens uppfattning stöta på svårigheter att tillåta den föreslagna monopolanstalten att bestämma storleken av de obligatoriska försäkringsavgifterna i enlighet med olycksfallsförsäkringslagens bestämmelser! Den ifrågavarande beteckningen har också ansetts kunna bevisa, att kommitténs förslag icke innebär tillräckliga garantier för att försäkringsavdelningens statistik skulle komma att göras på ett »tillförlitligt sätt, då densamma icke utföres av offentlig myndighet».

Riksförsäkringsanstalten underkänner det av kommittén föreslagna systemet för ersättningsarnas reglerande såsom icke tillfredsställande. Därvid förbiser anstalten emellertid viktiga synpunkter. Kommitténs förslag i detta avseende, som, enligt vad jag förut anför, enligt min uppfattning innebär betryggande garantier för att de skadades rätt under alla förhållanden skall bliva behörigen tillgodosedd, möjliggör medverkan från arbetsgivarnas sida vid skaderegleringsarbetet. Denna medverkan är av särskild betydelse med hänsyn till önskvärdheten att i högre grad än hittills beakta möjligheterna att genom yrkesutbildning och lämpligt yrkesval bereda invaliderna tillfälle att göra den återstående arbetsförmågan så ekonomiskt fruktbärande som möjligt — frågor, som icke kunna lösas utan arbetsgivarnas medverkan. I denna punkt sammanfalla arbetsgivarnas och arbetarnas ekonomiska intressen. En av de stora fördelarna med kommitténs förslag är just ett stimulerande av socialt arbete genom att utnyttja detta parternas sammanfallande ekonomiska intresse.

Riksförsäkringsanstalten gör gällande, att det skaderegleringsförfarande, varigenom ersättningsarna i första hand bestämmas av försäkringsavdelningen och därtill i vissa viktiga fall granskas av en statstjänsteman, skulle komma att bliva kostsamare och mera tidsödande än om ersättningsarna redan i första hand bestämdes av en statlig myndighet. För denna mening hava dock icke några bärande skäl anförts. För min del är jag av den uppfattningen, att kommitténs förslag i detta avseende i praktiken skall komma att visa sig synnerligen smidigt och möjliggöra en med hänsyn till förvaltningskostnadernas storlek förmånlig anpassning efter olika förhållanden.

En betydande del av riksförsäkringsanstaltens utlåtande går ut på att visa, att det

»måste antagas, att den sociala olycksfallsförsäkringens överlämnande till en väsentligen privat monopolanstalt av anförda skäl kommer att medföra en betydande fördyring av kostnaderna för försäkringens administration i jämförelse med de kostnader, som en statens försäkringsanstalt skulle betinga». De anförda skälen anser jag för min del icke berättiga en dylik slutsats. Ett viktigt led i anstaltens bevisföring rörande denna fråga utgöres av en jämförelse mellan kostnaderna för den sociala olycksfallsförsäkringens organisation i olika länder. Denna jämförelse tager emellertid icke tillbörlig hänsyn till de synnerligen olikartade förhållanden, som äro rådande i de olika staterna. Dylika jämförelser äro alltid vanskliga, vilket riksförsäkringsanstalten vid flerfaldiga tillfällen haft anledning att framhålla, då det gällt jämförelser mellan olika försäkringsinrättningar i Sverige. Det är därför anledning att upptaga sådana jämförelser med den största försiktighet.

I fråga om den föreslagna monopolanstaltens soliditet föreslår kommittén, att försäkringsavdelningens vinst- och förlusträkning samt balansräkning skulle årligen granskas ur försäkringsteknisk synpunkt av riksförsäkringsnämnden. Därjämte skulle försäkringens soliditet i övrigt vart femte år ingående granskas av en av Konungen därtill särskilt förordnad person. Dessa bestämmelser äro givetvis betingade därav, att försäkringsavdelningen såsom en av staten inrättad anstalt icke skulle lyda under försäkringslagens bestämmelser. Men det torde få anses själfvallet, att därjämte i lag eller i riksförsäkringsverkets instruktion kommer att föreskrivas, att hos försäkringsavdelningen skall finnas anställd en aktuarie, som uppfyller de villkor, som gälla för behörighet att vara aktuarie vid livförsäkringsbolag. Motsvarande bestämmelse finnes ju nu i riksförsäkringsanstaltens instruktion. I fråga om den ekonomiska kontrollen i övrigt över försäkringsavdelningens verksamhet är det ju klart, att det blir riksförsäkringsstämman sak att genom sina revisorer draga försorg därom. Härtill kommer, att de riksförsäkringsanstaltens tillgångar, som skulle överlämnas till försäkringsavdelningen mot skyldighet för denna att svara för vissa anstaltens förpliktelser, skulle förvaltas enligt av Konungen utfärdade föreskrifter. På grund härav måste jag för min del anse, att tillfredsställande ekonomiska garantier föreslagits för det nya företaget.

Beträffande frågan om arbetsgivarnas och arbetarnas inflytande på den sociala olycksfallsförsäkringens förvaltning har anstalten föreslagit en representation vid anstaltens sida av fem representanter för arbetsgivare och fem för arbetare. Denna representation skulle emellertid enligt anstaltens förslag endast vara en rådgivande institution. Arbetsgivarna skulle därigenom icke beredas det verkliga inflytande på förvaltningen, varpå de med skäl kunna göra anspråk. Det inflytande, som kommer arbetsgivarna till del, bör givetvis avvägas med hänsyn till huru stor del av förvaltningskostnaderna, som de åläggas att bära. Huru fördelningen av förvaltningskostnaderna mellan staten och arbetsgivarna skulle gestalta sig har anstalten emellertid icke angivit.

Jag övergår härefter till ett par speciella frågor.

Ändrade grunder för beräkning av kontant ersättning under sjukdomstiden. Såsom kommittén framhållit, hava de nuvarande grunderna för beräkning av sjukpenning under karenstiden vid tillämpningen visat sig vara behäftade med vissa brister. Kommittén föreslår därför i samband med sitt förslag till förkortning av karenstiden från nu gällande 35 till 14 dagar ytterligare förenklade grunder för beräkning av sjukpenningens storlek under den sålunda förkortade karenstiden. I förbigående vill jag framhålla, att dessa förenklade grunder visserligen skulle medföra någon minskning av sjukpenningen för vissa — icke alla — högre avlönade arbetare, men motsvarande ökning av densamma för andra, huvudsakligen lägre avlönade arbetare, så att i genomsnitt någon försämring för arbetarna icke skulle bli följden. Vidare föreslår kommittén enklare grunder för beräkning av sjukpenningens storlek efter den nuvarande karenstidens utgång, avseende indelning av

de skadade i 8 löneklasser med ett fixt sjukpenningbelopp inom varje klass. Dessa grunder skulle tillämpas redan från och med 15:e dagen efter olycksfallsdagen.

Att de nuvarande grunderna för beräkning av sjukpenningens storlek under karenstiden äro mindre tillfredsställande och böra ersättas med nya, är enligt min mening uppenbart. Därom torde för övrigt knappast råda någon meningsskiljaktighet. Frågan om de nya grundernas utformande sammanhänger emellertid med frågan om karenstidens längd. I likhet med riks försäkringsanstalten anser jag det möjligt att redan nu under vissa förutsättningar genomföra en starkare förkortning av karenstiden än kommittén föreslagit. Även kommittén finner det ju önskvärt, att karenstiden skall kunna ytterligare inskränkas och i en icke alltför avlägsen framtid göras kortare än 14 dagar. Enligt riks försäkringsanstaltens förslag beträffande denna fråga, i vilket jag instämmer, skulle karenstiden förkortas till 3 dagar, olycksfallsdagen oberäknad, under vilka någon sjukpenning icke skulle utgivas till de skadade. Från och med fjärde dagen skulle emellertid sjukpenning utgå efter samma grunder under hela sjukdomstiden. I avseende på utformandet av de nya grunderna kan jag däremot icke instämma med riks försäkringsanstalten.

Då man går att införa nya grunder för sjukpenningens beräkande, är det nämligen enligt min mening av synnerlig vikt, att dessa icke fastställas så, att de komma att bereda svårigheter vid införande av en obligatorisk sjukförsäkring. Man bör också se till, att de nya grunderna icke föranleda ökade förvaltningskostnader eller ökad belastning på arbetsgivarna på grund av genomsnittligt högre ersättningar än för närvarande. Om man från den klassindelning, kommittén föreslagit (sid. 265), utesluter den lägsta inkomstklassen såsom obehöflig — den årliga arbetsförtjänsten får ju enligt olycksfallsförsäkringslagen icke beräknas till lägre belopp än 450 kr. — erhålles en indelning i löneklasser, som enligt min mening är lämpligt avvägd. De där föreslagna sjukpenningbeloppen motsvara 60 % av $\frac{1}{360}$ av den genomsnittliga årslönen inom klassen. Detta skulle visserligen för tiden från och med 36:e dagen i genomsnitt medföra någon minskning av den nu utgående sjukpenningen men samtidigt en höjning av sjukpenningen under den nuvarande karenstiden. Om karenstiden bestämmes till 3 dagar, under vilka sjukpenning icke skulle utgå enligt lagen, skulle sänkningen och höjningen väga ungefär jämnt och någon kostnadsökning icke uppstå för arbetsgivarna på grund av de ändrade bestämmelserna. För de skadade skulle det utan tvivel framstå som en fördel, att sjukpenningen under hela sjukdomstiden skulle komma att utgå efter samma grunder. Och vad försäkringsinrättningen angår, lär det icke kunna förnekas, att de nya bestämmelserna skulle underlätta förvaltningsarbetet. Ju noggrannare arbetsförtjänsten i varje särskilt fall skall bestämmas, desto mera arbete måste givetvis från försäkringsinrättningens sida nedläggas härpå. Det av riks försäkringsanstalten framställda förslaget skulle däremot leda till en ganska avsevärd kostnadsökning för arbetsgivarna.

Det återstår att skärskåda frågan ur synpunkten av dess samband med sjukförsäkringen. Det lär väl icke vara tänkbart, att, om en obligatorisk sjukförsäkring kommer till stånd, densamma icke skulle komma att anordnas med en indelning av de försäkrade i inkomstklasser. Även om sjukförsäkringens omfattning till att börja med skulle begränsas till endast lönarbetare, är en sådan indelning lämplig för att icke säga nödvändig. Skulle sjukförsäkringens omfattning, såsom även riks försäkringsanstalten förutsätter, så snart som möjligheterna därtill yppa sig, utsträckas till andra befolkningsgrupper än lönarbetare, är indelningen i inkomstklasser ofrånkomlig.

Även i fråga om sjukpenningens storlek är överensstämmelse mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen önskvärd. Men i fråga om sjukförsäkringen synes det obetingat klokt att till en början framgå med en viss försiktighet, icke endast med hänsyn till omfattningen utan jämväl i fråga om prestationerna. I det utkast till sjukförsäkringens ordnande, som jag uppgjort, och vilket riks försäkrings-

anstalten i sitt utlåtande refererat, har jag visat, att det är möjligt att under vissa förutsättningar genomföra en obligatorisk sjukförsäkring för lönarbetare med ett statsbidrag av något över 8 milj. kronor årligen eller ungefär det statsbidrag, som enligt kommitténs förslag skulle komma att utgå, om den frivilliga sjukförsäkringen finge sådan utbredning, att omkring 1,300,000 personer bleve sjukförsäkrade. En av förutsättningarna är, att sjukpenningen bestämmes till 60 % av medelarbetsförtjänsten i den inkomstklass, den försäkrade tillhör.

Även ur denna synpunkt tala alltså de långt övervägande skälen för att sjukpenningen på grund av olycksfall i arbete under hela sjukdomstiden bör bestämmas i enlighet med de grunder, kommittén föreslagit för tiden från och med 15:e dagen, dock med de modifikationer, som jag här ovan angivit.

Riksförsäkringsanstalten synes visserligen beträffande sjukförsäkringen förorda, att sjukpenningen — med eller utan indelning i löneklasser — skall utgå med $\frac{2}{3}$ av den försäkrades dagliga arbetsförtjänst. Anstalten lägger hela den härav uppkommande kostnadsökningen på staten och arbetsgivarna. För de senare skulle ökningen i kostnaden för sjukpenning på grund av olycksfall i arbete med de av riksförsäkringsanstalten föreslagna grunderna komma att utgöra omkring 360,000 kronor och statens bidrag skulle komma att uppgå till ej mindre än 11.6 milj. kronor i stället för 8.3 milj. kronor enligt det av mig uppgjorda förslaget, alltså en ökning i statsbidraget av icke mindre än 3.3 milj. kronor eller mer än 40 % utöver det belopp av omkring 8 milj. kronor, inom vilket statsbidraget enligt förutsättningarna för undersökningen borde hållas.

Beträffande sjukförsäkringen synes mig riksförsäkringsanstalten icke tillfyllest hava betonat nödvändigheten av en tillräcklig övergångstid, innan den föreslagna lagen, en gång antagen, skulle träda i kraft. Vid organiserandet av de för en obligatorisk sjukförsäkring erforderliga sjukkassorna — endast en i varje kommun eller sjukkasseområde — synes det mig nämligen vara av stor vikt, att man i möjligaste mån söker bygga på det nuvarande frivilliga sjukkasseväsendet. Men för detta ändamål erfordras ett betydande arbete för de nuvarande kassornas koncentration på alla de platser, där nu ett större eller mindre antal kassor verka — ett arbete, som helt naturligt kräver en icke obetydlig tid. Antagandet av en lag om obligatorisk sjukförsäkring bör därför icke uppskjutas, det är enligt min mening synnerligen önskvärt, att statsmakterna nu snarast bestämma sig för hur denna för vårt folk så viktiga fråga skall lösas, så att arbetet för sjukförsäkringens genomförande så snart som möjligt kan taga sin början.

Särskilda försäkringsvillkor m. m. Kommittén förutsätter, att större företag skola kunna medgivas att under erforderliga garantier stå självrisk. Därjämte skulle försäkringsavdelningen kunna på vissa villkor medgiva arbetsgivare att bilda en särskild grupp med sin speciella premieutjämningsfond. Om denna grupp skulle innesluta samtliga arbetsgivare i landet, tillhörande en viss speciell yrkesgrupp eller undergrupp, och inga andra, är anordningen obehövlig, då premierna ju fortfarande skola bestämmas efter försäkringstekniska grunder. Skulle däremot avsikten vara att lämna möjlighet för vissa arbetsgivare inom en speciell yrkesgrupp eller undergrupp att särskilt sammansluta sig med uteslutande av andra till samma grupp hörande, bör den avstyrkas såsom olämplig, enär de enskilda arbetsgivarnas rätt lika väl tillgodoses genom den specialtarifiering, som lagens 15 § föreskriver.

Enligt kommitténs förslag borde det även stå försäkringsavdelningen öppet att medgiva åt sammanslutningar av större arbetsgivare att på villkor, som av avdelningen bestämmas, gemensamt stå självrisk. Vid det förhållande, att försäkringsavdelningen skulle bestämma de ifrågavarande villkoren, synes anordningen måhända icke behöva medföra allvarigare konsekvenser, men det får dock icke förbises, att en sådan bestämmelse i sig innesluter fröet till ett konkurrenssystem mellan

dessa sammanslutningar och försäkringsavdelningen med de flesta av de olägenheter, som, enligt vad kommittén med skärpa framhållit, vidlåda ett dylikt system. De större arbetsgivare, för vilka självriskan skulle vara av verklig betydelse, torde undantagslöst vara starka nog att på egen hand stå sådan risk. Härtill kommer, att anordningen skulle äventyra genomförandet inom försäkringsavdelningen av vissa förenklingar i organisationen, vilkas betydelse ur kostnadssynpunkt icke får underskattas.

I fråga om höjning av gränsen mellan större och mindre arbetsgivare på så sätt, att till mindre arbetsgivare skulle räknas arbetsgivare, hos vilken i regel under året äro anställda högst sju tjänare eller andra arbetare — vilket förslag tidigare framstälts av riks-försäkringsanstalten — ansluter jag mig till kommitténs mening.

Pensionsförsäkringen. Därest det överhuvud skall anses påkallat, att riks-försäkringsanstalten ingår på ett närmare bedömande av besparingskommitténs förslag beträffande pensionsförsäkringen, är det enligt min uppfattning icke lämpligt att så summariskt, som skett, behandla de invecklade principiella spörsmål, som anstalten i sitt utlåtande tangerar, eller ens möjligt att på ett par sidor taga ställning till dessa i flera avseenden svårbedömda frågor. Jag har därför yrkat, att anstalten icke skulle uttala sig rörande pensionsförsäkringen i annan mån än olycksfallsförsäkringen direkt skulle beröras av kommitténs förslag rörande densamma.

Ledamoten Källström, som i huvudsak instämde i den av byråchefen Östrand avgivna reservationen utom i vad densamma avsåge organisationen av sjukförsäkringen, anförde därefter följande:

»Enligt min mening har riks-försäkringsanstalten i förevarande utlåtande icke tillräckligt beaktat de sparsamhetssträvanden, som jämväl på det sociala området för närvarande böra iakttagas. Särskilt ur denna synpunkt synes mig besparingskommitténs förslag vara att föredraga. Kostnaderna för statsverket bliva enligt kommittéförslaget relativt obetydliga. De förvaltningskostnader, som skulle åvila arbetsgivarna, komma att av dem själva kontrolleras. På grund härav bör man kunna förvänta, att även dessa kostnader komma att hållas inom rimliga gränser och under alla förhållanden bliva mindre än de nuvarande, vilket ur nationalekonomisk synpunkt innebär en betydande förtjänst hos kommittéförslaget. Då å andra sidan den statliga kontroll, som av byråchefen Östrand föreslagits i den av honom avgivna reservationen, torde komma att bliva ur rättssynpunkt fullt betryggande, synes man vara berättigad att antaga att arbetsgivarnas helt naturliga sparsamhetssträvanden med denna organisation icke komma att menligt inverka på den omsorgsfulla och rättvisa prövning av arbetarnas ersättningsanspråk, som vår lagstiftning på detta sociala försäkringsområde avser att säkerställa.

Vidkommande i övrigt frågan om de allmänna nationalekonomiska kostnaderna för själva olycksfallsförsäkringen synes det mig emellertid som om kommittén mera ingående borde hava behandlat spörsmålet, huruvida möjligheter förefinnas till en begränsning av den sociala olycksfallsförsäkringens omfattning och uppgifter samt vilka besparingar, som på denna väg tilläventyrs kunna vinnas. Så har exempelvis i Norge olycksfallsförsäkringen på långt när icke samma omfattning som i Sverige. De skäl, som av kommittén framförts *mot* en inskränkning, synas icke fullt uttömmande. Under tider av depression måste de sociala kostnaderna inskränkas och folket hänvisas så vitt möjligt till självhjälpen.

A sidan 159 i betänkandet har kommittén framhållit bland annat följande:

»Det förefaller emellertid icke uteslutet, att lagens tillämpningsområde blivit utvidgat i vissa fall genom tolkningen av de grundläggande begreppen arbetare, arbetsgivare och olycksfall i arbete, rörande vilka tvivelsmål alltid kunna förekomma. I den mån så kan hava skett, har kommittén dock ej ansett detta böra föranleda en ändrad avfattning, vilken lätt torde framkalla nya tvivelsmål i fråga om själva

gränsfallen, utan blott söka genom organisation av de beslutande myndigheterna vinna trygghet för enhetliga avgöranden i enlighet med lagens innebörd.'

Jämväl dessa spörsmål synes mig kommittén bort mera ingående hava behandlat. Enligt min mening är denna fråga av stor ekonomisk betydelse. På grund av den utvidgning, de ovannämnda begreppen under årens lopp erhållit genom lagtolkning, torde avsevärda summor hava utgått, vilka med en noggrannare tolkning av olycksfallsförsäkringslagens stadganden icke synas hava bort utbetalas. Kommittén har här icke föreslagit några åtgärder till rättelser, oaktat den erkänner, att lagens tillämpningsområde blivit utvidgat, utan förklarar endast, att genom den föreslagna nya organisationen av de beslutande myndigheterna trygghet borde kunna vinnas för enhetliga avgöranden i enlighet med lagens innebörd.

Enligt min åsikt kan det sättas ifråga, huruvida enbart genom organisatoriska åtgärder trygghet kan vinnas för avgöranden i enlighet med lagens innebörd. Det synes mig även böra övervägas, huruvida icke, bland annat, möjligheter för en omredigering av olycksfallsförsäkringslagens stadganden i hithörande avseende böra undersökas.

Riksförsäkringsanstalten har i sitt utlåtande underkänt besparingskommitténs förslag angående den frivilliga sjukförsäkringen och hemställt, att en utredning snarast måtte igångsättas rörande införande av obligatorisk sjukförsäkring. I utlåtandet har anstalten gjort gällande, att tiden nu vore inne för ett förverkligande av tanken på en sådan sjukförsäkring. Vid sin beräkning av kostnaderna för försäkringen har anstalten kommit till den uppfattningen, att minst 37 miljoner kronor vore erforderliga för dess genomförande. Härvid skulle staten bestrida ett belopp av något över 8 miljoner kronor. I ett alternativt förslag har riksförsäkringsanstalten upptagit statsbidraget till omkring 11 miljoner kronor. Förutom detta belopp skulle staten allt fortfarande komma att lämna bidrag till den frivilliga försäkringen. Det synes mig emellertid som om en obligatorisk sjukförsäkring, i och för sig synnerligen behjärtansvärd, bör få anstå och besparingskommitténs med hänsyn till det nuvarande ekonomiska läget väl avvägda förslag är att föredraga.»

Ledamoten Sidvall, som förklarade sig till alla delar instämma med anstaltens utlåtande, yttrade:

»Därest Eders Kungl. Maj:t icke skulle finna sig böra lägga riksförsäkringsanstaltens förslag till grund för en blivande lösning av sjukförsäkringsfrågan hemställas, att till prövning jämväl måtte upptagas en lösning av denna fråga enligt grunder, som angivas i närslutna särtryck ur tidskriften *Arbetarskyddet*, nr 8, 1924¹.»

Byråchefen von Schulzenheim anförde:

»Då jag, som i huvudsaklig del ansluter mig till de av riksförsäkringsanstalten afgivna förslag, har en i andra delar avvikande mening från den, som kommit till uttryck i anstaltens motivering och utlåtande, får jag till utveckling av min uppfattning och i anslutning även till vad jag vid föregående tillfällen uttalat nu anföra följande:

Den moderna av staten understödda och reglerade socialförsäkringen har givetvis icke blott till uppgift att ersätta på grund av sjukdom och invaliditet liden förlust. Dess första och förnämsta uppgift bör — där fråga ej är om åldringar — vara att, så långt det låter sig göra, verka för den sjukes eller skadades återställande till hälsa, så att han åter kan bli nyttig för sig och för samhället. Likasom den arbetslöse i första rummet bör beredas arbete, och först om sådant ej kan beredas, erhålla kontant understöd, så bör beträffande den sjuke strävandena först inriktas på hans botande.

¹ Här utelämnat.

När det gäller utgifter för socialförsäkringen, sedd ur denna synpunkt, och samhällets ekonomiska förmåga att bära dem, har man därför att taga i betraktande icke blott den förmån för försäkringen själv, som erhålles genom utnyttjande av medel och resurser för nämnda ändamål och som bör taga sig uttryck i minskade konstanta ersättningar, utan även vinsten för samhället i dess helhet av det ökade antal produktiva arbetare och arbetsdagar, som beredes genom den sjukes eller skadades förbättring.

I vårt land har hälso- och sjukvården särskilt inriktats på att göras tillgänglig för de breda lagren av vårt folk, varå socialförsäkringen företrädesvis har avseende. I den mån så är fallet och i den mån hälso- och sjukvården allt vidare utvecklas i effektivitet och tillgänglighet även för de mindre bemedlade, bli visserligen de nu berörda betydelsefulla vårdnadsuppgifterna för socialförsäkringen själv mer begränsade. Men å andra sidan bli också i mån av samhällets allt större direkta uppofteringar i hälso- och sjukvårdsavseende för dem, som socialförsäkringen omfattar eller skulle omfatta, socialförsäkringens egna kostnader mindre. I frågan om socialförsäkringens ekonomi ingår därför såsom ett viktigt led frågorna om *den allmänna hälso- och sjukvårdens utveckling och planläggning, om dess utnyttjande i socialförsäkringens tjänst i enlighet med dess behov och om omfattningen och arten av dessa behov*. Dit höra sålunda bland annat frågorna om vårdanstalter med eller utan olika slag av specialavdelningar för akut sjuka, om sanatorievårdens utveckling, om anordnande för övrigt genom det allmännas försorg av vårdanstalter för olika kroniskt sjuka, om vanförevårdens vidare utveckling, om det allmännas bidrag till läkarvården, om olika tjänsteläkares anställande m. m.

Även med en allt större utveckling av hithörande förhållanden, varigenom socialförsäkringen befrias från direkt ingripande för anordnande av vårdplatser eller för anskaffande av läkare och för vissa kostnader därför, kvarstår i allt fall även såsom en uppgift för socialförsäkringen att i mån av behov följa och vägleda den försäkrade för behörigt utnyttjande av tillgängliga resurser och hjälpmedel och för kontroll vid ersättningsars tillerkännande att så sker.

Ser man socialförsäkringen ur nu angivna synpunkter, får detta stor betydelse icke blott för socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar, utan även för uppbyggandet och anordnande av varje särskild gren av socialförsäkringen; om ersättningsformerna, om grunderna för ersättningsars beräkning och tillerkännande, om yrkesutbildningens inordnande i vissa fall i försäkringen m. m. (Jfr 1925 års tyska förslag till ändringar i olycksfallsförsäkringen.)

Det måste också betecknas såsom ett avsevärt framsteg, när i 1916 års olycksfallsförsäkringslag, i motsats mot i 1901 års äldre lag, upptogs ersättning även för läkar- och sjukhusvård till den skadade samt för arbetsförmågans höjande nödiga hjälpmedel. Likaledes var det särdeles betydelsefullt, när lagstiftningen om allmän pensionsförsäkring, som i vårt land ursprungligen saknade varje bestämmelse om åtgärder för förekommande och hävande av invaliditet, sedermera kompletterades med sådan sjukvårdande verksamhet, som avser att förebygga och inskränka invaliditet och invaliditetsersättning. Inom *sjukförsäkringen* göra sig liknande synpunkter gällande.

Ur de angivna vårdnadssynpunkterna föreligger också ett beaktansvärt samband mellan de olika socialförsäkringsgrenarna, särskilt mellan sjukförsäkringen och invaliditetsförsäkringen. Sålunda måste, såsom även riks-försäkringsanstalten framhåller, den sistnämnda försäkringen komma att sakna effektivitet, i den mån den saknar medel och möjligheter att inverka på den sjukes vårdande redan från sjukdomens början och på sjukdomens förhindrande, något som alltid framhållits och gjort sig gällande på olycksfallsförsäkringens område. Från denna synpunkt sett är därför den obligatoriska sjukförsäkringen ett komplement till den obligatoriska invaliditetsförsäkringen. Har emellertid sjukförsäkringen sålunda fått att omhändertaga bland annat sjukdomar i allmänhet — sålunda även sjukdomar till följd

av olycksfall, som ej drabbar arbetare i arbete hos arbetsgivare — så ligger det redan med hänsyn till sjukförsäkringens sjukvårdande uppgift nära till hands, att den handhar även värden av de till följd av olycksfall i arbete skadade, så länge sjukdomen varar och innan invaliditet inträder. Motsvarande gemenskap gör sig i sin mån gällande i fråga om invaliditetsförsäkringen, i vad den avser dels invalider till följd av olycksfall i arbete, dels andra invalider än åldringar, olycksfalls-skadade eller icke.

Med vad nu sagts och när det överhuvud gäller socialförsäkringens enhetlighet, är man även inne på en annan betydelsefull sida av socialförsäkringens ekonomi, nämligen frågan om *likformigheten mellan ersättningsbelopp och ersättningsvillkor* inom de olika socialförsäkringsgrenarna. Det är också tydligt, att, i den mån en sådan likformighet kan åstadkommas, större möjligheter öppnas att samordna de olika socialförsäkringsgrenarna. Ett avvägande av därvid inverkan synpunkter är därför härutinnan av stor betydelse.

Med den nu berörda frågan sammanhänger frågan om huru *försäkringsavgifterna och prestationerna* för de olika försäkringsformerna riktigast och lämpligast böra *fördelas mellan intressenterna*, de försäkrade, arbetsgivarna och samhället, kommunerna och staten. Vad som härvid befinnes riktigast med avseende å en viss försäkringsgren måste beaktas och tillerkännas sin inverkan med avseende å en annan.

Även kommer i betraktande sättet för *försäkringsavgifternas uppbärande*.

I skrivelse den 18 maj 1920 anhöll riksdagen om skyndsammast möjliga utredning, huruvida och i vad mån en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar kan och bör genomföras i syfte att åstadkomma förenkling av förvaltningen och nedbringa kostnaderna för denna ävensom största möjliga effektivitet åt försäkringen.

Att döma av vad då förekom samt av vederbörande departementschefs yttrande den 11 oktober samma år, då den numera upplösta kommittén för socialförsäkringens organisation tillsattes, tänkte man sig en mer ingående undersökning i flere av ovan berörda hänseenden än som nu föreligger. Man räknade också med en snar lösning av sjukförsäkringsfrågan, i vilket avseende riksdagen framhöll, att den icke ville hava uttalat, att frågan om obligatorisk sjukförsäkring borde uppskjutas till dess den ifrågasatta utredningen rörande en enhetlig organisation av socialförsäkringen i dess helhet blivit slutförd. Fastmer borde enligt riksdagens mening sjukförsäkringsfrågan *med det snaraste* bringas till lösning. Departementschefen framhöll, att såväl det föreliggande förslaget till sjukförsäkring som samtliga gällande bestämmelser på socialförsäkringens område, borde ur angivna synpunkter göras till föremål för överarbetning.

Den 7 december 1923 förordnade sedermera Kungl. Maj:t, att '*med hänsyn till vissa inom statens besparingskommitté pågående arbeten, avseende bland annat frågan om socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar*' organisationskommitténs arbete skulle vila.

Nu ifrågavarande kommitté har haft en annan uppgift än organisationskommittén, nämligen att — sedan 'statens uppgifter sträckts ut till områden, där lämpligheten av statlig verksamhet ter sig i hög grad tvivelaktig i belysning av det ekonomiska läge, varmed vi nu kunna räkna' — söka åstadkomma '*en reduktion av själva uppgiften för statsförvaltningen*' samt 'med utgångspunkt från nu rådande statsfinansiella läge taga upp till prövning frågan om lämpligheten att i vissa delar begränsa statens nuvarande verksamhet'.

Att en kommitté med denna uppgift skulle ur den allsidiga synpunkt, som i 1920 års riksdagsskrivelse ifrågasattes, upptaga där berörda spörsmål, skulle stå i strid med förutsättningarna för kommitténs berörda uppdrag.

Från dylika utgångspunkter lär det t. ex. icke låta sig göra att på allvar upptaga frågan om sjukförsäkringens problem i dess nuvarande läge i vårt land. Detta har också av kommittén avvisats. Med framhållande visserligen å ena sidan, att

sjukförsäkringen organisatoriskt intager en central ställning inom systemet, samt att det är svårt att utan densamma ordna vare sig pensionsförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt uttalar kommittén å andra sidan, att kostnaderna för anordnande av en obligatorisk sjukförsäkring i någon form efter kommitténs förmenande göra det uteslutet att 'för närvarande tänka på' en dylik. Av denna anledning vore man nu enligt kommittén endast hänvisad till vad kommittén benämner en utveckling av den frivilliga sjukförsäkringen.

Medan kommittén föreslår, att statens utgifter för den nuvarande sjukförsäkringen, för närvarande uppgående till omkring 2,500,000 kronor, under vissa av kommitténs uppställda, för det nuvarande sjukkasseväsendet synnerligen genomgripande och restriktiva villkor höjas med omkring 1,000,000 kronor årligen, skulle emellertid sådan ändring ske i grunderna för den nuvarande pensionsförsäkringen att statens årliga bidrag till pensioneringen skulle minskas med omkring 8,000,000 kronor och de enskildas obligatoriska pensionsavgifter höjas med omkring 32,000,000 kronor.

Såsom riksförsäkringsanstalten framhållit sammanhänger frågan om dylika åtgöranden påtagligt nära med de krav och önskemål, som göra sig gällande beträffande kostnaden för och effektiviteten av socialförsäkringen i dess helhet, enkanterligen sjukförsäkringen och dess anordnande och utvecklande i mer eller mindre blygsam form till obligatorisk. Vill man i den grad, som skulle ske genom godtagande av kommitténs förslag i denna del, på ett för framtiden bestående sätt förändra både den enskildes och statens prestationer för en viss försäkringsgren, pensionsförsäkringen, lär nämligen detta icke kunna undgå att få avgörande inverkan på motsvarande prestationer för en annan socialförsäkringsgren, den eventuella obligatoriska sjukförsäkringen.

Beträffande *sambandet mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen* har detta starkt framhållits såväl under förarbetena till den nu gällande olycksfallsförsäkringslagen som även i själva lagen, vars 37 § fastslår, att bestämmelserna om den nuvarande karenstiden skola gälla 'intill dess särskild lag om sjukförsäkring må vara genomförd'. Kommittén föreslår nu, att under den enligt kommittén till 14 dagar inskränkta karenstiden det skulle vara tillåtet för arbetsgivare att teckna försäkring bland annat i statsunderstödd sjukkassa. För tiden från och med 15:e till och med 63:e dagen efter olycksfallet skulle sjukkassa, som därtill anses lämplig, vara skyldig åtaga sig att på egen risk meddela försäkring för sjukdomsersättning enligt lagen.

Samtidigt med framställande av dessa förslag, vilkas realiserande i verkligheten måste anses beroende av genomförandet av kommitténs förslag i fråga om sjukkasseväsendet, upptager emellertid kommittén icke alls till behandling den viktiga frågan om den nu i så stor utsträckning förekommande form av *dubbelförsäkring*, som är en följd av att vederbörande enligt olycksfallsförsäkringslagen ersättningsberättigade industriarbetare merendels även tillhör viss sjukkassa och i sådan egenskap vid inträffande olycksfall i arbete erhåller ersättning med statsbidrag även från kassan. Härom uttalar kommittén endast, att, huruvida sjukkassorna vid sidan av ersättningen enligt olycksfallsförsäkringslagen vilja åt medlem, som drabbats av sjukdom på grund av olycksfall, utbetala särskild sjukhjälp från kassan, får bero på deras eget avgörande. Kommitténs ståndpunkt i denna del framträder såsom desto egendomligare, som kommittén föreslår, dels höjning av sjukersättningen för de 35 första dagarna efter olycksfallet, dels höjning utan begränsning i fråga om de till följd av olycksfall i arbete skadade av statsbidraget till sjukkassorna, något som ju ytterligare skärper de missförhållanden, som sammanhånga med den ifrågavarande dubbelförsäkringen, vilken i viss mån förorsakats av de vid olycksfallsförsäkringslagens tillkomst i många fall särdeles lågt utmätta ersättningarna under karenstiden.

Beträffande de synpunkter, som i avseende å denna gjort sig gällande och de re-

dan tidigare framhållna skälen emot en sådan dubbelförsäkring, får jag för övrigt hänvisa till mitt i 1924 års riksdags andra lagutskotts utlåtande nr 25 (sid. 18 och följande) återgivna yttrande till riksförsäkringsanstaltens protokoll i anledning av väckt motion om införande av obligatorisk försäkring även för den nuvarande karenstiden. Därvid framhölls bland annat, att statsverkets årliga utgift i form av bidrag per sjukdag till sjukkassor för av dem utöver ersättningen enligt olycksfallsförsäkringslagen från vederbörande försäkringsinrättning utgiven sjukhjälp till sina medlemmar i anledning av dem övergångna olycksfall i arbete, ej kunde beräknas lägre än till *140,000 kronor årligen*. Statens faktiska sammanlagda bidrag till sjukkassor i anledning av olycksfall i arbete, som drabbat deras medlemmar, vore antagligen *ej obetydligt högre*. Hela sistnämnda utgift borde väl kunna besparas statsverket för att i andra fall, där behov verkligen föreligger, komma socialförsäkringen till godo.

Är det emellertid ägnat att väcka uppmärksamhet, att besparingskommittén redan i denna sin egenskap ej funnit anledning att i omförmälda avseende föreslå någon besparing för statsverket, blir detta än mer fallet, om man tager i betraktande de principer, som kommittén lagt till grund för en del av sina förslag i övrigt. Anser man nämligen, att landets arbetsgivare böra bära hela kostnaden för den sociala olycksfallsförsäkringen, och fullföljer man såsom kommittén denna princip därhän, att även samtliga förvaltningskostnader för den arbetsgivarna sålunda ålagda försäkringsplikten skola övertagas av arbetsgivarna, synes det ligga än närmare till hands att, dessförinnan eller samtidigt, staten eller en annan av staten understödd försäkringsgren ej behöver vidkännas någon kostnad, som är en omedelbar följd av det inträffade olycksfallet i arbete, varom sålunda är fråga, och att alltså åtminstone den del av denna kostnad, som för närvarande har formen av förenämnda statsbidrag till sjukkassor, överflyttas på arbetsgivarna i den mån bidraget är för den skadade erforderligt.

Är emellertid sjukförsäkringen av stor betydelse för olycksfallsförsäkringens innehåll, så gäller detta i hög grad även i fråga om olycksfallsförsäkringens organisation.

Såsom jag framhållit i mitt förenämnda yttrande rörande frågan om obligatorisk olycksfallsförsäkring även under den nuvarande *karenstiden* och såsom även uttryckligen uttalades i andra lagutskottets berörda utlåtande 1924 nr 25 samt riksdagens skrivelse i anledning därav, måste denna fråga 'nära sammanhånga med spörsmålet om införande av obligatorisk sjukförsäkring och *synes ej lämpligen kunna lösas utan att samtidigt större möjlighet beredes till decentralisation* vid handhavandet av de därav föranledda förvaltningsuppgifter med därav följande möjligheter till snabbt ingripande och effektiv kontroll'.

Att kommitténs förslag i fråga om sjukkasseväsandets ordnande, även om det skulle kunna genomföras i åsyftad utsträckning, icke öppnar några säkra möjligheter för en genomgående dylik decentralisation, utan i praktiken blott blir ett osäkert steg i decentraliserande riktning med därav följande osäkerhet och svårigheter i administrativt avseende, synes erkännas även av kommittén själv. Även om kommitténs förslag i fråga om sjukkasseväsandet godtoges, kan det nämligen ej antagas, att sjukkassor skulle finnas att tillgå inom för olycksfallsförsäkringen tillnärmelsevis erforderligt antal områden. De olycksfallsförsäkrade komma fortfarande i alltför stor utsträckning *ej att vara medlemmar i sjukkassa*. Och sjukkassa skulle fortfarande i regel *ej meddela läkarvård*. Kommittén anser sig ej heller kunna för olycksfallsförsäkringens del taga konsekvensen av en verklig decentralisation, som ju från dess egna övriga utgångspunkter sett vore, att karenstiden helt borttoges och obligatorisk försäkring bleve gällande även för denna tid. I stället nöjer sig kommittén även härvid med en halvmesyr, då den endast föreslår den nuvarande karenstidens förkortning till 14 dagar. Härigenom markerar kommittén ytterligare, att kommittén icke har något att erinra mot den förut omnämnda dubbelförsäk-

ringen, vilken enligt kommittén skulle komma att grundas på försäkringsplikt med rätt till förhöjda ersättningar redan från och med sist sagda dag.

En för olycksfallsförsäkringen tillfredsställande anordning i dessa och andra avseenden skulle, såsom riksförsäkringsanstalten angiver, kunna erhållas, om obligatorisk sjukförsäkring bleve genomförd med åtminstone samma omfattning som olycksfallsförsäkringen, d. v. s. *bland annat* för lönearbetare.

Häri genom skulle vinnas, att sjukförsäkringen skulle kunna väsentligen övertaga olycksfallsförsäkringens förpliktelser för hela eller större delen av sjukdomstiden i anledning av inträffat olycksfall i arbete. Därvid kunna olika metoder komma till användning. Enklast skulle härutinnan bliva, om efter mönster av vad som äger rum i Norge under 10 dagar och i Tyskland under 13 veckor efter olycksfallet, arbetsgivarna efter någon lämpligt avpassad grund lämnade det bidrag till sjukförsäkringen, som motsvarar olycksfallsrisken i vad angår den ifrågakommande sjukdomstiden. (I Norge föreligger förslag om utsträckning av de nämnda 10 dagarna till 13 veckor och i Tyskland om förkortning av de 13 veckorna till 8.) I så fall och under förutsättning av likformiga ersättningsvillkor för bägge försäkringsgrenarna skulle olycksfallsförsäkringens egen skadereglering i anledning av inträffat olycksfall i arbete kunna begränsas till väsentligen endast de olycksfall, som medfört särskilt lång sjukdomstid eller invaliditet, d. v. s. till att regelmässigt omfatta intill mindre än $\frac{1}{5}$ av samtliga olycksfall i arbete.

För uppbärande av försäkringsavgifter för den för olycksfallsförsäkringen i så fall kvarstående olycksfallsrisken skulle till betydande lättnad för olycksfallsförsäkringens egen administration kunna begagnas sjukkassorna och deras material angående arbetsgivares arbetare, deras avlönings- och anställningsförhållanden m. m.

Olycksfallsförsäkringens centrala administration skulle under nämnda förutsättningar eller överhuvud om obligatorisk sjukförsäkring genomfördes kunna betydligt inskränkas. Och frågan om dess anordnande måste då bedömas från därvid föreliggande *väsentligen andra utgångspunkter än som för närvarande föreligga*.

Med den avgörande betydelse för olycksfallsförsäkringens organisation, som, frånsett annat, frågan om införande i någon form av obligatorisk sjukförsäkring har, skulle det även av denna anledning vara av största betydelse, om, innan frågan om olycksfallsförsäkringens organisation mer ingående behandlas, *någon plan* föreläge för ordnande på billigaste sätt och från andra utgångspunkter och kostnadsberäkningar än i 1919 års lagförslag av frågan om obligatorisk sjukförsäkring.

Då såsom ovan framhållits, detta är ett önskemål med hänsyn till hela socialförsäkringen, synes därför i socialförsäkringsfrågans nuvarande läge även mig allt fortfarande synnerligen väl motiverat, att en undersökning härutinnan så snart ske kan kommer till stånd.

Därvid synas särskilt böra beaktas förhållandena i Norge samt de där aktuella frågorna om dels sambandet mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen, dels den gällande obligatoriska sjukförsäkringens utsträckning till att under vissa villkor och förutsättningar omfatta även andra än lönearbetare.

Vidkommande sjukförsäkringens organisation bör givetvis övervägas erforderlig anslutning även till den allmänna pensionsförsäkringen, särskilt i vad gäller frågan om försäkringsavgifternas uppbärande (jfr de föreliggande finska och franska förslagen).

Överhuvud skulle det efter mitt förmenande vara önskvärt, om såväl olycksfalls- som pensionsförsäkringen kunde i anslutning till en blivande sjukförsäkring mer *decentraliseras* och därvid även inrymmas viss sådan motsvarande slags medverkan av försäkringens bärare och av intressenterna själva, som för sjukförsäkringens vidkommande visat sig gagnelig. I den mån staten och arbetsgivarna härvid äro intresserade, bör åt dem tillerkännas därav betingat inflytande. Sålunda skulle man enhetligt och systematiskt kunna komma fram till vissa sådana slags lokala organ för socialförsäkring, varom antydning gavs i departementschefens förenämnda yttrande.

de vid organisationskommitténs tillsättande. Dessa organ böra nära samverka med de lokala organen för den allmänna hälso- och sjukvården och även fattigvården. Härvid skulle även en för socialförsäkringens ekonomi och försäkringsavgifternas erhållande så viktig förutsättning kunna uppfyllas, som att kännedom erhålles om den däri ingående befolkningen med hänsyn jämväl till bostad, flyttnings- och arbetsgivarförhållanden m. m., något som för övrigt nära sammanhänger med frågan om åstadkommande i allmänhet av ett tillfredsställande *befolkningsregister*.

Rörande för övrigt frågan om olycksfallsförsäkringens organisation står jag väsentligen på samma ståndpunkt, som kommit till uttryck i av riksförsäkringsanstalten vid olika tillfällen avgivna utlåtanden till riksdagens andra lagutskott — senast den 28 mars 1924 — i anledning av väckta motioner, och som även nu av riksförsäkringsanstalten hävdats.

Med hänsyn till den stora vikten av enhetlighet vid olycksfallsförsäkringens tillämpning och särskilt till det av mig härovan berörda och av kommittén framhållna önskemålet att i högre grad, än som kan ske med nuvarande organisationssystem, kunna, till förmån såväl för de skadade som för försäkringens ekonomi, inrikta den samma på åtgärder för att göra de skadade arbetsföra samt anpassa ersättningarna efter de individuella förhållanden, som härvid och i övrigt göra sig gällande, måste en sådan *enhetlighet* i organisationen, som kommittén föreslår, anses såsom en beaktansvärd fördel i förhållande till nu rådande system för olycksfallsförsäkringens organisation. I angivna avseenden får jag hänvisa till mitt yttrande vid femte nordiska arbetarförsäkringsmötet 1922. (Se de tryckta förhandlingarna sid. 39—57.) Genom sådan enhetlighet vinnas också, förutom ökade förutsättningar för anslutning till annan socialförsäkring än som för närvarande finnas, besparingar även i förvaltningskostnader.

För att de besparingshänsyn, som sålunda böra få göra sig gällande, skola komma till sin rätt, kan det anses motiverat, att försäkringens bärare, arbetsgivarna, erhålla visst inflytande, när det gäller realiserandet av dessa önskemål. Men då det härutinnan är fråga om än starkare intressen för de försäkrade, måste det även ur nu angivna synpunkt anses riktigt och rättvist, att staten blir den bestämmande.

I betraktande av olycksfallsförsäkringens uppgifter och samhällets intresse av den samma och dess tillfredsställande organisation, synes mig även väl motiverat, att staten i viss, låt vara i förhållande till vad som för närvarande äger rum förminskad, utsträckning lämnar bidrag till försäkringens förvaltningskostnader, särskilt i vad avser det stora antalet mindre arbetsgivare.

I jämförelse med nämnda intresse för staten och förmågan att effektivt göra det gällande, synes den besparing i statens budget vara skäligen obetydlig, som skulle vinnas genom en organisation, vilken skulle inrymma ett av dylika besparingshänsyn motiverat för starkt inflytande för arbetsgivarna, särskilt de större. I den mån detta inflytande påkallar särskilda i detalj gående kontrollanordningar i avseende å skaderegleringen m. m. samt mera omfattande besvärnanordningar, blir systemet, jämfört med systemet med en statsanstalt, i motsvarande mån fördyrat, likasom det också blir vida mer omständligt än i en sådan. De verkliga eller förmenta fördelarna av större elasticitet och effektivitet i organisationen, än som enligt kommitténs uppfattning kan erhållas i en statsanstalt, skulle alltså med införande av ett mer eller mindre tyngande sådant kontrollsystem komma att bortfalla.

Givetvis kan tänkas, att genom sådana förändringar i kommitténs förslag, att staten erhåller större inflytande på förvaltningen — t. ex. genom att representationen förändras till dess förmån efter mönster av vad som gäller i Schweiz — det statliga intresset skulle kunna i allmänhet mer tillfredsställande tillgodoses och även vissa förenklingar vinnas. Men i så fall och i den mån som sålunda förutsättningen för den eftersträfvade besparingen i statens budget — nämligen arbetsgivarnas av kommittén förordade inflytande på förvaltningen — ej längre skulle vara för handen, synas också skälen för avvikelse från ett fullt genomfört system med stats-

anstalt bli mindre. Ehuru den schweiziska olycksfallsförsäkringsanstalten ej är en statsanstalt i egentlig mening, bestrides förvaltningskostnaden till hälften av schweiziska staten.

Vid avvägandet av det större eller mindre inflytande på förvaltningen, som bör inrymmas åt å ena sidan staten och å andra sidan arbetsgivarna och arbetarna, kunna naturligtvis tänkas olika metoder. Så skulle ju t. ex. i en anstalt, som eljest ej har helt statlig karaktär, skaderegleringen kunna omedelbart handhas av stats-tjänstemän i vanlig ordning. Härvid lära emellertid ej obetydliga olägenheter möta, som skulle vidlåda även ett sålunda 'blandat system'. Såsom riksförsäkringsanstalten framhållit, låter det sig ju även utan svårighet göra att i en anstalt med statstjänstemän såsom funktionerande bereda arbetsgivare och arbetare behörligt inflytande.

Det måste väl beaktas, att här ej är fråga om något behov för administrationen att anpassas efter sådana växlingar i ekonomiskt och andra avseenden, som kan göra sig gällande beträffande statens affärsdrivande verk och för dem motivera andra förvaltningsanordningar än de hittills för staten hävdvunna. För olycksfallsförsäkringens administration är i stället, särskilt om den koncentreras enhetligt, uppgiften oberoende härav och begränsad till ett ensamt av lagstiftningen regelbundet fixerat förvaltningsområde.

I allt fall kommer i betraktande, att i samma mån som en sådan verklig *decentralisation* skulle komma att ske vid olycksfallsförsäkringens handhavande, som, på sätt ovan framhållits, måste anses särdeles önskvärd, de för den *centrala förvaltningen till omfattningen vida mer begränsade kvarstående uppgifterna* bli av större betydelse och i än mindre grad berättiga till något minskat inflytande för samhället och för staten.

Med särskilt avseende å *möjligheten redan under nu rådande förhållanden till större effektivitet åt försäkringen samt till omedelbart realiserbara besparingar* får jag anföra följande:

1:o).

De reformsträvanden i större stil, som, sedan 1916 års olycksfallsförsäkringslag börjat tillämpas, oupphörligt tagit sig uttryck i fråga om organisationen av denna försäkring, hava i sin mån hållit tillbaka ånskemål om även nog så viktiga partiella förbättringar i organisationssystemet.

Så har det oupphörligt påvisats, att en förutsättning för det nuvarande organisationssystemet varit, att försäkringsrådet skulle »med uppmärksamhet följa försäkringens tillämpning och utveckling» och att för detta ändamål försäkringsrådet skulle — förutom och vid sidan om prövningen av anförda besvär över försäkringsinrättningarnas beslut — verkställa viss regelmässig granskning av deras beslut och åtgöranden. Ehuru sedan flera år tillbaka någon sådan granskning praktiskt taget icke av försäkringsrådet utövas och ehuru allmänt och även av försäkringsrådet självt erkänts att detta är en betydande brist i det nuvarande systemet, har likväl ingenting åtgjorts för dess botande. I stället stå uttalandena och stadgandena härom mest såsom formler, ägnade att felaktigt ingiva den oinvigde den uppfattningen, att de verkligen skulle ha någon saklig innebörd.

Huru långt man kommit ifrån vad som sålunda en gång avsetts med försäkringsrådets inrättande, framgår även av, att det numer icke ens ansetts vara erforderligt att bereda tillräcklig möjlighet för en viss försäkringsinrättning att följa försäkringsrådets utslag och åtgöranden, i vad angår annan försäkringsinrättning än den, där vederbörande arbetare är försäkrad. Såsom framgår av mitt yttrande till riksförsäkringsanstaltens protokoll den 13 mars 1925, *vartill jag härutinnan får hänvisa*, hava nämligen försäkringsrådets utslag varit och äro fortfarande i många betydelsefulla fall så kortfattat rubricerade och avfattade, att därav för de andra för-

säkringsinrättningar än den, varom i det särskilda fallet är fråga, ej framgår, i vilket hänseende de äro av betydelse vid olycksfallsförsäkringslagens tillämpning av försäkringsinrättningarna i likartade fall. Man lämnar sålunda till och med obeaktat även det till äventyrs förefintliga frivilliga intresset från försäkringsinrättningarna att ställa sig under försäkringsrådets ledning genom att förskaffa sig kännedom om och söka tillämpa dess principer och har såsom enda garanti för skadeersättningarnas behöriga tillerkännande av arbetsgivarnas egna organ, bolagen, helt fallit tillbaka på rätten för vederbörande part att anföra besvär över deras beslut.

Försäkringsrådet, som ju saknat och saknar särskild av Kungl. Maj:t utfärdad instruktion, avgiver icke heller och har icke skyldighet i någon form att avgiva någon regelbunden redogörelse för arten av sin verksamhet, vare sig i form av årsberättelse eller annorledes.

Den vikt, som när det gäller enskilda organ för försäkringens handhavande, måste fästas vid en granskande verksamhet av ovan berörd art, kommer till starkt uttryck i nu ifrågavarande kommittéförslag, enligt vilket förutom besvärsmyndigheten även inrättas en fast institution för granskning av den föreslagna försäkringsavdelningens beslut, den s. k. besvärssavdelningen.

Härvid är att märka, att, om såsom av kommittén starkt framhållits, en dylik av statstjänstemän utövad granskning är erforderlig med det av kommittén föreslagna systemet för olycksfallsförsäkringens organisation med en monopolanstalt, där visserligen arbetsgivareintresset är dominerande, men där även såväl staten som arbetarna dock äro på visst sätt representerade, detta måste anses *i desto högre grad* vara fallet med avseende å de nuvarande enskilda bolagen, där motsvarande representation för staten och arbetarna saknas. Härtill kommer, att den av kommittén föreslagna monopolanstalten givetvis måste på grund av sin hela försäkringsområdet omfattande verksamhet komma att äga bättre förutsättningar för fyllande av sin uppgift, i vad angår skaderegleringen, än de nuvarande enskilda bolagen, av vilka flera hava blott ett så ringa antal ärenden att handläggas, att ensamt av denna anledning dylika förutsättningar icke kunna vara för handen.

Skulle det nu föreliggande förslaget icke bliva godtaget och skulle icke heller någon sådan ändring komma att ske i olycksfallsförsäkringens nuvarande organisation, att olycksfallsförsäkringen omedelbart handhaves på ett sådant sätt, att någon regelbunden granskning av försäkringsinrättningarnas beslut enligt olycksfallsförsäkringslagen icke vidare skulle behöva anordnas, uppstår alltså frågan, om det led i den nuvarande organisationen, som skulle bestå i den ifrågavarande avsedda, men faktiskt icke utövade granskningen, skall få på ett så enkelt sätt bortfalla, att det blott *helt råkar i glömska*.

Vill man emellertid gå en motsatt väg och inom det nuvarande systemet och den nuvarande kostnadsramen söka inrymma mer eller mindre av ifrågavarande kommittéförslag, i vad avser den omnämnda granskningen, stå olika utvägar öppna.

Det skulle i så fall vara av vikt att för granskningen ej behöva avse mera arbetskrafter och kostnader än som genom dess tillskapande eller eljest skulle kunna besparas å besvärsinstitutionen.

Ensamt genom förhandenvaron av en fortlöpande granskning av försäkringsinrättningarnas viktigare beslut skulle antalet besvär ärenden hos överinstansen komma att minskas. I samma mån nämligen som granskningen föranledde till åtgärd i den riktning, som besvärn avsett eller skulle komma att avse, skulle besvär ej komma att anföras, eller om de anfördes, kunna återkallas.

Med det stora antal löpande ärenden, som för närvarande handläggas av försäkringsinrättningarna, är det klart, att i en del fall handläggningen måste bli i viss mån summarisk och ofta läggas så, att, om viss utredning ej förebringas av intressenterna själva, beslut måste fattas, som ej äro grundade på all tänkbar utredning genom inrättningens egen försorg. Härav följer, att, när genom erhållen del av det fattade beslutet vederbörande väckes till att förebringa den ytterligare utred-

ningen, försäkringsinrättningen bör ändra sitt förut under andra förutsättningar fattade beslut i enlighet med vad som efter dess fattande må ha blivit utrett. Detta sker också för närvarande i jämförelsevis stor utsträckning, och det vare sig ändringsyrkandet framställes direkt hos försäkringsinrättningen eller gives formen av besvär hos försäkringsrådet, vilka i så fall av rådet alltid för yttrande remitteras till försäkringsinrättningen. I huru stor utsträckning i senare fallet ändring av försäkringsinrättningarna själva göres i förut av dem fattade beslut, framgår av bil. 21 tab. Q i kommitténs betänkande. Därav och av härutinnan i öfrigt verkställd utredning framgår, att antalet fall, där efter anförda besvär hos försäkringsrådet försäkringsinrättningarna ändra sina förut fattade beslut och besvären, sedan de därefter prövats av försäkringsrådet, ej lett till annat resultat, är betydande.

Då försäkringsrådet för närvarande för avgörande av i vad mån den av försäkringsinrättningen vidtagna ändringsåtgärden är tillfredsställande, prövar även dylika fall och därutinnan meddelar skriftligt beslut, upptages för närvarande en ej obetydlig del av försäkringsrådets verksamhet med handläggningen av dylika ärenden — något som ju redan nu i allmänhet ej torde vara *ur besvärssynpunkt* erforderligt och som skulle kunna undvikas, därest försäkringsinrättningen finge att i samband med remissens besvarande till rådet även lämna upplysning om. huruvida den skadade, efter det försäkringsinrättningens ändringsåtgärd vidtagits, vidhölle sina besvär.

Ett ytterligare steg för förenkling i nuvarande besvärсанordning vore, om, såsom riksförsäkringsanstalten redan tidigare ifrågasatt, efter mönster av vad som i vissa motsvarande fall gäller i utlandet, besvär hos överinstansen, försäkringsrådet, ej finge anföras, med mindre klaganden, med förebringande av den ytterligare utredningen, förut hos försäkringsinrättningen gjort framställning om samma ändring i dess föregående beslut, som i besvären yrkas, och dylik framställning ej av försäkringsinrättningen bifallits.

I den nuvarande lagen stadgas visserligen, att försäkringsrådet äger, ändå att klagan icke förts eller framställning gjorts, till prövning upptaga visst ärende. En inskränkning av rätten att anföras besvär i enlighet med vad nyss nämnts skulle kunna anses stå i mindre god överensstämmelse med detta stadgande, så länge det samma ej gives den därmed väsentligen åsyftade innebörden, att en löpande granskning av försäkringsinrättningarnas beslut skall ske. Men sker en dylik granskning och åvägabringas en tillfredsställande anordning för bringande under överinstansens prövning av fall, där vederbörande försäkringsinrättning ej därförutan ställer sig granskarens anmärkning till efterrättelse, bortfaller behovet av en vidsträcktare besvärsrätt än den nyss angivna. För arbetsgivaren eller för annan intressent i rättsförhållandet än arbetaren och arbetsgivaren saknar en vidsträcktare besvärsrätt praktisk betydelse.

Jämför man den rätt att anföras besvär och den garanti för deras behöriga prövning, som sålunda skulle lämnas på olycksfallsförsäkringens område, med den, som anordnats beträffande pensionsförsäkringen, måste i allt fall vederbörandes rätt enligt olycksfallsförsäkringslagen anses väl tillgodosedd.

Likasom jag sålunda håller före, att en inskränkning i besvärsrätten i enlighet med vad nu av mig angivits lämpligen bör i förenklings- och besparingssyfte genomföras, därest kommitténs förslag skulle godtagas, så torde, därest nu gällande system för olycksfallsförsäkringens organisation skulle komma att tillsvidare bibehållas, sådan ombildning böra ske av nuvarande försäkringsrådet, att en person med samma tjänsteställning och avlöning som byråchefen i den av kommittén föreslagna besvärssavdelningen bör av Kungl. Maj:t för viss tid t. ex. två år i sänder förordnas att med nödiga biträden verkställa sådan löpande granskning av försäkringsinrättningarnas beslut under året, som ovan angivits och varom närmare instruktioner böra meddelas. Med den minskning av antalet besvärssärenden, som i så fall och om besvärsinstitutionen anordnas på ovan föreslagna sätt skulle falla under försäk-

ringsrådets prövning, bör med en sådan anordning de återstående ärendena i den då erforderliga överinstansen kunna handläggas av en så mycket reducerad personal, att någon kostnadsökning utöver den, som det nuvarande försäkringsrådet betingar, knappast erfordras för åvägabringande av den åsyftade granskningen.

Huruvida och i vad mån den sålunda tillämnade granskningen av försäkringsinrättningarnas beslut bör omfatta även statsanstalten, riksförsäkringsanstalten, må vara en öppen fråga. I andra länder har en dylik granskning ej ansetts erforderlig, utan har fastmer framhållits såsom en fördel av systemet med statsanstalt, att någon särskild granskande statsinstitution vid sidan av försäkringsinrättningen ej erfordrades. Vid olycksfallsförsäkringslagens tillkomst anförde föredragande departementschefen bland annat:

'Vad åter angår försäkringsrådets verksamhet, synes det, såsom jämväl av kommittén framhållits, vara tydligt, att denna verksamhet är av vida större betydelse i fråga om bolagen än i fråga om riksförsäkringsanstalten. I första rummet skulle nämligen rådet vara högsta instans i fråga om avgörandet av tvister rörande ersättningar, försäkringsavgifter m. m., vilka tvister eljest måste dragas inför allmän domstol. Efter all erfarenhet att döma komma dylika tvister att i vida större omfattning röra beslut av bolagen, än av riksförsäkringsanstalten. Även rådets verksamhet i övrigt för försäkringens övervakande har sin största betydelse för bolagen. Hade riksförsäkringsanstalten ensam haft hela försäkringen om hand, torde rådets uppgifter utan tvivel kunnat högst betydligt inskränkas. Jag finner därför riktigt, att största delen av omkostnaderna för rådets verksamhet lägges på arbetsgivarebolagen.'

I varje fall måste det principiellt sett anses riktigt, att den nu ifrågavarande granskningen i första rummet kommer att avse de enskilda försäkringsinrättningarna.

2:o).

En vitt utsträckt socialförsäkring måste på grund av den metod, som enligt dess princip skall komma till användning, understundom medföra betydande förvaltningskostnader. I den mån dessa kostnader för vissa kategorier av försäkrade närma sig dem, som de ersättningar representera, vilka skola utbetalas till de försäkrade, måste den frågan framställa sig, om samhället verkligen har råd till en sådan socialförsäkring.

En illustration till vad som härvid kan inträffa utgör inom olycksfallsförsäkringen försäkringspliktens utsträckning och olycksfallsförsäkringslagens oinskränkta tillämpning utan hänsyn till därav uppkommande praktiska svårigheter å t. ex. kategorien kvinnliga *tjänare och tillfälliga medhjälpare i enskilda hushåll*.

Av en inom riksförsäkringsanstalten verkställd preliminär utredning, vars resultat ännu föreligger endast i vad angår dylika tjänare i rikets städer, framgår, att år 1922 hos mindre arbetsgivare (arbetsgivare med intill 5 arbetare) med i anstalten försäkrade arbetare funnos 60,976 och år 1923 61,998 dylika tjänare med årsanställning. Därtill komma, ävenledes hos mindre arbetsgivare, dylika tjänare med anställning under kortare eller längre del av året till ett antal, som per anställningsdag räknat motsvarar omkring 2,000 helårsanställda. Nämda sammanlagda antal sådana tjänare var fördelat under år 1922 å 55,507 mindre arbetsgivare och under år 1923 å 56,902 sådana arbetsgivare.

Antalet till riksförsäkringsanstalten anmälda olycksfall i arbete bland hela den nu nämnda gruppen av arbetare hos mindre arbetsgivare i städerna utgjorde under år 1922 132 och under år 1923 166, i anledning varav ersättningar utgavos till kapitalvärden under vartdera året av respektive 86,683 och 99,715 kronor. Härför debiterades och uppbars i försäkringsavgifter, tilläggsavgift med 5 % å nettopremien inräknad, för vartdera året (medelavlöningen ansågs vara, 1,200 kronor) 1 krona 68 öre per dylik för helt år anställd tjänare, representerande sammanlagt, tilläggsav-

gifter inräknade, för år 1922 omkring 106,000 kronor och för år 1923 omkring 108,000 kronor. Härvid har hänsyn icke tagits till det ringa antalet fall, där ka-rensförsäkring tagits eller särskilda försäkringsvillkor eljest gälla.

Då hela antalet mindre arbetsgivare i städerna med i riks-försäkringsanstalten försäkrade arbetare år 1923 uppgick till omkring 86,000, kan man utgå ifrån, att det stora flertalet dylika arbetsgivare — som nämnts, för år 1923 i städerna 56,902 — betraktats såsom arbetsgivare enligt olycksfallsförsäkringslagen endast på den grund, att de haft tjänare jämte viss annan tillfällig hjälp, eller endera, i eller för hushållet, men eljest ej skulle ha behövt påföras försäkringsavgift.

Antager man, att motsvarande kategori kvinnliga arbetare hos mindre arbets-givare på landsbygden med försäkring i riks-försäkringsanstalten uppgått till om-kring halva antalet dylika arbetare i städerna, erhåller man för hela denna kategori — beträffande vilken olycksfallsrisken på grund av olikheter i vederbörandes ar-betsförhållanden är något högre än i hushåll i städerna och försäkringsavgiften där-för utgjort år 1922 2 kronor 73 öre och år 1923 2 kronor 31 öre (avlöningen i me-deltal 1,000 kronor) — en sammanlagd försäkringsavgift för år 1922 av omkring 86,000 kronor och för år 1923 av omkring 74,000 kronor.

Riksförsäkringsanstaltens sammanlagda årliga kapitaliserade utgift i anledning av olycksfall, som drabbat nu ifrågavarande arbetare, som äro anställda hos arbets-givare, vilka icke hava annat slags arbetare hos sig anställda, samt vad däremot svar-ar i årliga försäkringsavgifter skulle alltså erhållas genom en sådan reduktion av ovan härutinnan angivna siffror, som föranledes av att desamma hänföra sig till samtliga mindre arbetsgivare och sålunda även till sådana, som hava andra slags arbetare hos sig anställda. De olycksfall, som anstalten har att reglera respektive de försäkringsavgifter, anstalten har att uppbära för ifrågavarande kategori, lära sålunda icke kunna beräknas representera 150,000 kronor om året.

Antalet i hela riket varande arbetsgivare, som kunna betecknas såsom icke före-tagare, har av kommittén för socialförsäkringens organisation beräknats till mellan 75,000 och 100,000 och av besparingskommittén till omkring 100,000. Häri äro emellertid inbegripna icke blott arbetsgivare med nu ifrågavarande arbetare, utan även en del andra personer, som med någon viss regelbundenhet eller eljest av annan än 'tillfällig anledning' anlita arbetskraft för andra ändamål än hushållet. Med den inskränkta tolkning, som givits åt sistnämnda begrepp, 'av tillfällig anledning', bli de tillfälliga arbetsgivarnas antal ganska betydande.

Enligt olycksfallsförsäkringslagstiftningens allmänna regler skola arbetsgivare, utan avseende i övrigt å den av dem anlidade arbetshjälpens omfattning eller å storleken av avlöningen, efter försäkringstekniska grunder påföras försäkringsavgif-ter, om vilkas storlek och betydelse för försäkringen i dess helhet man kan bilda sig en föreställning, därest man gör klart för sig, att *försäkringsavgiften för en kvinn-lig tjänare, som är anställd för hel dag blott en månad av året eller någon timme varje dag under hela året, utgör i stad respektive $\frac{1}{12}$ och $\frac{1}{8}$ av 1 krona 68 öre.*

Det ligger i sakens natur utan därom i lagstiftningen särskilt lämnat medgivan-de, att man av praktiska skäl och för att ej på ett orimligt sätt betunga förvaltnings-apparaten för försäkringen ej kan upptaga försäkringsavgifter, som understiga visst belopp. I stället måste man för att hålla försäkringen skadeslös för i anledning därav liden förlust — likasom för ett stort antal okända arbetsgivare, representerande en årlig förlust av försäkringsavgifter å omkring 275,000 kronor att för-delas å övriga arbetsgivare med försäkring i riks-försäkringsanstalten — i motsva-rande mån höja den försäkringsavgift, som överstiger den sålunda erhållna gränsen.

I allt fall torde för påförande av försäkringsavgifter, sammanlagt årligen upp-gående till mellan 100,000 och 150,000 kronor, för nu ifrågavarande kategori av ar-betsgivare riksförsäkringsanstaltens årliga förvaltningskostnader *närma sig 100,000 kronor* om året. Detta belopp beräknade i allt fall kommittén för socialförsäkrin-gens organisation för år 1923 kunna besparas i dåvarande förvaltningskostna-

der, om anstalten befriades från detta arbete beträffande kategorien icke företagare. Detta ansåg emellertid sistnämnda kommitté kunna ske, endast under förutsättning av obligatorisk försäkring i riks försäkringsanstalten *under enhetliga försäkringsvillkor* för denna kategori försäkrade. Såsom framgår av sid. 243—245 av besparingskommitténs betänkande, har denna kommitté ej heller ansett sig böra föreslå någon annan åtgärd för underlättande av arbetet med uppbärande av försäkringsavgifter i fråga om s. k. icke företagare, än den, som följer av kommitténs uttalande om att enhetliga försäkringsvillkor borde införas för samtliga mindre arbetsgivare.

Det synes uppenbart, att — likasom, på sätt ovan nämnts, redan för närvarande enligt sakens natur försäkringsavgifter ej kunna av den arbetsgivare, det vederbör, uppbäras för all enligt lagen om försäkring för olycksfall i arbete använd arbetskraft, utan härutinnan en viss utjämning måste ske av försäkringsrisken å övriga av försäkringen omfattade arbetsgivare — så bör det ej heller möta hinder att, när det rör sig om så blygsamma belopp för den enskilde arbetsgivaren som de, varom här är fråga, den försäkringsavgift, som bör uppbäras, av praktiska skäl fixeras att utgöras med samma belopp för alla fall, där *en* tjänare användes eller kan antagas användas under större delen av ett år. Detta belopp skulle, med iakttagande eventuellt endast av skillnaden mellan stad och land, så bestämmas, att det täckte även olycksfallsrisken för åtminstone den hushållshjälp som av samma eller annan liknande arbetsgivare användes för kortare tid av året.

Sålunda skulle arbetet med den utredning och de anteckningar, som för närvarande erfordras vid mantalsskrivningarna för riks försäkringsanstaltens eget bestämmande av försäkringsavgiften för varje ifrågavarande arbetsgivare med hänsyn till omfattningen och arten av den hushållshjälp, varav han begagnar sig, kunna inskränkas. Avgiften i fråga skulle av de tjänstemän, som handhåva debiteringen av kronoutskylderna, med ledning av mantalslängden direkt införas i uppbördsboken såsom vederbörande arbetsgivares olycksfallsförsäkringsavgift samt uppföras å arbetsgivarens kronobetsedel i samband med övriga i uppbördsboken upptagna utskylder. I betraktande därav, att här — liksom beträffande mantalspenningen och sådan sjukvårdsavgift, som omförmäles i kungl. kungörelsen den 26 augusti 1873 angående kurhusavgiftens upphörande och införande av en allmän sjukvårdsavgift — är fråga om fixa avgifter, torde detta debiteringsförfarande icke vara förenat med några nämnvärda svårigheter för berörda tjänstemän. Riks försäkringsanstalten och dess ombud skulle härigenom befrias från sitt nuvarande arbete för sagda ändamål.

Därest, såsom kommittén synes ifrågasätta, även mindre arbetsgivare skulle få att för hos honom anställda arbetare förskottera avgiften till den allmänna pensionsförsäkringen, skulle måhända någon lämpligare metod kunna tänkas för påförandet och uppbärandet i samband därmed av ifrågavarande och eventuellt även andra olycksfallsförsäkringsavgifter. En sådan anordning synes böra övervägas i samband med den av kommittén förordade närmare utredningen om sättet för uppbörden av pensionsavgiften samt med den enligt Kungl. Maj:ts uppdrag den 23 maj 1924 pågående utredningen om en rationellare skatteuppbörd.

Det praktiska genomförandet av sålunda ifrågasätta eller andra liknande synnerligen påkallade förenklade anordningar för uppbärande i nu berörda och måhända även i *andra* lämpliga befunda fall av försäkringsavgifter beror givetvis i sin mån på att finna tillfredsställande regler för ett enkelt och effektivt avgränsande av det slags arbetare och arbetsgivare, som man därmed vill nå, i förhållande till de övriga. Detta kan ingalunda anses oöverkomligt. Härutinnan må framhållas, att i den mån en arbetsgivare ej blir i den nu ifrågasatta ordningen påförd försäkringsavgift, kommer han att upptagas i den arbetsgivarförteckning, som fortfarande skall upptaga övriga arbetsgivare, rörande vilka premiedebiteringen skulle verkställas av riks försäkringsanstalten. Någon risk för dubbeldebitering av samma arbetsgivare

synes därför icke behöva följa av den föreslagna anordningen, något som för övrigt även eljest med hänsyn till de obetydliga belopp, varom här är fråga, torde komma att sakna praktisk betydelse.

Finge man för ändamålet gå så långt, att, så snart en person, som eljest ej är arbetsgivare, taxerats för en viss inkomst eller påförts viss pensionsavgift, han presumérades vara sådan arbetsgivare, som här skulle avses, skulle detta krav enklast tillgodoses. Men därmed hade man också gjort en avvikelse från eljest gällande principer, som måhända icke kan anses försvarlig.

En förutsättning för genomförande av nu antydda eller andra liknande anordningar beträffande den ifrågavarande eller ytterligare någon annan grupp av mindre arbetsgivare är, att samma arbetsgivare skola hava sina ifrågakommande arbetare obligatoriskt försäkrade i *en* försäkringsinrättning, riksförsäkringsanstalten. Häre mot kan emellertid från de övriga försäkringsinrättningarnas sida ej göras någon befogad invändning i den mån dessa arbetsgivare, såsom förhållandet är beträffande de härovan närmast avsedda, ej spela någon som helst roll för de nuvarande enskilda försäkringsinrättningarnas verksamhet.

Däremot skulle det icke vara erforderligt att för ifrågavarande arbetsgivare och deras försäkrade arbetare införa några särbestämmelser angående försäkringsvillkoren, något som ju också skulle kunna möta hinder ur principiell synpunkt. Den försäkringsavgift, som på ifrågasatt förenklade sätt skulle uppbäras, skulle nämligen vara den, som belöper å den vanliga obligatoriska försäkringen, och vilken beträffande denna kategori av arbetsgivare i regel och i inemot 95 % av alla dessa fall förekommer oförändrad. Ville arbetsgivaren sluta särskilt avtal med riksförsäkringsanstalten om försäkring även för karenstiden eller försäkring utom arbetet etc., står det ju anstalten fritt att stipulera de villkor för erläggande särskilt för sig av den därav betingade särskilda försäkringsavgiften, som befinnas lämpliga. Dessa få arbetsgivare, men av den ifrågavarande kategorien endast dessa, skulle alltså fortfarande behöva av anstalten registreras.

Nu föreslagna eller liknande åtgärder skulle alltså kunna vidtagas, även om rubbning ej skulle komma att nu ske i det nuvarande systemet för olycksfallsförsäkringsorganisation.

Med stöd av de under ett visst år reglerade skador, som övergått arbetare hos ifrågavarande arbetsgivare, skulle den på samma år belöpande kostnaden för den obligatoriska försäkringen för dem kunna ersättas riksförsäkringsanstalten av statsverket, som därefter åtog sig debitering och uppbörd av samma kostnad av vederbörande arbetsgivare ett följande år enligt fastställda grunder.

3:o).

I särskilda skrivelser den 12 juni 1918 och den 16 maj 1922 har riksförsäkringsanstalten gjort framställning om viss författningsändring för besparing av *kostnader för anskaffande av läkarintyg för statens arbetare*, som drabbas av olycksfall i arbete. Om dessa förenklade anordningar, som biträtts av järnvägsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen och medicinalstyrelsen, vunnit godkännande, då riksförsäkringsanstalten först framställde sitt ifrågavarande förslag, skulle statsverket nu ha besparats en kostnad av över 50,000 kronor, vilket belopp nu utgivits utan att det varit erforderligt av annan anledning än på grund av en författning, vars innebörd vid olycksfallsförsäkringslagens tillkomst icke kunde överblickas. Att statsverket fortfarande alltjämt är villigt vidkännas hithörande kostnader, måste efter min mening betecknas såsom i hög grad förvånansvärt.

Bland övriga, om ock ur besparingssynpunkt i mindre grad betydelsefulla förenklade åtgärder får jag i detta sammanhang erinra om riksförsäkringsanstaltens framställning den 27 januari 1923 med förslag till ändring i 10 § olycksfallsförsäkringslagen.

4:o).

Vill man med bibehållande väsentligen av nu gällande system för olycksfallsförsäkringens organisation *minska statens bidrag till förvaltningskostnaden* och i stället överflytta en större del av sagda kostnad på arbetsgivarna än som för närvarande av dem bestrides låter sig detta, såsom riksförsäkringsanstalten antytt, ganska enkelt genomföras. I detta hänseende må hänvisas till riksförsäkringsanstaltens den 13 januari 1923 avgivna yttrande över organisationskommitténs utlåtande och förslag den 25 oktober 1922.

Riksförsäkringsanstalten föreslog där alternativt, att, under förutsättning att de årliga kostnader, beräknade till omkring 275,000 kronor, som förorsakades anstalten för olycksfall, som övergått arbetare, om vilkas arbetsgivare anstalten ej haft kännedom, fördelas på samtliga arbetsgivare — och således även å dem, som hava sina arbetare försäkrade i ömsesidiga bolag — det för närvarande från riksförsäkringsanstaltens försäkringstagare utgående förvaltningsbidraget skulle kunna höjas från 5 till 8 % å *summan* av försäkringsavgifterna. Detta skulle medföra en årlig besparing för statsverket å för närvarande omkring 150,000 kronor.

5:o).

Slutligen må i detta sammanhang vidare erinras om den ovan angivna besparing i statsverkets utgifter, som skulle erhållas genom att *särskilt statsbidrag till sjuk-kassor ej utginge för skada, som enligt lagen om försäkring för olycksfall i arbete medför rätt till ersättning*, och vilken besparing beräknats ej komma att understiga 140,000 kronor om året.

Genom vidtagande av nu angivna åtgärder skulle en avsevärd *förbättring vinnas i de brister*, som i en särskilt betydelsefull del äro förenade med det nu gällande system för skadeersättningarnas tillerkännande, varjämte *en besparing för statsverket* skulle kunna erhållas, som kan beräknas komma att uppgå till *inmot 400,000 kronor om året.*»

Vid protokollet:

R. von der Burg.

Försäkringsrådet.

Genom remiss den 25 februari 1925 har Eders Kungl. Maj:t anbefallt försäkringsrådet att avgiva utlåtande över statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation, och får försäkringsrådet i anledning härav anföra följande.

Såsom besparingskommittén i sitt betänkande erinrat, anhöll riksdagen i skrivelse den 18 maj 1920, att Eders Kungl. Maj:t måtte låta föranstalta skyndsammast möjligt om utredning, rörande huruvida och i vad mån en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar kunde och borde genomföras i syfte att åstadkomma förenkling av förvaltningen och nedbringande av kostnaderna för denna ävensom största möjliga effektivitet av försäkringen.

Med anledning härav tillsattes den 11 oktober 1920 en kommitté, den s. k. organisationskommittén, för verkställande av den utav riksdagen begärda utredningen.

Vid ärendets föredragning inför Eders Kungl. Maj:t angav chefen för socialdepartementet vissa riktlinjer för kommitténs arbete och anförde sålunda bland annat:

Det gällde att från de av utvecklingen framskapade skilda socialförsäkringsorganisationerna komma fram till en viss enhetlighet såväl i prestationer som i administration. I den centrala administrationen borde förenklingar kunna göras och en del dubbelarbeten undvikas. Såsom en oegentlighet måste det te sig, att enligt nuvarande organisation de, som träffats av arbetsoförmåga, allt efter orsakerna till densamma skulle hänvända sig icke blott till olika centrala ämbetsverk utan även till olika lokala myndigheter och framför allt att det icke funnes någon skälig överensstämmelse mellan prestationerna från de olika försäkringsgrenarna. Det borde numera finnas förutsättningar för anordnandet av gemensamma lokala socialförsäkringsmyndigheter. Men icke minst möjligheterna att kunna åstadkomma en skälig överensstämmelse mellan de olika försäkringsgrenarnas prestationer borde göras till föremål för en omsorgsfull utredning. Inom den sociala verksamheten hade vidare allt mer trängt igenom insikten därom, att dess främsta och grundläggande uppgift vore att söka förebygga skador på befolkningens hälsa och arbetsduglighet och, när sådana ändock inträffade, söka i möjligaste mån åstadkomma deras botande. Vid behandling av de tillfälliga skadorna borde tillses, att genom en på ett tidigt stadium påbörjad och ändamålsenligt genomförd sjukvård tiden för arbetsoförmågan så mycket som möjligt begränsades, och att ogynnsamma framtida verkningar av sjukdomen i görligaste mån undanröjdes. Bland andra frågor, som i sammanhang med de nu nämnda borde tagas under övervägande, vore även den om enhetliga principer för de olika försäkringsgrenarnas fondförvaltning.

Stora svårigheter, fortsatte departementschefen, vore visserligen förenade med utredningen av det föreliggande problemet. Men dessa kunde icke försvara undanskjutandet av ett för vår socialförsäkrings utveckling så viktigt spörsmål som det föreliggande. Det kunde måhända inträffa, att en enhetlighet i vår socialförsäkring vore praktisk ogenomförbar, åtminstone i den utsträckning, som rent teoretiskt synes vara mest önskvärd. Men även om så vore förhållandet, syntes redan konstaterandet härav äga betydelse.

Med anledning av sedermera ifrågasatt utvidgning av organisationskommitténs uppdrag anförde kommittén i avgivet yttrande bland annat, att kommitténs uppdrag vore begränsat till att omfatta endast en undersökning rörande reformer i de olika socialförsäkringsgrenarnas organisation. Allt eftersom kommitténs arbete fortskridit, hade det emellertid blivit för kommittén mera tydligt, att några verkliga resultat av dess arbete i det med uppdraget avsedda syftet icke kunde vinnas, med mindre kommittén inriktade sig på en behandling av vår socialförsäkringsfråga i hela dess vidd. Det låge i sakens natur, att kommittén, om den skulle kunna uppnå sitt syfte att samorganisera socialförsäkringens olika grenar, måste i ett sammanhang genomarbета hela vår gällande eller föreslagna lagstiftning på området lika mycket med hänsyn till realfrågorna som till organisationen.

Med bifall till kommitténs framställning uppdrog Eders Kungl. Maj:t den 4 oktober 1921 åt kommittén att till granskning företaga grunderna för hela socialförsäkringen i vårt land, för såvitt beträffande densamma föreläge lagar och lagförslag, och avgiva förslag till sådana ändringar i principerna för densamma, som kunde finnas lämpliga för åstadkommande av större enhetlighet och enkelhet.

Organisationskommittén kom aldrig att slutföra sitt uppdrag. På grund av där- om särskilt givet direktiv avgav den i slutet av år 1922 utlåtande rörande förenklingar och besparingar i administrationen för olycksfalls- och pensionsförsäkringen, i vilket utlåtande kommittén anförde, att dess dittills verkställda utredningar i huvudsak givit till resultat, att kommittén ansett sig för det dåvarande icke böra framlägga några egentliga ändringsförslag beträffande nämnda administration. Sedan kommitténs arbetsutskott därefter under år 1923 avgivit yttrande över en av Sveriges allmänna sjukkasseförbund gjord framställning rörande ordnandet av sjukförsäkringen, förordnade Eders Kungl. Maj:t i slutet av år 1923 med hänsyn till vissa inom statens besparingskommitté pågående arbeten, avseende bland annat frågan om socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar, att arbetet inom organisationskommittén och dess arbetsutskott skulle tills vidare vila, och har kommittén sedermera blivit upplöst.

Arbetet har fullföljts av statens besparingskommitté, som torde få anses hava haft att därvid iakttaga de direktiv, som lämnades organisationskommittén. Besparingskommitténs förslag torde därför böra bedömas, bland annat, med hänsyn till dessa direktiv.

Sett helt allmänt och särskilt med hänsyn till de synpunkter, som anlades i fråga om organisationskommitténs uppdrag, måste besparingskommitténs utredning anses hava i det stora hela lämnat ett negativt resultat. Några förenklingar av betydelse i socialförsäkringens administration torde dess förslag icke medföra; den enhetlighet i nämnda organisation, som förslagen äro avsedda att befordra, torde i praktiken visa sig illusorisk. Förslagen tillgodose icke heller kraven på en effektiv förebyggande verksamhet och kunna icke anses tillfredsställande med hänsyn till säkerheten för ersättningsfrågornas riktiga bedömande. I besparingshänseende betyda de i det väsentliga en överflyttning av kostnader från staten till andra, beträffande olycksfallsförsäkringen från staten eller skattedragarna till arbetsgivarna samt beträffande pensionsförsäkringen från staten till kommunerna och i viss mån till de försäkrade. Besparingar beräknas dock uppstå på annat sätt, nämligen genom en strängare kontroll i fråga om ersättningsanspråken och genom viss omläggning av grunderna för ersättningsfrågornas bedömande m. m., särskilt i olycksfallsförsäkringen. Frågan om åstadkommande av skäligen överensstämmelse mellan de olika försäkringsgrenarnas prestationer är av besparingskommittén endast flyktigt berörd.

Sjukförsäkringen. I avseende å sjukförsäkringen intager besparingskommittén i huvudsak samma ståndpunkt som organisationskommitténs arbetsutskott i dess förut omnämnda yttrande i anledning av Sveriges allmänna sjukkasseförbunds framställning. I detta yttrande anfördes bland annat, att möjligheterna att skapa en enhetlig

socialförsäkring vore i väsentlig mån betingade av genomförandet av en social sjukförsäkring. Även om en omarbetning av gällande socialförsäkringslagstiftning i sådant syfte skulle kunna ske utan samband med en lösning av frågan om sjukförsäkringen, skulle dock resultatet härav sannolikt bli föga givande. Tidpunkten för genomförande av en sådan sjukförsäkringslagstiftning vore emellertid i främsta rummet beroende av möjligheten att pålägga såväl det allmänna som de enskilda samhällsmedlemmarna ökade kostnader för socialförsäkringen. Kostnadsproblemet för socialförsäkringen i dess helhet måste utredas och bedömas i ett sammanhang. Arbetsutskottet delade den av socialförsäkringskommittén uttalade uppfattningen, att endast försäkringstvång kunde medföra en slutgiltig och tillfredställande lösning av den sociala sjukförsäkringen. Emellertid kunde en sådan icke under rådande förhållanden tänkas genomförd. En utredning borde därför igångsättas, huruvida det icke skulle finnas möjligheter att vid en etappvis genomförd obligatorisk sjukförsäkring kunna i början bygga denna på den redan befintliga frivilliga sjukförsäkringen för att sedan efter hand övergå till allmän obligatorisk sjukförsäkring. Utskottet slutade med att uttala såsom önskvärt, att frågan om reformering av lagstiftningen om det frivilliga sjukkasväsandet upptoges till prövning.

En av arbetsutskottets tre ledamöter ansåg för sin del utsikterna ytterst ringa att genom en reviderad sjukkaslagstiftning kunna jämna vägen för ett framtida genomförande av en enhetlig socialförsäkring. Snarare syntes det honom kunna befaras, att enhetligheten på detta sätt komme att bli ytterligare försvärad. En ledamot i kommittén (herr Nilsson i Bonarp), som deltog i ärendets behandling, anförde, att det syntes honom tveklöst, om på den väg, arbetsutskottet ville beträda, kunde vinnas det syfte, som avsåges med sjukförsäkringen. Ändamålet med denna vore ju i främsta rummet att bereda hjälp åt de ekonomiskt svagast ställda i samhället. Allmänt känt vore emellertid, att varken i vårt land eller annorstädes den frivilliga försäkringen, även med ganska rikligt bidrag från det allmänna sida, vunnit insteg bland nämnda befolkningsgrupper. Även om genom rikligare statsbidrag till den frivilliga sjukkasverörelsen en livligare anslutning till denna skulle vinnas, skulle med all sannolikhet landsbygdens befolkning komma att stanna utaför densamma. Denna befolkning skulle alltså komma att i skatteväg få lämna ökat bidrag till sjukkassorna, men själv ensam få bekosta sjukvården för de sina. Det ifrågasatta utredningsarbetet borde därför ej givas den ensidiga riktning, som utskottet föreslagit.

Besparingskommittén betonar vikten och betydelsen av en ordnad effektiv sjukförsäkring. Genomförandet av dess förslag beträffande olycksfallsförsäkringen och pensionsförsäkringen förutsätter, framhåller kommittén vid upprepade tillfällen, en dylik sjukförsäkring. Kommittén erinrar, att medan pensionsförsäkringen och olycksfallsförsäkringen genomförts i möjligast vida omfattning, sjukförsäkringen icke blivit ordnad. Denna brist gjorde sig, anför kommittén, kännbar i flera avseenden både ur social och ekonomisk synpunkt. Organisatoriskt sett intogs sjukförsäkringen en central ställning, det vore svårt att utan densamma ordna vare sig pensionsförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt.

Då kommittén med dessa utgångspunkter gått att lösa sjukförsäkringsfrågan, har den övervägt lämpligheten av att nu införa obligatorisk sjukförsäkring — vilken även kommittén synes anse såsom slutmålet — eller av en utveckling och delvis ändrad organisation av den frivilliga sjukkasverörelsen. Huvudsakligen, såsom det vill synas, av kostnadsskäl har kommittén stannat vid det senare alternativet.

Dess förslag äsyfta i det mera väsentliga en decentralisation av sjukförsäkringsverksamheten i lokala kassor (endast en kassa inom varje område skulle erhålla statsbidrag), utsträckning av sjukhjälpstiden till tre år samt förhöjning av statsbidraget.

Om den föreslagna decentralisationen blir genomförd, skulle enligt kommitténs mening öppna sig möjligheter till en rationell utveckling av den frivilliga sjukför-

säkringen och skapas en grundval för obligatorisk sjukförsäkring, om framdeles omständigheterna medgäve övergången till sådant system.

Kommittén anser i fråga om sjukhjälpstiden, att för närvarande den tid, under vilken sjukhjälp lämnas av sjukkassorna, är för kort. En förändring härutinnan är enligt kommitténs mening nödvändig bland annat med hänsyn till pensionsförsäkringen. En fördelning av omvårdnaden bör äga rum mellan sjukförsäkringen och pensionsförsäkringen. Om sjukkassorna finge ansvar för en långvarig sjukdomstid, skulle de komma att verka som ett slags filter mot obehöriga anspråk på understöd.

Beträffande den viktiga frågan om läkarvård och läkemedel erinrar kommittén, att sjukkasserörelsen hittills i stort sett inskränkt sig till att meddela kontant sjukhjälp. Det vore, anför kommittén, obestriddt, att bristen på läkarvård i många fall förlängde sjukdomstiden och vållade ökade kostnader i fråga om sjukpenning. Jämväl ur ekonomisk synpunkt vore därför ett önskemål, om sjukkassorna kunde sörja för läkarvård. Å andra sidan syntes en förpliktelse att sörja för erforderlig läkarvård icke i verkligheten kunna fullgöras överallt i vårt land på grund av bristen på läkare och transportmedel. Förpliktelsen att sörja för dylik vård kunde även anses innefatta skyldighet att skaffa sjukkassornas medlemmar vård å sjukhus, och denna skyldighet skulle skapa ett behov av ökat platsantal å sjukhusen. Detta behov kunde dock endast fyllas så småningom, och det borde fyllas så vitt möjligt utan sönderbrytande av den nuvarande sjukvårdsorganisationen.

På grund av dessa omständigheter hade det icke förefallit kommittén tillrädligt för närvarande att ålägga sjukkassorna förpliktelser att sörja för läkarvård eller ens att föreslå särskilt bidrag utöver det nuvarande för kassor, som meddelade fri läkarvård.

Tillsynsmyndigheten över sjukkassorna skulle enligt kommitténs förslag överflyttas från socialstyrelsen till pensionsstyrelsen.

Otvivelaktigt är det riktigt vad kommittén anför om en väl ordnad effektiv sjukförsäkrings stora betydelse. En sådan försäkring är av största vikt, då det gäller att vid sjukdom icke blott bringa ekonomisk hjälp utan även söka så snart och så fullständigt som möjligt återställa den sjuke till hälsa. Dess sjukvårdande och förebyggande verksamhet är av utomordentligt värde såväl i och för sig som ock med hänsyn till olycksfallsförsäkringen och pensionsförsäkringen. En sjukförsäkring, som möjliggör en icke alltför kort karenstid i olycksfallsförsäkringen, är ägnad att undanröja tvistigheter om ofta svårbedömliga gränsfall, t. ex. om ett sjukligt tillstånd är att hänföra till olycksfallsskada eller ej. En lämpligt anordnad sjukförsäkring kommer jämväl att tillgodose önskemålet om gemensamma lokala socialförsäkringsmyndigheter. En dylik försäkring med erforderlig utbredning är en nödvändig förutsättning för att kunna vinna de mål, som kommittén uppställer.

Det från socialförsäkringskommittén upptagna förslaget om lokalt begränsade sjukkassor är vid en omorganisation av sjukförsäkringen ett steg i rätt riktning. Däremot synes kommittén hava i sitt förslag underskattat betydelsen för sjukförsäkringen av läkarvård och sjukvård. Det torde väl numera vara satt utom allt tvivel, att denna del av sjukförsäkringens prestationer är kanske den viktigaste av dem alla. Därförutan blir hela sjukförsäkringen något halvt och dess förebyggande verksamhet förlorar högst avsevärt i betydelse. De skäl, som kommittén anför mot att särskilt betona denna del av sjukförsäkringsverksamheten, synas icke vara avgörande. Den omständigheten att icke alla kunna erhålla behöflig läkarvård till följd av läkarbrist bör icke utesluta det stora flertalet från denna förmån. Ej heller den begränsade tillgången på vårdplatser å sjukhusen. Vad som i nämnda hänseenden brister kommer säkerligen att fyllas, då anspråken göra sig gällande.

Men fränsett detta synes med skäl kunna ifrågasättas, om kommitténs förslag beträffande sjukförsäkringen äro ägnade att föra fram denna försäkring till den utveckling, som måste anses önskvärd. Sannolikt leder kommitténs förslag till en

början till en tillbakagång, och därefter torde man ha att vänta ett mycket långsamt framåtskridande. Säkerligen erfordras ett väsentligt högre statsbidrag än det kommittén föreslår, om utvecklingen skall skjuta fart. Det är att befara, att ett genomförande av kommittéförslaget kommer att fördröja en utveckling i rationell riktning. Under förberedelserna till 1910 års sjukkasselag anfördes även, att om allenast den reform, som därmed avsågs, bleve genomförd, skulle sjukkasieverksamheten gå en blomstring till mötes och verksamheten ledas in på sådana banor, att en övergång till vad som även då ansågs såsom slutmålet eller till obligatorisk sjukförsäkring bleve väsentligen underlättat. Utvecklingen har ej gått i sådan riktning, och det är att befara, att besparingskommitténs organisation kommer att röna samma öde. Ifrågasättas kan även, om åt de frivilliga sjukkassorna kan givas en sådan organisation, att erforderliga garantier erhållas för att de skola kunna fylla, förutom och i första rummet sitt eget ändamål, de mångahanda uppgifter beträffande olycksfallsförsäkringen och pensionsförsäkringen, som kommittén tillämnar dem.

Det förefaller, som om kommittén redan från början utgått från, att genomförandet av en obligatorisk eller mera effektiv sjukförsäkring av ekonomiska skäl vore omöjlig. Men blir denna frivilliga försäkring i längden billigare? I den mån medlemsantalet ökas, stiga statens utgifter även med de statsbidrag kommittén föreslår, och man får för övrigt icke föreställa sig, att statsbidraget kommer att stanna vid den relativt obetydliga förhöjning, kommittén föreslår; framförallt torde anspråk komma att framställas på ökat bidrag till kostnaderna för läkarvård och läkemedel. Det är icke osannolikt, att den på förslaget sätt anordnade sjukförsäkringen med hänsyn till resultatet i längden blir dyrbarare än en obligatorisk sådan, var- till kommer att den frivilliga försäkringen aldrig när erforderlig effektivitet och aldrig kan komma att intaga den plats i socialförsäkringen, som är nödvändig för att bringa det hela att fungera på tillfredsställande sätt.

Det hade varit av intresse, om kommittén framlagt några kostnadsberäkningar för en obligatorisk sjukförsäkring, låt vara med begränsad omfattning och även med begränsade prestationer. Kommittén har nöjt sig med att åberopa socialförsäkringskommitténs beräkningar, som verkstälts under krisåren och med hänsyn till då gällande penningvärde. En jämförelse skulle då hava kunnat äga rum med kostnaderna för en frivillig sjukförsäkring med ungefär samma omfattning. Det torde emellertid icke vara ur vägen att föra i minnet vad i detta avseende anfördes i motiven till den av presidenten Lindstedt verkställda överarbetningen av socialförsäkringskommitténs förslag till lag om allmän sjukförsäkring.

Sålunda yttras bland annat, att till stöd för åsikten om den frivilliga försäkrings betydelse ofta hänvisades till förhållandena i Danmark, i vilket land denna försäkring visat en utveckling som i intet annat land. Under år 1918 uppgick antalet frivilligt försäkrade i de danska »erkända» sjukkassorna till 1,136,000 personer. Sammanlagt utgjorde i Danmark under år 1918 statens och kommunernas bidrag, bortsett från omkring 2,000,000 kronor i dyrtidstillägg, runt 8,000,000 kronor, och då de försäkrades bidrag uppgick till omkring 10,000,000 kronor, utgjorde således det allmännas bidrag icke mindre än omkring 45 procent eller nära hälften av hela försäkringskostnaden. Visserligen hade tillslutningen till den frivilliga försäkringen i Danmark från de befolkningsgrupper, som närmast vore i behov av försäkringen, på grund av de rikliga bidragen från det allmänna blivit synnerligen omfattande. Tillräcklig effektivitet i detta avseende hade dock icke kunnat ernås. En närmare granskning av de danska förhållandena visade emellertid, att försäkringen i andra avseenden i högre grad bruste i effektivitet. Försäkringen inom sjukkassorna vore obligatorisk med avseende å läkarvård, under det att sjukpenningens belopp växlade. Av statistiken för år 1917 kunde den slutsatsen dragas, att av de manliga försäkrade endast omkring 40 procent vore försäkrade för en sjukpenning av mera än 1 krona. I fråga om vårt land torde en med allmänna medel understödd frivillig försäkring med så låga belopp för sjukpenningen, som förekomme i den

danska försäkringen, knappast kunna ifrågasättas. »En frivillig försäkring i Sverige», anföres vidare, »efter mönster av den svenska försäkringen skulle därför tvivelsutan hava att räkna med betydligt högre kontanta understöd och följaktligen betydligt högre försäkringsavgifter än inom den svenska försäkringen. Då totalkostnaden för den svenska försäkringen, även bortsett från dyrtidsbidrag, under år 1918 uppgick till omkring 18,000,000 kronor, torde man för vårt land med hänsyn till dess dubbelt så talrika befolkning, under i övrigt liknande förhållanden, böra räkna med en årlig kostnad av omkring 36,000,000 kronor. Då emellertid, såsom nämnts, sjukpenningens belopp måste antagas vida högre än för närvarande är fallet i Danmark, där medelbeloppet för sjukpenningen under år 1917 ej ens uppgick till 1 krona, och då förhållandena numera tydligen medföra behov av ytterligare ökning, torde man för vårt land böra beräkna totalkostnaden för en av allmänna medel understödd frivillig sjukförsäkring med ungefär samma omfattning som den svenska till omkring 60,000,000 kronor om året. Och då man för att ernå en sådan anslutning torde böra beräkna det allmänna bidraget till försäkringen proportionsvis lika högt som i Danmark eller till omkring 45 procent, skulle detta bidrag för vårt land komma att uppgå till 25- å 30,000,000 kronor om året eller omkring samma belopp, som nu ifrågasättes för den föreslagna obligatoriska försäkringen med dess vida större förmåner. Erfarenheterna från andra europeiska länder, vilka ännu hava endast frivillig sjukförsäkring, jäva ej heller dessa antaganden. För ernående av önskvärd effektivitet torde därför kostnaderna för det allmänna icke bliva mindre i fråga om en mera allmän frivillig än en obligatorisk försäkring.»

En viss förskjutning har under senare åren ägt rum i förhållandena beträffande den svenska sjukförsäkringen. Av intresse torde därför vara att anföra några siffror ur Sygekasseinspektoratets berättelse för år 1923. Den 31 december detta år utgjorde antalet sjukkassem medlemmar 1,384,443. Medlemsbidragen uppgingo under år 1923 till omkring 26,400,000 kronor eller cirka 64 procent av samtliga inkomster, under år 1923 inbetalda stats- och kommunalbidrag utgjorde 12,472,854 kronor eller 30.3 procent, vartill kommer 718,240 kronor i frivilliga tillskott från kommunerna. Utgifterna uppgingo till sammanlagt 37,026,339 kronor, därav i sjukpenning 6,993,639 kronor eller 18.9 procent. Utgifterna för läkarvård, läkemedel, sjukhusvård med mera dylikt belöpte till sammanlagt 25,302,416 kronor eller omkring 68 procent.

De sista i tryck tillgängliga siffror för Sverige avse år 1921. Nämda år uppgick summan av regelbundna avgifter och uttaxerade bidrag till 13,060,582 kronor eller 74.7 procent, statsbidraget till 2,620,324 kronor eller 15.0 procent samt kommunbidrag till 278,050 kronor eller 1.6 procent. Utgifterna belöpte sig till sammanlagt 13,734,080 kronor, därav kontant sjukhjälp 9,856,270 kronor eller 71.8 procent, sjukhusvård, läkarvård och läkemedel 436,131 kronor eller 3.2 procent.

I jämförelse med Danmark visa siffrorna från Sverige, att hos oss sjukförsäkringen står på ett ganska lågt plan. För en utveckling av sjukförsäkringen på frivillighetens väg synas ock förhållandena i Danmark vara avsevärt mycket gynnsamare än i vårt vidsträckta land.

Av sociala rådets sektion för sjukkasseeväsen (sjukkassenämnden) har uttalats starka betänkligheter mot besparingskommitténs förslag. Sektionen åberopar sin tidigare uttalande uppfattning, att en tillfredsställande social sjukförsäkring icke kan ernås på annat sätt än genom en obligatorisk försäkring. En dylik försäkring, även i mer eller mindre beskuret skick, vore därför enligt sektionens uppfattning avgjort att föredraga framför den nu föreslagna reformen av det frivilliga sjukkasseeväsendet. Den farhågan uttalas även av sektionen, att den nu ifrågasatta reformen kan komma att fördröja en slutlig lösning av den sociala sjukförsäkringsfrågan i antydd riktning.

Dessa sektionens uttalande meningar måste naturligen tillmätas största betydelse, då sektionen företräder den speciella sakkunskapen på detta område.

Bättre synes vara att avvakta någon tid än att nu inlåta sig på en reform, som sannolikt icke leder till önskat resultat och som i alla händelser kommer att kräva årtal, innan den medför någon högre grad av effektivitet. Innan något beslut fattas, synes i alla händelser detta böra föregås av en ny sakkunnig utredning, som ingående väger möjligheterna att, med bidrag av stat och kommun, erhålla en mer tillfredsställande lösning av frågan än kommitténs förslag innebär. Under alla omständigheter synes någon ändring av grunderna för avgifter m. m. till pensionsförsäkringen icke böra vidtagas, förrän en närmare utredning av sjukförsäkringen och dess behov verkställts och avvägs i förhållande till socialförsäkringens övriga uppgifter.

Med hänsyn till vad sålunda anförts förefinnes enligt rådets mening icke någon anledning att nu vidtaga ändring beträffande förläggningen av sjukförsäkringen till synsmyndighet. Men även om kommitténs förslag angående sjukförsäkringen m. m. godkännes, synes tvivelaktigt, om dess förslag om tillsynsmyndigheten är det lämpligaste, då bland annat sjukförsäkringen enligt kommittén skulle komma att i övervägande grad tagas i anspråk för olycksfallsförsäkringen.

Kommittén anför, att genom riks-försäkringsanstalten samlats en s. k. premieutjämnings- och säkerhetsfond, vilken vid 1923 års utgång uppgick till i runt tal 4,037,500 kronor, samt att denna fond borde kunna användas till bidrag åt sjukförsäkringen, vilka vid övergången skulle komma att få mindre fördelaktigt försäkringsbestånd. Det synes icke utan vidare vara klart, att en dylik användning av ifrågasatt fond kan få åga rum.

Olycksfallsförsäkringen. I avseende å olycksfallsförsäkringen berör kommittén till en början frågan om denna försäkrings omfattning. Kommittén har dock icke ansett sig böra föreslå någon ändring i omfattningen sådan denna är bestämd i 1916 års lag. Kommittén uttalar emellertid, att det förefaller icke uteslutet, att lagens tillämplighetsområde blivit utvidgat i vissa fall genom tolkningen av de grundläggande begreppen arbetare, arbetsgivare och olycksfall i arbete. Då kommittén i regel framställer sina anmärkningar om sättet för olycksfallsförsäkringslagens tillämpning och socialförsäkringens handhavande genom helt allmänna talesätt, är det naturligen svårt att inlåta sig på en granskning av dess påståenden, vilka dock mången gång synas härflyta från en viss, för övrigt förklarlig obekantskap med de växlande, praktiska spörsmål, som lagens tillämpning bjuder. Naturligen kunna här som annorstädes gränsfall förekomma, om vilka olika meningar kunna råda. Klander mot tolkningen äger rum än från ena än från andra hållet, beroende på vilkens intresse saken närmast berör. Kommittén skulle fullständigt sin framställning, om den även anför, att klagomål förekomma, gående ut på att lagens tillämplighetsområde inskränkts genom en alltför snäv tolkning. Problemet får icke ses enbart ur besparingssynpunkt. Det torde ej kunna med fog påstås, att åt lagen givits större tillämplighetsområde än som vid dess antagande förutsattes. Med hänsyn till kostnaderna torde för övrigt de s. k. gränsfallen icke spela någon roll av nämnvärd betydelse vare sig i ena eller andra riktningen.

Kommittén säger sig hava haft under övervägande en ändrad avfattning beträffande nämnda begrepp, men avstått därifrån, då en sådan ändring »lätt torde framkalla nya tvivelsmål i fråga om själva gränsfallen».

I anledning härav torde det icke vara ur vägen att erinra om vad särskilda utskottet vid 1916 års riksdag anförde i förevarande hänseende. I motioner hade framställts yrkanden om förtydligande av begreppet olycksfall i arbete. På grund härav anförde utskottet bland annat, att de regler, som vid tolkningen av detta begrepp kommit till tillämpning såväl vid domstolarna som inom riks-försäkringsanstalten, vore väsentligen desamma som i ett flertal andra länder. Helt naturligt hade härvid rättstillämpningen i Tyskland kommit att intaga en dominerande roll. Utskottet, som trott sig kunna utgå ifrån, att de grunder för tolkningen, för vilka

utskottet redogjort, jämväl efter den nya lagens ikraftträdande skulle komma till tillämpning, funne följaktligen något förtydligande av stadgandet i den riktning, motionärerna föreslagit, icke vara behöfligt. Jämväl frågan om begreppen arbetsgivare och arbetare voro föremål för särskild uppmärksamhet av utskottet och riksdagen.

Kommitténs förslag till ändringar av olycksfallsförsäkringslagen avse huvudsakligen, fränsett organisationsformen, karenstiden samt sjukpenningens beräkning. Karenstiden föreslås förkortad till 14 dagar. Sjukpenningen därunder skulle utgå med 2 kronor 50 öre till skadad manlig arbetare om 18 år och däröver och med 2 kronor till kvinnlig arbetare i samma åldersgrupp samt med 2 kronor till manlig och med 1 krona 50 öre till kvinnlig arbetare under 18 år. I fråga om sjukpenningen efter karenstiden föreslår kommittén, att arbetsförtjänsterna indelas efter en 8-gradig skala med bestämd sjukpenning för varje intervall, lägst 75 öre och högst 4 kronor för dag.

Kommittén synes luta åt den uppfattningen, att karenstiden rätteligen borde helt borttagas. Olägenheterna ur kontroll- och administrationssynpunkt utgjorde emellertid fortfarande hinder för ett fullständigt borttagande, och hade kommittén därför stannat vid att föreslå en karenstid av 14 dagar.

De nuvarande bestämmelserna angående sjukpenningens belopp under karenstiden härleda sig, anför kommittén, från behovet av enkla grunder för dess beräkning under den tid, då arbetsgivaren själv har att svara för ersättningen. Bestämmelserna hade emellertid enligt verkställd utredning medfört, att sjukpenningen under karenstiden i genomsnitt blivit avsevärt lägre än under därpå följande sjukdomstid och ofta även i övrigt lett till egendomliga resultat för den skadade. Därest karenstiden inskränktes till så kort tid som 14 dagar, borde enligt kommitténs mening ersättningsbestämmelserna utan olägenhet kunna ytterligare förenklas. På grund härav har kommittén framställt sitt nyss nämnda förslag.

Anledningen till det ändrade beräkningssättet för sjukpenning efter karenstiden skulle vara den, att enligt kommitténs förslag sjukförsäkring skulle få meddela frivillig försäkring för olycksfall i arbete jämväl för viss tid efter karenstidens utgång, samt att härvid bland annat den olägenheten mött, att de nuvarande bestämmelserna angående beräkning av sjukpenning efter karenstidens utgång skulle vara jämförelsevis svåra att tillämpa.

Mot en inskränkning av karenstiden synes under nuvarande förhållanden knappast något vara att invända. Kommer en effektiv sjukförsäkring till stånd, torde frågan om karenstidens längd m. m. komma att upptagas till förnyat övervägande.

De nuvarande bestämmelserna om beräkning av sjukpenningens storlek under karenstiden äro otvivelaktigt mindre lämpliga. Kommitténs förslag avhjälpas till en del olägenheterna, men oegentligheter komma även med dess förslag att allt framgent bestå. Avsikten lär väl ursprungligen hava varit, att ersättningen genomgående skulle beräknas efter enahanda grunder eller i visst förhållande till arbetsförtjänsten. De nuvarande bestämmelserna skulle vara provisoriska och bestå allenast en kortare tid, till dess en ordnad sjukförsäkring blivit genomförd. Nu förlänges provisoriet för överskådlig tid framåt, om kommitténs organisationsförslag skulle godkännas. Det synes därför föreligga giltiga skäl att taga under övervägande en mera rationell beräkning av sjukpenningens storlek, närmast att ställa den i beroende av arbetsförtjänsten. Såsom kommittén erinrar hade av samtliga under år 1920 inträffade, anmälda olycksfall icke mindre än 75 procent varit frivilligt karensförsäkrade. Om, såsom försäkringsrådet anser lämpligt, rätten till karensförsäkring i försäkringsinrättningen eller inrättningarna tills vidare bibehålles, torde väl utvecklingen gå i riktning mot en ökning av antalet karensförsäkrade, och under sådana omständigheter synes hinder icke möta att ställa karenstidsersättningen i mera direkt beroende av arbetsförtjänsten, vilket måste anses mera rationellt än det av kommittén förordade schablonmässiga sättet.

Något skäl till ändring av det nuvarande sättet för beräkning av sjukpenning efter karenstiden synes icke föreligga. Kommitténs förslag avhjälpjer icke svårigheterna. Ej heller nu räknas inkomsten efter öret, då det gäller att bestämma denna efter skön, och en uppskattning av inkomsten i hundratal måste alltid även efter kommitténs förslag äga rum vid placering av vederbörande i en viss intervall. Då kommitténs förslag därjämte kommer att i ett icke ringa antal fall för de skadade medföra en sänkning av ersättningen, torde den föreslagna ändringen av gällande bestämmelser vara mindre lämplig.

För övrigt må ifrågasättas, om det vore så lyckligt att tillskapa tre olika beräkningsgrunder för ersättningens utmätande i anledning av olycksfall, en för karenstiden, en för sjukhjälpen efter karenstidens utgång, en då det gäller att beräkna livränta och begravningshjälp. Det är knappast någon förenkling, och i alla händelser måste en sådan anordning förefalla de försäkrade rätt besynnerlig. Arbetsförtjänsten bör utan större olägenhet kunna läggas till grund, låt vara med användande av en något mera summarisk beräkning, i de fall då ersättning skall utgivas av arbetsgivaren.

Såsom förut nämnts har kommittén ansett sig icke böra — för vinnande av besparingar — föreslå någon ändring i fråga om olycksfallsförsäkringens omfattning, och har beträffande försäkringens prestationer icke hemställt om andra ändringar än de som nu berörts. Kommittén uttalar dock, att kostnaderna för försäkringens prestationer skulle komma att minskas genom vissa av kommittén angivna praktiska åtgärder, såsom förbättrad kontroll över ersättningarna samt ett mera intresserat arbete för återställande av de skadades arbetsförmåga. Kontrollen skulle förnämligast utövas genom sjukkassorna; och för att följa olycksfallsinvalidernas reaktivering anser kommittén lämpligt att låta sjukkassa kontrollera vissa invalider, exempelvis genom att låta dem varje månad hämta sina livräntor hos sjukkassan, varvid denna hade möjlighet att närmare göra sig underrättad om hälso-tillståndet och arbetsförmåga hos invaliderna. Fråga är, om icke ett dylikt uppdrag kommer att menligt inverka på den frivilliga sjukförsäkringens popularitet, och om det i övrigt är lämpligt. Kommittén har själv utdömt en dylik form för samarbete och kontroll, nämligen då det gäller pensionsförsäkringen. Kommittén uttalar i detta avseende, att om utbetalning av pension skulle äga rum genom sjukkassorna, skulle det vara mindre tilltalande och sannolikt föga effektivt att verkställa kontroll i samband med pensionsutbetalningarna. Ej heller finner kommittén ändamålsenligt att i kontrollsyfte låta sjukbesökare eller annan sjukkassas funktionär utbetala pensionen i hemmen, emedan för många pensionstagare denna utbetalningsform skulle kännas mindre tilltalande, »då ju den, som lämnade pensionsbeloppet skulle ha till uppgift att så att säga spionera på pensionstagaren».

Kontroll är erforderlig och åtgärder för återställande av arbetsförmågan äro i hög grad önskvärda såväl för de skadade som med hänsyn till försäkringens ekonomi. Men man måste se till, att åtgärder, som vidtagas, icke erhålla en inhuman och brysk karaktär, och man bör ej vänta sig alltför mycket i fråga om kostnadsbesparing genom sjukkassornas kontroll och genom reaktiveringsåtgärder, som, om det av kommittén särskilt förordade holländska mönstret skulle följas, komma att kräva ganska dryga kostnader.

I fråga om olycksfallsförsäkringens *organisation* framhåller kommittén, att det nuvarande systemet är förenat med åtskilliga olägenheter. Bland annat råder sålunda en onödigt konkurrens, som medför direkta utgifter för agenter och anskaffningsarbete, och försäkringens uppdelning på flera inrättningar medför risk för bristande enhetlighet vid tillämpningen av lagens bestämmelser. Kommittén har därför ansett nödvändigt att söka utfinna en annan organisationsform. De ledande principerna hava härvid för kommittén varit dels att garantier måste finnas för att de skadades rättsanspråk bliva riktigt bedömda, dels att åt arbetsgivarna, som bestrida försäkringskostnaderna, lämnas tillfälle att organisera administrationen så

praktiskt och ekonomiskt fördelaktigt som möjligt, dels slutligen att organisationen bör vara så beskaffad, att en nära samverkan befrämjas mellan olycksfallsförsäkringen och de övriga socialförsäkringsgrenarna samt yrkesinspektionen.

Kommittén har av anförda skäl ej ansett lämpligt att uppdelat försäkringen på enbart fria privatanstalter eller överlämna den åt en statsmonopolanstalt eller en monopolanstalt av helt privaträttslig karaktär. I stället förordar kommittén en inrättning av blandad karaktär, i vars högsta ledning såväl staten som arbetsgivarna och de försäkrade arbetarna skulle vara representerade. Själva försäkringsinrättningen skulle vara organiserad efter mönster av ett enskilt företag av bolagstyp.

Till en början må helt allmänt anmärkas, att någon sådan oenhetlighet och oreda i fråga om försäkringsinrättningarnas skaderegleringar m. m., som visserligen icke av kommittén men från annat håll gjorts gällande, icke kan anses föreligga. Vad som yttrats om konkurrensen och dess inverkan i nämnda avseende innebär även tydliga överdrifter. Även om lagens tillämpning skulle anförtros åt en enda försäkringsinrättning, måste frågornas avgörande på grund av ärendenas mängd överlämnas åt olika personer eller avdelningar, och skilda uppfattningar förekomma givetvis såväl vid bedömandet av föreliggande faktiska förhållanden som beträffande lagens tillämplighet. Det hade naturligen varit önskvärt, om försäkringsrådet kunnat fullgöra sin granskningsskyldighet i större utsträckning än som på senare tiden skett, men för kommittén torde det varit bekant, att anledningen till att detta icke kunnat äga rum varit den, att personalminskning verkställts samtidigt som de inkommande ärendena vuxit i antal.

Onekligen finnas talande skäl för försäkringens koncentration till en enda inrättning. Skäl finnas även för anordnandet av denna inrättning med de friare verksamhetsformer, som ett enskilt företag erbjuder i jämförelse med ett statsämbetsverk av vanlig typ. Då emellertid mycket härvid beror på organisationens utformning och detaljer, och kommittén härutinnan låter ett flertal frågor stå obesvarade och allenast håller sig till allmänna antydningar, är det icke möjligt att mera ingående pröva förslagens ändamålsenlighet.

Emellertid kunna åtskilliga anmärkningar framställas mot förslaget. Möjligt är, att dessa till en del förfalla, beroende på huru förslagens detaljer utformas och om bättre garantier för såväl försäkringstagarna som de försäkrade tillskapas än de, som kommittén föreslår.

Till en början torde samma anmärkning kunna framställas, som kommittén riktar mot ett rent enskilt företag, nämligen att arbetsgivarna sakna en organisation, som skulle kunna åtaga sig uppgiften utan fara för att minoriteter bland arbetsgivarna vid premieberäkning m. m. bleve orättvist behandlade. Stora grupper av arbetsgivare, som sakna lämplig representation, skulle ej få något inflytande på sammansättningen av riks-försäkringsstämman och därmed på ledningen av företaget. Därest, såsom meningen lär vara, direktionsmedlemmarna utses genom majoritetsval, kunna statens representanter i stämman därvid ej öva inflytande till särskilt de mindre arbetsgivarnas förmån. Ej heller innebär möjligheten av hänvändelse till den föreslagna besvärsnämnden någon tillfredsställande garanti. Bolaget förfogar över det material, som skall ligga till grund för premieberäkningen, och nämnden med dess tillfälliga sammansättning har knappast någon möjlighet att bedöma premierna. Bolaget blir så gott som suveränt i fråga om premiebestämningen och arbetsgivarna äro lämnade i dess våld. Bolaget erhåller även i övrigt en okontrollerbar maktställning över arbetsgivarna, som kan hava betänkliga vådor.

Man kan ej gärna påstå, att förslaget tillgodoser den av kommittén uppställda, icke helt odiskutabla satsen, att åt arbetsgivarna bör lämnas befogenhet att organisera administrationen efter eget skön. De snöras in i en tvångströja, som kommer att trycka dem ganska omilt, därest icke väsentligt starkare garantier tillskapas än de av kommittén föreslagna.

Tvivelaktigt är även, om den föreslagna organisationsformen skyddar emot byrå-

kratism och slentrian, som uppgives följa med ett statsämbetsverk. Ledamöterna i stämman och direktion komma sannolikt att väljas om år för år, mot vilket förfarande i och för sig icke är något att erinra, då därigenom sakkunskap förvärfvas och kontinuiteten bevaras. Om således en garanti mot slentrian m. m. skulle ligga i ledamöternas växling, kommer den med all sannolikhet icke att förefinnas. Den sporre till ständigt sökande efter nya arbetsformer och arbetsbesparande metoder, som ligger i ledningens intresse att åstadkomma ett synligt och givande resultat av det enskilda företagens verksamhet, finnes ej heller. Försäkringsbolaget är såsom enskilt företag vidare undandraget den kritik från allmänheten, som eljest kunde tänkas öva ett gynnsamt inflytande på organiserandet av dess verksamhet.

Enligt kommitténs mening borde den föreslagna försäkringsorganisationen jämte dess kombinerande direkt med en statlig myndighet vara ägnad att befrämja samarbetet mellan olycksfallsförsäkringen och övriga socialförsäkringsgrenar samt yrkesinspektionen. Naturligen bör ett samarbete underlättas därigenom att försäkringen handhaves av allenast en inrättning, men det synes dock tvivelaktigt, huruvida försäkringsavdelningen, som är avsedd att få en i det närmaste helt privat karaktär, kommer att kunna etablera något mera intimt samarbete med statsmyndigheter och speciellt de frivilliga sjukförsäkringarna. Fara är, att det hela kommer att stanna på papperet. Det har hittills på andra områden visat sig svårt att åstadkomma ett sådant samarbete, oaktat uttryckliga bestämmelser härom inryckts i instruktioner och dylikt. Varje myndighet eller företag har att i första hand tillgodose sin egen uppgift, som icke får tillbakasättas genom anspråk från annat håll om biträde. Betydelsen av det ofta förda talet om samarbete bör för övrigt ej överskattas. Vad olycksfallsförsäkringens samarbete med sjukförsäkringen beträffar ligger huvudvikten på, att sjukförsäkringen är så anordnad, att den tager hand om de olycksfallsskadade under själva sjukdomstiden, och att sålunda en relativt lång karenstid kan äga rum i olycksfallsförsäkringen. Därigenom sparas den centralt organiserade olycksfallsförsäkringen ett högst väsentligt arbete och icke obetydliga administrationskostnader.

Kommitténs uppgifter om de framtida förvaltningskostnaderna äro icke möjliga att kontrollera, då upplysande beräkningsgrunder icke finnas angivna i betänkan. Ganska sannolikt är emellertid, att kostnaderna bliva väsentligt högre än de av kommittén beräknade. Genom förkortningen av karenstiden kommer arbetet icke oväsentligt att ökas för centraladministrationen, då denna måste på ett tidigare stadium än nu taga hand om skador, som drabbat hos den stora mängden mindre arbetsgivare anställda arbetare. Från dessa mindre arbetsgivare kan knappast påräknas det biträde med förskotts betalning m. m., som nu lämnas av de större arbetsgivarna. Vidare har kommittén bland annat beräknat personal, som erfordras för gransknings- och kontrollarbetet, alldeles för lågt. Omöjligt är icke, att kostnaderna komma att ställa sig högre genom den av kommittén föreslagna anordningen än om försäkringen i sin helhet ägde rum i en statsanstalt.

Sammankopplingen av det privata försäkringsbolaget med en statsmyndighet synes icke vara i allo lycklig. Den ger åt det hela skenet av att vara något annat än det i själva verket är. Gransknings- och besvärmyndigheterna, som principiellt böra intaga en fullt fristående ställning, kunna genom sammankopplingen komma att betraktas såsom en i försäkringsbolaget ingående del, vilket icke är ägnat att tillvinna dem förtroende hos de rättssökande.

Under anförda omständigheter kan ifrågasättas, om icke ett statsmonopol, som finge arbeta under något friare former än ämbetsverken i allmänhet och som inneslöte tillbörlig representation för vederbörande parter, vore att föredraga. Men naturligen kunna andra former tänkas, som tillgodose berättigade intressen. Bättre än att nu inlåta sig på det av kommittén föreslagna experimentet, synes vara att, tills vidare och intill dess meningarna hunnit samla sig om en annan lämpligare form, bibehålla det nuvarande systemet med några modifikationer och utökade möj-

ligheter till kontroll m. m. Oaktat allt som sagts om detta system måste dock erkännas, att det har sina förtjänster.

Särskilda försäkringsvillkor. Enligt kommitténs mening borde åt större företag medgivas att själva utgiva de i lagen stadgade ersättningarna (stå »självrisk»), givetvis liksom för närvarande mot de garantier, som kunna anses erforderliga. Även skulle det stå försäkringsavdelningen öppet att medgiva åt sammanslutningar av större arbetsgivare att på villkor, som av avdelningen bestämmas, gemensamt stå självrisk.

Genom detta senare medgivande skulle arbetsgivarna sålunda kunna bilda ömsesidiga bolag, som övertaga ansvaret enligt olycksfallsförsäkringslagen. Det bleve i huvudsak det nuvarande systemet med den skillnaden, att riks-försäkringsanstalten utbytes mot ett enskilt bolag, och att ersättningsfrågorna avgöras av detta bolag i första hand.

Denna möjlighet att överlåta ansvaret för skadeersättningarna på ömsesidiga bolag bör emellertid vara av värde för arbetsgivarna, då dessa härigenom kunna skaffa sig en regulator beträffande premierna. Men endast de större arbetsgivarna skulle enligt kommitténs mening erhålla denna förmån; de mindre skulle under alla förhållanden få finna sig i monopolbolagets villkor.

Skulle medgivandet komma att begagnas i större utsträckning, och därmed torde man böra räkna, bleve följden den, att försäkringsavdelningens försäkringstock komme att omfatta allenast de mindre arbetsgivarna och möjligen en del risker, som av en eller annan anledning ej erhålla anslutning till de av arbetsgivarna bildade bolagen. Visserligen skulle försäkringsavdelningen äga bestämma villkoren för ansvarrets överlåtande på sammanslutningar av ifrågavarande slag, och dessa villkor kunna göras så hårda och ofördelaktiga, att arbetsgivarna känna sig förhindrade att begagna sig av ett medgivande. Men bolaget torde icke i längden kunna uppehålla en sådan taktik, och har medgivande en gång lämnats en grupp arbetsgivare, möta sedermera svårigheter att företaga en gallring. För övrigt lär det knappast vara lämpligt att helt överlåta åt monopolbolaget att bestämma villkoren, utan torde det vara nödvändigt, att dessa i det väsentliga angivas i lagen, om kommitténs förslag skulle godkännas.

Försäkring för den kvarstående kanrenstiden skulle enligt kommittéförslaget icke få meddelas av försäkringsavdelningen. Åt sjukkassa borde i stället medgivas rätt att lämna särskild försäkring för karenstiden. I vad mån försäkring utom arbete, rätt till lindring i försäkringsavgiften mot bestridande av läkarvård m. m. samt rätt till förskottering av ersättningar med flera övriga särskilda försäkringsformer borde medgivas, har kommittén ansett sig icke böra upptaga till prövning. Dock uttalar kommittén, att för mindre arbetsgivare särskilda villkor icke borde medgivas. Såsom grund för en fordran på dylika kan heller icke, yttrar kommittén, åberopas något viktigare reallt intresse. De mindre arbetsgivarna hade icke i någon större utsträckning begagnat sig av de enligt gällande lag förefintliga möjligheterna till sådana särskilda försäkringsvillkor. Då möjligheterna att erhålla särskilda försäkringsvillkor i oproporionerligt hög grad komplicerade och fördyrade en central försäkringsinrättnings arbete, ansåge kommittén även på grund härav, att olika försäkringsvillkor för mindre arbetsgivare icke borde ifrågakomma. Där karensförsäkring icke kunde lämnas av sjukkassa, skulle det, yttrar kommittén i annat sammanhang, liksom för närvarande stå arbetsgivaren fritt att taga försäkring för sin ersättningsplikt i vanligt försäkringsbolag.

Naturligen står det under alla omständigheter arbetsgivaren öppet att anlita enskilt försäkringsbolag för erhållande av karenstidsförsäkring och jämväl för annan försäkring, t. ex. för olycksfall utom arbetet, om han på grund av avtal med sina arbetare är skyldig att till dem utgiva annan ersättning än den lagstadgade eller eljest finner det ändamålsenligt.

Det äger och sin riktighet, att de särskilda försäkringsvillkoren fördyra och försvåra den centrala administrationen. Men det är ett något egendomligt utslag av besparingsiver att av nämnda anledning hänvisa särskilt de mindre arbetsgivarna till privata försäkringsbolag. Administrationskostnaden för monopolbolaget blir mindre, det är sant, men för arbetsgivarna ökas däremot avsevärt kostnaden, om de, för att fylla behovet av försäkring, måste förskaffa sig försäkring i två inrättningar, varav den ena ökar premien jämväl med hänsyn till den vinst, med vilken den måste räkna. Det är åtminstone icke praktiskt och kostnadsbesparande att så ordna saken, låt vara att arbetsgivarnas eller statens kostnader för den centrala försäkringsinrättningens administration därigenom på papperet ställa sig fördelaktigare.

Vad särskilt angår försäkring för karenstiden hava, såsom kommittén anför, de mindre arbetsgivarna hittills icke i någon större utsträckning begagnat sig av den möjlighet till sådan försäkring, som nu finnes. Men detta har säkerligen till stor del berott på obekantskap med förhållandena eller bristande företagsamhet. De ha ej gjort klart för sig vad ersättningsplikten under karenstiden innebär. Den kontanta sjukpenning, som de skola utgiva, har synts dem överkomlig; däremot hava de ej tagit i beräkning kostnaden för läkar- och sjukvård m. m., en kostnad som kan stiga till ganska avsevärda, för en ekonomiskt mindre väl ställd arbetsgivare högst betungande belopp. Det torde särskilt vara denna senare ofta oberäknade kostnad, som orsakat missnöje bland arbetsgivarna med det nuvarande systemet. I många fall torde arbetsgivarna genom att betala den premie, som debiterats dem, ansett sig vara fria från allt ansvar enligt olycksfallsförsäkringslagen; och de ha funnit systemet mindre tilltalande, då de det oaktat måst utgiva dryga belopp för sjukvård m. m.

Att under sådana omständigheter hänvisa arbetsgivarna beträffande karenstid ersättningen till sjukkassor, som ännu icke organiserats och på många orter icke komma att finnas, eller till ett privat försäkringsbolag, kan icke vara lämpligt. Till dess en ordnad sjukförsäkring blir genomförd, torde det därför vara nödvändigt att bibehålla rätten till försäkring för karenstid ersättningen i den sociala olycksfallsförsäkringsinrättningen. Lämpligast vore måhända att helt borttaga bestämmelserna om karenstid i avvaktan på sjukförsäkringens genomförande.

Samarbete med sjukkassor. Kommittén uttalar, att genom dess förslag angående olycksfallsförsäkringens och sjukförsäkringens ordnande — en statsunderstödd sjuk-kassa på varje ort och en olycksfallsförsäkringsinrättning — de hittillsvarande yttre hindren för en närmare samverkan mellan olycksfallsförsäkringens och sjukkassorna vore avlägsnade.

Såsom förut anförts, ligger huvudvikten på, att den centrala olycksfallsförsäkringens befrias från i första hand massan av olycksfallsskador, som endast föranleda en övergående, kortvarigare sjukdom, och att dessa skador omhändertagas av sjukförsäkringens. Sjukförsäkringens kan, såsom kommittén riktigt framhåller, lättare och bättre än en centralanstalt tillse, att den skadade erhåller lämplig vård och behandling; den är även i tillfälle att öva erforderlig kontroll. En sådan anordning förutsätter givetvis även den ett samarbete, bland annat för att olycksfallsförsäkringens skall kunna, i fall av behov, föranstalta om särskild vård och behandling, som kan vara nödvändig för att undvika invaliditet eller minska en skadas verkningar, och som icke lämpligen kan bestridas av sjukkassan.

Kommittén har övervägt olika sätt för samarbete mellan sjukkassorna och olycksfallsförsäkringens. Ett sätt vore att inskränka sjukkassornas uppgift till att förskottera eller å försäkringsinrättningens vägnar utgiva ersättning, vilken sedan skulle återregleras från inrättningen. Kommittén anser icke detta alternativ kunna godtagas. Därest nämligen försäkringsinrättningen skulle till sjukkassorna återreglera av dessa förskotterad ersättning för karenstiden, förutsatte denna återreglering en granskning hos avdelningen av de från kassan gjorda utbetalningarna. Redan en

sådan granskning vore, anför kommittén, tidsödande. I samma mån som de med olycksfallsförsäkringen samarbetande kassornas antal växte, komme vidare med största sannolikhet granskningen till följd av kassornas växlande kompetens ytterligare att försvåras på grund av gjorda felutbetalningar, missförstånd om olycksfallsförsäkringslagens innebörd i det ena eller andra avseendet. Av dessa skäl har kommittén ansett sig böra i stället förorda, att samarbetet ordnas på sådant sätt, att sjuk-kassorna i så stor utsträckning som möjligt på egen risk övertog försäkringen under viss del av sjukdomen, eller från och med 15:e till och med 63:e dagen efter inträffat olycksfall.

Det synes som om samma skäl, som av kommittén anförts mot det förra alternativet, skulle äga tillämpning även på detta senare. Kommittén gör gällande, att den bristande enhetlighet i lagtillämpningen, som nu skulle råda, har sin grund i försäkringens uppdelning på flera inrättningar och i bristande kompetens att handlägga ersättningsfrågorna hos en del av dessa inrättningar. Det synes då som om ett system med en mängd större eller mindre sjukkassor, som i många fall icke komma att besitta något högre mått av kompetens för dessa ärendens bedömande, bort förefalla mer än betänkligt. Dessa sjukkassor skulle i första hand hava att bedöma, huruvida olycksfall i arbete föreligger, huruvida viss sjukdom är att hänföra till olycksfallsskada, huruvida viss läkarbehandling är att anse såsom erforderlig o. s. v. Visserligen skulle sjukkassorna stå under viss kontroll av försäkringsavdelningen, men man torde ej böra räkna såsom givet, att de direktiv, som försäkringsavdelningen vid sin granskning av de från sjukkassorna inkomna anmälningarna anser sig böra lämna, hinna sjukkassorna i rätt tid. Sjuk-kassorna måste handla på egen hand och eget ansvar. Kommittén utgår från, att sjukhjälp, i vilken väl får anses ingå även den enligt lagen tillförsäkrade erforderliga sjukvården, icke skulle vara av samma betydelse för de skadade som övriga ersättningsförmåner. En dylik uppfattning är knappast riktig. Det går ej att härvid mäta likvärdigheten efter de penningbelopp, som utfalla från försäkringen. Bland annat spela åtgärderna för den skadades återställande till hälsa och arbetsförmåga en stor roll.

Klart är, att vid försäkring i sjuk-kassa denna skall såsom nämnts ansvara även för erforderlig läkarvård m. m. dylikt. Då sjukkassorna enligt kommitténs förslag allenast skulle hava skyldighet att lämna kontant sjukhjälp, kan det egendomliga förhållandet komma att råda, att vissa av de försäkrade erhålla förmånen av läkarvård etc., under det att de övriga, de egentliga sjukkassemedlemmarna, blott erhålla sjukpenning.

Självfallet lär väl även vara, att, därest sjuk-kassa på grund av insolvens eller dylikt ej skulle kunna fullgöra sina genom försäkring åtagna förpliktelser, försäkringsavdelningen är skyldig att träda in och utgiva lagstadgad ersättning.

Utöver uppgiften såsom försäkringsgivare skulle en mängd andra uppgifter lämnas sjukkassorna. De skulle tjänstgöra såsom ombud för försäkringsavdelningen och utöva kontroll över invaliderna. De borde kunna åtaga sig upprättandet och granskningen av arbetsgivarförteckningarna samt påföra de mindre arbetsgivarna premier i arbetsgivarförteckningen med ledning av en särskild för detta ändamål uppgjord premietariff.

Såsom förut anförts måste det anses i hög grad tvivelaktigt, om inom överskådlig tid genom kommitténs förslag sjukkassor i tillräckligt antal skola komma till stånd, kompetenta att fullgöra de viktiga uppgifter, som kommittén tillämnar dem. Det är för övrigt oviss om de för den jämförelsevis ringa tillökning i statsbidraget, som nu erbjudes dem, skulle vilja åtaga sig uppgifterna, låt vara att olycksfallsförsäkringen skulle vara skyldig att lämna särskild ersättning för en del av uppgifternas fullgörande.

Kontroll- och besvärsmyndigheter. Enligt förslaget skulle skaderegleringsärendena, för det fall att försäkring icke vore gällande i sjukkassa, avgöras i första instans av försäkringsavdelningen. Huru kommittén tänkt sig skaderegleringen i första instans, därest försäkring tagits i sjukkassa, framgår icke tydligt. Emellertid synes kommitténs mening vara, att för dylikt fall skaderegleringen skulle ombesörjas av sjukkassan under viss kontroll från försäkringsavdelningens sida.

Såsom försäkringsrådet förut antytt, måste det möta svårighet att göra en dylik kontroll tillräckligt effektiv, och man bör räkna med, att anordningen med sjuk-kassorna såsom försäkringsgivare kommer att äventyra enhetligheten i frågornas behandling.

Försäkringsavdelningens beslut i alla viktigare ärenden skulle enligt kommitté-förslaget granskas av besväravdelningen. Behandlingen av besvärärendena skulle anförtras åt tvenne nämnder, sjukhjälpsnämnden och riksförsäkringsnämnden, den senare uppdelad på tre sektioner. Nämnderna jämte besväravdelningen skulle så-lunda i huvudsak utöva samma funktioner, som nu tillkomma försäkringsrådet. Be-svär över beslut rörande enbart sjukersättning eller begravningshjälp skulle be-handlas av sjukhjälpsnämnden. Alla övriga besvär skulle avgöras av riksförsäkrings-nämnden.

I fråga om den sålunda föreslagna uppdelningen av besvärärendena på två olika nämnder må framhållas, att densamma i vissa fall synes kunna medföra olägen-heter. Sålunda kunna de båda nämnderna i fråga om den årliga arbetsförtjänsten komma till beslut, som stå i strid med varandra. Mången gång kan även tvisten gälla just frågan, huruvida sjukersättning eller livränta skall utgå.

Beträffande föredragningen av besvärärendena skulle denna enligt kommitténs förslag ombesörjas i sjukhjälpsnämnden av försäkringsavdelningen och i riksförsäkringsnämnden av besväravdelningen. Föredragningen skulle sålunda i sjukhjälps-nämnden anförtras den instans, som fattat det överklagade beslutet, och i riksför-säkringsnämnden den myndighet, som på grund av sin granskningsskyldighet må-hända reda provat beslutet och godkänt detsamma. En dylik anordning måste anses olämplig. I fråga om sjukhjälpsnämnden skulle ju anordningen i själva verket inne-bära, att den klagandes motpart anförtras målets föredragning.

Beträffande nämndernas organisation förutsätter kommittén, att dessa icke skola bliva permanenta ämbetsverk utan rekryteras uteslutande med ledamöter med annan sysselsättning. Av kommitténs kostnadsberäkning för nämnderna framgår, att kom-mittén tänkt sig ledamotsbefattningarna såsom rena bisysslor. Även synes kommit-tén vara av den meningen, att ledamöterna icke under någon längre tid borde kvarstå i sina befattningar. Endast genom en dylik anordning torde, framhåller kommittén, vara möjligt att för någon längre tid framåt tillförsäkra de i sista hand avgörande instanserna den högsta sakkunskap.

Kommittén anger icke närmare de skäl, som kunnat bibringa kommittén den över-tygelsen, att en instans med tillfälliga ledamöter ur kompetenssynpunkt skulle vara att föredraga framför en instans med permanenta ledamöter.

Kommittén synes emellertid hava utgått från, att, därest i nämnderna placeras personer med framstående fackkunskap på olika områden (jurister, läkare och tek-nici), därmed utan vidare vore sörjt för att nämnderna skulle vara i besittning av framstående sakkunskap för bedömande av de frågor, som falla under nämnder-nas prövning. Kommittén torde emellertid härvid hava förbisett, att flertalet av dessa frågor är av den speciella art, att för deras bedömande kräves särskild ut-bildning och särskild erfarenhet. Sålunda torde lätt inses, att frågor rörande exem-pelvis invaliditetsgradsättning för sin prövning till väsentlig del förutsätta en er-farenhet i detta hänseende, som domaren och läkaren under sin vanliga verksamhet icke torde tillvinna sig. Även sådana till synes mera allmänna juridiska spörsmål såsom fråga om olycksfall i arbete föreligger, om den skadade är arbetare eller självständig företagare o. s. v. torde med hänsyn till den sociala försäkringsverk-

samhetens säregna struktur vara av den art, att för deras bedömande ingående förtrogenhet med denna verksamhet i sin helhet torde vara av icke mindre betydelse än den rent juridiska kunskapen och erfarenheten. Ehuru rådet för sin del icke betvivlar att, därest arvodena sättas tillräckligt höga, personer med auktoritativ ställning såsom domare, läkare och teknici, skola kunna förvärfvas för nämndernas ledamotsbefattningar, kan rådet, med hänsyn till vad sålunda antytts, icke finna den av kommittén föreslagna organisationen av nämnderna innebära garanti för att nämnderna komma att representera någon högre och än mindre den högsta sakkunskap på den sociala olycksfallsförsäkringens område. Även synes det rådet, som om den högsta rättsvärdande verksamheten på detta område vore av den räckvidd och betydelse, att den icke borde utlämnas att utövas såsom bisysselsättning.

Beträffande frågan om nämndernas inre organisation vill rådet framhålla, att det synes mindre behöfligt, att bland livräntesektionens ledamöter ingår en person med särskild försäkringsteknisk utbildning. Då kommittén tänkt sig, att bland livräntesektionens men icke bland sjukhjälpnsnämndens ledamöter skulle ingå en läkare, må erinras, att även sjukhjälpnsnämnden för sin verksamhet är i behov av ständig tillgång till medicinsk sakkunskap.

I sammanhang med sitt förslag att bland livräntesektionens ledamöter skulle ingå en läkare framhåller kommittén, att härigenom avsetts att bota den brist i försäkringsrådets nuvarande organisation, som låge däri, att enligt kommitténs mening varaktig tillgång till en vetenskapligt utbildad och praktisk erfaren läkare icke vore tryggad.

I anslutning härtill må framhållas, att frågan om varaktig tillgång till erforderlig medicinsk sakkunskap är i väsentlig grad en anslagsfråga. För livräntesektionen torde liksom för försäkringsrådet det avgörande härutinnan bliva, huruvida nödiga medel för ändamålet ställas till förfogande.

Såsom ovan anförts skulle besväravdelningen hava till åliggande dels att ombesörja föredragningen i riksförsäkringsnämnden och dels att verkställa granskning av försäkringsavdelningens viktigare beslut. Kommittén tänker sig att de tjänstemän, som skulle svara för avdelningens föredragningsskyldighet, skulle hava sekreterares tjänsteställning.

Enligt rådets mening torde riksförsäkringsnämndens kompetens för ärendenas bedömande väsentligen bliva beroende av de kunskaper och den erfarenhet, föredragandena kunna ställa till nämndens förfogande. Med den tillfälliga sammansättning nämnden skulle erhålla, kommer ansvaret för kontinuiteten i dess verksamhet att vila på ifrågavarande tjänstemän. I realiteten komma i flertalet fall besluten att dikteras av föredragandena, ehuru under nämndsledamöternas ansvar. Skall därför en organisation enligt kommitténs förslag på ifrågavarande område genomföras, måste tillses att såsom föredragande erhållas synnerligen väl kvalificerade personer, och detta torde icke kunna ske, utan att fördelaktiga avlöningsförmåner beredas dem.

Beträffande härefter besväravdelningens kontrollerande verksamhet förutsätter kommittén, att chefen för avdelningen skulle mera ingående behöva taga del av endast ett fåtal ärenden. Det största antalet ärenden skulle på dennes ansvar granskas av härför lämpliga underordnade tjänstemän.

Då den kontrollerande verksamheten har till syfte en omprövning oberoende av besvär av beslut, som meddelats av försäkringsavdelningen, är uppenbart att, om granskningsverksamheten skall bliva annat än en tom formalitet, varje mål, som skall granskas, måste ingående undersökas. Härför utan kan tydligen något verkligt bedömande av målet icke äga rum. Att såsom kommittén tänkt sig i allmänhet överlämna besväravdelningens beslutanderätt beträffande granskningsmålen till underordnad tjänsteman inom avdelningen måste anses olämpligt. Detta skulle ju innebära att åt sådan underordnad tjänsteman skulle anförtros att pröva, huru-

vida de avgöranden, som träffats av den enligt kommitténs mening högst sakkunniga försäkringsavdelningen, skulle lämnas utan anmärkning eller ej. En sådan omprövning skulle icke kunna tillvinna sig större förtroende.

Att döma av storleken av den personal kommittén beräknat för besvärssavdelningen har kommittén tydligen tänkt sig, att granskningsarbetet icke skulle medföra någon större arbetsbörda för avdelningen. I annat sammanhang har kommittén emellertid givit uttryck för en annan uppfattning om den arbetsbörda, som skulle vara förenad med en statlig granskning av skadeärendena.

Av vad ovan anförts rörande besvärsnämndernas och besvärssavdelningens organisation torde framgå, att kommitténs förslag icke tillgodoser de krav kommittén själv ansett böra ställas på de statliga organ, som jämte försäkringsavdelningen skulle bära ansvaret för olycksfallslagens tillämpning. Kommittén framhåller sålunda betydelsen av, att den högsta dömande instansen utrustas med den högsta sakkunskap. Emellertid gives denna instans sådan organisation, att den enligt rådets mening torde bli den minst sakkunniga av de myndigheter, som hava att taga befattning med skaderegleringsärendena. Kommittén anser obligatorisk kontroll av försäkringsavdelningens viktigare beslut behöfelig, men den kontrollerande verksamheten lägges efter sådana linjer, att densamma till väsentlig del måste bli en kontroll endast till namnet.

För att i någon mån avhjälpa de brister, som vidlåda den av kommittén föreslagna organisationen i förevarande hänseende, måste besvärssavdelningens arbetskrafter kvalitativt och kvantitativt avsevärt förstärkas, så att dels en väsentlig granskning av de viktigare målen kan genomföras och dels trygghet vinnas för en fullt sakkunnig beredning och föredragning av besvärssärendena. Med hänsyn härtill torde kommitténs kostnadsberäkningar för denna avdelning icke böra tillmätas alltför stor betydelse. Även kommitténs beräkning av kostnaden för besvärsnämnderna synes osäker. Det torde vara anledning befara, att kostnaden för den månghövdade nämndsinstitutionen med sina 17 ledamöter icke skulle komma att stanna vid det av kommittén beräknade beloppet av 45,000 kronor.

Skulle man sålunda önska utbyta den nuvarande organisationen med ett försäkringsråd mot en organisation av den typ, kommittén förordar, torde man vid en jämförelse av kostnaden för de olika organisationsformerna icke utan vidare kunna utgå från kommitténs beräkningar. Enligt rådets mening finnas många skäl, som tala för att kommitténs förslag även ur besparingssynpunkt skulle visa sig innebära en sämre organisationsform än den nuvarande. Sålunda torde lätt inses, att beredningen och föredragningen av besvärssärendena inom det nuvarande försäkringsrådet kunna ordnas under smidigare och enklare former än om, såsom kommitténs förslag förutsätter, dessa funktioner skola utskiftas på så sätt, att beredningen skall utföras hos en och föredragningen därefter inför en annan myndighet. Även torde förtjäna beaktas, att kommitténs förslag i viss mån förutsätter dubblering av nuvarande kostnader för anlitan av medicinsk sakkunskap. Överhuvudtaget torde man icke kunna undgå det intrycket, att den föreslagna besvär- och kontrollapparaten, trots allt tal om förenkling, ter sig ganska invecklad och tungrodd i jämförelse med det nuvarande systemet.

Huruvida försäkringsrådet, därest kommitténs förslag i övrigt kommer att genomföras, bör inordnas såsom en avdelning i det föreslagna riks-försäkringsverket eller fortfarande bestå såsom självständigt ämbetsverk torde vara en fråga, som ur besparingssynpunkt icke är av större betydelse. Med hänsyn till förtroendet för avgörandena och rättsäkerheten måste däremot en dylik sammankoppling anses olämplig. Såsom försäkringsrådet förut framhållit bör den kontrollerande myndigheten och besvärsmyndigheten intaga en fri och självständig ställning.

Gemensam instansordning. Besparingskommittén torde haft till uppgift bland annat att söka åstadkomma enhetlighet i socialförsäkringens organisation. Detta är

naturligen ett svårt problem och kommitténs förslag innebära ej någon lösning av detsamma. Måhända har den funnit problemet olösligt, det har ju diskuterats i alla länder med utvecklad socialförsäkring men hittills utan något egentligt resultat. Det synes dock som om det bort ligga nära till hands att söka åtminstone på ett område åstadkomma en viss enhetlighet, nämligen i fråga om instansordningen. Skulle kommitténs förslag bli genomfört, skulle olycksfallsförsäkringen hava sina särskilda besvärinstanser, riksförsäkringsnämnden och sjukhjälpnämnden, och pensionsförsäkringen sin, regeringsrätten. Sjuk-kassorna skulle komma att lyda under försäkringsavdelningen och tillsyningsmyndigheten, d. v. s. pensionsstyrelsen. Sjuk-kassa, som önskade ändring i bestämmelser rörande samarbetet, som utfärdats av försäkringsavdelningen och tillsyningsmyndigheten, skulle äga att därom göra framställning hos riksförsäkringsnämnden, vars juridiska sektion skulle hava att avgöra dylika ärenden, så framt de icke avse premiefrågor eller frågor rörande förvaltningsbidragets storlek, vilka i stället skulle handläggas av nämndens försäkringstekniska sektion. Över sjuk-kassornas beslut skulle klagas i vissa fall till sjukhjälpnämnden eller riksförsäkringsnämnden och i andra till tillsyningsmyndigheten (pensionsstyrelsen). Över pensionsstyrelsens beslut såsom tillsyningsmyndighet skulle i en del fall, såsom nämnts, klagan föras hos riksförsäkringsnämnden, i andra hos Kungl. Maj:t. Detta blir ett fullständigt virrvarr. Mest ändamålsenligt och för övrigt det enda lämpliga synes vara, att en gemensam överdomstol inrättas för samtliga socialförsäkringsgrenar. Men denna måste då vara fristående och kan ej inordnas, såsom beträffande olycksfallsförsäkringen föreslagits, i ett enbart för olycksfallsförsäkringen avsett »riksförsäkringsverk».

Lämnas denna gemensamma överinstans lämplig befogenhet och erforderlig utrustning, skulle den kunna tjänstgöra såsom en enande länk och verka för att samarbete, där sådant är möjligt och lämpligt, komme till stånd. Denna sak har förut varit föremål för övervägande. I sitt den 19 november 1915 avgivna betänkande med förslag till försäkring för olycksfall i arbete anförde ålderdomsförsäkringskommittén, att en överdomstol med den av kommittén föreslagna sammansättningen även skulle kunna bli en lämplig överinstans för avgörande av tvister rörande frågor tillhörande sjukförsäkringens eller den allmänna pensionsförsäkringens områden. Denna överdomstol skulle kunna växa ut till att bli ett gemensamt organ för samtliga sociala försäkringsinstitutioner i vårt land och därigenom även kunna verka för en närmare förening mellan de olika försäkringsgrenarna, i den mån en sådan förening kan vara genomförbar. I det utlåtande riksförsäkringsanstalten avgav över ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande instämde anstalten i vad kommittén sålunda anfört. Jämväl socialförsäkringskommittén var av samma mening och föreslog även gemensam överinstans för olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen.

Att såsom kommittén tänkt sig så småningom vinna en viss enhetlighet genom att ställa pensionsstyrelsen och riksförsäkringsverket under samma chef, i vilkens hand då ledningen av hela försäkringen skulle komma att samlas, förefaller icke bli till något väsentligt gagn med hänsyn till de båda verkens stora omfattning och betydande arbetsuppgifter. Redan vad kommittén anför om ledningen av pensionsstyrelsen och därför enligt kommitténs mening erforderliga arbetskrafter talar emot möjligheten att inom rimlig tid realisera nyssnämnda plan. Det bleve knappast mer än en nominell chef och en nominell enhetlighet.

Reaktivering. Vid sin undersökning av den sociala olycksfallsförsäkringen har kommittén kommit till den uppfattningen, att av ekonomiska och sociala skäl bedömandet av invaliditetsersättningskraven borde till viss del omläggas. Enligt kommitténs mening hade vid invaliditetsgradsättningen den elastiska anpassning efter den faktiska invaliditeten, som enligt 1916 års lag synes hava åsyftats, icke kommit till stånd. Sålunda hade kommittén funnit, att såsom regel vid bedömandet av inva-

liditetsgradsfrågorna så viktiga förhållanden som olikheter i fråga om ålder, yrke, anställnings- och utbildningsmöjligheter m. m. tillmätts alltför ringa betydelse vid sidan av den mera påtagliga anatomiska förlusten och därmed sammanhängande funktionsrubbnings.

Såvitt rådet har sig bekant har icke av kommittén verkställts och föreligger icke heller eljest någon utredning, som kunnat giva kommittén ledning för bedömande av, i vad mån de invaliditetsgradsättningar, som av försäkringsrådet och försäkringsinrättningarna verkställts enligt 1916 års lag, kunna anses motsvara den s. k. faktiska invaliditeten. Kommittén synes emellertid hava fäst sig vid att de i vårt land tillämpade principerna icke överensstämma med dem, som följas exempelvis i Holland och Schweiz. Om man härav skulle draga den slutsatsen, att vid invaliditetsgradsättningen i vårt land icke skulle följts de grundsatser, som åsyftas i 1916 års lag, torde detta icke hava fog för sig. Kommitténs hela framställning synes för övrigt antyda, att kommittén bibringats överdrivna föreställningar om den s. k. schabloneringen vid bedömandet av invaliditetsersättningskraven. Försäkringsrådet liksom försäkringsinrättningarna hava naturligen i möjligaste mån vid sin invaliditetsbedömning sökt att nå en anpassning just efter den faktiska invaliditeten. Att härvid för en del skador, såsom förlust av ett pekfinger, en hand, ett öga etc., utan att annan komplikation förelegat, samma procentsats mera regelmässigt kommit till användning, beror naturligen därpå, att man erfarenhetsmässigt ansett sig hava funnit, att den sålunda använda procentsatsen, där icke särskilda skäl till avvikelse förelegat, närmast kan anses ansluta sig till den faktiska invaliditeten. Då kommittén framhåller, att enligt dess mening för bedömande av den faktiska invaliditeten hänsyn bör tagas även till sådana faktorer som utbildningsmöjligheter, ökad arbetslöshetsrisk och omständigheter, förknippade med diverse lokala förhållanden såsom större eller mindre svårighet att förflytta sig från bostaden till arbetsplatsen m. m., innebär detta icke någonting nytt.

Huruvida man nu vid invaliditetsbedömningen kan tänkas nå rättvisare och bättre resultat genom att, såsom kommittén förordar, mera än hittills skjuta åt sidan den av olycksfallet förorsakade skadan och mera taga hänsyn till andra omständigheter är en fråga, som vid olika tillfällen varit föremål för övervägande inom försäkringsrådet. Enligt rådets mening torde emellertid lösningen av denna fråga icke ligga så klart, som kommittén synes föreställa sig. Försäkringsrådet har för sin del ansett nödigt förfara med en viss försiktighet, när det gällt att för en och samma anatomiska förlust eller funktionsrubbnings fastställa ersättningsbelopp av alltför skiftande storlek. En tillämpning av den metod kommittén förordar torde lämna större spelrum för simulation och överdrift och lättare möjliggöra ett ohemult utnyttjande av de ersättningsmöjligheter skadan erbjuder än det hittills tillämpade systemet. Fara är att den, som förstår att göra det mesta möjliga av sin skada, kommer att tillgodoses rikligt, under det att för den energiske och arbetsvillige, som söker övervinna skadans följder och på bästa sätt utnyttjar sin återstående arbetsförmåga, ersättningen alltmera inknappas.

Då kommittén framhåller, att vid undersökningar, som verkställts i Holland, framgått, att i stort antal fall vederbörande arbetsgivare icke förmärkt någon minskad arbetsförmåga hos arbetare, som tilldelats även ganska hög invaliditetsersättning, må anmärkas, att härav icke får dragas den slutsatsen, att för dessa arbetare invaliditeten icke skulle vara av någon större betydelse. Även om en arbetare, som är i besittning av energi och anpassningsförmåga, mången gång jämväl efter en svårare skada kan uppnå ungefär samma arbetsresultat som förut, torde dock arbetet för honom hava blivit mera påfrestande. Han tvingas att mera intensivt taga ut sina krafter och utslites härigenom fortare än eljest skulle hava blivit fallet.

Emellertid har kommittén i sitt utlåtande framhållit särskilda olägenheter, som det hittills tillämpade systemet skulle hava medfört. Sålunda anför kommittén, att nuvarande praxis medfört den synnerligen olyckliga verkan, att försäkringsin-

rättningarna icke finge tillräckligt intresse för att söka återställa eller höja invalidernas arbetsförmåga. Vidare anför kommittén, att visserligen i ej ringa utsträckning hänsyn tagits till den förbättring i arbetsförmågan, som de skadade undergått de närmaste åren efter invaliditetens inträdande. Härvid torde emellertid, tillägger kommittén, icke hava beaktats andra omständigheter än sådana, som lades till grund redan för den ursprungliga invaliditetsgradens fastställande. Berörda uttalanden torde väsentligen bero på missuppfattning. Enligt hittills tillämpad praxis bör och skall vid omprövning av skadads rätt till livränta full hänsyn tagas till den förbättring i tillståndet, som inträtt under den gångna tiden, dock att enligt uttryckligt stadgande i 13 § olycksfallslagen jämkning i ersättningen må äga rum, endast där väsentlig förändring inträtt i de förhållanden, som voro avgörande för ersättningens bestämmande.

Enligt hittills gällande praxis har nedsättning i ersättningen i allmänhet icke medgivits på den grund att den skadade genom nyförvärvad yrkesskicklighet lyckats minska de ekonomiska påföljderna av olycksfallet. I motsats till vad kommittén här om i sitt betänkande antyder måste erinras, att såväl av olycksfallslagens ordalydelse som än tydligare av förarbetena till lagen framgår, att meningen varit att i allmänhet icke medgiva rätt till jämkning för dylikt fall. Då kommittén anför, att enligt en vid den nuvarande lagens antagande uttalad åsikt det ur det allmännas synpunkt icke vore klokt att i anledning av att den skadade förvärvat sig ny yrkesskicklighet minska den ersättning, som redan tillerkänts honom, bör tilläggas, att denna åsikt uttalades av föredragande departementschefen i ärendet (dåvarande civilministern von Sydow), vilken i anslutning härtill även framhöll följande: »Ett medgivande till jämkning i ersättningen för dylikt fall torde icke vara av den betydelse, som vid ett första påseende skulle kunna förefalla. Om invaliditeten är ringa, torde arbetaren nämligen i regel fortsätta med den verksamhet, han förut idkat, och om han därvid vinner väsentligt ökad arbetsförmåga, kan jämkning äga rum redan på grund av de i 8 § föreslagna bestämmelserna. Är invaliditeten däremot väsentlig, eller har arbetaren helt förlorat arbetsförmågan, torde han i förra fallet endast mera sällan och i senare fallet överhuvudtaget icke kunna genom nyförvärvad yrkesskicklighet inom annan näringsgren skaffa sig någon avsevärd arbetsförtjänst. Skulle emellertid detta i enstaka fall inträffa, synes det i allmänhet varken från det allmännas synpunkt klokt ej heller billigt att beröva arbetaren den ersättning, som redan tillerkänts honom på grund av den svåra kroppsskada, som uppkommit genom olycksfallet, och av vilken han allt framgent har betydande men.»

De olycksfalls-skadade hava i vårt land enligt gällande bestämmelser icke haft att av försäkringsinrättningarna påfordra direkt hjälp för yrkesutbildning. I 6 § av lagen stadgas emellertid, att livränta eller del därav, därest synnerliga skäl äro för handen, på ansökan av den skadade må utbytas mot ett kapital för en gång. Denna bestämmelse torde hava tillkommit med tanke på, bland annat, att i förekommande fall bereda möjlighet för den skadade till utbildning i lämpligt yrke. Under de gångna åren har försäkringsrådet även haft att handlägga ett stort antal ärenden avseende utbyte av livränta för dylikt ändamål. Rådet har vid beviljande av dylikt utbyte ansett sig böra förfara med en viss försiktighet. Erfarenheten torde nämligen hava visat, att omplantering av den skadade i nytt yrke och nya levnadsförhållanden för att leda till gynnsamt resultat kräver sina särskilda förutsättningar. I jämförelsevis talrika fall, då dessa förutsättningar funnits, har försäkringsrådet medgivit utbyte av livränta. Detta har särskilt skett i åtskilliga sådana fall, där planmässighet i studier garanterats och kapitalbeloppet kunnat successivt utbetalas. Även för relativt kortare utbildning har med fördel utbyte beviljats, då omständigheterna givit vid handen, att den skadade blivit omöjliggjord i sitt gamla yrke men skulle kunna försörja sig i ett nytt.

I anslutning till sin redogörelse för de principer, som i Holland tillämpas vid liv-

räntebedömningen, framhåller kommittén, att en upprepad prövning av livränteersättningarna med viss tids mellanrum borde i vårt land komma till användning i betydligt större omfattning än som för närvarande vore fallet. Denna prövning borde liksom i Holland ske genom intimt samarbete mellan medicinsk och teknisk sakkunskap. I sammanhang härmed redogör kommittén för, hurusom i Holland invaliderna kontrolleras genom särskilda agenter, som hava att genom förhör med den skadade, hans arbetsgivare, familj och grannar söka utrannsaka, huruvida fog kan finnas för jämkning i ersättningen. Nittio procent av alla Hollands invalider lära stå under fortlöpande kontroll av dylika agenter.

Enligt i vårt land tillämpad praxis torde i allmänhet, när livränta första gången bestämmes, densamma fastställas att utgå för någon kortare tid, ett år, ett halvt år eller kortare tidsperiod. Sedan livränta fastställts såsom definitiv, vilket i regel torde ske först, när större visshet vunnits om, att någon väsentlig ändring i tillståndet icke är att förvänta, torde längre tid i allmänhet få förflyta, innan ny undersökning verkställes. Kommittén anser nu, såsom ovan nämnts, att en omprövning av livränteersättningarna med ty åtföljande undersökning av de skadade borde ske i betydligt större omfattning. Enligt rådets erfarenhet torde det vara mindre välbetänkt att alltför ofta inrikta den skadades intresse och tankeverksamhet på det invalida tillstånd, varav han lider. Mången gång kan härigenom förbättringen fördröjas eller hindras. Även eljest torde ett dylikt ständigt undersökande av den skadade icke vara utan sina stora olägenheter.

Det i Holland tillämpade systemet med kringresande agenter kan naturligen ur kontrollsynpunkt hava sina fördelar. Dock måste dessa upprepade förhör med den skadade, hans arbetsgivare, familj och grannar, te sig såsom något mindre sympatiskt. Därtill kommer att i ett land som vårt kostnaden för dessa reseinspektörer torde bliva tämligen avskräckande.

Såsom kommittén framhåller måste ur social synpunkt anses önskvärt, att olycksfallsförsäkringens organ i den utsträckning, som är möjligt, följer den skadade och genom ändamålsenliga anordningar giver stöd åt strävandet att så långt möjligt utveckla och utnyttja den minskade förvärvsförmågan. Vad angår de vinster för den sociala olycksfallsförsäkringen i form av minskade ersättningar, som enligt kommitténs mening skulle åtfölja det av kommittén förordade nya systemet för livräntebedömningen, torde några mera säkra slutsatser härom nu icke kunna dragas. Vad som emellertid med visshet torde kunna sägas är, att kommitténs förslag skulle innebära en betydande ökning av olycksfallsförsäkringens förvaltningskostnad. Man har därvid att räkna icke allenast med kostnaderna för de upprepade läkarundersökningarna samt lönerna och reseersättningarna till den nya kategori av tjänstemän, som skulle motsvara de holländska agenterna, utan man har även att taga med i räkningen den tyngande arbetsbörda, som denna ständiga omprövning av ersättningsanspråken skulle medföra för de olika skaderegleringsinstanserna.

Försäkringsrådet är för sin del fullt medvetet om, att man i vårt land ännu icke nått fram till någon slutgiltig lösning av problemet om invaliditetens bedömande. Även i denna fråga torde det emellertid gälla att icke alltför kritiklöst lita till utländskt mönster utan att med stöd av nya rön och erfarenheter så småningom söka sig framåt i rätt riktning.

Pensionsförsäkringen. Försäkringsrådet har icke ingått på någon närmare granskning av kommitténs förslag angående pensionsförsäkringen, vilka förslag i viktiga delar förut varit föremål för prövning av statsmakterna. Dock har rådet, enligt vad förut angivits, ansett mindre lämpligt att nu upptaga till avgörande frågan om förhöjning av pensionsavgifterna. Denna fråga synes böra prövas i samband med en förnyad utredning om sjukförsäkringen. Av samma anledning bör även anstå med spörsmålet om kommunernas andel i pensionstillägg och understöd enligt pensionsförsäkringslagen. Det kan måhända vid en närmare undersökning befinnas lämp-

ligare, att kommunerna i första hand åtaga sig bidrag till sjukförsäkringen och på grund härav bibehållas i huvudsak vid det nu utgående bidraget till pensionsförsäkringen.

Såsom av det föregående framgår, har försäkringsrådet icke ansett sig kunna tillstyrka, att kommitténs förslag lägges till grund för en omorganisation av vår socialförsäkring. Rådet har ansett sig böra framhålla, att förslaget bland annat i vad det avser sjukförsäkringen samt kontroll- och besvärshanordningarna i olycksfallsförsäkringen måste anses otillfredsställande. Då vidare en lämplig organisation av sjukförsäkringen kan få stor betydelse med avseende å organisationen och administrationen av olycksfalls- och pensionsförsäkringen, bör enligt rådets mening en förnyad utredning verkställas angående möjligheten att erhålla en ändamålsenlig och effektiv sjukförsäkring, innan åtgärder vidtagas, som alltför mycket fastläsa förhållandena i en viss riktning.

I detta ärendes behandling hava deltagit, förutom undertecknad Enbom, herrar Geijer, Rörmy, Aae, Rooth, Wallenius, Carlsson och Tengdahl.

Utdrag av försäkringsrådets protokoll för denna dag bifogas.

Stockholm den 8 maj 1925.

Underdånigst

På försäkringsrådets vägnar:

O. F. ENBOM.

Birger Löfving.

Utdrag ur protokoll, hållet i Kungl. Försäkringsrådet den 8 maj 1925.

Föredrog chefen Kungl. Maj:ts remiss angående avgivande av utlåtande över det av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivna betänkandet med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation; och beslöts underdånigt utlåtande, av den lydelse registraturet utvisar.

Försäkringsrådet Geijer var av skiljaktig mening och anförde:

»Det torde icke vara möjligt att uttänka ett förslag till organisation av den sociala olycksfallsförsäkringen, mot vilket icke från några synpunkter befogade anmärkningar kunna göras. Då ett förslag till förändrad organisation av denna försäkring nu föreligger till granskning, bör man därför av detsamma icke fordra mera, än att det skall öppna möjlighet till avlägsnande av de svåraste av de olägenheter, som äro förknippade med den nuvarande organisationen, utan att samtidigt tillskapa nya påtagliga missförhållanden.

Om man betraktar kommittéförslaget från denna utgångspunkt synes man böra komma till den slutsatsen, att detsamma i stort sett är tillfredsställande.

Den nuvarande organisationens huvudfel torde vara, att genom densamma mellan riksförsäkringsanstalten, å ena, samt de privata bolagen, å andra sidan, uppmatts en konkurrens av allt annat än önskvärd beskaffenhet. Förutom att denna konkurrens tillskyndar försäkringen en mängd onyttiga kostnader, är den även för försäkringens utveckling i övrigt mycket skadlig. Denna konkurrens har nämligen till följd, att mellan försäkringsinrättningarna inbördes vilja till samverkan för

gemensamma mål helt och hållet saknas. Härigenom minskar konkurrensen i avsevärd grad möjligheterna att kvalitativt förbättra olycksfallsförsäkringen samt särskilt möjligheterna att uppnå ett tillfredsställande samarbete mellan denna försäkrings organ, å ena, samt statens yrkesinspektion och sjukkassorna, å andra sidan. En mycket allvarlig brist hos det nuvarande systemet är även att genom detsamma ett enhetligt och rättvist bedömande av de skadades ersättningar icke är i tillbörlig grad säkerställt. Den brist på enhetlighet och säkerhet, som ända sedan olycksfallsförsäkringslagens tillkomst i allt för hög grad utmärkt försäkringen och ej minst skaderegleringen, torde under de senare åren hava snarare ökat än minskats allt eftersom ovannämnda konkurrens tilltagit i skärpa, under det att försäkringsrådet genom personalindragningar och minskade anslag alltmer förlorat i förmåga att på ett tillfredsställande sätt fylla sina uppgifter såsom besvärinstans och såsom inspektionsmyndighet över försäkringsinrättningarna.

Kommittéförslaget är grundat på den säkerligen riktiga principen, att själva försäkringsverksamheten bör handhavas av arbetsgivarna själva genom privat försäkringsverksamhet, samt att de skadades ersättningar böra vara underkastade en enhetlig och effektiv granskning från statens sida. Vid tillämpningen av denna princip har kommittén valt den utvägen att föreslå försäkringens överlämnande åt en enda försäkringsinrättning, vilken skulle erhålla monopol på försäkringen. Frågan, huruvida denna utväg bör föredragas framför försäkringens överlämnande åt ett flertal konkurrerande privata försäkringsinrättningar, kan naturligtvis bli föremål för olika meningar. Båda systemen medföra utan tvivel såväl fördelar som olägenheter.

Därest systemet med monopolanstalt genomföres och konkurrensen mellan olika försäkringsinrättningar alltså helt bortfaller, synes den faran föreligga, att denna monopolanstalt vid försäkringens handhavande kommer att förfalla till alltför tunga, dyrbara och ämbetsverksliknande arbetsformer samt till en viss, monopolställningen lätt åtföljande liknöjdhet för allmänhetens och särskilt för de mindre arbetsgivarnas rätt och intressen. Därest emellertid denna fara vid organisationens genomförande omsorgsfullt beaktas, synes den kunna genom lämpliga åtgärder förebyggas.

De fördelar, som genom kommittéförslaget skulle vinnas, vore åter: 1) att den av konkurrensen följande allmänna irritationen med alla sina skadliga verkningar skulle vara helt och hållet borta, 2) att de totala förvaltningskostnaderna för försäkringen tack vare konkurrensens försvinnande skulle i avsevärd grad minskas, 3) att tillfredsställande garantier för ett enhetligt och rättvist bedömande av de skadades ersättningar skulle vara vunna samt 4) att möjlighet skulle vara skapad för uppnående av ett tillfredsställande samarbete med yrkesinspektionen och sjukkassorna.

Dessa fördelar äro samtliga ur såväl social som ekonomisk synpunkt av den allra största betydelse. Kommitténs förslag synes därför icke böra få vika för ett förslag med flera försäkringsinrättningar, därest icke möjligen något nytt förslag framkommer, vilket med försäkringens handhavande av flera privata inrättningar förenar möjlighet till uppnående i huvudsak av nu nämnda fördelar.

Frågan, huruvida arbetsgivarna inom den av kommittén föreslagna monopolanstalten verkligen skola erhålla det dominerande inflytande, som likväl måste vara förslagens grundtanke, synes tyvärr med hänsyn till förslagens på denna punkt något oklara utformning icke kunna med säkerhet bedömas. Denna oklarhet kommer naturligtvis att vid blivande lagförslags utarbetande undanröjas.

Den viktigaste av förslagens ovan omnämnda förtjänster torde emellertid vara, att detsamma öppnar möjlighet för tillvaratagande av de skadades rätt på ett långt bättre sätt än som för närvarande kan ske. Redan den omständigheten, att hela skaderegleringen i första hand skulle bli samlad hos en enda myndighet, som skulle äga tillgång till erforderlig sakkunskap, särskilt på medicinens område, innebär en mycket stor överlägsenhet över det nuvarande systemet. Genom det sätt, på vilket målens avgörande i sista instans enligt förslaget är ordnat, öppnas härjämte,

såsom kommittén framhåller, långt större möjligheter än för närvarande att för dessa avgöranden förvärva ledamöter, vilka besitta auktoritativ sakkunskap inom medicinens, juridikens och försäkringsteknikens områden. Utan dylika ledamöter kommer den högsta dömande myndigheten på detta område aldrig att kunna utöva det inflytande, som för en lycklig utveckling av försäkringen är nödvändigt.

Emellertid synes det uppenbart, att kommittén på ett anmärkningsvärt sätt såväl i kvantitativt som kvalitativt hänseende underskattat den arbetsbörda, som skulle komma att åligga den blivande besvärssavdelningen. Därest, såsom kommittén förutsett, alla viktigare ersättningsfrågor skulle granskas inom besvärssavdelningen, skulle denna sannolikt behöva väsentligt större arbetskrafter än som tänkts i kommitténs förslag.

Det vill emellertid synas som om en dylik allmän granskningsskyldighet för besvärssavdelningen icke skulle vara för rättstillämpningen önskvärd. Än en dylik granskningsskyldighet kan nämligen den olägenheten befaras, att genom ansvarets fördelning ett försvagande av ansvarskänslan såväl hos försäkringsavdelningen som hos besvärssavdelningen så småningom skulle inträda, och att särskilt försäkringsavdelningen snart skulle finna sig föranledd att bestämma ersättningarna till de minsta belopp, som kunde hava utsikt att vid en blivande granskning lämnas utan anmärkning. Med hänsyn till arten av den prövning, som enligt förslaget skulle inom försäkringsavdelningen tillkomma ersättningsfrågorna, synes det dessutom fullt tillräckligt, om besvärssavdelningen erhåller rättighet att granska försäkringsavdelningens beslut i den omfattning, som chefen för riks-försäkringsverket och chefen för besvärssavdelningen finna erforderlig.

Även om den ovillkorliga granskningsskyldigheten bortfaller, torde emellertid besvärssavdelningen enligt kommittéförslaget hava erhållit en alltför fåtalig personal. Ätminstone under de första åren kommer med säkerhet ytterligare en sekreterare att erfordras, därest avdelningen skall, förutom föredragningen i nämnderna, medhinna en kontroll av tillfredsställande omfattning.

För att föredragningen i nämnderna skall fylla sin uppgift fordras, att densamma blir av mycket hög kvalitet och särskilt att den utmärkes av stark koncentration. Föredragandena torde därför lämpligen böra erhålla byrådirektörs tjänsteställning.

Slutligen bör i detta sammanhang framhållas önskvärdheten därav, att, därest ett definitivt förslag till omorganisation av olycksfallsförsäkringen icke kommer att föreläggas 1926 års riksdag, försäkringsrådets chef och dess extra ledamot ånyo måtte erhålla samma tjänsteställning som förut, samt att försäkringsrådet i övrigt måtte erhålla sådana ekonomiska möjligheter, att rådet må kunna på ett tillfredsställande sätt fylla sina uppgifter. Det torde ligga i sakens natur, att det icke i längden kan vara lämpligt, att en myndighet, som i förhållande till en annan enligt gällande lag intager en så markerad ställning av överordnad som försäkringsrådet i förhållande till riks-försäkringsanstalten enligt 5 och 33 §§ olycksfallsförsäkringslagen, är sammansatt av ledamöter, vilka i genomsnitt hava en avsevärt svagare tjänsteställning än den underordnade myndighetens ledamöter, och att den överordnade myndigheten dessutom är långt sämre utrustad än den underordnade med ekonomiska möjligheter för verkställande av utredningar och hörande av sakkunniga. Den oreda särskilt på skaderegleringens område, som tyvärr för närvarande utmärker den svenska olycksfallsförsäkringen, torde till mycket stor del bero just på bristande tillgodoseende av försäkringsrådets behov. Den ökade kostnad på högst 20,000 kronor, som en tillräcklig förstärkning av försäkringsrådet skulle medföra, är i förhållande till de värden, som genom det nuvarande tillståndet förspillas, av föga betydelse. I varje fall synes en förändring böra med det snaraste vidtagas antingen därhän att försäkringsrådets allmänna inspektionsskyldighet över försäkringsinrättningarna och dess därmed följande ansvar för hela försäkringen bortfaller, eller ock därhän att rådet erhåller sådana anslag till personal och omkostnader i övrigt, att inspektionsskyldigheten kan fullgöras.

Beträffande sjukförsäkringen är jag så tillvida ense med försäkringsrådets majoritet, att en obligatorisk sjukförsäkring naturligtvis även enligt min mening ur socialförsäkringens egen synpunkt vore att föredraga framför kommitténs förslag. Därest emellertid statsmakterna alltjämt anse, att kostnaderna för genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring för närvarande icke äro överkomliga, synes mig ett antagande i huvudsak av kommitténs förslag öppna möjlighet till en gynnsam utveckling även på detta område.»

Vid protokollet

Birger Löfving.

Försäkringsinspektionen.

Genom remiss den 25 februari 1925 har Eders Kungl. Maj:t anbefallt försäkringsinspektionen att avgiva utlåtande över statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation.

Till åttlydnad härav får försäkringsinspektionen anföra följande.

1. Olycksfallsförsäkringen.

Det viktigaste krav, som från det allmännas sida måste ställas på olycksfallsförsäkringens organisation, är, att den bereder säkerhet för de skadade att utfå de ersättningar, som tillkomma dem enligt lagen. Det torde icke från något håll kunna bestridas, att den nuvarande organisationen icke håller måttet i detta avseende, framför allt därför att ett flertal försäkringsanstalter äga att besluta över skaderegleringarna. En enda institution bör äga att besluta i fråga om skadeersättningarna. Dock bör, såsom kommittén framhåller, denna institution äga att, där den så finner lämpligt, överlämna avgörandet av sjukersättningsfrågor åt organ, som hava bättre möjlighet än den centrala institutionen att ägna sjukfallen den tillsyn, som är erforderlig.

Den önskvärda centralisationen av skaderegleringarna kan genomföras vare sig utan eller med monopolisering av försäkringen. Det förra är fallet i Danmark, där en statsmyndighet, försäkringsrådet, ensam beslutar över alla skaderegleringar, men arbetsgivarna hava rätt att taga försäkring i vilket försäkringsbolag de vilja. Försäkringsbolagen hava alltså intet inflytande på själva skaderegleringarna utan hava endast att betala de ersättningar, som försäkringsrådet tilldömer arbetarna. Där försäkringen monopoliserats, är monopolanstalten antingen statlig (Norge) eller av den »blandade» typ, som kommittén föreslår (Schweiz).

Mot en organisation av den danska typen kan enligt försäkringsinspektionens mening den anmärkningen göras, att försäkringen av den stora mängden mindre arbetsgivare måste bli onödigt dyrbar, då de äro hänvisade till att i vanlig ordning träffa försäkringsavtal med försäkringsbolag. För dessa arbetsgivare behöves det en anstalt, som arbetar utan individuella försäkringsavtal och med förenklade metoder för premiernas debitering och uppbörd.

Av monopolsystem är enligt försäkringsinspektionens mening det schweiziska att föredraga framför det norska. Det är, såsom kommittén framhåller, obetingat riktigt, att arbetsgivarna, som med sina premier böra betala icke blott skadeersättningarna utan även förvaltningskostnaderna, erhålla ett väsentligt inflytande på monopolanstaltens ledning och förvaltning.

Enligt försäkringsinspektionens mening finnes det emellertid icke något tvingande skäl, varför man för att vinna den önskade centraliseringen av skaderegleringarna skall monopolisera själva försäkringen. Man kan överlåta skaderegleringarna till en centralanstalt av den typ, som kommittén föreslår, och likväl medgiva de ar-

betsgivare, som det vilja, rätt att taga försäkring i försäkringsbolag. Försäkringsbolagen komma då att intaga samma ställning i förhållande till centralanstalten som de danska försäkringsbolagen intaga till försäkringsrådet därstädes, d. v. s. de sakna inflytande på skaderegleringarna och hava endast att betala vad centralanstalten tilldömer arbetarna hos deras delägare. Deras försäkring blir alltså icke olycksfallsförsäkring i egentlig mening utan ett slags ansvarsförsäkring.

Att döma av vissa uttalanden i betänkandet synes även kommittén tänka sig, att centralanstalten icke skall hava försäkringsmonopol, och att det icke skall stadgas ovillkorlig skyldighet för arbetsgivarna att vara försäkrade i anstalten och att erlägga premier till densamma. Kommittén framhåller nämligen, att större arbetsgivare framdeles som hittills skola hava rätt att på av anstalten givna villkor »stå självrisk», och att samma rätt skall tillkomma sammanslutningar av större arbetsgivare, som bildats för att gemensamt stå självrisk. Nu är uppenbarligen ett ömsesidigt försäkringsbolag, som icke driver annan verksamhet än sådan ansvarsförsäkring, varigenom det övertager sina delägars ansvar för de ersättningar, som centralanstalten kan komma att tilldöma deras arbetare, ingenting annat än en »sammanslutning av arbetsgivare för att gemensamt stå självrisk». Då de anförda uttalandena av kommittén därför icke synas kunna tolkas på annat sätt, än som ovan angivits, har försäkringsinspektionen intet att erinra mot att försäkringen organiseras i huvudsak efter de linjer, som kommittén angiver. Men det synes böra i lagen bestämmas, på vilka villkor centralanstalten skall kunna medgiva arbetsgivare att stå självrisk, när han tagit ansvarsförsäkring i ömsesidigt försäkringsbolag. Eljest kan befaras, att centralanstalten kan komma att uppställa orimliga villkor för att på denna väg erhålla faktiskt försäkringsmonopol.

När försäkringsinspektionen till stöd för sin mening, att centralanstaltens monopol bör inskränkas till rätten att bestämma över skadeersättningarna, åberopat vissa uttalanden av kommittén, har försäkringsinspektionen icke förbisett, att kommittén på andra ställen synes uttala sig för att även försäkringen skall monopoliseras. Men dessa motsägelser torde vara endast skenbara. Ty kommitténs kritik mot en organisation, som tillåter konkurrens mellan flera försäkringsanstalter, riktar sig i huvudsak mot de olägenheter, som äro förknippade med att flera anstalter äga att besluta över skadeersättningarna.

Att försäkringsinspektionen fäster vikt vid att arbetsgivarna få rätt att taga ansvarsförsäkring i försäkringsbolag, beror därpå, att denna rätt torde — även om den ej i någon större utsträckning toges i bruk — hindra utvecklingen av de skadliga tendenser, som gärna uppkomma inom en monopolanstalt, vare sig den är statlig eller ej.

Såsom redan nämnts framhåller kommittén, att en viss decentralisering är nyttig i fråga om sjukersättningarna. Kommittén tänker sig, att det skall bli möjligt att etablera ett samarbete med avseende på dessa mellan centralanstalten och de frivilliga sjukkassorna. Det synes försäkringsinspektionen mindre sannolikt, att denna väg skall visa sig framkomlig. Den schweiziska lagstiftaren tänkte sig ett sådant samarbete, men olycksfallsförsäkringsanstalten i Schweiz har funnit sig icke kunna genomföra detsamma. Bland skälen härtill må nämnas den intressemotsats, som finnes mellan sjukkassorna och olycksfallsförsäkringsanstalten, i det att de förra ej hava intresse av att genom omsorgsfull vård förhindra invaliditet. Om däremot ett ömsesidigt ansvarsförsäkringsbolag bär ansvaret såväl för sjuk- som invaliditetssättningarna, bör centralanstalten kunna överlåta åt bolaget att bestämma över sjukersättningarna. Med den närmare kontakt, som sådant bolag har med sina försäkringstagare, är det att vänta, att bolaget skall kunna bättre än centralanstalten samarbeta med arbetsgivarna i syfte att undvika invaliditet. Detsamma synes för övrigt gälla om åtgärder för reaktivering.

I fråga om centralanstalten vill försäkringsinspektionen i övrigt inskränka sig till att uttala, att, då meningen är och bör vara, att den skall vara en fullt självstän-

dig, icke-statlig anstalt, det icke synes lämpligt att göra den till en avdelning i en statsinstitution, riksförsäkringsverket. Det inflytande, som staten bör utöva över anstaltens ledning, synes kunna komma till stånd på annat sätt, likaså samarbetet mellan anstalten och yrkesinspektionen.

2. Sjukförsäkringen.

I likhet med kommittén anser försäkringsinspektionen, att det är i hög grad önskvärt, att sjukhjälpstiden utsträcker väsentligt utöver vad som nu är vanligt inom de frivilliga sjukförsäkringarna. Men försäkringsinspektionen har starka betänkligheter mot att ålägga de frivilliga sjukförsäkringarna en utsträckning av nämnda tid till 3 år, även om statsbidraget höjes och sjukförsäkringarnas prestationsförmåga ökas genom att splittringen på alltför många kassor minskas. Sjukförsäkring med så lång sjukhjälpstid lämpar sig av försäkringstekniska skäl icke annat än undantagsvis för frivilliga sjukförsäkringar. Den torde ej kunna genomföras annat än som obligatorisk. Å andra sidan bör vid obligatorisk sjukförsäkring karenstiden ej göras alltför kort. Ty de kortvariga sjukdomarna äro så talrika och så svåra att kontrollera, att karenstidens inskränkning till vad som nu är vanligt inom den frivilliga sjukförsäkringen med nödvändighet skulle driva förvaltningskostnaderna för den obligatoriska sjukförsäkringen i höjden på ett sätt, som ej stode i skäligen proportion till värdet av de små sjukhjälpbeloppen under de korta sjukdomarna. Det synes därför försäkringsinspektionen vara en rationell lösning av sjukförsäkringsfrågan, om man införde obligatorisk sjukförsäkring med relativt lång karenstid och lång sjukhjälpstid samt överlämnade åt den frivilliga försäkringen att bereda sjukhjälp under den förras karenstid. Då enligt nu gällande lag för sjukförsäkringarna dessas sjukhjälpstid ej må vara kortare än 90 dagar, synes en obligatorisk sjukförsäkring med 90 dagars karenstid och 3 års sjukhjälpstid vara ett naturligt komplement till den frivilliga försäkringen.

En sådan obligatorisk sjukförsäkring synes även vara synnerligen lämplig som tillägg till den obligatoriska pensionsförsäkringen, då ju i denna senare ingår även invalidpensionering. Sjukhjälp bör då icke utgå, sedan pension erhållits. Med stöd av sjukförsäkringarnas erfarenhet torde genomsnittskostnaden för sjukhjälp kunna uppskattas till ungefär 2 sjukpenningar per år och försäkrad. Om ingen fondbildning sker för sjukförsäkringen, skulle alltså sjukpremien bli 2 sjukpenningar. Sjukpremien bör naturligtvis sammanslås med pensionsavgiften.

Enär antalet sjukfall, som medföra rätt till sjukersättning, blir relativt obetydligt vid en karenstid på 90 dagar, kommer nämnda obligatoriska sjukförsäkring att medföra så litet förvaltningsbestyr, att dess handhavande kan överlämnas till pensionsnämnderna.

Om sjukhjälpstidens förlängning åstadkommes på detta sätt, bortfaller den höjning av statsbidraget till sjukförsäkringarna, som kommittén föreslår för att sätta dem i stånd att förlänga sin sjukhjälpstid. I förbigående må påpekas, att de av kommittén föreslagna beräkningsgrunderna för statsbidraget skulle behöva omarbetas, så att statsbidragets höjning komme kassorna till godo i förhållande till den ökning av sjukhjälpkostnaderna, som denna förlängning skulle medföra för dem. I stället för sådan höjning av statsbidraget till sjukförsäkringarna synes staten böra lämna bidrag till den obligatoriska sjukförsäkringen på sådant sätt, att de, som äro mest i behov av hjälp, helt eller delvis befrias från sjukpremier.

Förutom sjukhjälpstidens förlängning har kommittén velat med sitt förslag realisera ett annat önskemål, nämligen minskande av sjukförsäkringskostnaderna alltför stora splittring. Kommittén föreslår, att statsbidrag skall lämnas endast åt lokalt begränsade sjukförsäkringar och endast åt en sådan kassa på varje ort. Därav följer, att alla »slutna» sjukförsäkringar och alla rikssjukförsäkringar måste upphöra med sin verksamhet, där

de ej kunna ombildas till lokala sjukkassor. Försäkringsinspektionen anser detta innebära ett alltför starkt ingripande. Många av de slutna sjukkassorna äro säkerligen synnerligen lämpliga för sin uppgift, t. ex. sjukkassor för personer med viss anställning. Och vilka brister rikssjukkassorna än må hava för närvarande, synes man icke kunna påstå, att de representera en organisationsform som är i och för sig undermålig. Tvärtom hava de vissa, ej ringa fördelar framför de lokalt begränsade sjukkassorna. Försäkringsinspektionen anser därför, att, om sjukkasveväsendet behöver saneras, det bör kunna ske med bibehållande av större frihet än enligt kommitténs förslag. Detta underlättas tydligen, om sjukhjälpstidens förlängning åstadkommes genom obligatorisk försäkring och de frivilliga sjukkassorna sålunda kunna inskränka sig till sin naturliga uppgift att bereda sjukhjälp under de första sjukmånaderna.

3. Pensionsförsäkringen.

Kommittén omfattar den av pensionsstyrelsen hittills hävdade uppfattningen, att så vitt möjligt undantag från avgiftsplikten icke böra medgivas. Härutinnan är försäkringsinspektionen av avvikande mening. Eftersom samhället erkänt sin förpliktelse att taga hand om den, som på grund av invaliditet eller ålderdom ej kan försörja sig, har samhället rätt att fordra av den enskilde, att han så vitt möjligt sörjer för sitt nödtorftiga uppehälle vid invaliditet eller på ålderdomen. Samhället kan därför ålägga den enskilde viss försäkringsplikt, men samhället har intet intresse av att monopolisera försäkringen, såvida det ej kan visas, att detta är nödvändigt för att övervaka att försäkringsplikten fylls.

Effektiv kontroll över försäkringspliktens fullgörande kan åstadkommas utan försäkringsmonopol på följande sätt. Om en försäkringsanstalt styrker för pensionsstyrelsen, att den träffat avtal med en person om övertagande av ansvaret för hans försäkring enligt lagen, gör pensionsstyrelsen anteckning därom i hans försäkringsbok. Försäkringsanstalten ger därefter den försäkrade för varje år ett avgiftsmärke, som vid skatteuppbörden gäller som betalning för den debiterade försäkringsavgiften, vilken antecknas i försäkringsboken. Om den försäkrade framdeles bryter sitt avtal med försäkringsanstalten, ger denna naturligtvis ej längre något avgiftsmärke till honom. Han är därefter skyldig att i vanlig ordning betala sin försäkringsavgift. Pensionsstyrelsen remitterar till försäkringsanstalten de sålunda erlagda avgifterna. När pension beviljas av pensionsstyrelsen, bestämmes pensionens belopp efter samtliga i försäkringsboken kvitterade avgifter, men försäkringsanstalten ansvarar för den del av denna pension, som svarar mot de avgifter, som kvitterats efter det anteckning gjorts om försäkring i försäkringsanstalten.

De försäkringsanstalter, som kunna komma i fråga för sådana försäkringar, som här avses, kunna vara livförsäkringsbolag, pensionsanstalter sådana som Sveriges privatanställdas pensionskassa, av större arbetsgivare inrättade pensionskassor, av staten upprättade pensionsanstalter och statens pensionsfonder för civila tjänst innehavare m. fl.

Försäkringen i försäkringsanstalten kommer i regel att vara mera omfattande än den obligatoriska pensionsförsäkringen. Beräkningsgrunderna kunna vara helt andra än de i denna tillämpade. Särskilt invaliditetssannolikheterna bliva säkerligen mycket avvikande.

Avtalet om försäkringsanstaltens övertagande av ansvaret gentemot pensionsstyrelsen kan emellertid även vara grundat icke på försäkring utan på deposition av värdehandlingar. Härigenom blir det möjligt för den, som vill och kan spara för sin ålderdom på annat sätt än genom försäkring, att undgå avgiftsbetalning.

Genom monopolets upphävande synes det finnas utsikt till att den fond, som kommer att stå under pensionsstyrelsens förvaltning, skall komma att väsentligt minskas. Detta synes försäkringsinspektionen önskvärt, enär det kan innebära stora

vådor för det ekonomiska livet om förvaltningen av den för våra förhållanden mycket stora fonden skall ligga hos en statsmyndighet.

Av vad försäkringsinspektionen nu anfört angående den obligatoriska pensionsförsäkringens handhavande följer, att försäkringsinspektionen anser, att statsanstalten icke bör bevilja frivillig försäkring. I varje fall bör man ej locka till frivillig pensionsförsäkring i statsanstalten genom förmåner, som icke beviljas vid annan frivillig pensionsförsäkring. Sådana förmåner kunna icke motiveras, med mindre statsanstaltens frivilliga pensionsförsäkring vore mera önskvärd ur social synpunkt än annan frivillig pensionsförsäkring. Men något dylikt lär icke kunna påstås. Om pensionsstyrelsen skall fortsätta med denna verksamhet, böra därför premierna erhålla sådana omkostnadstillägg, att försäkringstagarna liksom vid annan frivillig pensionsförsäkring själva få betala omkostnaderna. Och om frivillig pension från pensionsstyrelsen fortfarande som hittills icke skall räknas som inkomst vid bestämmande av pensionstillägg i annan mån än pensionen överstiger 300 kronor, bör detta gälla i fråga om all frivillig pensionsförsäkring. Stockholm den 3 juni 1925.

Underdänigst

P. G. LAURIN.

Ragnar Wollert.

PER HASSELROT.

Pensionsstyrelsen.

Genom remiss den 25 februari 1925 har Kungl. Maj:t anbefallt pensionsstyrelsen att avgiva utlåtande över ett av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivet betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation.

I skrivelse den 3 april 1925 har Kungl. Maj:t vidare anbefallt pensionsstyrelsen att vid avgivande av det sålunda infordrade utlåtandet tillika angiva, i vilken mån berörda förslag, i vad detsamma må komma att av pensionsstyrelsen tillstyrkas, gör överflödiga eller bör medföra jämkning i av styrelsen med skrivelse den 4 januari 1924 framställda förslag till vissa ändringar av bestämmelserna om påföring, upp- börd och redovisning av pensionsavgifter enligt lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring.

Till en början får pensionsstyrelsen meddela, att styrelsen ansett sig böra begränsa sitt utlåtande till endast de delar av besparingskommitténs betänkande, som direkt eller indirekt angå pensionsstyrelsen och dess verksamhet. Styrelsen har därvid av arbetsskäl funnit sig icke böra verkställa några fullständiga utredningar angående av kommittén eller styrelsen framställda förslag, utan behandlat de föreliggande frågorna mera i stora drag. Styrelsen är emellertid beredd att i de delar, där mera grundliga utredningar synas önskvärda, verkställa sådana.

Beträffande vissa i betänkandet förekommande detaljfrågor, som avse pensionsstyrelsens inre organisation (sid. 154—157 och 206—208) och sålunda icke äro av betydelse för bedömandet av de stora linjerna för socialförsäkringsverksamheten, kommer styrelsen framdeles att avgiva ett särskilt yttrande.

Besparingskommitténs betänkande utgör enligt styrelsens mening en synnerligen värdefull framställning av den svenska socialförsäkringens och fattigvårdsväsendets tillkomst, utveckling och nuvarande läge. Alla de många, vilka intressera sig för dylika frågor, hava genom betänkandets publicering erhållit tillgång till en fullständig och med stor överskådlighet uppställd redogörelse för dessa verksamhetsgrenar, vilket är av betydelse icke minst ur synpunkten att i allt vidare kretsar sprida kännedom om socialförsäkringens ändamål och medel. Kommittén har ock synbarligen strävat efter att icke endast uppnå möjliga besparingar, utan även att åstadkomma en för den svenska pensionsförsäkringens utveckling gynnsam lösning av de många olösta problem, vilka föreligga på detta område.

Här nedan skola nu punktvis behandlas de olika förslag rörande pensionsförsäkringen, som framläggas av kommittén och som icke angå pensionsstyrelsens inre organisation.

1. Höjning av pensionsavgifterna, särskilt för gifta kvinnor, samt ändrade grunder för beräkning av pensionstillägg.¹

Kommittén föreslår,

a) att pensionsavgifterna skola höjas till omkring 2 % av inkomsten, dock lägst 5 och högst 80 kr., enligt skala, som framgår av nedanstående tabell 2, kol. 13—15 (sid. 130 och 185 i kommitténs betänkande);

¹ Anm. Vad i denna skrivelse sägs om pensionstillägg avses i tillämpliga delar gälla jämväl om understöd.

b) att den pensionsavgift, som utgår på makars sammanlagda inkomst, uppdelas mellan dem, så att man och hustru skola erlägga lika stora pensionsavgifter (sid. 130, 186);

c) att den del av avgiftspensionen, som överstiger 50 kr., skall räknas som inkomst vid beräkning av pensionstillägg (sid. 133, 187); samt

d) att bestämmelsen i 6 § pensionsförsäkringslagen om en fri inkomst intill 50 kr. skall upphävas (sid. 133, 195).

Tabell 1.

Kol.	1	2	3	4	5	6
Inkomstklass	Inkomst kronor	M ä n		K v i n n o r		Summa
		Ogifta	Gifta	Ogifta	Gifta	
I	0— 599	390,000	135,000	685,000	140,000	1,350,000
II	600— 799	50,000	50,000	100,000	52,000	252,000
III	800— 1,199	145,000	105,000	60,000	109,000	419,000
IV	1,200— 1,799	180,000	170,000	60,000	176,000	586,000
V	1,800— 2,499	54,000	149,000	19,000	161,000	383,000
VI	2,500— 3,499	25,000	98,000	11,000	106,000	240,000
VII	3,500— 4,999	10,000	37,000	6,000	40,000	93,000
VIII	5,000— 6,999	6,000	20,500	3,000	22,000	51,500
IX	7,000— 9,999	4,000	15,000	2,500	16,000	37,500
X	10,000—14,999	2,500	10,000	1,500	11,000	25,000
XI	15,000—	3,500	15,500	2,000	17,000	38,000
	Summa	870,000	805,000	950,000	850,000	3,475,000

Tabell 2.

Kol.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Klass	P e n s i o n s a v g i f t e r e n l i g t														
	1913 års lag			Pensionsstyrel- sens förslag år 1921			1921 års lag			K o m m i t t é n s					
										Alternativ I			Alternativ II (Kommitténs förslag)		
	O- gifta	Gifta		O- gifta	Gifta		O- gifta	Gifta		O- gifta	Gifta		O- gifta	Gifta	
		män	kvin- nor		män	kvin- nor		män	kvin- nor		män	kvin- nor		män	kvin- nor
	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.	kr.
I	3	3	3	3	3	3	3	3	3	5	5	5	5	5	5
II	5	5	3	5	5	3	5	5	3	7	5	5	9	5	5
III	8	8	3	8	8	3	8	8	3	10	7	7	15	9	9
IV	13	13	3	13-20	13-20	3	13	13	3	15	9	9	25	13	13
V	13	13	3	21-27	21-27	3	13	13	3	20	12	12	35	19	19
VI	13	13	3	28-37	28-37	3	13-18	13-18	3	30	15	15	55	25	25
VII	13	13	3	38-52	38-52	3	18	18	3	40	20	20	75	35	35
VIII	13	13	3	53	53	3	23	23	3	60	30	30	80	55	55
IX	13	13	3	53	53	3	28	28	3	80	40	40	80	75	75
X	13	13	3	53	53	3	33	33	3	80	60	60	80	80	80
XI	13	13	3	53	53	3	33	33	3	80	80	80	80	80	80

Under åren 1914—1920 utgjorde pensionsavgiften 5 kr. för en årsinkomst av 500—799 kr.

Tabell 3.

Kol.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Inkomst-klass	1913 års lag					Pens.-styr. förslag 1921					1921 års lag				
	Män, ogifta kvinnor		Gifta kvinnor ¹		S:a av-gifter milj. kr.	Män, ogifta kvinnor		Gifta kvinnor ¹		S:a av-gifter milj. kr.	Män, ogifta kvinnor		Gifta kvinnor ¹		S:a av-gifter milj. kr.
	av-gifter kr.	% av medelinkomst	av-gifter kr.	% av medelinkomst		av-gifter kr.	% av medelinkomst	av-gifter kr.	% av medelinkomst		av-gifter kr.	% av medelinkomst	av-gifter kr.	% av medelinkomst	
I	3	—	3	—	4.0	3	—	3	—	4.0	3	—	3	—	4.0
II	5	0.7	3	0.4	1.2	5	0.7	3	0.4	1.2	5	0.7	3	0.4	1.2
III	8	0.8	3	0.3	2.8	8	0.8	3	0.3	2.8	8	0.8	3	0.3	2.8
IV	13	0.9	3	0.2	5.9	13-20	1.1	3	0.2	7.1	13	0.9	3	0.2	5.9
V	13	0.6	3	0.14	3.4	21-27	1.1	3	0.14	5.8	13	0.6	3	0.14	3.4
VI	13	0.4	3	0.10	2.1	28-37	1.1	3	0.10	4.7	13-18	0.5	3	0.10	2.4
VII	13	0.3	3	0.07	0.8	38-52	1.1	3	0.07	2.5	18	0.4	3	0.07	1.1
VIII	13	0.2	3	0.05	0.4	53	0.9	3	0.05	1.6	23	0.4	3	0.05	0.7
IX	13	0.15	3	0.04	0.3	53	0.6	3	0.04	1.2	28	0.3	3	0.04	0.6
X	13	0.10	3	0.02	0.2	53	0.4	3	0.02	0.8	33	0.3	3	0.02	0.5
XI	13	—	3	—	0.3	53	—	3	—	1.2	33	—	3	—	0.7
S:a	—	0.09	—	0.2	21.4	—	0.9	—	0.2	32.9	—	0.9	—	0.2	23.3

¹ Utan egen inkomst.

Tabell 4.

Kol.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Inkomst-klass	Alternativ I Avgift ungefär 1 % av inkomsten					Alternativ II (Kommitténs förslag) Avgift ungefär 2 % av inkomsten				
	Ogifta		Gifta		S:a av-gifter milj. kr.	Ogifta		Gifta		S:a av-gifter milj. kr.
	kr.	% av medelinkomsten	kr.	% av medelinkomsten		kr.	% av medelinkomsten	kr.	% av medelinkomsten	
I . . .	5	—	5	—	6.8	5	—	5	—	6.8
II . . .	7	1.0	5	0.7	1.6	9	1.3	5	0.7	1.9
III . . .	10	1.0	7	0.7	3.6	15	1.5	9	0.9	5.0
IV . . .	15	1.0	9	0.6	6.7	25	1.7	13	0.9	10.5
V . . .	20	0.9	12	0.6	5.2	35	1.6	19	0.9	8.5
VI . . .	30	1.0	15	0.5	4.2	55	1.8	25	0.8	7.1
VII . . .	40	0.9	20	0.5	2.1	75	1.8	35	0.8	3.9
VIII . . .	60	1.0	30	0.5	1.8	80	1.3	55	0.9	3.0
IX . . .	80	0.9	40	0.5	1.7	80	0.9	75	0.9	2.8
X . . .	80	0.6	60	0.5	1.6	80	0.6	80	0.6	2.0
XI . . .	80	—	80	—	3.0	80	—	80	—	3.0
Summa	—	1.1	—	0.6	38.3	—	1.8	—	0.9	54.5

De i raden för summa i tabellerna 3 och 4 förekommande procenttalen svara mot en approximativt beräknad medelinkomst av 1,400 kr.

I förestående tabeller 1, 2, 3 och 4 angivas — med uppdelning å av kommittén föreslagna inkomstklasser — de olika pensionsavgifter, vilka fastställts i lagen den 30 juni 1913 om allmän pensionsförsäkring (1913 års lag), föreslagits av pensionsstyrelsen i skrivelse den 23 februari 1921, fastställts i lagen den 13 oktober 1921

om ändrad lydelse av vissa paragrafer i nyssnämnda lag (1921 års lag) samt omnamnts och föreslagits av kommittén.

Av tabellerna framgår, att de av kommittén föreslagna avgifterna äro för de ogifta avgiftsbetalarna genomgående högre än de nuvarande. För de tre lägsta inkomstklasserna äro de från 67 till 87 % högre, för den fjärde klassen utgör höjningen 92 % samt för de övriga över 100 %. För de gifta männen, tillhörande de lägsta avgiftsklasserna, äro de föreslagna avgifterna högre än de nuvarande i första och tredje klasserna, respektive 67 och 12 %, men lika med dem i andra och fjärde klasserna. Beaktar man emellertid, att de gifta kvinnornas avgifter höjas över lag i väsentlig grad och att deras avgifter beräknas efter deras och mannens gemensamma inkomster, finner man, att kommitténs förslag beträffande avgifterna innebär en förhöjning för de giftas vidkommande med respektive 67, 25, 64 och 62 % i inkomstklasserna I, II, III och IV. Bortser man sålunda från den fåtaliga andra klassen, betyder kommitténs förslag, att avgifterna för de försäkrade skulle ökas med över 60 %.

I nedanstående tabell 5 lämnas en uppskattning av de ungefärliga belopp, vartill avgiftspensioner och pensionstillägg för närvarande skulle hava uppgått, därest verkningarna av i tabellen angivna lagar och förslag nu gjort sig fullt gällande.

Tabell 5.

	1	2	3	4	5	6	7	8
	Avgiftspension			Pensionstillägg			Inalles	
	Be- lopp Mil- joner kr.	Ökning (+), minskning (-) i för- hållande till föregående lag. Miljoner kr.	Kol. 1 i pro- cent av kol. 7	Be- lopp Mil- joner kr.	Ökning (+), minskning (-) i för- hållande till föregående lag. Miljoner kr.	Kol. 4 i pro- cent av kol. 7	Be- lopp Mil- joner kr.	Ökning (+), minskning (-) i för- hållande till föregående lag. Miljoner kr.
1913 års lag . . .	50	—	56	40	—	44	90	—
P. S:s förslag år 1921	90	+ 40	55	75	+ 35	45	165	+ 75
1921 års lag . . .	60	+ 10	50	60	+ 20	50	120	+ 30
Kommitténs:								
Alternativ I . .	105	+ 45	70	45	— 15	30	150	+ 30
Alternativ II . .	150	+ 90	79	40	— 20	21	190	+ 70

Enligt 1921 års lag skulle således avgiftspensionernas sammanlagda belopp hava uppgått till omkring 60 miljoner kr., under det att pensionsavgifter, utgående med omkring 1 % av inkomsten (alternativ 1), skulle hava medfört ett sammanlagt avgiftspensionsbelopp av omkring 105 miljoner kr. och pensionsavgifter, utgående med omkring 2 % av inkomsten (alternativ II, kommitténs förslag), ett dylikt belopp av omkring 150 miljoner kr.

Till en början får pensionsstyrelsen här framlägga de *fördelar och de olägenheter*, som enligt styrelsens mening skulle vara förenade med ett genomförande av kommitténs förslag i omförmälda delar för de försäkrade, för det allmänna och i övrigt.

Förslaget skulle för de försäkrade medföra fördelen av höjda avgiftspensioner, vilket särskilt för gifta kvinnor och änkor varit ett länge närt önskemål.

För de flesta ensamstående och för familjer, där hustrun eller båda makarna äro pensionsberättigade, skulle kommitténs förslag innebära en i hög grad önsk-

värd, relativt stor ökning av avgiftspensionen; för änklingskomme däremot ökningen att bli mindre och i vissa fall så gott som ingen.

A andra sidan skulle förslaget för de försäkrade medföra följande olägenheter.

1) En ökad belastning för de försäkrade.

Av tabell 5 framgår, att 1913 års lag innebar, att omkring 56 % av försäkringsprestationer skulle, om försäkringen vore fullt utvecklad, utgöras av avgiftspensioner och återstoden, omkring 44 %, av pensionstillägg. År 1921 föreslog pensionsstyrelsen höjningar av både pensionsavgifterna och pensionstilläggen, vilket förslag skulle medföra bibehållande av i huvudsak samma förhållande mellan försäkrings- och försörjningsmomenten som förut. Genom de ändringar, som år 1921 av statsmakterna vidtogos i pensionsstyrelsens förslag, åstadkoms emellertid en viss förskjutning i riktning mot försörjningsprincipen, så att enligt nuvarande bestämmelser avgiftspensionerna och pensionstilläggen beräknas en gång i tiden komma att utgå med ungefär lika stora belopp.

Kommitténs förslag innebär nu en väsentlig förändring av försäkringens ekonomiska struktur, i det att avgiftspensionerna beräknas komma att omfatta omkring 79 och pensionstilläggen endast omkring 21 % av försäkringsförmånerna.

Den föreslagna ändringen innebär sålunda, att självhjälpen tages i anspråk i betydligt större omfattning än som nu är fallet. En stor del av den försörjningsbörda, som enligt den ursprungliga planen för pensionsförsäkringen skulle bäras av allmänna medel, skulle så småningom överflyttas på de enskilda avgiftsbetalarna. Denna förskjutning avser att i enlighet med kommitténs uppgift genomföra en minskning i det allmännas — och särskilt statens — utgifter för försäkringen, ehuru kommittén samtidigt ansett önskvärt att genom de föreslagna ändringarna icke minska, utan tvärtom öka försäkringens effektivitet. En sådan förstärkning av försäkringens effektivitet skulle också genom förslaget i *stort sett* komma till stånd, och detta i många fall i mycket hög grad. Förbättring skulle dock i huvudsak inträda endast för avgiftsbetalare i de högre avgiftsklasserna. De försäkrade, vilka under hela sitt liv stanna i de lägre avgiftsklasserna och vilka otvivelaktigt äro mest i behov av höjda pensioner, skulle icke erhålla någon större förbättring. Genom den minskning av pensionstilläggen, som kommitténs förslag innebär, skulle nämligen ofta — särskilt under första tiden efter ändringen och vid fall av invaliditet, innan avgifter till något större belopp hunnit erläggas — tvärtom en försämring inträda.

Styrelsen vill erinra därom, att man redan vid fastställande av de första grunderna för pensionsförsäkringen var inne på tanken på en framtida höjning av pensionsavgifterna. Pensionsstyrelsen har ock vid flera tillfällen gjort sig till tolk för den uppfattning, att det för att ernå effektiva pensioner vore nödvändigt, att avgifterna höjdes. I proposition till 1921 års riksdag angående vissa ändringar i pensionsförsäkringslagen uttalade departementschefen, att han ansågo många skäl tala för pensionsstyrelsens då framställda förslag om höjda pensionsavgifter, men att han dock ifrågasatte, om tidpunkten vore lämplig att företaga en så avsevärd avgiftsförhöjning, särskilt med hänsyn till att någon omläggning av sättet för uppbörden av avgifterna då icke kunde ifrågakomma. Riksdagen förklarade sig i likhet med departementschefen finna önskligt, att en höjning av pensionsavgifterna åvägabragtes för avgiftsbetalare med högre inkomst, och biföll ett något modererat förslag.

I detta sammanhang må påpekas, att de år 1921 genomförda lagändringarna, som sålunda bland annat avsågo att genom höjda pensionsavgifter för de högre inkomsttagarna bereda dessa ökade pensioner, samtidigt inneburo en avsevärd förhöjning av pensionstilläggen.

En synnerligen betydelsefull faktor för bedömande av lämpligheten och möjligheten att genomföra en avgiftsförhöjning måste av naturliga skäl anses vara de rådande ekonomiska förhållandena. Bland annat måste hänsyn tagas till huruvida

de försäkrade utan alltför stora olägenheter sannolikt kunna bära den ökade belastning, som förhöjningen skulle komma att medföra, och huruvida förutsättningar finnas för en tillfredsställande inbetalning av de högre avgifter, som ifrågasätts.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 21 januari 1918 med förslag till vissa ändringar i pensionsförsäkringslagen yttrade pensionsstyrelsen, att om en höjning av pensionsavgifterna visserligen vore en ofrånkomlig åtgärd för att ernå pensioner, som stode i överensstämmelse med de framtida försörjningskostnaderna, en sådan höjning emellertid måste genomföras successivt och varsamt, så att den icke verkade tynande på de försäkrade och därigenom försvårade pensionsförsäkringens genomförande. Man borde även avvakta en stigande insikt hos allmänheten om pensionsavgifternas betydelse för de framtida pensionsförmånerna, så att dessa avgifter icke, såsom ännu ofta vore fallet, jämfästades med skatter. Höjningen borde dessutom föregås eller åtföljas av åtgärder, som avsåge att underlätta inbetalningen. I sitt förslag till höjning av pensionsavgifterna den 23 februari 1921 inskränkte sig också pensionsstyrelsen till att föreslå endast en utsträckning av den i fråga om lägre inkomstagare redan förut gällande regel, att pensionsavgift skulle erläggas med omkring 1 % av inkomsten. Då emellertid såväl Kungl. Maj:t som sedermera ytterligare riksdagen beskar detta förslag, torde en av anledningarna härtill hava varit den, att någon ändring av uppbördssättet då icke kunde samtidigt ifrågakomma.

Kommittén utgår nu från den uppfattningen, att en omläggning av uppbördssystemet skulle i samband med ett till 1926 års riksdag väntat förslag om ändrade grunder för skatteuppbörden kunna genomföras i sådan riktning, att pensionsavgifterna skulle kunna erläggas i ett större antal terminer.

De avgifter, som lönarbetare, i främsta rummet hos större arbetsgivare anställda, hava att erlägga för sig och sina anhöriga, skulle avdragas å avlöningsbeloppen. Det är givet, att, om en efter sådana linjer anordnad uppbörd skulle komma till stånd, frågan om höjning av pensionsavgifterna därigenom skulle komma i ett avsevärt gynnsammare läge. Enligt kommitténs förslag skulle en ogift person med en veckoavlöning av 60 kr., d. v. s. 3,120 kr. per år, hava att i pensionsavgift erlägga 55 kr. Om detta belopp finge inbetalas genom avdrag av 1.10 kr. vid varje veckoavlöning, så att den försäkrade då hade att uppbära 58.90 kr. i stället för 60 kr., skulle avgiftsbetalningen verka avsevärt mindre betungande, än då pensionsavgiften, såsom nu är fallet, skall inbetalas vid högst två tillfällen, den ena gången grundavgiften och den andra gången tilläggsavgiften.

2) En omedelbart verkande försämring av de nuvarande pensionsförmånerna.

Kommittén avser att åstadkomma en besparing för det allmänna dels genom att avgiftspension över 50 kr. skall räknas som inkomst vid beräkning av pensionstilläggs belopp och dels genom att även annan årsinkomst å 50 kr. och därunder, som nu är undantagen, därvid skall medräknas som inkomst. Pensionsstyrelsen föreslog, såsom förut nämnts, ungefär enahanda ändringar år 1921, men då i samband med ökade pensionstillägg. Förslagen avslog emellertid av riksdagen huvudsakligen av den anledning, att riksdagen ansåg sig icke kunna gå med på höjningen av pensionstilläggen i den av pensionsstyrelsen föreslagna omfattningen.

Skulle dessa kommitténs förslag nu genomföras utan en samtidig höjning av pensionstilläggen, skulle visserligen förstnämnda ändring för den närmaste framtiden icke betyda så mycket, då avgiftspensionerna endast långsamt stiga. Den senare reformen däremot skulle hava till följd, att de pensionssökande, som hava egen inkomst å 50 kr. och därutöver och vilka pension tillerkännes efter den tidpunkt, då ändringen trätt i kraft, skulle erhålla 30 kr. mindre i pensionstillägg än enligt nu gällande bestämmelser.

3) En skärpning av olägenheten av pensionernas olika värde på platser med olika levnadskostnader.

Kommittén är av den uppfattningen, att en höjning av pensionsavgifterna skulle

verka utjämmande beträffande pensionsförsäkringens betydelse på orter med dyrare och billigare levnadskostnader.

Detta är visserligen riktigt, om man endast tänker på avgiftspensionerna. Om man däremot ser till pensionsförmånerna i deras helhet, skulle den föreslagna ändringen att räkna avgiftspension som inkomst komma att skärpa motsättningarna mellan pensionernas värde på billigare och dyrare orter inom landet.

En av de mest vägende anmärkningar, som torde kunna riktas mot den nuvarande svenska pensionsförsäkringen, är, att dess prestationer icke tillräckligt smidigt anpassa sig efter levnadskostnaderna på olika orter.

Av en undersökning i ämnet, som kommittén verkställt, framgår — något som även pensionsstyrelsen vid flera tillfällen påvisat — att på orter, där levnadskostnaderna äro relativt billiga, pensionstagarna, tack vare pensionerna, i flertalet fall hava sin nödortfärdiga försörjning utan anlitan av fattigvården. Försäkringen har i många socknar verkat så, att fattigvården icke ens är hälften mot vad den eljest skulle varit. Antalet å ålderdomshem intagna har, åtminstone i vissa trakter, starkt minskats, och inom en icke alltför avlägsen framtid torde endast de invalider, som icke kunna taga vård om sig själva, behöva beredas en sådan försörjning. Men på andra platser, vilka dock icke kunna räknas till direkta dyrorter, men där levnadskostnaderna icke äro särskilt billiga, ställa sig förhållandena icke så gynnsamma. Här lämnar visserligen pensionen ett värdefullt tillskott till försörjningen och pensionstagaren reder sig ofta utan att anlita fattigvården, men antalet sådana, för vilka fattigvården måste träda till, är dock fortfarande icke så obetydligt. I större städer och på andra platser med höga levnadskostnader äro pensionerna ännu icke av någon större betydelse i försörjningshänseende, utan fattigvården måste ofta anlitas. De hava på dessa platser huvudsakligen sin betydelse i det avseendet, att de underlätta de gamlas möjligheter att på ålderns dagar finna en fristad hos barn och anhöriga och minska på så sätt såväl samhällets som de enskildas försörjningsbörda. Genom avgiftspensionens räknande som inkomst i förening med höjningen av pensionsavgifterna blir detta pensionsförsäkringens missgynnande av personer, som äro bosatta på platser med dyrare levnadskostnader, ännu mera skärpt. Genom de nominellt högre avgiftspensioner, vilka på dyrorter skapas genom de högre arbetslönerna därstädes, skulle nämligen pensionstagarna å dessa platser ofta komma att utestängas från rätten att erhålla pensionstillägg, oaktat de högre avgiftspensioner, som tillkomma dem, icke i allmänhet äga större betydelse för deras försörjning än de lägre avgiftspensioner på billigare platser, vilka där kompletteras med pensionstillägg.

I fråga om verkningarna för *det allmänna* av kommitténs ifrågavarande förslag må framhållas följande.

Av tabell 5 framgår, att med de av kommittén föreslagna pensionsavgifter samt bestämmelser angående beräkning av årsinkomst för fastställande av pensionstilläggets belopp statens kostnader för dylika tillägg nu skulle hava varit omkring 20 miljoner kr. lägre än enligt bestämmelserna i 1921 års lag, under förutsättning att respektive bestämmelser till sin verkan varit i full kraft. Ett genomförande nu av kommitténs förslag skulle dock endast relativt långsamt medföra minskning av statsverkets kostnader och först efter förloppet av ett par decennier göra sig gällande i mera nämnvärd omfattning. En motsvarande minskning av landstingens och kommunernas andelar i pensionstilläggen skulle samtidigt komma till stånd.

Men utöver denna direkta besparing skulle naturligtvis en sådan ökning av försäkringens förmåner, som kommitténs förslag innebär — och vilken ökning enligt tabell 5 kan uttryckas med talet 190 mot 120 enligt bestämmelserna i 1921 års lag — medföra mycket avsevärda indirekta fördelar genom minskade försörjningskostnader för anhöriga till invalida personer och sannolikt även åtskillig minskning av fattigvårdskostnaderna.

I övrigt skulle kommitténs förslag ur nationalekonomisk synpunkt medföra vissa verkningar, som styrelsen anser sig här böra något beröra.

Genom den föreslagna avgiftsförhöjningen, som innebär en stegring av det årligen påförda avgiftsbeloppet från omkring 23 till omkring 54 miljoner kr., torde ett icke oväsentligt tillskott till landets nationalförmögenhet uppstå. Om pensionsavgifterna hållas inom en viss gräns, skapas genom dessa inbetalningar spar-kapital, som i väsentlig mån skulle hava konsumerats. Detta torde i främsta rummet vara fallet beträffande avgifter, som erläggas av yngre betalare och särskilt av mindre bemedlade sådana. Om däremot pensionsavgifterna överskrida denna gräns, kan man komma att inkräkta på områden för det sparande, som under alla omständigheter skulle kommit till stånd. Pensionsförsäkringen kan då komma att lägga beslag på kapital, som även eljest skulle sparats, och därigenom åstadkomma en överflyttning av sparkapital från en friare till en mera bunden statlig disposition. Vad berörda gräns för pensionsavgifters storlek går, är svårt att bedöma. En av våra nationalekonomer har i ett till kommitténs betänkande fogat yttrande betygat, att frågan om sparandet och dess växlingar hör till det ekonomiska livets minst kända områden och att man här får röra sig med sannolikhetsskäl av psykologisk art. Det synes dock ej troligt, att pensionsavgifter intill den storlek, som kommittén föreslagit, skulle i någon nämnvärd omfattning inkräkta på det sparande, som eljest skulle komma till stånd. Men även om så i någon mån skulle bliva händelsen, bör erinras om, att genom höjda pensionsavgifter i allt fall ett större spar-kapital än eljest skapas.

Ifrågavarande nationalekonom påvisar även i sitt yttrande, att en fondbildning av den omfattning, som skulle åstadkommas genom de av kommittén föreslagna förhöjda pensionsavgifterna, sannolikt icke skulle bereda särskilda svårigheter. Det torde nämligen även för en så stor fond finnas tillräckliga placeringsmöjligheter i sådana investeringar, i vilka fonden nu till huvudsaklig del placeras (lån till staten, landsting och kommuner samt i mån av behov inteckningar i fast egendom). Då nu genom pensionsförsäkringen åstadkommes en extraordinär ökning av landets spar-kapital och denna ökning till huvudsaklig del användes till sådana placeringar, som ovan nämnts, frigöres en väsentlig del av de sparmedel, som eljest skulle tagits i bruk för dylika placeringar, för den fria penningmarknaden och för näringslivet.

Slutligen kan det ifrågasättas, om icke en så kraftig avgiftsförhöjning, som kommittén föreslår, skulle komma att i någon mån försvåra det sedan länge ifrågasatta införandet i vårt land av andra socialförsäkringsgrenar, enkannerligen obligatorisk sjukförsäkring, vilken skulle i många avseenden bliva av stor betydelse för pensionsförsäkringen. En dylik risk skulle måhända icke vara för handen under normala förhållanden — kommittén erinrar om, att i vårt land hos staten och hos vissa enskilda bolag anställda betala 2 à 3 % av sin inkomst till sin pensionering och att i Tyskland de socialförsäkringsavgifter, som de försäkrade äro skyldiga att erlagga, äro mycket avsevärda —, men i nuvarande läge måste man räkna med särskilda svårigheter vid påläggandet av nya ekonomiska bördor på såväl det allmänna som de enskilda.

Vid övervägande av ovan anförda fördelar och olägenheter har pensionsstyrelsen kommit till följande resultat.

Pensionsstyrelsen anser i likhet med kommittén, att någon mera nämnvärd höjning av pensionsavgifterna icke bör vidtagas förrän i sammanhang med införande av ett mera effektivt uppbördssystem. En höjning av grundavgiften från 3 till 5 kr. torde dock utan olägenhet kunna genomföras även med nuvarande uppbördssystem.

Lösningen av uppbördsproblemet beträffande pensionsavgifterna kan sålunda för närvarande anses vara en synnerligen aktuell fråga inom pensionsförsäkringen. Då man härvidlag hittills ansett sig böra ställa sig avvaktande i förväntan på en nu på dagordningen stående omläggning av sättet för skatteinbetalningarna, torde man

kunna förvänta möjligheter att, med anslutning till en sådan reform, under den närmaste framtiden kunna få till stånd en mera tillfredsställande anordning av upp-
börden av pensionsavgifterna.

Enligt pensionsstyrelsens mening torde i samband därmed en höjning av pensionsavgifterna kunna och böra genomföras i syfte att erhålla mera effektiva avgiftspensioner. Huru långt denna höjning lämpligen bör sträcka sig är emellertid en mycket svårbedömlig fråga, särskilt innan man kan bilda sig en uppfattning om det nya uppbördssystemet.

Visserligen finnes mycket som talar för, att samtidigt med en avgiftsförhöjning bestämmelser om höjda inkomstgränser och pensionstillägg införas. Men därest nu av ofrånkomliga skäl det allmänna icke skulle kunna ikläda sig ökade, omedelbara kostnader, kan enligt pensionsstyrelsens mening detta förhållande icke hindra, att man redan i samband med en omläggning av uppbördssystemet skrider till en avgiftsförhöjning. Det måste nämligen anses angeläget att i tid genomföra sådana ändringar.

Den av kommittén föreslagna avgiftsförhöjningen kan enligt styrelsens mening i och för sig icke anses för hög. De föreslagna avgifterna ligga i själva verket, som av tabell 4 framgår, i allmänhet närmare 1.5 än 2 % av inkomsten. Då styrelsen dock anser sig icke för närvarande böra förorda en längre gående höjning än som ungefärligen motsvarar de pensionsavgifter, som angivas i tabell 4, kol. 1 och 3 — d. v. s. i huvudsak till omkring 1 % av inkomsten — så är detta beroende på, att det synes styrelsen tillrådligt att härvidlag gå fram med försiktighet. Visserligen gör sig med varje år en stigande insikt om försäkringens fördelar gällande bland befolkningen, men ännu återstår på detta område mycket. Genom ett förbättrat uppbördssystem skulle avgiftsbetalningen avsevärt underlättas och för allmänheten framstå som mindre tryckande än hittills. Det synes vara klokt att avvakta en stigande erfarenhet hos allmänheten angående de fördelar, som förvärfvas genom inbetalning av pensionsavgifterna, innan man träder in för en alltför kraftig höjning av dem. Även med hänsyn till önskvärdheten att så snart som möjligt få en obligatorisk sjukförsäkring till stånd, synes man böra iakttaga en viss försiktighet beträffande höjning av pensionsavgifterna.

En höjning till omkring 1 % står även i stort sett i överensstämmelse med pensionsstyrelsens förslag år 1921.

Kommittén har, såsom förut angivits, sökt lösa den viktiga frågan om en förbättring av gifta kvinnors och änkors avgiftspensionering genom att föreslå en uppdelning av pensionsavgifterna på man och hustru. En sådan anordning skulle, såsom framgår av tabell 2, innebära, att trots avgiftsförhöjningen avgifterna och sålunda pensionsförmånerna för gifta män skulle i vissa lägre avgiftsklasser något nedsättas i jämförelse med de nuvarande. Denna minskning torde dock i regel något utjämnas av de — i jämförelse med vad nu är fallet — högre pensionsavgifter, som vederbörande skulle komma att inbetala före sitt giftermål. Då båda makarna samtidigt hava pension, blir naturligtvis ett eventuellt sådant förhållande utan betydelse.

Om man emellertid skulle vilja träda in för en starkare förhöjning även av de gifta männens avgiftspensioner, men samtidigt öka änkornas pensioner, måste man tänka sig en helt förändrad linje. Denna synes böra gå i sådan riktning, att det nuvarande systemet för avgiftspåföringen, varvid makarnas hela inkomst lägges till grund för mannens pensionsavgift — utom i det fall att hustrun har egen särskilt taxerad inkomst — bibehålles och att en del av den avgift, som en man — gift eller ogift — erlägger, användes för att bestrida kostnaden för en ökad pensionering av änkor samt hustrur till invalida män. Lämpligen kunde här förfaras så, att mannen för detta ändamål avstode så stor del av sina avgifter, att de för en krona av dem erlagd avgift erhöles samma pension för egen räkning, som en kvinna vid samma ålder skulle tillgodoräknas. Härigenom skulle den ofta som en orättvisa

påtalade — ehuru i sakernas egen natur bottande — åtskillnaden mellan män och kvinnor i fråga om olika procentsatser på erlagda avgifter bortfalla. Dylik änkepension torde dock endast böra beräknas på de avgifter, en man erlagt före fyllda 45 år, då dels därefter erlagda avgifter bliva av ringa betydelse för det ifrågasatta ändamålet och dels det måhända icke är skäligt att låta ogifta män över denna ålder erlägga avgifter, för vilka någon valuta i regel icke torde kunna förväntas.

Av nedanstående tabell framgå dels de förändrade, ungefärliga procentsatser, vilka vid sådant förhållande skulle tillämpas för mäns och kvinnors egna avgiftspensioner, och dels änkepensionens belopp i procent av de avgifter, som erlagts av änkas senaste man.

Tabell 6.

Ålder då avgiften erlagts	Nuvarande procentsatser för avgiftspension		Ifrågasatta procentsatser för	
	Män %	Kvinnor %	avgiftspension, män och kvinnor, % av egna avgifter	änkepension, % av mannens avgifter
16—19	70	56	55	35
20—24	60	48	45	30
25—29	50	40	35	25
30—34	40	32	30	20
35—44	30	24	25	10
45—54	20	16	20	—
55—66	15	12	15	—

En annan anordning, som man alternativt kunde taga under övervägande för denna frågas lösning, vore, att, såsom förhållandet är inom den tyska socialförsäkringen, gifta kvinnor icke erlade avgifter, varemot till änkor, så snart de blivit invalider, utginge en änkepension av exempelvis $\frac{6}{10}$ av den pension, som mannen vid sitt fränfalle uppbar eller varit berättigad uppbära, om han då varit invalid. Detta system medför den olägenheten, att den till gift kvinna eventuellt utgående pensionen vid invaliditet eller 67 års ålder blir, så länge mannen lever, mycket låg, då denna endast kommer att beräknas på de avgifter, som hon inbetalat före sitt giftermål, men blir i gengäld härför såväl mannens pension som hennes änkepension så mycket högre.

Ehuru de två senast omförmälda förslagen till frågans lösning otvivelaktigt äro förenade med vissa fördelar, har styrelsen dock ansett sig böra förorda kommitténs förslag såsom varande det mest enkla och naturliga.

De av kommittén angivna, i tabell 4, kol. 1 och 3, omnämnda avgifterna synas under alla förhållanden böra i två väsentliga avseenden ändras.

Den ena ändringen rör beloppet av den högsta avgift, som bör utgå. Denna har av kommittén upptagits till 80 kr., då nuvarande belopp är 33 kr. Det synes i allmänhet icke falla inom ramen för en socialförsäkring att ålägga någon att inbetala högre pensionsavgift än som erfordras för skapande av en pension till belopp, motsvarande ungefär vad som erfordras för en nödtorftig försörjning. Att bestämma den gräns, över vilken pensionsavgiften skäligen icke bör gå, är naturligtvis icke lätt, särskilt med hänsyn därtill, att varje försäkrad i regel under olika skeden av sitt liv kommer att hänföras till olika inkomstklasser. Bortser man härifrån och för enkelhetens skull tänker sig en konstant avgift under hela avgiftstiden, skulle

för en pensionsavgift av 40 kr. om året vid 67 års ålder erhållas en ålderspension å 684 kr. för man och 547 kr. för kvinna; vid 55 år bliva invaliditetspensionerna resp. 612 och 490 kr. För en pensionsavgift å 50 kr. erhålles vid 67 års ålder en pension å 855 kr. för man och 684 kr. för kvinna samt vid 55 års ålder 765, resp. 612 kr. Utgående från dessa beräknade pensionsbelopp och med hänsyn till ovan nämnda förhållanden synes det styrelsen kunna ifrågasättas, huruvida icke den högsta avgiften borde fastställas till ett något lägre belopp, än som kommittén föreslagit.

En annan modifikation i kommitténs förslag synes även vara önskvärd. Den föreslagna skalan företer alltför stora språng mellan avgifterna. Medan i den nu gällande skalan avgiftsskillnaden för två varandra efterföljande inkomstklasser icke överstiger 5 kr. ens för makars sammanlagda avgifter, skulle differenserna enligt kommittéförslaget bliva avsevärt större. Man skulle kunna tänka sig att genom införande av flera avgiftsklasser minska ojämnheterna. Mera tillfredsställande och fullt lika enkelt synes emellertid vara att, i överensstämmelse med vad pensionsstyrelsen i sin omförmälda skrivelse den 23 februari 1921 beträffande tilläggsavgifter föreslog, för inkomster å 1,500 kr. och därutöver bestämma avgiften till en viss procent av den beräknade inkomsten. Detta system lider emellertid av den svagheten, att det icke bekvämligen kan tillämpas annat än då man rör sig med hela procentsatser.

Pensionsstyrelsen har i sin skrivelse den 23 februari 1921 föreslagit, att avgiftspension skulle räknas som inkomst. Detta skedde emellertid i samband med förslag till en sådan höjning av pensionstilläggen, att därigenom pensionsförmånerna över huvud skulle väsentligt förbättras. I åtskilliga fall skulle emellertid förhållandet bliva det motsatta, därest den nu föreslagna ändringen genomfördes.

Det är visserligen sant, att densamma under en avsevärd tid framåt icke skulle hava någon nämnvärd ekonomisk betydelse varken för de försäkrade eller ur besparingssynpunkt för statsverket. Styrelsen utgår nämligen från den förutsättningen, att reformen då skulle avse endast pensioner, vilka utginge på erlagda avgifter, som påförts sedan lagändringen trätt i kraft. Även om pensionsavgifterna skulle underkastas en så avsevärd höjning, som kommittén föreslår, torde det dröja länge, innan den av kommittén föreslagna gräns å 50 kr., utöver vilken avgiftspensionen skulle räknas som inkomst, blir mera allmänt uppnådd. Och i de undantagsfall, där detta tidigare kan komma att inträffa, torde det i regel röra sig om försäkrade, för vilka pensionstillägg icke skulle utgå. Det torde sålunda under en avsevärd tid framåt vara tämligen betydelselöst såväl för de försäkrade som för statsverket, om ändringen genomföres. Under sådana förhållanden och då, såsom förut påvisats, densamma skulle kunna medföra en försämring för vissa av de försäkrade, synas starka skäl tala för att uppskjuta ett närmare ståndpunktstagande till frågan om ändringar i denna punkt, till dess en samtidig höjning av pensionstillägget kan äga rum.

Det finnes visserligen en omständighet, som kunde tala för, att man redan nu borde genomföra ändringen. Det kunde nämligen måhända anses betänkligt att, om man framdeles skulle finna lämpligt att genomföra reformen, låta denna verka retroaktivt, d. v. s. avse de avgiftspensioner, som utgå på pensionsavgifter, vilka erlagts, innan lagändringen trädde i kraft. I sådant fall skulle till en ännu mera avlägsen framtid uppskjutas den tidpunkt, då reformen bleve av någon betydelse ur besparingssynpunkt för det allmänna. Trots detta anser styrelsen dock som sagt bäst att låta med frågans avgörande anstå tills vidare.

Kommitténs förslag att upphäva bestämmelsen att vid fastställande av pensionstilläggets storlek icke medräkna 50 kr. av årsinkomsten överensstämmer med pensionsstyrelsens förslag i dess berörda skrivelse den 23 februari 1921. Det mötte då så mycket mindre betänklighet att föreslå upphävandet av denna ganska ojämnt verkande bestämmelse, som styrelsen samtidigt väckte förslag om en höjning i andra

avseenden av pensionstilläggen. Då kommitténs förslag icke är förenat med någon sådan höjning, skulle dess antagande innebära en minskning i pensionstilläggen.

Förslaget innebär nämligen för det första, att inkomstgränsen för pensionstilläggs utgående sänkes med 50 kr. således för man från 425 till 375 kr. och för kvinna från 400 till 350 kr., vadan den, som har en inkomst mellan dessa gränser, kommer att gå miste om det lilla pensionstillägg (högst 30 kr.), som han enligt nuvarande bestämmelser skulle kunnat erhålla. För det andra minskas pensionstillägget med 30 kr. för den, som har en inkomst mellan 50 kr. och de nya gränserna. För det tredje minskas pensionstillägget för den, som har mindre än 50 kronors inkomst, med $\frac{6}{10}$ av denna inkomst. Även om avgiftspensionen fortfarande icke skulle räknas som inkomst, skulle denna minskning i pensionstilläggen icke på länge motvägas av den höjning i avgiftspensionen, som skulle betingas av kommitténs förslag om höjning av pensionsavgifterna.

Om man önskar undvika att samtidigt med borttagandet av stadgandet om 50 kronors »fri» inkomst minska det pensionstillägg, som enligt nuvarande bestämmelser skulle utgå, måste pensionstilläggets maximibelopp höjas med 30 kr., d. v. s. pensionstillägget skulle utgöra för år räknat för man 255 och för kvinna 240 kr. med avdrag av $\frac{6}{10}$ av årsinkomsten. Detta skulle endast inverka på pensionstilläggets storlek för den, som har en inkomst mindre än 50 kr., nämligen så att pensionstillägget skulle ökas med $\frac{6}{10}$ av skillnaden mellan 50 kr. och årsinkomsten.

Då genomförandet av nu ifrågavarande, av kommittén föreslagna reform sålunda skulle medföra en omedelbart verkande nedsättning av pensionstilläggen för stora grupper av de nytillträdande pensionstagarna, anser sig styrelsen icke kunna tillstyrka densammas genomförande.

Pensionsstyrelsen har vid övervägande av kommitténs förslag nogsamt beaktat nuvarande statsfinansiella svårigheter. Pensionsförsäkringen förorsakar staten betydande utgifter, och dessa komma enligt den uppgjorda planen att stiga år från år. Huru angeläget och önskvärt det än är att nedbringa statsbudgetens utgiftsposter, nödgas man dock finna sig i, att utgifterna för pensionsförsäkringen stiga. Detta är ofrånkomligt, då det gäller en i sin utveckling stående institution, och då det icke skäligen torde kunna ifrågasättas att minska de redan förut synnerligen knappt tillmätta pensionsförmånerna. Dessa ökade kostnader bliva emellertid på grund av det nuvarande ekonomiska läget mera kännbara för statsbudgeten, än vad som skulle bliva fallet under bättre tider, och detta medför olägenheter även för pensionsförsäkringen, som från socialt oförstående håll för den skull beskylls att genom alltför dryga kostnader och en alltför omfattande verksamhet åstadkomma en högre belastning på statsbudgeten än vad man vid försäkringens tillkomst hade beräknat.

Pensionsstyrelsen anser vara angeläget framhålla, att sistberörda uppfattning är felaktig. De av statsmakterna godkända kostnadsberäkningarna hava icke — i motsats till vad fallet torde vara i flertalet andra länder — överskridits. Förhållandet har i stället varit det motsatta. De från staten, landstingen och kommunerna utgående bidragen till pensionstilläggen hava nämligen under åren 1914—1924 uppgått till sammanlagt omkring 24 miljoner kr. mindre än vad som upptagits i riksdagen förelagda kostnadsberäkningar. Pensionsförsäkringens belastning på det allmänna är också mindre i vårt land än i flertalet andra länder. För att taga ett närliggande exempel må anföras, att det allmännas beräknade kostnader för ålderdoms- och invaliditetsförsäkringen i Sverige uppginge under budgetåret 1924—1925 till 6.91 kr. per invånare, under det att motsvarande siffra i Danmark var 20.46 danska kr.

Det bör ock erinras om, att då man vid 1913 års riksdag uppgjorde finansplanen för pensionsförsäkringen, man utgick från, att statens kostnader för densamma skulle täckas av de nya inkomster, som kunde förväntas tillföras staten genom inrät-

tandet av ett tobaksmonopol och genom ökad malmexport från vissa gruvföretag i övre Norrland. Dessa förutsättningar hava icke blott kunnat infrias, utan i mycket väsentlig mån överträffats.

Statens beräknade och verkliga utgifter för pensionstillägg och dess inkomster från tobaksmonopolet för tiden 1914—1924 framgå av nedanstående tabell.

Tabell 7.

Å r	Statens kostnader för pensionstillägg		Statens inkomster av Tobaksmonopolet (tull, kronoskatt samt 5 % ränta å statens kapital frändragna) milj. kr.
	Beräknat belopp milj. kr.	Utanordnat belopp milj. kr.	
1914	2.7	1.2	—
1915	3.6	3.3	1.2
1916	11.7	11.4	15.5
1917	12.2	12.4	22.7
1918	13.1	12.6	32.0
1919	15.1	12.8	49.7
1920	16.2	14.0	52.1
1921	25.8	22.9	49.3
1922	27.7	24.2	50.7
1923	29.4	26.8	52.8
1924	31.1	27.6	57.8
Summa	188.6	169.2	383.8

Någon ökning i statens inkomster på grund av ökad malmexport från vissa gruvföretag i övre Norrland har emellertid på grund av flera förhållanden hittills icke inträtt, och kan därför denna faktor här lämnas ur räkningen.

Av vad ovan anförts framgår, att de ökade inkomster, som staten hittills erhållit från tobaksmonopolet, varit så stora, att de mer än väl motsvarat de nya utgifter, som pensionsförsäkringen förorsakat staten. Om statsmakterna år 1913 — något som legat nära till hands — beslutat, att de inkomstökningar, med vilka man räknade att statens kostnader för folkpensioneringen skulle bestridas, skulle uteslutande avses för detta ändamål och, i den mån de icke komme till användning, fonderas för framtida behov, man nu skulle kunnat icke endast utan några ökade kostnader för statsverket genomföra åtskilliga synnerligen angelägna förbättringar i pensionsförsäkringen, utan sannolikt även med denna fond uppbära åtminstone den mera väsentliga delen av de ekonomiska bördor, vilka skulle påläggas statsverket för genomförande av en obligatorisk sjukförsäkring i något så när önskvärd utsträckning.

Allvarliga svårigheter torde nu möta att kunna bereda sjukförsäkringsfrågan en lycklig lösning. För pensionsförsäkringens vidare utveckling är ock det nuvarande läget synnerligen ogynnsamt. I detta avseende må framhållas, att man år 1913 vid pensionsförsäkringslagens antagande utgick från den förutsättningen, att då fastställda bestämmelser endast vore en grund, på vilken man sedermera skulle bygga vidare. Sedan dess hava visserligen avsevärda förbättringar av försäkringen vidtagits, men samtidigt hava pensionsförmånerna på grund av förändringarna i penningvärdet försämrats, så att försäkringen i sådant avseende nu är i ett sämre läge, än den var år 1914. Det pensionstillägg å 150 kr. för man och 140 kr. för

kvinna, vilket fastställdes år 1913 och då betraktades som blygsamt, skulle med nuvarande levnadskostnadsindex av 177 motsvara omkring 265 kr. för man och 250 kr. för kvinna. Men den förhöjning, som pensionstilläggen erhöles vid 1921 års riksdag, sträckte sig icke längre än till 225 kr. för man och 210 kr. för kvinna. Härtill kommer, såsom ovan påvisats, att dessa pensioner på platser med dyrare levnadskostnader icke ens närmelsevis kunna fylla den uppgift, som med desamma avses.

En verksamhet med pensionsförsäkringens uppgifter måste kunna smidigt anpassa sig efter växlingarna i olika pensionstagares levnadskostnader. Om en pensionsförsäkring icke efter hand utvecklas och reformeras, är det fara värt, att den kommer att så småningom förlora allmänhetens förtroende.

Det spörsmål inom pensionsförsäkringen, som alldeles särskilt tränger till en lösning, är den redan förut i detta utlåtande berörda frågan om en smidigare anpassning av pensionstilläggen efter levnadskostnaderna på olika platser. Oaktat pensionsstyrelsen icke är beredd att nu taga ståndpunkt till, huru denna fråga bäst bör lösas, har dock styrelsen i detta sammanhang velat meddela resultatet av några preliminära utredningar angående vissa av de linjer, som härvid kunna komma under öfvervägande.

Antalet invånare, genomsnittlig index (billigaste gruppens index = 100) samt beräknat antal personer med pensionstillägg och understöd enligt nuvarande bestämmelser (1921 års lag fullt genomförd), allt uppdelat i 5 dyrortsgrupper, framgå av nedanstående tabell.

Tabell 8.

Dyrorts- grupp	Antal invånare Tusental	Levnads- kostnads- index	Antal personer med pensions- tillägg Tusental
I	2 271	100	128
II	1 831	111	82
III	694	127	28
IV	741	142	28
V	469	163	18
Inalles	6 006	117	284

Denna dyrortsindelning sammanfaller med den av socialstyrelsen år 1925 för skatteavdrag uppgjorda.

Beräknas det årliga pensionstillägget till 190 kr. i medeltal, så skulle summan av samtliga pensionstilläggs årliga belopp komma att belöpa sig till omkring 54 miljoner kr.

Om man antager, att högsta pensionstillägg i den lägsta dyrortsgruppen höjes med 30 kr. och att man samtidigt genomför besparingskommitténs förslag, att den nuvarande bestämmelsen om fri inkomst intill 50 kr. bortfaller, skulle pensions-tillägget i lägsta dyrortsgruppen bliva 255 kr. för man och 240 kr. för kvinna eller i genomsnitt för man och kvinna 245 kr. I högsta dyrortsgruppen skulle pensionstilläggen bliva ungefär 415 kr. för man och 390 kr. för kvinna. Antalet pensionstagare inom de högre dyrortsgrupperna skulle komma att något ökas i jämförelse med vad som framgår av förestående tabell, då ju inom dessa ortsgrupper inkomstgränsen komme att ligga högre än nu.

Vore sålunda de ifrågasatta bestämmelserna nu fullt genomförda, skulle antalet pensionstagare inom de olika dyrortsgrupperna och årsbeloppen av pensionstilläggen ställa sig ungefär som framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9.

Dyrortsgrupp	Högsta pensionstillägg kr.		Genomsnittligt pensions-tillägg kr.	Beräknat antal pensions-tagare tusental	Årsbelopp miljoner kr.
	man	kvinnor			
I	255	240	196	128	25.1
II	280	265	218	85	18.5
III	325	305	250	30	7.5
IV	365	340	278	30	8.3
V	415	390	319	20	6.4
Inalles	—	—	224	293	65.8

Ökningen av årsbeloppet skulle alltså bliva omkring 22 %, och ökningen av totalkostnaden följer naturligtvis ökningen av det totala årsbeloppet.

De ökade kostnader för staten, som en sådan förändring successivt skulle medföra, framgå av de siffror, som anföras i nedanstående tabell.

Tabell 10.

Å r	Kostnads- ökning Milj. kr.
1926/27	0.6
1927/28	1.7
1928/29	2.5
1929/30	3.3
1930/31	4.0
1935/36	7.3
1940/41	9.8
1945/46	11.6
1950/51	13.5

Pensionsstyrelsen anser sig i detta sammanhang böra påpeka, att en viss besparing i pensionskostnaderna skulle kunna vinnas genom en i och för sig önskvärd reform, som framfördes av styrelsen i oförmälda skrivelse den 23 februari 1921. Detta förslag innebar i korthet, att å kapital intill ett visst lägre belopp en ränta av minst 5 % och å överskjutande kapitalbelopp en ränta av 10 % skulle upptagas som inkomst vid beräkning av pensionstilläggs belopp.

Om en ortsgruppering skulle genomföras, borde bestämmelsen såväl om den del av avgiftspensionen, som icke skulle räknas såsom inkomst, som ock om storleken av det kapital, å vilket en högre ränteavkastning skulle beräknas, underkastas en gradering efter olika dyrortsgrupper.

Vid en dyrortsanordning skulle man kunna tänka sig två alternativa linjer. Den ena av dessa skulle avse pensionstillägg, som till sin storlek graderas efter de olika dyrortsgrupperna. Denna linje skulle emellertid medföra den olägenheten, att man skulle vara nödsakad att, då pensionstagare flyttar från en ort till en annan och denna senare tillhör en annan dyrortsgrupp än den förra, pensionstillägget måste minskas eller ökas. Detta förfarande skulle medföra ett icke obetydligt arbete såväl för pensionsnämnderna som för pensionsstyrelsen. Av infortrade uppgifter framgår nämligen, att antalet flyttningar bland pensionstagarna torde kunna beräknas till cirka 3 % om året. Den andra linjen skulle däremot erbjuda ett mera smidigt och enkelt förfarande. Därvid förutsättes, att vederbörande kommuner skulle förpliktas att tilldela varje pensionstagare ett kommunalt pensionstillskott, som uppginge till minst skillnaden mellan de pensionstillägg, som enligt tabell 9 här ovan avses för den lägsta dyrortsgruppen, och den dyrortsgrupp, inom vilken pensions-tagaren vore bosatt. Eventuellt skulle statsverket ersätta vederbörande kommun viss del, exempelvis $\frac{1}{4}$ av det belopp, som icke överstiger skillnaden mellan pensionstilläggsbeloppen för dessa båda grupper. Detta förfarande skulle givetvis för pensionstagarna i allmänhet måhända vara mindre tilltalande, men i administrativt hänseende betydligt enklare.

2. Undantag för sinnessjuka och sinnesslöa.

Kommittén föreslår,

att sinnessjuka och sinnesslöa personer icke skulle erhålla rätt till pensionstillägg (sid. 134, 136 och 204).

Då kommittén, som anser, att pensionsförsäkringen fortfarande bör bibehålla karaktären av en allmän folkförsäkring, emellertid förordat den inskränkning, att personer, som till följd av sinnessjukdom eller sinnesslöhet förklaras som invalider, skulle uteslutas från rätten till pensionstillägg, så har detta motiverats med, att dylika personer kunna anses sakna förmåga att uppfatta betydelsen av pensionsförsäkringen och att det för dem i regel vore likgiltigt på vad sätt de erhöle medel till sitt uppehälle, om genom pensionsförsäkringen, fattigvården eller på annat sätt. Statsverket skulle emellertid genom en sådan åtgärd beredas en icke obetydlig kostnadsbesparing. Denna skulle dock, då någon förändring beträffande redan beviljade pensioner icke torde kunna vidtagas, endast så småningom inträda. Därest dessa grupper personer nu vore uteslutna, skulle detta hava medfört en kostnadsbesparing, som beräknats till omkring 2 miljoner kr. per år. Avgiftspension borde däremot som en självförvärvad rättighet utgå även till dessa personer.

Enligt pensionsstyrelsens uppfattning må det väl vara sant, att för de sinnesslöa i allmänhet och för en del av de sinnessjuka det ofta torde vara likgiltigt, under vilka former understöd till dem utgår. Många sinnessjuka kunna emellertid mycket väl uppskatta värdet av att erhålla understöd från pensionsförsäkringen i stället för fattigvård. För dem skulle det säkerligen mången gång kännas tungt att även i detta hänseende intaga en undantagsställning. Det kan också icke anses uteslutet — enligt vad från sakkunnigt håll har inhämtats — att den ifrågasatta åtgärden i vissa fall skulle utöva ett ogynnsamt inflytande på deras sjukdom.

Kommittén har i viss mån beaktat dessa synpunkter, men har ansett betänkligheterna böra vika för besparingssynpunkten. Det må då erinras, att ett bifall till kommitténs förslag icke skulle medföra någon minskning i de nuvarande kostnaderna för vård och försörjning av de sinnesslöa och sinnessjuka, utan endast befria statsverket från att genom pensionstillägg bidra till dessa kostnader. Den kostnadsbörda, som sålunda avlyftes statsverket, faller i stället på landsting, kommuner och enskilda. I de fall, då kostnaderna för vården helt eller delvis bestridas av anhöriga, skulle dessa sålunda gå miste om den välbehövliga ekonomiska hjälp, som

vederbörandes pensionstillägg ofta utgör. Vidare må framhållas, att pensionsförsäkringen icke enbart åsyftar att bereda invalider och åldringar en från fattigvården skild form av försörjning, utan jämväl att lätta såväl enskildas som kommunernas försörjningsbörda.

Pensionsförsäkringen verkar i viss mån såsom en familjepensionering, därigenom att pensionstagare, som har att försörja barn under 15 år, kan erhålla särskilt pensionstillägg för barnen. Därest den av kommittén föreslagna inskränkningen genomfördes, skulle emellertid ofta ifrågavarande bidrag från pensionsförsäkringen komma att ersättas med fattigvårdsunderstöd. Det torde få anses olämpligt att låta det bliva beroende på invaliditetsorsaken, huruvida en invalid persons familj skall erhålla sin försörjning genom pensionsförsäkringen eller fattigvården.

Ur de anhörigas och även ur kommunernas synpunkt skulle det vidare förefalla egendomligt, att pensionstillägg icke skulle få utgå till sinnesslöa och sinnessjuka, men väl till andra kategorier av mer eller mindre hjälplösa invalider.

Det skulle för övrigt mången gång bliva både svårt och tidskrävande att med säkerhet utröna, huruvida en pensionssökande verkligen är att betrakta som sinnesslö, resp. sinnessjuk och på den grund icke berättigad till pensionstillägg. Här finnas icke blott svårbedömliga gränsfall, utan även fall, där sjukdomen uppträder endast periodiskt. Det kan också ifrågasättas huruvida det skulle vara lämpligt att frångå en person honom redan tilldelat pensionstillägg endast av den anledning, att han, sedan pensionen beviljats, drabbas av sinnessjukdom.

Det må slutligen erinras om, att pensionsförsäkringen, även om den föreslagna inskränkningen genomfördes, skulle i ungefär samma utsträckning som för närvarande komma att taga befattning med flertalet sinnessjuka personer, då dessa alljämt skulle tillhöra avgiftsförsäkringen.

På angivna skäl finner sig pensionsstyrelsen böra avstyrka kommitténs nu ifrågavarande förslag.

3. Pensionsförsäkringsfondens förvaltning.

Kommittén föreslår i samband med sitt förslag till höjning av pensionsavgifterna en sådan ändring av fullmäktiges för pensionsförsäkringsfonden sammansättning,

att fullmäktige skulle utgöras av pensionsstyrelsens chef som självskriven ordförande, statskontorets chef, förste deputeraden i riksbanken, riksgäldsfullmäktiges ordförande, en representant för de försäkrade och en nationalekonom, de två senare utsedda av Kungl. Maj:t, en ledamot, utsedd av Svenska bankföreningens styrelse, en ledamot, utsedd av Sveriges industriförbunds styrelse, och en ledamot, utsedd av hushållningssällskapens ombudsmöte (sid. 132).

I motiveringen till detta förslag framhåller kommittén, att med den ifrågasatta höjningen av pensionsavgifterna inbetalningarna till pensionsförsäkringsfonden komme att avsevärt ökas, och beräknar kommittén att vid bifall till dess förslag fonden framdeles kommer att uppgå till omkring 2.7 miljarder kronor. Vad som enligt kommitténs mening närmast hade betydelse vore behovet av nyplaceringar, vilka redan under nuvarande förhållanden representerade ett relativt högt belopp. Någon svårighet att finna lämpliga objekt för fondens placeringar anser kommittén, som i detta avseende hänvisar till en av professor S. Brisman uppgjord promemoria, icke kunna antagas inträffa inom nu överskådlig tid. Det borde därför icke ifrågakomma att låta fondens inkomster användas till löpande statsutgifter. Emellertid framhåller kommittén, att, med den stora del av nationens besparingar, det här gällde, placeringarna även kunde hava inflytande på den produktiva verksamheten och att fondstyrelsens politik i sin helhet kunde få en mycket stor betydelse för nationens näringsliv. Genom reglementariska föreskrifter torde det vara omöjligt att komma längre än till vissa säkerhetsbestämmelser och komme det sedan an

på den beslutande styrelsens tillämpning av dessa bestämmelser. I syfte att åstadkomma en fylligare representation för det ekonomiska livet har kommittén ansett sig böra föreslå den ändring av nuvarande bestämmelser angående fondfullmäktiges sammansättning, för vilken ovan redogjorts.

Vid en jämförelse mellan kommitténs förslag och nuvarande bestämmelser om fullmäktiges för pensionsförsäkringsfonden sammansättning framgår, att kommittéförslaget innebär ett avsevärt försvagande av det inflytande på fondförvaltningen, som enligt nu gällande reglemente är tillförsäkrat representanter för pensionsförsäkringen. Vidare föreslår kommittén en minskning av antalet utav Kungl. Maj:t utsedda ledamöter från nuvarande fyra till två. I stället skulle ett antal representanter för enskilda eller statliga ekonomiska intressen på grund av val eller självskrivenhets komma att tillhöra fullmäktige. Slutligen innebär förslaget en ökning av fullmäktiges antal från nuvarande sju till nio, vartill skulle komma, att såväl den föredragande fondbyråchefen som chefsen för pensionsstyrelsen ställföreträdare, även om de enligt kommitténs förslag icke längre skulle kvarstå såsom fullmäktige, likväl måste förutsättas komma att delta i fullmäktiges förhandlingar.

Frågan om fondfullmäktiges sammansättning har tidigare varit föremål för en synnerligen ingående behandling från statsmakternas sida. Kommitténs förslag står i olika hänseenden i motsats mot de principer, som härvid av statsmakterna fastslagits. Då någon redogörelse för vad som sålunda förekommit och tidigare uttalats i detta ämne icke återfinnes i kommitténs betänkande, har pensionsstyrelsen ansett lämpligt att i det följande redogöra för den behandling, som vid den nuvarande fondförvaltningens tillkomst av statsmakterna ägnats dessa frågor.

Rörande handhavandet av förvaltningen av pensionsförsäkringsfonden föreslogs år 1916 av den s. k. pensionsfondskommittén, att frågorna om placering av fondens medel skulle handläggas av sju särskilda fullmäktige, av vilka tre skulle tillhöra pensionsstyrelsen, tre — därav två finansiellt sakkunniga och den tredje med insikt och erfarenhet i sociala frågor — utses av Konungen för 3 år i sänder och slutligen en utses för 3 år av fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret gemensamt.

Två reservanter i kommittén, professor Davidson och greve Lagerbjelke, föreslog, att en av pensionsstyrelsens representanter i fullmäktige skulle uteslutas och i stället fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret skulle var för sig utse en på det finansiella området erfaren person.

Kommittéledamoten Herman Lindqvist, vilken i särskild reservation föreslog anordnande av en från pensionsstyrelsen mera fristående fondförvaltningsmyndighet, yrkade, att endast två platser inom fullmäktige skulle besättas med representanter för pensionsstyrelsen och att samtliga övriga fullmäktige skulle utses av Kungl. Maj:t. På sätt framgår av Kungl. Maj:ts proposition nr 207 till 1916 års riksdag, fann departementschefen vid framläggande av sitt förslag ej skäl att frågå den av kommittéflertalet föreslagna anordningen. Enligt propositionen skulle sålunda fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret gemensamt utse en ledamot av fondfullmäktige.

Sedan propositionen förelagts 1916 års riksdag, väcktes av greve Lagerbjelke och herr Axel Ekman motionsvis förslag, att fullmäktige i riksbanken och i riksgäldskontoret skulle äga utse var sin ledamot av fullmäktige, i vilket fall pensionsstyrelsens representanter skulle minskas till två. Herr Lindqvist med flera väckte motion, innefattande samma yrkande, som herr Lindqvist tidigare framfört såsom reservant till kommittéförslaget.

I sin skrivelse nr 247 anförde 1916 års riksdag, att den till fullo delade den i propositionen uttalade uppfattningen, att förvaltningen av pensionsförsäkringsfonden måste ordnas med hänsyn till det ändamål, för vilket fondmedlen uppsamlades, och att följaktligen för pensionsförsäkringsfonden främmande synpunkter härvid icke finge göra sig gällande. I överensstämmelse med vad i propositionen uttalats ansågs även riksdagen, att fonden vore att betrakta såsom de försäkrades egendom

och därför borde förvaltas på det sätt, som bäst överensstämde med de försäkrades intressen.

I fråga om den myndighet, som skulle handhava förvaltningen av pensionsförsäkringsfonden, framhöll riksdagen, att riksdagen i anslutning till vad därom anförts i propositionen funne, att i detta avseende liksom beträffande reglerna för fondmedlens placering måste strängt fasthållas vid att endast pensionsförsäkringens egna uppgifter och behov finge komma i betraktande och att det vore ännu viktigare att låta denna synpunkt vara bestämmande, då det gällde att organisera ifrågavarande myndighet, enär dess åtgöranden komme att hava stort inflytande beträffande pensionsförsäkringen och dess lyckliga genomförande.

Riksdagen sade sig dela den i propositionen uttalade uppfattningen, att förvaltningsmyndigheten borde utses på sådant sätt och erhålla sådan sammansättning, att de särskilda ledamöterna icke bleve att betrakta såsom representanter för något visst ämbetsverk eller något särskilt intresse annat än pensionsförsäkringen. Skulle olika mot varandra stridiga intressen få göra sig gällande inom den beslutande myndigheten, skulle detta, såsom ock i propositionen framhölls, komma att menligt inverka på förvaltningen och därigenom fondens och pensionsförsäkringens intressen kunna äventyras.

Med hänsyn till den sålunda uttalade principen ansåg riksdagen sig böra bifalla yrkandet, att samtliga de fullmäktige, som ej skulle tillhöra pensionsstyrelsen, skulle utses av Konungen. I fråga om fördelningen av platserna inom fullmäktige vore riksdagen ense med Kungl. Maj:t, att pensionsstyrelsen, som vore att anse som den egentlige målsmannen för pensionsförsäkringen, borde vara väl representerad inom fullmäktige. Riksdagen hade därför intet att erinra mot, att tre platser inom fullmäktige skulle besättas med ledamöter i nämnda styrelse.

Beträffande kvalifikationerna hos de fyra fullmäktige, som sålunda skulle komma att utses av Konungen, syntes det riksdagen, som om den finansiella sakkunskapen skulle bliva tillräckligt tillgodosedd genom föreskrift, att tre av nämnda fullmäktige skulle äga sakkunskap på det finansiella området; och torde — säger riksdagen — vid utseendet av dessa tre fullmäktige komma att tillgodoses de olika synpunkter, som vore förtjänta att därvid beaktas.

Enligt Kungl. Maj:ts reglemente angående förvaltningen av pensionsförsäkringsfonden den 17 juni 1916, § 5, skola fullmäktige för pensionsförsäkringsfonden vara till antalet sju och utgöras av, förutom tre ledamöter från pensionsstyrelsen, fyra av Konungen för tre år i sänder förordnade personer, av vilka tre skola äga erfarenhet på det finansiella området samt den fjärde insikt och erfarenhet i sociala frågor i förening med praktisk kannedom om de mindre bemedlade klassernas behov och levnadsförhållanden.

Beträffande förvaltningen av fondens medel skall beaktas, att medlen i främsta rummet placeras på ett sådant sätt, att fullgod säkerhet och högsta möjliga avkastning erhållas. Enligt reglementet för fonden skola fondmedlen i regel placeras i vissa mera kvalificerade säkerheter, såsom stats- och hypoteksbanksobligationer, av kommuner utfärdade eller garanterade obligationer och skuldförbindelser, skuldförbindelser mot inteckningshypotek inom vissa säkerhetsgränser o. s. v. Minst en sjättedel av fondens kapitalbelopp skall redovisas i obligationer eller andra skuldförbindelser, utfärdade eller garanterade av svenska staten. Högst en fjärdedel må dock redovisas i lån, som anses erbjuda nöjaktig säkerhet, till företag, som äro ägnade att i pensionsförsäkringens intresse befördra folkhälsan — såsom anordnande av sjukhus, sanatorier, ålderdomshem, bostäder för mindre bemedlade m. m. Vidare må högst en tretiondel redovisas i fastigheter, som med Konungens medgivande förvärvats för användning till förebyggande och hävande av arbetsoförmåga hos befolkningen. Även beträffande placeringar mot mera kvalificerade säkerheter är emellertid stadgat, att fondfullmäktige böra söka tillgodose sådana allmännyttiga företag, som avse att i pensionsförsäkringens intresse befördra folkhälsan.

Pensionsförsäkringsfondens kapitalbelopp uppgick den 30 juni 1924 till 252,352,061 kr. 92 öre och ingingo däri bland annat följande placeringar:

Tabell 11.

P l a c e r i n g	Kapital kronor	Procent av hela fonden
Svenska statens obligationer	68,558,062.98	27.17
Hypoteksbanks- och kommunala obligationer	29,859,541.73	11.83
Kommunlån	108,843,123.01	43.14
Inteckningslån	5,386,286.33	2.13
Fastigheter för pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet .	1,770,000.00	0.70

Av ovanstående teckningslån utgöres en mindre del, motsvarande 0.32 procent av fondens kapitalbelopp, av lån mot nöjaktig säkerhet till företag, ägnade att i pensionsförsäkringens intresse befördra folkhälsan.

En stor del av de medel, som under årens lopp placerats ur fonden, har — såsom redan framgår av ovanstående tablå — tagits i anspråk för kommunernas kreditbehov. Sålunda hava under tiden från och med den 1 juli 1916, då fondfullmäktige övertogo fondförvaltningen, till och med den 30 juni 1924 till kommuner eller till enskilda mot kommunal garanti utlämnats lån å sammanlagt 112,043,280 kr. 47 öre, varav mera än hälften eller 62,054,724 kr. 41 öre avsett allmännyttiga företag, ägnade att i pensionsförsäkringens intresse befördra folkhälsan.

Såsom av det ovanstående framgår, hava statsmakterna överlämnat beslutanderätten angående fondens placeringar åt en myndighet, som organiserats med hänsyn till denna fonds speciella behov och uppgifter och som i sin verksamhet står i kontinuerlig och betryggande samverkan med pensionsförsäkringens förvaltningsorgan. Denna myndighet har så sammansatts, att nödigt inflytande beretts åt såväl den finansiella som sociala sakkunskap, vilken erfordras för tillgodoseende av dessa speciella behov.

Kommitténs förslag till sammansättning av fondfullmäktige innebär — i strid mot de av statsmakterna givna riktlinjerna — ett lösgörande av fondförvaltningen från dess samband med pensionsförsäkringen och dess förvaltningsorgan. Om, såsom kommittén ifrågasätter, antalet av till pensionsstyrelsen hörande fullmäktige skulle minskas från tre till en, samtidigt som fullmäktiges antal i dess helhet ökades, skulle faktiskt placeringsbesluten komma att läggas till en i förhållande till pensionsförsäkringen praktiskt taget fristående myndighet. Denna tanke framkastades och diskuterades som bekant ingående redan i samband med pensionsfondskommitténs förslag, men blev bestämt avvisad av riksdagen. Kommittén torde med sitt förslag hava åsyftat att ytterligare stärka det rent finansiella inslaget i fondförvaltningen. Enligt pensionsstyrelsens mening är emellertid den ekonomiska sakkunskapen med fullmäktiges nuvarande sammansättning — fränsett den erfarenhet i berörda avseende, som ofta nog torde komma att förefinnas även hos andra ledamöter av fullmäktige — synnerligen väl och på ett lämpligt sätt företrädd utav tre av Kungl. Maj:t förordnade ledamöter, vilka utses icke såsom representanter för något särskilt, utanför fonden liggande intresse, utan allenast för att tillföra förvaltningsmyndigheten en erforderlig fond av insikt och erfarenhet inom det allmänna ekonomiska livet. Erinras må, att bestämmelserna i fondreglementets § 6 angående ordningen för fattandet av beslut i placeringsfrågor inom fullmäktige bland annat innebära, att i dylika beslut minst en av de finansiellt sakkunniga ledamöterna måste deltaga, samt att för beslut om lån mot s. k. nöjaktig säkerhet

till företag, ägnade att i pensionsförsäkringens intresse befordra folkhälsan, fordras, att minst 5 fullmäktige äro om beslutet ense. I sådana beslut måste alltså deltaga minst en finansiellt sakkunnig ledamot, och beslutet blir icke giltigt mot hans veto.

Kommittén synes i sitt förevarande förslag ej hava till fullo beaktat, att fonden även har viktiga sociala uppgifter. Visserligen måste såsom ovan framhållits vid placering av fondmedlen i första hand tillses, att densamma erbjuder säkerhet mot förluster och att tillika högsta möjliga avkastning vinnes. Men härjämte bör, enligt uttrycklig föreskrift i gällande placeringsbestämmelser, hänsyn även tagas till de direkta eller indirekta fördelar, som kunna beredas pensionsförsäkringens genom fondmedlens utlåning eller användning i folkhälsans tjänst. Såsom av statsmakterna framhållits, avser pensionsförsäkringens relativt starka representation inom fullmäktige just att betrygga ett nödigt inflytande åt dessa synpunkter. Det må även framhållas, att — såsom vid riksdagsförhandlingarna uttalades — de fondfullmäktige, som tillhöra pensionsstyrelsen, hava det största intresse av att fondförvaltningen handhaves på ett för försäkringens ekonomi förmånligt och betryggande sätt. De ledamöter från pensionsstyrelsen, vilka hava sig anförtrodd uppgiften att verkställa fullmäktiges placeringsbeslut och förbereda fondärendena, förvärva givetvis en erfarenhet och rutin angående fondens ekonomiska angelägenheter, som torde komma att ökas i samma mån som fonden växer och dess förvaltningsuppgifter vidgas. Den kombination av social och ekonomisk sakkunskap, som kan förefinnas hos dessa representanter för pensionsförsäkringens, bör måhända anses vara av lika stort värde för fondförvaltningen som de kvalifikationer, vilka skulle komma att tillföras fullmäktige genom vissa av de av kommittén föreslagna nya ledamöterna.

Såsom ovan nämnts, skulle den av kommittén åsyftade fylligare representationen i fullmäktige för det ekonomiska livet åstadkommas bland annat därigenom, att såsom fullmäktige skulle inträda sex antingen självskrivna eller av vissa korporationer valda representanter för olika ekonomiska förvaltnings- eller intresseområden. Det synes kunna ifrågasättas, huruvida den av kommittén sålunda föreslagna ordningen för fullmäktiges sammansättning överensstämmer med riksdagens uttalande, att fondens förvaltningsmyndighet borde utses på sådant sätt, att de särskilda ledamöterna icke bleve att betrakta såsom representanter för något visst ämbetsverk eller något särskilt intresse annat än pensionsförsäkringens. Det är att befara, att den brytning emellan olika intressen och därav betingade motsatta ståndpunkter, som lätt bleve en följd av den föreslagna sammansättningen, skulle vara till men för arbetet inom fullmäktige.

Om man — såsom kommittén tydligen tänkt sig — vill bereda plats inom fullmäktige för representanter för de olika områden av det allmänna ekonomiska livet, som kunna anses vara intresserade i fondförvaltningen, kan man för övrigt knappast stanna vid den av kommittén föreslagna sammansättningen. Denna synes även från kommitténs förutsättningar vara tämligen godtyckligt vald. Likaväl som industriförbundet och hushållningssällskapen borde i så fall också rikets handelskamrar, landsting och kommuner vara representerade. Vad de senare beträffar kommer ju en avsevärd del av fondens medel att tillgodose kommunala lånebehov.

Vidare synes kunna ifrågasättas, huruvida det är principiellt riktigt, att, på sätt kommittén tänkt sig, enskilda sammanslutningar skulle erhålla befogenhet att utse personer med beslutanderätt rörande en fond, som står under statlig förvaltning.

Kommitténs förslag skulle, såsom ovan framhållits, även medföra en avsevärd ökning av fullmäktiges antal. De praktiska olägenheterna av att handläggningen av fondens placeringsfrågor handhades av en församling, bestående av — om föredraganden och generaldirektörens ställföreträdare medräknas — icke mindre än elva personer, torde ligga i öppen dag. En dylik ordning skulle enligt pensionsstyrelsens mening ej endast vålla olägenheter genom ökad tungroddhet i fullmäktiges arbets-

former, utan ock materiellt sett innebära vissa risker för arbetsresultaten. Den känsla av personligt ansvar för de särskilda placeringsbesluten och för konsekvenserna i stort sett av den av fullmäktige följda placeringspolitiken, som ovillkorligen måste finnas hos var och en av de olika ledamöterna, löper fara att förminskas genom den ökning av antalet i besluten deltagande, som förslaget skulle medföra.

Till belysande av vad ovan anförts må i detta sammanhang återgivas följande av pensionsfondskommittén i förevarande ämne gjorda uttalande:

»Vidare har kommittén funnit det vara av vikt, att fullmäktiges antal icke bliver alltför stort. Skulle man söka bland fullmäktige inrymma representanter för speciell sakkunskap inom alla de områden, från vilka anspråk på fonden kunna förväntas, skulle institutionen erhålla en sådan omfattning, att arbetet därigenom bleve i hög grad försvårat. De sakkunniga skulle helt naturligt frestas att göra särskilda intressen gällande på bekostnad av pensionsförsäkringen, och det kunde befaras, att fonden komme att disponeras i stor utsträckning för ändamål, vilkas gagn för pensionsförsäkringen kunde vara tvivelaktig. Sakkunskapen i vad den gäller speciella sociala intressen blir emellertid icke därför utesluten, då, såsom kommittén redan erinrat, pensionsstyrelsens utredningar komme att ske efter samråd med andra intresserade statsmyndigheter eller i vissa fall efter tillkallande av särskilda sakkunniga. Av dessa skäl har kommittén ansett fullmäktiges antal icke böra överstiga sju. Genom en sådan begränsning låter det sig även lättare göra att finna fullt kompetenta personer för fullmäktigskapet, och varje fullmäktig kommer att erhålla ett mera personligt intresse samt känna större ansvar för uppdragets fullgörande.»

Såsom en sammanfattning av sin ståndpunkt i förevarande fråga får pensionsstyrelsen slutligen anföra följande.

Den erfarenhet, som vunnits under fondfullmäktiges snart 10-åriga verksamhet, har icke på något sätt givit stöd för den uppfattningen, att behov nu skulle föreligga av en ändring i fullmäktiges sammansättning. Tvärtom torde kunna sägas, att det inflytande, som inom fullmäktige givits åt å ena sidan de finansiella och å andra sidan de sociala synpunkterna, varit synnerligen väl avvägt. Någon anledning torde icke finnas att antaga, att verklig sakkunskap på det finansiella området skulle komma att i högre grad förefinnas hos de av kommittén ifrågasatta självskrivna eller av korporationer valda representanterna för vissa ämbetsverk eller intressen än hos de nu av Kungl. Maj:t utsedda sakkunniga ledamöterna. Den av kommittén förordade sammansättningen skulle, enligt pensionsstyrelsens mening, icke med hänsyn till ekonomisk sakkunskap tillföra fondförvaltningen några fördelar, men väl ur pensionsförsäkringens synpunkt och för arbetsresultatet bestämda nackdelar.

Att över huvud *nu* vidtaga någon ändring i grunderna för pensionsförsäkringsfondens förvaltning eller sammansättningen av fullmäktige synes pensionsstyrelsen varken vara påkallat eller lämpligt. En dylik ändring bör i vilket fall som helst icke företagas, förrän en sådan höjning av pensionsavgifterna, som av kommittén föreslagits, genomförts och hunnit verka någon tid. Om det då skulle visa sig, att de till placerings ärligen tillgängliga beloppen skulle komma att bliva så stora, att det befunnas önskvärt att ställa fondförvaltningen i en vidgad och mera omedelbar förbindelse med olika grenar av det ekonomiska livet, bör måhända tagas i övervägande en ändring med sådant syfte. Men för vinnande av detta ändamål synes då icke nödvändigt och ej heller lämpligt att införa en för fondens förvaltning så tyngande fullmäktigeinstitution, som den av kommittén föreslagna. Frågan skulle möjligen kunna lösas på ett mera praktiskt och för sådant syfte lika effektivt sätt, om man — ungefär på sätt som på sin tid lärer ifrågasatts beträffande riksbanksledningen — vid fondfullmäktiges sida ställde ett sakkunnigt råd, bestående av representanter för vissa mera dominerande ekonomiska samhällsintressen, med vilka representanter fullmäktige ägde att tid efter annan överlägga om de stora linjerna

för fondens verksamhet. Givetvis skulle denna institution vara endast rådgivande och icke beslutande.

Fullmäktige för pensionsförsäkringsfonden, vilka tagit del av pensionsstyrelsens ovan gjorda uttalanden rörande kommittéförslaget, i vad detsamma avser fonden, hava förklarat sig i princip icke hava något att erinra mot pensionsstyrelsens ovan nämnda uttalande i denna fråga.

4. Höjning av kommunernas bidrag.

Kommittén föreslår,

att primärkommunerna skola bidraga med en tredjedel till kostnaderna för pensionstillägg (sid. 136, 180).

Förslaget motiveras med, att det vore i högsta grad önskvärt att i större utsträckning än hittills sätta in kommunernas ekonomiska intresse såsom regulator i organisationen. Därigenom skulle pensionsnämnderna sporras till större noggrannhet vid prövning av pensionsansökningar och till vidtagande av effektiva efterundersökningar och på så sätt skulle pensionskostnaderna nedbringas.

Pensionsstyrelsen anser i likhet med kommittén, att en höjning av kommunernas andel i stort sett skulle åstadkomma en ökad decentraliserad tillsyn. Pensionsnämnderna skulle stärkas i den uppfattningen, att de pensionssökandes invaliditet och inkomstförhållanden måste prövas med den största noggrannhet.

Å andra sidan torde det, såsom kommittén även anmärker, komma att inträffa, att inom vissa kommuner pensionsnämnderna med hänsyn till de höjda kommunala kostnaderna skulle visa allt för stor stränghet vid prövningen av ansökningarna. Exempel härpå har man redan med den nuvarande kostnadsfördelningen haft. Men dessa olägenheter torde vara lättare att avväga än de vanskligheter, som bero på för stor efterlåtenhet.

Kommittén framhåller visserligen, att den ökade bördan på kommunerna komme att avsevärt reduceras dels genom den antydda ökningen av den decentraliserade organisationens effektivitet och dels genom några av kommitténs övriga reformförslag. En del av dessa komma emellertid, om de genomföras, först om åtskilliga tiotal år att utöva någon nämnvärd verkan. Under den närmaste framtiden skulle dock förslaget icke i någon avsevärd grad minska kommunernas utgifter för pensionsförsäkringen. I sådana fattigare kommuner, där den arbetsdugliga delen av befolkningen minskats genom utflyttning utan att de arbetsodugligas antal i motsvarande mån nedgått, skulle säkerligen de ekonomiska lättnader, som pensionsförsäkringen nu alldeles särskilt medför för dylika kommuner, komma att betydligt försvagas. Då anledningen till att statsmakterna år 1913 med frångående av ålderdomsförsäkringskommitténs förslag beslutade den nuvarande kostnadsuppdelningen i främsta rummet torde hava varit en önskan att åstadkomma en kostnadsutjämning kommunerna emellan, torde nämnda förhållande tillmätas en relativt stor betydelse. Visserligen kan, såsom kommittén anmärker, dylika kommuner beredas en lättnad genom skatteutjämningsmedel, men det synes föga tilltalande att genom lagstiftningsåtgärder ytterligare öka anlitandet av denna nödfallsutväg.

Då pensionsstyrelsen emellertid torde sakna förutsättningar att bedöma, huru kostnaderna för pensionstillägg lämpligen böra fördelas mellan staten, landstingen och kommunerna, anser sig styrelsen böra inskränka sig till att uttala, att kommitténs förslag i denna del sannolikt skulle medföra vissa fördelar för pensionsförsäkringen i form av ökad noggrannhet vid pensionsnämndernas prövning av pensionsansökningarna.

Om emellertid en förändrad kostnadsfördelning i av kommittén angiven riktning synes böra komma till stånd, skulle det måhända vara lämpligare att bibehålla landstingens nuvarande bidrag av $\frac{1}{8}$ och höja kommunernas bidrag till $\frac{1}{5}$.

5. Inskränkning i rätten till retroaktiv pension.

Kommittén föreslår,

att pensionstillägg icke skall utgå för längre tid tillbaka än högst 6 månader före ansökningsmånaden (sid. 137 och 206).

För denna ändring anser kommittén, utom besparingssynpunkter, tala jämväl den omständigheten, att det knappast synes vara överensstämmande med pensionsförsäkringens syfte och ofta mindre lämpligt, att den pensionsberättigade tilldelas ett relativt stort engångsbelopp. En sökande anses dock behöva någon tidsfrist, enligt kommitténs förslag sex månader, för att inlämna sin pensionsansökan.

Den sålunda föreslagna tidsbegränsningen skulle emellertid icke gälla avgiftspension, vilken enligt kommitténs mening principiellt bör tillkomma den försäkrade från pensionsfallets inträffande.

Pensionsstyrelsen vill erinra därom, att styrelsen den 11 april 1924 till dåvarande chefen för socialdepartementet avgivit utlåtande över väckt förslag till sådan ändring av pensionsförsäkringslagen, att pensionstillägg skulle bestämmas utgå först från och med ansökningsmånaden. I detta utlåtande har pensionsstyrelsen anfört huvudsakligen följande.

Den föreslagna ändringen skulle medföra lättnad i arbetet med prövningen av pensionsansökningarna, i vad denna prövning avsåg beräkningen av de sökandes inkomster. Däremot skulle beträffande bestämmandet av tidpunkten för invaliditetens inträdande någon lättnad i arbetet ej vinnas, därest icke ändringen även skulle avse avgiftspensionen. Rätt till sådan pension torde nämligen numera föreligga i flertalet fall, då pensionstillägg söktes.

Den ifrågasatta lagändringen innebure i och för sig en försämring av den rätt, som de pensionssökande nu ägde. Ofta hade de — i fall då icke okunnighet om rättigheten förelegat — dröjt med sina ansökningar, emedan de haft hjälp av släktingar eller erhållit kredit eller lån. Då de finge sin pension med kanske ett för dem icke obetydligt retroaktivt belopp, sattes de i tillfälle att ordna sin ekonomiska ställning och kunde därigenom se framtiden an med tryggare sinne. Det torde härvid ej böra fästas allt för mycket avseende vid de säkerligen såsom undantag förekommande fallen, då pensionstagarna ej förstode att handhava de pensionsbelopp, de erhöles. Någon avgörande betydelse borde åtminstone ej tillmätas dessa relativt få fall, då det gällde att utforma lagbestämmelserna.

Skulle bestämmelserna om tiden för pensions utgående ändras, vore önskvärt, att i första hand desamma erhöles sådan lydelse, att viss likformighet komme att äga rum beträffande det retroaktiva tillgodoräkandet av pension. Nu kunde inträffa, att en person erhöles pension retroaktivt för så gott som fulla två år före ansökningsmånaden, en annan för avsevärt kortare tid, beroende på om ansökan ingivits i slutet eller i början av ett kalenderår.

Om det emellertid av kostnadsskäl ansåges nödvändigt att införa en lagändring i den riktning, som ifrågasatts, syntes det under alla omständigheter obilligt att bestämma tiden, från vilken pension tidigast finge utgå, till ansökningsmånaden. I många fall kunde nämligen inträffa, att en pensionsberättigad på grund av sjukdom eller annat giltigt förfall icke vore i stånd att tillvarataga sin rätt. Mången gång kunde det även vara svårt, att, innan en viss tid förflutit från arbetsoförmågans inträdande, bestämt avgöra, huruvida arbetsoförmågan kunde anses såsom varaktig eller ej, vilket naturligtvis kunde föranleda ett långt uppskov med ansökans inlämnande. Med hänsyn härtill syntes det påkallat, att en viss tidsfrist medgäves en sökande för inlämnande av pensionsansökan. Till huru lång tid denna frist skäligen borde fastställas, kunde ju vara ganska svårt att avgöra, men ansåge styrelsen densamma icke kunna sättas *kortare* än sex månader. Såge man till det syfte, man ville vinna, nämligen kostnadsbesparing, kunde det emellertid vara tvivel underkastat, om man icke vunne detta bättre genom att utsträcka fristen till ett år.

Pensionsstyrelsen, som vid bedömandet av frågan, när sökandens rätt till pension inträtt, icke hade annat material att gå efter än ansökningshandlingarna och nämndens utlåtande, hade icke sällan svårt att bilda sig en egen uppfattning i frågan och bleve därför ofta bunden av nämndens förslag i denna del. Även för nämnden kunde emellertid denna fråga ofta vara tvivelaktig, och hade nämnden då att välja mellan ansökningsmånaden och en icke alltför avlägsen retroaktiv tidpunkt, torde det ofta för nämnden ligga nära till hands att, utan att alltför noga undersöka förhållandena, stanna vid sistnämnda tidpunkt. Vore fristen däremot längre, skulle nämndens känsla av ansvar inför pensionens retroaktiva beviljande bliva större och föranleda en noggrannare prövning av frågan om den verkliga tidpunkten för pensionsrättens inträdande. Skulle sålunda en begränsning äga rum, borde denna av praktiska besparingsskäl hellre utsträckas till ett år, och syntes under sådan förutsättning anledning icke förefinnas att göra skillnad mellan pensionstillägg och avgiftspension, vilket för övrigt ur administrationssynpunkt vore av icke oväsentlig betydelse.

Pensionsstyrelsen har icke funnit anledning frånga sin sålunda uttalade uppfattning, att tiden för pensionstilläggs utgående bör begränsas till ett år före ansökningsmånaden.

Enligt styrelsens mening bör ur praktiska arbetssynpunkter samma tidsbegränsning som för pensionstillägg gälla jämväl avgiftspension, när såsom pensionsanledning åberopas invaliditet före uppnådd ålder av 67 år. Ofta skulle nämligen inträffa, att invaliditet och därmed rätten till avgiftspension inträtt lång tid, kanske många år före den fastställda tidsfristen, och det skulle då mången gång vara förenat med stort besvär och tidsutdräkt att fastslå tidpunkten för invaliditetens inträde. Det står naturligtvis vederbörande öppet att, så snart invaliditet inträtt, ingiva ansökan om enbart avgiftspension, därest hans inkomstförhållanden skulle be- taga honom rätten till pensionstillägg, och på så sätt bevara sin rätt till avgiftspension.

Någon anledning att på enahanda sätt begränsa rätten till avgiftspension på grund av fyllda 67 år synes icke föreligga. Dylik pension bör enligt styrelsens mening utgå utan annan tidsbegränsning än den, som betingas av allmänna lagens bestämmelser om tioårig preskription. Pensionsstyrelsen har för avsikt att framdeles göra framställning om ändring i sådan riktning av 31 § pensionsförsäkringslagen.

Då den av kommittén hävdade grundsatsen, att avgiftspension principiellt bör tillkomma den försäkrade från pensionsfallets inträdande enligt pensionsstyrelsens mening, är riktig och då, som kommittén anmärker, avgiftspensionens betydelse ökas i samma mån pensionsavgifterna höjas, kan det måhända anses betänkligt att härifrån göra sådant undantag, som styrelsen här föreslagit, nämligen att sådan avgiftspension, som utfaller på grund av före 67 års ålder inträdd invaliditet, beträffande retroaktiviteten skall följa bestämmelserna om pensionstillägg. Men då det här gäller en arbetsfråga av stor betydelse både för pensionsstyrelsen och pensionsnämnderna, synes det icke vara obilligt att åtminstone i de fall, där pensionstillägg utgår, göra anspråk på en sådan restriktion, helst sökanden i dessa fall erhåller avsevärt mera i sammanlagd pension än det försäkringstekniska värdet av sina inbetalningar. Annorlunda ställer det sig beträffande sådana försäkrade, som blivit invalider före 67 år och till vilka pensionstillägg icke utgår. En beskärning av deras principiella rätt kan ju synas mera betänklig. Men härvid må anmärkas, dels att nuvarande lagbestämmelser redan innehålla en sådan restriktion och dels att, om här ifrågavarande tidsperiod i överensstämmelse med pensionsstyrelsens ståndpunkt i frågan fastställes till ett år före ansökningsmånaden, de pensionsberättigade torde kunna anses erhålla en skälig tidsfrist för ingivande av ansökan även om enbart avgiftspension. I detta sammanhang kan omnämnas att inom den tyska in-

validitetsförsäkringen tillämpas, att pension på erlagda avgifter utgår retroaktivt för högst ett år tillbaka.

Jämväl inom privat försäkringsverksamhet gäller ofta, att försäkrad för att utfå ersättning skall anmäla sina anspråk inom viss, tämligen kort tid.

6. Förskottering av pensionsbelopp.

Kommittén föreslår,

att, sedan pensionsnämnd förklarat en sökande berättigad till pension, denne skall äga att av kommunens medel hos pensionsnämndens ordförande förskottsvis uppbära det ungefärliga retroaktiva pensionsbelopp, som då förfallit till betalning, dock med rätt för kommunen att, om beslutet att bevilja sökanden pension fastställs av pensionsstyrelsen, återfå det förskottrade beloppet (sid. 137).

Förslaget motiveras genom hänvisning till den långa tid, som förflyter, innan en pensionsansökning blir slutligt avgjord, och de avsevärda svårigheter, som därigenom ofta förorsakas de sökande. Ej sällan tvingas dessa att under väntetiden vända sig till fattigvården, vilket de just med pensionens tillhjälp hoppats undvika.

Styrelsen kan vitsorda, att den tid, som förflyter från ansökningens inlämnande till pensionsnämndsordföranden, till dess första utbetalningen av pensionen äger rum, i regel är av avsevärd längd, samt får i detta hänseende hänvisa till nedanstående tabeller, utvisande resultatet av en mindre undersökning i ämnet, grundad på ett begränsat antal på måfå uttagna ansökningar.

Tabell 12.

Undersökta ansökningar		Antal dagar mellan ingivandet till pensionsnämndens ordförande och första nämndssammanträdet							
från	antal	0—14	15—29	30—59	60—89	90—119	120—149	150—	i medeltal
		a n t a l a n s ö k n i n g a r							
Stockholm . .	47	9	21	12	4	—	—	1	31
Göteborg . . .	41	8	14	13	1	3	1	1	42
Övr. städer . .	158	60	27	46	8	7	8	2	33
Landsbygd . .	804	385	95	140	72	46	19	47	40
Inalles	1,050	462	157	211	85	56	28	51	39

Tabell 13.

Undersökta ansökningar		Antal dagar mellan sammanträdet och ankomsten till pensionsstyrelsen				
f r å n	antal	0—39	40—59	60—89	90—	i medeltal
		antal ansökningar				
Stockholm	47	23	16	8	—	46
Göteborg	41	30	11	—	—	37
Övr. städer	158	92	45	12	9	46
Landsbygd	804	459	271	47	27	45
Inalles	1.050	604	343	67	36	45

Tabell 14.

Undersökta ansökningar		Antal dagar mellan ankomsten till pensionsstyrelsen och första utbetalningen av pensionstillägg							
från	antal	0—89	90—119	120—149	150—179	180—209	210—239	240—	i medeltal
a n t a l a n s ö k n i n g a r									
Stockholm . .	47	7	16	19	4	—	—	1	123
Göteborg . .	41	—	7	6	13	12	—	3	167
Övr. städer . .	158	—	34	58	36	15	5	10	155
Landsbygd . .	804	1	127	228	232	100	16	100	170
Inalles	1,050	8	184	311	285	127	21	114	165

Det dagantal, som i tabell 12 anger den tid, som förflyter mellan ingivandet och nämndssammanträdet, torde icke giva ett riktigt begrepp om den första delen av väntetiden, då nämligen ofta den första ansökningsåtgärden torde bestå i en muntlig framställning till pensionsnämndsordföranden och den skriftliga ansökningen upprättas och ingives till denne först senare, ofta strax före sammanträdet.

Att denna del av väntetiden är förhållandevis lång beror på en hel del omständigheter, för vilkas undanröjande styrelsen kan göra intet eller i varje fall mycket litet. Här inverkar i första hand den långa tiden mellan pensionsnämndssammanträdena, en faktor av betydelse särskilt i små pensionsdistrikt, där endast få ansökningar förekomma. Visserligen är i instruktionen för pensionsnämnderna föreskrivet, att pensionsärende icke får ligga obehandlat längre tid än tre månader, men kontrollmöjligheterna äro härvidlag utomordentligt små och mången gång är det praktiskt taget omöjligt för vederbörande att tillämpa bestämmelsen. Detta beror ofta på svårigheten att inpassa sammanträdet i ombudets resplan på ett sådant sätt att resekostnaderna bliva de lägsta möjliga. Ytterst är sålunda det här berörda förhållandet en ekonomisk fråga. Då det knappast torde vara försvarligt att åsamka det allmänna ökade kostnader genom en reform på denna punkt, torde man få nöja sig med den vinst i detta hänseende, som sammanslagning av små pensionsdistrikt till större sådana möjligen kan komma att innebära.

I övrigt kan dröjsmål med ett ärendes avgörande i pensionsnämnden uppkomma bland annat därigenom att ordföranden ej tillräckligt berett ärendet, varför detta måste bordläggas till nästa sammanträde.

Innan en pensionsansökning insändes till pensionsstyrelsen, skall den enligt 30 § pensionsförsäkringslagen kvarligga hos ordföranden i trettio dagar efter beslutets kungörande i avvaktan på eventuella besvär. Bortsett från den omständigheten att detta kungörande av en eller annan anledning kan fördröjas några dagar eller veckor, betyder denna anordning, att väntetiden för varje ansökning utökas med över en månad såsom framgår av tabell 13. Då resultatet av en undersökning av de under 12 månader av åren 1921 och 1922 inkomna pensionsansökningar utvisar, att besvär av annan än ombudet (sökanden, pensionsnämndsordföranden eller kommunen) anförts i endast 7.6 fall på tusen av de avgjorda ärendena samt att besvären föranlett ändring av nämndens beslut i endast 1.6 fall på tusen, inses, att man icke rimligen för dessa få fall bör bibehålla den hittillsvarande olämpliga anordningen. Styrelsen har därför under övervägande förslag till en lagändring, som skulle i huvudsak innebära, att varje ansökning omedelbart efter det pensionsnämnden fattat beslut insändes till styrelsen, där ärendet förberedes, men icke företages till slutligt avgörande förrän besvärstiden utgått. Besvär kunde i vanlig ordning ingivas till pen-

sionsnämndens ordförande, som i dylika fall skulle hos styrelsen begära ansökningshandlingarnas återsändande. En omläggning i här antydd eller snarlik riktning av pensionsärendenas behandling skulle vålla styrelsen ett mycket litet ökat besvär, då högst omkring 400 ansökningar per år skulle komma att bli föremål för sådan åtgärd.

Längden av den väntetid, som förflyter mellan ansökningens ankomst till pensionsstyrelsen och den första utbetalningen, tabell 14, beror på förekomsten av stora variationer i tillflödet av ansökningar under olika tider, på bristen i fråga om förgranskningsarbetet kvalificerade reservkrafter (styrelsen måste för övrigt ständigt använda sig av reservkrafter) samt på de med granskningsarbetet förenade utredningarna och återförvisningarna. Återförvisningarna förorsaka i regel en avsevärd förlängning av väntetiden, då nytt nämndssammanträde måste avvaktas. Vidare åtgår tid för uträknande av pensionsbeloppet, fastställande av utbetalningstermin och utskrivande av pensionsbrev. Kommer så detta sökanden till handa omedelbart efter en utbetalningstermin, dröjer det omkring 3 veckor, innan något belopp kan lyftas. Pensionerna utbetalas nämligen endast under tiden 15—25 i varje månad. I ogynnsamma fall kan sålunda på denna punkt uppstå ganska svåra dröjsmål. I den mån nämndernas förtrogenhet med arbetet växer, torde man dock kunna vänta någon minskning av de anledningar till dröjsmål, som förorsakas av utredningar och återförvisningar av pensionsärenden.

Även om man härigenom och genom den lagändring, som ovan berörts, skulle kunna åstadkomma en avkortning av väntetiden, skulle likväl kvarstå en väntetid av sådan längd, att den kommer att förorsaka stora olägenheter icke blott för sökandena utan även för pensionsnämndsordförande och pensionsstyrelsen på grund av de upprepade förfrågningar från sökandena och deras anförvanter m. fl. rörande utgången av pensionsärendet, som den långa väntan på behövliga försörjningsmedel framkallar.

Lösningen av här föreliggande problem, som är av stor betydelse för pensionsförsäkringens effektivitet, torde därför utan större systemomläggningar knappast kunna vinnas på annan väg än den av kommittén föreslagna, genom förskott till sökanden, utbetalade av kommunala medel. Pensionsstyrelsen finner det därför i hög grad önskvärt, att en anordning med förskottsutbetalningar införes.

Beträffande sättet härför kunde det måhända förefalla tillräckligt och lämpligt, att kommunerna tillerkändes laglig rätt att utbetala dylika förskott och att frågan i övrigt ordnades på frivillighetens väg. Detta skulle sannolikt vara för alla parter mest tilltalande, men man torde kunna utgå ifrån, att resultatet i så fall bleve synnerligen otillfredsställande. Endast en eller annan särskilt intresserad kommun skulle enligt vad erfarenheten hittills visat begagna sig av en sådan rätt.

Det förefinnes nämligen redan nu möjligheter för kommunerna att ordna denna fråga på ett någorlunda tillfredsställande sätt, men, såvitt styrelsen har sig bekant, har endast en kommun, Göteborgs stad, begagnat sig av dessa möjligheter. Där har införts den anordningen, att en pensionssökande, vilken vid pensionsnämndens undersökning visat sig vara i behov av omedelbart understöd och vars ansökning beviljats av nämnden, efter anmälan från pensionsnämndernas expedition till vederbörande fattigvårdsassistent kan erhålla ett eventuellt kommunalt pensionstillskott, innan pensionsstyrelsen behandlat ärendet. Blir ansökningen av styrelsen sedermera avslagen, täckas de utbetalade beloppen från fattigvårdsstyrelsens anslag för understöd inom yttre vården.

Enligt pensionsstyrelsens mening kan följaktligen endast ett åläggande för kommunerna att införa anordningen med förskottering lända till önskat resultat. De pensionssökande, som hos pensionsnämndens ordförande anmäla, att de önska utbetomma förskott, skulle sålunda äga rätt att erhålla dylika av kommunala medel.

Vad detaljerna vid anordningen beträffar vill styrelsen för sin del angiva följande ungefärliga riktlinjer. Det vore givetvis önskvärt, att sökanden, sedan pensions-

nämnden fattat beslut i ärendet och pensionsstyrelsens ombud lämnat beslutet utan anmärkning, kunde så snart som möjligt komma in i den ordning, som blir för honom gällande i framtiden. För att underlätta detta kunde nämnderna från pensionsstyrelsen erhålla tabeller för pensionstilläggens uträknande. Förskotten böra ej avse retroaktiv pension, utan utgå fr. o. m. månaden efter den, under vilken nämnden fattat sitt beslut. De böra vidare utbetalas till dess första utbetalningen av pensionen äger rum. Förskotten böra lyftas hos pensionsnämndens ordförande, varvid sökanden för varje gång lämnar en skuldsedel å det erhållna beloppet enligt fastställt formulär, som bör tillhandahållas kommunerna.

Kommunernas utgifter för en anordning i enlighet med dessa riktlinjer skulle i stort sett inskränka sig till obetydliga ränteförluster. Om, såsom dock sällan händer, en av nämnd och ombud godkänd ansökan skulle avslås, betyder t. o. m. en sådan *sämsta* eventualitet i regel föga för kommunen. Om sökanden eller hans anhöriga äga tillgångar — i tivelaktiga fall bör kommunen äga rätt fordra anhörigas borgen — kunna utlaggen i regel återfås; om sökanden och hans anhöriga äro utan tillgångar, hade fattigvården under väntetiden ändock i regel måst träda emellan. I de fall, där pensionen slutgiltigt fastställs till lägre belopp än beräknat, täckes differensen i allmänhet av det retroaktiva beloppet.

Som en med förslaget förenad olägenhet skulle möjligen kunna andragas, att pensionsnämnderna skulle bliva medelförvaltande. Bortsett från att detta, om så skulle anses önskvärt, mycket väl går att undvika, exempelvis genom att pensionsnämndsordföranden lämnar anvisningar på beloppen, ställda på kommunalnämndsordföranden, torde detta i och för sig knappast kunna utgöra något skäl mot förslaget, då ju de flesta andra av kommunens nämnder äro medelförvaltande. Som nära till hands liggande exempel kan anföras, att barnavårdsnämnderna enligt 1924 års lag om samhällets barnavård äro medelförvaltande.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får styrelsen tillstyrka kommitténs förslag i denna del med de ändringar, som torde framgå av det ovanstående.

7. Avgiftsuppbörden.

För att kommitténs förslag till avgiftsförhöjning icke skall stanna på papperet eller bli alltför betungande för de försäkrade anser kommittén det nödvändigt att upptaga avgifterna genom avdrag på arbetslönen vid varje särskilt avlöningstillfälle. Med hänsyn till att inom finansdepartementet pågår särskild utredning angående åtgärder till åvägabringande av en rationell skatteuppbörd har kommittén emellertid ansett sig icke böra ägna frågan om uppbörden av pensionsavgifter någon mera ingående undersökning. Kommittén har dock för att antyda *en* möjlighet till lösning av frågan i korthet skisserat ett förslag till uppbörd genom arbetsgivarna, i vilket s. k. skattekort och skattemärken skulle komma till användning (sid. 132, 190—192).

Oavsett hur detaljerna i uppbördssystemet utformas, förordar kommittén, att pensionsavgifternas införande i vederbörliga längder överlämnas till debiteringsförrättaren i stället för att såsom nu åligga taxeringsnämnden (sid. 191),

att såväl grund- som tilläggsavgifter upptagas å en och samma debetsedel, även om för övrig uppbörd skilda debetsedlar skulle kunna ifrågakomma (sid. 191),

att pensionsavgifterna anses erlagda i första rummet och alltså anses utgå med förmånsrätt framför skatter (sid. 191) samt

att bestämmelsen, att avgiftsbelopp, som av den avgiftspliktige erlagts först efter viss dag, icke skola räknas honom till godo för beredande av pension, upphäves (sid. 192).

I annat sammanhang förordar kommittén,

att kommunernas ansvarighet för grundavgifterna bibehålles (sid. 190).

Vad huvudfrågan om uppbördssystemets omläggning angår synes det styrelsen klart, att en höjning av pensionsavgifterna, även om denna höjning icke skulle bli så stor, som kommittén föreslår, med nödvändighet kräver en sådan omläggning, att avgiftsbetalningen fördelas på flera betalningstillfällen. Att avgiva ett slutgiltigt omdöme om denna fråga torde emellertid bli pensionsstyrelsen möjligt, först då ett mera definitivt förslag föreligger, då pensionsstyrelsen lär beredas tillfälle att yttra sig över detsamma.

Förslaget att såväl grund- som tilläggsavgifter skola upptagas å en och samma debetsedel samt den tidigare vid ett flertal tillfällen behandlade frågan om kommunernas ansvar för grundavgifterna synes stå i så nära samband med frågan om uppbördssättet, att styrelsen i avvaktan på förslag i sistnämnda fråga ansett sig icke böra för närvarande närmare ingå på dessa spörsmål.

De båda önskemålen, att bestyret med avgiftspåföringen överflyttas från taxeringsnämnden till debiteringsförrättaren och att pensionsavgifterna erhålla förmånsrätt framför skatterna, hava redan förut framförts av pensionsstyrelsen, senast i skrivelse till Konungen den 4 januari 1924. Styrelsen får härutinnan hänvisa till nämnda skrivelse. Dessa förslag torde, oberoende av om kommitténs förslag i övrigt komma att antagas eller icke, böra genomföras snarast möjligt.

Beträffande förslaget om upphävande av bestämmelsen att grundavgift, som erlagts, sedan sex månader förflutit efter utgången av det år, under vilket avgiften påförts, icke får räknas den betalande till godo, må erkännas, att mycket talar för ett sådant upphävande, särskilt den av kommittén framhållna svårigheten att göra den nuvarande bestämmelsen förståelig för avgiftsbetalaren. Även med hänsyn till bestämmelserna enligt 9 § pensionsförsäkringslagen rörande viss påföljd för den, som visat försumlighet vid avgiftsbetalningen, kan det synas lyckligt, om åtskillnad ej göres mellan grundavgiftsbelopp, som betalats före, resp. efter en viss tidpunkt, åtminstone då respittiden satts så jämförelsevis kort som nu är förhållandet. Med ett bibehållande av kommunansvarigheten riskeras fondens soliditet icke härigenom. Avgifter, som indrivs jämförelsevis sent — kanhända flera år efter det de påförts — äga visserligen icke samma försäkringstekniska värde som den pensionsförmån, vilken gottskrives vederbörande för densamma. Men skillnaden är redan i förskott bestridd av kommunen, som tvingats att inom förutsatt tid inleverera beloppet. Försäkringsmässigt är dock ingalunda detta förfarande. Det osympatiska med detsamma är, att försumlighet i avgiftsbetalningen systematiskt premieras. Kostnaderna härför bestridas i realiteten av det allmänna, sålunda skattevägen. Denna särskilda kostnad uppgår emellertid givetvis till relativt ringa belopp, kanhända endast ett eller annat tiotusental kronor per år.

I högre grad betänkliga äro måhända de bokföringssvårigheter systemet måste medföra. Man vet i regel aldrig, hur den försumliges konto i pensionsförsäkringen i verkligheten ter sig. Avgifter kunna komma att bokföras såsom erlagda till och med årtal efter det de äro påförda. Möjlighet beredes den försäkrade att kort före inlämnandet av en pensionsansökan inbetala försummade avgifter för ett eller flera år, kanhända med vetskap, att pensionsfallet redan inträffat. Han gör på detta sätt en säker och utomordentligt lukrativ placering och kringgår samtidigt straffbestämmelserna i berörda 9 §. Försök till dylikt kringgående äro ingalunda främmande för pensionsstyrelsens erfarenhet, men de hava hittills i regel kunnat avvisas med nuvarande bestämmelser.

Det har vid skilda tillfällen förts på tal, om ej respittiden för grundavgifterna lämpligen kunde utsträckas — exempelvis med sex månader, sålunda till kalenderårets slut — i syfte att nedbringa de hos pensionsstyrelsen bokförda restantierna å dessa avgifter. Mot detta förslag har väsentligen anförts, förutom invändningar av försäkringsteknisk karaktär, framför allt den olägenheten, att avgiftsredovisningen och granskningen av densamma inom pensionsstyrelsen, vilken redan nu är betänkligt framskjuten, skulle komma att ytterligare försenas. Man har emellertid därvid

alltid tänkt sig ett sammanfallande mellan de båda tidpunkterna, då kommunens ansvar inträder och då erlagt grundavgiftsbelopp upphör att räknas den betalande till godo. Kommitténs förslag innebär nu, att kommunerna skulle allt framgent vara skyldiga att före juli månads utgång till fonden inbetala ett belopp, motsvarande avgifter, som då ännu icke blivit erlagda, men att även avgiftsbelopp, som av den avgiftspliktige senare erlägges, skulle räknas honom till godo. Begränsar man i stället detta senare medgivande att gälla förslagsvis endast avgiftsbelopp, som erläggas före kalenderårets utgång, synes det som om man med ett dylikt medlingsförslag skulle vinna beaktansvärda fördelar. Ur försäkringsmässig synpunkt synas knappast några alltför allvarliga anmärkningar kunna göras mot ett sådant förslag. Olägenheterna ur bokföringssynpunkt skulle bli vida mindre utpräglade än med kommitténs förslag. Den olika behandlingen av avgifter erlagda före, resp. efter respittidens utgång skulle bli betydligt mindre påfallande, särskilt som de mera styvmoderligt behandlade fallen frekvens skulle bli avsevärt reducerad och dessa fall i allmänhet komma att avse mera flagranta försummelser. Väger man mot varandra de fördelar och nackdelar, som skulle medfölja de här behandlade möjligheterna, förefaller det som om de starkaste skälen tala för ett sådant medlingsförslag.

I samband med nu behandlade spørsmål torde pensionsstyrelsen böra något beröra vad kommittén anfört under rubrik »Åtgärder för förenkling av registerföringen» (sid. 209).

I enlighet med ett av pensionsstyrelsen väckt förslag ifrågasätter kommittén, att pastorsämbetena åläggas att årligen till pensionsstyrelsen insända utdrag ur in- och utflyttningsböckerna samt ur boken över obefintliga, ävensom att viss ersättning härför lämnas, förslagsvis 2 öre för varje i utdragen antecknad person. Kostnaderna härför beräknas komma att uppgå till omkring 16,000 kr. årligen. Å andra sidan skulle en besparing uppstå genom minskning i arbetskraft, i det att sökandet efter korten i pensionsstyrelsens register över de försäkrade skulle underlättas och det nu erforderliga arbetet med utskrivandet av s. k. ersättningskort väsentligt reduceras. Kommittén nämner, att enligt uppgift dessa besparingar skulle avsevärt överstiga nyssnämnda utgift.

Med hänsyn till att större säkerhet vid identifieringen skulle vinnas genom in- och utflyttningslistorna ifrågasätter kommittén vidare, huruvida icke i detta sammanhang vissa förenklingar i arbetet med registret över de försäkrade skulle kunna vidtagas.

Angående de närmare fördelarna med in- och utflyttningslistor torde få hänvisas till pensionsstyrelsens under föregående år gjorda framställning i ämnet.

Även den av kommittén upptagna frågan om en förenkling av registrets handhavande har tidigare varit föremål för överläggning inom pensionsstyrelsen, som därom till kommittén överlämnat en promemoria. Någon möjlighet att praktiskt pröva de ifrågasatta anordningarnas ändamålsenlighet gives emellertid icke, förrän de föreslagna flyttningslistorna införts.

Kommitténs uttalande i frågan synes ej böra fattas såsom något förslag från kommitténs sida och torde sålunda ej påkalla något yttrande av styrelsen i sådant hänseende. Styrelsen vill emellertid begagna tillfället att i anslutning till vad kommittén i här berörda avseende anfört framhålla önskvärdheten av ett snart genomförande av vad pensionsstyrelsen härutinnan föreslagit i sin skrivelse till Kungl. Maj:t den 4 januari 1924.

8. Försäkringsböcker.

Kommittén föreslår,

att försäkringsböcker, i vilka skulle verkställas kvittering av erlagda avgifter, införas på så sätt, att de för varje år i försäkringen nyinträdande deltagarna få dylika böcker till sig utlämnade. Härigenom skulle årligen utdelas omkring 100,000 försäkringsböcker (sid. 134 och 201).

Alla torde vara ense om att det i och för sig vore önskvärt, om försäkringsböcker kunde införas i pensionsförsäkringens system. En sådan reform skulle nämligen medföra ett betydligt ökat intresse hos befolkningen för avgiftsbetalningen, då man genom försäkringsboken kunde se, hur mycket man inbetalt under årens lopp, och lära sig betrakta inbetalningarna såsom egna besparingar för ålderdomen. De avgiftskvitton, som nu användas, skulle ersättas av anteckningar i en hos varje avgiftsbetalare förvarad försäkringsbok, som på sätt och vis skulle erhålla karaktär av en sparbanksbok. Denna reform skulle få än större betydelse, i den mån pensionsavgifterna höjas.

Till övriga tidigare förebragta skäl för en dylik åtgärd må tilläggas, att de försäkrade genom dessa böcker även fingo ett mera effektivt stöd än nu för sina rättsanspråk beträffande avgiftspensionerna. Det torde nämligen endast undantagsvis förekomma, att de försäkrade för en längre följd av år förvara sina avgiftskvitton, varför det enligt nuvarande förhållanden i stort sett blir anteckningarna i pensionsstyrelsens register, som bliva grundläggande för avgiftspensionen, och då det givetvis är omöjligt att undvika, att fel insmyga sig i dessa anteckningar, vore det uppenbarligen av stort värde för de försäkrade att på ett enda ställe, nämligen i försäkringsboken, få samlade alla bevis angående de avgiftsbelopp, som erlagts.

De i försäkringsboken införda bevisen rörande avgifter, som erlagts under de två å tre närmast före pensionsansökningens ingivande förflutna kalenderåren, skulle vidare underlätta pensionsstyrelsens arbete. En nu i många fall oundgänglig skriftväxling mellan pensionsstyrelsen och vederbörande myndigheter rörande denna avgiftsbetalning skulle bortfalla och ansökningsärendena i dylika fall kunna skyndsammare behandlas.

Förnämligast av kostnadsskäl föreslår kommittén, att införandet av försäkringsböcker skall ske endast successivt. Med minsta komplikation torde detta låta sig göra på det sätt kommittén föreslår, nämligen så att försäkringsböcker av mantalsskrivningsförrättaren utskrivs endast för nytillkommande årsklasser. Det torde dock böra tagas under övervägande, om icke försäkringsböcker böra införas jämväl för äldre årsklasser. Även detta skulle kunna ske successivt, t. ex. så att utskrivandet för varje år gällde förslagsvis fem årsklasser. Det torde i nuvarande läge vara för pensionsstyrelsen svårt och icke heller behövt att taga ståndpunkt till, i vilken utsträckning försäkringsböcker, om sådana skola införas, böra redan från början utlämnas till de försäkrade.

Såsom pensionsstyrelsen emellertid redan tidigare vid olika tillfällen erinrat, föreligger ett visst samband mellan frågan om försäkringsböckernas införande och systemet för avgifternas uppbörd m. m. Det torde ur denna synpunkt vara att förorda, att förslaget ej genomföres förrän i sammanhang med den planerade omläggningen av detta uppbördssystem. Huru frågan i detalj skall lösas samt vilka anordningar erfordras med hänsyn till de ganska väsentliga svårigheter av skilda slag, som med säkerhet komma att medfölja den ifrågasatta åtgärden, synes böra bliva föremål för en vidare utredning, så snart detaljerna för det nya uppbördssystemet klarlagts. Först då torde man kunna bliva i tillfälle att definitivt bedöma, huruvida och efter vilken plan försäkringsböcker böra införas.

9. Undantag från avgiftsplikt.

Kommittén har berört frågan, huruvida skäl föreligga att låta de personer, som på grund av 5 § andra och tredje styckena äro undantagna från avgiftsplikt, bibehålla denna undantagsställning. Med hänsyn till att statstjänstemännens pensionering för närvarande är föremål för en särskild utredning, har kommittén icke framlagt något förslag i frågan, men dock omnämnt de huvudsakliga skäl, som ur socialförsäkringens synpunkt tala för undantagsbestämmelsernas upphävande (sid. 201—204).

Vad kommittén sålunda anfört sammanfaller i stort sett med de synpunkter på frågan, som pensionsstyrelsen vid föregående tillfällen gjort gällande.

Kommittén har med fog framhåvt det ökade arbete, som pålägges i första rummet pensionsstyrelsen men även övriga vederbörande myndigheter genom de felaktigheter i avgiftspåföringen, till vilka bestämmelserna i fråga ofta föranleda, felaktigheter, för vilkas rättelse i regel erfordras en ganska vidlyftig skriftväxling. Den missuppfattningen gör sig ofta gällande, att denna ökning i arbetet i viss mån skulle motvägas av den lättnad i registerföringen, som avgiftsbefrielse förmenas medföra. I verkligheten är emellertid registreringen av en avgiftsbefrielse ungefär lika tidskrävande som en anteckning om påförd och erlagd avgift. Det väsentliga besväret vid kortpåföringen gäller framletandet av vederbörande kort, och detta besvär är detsamma i båda fallen. Genom en förenkling av registerföringen exempelvis i den riktning, som kommittén något antytt å sid. 209, skulle detta besvär kunna måhända avsevärt minskas beträffande de avgiftspliktiga, men näppeligen i fråga om de från avgiftsplikt befriade. Även de avgiftspåförande myndigheterna — taxeringsnämnderna — förorsakas helt visst jämförelsevis vida större besvär för de befriades räkning än för de avgiftspliktigas.

Kommittén uttalar den förmodan, att »när försäkringen varit genomförd ett par 10-tal år, torde det stora flertalet av dem, som på grund av 5 §, andra och tredje styckena, äro befriade från avgiftsplikt, vara personer, som i sina yngre dagar, innan de erhållit ordinarie tjänst, erlagt avgifter till pensionsförsäkringen. De komma följaktligen i alla händelser att i sinom tid uppbära pension från två håll.» Detta är naturligtvis alldeles riktigt. Det må i detta avseende erinras, att varje person, för vilken i åldrarna 16—19 år erlagts en avgift av blott 3 kronor årligen, är därigenom redan enligt nu gällande lagbestämmelser berättigad att i sinom tid erhålla avgiftspension, och sådan anställning, som medför avgiftsbefrielse, lär väl så gott som undantagslöst förvärfvas först vid en avsevärt högre ålder.

Pensionsstyrelsen har för sin del framhållit, att det över huvud taget icke finns några bärande skäl för att i förevarande hänseende giva statstjänstemännen en annan ställning än andra befattningshavare, för vilka behörigen sörjts i pensionshänseende. Sådana befattningshavare — särskilt folkskollärarna — hava även i denna fråga gjort gällande, att likställighet borde råda mellan dem och statstjänstemännen.

Beträffande redan nu avgiftspliktiga befattningshavare torde frågan i allmänhet tekniskt hava lösts så, att avgifterna till deras egna pensionskassor så avvägs, att vederbörande utan olägenhet böra kunna erlagga avgifter åt båda hållen. I reglementet för statens anstalt för pensionering av folkskollärare m. fl. har dock föreskrivits en annan anordning. Avgifterna till anstalten äro beräknade utan hänsyn till vederbörandes avgiftsplikt till den allmänna pensionsförsäkringen. Däremot göres vid varje särskilt betalningstillfälle ett avdrag å avgiften, beräknat att motsvara det avgiftsbelopp, som av vederbörande erlagts till den allmänna pensionsförsäkringen. Från anstalten utgående pensioner minskas sedermera i förhållande till de sålunda gjorda avdragen å avgifterna. Enligt uppgift från anstalten har emellertid denna anordning verkat i hög grad försämrande på arbetet, varför från anstaltens styrelse framställning gjorts till Kungl. Maj:t om sådan ändring i reglementet, att avgifter oberoende av varandra skola betalas åt båda hållen. De erfarenheter, anstalten sålunda gjort, böra helt visst bliva till stor nytta även vid eventuell behandling av frågans tekniska lösning för statstjänstemännens vidkommande.

Samtidigt som kommittén anser, att frågan med hänsyn till pågående utredning om statstjänstemännens pensionering icke kan avgöras i detta sammanhang, uttalar den sympatier för undantagsbestämmelsernas upphävande och anför vägande skäl härför.

Pensionsstyrelsen intager i denna fråga i stort sett samma ståndpunkt som kommittén.

10. Den lokala organisationen.

Pensionsnämnderna m. m.

Kommittén föreslår,

att Kungl. Maj:ts befallningshavande skall tilldelas befogenhet att ålägga kommuner inom samma pastorat att, där så prövas lämpligt, sammanslås till ett pensionsdistrikt (sid. 139, 154 o. 210);

att det i lagen föreskrivna antalet årliga pensionsnämndssammanträden skall inskränkas till minst ett och att denna bestämmelse kompletteras med nu gällande stadgande i § 5 i instruktionen för pensionsnämnderna (sid. 211);

att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt (sid. 139 o. 210);

att å ort, där statsunderstödd sjukkasse finnes, en representant för denna skall äga rätt och plikt att närvara vid och deltaga i överläggningarna vid pensionsnämndens och fattigvårdsstyrelsens sammanträden (sid. 151); samt

att statsunderstödd sjukkasse bör vara skyldig att, då pensionsstyrelsen så bestämmer, utöva viss verksamhet för pensionsförsäkringens räkning (sid. 224—226).

Önskvärdheten av en sammanslagning av smärre kommuner till ett pensionsdistrikt har tidigare framhållits av pensionsstyrelsen. Nu gällande bestämmelser i 19 § pensionsförsäkringslagen angående möjlighet att åvägabringa dylik sammanslagning infördes sålunda på grund av ett av styrelsen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 21 januari 1918 framlagt förslag i ämnet. I nämnda skrivelse anförde styrelsen, att det ofta visat sig vara svårt att i små pensionsdistrikt finna en person med förmåga att på ett tillfredsställande sätt fullgöra uppdraget att vara ordförande i pensionsnämnden. Nämnden i ett sådant distrikt hade vidare i regel ett så ringa antal ärenden att behandla, kanske endast ett par om året, att den svårligen kunde vinna intresse för saken eller nödig erfarenhet vid handläggningen av pensionsansökningar.

Såsom kommittén framhåller, har emellertid den vidtagna ändringen av 19 § icke lett till åsyftat resultat, när kommunerna visat sig obenägna för sådana sammanslagningar, varom här är fråga. Endast en dylik har nämligen hittills kommit till stånd, men sedermera upphävts. Vill man vinna det syfte, som med ifrågavarande lagändring avsågs, torde det vara nödvändigt att gå den av kommittén föreslagna vägen med tvångssammanslagning. Pensionsstyrelsen anser sig därför böra tillstyrka kommitténs förslag i denna del.

I fråga om det obligatoriska antalet pensionsnämndssammanträden stadgades ursprungligen i 23 § pensionsförsäkringslagen, att nämnden skulle sammanträda minst en gång var tredje månad. Genom lag den 8 juni 1915 inskränktes sedermera antalet sammanträden till minst ett varje kalenderhalvår. Att ytterligare minska detta antal synes styrelsen mindre lämpligt. Det har nämligen visat sig svårt att utöva kontroll över att pensionsnämnderna iakttaga stadgandet i § 5 i instruktionen för nämnderna, att varje ärende skall av pensionsnämnd handläggas snarast möjligt och senast inom tre månader, såvida icke pensionsstyrelsen för visst fall annorledes förordnar. Dessutom torde det ofta vara möjligt för pensionsnämndens ordförande att förmå de sökande att vänta med ingivandet av sina ansökningar till tiden för nästa obligatoriska sammanträde. En ytterligare inskränkning av antalet sådana sammanträden skulle därför lätt leda till, att de sökande finge vänta på sina pensioner ännu längre än vad nu är fallet, och även kanske finge vidkännas minskning i rätten till retroaktiv pension.

För det övervägande antalet pensionsdistrikt torde det icke med fog kunna göras gällande, att ett sammanträde varje kalenderhalvår är för mycket. Möjligen skulle

det i en del av de minsta distrikten kunna vara tillräckligt med ett varje år, men det är då fråga om så små kommuner, att någon svårighet att anordna sammanträde icke föreligger. För dessa torde den föreslagna inskränkningen sakna praktisk och ekonomisk betydelse.

Förslaget att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt åsyftar att få till stånd en enligt kommitténs mening önskvärd samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården. Ur samma synpunkt har kommittén framhållit lämpligheten därav, att i sådana fall, där för fattigvårdens och pensionsnämndernas arbete särskilda tjänstemän erfordras, gemensamma register och gemensamma undersökningsförrättare i allmänhet användas.

Då pensionsförsäkringen och fattigvården i granska stor utsträckning lämna understöd åt samma personer, är det givetvis av vikt, att, såsom kommittén framhåller, all erfarenhet av och kännedom om klientelet, vare sig den finnes på ena eller andra hållet, kommer till användning. Härvid får emellertid ej förbises, att i fråga om behovet av sådan samverkan, som kommittén förordar, förhållandena ställa sig avsevärt olika i olika delar av landet. Då detta behov grundar sig på ett sammanfallande i större eller mindre utsträckning av klientelet, synes någon anledning ej föreligga att framtinga ett samgående mellan pensionsförsäkringen och fattigvården på orter, där den senare praktiskt taget icke behöver taga någon befattning med pensionstagarna. Så torde förhållandena gestalta sig mångenstädes på landsbygden och över huvud taget på orter, där levnadskostnaderna äro låga, vilket även kommittén i annat sammanhang framhåller. I de här avsedda kommunerna, i regel landskommuner med huvudsakligen jordbrukarbefolkning, torde ifrågavarande förhållanden i stort sett vara fullt tillfredsställande. Arbetet inom såväl pensionsnämnd som fattigvårdsstyrelse utföres oftast av ledamöterna själva, varför någon minskning i kostnaderna för förvaltningen i regel ej skulle kunna vinnas genom de av kommittén ifrågasatta åtgärderna. Det av kommittén angivna önskemålet om gemensamma ledamöter i fattigvårdsstyrelse och pensionsnämnd torde för övrigt redan vara tillgodosett i dessa kommuner, enär tillgången på personer, som lämpa sig för ifrågavarande ledamotsuppgifter, i flertalet fall är så ringa, att en eller flera personer utses till ledamot i båda nämnderna.

I de större kommunerna, och särskilt i större och medelstora städer, gestalta sig förhållandena emellertid annorlunda. Dels måste där pensionstagarna i stor utsträckning för sin försörjning anlita fattigvården och dels utföres arbetet, vad fattigvården beträffar, i betydande omfattning av särskilda tjänstemän. Ej heller torde det i allmänhet möta större svårigheter att finna personer, som äro skickade för och villiga att åtaga sig ledamotskap i de olika nämnderna. För dylika orter torde det föreligga ett verkligt behov av att ett väl avvägt samarbete organiseras mellan pensionsförsäkringen och fattigvården.

Pensionsstyrelsen har även haft sin uppmärksamhet riktad på här förevarande spörsmål och jämväl företagit vissa undersökningar i saken, ehuru hittills av mindre omfattning. På en del håll torde de åtgärder i av kommittén angivet syfte, som spontant vuxit fram inom de kommunala förvaltningarna, fylla även ganska högt ställda anspråk. Exempelvis kan nämnas, att i Göteborg sedan lång tid tillbaka pensionsnämndernas och fattigvårdsstyrelsens expedition äro, om ock i övrigt fullt avskilda, inrymda i samma våning med vederbörande register förlagda i angränsande rum och att en fattigvårdsstyrelseledamot för distriktet alltid är ledamot av vederbörande pensionsnämnd; att i Nyköping samme person är ordförande både i fattigvårdsstyrelsen och i pensionsnämnden — ett även på andra orter ej sällsynt förhållande — varjämte ytterligare en ledamot är gemensam; att i Linköping så gott som dagligen samarbete förekommer mellan pensionsnämndsordföranden och representanter för fattigvården; och att i Örebro fattigvårdsstyrelsens ordförande är vice ordförande i pensionsnämnden samt ytterligare en ledamot gemensam, varjämte ett systematiskt ordnat samarbete äger rum. Men å andra sidan finnas många

orter, där icke något som helst samarbete förekommer, trots att ett dylikt skulle vara väl av behovet påkallat.

Beträffande de åtgärder, som böra vidtagas för att på sådana orter som de senast nämnda få till stånd erforderlig samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården, har pensionsstyrelsen för sin del utgått ifrån, att man åtminstone till en början bör söka komma fram på frivillighetens väg. I många fall torde det vara till fyllest att rikta de kommunala myndigheternas uppmärksamhet på saken, då på de orter, som här berörts, jämväl de kommunala intressena av samverkan ligga i öppen dag. Visar sig en sådan väg framkomlig, vilket man enligt pensionsstyrelsens uppfattning har all anledning att förvänta, torde detta vara den bästa lösningen av förevarande spörsmål, då kommunerna härigenom lämnas full frihet att anpassa sina åtgärder efter föreliggande omständigheter.

Då pensionsstyrelsen sålunda förordar en dylik utväg för frågans lösning, sker detta jämväl med hänsyn till önskvärdheten av att i görligaste mån undvika en sammanblandning mellan pensionsförsäkring och fattigvård. Den samhälleliga betydelsen av att pensionsförsäkringen åtminstone utåt står fullt fristående från fattigvården har även kommit till uttryck i kommitténs betänkande. Kommittén har ej heller föreslagit mera omfattande åtgärder i lagstiftningsväg utan endast en föreskrift, att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt. Av vad pensionsstyrelsen ovan anfört framgår, att ett dylikt stadgande för mindre kommuner huvudsakligen skulle få karaktären av ett lagfästade av redan tillämpad praxis. Även för övriga kommuner torde den föreslagna bestämmelsen få anses lämplig och ändamålsenlig. Pensionsstyrelsen tillstyrker därför kommitténs förslag i denna del. I detta sammanhang må dock framhållas, att, därest kommitténs förslag angående sammanslagning av två eller flera kommuner till ett pensionsdistrikt genomföres, särskilda bestämmelser i här berörda avseende torde bli erforderliga i fråga om pensionsdistrikt, som omfatta flera kommuner.

Om man sålunda enligt pensionsstyrelsens uppfattning bör gå fram med största varsamhet, då det gäller att åvägabringa samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården, synes däremot samarbete med sjukförsäkringen böra anordnas i största möjliga utsträckning. Utöver denna principiella uppfattning är det emellertid svårt att med utgångspunkt från vad kommittén anfört i denna fråga ingå på en närmare granskning av densamma. Frågan blir givetvis helt beroende av det sätt, på vilket sjukförsäkringen organiseras. Först sedan sistnämnda spörsmål tagit fastare former, torde det bli möjligt att närmare bedöma de åtgärder i fråga om den lokala organisationen, som böra vidtagas i syfte att till varandra anknyta sjukförsäkring och pensionsförsäkring.

Ombuden.

Kommittén föreslår,

att det överväges, om ej ett eller annat ombudsområde, där endast ett fåtal pensionsärenden årligen förekommer, bör sammanslås med angränsande område (sid. 211 och 212), samt

att låta ombuden under någon kortare tid på pensionsförsäkringens bekostnad följa pensionsstyrelsens dagliga arbete med granskning av pensionsansökningar (sid. 212).

Med en sammanslagning av ombudsområden åsyftar kommittén, att ombuden skola vinna ökad erfarenhet till bättnad för pensionsärendenas riktiga behandling och bedömning. Jämväl förslaget att låta ombuden hos pensionsstyrelsen följa granskningsarbetet avser att stärka ombudens kompetens, varjämte enligt kommitténs mening en dylik anordning skulle vara ägnad att öka pensionsstyrelsens kännedom om de växlande förhållandena i landets olika delar.

Pensionsstyrelsen är fullt ense med kommittén om olägenheten av att en del ombudsområden — särskilt gäller detta övre Norrland — omfatta allt för få och folkfattiga pensionsdistrikt. Detta förhållande är emellertid att tillskriva sparsamhets-skäl. Styrelsen har dock, i den mån sådant utan oskäligen ökning av resekostnaderna visat sig vara möjligt, sökt tillgodose det av kommittén nu angivna önskemålet. Och är det styrelsens avsikt att allt fortfarande söka vidtaga de åtgärder i sådan riktning, som kunna befinnas lämpliga.

I fråga om förslaget att låta ombuden under någon kortare tid följa pensionsstyrelsens dagliga granskningsarbete förefaller det styrelsen tveksamt, om en dylik anordning kan förväntas medföra sådana fördelar, att dessa kunna anses motsvara de med anordningen förenade kostnaderna. Då härtill kommer, att densamma förmodligen skulle inverka i viss mån störande och förryckande på arbetet inom pensionsstyrelsen, kan styrelsen icke biträda nu ifrågavarande förslag.

Givetvis är det av utomordentligt stor betydelse för behandlingen av pensionsärendena, att ombuden äro väl förtrodda med de principer, pensionsstyrelsen därvid följer. Dessa meddelas nu ombuden dels direkt i samband med behandlingen av pensionsansökningarna, dels genom den tidskrift, som tillhandahålles dem genom pensionsstyrelsen, samt dels — och framför allt — vid de möten, som tid efter annan anordnas mellan representanter för pensionsstyrelsen och ombuden inom olika län. Det är emellertid givet, att pensionsstyrelsen allt framgent kommer att hava sin uppmärksamhet riktad på denna sak.

11. Läkarefrågan.

Kommittén föreslår,

att pensionsstyrelsen skulle försöksvis tillsätta vissa läkare — socialförsäkringsläkare — som var och en inom sitt distrikt uteslutande skulle hava att utfärda de läkarintyg, som erfordras för ansökning om pension eller sjukvård (sid. 142, 212).

Kommittén framhåller, att för pensionskostnaderna läkarintygens tillförlitlighet spelar en betydande roll. Ju tillförlitligare intygen äro, desto mera sällan kommer pension att beviljas någon, som i själva verket icke är invalid. Även för den sjukvårdande verksamheten är läkarintygens vederhäftighet av stor betydelse.

Såsom kommittén påvisar, äro under nuvarande förhållanden de undersökningar, som av läkare företagas, för utfärdande av läkarintyg åt pensionssökande, ej sällan ganska flyktiga. Läkaren har ej heller alltid tillgång till nödiga anordningar för att ställa diagnosen. En läkare har stränga fordringar för att förklara en sökande arbetsoförmögen, en annan mindre stränga.

Ur besparingssynpunkt är det givetvis av vikt, att ändamålsenliga åtgärder vidtagas för att få läkarfrågan ordnad, och detta icke blott beträffande läkarintyg för pensionsansökningar, utan även när det gäller att bedöma, huruvida pensionsstyrelsen skall vidtaga sjukvårdande åtgärder i ett visst fall.

Kommittén har tänkt sig, att intyg av socialförsäkringsläkare i regel skulle fordras för pensionering av annan orsak än ålder eller för vård å pensionsstyrelsens sjukvårdsanstalter. Kommittén framhåller emellertid, att detta ej sällan skulle förutsätta långa och besvärliga resor. Dylik resa borde i pensionsärende dock icke företagas med mindre pensionsnämndens ordförande och ombudet ansett det erforderligt. Resekostnaderna borde utgå av allmänna medel.

Om en sökande vände sig till annan läkare än socialförsäkringsläkare för att få ett intyg, skulle i vissa fall ett sådant kunna vara till fyllest, men sökanden skulle likväl alltid utsätta sig för risken, att ett av annan än socialförsäkringsläkare utfärdat intyg icke godtoges.

Slutligen ifrågasätter kommittén det socialförsäkringsläkarna skulle, där så oundgängligen krävdes, få förordna om en sökandes intagande för observation å lämp-

lig sjukvårdsanstalt. Kostnaderna för patientens resor till och från anstalten samt för vistelsen därstädes skulle då bestridas av pensionsstyrelsen. Denna anordning borde först prövas inom ett lämpligt område, innan den användes i större utsträckning.

Pensionsstyrelsen medgiver, att de anmärkningar, som av kommittén på denna punkt framställts beträffande läkarintygen, icke utan vidare kunna tillbakavisas. Anmärkningarna äro ej heller att hänföra till rena undantagsfall. På den höga ståndpunkt, som den svenska läkarkåren intager, kan man dock gå ut ifrån, att i de fall, då läkarintygen komma att utöva ett missledande inflytande på pensions- eller sjukvårdsfallens bedömande av nämnderna eller pensionsstyrelsen, detta i regel är beroende på vederbörande läkares bristande insikt om förutsättningarna för invaliditet i pensionsförsäkringslagens mening eller för erhållande av sjukvård. I den mån pensionsförsäkringsverksamhetens mål och medel bliva mera kända bland läkarkårens medlemmar, torde man kunna förvänta, att dessa förhållanden förbättras. Pensionsstyrelsen söker verka i detta syfte genom utsändande av meddelanden till läkarna, genom föreläsningar vid läkarmöten o. d.

Det är dock enligt styrelsens mening otvivelaktigt, att en dylik ordning, som här av kommittén föreslås, skulle skapa avsevärt ökade garantier för att läkarintygen bliva sådana, att de i önskvärd grad kunna tjäna som underlag vid prövning av pensions- och sjukvårdsansökningar och därigenom medföra besparingar i pensions- och sjukvårdskostnaderna. Erfarenheterna från andra länder, där sådan ordning tillämpas, hava också varit gynnsamma. För vårt land måste man likväl räkna med vissa olägenheter, vilka man icke kan undgå. I första hand torde dessa bliva särskilt stora i de glest befolkade delarna av riket. Det är icke heller uteslutet, att anordningen från läkarhåll skulle mötas med misstro och motstånd, och att det goda samförstånd med den svenska läkarkåren i gemen, som pensionsstyrelsen bemödat sig om att åstadkomma och upprätthålla vid sitt arbete, därigenom skulle störas. Det är sålunda många svårigheter att övervinna. Läkarfrågan har överallt visat sig vara ett av de besvärligaste problemen i socialförsäkringen.

Styrelsen vill i detta sammanhang omnämna, att styrelsen sedan början av innevarande år försöksvis anställt en läkare, som beträffande en viss del av södra Sverige har funktioner, i viss mån sammanfallande med de uppgifter, som kommittén tänkt sig skulle åligga socialförsäkringsläkarna. Denne läkares verksamhet omfattar dock tills vidare endast ärenden rörande den sjukvårdande verksamheten. Sjukvårdsansökningar, som inkomma till styrelsen från ifrågavarande distrikt, översändas till läkaren, sedan likväl först avskilts sådana fall, i vilka bidrag från styrelsen till sjukvårdande åtgärder på grund av sökandens ålder eller av formella eller ekonomiska skäl icke kan ifrågakomma. Läkaren samråder — i regel per telefon — med den läkare, som utfärdat intyget i ärendet, samt söker på grund härav bilda sig en uppfattning, om fallet är av beskaffenhet att böra föranleda åtgärd från pensionsstyrelsens sida. Om han anser det oundgängligen erforderligt, kan han även föranstalta om, att patienten reser till honom för undersökning. Sedan genom läkares försorg ärendet sålunda blivit ytterligare utrett och belyst, återsänder läkaren handlingarna till styrelsen tillika med sitt utlåtande.

Det har varit under öfvervägande, att denne läkares åligganden skulle framdeles utsträckas att omfatta jämväl pensionsärenden, och att han då skulle bemyndigas att, där så kräves, förordna om sökandes intagning för observation å lämplig sjukvårdsanstalt.

Det torde dock icke vara möjligt eller lämpligt fordra, att en pensions- eller sjukvårdssökande alltid skall skaffa intyg av socialförsäkringsläkare. Beträffande sjukvårdsfall synes patienten böra inställa sig hos socialförsäkringsläkaren, då denne finner det oundgängligen nödvändigt, och beträffande pensionsärenden synes sökanden böra företaga resa till socialförsäkringsläkare endast i sådana fall, då såväl pensionsnämndens ordförande som ombudet finna det erforderligt.

Kostnaderna för resorna böra, såsom kommittén föreslagit, utgå av allmänna medel.

Då det icke är uteslutet, att ovan omförmälda försök kan komma att bana väg för lämpliga anordningar på detta område, bör detsamma enligt styrelsens mening tills vidare fortsättas och eventuellt utvidgas. Styrelsen får sålunda tillstyrka kommitténs förslag, att medel anvisas för vidtagande av försöksanordningar med ungefär det syfte, som här avses.

12. Den sjukvårdande verksamheten.

Kommittén föreslår,

att avgörandet i sjukvårdsärenden skulle överlämnas till överläkaren å vederbörande sjukvårdsanstalt samt att varje anstalt skulle för mottagandet av patienter tilldelas ett visst territoriellt område av landet (sid. 140 och 141).

Kommittén, som uttalar, att åtgärder genom pensionsstyrelsens försorg mot de vanligaste invaliditetsorsakerna torde rent ekonomiskt sett böra anses såsom ett naturligt komplement till pensionsförsäkringen på samma gång som en dylik verksamhet underlättar arbetet på att göra pensionsförsäkringens mål och medel fattbara för allmänheten, har ansett det böra tagas under övervägande, huruvida icke, då den första försökstiden nu vore över, det borde överlämnas till överläkaren på vederbörande anstalt, sedan varje anstalt tilldelats ett visst område, att avgöra, huruvida sökande, bosatt inom ifrågavarande område, bör beredas sjukvård. Hittills hava dylika ansökningar, vilka, åtföljda av vederbörligt läkarintyg, ingivits genom pensionsnämndens ordförande, avgjorts i pensionsstyrelsen. Om — menar kommittén — avgörandet i stället överlämnades till överläkaren på vederbörande anstalt, om den förberedande undersökningen gjordes tillräckligt omsorgsfullt och ifrågavarande läkare dessutom finge befogenhet att begära komplettering av denna, torde hans avgörande med avseende å de sökande patienterna, vilka han själv eventuellt skall behandla med ansvar för resultatet, icke hava mindre utsikt att träffa det rätta urvalet än den nuvarande handläggningen. Till pensionsstyrelsen skulle dock alltjämt förläggas avgörandet av tvistiga fall och verksamhetens ledning.

Pensionsstyrelsen skulle för sin del med tillfredsställelse se, om man redan i verksamhetens nuvarande läge kunde finna möjlighet till en decentralisering av sjukvårdsansökningarnas behandling, vilket skulle innebära en stor och behövlig lättnad i pensionsstyrelsens arbetsbörda. Enligt styrelsens mening är det dess värre ännu icke möjligt att genomföra en sådan reform. I varje fall lär det ej kunna ske på den av kommittén anvisade vägen, vilken med stor sannolikhet skulle leda till att huvudsyftet med verksamheten — att genom ett lämpligt urval av patienter åstadkomma största möjliga besparing av pensionskostnader — bleve förfelat.

Då frågan om decentralisation inom sjukvårdsverksamheten är av den största vikt och samtidigt är av ganska invecklad natur, anser sig pensionsstyrelsen böra något utförligare redogöra för denna frågas innebörd.

Kommittén synes utgå från antagandet, att styrelsens sjukvård huvudsakligen avser reumatiska och nervösa sjukdomar eller med andra ord består i kurortsvård. Detta är dock en sanning med betydlig modifikation. Av dem, som till och med december månad 1924 erhållit bidrag till sjukvårdande åtgärder genom styrelsen, hava endast ungefär tre femtedelar åtnjutit kurortsvård, under det att cirka två femtedelar erhållit sjukvård av annan art, exempelvis vård å kustsanatorium, specialvård å lasarett, yrkesutbildning å vanföreståelseanstalt eller i hemorten o. s. v. (Härvid äro likväl icke medräknade de lungtuberkulos- och lasaretsfall, som före år 1919 blevo föremål för pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet.)

Då kommittén anser, att det bör tagas under övervägande om icke avgörandet — om vård skall beviljas eller icke — borde överlämnas åt chefläkarna på anstalterna,

synes kommittén sålunda — med bortseende helt från ovannämnda två femtedelar av sjukvårdsfallen — endast hava tänkt på kurortsfallen.

Kommitténs förslag förutsätter alltså, att redan av pensionsnämndsordförandena en uppdelning av sjukvårdsansökningarna skulle göras i kurortsfall och övriga ärenden. De förra skulle insändas till anstalterna, de senare till pensionsstyrelsen. Det torde med visshet kunna förutses, att detta i och för sig skulle vålla mycken förvirring och att många pensionsnämndsordförande icke skulle komma att iakttaga än så noggranna föreskrifter i detta hänseende. Men vid bedömandet av denna fråga måste man även ihågkomma, att det ej sällan är tveksamt, *om kurortsvård eller annan vård skall komma i fråga*, och att det ofta händer, att undersökningsläkarens intyg ej lämnar någon tillfredsställande vägledning i detta hänseende.

Då kommittén föreslår, att anstaltsläkarna skola pröva sjukvårdsansökningarna, har kommittén synbarligen åsyftat läkarna å de kuranstalter, som antingen ägas av pensionsstyrelsen eller äro genom särskilda avtal upplåtna för styrelsens sjukvårdande verksamhet. Dessa anstalter äro för närvarande fyra, nämligen anstalterna i Åre och Nynäs, som ägas av pensionsstyrelsen, samt anstalterna i Tranås och Elfgården, vilka äro i enskild ägo, men enligt avtal upplåtna för styrelsens sjukvårdande verksamhet. Härtill komma inom kort avdelningar vid lasaretten i Norrköping och Västerås samt eventuellt vid vanföreanstalten i Göteborg, vilka avdelningar komma att ägas av resp. Norrköpings stad och Västmanlands läns landsting samt Föreningen för bistånd åt vanföra i Göteborg.

Dessa olika anstalter äro emellertid icke likvärdiga, utan för vissa sjukdomar lämpar sig och användes en anstalt och för andra sjukdomar en annan. Detta sammanhänger med anstalternas olika läge, höjd över havet o. s. v. Men det sammanhänger även med anstalternas vårdmöjligheter i övrigt. Dessa omständigheter synas åtminstone för närvarande lägga oöverstigliga hinder i vägen för genomförande av kommitténs förslag. I detta sammanhang må även erinras om, att styrelsen varje år hänvisar ett stort antal härför lämpliga kurortsfall till vissa endast sommartiden öppna kurorter, såsom Loka, Ronneby m. fl. Emellertid är det ju otänkbart, att en pensionsnämndsordförande skall kunna veta, om ett kurortsfall bör remitteras till någon av de förstnämnda kuranstalterna, i vilket fall ansökan enligt kommittén bör insändas direkt till anstalten, eller om fallet bör gå till sommarkurort, då det väl icke kan ifrågasättas annat än att ansökningen måste insändas direkt till styrelsen.

I betraktande av nu berörda förhållanden torde det vara uppenbart, att pensionsnämndsordförandena icke skulle kunna ombesörja den fördelning åt olika håll av sjukvårdsansökningarna, som kommitténs förslag förutsätter.

Det är ur ekonomiska och andra synpunkter nödvändigt, att en fördelning i största möjliga utsträckning sker av patienterna, så att man såvitt möjligt tillser, att anstalterna äro jämnt och väl belagda, och å andra sidan att väntetiden ej blir oskäligt lång. Det kan icke anses tillfredsställande, om å en anstalt väntetiden är mycket lång, under det att å andra anstalter ett flertal platser stå obesatta. En fördelning av fallen måste sålunda ske även ur denna synpunkt, och detta är icke möjligt utan att fördelningen på ett eller annat sätt sker centralt.

Resultatet av den sjukvårdande verksamheten är, såsom kommittén framhåller, framför allt beroende av det riktiga urvalet av patienter, d. v. s. att sådana patienter utväljas, genom vilkas återställande till arbetsförmåga man har utsikter att i största möjliga omfattning inbespara pensionskostnader. Men detta är icke endast en medicinsk fråga. Ett gott urval i ovan angivna mening kan icke ske, utan att man även beaktar en del andra förhållanden, exempelvis vederbörandes ålder, yrke, boningsort, den arbetsvillighet och energi han tidigare ådagalagt o. s. v. Men då det gäller att genom sjukvård inbespara pensionskostnader, måste även tagas hänsyn till sådana förhållanden, som hava direkt inverkan på vederbörandes pensionsrätt, i händelse han blir invalid. Hit hör först och främst frågan om vederbörande över huvud

taget tillhör pensionsförsäkringen. Tillhör han försäkringen, måste beaktas hans ekonomiska ställning, hans eventuella rätt till pension eller understöd från annat håll (arbetsgivare, sjukkassa, på grund av olycksfallsförsäkringslagen eller lagen om ersättning för skada under militärtjänstgöring) m. m., vidare måste hänsyn tagas till om sökanden erlagt sina pensionsavgifter ordentligt samt om han i händelse av invaliditet även blir berättigad till barntillägg. Dessa och andra liknande förhållanden medföra ofta, att ehuru vederbörande är i behov av vård, som han icke själv kan bekosta, och ehuru utsikterna till arbetsförmågans återställande äro goda, ansökningen likväl måste avslås, då pensionsstyrelsen saknar intresse för fallet ur besparingssynpunkt.

Om, såsom kommittén föreslagit, anstaltsläkaren skall avgöra sjukvårdsansökningarna, kan man i betraktande av vad ovan anförts med skäl fråga sig: Är det troligt, att dylika icke medicinska faktorer, på vilka dock verksamhetens existensberättigande till stor del vilar, komma att vederbörligen beaktas? Är det icke snarare sannolikt och helt naturligt för övrigt, att anstaltsläkarna komma att framför allt och kanske uteslutande anlägga rent medicinska synpunkter vid sin prövning av fallen? Kan man begära, att personer, som icke hava något med själva pensionsarbetet att göra, skola kunna rätt bedöma alla dessa faktorer, som icke hava med sjukdomen att skaffa, men som jämväl äro grundläggande för vederbörandes rätt till pension och därmed även för avgörandet av frågan, om han bör bliva omhändertagen av den sjukvårdande verksamheten?

I detta sammanhang må erinras om, att enligt förslaget anstaltsläkarna liksom nu pensionsstyrelsen skulle — i varje fall beträffande de nytillkommande patienterna — avgöra ansökningarna icke på grundval av personlig undersökning av fallen, utan *på grund av handlingar*, och att det givetvis tager lång tid, innan de olika anstaltsläkarna erhålla den erfarenhet och rutin på området, som de läkare och övriga befattningshavare i pensionsstyrelsen, vilka handlägga dessa ärenden, under en flerårig verksamhet förskaffat sig.

Såsom ovan framhållits, äro av de fyra nuvarande till pensionsstyrelsens förfogande stående anstalterna halva antalet privata. Det finnes ingen anledning antaga annat än att styrelsen även för framtiden kommer att använda sig jämväl av privata anstalter. Enligt kommitténs förslag skulle alltså bestämmanderätten i fråga om urvalet av patienterna och därmed rörande dispositionen av för den sjukvårdande verksamheten anslagna allmänna medel delvis komma att anförtras privata personer, vilka måhända skulle komma att verkställa urvalet efter andra principer än sådana, som äro ägnade att leda till besparingar för det allmänna.

Slutligen må framhållas, att pensionsstyrelsen näppeligen kan, såsom kommittén tänkt sig, utöva ledningen på detta jämförelsevis nya och obearbetade område utan en ständig kontakt med de praktiska fallen. Endast på så sätt erhållas impulser till förbättringar, förenklingar och besparingar.

Någon nämnvärd tidsvinst för ansökningarnas avgörande torde icke vara att vinna genom det av kommittén föreslagna förfaringssättet. Icke heller kan man vänta sig, att detsamma i allmänhet sett skulle medföra någon inbesparing av arbetskraft.

Det är ju att märka, att behandlingen av sjukvårdsansökningarna ingalunda inskränker sig till ett enkelt beslut om bifall eller avslag, utan i ett stort antal fall måste, trots än så utförliga formulär till ansökningar och läkarutlåtanden, utredningar verkställas; vidare måste åtgärder vidtagas för att förmå patienter, som tveka att mottaga sjukvård, att övervinna denna tvekan, o. s. v. Sedan vederbörande erhållit sin vård, får han icke släppas ur sikte, utan fallet måste följas, då behov av ytterligare vård mycket ofta föreligger. Denna senare uppgift torde väl kommittén hava ansett fortfarande böra tillkomma pensionsstyrelsen, men ansökningarnas prövning och det föregående utredningsarbetet skulle enligt kommitténs förslag komma att fördelas på ett flertal anstalter, varjämte även pensionsstyrelsen i

en del fall allt fortfarande skulle ombesörja detta arbete. På de olika anstalterna måste ju arbetskrafter finnas för detta ändamål, och kostnaderna för dessa arbetskrafter, vare sig det gäller styrelsens egna anstalter eller andra anstalter, komme givetvis att falla på pensionsstyrelsen. Totalkostnaderna för arbetet med ansökningsgarnas behandling skulle sålunda med sannolikhet bli ej oväsentligt större än vad för närvarande är fallet, i varje händelse ej mindre.

I betraktande av vad ovan anförts måste nödvändigheten anses kräva, att sjukvårdsansökningarna prövas centralt av pensionsstyrelsen. Å andra sidan måste det anses innebära en fördel, att anstaltsläkarna bli delaktiga i och medansvariga vid avgörandet av ansökningarna. Detta torde beträffande kuranstalterna kunna ske genom följande anordning, som i viss utsträckning redan kommit till användning.

Så snart en sjukvårdsansökning prövats av pensionsstyrelsen och styrelsen beslutit att bereda sökanden kurortsvård, meddelar styrelsen detta till anstalten med angivande av det belopp, varmed sökanden skall bidra till kurortsvården. Så snart detta meddelande jämte handlingarna i ärendet kommit till anstalten, genomgår anstaltens läkare handlingarna och, därest han icke har något att erinra emot patientens inkallande, ombesörjes detta ifrån anstalten, varefter pensionsstyrelsen underlättas om saken. Om återigen läkaren har invändningar emot patientens inkallande, meddelas dessa omedelbart till pensionsstyrelsen. Anser anstaltsläkaren, att ytterligare utredning i medicinskt hänseende erfordras, kan han antingen underlättas styrelsen därom eller ock själv direkt införskaffa utredning från intygsgivande läkaren.

På detta sätt kan man tillgodogöra sig det, som i förslaget är av godo, nämligen anstaltsläkarens bedömning av fallen, innan inkallande sker, utan att behöva åsidosätta de krav, som åtminstone tills vidare göra en central prövning ofrånkomlig.

På grund av vad ovan anförts hemställer styrelsen, att kommitténs förslag rörande sättet för sjukvårdsärendenas handläggning icke må föranleda annan åtgärd än vad ovan av pensionsstyrelsen ifrågasatts.

13. Specialvård för nervsjuka.

I sammanhang med frågan om sjukvårdens ordnande uttalar kommittén, att det beträffande nervpatienterna syntes vara ovisst, om en specialvård vore motiverad, särskilt med hänsyn till ifrågavarande sjukdomars relativt underordnade betydelse såsom invaliditetsorsak (sid. 140).

I detta hänseende återopar kommittén en inom pensionsstyrelsen verkställd statistisk utredning rörande invaliditetsorsakerna, enligt vilken neuroserna skulle hava varit invaliditetsgrund endast i 0.8 % av de undersökta fallen och stå tillbaka för ett stort antal andra sjukdomsgrupper. Kommittén framhåller vidare, att det icke minst med avseende å neuroserna torde gälla, att ett ur synpunkten av gott ekonomiskt resultat riktigt urval vore svårt att åstadkomma.

Kommittén framhåller dock, att erfarenheten från anstalten i Åre, där numera de flesta nervpatienterna behandlades, vore så kort, att det vore ännu svårare än eljest att uttala någon uppfattning om behandlingsresultaten.

Det ligger i sakens natur och vinner stöd av erfarenheten inom pensionsstyrelsen, att den största försiktighet och återhållsamhet måste iakttagas, då det gäller att pensionera personer, lidande av nervsjukdomar. Det är otvivelaktigt, att ovanberörda, mycket låga siffror, angivande den omfattning, i vilken nervsjukdomarna utgöra invaliditetsgrund, sammanhänger med nu berörda försiktighet vid pensionering av dessa sjuka. Däremot är siffran säkerligen i hög grad missvisande, om man skulle använda den som måttstock för utbredningen av nervsjukdomarna. Denna är i själva verket synnerligen stor, ej minst på landsbygden.

I många fall av nervsjukdom äro utsikterna för ett botande goda, men om intet åtgöres, bliva de sjuka — om än först så småningom — invalider och komma att falla pensionsförsäkringen till last. Man har sålunda, i enlighet med vad ovan framhållits, fullt giltiga skäl att i det längsta undvika att pensionera dessa sjuka, men å andra sidan talar allt för, att det skulle vara synnerligen oklokt och oekonomiskt att utan vidare lämna dessa sjuka åt sitt öde. Detta gäller i främsta rummet de s. k. funktionella neuroserna. Dessa torde i lämpliga fall böra omhändertagas å sjukvårdsanstalter, där de under en på detta område särskilt kvalificerad och erfaren läkares omvårdnad samt genom åtnjutande av lämplig behandling, genom att vänjas till arbete o. s. v. kunna återställas till hälsa och arbetsförmåga. Pensionsstyrelsen har dock först under de sista två åren haft tillgång till en dylik kuranstalt för nervpatienter, nämligen i Åre.

Resultaten av den sjukvårdande verksamheten beträffande nervsjukdomarna hava hittills ingalunda visat sig vara nedslående, och detta fastän de hänföra sig till en tid, då styrelsen icke förfogade över goda vårdmöjligheter på detta område. Man har all anledning att antaga, att resultaten för framtiden skola komma att ställa sig vida gynnsammare.

På grund av vad sålunda anförts, anser pensionsstyrelsen starka skäl föreligga, att även i fortsättningen den sjukvårdande verksamheten bör omfatta personer, lidande av funktionella nervsjukdomar, ehuru naturligtvis alltjämt särskilt starka försiktighetsmått böra iakttagas vid urvalet av de nervpatienter, vilka böra omhändertagas.

14. Kontrollerande efterundersökningar.

Kommittén föreslår,

att en kontrollnämnd, bestående av en av pensionsstyrelsens tjänstemän och en av styrelsens läkare eller en socialförsäkringsläkare, skall årligen besöka några pensionsdistrikt i olika delar av landet och där jämte pensionsnämndens ordförande undersöka pensionstagarnas förhållanden beträffande eventuella indragningar eller jämkningar av pensioner (sid. 214).

Anordningen, vilken enligt kommitténs mening till en början bör tillämpas försöksvis i mindre omfattning, äsyftar att genom ökad kontroll över pensionsnämndernas arbete såväl i fråga om beviljande av pensioner som beträffande efterundersökningar av pensionstagarnas förhållanden åstadkomma besparingar i pensionskostnaderna. Kommittén anser, att blotta tillvaron av en sådan kontrollnämnd skulle innebära en erinran till pensionsnämnderna att iakttaga större noggrannhet vid behandlingen av pensionsansökningar och större uppmärksamhet beträffande pensionstagarnas förhållanden. Kontrollresorna skulle därjämte i hög grad öka kontrollanternas egen erfarenhet och vidga deras praktiska syn på pensionsförsäkringen.

Frågan om en vidgad efterkontroll å utgående pensioner var även föremål för uppmärksamhet av kommittén för socialförsäkringens organisation. I utlåtande den 25 oktober 1922 anförde nämnda kommitté i denna fråga bland annat, att det enligt kommitténs uppfattning vore påkallat, att pensionsförsäkringsmyndigheterna i dåvarande läge ägnade särskild uppmärksamhet även åt redan beviljade pensioner. Det syntes vara angeläget att å ena sidan gå fram med nödig varsamhet, så att man icke skapade förvirring eller ökade svårigheter inom pensionsförsäkringsarbetet, men å andra sidan icke förbise nödvändigheten av att en effektiv kontroll uppehölls.

Rörande denna fråga anförde sedermera pensionsstyrelsen i avgivet yttrande följande:

»Beträffande efterkontrollen måste den hos oss bliva icke enbart en undersökning rörande invaliditeten utan minst lika mycket en granskning av pensionstagarens eko-

nomiska ställning. Att åstadkomma en sådan granskning möter stora svårigheter och andra kontrollanordningar än de som hittills tillämpats skulle säkerligen komma att medföra avsevärt ökat arbete och därmed ökade administrationskostnader. Styrelsen skall emellertid söka göra det bästa möjliga med anlitande av de utvägar, som nu stå till buds. Det torde dock så småningom bli en tvingande nödvändighet att vidtaga extra åtgärder för efterkontrollen.»

Den av kommittén föreslagna anordningen bör enligt pensionsstyrelsens mening bedömas från två olika synpunkter. Den kan nämligen anses å ena sidan åsyfta att genom direkta undersökningar konstatera eventuella fall, då pension utgår i strid mot gällande bestämmelser, samt å andra sidan utgöra ett led i den centrala kontrollen över pensionsnämndernas sätt att handhava dem åliggande uppgifter.

Vad den direkta kontrollen över pensionstagarna angår, torde denna allt framgent i huvudsak böra ankomma på pensionsnämnderna. För att en effektiv dylik kontroll över huvud taget skall kunna upprätthållas, torde vissa åtgärder vara påkallade. För närvarande erhålla nämnderna ej — annat än möjligen genom personlig bekantskap med förhållandena — kännedom om pensionstagare, som inflytta i deras distrikt. Att det under sådana förhållanden ofta icke är möjligt för nämnderna — särskilt i större kommuner med rörlig befolkning — att utöva en tillfredsställande kontroll torde ligga i öppen dag. En systematisk och fortlöpande kontroll över pensionstagarna synes därför nödvändig göra införandet av skyldighet för dessa att till vederbörande nämnder anmäla förändringar i fråga om hemvist. Därefter en dylik anordning genomföres och om vidare den i annat sammanhang här dryftade frågan om samarbete mellan å ena sidan pensionsnämnderna och å den andra fattigvårdens och sjukförsäkringens organ löses på lämpligt sätt och dessutom vissa skärpningar successivt vidtagas i föreskrifterna för nämnderna att med vissa mellanrum söka i möjligaste mån granska pensionstagarnas förhållanden, torde ökade möjligheter komma att föreligga att på ett mera tillfredsställande sätt än nu ofta är fallet ordna frågan om kontrollen i första hand över de löpande pensionerna.

Den andra sidan av saken skulle avse kontrollnämndens uppgift att övervaka och kontrollera pensionsnämndens sätt att handhava sitt uppdrag. Härvidlag håller styrelsen före, att nämnderna i allmänhet söka att samvetsgrant fullgöra dem åliggande uppgifter. Styrelsen vill dock ej förneka, att sådana kontrollåtgärder, som kommittén föreslår, kunna, om de anordnas och utföras på ett lämpligt sätt, vara av värde för att höja en del pensionsnämnders ansvarskänsla och för att tillföra pensionsstyrelsen ökad erfarenhet om pensionstagarnas förhållanden.

Styrelsen har därför icke något att erinra emot, att en anordning, ungefär liknande den av kommittén föreslagna, försöksvis kommer till stånd.

15. Ändringar i 9 § pensionsförsäkringslagen.

Kommittén föreslår,

att bestämmelserna i andra och sista styckena av 9 § pensionsförsäkringslagen upphävas (sid. 215—217).

Häri genom skulle upphävas kommunernas nuvarande rätt att under vissa förutsättningar dels utfå pensionstillägg eller del därav, som pensionstagare på grund av 9 § första stycket gått förlustig, dels ock uppbära pension på grundavgifter, som kommun enligt 14 och 15 §§ pensionsförsäkringslagen inbetalat för den, som för sin försörjning anlitar fattigvården. Det huvudsakliga skälet till de framlagda förslagen angives vara, att de av ifrågavarande bestämmelser föranledda administrationskostnaderna icke stode i rimlig proportion till de obetydliga belopp, varom det här kunde vara fråga.

Pensionsstyrelsen har länge ansett, att de sålunda ifrågasatta ändringarna i 9 § borde vidtagas, men frågan har hittills icke ansetts vara av sådan praktisk betydelse,

att styrelsen funnit sig böra väcka förslag därom. Då nu kommittén emellertid framlagt förslag i ämnet, får pensionsstyrelsen, under instämmande i vad kommittén härutinnan anfört, tillstyrka desamma.

16. Överflyttande till pensionsstyrelsen av socialdepartementets fattigvårdsbyrå och socialstyrelsens sjukkassebyrå.

Kommittén föreslår,

att socialdepartementets fattigvårdsbyrå överflyttas från socialdepartementet och inordnas som en byrå i pensionsstyrelsen (sid. 139); samt

att tillsynsmyndigheten över sjukförsäkringen uppdrages åt en avdelning i pensionsstyrelsen (sid. 151).

Såsom motivering för det förra förslaget anför kommittén, att det önskvärda samarbetet mellan fattigvård och pensionsförsäkring synes böra tryggas genom en enhetlig ledning, vilket då lämpligen borde kunna ske genom den föreslagna överflyttningen. Därigenom skulle man på bästa sätt främja samarbetet mellan de underordnade organen på ömse sidor och t. ex. underlätta bedömandet av ansökningar om lån ur pensionsförsäkringsfonden för fattigvårdsändamål. Anordningen skulle dock icke utesluta, att fattigvårdsinspektionen fortfarande skulle fullgöra den byrå för närvarande åliggande föredragningen i socialdepartementet.

Pensionsstyrelsen beaktar till fullo önskvärdheten av att samarbetet mellan fattigvård och pensionsförsäkring så mycket som möjligt främjas, men anser det samtidigt vara av stor vikt, att de utåt äro helt fristående från varandra. Det önskade samarbetet bör kunna komma till stånd och utvecklas utan vidtagande av en så vittgående åtgärd, som här av kommittén föreslås. Styrelsen får framhålla, att fattigvårdsinspektionen torde komma att omfatta en hel del viktiga arbetsuppgifter, t. ex. barnavården, vilka stå pensionsförsäkringsverksamheten mer eller mindre främmande. Styrelsen vill också erinra om, att inom vida kretsar råder den uppfattningen, att till tillsynsmyndigheten över fattigvårdsväsendet lämpligen borde överföras avgörandet av de många processer i fattigvårdsmål, vilka nu handläggas av kammarrätten. Det skulle nämligen vara önskvärt, att dessa ärenden komme att behandlas av en myndighet, som hade kontakt med de praktiska förhållandena och som inriktade sin strävan på att söka begränsa antalet av dessa rättegångar, vilka — alldeles i strid mot vad man avsett med den nya fattigvårdslagen — undan för undan ökas. Skulle även dessa ärenden tilläggas fattigvårdsinspektionen och denna myndighet överflyttas till pensionsstyrelsen, skulle styrelsens arbetsbörda i hög grad ytterligare ökas. Om det kan anses lämpligt — och styrelsen finner vissa skäl tala härför — att tillsynsmyndigheten för fattigvårdsväsendet inordnas under ett centralt ämbetsverk, synes det ligga närmare till hands, att denna myndighet förläggas till socialstyrelsen än till pensionsstyrelsen. En sådan anordning skulle icke komma att i väsentlig mån minska förutsättningarna för det önskvärda samarbetet mellan fattigvård och pensionsförsäkring.

Vad åter beträffar kommitténs förslag, att tillsynsmyndigheten över sjukförsäkringen lämpligen bör överflyttas till pensionsstyrelsen, kan denna fråga givetvis icke bedömas, förrän linjerna för sjukförsäkringsverksamheten bliva närmare bestämda. Om det emellertid då skulle komma att visa sig, att densamma anordnas på ett sådant sätt, att den lämnar förutsättningar för ett samarbete med pensionsförsäkringen, torde styrelsen icke hava något att erinra mot, utan tvärtom finna det helt naturligt, att ifrågavarande tillsynsmyndighet, därest den icke bör beredas en självständig ställning, inordnas i pensionsstyrelsen.

17. Kommitténs förslag angående sjukförsäkringen.

Kommittén föreslår,

att endast *en* sjukkassa inom varje sjukkasseområde — bestående av en eller flera kommuner — skall erhålla statsbidrag (sid. 145),

att sådana sjukkassor skola åtaga sig sjukhjälp under en period av tre år i följd, men att sjukkassa icke skall vara skyldig att meddela sjukhjälp under längre tid än sammanlagt tre år på grund av en och samma sjukdom eller en sjukdom i förening med annan (sid. 148), samt

att statsbidraget höjes från 2 till 3 kr. per medlem och år samt från 25 till 33 öre per sjukdag (sid. 152).

I övrigt har kommittén vidrört ett flertal spörsmål på hithörande område, utan att dock framlägga några utarbetade förslag.

Kommittén framhåller, att det är en egendomlighet för den svenska socialförsäkringen, att medan pensionsförsäkringen och olycksfallsförsäkringen genomförts i möjligast vida omfattning, sjukförsäkringen icke blivit ordnad och att denna brist gör sig kännbar i flera avseenden både ur social och ekonomisk synpunkt. För den, som endast har sin arbetsförmåga att lita till, medför sjukdomsfallet omedelbara svårigheter för livsuppehållet och tvingar ofta den sjuke och hans familj att skuldsätta sig eller vända sig till fattigvården. Blir sjukdomen långvarig, kan den alldeles undergräva familjens ekonomi. Då sjukförsäkringen intager en central ställning inom socialförsäkringen, är det svårt att utan densamma ordna såväl pensionsförsäkringen som olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt. Framför allt förutsätter den decentraliserade kontrollen och den positiva verksamheten för invalidernas återställande samverkan med de försäkrade själva och stöd av deras eget intresse.

Kommittén anför vidare, att det av hänsyn både till sjukförsäkringens egen framtid och till utvecklingen av de övriga socialförsäkringsgrenarna är nödvändigt att organisera den frivilliga sjukförsäkringen så, att inom varje område finnes endast en kassa med statsunderstöd.

Pensionsstyrelsen finner starka skäl tala för riktigheten av dessa kommitténs uttalanden.

Beträffande frågan om sjukhjälpstidens längd framhåller kommittén, att *man* för att få ett verkligt resultat av samarbetet mellan sjukförsäkring och pensionsförsäkring måste fördela omvårdnaden om de försäkrade, så att sjukförsäkringen tager hand om sjukdomsfallen under en tillräckligt lång tid, för att deras eget intresse skall göra sig gällande och för att det skall kunna konstateras, huruvida definitiv arbetsoförmåga föreligger eller icke. Kommittén har stannat vid att förorda, att sjukkassorna skola åtaga sig sjukhjälp under en period av tre år i följd, men att sjukkassa icke bör vara skyldig att meddela sjukhjälp på grund av en och samma sjukdom eller en sjukdom i förening med annan under längre tid än sammanlagt tre år. Sjukhjälp och pensionstillägg på grund av invaliditet skulle emellertid i en del fall kunna utgå samtidigt. Enligt pensionsstyrelsens mening skulle det innebära en stor avbelastning såväl ekonomiskt som i andra avseenden för pensionsförsäkringen, om sjukkassorna ålades ansvar för en mera långvarig sjukdomsperiod. Detta dock under förutsättning, att den frivilliga sjukförsäkringen kraftigt utvecklades och komme att omfatta allt större och större delar av befolkningen, och att ett intimt och enligt väl avvägda grunder anordnat samarbete mellan pensionsförsäkringen och sjukkassorna komme till stånd. Men denna princip bör då enligt styrelsens mening genomföras fullt ut, så att sjukförsäkringen ensam får taga hand om vederbörande under viss tid. Därefter torde sjukhjälpens böra ersättas med invalidpension, även om vederbörande i ett eller annat undantagsfall icke skulle kunna anses vara invalid i pensionsförsäkringslagens nuvarande mening.

I den mån en anordning som den ovan förordade kunde anses utgöra en särskild ekonomisk belastning för sjukkassorna, torde det vara motiverat, att dessa beredas ett motsvarande extra understöd, då därigenom icke oväsentliga besparingar skulle vinnas i fråga om kostnaderna för invalidpensioneringen.

Beträffande själva huvudfrågan — vilka åtgärder i nuvarande läge böra företagas för sjukförsäkringsfrågans lösning i vårt land — har pensionsstyrelsen, som inom sin verksamhet saknar nödig erfarenhet för ett mera ingående bedömande av detta spörsmål, ansett sig böra inskränka sig till att endast framhålla några synpunkter, vilka enligt styrelsens förmenande böra anläggas vid övervägande av denna svårlösta och viktiga fråga.

Enligt styrelsens mening måste den ståndpunkt, som statsmakterna komma att taga till denna fråga, först och främst dikteras av ekonomiska hänsyn. Man måste klargöra för sig, i vilken utsträckning medel kunna under en viss tid framåt disponeras för ändamålet, och därefter avpassa sina åtgärder.

Två olika linjer kunna därvid komma under övervägande, båda åsyftande att så småningom leda till det mål, som enligt pensionsstyrelsens uppfattning måste anses vara det riktiga såväl ur sociala synpunkter som med tanke på en enhetlig och rationellt ordnad organisation av socialförsäkringen i dess helhet, nämligen en allmän obligatorisk sjukförsäkring. Den ena av dessa linjer avser att utnyttja, ordna och uppmuntra den nuvarande frivilliga sjukkasseverksamheten samt att, i den mån detta är möjligt, bringa denna i samverkan med den redan bestående socialförsäkringen och därigenom så småningom bereda mark för en obligatorisk sjukförsäkring. Den andra linjen innebär att redan nu införa en begränsad, obligatorisk sjukförsäkring, som sedan kunde successivt utvecklas till en mera fullständig och allmän sådan.

Beträffande förstnämnda linje — vägen över den frivilliga sjukkasseverksamheten — har kommittén för socialförsäkringens organisation i utlåtande den 2 november 1923 anfört följande:

»Såväl socialförsäkringskommitténs ursprungliga förslag som det överarbetade förslaget till lag om sjukförsäkring hava utgått från, att denna försäkring skulle byggas på försäkringstvång. Beträffande denna fråga anförde nämnda kommitté, att erfarenheten från såväl utlandet som vårt eget land visserligen givit vid handen, att den frivilliga försäkringen förmått åstadkomma vida mera betydande resultat beträffande sjukförsäkringen än i fråga om övriga grenar av den sociala försäkringen, och att till följd härav genomförandet av försäkringstvång i fråga om sjukförsäkringen icke alltid ansetts lika nödvändigt som i fråga om de övriga socialförsäkringsgrenarna. Efter hand hade emellertid i de flesta länder, i vilka dessa försäkringsfrågor kommit under behandling, den uppfattningen trängt igenom, att även sjukförsäkringen måste vila på principen om obligatorisk anslutning. Den frivilliga sjukförsäkringen hade även i de länder, exempelvis Danmark, där densamma nått en jämförelsevis stor utsträckning, dock visat sig brista i förmåga att vinna tillslutning hos just de befolkningslager, vilka i främsta rummet hade behov av de fördelar, som sjukförsäkringen beredde.

Arbetsutskottet delar denna uppfattning, att endast försäkringstvång kan medföra en slutgiltig och tillfredsställande lösning av en social sjukförsäkring.

Såsom förut framhållits, synes det dock med hänsyn till nu rådande ekonomiska förhållanden vara ofrånkomligt, att frågan om genomförande i vårt land av en allmän obligatorisk sjukförsäkring måste tills vidare vänta på sin lösning, och att — om man under väntetiden vill taga ett första steg mot detta mål — man sannolikt torde, när tidpunkten härför kan anses vara inne, få inskränka sig till en sjukförsäkring i endast begränsad omfattning med därefter successivt skeende utvidgningar, i den mån de allmänna ekonomiska förhållandena sådant medgiva. Det bör även erinras om, att, sedan beslut om obligatorisk sjukförsäkring fattats, en icke oväsentlig tid måste förlöpa, innan en sådan försäkring kan träda i kraft, på grund av de mycket omfattande organisatoriska förberedelser, som erfordras för densamma.

Man måste under sådana förhållanden fråga sig, huruvida det kan ur allmänna synpunkter vara riktigt och klokt att låta den frivilliga sjukförsäkringen under en väntetid, som kanske kan bli rätt avsevärd, vara fastlåst i sitt nuvarande läge, vilket, såsom sjukkasseförbundet framhållit, skulle innebära ett hämmande av och sannolikt även en tillbakagång i denna sjukförsäkrings utveckling. Ett sådant förhållande synes beklagligt med hänsyn till denna verksamhets av alla erkända samhälleliga betydelse.

Redan ur dessa synpunkter synes det vara angeläget, att statsmakterna ägna ökad uppmärksamhet åt sjukkasseverksamhetens utveckling.

Men det finnes även en annan sida av detta spörsmål, åt vilken enligt arbetsutskottets mening bör ägnas beaktande. Det kan ifrågasättas, om de helt visst i och för sig vägande skäl, som av socialförsäkringskommittén anfördes mot sjukförsäkringens byggande på frivillighetens grund, numera äro av samma betydelse, eller huruvida det icke skulle finnas möjligheter att vid en etappvis genomförd sjukförsäkring kunna i början bygga denna på den redan befintliga frivilliga sjukförsäkringen för att sedan efter hand övergå till en fullständigt genomförd allmän obligatorisk sjukförsäkring.»

Statens besparingskommitté har nu upptagit ungefär dessa synpunkter och förordat ett beträdande av den sålunda antydda vägen med en omorganisation av den redan befintliga frivilliga sjukkasserörelsen.

Den av kommittén förordade linjen är enligt pensionsstyrelsens mening förenad med vissa obestridliga fördelar. Förslaget går ut på omedelbara åtgärder, vartill kommer att det söker att i viss mån bygga på en redan existerande likartad verksamhet av ganska betydande omfattning. Kommittén uttalar sålunda den förmodan, att såväl vissa av de nuvarande lokalkassorna som rikssjukkassornas många lokalavdelningar på platser, dit icke någon annan sjukkasserörelse trängt fram, skulle bilda stommen till de nybildade lokala statsunderstödda sjukkassorna. Härigenom förmener kommittén, att det värdefulla arbete, som redan nedlagts inom den frivilliga sjukkasserörelsen, komme att fortfarande bli fruktbärande och de personliga krafter, som övats och vunnit erfarenhet i sjukförsäkringsverksamheten, bli tillvaratagna inom den nya organisationen.

Om en sådan utvecklingslinje följes, synes det därför vara önskvärt, att en övergång till den nya ordningen åvägabringas under samförstånd och samarbete med hela den nuvarande sjukkasseverksamheten. Det torde emellertid vara nödvändigt, att, om kommitténs förslag skall kunna leda till något mera avsevärt resultat, vare sig för utbredning av den frivilliga sjukförsäkringsverksamheten eller för samarbete med de övriga grenarna av socialförsäkringen, statens bidrag till verksamheten sättes icke oväsentligt högre än vad kommittén föreslagit. Under de första verksamhetsåren för en nybildad sjukkassa torde dessutom ett särskilt kraftigt stöd från det allmännas sida komma att visa sig erforderligt, om tillkomsten av nya kassor skall i tillräcklig utsträckning kunna påräknas.

Därest emellertid avsevärt större medel än som kommittén beräknat skulle behöva tagas i anspråk för ett effektivt genomförande av kommitténs linje, måste den frågan uppställas till undersökning och besvarande, huruvida icke motsvarande medel skulle finna en bättre användning för genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring i viss utsträckning. De allmänna ekonomiska förhållandena hava sedan år 1923, då organisationskommitténs förut omnämnda utlåtande avgavs, kommit i ett i viss mån annat läge, och man skulle måhända vara berättigad att nu betrakta sjukförsäkringens utvecklingsmöjligheter med större tillförsikt, än som då var fallet.

Vad angår den senare huvudlinjen — införandet redan nu av en begränsad obligatorisk sjukförsäkring — skulle en sådan begränsning kunna ske antingen genom att försäkringen inskränktes till att omfatta endast vissa befolkningsgrupper, då närmast lönarbetare, eller genom att man omedelbart införde en mera allmän sjukförsäkring med tills vidare starkt begränsade prestationer.

En försäkring i enlighet med socialförsäkringskommitténs förslag, men omfattande endast lönarbetare, skulle enligt besparingskommittén nu draga en totalkostnad av omkring 70 miljoner kr., varav $\frac{1}{3}$ skulle falla på statsverket. Mot införandet av en dylik försäkring tala vissa av besparingskommittén anförda skäl. Därutöver må ytterligare framhållas, att en på detta sätt begränsad försäkring alltid kommer att röra sig med ett stort antal gränssfall, som försäkra svårigheter i förvaltningshänseende, och dessutom lämnar utanför sig stora befolkningsgrupper, vilka i hög grad äro i behov av de sociala fördelar, som sjukförsäkringen medför.

Söker man åter att införa en allmän obligatorisk försäkring med begränsade försäkringsförmåner, exempelvis genom att införa en karenstid av tre månader, och sålunda överlåta åt den enskilde att själv säkerställa sig för sjukdom under denna tid, komme den för ändamålet erforderliga förvaltningsorganisationen att bli proportionerligt stor och dyrbar i jämförelse med försäkringens gagn, såvida man icke skulle finna möjlighet att ansluta densamma till en redan befintlig social försäkringsinstitution.

Sannolikt skulle man emellertid genom att redan från början i en eller annan form införa en obligatorisk försäkring tidigare än med ett beträdande av frivillighetens väg komma fram till en allmän obligatorisk försäkring och därigenom snabbare erhålla en mera ändamålsenlig organisation för övriga delar av socialförsäkringen.

Pensionsstyrelsen anser emellertid, att hela spørsmålet om den utvecklingslinje för befrämjande av sjukförsäkringsverksamheten, som bör i nuvarande läge tillgräpas, icke kan slutgiltigt bedömas utan en vida mer fullständig och ingående utredning än den kommittén framlagt. Styrelsen föreslår därför, att i fråga om detta spørsmål en fortsatt utredning igångsättes, som tager sikte på båda de ovanberörda utvecklingslinjerna och jämväl de förhållanden i övrigt, som kommittén berört. Och vill styrelsen framhålla vikten av, att statsmakterna snarast beredas tillfälle att få taga ståndpunkt till denna för hela vår land så viktiga fråga, som redan allt för länge fått vänta på sin lösning.

Pensionsstyrelsen har vid behandlingen av förevarande ärende i allmänhet icke ingått i närmare granskning av i betänkandet lämnade sifferuppgifter. Styrelsen finner sig emellertid böra fästa uppmärksamheten därpå, att de i tabellerna I och II å sid. 282 i kommitténs betänkande angivna kommunala kostnaderna för pensionsförsäkringen, varom vissa uppgifter synbarligen hämtats ur Arsbok för Sveriges kommuner och andra erhållits direkt från statistiska centralbyrån, utan en närmare förklaring kunna giva anledning till missförstånd. För att erhålla ett riktigt begrepp om dessa kostnader måste nämligen uppgifterna kompletteras med motsvarande uppgifter angående inkomster. Från det belopp å 10 å 13 miljoner kr., till vilket kostnaderna för hela riket upptagits, måste avdragas 8 å 9 miljoner kr., utgörande influtna grundavgifter, varefter de verkliga kostnaderna utgöra högst skillnaden mellan dessa belopp.

Avskrift av protokoll vid styrelsens sammanträde med de till styrelsens biträde förordnade sakkunniga bifogas.

Stockholm den 20 juni 1925.

Underdånigst
ADOLF AF JOCHNICK.

CARL BROBERG.

KARL DICKMAN.

HUGO ELLIOT,
föredragande.

ERIK STRIDSBERG.

AXEL TELANDER.

FERD. O. SCHAGER.

RUBEN LINDBERG.

HANS SMEDMARK.

Utdrag av protokoll, hållet vid sammanträde inom kungl. pensionsstyrelsen jämte de av Kungl. Maj:t förordnade sakkunniga den 20 juni 1925.

Närvarande: generaldirektören af Jochnick, byråcheferna Broberg, Dickman, Elliot, Stridsberg, Telander, Schager, Lindberg och Smedmark samt de sakkunniga herrar Kvarnzellius, Nilsson och Eriksson samt fröken Wedberg.

§ 1.

Sedan Kungl. Maj:t genom remiss den 24 februari 1925 anbefallt pensionsstyrelsen att avgiva utlåtande över statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation, företog styrelsen nu detta ärende till avgörande och förklarade generaldirektören, att ärendet skulle behandlas enligt § 12 i instruktionen för pensionsstyrelsen. Därvid beslöts skrivelse till Konungen av innehåll, registraturet utvisar.

I nedan angivna avseenden förekommo reservationer eller särskilda uttalanden, nämligen:

1) rörande punkt 1 i styrelsens utlåtande: »Höjning av pensionsavgifterna, särskilt för gifta kvinnor, samt ändrade grunder för beräkning av pensionstillägg»

av byråchefen *Dickman*, som anförde:

»Frågan om ernående av en effektivare pensionsförsäkring genom en väsentlig höjning av pensionsavgifterna och därmed av avgiftspensionerna bör bedömas med hänsyn till såväl övriga grenar av socialförsäkringen som andra sociala föranstaltningar.

Det bör ligga i den persons intresse, vilken har en tillräcklig inkomst, att sörja för sin bärgning på ålderdomen eller vid tidigare uppkommen arbetsoförmåga genom att göra tillräckliga avsättningar för framtiden eller försäkra sig till så stort belopp, som han för egen del konsumerar. Det är dock alltför vanligt att underskatta framtida behov i jämförelse med förhandenvärande, i synnerhet då det är fråga om en mera avlägsen framtid. Med hänsyn till den risk, som sålunda föreligger, att vederbörande genom bristande förtänksamhet kommer att falla samhället till last, synes därför fog förefinnas att ålägga honom avgifter till så pass stort belopp, som erfordras för en nödortförsörjning vid bristande arbetsförmåga. Den sociala försäkringen kan sägas gå ut på att ålägga sådana obligatoriska avgifter eller ock att stimulera till frivilliga avgifter för samma ändamål.

Beträffande de nu förefintliga grenarna av socialförsäkringen, nämligen olycksfallsförsäkringen, pensionsförsäkringen och sjukförsäkringen, är den förstnämnda redan tillgodosedd i långt rikligare mån än som, åtminstone inom en avsevärd tid, kan tänkas komma att bli faller med de båda övriga. Det torde därför i detta sammanhang vara tillräckligt att taga hänsyn till de båda senare. Från synpunkten av den enskildes behov är det naturligtvis viktigare att ha sörjt för sig vid varaktig oförmåga till arbete och på sin ålderdom än vid övergående sjukdom, åtminstone beträffande den kontanta ersättningen. För annan sjukhjälp är ju i regel i nödfall sörjt genom fattigvården, och det är givetvis att föredraga att under en övergående tid anlita fattigvården än att vid viss tidpunkt bli hänvisad därtill för sin återstående livstid. Synnerligen viktigt vore emellertid att även få till stånd en effektiv sjukförsäkring åtminstone för långvariga sjukdomsfall. Om man, såsom överdirektör Laurin föreslagit i ett i april 1925 hållet, beaktansvärt föredrag i Svenska försäkringsföreningen om besparingskommitténs betänkande, kompletterar den obligatoriska pensionsförsäkringen med obligatorisk sjukförsäkring med lång (3 månaders) karenstid och lång (3 års) sjukhjälpstid, torde kostnaderna härför ej bli oöverkomliga.

Det synes därför, som hänsyn till sjukförsäkringens behov ej bör och ej behö-
ver lägga hinder i vägen för väsentligen höjda pensionsavgifter.

Då det sålunda gäller att i främsta rummet tillse, att vederbörande så vitt möj-
ligt själv sörjt för sig, då ålderdom inträder eller invaliditet dessförinnan inträffar,
skulle man emellertid kunna tänka sig, att det skedde i annan form än genom
pensionsförsäkring, exempelvis genom åläggande att göra årliga avsättningar för
ett sparkapital att vid behov användas. Detta skulle likväl medföra förutom andra
olägenheter vida större kostnader för den enskilde, och då det naturligtvis är av
vikt att icke ålägga honom större förpliktelser än nödigt, torde det vara svårt att
finna lämpligare form härför än en genom obligatoriska avgifter åstadkommen pen-
sionsförsäkring, avsedd att lämna den försäkrade en nödtorftig bärning vid ål-
derdoms- eller förtidsinvaliditet.

Med tillhjälp av uppgifterna om kostnaderna för full fattigförsörjning torde man
kunna finna ledning för bedömandet, huru mycket som erfordras för nödtorftig
bärning.

Nedanstående tabell, vartill materialet hämtats ur statistiska centralbyråns redo-
görelse för fattigvården år 1922, upptager antalet personer med full fattigförsörjning
och medelvärdet av sådan försörjning dels för landsbygden i varje län, dels för var
och en av de angivna 14 största städerna och dels övriga städer tillsammans. Ge-
nom att multiplicera antalet fullt försörjda med medelvärdet av full försörjning
har den i sista kolumnen angivna totala kostnaden för full försörjning erhål-
lits.

Fattigvård år 1922.

Landsbygd, län	Antal fullt försörjda	Medelvärde av full försörjning	Totalkostnad för full försörjning
		Kronor	Tusental kronor
Stockholms	2,951	517	1,526
Uppsala	1,328	446	592
Södermanlands	2,131	444	946
Östergötlands	3,009	423	1,273
Jönköpings	1,720	441	759
Kronobergs	1,643	413	679
Kalmar	2,226	404	915
Gotlands	366	435	159
Blekinge	1,443	428	618
Kristianstads	1,938	446	864
Malmöhus	2,556	480	1,227
Hallands	1,256	442	555
Göteborgs och Bohus	1,841	463	852
Älvsborgs	2,841	451	1,281
Skaraborgs	2,150	442	950
Värmlands	3,248	468	1,520
Örebro	2,289	432	989
Västmanlands	1,692	450	761
Kopparbergs	2,642	481	1,271
Gävleborgs	2,408	469	1,129
Västernorrlands	3,538	452	1,599
Jämtlands	1,722	521	897
Västerbottens	1,615	373	602
Norrbottens	2,039	370	754
Landsbygd inalles 50,632		449	22,718

S t ä d e r	Antal fullt försörjda	Medelvärde av full försörjning	Totalkostnad för full försörjning
		Kronor	Tusental kronor
Stockholm	11,404	832	9,488
Göteborg	3,221	795	2,561
Malmö	2,025	858	1,737
Norrköping	1,696	546	926
Hälsingborg	525	1,084	569
Gävle	421	1,200	505
Örebro	492	1,069	526
Västerås	527	670	353
Eskilstuna	769	510	392
Jönköping	345	861	297
Borås	609	659	401
Uppsala	449	624	280
Karlskrona	326	883	288
Linköping	343	679	233
De uppräknade städerna	23,152	801	18,556
Övriga städer	10,673	570	6,084
Städer inalles 33,825		728	24,640
Hela riket 84,457		561	47,358

Genom att särskilt för landsbygden och särskilt för de angivna städerna addera dessa kostnader samt dividera summan med summan av antalet fullt försörjda har, såsom av tabellen framgår, medelvärdet av full försörjning befunnits vara

för landsbygden	449 kronor
» de uppräknade 14 största städerna	801 »
» övriga städer	570 »
» samtliga städer	728 »
» hela riket	561 »

Statistiska centralbyrån yttrar, att i flera av kommunerna uppgifterna avse den kontanta kostnaden utan inräknande av värdet å naturapersedlar. Härigenom ha de uppgivna kostnaderna blivit för låga. Å andra sidan är det möjligt, att kostnaden för en understödstagares fulla försörjning nedgått efter år 1922. Även andra omständigheter medverka i ena eller andra riktningen till att göra resultaten för de särskilda kommunerna osäkra. På medeltalen torde de haft relativt mindre inverkan.

Håller man sig emellertid, oaktat den osäkerhet som vidläder dem, till de angivna medelvärdena, kan man likvisst bilda sig en ungefärlig föreställning om, huru stora avgifter skulle erfordras för att möjligen kunna ernå ett pensionsbelopp, motsvarande kostnaden för full fattigförsörjning. I nedanstående tabell äro angivna de pensionsbelopp, som enligt de nu gällande, i 6 § första stycket pensionsförsäkringslagen angivna grunderna för avgiftspensionens beräkning motsvara olika årsavgifter, erlagda med samma belopp från och med 16 till och med 66 resp. 54 års ålder. Det senare fallet avser pension från 55 års ålder på grund av varaktig oförmåga till arbete.

Årsavgift kr.	Pensionsbelopp			
	vid 67 års ålder		vid 55 års ålder	
	för man kr.	för kvinna kr.	för man kr.	för kvinna kr.
5	85.50	68.40	76.50	61.20
10	171.00	136.80	153.00	122.40
15	256.50	205.20	229.50	183.60
20	342.00	273.60	306.00	244.80
25	427.50	342.00	382.50	306.00
30	513.00	410.40	459.00	367.20
33	564.30	451.44	504.90	403.92
35	598.50	478.80	535.50	428.40
40	684.00	547.20	612.00	489.60
50	855.00	684.00	765.00	612.00
60	1,026.00	820.80	918.00	734.40
70	1,197.00	957.60	1,071.00	856.80
80	1,368.00	1,094.40	1,224.00	979.20

För den nu gällande maximavgiften, 33 kronor (vilken erlägges endast av personer med minst 10,000 kronors årsinkomst), erlagd under 51 år, skulle en man nå ett pensionsbelopp, ungefär motsvarande medeltalet av full fattigförsörjning för hela riket, och en kvinna medeltalet av full fattigförsörjning på landsbygden. Det vore därför synnerligen eftersträfvansvärt att för dem, som fullt ut kunna försörja sig själva, kunna komma därhän att bestämma en minimavgift, icke mycket lägre än den nuvarande maximavgiften eller åtminstone till något belopp mellan 20 och 30 kronor.

Söker man se till, i vad mån kommitténs förslag fyller fordringarna på att avgiftspensionen vid försäkringsfallets inträffande skall lämna en nödortfikt bärgning, vilken väl åtminstone icke får anses falla väsentligen under kostnaden för full fattigförsörjning, finner man på grund av de av kommittén föreslagna avgifterna för de olika inkomstklasserna och med ledning av den å sid. 185 i betänkandet intagna tabellen över antalet personer i varje inkomstklass följande.

I inkomstklass nr III är avgiften för ogift person 15 kronor och i klass V för gift person 19 kronor. För den förra avgiften, erlagd i 51 år, skulle en man erhålla i avgiftspension 256:50 och en kvinna 205:20 kronor samt för den senare avgiften en man 324:90 och en kvinna 259:92 kronor. Dessa belopp ligga så långt under den genomsnittliga kostnaden för full fattigförsörjning, även i de län där denna är beräknad lägst, att det i regel torde vara uteslutet att leva enbart på en sådan avgiftspension. Enligt den nämnda tabellen utgöra de avgiftspliktiga ogifta personerna i de 3 lägsta inkomstklasserna 585,000 män och 845,000 kvinnor eller tillsammans 1,430,000 personer samt de gifta i de 5 lägsta inkomstklasserna 609,000 män och 638,000 kvinnor eller tillsammans 1,247,000 personer. Sammanlagt utgöra sålunda de ifrågavarande personerna 2,677,000 eller 77 % av samtliga de 3,475,000 avgiftspliktiga. I regel skulle sålunda dessa 77 % aldrig kunna erhålla en avgiftspension, som ensam försloge till uppehållet. Beträffande de i närmast högre inkomstklass befintliga skall en ogift person i klass IV erlägga en årsavgift å 25 kronor och en gift i klass VI likaledes 25 kronor. Mot denna avgift, erlagd under

51 år, svarar en avgiftspension för man å 427:50 kronor och för kvinna å 342 kronor. Beloppet för man ligger något under medelvärdet av full fattigförsörjning på landsbygden och för kvinna avsevärt under medelvärdet t. o. m. för de billigaste länen. Antalet av dessa män och kvinnor är resp. 278,000 och 166,000 eller tillsammans 444,000 personer. Lägges här till det förut angivna antalet i de lägre inkomstklasserna, blir summan 3,121,000 personer eller nära 90 % av hela antalet. Avgiftsbetalarna i de högre inkomstklasserna, vilka skola erlägga minst 35 kronors årsavgift, utgöra sålunda föga mer än 10 % av hela antalet. Sannolikt skulle icke ens så många erhålla en avgiftspension, uppgående till värdet av full fattigförsörjning.

Även utan hänsyn till försummade avgifter kommer naturligtvis en person i allmänhet icke att erlägga en år för år lika stor avgift. Men de anförda siffrorna torde likväl lämna en föreställning om storleken av de pensioner, som erhållas för vissa genomsnittliga årsavgifter, och det relativa antalet personer, som erlägga dem. Även om vad som fordras för en nödtorftig bärgning anses ligga något under kostnaden för full fattigförsörjning, torde det vara uppenbart, att de av kommittén föreslagna avgifterna ingalunda kunna anses tillräckliga för en mera definitiv lösning av frågan. Men de skulle likväl innebära ett väsentligt framsteg i jämförelse med nu stadgade avgifter, särskilt med tanke därpå, att även om avgiftspensionen i de allra flesta fall kommer att i och för sig bliva otillräcklig för pensionstagarens bärgning, den likväl i många fall kan vara tillräcklig att med någon eventuell ännu återstående arbetskraft eller annan inkomstkälla lämna en nödtorftig bärgning utan anlåtande av bidrag från samhällets sida.

Vad beträffar den föreslagna högsta årsavgiften, 80 kronor, skulle visserligen den däremot svarande maximipensionen, 1,368 kronor för man och 1,094:40 kronor för kvinna, få anses komma att något överstiga kostnaderna för en nödtorftig försörjning även i de dyrare städerna. Men som de angivna pensionsbeloppen förutsätta, att 80 kronor om året påförts och erlagts fr. o. m. 16 t. o. m. 66 års ålder, torde det bliva mycket sällsynt, att avgiftspensionen närmar sig ett sådant belopp, och den högre avgiften torde ofta komma att väl behövas för att, särskilt då de tidigare avgifterna varit jämförelsevis låga, höja pensionen till ett någorlunda tillfredsställande belopp.

Beträffande åter kommitténs förslag att höja grundavgiften från 3 till 5 kronor, torde man kunna godtaga motiveringen härför, nämligen att höjningen något så när motsvarar penningvärdets fall sedan år 1914. Visserligen skulle det kunna sättas i fråga, huruvida det är lämpligt att ålägga de personer, som ha mindre årsinkomst än 600 kronor, någon som helst pensionsavgift. Men då antalet av dessa personer uppgår till närmare 40 % av samtliga avgiftspliktiga, torde man kunna utgå ifrån, att kanske flertalet av dessa personer i själva verket bort taxeras till inkomst, särskilt då inkomster in natura, vilka väl i allmänhet värderas för lågt, utgöra en väsentligare del av totalinkomsten.

Om den obligatoriska pensionsförsäkringen inom en icke allt för avlägsen framtid skall bliva av någon mera avsevärd betydelse, synes det mig på grund av vad ovan anförts synnerligen angeläget, att snarast möjligt höja pensionsavgifterna åtminstone till så pass stora belopp, som kommittén föreslagit. I överensstämmelse med vad pensionsstyrelsen tänkt sig för de lägre avgifter, som styrelsen förordnat, torde dock den modifikation i kommitténs förslag böra företagas, att avgiften bestämmes som en viss procent av inkomsten. Kommitténs avsikt synes ha varit att föreslå en pensionsavgift uppgående ungefär till 2 % av inkomsten, ehuru den för de högre inkomsterna inom varje klass faktiskt blivit avsevärt lägre. Med bibehållande av kommitténs förslag, att avgiften delas lika på man och hustru, torde det sålunda stå i god överensstämmelse med kommitténs avsikt att bestämma årsavgiften för ogift person till 2 % av den t. ex. till närmast lägre hundratal kronor avrundade årsinkomsten och för gift person till 1 % av makarnas sammanlagda sålunda avrundade inkomst, dock i varje fall lägst 5 och högst 80 kronor. Den, som icke har

en inkomst av minst 600 kronor eller vilkens make icke heller har en inkomst å minst nyssnämnda belopp, skulle endast erlägga 5 kronor. Härigenom skulle en utjämning, i regel uppåt, men i vissa fall nedåt, åstadkommas i de av kommittén föreslagna avgifterna. Skulle emellertid uppbörden ske i kortare terminer än årsvis, finge naturligtvis avrundningen rätta sig efter uppbördsterminen. Om sålunda, som kommittén tänkt sig, löntagares pensionsavgifter liksom skatter skulle uttagas genom avdrag å lönen, vore väl lämpligt, att avgiften bestämdes till 2 % å avrundad vecko- eller månadslön.

Om ett sådant uppbördssystem för löntagare visar sig ändamålsenligt, kan med skäl ifrågasättas, huruvida icke redan i samband därmed åtminstone för dessa vore möjligt att förverkliga det förut uttalade önskemålet om en minimiårsavgift å 20 å 30 kronor, vilken kunde uppbäras t. ex. genom ett avdrag å 50 öre på veckoavlöningen (eller något mer, t. ex. 60 öre, om den skall inkludera sjukförsäkringsavgift). Därigenom skulle ett verkligt betydande steg vara taget mot en effektiv pensionsförsäkring.

Inledningsvis har såsom motiv för befogenheten att ålägga den enskilde pensionsavgifter anförts risken för, att han eljest vid arbetsoförmåga faller samhället till last. För den, som redan i annan form har det tillfredsställande ordnat för sin utkomst på ålderdomen och vid arbetsoförmåga (varvid bör fordras, att denna utkomst ej är helt beroende av hans kvarstannande i viss tjänst eller viss pensionskassa), skulle visserligen det här anförda skälet till obligatoriska avgifter till den allmänna pensionsförsäkringen bortfalla. Men då det hittills visat sig tekniskt mycket svårt att genomföra en apparat med sådana personers undantagande från avgiftsplikt, har pensionsstyrelsen ansett lämpligare, att annan pensionsförsäkring rättar sina villkor efter den allmänna, om så befinnes påkallat.

Emellertid har överdirektör Laurin i sitt ovan omnämnda föredrag även framlagt ett förslag i detta ämne av den innebörd, att en av pensionsstyrelsen godkänd försäkringsanstalt skulle få träffa avtal med en person om övertagande av hans pensionsförsäkring enligt lagen. Sedan detta styrkts, skulle anteckning härom göras i pensionsstyrelsens försäkringsregister och i försäkringsboken. Pensionsstyrelsen skulle tillhandahålla försäkringsanstalten årsavgiftsmärken och sådant märke skulle gälla vid avgiftsuppbörden som betalning för den debiterade årsavgiften. Om den försäkrade bryter sitt avtal med försäkringsanstalten, överlämnar denna icke vidare årsavgiftsmärke till honom, utan vid avgiftsuppbörden får han då i vanlig ordning erlägga sin avgift, vilken pensionsstyrelsen översänder till försäkringsanstalten. Om den försäkrade kan förete tillfredsställande läkarebetyg, bör dock pensionsstyrelsen kunna medgiva, att hans försäkring i försäkringsanstalten upphör, så att denna redovisning av avgifterna icke ifrågakommer. När pensionsstyrelsen beviljat den försäkrade pension, bestämmes denna efter hans i försäkringsboken kvitterade avgifter, som om de alla erlagts till pensionsstyrelsen. Men försäkringsanstalten svarar för den del av pensionen, som belöper på de under dess handhavande av försäkringen erlagda avgifterna.

Om detta förslag kan så utformas, att det ej medför allt för mycket ökat arbete och kostnader, synes det väl värt att överväga, dels ur den synpunkten att den enskilde ej bör påläggas större tvång än nödigt är, dels därför att pensionsförsäkringsfonden, vilken särskilt efter en väsentlig höjning av pensionsavgifterna komme att uppgå till ett ofantligt stort belopp, då komme att fördelas på flera händer.

För närvarande gälla vissa övergångsbestämmelser för beräkning av pensioner motsvarande den del av en årsavgift, som icke överstiger 13 kronor, nämligen för personer födda före år 1898. Vid genomförande av förslaget till höjda avgifter blir det erforderligt att ändra dessa övergångsbestämmelser. På vad sätt detta lämpligen bör ske är svårt att närmare precisera, innan förslaget i övrigt mera i detalj utformats. Måhända böra för alla efter lagändringens ikraftträdande erlagda avgifter inga övergångsbestämmelser gälla, men för förut av personer, födda före år 1898,

erlagda avgifter, i den mån de icke överstiga visst belopp (13 kronor), avgiftspensionerna utgå efter en högre procentsats än enligt nuvarande övergångsbestämmelser.

Till slut bör ytterligare framhållas den synnerliga vikten av att i samband med införande av väsentligt höjda pensionsavgifter söka åstadkomma en effektivare avgiftsuppbörd, vilken åter kan bli beroende av det tilltänkta förslaget om annat skatteuppbördsförfarande. Om detta förslag icke hinner framläggas för 1926 års riksdag, men är att förvänta i en snar framtid, torde det därför vara lämpligast att till dess dröja med förhöjningen av pensionsavgifterna. På sättet för detta uppbördsförfarande kan även utformningen av förslaget i övrigt komma att väsentligen bero. Det torde därför bli nödvändigt, att ett mera preciserat förslag till avgiftsförhöjningar m. m. då utarbetas av sakkunniga personer.

I det föregående har jag dels sökt giva skäl för önskvärdheten att söka mera allmänt åstadkomma avgiftspensioner, motsvarande kostnaden för en nödortftig bärgning, dels sökt påvisa vilka ungefärliga avgifter skulle vara erforderliga här för samt såsom ett steg mot målet förordat kommitténs förslag till avgiftsförhöjningar, utökat i två angivna avseenden.

Emellertid resas även från deras sida, som uttala sig för önskvärdheten av en effektivare avgiftspensionering, invändningar eller betänkligheter av olika slag mot en mera avsevärd avgiftsförhöjning.

En sådan betänklighet är den, att höjda avgifter till pensionsförsäkringen skulle kunna lägga hinder i vägen för införande av en obligatorisk sjukförsäkring. Det tyckes vara en rätt allmänt utbredd åsikt, att sjukförsäkringen är det primära och bort vara den grund, varpå sedan den övriga socialförsäkringen bort uppbyggas. Man har därvid i fråga om dess förhållande till pensionsförsäkringen särskilt fäst sig vid, att sjukförsäkringen skulle verka minskande på kostnaderna genom att nedbringa invaliditeten. Det kan för det första ifrågasättas, huruvida man icke gjort sig väl överdrivna föreställningar om de verkningar, som med avseende på sjukvården i landet och särskilt nedbringandet av invaliditeten införandet av en obligatorisk sjukförsäkring skulle medföra. Vidare bör man beakta, att en förbättrad sjukvård under alla förhållanden icke blott minskar invaliditeten utan även förlänger livet, det förra inflytandet ägnat att minska, det senare att öka kostnaden för avgiftspensionerna. I synnerhet så länge avgiftspensionerna äro så små som enligt nu gällande lag, är naturligtvis i varje fall kostnadsändringen av så försvinnande betydelse i jämförelse med sjukförsäkringskostnaden, att den torde kunna lämnas ur räkningen vid uppgörande av en plan för ett eventuellt införande av obligatorisk sjukförsäkring.

Med hänvisning till vad jag i början av mitt anförande yttrat, synes den naturliga gången härvid vara den, att man först söker åstadkomma en något så när effektiv avgiftspensionering och en sjukförsäkring med ersättning vid mycket långvariga sjukdomsfall, innan man söker utsträcka sjukförsäkringen till ersättning även vid mera kortvariga.

En annan betänklighet, som även pensionsstyrelsen framfört mot att nu företaga en mera avsevärd avgiftsförhöjning, är de rådande ekonomiska förhållandena. Jag saknar förutsättning att kunna bedöma, huruvida dessa i vårt land för den stora allmänheten äro sämre än normalt. Men förhåller det sig så, som professor Brisman i sitt uttalande till kommittén framhållit, att vi antagligen gå mot allt mer bekymmersamma tider i ekonomiskt avseende, synes det vara av särskild vikt att snarast söka hopspara kapital att lätta det framtida ekonomiska trycket. För övrigt anser jag, att man icke bör fästa allt för stor vikt vid den tillfälliga ekonomiska situationen för bedömning av pensionsavgifternas lämpliga storlek, då avgiften ju i allmänhet rättar sig efter inkomstens storlek och sålunda sjunker med en sjunkande

inkomst. Visserligen skulle det kunna kännas något besvärligare, då avgiften utgår efter något föregående års inkomst, men kommittén har ju tänkt sig, att avgiften skulle utgå huvudsakligen på den löpande inkomsten.

Rörande den svårbedömliga frågan, i vad mån erläggande av pensionsavgifter hindrar ett annat sparande, som bättre kunnat komma produktionen till godo, kan jag i huvudsak ansluta mig till vad pensionsstyrelsen därom yttrat. Givet är, att det blir allt mer maktpåliggande för fondfullmäktige att förutom sin främsta uppgift, att göra sådana kapitalplaceringar, som med nödig hänsyn till säkerheten lämna de försäkrade största möjliga valuta för deras avgifter, även fylla den, att fondbildningen i görligaste mån må bidra till att i längden öka nationalförmögenheten. Denna uppgift bleve antagligen lättare, om även kapitalplacering i utländska valutor tillätes.

Det är måhända icke ur vägen att i denna fråga anföra några rader ur professor Wicksells artikel i Ekonomisk tidskrift 1912 häfte 12 om Älderdomsförsäkringskommitténs betänkande: »En fond är ju ett *kapital*, och i detta fall till största delen ett *nytt* kapital. Men ett land, som ökar sitt kapital, blir icke fattigare därav utan jämt så mycket rikare. Skulle det lyckas oss att samla en fond på $3\frac{1}{3}$ miljarder, så kunde vi för det första med ungefär hälften därav betala alla våra utländska skulder, enskilda såväl som allmänna, och ändå ha penningar över att investera i allehanda nyttiga och nödiga inländska företag, ja, varför icke, delvis utlåna dem åt andra, kapitalbehövande nationer. Fondbildningen är i själva verket den egentliga nationalekonomiska vinsten av socialförsäkringen liksom av all annan försäkring.»

Kommitténs uppskattning av fondens storlek i »jämviktsläge», enligt kommitténs förslag till avgiftsförhöjningar 2.7 miljarder kronor, synes på sina håll ha föranlett missförstånd. Den torde närmast få anses motsvara det belopp, vartill fonden nu skulle ha uppgått under de angivna förutsättningarna (bland andra den folkökning av 0.7 procent, som ägt rum under de senaste årtiondena), om de föreslagna bestämmelserna varit gällande sedan tillräckligt lång tid tillbaka. Fattar man åter uppskattningen såsom syftande på framtiden, hade kanske meningen framstått klarare, om det i stället sagts, att fonden, då verkningarna av de föreslagna bestämmelserna hunnit göra sig fullt gällande, skulle uppgå till 450 miljoner kronor ($\frac{1}{6}$ av 2.7 miljarder) per miljon invånare, ty det är givet att med en fortsatt folkökning av 0.7 procent folkmängden för varje år stiger alltmer från 6 miljoner, och fonden skulle då, när tillräckligt lång tid förflutit, stiga i proportion till folkmängden. Eljest brukar man, då man talar om ett ekonomiskt jämviktsläge, förutsätta en konstant folkmängd. I så fall torde, om man antager samma dödlighet och invaliditet som älderdomsförsäkringskommittén, de av kommittén angivna beloppen böra ökas med omkring $\frac{1}{3}$ och sålunda fonden per miljon invånare komma att uppgå till omkring 600 miljoner kronor. För övrigt är det naturligtvis ytterst vanskligt att tillnärmelsevis uppskatta, huru det i dessa avseenden i framtiden verkligen kommer att ställa sig.

Beräkning av pensionstillägg.

I likhet med kommittén och pensionsstyrelsen synes det även mig principiellt riktigt, att avgiftspension räknas som inkomst vid bestämmande av pensionstilläggets storlek. Kommittén gör dock den modifikationen, att avgiftspension intill ett belopp av 50 kronor icke skall medräknas som inkomst, »detta närmast såsom en belöning för ordentlig avgiftsbetalning». Pensionsstyrelsen går ända därhän, att den anser starka skäl tala för att, till trots för förhöjning av avgifterna, all

avgiftspension fortfarande räknas som inkomst, så länge en höjning av pensions-tillägget icke vidtages.

Från denna pensionsstyrelsens ståndpunkt måste jag taga bestämt avstånd, enär jag anser det egentligen bärande motivet för påläggande av obligatoriska avgifter eller höjning av sådana vara att lätta samhällets försörjningsbörda, vilket ändamål alldeles förfelas, om avgiftspension icke skulle räknas som inkomst.

Däremot medger jag, att då nu all pension på grund av obligatoriska avgifter är undantagen vid inkomstberäkningen, billighetsskäl tala för att i samband med en avgiftsförhöjning utan samtidig höjning av pensionstillägget en viss gräns sättes, under vilken sådan avgiftspension ej räknas som inkomst. Var denna gräns i allmänhet bör dragas, är däremot svårare att angiva.

Beträffande så stor del av en avgiftspension, som motsvarar avgifter, belöpande på tiden före ikraftträdandet av avgiftshöjningen, biträder jag pensionsstyrelsens ståndpunkt, att denna del icke bör räknas som inkomst. Svårare är att angiva en bestämd lämplig gräns i allmänhet. Det får väl anses med billighet överensstämmande, att åtminstone för pensioner, som börja utgå under den närmaste tiden efter lagändringens ikraftträdande, summan av avgiftspension och pensionstillägg ej blir mindre för ogift person än den skulle blivit enligt nu gällande bestämmelser. (För gifta torde samma fordran böra ställas på mans och hustrus sammanlagda pensioner.) Ett nödvändigt villkor för att så skall bliva fallet är att icke bifalla kommitténs förslag om borttagande av bestämmelsen i 6 §, att årsinkomst intill högst 50 kronor icke skall föranleda avdrag å pensionstillägget. Jag förutsätter sålunda i det följande, att 6 § kvarstår oförändrad.

Om all avgiftspension, motsvarande avgifter för tiden efter lagändringen, skulle räknas som inkomst, skulle detta i de fall, då avgiftsökningen ej uppgår till 150 %, d. v. s. enligt kommitténs förslag för ogift person i de 4 lägsta inkomstklasserna, sänkningen i pensionstillägg bliva större än ökningen i avgiftspension. Vill man undvika detta, måste således även för pension på senare avgifter sättas någon gräns för dess räknande som inkomst. Kommitténs förslag att sätta gränsen vid 50 kronor skulle beträffande ogifta personer vara tillräckligt i de allra flesta fall. Skulle gränsen sättas vid 100 kronor, torde knappast något fall inträffa, då summan av avgiftspension och pensionstillägg för ogift person komme att minskas. För en gift man skulle det visserligen kunna inträffa, men då är detta beroende på, att hustrun blivit tillgodosedd desto mer genom höjning av hennes pensionsavgift till lika belopp som mannens.

Gränsen synes mig därför med de av kommittén föreslagna avgifterna böra sättas högst till 100 kronor, dock för säkerhets skull med det tillägget, att den aldrig får vara lägre än den avgiftspension, som utgår på avgifter, vilka belöpa på tiden före lagändringens ikraftträdande.

Med de av pensionsstyrelsen föreslagna lägre avgiftsförhöjningarna torde gränsen, om man anlägger samma synpunkter, kunna sättas till 200 kronor. Att, såsom pensionsstyrelsen föreslagit, tills vidare icke alls räkna avgiftspension som inkomst synes mig så betänkligt, att jag ifrågasätter, om det icke vore bättre att dröja med någon som helst avgiftsförhöjning, tills man anser sig samtidigt kunna vara med om att i någon mån — d. v. s. över en viss gräns — räkna avgiftspension som inkomst. Eljest försvårar man att framtiden införa en sådan bestämmelse utan att försämra ställningen för de försäkrade.»

av byråchefen *Stridsberg*, som med instämmande av byråcheferna *Telander* och *Lindberg*, ävensom herr *Nilsson*, anförde:

»Beträffande frågan om avgifternas förhöjning har jag i huvudsak kommit till samma slutsats som pensionsstyrelsen, men får jag såsom motivering för min ståndpunkt anföra följande.

Det närmaste och naturliga syftet för den inom vår folkpensionering inrymda

avgiftspensioneringen synes mig vara att, så långt det är möjligt, söka förmå den enskilde att under sin krafts dagar spara till en nödtorftig försörjning på ålderdomen eller vid inträffande invaliditet. Hur högt sedan måttet för denna försörjning skall väljas, torde närmast få bero därav, vilka avgiftsbidrag man kan påräkna att utan praktisk olägenhet kunna uttaga av de breda lagren, d. v. s. av lönarbetarna och deras likar i ekonomiskt hänseende.

Det primära och det i första hand viktigaste är sålunda enligt min uppfattning, att man söker så rationellt som möjligt bestämma en övre inkomstgräns vid uppdelningen i avgiftsklasser.

Det förefaller mig som om detta även var ålderdomsförsäkringskommitténs uppfattning och likaså pensionsstyrelsens utgångspunkt i dess framställning till Kungl. Maj:t den 23 februari 1921 angående ändringar i lagen om allmän pensionsförsäkring. Ålderdomsförsäkringskommittén stannade mycket blygsamt vid en övre inkomstgräns av 1,200 kronor och pensionsstyrelsen föreslog i sin nyssnämnda skrivelse — med hänsyn, bland annat, till de ändrade ekonomiska förhållanden, som under mellantiden inträtt — en höjning av denna gräns till 5,000 kronor. Det senare synes mig vara en inkomstgräns, som man även för närvarande med fördel kan acceptera. Under denna gräns råder i stor utsträckning en viss kontinuitet, en gradpassering från lägre till högre inkomster. Men säkert är, att exempelvis en arbetare även på dyrare orter i regel ej kommer över denna inkomstgräns, varemot ej så få torde komma den mer eller mindre nära.

Jag är sålunda för min del alltså av samma åsikt som år 1921, nämligen att man åtminstone tillsvidare bör stanna vid en högsta avgiftsklass, omfattande personer med en inkomst av 5,000 kronor och däröver.

Jag bestrider naturligtvis därvid ingalunda, att det är ett behjärtansvärt önskemål, att de ekonomiskt bättre situerade dirigeras till ett något rikligare sparande. Men detta syfte torde kunna nås på andra vägar, och det förefaller mig som om den allmänna pensionsförsäkringen har grundad anledning att, åtminstone tillsvidare, koncentrera sina strävanden på realiserandet av önskemål, vilka ligga dess naturliga verksamhetsområde närmare och för densamma äro av mera framträdande betydelse.

Det har med fog anmärkts, att, om man giver den allmänna pensionsförsäkringen en alltför vid omfattning, detta medför vissa obestridliga olägenheter, såsom samlandet av alltför stora fonder på en hand o. s. v. Jag tror, att det är klokt, om man tager varning av dessa anmärkningar, åtminstone så till vida, att man ej brådstörtar att utvidga försäkringen utom de för en folkpensionering naturliga gränserna.

I den tabell, som återfinnes å sid. 187 i besparingskommitténs betänkande, äro de avgiftspliktiga uppdelade i 11 avgiftsklasser. Den högsta av dessa klasser omfattar personer med en inkomst av 15,000 kronor och däröver, den närmast föregående personer med en inkomst av 10,000—14,999 kronor o. s. v. Det torde vara uppenbart, att man genom en lagstiftning för dessa höga inkomstklasser i allt fall icke löser några problem, som äro av vitalt intresse för en folkpensionering. Den blir under alla förhållanden en lagstiftning endast för ett mycket ringa fåtal.

Om man sålunda enligt förslaget här ovan stannar vid att gradera avgifterna endast för personer med inkomster, ej överstigande 5,000 kronor, blir naturligtvis den närmaste frågan, vilka avgifter man kan och lämpligen bör taga ut av dessa inkomsttagare.

Besparingskommittén föreslår, att pensionsavgifterna liksom hittills skola uppdelas på en för alla avgiftspliktiga gemensam grundavgift och en till denna fogad tilläggsavgift, som skall erläggas av personer, vilkas inkomst överstiger ett visst minimum, och graderas efter denna inkomst. Beträffande grundavgiften föreslås, att densamma höjes från nuvarande belopp av 3 kronor till 5 kronor. Mot detta förslag har jag för min del ingen invändning att göra.

Beträffande gifta personer föreslår kommittén, att tilläggsavgiften skall för såväl mannen som hustrun erläggas med ett avgiftsbelopp, som i det stora hela motsvarar ungefär hälften av det belopp, som erlägges av en ogift person med motsvarande inkomst. Detta förslag förefaller mig giva en acceptabel lösning av en mycket svårloöst fråga, om än, såsom pensionsstyrelsen erinrat, även andra lösningar av denna fråga kunde tänkas. Jag har i nedan följande räkningar förutsatt, att den halverade avgiften, därest den uppgår till ett brutet krontal, städse avrundas uppåt till närmaste helt sådant.

Beträffande tilläggsavgifternas belopp föreslår besparingskommittén vissa i allmänhet rätt avsevärda förhöjningar. Kommittén utgår från en höjning av pensionsavgifterna till omkring 2 % av inkomsten, dock högst 80 kronor, och erinrar i detta sammanhang, bland annat, att statstjänare även i de lägsta lönegraderna erlägga en pensionsavgift, utgående med 2 à 3 % å avlöningen. Det torde knappast behöva närmare understrykas, att en sådan jämförelse mellan avgifterna å ena sidan i en tvångsförsäkring av hela vårt rikets vuxna befolkning och å andra sidan i en pensionsförsäkring av löntagare i mer än ett hänseende icke är fullt hållbar. Snarare synes denna kommitténs erinran kunna tagas till utgångspunkt vid en motivering för en avgiftsreform i annan riktning, till vilken jag får tillfälle att strax närmare återkomma.

Det har vidare till stöd för att de av kommittén föreslagna avgifterna icke äro för höga anförts — här i pensionsstyrelsen särskilt från herr Dickmans sida — att den avgiftspension, som samlas, även med dessa avgifter såsom grundval i allmänhet blir tämligen blygsam och i många fall i och för sig otillräcklig för pensionstagarens bärgning. Men även med beaktande av detta synes det mig ej rådligt att nu genomföra en så betydande avgiftsförhöjning, som av kommittén föreslås.

Pensionsstyrelsen har redan vid flera föregående tillfällen givit uttryck för den uppfattningen, att en förhöjning av pensionsavgifterna bör verkställas successivt och med varsamhet, så att den icke verkar tryckande på de försäkrade. Styrelsen har ansett, att man bör avvakta vunna erfarenheter, innan man går vidare. De av kommittén nu föreslagna avgifterna komme säkerligen i många fall att kännas betungande för de avgiftspliktiga och detta i desto högre grad, så länge ej bättre insikt än nu vunnits bland den stora allmänheten angående dessa avgifters gagnande betydelse för avgiftsbetalarna själva.

Förutom här antydda psykologiska skäl mot en allför kraftig avgiftsförhöjning har med rätta anförts, att det, så länge sjukförsäkringsfrågan väntar på en definitiv och tillfredsställande lösning, icke är klokt att inom närgränsande socialförsäkringsgrenar vidtaga åtgärder, som alltför mycket fastläsa förhållandena i viss riktning.

Vidare må framhållas, att en avgiftsförhöjning även av mycket blygsammare mått än den av kommittén förordade med nödvändighet torde böra bygga på ett nytt och mera effektivt uppbördssystem. Att finna ett tillfredsställande sådant system är givetvis en synnerligen svår uppgift och även en aldrig så väl förberedd lösning av densamma torde dock med visshet komma att erfordra mer eller mindre kraftiga framtida korrekationer på grundval av gjorda konkreta erfarenhetsrön. Nära till hands liggande försiktighetsskäl synas bjuda, att man icke genom för häftig avgiftsförhöjning alltför starkt påfrestar detta nya uppbördssystem, innan detsamma praktiskt utprovats.

Det förefaller sålunda naturligt, att man åtminstone tills vidare åtnöjer sig med en mera måttlig förhöjning av pensionsavgifterna, kombinerad, såsom även kommittén förordat, med en omläggning av uppbördssystemet. Sedan man fått tillfälle att behörigen pröva detta nya uppbördssystem och i övrigt förvärvat erfarenhet efter den mera anspråkslöst gjorda omläggningen, torde man under vida bättre förutsättningar än nu kunna överblicka möjligheten och lämpligheten av ytterligare reformers genomförande. Men jag är för min del icke viss om, att de

utvidgningar av pensionsförsäkringen, som då på grund av vunnen erfarenhet eventuellt kunna finnas önskvärda, komma att gå ut på en förhöjning av avgifterna just i den riktning, som av kommittén nu föreslagits. Andra önskemål kunna åtminstone ligga närmare. Jag vill i detta hänseende här endast — och blott såsom ett exempel — erinra om det förslag, som mig veterligt först framförts av överdirektör Laurin, nämligen att man i första hand höjer avgifterna för löntagare. Detta framför allt med hänsyn till det smidigare system för avgifternas inkassering, som beträffande dem torde kunna påräknas under förutsättning av arbetsgivarnas medverkan. Denna tanke har här i pensionsstyrelsen även berörts av herr Dickman.

Beträffande tilläggsavgifternas belopp föreslog pensionsstyrelsen i sin ovan nämnda skrivelse den 23 februari 1921, att man för personer med inkomst under 1,500 kronor skulle bibehålla den från den allmänna pensionsförsäkringens början tillämpade — och alltså rådande — uppdelningen i 4 avgiftsklasser med en tilläggsavgift i de tre högsta av resp. 2, 5 och 10 kronor. För personer med en minimiinkomst av 1,500 kronor skulle tilläggsavgiften utgå med i stort sett 1 % av inkomsten. Den högsta tilläggsavgiften skulle sålunda enligt pensionsstyrelsens dåvarande förslag utgöra 50 kronor för personer med en inkomst av 5,000 kronor eller däröver.

Jag anser mig för min del även i nuvarande läge kunna i huvudsak biträda detta pensionsstyrelsens förslag. Endast i ett avseende finner jag en modifikation av detsamma nu önskvärd, nämligen så att den tilläggsavgift av 2 kronor, vilken utgår i nuvarande inkomstklass 2 — omfattande personer med en inkomst av 600—799 kronor — bortfaller i samband med omläggningen. Denna inkomstklass omfattade vid den allmänna pensionsförsäkringens början över 360,000 personer eller samma antal som inkomstklass 3 och ett större antal än hela den dåvarande högsta inkomstklassen. Sedermera har emellertid antalet avgiftspliktiga i inkomstklass 2 avsevärt reducerats, och utgjorde detsamma exempelvis år 1921 — det senaste år, för vilket definitiva siffror finnas tillgängliga — endast något över 100,000 personer. De ogifta personer, som tillhöra denna inkomstklass, utgöras delvis av sådana som mer eller mindre snart komma upp i högre avgiftsklasser och för vilka den för en kortare tid erlagda tilläggsavgiften av 2 kronor sålunda endast får en mera underordnad betydelse. Beträffande åter gifta personer i denna inkomstklass har erfarenheten visat, att de — såsom naturligt är — särskilt å dyrare orter haft svårt att komma ut med sina avgifter. I allt fall har restantieprocenten å avgifterna för dem varit i allmänhet anmärkningsvärt hög. Denna omständighet talar naturligtvis i sin mån emot att man nu för dem i det närmaste fördubblar avgiftsbördan.

Det har beträffande personer med inkomst av 1,500 kronor och däröver gjorts gällande skilda meningar, huruvida man för dem skall bestämma avgifterna efter en gemensam beräkningsregel i viss procent av inkomsten eller alternativt genom en uppdelning i inkomstklasser med åtföljande avgiftstabell. Denna fråga synes mig i och för sig vara av jämförelsevis underordnat intresse. Men vad jag anser icke böra förekomma, är en uppdelning i inkomstklasser motsvarande den, som av kommittén föreslagits. Inkomstlatituderna i denna uppdelning synas mig vara i allmänhet alldeles för höga och sprången i avgifterna i samband därmed alldeles för stora. Denna uppdelning medför, bland annat, den olägenheten, att de avgiftspliktiga i en och samma avgiftsklass bliva alltför olika betungade av den för klassen gemensamma avgiften.

Skall man gå fram med en uppdelning i avgiftsklasser även för dessa högre inkomstagare, vill jag för min del förslagsvis förorda att beträffande dem marginalen mellan två på varandra följande avgiftsklasser sättes till ett konstant belopp av 500 kronor och att tilläggsavgiften inom varje sådan inkomstklass för ogift person utgår med 1 procent av lägsta inkomsten inom klassen i fråga.

Jag erhåller på grundval av vad nu anförts liksom kommittén en uppdelning i 11 inkomstklasser med följande avgiftstabell.

1	2	3	4	5	6	7	8
Inkomstklass	Inkomst, kr.	Årlig pensionsavgift, kronor, för					
		Ogift person			Gift person		
		Grund- avgift	Tillägs- avgift	Summa	Grund- avgift	Tillägs- avgift	Summa
1	0— 799	5	—	5	5	—	5
2	800—1,199	5	5	10	5	3	8
3	1,200—1,499	5	10	15	5	5	10
4	1,500—1,999	5	15	20	5	8	13
5	2,000—2,499	5	20	25	5	10	15
6	2,500—2,999	5	25	30	5	13	18
7	3,000—3,499	5	30	35	5	15	20
8	3,500—3,999	5	35	40	5	18	23
9	4,000—4,499	5	40	45	5	20	25
10	4,500—4,999	5	45	50	5	23	28
11	5,000 o. över	5	50	55	5	25	30

Herr Dickman har i nu föreliggande sammanhang även berört den frågan, hur man lämpligen bör förfara beträffande de personer, för vilkas pensionering vid ålderdom eller invaliditet redan är i annan ordning tillfredsställande sörjt. Principiellt synes man icke böra medtaga dem i den allmänna pensionsförsäkringen, och denna fråga erhåller naturligtvis en desto större praktisk betydelse i den mån avgifterna höjas och pensionsfonden därigenom hotar att växa till belopp av sådan storlek, att lämpligheten av dess samlande på en enda hand med skäl kan ifrågasättas.

Pensionsförsäkringslagen innehöll ock såsom bekant i sin ursprungliga lydelse bestämmelser, vilka inrymde ganska vidsträckta möjligheter att från avgiftsplikt undantaga sådana personer, varom här är fråga. Såsom i annat sammanhang i pensionsstyrelsens yttrande vidrörts, visade det sig emellertid vid praktisk tillämpning, att dessa bestämmelser medförde avsevärda olägenheter. För de avgiftspåförande myndigheterna vållade de ett stort besvär, felaktiga tillämpningar förekommo i riklig mängd och folkförsäkringen hotade att alldeles söndersplittas. Pensionsstyrelsen pålades ett betydligt arbete med att rätta felaktiga avgiftspåföringar samt restituera avgiftsbelopp o. s. v. Det torde ock numera i allmänhet råda enighet bland sakkunniga personer, som undersökt dessa förhållanden, att dylika undantagsbestämmelser böra, förnämligast av berörda tekniska skäl, i görligaste mån undvikas.

Överdirektör Laurin har emellertid framfört ett förslag, som synes möjligen giva utsikt att på ett lyckligt sätt lösa den här behandlade frågan. Förslaget, som bygger på det av besparingskommittén förordade införandet av ett märkessystem för avgifternas kvitterande, går i huvudsak ut på följande.

En var svensk medborgare, som icke är invalid, påföres i vederbörlig ordning avgift till den allmänna pensionsförsäkringen. Om emellertid en av pensionsstyrelsen godkänd försäkringsanstalt styrker för pensionsstyrelsen, att den träffat avtal med en person om övertagande av hans pensionsförsäkring enligt lagen, göres anteckning härom i pensionsstyrelsens försäkringsregister och i försäkringsboken. Pensionsstyrelsen tillhandahåller försäkringsanstalten avgiftsfritt årsavgiftsmärken. Sådant märke gäller vid avgiftsuppbörden som betalning för den debiterade års-

avgiften. Personerna i fråga bliva sålunda formellt upptagna i den allmänna pensionsförsäkringen men i realiteten uteslagna ur densamma, och denna uteslutning genomföres synbarligen med den förordade anordningen i huvudsak utan särskilt besvär för vederbörande myndigheter.

Så som herr Laurin närmare utformat sitt förslag, synes detsamma kunna giva möjlighet till en ganska betydande reduktion av den allmänna pensionsförsäkringsfonden.

Helt visst torde betydande tekniska svårigheter komma att yppa sig vid ett försök att praktiskt realisera detta förslag, men det synes mig under alla förhållanden vara väl värt en mera ingående utredning, huruvida icke en sådan närmare utformning av förslaget skulle kunna finnas, att de fördelar, som med detsamma kunde vinnas, komma att betydligt överväga eventuella olägenheter.»

av byråchefen *Schager*, som med instämmande av fröken *Wedberg* anförde:

»I vad byråchefen Dickman anført angående beräkning av pensionstillägg kan jag i huvudsak instämma. Pensionsstyrelsen har i sin skrivelse den 23 februari 1921 utgått från, att det vore principiellt riktigt att vid bestämmande av pensionstilläggets storlek beräkna avgiftspensionen såsom inkomst. I pensionsförsäkringslagen torde också denna princip i viss mån kommit till uttryck i bestämmelserna om den på frivilliga avgifter utgående pensionen, vilken utgör ett komplement till den obligatoriska avgiftspensionen och som i den mån den överstiger 300 kronor räknas som inkomst vid bestämmande av pensionstillägg. Såväl kommitténs som det av pensionsstyrelsen i förevarande skrivelse framförda förslag till grunder för beräkning av obligatoriska avgifter skulle, om de genomfördes, medföra en avsevärd förstärkning av självhjälpsmomentet i den svenska pensionsförsäkringen. En sådan utveckling av försäkringen synes böra som en naturlig konsekvens leda till, att all avgiftspension, grundad på såväl obligatoriska som frivilliga avgifter, medräknas, då det gäller att bestämma pensionstillägget. Genomförandet av en sådan bestämmelse utan samtidig ökning av nu gällande pensionstilläggsbelopp skulle obestriddligen, enligt nu förevarande förslag, för vissa fall innebära en försämring av de totala pensionsförmånerna, men bör denna olägenhet, i avvaktan på erforderlig ökning av pensionstilläggen, utan svårighet kunna undanröjas genom att tillsvidare bestämma ett lämpligt avvägt gränobelopp — högre än det av kommittén i annat syfte föreslagna — utöver vilket avgiftspensionen skulle räknas såsom inkomst. Om beträffande de på frivilliga avgifter utgående pensionerna en sådan gräns över huvud skall bibehållas, synes den mig i varje fall icke böra sättas högre än för pensioner på grund av obligatoriska avgifter.»

av herr *Eriksson*, vilken yttrade:

»Den av besparingskommittén uttalade meningen, att avgiftspension bör räknas som inkomst, synes mig icke stå i överensstämmelse med den allmänna folkpensioneringens syfte och utformning.

I föregångslandet på den sociala försäkringens område, Tyskland, lämnas av allmänna medel ett lika stort tillskott till varje pensionär, oavsett hur hans inkomst eller förmögenhetsförhållanden äro. Dessutom erlägges viss del av lönarbetarnas försäkringsavgifter av arbetsgivarna. I vårt land, där försäkringen omfattar både lönarbetare och självförsörjande, har man ansett det icke vara lämpligt utkräva direkta bidrag av arbetsgivarna till lönarbetarnas försäkring. Det hos oss av allmänna medel utgående pensionstillägget motsvarar, som ålderdomsförsäkringskommittén framhåller, både det bidrag, som i länder, där försäkringen omfattar huvudsakligen lönarbetare, utgår av allmänna medel, och det bidrag arbetsgivarna lämna. Ett stadgande om att avgiftspension skall räknas som inkomst skulle sålunda för löntagare med jämförelsevis hög penninginkomst i framtiden fullständigt förrycka

försäkringens karaktär och den sociala försäkringen skulle för dem endast bliva en tvångsbesparingsinrättning.

Ålderdomsförsäkringskommittén, som ansåg, att det borde ernås, att det allmännas bidrag utginge i någon mån proportionellt till den på grund av de försäkrades avgifter utbetalda pensionen, föreslog, som jämväl stadgades i 1913 års lag, ett fullständigt motsatt förfarande. I 6 § av förslaget till folkpensionslag föreslog kommittén en bestämmelse om att för varje år, för vilket endera av de i 4 § stadgade pensionsavgifter av 7 eller 12 kronor blivit erlagd, höjes pensionstillägget med $1\frac{1}{3}$ procent. Denna anordning beräknade kommittén skulle kunna förhöja pensionstillägget med ända till 100 kronor för män och 83 kronor för kvinnor.

De genom ökade pensionsavgifter i en framtid utgående större avgiftspensionerna bliva till huvudsaklig del en följd av det fallande penningvärdet. Men även om så icke skulle vara förhållandet, kan jag likväl icke finna det vara vare sig principiellt riktigt eller av psykologiska skäl tillrådligt att frånga den princip, varpå den nuvarande pensionslagen i förevarande avseende är utformad.»

Beträffande den i detta sammanhang till behandling upptagna frågan om anpassning av pensionstilläggen efter levnadskostnaderna på olika platser anförde vidare fröken *Wedberg*:

»Enligt min mening borde pensionsstyrelsen i fråga om den av styrelsen skisserade andra linjen för en dyrortsanordning hava betonat, att denna linje, ehuru i vissa avseenden bättre än den första, dock icke kan förordas. Det synes nämligen ingalunda välbetänt att frånhända kommunerna vare sig rätten att pröva, om kommunalt pensionstillskott över huvud skall utgå eller rätten att avpassa beloppet av dylikt understöd efter det individuella behovet.»

Slutligen förklarade sig herrar *Kvarnzelius* och *Nilsson* icke kunna biträda pensionsstyrelsens uttalanden angående införande av en dyrortsgruppering av rikets kommuner och olika pensionstilläggsbelopp på olika platser.

2) i fråga om punkt 3: »Pensionsförsäkringsfondens förvaltning» av byråchefen *Dickman*, som anförde:

»Beträffande kommitténs förslag till fullmäktiges för pensionsförsäkringsfonden sammansättning, i vad det rör sex antingen självskrivna eller av vissa korporationer valda representanter, yttrar pensionsstyrelsen, att det synes kunna ifrågasättas, huruvida den av kommittén sålunda föreslagna ordningen för fullmäktiges sammansättning överensstämmer med riksdagens uttalande, att fondens förvaltningsmyndighet borde utses på sådant sätt, att de särskilda ledamöterna icke bleve att betrakta såsom representanter för något visst ämbetsverk eller något särskilt intresse annat än pensionsförsäkringens.

Kommittén har emellertid även föreslagit till fondfullmäktige en representant för de försäkrade och en nationalekonom, utsedda av Kungl. Maj:t. Beträffande dessa kan naturligtvis icke den framställda betänkligheten gälla. Representanten för de försäkrade bör givetvis enligt kommitténs avsikt ha till uppgift att bevaka de försäkrades intresse. Deras intresse såsom försäkrade kan knappast vara något annat än att få bästa möjliga valuta för sina pensionsavgifter. För detta ändamål kräves naturligtvis i främsta rummet finansiell sakkunskap inom fondförvaltningen, vilket krav emellertid kan anses tillgodosett genom andra fullmäktige. Men det torde ur flera synpunkter ej vara för samma ändamål betydelselöst, att även försäkringsmatematisk sakkunskap är tillfinnandes inom fondförvaltningen. Det synes mig därför, som om sådan sakkunskap borde krävas av den ledamot, som enligt kommitténs förslag skulle vara representant för de försäkrade.

På grund av mitt förut gjorda uttalande, att fondbildningen i görligaste mån

bör bidraga till att i längden öka nationalförmögenheten, synes mig även kommitténs förslag om en nationalekonom bland fullmäktige vara att förorda.»

I denna fråga anförde vidare byråchefen *Stridsberg* med instämmande av byråchefen *Lindberg*:

»I likhet med herr *Dickman* finner jag det vara ett naturligt önskemål, att de försäkrades intressen bliva företrädda inom fondfullmäktige genom en person med försäkringsteoretisk utbildning.»

3) i fråga om punkt 4: »Höjning av kommunernas bidrag» av herrar *Kvarnzelius*, *Nilsson* och *Eriksson*, vilka anförde:

»Pensionsstyrelsens uttalande med anledning av besparingskommitténs förslag om en höjning av kommunernas andel i kostnader för pensionstilläggen anse vi bort utmynna i ett avstyrkande av kommitténs förslag. Genom den föreslagna åtgärden anser kommittén, att pensionsnämnderna skulle spurras till större noggrannhet vid prövning av pensionsansökningarna och till vidtagande av effektivare efterundersökningar. Utan att vilja förneka, att en höjning av kommunernas andel i viss mån skulle verka i avsedd riktning, synes dock denna åtgärd kunna befaras leda till att pensionsnämnderna inom hårt skattetyngda kommuner skulle komma att med obillig stränghet pröva ansökningarna. Det är att befara, att pensionsnämnderna inom olika kommuner, beroende på kommunernas skattekraft, skulle komma att anlägga olika principer vid ärendenas handläggning. Ett sådant förhållande skulle komma att verka förryckande på hela pensionsförsäkringen och medföra, att summan av statens bidrag till pensionstilläggen bleve jämförelsevis större till bärkraftiga kommuner än till svagare. Enligt vår uppfattning är det av vikt, att prövningen av pensionsansökningarna sker i görligaste mån oberoende av lokala hänsyn.

Visserligen föreslog ålderdomsförsäkringskommittén, att kommunernas andel skulle bestämmas till en tredjedel av pensionstilläggen, men då riksdagen, med frångående av kommitténs förslag, stadgade nu gällande fördelningsgrund, förefinnes enligt vår mening ingen anledning att frånga densamma.»

4) i fråga om punkt 6: »Förskottering av pensionsbelopp» av byråchefen *Tclander*, som med instämmande av byråcheferna *Stridsberg* och *Lindberg* samt fröken *Wedberg* anförde:

»Styrelsen har i princip biträtt kommitténs förslag om en lagstiftning, innebärande skyldighet för kommunen att, sedan pensionsansökan blivit av nämnden bifallen, förskottera sökanden hans pension, provisoriskt beräknad. En sådan lagstiftning förfelar givetvis sitt syfte i alla sådana fall, då sökanden redan innan nämndens beslut fattats måst anlita fattigvården. Å andra sidan avser förslaget, såsom det är skisserat, en hjälpverksamhet, oberoende av behov av fattigvård, och synes mig i denna del skjuta över målet. Tydligt är vidare, att med den generella avfattning, som förslaget erhållit, detsamma skulle leda till att i en del fall fattigvårdslagens bestämmelser om hemortsrätt faktiskt komme att sättas ur tillämpning. En lagstiftning i ämnet — och en sådan torde erfordras, om en kommunal förskottering av pensioner lagligen skall kunna äga rum — synes mig därför böra bygga på den princip av frivillighet och utformas efter de linjer i övrigt, som utmärka lagen den 14 juni 1918 om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag. Jag vill dock förutskicka, att även en dylik lagstiftning, allmänt omsatt i praktiken, skulle komma att medföra en högst avsevärd utökning av styrelsens redan nu betungande expeditiönsarbete, därest, såsom mig synes självfallet, förskottet skall inrymma jämväl avgiftspension. Dess beräkning kräver nämligen styrelsens medverkan i varje särskilt fall.»

av byråchefen *Schager*, som anförde:

»Det synes mig föreligga principiella betänkligheter mot att, såsom kommittén föreslagit, genomföra en obligatorisk förpliktelse för kommunerna att förskottsvis utbetala pensionsbelopp, som ännu icke blivit i laga ordning fastställda. En lagstiftning härom skulle enligt min mening stå i strid mot kommunernas på kommunallagarna grundade självbestämmanderätt.

Då förevarande förslag med de ändringar, som av pensionsstyrelsen ifrågasatts, dock obestriddligen skulle medföra avsevärda fördelar för pensionstagarna och därför innebära en ur pensionsförsäkringens synpunkt önskvärd reform, och då de åsyftade fördelarna säkerligen icke skulle kunna effektivt uppnås genom anordnandet av en frivillig kommunal förskottering av pensionsbeloppen, vilket eljest varit att principiellt sett föredraga, har jag, ehuru med tvekan, ansett mig böra biträda pensionsstyrelsens uttalande i denna punkt.»

5) i fråga om punkt 8: »Försäkringsböcker» av byråchefen *Stridsberg*, som med instämmande av byråcheferna *Dickman*, *Teland* och *Lindberg* anförde:

»Kommittén har — i huvudsak på de grunder som tidigare anförts från olika håll och bland annat även från pensionsstyrelsen — förordat ett införande av försäkringsböcker.

Som ett nytt uppslag föreslår kommittén emellertid, att detta införande skall ske endast successivt, nämligen så att försäkringsböcker årligen utskrivs endast för nytillkommande årsklasser. Pensionsstyrelsen har beträffande denna fråga uttalat, att det torde böra tagas under övervägande, om icke försäkringsböcker borde införas jämväl för äldre årsklasser och att även detta skulle kunna ske successivt, t. ex. så att utskrivandet för varje år gällde förslagsvis fem årsklasser.

Långt viktigare än denna fråga synes mig vara, om det över huvud taget är tillräddligt att låta införandet av böckerna ske successivt. Därigenom torde under alla förhållanden komma att vållas stora svårigheter och komplikationer. Man skulle knappast kunna begära, att uppbördsmyndigheterna skulle hålla isär, för vilka personer anteckning i försäkringsbok skulle verkställas och för vilka icke. I praktiken skulle detta sålunda komma att åligga den betalande allmänheten själv, vilket vore nog så vanskligt. Därest man icke på ett praktiskt sätt och för rimliga kostnader kan råda bot på detta missförhållande — vilket synes mig svårt nog — torde luckor i anteckningarna i böckerna komma att föreligga i ojämförligt högre grad än om försäkringsböcker kunde på en gång utfärdas för samtliga avgiftspliktiga.»

6) i fråga om punkt 13: »Specialvård för nervsjuka» av byråchefen *Dickman*, som anförde:

»På grund av den av kommittén åberopade utredning, enligt vilken neuroserna skulle hava varit invaliditetsgrund endast i 0.8 % av de undersökta fallen, förefaller det mig osannolikt, att den besparing i avgiftspensioner, som ifrågavarande specialvård skulle kunna åstadkomma, kan täcka mer än en ytterst ringa bråkdel av sjukvårdskostnaderna. Än mer än för annan sjukvård synes mig därför i fråga om neurosvården böra gälla, att den bör väsentligen bestridas av andra medel än pensionsförsäkringsfondens.»

Förutom i ovan angivna avseenden förklarade sig de sakkunniga biträda pensionsstyrelsens utlåtande i frågan.

Vid protokollet:

T. Askelöf.

Socialstyrelsen.

Genom remiss den 25 februari 1925 har Kungl. Maj:t anbefallt socialstyrelsen avgiva utlåtande över statens besparingskommittés betänkande angående socialförsäkringens organisation. Vidare hava genom remiss den 2 nästlidna april, för att tagas i övervägande vid fullgörande av nämnda uppdrag, till styrelsen överlämnats tvenne av Sveriges allmänna sjukkasseförbund den 8 september 1923 och den 3 november 1924 ingivna underdåniga framställningar ävensom ett av kommitténs för socialförsäkringens organisation arbetsutskott den 2 november 1923 över förstnämnda framställning avgivet underdånigt yttrande.

Till åttlydnad av omförmälda befallning och med remissakternas återställande får styrelsen, efter att hava hänskjutit ärendet till prövning av sociala rådets sektioner för arbetarskydd och arbetarfrågor i allmänhet samt för sjukkasseeväsen (sjukkassenämnden), för egen del anföra följande.

Frågan om socialförsäkringens organisation har här i Sverige först jämförelsevis sent kommit upp på dagordningen. Tidigare hade man tanke endast på de olika försäkringsgrenarnas organisation. Sålunda planlades, genomfördes och organiserades både pensions- och olycksfallsförsäkringen, som om dessa grenar var för sig vore fullt fristående anordningar och utan hänsyn till att båda som sin förutsättning kräva en effektiv sjukförsäkring.

Först sedan socialförsäkringskommittén den 14 oktober 1919 framlagt förslag om införande av allmän obligatorisk sjukförsäkring, blevo spörsmålen om socialförsäkringens enhetlighet och om förenklingar i dess organisation verkligt aktuella. I anledning av i riksdagens båda kamrar väckta motioner anhöll sålunda riksdagen i underdånig skrivelse den 18 maj 1920 om utredning skyndsammast möjligt, »huruvida och i vad mån en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar kan och bör genomföras, i syfte att åstadkomma förenkling av förvaltningen och nedbringande av kostnaderna för denna, ävensom största möjliga effektivitet av försäkringen». Till följd av denna riksdagens framställning tillsattes den 11 oktober 1920 kommittén för socialförsäkringens organisation. Denna kommittés arbeten kommo dock aldrig att slutföras, och kommittén upplöstes definitivt den 9 januari 1925.

Statens besparingskommitté har ansett sig böra upptaga till granskning i hela dess vidd frågan om socialförsäkringens ekonomiska förutsättningar, och gäller kommitténs här ifrågavarande betänkande icke blott socialförsäkringens organisation i mera formell bemärkelse, utan även försäkringens inre konstruktion och särskilt grunderna för dess finansiering. I enlighet med sin uppgift att söka begränsa statsverkets utgifter har kommittén efterforskat möjligheter att, så långt ske kan, reducera statens utgifter för den sociala försäkringen. Då kommittén emellertid funnit, att en återgång i fråga om förevarande anordningar till vad fordom ansågs förvarligt skulle strida mot nutida uppfattning, har kommittén icke kunnat skilja sig från sin uppgift på annat sätt än att låta de föreslagna nedskärningarna i fråga om statsverkets utgifter i allt väsentligt kompenseras genom förhöjningar av de andelar av kostnaderna, som bäras, i fråga om allmänna pensionsförsäkringen, av de

försäkrade själva och kommunerna och, i fråga om försäkringen för olycksfall i arbete, av arbetsgivarna. Beträffande den frivilliga sjukkasseverksamheten har kommittén visserligen föreslagit en direkt ökning av statsbidraget, men är denna förbunden med det villkor, att sjukkassorna själva för sin del åtaga sig en väsentligt ökad understödsplikt. Jämväl i fråga om sjukkasseverksamheten kan det därför sägas, att kommittéförslaget i väsentlig grad går ut på att i större omfattning än hittills överföra socialförsäkringens ekonomiska bördor direkt på de av försäkringen berörda.

Besparing i nationalekonomisk mening innebär därför kommitténs förslag endast i jämförelsevis ringa grad. De administrativa förenklingar, som kommittén föreslår, äro icke heller i och för sig betydande eller mera djupgående. Undantag härifrån utgör dock förslaget angående den sociala olycksfallsförsäkringens organisation. På denna punkt innebär nämligen förslaget en radikal omläggning, varigenom bl. a. kostnaden för denna försäkrings administration skulle i allt väsentligt komma att bäras av arbetsgivarna och statens utgifter härför i motsvarande grad reduceras.

Innan styrelsen i det följande övergår till att yttra sig om de förslag i olika hänseenden, som kommittén framställt, anser sig styrelsen böra, om ock i största korthet, framhålla vissa allmänna synpunkter rörande socialförsäkringens organisation och särskilt sammanhanget dess olika delar emellan. Utan att sistberörda förhållande tillbörligt beaktas är det nämligen enligt styrelsens uppfattning icke möjligt varken att komma till rätta med problemet i dess helhet eller att i skälighetsgrad mot varandra väga de olika intressen, som härvid göra sig gällande.

1. Allmänna synpunkter rörande socialförsäkringens organisation.

Ett principiellt fel i kommitténs hela organisationsplan är, att kommittén icke tillräckligt beaktat socialförsäkringens enhetlighet och de krav, som härav följa med avseende på de olika försäkringsgrenarnas inbördes avvägning. Pensions-, olycksfalls- och sjukförsäkringen representera nämligen i och för sig icke några klart avgränsade, självständiga uppgifter utan utgöra endast delar av ett gemensamt helt, *socialförsäkringen* (här bortses från arbetslöshetsförsäkringen såsom varande av väsentligt olikartad karaktär). Detta faktum måste lagstiftningen städse hava för ögonen. Lösas av praktiska skäl hithörande frågor successivt och var för sig, bör därför tillses, att varje försäkringsgren avpassas med hänsyn till såväl sina särskilda uppgifter som det hela. Målet är en harmonisk samverkan, där de olika grenarna ömsesidigt komplettera och stödja varandra. Iakttages icke detta, blir socialförsäkringen, såsom erfarenheten icke minst i vårt eget land till fullo ådagalagt, både onödigt dyrbar och onödigt invecklad.

Grundvalen, sjukförsäkringen, saknas. I skrivelse den 25 oktober 1922 till statsrådet och chefen för socialdepartementet angående nedbringande av riks-försäkringsanstaltens och pensionsstyrelsens administrationskostnader förklarade sig kommittén för socialförsäkringens organisation hava under sitt arbete funnit det uppenbart, att mera betydande besparingar i de nuvarande kostnaderna för socialförsäkringen skulle kunna i huvudsak uppnås endast genom inskränkning i de båda ämbetsverkens arbetsuppgifter. Frågan om en mera omfattande begränsning av dessa stode emellertid även i sammanhang med ingående förändringar i principerna för den nuvarande socialförsäkringen, och anförde kommittén i sådant hänseende följande.

»På grund av orsaker, som kanske på sin tid voro väl så ofrånkomliga och på vilka kommittén icke nu finner anledning att närmare ingå, har vår socialförsäkring kommit till i så att säga bakvänd ordning. Man har byggt densamma upp-

ifrån och ned. Om lagstiftningen på detta område i första hand inriktats på anordnandet av en låt vara starkt begränsad sjukförsäkring, så hade därmed grunden blivit lagd för en blivande enhetlig socialförsäkring. På grundvalen av en så anordnad sjukförsäkring hade man senare kunnat bygga upp de andra socialförsäkringsgrenarna, och de organisatoriska problemen hade då erhållit sin naturliga och följdriktiga lösning. I stället gjordes — — — början med att införa en allmän ålderdoms- och invaliditetsförsäkring, varefter följde den nu gällande olycksfallsförsäkringen, även den av mycket stor räckvidd. Vid sådant förhållande är det naturligt, att lagstiftningen för var och en av dessa försäkringsgrenar utformats oberoende av lagstiftningen för den andra försäkringsgrenen och utan hänsyn till socialförsäkringsproblemet i dess helhet.

På grund av dessa och andra därmed sammanhängande förhållanden har socialförsäkringens administration hos oss måst starkt centraliseras samt göras mer oständlig och dyrbar än eljest behövt vara fallet, och har det ej heller alltid låtit sig göra att i vår nuvarande socialförsäkringslagstiftning, vilken måste betecknas såsom ur teoretisk synpunkt synnerligen förtjänstfull, taga tillräcklig hänsyn till de organisatoriska och praktiska frågor, som måste finna sin lösning vid dessa lagars praktiska tillämpning.

Utan en omläggning av de principiella grunderna för vår nu gällande socialförsäkringslagstiftning är det därför, såvitt kommittén kunnat finna, icke möjligt att genomföra några mera genomgripande förändringar beträffande denna försäkringsorganisation. — — —

Möjligheten att skapa en enhetlig socialförsäkring och i samband därmed erforderlig decentralisation av dennas arbetsuppgifter är, såsom förut antytts, i väsentlig mån betingad av genomförandet av en social sjukförsäkring. — — — Tidpunkten för genomförandet av en sådan sjukförsäkringslagstiftning är emellertid i främsta rummet beroende av möjligheten att pålägga såväl det allmänna som de enskilda samhällsmedlemmarna ökade kostnader för socialförsäkringen. Kostnadsproblemet för socialförsäkringen i dess helhet måste utredas och bedömas i ett sammanhang. Det blir sedermera statsmakternas sak att taga standpunkt till, huruvida och när en fullständig och möjligast enhetlig socialförsäkring må kunna genomföras i vårt land, eventuellt med en mindre omfattande, enklare och mindre kostsam lösning av sjukförsäkringsproblemet än den, som socialförsäkringskommittén tänkt sig. Ty att en lösning av sjukförsäkringsfrågan i en eller annan form icke kan uppskjutas till en obestämd framtid, utan snarast möjligt måste komma till stånd synes kommittén uppenbart, och detta så mycket mera som i båda de nuvarande socialförsäkringsverkens arbete ingå — i en alltjämt stigande omfattning — uppgifter, vilka egentligen skulle tillhöra sjukförsäkringen och som icke utan olägenhet kunna uppbäras av de nuvarande ämbetsmyndigheterna.»

Dessa organisationskommitténs uttalanden karakterisera enligt styrelsens mening på ett träffande sätt de brister, som vidlåda den redan genomförda socialförsäkringslagstiftningen, och ange den enda väg, på vilken en förbättrad och förenklad organisation står att vinna. Vid de överväganden, som f. n. pågå i snart sagt alla länder med en mera utvecklad socialförsäkring angående en förening av denna försäkrings olika grenar och förenklningar i dess organisation, utgår man städse från den förutsättningen, att försäkringen i sin helhet måste bygga på sjukförsäkringen såsom den naturliga grundvalen. Senast har denna grundsats kommit till uttryck i den tjeckoslovakiska lagstiftningen angående ålderdoms-, invaliditets- och sjukförsäkring av den 9 oktober 1924.¹ Någon meningsskiljaktighet torde icke heller numera här i Sverige råda därom, att vår socialförsäkring är och måste förbli ofullgån, så länge den icke kompletterats med en efter rationella grunder uppbyggd och organiserad sjukförsäkring. Utan denna saknas nämligen den fasta grundval,

¹ Jfr Soc. Medd. årg. 1925, sid. 386.

varpå de båda övriga försäkringsgrenarna kunna bygga, och måste dessa grenar alltjämt dragas med en oformlig och alltför starkt centraliserad administration.

Denna tankegång har uppenbarligen icke heller varit främmande för statens besparingskommitté. Såsom skäl, varför kommittén funnit det nödvändigt att taga upp frågan om sjukförsäkringens organisation, anför nämligen kommittén i de allmänna grundlinjerna (sid. 143): »organisatoriskt sett intager sjukförsäkringen en central ställning: det är svårt att utan densamma ordna vare sig pensionsförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt. Framför allt förutsätter den decentraliserade kontrollen och positiva verksamheten för invalidernas återställande samverkan med de försäkrade själva och stöd av deras eget intresse.» Längre fram i grundlinjerna (sid. 152) anför kommittén såsom motivering för förslaget om ökat statsbidrag åt sjukkassorna bl. a.: »En snabb och kraftig utveckling av en frivillig, väl organiserad och kontrollerad sjukförsäkring är enligt kommitténs mening ägnad att medföra mycket väsentliga besparingar för fattigvård och pensionsförsäkring.»

Då kommittén icke desto mindre avstått från att föreslå en verklig lösning av den sociala sjukförsäkringens problem, har detta skett med hänsyn framför allt till de stora bördor, som en dylik försäkring antagits skola lägga på statskassan. Sålunda anför kommittén (grundlinjerna, sid. 143), att en obligatorisk sjukförsäkring i den år 1919 ifrågasatta omfattningen skulle medföra utgifter för *statsverket*, som skulle överstiga dess nuvarande bärkraft. Men även en till exempelvis lönarbetare avgränsad obligatorisk sjukförsäkring har kommittén funnit vara av *statsfinansiella* skäl omöjlig.

Enhetlig finansplan för socialförsäkringen. Såsom ovan anförts, har redan kommittén för socialförsäkringens organisation framhållit behovet av att socialförsäkringens kostnadsproblem i dess helhet utredes och bedömes i ett sammanhang. Även statens besparingskommitté synes hava varit inne på samma tankegång. På tal om nödvändigheten att begränsa utgifterna för samhällets sociala omvårdnad, framhåves sålunda nödvändigheten att tillse, att de begränsade tillgångar, som stå till buds, användas just för det verkliga behovet och utan onödiga förvaltningskostnader.

Denna grundsats, i vilken styrelsen för sin del icke kan annat än till fullo instämma, tillämpar emellertid kommittén på ett sätt, som gör, att de redan förut mycket tyngande bördor, som samhället har att bära för den allmänna pensionsförsäkringen, under en avsevärd tid framåt komma att högst väsentligt ökas.

Styrelsen kan för sin del icke finna, att det verkliga behovet just nu skulle starkast framträda i fråga om pensionsförsäkringen och omedelbart kräva en så betydande ökning av samhällets utgifter för denna. Enligt styrelsens uppfattning böra tvärtom de ytterligare medel, som nu kunna disponeras för socialförsäkringsändamål, tagas i anspråk i främsta rummet för organiserandet av den sociala sjukförsäkringen. Det måste betecknas som en dålig politik från samhällets sida att anslå det allra mesta av de medel, som överhuvud taget kunna disponeras för socialförsäkringen, för underhåll av invalider och åldringar, men försumma vården av de aktiva och producerande åldrarna. Icke minst ur den av kommittén framförda synpunkten av sparsamhet i fråga om förvaltningen synes detta påkallat. Statens besparingskommitté liksom tidigare kommittén för socialförsäkringens organisation utgår ju ifrån att sjukförsäkringens ordnande utgör en förutsättning för förenklingar i den nuvarande alltför centraliserade förvaltningen.

Vad man framför allt skulle önska, men som saknas även i förevarande kommittébetraktande, är en enhetlig och överskådlig plan för hela socialförsäkringen. Liksom socialförsäkringens olika grenar hos oss genomförts var för sig och utan beaktande av det sammanhang, vari de böra stå till varandra, föreslår nu statens besparingskommitté ändringar och utvidgningar utan hänsyn till de verkningar, som dessa

reformer kunna komma att få för försäkringen i övrigt. Så t. ex. har kommittén icke beaktat, att dess förslag till omläggning av grunderna för pensionsförsäkringen genom den väsentligt ökade avgiftsbörda, den lägger på de pensionsförsäkrade, sannolikt kommer att i främsta rummet gå ut över den frivilliga sjukkaserverksamheten och avsevärt hämma eller rent av förhindra dess utveckling. I samma riktning om ock i mindre grad skulle säkerligen också verka den likaledes av kommittén ifrågasatta förkortningen av den tid, varunder ersättningskyldigheten vid olycksfall i arbete skall vila direkt å arbetsgivaren.

De av kommittén förordade reformerna i sjukkaserverksamheten, om också i och för sig rationella och av behovet påkallade, torde jämväl, åtminstone till en första början komma att i avsevärd grad minska deltagandet i den statsunderstödda sjuk-kasserörelsen och därmed också möjligheten för övriga försäkringsgrenar att för sina ändamål utnyttja sjukkassorna såsom lokala bottenorgan.

Framhållas må slutligen att vid godtagande i huvudsak av kommitténs reform-förslag det nuvarande systemet med vid sidan av varandra verkande, men icke sam-verkande understöd även framgent skulle komma att bestå. Liksom nu skulle så-lunda även framdeles med direkta bidrag av allmänna medel eller åtminstone ge-nom en med allmänna medel organiserad försäkring kunna utgå understöd sam-tidigt från alla de tre olika sociala försäkringsgrenarna och därutöver även från den allmänna fattigvården.

Sjukförsäkringen medför icke ökade kostnader för samhället. Enligt sitt all-männa direktiv har statens besparingskommitté närmast till uppgift att fö-reslå besparingar i fråga om statsverkets utgifter. Vad särskilt socialförsäk-ringen beträffar har emellertid kommittén funnit sparsamhet påkallad icke blott i fråga om statens utgifter för denna försäkring, utan även i fråga om ut-gifterna överhuvud taget för detta ändamål. Sålunda framhåller kommittén (grundlinjerna, sid. 127), att »det ekonomiska lägets tvång gäller även för samhällets verksamhet för social omvårdnad». Denna tankegång utvecklas ytter-ligare så, att kommittén funnit det klart, »att de sociala uppgifterna icke få fyllas på det sätt, att hela samhällets producerande krafter försvagas. Eljest blir följden blott, att allt flera så småningom dragas ned i fattigdom.»

Med avseende på dessa kommitténs uttalanden vill styrelsen till en början an-märka, att kommittén, då det gäller pensions- och olycksfallsförsäkringen, icke tager samhällets utan enbart statens utgifter i betraktande, i det kommittén nöjer sig med att avvälta en del av dessa senare på de försäkrade och arbetsgivarna. Bortsett här-ifrån synes emellertid kommittén icke hava tillräckligt beaktat, att, vad den sociala sjukförsäkringen beträffar, samhällets utgifter som regel icke äro kostnader, som skapas i och genom försäkringen. Sjukdom och därmed följande oförmåga till ar-bete äro risker, som inträffa, vare sig sjukförsäkring finnes eller icke, och som samhället måste på ena eller andra sättet bära, om icke på annat sätt så i form av försämrat hälsotillstånd och ökad invaliditet och därmed följande minskad produk-tionsförmåga.

Vid de av styrelsen verkställda undersökningarna rörande levnadskostnaderna hava bl. a. utgiftsposter efterfrågats jämväl utgifterna för *sjukvård*. Under denna rubrik hava förts utgifter för läkare (även tandläkare och barnmorska), medicin, sjukvårds-artiklar och sjukhusvård. I de fall, då familjeförsörjaren eller familjen haft fri läkarvård eller medicin, hava dessa förmåner uppskattats till sitt sannolika värde. För de trenne kategorier av hushåll, som 1922—24 års undersökning omfattar, nämligen arbetare och lägre tjänstemän i städerna, arbetare och tjänstemän på orter av lantlig karaktär samt medelklasshushåll i städerna, belöpte sig utgifterna för sjukvård i genomsnitt till resp. kronor 63, 50 och 144 per hushåll och år. I förhål-lande till den beräknade medelinkomsten utgjorde dessa utgifter 1-6, 1-5 och 1-8 pro-cent inom resp. hushållsgrupper.

Till ungefär samma resultat kommer man också enligt 1920 års levnadskostnadsundersökning, som omfattade lantarbetarfamiljer (torpare, statare, daglönare och arbetarsmåbrukare). För dessa hushåll uppgick sjukvårdskostnaden i genomsnitt till 45:38 kr. per år, motsvarande 1.3 procent av årsinkomsten.

I här anförda siffror ingå emellertid icke *sjukkasseavgifter*. För 1922—24 års undersökning äro siffrorna härför ännu icke framräknade. Enligt 1913—14 års undersökning utgjorde ifrågasvarande utgifter i medeltal 1.3 procent av inkomsterna; bland de fattigare var procentsiffran 1.4 och bland de mera välbärgade 0.8.

I allmänhet talat torde man därför kunna säga, att den ekonomiska börda, som genom sjukdom pålægges arbetare och dem närstående samhällsgrupper, representerar ett belopp i penningar, motsvarande i genomsnitt tre procent av årsinkomsten. Styrelsen vill emellertid erinra om, att det material, varpå levnadskostnadsundersökningarna grunda sig, insamlats från hem, som utmärka sig genom ordentlighet och god hushållning. Sjuk- och hälsovården kan därför i dessa hem måhända anses bättre tillgodosedd än i andra, mindre ordentliga hem. Å andra sidan utgör emellertid just sjuklighet en av de orsaker, som oftast undergräva arbetarhemmens ekonomi. Uteslutet är därför icke, att det verkliga behovet av sjukvård och sjukhjälp är ännu högre i hem med mindre ordentlighet och förmåga att hushålla.

Frånsett de missbruk av understödsrätten, som aldrig kunna helt undgås i en social sjukförsäkring, innebär denna försäkring egentligen endast i tvenne hänseenden en ökning av samhällets utgifter. I den mån sjukvården tack vare försäkringen blir kostnadsfri för den sjuke, utnyttjas denna förmån otvivelaktigt, särskilt vad läkemedlen beträffar, i större utsträckning än då den måste bekostas av individerna själva. Kostnaderna för sjukförsäkringens administration utgöra likaledes en ökad samhällspålaga. Dessa senare kostnader spela dock i stort sett en endast obetydlig roll. Vad åter sjukvården beträffar, äro utgifterna härför, förutsatt att det icke rör sig om obehörigt utnyttjande av understödsrätten, i allmänhet väl använda. Utvägar finnas dessutom, genom vilka missbruk av denna understödsrätt kunna i väsentlig grad förebyggas. I sådant hänseende vill styrelsen särskilt framhålla det återhållande moment, som skulle ligga däri, att den obligatoriska sjukförsäkringen, på sätt styrelsen i sitt underdåniga utlåtande den 23 december 1919 över socialförsäkringskommitténs förslag till lag om allmän sjukförsäkring ifrågasatt, begränsas till den på förvärv inriktade arbetskraften men däremot icke omsluter hustrur och hemmavarande familjemedlemmar utan särskilt yrke och ej heller minderåriga barn.¹

Enligt styrelsens mening skulle sjukförsäkringen icke blott icke medföra någon egentlig ökning av samhällsutgifterna utan även leda till avsevärda, ekonomiskt gynnsamma resultat. Den sociala sjukförsäkringens förnämsta uppgift är att utjämna och fördela de risker, som sjuklighet och därmed sammanhängande ekonomiska konsekvenser lägga särskilt på de samhällsgrupper, vilka äro hänvisade att i allt väsentligt leva på avkastningen av sin arbetskraft. Men efter hand och indirekt medför otvivelaktigt sjukförsäkringen en verklig lättnad av samhällsbördorna genom minskad invaliditet och ökad fysisk styrka och arbetsduglighet hos befolkningen. Nu åsyftade verkningar visa hän på sjukförsäkringens måhända stundom icke tillräckligt beaktade betydelse i nationalekonomiskt hänseende — en betydelse som pensionsförsäkringen väl får anses så gott som helt och hållet sakna.

Sjukförsäkringens kostnader och deras fördelning. Kommitténs ståndpunkt till frågan om den obligatoriska sjukförsäkringen har uppenbarligen i hög grad förestavats av den uppfattningen, att den av socialförsäkringskommittén i dess betänkande angående allmän sjukförsäkring ifrågasatta kostnadsfördelningen — $\frac{2}{3}$ på de försäkrade och $\frac{1}{3}$ på statsverket — kunde anses

¹ Jfr Soc. Medd. årg. 1920, sid. 127.

såsom för alla eventualiteter fastslagen. Så är emellertid icke förhållandet ens vad socialförsäkringskommitténs eget förslag beträffar. Enligt detta skulle nämligen statens bidrag till väsentlig del utgå med ett fixt, efter antalet försäkrade beräknat belopp, och statsbidraget skulle därför vid förändringar i den allmänna lönenivån mycket väl kunnat komma att både understiga och överstiga $\frac{1}{3}$ av totalkostnaderna. I ännu mindre grad hade den här anförda proportionen upprätthållits i det sedermera överarbetade förslaget. Jämlikt detta skulle nämligen statens bidrag i sin helhet utgå med ett bestämt belopp per medlem i sjukkassan. Med den höga löne- och prisnivå, varmed man då ansåg nödigt räkna, skulle statsbidraget till sjukförsäkringen i verkligheten icke hava motsvarat mer än omkring $\frac{1}{8}$ av den sammanlagda kostnaden. Även med avsevärt lägre arbetslöner skulle emellertid statsbidraget med tillämpning av de då föreslagna beräkningsgrunderna kommit att ställa sig väsentligt lägre än den av besparingskommittén förutsatta tredjedelen.

Uppfattningen att den del av kostnaderna för sjukförsäkringen, som anses icke skäligen böra bäras av de försäkrade själva, nödvändigtvis måste läggas på statsverket, är emellertid i och för sig oriktig. Även andra utvägar äro nämligen härvid tänkbara. I flertalet av de länder, där obligatorisk sjukförsäkring finnes genomförd, lämna de allmänna överhuvud taget intet som helst bidrag till försäkringskostnaderna. I den mån de försäkrades egen börda ansetts böra lättas, har sålunda en motsvarande andel av kostnaderna överflyttats på arbetsgivarna. I regel utgör den andel, som arbetsgivarna få bära, en tredjedel till hälften av försäkringskostnaden i dess helhet.

Att stödja de arbetande klasserna vid sjukdom och därmed följande oförmåga till arbete har redan länge ansetts vara i väsentlig grad en arbetsgivarnas angelägenhet. Obestriddligt är ju också, att det industriella arbetet eller de förhållanden, under vilka det utövas, i många fall förorsakar eller medverkar till uppkomsten av sjukdomar. Detta gäller icke blott om de egentliga s. k. yrkessjukdomarna, vilka ju också i några länder betraktas och ersättas på samma sätt som olycksfall i arbete. I betraktande komma här även sjukdomar, som framkallas av de i sanitärt och hygieniskt hänseende mindre gynnsamma förhållanden, under vilka arbetet inom många yrken bedrivs eller måste bedrivas. Sambandet mellan arbete och sjukdom kan stundom vara lika påtagligt som då det gäller olycksfall. I detta hänseende kan förtjäna anföras Nya arbetarförsäkringskommitténs uttalande i motiveringen till förslaget till lag angående försäkring för beredande av pension vid varaktig oförmåga till arbete, vilket förslag som bekant förutsatte en sammansmältning av olycksfalls- och invaliditetsförsäkringen. »Trots allt vad man härutinnan» — d. v. s. till förmån för en särskild olycksfallsförsäkring — »anfört, är det dock svårt att inse, varför arbetsgivarna hellre böra bekosta understöden vid de s. k. olycksfallen i arbetet än vid t. ex. yrkessjukdomarna. Båda äro i lika hög grad beroende av yrkets beskaffenhet. Liksom olycksfallens antal är större inom vissa yrken än inom andra, medföra även en del yrken i övrigt större fara för hälsan än andra. I själva verket kan man uppfatta det inom farligare yrken så småningom fortgående försvagandet av arbetskraften genom sjuklighet eller förtidig ålderdom såsom resultatet av ett antal på varandra följande var för sig omärkliga, smärre 'olycksfall'. Någon principiell åtskillnad emellan olycksfallen och yrkessjukdomarna torde härutinnan svärigen kunna göras. Tager man hänsyn till arbetarens behov av understöd, är det ock svårt att finna någon grund, varför understöden böra vara större vid olycksfall i arbetet än eljest.»

I sitt ovan återopade utlåtande den 23 december 1919 angående förslaget till lag om allmän sjukförsäkring framhöll styrelsen i fråga om fördelningen av kostnadsbördan, att arbetsgivarna i vårt land enligt förslaget komme att beredas avsevärd lättnad; och anförde styrelsen till stöd härför följande. »Alltsedan det patriarkaliska arbetsförhållandet inom näringslivet, då i regel arbetsgivarna sörjde för sina arbetare vid sjukdom, kvarstår i ganska stor utsträckning denna gamla förplik-

telse. Inom jordbruket har den till och med laga kraft enligt legostadgan, och inom husligt arbete torde den fortfarande så gott som undantagslöst äga giltighet. Av kommitténs utredning rörande omfattningen av arbetsgivares bidrag till sjukhjälp åt arbetare, vilken utredning dock endast avser större arbetsgivare (med minst tio arbetare) och ej heller beträffande denna är fullständig, framgår, att arbetsgivarnas sammanlagda utgifter för lämnat understöd åt arbetare vid sjukdom under år 1917 uppgått till omkring 5-6 milj. kr. Läggas härtil mindre arbetsgivares kostnader för dylikt understöd ävensom husbönders kostnader för sjukvård åt sina tjänare samt tages vidare hänsyn till penningvärdets fall sedan år 1917, torde man nog komma fram till ett åtskilliga miljoner högre belopp. Det torde väl ock få anses givet, att arbetsgivare och husbönder i allmänhet icke komma att upprätthålla ifrågasvarande traditionella förpliktelse, sedan den obligatoriska sjukförsäkringen en gång blivit genomförd, utan att hithörande kostnader i det stora hela komma att överflyttas på de försäkrade själva och på det allmänna.»

Som bekant hava de organiserade arbetarna i ganska stor utsträckning lyckats få i kollektivavtalen intagna bestämmelser angående skyldighet för arbetsgivarna att på visst sätt stödja sina arbetare vid sjukdom. Bestämmelserna äro av mycket växlande innehåll, men gå i huvudsak ut på att tillförsäkra den sjuke och eventuellt även hans familj nödig sjukvård (läkarvård, läkemedel eller sjukhusvård) eller hel eller delvis avlöning under sjuktiden. Styrelsen har undersökt samtliga nu gällande kollektivavtal för att få utrönt förekomsten och innebörden av här åsyftade bestämmelser. Resultatet av denna undersökning återgives i efterföljande tabellariska sammanställning.

Såsom av tabellen framgår funnos föreskrifter angående understöd vid sjukdom i kollektivavtal gällande för 5 183 företag med tillhoppa 239 669 arbetare. För 1 020 företag med 123 261 arbetare lämnades sådant understöd även åt arbetares familjer.

Även utan uttrycklig utfästelse i kollektivavtal eller eljest lämna emellertid i stor utsträckning arbetsgivare understöd i en eller annan form åt sina arbetare vid sjukdom. Detta framgår tydligt bl. a. vid en jämförelse mellan ovan angivna siffror angående antalet berörda arbetare och motsvarande siffror i socialförsäkringskommitténs ovan återopade utredning.

Socialförsäkringskommittén tog som bekant icke heller för sin del helt och hållet avstånd från tanken att låta även arbetsgivarna bestrida en del av kostnaderna för arbetarnas sjukförsäkring. Kommittén föreslog nämligen särskilda tilläggsavgifter, s. k. *riskavgifter* för försäkrade, som användas för arbetsgivares räkning och för vilka, på grund av arbetets art eller de förhållanden, under vilka det bedreves, sjukdomsriskerna vore väsentligt ökad. Riskavgiften skulle erläggas av arbetsgivarna och till belopp, som skäligen motsvarade den ökade risken.

Genom att låta även arbetsgivarna bära en del av kostnaderna för sjukförsäkringen skulle det ock bliva vida lättare att skapa en naturlig anknytning mellan denna försäkring och försäkringen för olycksfall i arbete och på så sätt åstadkomma den även av besparingskommittén förordade decentraliseringen av handläggningen av de många små olycksfallsskadorna. Med en dylik anordning skulle det sannolikt också bliva möjligt, att till bättnad för såväl arbetare som arbetsgivare införa en verkligt effektiv »karenstid» i fråga om olycksfall i arbete. Den av kommittén föreslagna förkortningen av nu gällande karenstid till endast 14 dagar, om också förklarlig med hänsyn till sjukkasverksamhetens nuvarande tillstånd, måste nämligen anses som ett steg i orätt riktning.

Även om man antager, att åt den obligatoriska sjukförsäkringen här i Sverige skulle givas samma omfattning som socialförsäkringskommittén avsåg, d. v. s. att försäkringen skulle bliva praktiskt taget allmän, skulle detta dock icke medföra, att grundsatsen beträffande arbetsgivarbidrag till försäkringen skulle förlora sin giltighet. Är denna grundsats överhuvud taget riktig, så gäller den uppenbarligen,

Bestämmelser i gällande kollektivavtal angående understöd åt arbetare vid sjukdom.

Förkortningar: Lv. = läkarvård, lm. = läkemedel, sjhv. = sjukhusvård, sjders. = sjukdagsersättning, fam. = familjeunderstöd.

Näringsgrenar	Lv. eller lv. o. lm.		Lv. o. sjhv. eller lv., lm. o. sjhv.		Lv. o. sjders. eller lv., lm. o. sjders.		Lv., sjhv. o. sjders. eller lv., lm., sjhv. o. sjders.		Sjders. med eller utan lm. eller sjhv.		Hela antalet	
	föret.	arb.	föret.	arb.	föret.	arb.	föret.	arb.	föret.	arb.	föret.	arb.
Malmbrytning o. metall- industri	100	29 536	7	1 496	8	2 539	—	—	—	—	115	33 571
därav fam.	89	27 099	2	741	8	2 539	—	—	—	—	99	30 379
Jord- o. stenindustri . .	49	4 654	10	901	1	40	1	3 111	3	85	64	8 791
därav fam.	38	3 936	7	800	—	—	1	3 111	—	—	46	7 847
Trävaruindustri o. skogs- hantering	309	7 367	161	29 355	4	101	4	177	4	1236	482	38 236
därav fam.	10	893	159	29 334	—	—	—	—	—	—	169	30 227
Pappers- o. grafisk indu- stri	2	70	122	28 441	—	—	—	—	1	48	125	28 559
därav fam.	—	—	121	28 396	—	—	—	—	—	—	121	28 396
Livsmedelsindustri . . .	5	328	—	—	90	2 895	107	10 890	638	4 711	840	18 824
därav fam.	1	221	—	—	56	2 148	89	10 705	—	—	146	13 074
Textil- o. beklädnadsin- dustri	169	26 939	—	—	15	459	1	139	513	2 733	698	30 270
därav fam.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Läder-, hår- o. gummi- varuindustri	1	41	50	3 862	10	388	1	95	46	1 297	108	5 683
därav fam.	1	41	—	—	—	—	1	95	—	—	2	136
Kemisk o. teknisk industri	21	4 736	14	1 495	24	795	1	80	19	398	79	7 504
därav fam.	9	669	3	186	21	727	1	80	—	—	34	1 662
Byggnadsverksamhet . .	5	104	—	—	1	130	—	—	—	—	6	234
därav fam.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Kraft-, belysnings- o. vattenverk m. m. . . .	3	134	5	231	13	734	82	14 387	11	515	114	16 001
därav fam.	2	131	3	111	8	355	8	380	—	—	21	977
Handel o. varulager . .	4	63	1	30	92	2 372	4	32	415	3 694	516	6 191
därav fam.	—	—	1	30	3	110	1	10	—	—	5	150
Åkeri- o. stuverirörelse .	3	59	1	14	11	107	1	19	540	2 987	556	3 186
därav fam.	1	42	1	14	1	6	—	—	—	—	3	62
Telegraf, telefon, ensk. järnvägar, spårvägar .	—	—	—	—	—	—	116	28 608	—	—	116	28 608
därav fam.	—	—	—	—	—	—	3	2 742	—	—	3	2 742
Sjöfart	—	—	—	—	206	2 943	16	98	11	314	233	3 355
därav fam.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Jordbruk	2	26 369	7 585	1	20	1	13	—	—	—	373	7 644
därav fam.	1	11 369	7 585	—	—	1	13	—	—	—	371	7 609
Diverse näringsgrenar .	—	—	—	—	371	905	1	6	386	2 101	758	3 012
därav fam.	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Summa	673	74 057	740	73 410	847	14 428	336	57 655	2 587	20 119	5 183	239 669
därav fam.	152	33 043	666	67 197	97	5 885	105	17 136	—	—	1 020	123 261

i vad frågan rör arbetare, även för det fall att försäkringen omsluter även andra samhällsgrupper.

I fråga om finansieringen av en blivande obligatorisk sjukförsäkring må vidare framhållas, hurusom vissa skäl tala för att dess kostnader i någon mån böra bäras av *kommunerna*. Redan nu lämna kommunerna i vårt land, såsom styrelsen får tillfälle att i det följande framhålla, i ganska stor utsträckning bidrag till den frivilliga sjukkasseverksamheten. I ännu högre grad är detta förhållandet i Danmark, där värdet av de bidrag och tjänster, som kommunerna lämna sjukkassorna, anses i värde endast obetydligt understiga statens bidrag. Av kostnaderna för den obligatoriska sjukförsäkringen i Norge har likaledes en viss del lagts på vederbörande kommuner. Utom andra fördelar, som på denna väg stå att vinna, skulle härigenom även ernås, att de kommunala myndigheterna skulle hava ett direkt intresse att med uppmärksamhet följa den offentliga sjukkassans verksamhet och tillse, att missbruk i görligaste måtto undvekas.

En rationell fördelning av kostnaderna för sjukförsäkringen mellan de olika parter, som härvid kunna tänkas ifrågakomma, kan emellertid icke gärna ske annat än i samband med framläggande av en verklig finansplan, omfattande socialförsäkringens samtliga grenar.

2. Den frivilliga sjukkasseverksamheten.

För den händelse kommitténs förslag rörande den frivilliga sjukkasseverksamheten skulle komma att tagas till utgångspunkt för reformarbetet har styrelsen ansett sig böra ingå på en närmare prövning av detta förslag samt på en undersökning av de viktigare punkter, där förslaget synes böra kompletteras.

Sjukkasserörelsens organisation. Det synes styrelsen kunna starkt ifrågasättas, huruvida de reformer i fråga om sjukkasserörelsen, som kommittén föreslår, verkligen komma att leda till det avsedda målet. Det är snarare att befara, att en lagstiftning enligt de av kommittén angivna grundlinjerna skulle i väsentlig grad spolia den sjukkasseverksamhet, som redan finnes, utan att sätta något nytt och bättre i dess ställe. Farhågorna härför synas så mycket mera grundade som det pris — det ökade statsbidraget — varigenom ett stort antal av de nuvarande sjukkassorna skulle lockas uppgiva sin självständiga existens, måste anses såsom synnerligen lågt särskilt i betraktande av de väsentligt ökade förpliktelser, som sjukkassorna för framtiden skulle ha att påtaga sig.

En betydande del av dem, som för närvarande äro anslutna till den frivilliga sjukkasserörelsen, tillhöra de s. k. *rikssjukkassorna*, d. v. s. sjukkassor, vilkas verksamhetsområde icke är lokalt begränsat och som sålunda hava sina medlemmar spridda över en större del av landet. Till sin numerär äro dessa kassor visserligen ganska fåtaliga (31 år 1921), men deras sammanlagda medlemsantal uppgick till 268 347, motsvarande 36.8 % av samtliga sjukkasemedlemmar. Geografiskt sett är också rikssjukkasserörelsen mera spridd än de lokala sjukkassorna. Såsom framgår av kommitténs utredning (sid. 71) finnas sålunda f. n. lokala sjukkassor i endast 783 landskommuner, medan däremot 1 622 landskommuner sakna denna sjukkassetyp. I huru många landskommuner rikssjukkasserörelsen är företrädd är icke känt, men sannolikt är detta antal mycket betydande. Av kommitténs utredning rörande dessa förhållanden i Norrland framgår sålunda, att medan lokala sjukkassor förekomma i endast 46 av inalles 223 landskommuner, rikssjukkassorna — utom i ett icke närmare angivet antal av förstnämnda kommuner — utöva sin verksamhet i icke mindre än 156 av övriga, av den lokala sjukkasseverksamheten oberörda kommuner.

I likhet med kommittén finner visserligen även styrelsen, att de nuvarande rikssjukkassorna icke kunna tagas till utgångspunkt för en reorganiserad sjukförsäkring och för de uppgifter i den övriga socialförsäkringens tjänst, som böra läggas på en sådan, men därmed är icke sagt, att rikssjukkasseverksamheten såsom sådan måste helt och hållet förkastas. Redan hänsynen till rikssjukkassornas stora medlemsantal synes motivera, att man försöker att genom reformer i fråga om dessa kassors organisation göra även dem skickade att inpassas i det nya systemet.

Det primära i kommitténs organisationsförslag är fordran, att på varje plats endast en av det allmänna erkänd och understödd sjukkasse skall tillåtas verka. Sjukkaserverksamhetens lokala begränsning torde kunna anses såsom ett postulat, grundat på verksamhetens egen art och bekräftat genom erfarenheten. Endast genom en dylik organisation möjliggöres nämligen den inbördes kontroll och känsla av gemensamt ansvar, som utgör själva förutsättningen för all sund sjukkaserverksamhet.

Kommittén ifrågasätter emellertid (sid. 146) därjämte, att det för utjämmandet av riskerna skall bildas en återförsäkringskassa, i vilken de mindre sjukkassorna skulle vara pliktiga och de större berättigade att ingå. Innan fullständig utredning föreligger, är det svårt att mera bestämt uttala sig om den sålunda av kommittén framkastade tanken. Återförsäkring innebär visserligen i viss mening en negering av principen om kassornas självansvar, men synes dock kunna ordnas på sådant sätt, att ansvaret till väsentlig del alltjämt bäres av de särskilda sjukkassorna.

Det synes styrelsen icke uteslutet, att samma tankegång skulle kunna tillämpas jämväl i fråga om den sjukhjälpserverksamhet, som utövas av rikssjukkassorna, och att sålunda även dessa kassor, ehuru visserligen efter väsentliga ändringar i sin konstitution, skulle kunna användas inom den nya organisationen. Förutsättning härför skulle emellertid vara, att de nu existerande, rättsligt osjälvständiga och formellt endast som ombud för kassastyrelsen verkande lokalavdelningarna kunde konstitueras såsom inom vissa gränser självständiga och med en viss grad av rättskapacitet utrustade organ. Rikssjukkassan såsom sådan skulle bibehållas som huvudförening med uppgift bl. a. att fungera som återförsäkringskassa för de till densamma hörande underföreningarna (de ombildade lokalavdelningarna).

Som bekant finnes det f. n. ett icke ringa antal s. k. *slutna* kassor, d. v. s. kassor, som på visst sätt begränsa sin verksamhetskrets och sålunda icke stå öppna för andra än dem, som uppfylla vissa speciella inträdesvillkor. Omfånget av denna art av sjukkaserverksamhet framgår av följande översikt, avseende förhållandena år 1921.

	Antal sjukkassor	Antal medlemmar
Fabriks- och brukssjukkassor	162	57 580
Yrkes- och fackkassor	98	37 862
Föreningskassor	10	7 692
Nykterhetskassor	16	98 140
Religiösa kassor	7	2 185
Kassor för endast ettdera könet	80	20 832
Andra slutna kassor	4	1 051
Summa	377	225 342

Att sjukkassor, som äro avsedda exempelvis endast för ettdera könet eller endast för helynktra, icke kunna erkännas som organ för en statsunderstödd sjukförsäkring, torde få anses ligga i sakens natur. Detsamma torde gälla även om föreningskassorna, vartill i detta sammanhang räknats sjukkassor, vilka som inträdesvillkor uppställa fordran på medlemskap i viss förening eller sammanslutning. Större svårigheter torde icke i allmänhet möta för de hithörande kassor, som så önska, att omlägga sin verksamhet till överensstämmelse med den nya ordningen. Tendensen inom sjuk-

kasserörelsen synes dessutom i allmänhet gå i riktning från dylika speciella sjuk-kassebildningar och till allmänna, för alla öppna sjukkassor.

Vad åter beträffar fabriks- och brukssjukkassorna, som ofta bildats på initiativ av och med understöd av arbetsgivaren, synes det mera tveksamt, huruvida en lagstiftning om frivillig sjukförsäkring bör förhindra eller försvåra deras verksamhet. Dessa kassor bygga ju på den principiellt riktiga grundsatsen om samverkan på detta område mellan arbetsgivare och arbetare. Å andra sidan intaga dessa kassor i en del kommuner på landsbygden en så dominerande ställning, att vid sidan av dem utrymme saknas för en allmän sjukkassa. Redan nu gällande sjukkasselag har för övrigt till en viss grad berövat dem möjligheten att existera som absolut slutna och tvungit dem att på vissa villkor behålla medlemmar, som icke längre tillhöra arbetsstället eller företaget. Sjukkasselagen lämnar också anvisning på en utväg, varigenom arbetsgivare, som så önskar, kan skaffa sig säkerhet för att det understöd, han vill förbehålla sina arbetare eller anställda, kommer endast dessa till godo.

Någon större olägenhet för dessa kassor att i allmänhet underordna sig de åsyftade nya bestämmelserna synes därför icke vara att befara. Undantag härifrån utgöra dock bl. a. sjukkassor, avsedda för personalen vid vissa enskilda järnvägar. Dessa kassor äro nämligen enligt sakens natur icke lokalt begränsade, utan omfatta hela den trakt järnvägsföretaget berör. Nära besläktade med dessa kassor äro vidare vissa yrkes- och fackkassor. I regel hava dessa endast ett mindre, lokalt verksamhetsområde, men fall förekomma dock, där kassorna med sin verksamhet omsluta hela landet. I fråga om dylika kassor synes möjligen böra ifrågasättas rätt att fortfarande få existera och uppbära statsbidrag.

Inom sociala rådets sektion för sjukkasseeväsen voro vid behandlingen av frågan om undantag för de särskilda yrkeskassorna meningarna delade.

Sjukkasseeverksamhetens rättsliga reglering. Beträffande sjukkassas förvärv av rättskapacitet bygger 1910 års lag som bekant på normativsystemet (registrerings-systemet), d. v. s. vinnandet av dylik kapacitet beror på, att vissa i lagen bestämda fordringar blivit uppfyllda. Å andra sidan är varje sjukkassa, som fyller dessa villkor, behörig att förvärva denna rätt, och registrering kan vid sådant förhållande icke vägras.

Det framgår icke med tillräcklig tydlighet, huruvida kommittén tänkt sig, att förevarande princip fortfarande skulle upprätthållas. Möjligen har kommittén ansett, att flera än en sjukkassa skulle kunna bildas med samma sjukkasseeområde, men att tillsynsmyndigheten skulle ha rätt att efter prövning tillerkänna endast *en* av dem statsbidrag. Sannolikt har dock kommittén snarare tänkt sig införande av ett koncessionssystem med faktiskt monopol för en enda sjukkassa att inom sitt område med andras uteslutande bedriva statsunderstödd (erkänd) sjukkasseeörelse.

I vilket fall som helst återstår emellertid frågan om den rättsliga regleringen av de sannolikt ganska talrika sjukkassor, nu registrerade, som kunna väntas ställa sig avvisande till reformen. Att utan vidare beröva dessa kassor den rättsförmåga, de enligt nu gällande lagstiftning förvärvat, skulle säkerligen betraktas som en stor obillighet. En sådan åtgärd skulle dessutom betyda en väsentlig utvidgning av de olägenheter och det missbruk, som visat sig följa med en oregistrerad och som följd därav fullständigt okontrollerad sjukkasseeverksamhet. Å andra sidan vore det en uppenbar orimlighet att, om statsbidraget till här berörda grupp av sjukkassor helt bortföll, ändock gentemot dessa kassor upprätthålla i obesuret skick 1910 års lagstiftning, vars många materiellt tvingande bestämmelser just motiverades med hänsyn till det väntade, ökade statsbidraget.

Den lämpligaste lösningen av förevarande problem torde måhända vara, att den icke statsunderstödda sjukkasseeverksamheten inordnas under samma lagstiftning — lagen om understödsföreningar den 29 juni 1912 — som gäller för pensions- och begravningskassor samt andra dylika sammanslutningar för inbördes understöd.

Utom att denna form av sjukkasseverksamhet härigenom erhöles full frihet att efter förekommande behov ordna sin verksamhet, skulle också den fördel ernås, att även sammanslutningar för beredande av sjukhjälp, i motsats till vad nu är förhållandet, bleve underkastade registreringsplikt.

Enligt den av styrelsen här framkastade planen skulle för framtiden komma att existera tvenne olika slag av frivilliga sjukkassor, båda med rättskapacitet och underkastade offentlig tillsyn, nämligen dels registrerade och dels koncessionerade, lämpligen benämnda *erkända*. Endast dessa senare kassor skulle vara berättigade till statsbidrag; kommunalt bidrag skulle likaledes kunna tillerkännas endast erkänd sjukkassa.

Då det gäller en lagstiftning av den innebörd, varom här är fråga, vore det visserligen ur flera synpunkter mindre lämpligt, om de statsunderstödda kassorna på detta sätt mera allmänt skulle hava att uthärda konkurrens från icke-statsunderstödda, men också till sin verksamhet mera fria och obundna kassor. Men den värsta olägenheten — en olägenhet, som med nuvarande lagstiftning vid upprepade tillfällen framträtt — eller att konkurrensen från de fria kassornas sida bedrives med föga nogräknade medel skulle dock bliva i allt väsentligt undanröjd.

Sjukkasseområden. I fråga om sjukkassornas lokala verksamhetsområden har kommittén haft sin uppmärksamhet riktad i främsta rummet på det antal medlemmar, kassorna borde minst räkna. Som regel skulle minimiantalet medlemmar utgöra 100, men kommittén ifrågasätter på samma gång, att samtliga kassor med lägre medlemsantal än 500 skulle vara pliktiga att ingå i en för detta ändamål bildad återförsäkringskassa.

Lika viktigt som det är, att sjukkassa har ett med hänsyn till stabiliteten tillräckligt medlemsantal, lika viktigt är emellertid, framför allt då det gäller en frivillig sjukkasseverksamhet, att sjukkasseområdet lokalt icke har större omfång än att den ömsesidiga sjukhjälpverksamheten lämpligen kan utövas. I sådant hänseende är det enligt styrelsens uppfattning av mycket stor betydelse, att indelningen i sjukkasseområden så långt ske kan anknyter sig till den bestående kommunala indelningen. Sjukkasseverksamhetens lokala utbredning och anslutningen till rörelsen skulle helt säkert komma att i hög grad stimuleras, därest även kommunerna visa intresse för saken. Detta intresse mobiliseras emellertid vida lättare, om kommunen har sin egen kassa än om kassan är gemensam för flera kommuner. Sjukkasseverksamheten och den kommunala fattigvården hava ju åtskilliga beröringspunkter, och den förra kan, efter vad erfarenheten givit vid handen, i betydande grad lätta fattigvårdstungan. Skall, såsom styrelsen här nedan ifrågasätter, bidrag till sjukkasseverksamheten utgå även av kommunala medel, ligger självfallet häri en ytterligare anledning, varför sjukkassornas verksamhetsområden böra, så långt lämpligen ske kan, sammanfalla med kommunen. Samma skäl gäller emellertid i måhända ännu högre grad, därest det kommunala bidraget fortfarande skall vara endast frivilligt. Jämväl med hänsyn till det ifrågasatta samarbetet med pensionsnämnderna, i fråga om vilka den kommunala indelningen ju är strängt genomförd, är det uppenbarligen av stor vikt, att sjukkasseområden och pensionsdistrikt så långt ske kan sammanfalla.

Kommittén har för övrigt själv givit anvisning på ett korrektiv mot alltför små sjukkasseområden, nämligen den föreslagna återförsäkringskassan. Såsom styrelsen redan framhållit, är det icke möjligt att taga bestämd ståndpunkt till denna fråga, innan en närmare utredning föreligger angående det sätt, varpå en dylik återförsäkring skulle fungera.

Även andra utvägar för utjämning av tillfälliga riskanhopningar äro emellertid tänkbara. En sådan vore, om det i enlighet med vad som förekommer exempelvis i Norge och som även socialförsäkringskommittén föreslog, bestämdes, att en viss del av det till sjukkassorna utgående statsbidraget årligen skulle innehållas för att bilda

en *reglerings- eller utjämningsfond* med uppgift att i form av understöd med eller utan återbetalningsskyldighet bistå sjukkassor, som på grund av hög sjuklighet, ogynnsam ålderssammansättning eller annan dylik anledning råkat i brydsamt ekonomiskt läge.

Överflyttning sjukkassorna emellan. Med avseende på den rätt och skyldighet till överflyttning de statsunderstödda sjukkassorna emellan, som av kommittén föreslagits och som torde vara en nödvändig konsekvens av kravet på sjukkassexverksamhetens lokala begränsning, bör man enligt styrelsens åsikt till en början skilja mellan sjukhjälsverksamheten och den begravningshjälsverksamhet, som kassorna skulle kunna, men icke behöva bedriva. I fråga om sistnämnda understöd synes ett överförande i samband med flyttningen av skäligen andel av försäkringsfonden vara en naturlig åtgärd och lätt att genomföra, i all synnerhet om, såsom kommittén också föreslår, begravningshjälsverksamheten i räkenskaperna bestämt skiljes från den övriga verksamheten. Något hinder för att den flyttande sjukkassexmedlemmen i den nya kassan tillerkännes begravningshjälp till samma belopp som i den gamla, behöver ju vid sådant förhållande icke föreligga, även om begravningshjälp till nämnda belopp eljest icke beredes av kassan. Självfallet måste emellertid den flyttande medlemmen i så fall fortfarande betala avgift, motsvarande begravningshjälsutfästelsen.

Vad däremot sjukhjälsverksamheten beträffar, synes en lika noggrann avräkning vid flyttningar sjukkassorna emellan icke ovillkorligen påkallad. Under hela den egentligen aktiva åldern (20—55 år) företer ju sjukligheten, efter vad erfarenheten visat, en endast jämförelsevis obetydlig stegring. Överflyttning av premiereserven är därför knappast behöfelig i andra fall än då flyttningen äger rum i mera framskriden ålder. Sker flyttningen i den ålder, då inträde i allmänhet står öppet för de inom verksamhetsområdet boende, föreligger ju möjlighet för den flyttande att direkt ingå i kassan utan anlitande av överflyttning sinstitutet. Den enda olägenhet, som härvid kan tänkas möta, är, att han därvid kan bli underkastad eventuellt förekommande väntetidsbestämmelser.

De svenska sjukkassorna upptaga på några få undantag när icke avgifter, beräknade med hänsyn till den inträdandes ålder, utan avgifter, beräknade efter den antagliga genomsnittsåldern vid inträdet. En förutsättning för införande av kapitalöverföring vid flyttningar kassorna emellan synes emellertid vara, att sjukkassorna genomgående måste upptaga avgifter, graderade efter inträdesåldern.

Sjukhjälsperiodens längd. Den enda positiva förändring i fråga om sjukkassornas understödsverksamhet, som kommittén föreslår, är en utsträckning av minimisjukhjälsperioden till tre år i följd eller under en sjukdom, ensam eller i förening med annan.

Det ligger i öppen dag, att den sålunda ifrågasatta utvidgningen av sjukkassornas understödsverksamhet skulle bli av mycket stor betydelse icke blott för sjukkassexmedlemmarna själva, utan även för samhället i dess helhet. Med den nuvarande, som regel alltför korta sjukhjälsperioden sviktar nämligen sjukkassornas stöd just vid de långvariga sjukdomsfallen, då detta stöd framför allt behöfdes. Genom en dylik utsträckning blir ju också möjligt att, som kommittén framhåller, skapa en på många punkter direkt anknytning mellan pensionsförsäkringen och sjukkassornas understödsverksamhet.

Skall sjukkassornas understödspflicht på detta sätt utvidgas, kan det emellertid för tjäna övervägas, huruvida man icke lika gärna bör taga steget fullt ut och ålägga sjukkassorna obegränsad understödspflicht, oberoende av sjukdomstidens längd. En på detta sätt utsträckt sjukhjälsperiod förekommer redan nu i de lokala sjukkassorna i Eskilstuna och Norrköping samt i svenska typografiförbundets sjukkassa och har ifrågasatts för Malmö sjukkassors centralförsämningskassa och den projekterade

centralkassan i Stockholm. Skillnaden med hänsyn till sjukkasserörelsens belastning mellan de här anförda båda bestämmelserna angående sjukhjälpstiden är icke heller alltför betydande. Med ledning av de utav kommittén verkställda utredningarna kan sålunda denna skillnad för den nuvarande medlemsstocken i sjukkassorna — 707 000 sjukförsäkrade individer — och med en genomsnittlig sjukhjälp av 2 kronor per dag, beräknas till 1 767 500 kronor, motsvarande kronor 2: 50 per år och sjukförsäkrad person.

Att, såsom kommittén i anslutning till nu gällande bestämmelser gör, hänföra sjukhjälpstiden till en sjukdom ensam eller i förening med annan måste styrelsen för sin del bestämt avstyrka. Styrelsen har en lång erfarenhet av, huru olämplig en dylik bestämmelse är, och tillämpningen skulle säkerligen icke bli lättare vid den betydliga utsträckning av sjukhjälpstiden, varom nu är fråga. Svårigheterna på denna punkt skulle bli så mycket större, som den svenska sjukkasserörelsen väl även framgent i betydande grad skulle komma att vinna anslutning bland självständiga yrkesutövare samt hustrur och andra familjemedlemmar utan eget förvärvsarbete, i fråga om vilka avbrott i arbetsförmågan ofta äro mycket svåra att till tiden fixera.

Strykes begränsningen till »en sjukdom ensam eller i förening med annan», måste emellertid en annan garanti skapas mot obehörigt utnyttjande av sjukhjälpstiden. För att omöjliggöra för sjukkasemedlemmarna att exempelvis efter ett relativt kortare avbrott mot slutet av treårsperioden åter börja en ny sjukhjälpstid om tre år, synes böra stadgas, att vid beräkning av understöd tiden hänsyn skall tagas till såväl sjukhjälp i oavbruten följd som sjukhjälp, som utgått i olika repriser inom loppet av en viss tidsperiod.

Sjukkassornas sjukvårdsverksamhet. Viktigare än att utvidga understöd tiden är ur samhällets synpunkt, att sjukkassorna sörja för att medlemmarna vid sjukdom erhålla lämplig vård och behandling. Sjukkaserverksamheten fyller endast den mindre betydande delen av sin uppgift, så länge kassorna, som här hos oss, tillhandahålla endast kontanta understöd. Att utvidga sjukhjälpstiden utan att samtidigt sörja för sjukvården är närmast till skada för sjukkasserörelsen. Härigenom skymmes nämligen blicken för det, som är den sociala sjukförsäkringens främsta och förnämsta uppgift, att medverka till att den sjuke snarast möjligt återställs till hälsan.

Kommittén har visserligen funnit det obestridligt, att bristen på läkarvård i många fall »förlänger sjukdomstiden och vållar ökade kostnader i form av sjukpenning» och att det därför jämväl ur ekonomisk synpunkt vore ett önskemål, att sjukkassorna kunde sörja för läkarvård. Men kommittén har tillika funnit, att en förpliktelse för sjukkassorna att sörja för läkarvård icke kan fullgöras överallt i vårt land på grund av bristen på läkare och transportmedel, och har därför icke ansett det tillrådligt varken att ålägga sjukkassorna dylik förpliktelse eller ens att föreslå särskilt bidrag utöver det nuvarande för kassor, som meddela läkarvård.

Vad till en början beträffar det nuvarande statsbidraget för läkarvård och läkemedel, utgår detta med $\frac{1}{4}$ av sjukkassas kostnader för dessa ändamål, dock att bidraget icke får överstiga 1 krona per år och medlem i sjukkassa och 25 öre per år och medlem i fortsättningskassa. Särskilt genom denna senare restriktion var förevarande del av statsbidraget redan från början otillräckligt och har genom de sedermera inträffade prisstegringarna förlorat ytterligare i betydelse.

De farhågor, som i samband med socialförsäkringskommitténs förslag om allmän sjukförsäkring uttalades angående läkarkårens otillräcklighet, synas i hög grad överdrivna, sedda mot bakgrunden av de senare årens erfarenheter. Hela antalet legitimerade läkare, som år 1915 utgjorde endast 1 575, överstiger f. n. (1925) 2 000 och har beräknats att år 1940 utgöra 3 444. Antalet vid rikets högskolor nyinskrivna medicine studerande utgjorde åren 1919—22 resp. 204, 240, 252 och 242, och antalet årligen legitimerade nya läkare beräknas för den närmaste tiden komma att icke

obetydligt överstiga 100. I stället för den befarade läkarbristen råder f. n. snarast överflöd på läkare, ett förhållande som under den närmaste framtiden torde komma att än starkare framträda.

Den omständigheten, att läkarvård måhända icke skulle kunna omedelbart tillhandahållas i alla statsunderstödda sjukkassor, synes styrelsen icke i och för sig utgöra tillräcklig anledning att icke denna understödsform genomföres överallt, där detta låter sig göra. Framhållas må, att det visat sig möjligt att lösa läkarvårdsfrågan överallt i Norge, vars geografiska och befolkningsförhållanden väl icke i allmänhet erbjuda mera gynnsamma betingelser härför än våra egna.

Det vore måhända mindre lämpligt att omedelbart gå så långt som att stadga ovillkorlig förpliktelse för alla statsunderstödda sjukkassor att tillhandahålla bl. a. även sjukvård. Detta bör dock vara målet, mot vilket utvecklingen bör inriktas. Det mest effektiva medlet att befrämja en utveckling i denna riktning torde vara en relativt kraftig förhöjning av det nuvarande, i och för sig alldeles otillräckliga statsbidraget för berörda ändamål.

I anledning av underdånig framställning från Sveriges allmänna sjukkasseförbund angående bl. a. förhöjning av den del av statsbidraget, som utgår i förhållande till av sjukkassa meddelad läkarvård och läkemedel, varmed enligt framställningen borde jämställas sjukvård i hemmet, hemställde styrelsen i skrivelse den 30 september 1922 angående anslagsäskande för budgetåret 1923—24 rörande sjukkasseeväsendet m. m., att sagda bidrag måtte utgå med ett belopp motsvarande $\frac{2}{5}$ av sjukkassas egna utgifter för här berörda ändamål. Tillika hemställdes, att det högsta belopp, varmed dylikt statsbidrag skulle kunna utgå, måtte fastställas i fråga om läkarvård till 3 kronor per år och medlem i sjukkassa och 75 öre i fortsättningskassa, i fråga om läkemedel till 1 krona per medlem i sjukkassa och 25 öre per medlem i fortsättningskassa samt i fråga om sjukvård i hemmet till resp. 50 och 15 öre per år och medlem.

För att nå en verklig effekt torde statsbidraget överhuvud taget icke kunna sättas lägre. Emellertid skulle ju vid bifall till kommittéförlaget, i vad det rör sjukkassornas organisation samt sjukhjälpstiden, fortsättningskassorna bli i huvudsak överflödiga. Statsbidraget för detta ändamål till sjukkassorna synes därför böra ökas med ett belopp, motsvarande vad styrelsen år 1922 förutsatte skola utgå till fortsättningskassorna. Detta så mycket hellre som ju sjukhjälpstiden enligt kommittéförlaget utsträckts till tre år och sålunda skulle bli avsevärt längre än som år 1922 förutsågs.

Statsbidraget. I uppgivet syfte att ersätta sjukkassorna för de ökade bördor, som sjukkassorna skulle åtaga sig genom sjukhjälpstidens utsträckning, och som ett medel att åstadkomma en snabb och kraftig utveckling av sjukkasserörelsen föreslår kommittén förhöjning av dels den del av statsbidraget, som beräknas med hänsyn till kassans medlemsantal (medlemsbidraget), från 2 till 3 kronor per medlem och år, dels den del av samma bidrag, som beräknas efter antalet sjukdagar (sjukdagsbidraget), från 25 till 33 öre. Någon ändring i den nuvarande föreskriften, att detta senare bidrag icke utgår för söndagar, synes däremot kommittén icke hava ifrågasatt.

Även med dessa förhöjningar skulle den andel av kostnaderna för sjukförsäkringen, som skulle åvila sjukkassemedlemmarna själva, bli relativt större än i flertalet andra länder med en högre utvecklad social sjukförsäkring. Statsbidraget kan nämligen icke beräknas komma att utgöra mer än knappast 25 % av hela avgiften för sjukhjälp, motsvarande det nuvarande genomsnittet, 2 kronor per dag. Vid denna beräkning har hänsyn tagits endast till de sannolika kostnaderna för kontant sjukhjälp samt nödig administration. Lämnar sjukkassan därutöver även andra understöd, såsom läkarvård, moderskapshjälp o. d., blir statsbidragets andel givetvis ännu mindre. För jämförelses skull må anföras, att i Danmark statens bidrag motsvarar

31.8 % av sjukkassornas sammanlagda kostnader för alla olika slag av understöd. Härtill kommer emellertid, vad Danmark beträffar, betydande understöd till sjukkassorna i penningar och in natura från vederbörande kommuner. Det totala värdet av dessa kommunala bidrag och tjänster har icke fastställts, men anses av kännare icke synnerligen understiga statsbidraget. I länder, där sjukförsäkringen är obligatorisk, utgör de försäkrades egen andel av premiekostnaden som regel endast två tredjedelar till hälften, medan återstoden bäres av arbetsgivarna eller det allmänna.

Vid behandlingen inom sjukkassenämnden uttalades i fråga om sjukdagsbidraget enhälligt, att detsamma borde utmätas rikligare än vad kommittéförslaget avsåg, ävensom att detta bidrag måtte utgå för alla dagar och sålunda även för söndagar. Enligt flertalets mening borde detta bidrag lämpligen bestämmas till 50 öre per sjukdag, medan däremot en ledamot yrkade, att bidraget måtte utgå i förhållande till såväl sjukdagarnas antal som den kontanta sjukhjälpens storlek.

Vill man nå fram till ett verkligt resultat i fråga om den frivilliga sjukkassee rörelsens utveckling, synes bidraget icke kunna sättas lägre än vad sjukkassenämndens majoritet ifrågasatt. Emellertid är det icke tillräckligt att stanna endast härvid. Den gren av sjukhjälpverksamheten, som avser beredandet av kontanta understöd, skulle ju härigenom ytterligare uppmuntras, medan den sjukvårdande verksamheten fortfarande blott skulle kunna räkna på den nuvarande, alltför otillräckliga subventionen. Även i fråga om den del av statsbidraget, som utgår i förhållande till sjukkassas sjukvårdskostnader, synes därför, såsom sjukkassenämnden också vid ovanberörda sammanträde framhöll, en förhöjning vara nödvändig. Om emellertid statsmakterna icke skulle finnas villiga tillerkänna sjukkassorna båda de sålunda ifrågasatta förhöjningarna, synes i valet dem emellan någon tvekan icke kunna råda därom, att företräde bör tillerkännas sjukvårdsbidraget. Såsom ovan framhållits, anser styrelsen, att det allmänna för att befrämja sjukkassornas sjukvårdsverksamhet borde lämna ett bidrag hertill, motsvarande två femtedelar av sjukkassornas sammanlagda utgifter för detta ändamål.

Med avseende på kostnaderna för de nu ifrågasatta förhöjningarna av statsbidraget må anföras följande. Under förutsättning att bidraget utgår även för söndagar, kan den ovan ifrågasatta förhöjningen av sjukdagsbidraget från 33 till 50 öre per dag med nuvarande antal sjukförsäkrade personer beräknas till ett belopp av 1 077 000 kronor per år. Statsbidraget för sjukkassornas sjukvårdskostnader skulle däremot bli synnerligen obetydligt och sannolikt först efter hand stiga till mera avsevärt belopp. För år 1921, då sjukkassornas sammanlagda sjukvårdskostnader uppgingo till allenast 417 793: 25 kronor, skulle den här av styrelsen ifrågasatta ändringen icke hava kostat statsverket mera än c:a 167 117: 30 kronor. Med hänsyn till den av kommittén föreslagna, väsentligt utsträckta sjukhjälpstiden skulle dock stegringen sannolikt bli något större.

Kommunalt bidrag till sjukkassee verksamheten. Vid sitt meranämnda sammanträde uttalade sig sjukkassenämnden för att bidrag till sjukkassee verksamheten obligatoriskt borde utgå även från vederbörande kommuner, och ifrågasattes, att detta bidrag borde utgå med 3 kronor per år och medlem i kassan.

Bidrag till sjukkassee verksamheten lämnas redan nu frivilligt av ett stort antal kommuner. År 1921 lämnade sålunda 43 stads- och 141 landskommuner dylikt bidrag till de *lokala* sjukkassorna¹ med tillhopa 262 952: 37 kronor. Det torde emellertid förtjäna att tagas i allvarligt övervägande, huruvida icke i samband med den föreslagna reformen av sjukkassee verksamheten understöd till sjukkassee rörelsen borde åläggas kommunerna som en förpliktelse. Den obestridliga fördel för det allmänna, som en ordnad sjukförsäkring och särskilt sjukhjälpstidens förlängning innebär, skulle ju komma i främsta rummet vederbörande kommuner till godo bl. a.

¹ För rikssjukkassornas del kunna nppgifter härom icke lämnas.

i form av minskad fattigvårdstunga. En annan direkt ekonomisk lättnad för kommunerna skulle sjukhjälps tidens utsträckning för övrigt medföra jämväl därutinnan, att pensioneringen enligt allmänna pensionsförsäkringen torde kunna antagas komma att framflyttas med ungefär samma tid som sjukhjälpen varar. Av ännu större betydelse skulle berörda anordning självfallet bliva, därest kommitténs i annat sammanhang framställda förslag om förhöjning till en tredjedel av kommunernas andel i pensionstillägg och understöd komme till genomförande.

Uppenbart är vidare, att införande av kommunala bidrag till sjukkassexverksamheten skulle verka i hög grad stimulerande på verksamheten och göra, att den icke blott vann ökad anslutning, utan även och framför allt vann insteg på orter, där detta sannolikt eljest icke bleve förhållandet.

Överhuvud taget måste det enligt styrelsens mening betraktas som ett missgrepp, att kommittén icke sökt anknyta sjukkassexverksamheten närmare till kommunerna och den kommunala förvaltningen. Vad en ordnad samverkan mellan kommun och sjukkaassa kan betyda, därpå lämnar exempelvis staden Eskilstuna ett talande exempel. Under medverkan från de kommunala myndigheternas sida har praktiskt taget all sjukkassexverksamhet samlats i en enda sjukkaassa, Eskilstuna sjuk- och begravningskaassa, som av kommunen understödes med ett belopp, motsvarande 3 kronor per år och medlem. Under år 1924 utbetalte kassan i form av sjuk-, moderskaps- och begravningshjälp sammanlagt 304 870 kronor. Till jämförelse kan nämnas, att staden Eskilstunas sammanlagda fattigvårdskostnader, inräknat utgifterna vid stadens egna anstalter, år 1921 utgjorde 480 567 kronor.

Moderskaps hjälp. En sida av sjukkaassornas understödsverksamhet, som kommittén överhuvud taget icke berört, är moderskaps hjälpen.

Som bekant ålägger icke sjukkaasselagen, såsom förhållandet är med flertalet lagar på området i utlandet, sjukkaassorna som en ovillkorlig förpliktelse att bereda moderskaps hjälp. Denna är f. n. i Sverige en helt och hållet frivillig prestation. För att befrämja denna form av understödsverksamhet lämnas emellertid fr. o. m. 1912 ett särskilt statsbidrag till de sjukkaassor, som enligt föreskrift i stadgarna bereda sina kvinnliga medlemmar moderskaps hjälp.

Vilken relativt stor utbredning moderskaps hjälpen redan fått framgår bl. a. därav, att antalet moderskaps hjälpsberättigade kvinnor år 1921 utgjorde inalles 187 121, motsvarande 79.5 procent av samtliga kvinnliga sjukkaassemedlemmar.

Vid en förestående revision av sjukkaasselagen synas vid sådant förhållande några betänkligheter icke behöva möta mot att göra detta understöd obligatoriskt för alla statsunderstödda sjukkaassor. Den omständigheten, att vår arbetarskyddslag innehåller restriktiva bestämmelser angående kvinnors användande till arbete före och efter barns börd, innebär för övrigt en särskild anledning att ordna denna sida av sjukkaassornas understödsverksamhet.

I fråga om det särskilda statsbidraget för moderskaps hjälp, vilket f. n. utgår med 60 öre för varje dag, för vilken moderskaps hjälp lämnats av kassan, ifrågasatte sjukkaassenämnden, att detta bidrag skulle kunna för framtiden bortfalla och statsbidrag utgå med samma belopp för barnsängsdagar som för sjukdagar, nämligen med 50 öre.

Under förutsättning av bifall till sjukkaassenämndens yrkande om en förhöjning av sjukdagsbidraget till 50 öre, synes en dylik förenkling väl motiverad, men kunde det i båda fallen ifrågasättas att beträffande kvinnor, som genom arbetarskyddslagens bestämmelser förhindrades att skaffa sig arbetsförtjänst, bestämma statsbidraget till något högre belopp. Om emellertid höjningen av statsbidraget sker endast i form av stegring av sjukvårdsbidraget, synes det särskilda moderskapsbidraget böra även framdeles utgå. Bland de prestationer i samband med barnsängsfall, som sjukkaassorna skulle äga att med bidrag av allmänna medel tillhandahålla, synes böra ingå även bistånd vid förlossningen genom barnmorska eller, vid behov, genom legitime-

rad läkare. Statsbidraget för dessa senare prestationer torde böra utgå enligt samma grunder som i fråga om sjukvård.

Samverkan mellan sjukkassorna samt pensions- och olycksfallsförsäkringen. Kommittén fäster uppenbarligen stora förhoppningar vid det blivande samarbetet mellan sjukkassorna och organen för de båda andra försäkringsgrenarna samt vid de besparingar och förenklingar, som härigenom skulle vinnas. I fråga om pensionsförsäkringen förutsätts sjukkassorna sålunda skola tillhandagå med dels upplysningar till ledning vid avgörande av pensionsansökningar och dels kontroll med hänsyn till redan beviljade pensioner, varjämte kommittén också synes ifrågasätta, att utbetalning av pensioner skulle kunna ske genom sjukkassorna.

Med avseende på olycksfallsförsäkringen förutsätts sjukkassorna skola kunna med tillsynsmyndighetens medgivande för arbetsgivares räkning övertaga såsom egen risk dels ersättningen under de 14 första dagarna, för vilka ju försäkringen i riksförsäkringsverket icke skulle gälla, dels ock försäkringen för tiden 15—63 dagen efter olycksfallet. Sjukkassorna skulle vidare, liksom ju redan nu i viss utsträckning sker, kunna tjänstgöra i egenskap av ombud för försäkringsavdelningen inom riksförsäkringsverket och såsom sådana verkställa sjukkontroll, uppgöra och kontrollera arbetsgivarförteckningar m. m.

Huru ändamålsenlig och önskvärd en sådan samverkan än måste anses vara, synas dock utsikterna för densamma med den organisation av sjukkasseverksamheten, som kommittén tänkt, synnerligen problematiska. Till en början vill sålunda styrelsen erinra därom att, därest icke blott anslutningen till sjukkasserörelsen utan även upprättandet av sjukkassor skall vara en fullt frivillig akt, mycket stora delar av landet sannolikt komma att befinna sig i saknad av sjukkassor. Förhållandet i detta hänseende torde t. o. m. åtminstone till en början komma att visa sig åtskilligt sämre än nu, då en icke ringa del av de nuvarande sjukkassorna hellre än att underkasta sig den nya ordningen torde underlåta att söka erkännande.

Men även för de orters vidkommande, där sjukkassor komma att finnas, torde dessa endast mera undantagsvis bliva skickade att övertaga de av kommittén ifrågasätta uppgifterna. I sådant hänseende må framhållas, att sjukkassorna icke skulle vara skyldiga och med den av kommittén i detta hänseende intagna ståndpunkten icke heller i gemen kunna förväntas frivilligt åtaga sig att bereda sina medlemmar sjukvård. I betraktande härav och då sjukkassorna skulle hava full frihet att ordna sin sjukhjälpss verksamhet med hänsyn till sjukhjälpens storlek m. m., är svårt att inse, huru sjukkassorna annat än undantagsvis skulle vara i stånd att övertaga försäkringen för olycksfall i arbete. Denna försäkring skulle ju dessutom i stor utsträckning gälla personer, som måhända till det övervägande antalet stode utanför sjukkassan och om vilka denna sålunda icke kunde förutsättas hava någon kännedom eller eljest stå i beröring med. En annan betydande svårighet ligger däri, att ett större arbetsföretag ju ofta med sin verksamhet kan tänkas höra hemma inom flera sjukkasseområden. Att i dylika fall dela försäkringsstocken sjukkassorna emellan torde ofta erbjuda vissa svårigheter. Att teckna hela försäkringen i endera kassan skulle återigen strida mot grundsatsen om sjukkasseverksamhetens lokala begränsning.

Endast i de större städerna samt i allmänhet mera folkrika orter torde man kunna förvänta, att de frivilliga sjukkassorna skulle vara i stånd att handhava den komplicerade understödsverksamhet, som skulle bliva en följd av att kassan skulle ha att i sin verksamhet tillämpa tvenne olika lagar med genomgående olika bestämmelser och olika ersättningsgrunder.

Övertagandet på egen risk av en del av olycksfallsförsäkringen skulle ju dessutom ofta ställa kassorna inför synnerligen svårlösta och invecklade rättsfrågor, såsom exempelvis huruvida den skadade är att anse som arbetare i olycksfallsförsäkringslagens mening, huruvida den honom övergångna skadan varit att betrakta såsom

olycksfall i arbete, huruvida ersättningen på grund av understöd från annat håll skulle utgå med nedsatt belopp o. s. v.

Gynnsammare te sig otvivelaktigt utsikterna för en samverkan mellan sjuk-kassorna och pensionsförsäkringen. Men jämväl i detta hänseende torde åtskilliga svårigheter möta. Med avseende på denna samverkan minskas givetvis också dess betydelse av, att sjukkasieverksamheten icke torde komma att vara representerad i på långt när alla kommuner.

Styrelsen anser sig emellertid böra uttryckligen betona, att de erinringar gentemot möjligheten av samverkan mellan sjuk-kassorna och olycksfalls- och pensionsförsäkringen, vilka styrelsen här framfört, uteslutande gälla beträffande på frivillighet grundade sjuk-kassor. Under förutsättning att sjukförsäkringen göres obligatorisk, torde här anförda svårigheter komma att försvinna eller i allt fall i väsentlig grad förringas.

Överflyttning till pensionsstyrelsen av tillsynen över sjukkasseväsendet. Den närmare samverkan mellan socialförsäkringens olika grenar, vartill den föreslagna omorganisationen av sjukförsäkringen enligt kommitténs åsikt skulle leda, anses av kommittén kräva, att tillsynen över sjukkasseväsendet, vilken alltsedan socialstyrelsens upprättande varit förlagd dit och tidigare till kommerskollegium (avdelningen för arbetsstatistik) överflyttas till en avdelning inom pensionsstyrelsen. Med hänsyn till detta kommitténs förslag anser sig styrelsen böra till en början erinra om de synpunkter, som i samband med dess upprättande framfördes angående tillsynsmyndighetens ställning och uppgifter.

Efter att hava närmare redogjort för de uppgifter, som enligt det då föreliggande förslaget till ny lag om sjuk-kassor skulle tillkomma tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet, framhöllo de av chefen för civildepartementet tillkallade sakkunniga i en särskild, den 15 september 1909 dagtecknad P. M. angående organisation av en central tillsynsmyndighet för sjuk-kassor, att denna myndighets verksamhet ur många synpunkter kunde betecknas som egenartad och att det vore av icke ringa betydelse, att densamma i minsta möjliga mån hämmades av omständliga och byråkratiska former. »Vad sålunda anförts» — heter det vidare i sagda P. M. — »beträffande tillsynsmyndighetens uppgifter och verksamhet visar, att här är fråga om en ny, både tämligen omfattande och fristående uppgift för staten, en uppgift, som näppeligen fullt kan fyllas utan inrättande av en särskild självständig myndighet». De sakkunniga förklarade sig vidare icke skola hava tvekat att ifrågasätta upprättandet av en dylik myndighet, därest icke frågan om en förändrad organisation av den svenska statsförvaltningen i vissa delar då varit aktuell och föremål för särskild utredning. Med hänsyn därtill funno de sakkunniga det naturligaste och riktigaste vara, att tillsynsmyndighetens ställning inom statsförvaltningen icke då definitivt fastställdes, utan att densamma för de närmaste åren endast borde anordnas provisoriskt samt anknytas till något redan bestående ämbetsverk. Till denna åsikt anslöt sig även föredragande departementschefen, som dessutom erinrade om, att frågan om anordnandet av en mera omfattande socialförsäkring i vårt land ånyo stode på dagordningen samt att icke ens sjukförsäkringen genom det då framlagda förslaget till ny sjuk-kasselag kunde anses vara slutgiltigt löst.

Genom att förlägga tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet till kommerskollegium och i närmaste anslutning till den dåvarande avdelningen för arbetsstatistik avsågs dock icke att på något sätt beröva tillsynsmyndigheten den relativa självständighet och obundenhet av alltför omständliga former, vilka de sakkunniga i sin ovan åberopade P. M. funnit påkallade. Detta har också funnit tydliga uttryck i Kungl. Maj:ts den 23 december 1910 utfärdade instruktion för tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet i riket (Sv. Förf. n:r 150, sid. 1). Enligt denna instruktion (§ 1) skulle kommerskollegium tillsvidare vara tillsynsmyndighet, och skulle för detta ändamål i anslutning till avdelningen för arbetsstatistik tillsvidare vara upprättad en

särskild byrå, *sjukkasseyrån*. Det skulle åligga (§ 2) sjukkasseyrån — således icke kommerskollegium — att med uppmärksamhet följa sjukkasseyväsendets i riket tillstånd och utveckling samt att stödja och leda strävanden inom detsamma till vinnande av större enhetlighet och ändamålsenlighet; byrån borde även söka vinna kännedom om den sociala sjukförsäkringens tillstånd och utveckling i främmande länder. Byråns föreståndare, som benämndes byrådirektör och sjukkasseyinspektör, tillerkändes enligt instruktionen en vida självständigare ställning än den, som i allmänhet tillkommer exempelvis ledamöterna i de centrala verken. Utom att såsom ledamot av kommerskollegium föredraga ärenden om registrering av sjukkassar samt om statsbidrag m. m. skulle det sålunda åligga byrådirektören och sjukkasseyinspektören bl. a. att övervaka, att sjukkassornas verksamhet stode i överensstämmelse med sjukkasselagen och kassornas stadgar ävensom i övrigt utövades på ändamålsenligt sätt samt att, i motsatt fall, själv vidtaga lämpliga åtgärder eller, där så vore påkallat, anmäla ärendet inför generaldirektören; att tillhandagå sjukkassorna med råd och upplysningar; samt att själv eller genom ombud, som tillsynsmyndigheten förordnat, verkställa i sjukkasselagen omförmälda granskningar och inventeringar m. m.

Då socialstyrelsen 1913 upprättades, förlades bl. a. även tillsynen över sjukkasseyväsendet till detta ämbetsverk. Den för styrelsen i dess helhet utfärdade instruktionen (Sv. Förf. 1912, n:r 268) blev då också gällande för sjukkasseyrån. Någon ändring i sak kan denna omflyttning dock icke sägas hava medfört i vare sig sjukkasseyrån eller dess chefs ställning och uppgifter i förhållande till sjukkasseyverksamheten. Härtill bidrog givetvis i hög grad, att förflyttningen icke betydde någon förändring med avseende på byråns ordinarie befattningshavare.

Såsom ovan anförts ligger det i sakens natur, att tillsynsmyndigheten över sjukkassorna måste, även om den ingår som en del i ett för flera uppgifter avsett ämbetsverk, åtnjuta en betydande grad av självständighet och handlingsfrihet. Särskilt gäller detta i fråga om de i 93 § 1:sta stycket sjukkasselagen angivna uppgifterna att dels övervaka sjukkassornas verksamhet, dels tillhandagå med råd och upplysningar rörande såväl sjukkassas bildande och avfattande av dess stadgar som inrättandet i övrigt av dess verksamhet.

Vad denna senare uppgift beträffar, torde det ligga i öppen dag, att ärenden av denna natur icke kunna handläggas på samma strängt formella sätt som vanliga ämbetsuppgifter. Råd och upplysningar måste ofta lämnas exempelvis under muntliga samtal, vid förfrågningar per telefon eller under utförande av tjänsteresor i landsorten. I form av föredrag och diskussionsinlägg m. m. utövas likaledes en omfattande upplysningsverksamhet. Det kan härvid ofta gälla synnerligen viktiga frågor, såsom tolkningen av ett visst stadgande i sjukkasselagen eller sjukkassas stadgar, behörigheten av ett visst på sammanträde eller eljest framställt förslag o. s. v. Avgörandet och ansvaret i dessa frågor måste enligt sin natur ligga hos vederbörande tjänsteman. Är därför tillsynsmyndigheten icke organiserad som en fristående ämbetsmyndighet, utan är tillsynen över sjukkasseyväsendet, såsom hela tiden hos oss varit fallet, överlämnad åt annan myndighet med väsentligen andra ämbetsuppgifter, måste den befattningshavare, till vars ämbetsuppgift sjukkasseyfrågorna höra, med nödvändighet komma att intaga en jämförelsevis fristående och självständig ställning och tillerkännas relativt stor handlingsfrihet.

I fråga om förevarande uppgifters handläggning anför kommittén (sid. 157) bl. a., att »den viktigaste uppgiften för pensionsstyrelsens chef är att leda det enligt kommitténs förslag decentraliserade arbetet till full samverkan mellan fattigvårdens, pensionsförsäkringens och sjukförsäkringens målsmän och tillika i den riktningen, att både ekonomiska och sociala synpunkter komma till sin rätt». För att möjliggöra för generaldirektören att hålla översikt över arbetet inom styrelsens olika avdelningar skulle till hans biträde anlitas en särskild tjänsteman, förslagsvis i lönegraden B 13, varjämte generaldirektören skulle vid sin sida hava en ställföreträdare »som både är inne i de stora linjerna för försäkringsverksamhe-

ten och behärskar detaljerna i styrelsens arbete». Av nu anförda och andra uttalanden får man det intrycket, att ledningen inom pensionsstyrelsen jämväl i fråga om sjukkasseärendena icke skulle begränsa sig till de principiella delarna av ifrågasvarande upplysnings- och övervakningsverksamhet, utan även följa detaljerna av densamma.

Med den erfarenhet styrelsen äger rörande tillsynsmyndighetens uppgifter och verksamhet, måste styrelsen beteckna den av kommittén här antydda behandlingen vad särskilt angår sjukkassorna rörande frågor såsom föga praktisk och i vissa hänseenden direkt olämplig. Att döma av det omfattande arbete, som åvilade byrådirektören och sjukkasseinspektören under åren närmast efter genomförandet av 1910 års lag, kan det dessutom på goda grunder antagas, att den arbetsbörda, som skulle föranledas av ett eventuellt genomförande av den nu föreslagna, i vissa hänseenden betydligt längre gående reformen i sjukkasseverksamheten, komme att bli synnerligen betungande. Den befattningshavare, på vilken ledningen av det nödvändiga omlägningsarbetet skulle vila, måste därför med all sannolikhet offra sin tid och sina krafter uteslutande åt detta arbete.

Även om vissa skäl tala för, att tillsynen över sjukkasseväsendet överflyttas till pensionsstyrelsen, om också icke precis under de förutsättningar, som kommittén tänkt, så tala å andra sidan ännu starkare skäl åtminstone för närvarande emot en sådan omplacering. Ty ehuru sjukkasseverksamheten har många beröringspunkter med pensionsförsäkringen, finnas å andra sidan även punkter, där de båda försäkringsgrenarnas intressen gå bestämt isär och där avgörandet, åtminstone intill dess sjukkasseverksamhetens och pensionsförsäkringens verksamhetsområden och uppgifter blivit författningsenligt avgränsade mot varandra, lämpligen bör ske efter en mera allsidig prövning än som kan förutsättas, därest ärendena skola avgöras av en och samma myndighet.

Så länge denna motsättning icke undanröjts, vore en överflyttning av tillsynen över sjukkasseväsendet till pensionsstyrelsen enligt styrelsens mening ägnad att väcka allvarliga betänkligheter. Detta så mycket mer som en effektiv sjukförsäkring skulle komma att i väsentlig mån minska pensionsförsäkringens betydelse och räckvidd. Skulle emellertid en sådan flyttning icke desto mindre beslutas, måste enligt styrelsens mening ovillkorligen fordras, att tillsynsmyndigheten över sjukkasseväsendet icke, på sätt kommittén ifrågasätter, göres endast till en detalj av pensionsförsäkringens administration, utan erhåller en sådan ställning, att den blir i tillfälle att behörigen tillvarata sjukkasseverksamhetens intressen. Dennas egenskap av frivillighet gör också, att man i fråga om den centrala förvaltningen måste gå tillväga med en viss varsamhet. Så skulle exempelvis blotta föreställningen, att sjukkasserörelsens intressen finge inom pensionsstyrelsen stå tillbaka för pensionsförsäkringens, kunna menligt inverka på anslutningen till de registrerade sjukkassorna. Sociala rådets sektion för sjukkasseväsen uttalade sig också enhälligt för att tillsynsmyndigheten, om den icke gjordes helt fristående, dock borde tillerkännas den största möjliga självständighet och handlingsfrihet.

3. Allmänna pensionsförsäkringen.

På grund av det samband, som obestriddligen äger rum mellan allmänna pensionsförsäkringen och den frivilliga sjukkasseverksamheten, och den betydelse, som nämnda försäkring måste anses hava för ej mindre vissa andra av de uppgifter, som tillhöra styrelsens ämbetsförvaltning, än även vårt lands sociala förhållanden i allmänhet, har styrelsen ansett sig böra i sitt yttrande i någon mån beröra även de delar av kommittébetänkandet, som avse allmänna pensionsförsäkringen.

Förhöjningen av pensionsavgifterna m. m. En av de mest vägande invändningar, som på sin tid gjordes mot ålderdomsförsäkringskommitténs förslag till lag om all-

män pensionsförsäkring, var att försäkringsmomentet allt för litet kommit till sin rätt i förslaget och att detta i väsentlig grad byggde på den direkta försörjningsprincipen. Pensionsförsäkringens senare utveckling har varit ägnad att understryka det berättigade i denna anmärkning. I sådant hänseende vill styrelsen erinra om att statsmakterna år 1918 med anknytning till den tankegång, som kommit till uttryck redan i ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande, berett möjlighet att genom kommunala pensionstillskott utöka allmänna pensionsförsäkringens prestationer. Genom lagen den 14 juni 1918 (Sv. Förf. n:r 423) om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag tillerkändes sålunda fattigvårdssamhälle rätt bevilja kommunala pensionstillskott, utan att dessa anses såsom fattigvård, åt dem, som uppbära pension eller understöd enligt pensionsförsäkringslagen och som finnas vara i behov av fattigvård. I samma riktning verkade vidare även de år 1921 genomförda ändringarna i pensionsförsäkringslagen. Visserligen höjdes härigenom pensionsavgiften för den dåvarande högsta inkomstklassen, men för den vida övervägande delen av de försäkringspliktiga förblevo avgifterna desamma som förut. Å andra sidan höjdes samtidigt pensionstilläggen och understöden med 50 procent, varjämte även bestämdes, att avgiftspensioner fortfarande icke skulle tagas i betraktande vid beräkningen av nämnda tillägg.

På denna punkt innebär nu kommittéförslaget en bestämd omkastning. Kommittén anser sålunda, att i fråga om pensionsförsäkringslagstiftningen huvudvikten bör läggas på försäkringsmomentet och avgiftspensioneringen, samt föreslår i sådant hänseende bl. a. dels en avsevärd förhöjning av samtliga pensionsavgifter, även de lägsta, dels att jämväl avgiftspension skall räknas som inkomst i fråga om pensionstillägg.

Att den ekonomiska bördan av socialförsäkringen här i landet måste i högre grad än som hittills varit förhållandet i fråga om pensionsförsäkringen läggas direkt på de försäkrade själva, synes styrelsen icke blott påkallat med hänsyn till denna sociala skyddsanordnings egen natur, utan även ofrånkomligt på grund av de väldiga kostnader, om vilka det här är fråga. Den av kommittén förordade omläggningen av grunderna för pensionsförsäkringens finansiering finner styrelsen sålunda vara, principiellt taget, ett steg i rätt riktning. Men å andra sidan måste denna fråga ses ur en större synvinkel än den kommittén här anlagt. Frågan om socialförsäkringens finansiering måste, såsom styrelsen förut framhållit, lösas som ett helt, efter enhetliga och rationella grunder. Ty även om den pensionsförsäkringsavgift, som kommittén föreslår, måhända icke i och för sig är större än som vid en fullt genomförd socialförsäkring kan komma att finnas skäligt, så skulle dock dess uttagande under nuvarande förhållanden och särskilt innan den sociala sjukförsäkringen blivit definitivt ordnad verka i flera hänseenden förryckande. I all synnerhet är att befara, att reformen skulle gå hårt ut över den frivilliga sjukkasseverksamheten samt motverka och hämma den utveckling, som kommittén själv velat framkalla och som utgör själva förutsättningen för den av kommittén eftersträfvade enhetliga försäkringsorganisationen.

Den nu ifrågasatta reformen synes vidare som sin konsekvens kräva en omarbetning av pensionsförsäkringslagen i ändamål bl. a. att förebygga, att pensionstilläggen framgent komma att i väsentlig grad bli en förmån endast för de försumliga avgiftsbetalarna. I en på försäkringsprincipen byggd lagstiftning torde ej heller nu gällande föreskrifter om understöd (33 § i lagen om allmän pensionsförsäkring) kunna längre anses hava sin plats. Frågan om understöd åt dem, som redan vid fyllda femton år äro till arbete varaktigt oförmögna, bör lämpligen regleras genom en särskild lag.

Förändrat sätt för uppbörd av pensionsavgifterna. När frågan om förhöjning av pensionsavgifterna år 1921 var föremål för överläggning, framhölls mycket starkt, att höjningen vore i hög grad beroende på en omläggning av uppbördssättet. Även

kommittén har för sin del givetvis beaktat, att pensionsavgifter av den storlek, som kommittén ifrågasätter, icke rimligen kunna införas utan ett förändrat uppbördssätt, så beskaffat att det å ena sidan lämnar betryggande garanti att avgifterna verkligen inflyta och å andra sidan medger betalning i mindre poster. Huruvida kommittén ansett, att reformen av uppbördssättet vore ett villkor för avgiftshöjningen eller om denna skulle kunna genomföras även utan förändringar i uppbördssättet, framgår emellertid icke tydligt av betänkandet.

Enligt styrelsens åsikt måste införandet av ett nytt, mera säkert verkande uppbördssätt utgöra en ovillkorlig förutsättning för varje ytterligare förhöjning av pensionsavgifterna. De mindre gynnsamma resultat, som redan uppbörden av de nuvarande avgifterna har att uppvisa, i synnerhet vad städer och industrisamhällen beträffar, tala i detta hänseende sitt tydliga språk. Av pensionsstyrelsens årsberättelse för 1923 framgår sålunda, att summan av de avgifter, som icke i föreskriven tid erlagts av de försäkrade och vilka därför jämlikt 14 § 5:te stycket pensionsförsäkringslagen måst inbetalas av vederbörande kommuner, för år 1921 uppgick till ej mindre än 1 905 000 kronor.¹ Antalet försumliga avgiftsbetalare utgjorde följaktligen 635 000, motsvarande 18.3 procent av samtliga. Vad åter beträffar inbetalningen av tilläggsavgifterna, utgjorde restantierna samma år å 2: —, 5: — och 10: — kronorsavgifterna resp. 26.3, 31.8 och 31.2 procent av de påförda beloppen i städerna, resp. 20.6, 24.9 och 28.8 procent i icke jordbrukskommuner, resp. 10.2, 12.6 och 13.6 procent i jordbrukskommuner samt resp. 15.0, 19.8 och 25.2 procent i hela riket. Det synes styrelsen uppenbart, att dessa betydande restantier utesluta varje tanke på att med nuvarande uppbördssystem realisera kommitténs avgiftsplaner.

Kommittén har endast i stora drag skisserat det nya system för uppbörden, som den tänkt sig, och det är därför icke möjligt att bedöma, huruvida och i vilken grad detta system skulle kunna lösa alla de invecklade problem, som här möta. Därest systemet skall bygga på arbetsgivarnas medverkan, kan det givetvis icke tillämpas i fråga om andra försäkrade än dem, som innehava avlönad anställning i en eller annan form. För självständiga yrkesutövare ävensom hustrur och andra familjemedlemmar utan självständigt förvärvsarbete måste uppbörden ordnas på annat sätt. Särskilda vanskligheter torde vidare möta i fråga om de ganska talrika samhällsgrupper, som hava sin utkomst växelvis som arbetare och som självständiga.

I sin omsorg om avgiftsbetalningens effektivitet synes kommittén hava nödgats sätta pensionsförsäkringens intressen före allting annat. Sålunda anföres i den speciella redogörelsen för reformförslagen i fråga om pensionsförsäkringen (sid. 191), att kommittén funnit det vara »billigt mot de skattskyldiga», om pensionsavgifterna anses erlagda i främsta rummet, och att »alltså dessa avgifter anses utgå med förmånsrätt framför skatter». Enligt styrelsens sätt att se utgör emellertid upprätthållandet av statens verksamhet själva förutsättningen för all offentlig verksamhet och sålunda även för pensionsförsäkringen. Statens intressen måste därför gå före alla andras, t. o. m. pensionsförsäkringens. En föreskrift av liknande innebörd som den nu av kommittén ifrågasatta fanns visserligen intagen i ålderdomsförsäkringskommitténs förslag, men befanns av föredragande departementschefen möta betänkligheter och blev därför struken.

Grundavgifter och tilläggsavgifter. En möjlighet till förenkling och besparing, som kommittén antingen förbiset eller underskattat, är enligt styrelsens mening en sammanslagning av de nuvarande grund- och tilläggsavgifterna till en enda gemensam pensionsavgift. Det lär icke kunna bestridas, att systemet med — i stor utsträckning — dubbel debitering, dubbel uppbörd, dubbel redovisning och dubbel registrering av avgifterna för en och samma försäkring är en föga praktisk anord-

¹ Huru stor del av denna summa, som kommunerna sedermera kunnat uttaga av de avgiftspliktiga, är icke bekant.

ning. I betraktande av det av kommittén ifrågasatta förändrade uppbördssättet förefaller denna dualism i fråga om pensionsavgifterna än mindre befogad.

Såsom redan framhållits, fingo kommunerna inbetala 1 905 000 kronor av de för år 1921 påförda grundavgifterna. Någon verklig rättsgrund för denna kommunala betalningsskyldighet, som ju genom grundavgiftens höjande från 3 till 5 kronor skulle bli än mera betungande, synes icke föreligga. Detta betydande belopp, som utan saklig anledning utkräves av kommunerna, tillföres dessutom pensionsfonden, *utan att de på detta sätt inbetalta avgifterna få tagas i beräkning vid pensionsbeloppens bestämmande*. Under de åtta åren 1914—1921 torde den på detta sätt utan motsvarande belastning pensionsfonden tillförda summan uppgå till inalles 12 364 000 kronor. Det hade förelegat så mycket större anledning för kommittén att upphäva detta kommunernas ansvar, som ju uppbörden av pensionsavgifterna enligt kommitténs förslag framgent skulle i väsentlig grad förmedlas genom vederbörande arbetsgivare. Under förutsättning att det nya uppbördssystemet blir tillräckligt effektivt, kommer visserligen föreskriften om kommunernas ansvarighet för grundavgifternas inbetalning att bli utan större praktisk betydelse, men desto större blir också anledningen att upphäva densamma.

Pensionsförsäkringsfonden. Pensionsfonden beräknas av kommittén komma att successivt stiga till 2 700 miljoner kronor. Det ligger i öppen dag och erkännes även av kommittén, att en sådan beräkning, som sträcker sig över en tidsperiod av 80 år, måste vara tämligen osäker. Särskilt mot bakgrunden av den allra sista tidens växlingar i penningvärdet måste beräkningen te sig än mera problematisk. Skulle penningvärdet fortfarande komma att sjunka i samma proportion som under de båda senaste mansåldrarna, kommer fonden givetvis att betydligt överstiga, vad kommittén beräknat. Jämsides härmed kommer även pensionernas realvärden att avsevärt reduceras. Med avseende på fondens placering har kommittén funnit det angeläget försäkra, att svårigheter härutinnan icke komma att möta. Även om detta är riktigt, så torde å andra sidan ofantligt mycket komma att bero på, huru placeringen sker. En mindre lämplig eller oklök användning av de väldiga kapitalbelopp, om vilka det här skulle bli fråga, skulle lätt kunna komma att verka förtryckande på hela näringslivet. Den makt, som skulle komma att ligga i händerna på den placerande institutionen, torde kunna betraktas såsom i viss mening enastående och kräver hos dess innehavare alldeles ovanliga förutsättningar i fråga om ekonomisk insikt och omdömesförmåga.

Styrelsen är visserligen icke i tillfälle att närmare angiva de vägar, på vilka de här antydda farorna skulle kunna i görligaste måtto förebyggas. Styrelsen anser sig dock böra framhålla, att den sammansättning av pensionsfondsfullmäktige, som av kommittén föreslagits, enligt styrelsens åsikt ej torde lämna en för alla eventualiteter tillräcklig garanti för på samma gång ekonomisk och finansiell sakkunskap samt social vidsynhet. I sådant hänseende vill styrelsen särskilt ifrågasätta lämpligheten av att för alla fall sammankoppla ordförandeskapet i pensionsfondsfullmäktige med chefskapet för pensionsstyrelsen. Dessa båda uppdrag äro var för sig så betydelsefulla och kräva så olika kompetens, att det ingalunda alltid kan förutsättas, att de härför erforderliga kvalifikationerna, såsom visserligen för närvarande obestriddligen är förhållandet, finnas förenade hos en och samma person.

Bland de förslag till besparingar i fråga om pensionsförsäkringen, som berördes av kommittén för socialförsäkringens organisation i dess ovan återopade utlåtande den 25 oktober 1922, ingick även, att pensionsförsäkringsfondens överskottsmedel åtminstone till någon del skulle kunna användas för bestridande av pensionsförsäkringens förvaltningskostnader. Förslaget avböjdes visserligen av kommittén. Det vill emellertid synas styrelsen, som om denna fråga skulle komma i ett delvis annat läge, därest kommitténs förslag beträffande pensionsförsäkringens överförande från försörjnings- till försäkringsprincipen komme till genomförande. Det torde näm-

ligen få anses vara i överensstämmelse med nämnda princip, att kostnaderna för administrationen ingå som en post bland övriga försäkringskostnader. Någon särskild börda skulle ju för övrigt icke härigenom tillskyndas de försäkrade. Styrelsen ifrågasätter nämligen endast, att *en del av överskottet* å pensionsfondens avkastning skulle kunna användas på här angivet sätt. Med en fond på 2 700 miljoner kronor behöfve ju blott exempelvis den faktiska räntan överstiga den beräknade med en tiondels procent, för att överskottet skulle täcka i stort sett pensionsförsäkringens samtliga administrationskostnader.

4. Olycksfallsförsäkringen.

Vad därefter beträffar kommitténs förslag till omorganisation av den sociala olycksfallsförsäkringen, utgör yrkesinspektionens överflyttning till riksförsäkringsverket den ur styrelsens synpunkt viktigaste delen. Denna fråga behandlas av styrelsen i det följande. I övrigt har styrelsen i fråga om förevarande del av kommittébetänkandet icke funnit anledning till yttrande annat än i följande punkter.

Andra vägar än försäkringsvägen. Till en början vill styrelsen framhålla, att kommittén sannolikt överskattat den besparing, såväl för samhället i dess helhet som för statsverket, som skulle uppstå genom den föreslagna omorganisationen av olycksfallsförsäkringen. Kommittén har nämligen vid dessa beräkningar utgått från en av riksförsäkringsanstalten under delvis andra förutsättningar verkställd uppskattning av den merkostnad ett övertagande av de ömsesidiga försäkringsbolagens försäkringsverksamhet skulle medföra för anstalten. Tillräcklig hänsyn synes icke heller hava tagits till den hos en monopolanstalt inneboende tendensen till utvidgning av administrationen.

För att kunna bestämt avgöra, huruvida kommitténs organisationsförslag är ur besparingssynpunkt tillfredsställande, synes en förnyad utredning av de sannolika kostnaderna påkallad. Vid en dylik utredning synes det styrelsen även böra upptagas till prövning, huruvida icke andra vägar än försäkringsvägen skulle kunna väljas för vinnande på samma gång av ej mindre absolut säkerställande av arbetarnas ersättningar än även minsta möjliga kostnad för det allmänna.

Med försäkring följer alltid, oavsett organisationssättet, nödvändigheten av att från varje försäkringstagare eller på annat sätt införskaffa uppgifter på förhand rörande arbetets art, sysselsatt arbetarantal inom olika yrkesgrupper, sannolik avlöningssumma m. m., en förvärdering av risken vid varje arbetsställe, ett uttagande av med stöd av lämnade uppgifter och riskbedömning beräknade förskottspremier, ett insändande efter försäkringsårets slut av exakta uppgifter över arbetarantal och avlöningssumma under det förflutna året, en härpå grundad efterreglering och uttaxering av definitiv premie, statistikföring samt — det väsentliga i verksamheten — skaderegleringen. Kunde man däremot frångå försäkringsmetoden och övergå till direkt skadeersättning genom en statsinstitution, skulle hela den försäkringstekniska verksamheten med alla dess mångahanda arbetsuppgifter och kostnader bortfalla och kvarstå i huvudsak endast skaderegleringen och den därav beroende uttaxeringen ävensom nödig statistik.

Vad skadeutbetalningarna beträffar, skulle dessa i sådant fall förskotteras av statsverket. Industrien skulle vidare påföras en mot vederbörande industrigrupps normalrisk svarande grundavgift, beräknad med stöd av i deklarationen lämnad uppgift om total avlöningssumma, därvid det uträknade beloppet av vederbörande skattemyndighet skulle debiteras i samband med kronoskatten. Det på så sätt totalt debiterade grundbeloppet för industrien skulle avdragas från de totala skaderegleringsbeloppen för året och resten påföras skattebetalarna i samband med och efter samma

principer som kronoskatten. Storleken av normalriskbeloppen för industrien, d. v. s. grundavgiften per 1 000 kronors avlöningssumma för de skilda industrigrupperna, skulle slutligen revideras vid vissa mellantider, exempelvis vart femte år.

Ett dylikt system behöfde för öfrigt icke utesluta en förhållandevis långt gående differentiering av normalpremierna med hänsyn till olika industriers och yrkens farlighetsgrad. Man kunde sålunda mycket väl räkna med flera normalpremier, beroende på de olika företagsgruppernas art och arbetsvillkor.

Ville man icke gå så långt som att genomföra ett dylikt ersättningssystem för samtliga av lagen omslutna arbetsgivare, kunde detsamma begränsas att gälla endast mindre arbetsgivare med exempelvis högst 5 arbetare samt den stora grupp av »arbetsgivare», som icke äro att betrakta som företagare, d. v. s. som icke idka något slag av rörelse och vilkas arbetare, hembiträden, kuskar, chaufförer m. fl., utföra allenast sådant arbete, som hänför sig till arbetsgivarens hem eller eljest till hans eller hans familjemedlemmars personer och i fråga om vilken grupp ju redan nu ett förenklat försäkringssätt lär ha kommit till användning. För de större arbetsgivarna däremot kunde olycksfallsförsäkring i vanlig mening organiseras. Av vilken betydelse även en dylik, mera begränsad reform av olycksfallsförsäkringen skulle bliva, torde framgå bl. a. därav, att av samtliga vid 1923 års slut i riksförsäkringsanstaltens allmänna arbetsgivarregister intagna arbetsgivare med *stadigvarande* verksamhet 296 820 räknades som *mindre* i den här avsedda betydelsen och endast 44 520 som *större*.

Särskilt ur förenklings- och besparings synpunkter synas de ovan antydda alternativen kunna förtjäna närmare undersökning.

Den s. k. karenstidens förkortning. Den fråga, varom meningarna gingo mest isär vid genomförandet av 1916 års olycksfallsförsäkringslag, gällde ersättningen under den första tiden efter olycksfallet (karenstiden). I såväl ålderdomsförsäkringskommitténs betänkande och förslag av den 19 oktober 1915 som i Kungl. Maj:ts proposition i ämnet till 1916 års riksdag hade föreslagits, att försäkringen för olycksfall i arbete skulle gälla redan från början, dock att enligt kommittéförslaget sjukpenning skulle utgå först fr. o. m. dagen efter olycksfallet och att enligt propositionen sjukpenning ej skulle utgå under de fyra första dagarna efter olycksfallet. Till följd av riksdagens beslut erhöi emellertid lagen på denna punkt den avfattning, att ersättning på grund av försäkringen skulle utgå först fr. o. m. 36:e dagen efter olycksfallet. Under de 35 första dagarna skulle emellertid, »intill dess särskild lag om sjukförsäkring må varda genomförd» (lagen om försäkring för olycksfall i arbete den 17 juni 1916 37 §), understödet, omfattande såväl sjukvård som sjukpenning, utgivas direkt av arbetsgivaren. Någon karenstid i detta ords vanliga bemärkelse förekommer sålunda icke här i Sverige. Även under de 35 första dagarna efter olycksfallet utgår nämligen ersättning, men direkt från arbetsgivaren och icke på grund av obligatorisk försäkring. Den kontanta ersättningen under dessa 35 dagar understiger dessutom i vissa fall den på grund av försäkringen utgående sjukpenningen.

Med sitt förslag att förkorta den tid, varunder ersättningen skall utgivas direkt av arbetsgivaren, från 35 till 14 dagar, torde kommittén få anses handla i strid mot ej mindre sina egna besparingsgrundsatser än även utvecklingens hela tendens. Decentralisation och icke centralisation är tidens lösen i fråga om den sociala försäkringens förvaltning. Ett synnerligen talande exempel erbjuder i detta hänseende förhållandena i Norge. I den älsta norska olycksfallsförsäkringslagen stadgades en karenstid av 28 dagar, varunder understöd förutsattes skola utgå från den blivande obligatoriska sjukförsäkringen. På grund bland annat därav, att arbetsgivarnas andel av kostnaderna ($\frac{1}{10}$) för den år 1909 genomförda sjukförsäkringen icke ansågs motivera en längre gående lättnad i fråga om olycksfallsförsäkringen, nedsattes karenstiden år 1915 från 28 till 10 dagar.

Erfarenheten gav dock ganska snart vid handen, att denna reform var allt annat än lycklig. Handläggningen av olycksfallsförsäkringsärendena blev härigenom både onödigt omständlig och dyrbar, och även i andra hänseenden befanns en dylik uppdelning av understödsfall, som i sak voro likartade, på tvenne olika institutioner vara synnerligen olämplig. I proposition detta år (1925) till stortinget (Ot. prp) nr 34) föreslås också av regeringen, att karenstiden vid olycksfall i arbete skall fastställas till 13 veckor, under vilken tid ersättning skall utgivas av vederbörande sjukkassor i enlighet med de regler, som gälla för sjukförsäkringen. För de ökade kostnader, som härigenom tillskyndas sjukkassorna, skola dessa hållas skadeslösa därigenom, att intill 20 procent av olycksfallspremierna tillföras vederbörande sjukkassor.

Till grund för propositionen ligger en framställning från riks-försäkringsanstalten, vari anstalten såsom motivering för sitt förslag anför bland annat: »Administrativt sett synes det föga konsekvent att, då man har en lagstadgad obligatorisk sjukförsäkring med sina organ att handhava sjukförsäkringen, låta denna behandling efter en kortare tid övergå från den ena institutionen till den andra. Det säger sig självt, att en sådan ordning måste bli tidsödande och dyrbar. Anstalten har också haft riklig anledning att iakttaga, vilket betydande merarbete (med därav följande ökade utgifter) förändringen i lagen av den 13 augusti 1915 (varigenom sjukkassornas befattning med de skadade förkortades från 28 till 10 dagar) förorsakat, i det att icke blott tillsynsmännen utan också centraladministrationen belamras med en massa småärenden, vilka de helst borde vara befriade från; och arbetet stiger för var dag som går.

För år 1913 var antalet anmälda skadefall 9 192, för 1914 9 033 och för år 1915 9 356, medan samma antal för år 1916, efter ikraftträdandet av lagen av den 13 augusti 1915, på en gång steg till 14 948. Vid en förlängning av 10-dagarsfristen till 13 veckor komma skadefallen med full säkerhet under 5 000, kanske t. o. m. under 3 000. Det är lätt att inse, vad detta vill säga såväl för tillsynsmännen som för centraladministrationen. Hos kretssjukkassorna däremot kommer antalet *icke* att ökas, i det att allaredan nu ungefär samtliga 14 948 skadefall behandlas av kassorna under de 10 första dagarna.

Anstalten anser icke, att det kan gå längre på detta sätt med ett system, som visar sig så tungrott. För de skadade själva har det icke någon betydelse, vilken försäkring som utär utgifterna; ty de erhålla sin ersättning antingen genom sjukförsäkringen eller genom olycksfallsförsäkringen, och de nuvarande 10 dagarna beteckna därför ingenting annat än blott och bart en gräns för den ekonomiska belastningsfördelningen mellan de två försäkringarna.»

Då vi ju här i Sverige icke ha en rationellt ordnad social sjukförsäkring, är visserligen det här anförda icke fullt tillämpligt i fråga om svenska förhållanden. Men Norges exempel visar dock icke blott den riktning, i vilken utvecklingen synes gå, utan även vilka betydande förenklingar och besparingar i olycksfallsförsäkringens centrala administration, som en verklig lösning av sjukförsäkringens problem skulle kunna föra med sig.

Genomföres nu den av kommittén föreslagna förkortningen av karenstiden, bortelimineras härigenom ett av de skäl, som även ur rent praktisk-administrativ synpunkt kunna tänkas tvinga fram, inom en ej alltför avlägsen framtid, en nyordning av sjukförsäkringen. Styrelsen är icke heller för sin del övertygad om, att de nuvarande bestämmelserna om ersättning under de 35 första dagarna givit anledning till sådana missförhållanden, att en omedelbar ändring kan anses av behovet påkallad.

Härtill kommer även en annan omständighet, varför styrelsen anser sig för sin del böra avstyrka en rubbning av gällande bestämmelser i här berörda hänseenden.

Vid utarbetandet av 1910 års sjukkasselag infördes i lagen bestämmelser, genom vilka registrerad sjukkassa förpliktades att, oavsett eljest i lagen eller stadgarna

givna föreskrifter rörande väntetid samt sjukhjälpstidens längd, vid olycksfall alltid lämna sjukhjälp under de första 60 dagarna, för vilken tid ersättning som bekant icke utgick enligt den då gällande lagen om ersättning för skada till följd av olycksfall i arbete. Trots att sedermera obligatorisk olycksfallsförsäkring införts och i samband därmed karenstiden faktiskt borttagits, kvarstå dessa bestämmelser alltjämt i sjukkasselagen och tillämpas av sjukkassorna. Sjukkassorna hava nämligen endast rent undantagsvis velat begagna sig av den i 18 § 2:a stycket i lagen anvisade utvägen att genom föreskrift i stadgarna undandraga sig denna förpliktelse. Med den känsla av solidaritet och inbördes samhörighet, varpå sjukkasseverksamheten i väsentlig grad bygger, förefaller det givetvis icke tilltalande att på angivet sätt begränsa vissa medlemmars understödsrätt utöver vad som gäller för kassans övriga medlemmar. För sjukkassorna synes en dylik tankegång ligga så mycket närmare till hands, som avgifterna i regel utgå med lika belopp för alla medlemmar, oavsett deras större eller mindre sjukrisker. Härtill kommer, att föreskrifterna i sjukkasselagen gälla för alla olycksfall och sålunda icke blott för olycksfall i arbete. Styrelsen har visserligen för sin del sökt påverka sjukkassorna i den riktningen, att sjukhjälp för olycksfall i arbete skulle utgivas endast under de 35 första dagarna. Någon egentlig framgång hava dock dessa försök icke mött. Tvärtom hava flera sjukkassor, som tidigare infört en dylik begränsning, sedermera åter upphävt densamma.

På grund av här anförda omständigheter utgår för sjukkasemedlem vid olycksfall i arbete som regel understöd från två håll, från arbetsgivaren eller försäkringsanstalt och från sjukkassa. Icke så sällan blir ersättningen härigenom högre än arbetslönen. Detta gäller framför allt om tiden efter de första 35 dagarna, då ju olycksfallsersättningen motsvarar $\frac{2}{3}$ av arbetsförtjänsten. Den nu ifrågasatta reformen innebär därför en ytterligare utvidgning av den på denna punkt redan nu rådande överförsäkringen.

På fullt tillfredsställande sätt torde denna liksom övriga frågor, där olycksfalls- och sjukförsäkringen beröra varandra, icke kunna lösas annat än genom att göra även sjukförsäkringen obligatorisk. Så länge sjukförsäkringen är frivillig, möter det så gott som oöverstigliga hinder att här åstadkomma ett lämpligt avvägande. Att direkt förbjuda registrerad sjukkassa att lämna sjukhjälp i fall, då olycksfallsersättning utgår, skulle stå i alltför uppenbar motsättning till sjukkassornas egenkap av på frivillighet grundade sammanslutningar, vartill kommer, att en dylik föreskrift skulle direkt motverka anslutningen till sjukkasserörelsen från arbetarhåll. Det synes jämväl mindre lämpligt att på denna punkt försätta de registrerade sjukkassorna i en sämre ställning än de oregistrerade, vilka ju i detta som i andra hänseenden skulle ha sin fulla frihet. Ur praktisk synpunkt förutsätter dessutom ett dylikt förbud, att sjukkassorna alltid skulle vara i stånd att omedelbart avgöra, om sådant olycksfall i arbete föreläge, som berättigade till ersättning, något som ingalunda alltid är förhållandet.

Det låter däremot tänka sig, att det allmänna sökte i sin mån motarbeta dubbel-försäkringen genom att icke lämna statsbidrag för de dagar, för vilka ersättning utginge på grund av olycksfallsförsäkringen. Sett ur den synpunkten, att kostnaden för olycksfallsförsäkringen är en börda, som bör åvila arbetsgivaren ensam, är det givetvis mindre befogat, att staten lämnar bidrag även för dessa sjukdagar. Det kan icke heller anses lämpligt, att det allmänna ekonomiskt medverkar till möjliggörandet av, socialt sett, för höga ersättningar.

Emellertid skulle en dylik begränsning av statsbidraget stöta på åtskilliga praktiska svårigheter. För sitt realiserande skulle den nämligen förutsätta en ingående, ofta med stora svårigheter förenad kontroll av sjukkassornas sjukhjälpsutbetalningar. Ett annat hinder av långt större betydelse är, att sjukkassorna arbeta med genomsnittspremier och icke med individuella premier samt att statsbidraget vid avgiftsberäkningen fördelas med lika belopp på samtliga därtill berättigade medlemmar.

Skulle statsbidraget icke utgå för sjukdagar, som falla under olycksfallsförsäkringslagen, och skulle denna minskning icke gå ut över alla medlemmarna i lika mån, måste ju avgifterna graderas med hänsyn till medlemmarnas olika olycksfallsrisk. En enklare lösning av problemet vore otvivelaktigt, att vid olycksfall, som faller under olycksfallsförsäkringslagen, sjukhjälpen utginge med ett med hänsyn till statsbidraget reducerat belopp. Emellertid möter även här den ovan anförda svårigheten för sjukkassorna att avgöra, huruvida sådant olycksfall föreligger, att ersättning därför skall utgå på grund av olycksfallsförsäkringslagen.

Vad styrelsen här anfört torde få anses gälla väsentligen i fråga om nu rådande lagstiftning. Situationen skulle emellertid bli en annan efter eventuellt genomförande av den av kommittén förordade nya sjukkasseorganisationen och i samband därmed sjukhjälpstidens utsträckning till tre hela år. Att staten under sådana förhållanden under kanske flera år i rad skulle lämna bidrag även för sjukdagar, då sjukkassemedlemmen samtidigt uppbar ersättning enligt olycksfallsförsäkringslagen, synes icke böra ifrågasättas. Detta så mycket mindre som sjukkassorna å ena sidan ju skulle vara oförhindrade att även i fråga om olycksfall lämna till tiden obegränsad sjukhjälp och å andra sidan i många fall torde komma att lämna sådan hjälp även för tid, då sjukdomen övergått till varaktig invaliditet.

Av vad sålunda anförts, torde framgå, att det här är fråga om synnerligen invecklade och svårösta problem. Helt torde visserligen dessa problem, såsom redan framhållits, icke kunna lösas annat än i samband med genomförandet av obligatorisk sjukförsäkring. Men därför har man dock icke rätt att nu bortse från eller förbigå de frågor, som här beröras. Så stora kostnader som socialförsäkringen drager och så stora intressen som här beröras, kan lagstiftningen icke läggas så, att den ytterligare försvårar eller rent av omöjliggör en framtida ändring och rättelse.

5. Yrkesinspektionen och arbetarskyddsbyrån.

Med avseende på yrkesinspektionen föreslår kommittén, att denna skulle samordnas med olycksfallsförsäkringen på så sätt, att riksförsäkringsverket skulle bli chefsmyndighet för yrkesinspektionen och socialstyrelsens byrå för arbetarskyddsärenden ingå såsom en avdelning i nämnda verk. Såsom motiv härför har kommittén, med hänvisning till yrkesinspektionens befattningshavares lokal- och personalkännedom samt tekniska kompetens att bedöma yrkesfaran i de speciella fallen, tydligen velat i främsta rummet framhålla betydelsen för olycksfallsförsäkringen av yrkesinspektionens medverkan vid premiesättning i sådana fall, där en individuell prövning är erforderlig, d. v. s. vid s. k. specialtarifiering i inskränkt bemärkelse.

Medverkan vid specialtarifiering. Dylig specialtarifiering synes kommittén ha vänt sig skola i stor utsträckning komma till användning, och skulle yrkesinspektionens uppgift härvid vara att efter besiktning av företagen avgiva utlåtande rörande yrkesrisken vid desamma. Vid sådan besiktning (okularbesiktning) skulle särskilt hänsyn tagas till vidtagna åtgärder till förhindrande av olycksfall, men i övrigt uppmärksammas bl. a. följande förhållanden: arbetslokalernas rymlighet och belysning; beskaffenheten av förefintliga transmissioner, hissar och andra transportanordningar; ändamålsenligheten av trappor, utgångar o. dyl.; den allmänna ordningen vid företaget, arbetsintensiteten samt arbetsledningens ådagalagda intresse för arbetarnas bästa i fråga om förhindrande av olycksfall eller botande av olycksfalls-skador.

Såsom redan anförts synes kommittén ha tillmätt specialtarifiering av här angiven innebörd en mycket stor betydelse för en rättvis premiesättning. Styrelsen kan emellertid för sin del icke dela denna kommitténs höga uppskattning av okularbe-

siktningen såsom grundval för specialtarifiering, utan finner tvärtom ur flera synpunkter en specialtarifiering på denna grundval mycket vanskelig att genomföra och till följd därav lätt missvisande. Så är, såsom kommittén själv i annat sammanhang omnämner, endast en del av olycksfallen förorsakade av uraktlåtna eller bristfälligt genomförda skyddsåtgärder, medan ett övervägande antal är att återföra till oskick, ovarsamhet, vårdslöshet eller åsidosättande från arbetarnas sida av givna föreskrifter. Genom en okulär besiktning kan tydligen med någon större grad av tillförlitlighet endast konstateras, huru vid arbetsstället förhåller sig i först angivna avseende, medan förhållandena i det senare avseendet svårligen låta sig bedöma samt dessutom i högst väsentlig mån äro beroende av vederbörande arbetslednings större eller mindre grad av ordningssinne samt intresse och förståelse för en effektiv tillsyn, förhållanden som hastigt kunna förändras genom ombyten inom arbetsledningen på högre eller lägre poster. Den betydelsefulla ställning, som i sist berörda hänseende tillkommer innehavarna av de lägre posterna inom arbetsledningen — verkmästare och förmän — torde härvid böra särskilt bringas i erinran.

Framhållas må vidare, hurusom en förändring av driftsförhållandena, exempelvis en forcering av driften, i väsentlig grad kan inverka på yrkesrisken. Denna risk kan på grund härav vid besök å ett arbetsställe under i övrigt oförändrade förhållanden te sig avsevärt annorlunda vid en tidpunkt än vid en annan. Uppmärksammas måste även, att en specialtarifiering på sätt här ifrågasatts skulle komma att vila på ett omdöme, som i de olika fallen utfölle mer eller mindre olika, enär det icke torde kunna förekommas, att den ene yrkesinspektören bedömer förhållandena något annorlunda än den andre.

Det torde sålunda enligt styrelsens mening förhålla sig så, att en med arbetsrisken i allmänhet förtrogen person väl genom en okularbesiktning av ett arbetsställe kan bilda sig en allmän uppfattning av, huruvida olycksfallsrisken vid arbetsstället är stor eller liten, men att däremot en objektivt giltig fingeradering, så att säga, av risken näppeligen är möjlig, vartill kommer, att ingen säkerhet finnes för de vid besiktningen iakttagna förhållandenas fortbestånd. Att på grundval av en dylik besiktning draga några tillförlitliga, siffermässigt fixerbara slutsatser rörande yrkesrisken, torde därför svårligen låta sig göra. En rättvis fördelning av arbetsgivarnas utgifter för den sociala olycksfallsförsäkringen lärer följaktligen på denna väg icke kunna ernås.

Omnämnas må, att yrkesinspektörerna redan så tidigt som den 4 mars 1904 i en skrivelse till kommerskollegium i anledning av en underdånig framställning av riksförsäkringsanstalten angående åläggande för yrkesinspektörerna att biträda vid specialtarifiering givit uttryck åt liknande synpunkter som de här framförda.

Skulle, såsom kommittén synes hava tänkt sig, specialtarifiering på grundval av okulära besiktningar i större utsträckning komma till användning, bleve följden, att mycket av yrkesinspektionens nuvarande arbete finge eftersättas, då dessa förrättningar och de därav föranledda utlåtandena uppenbarligen komme att bli mycket tidskrävande. I själva verket föreligger här en fråga av betydelsefull principiell innebörd. Yrkesinspektionens strävanden ha hittills varit inriktade på att så långt möjligt vinna arbetsgivarnas direkta medverkan till genomförande av tillfredsställande arbetsförhållanden i syfte att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. I den mån yrkesinspektionen i större omfattning toges i anspråk för specialtarifiering, infördes en helt ny och mera indirekt arbetsmetod, där det skulle ankomma på yrkesinspektören att under hot om ökade olycksfallspremier utöva ett ekonomiskt tvång på arbetsgivarna för att förmå dem vidtaga erforderliga ändringar av arbetsförhållandena. Med andra ord, den tid som nu användes för positivt skyddsarbete, baserat på frivillig medverkan från arbetsgivarnas sida, skulle i avsevärd utsträckning komma att tagas i anspråk för arbete av en kontrollerande, i viss mån polismässig karaktär. Oavsett vad ovan utvecklats rörande okularbesiktningens mer än tvivelaktiga värde såsom grundval för specialtarifiering, torde en dylik omläggning av ett allt-

sedan yrkesinspektionens tillkomst framgångsrikt tillämpat och efter vårt folks lynnesart helt säkert väl anpassat arbetssätt icke böra utan synnerligen vägande skäl vidtagas.

Utredningar angående olycksfall. Som motiv för yrkesinspektionens förläggande under det föreslagna riks-försäkringsverket har kommittén vidare framhållit, att de utredningar i anledning av vissa olycksfall, som för närvarande på försäkringsinrättningens begäran företagas av polismyndighet, i flera fall än nu sker skulle enkelt, snabbt och säkert kunna lämnas av vederbörande befattningshavare vid yrkesinspektionen. Med avseende härå må till en början erinras om, att dylika utredningar även erfordras ur arbetarskyddssynpunkt och att yrkesinspektörerna äga att själva eller genom annan yrkesinspektionens befattningshavare verkställa dem eller att för ändamålet påkalla polisundersökning. Det har härvid visat sig, att dessa av yrkesinspektionens eget intresse påkallade utredningar i stor utsträckning måste överlämnas till vederbörande polismyndighet, enär yrkesinspektionens befattningshavare och särskilt yrkesinspektörerna eljest skulle få sin tid i opropotionerlig utsträckning upptagen av dylika undersökningar. Endast ur skyddssynpunkt mera betydelsefulla olycksfall bliva nu föremål för yrkesinspektionens egna undersökningar. Det torde härav framgå, att en befogenhet för det föreslagna försäkringsverket att anlita yrkesinspektionens befattningshavare för utredningar angående olycksfall skulle, även den, medföra fara för att yrkesinspektionens nuvarande arbetsuppgifter komme att förryckas. Tilläggas må, att en sådan fördelning av olycksfallsundersökningarna mellan yrkesinspektionen och polismyndigheten, som i det föregående omförmäls, även måste anses lämplig ur den synpunkten, att för dessa undersökningar icke bör anlitas dyrbarare och mer kvalificerad arbetskraft än förhållandena oundgängligen kräva.

Förnekas må dock ej, att en samverkan på denna punkt i viktigare och mera komplicerade fall måste anses önskvärd. Där emellertid i visst fall av större betydelse behov av yrkesinspektörens personliga undersökning på platsen föreligger, sett ur försäkringssynpunkt, torde i regel samma behov vara tillfinnandes ur yrkesinspektionens egen synpunkt, varför, oberoende av om yrkesinspektionen är inordnad under riks-försäkringsverket eller annan myndighet, en utveckling av det samarbete, som i själva verket redan i viss mån ägt rum i berörda avseende, utan svårighet synes kunna ernås.

Vad särskilt angår utredningar, huruvida i visst fall grov vårdslöshet enligt 25 § olycksfallsförsäkringslagen föreligger, äro dessa ärenden vanligen av mycket svårbedömbär beskaffenhet. I anledning av framställningar av riks-försäkringsanstalten har hittills i åtskilliga fall socialstyrelsen efter vederbörande yrkesinspektörs hörande själv avgivit yttrande i sådana ärenden. Denna väg, som icke behöver medföra någon större grad av omgång, men innebär en garanti för ett mera enhetligt bedömande av de skilda fallen, synes alltjämt med fördel kunna användas.

Utredningar rörande skadade arbetares arbetsförmåga. Såsom ett ytterligare skäl för sitt förslag angående yrkesinspektionens förläggning till riks-försäkringsverket har kommittén anfört fördelen av att kunna anlita yrkesinspektionens befattningshavare för erhållande av upplysningar rörande skadad arbetares arbets- och förvärvsförmåga. Vad kommittén härmed egentligen åsyftat framgår ej av dess betänkande. Man torde väl emellertid vara berättigad antaga, att det ej varit kommitténs avsikt, att yrkesinspektionens befattningshavare skulle användas för att genom granskning av avlöningslistor och skatteuppgifter m. m. fastställa den skadades arbetsförtjänst och hans förhållanden före och efter olycksfallet, då uppgifter i berörda avseenden uppenbarligen böra kunna införskaffas på annat och billigare sätt. Det förefaller sålunda, som om kommittén närmast skulle hava tänkt sig ett på personlig undersökning grundat bedömande av skadad arbetares

arbets- och förvärvsförmåga. Dessa frågor torde emellertid vara av den invecklade art, att för deras bedömande krävas, utöver den sakkunskap på det tekniska området, som yrkesinspektören besitter, insikter på det läkarvetenskapliga och arbetspsykologiska området, vadan yrkesinspektören knappast kan anses särskilt skickad att verkställa utredningar härutinnan. Alldeles oavsett detta måste det emellertid därjämte anmärkas, att den uppgift kommittén i förevarande avseende tilltänkt yrkesinspektionen helt ligger på sidan om dess nuvarande arbetsområde och följaktligen skulle innebära en rubbning av de inspektionen nu åvilande arbetsuppgifter.

Fördelar för yrkesinspektionen av dess samordnande med den sociala olycksfallsförsäkringen. Det avgörande för kommittén vid framställande av dess förslag om yrkesinspektionens inordnande under det föreslagna riksförsäkringsverket har givetvis varit de fördelar för olycksfallsförsäkringen, som därigenom enligt kommitténs åsikt skulle stå att vinna. Emellertid har kommittén uttalat, att ett samordnande av yrkesinspektionen och den sociala olycksfallsförsäkringen skulle vara till fördel jämväl för inspektionen. I sådant hänseende har kommittén särskilt framhållit

att yrkesinspektionens befattningshavare bland annat skulle utan omgång kunna för sin verksamhet praktiskt utnyttja specialstatistiken över de större företagens olycksfallsförhållanden och särskilt få sin uppmärksamhet riktad på de olycksfallsorsaker, som ur ekonomisk synpunkt äro mest betydelsefulla och vilkas undanröjande således skulle göra inspektionen ekonomiskt effektiv, samt

att inspektionen, genom att i viss mån kunna påverka premiesättningen vid företagen, erhöile ett medel att mera direkt intressera arbetsgivarna för införande av förbättrat arbetarskydd. Härigenom skulle arbetsgivarnas förståelse för yrkesinspektionens verksamhet ökas.

I samband härmed uttalar kommittén, att den föreslagna anordningen vore ägnad att medföra betydande fördelar för utvecklingen av yrkesinspektionens sociala verksamhet för genomförande av skydd mot olycksfall i arbete, varjämte dess kontrollrande verksamhet med avseende på arbetstidsbestämmelser och dess arbete för välfärdsanordningars genomförande icke skulle förminska i effektivitet.

Rörande kommitténs härovan först återgivna uttalande må i detta sammanhang endast konstateras, att yrkesinspektörerna otvivelaktigt genom specialstatistiken för de större företagen skulle erhålla för yrkesinspektionens verksamhet mycket värdefulla uppgifter. Styrelsen kan emellertid för sin del icke finna, att hinder böra möta för att denna statistik utan omgång göres tillgänglig för yrkesinspektionen, fastän denna är inordnad under annan myndighet än försäkringsverket. Styrelsen får längre fram tillfälle att återkomma härtill.

Vad beträffar kommitténs uttalande angående betydelsen för inspektionen av att kunna inverka på premiesättningen vid företagen, har styrelsen redan i det föregående haft anledning att giva sin mening till känna, därvid styrelsen framhållit frågans betydelsefulla principiella innebörd. Av de uttalanden styrelsen i detta sammanhang gjort, torde redan hava framgått, att styrelsen hyser en helt annan uppfattning än kommittén om betydelsen för yrkesinspektionens egen del av dess ifrågasatta befogenhet i avseende å premiesättningen. En dylik befogenhet skulle enligt styrelsens mening komma att verka i motsatt riktning mot vad av kommittén antagits, i det yrkesinspektionens arbete därigenom skulle få en mera polismässig karaktär över sig, varigenom friktionen mellan yrkesinspektionen och arbetsledningen säkerligen komme att ökas. Väl torde i en del fall premietarifieringen komma att leda till en sänkning av premien, och i sådana fall bleve samarbetet tydligen icke hotat. Men det torde med ganska stor säkerhet kunna antagas, att riksförsäkringsverkets (försäkringsavdelningens) påkallande av specialtarifiering i det övervägande antalet fall kommer att ske i fråga om företag, beträffande vilka anledning föreligger att förutsätta, att tarifieringen kommer att medföra en ökad premie. Förståelsen från arbetsgivarnas sida torde i dessa fall helt säkert utebli, och i stället kommer att ska-

pas en ekonomisk tvångskänsla, vilken, såsom tidigare antytts, helt är oförenlig med det frivilliga samarbete på arbetarskyddets område, som städse tillämpats och som även förutsättes i gällande lag om arbetarskydd. Med hänsyn till vad nu och i det föregående i förevarande avseende anförts, torde på goda grunder kunna betvivlas, att genomförandet av kommitténs organisationsförslag i avseende å yrkesinspektionen skulle vara ägnat att medföra några fördelar för utvecklingen av, såsom kommittén uttrycker sig, yrkesinspektionens sociala verksamhet för genomförande av skydd mot olycksfall i arbete.

Sedan styrelsen i det föregående upptagit kommitténs viktigare motiv och uttalanden var för sig till granskning, övergår styrelsen härefter till att skärskåda kommitténs förslag med avseende på yrkesinspektionen mera i stort sett.

Den sociala olycksfallsförsäkringens och yrkesinspektionens inbördes ställning. Vad som härvid först tarvar ett klarläggande är kommitténs principiella ståndpunkt till frågan om den sociala olycksfallsförsäkringens och yrkesinspektionens inbördes ställning. Hur betraktar kommittén denna? Det är icke styrelsen möjligt att av kommitténs betänkande utläsa annat, än att kommittén så att säga placerat olycksfallsförsäkringen i centrum och yrkesinspektionen i periferien med huvudsaklig uppgift för den senare att värna om olycksfallsförsäkringens ekonomi. De nya arbetsuppgifter kommittén tillämnat yrkesinspektionen — deltagande i specialtarifiering, utredningar angående olycksfall samt angående skadade arbetares arbets- och förvärvsförmåga — visa oförtydligt härpå. Styrelsen nödgas beteckna denna ståndpunkt såsom alldeles felaktig. Man får nämligen vid bedömande av yrkesinspektionens och olycksfallsförsäkringens inbördes förhållande icke glömma, att arbetarskyddets främsta uppgift är att skapa möjligast sunda och riskfria arbetsförhållanden för alla arbetare, med andra ord att förebygga sjukdomar och olycksfall, medan olycksfallsförsäkringen är en efterhjälpande verksamhet, avseende att taga hand om dem, som trots den förebyggande verksamheten fallit offer för den bristande säkerheten i arbetet. Det torde otvivelaktigt, om man så får uttrycka sig, vara av vida större vikt för såväl individen som samhället, att arbetaren icke mister en fot, en hand eller ett öga, än att, om han förlorar någon av dessa kroppsdelar, han erhåller en ersättning, uppgående till mindre eller större del av hans beräknade arbetsförtjänst. Yrkesinspektionens förebyggande verksamhet är sålunda enligt styrelsens uppfattning det primära, olycksfallsförsäkringens efterhjälpande verksamhet däremot det sekundära.

Härtill kommer, att yrkesinspektionens verksamhetsfält, såsom nyss antytts, är vida mer omfattande än det, vartill olycksfallsförsäkringens uppgift är knuten. Yrkesinspektionen har nämligen även hälsofarans bekämpande såsom en huvudpunkt på sitt program. Vissa andra sociala uppgifter tillkomma också densamma. Detta synes kommittén ha, om ej helt förbisett, så dock i högst betänkelig grad blundat för. Det enda uttalande i förevarande avseende, styrelsen kunnat återfinna i kommitténs betänkande, är nämligen det förut anförda, att yrkesinspektionens arbete för välfärdsanordningars genomförande icke skulle förminska i effektivitet, därest kommitténs organisationsförslag förverkligades. Uttrycket »välfärdsanordningar» föranleder emellertid, att man stannar i ovisshet om, huruvida kommittén i uttalandet verkligen även åsyftat hälsofaran i arbetet. Med välfärdsanordningar lär man nämligen i arbetarskyddskretsar icke förstå anordningar till förekommande av ohälsa i arbetet, utan huvudsakligen anordningar till arbetarnas bästa utom arbetsplatsen, såsom badinrättningar, intressekontor, barnkrubbor m. m. Vare emellertid härmed huru som helst. Kvar står i bästa fall, att kommittén beträffande yrkesinspektionens här berörda arbetsuppgift allenast framställt ett påstående, vars riktighet den icke gjort sig mödan att söka motivera. Och dock torde ifrågavarande arbetsområde i själva verket kunna betecknas som yrkesinspektionens viktigaste.

Det mot hälsofaran inriktade arbetarskyddets betydelse. Det får i viss mån anses ligga i sakens natur, att en yrkesinspektion under första tiden av sin tillvaro i första hand huvudsakligen inriktar sin verksamhet på förekommande av olycksfall. Dessa utgöra genom sin tillkomst och sitt förlopp de mest i ögonen fallande och mest upprörande yttringarna av en bristfällig anordning av arbetet och föranleda därför i främsta rummet krav på förebyggande åtgärder. I samma mån som de svårare missförhållandena i fråga om arbetets säkerhet avlägsnas, gör sig emellertid gällande kravet på närmare beaktande även av den andra delen av arbetarskyddet i trängre mening: den som rör arbetets sundhet.

Den utvecklingsgång, som här angivits, kännetecknar även den svenska yrkesinspektionen. Dennas verksamhet har under årens lopp i allt större omfattning ägnats åt yrkeshygienen. Ett studium av yrkesinspektionens verksamhetsberättelser under senare år torde bekräfta detta. Denna utveckling är naturlig och grundad på vunnen insikt och erfarenhet. Någon meningsskiljaktighet torde nämligen numera knappast råda därom, att berörda område av det förebyggande arbetarskyddet, yrkeshygienens, i fråga om omfattning och betydelse icke blott kan mäta sig med, utan i själva verket övergår det förut mest uppmärksammade, olycksfallsskyddets. Osunda arbetsförhållanden sträcka sina verkningar ojämförligt mycket längre och vidare än olycksfallen och medföra därigenom långt allvarligare och för nationen mera betungande skador än dessa. Medan olycksfallen i stort sett träffa ett relativt fåtal individer, påverkas samtliga arbetare, om arbetet bedrivs under ohygieniska förhållanden, och följderna i sistnämnda fall kunna ofta sträcka sig även till kommande släkten.

Till belysande av det sagda må anföras nedanstående sammanställning, däri dödsfallssiffrorna hämtats ur en utredning av professor H. Westergaard rörande dödsfallsorsakerna för »yrkesanställda i industridistrikt» och »yrkesanställda i jordbruksdistrikt», meddelad i hans kända arbete »Mortalität und Morbidität». Medeldödsfallstalet för hela befolkningen är satt till 1 000.

	Relativa dödsfallssiffror											Summa
	Tuberkulos	Andningsorganen	Cirkulationsorganen	Mat-smält-ningsorganen	Njursystemet	Kräfta	Nervsystemet	Alkoholism	Själv-mord	O-lycksfall	And-ra orsaker	
Yrkesanställda:												
i industridistrikt .	223	366	154	68	50	48	108	19	16	59	137	1 248
i jordbruksdistrikt .	133	113	95	47	32	40	63	7	12	44	99	687
Differens	88	253	59	21	18	8	45	12	4	15	38	561
Relativ ökning i %	65	224	62	45	56	20	71	171	33	34	38	82
Procentuell andel i total ökning	15.7	45.1	10.5	3.7	3.2	1.4	8.0	2.2	0.7	2.7	6.8	100.0

I tabellen ha utöver Westergaards siffror införts dels differensen beträffande de båda yrkeskategorierna mellan dödsfallssiffrorna för de upptagna olika sjukdomarna, dels den relativa ökningen, uttryckt i procent, dels även den procentuella andel ökningen för varje särskild sjuklighetsart utgör av den totala ökningen. Av siffrorna rörande den relativa ökningen framgår, att bland industriebefolkningen de sjukdomar, som kunna anses närmast beroende av de hygieniska förhållandena — tuberkulos, sjukdomar i andningsorganen, cirkulationssystemet, njursystemet och nervsystemet — starkt ökats, därvid siffran för andningsorganen är mest framträdande. Av siffrorna angä-

ende andelen i den totala ökningen framgår, hur ringa del däri dödsfallen genom olycksfall ha och hur även här sjukdomarna i andningsorganen, tuberkulos samt sjukdomarna i cirkulations- och nervsystemen dominera i nu anförda ordning. Visserligen ha, sedan den tid undersökningen verkställdes, de hygieniska förhållandena inom industrien säkerligen i många avseenden tack vare icke minst yrkesinspektionens arbete väsentligt förbättrats, medan samtidigt jordbruket blivit i stor utsträckning industrialiserat, men de meddelade siffrorna kunna dock anses ställa i klar belysning det spörsmål, som här dryftas.

En bild av sjukdomarnas och olycksfallens relativa betydelse såsom orsaker till förlorade arbetsdagar kan erhållas genom en sammanställning av vissa av socialförsäkringskommitténs meddelade normalsjuktal.¹ Siffrorna äro framräknade ur av sjukkassorna lämnade uppgifter och avse allenast förlorade arbetsdagar från och med 7:de till och med 90:de dagen av sjukdomens varaktighet. Resultatet är följande:

	M ä n		K v i n n o r	
	olycksfall	sjukdom	olycksfall	sjukdom
Normalsjuktal	1·85	6·14	0·53	7·32

Den bild i angivna avseende, som genom dessa tal erhålles, är givetvis ej uttömmande, då varken de långvarigare sjukdomarna eller de invaliditetsfall, som härleda sig från olycksfall, innefattas i de anförda siffrorna. Dessa torde likväl kunna tillmätas avsevärd betydelse för bedömande av här omhandlade fråga.

Till ytterligare belysning av ämnet må slutligen anföras en del siffror ur en på material från de österrikiska sjukkassorna grundad statistik, varav framgår den ökade sjukligheten bland industriarbetare i jämförelse med den bland privatanställda. Statistiken omfattar 2 678 087 personer och avser femårsperioden 1906—1910. Antalet sjukdagar i medeltal per år är enligt denna statistik:

för privatanställda 5·5, för handelsanställda 5·3, för arbetare i järnverk och masugnar 13·8, stenbrott och stenhuggerier 12·3, cementfabriker 11·8, lergods- och porslinsfabriker: manliga 10·1, kvinnliga 11·0, järn- och metallindustri 12·3, kemisk-teknisk industri 13·8, textilindustri: manliga 8·0, kvinnliga 10·2, pappersindustri 10·9, sockerfabriker 11·1, bryggerier 10·6, tobaksfabriker: manliga 7·5, kvinnliga 13·4, bagerier 7·4 och boktryckerier 11·1. Där ej annat angivits, gälla siffrorna manliga arbetare.

De angivna siffrorna visa oförtydbart den ökning i sjuklighet, som framträder bland industriarbetarna. Ser man på dessa siffror i belysning av de av Westergaard angivna mortalitetstalen för befolkningen i industridistrikt och för den i jordbruksdistrikt, framstår tydligt de av de industriella förhållandena påverkade sjukdomarnas omfattande inverkan i fråga om folkhälsans försämrande samt den stora betydelse deras bekämpande måste anses ha för samhället.

Kommittéförslagens faror för yrkesinspektionen. Styrelsen har förut i skilda sammanhang berört de faror, som genomförandet av kommitténs organisationsförslag enligt dess upfattning skulle medföra i fråga om yrkesinspektionens nuvarande ställning och uppgifter. Styrelsen vill här sammanfattningsvis återkomma till ämnet, därvid styrelsen beträffande organisationen av det av kommittén föreslagna riks-försäkringsverket tillåter sig hänvisa till kommitténs betänkande.

Utmärkande för samtliga de nya arbetsuppgifter, som kommittén tillämnat yrkesinspektionen i och med dess inordnande under riks-försäkringsverket, är deras karaktär av undersöknings- och kontrolluppgifter. Denna kontrollerande verksamhet

¹ Översikt av utländsk lagstiftning angående social sjukförsäkring ävensom statistiska undersökningar m. m., sid. 196.

är tydligen avsedd att riktas såväl mot arbetsgivare som även mot arbetare. I en del fall kommer måhända verksamheten att medföra för de »undersökta» gynnsamma åtgärder från försäkringsverkets sida, i det alldeles övervägande antalet fall torde däremot åtgärderna bli av motsatt karaktär. De nya uppgifterna måste tänkas redan från början komma att i avsevärd omfattning taga yrkesinspektionens tid i anspråk, eftersom de ansetts påkalla ett överflyttande av yrkesinspektionen från socialstyrelsens förvaltningsområde till riksförsäkringsverkets. I sistnämnda verk, inom vilket tyngdpunkten måste komma att ligga på den halvprivata försäkringsavdelningen, som utgör verkets kärna, kommer givetvis det ekonomiska intresset att vara starkt framträdande. Med hänsyn härtill torde det med säkerhet kunna förutses, att yrkesinspektionens arbete på ifrågavarande område skulle få en tendens att undan för undan ökas. I varje fall synes någon garanti mot en sådan utveckling icke förefinnas.

Det torde här böra påpekas, att riksförsäkringsanstalten tidigare ansett sig kunna direkt — utan chefsmyndighetens medverkan — anmoda yrkesinspektör att för dess räkning verkställa vissa undersökningar. Häremot har emellertid socialstyrelsen ansett sig böra inskrida, då ett fortgående på denna väg uppenbarligen komme att riskera ett planmässigt bedrivande av yrkesinspektionens arbete och särskilt försvåra nödig ekonomisering i fråga om tjänsteresor. Socialstyrelsen har sålunda hävdad den meningen, att ifrågavarande inspektionstjänstemän finge allenast av sin chefsmyndighet beordras företaga tjänsteresor eller åläggas vidtaga åtgärder. Härutinnan synes emellertid kommittéförslaget intaga en annan ståndpunkt och förutsätta *direkt* samarbete mellan försäkringsavdelningen (arbetsgivarbolaget) och yrkesinspektionen, d. v. s. att försäkringsavdelningen skulle äga omedelbart beordra yrkesinspektionens lokala befattningshavare att företaga de olika undersökningsåtgärder, som i det föregående närmare berörts.

Uppenbarligen kan en sådan anordning genomföras, för den händelse statsmakterna så besluta. Lika uppenbart är, att det skulle för försäkringsavdelningen (arbetsgivarbolaget) vara förmånligt, om den finge för sina intressen disponera en av staten visserligen för andra ändamål upprättad och avlönad, men även för ifrågavarande syfte användbar tjänstemannakår i stället för att — såsom även statliga olycksfallsförsäkringsanstalter i utlandet få göra — själva bekosta sin tekniska undersökningspersonal. Kommittén har säkerligen också rätt uti att den föreslagna anordningen skulle »helt säkert komma att minska olycksfallsförsäkringens kostnader såväl beträffande ersättningar som administration» (s. 241). Men för sin del måste socialstyrelsen bestämt motsätta sig en sådan anordning. Förmodligen är det ock i känslan härav, som kommittén föreslagit yrkesinspektionens överflyttande till en annan myndighet. Ty i och för sig behöver överflyttningen ej innebära någon förenkling av samarbetet. Yrkesinspektionsavdelningen skulle visserligen inom den ur administrativ synpunkt egendomliga företeelse, som riksförsäkringsverket enligt kommitténs förslag skulle utgöra, bli formellt sidoordnad med försäkringsavdelningen, men då denna senare i verkligheten bleve en säregen och väldig förvaltningsapparat för sig, komme dess samarbete med yrkesinspektionsavdelningen naturligen att i praktiken ställa sig föga anorlunda än mellan vilken annan myndighet som helst och ett dess verksamhetsområde berörande stort monopolföretag. Något av väsentligt värde för försäkringsavdelningen vore sålunda icke vunnet enbart med den föreslagna överflyttningen, utan därtill kräves ock det direkta samarbete mellan försäkringsavdelningen (arbetsgivarbolaget) och yrkesinspektionens befattningshavare, som enligt styrelsens mening är ur olika synpunkter olämpligt och särskilt skulle skadligt påverka yrkesinspektionens fullgörande av sina egna uppgifter.

Den grundläggande regeln i fråga om arbetsgivares skyldighet i arbetarskyddshänseende återfinnes i 3 § av lagen om arbetarskydd. Enligt denna är arbetsgivare pliktig iakttaga allt, som i avseende å arbetslokaler, maskiner och redskap eller eljest med hänsyn till arbetets natur skäligen kan anses av nöden för att skydda hos ho-

nom sysselsatta arbetare mot olycksfall och ohälsa i arbetet. Yrkesinspektionens uppgift är att tillse, att arbetsgivaren i olika avseenden på ett tillfredsställande sätt fullgör berörda skyldighet. Härvid ha tillsynsorganen enligt 25 § i lagen att gå arbetsgivarna tillhanda med upplysningar, råd och anvisningar. De skola, med andra ord, företrädesvis på upplysningens och övertygelsens väg söka förmå arbetsgivarna att vidtaga erforderliga skyddsåtgärder. Arbetarnas önskemål beträffande arbetets säkerhet och sundhet skola jämväl enligt lagens 31 § beaktas, i det av dem utsedda ombud skola lämnas tillfälle att framföra sådana önskemål till vederbörande inspektionsförrättare. Det är sålunda väsentligen en samarbetets väg, som anvisats yrkesinspektionens befattningshavare i deras arbete för skapandet av bästa möjliga arbetsförhållanden. Endast undantagsvis ha tvångsåtgärder förutsatts skola tillgripas. Att denna väg också framgångsrikt beträffs och alltjämt följes vid utövandet av yrkesinspektionens verksamhet har redan tidigare framhållits.

Uppenbart torde vara, att kommitténs förslag innebär en allvarlig fara för detta hittills tillämpade arbetssätt. Därest kommitténs intentioner med avseende på yrkesinspektionen följdes, skulle, i enlighet med vad ovan utvecklats, dess arbete säkerligen i allt större omfattning bli av rent kontrollerande karaktär, och ekonomiska tvångsåtgärder skulle sannolikt i ej ringa utsträckning komma till användning. Det synes styrelsen uppenbart, att en dylik omläggning av ett sedan länge beprövat arbetssätt bör företagas endast därest väl grundad anledning finnes att antaga, att skyddsarbetet skulle vinna därpå. Då emellertid, såsom styrelsen förut erinrat om, ernåendet av goda arbetsförhållanden i synnerligen hög grad är beroende av personliga insatser från de närmast intresserade parterna själva, arbetsgivare och arbetare, synes det styrelsen sannolikt, att resultatet, även om enbart olycksfallsskyddet toges i betraktande, snarast skulle bli det motsatta.

I händelse yrkesinspektionen inordnades under ett riks försäkringsverk av den organisation kommittén föreslagit, måste det vidare befaras, att hela den viktiga gren av arbetarskyddet, som inrymmes under beteckningen yrkeshygienen, skulle komma att i högst väsentlig grad eftersättas. Redan kommitténs behandling av eller rättare sagt underlåtenhet att behandla denna del av arbetarskyddet varslar härom. Det torde få anses ligga i sakens natur, att försäkringsverkets starkt ekonomiskt betonade ledning komme att lägga huvudvikten i skyddsarbetet på verksamheten till förebyggande av olycksfall. Detta jämte de nya tidskrävande uppgifter, som skulle tillkomma yrkesinspektionen, måste nödvändigtvis leda till, att ringa tid bleve övrig för det hälsobefrämjande skyddsarbetet. Arbetsgivarnas intresse för genomförande av hygieniska anordningar, vilka ofta ställa sig mycket dyrbara och som i regel ej kunde förväntas komma att medföra någon lättnad i premiebetalningen, skulle säkerligen också komma att väsentligt minskas. Det måste dessutom ihåggas, att arbetet med lämnande av anvisningar om hygieniska åtgärder kräver en långt större tid än arbetet med anvisande av skydd mot olycksfall, i det de hygieniska anordningarna måste anpassas efter varje särskilt arbetsställe, medan däremot skyddsanordningarna till förhindrande av olycksfall numera i mycket stor utsträckning standardiserats. Härtill kommer, att de hygieniska förhållandena merendels erbjuda svårösta problem, som ingående måste studeras från fall till fall. Att under sådana förhållanden yrkesinspektionens nu bedrivna betydelsefulla arbete till förbättrande av de hygieniska förhållandena i arbetslokalerna rent av skulle hota att avstanna torde knappast kunna betecknas som ett överord.

Anmärkas må även, att i ett dylikt försäkringsverk någon större förståelse sannolikt ej heller skulle vara att påräkna för övriga yrkesinspektionen påvilande sociala uppgifter, såsom yrkesinspektrisen arbete för förbättrande av de kvinnliga arbetarnas levnadsförhållanden samt skogs- och flottledsinspektörens verksamhet för beredande av bättre bostäder vid skogs- och flottningsarbete.

I detta sammanhang får styrelsen slutligen meddela, att yrkesinspektörerna vid gemensamt sammanträde i början av sistlidna mars månad beretts tillfälle att

grundligt diskutera kommitténs förslag i fråga om yrkesinspektionen samt att yrkesinspektörerna därvid utan meningsskiljaktighet i allt väsentligt givit uttryck åt samma synpunkter i avseende på yrkesinspektionens ställning och uppgifter och det föreliggande förslagets inverkan därpå, som i det föregående av styrelsen utvecklats.

Samverkan mellan olycksfallsförsäkringen och yrkesinspektionen i vissa främmande länder. Under denna rubrik har kommittén i en bilaga till sitt betänkande lämnat en kortfattad redogörelse för förhållandet mellan olycksfallsförsäkringen och arbetarskyddet i en del utländska stater, tydligen avsedd att utgöra ett stöd för kommitténs organisationsförslag i förevarande avseende. Redogörelsen omfattar tre europeiska länder — Schweiz, Tysk-Österrike och Tjeckoslovakien — i övrigt sysselsätter den sig enbart med förhållandena i ett antal av Amerikas förenta stater.

Utförligast uppehåller sig redogörelsen vid Schweiz. Liksom dess monopolanstalt synes fått tjäna som förebild vid utformandet av kommitténs förslag beträffande olycksfallsförsäkringens organisation, synes kommittén även väsentligen därifrån ha hämtat stöd för sitt förslag i fråga om yrkesinspektionen. De förhållanden kommittén i sistberörda avseende redogör för äro emellertid icke de nu rådande, utan förhållandena sådana de skulle gestalta sig, därest ett lagförslag, som uppgives hava utarbetats för något år sedan, komme att träda i kraft. Då det synts styrelsen vara av intresse att erhålla närmare kännedom om berörda lagförslag, har styrelsen i skrivelse till utrikesdepartementet anhållit om dess medverkan för att genom Kungl. Maj:ts beskickning i Bern erhålla upplysningar rörande förslagets karaktär samt utsikterna för dess förverkligande. Som svar härpå har styrelsen genom utrikesdepartementet mottagit en skrivelse från nämnda legation, däri meddelas, att enligt av legationen inhämtade upplysningar något lagförslag av i styrelsens skrivelse omnämnd beskaffenhet icke föreligger. Styrelsen anser sig på grund härav sakna anledning att vidare än som skett uppehålla sig vid kommitténs redogörelse i denna del.

Emellertid har, såsom kommittén även upplyser, monopolanstalten i Schweiz en vidsträckt befogenhet med avseende på såväl skyddsanordningars genomförande som övervakning av meddelade skyddsföreskrifters efterlevnad. Anstaltens arbete till förekommande av olycksfall utföres emellertid genom särskilda inom anstalten anställda tekniskt utbildade tjänstemän, vilka ha att utarbeta förslag till skyddsanordningar samt verkställa inspektioner och tarifferingar. De statliga yrkesinspektörerna sortera däremot icke under anstalten, och deras befattning med olycksfalls-skyddet inskränker sig i regel därtill, att de ha att lämna anstalten meddelanden om iakttagna missförhållanden. Deras tidigare verksamhet till förebyggande av olycksfall i arbetet kan därför sägas hava i stort sett överflyttats på anstalten och dess tjänstemän.

Ett dylikt förhållande mellan olycksfallsförsäkringen och yrkesinspektionen, vilket uppenbarligen bland annat i synnerligen stor utsträckning medför dubbelinspektion av företagen, torde näppeligen kunna anses som eftersträfvansvärt. Av en genom internationella arbetsbyrån i Genève utarbetad redogörelse för yrkesinspektionens organisation och arbetsuppgifter i skilda stater framgår även, att anordningen i Schweiz är enastående i Europa. Sannolikt återfinnes den icke i något annat land i världen.

Vad beträffar Förenta staterna, lära förhållandena där på det sociala området vara så pass olika mot i vårt land, att en jämförelse dem emellan torde ställa sig ganska vanskelig. Många stater sakna för övrigt såväl yrkesinspektion som statlig olycksfallsförsäkring. Där yrkesinspektion genom statens försorg finnes anordnad, torde den merendels, jämfört med svenska förhållanden, vara mycket svagt utrustad. Den vidsträckt omfattning, den privata företagsamheten på området tagit, vittnar i sin mån härom. Kommitténs redogörelse, som verkar mera genom mängden av de däri omnämnda staterna än genom de faktiska upplysningar, som meddelas beträffande varje stat, lämnar ej heller några säkra hållpunkter för ett bedömande. Den kvar-

lämnar emellertid intrycket av att i de stater, där en yrkesinspektion verkligen förefinnes, densamma väsentligen är inriktad på arbete till förekommande av olycksfall.

Styrelsen anser sig till slut böra i korthet erinra om, att i samtliga länder i Europa yrkesinspektionen organisatoriskt intager en från försäkringsverksamheten, även där statlig sådan finnes, skild, fullt självständig ställning. Schweiz utgör i detta avseende, såsom förut omförmäls, intet undantag.

Arbetarskyddets samband med andra arbetarfrågor. Socialstyrelsen anser sig icke kunna underlåta att slutligen i största korthet beröra den av kommittén förbigångna frågan om arbetarskyddsärendenas samband med andra på styrelsens handläggning ankommade ärenden.

Den starkast drivande orsaken till socialstyrelsens upprättande var behovet av att få ett självständigt och sakkunnigt statsorgan för *arbetarfrågorna*. Bland de hithörande ärendena, som ock blevo kärnpunkten i styrelsens arbetsuppgifter, märkas i främsta rummet *arbetsmarknadsspörsmålen* eller exempelvis frågor om arbetsmarknadens läge, användandet av utländsk arbetskraft (immigration), arbetskraftens överflyttning till andra länder (emigration), den offentliga och affärsmässiga arbetsförmedlingen, arbetslösheten, arbetstid, natt- och söndagsarbete, arbetsvila, löneformer, hemarbete, kvinno- och barnarbete, arbetsintensitet. Dessa spörsmål måste visserligen även betraktas ur andra synpunkter än arbetsmarknadens, men alla stå de i omedelbart sammanhang med tillgång och efterfrågan å arbetskraft. Ett andra huvudområde bilda frågor rörande *förhållandet mellan arbetsgivare och arbetare*, sålunda bl. a. ärenden rörande enskilda och kollektiva arbetsavtal, organisationsväsendet, avtalsförhandlingar, arbetsstrider, medlings- och skiljedomsväsen. Det nära sambandet mellan denna grupp och den förut omnämnda torde allenast behöva konstateras.

Ehuru det överlämnats åt parterna på arbetsmarknaden att själva överenskomma om vissa allmänna arbetsvillkor, arbetslön o. s. v., så har det dock befunnits ur det allmännas synpunkt nödvändigt att träffa särskilda garantier för arbetarnas säkerhet och sundhet under arbetet. Genom arbetarskyddslagstiftningen ha sålunda träffats bestämmelser i syfte att skydda arbetarna mot yrkesfara av olika slag, den må nu härflyta från arbetsanordningar och maskiner, från arbetets osundhet eller farlighet eller arbetslokalernas beskaffenhet. Särskilt ingripande bliva dylika bestämmelser i fråga om de mindre motståndskraftiga, d. v. s. minderåriga och kvinnor, beträffande vilka sistnämnda även framträder omtanken om kommande släktens hälsa. Det säger sig självt, att ärendena rörande tillämpningen och övervakandet av hithörande lagstiftning samt rörande överhuvud anordningar för arbetarnas välfärd och trevnad bilda en grupp av uppgifter, som på det närmaste sammanhånga med de nyssberörda frågorna om arbetsförhållanden, arbetets reglementering, arbetstid, nattarbete o. dyl. Att man vid socialstyrelsens inrättande hade klart för sig det inre sambandet mellan ifrågavarande olika grupper av arbetarfrågor framgår måhända klarast av följande uttalande av socialstyrelsesakkunniga:

»Genom ett sammanförande till civildepartementet och den till detta anslutna socialstyrelsen av de i det föregående behandlade ärendena — rörande *arbetarfrågorna i allmänhet, arbetsmarknaden, arbetsförhållanden, arbetarskydd och arbetets reglementering* — komma här att bliva till ett helt sammanförda hela den egentliga *arbetar- och arbetarskyddslagstiftningen* samt *arbetsstatistiken* (dock i mera inskränkt bemärkelse), *förliknings- och skiljedomsväsendet, arbetsförmedlingen* och *yrkesinspektionen* m. m., en grupp av ärenden alltså, som under *alla* förhållanden (såsom ock förebilderna från nära nog alla mera betydande kulturländer utvisa) måste anses böra sammanhållas och bilda en naturlig enhet. Då denna grupp av ärenden tillika redan i och för sig är tillräckligt betydande för att motivera upprättande av en enhetlig förvaltningsorganisation för densamma och då statens upp-

gifter på dessa områden utan en sådan organisation icke torde kunna på ett fullt tillfredsställande sätt bli fullgjorda, ligger redan däri ett tillräckligt vägande skäl för den nu ifrågasatta förvaltningsorganisationens omedelbara genomförande.»

Detta uttalande synes icke hava förlorat sin giltighet.

Samarbete mellan yrkesinspektionen och den sociala olycksfallsförsäkringen. Styrelsen är angelägen framhålla, att då styrelsen i det föregående nödgats vända sig mot kommitténs förslag ifråga om samordnande av yrkesinspektionen och den sociala olycksfallsförsäkringen, detta ingalunda innebär, att styrelsen skulle förneka behovet och önskvärldheten av ett samarbete mellan dessa båda grenar av den sociala verksamheten. Styrelsen finner det tvärtom naturligt, att ett dylikt samarbete kommer till stånd: det är endast det föreslagna sättet därför, som styrelsen funnit betänkligt. Styrelsen vill i det följande i allmänna drag angiva, huru styrelsen för sin del, under förutsättning att styrelsen fortfarande kommer att vara yrkesinspektionens chefsmyndighet, skulle tänka sig det berörda samarbetet ordnat.

Vid organiserande av ett dylikt samarbete bör främst ihågkommas, att yrkesinspektionens förebyggande verksamhet är det primära, varför samarbetet bör ordnas med det syftet för ögonen, att genom detsamma yrkesinspektionens arbete i möjligaste grad underlättas. Uppgifter som icke äro förenliga med ett positivt inriktat skyddsarbete, böra i enlighet härmed i minsta möjliga mån belasta yrkesinspektionen.

I vad yrkesinspektionens arbete avser minskande av risken för olycksfall — och om annat är ju i detta sammanhang ej fråga — bör inspektionen beredas tillgång på uppgifter rörande denna risk så snabbt och detaljerat, att dessa uppgifter kunna tjäna till säker ledning vid planerande av tillsynsverksamheten. I sådant syfte böra åtgärder vidtagas, som möjliggöra för yrkesinspektionens chefsmyndighet att genom försäkringsinrättning, som uppbär den sociala olycksfallsförsäkringen, få del av alla handlingar — olycksfallsanmälningar, skaderegleringar, register och sammanställningar — som röra visst arbetsställe. Ifrågasättas kan även, huruvida icke försäkringsinrättning i viss utsträckning borde vara pliktig att på anfordran av chefsmyndigheten i viss bearbetad form tillhandahålla yrkesinspektionen uppgifter av betydelse för skyddsarbetet. Den nu av riks-försäkringsanstalten omhändertagda statistiken över olycksfall i arbete bör vidare mera detaljbearbetas än vad för närvarande är fallet, så att den kan bli till verklig ledning för yrkesinspektionen. Därvid böra dels de statistiska sifferuppgifterna hänföras till specialyrkesgrupper, dels statistik för vissa mera riskfyllda företag på framställning från yrkesinspektionens chefsmyndighet utarbetas och tillhandahållas, dels slutligen vissa arbetsmaskiner göras till föremål för ingående undersökning med beaktande ej endast av antal vid dem inträffade olycksfall och av dessa föranledda förlorade arbetsdagar, utan även med hänsyn tagen till de innersta orsaker, som föranlett varje särskilt olycksfall. Planläggningen av en dylik statistik skulle givetvis ske under samarbete mellan vederbörande statistikavdelning och yrkesinspektionen. Där försäkringsinrättning funne, att skador och skadeersättningar för visst företag, yrke, arbetsmaskin eller arbetsprocedur oproportionerligt stegrades eller eljest läge proportionsvis högt, skulle meddelande därom lämnas yrkesinspektionens chefsmyndighet.

Med tillgång till ett sådant material kunde yrkesinspektionens arbete inriktas på de mest riskfyllda arbetsställena och på de arbetsmaskiner och arbetsprocedurer, som förorsaka de svåraste skadorna. En på så sätt ordnad och ledd verksamhet, som koncentrerades ett år på vissa, ett annat år på andra yrken, arbetsmaskiner eller arbetsprocedurer, skulle medföra en under kort tid samlad erfarenhet om lämpligaste skyddsåtgärder och dessas systematiska genomförande. En mot de förbättrade förhållandena svarande sänkning av risken på berörda områden skulle härigenom kunna åstadkommas och i samband därmed en minskning i olycksfallskostnaderna på samma område giva sig till känna.

6. Fattigvården.

Med hänsyn till det nära samband, som råder mellan vissa delar av socialstyrelsens ämbetsområde och fattigvården, anser sig styrelsen jämväl böra framföra några synpunkter beträffande kommitténs förslag rörande fattigvårdsinspektionens och fattigvårdsbyråns överflyttande från socialdepartementet till pensionsstyrelsen (senare eventuellt riks-försäkringsverket). Styrelsen vill därvid till en början lämna en kort redogörelse för de viktigare förslag rörande fattigvårdsärendenas handläggning inom centralförvaltningen, som tidigare varit föremål för överbäggande.

Till en mera principiell behandling upptogs denna fråga av departemental- (och kommerskollegii-)kommittéer, som i ett den 18 nov. 1911 avgivet betänkande bl. a. framhöllo, att det stora flertalet fall av fattigvårdsbehov framkallades av arbetslöshet, sjukdomar, olycksfall eller ålderdomsskröplighet samt att fattigvården icke blott genom sin allmänna natur utan ock genom sin uppenbara samhörighet med arbetarskydd, socialförsäkring m. m. måste betecknas såsom en utpräglat social omsorg.

Efter en närmare undersökning av då föreliggande centrala förvaltningsärenden erinrade kommittén om att fattigvårdslagstiftningen vore föremål för en revision, som torde komma att väsentligt vidga administrationens uppgifter och än mer markera de sociala momenten. Med hänsyn härtill samt till fattigvårdens nära samband med barnvården och andra sociala områden ansågo kommittéer, att fattigvårdsärendena borde förläggas till första byrån inom den föreslagna departementsavdelningen för sociala ärenden (socialstyrelsen). De inom civildepartementet tillkallade sakkunniga, som hade sig anförtrött att överarbeta departemental- (och kommerskollegii-)kommittéers förevarande förslag, anslöto sig i huvudsak till dessas uppfattning. I den för 1912 års riksdag framlagda propositionen rörande socialstyrelsens upprättande uttalade föredragande departementschefen, att fattigvårdsärendena visserligen borde överflyttas till socialstyrelsen, men att tidpunkten härför borde framdeles bestämmas.

Fattigvårdslagstiftningskommittén berörde i sitt den 19 febr. 1915 avgivna betänkande med förslag till lag om fattigvården jämväl frågan om fattigvårdsärendenas centrala handläggning, utan att dock härom framlägga något enhälligt positivt förslag. Meningarna tycktes närmast luta åt etablerandet under civildepartementet av en mera fristående inspektionsmyndighet.

Frågan om fattigvårdsärendenas förläggning inom centralförvaltningen berördes vidare av A. Schotte i hans på Kungl. Maj:ts uppdrag den 27 febr. 1917 avgivna betänkande angående statsdepartementets verksamhetsområden. Där anfördes bland annat, att vid den nya fattigvårdslagstiftningens genomförande och fattigvårdsinspektionens organisation det vore i hög grad sannolikt, att inspektionen på ett eller annat sätt anknötes till socialstyrelsen; emellertid kunde ock provisoriska anordningar tänkas, särskilt innan frågan om lagstiftning rörande barnavård bleve ordnad.

Vid framläggandet för 1918 års riksdag av propositionen rörande den nya fattigvårdslagen redogjorde departementschefen utförligt för frågan om fattigvårdsärendenas förläggning och inspektionens organisation och diskuterade därvid de tvenne alternativen: förläggning till civildepartementet eller till socialstyrelsen. Gentemot det senare alternativet anfördes förnämligast, dels att det vore ovisst, hurvida barnavårdsärendena borde hänföras till styrelsen, dels att fattigvårdsinspektörens samarbete med länsstyrelserna torde underlättas genom hans förläggning inom departementet i stället för hos ett centralt ämbetsverk. I överensstämmelse med denna uppfattning föreslogs, att statens fattigvårdsinspektör skulle anknytas till civildepartementet (sedermera socialdepartementet) och jämväl fungera såsom kansliråd och föredragande för fattigvårdsärendena. Genom riksdagens bifall till detta förslag etablerades alltså den anordning, som för närvarande är gällande och vilken besparingskommittén nu anser påkalla ändring.

I sitt yttrande härutinnan har kommittén emellertid icke berört det principiellt viktigaste momentet, nämligen inspektionens förflyttning från ett departement till ett centralt ämbetsverk; emellertid torde man väl böra utgå ifrån att kommittén härvidlag gjort sig till tolk för synpunkter och önskningsmål, som de gångna årens erfarenheter framkallat på vederbörligt håll. Socialstyrelsen har för sin del så mycket mindre anledning att motsätta sig en sådan förändring, som styrelsen redan i sitt den 13 febr. 1917 avgivna utlåtande över fattigvårdskommitténs förslag till fattigvårdslag ansåg sig böra rikta erinringar mot den ur såväl allmänt administrativ som praktisk synpunkt mindre lämpliga anordningen att till ett departement förlägga den centrala ledningen av en lokal tjänstemannakår samt handläggningen av sådana löpande förvaltningsärenden, som här ifrågakomma.

Av besparingskommitténs framställning att döma har kommittén icke heller ansett sig böra undersöka de olika alternativ till denna frågas lösning, som tidigare varit under övervägande — nämligen fattigvårdsinspektionens organiserande såsom självständig myndighet eller dess sammanförande med socialstyrelsen. Utan kommittén åtnöjer sig med att konstatera, att vissa beröringspunkter och visst behov av samverkan föreligga mellan fattigvården och pensionsförsäkringen. Kommittén nödgas dock samtidigt konstatera, att mellan dessa båda områden av samhällelig hjälpverksamhet råda vissa »avsiktliga och berättigade skiljaktigheter», samt att det icke är »skäl att sudda ut skillnaden mellan de båda understödsformerna genom organisatoriska åtgärder». På grund härav avstår kommittén från den verkliga reform, som en sammanslagning av resp. lokala organ — fattigvårdsnämnder och pensionsnämnder — skulle kunnat innebära, och åtnöjer sig här med att förorda föreskrifter om vissa former för samverkan mellan de båda nämnderna. Den centrala ledningen anser kommittén däremot böra vara gemensam »oaktat skiljaktigheten mellan pensionsförsäkringens och fattigvårdens uppgifter». Om kommitténs argumentering på denna punkt i och för sig synes föga övertygande, så ökas betänkligheterna mot den föreslagna anordningen vid en närmare undersökning av frågans innebörd.

Till en början bör sålunda erinras, att kommittén helt lämnat åsido det betydelsefulla faktum, att fattigvårdsinspektionen och dess byrå i socialdepartementet jämväl äro organ för barnvården. Detta vårdområde lär med hänsyn till sin omfattning och betydelse påkalla uppmärksamhet i icke mindre grad än fattigvården; dess sammanhållande med denna har också ansetts så naturligt, att det mot vanliga regler fastslagits i själva lagen, 1924 års barnavårdslag. Ett förverkligande av besparingskommitténs förslag beträffande fattigvårdsinspektionens förläggning skulle sålunda förutsätta antingen en genom lagändring möjliggjord upplösning av den centrala samorganisationen av fattig- och barnavård eller ock, att även denna senare centraliseras hos pensionsstyrelsen, med vilken den dock synes hava föga gemensamt. Denna bristande samhörighet torde komma att framstå än mer markerad i samma mån barnvården, såsom uppenbarligen förutsatts, kommer att utvecklas till att omfatta även omvårdnad om den mera vuxna ungdomen. Vid en sådan utveckling kommer fastmer sambandet med den på arbetarskyddslagstiftningen grundade ungdomsvården samt med sådana allmänt sociala områden som arbetsförmedling och yrkesrådgivning att starkare framträda.

Beträffande fattigvården synes kommittén vidare ha förbisett, att omhändertagandet av mindervärda individer utgör en betydelsefull del av dess verksamhet samt att fattigvården står i närmaste samband med särskilt alkoholist- och lösdriuvården. Detta förhållande, som av socialstyrelsen påpekats i åtskilliga tidigare yttranden,¹ framhölls också i prop. nr 246 vid 1920 års riksdag angående tvångsarbetsanstalternas avskiljande från fångvården. Efter att hava vidrört de tidigare svårig-

¹ Exempelvis utlåtanden den 9/4 1918 rörande tvångsarbetsanstalternas avskiljande från fångvården, den 20/12 1920 angående stadga för tvångsarbetsanstalterna samt den 31/3 1924 angående revisionen av lösdriuvärdslagstiftningen (jfr Soc. Medd. årg. 1918, sid. 497 och årg. 1924 sid. 367).

heterna att finna annat lämpligt departement för handhavande av regeringsärendena rörande tvångsarbetet än justitiedepartementet, anförde nämligen föredragande departementschefen följande: »Efter inrättandet av ett särskilt socialdepartement ställer sig frågan emellertid på annat sätt. Det måste då anses mest ändamålsenligt att förlägga dessa anstalter under sistnämnda departement, som skall äga ledningen av de sociala ärendena i allmänhet och speciellt av fattig- och alkoholistvården, varmed behandlingen av lösdrivare, på sätt redan i motiveringen till 1918 års proposition (nr 388) utvecklats, har åtskilliga beröringspunkter.»

Denna samhörighet lär ytterligare komma att ökas vid en blivande revision av lösdrivarlagstiftningen. Fattigvårdslagstiftningskommitténs år 1923 avgivna betänkande med förslag till lag om lösdrivares behandling ansluter sig i åtskilliga avseenden till lagen om behandling av alkoholister, och socialstyrelsens den 31 mars 1924 avgivna utlåtande i ämnet understryker ytterligare betydelsen av överensstämmelsen mellan de båda lagarna, en ståndpunkt som torde vara tämligen allmänt omfattad inom intresserade kretsar. Styrelsen framhöll därjämte angelägenheten av att genom ett samordnande av anstaltsväsendet på de förevarande tre vårdområdena kunna med begränsade kostnader åvägbringa en mera differentierad och ändamålsenlig vård. En förutsättning härför vore emellertid sammanförandet »till en central myndighet av den nu på olika håll förlagda högsta ledningen av resp. lösdrivar-, alkoholist- och fattigvården». Likaså »vore det givetvis synnerligen önskvärt, att handhavandet av de kommunala uppgifterna i avseende å de tre vårdformerna anförtröddes åt ett enda gemensamt kommunalt organ».

En sådan samorganisation beträffande de lokala organen förekommer redan nu i viss utsträckning i fråga om fattig- och alkoholistvården. Såsom kommunalt organ för alkoholistvården skall nämligen enligt alkoholistlagen i varje kommun finnas en nykterhetsnämnd, vilken, där ej särskild sådan nämnd utsetts, utgöres av fattigvårdsstyrelsen. Att döma av en på nyåret 1923 verkställd undersökning torde särskild nykterhetsnämnd finnas endast i omkring $\frac{1}{4}$ av samtliga kommuner, vadan i det alldeles övervägande antalet kommuner fattigvårdsstyrelsen fungerar jämväl såsom nykterhetsnämnd. Det har också ansetts lämpligt att i instruktionen för statens fattigvårdskonsulenter (den 25 april 1919) införa bestämmelse om att konsulent har »jämväl att, i den mån hans tid sådant medgiver, med råd och upplysningar tillhandagå såväl barnavårdsnämnderna som ock nykterhetsnämnderna inom distriktet ifråga om deras åligganden enligt lagen om behandling av alkoholister den 30 juni 1913». Såsom redan antytts torde man också vid en reformering av lösdrivarvården få anledning överväga, huruvida icke fattigvårdsstyrelser eller nykterhetsnämnder behöva tagas i anspråk även på detta område.

Vad nu anförts torde giva tillräckligt stöd för den meningen, att ett verkligt aktuellt spörsmål beträffande fattig- och barnavårdens centrala ledning är dess sammanförande med den centrala ledningen av alkoholistvården (samt eventuellt ledningen för en reformerad lösdrivarvård). Uppkommer så frågan, om detta kan ske inom den myndighet, hos vilken statens fattigvårdsinspektör nu är förlagd, nämligen socialdepartementet. Med avseende härå torde allenast böra erinras, att alkoholistlagens tillämpning förutsätter, att vissa ärenden handläggas inom ett centralt ämbetsverk och icke inom ett departement; särskilt är av vikt att möjliggöra besvärsmätt över vissa centralmyndighetens beslut. Det torde ock med viss grad av sannolikhet kunna förutses, att vid en reformering av lösdrivarvården enahanda läge kommer att inträda med avseende å denna. I varje fall är det uppenbart, att ett sammanförande av den centrala ledningen — i vad angår andra än regeringsärenden — för fattig- (och barna-), alkoholist- och lösdrivarvården icke kan åvägbringas inom ett departement, utan allenast inom en utanför stående ämbetsmyndighet.

Här öppna sig emellertid olika utvägar; sammanförandet kan ske antingen hos en förutvarande eller en nyinrättad myndighet.

För sistberörda alternativ kunna onekligen vissa skäl anses tala. Framhållas må

sålunda, att den ifrågavarande omvårdnaden om barn och fattiga samt om vissa kategorier av asociala individer utgör ett så betydelsefullt verksamhetsområde, att det väl kunde motivera en särskild central myndighet. Även om de löpande inspektions- och förvaltningsuppgifter, som för närvarande här skulle föreligga för centralmyndigheten, icke äro av större omfattning än att de väl kunde handläggas inom en byrå, så må å andra sidan betonas, att ifrågavarande vårdområden befinna sig i en utveckling, som ställer stora anspråk på ledningens insikter och initiativkraft. Det vill också synas, som om man vid fattigvårdsinspektionens organiserande åsyftat att förbereda dess utveckling till självständig myndighet genom att i instruktionen för fattigvårdskonsulenterna inrycka bestämmelser, som giva statens fattigvårdsinspektör en gentemot departementet i viss mån självständig befogenhet. Denna säregna ställning har också kommit till uttryck däri, att fattigvårdsinspektören plägar i eget namn avgiva yttranden i frågor, som ankomma på departementets handläggning. Det vore sålunda endast ett konsekvent fullföljande av en påbörjad utveckling, om i samband med lösdrivarvårdens reformering den centrala ledningen av denna vård och alkoholistvården sammanfördes med och uppginge i den till självständig myndighet utbyggda centrala fattigvårds- och barnavårdsinspektionen.

Skulle emellertid till förebyggande av ytterligare splittring av socialförvaltningen ledningen av ifrågavarande vårdområden anses böra förläggas till redan förefintlig myndighet, kunna näppeligen här ifrågakomma andra ämbetsverk än socialstyrelsen samt — möjligen — pensionsstyrelsen. Detta sista alternativ synes av redan anförda skäl dock föga lämpligt. Erinras bör också, att besparingskommittén själv icke kunnat undgå att finna, hurusom enligt dess förslag pensionsstyrelsens organisation »blir väl tungrodd och svår för chefen att överskåda» (s. 156), varför kommittén nödgas förutsätta, att chefen icke skall kunna deltaga i de löpande ärendenas behandling inom styrelsen (s. 157). Det torde därför med fog kunna ifrågasättas, huruvida besparingskommittén ville vidhålla sitt förslag om de centrala fattigvårdsärendenas förläggning till pensionsstyrelsen, därest därmed skulle följa den centrala handläggningen av ärenden rörande jämväl barna-, alkoholist- och lösdrivarvård. Än mindre realiserbar synes i sådant fall kommitténs tanke på pensionsstyrelsens sammanslagning med riksförsäkringsverket. Ur allmänt administrativ synpunkt synes för övrigt mindre ändamålsenligt att till pensionsstyrelsen överflytta uppgifter, vilka äro av så väsentligt annan karaktär än ämbetsverkets hittillsvarande verksamhet.

Sådana betänkligheter framträda icke beträffande socialstyrelsen, vars handläggning av alkoholistärendena icke visat sig medföra särskilda svårigheter och med vars ämbetsuppgifter i övrigt ifrågavarande vårdområden hava många direkta beröringspunkter och icke i något avseende skulle kollidera. Vare sig emellertid ledningen av fattig- och barnavård samt alkoholist- och lösdrivarvård förläggas till socialstyrelsen eller annan redan förefintlig myndighet, böra givetvis vid dess organiserande i denna noga beaktas de särskilda krav på större handlingsfrihet, som påkallas av dess framträdande karaktär av inspektionsorgan.

Styrelsen vill slutligen med anledning av kommitténs förslag, i vad de beröra styrelsens ämbetsområde, tillfoga ytterligare några ord. Det har vid granskningen av dessa förslag synts egendomligt, att kommittén icke ansett sig böra upptaga till diskussion den naturliga frågan, huruvida icke möjligen statsmakterna haft skäl för vidtagande av nu bestående anordningar samt huruvida icke sådana skäl till äventyrs fortfarande äga giltighet. Åtminstone finner man ej i betänkandet något försök till en sådan undersökning, utan åtnöjer sig kommittén med att allenast redogöra för sina motiv för ändringsförslagen. Den i det föregående verkställda granskningen av kommittéförslaget ger onekligen också stöd för den uppfattningen, att kommittén knappast verkställt en sådan allsidigare undersökning och prövning, som i vårt land

hittills ansetts böra föregå mera betydelsefulla ståndpunktstaganden rörande statsförvaltningen. Endast härigenom lär kunna förklaras, att kommittén icke på någon punkt ansett sig böra till behandling upptaga de motiv, som departemental- och kommerskollegiikommittéer, socialstyrelsesakkunniga samt Kungl. Maj:t och riksdagen anfört som skäl för socialstyrelsens inrättande samt avgränsningen av dess ämbetsområde och vilka i propositionen rörande socialstyrelsens upprättande (n:o 108 vid 1912 års riksdag) av vederbörande departementschef sammanfattades i följande principuttalande:

»För vinnande av möjlighet till en ändamålsenlig förläggning och organisation av de nya sociala förvaltningsuppgifter, som möta i och med de förutsedda åtgärdernas och reformernas genomförande, är det utan tvivel också av stor betydelse, att det organ, som är erforderligt för de redan nu på den högsta centralförvaltningen ankommande sociala förvaltningsuppgifterna, omedelbart kommer till stånd och blir så anordnat, att det är färdigt att bereda och mottaga de år efter år nytillkommande förvaltningsuppgifterna. Dessa skulle eljest få anförtros åt olika, på dessa områden mindre sakkunniga myndigheter eller ock föranleda upprättande av nya, fristående förvaltningsorgan, till avgjort men för uppgifternas vederbörliga tillgodo-seende och sammanhållande samt säkerligen även ur kostnadssynpunkt.»

Sammanfattning.

Såsom av det ovanstående framgår har socialstyrelsen ej kunnat biträda kommitténs förslag vare sig beträffande de mera speciella områdena, yrkesinspektionen och fattigvårdsinspektionen, eller ifråga om det huvudsakliga föremålet för reformförslagen, nämligen den sociala sjuk-, olycksfalls- och pensionsförsäkringen.

Vad angår *yrkesinspektionen* har kommittén icke rätt bedömt vare sig dess uppgifter eller dess förhållande till olycksfallsförsäkringen. Arbetarskyddet är nämligen ingalunda begränsat till eller ens i övervägande grad inriktat på förebyggandet av olycksfall, utan utgöres den betydelsefullaste delen av yrkesinspektionens verksamhet av arbete till förbättrande av yrkeshygienen samt av andra åtgärder till arbetarnas välfärd. De uppgifter i den sociala olycksfallsförsäkringens tjänst, som kommittén föreslår skola påläggas yrkesinspektionens befattningshavare, äro ägnade att till förmån för det sekundära, ersättningen till de skadade, inkräkta på det primära, det förebyggande arbetet. Dessa uppgifter äro av sådan beskaffenhet, att de icke lätt låta sig förena med yrkesinspektionens i stort sett framgångsrika strävan efter förtroendefullt samarbete med både arbetsgivare och arbetare till genomförandet av tillfredsställande arbetsförhållanden. Olägenheterna måste framstå så mycket starkare, som yrkesinspektionskåren enligt kommitténs förslag skulle komma att tagas i anspråk för en försäkringsanstalt av väsentligen privat karaktär. Den eller de försäkringsinrättningar, som bliva bärare av den sociala olycksfallsförsäkringen, böra enligt socialstyrelsens uppfattning själva bekosta den tekniska apparat, som de finna erforderlig för sin kontroll gentemot arbetsgivare och arbetare. Besparingskommitténs motiv för sitt förslag att överflytta yrkesinspektionens ledning från socialstyrelsen till det föreslagna riksförsäkringsverket äro sålunda ej väl grundade. Därjämte har lämnats obeaktat, att arbetarskyddsärendena på det närmaste sammanhöra med de allmänna arbetarfrågorna, vilka utgöra kärnpunkten i socialstyrelsens arbetsuppgifter, och tillsammans med dessa frågor »bilda en naturlig enhet», såsom 1912 års socialstyrelsesakkunniga uttryckte sig. Styrelsen måste därför bestämt motsätta sig arbetarskyddsbyråns utbrytning, men kan å andra sidan väl tänka sig ett samarbete med vederbörande organ för den sociala olycksfallsförsäkringen i syfte att även till dennas bästa främja yrkesinspektionens verksamhet, i vad denna avser förebyggande av olycksfall.

I fråga om *fattigvårdsinspektionen* har styrelsen påvisat, att från den tidigare behandlingen av frågan om fattigvårdsärendenas centrala handläggning något stöd ej kan vinnas för kommitténs förslag om inspektionsorganets förflyttning från socialdepartementet till pensionsstyrelsen. Kommittén har förbisett, att fattigvårdsinspektionen är genom lagbestämmelse samorganiserad med barnavårdsinspektionen samt att fattigvården nära sammanhänger med alkoholist- och lösdrivarvården. Ett uttryck härför är bl. a. det förhållandet, att i $\frac{3}{4}$ av Sveriges kommuner fattigvårdsstyrelsen samtidigt fungerar såsom nykterhetsnämnd samt att man från olika håll uttalat sig för att fattigvårdsstyrelse eller nykterhetsnämnd skulle inträda såsom medverkande jämväl vid lösdrivarvården. För den händelse alltså fattigvårds- och barnavårdsinspektionen skall lösgöras från socialdepartementet, bör icke förbises det starka sakliga behovet av dess sammanhållande med den centrala ledningen för alkoholist- och lösdrivarvården, vars förläggande till pensionsstyrelsen icke på allvar läser ifrågasättas.

Icke heller i avseende å *socialförsäkringen* synes kommittéförslaget ägnat att tagas till utgångspunkt för det förestående reformarbetet. Det principiella felet i kommitténs hela organisationsplan är, såsom styrelsen förut framhållit, att kommittén icke tillräckligt beaktat socialförsäkringens enhetlighet och de krav, som härav uppkomma med avseende på de olika försäkringsgrenarnas inbördes avvägning. Såsom en följd härav har kommittén icke heller givit åt sjukförsäkringen den plats, som med rätta tillkommer densamma med hänsyn ej blott till dess egen betydelsefulla uppgift, utan även till dess outhärlighet såsom grundval för hela försäkringsbyggnaden.

En väl ordnad och effektiv sjukförsäkring utgör själva förutsättningen för icke blott de av kommittén föreslagna reformerna, utan överhuvud taget varje rationell organisation av såväl allmänna pensionsförsäkringen som olycksfallsförsäkringen. Vid sådant förhållande och då en så beskaffad sjukförsäkring icke synes vara att vinna genom de av kommittén föreslagna reformerna i fråga om den frivilliga sjukkasseverksamheten, utan allenast på den obligatoriska försäkringens väg, får styrelsen hemställa, att frågan om införandet av obligatorisk sjukförsäkring nu upptages till förnyad och allsidig utredning, en utredning som givetvis även bör omfatta de jämkningar i pensions- och olycksfallsförsäkringen, som kunna betingas av sjukförsäkringens definitiva ordnande. Det jämförelsevis rika material, som insamlats av dels besparingskommittén, dels kommittén för socialförsäkringens organisation och vilket genom nu infordrade yttranden från myndigheter och organisationer lär erhålla värdefull komplettering, torde vid den här ifrågasatta utredningen kunna komma till användning i jämförelsevis stor utsträckning och möjliggöra ernåendet av snabbt resultat.

Att nu omedelbart och utan att avvakta resultaten av en dylik utredning genomföra, i större eller mindre utsträckning, kommitténs förslag till omorganisation av pensions- och olycksfallsförsäkringen skulle enligt styrelsens mening verka direkt skadligt. Därigenom vore nämligen med all sannolikhet åtminstone för nu överskådlig framtid vägen stängd för en verklig lösning av vår sociala sjukförsäkringsfråga. För samma tid skulle socialförsäkringen jämväl i övrigt vara i saknad av den styrka, som ligger i självförvaltning direkt genom de försäkrade, samt lida av samma starka centralisation, som nu gör den så stel och tungrodd.

Flertalet av kommitténs reformförslag föreligga dessutom icke, på sätt styrelsen i det föregående sökt visa, i det skick och synas ej heller vara av den brådskande natur, att de icke mycket väl kunna anstå i avvaktan på genomförandet av en rationellt organiserad sjukförsäkring. Blev det blott fastslaget, att mera genomgripande reformer i fråga om pensions- och olycksfallsförsäkringen vore avhängiga av sjukförsäkringsfrågans lösning, skulle givetvis denna senare i sin ordning kraftigt påskyndas. Men att dessförinnan genomföra reformer, i fråga om vilka man nu icke kan förutse, huruvida de passa eller icke passa ihop med den blivande sjukförsäk-

ringen, vore givetvis i och för sig mindre lämpligt. Härtill kommer, att vissa av dessa reformer, om också i och för sig lämpliga, skulle föra med sig administrativa och organisatoriska anordningar, om vilka det med all sannolikhet kan antagas, att de inom jämförelsevis kort tid åter måste rubbas.

I avvaktan på resultaten av en skyndsam utredning rörande införandet av obligatorisk sjukförsäkring samt rörande dennas läggande till grund jämväl för olycksfalls- och pensionsförsäkringen böra sålunda enligt socialstyrelsens mening partiella reformer i avseende å vår socialförsäkring tillsvidare anstå. Detta utesluter ju icke, såsom ock i vederbörligt sammanhang framhållits, att kommitténs reformförslag härutinnan i vissa delar förtjäna beaktande. Så är särskilt förhållandet i fråga om sjukkasseeverksamheten, där kommittén gett uttryck åt vissa synpunkter och önskemål, som länge gjort sig gällande inom sjukkasseeväsendet och varit föremål för styrelsens uppmärksamhet, men vilka icke kunnat från styrelsens sida lämpligen framföras, så länge särskilda omfattande utredningar på detta område pågått. Även om ett fortsatt dröjsmål härutinnan kan synas beklagligt, bör dock de partiella reformernas väg icke heller här beträdas, förrän full klarhet föreligger beträffande huvudfrågan, frivillig eller obligatorisk sjukförsäkring. Ty en omorganisation av den nuvarande sjukkasserörelsen är förenad med så stora svårigheter och kostnader samt kräver sådan tid, att det icke kan vara försvarligt framkalla en sådan, med mindre man har full klarhet om att den kommer att bli för längre tid bestående.

Skulle man emellertid vid sådan ingående omprövning av frågan om obligatorisk sjukförsäkring, som styrelsen här föreslagit, komma till den uppfattning, att avgörande hinder resa sig mot realiserandet inom närmare framtid av denna försäkring, då bör även enligt styrelsens uppfattning en omorganisation av den frivilliga sjukförsäkringen omedelbart företagas, därvid beaktande bör ägnas såväl åt kommitténs förslag härutinnan som ock åt styrelsens här ovan gjorda erinringar och framförda uppslag.

Bifogade utdrag av protokollet vid de med sociala rådets sektion för sjukkasseeväsen (sjukkassenämnden) den 3 och 4 april 1925 och med sektionen för arbetarskydd och arbetarfrågor i allmänhet den 20 i samma månad hållna sammanträden återgiva de meningar, som därvid framfördes.

I detta ärendes slutliga handläggning hava utom undertecknade deltagit byråcheferna Bergsten och Molin, t. f. byråchefen Bergström samt, i vad angår yrkesinspektionen och arbetarskyddsbyrån inom socialstyrelsen, byråchefen Fürst såsom föredragande ävensom socialfullmäktigen Lindqvist.

Stockholm den 14 maj 1925.

Underdånigst

GUNNAR HUSS.

THEOFIL ANDERSSON.

Protokoll hållet vid sammanträde med Sociala rådets sektion för sjukkasseeväsen den 3 och 4 april 1925.

Närvarande: generaldirektören Huss, ordförande, byråchefen Andersson, ledamöterna J. E. Berglund, A. G. Lindberg, A. Ohlsson, C. A. H. Björklund, suppleanten J. B. Bastholm samt vid protokollet, undertecknad Rydin.

Ledamoten E. G. Kristensson hade anmält sig förhindrad att tillstädeskomma.

Till behandling vid sammanträde förelåg dels statens besparingskommittés förslag angående socialförsäkringens organisation, dels tvenne inom riksdagen väckta, genom remiss till K. socialstyrelsen för dess yttrande överlämnade motioner i gemensamt syfte, avseende ändring i gällande föreskrifter angående statsbidrag åt registrerade sjukkassor.

§ 1.

Sedan ordföranden öppnat sammanträdet, utsågos ledamoten Berglund och suppleanten Bastholm att jämte byråchefen Andersson justera protokollet.

§ 2.

Sektionen enade sig om att vid behandlingen av ovan först nämnda överläggningsämne lägga följande diskussionsprogram till grund:

I. Kommittéförslagets detaljer.

a) Sjukkaserverksamhetens organisation och förvaltning.

- 1) registrerade och statsunderstödda sjukkassor;
- 2) sjukkasseområden;
- 3) överflyttningen (inom Sverige samt mellan grannländerna);
- 4) sjukkassornas rekrytering;
- 5) samverkan mellan sjukkassor samt pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse;
- 6) samarbete med olycksfallsförsäkringen.

b) Sjukassornas prestationer.

- 1) sjukvård;
- 2) kontant sjukhjälp;
- 3) sjukhjälpstiden;
- 4) moderskapshjälp;
- 5) begravningshjälp.

c) Statsbidraget m. m.

- 1) äro de av kommittén föreslagna grunderna för ändamålet lämpliga;
- 2) kommunalt bidrag till sjukkaserverksamheten.

d) Tillsynsmyndighetens förläggning.

II. Principdebatt. Reform av den frivilliga sjukkaserverksamheten eller obligatorisk sjukförsäkring?

§ 3.

Vid diskussionen angående punkt I:a 1) på diskussionsprogrammet uttalades skiljaktiga meningar.

Ledamoten Björklund var av den uppfattning, att en lagstiftning i enlighet med besparingskommitténs förslag skulle innebära en stor olycka för sjukkaserverksamheten i vårt land. Av nuvarande medlemmar i de registrerade sjukkassorna komme förmodligen — åtminstone i första hand — inemot en tredjedel att bli stående utanför de föreslagna statsunderstödda sjukkassorna. I de glesast befolkade trakterna av riket skulle vidare möta avsevärda svårigheter att organisera en sjukförsäkring på sätt besparingskommittén tänkt sig.

Övriga ledamöter voro eniga därutinnan, att den föreslagna organisationsformen med endast en statsunderstödd sjukkassa å samma ort vore den enda riktiga, men ock i det hänseende, att en obligatorisk sjukförsäkring vore att föredraga framför den av besparingskommittén föreslagna anordningen. Under tillkännagivande visserligen av någon tvekan, dels huruvida under sådana förhållanden genomförande av den nu föreslagna lagstiftningen kunde anses obetingat välbetänkt, dels även med avseende å de nuvarande sjukkassornas villighet att inordna sig under berörda lag-

stiftning, gävo ledamöterna i fråga dock enstämmigt uttryck åt den uppfattning, att sagda lagstiftning innebure ett framsteg.

Beträffande de sjukkassor, som icke vore villiga att foga sig i den nya ordningen, enades samtliga ledamöter därom, att för dessas vidkommande borde genomföras en särskild lagstiftning, upptagande registreringstvång, med ändamål huvudsakligen att skapa i rättsligt hänseende tillfredsställande förhållanden, men utan syfte att materiellt reglera verksamheten.

§ 4.

Med avseende å den under I:a 2) på programmet upptagna frågan — sjukkasse-områden — voro sektionens samtliga ledamöter av den mening, att principen angående endast en statsunderstödd sjukkassa å varje ort borde genomföras utan förbehåll. Att i detta hänseende undantag medgaves för exempelvis s. k. arbetsgivarekassor, vore varken lämpligt eller nödvändigt.

§ 5.

Rörande det härefter till diskussion upptagna spørsmålet om sjukkassemedlens överflyttning från en sjukkassa till annan vid ombyte av bostadsort framgick såsom sektionens mening, att en dylik överflyttning i fråga om yngre sjukkassemedlemmar borde så mycket som möjligt underlättas. Beträffande äldre medlemmars överflyttning ställde sig sektionen mera tveksam. Den av besparingskommittén föreslagna anordningen, enligt vilken den sjukkassa, som upptagit flyttande medlem, skulle av den kassa denne därförut tillhört, äga utbekomma visst, enligt bestämda grunder beräknat belopp, syntes sektionen förenad med avsevärda praktiska svårigheter.

Med avseende å överflyttning olika länder emellan uttalades, att därest man inom övriga länder iklädde sig motsvarande förpliktelse, statsunderstödd svensk sjuk-kassa borde vara skyldig att utan särskilt vederlag upptaga medlem av sjukkassa i något av de andra skandinaviska länderna, vilken inflyttat till förstnämnda kassas verksamhetsområde.

§ 6.

Diskussionen i anslutning till punkt I:a 4) på programmet, angående rekryteringen av medlemmar till de statsunderstödda sjukkassorna, kom att röra sig om de restriktioner, vilka kunde böra uppställas beträffande rätten till inträde i dylik kassa, dels under en eventuell övergångstid, vid upptagandet i dessa kassor av de nuvarande sjukkassornas medlemmar, dels och framdeles, vid individuellt inträde i kassa av berörda slag.

I dessa hänseenden var sektionen av den mening, att under omförmälda övergångstid över huvud taget alla restriktioner av här åsyftat slag borde bortfalla, på det att de nuvarande sjukkassornas medlemmar samtliga skulle få möjlighet att ingå i statsunderstödd kassa, vilket vore ett önskemål. Visserligen kunde befaras, att ett för ifrågavarande kassors ekonomi menligt urval av medlemmar då under övergångstiden gjorde sig gällande dels på så sätt, att ett förhållandevis stort antal i hälsohänseende mindre goda risker tillfördes kassorna, dels ock därigenom, att företrädesvis de ekonomiskt sämst ställda av de nuvarande sjukkassorna komma att söka uppgå i de statsunderstödda kassorna. Måhända kunde dock förväntas, att vederbörande kommuner skulle befinnas villiga att till sistnämnda kassors skydd tråda ekonomiskt hjälpende emellan i erforderlig grad. Tilläventyrs skulle något sådant kunna uppställas såsom villkor för förutvarande sjukkassors uppgående i statsunderstödd kassa under vissa förhållanden. Sådan kassa borde emellertid som regel vara skyldig att i sig upptaga de nuvarande sjukkassornas medlemmar.

För framtiden eller i fråga om individuellt inträde i statsunderstödd sjukkassa

över huvud taget syntes sektionen lämpligt eller nödvändigt, att viss restriktion uppställdes. Något förbehåll med avseende å inträdandes inkomst- och förmögenhetsförhållanden vore däremot, om ock principiellt sett berättigat, knappast i praktiken behöfligt.

§ 7.

Punkt I:a 5) å programmet, angående det ifrågasatta samarbetet mellan de statsunderstödda sjukförsäkringarna och pensionsförsäkringens ävensom fattigvårdens organ, föranledde ingen särskild erinran från ledamöternas sida.

§ 8.

Med avseende å det ifrågasatta samarbetet mellan å ena sidan de statsunderstödda sjukförsäkringarna och å andra sidan olycksfallsförsäkringen framfördes av enskilda ledamöter av sektionen den uppfattning, att ett systematiskt samarbete i flera hänseenden torde bliva förenat med svårigheter;

att ett dylikt samarbete, där det låte sig på ett rationellt sätt ordnas, utan tvekel kunde bliva olycksfallsförsäkringen till avsevärt gagn på grund av sjukförsäkringarnas större möjligheter att kontrollera de i följd av olycksfall skadades tillstånd;

att förekomsten av dubbelförsäkring för olycksfall, nämligen i sjukförsäkring och i olycksfallsförsäkringsanstalt samtidigt — en hittills ganska vanlig, för båda parterna menlig företeelse — då även lättare kunde förebyggas; samt slutligen

att sjukförsäkringarna, under förutsättning av arbetsgivarnas ekonomiska medverkan i tillbörlig utsträckning, med fördel kunde vid olycksfall i arbete övertaga ersättningsskyldigheten för tiden t. o. m. 63:e sjukdomsdagen, åtminstone vad meddelande av kontant sjukhjälp beträffade, en anordning som bl. a. onödiggjorde det besvärliga och ofta med svårigheter förenade särskiljandet mellan sjukdomsfall, hänförliga till olycksfall i arbete, och andra sjukdomsfall.

§ 9.

Sektionen övergick härefter till behandling av de under punkt I:b på programmet upptagna frågorna.

Under den diskussion, som därvid utspann sig beträffande den första i ordningen av dessa frågor, rörande beredande av sjukvård åt sjukförsäkringarnas medlemmar, betonades av flera bland nämndens ledamöter den stora betydelsen av, att denna sida av sjukförsäkringarnas verksamhet uppmuntrades och bragtes till större utveckling än som hittills kunnat ernås inom de nuvarande sjukförsäkringarna. Tillika framhölls önskvärdheten av, att sjukhjälp av förevarande slag även komme att beredas sjukförsäkringarnas familjer.

I anslutning till den förda diskussionen enades sektionens ledamöter om det uttalande, att — med hänsyn bl. a. till penningvärdets fall, sedan den tid nu gällande författning rörande statsbidrag åt de registrerade sjukförsäkringarna tillkom — ett avsevärt större bidrag av staten, exempelvis dubbelt mot det nuvarande, måtte komma att utgå till de ifrågasatta statsunderstödda sjukförsäkringarna på grund av deras kostnader för beredande av sjukvård åt medlemmarna och deras familjer.

§ 10.

I fråga om den sjukhjälp i penningar, som skulle komma att beredas av de statsunderstödda sjukförsäkringarna, bragtes bl. a. på tal spörsmålet, huruvida icke sjukhjälpens storlek borde på lämpligt sätt normeras i förhållande till resp. sjukförsäkringarnas inkomst- eller förmögenhetsförhållanden.

Enligt några av ledamöternas härutinnan uttalade mening vore en viss normering i berörda hänseenden att anbefalla; praktiska svårigheter att genomföra en tillfredsställande anordning i sådant syfte kunde dock befaras möta.

Vissa ledamöter uttryckte i detta sammanhang den mening, att hinder icke borde möta för statsunderstödd sjuk-kassa att bereda kontant sjukhjälp även vid sjukdomsfall inom medlems familj; sjukhjälpens borde dock i dylika fall utgå endast med jämförelsevis lågt belopp.

§ 11.

Vid behandlingen av punkt I:b 3) på programmet, rörande sjukhjälpstiden inom de statsunderstödda sjuk-kassorna, framgick av den förda diskussionen i huvudsak följande.

Samtliga ledamöter uttryckte den uppfattning, att sjukhjälpstiden helst borde vara obegränsad. Man vore inom sjuk-kassorna redan nu ganska allmänt stämd för en dylik anordning, om också vissa skäl kunde tala för, att den obegränsade sjukhjälpstiden icke bleve obligatorisk för alla kassorna, borde det dock stå en var kassa fritt att meddela sjukhjälp utan tidsbegränsning. För mindre kassor vore en sådan anordning visserligen förenad med kanske alltför stor ekonomisk risk. Genom en återförsäkring under någon lämplig form skulle dock denna svårighet kunna väsentligen undanröjas.

För det fall, att en blivande lagstiftning på grundvalen av besparingskommitténs förslag uppställde en begränsning beträffande sjukhjälpstiden, exempelvis till 3 år, antingen obligatoriskt eller såsom ett minimum, finge tillses, att möjligheter till missbruk förebyggdes. Att exempelvis, såsom inom de nuvarande sjuk-kassorna i många fall skedde, fastställa tidsgränsen med sikte taget på sjuktiden under en och samma sjukdom, vore sålunda icke ändamålsenligt; en dylik restriktion hade nämligen visat sig lätt kunna kringgås.

I anslutning till förevarande spörsmål framkastades tanken att i den tilltänkta lagstiftningen medgiva undantag från regeln om endast en statsunderstödd sjuk-kassa å samma ort i fråga om sjuk-kassa, som upprättats för personer tillhörande ett och samma yrke — åtminstone beträffande sjuk-kassa av detta slag som vid lagstiftningens ikraftträdande redan vore i verksamhet sedan viss tillräckligt lång tid tillbaka. Det framhölls, att kassor av förevarande beskaffenhet nu funnes, vilka med framgång övergått till obegränsad sjukhjälpstid. Vissa ledamöter uttalade sin sympati för denna tanke; andra åter funno ett frångående av förutnämnda princip betänkelig.

§ 12.

Med avseende å den nästföljande frågan på programmet, rörande moderskapshjälp, uttalades enstämmigt, att meddelande av dylikt understöd borde utgöra en obligatorisk prestation inom de statsunderstödda sjuk-kassorna; moderskapshjälpens finge emellertid utgå med högre belopp än som f. n. i allmänhet skedde inom sjuk-kassorna.

§ 13.

Även beträffande den därefter behandlade frågan, huruvida statsunderstödd sjuk-kassa skulle äga meddela begravningshjälp och, i så fall, om denna understödsform skulle vara obligatorisk, befunnos sektionens alla ledamöter vara av en och samma uppfattning, nämligen att statsunderstödd sjuk-kassa skulle äga rätt men icke skyldighet att meddela understöd av ifrågavarande slag, dock ej till andra än dem, som tillika vore sjukförsäkrade i kassan.

§ 14.

Härefter förekom till behandling de av besparingskommittén föreslagna grunder för statens bidrag till sjuk-kassorna. En livlig diskussion utspann sig härom, och framgick därav, att sektionens ledamöter i vissa hänseenden voro av olika uppfattning i frågan.

Samtliga voro emellertid eniga i följande hänseenden, nämligen

att hittills tillämpade grunder för statsbidragets utgående, i vad gällde bidragets normerande efter dels sjukkassas medlemsantal, dels antalet dagar, för vilka kontant sjukhjälp meddelats av sjukkassa, dels även kassans kostnader för beredande av sjukvård av olika slag, alltjämt borde bibehållas;

att beträffande den del av bidraget, som utginge i förhållande till medlemsantalet, av besparingskommittén föreslagna 3 kronor pr år och medlem finge anses tillfyllest;

att vad däremot anginge den del av bidraget, som vore bestämt i förhållande till sjukdagarnas antal, ett rikligare tillmätt belopp, än av besparingskommittén föreslagna 35 öre pr sjukdag, söndagar oräknade, vore av behovet påkallat; med avseende å förevarande del av statsbidraget uttalades jämväl, att i det till grund för bidragets beräkning lagda antalet sjukdagar borde få inräknas ej mindre söndagar, än även sjukdagar, som infalla efter utgången av den minimitid för sjukhjälp, som kunde komma att lagfästas;

att en förhöjning av statsbidraget till den del detsamma utginge i förhållande till sjukkassas utgifter för sjukvård av olika slag åt medlemmarna vore i än högre grad behövlig; förslagsvis syntes böra ifrågakomma ett belopp, begränsat till ett maximum, dubbelt så stort som det nuvarande och beräknat dessutom med hänsyn tagen till alla förekommande olika former av sjukvård, såsom läkarvård, läkemedel, hem-sjukvård m. fl.

Meningarna voro däremot delade bland sektionens ledamöter beträffande den norm, som vore mest lämplig vid tillmätandet av den i förhållande till sjukdagarnas antal utgående delen av statsbidraget.

Ledamoten Björklund framställde det yrkande i berörda avseende, att förevarande del av statsbidraget borde utgå i förhållande till såväl sjukdagarnas antal, som även samtidigt till den kontanta sjukhjälps storlek, med begränsning dock i sistnämnda hänseende på sådant sätt, att den del av sjukhjälpen, som överstege visst ej alltför knappt tilltaget maximum, lämnades utan avseende.

Övriga ledamöter voro på denna punkt övervägande av den uppfattning, att en gradering av statsbidraget i förhållande till sjukhjälpen i viss tämligen begränsad utsträckning visserligen kunde hava skäl för sig, men dock ur principiella synpunkter — såsom innebärande en premiering av de ekonomiskt bättre ställda sjukkassem medlemmarna — vore mindre tilltalande eller t. o. m. förkastlig. Enligt nu nämnda ledamöters mening kunde ifrågavarande del av statsbidraget lämpligen utgå med 50 öre pr sjukdag, alla sjukdagar under hela sjukhjälpstiden inberäknade, oavsett i lagen stadgad minimitid, jämväl söndagar.

Till sist blev i detta sammanhang fråga väckt, huruvida icke, därest en förhöjning av statsbidraget i den av sektionen påyrkade utsträckning beviljades, det särskilda statsbidraget för meddelad moderskapshjälp skulle kunna bortfalla; detta under förutsättning dock, att i det till grund för statsbidragets beräkning lagda antalet sjukdagar även de dagar finge inräknas, för vilka moderskapshjälp utgått.

Sektionen förklarade sig icke hava något att häremot erinra.

§ 15.

Med avseende å nästföljande fråga å programmet, rörande behovet och rättmätigheten av kommunala bidrag till de statsunderstödda sjukkassorna, blev under den uppkomna diskussionen framhållet, att en rationellt ordnad sjukförsäkring, vilken beredde understöd i den utsträckning, besparingskommittén föreslagit, ägde berättigade anspråk på ett icke alltför knappt tillmätt ekonomiskt stöd av vederbörande kommuner; sjukförsäkringen vore nämligen under sådana förhållanden ägnad att bereda avsevärd lättnad i kommunernas fattigvårdskostnader.

En av sektionens ledamöter framställde det yrkande, att de kommuner, inom vilka statsunderstödd sjukkasse utövade sin verksamhet, borde lagligen åläggas att lämna ett bidrag till kassan, motsvarande 3 kr. pr år och medlem, med rätt i så fall för ifrågavarande kommun eller kommuner, att tillsätta en av ledamöterna i styrelsen för kassan.

Övriga ledamöter förklarade sig biträda detta förslag; ledamoten Berglund ifrågasatte dock, huruvida icke ett belopp av 3 kr. för vissa kommuner kunde bli väl så betygande.

§ 16.

Angående den under programmets punkt I sist upptagna frågan, berörande tillsynsmyndighetens för sjukkasseväsendet förläggning, gjordes av sektionen intet särskilt uttalande.

Vid diskussionen beträffande förevarande fråga gävo emellertid sektionens ledamöter enstämmigt uttryck åt den uppfattning, att under de förhållanden, som skulle komma att uppstå genom antagandet av en lagstiftning rörande sjukförsäkringen i överensstämmelse med besparingskommitténs förslag, en fullt fristående myndighet vore den anordning, som bäst motsvarade förhållandenas krav, att emellertid, i händelse en dylik anordning ur andra synpunkter icke lämpligen kunde komma till stånd, denna myndighet i allt fall borde erhålla en i möjligaste mån självständig ställning.

§ 17.

I den härefter följande principdebatten rörande grundlinjerna i besparingskommitténs förslag och närmast den därmed sammanhängande frågan, huruvida, då det nu gällde att åtminstone för den närmare framtiden ordna den sociala sjukförsäkringen i vårt land, detta lämpligen borde ske genom en reform av den bestående frivilliga sjukförsäkringen, på sätt kommittén föreslagit, eller om icke en obligatorisk sjukförsäkring i stället borde ifrågakomma, befunnos nämndens ledamöter så till vida eniga, att samtliga, under framhållande av en obligatorisk försäkrings avgjorda företrädarnas framför en enligt besparingskommitténs förslag reformerad frivillig sjukförsäkring, uttryckte som sin mening, att ett förslag, gående ut på införande av lagstadgat sjukförsäkringstvång i större eller mindre utsträckning, avgjort varit att föredraga framför det nu föreliggande.

I fråga om huruvida sistnämnda förslag över huvud taget vore ägnat att under nuvarande förhållanden läggas till grund för en ny lagstiftning rörande sjukförsäkringen, därom framfördes emellertid olika meningar.

Samtliga ledamöter, utom herr Björklund, beslöto i detta hänseende och såsom en sammanfattning i viss mån av sin mening rörande förevarande förslag i dess helhet göra följande uttalande:

Det förslag till omgestaltning av det frivilliga sjukkasseväsendet, som framlagts av statens besparingskommitté, torde, om detsamma kommer till genomförande, enligt sektionens mening visserligen innebära ett visst framsteg och vara ägnat att undanröja några av de olägenheter och missförhållanden inom sjukkasserveksamheten, som f. n. äro de mest kännbara och lägga hinder i vägen för verksamhetens lösgörande ur den stagnation, vari densamma nu befinner sig. Huruvida de nuvarande sjukkassorna inom en tillräckligt nära liggande framtid komma att underordna sig den nya lagstiftningen, därom torde man dock kunna hysa någon tvekan. Ett rikligt tillmätt bidrag från det allmänna till de statsunderstödda sjukkassorna vore dock tvivelsutan ägnat att i väsentlig grad underlätta reformens genomförande.

Sektionen är emellertid alltjämt av den uppfattning, varåt sektionen tidigare — i anledning av Socialförsäkringskommitténs förslag av år 1919 — givit uttryck, näm-

ligen att en tillfredsställande social sjukförsäkring icke kan ernås på annat sätt än genom en obligatorisk försäkring. En dylik försäkring, även i mer eller mindre beskuret skick, vore därför enligt sektionens uppfattning avgjort att föredraga framför den nu föreslagna reformen av det frivilliga sjukkasseeväsendet; och kan sektionen därför icke underlåta att i detta sammanhang uttala ej mindre det önskemål, att tanken på en obligatorisk sjukförsäkring icke måtte uppgivas, utan att dess genomförande inom en så snar framtid som möjligt måtte bli föremål för statsmakternas oavslätliga strävan, än även den farhågan, att den nu ifrågasatta reformen kan komma att fördröja en slutlig lösning av den sociala sjukförsäkringsfrågan i antydd riktning.

Sektionen vill på samma gång hava uttalat, att besparingskommitténs förslag i nu föreliggande skisserade form knappast medger ett säkrare bedömande av dess ändamålsenlighet och praktiska genomförbarhet, och önskade därför gärna bli satt i tillfälle att ägna det lagförslag, som event. kan komma att utarbetas på grundval av betänkandet, en mera ingående granskning.

Ledamoten *Björklund* tillkännagav en härifrån avvikande mening, under uttalande, att han visserligen vore villig att biträda sektionens uppfattning, i vad den ginge ut på genomförande av en efter våra förhållande lämpad obligatorisk sjukförsäkring, men däremot måste bestämt avstyrka antagandet av besparingskommitténs förslag; detta vore otvivelaktligen ägnat att leda till ett söndersprängande av den nuvarande sjukkasserörelsen, utan att lämna en säker utsikt öppen till åstadkommande inom överskådlig tid i dess ställe av annan mera eller ens lika tillfredsställande tingens ordning på sjukförsäkringens område i vårt land.

§ 18.

Beträffande den återstående av de vid sammanträdet till behandling föreliggande frågorna, avseende omförmälda inom riksdagen väckta motioner, ansåg sig flertalet av sektionens ledamöter, omfattande samtliga utom ledamoten *Björklund*, under hänvisning till sin jämlikt § 14 av protokollet förut uttalade mening, icke kunna tillstyrka en förhöjning av statsbidraget till sjukkassorna enligt i berörda motioner angivna grunder.

Ledamoten *Björklund* förklarade sig oförhindrad att tillstyrka motionerna.

§ 19.

Då härefter intet vidare förekom, förklarade ordföranden sammanträdet upplöst.

Vid protokollet:

A. Rydin.

Utdrag ur protokoll hållet vid sammanträde med Sociala rådets sektion för arbetarskydd och arbetarfrågor i allmänhet den 20 april 1925.

§ 2.

Vid sammanträdet början lämnades av *byråchefen Andersson* en allmän, orienterande översikt av det till behandling föreliggande förslaget och sedermera under sammanträdet gång av *byråchefen Furst* en redogörelse i vad förslaget avsåge yrkesinspektionen och dess förflyttning.

§ 3.

Beträffande *förslaget i dess helhet* ställde herr *Rinman* sig skeptisk mot huvudparten av de framförda uppslagen. Herr *Persson* hade fått det intrycket, att det icke kunde anses lyckligt, om förslaget genomfördes, varjämte han för övrigt trodde, att ett genomförande därav icke skulle innebära någon besparing. Herr *Holmström* hade kommit till den uppfattningen, att förslaget vittnade om brist på sociala hänsyn. Även herr *Hansson* ansåg, att mycket vore att anmärka mot förslaget i dess helhet.

§ 4.

Beträffande *olycksfallsförsäkringen* anförde herr *Rinman*, att han från början ansett, att det ej vore lyckligt att överlämna ett monopol till riks-försäkringsanstalten. Huruvida det skulle vara lyckligt överlämna ett sådant till den anstalt, förslaget avsåge skapa, vore också tvivel underkastat. Den av kommittén föreslagna förvaltningsapparaten syntes icke vara tillfredsställande. Det vore i varje fall ett önskemål, att man för närvarande i avvaktan på en eventuellt kommande reform icke tillskapade ett monopol åt Riks-försäkringsanstalten utan låte det fortgå såsom nu. Det förslag, kommittén kommit med, torde ingen komma att oförändrat förorda. En detalj i förslaget, vilken vore betänkelig och ett steg i orätt riktning, vore särskilt karenstidens förkortning till fjorton dagar.

Herr *Persson* ansåg det icke lämpligt att lämna olycksfallsförsäkringen helt i händerna på arbetsgivareintresset. I så fall vore det bättre, att det förbleve, som det nu är.

Herr *Holmström* anförde, att vad han sagt om förslaget i dess helhet, nämligen att detsamma vittnade om brist på sociala hänsyn, särskilt gällde olycksfallsförsäkringen, på det sätt förslaget velat ordna densamma.

Herr *Hansson* påpekade, att olycksfallsförsäkringens centralisering till en enda institution vore ett gammalt önskemål från socialdemokratiskt håll. Men kommitténs förslag att avskaffa den statliga anstalten och överlämna rörelsen åt ett monopolbolag pekade åt ett helt annat håll än man från arbetarhåll strävat: att komma ifrån de privata bolagen. Herr *Hansson* trodde för sin del icke, att arbetsgivarna skulle åtaga sig den merökning i kostnaderna för deras del, som förslaget förutsatte, endast för att bereda staten besparingar. Även för arbetsgivarnas del skulle försök till besparingar komma att göras, vilka givetvis delvis kunde ske genom administrationens förenkling. Men därutöver måste besparingarna komma att ske på själva försäkringen, vilka senare besparingar alltså skulle komma att gå ut över de försäkrade arbetarna. Enligt förslaget måste arbetsgivarna bli de förhärskande och arbetarnas intressen icke vederbörligen tillgodosedda. I verkligheten torde förslaget vilja lägga det tillrätta så mycket som möjligt för arbetsgivarna. Från social synpunkt kan man dock icke vara med om ett sådant resonemang som att arbetsgivarna, därför att de betala, även skola hava större inflytande. Den kapitalinsats, som göres av arbetaren, då han ställer sitt liv och sin hälsa i produktionens tjänst, berättigar honom till full medbestämmanderätt. Dessa synpunkter syntes ha varit främmande för kommittén. Rent principiellt vore en statsanstalt att förorda.

Härtill anmärkte herr *Rinman*, att arbetarnas rätt och intresse härvidlag ginge ut på betryggande garantier för full lagenlig ersättning. Däremot vore det för dem icke väsentligt, huru den försäkringsverksamhet i övrigt organiserades, genom vilken arbetsgivarna lämnade denna ersättning.

§ 5.

Beträffande förslaget, i vad detsamma innebure *yrkesinspektionens förflyttande* från socialstyrelsen till den föreslagna olycksfallsförsäkringsanstalten betonade herr

Rinman, att några bärande skäl för en sådan förflyttning icke angivits i förslaget. Yrkesinspektionen borde fortfarande hava sin plats kvar i socialstyrelsen. Kommittén hade uppenbarligen haft en alltför snäv uppfattning om yrkesinspektionens uppgifter såsom begränsade endast till olycksfallen.

Herr *Persson* ansåg det mera vara en lämplighets- än en principalsak var yrkesinspektionen skulle förläggas.

Herr *Holmström* ville understryka, att yrkesinspektionens uppgifter beträffande de rent hygieniska förhållandena å arbetsplatserna vore dess viktigaste. Dessa uppgifter torde emellertid icke kunna komma att i önskvärd grad intressera en olycksfallsförsäkringsanstalt, vilkens intresse på detta område givetvis begränsade sig till strävanden att minska olycksfallens antal genom skyddsanordningar. En förflyttning av yrkesinspektionen enligt förslaget skulle alltså icke gagna det hela utan tvärt om vara till uteslutande nackdel för yrkesinspektionens huvuduppgifter.

Även herr *Hansson* uttalade sig bestämt emot den föreslagna förflyttningen av yrkesinspektionen.

§ 6.

Beträffande *sjukförsäkringen* ansåg herr *Persson*, att först måste en sjukförsäkring så ordnas, att densamma kan vara grunden, innan olycksfallsförsäkringen lämpligen kan ordnas.

§ 7.

Beträffande *pensionsförsäkringen* ville herr *Rinman* ge uttryck åt vissa farhågor beträffande pensionsfondens förvaltning. Redan med den nuvarande oerhörda fondbildningen kunde man ifrågasätta, om förvaltningen av denna fond vore lämplig. Skulle det till behandling föreliggande förslaget gå igenom, ökade sig risken för ett förnuftigt användande av denna fond högst väsentligt. Denna angelägenhet syntes av kommittén hava tagits alltför lätt.

Vid protokollet:

J. Elis Ek.

Statens fattigvårdsinspektör.

Genom nådig remiss den 25 februari 1925 har undertecknad, statens fattigvårdsinspektör, fått sig anbefallt att avgiva utlåtande över det av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivna betänkande angående socialförsäkringens organisation.

Då jag i min ämbetsutövning endast i ringa mån kommit i beröring med riks-försäkringsanstaltens verksamhet, har jag ansett mig i mitt yttrande böra behandla endast de delar av kommitténs betänkande, som röra sjukförsäkringen och pensionsförsäkringen, varvid jag givetvis särskilt skall uppehålla mig vid förhållandet mellan dessa försäkringsgrenar och fattigvården.

Sjukförsäkringen.

Vid genomförandet av pensionsförsäkringen uttalades från åtskilliga håll den uppfattningen, att det riktigaste vore att först genomföra sjukförsäkringen — vilken borde utgöra socialförsäkringens grund — och att först därefter frågan om ålderdoms- och invaliditetsförsäkringen borde upptagas till lösning. Riktigheten av denna uppfattning torde väl numera av ingen bestridas. Även besparingskommittén delar denna uppfattning. Så yttrar kommittén (sid. 141), att det är svårt att utan sjukförsäkringen ordna vare sig pensionsförsäkringen eller olycksfallsförsäkringen lämpligt och ekonomiskt.

Med full rätt har därför kommittén ägnat särskild uppmärksamhet åt att främja sjukförsäkringen. Det utkast till lösning av frågan, som kommittén framlägger, och vilket i korthet innebär, att en omorganiserad, frivillig sjukkasserörelse skall övertaga en stor del av pensionsförsäkringsklientelet synes också förtjänt av den största uppmärksamhet. Det är att förmoda, att det allmänna genom den föreslagna anordningen skall få sina utgifter förminskade ej minst genom den effektiva kontroll, som inom sjukkassorna ägnas de understödda och vilken i stort sett saknas beträffande dem som åtnjuta folkpension. Jämväl i övrigt synes den tanke, som ligger bakom förslaget, vara värd allt erkännande. Från fattigvårdens synpunkt skulle en dylik reformerad sjukkasserörelse säkerligen vara av stor betydelse. Enligt den från och med år 1923 omorganiserade fattigvårdsstatistiken är det möjligt att erhålla kännedom om orsakerna till understödsbehov. Ehuru 1923 års statistik ännu ej är publicerad, meddelas här några från statistiska centralbyrån erhållna tabeller. Av den ena tabellen, Bil. I, som avser *egentliga understödstagare*, framgår, att i vissa större städer, inklusive Stockholm, hade under år 1923 för nytillkomna, varaktigt understödda av olika kön och åldrar, tillsammans 8,325 personer, sjukdom varit orsak till understödsbehov i 4,427 fall. Motsvarande siffror för tillfälligt understödda voro respektive 12,989 och 5,664. I städerna är sjukdomen sålunda den ojämförligt vanligaste orsaken till understödsbehov. Men även på landsbygden synes sjukdomen vara en mycket framträdande orsak till fattigvårdsunderstöd. Enligt tabellen från Uppsala och Västmanlands läns landsbygd upp-

gick — vad angår de nytillkomna, varaktigt understödda personerna — hela antalet understödstagare till 883 och av dessa uppgives i 281 fall orsaken till understödsbehovet vara sjukdom. För de tillfälligt understödda voro motsvarande siffror respektive 1,345 och 446. Även för dem, som erhållit *kommunalt pensionstillskott eller sjukvårdsbidrag*, är sjukdom en mycket framträdande orsak till understödsbehovet. Såsom framgår av den andra här bifogade tabellen (Bil. II) hade nämnda år, vad beträffar vissa större städer, inklusive Stockholm, 763 nytillkomna erhållit varaktigt understöd i denna form. För ej mindre än 303 av dessa uppgavs sjukdom vara orsak till understödsbehov. Motsvarande siffror för tillfälligt understödda voro respektive 154 och 138.

Det är väl sålunda sannolikt, att, om kommitténs förslag, i vad det avser sjukhjälpstidens utsträckning till minst tre år, kunde i stor omfattning realiseras, icke allenast en stor avlastning av pensionsförsäkringen borde kunna åstadkommas, utan jämväl många understödstagare inom fattigvården skulle kunna erhålla sin hjälp av sjukkassorna.

Huruvida sjukförsäkringen bör vara obligatorisk eller alltjämt bibehålla sin frivilliga karaktär, är föremål för olika meningar. Måhända är denna fråga *för närvarande* av mindre intresse, då väl de nuvarande ekonomiska förhållandena omöjliggöra genomförandet av åtminstone en allmän obligatorisk försäkring. Av vikt är emellertid att, om man nu åtnöjer sig med en omorganiserad frivillig försäkring, inga åtgärder vidtagas, som kunna förhindra eller försvåra en framtida övergång till obligatorisk försäkring.

Besparingskommitténs förslag att söka framskapa en sådan organisation, att inom varje arbetsområde allenast finnes *en* statsunderstödd sjukkasse, tillstyrkes på det livligaste. De av kommittén anförda fördelarna härav synas ligga i öppen dag. Särskilt gäller detta den av kommittén med rätta framförda betydelsen av samverkan med de övriga försäkringsgrenarna och med fattigvården.

Om sålunda det av kommittén framlagda förslaget till en sjukkassereform i princip torde kunna tillstyrkas, så uppstår den viktiga frågan, hur densamma skall realiseras. Det är att beklaga, att kommittén icke ägnat någon större uppmärksamhet åt denna sak och icke tänkt sig in i de stora svårigheter, som möta att av det kaosartade tillståndet på sjukkasseområdet skapa en fullt tillfredsställande organisation. Det är t. ex. gott och väl att föreslå, att endast en sjukkasse inom varje område skall erhålla statsbidrag, men vad kommer att bli av alla de övriga, som hittills fyllt en social uppgift? Komma de att uppgå i den statsunderstödda kassan eller är det troligare att de fortsätta sin verksamhet utan statsbidrag? Ännu svårare blir situationen med de s. k. rikssjukkassorna. Då man betänker att dessa år 1921 räknade omkring 268,000 medlemmar (medan antalet medlemmar i lokala sjukkassor uppgick till 459,652) förefaller det att vara mycket betänkligt, att utan vidare avstänga dem från statsunderstöd. Dessa kassor hava dock — trots deras ofta uppvisade brister — under årtal åtnjutit understöd av det allmänna; och det kan väl knappast vara riktigt att beröva dem detta utan att samtidigt anvisa dem en plan att under annan organisationsform fortsätta sin verksamhet.

Om staten går alltför bryskt och hårdhänt fram, kan det hända, att man ej vinner någon som helst förbättring på sjukkasseväsandets område, utan att tvärtom ett ännu mera kaosaktigt tillstånd uppkommer. Det synes därför finnas fog för den uppfattningen, att, innan staten söker genomföra en reform på sjukförsäkringens område, ett allvarligt försök göres att ordna upp de spridda krafterna på sjukkasseområdet efter en gemensam plan och att den nya ordningen inträder först efter en lämplig övergångstid.

Om kommittén försummat att praktiskt-organisatoriskt belysa detta svårlösta problem, så kan å andra sidan sägas, att den inom en annan försäkringsgren föreslagit åtgärder, som torde väsentligt komma att hamma sjukkasserörelsen. Jag syftar på förslaget att höja pensionsavgifterna i sådan omfattning, att de samman-

lagda avgifterna per år skulle ökas från det nuvarande beloppet, 23 miljoner kronor, till omkring 55 miljoner kronor. Då sjukförsäkringen främst bör grundas på medlemmarnas egna insatser, vilket ju ock hittills varit fallet, är det utan vidare klart, att den nyss nämnda mycket betydande höjningen av pensionsavgifter, vilka obligatoriskt skola erläggas, kan komma att väsentligt förminska utsikterna för en hastig utveckling av sjukkasserörelsen. Om det därför är önskligt att för närvarande framför allt söka stärka sjukförsäkringen, bjuder försiktigheten att ej gå så långt i förhöjningen av pensionsavgifter, som eljest kanske skulle vara lämpligt.

Såsom framgår av kommitténs betänkande, saknas sjukkassor allttjämt i ett stort antal kommuner. Sjukkasserörelsen är ju främst en självhjälpsrörelse, som i de flesta fall spontant uppstår bland dem, som kunna hava nytta av densamma. Men det visar sig, att okunnighet, fördomar och bristande företagsamhet ofta stå i vägen för tillkomsten av dylika självhjälpsföretag. Då det bör ligga i såväl fattigvårdsstyrelsernas som pensionsnämndernas intresse, att sjukkassor komma till stånd, borde nämnda myndigheter åläggas att på lämpligt sätt söka verka i detta syfte. Det må erinras, att i fattigvårdslagen, § 37, redan förefinnes en bestämmelse om att fattigvårdsstyrelsen bör verka för att samhällets invånare genom försäkring, inträde i sjukkassor och understödsföreningar, insättning i sparkassor eller annorledes bereda sig trygghet mot nöd vid arbetsförmåga, sjukdom eller andra olyckor. En motsvarande bestämmelse borde inflyta i pensionsförsäkringslagen. Genom samarbete mellan de båda understödsorganisationernas ledande krafter torde mycket kunna göras för att få till stånd sjukkassor å orter, där sådana ej finnas.

Såsom slutomdöme om denna del av kommitténs förslag får jag anföra, att själva den framförda tanken är god, men att, innan man skrider till beslut, en prövning bör ske, huru densamma skall genomföras med hänsyn till de nu existerande sjukkassorna.

Pensionsförsäkringen.

Enligt kommitténs förslag skulle några väsentliga rubbningar ej ske i fråga om pensionsförsäkringens principer. Dock skulle en betydlig förskjutning äga rum till förmån för avgiftspensioneringen. Icke allenast skulle avgifterna väsentligt ökas, utan dessutom skulle ej längre vid inkomstberäkningen kunna ske ett avdrag å 50 kronor. Vid utmätandet av pensionen skulle vidare avgiftspensionen — med undantag av ett belopp å 50 kronor — räknas såsom inkomst. Genom dessa olika bestämmelser skulle ett medel vara funnet att för framtiden överflytta en större del av kostnaden för pensioneringen på den enskilde och en betydande minskning åstadkommas i det allmännas omkostnader. Pensionsförsäkringen skulle i väsentligt ökad utsträckning bli en verklig försäkring, och understödsmomentet bli mindre framträdande.

I princip torde intet vara att invända mot en dylik utveckling. Kostnaderna för det allmänna, som i jämviktsläget beräknas komma att årligen uppgå till ej mindre än 70 miljoner kronor, skulle minskas och medel kunna disponeras för andra samhällseliga ändamål, t. ex. sjukförsäkringen. Därtill kommer, såsom kommittén erinrar, att ur psykologisk synpunkt vinnes den fördelen, att den stora allmänheten får en starkare känsla att det är den enskildes plikt att i sin krafts dagar sörja för sin framtid.

Emellertid kunna åtskilliga erinringar framställas mot det framställda förslaget. Sålunda kan det konstateras, att redan nu, trots de gällande jämförelsevis små pensionsavgifterna, förekommer mycket betydande restantier, år 1921 uppgående till 22.1 % i medeltal för hela riket. Om någon väsentlig ökning av dessa avgifter nu skulle ske, är det att befara, att restantierna skulle ytterligare ökas. Kommittén har ock insett detta och förordat ett helt nytt uppbördssystem, bl. a. innebärande,

att arbetsgivare med mer än 7 arbetare skulle svara för utgifternas erläggande. Något utarbetat förslag till ett sådant system har emellertid ej framlagts av kommittén, utan hänvisas till ett sådant, som är under utarbetande av särskilda sakkunniga. Otvivelaktigt är frågan om pensionsavgifternas höjande sammanhängande med möjligheten att åstadkomma ett tillfredsställande uppbördssystem. Under alla förhållanden synes en väsentligare höjning av pensionsavgiften ej böra äga rum, innan ett fullt tillfredsställande uppbördssystem genomförts.

En annan viktig anmärkning mot avgiftsökningen är att denna skulle försvåra, kanske omöjliggöra den utveckling av sjukkasserörelsen, som kommittén med rätta ansett vara av den största betydelse. Hänvisande till vad som ovan yttrats i detta avseende, torde här allenast böra framhållas, att under den närmaste tiden, då sjukförsäkringen skall bli föremål för särskilda åtgärder från statsmakternas sida, allenast en mindre höjning av pensionsavgifterna bör komma i fråga. Att höja grundavgiften från 3 till 5 kronor torde allenast motsvara penningvärdets fall. Vad tilläggsavgifterna angår kan det ifrågasättas, om ej det förslag, som Pensionsstyrelsen framlade 1921, och som motsvarade en avgift av omkring 1 procent å inkomsterna, skulle vara vad som under nuvarande förhållanden kunde anses skäligt.

Vad angår kommitténs förslag till inkomstberäkning enligt 7 § i pensionsförsäkringslagen, synas dessa vara starkt motiverade. Att avgiftspensionen bör beräknas som inkomst synes principiellt riktigt och det bör erinras att såväl pensionsstyrelsen som Kungl. Maj:t uttalade sig för denna princip i samband med det förslag, som framlades vid 1921 års riksdag. Det bör också erinras därom, att sjukkasseunderstödet räknas som inkomst, ehuru tillämpningen av denna bestämmelse synes lämna åtskilligt övrigt att önska (se sid. 88 i betänkandet). Att avgiftspensionen intill ett belopp av 50 kronor ej skall räknas som inkomst kan visserligen anses strida mot principen, men har av billighetsskäl föreslagits av kommittén och torde ej ge anledning till erinran.

Huruvida kommittéradets förslag om utslutning av den nuvarande bestämmelsen, att vid pensionstilläggets beräkning allenast vad som överstiger 50 kronor skall tagas i betraktande, bör genomföras, är däremot tvivel underkastat. Det kan nämligen befaras, att den föreslagna reformen skall leda till att pensionären icke söker utnyttja sin arbetskraft, när även den minsta arbetsinkomst leder till ett icke oväsentligt avdrag å pensionen.

Vid en förändring av bestämmelserna om avgiftspensionen kommer givetvis den ofta dryftade frågan om kvinnornas ställning inom pensionsförsäkringen upp till förnyat övervägande. I två avseenden är kvinnornas ställning inom pensionsförsäkringen ogynnsam. Först och främst beräknas pensionen på avgifterna för kvinnorna efter en lägre procentsats än vad förhållandet är för männen, varigenom kvinnornas avgiftspension vid erläggande av samma pensionsavgifter blir lägre än männens. Detta förhållande borde ändras så att full likställighet blir rådande för alla pensionstagare. Och vidare äro de gifta kvinnorna för närvarande mycket ogynnsamt ställda inom pensionsförsäkringen, emedan de, såsom i regel icke ägande någon egen inkomst, endast erlägga grundavgift och sålunda få endast en obetydlig avgiftspension. Inom riksdagen ha många yrkanden gjorts om en förändring till förmån för de gifta kvinnorna. Kommittén har även uppmärksammat denna fråga och framlagt tvenne alternativa förslag. Intet av dessa synes emellertid fullt tillfredsställande, ehuru det som återfinnes i betänkandet sid. 186 och som innebär, att avgiftspensionen för man beräknas efter samma procentsats som nu är stadgat för kvinna, samt att det belopp, som därigenom inbesparas, användes för att bereda änkor och fränskilda hustrur en högre avgiftspension än den, som deras egna avgifter berättiga dem till, synes vara mest tillfredsställande. Det förefaller emellertid som denna fråga borde upptagas till särskilt övervägande i samband med den av riksdagen begärda undersökningen om skapande av en verklig änkepensionering.

Kommittén har föreslagit, att kommunerna ej längre skola taga någon befattning med uppbörden av grundavgifterna. Måhända är detta riktigt, men då bör i allt fall någon ansvarighet för icke erlagda avgifter ej längre förefinnas för kommunerna. Skall kommunens ansvarighet för grundavgifternas erläggande kvarstå, synes rättvist, att, om kommunen måst betala grundavgifter, den även finge tillgodoräkna sig avgiftspensionen för dessa grundavgifter. Till flertalet av de försumliga avgiftsbetalarna torde kommunen vara nödsakad lämna fattigvårdsunderstöd förr eller senare och det kan därför vara skäligt att kommunen får ersättning för sina utlägg.

Beträffande det av kommittén förordade och sedan lång tid tillbaka ifrågasatta införandet av försäkringsböcker är det svårt att i förväg bedöma, om detta skulle ha den psykologiskt betydelsefulla inverkan, som kommittén synes antaga. Under en förutsättning synes detta emellertid komma att bliu fallet, nämligen om pensionsavgifterna betraktades som den inbetalandes egendom i så måtto, att, om avgiftsbetalaren dör, innan han åtnjutit pension, avgifterna finge tillfalla de efterlevande. Enligt uppgift är det jämförelsevis sällan som pensionen icke åtminstone i någon mån kommer avgiftsbetalaren till godo och måhända skulle det icke betyda mycket ur ekonomisk synpunkt, om den antydda förändringen vidtoges. Men därom saknar jag möjlighet att uttala mig.

Beträffande frågan om uteslutning av de sinnessjuka och sinnesslöa från rätten att erhålla pensionstillägg, synes detta icke kunna medföra några större olägenheter. I samma mån som anstaltsfrågan för sinnessjuka och sinnesslöa blir tillfredsställande ordnad, inverkar ett uteslutande av dessa kategorier från möjligheten att erhålla pensionstillägg icke vare sig på kommunerna eller de sinnessjuka, enär landstingen och staten i stort sett sörja för dessa personer. För landstingen uppstår givetvis en ökad kostnad, liksom för städer, som icke tillhöra landsting. För de ifrågavarande sinnessjuka torde det icke innebära någon som helst betydelse, om pensionstillägget utgår eller icke.

Kommittén har icke föreslagit någon som helst annan begränsning av pensionsförsäkringen än den som innefattas i nyss antydda förslag. Det kan emellertid ifrågasättas, om det ej vore lämpligt att befria dem som ingått i godkända pensionskassor och liknande anstalter från skyldighet att erlägga avgiftspension enligt pensionsförsäkringslagen. Särskilt borde ett undantag göras för dem som äro anslutna till folkskollärarnas m. fl. pensionsanstalt. Om de av kommittén förordade höga avgifterna skola genomföras, blir det betungande att betala pensionsavgifter på två håll. Någon större ekonomisk betydelse torde det för ifrågavarande personer ej vara, om de komma i åtnjutande av sin avgiftspension eller ej.

Tillsättande av s. k. socialförsäkringsläkare kan visserligen förefalla lämpligt i vissa fall, men torde bli av avsevärt obehag för dem som ansöka om pension. Det är ett känt förhållande, att på enskilda verksamhetsområden, där särskild läkare varit anställd, läkarverksamheten mottagits med stort misstroende, enär de hjälp-sökande icke litat på läkarens objektivitet, utan misstänkt denne för att mera tillgodose uppdragsgivarens än den behövandes intresse. Sannolikt skulle en socialförsäkringsläkare mottagas med samma misstro. I mycket stora delar av landet finnes för övrigt allenast en läkare att tillgå på rimligt avstånd och det kan väl ej ifrågasättas, att den pensionssökande skall resa långa vägar för att skaffa sig ett läkarbetyg. Värdet av ett läkarbetyg, som utfärdats efter ett enda flyktigt besök hos en läkare, kan väl också i vissa fall vara skäligen ringa.

Kommittén har föreslagit en åtgärd, avsedd att utgöra efterkontroll av pensions-tagarna. En kontrollnämnd, bestående av en av pensionsstyrelsens tjänstemän, samt en av styrelsens läkare eller en socialförsäkringsläkare skulle årligen besöka några pensionsdistrikt i olika delar av landet och därjämte pensionsnämndens ordförande, eventuellt också pensionsstyrelsens ombud, undersöka pensionstagarnas förhållanden i olika avseenden. Om därvid befunnes, att någon person uppbär

pension utan att därtill vara lagligen berättigad eller pension till för högt belopp, skulle detta anmälas hos pensionsstyrelsen och ordföranden uppmanas att skyndsamt vidtaga åtgärder för indragning eller jämkning av pensionen.

Syftet med denna efterkontroll är givetvis gott, men det måste ifrågasättas, om den ej är alltför dyrbar. Särskilt är detta fallet på landsbygden med dess betydande avstånd. Det torde kunna vara tillräckligt, om kontrollen verkställdes av allenast en person. För den händelse alljämt pensionsstyrelsens ombud skola bibehållas, vilket torde vara trivelaktigt, då de draga den betydande kostnaden pr år av c:a 230,000 kronor, kunde det ifrågasättas, om de ej i samband med sina resor till varje pensionsnämnds sammanträde skulle kunna verkställa den nödiga kontrollen. Emellertid torde även andra utvägar för frågans lösning böra övervägas. Närmast tillhands synes vara att i detta avseende åstadkomma ett gagnande samarbete mellan pensionsnämnden och fattigvårdsstyrelsen. Visserligen kräver en stor del av folkpensionärerna alls ingen hjälp från myndigheternas sida, men andra äro så mycket mera i behov därav. Det har förefallit som om pensionsnämndens ledamöter endast i undantagsfall anse sig böra tillse och hjälpa sådana pensionärer, som kräva dylik hjälp. Detta förklarar det faktum, att fattigvårdsinspektionen ej sällan påträffar personer, som åtnjuta folkpension, men leva i ytterst otillfredsställande bostäder och under förhållanden, vilka ej kunna anses människovärdiga. Det är visserligen sant, att skulden härtill även faller på fattigvårdsstyrelsen, som enligt 23 § i fattigvårdslagen är skyldig tillse, att de, som behöva fattigvård, erhålla sådan; men det är åtminstone förklarligt, om fattigvårdsstyrelsen anser sig ej hava att göra med personer, som i allt fall blivit understödda av en annan hjälpinstitution inom kommunen. Förmodligen resonerar man ofta så, att dessa folkpensionärer erhållit åtminstone någon hjälp av samhället, varför fattigvårdsstyrelsen måste koncentrera sig på sådana personer, som äro ohulpna. Det förefaller, som om den enligt fattigvårdslagen i de allra flesta kommuner organiserade distriktsindelningen skulle kunna tagas i anspråk i syfte att tillvarata folkpensionärernas intressen. Genom att utnyttja denna redan nu befintliga organisation skulle man måhända även kunna råda bot på det på sina håll förekommande missförhållandet, att pensionstillägget ej blivit jämkat efter vederbörande folkpensionärs ökade eller minskade arbetsförmåga. Visserligen företages varje år ett mycket stort antal sådana jämkningar, ej minst på grund av fattigvårdskonsulenternas kontroll av de hemunderstöddas förhållanden; men vid de ansökningar om fattigvård, som inkomma från folkpensionärerna, har det visat sig, att dylik jämkning förekommer mycket ojämnt.

I nära samband med den nu berörda frågan står det viktiga spörsmålet om förhållandet mellan pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse i allmänhet. Då jag under min verksamhet haft tillfälle något överväga denna fråga, skall jag tillåta mig här beröra densamma.

Den nuvarande dualismen i understödsverksamheten medför onekligen vissa svårigheter. För dem, som behöva hjälp av ena eller andra slaget, är det ofta svårt att veta, till vem de skola vända sig. De personer, det här gäller, känna ofta ingen åtskillnad mellan fattigvård, pension, kommunalt pensionstillskott, sjukvårdsbidrag o. s. v. Det är ej att undra på, att de ofta vända sig till fel person och måste hänvisas till en annan. I kommuner med mycket stora avstånd — exempelvis en del av de norrländska — kan detta vålla avsevärda olägenheter. Där intet samarbete existerar mellan pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse, inträffar ofta, att den, som önskar komma i åtnjutande av pension, först vänder sig till fattigvårdsstyrelsens ordförande. Denne hänvisar den sökande till pensionsnämndens ordförande. Då prövningen av pensionsansökan måste taga lång tid, i medeltal omkring $\frac{1}{2}$ år, men, när ett ärende återremitteras, avsevärt längre tid, måste den sökande ofta vända sig till fattigvårdsstyrelsen med begäran om tillfälligt understöd. För att förekomma denna omgång har föreslagits att lämna förskott å pensionen vid

det tillfälle ansökan inlämnas och att detta förskott beräknas som fattigvård, ifall pensionsansökan sedermera avslås. Denna anordning förefaller emellertid olämplig ur flera synpunkter och torde ej stå i överensstämmelse med fattigvårdslagens bestämmelser, enligt vilka behovet skall prövas av fattigvårdsstyrelsen.

I en del städer och i landskommuner med eget kommunalkamrerarkontor har man sökt undvika några av dessa olägenheter genom att ansökan om såväl pension som fattigvård kan göras å en och samma lokal. Den sökande kan då vid ett enda besök erhålla besked om de hjälpmöjligheter, som stå till buds. En sådan anordning synes vara värd att rekommendera.

I ett mycket stort antal fall måste fattigvården lämna understöd såsom tillägg till den utgående pensionen. Avvägningen av det behövliga tilläggsbeloppet blir sålunda anförtrött en annan lokal myndighet än den, som redan gjort ingående undersökning av behovet. Pensionären är därför tvungen framlägga sin sak för tvenne inom samma kommun befintliga myndigheter. Detta vållar obehag för pensionären och onödigt arbete för myndigheterna.

Vad angår det understöd, som lämnas i enlighet med lagen om kommunala pensionstillskott och sjukvårdsbidrag, är det fattigvårdsstyrelsen, som beviljar det samma.

Avsikten med det kommunala pensionstillskottet var att å dyrorter en otillräcklig pension skulle kunna utfyllas till ett belopp, som motsvarade existensmöjlighet. Någon ersättningsskyldighet föreligger ej för den, som erhåller tillskottet. Frånsett storstäderna, är det emellertid ett jämförelsevis obetydligt antal kommuner, som ännu använt sig av denna för pensionärerna fördelaktiga anordning. Anledningen härtill torde först och främst vara, att kommunerna ej vilja avhända sig rätten att återkräva det beviljade understödet, något som i vissa fall kan vara berättigat, men som ur ekonomisk synpunkt spelar en obetydlig roll. Emellertid torde bristande samarbete mellan de båda kommunala understödsorganen vara en starkt medverkande orsak till det anmärkta förhållandet. Kunde en förmånligare organisation komma till stånd, skulle utan tvivel systemet att genom kommunala pensionstillskott utöka pensionerna vinna en betydligt större anslutning.

Vad angår den sjukvårdande verksamhet, som pensionsstyrelsen utövar, skall framställning om åtnjutande av densamma göras till pensionsstyrelsen genom pensionsnämndens ordförande. Den behövande skall sålunda vända sig till nämnda ordförande, men då ett bidrag av kommunen är en förutsättning för att pensionsstyrelsen beviljar sjukvården, när fråga är om en medellös person, måste saken senare behandlas av fattigvårdsstyrelsen. Även här skulle genom lämplig form av samarbete en förenkling av proceduren kunna ske, medförande tidsvinst för de sjuka och minskat arbete för myndigheterna.

Handläggning av såväl pensions- som fattigvårdsärenden kräver vissa förutsättningar, bland annat kunskap i författningarna. I små kommuner är antalet av såväl pensions- som fattigvårdsärenden så ringa, att det nästan är omöjligt förvärva någon erfarenhet. Med 2 sammanträden om året — som väl är det vanliga i smärre kommuner¹ — och med ett mycket obetydligt antal ärenden per år kunna pensionsnämndens ledamöter ej tränga in i frågorna, och deras insats blir därför obetydlig. Det torde vanligen vara ordföranden och i många fall pensionsstyrelsens ombud (vilken senare på grund av sin stora erfarenhet intar en särskilt stark ställning), som utföra allt egentligt arbete. Även inom fattigvårdsstyrelserna i dessa kommuner gäller, att medlemmarna ha ytterst litet att göra. Det måste onekligen betraktas som ett slöseri med arbetskraft att inom varje, *även den minsta*, kommun, måste tillsättas två särskilda kommunala myndigheter, som båda ha ytterst litet att göra och därför ej kunna förvärva sig nödig erfarenhet. Om i vårt land funnes allenast ett ringa antal små kommuner, vore denna ur tidsförlustens

¹ År 1922 uppgick medeltalet sammanträden per pensionsnämnd till 2.4.

och sakbehandlingen synpunkt olämpliga anordning föga att fästa sig vid. Men förhållandet är tvärtom det, att vår landsbygd är sönderplottrad, särskilt inom vissa län, i ett mycket stort antal små kommuner. Följande sammanställning visar detta:

Invånarantal	Antal kommuner
1— 200	25
201— 500	371
501—1,000	665
1,001—1,500	445
1,501—2,000	266

Sålunda ha av landets 2,371 landskommuner ej mindre än 1,061 ett invånarantal av högst 1,000 och 711 kommuner mellan 1,000 och 2,000.

Detta sakförhållande kunde ge anledning till en undersökning, om ej området för fattigvårdens såväl som pensionsnämndens verksamhet kunde väsentligt utökas. Vad fattigvården beträffar, har det emellertid visat sig, att möjligheten av att bilda gemensamma fattigvårdssamhällen endast i några få fall utnyttjats, och det torde knappast förefinnas någon förhoppning om att i framtiden denna anordning skall komma till stånd i någon större utsträckning. Jämväl det mindre omfattande samarbete, som består i bildandet av kommunalförbund i och för uppförande av för flera kommuner gemensamt ålderdomshem, har mött stora svårigheter. Att åter tvångsvis sammanslå kommunerna har hittills ansetts ej böra ifrågakomma.

De nu anförda olägenheterna av den rådande dualismen i understödsverksamheten har såväl vid möten av olika slag som ock inom riksdagen framkallat förslag till en lämpligare organisation. Vid den skandinaviska kommunalkonferensen i Stockholm den 21 och 22 juni 1923 diskuterades sålunda denna fråga. Inledaren, borgarrådet Wictor Karlsson i Stockholm, framhöll bland annat, att man har anledning göra sig den frågan, om man icke går för långt i decentraliserande riktning, sedan man nu fått en reformerad fattigvårdslag. Han anförde vidare faran av att hava såväl fattigvården som fristående hjälporgan, vilka kunna ingripa i varandras verksamhet eller genom divisionsansvar skjuta ifrån sig fall, som rätteligen bort bli föremål för ingripande. Särskilt betänklig ansåg han denna dualism vara i sådana fall, där den försäkringsmässigt ordnade hjälpverksamheten icke kan helt tillgodose det föreliggande hjälpbehovet utan måste kompletteras genom andra organ. För att förekomma de antydda olägenheterna, tänkte sig talaren en social nämnd, som under sig skulle få avdelningar för barnavård, ålderdoms- och invaliditetspension, arbetslöshetsfrågor, fattigvården m. m. Den efterföljande diskussionen visade, huru aktuell denna organisationsfråga är ej endast i större städer i Sverige, utan även i våra närmaste grannländer.

Som ett ytterligare tecken på frågas aktualitet må anföras, att behandlingen av barnavårdslagstiftningen vid 1924 års riksdag från vissa håll påyrkades skapandet av kommunala socialnämnder. Några reservanter till andra lagutskottets betänkande (nr 27) (hrr Hagman, Hage och Holmström) uttalade också, att det borde utredas, »huruvida ej ett organisatoriskt sammanförande av kommunernas barnavård, fattigvård och pensionsväsende samt eventuellt även annan del av kommunernas verksamhet borde ske i samband med åstadkommande av en gemensam kommunal nämnd (arbetande i större kommuner på olika sektioner, vilka vid avgörande av vissa frågor kunna sammanträda till plenum samt i mindre sådana med olika föredragande för olika frågor)».

Besparingskommittén har även till dryftning upptagit denna fråga och därvid betonat, att fattigvård, sjukförsäkring och pensionsförsäkring hänföra sig i sin rena understödande verksamhet i stort sett till samma befolkningslager och hava till syfte att lämna hjälp, där sådan är av nöden i olika avseenden. Med hänsyn härtil är det tydligen synnerligen oegentligt, om de arbeta isolerat var för sig.

Tvärtom synes det angeläget, säger kommittén, att de stå i intim samverkan med varandra, att den personkännedom och den erfarenhet, som det ena organet besitter, lätt är tillgänglig för det andra och att de över huvud taget ömsesidigt biträda varandra. Kommittén anser emellertid, att av folkpsykologiska skäl det ej är lämpligt sammansmälta pensionsförsäkringens och fattigvårdens lokalorgan. Kommittén åtnöjer sig med att uttala, att i och för ett tillfredsställande samarbete, det är välbetänt att föreskriva, att i varje pensionsnämnd skall ingå minst en ledamot av fattigvårdsstyrelsen och omvänt. Vidare skulle å större platser kunna ordnas gemensamt kortregister.

Samtidigt som kommittén förordar ett dylikt samarbete, som givetvis skulle medföra väsentliga fördelar framför nu rådande förhållanden, hemställer emellertid kommittén om ökade möjligheter att sammanslå flera kommuner till ett pensionsdistrikt. Sålunda föreslås, att länsstyrelse skulle medgivas befogenhet att ålägga kommuner inom samma pastorat att förenas till ett pensionsdistrikt.

Skall en dylik utvidgning av pensionsdistrikten tvångsvis äga rum, finnes icke skäl att föreskriva, att det ovillkorligen skall vara kommuner inom samma pastorat, som skola förenas. Erfarenheten från samarbetet mellan kommuner i fattigvårdsavseende ger vid handen, att ofta kommuner i olika pastorat ligga så till, att ett samarbete med fördel kan äga rum. Vidare kan ifrågasättas att, om ett dylikt utvidgande av pensionsdistrikten skall äga rum, en motsvarande utvidgning av såväl fattigvårdens som barnavårdens verksamhetsområden borde ske. Det måste givetvis medföra stora fördelar, om verksamhetsområdet för alla de olika grenarna av hjälpverksamheten vore ett och detsamma.

Emellertid är det knappast troligt, att en dylik utvidgning av det lokala sociala verksamhetsområdet skall komma till stånd i någon större utsträckning. Det borde därför också övervägas, om ej mellan fattigvård och pensionsförsäkring skulle kunna ordnas ett mera intimt samarbete än det kommittén förordar. Vårt lands mycket olikartade förhållanden och speciellt kommunernas växlande storlek gör det svårt att framställa något förslag, som för hela landet kan befinnas lämpligt. Men någon uniformitet är ej heller nödig.

De mindre kommunerna torde kunna medgivas rätt att i en kommunal nämnd — förslagsvis kallad pensions- och understödsnämnd eller socialnämnd — förena fattigvårdsstyrelsens och pensionsnämndens uppgifter. De båda grenarna av socialnämndens verksamhet kunde ha sin särskilda föredragande och i övrigt skulle den myndighet, som ägde befogenhet att medgiva rätt till upprättandet av en dylik nämnd, pröva, om anordningarna vore i alla avseenden tillfredsställande. Den nu antydda organisationen skulle givetvis icke leda till någon sammanblandning av fattigvården och pensionsförsäkringen, vilka alltså skulle hållas åtskilda. Fördelarna av en dylik organisation vore, att nämndens erfarenheter på det sociala hjälparbetets område väsentligt skulle ökas, varigenom verksamheten väsentligt skulle främjas samt att tid och krafter skulle inbesparas. Att utvecklingen av sig själv synes gå i denna riktning framgår därav, att det numera ej är ovanligt, att i små kommuner hela antalet ledamöter eller en stor del av dem äro desamma i fattigvårdsstyrelsen och pensionsnämnden.

I större kommuner äro förhållandena ofta sådana, att behov föreligger av skilda organ för fattigvård och pensionsförsäkring. Samarbetet borde där kunna främjas genom upprättande av kortregister och framförallt genom anlitande av gemensamma tjänstemän. Även skulle det för de hjälpsökande vara i hög grad gagneligt, om gemensamma lokaler kunde anordnas för de tvenne grenarna av hjälparbetet.

Det vore säkerligen för det sociala hjälparbetet särdeles gagneligt, om genom en ingående utredning klarhet kunde vinnas, hur den nu behandlade frågan lämpligast borde lösas.

I avseende på den centrala organisationen innefattar kommitténs förslag bl. a., att fattigvårdsinspektionen skall överflyttas till pensionsstyrelsen och därstädes

bilda en särskild byrå. Motiveringen för denna åtgärd är följande. Man skulle vinna en systematisk fördelning av uppgifterna och samfällad planläggning av behövliga åtgärder. Den enhetliga ledningen av fattigvården och pensionsförsäkringen skulle verka därhän, att vid ordnandet av ålderdomshemmen tillräcklig hänsyn toges till minskningen av platsbehovet genom pensionsförsäkringen, något som ej hittills skett. Samarbetet mellan fattigvårdsstyrelser och pensionsnämnder skulle främjas genom att ledningen bleve gemensam och bedömandet av ansökningar om lån ur pensionsförsäkringsfonden för fattigvårdsändamål skulle underlättas.

Vad först angår den ovan antydda fördelen av en systematisk fördelning av uppgifterna och samfällad planläggning av behövliga åtgärder, bör det erinras, att fattigvårdsinspektionens verksamhet är av en helt annan karaktär än pensionsstyrelsens. Fattigvården i vårt land är ju i allt väsentligt av kommunal karaktär och fattigvårdsinspektionens huvuduppgift är allenast att lämna råd och upplysningar på fattigvårdens område samt att övervaka, att den understödjande verksamheten fungerar tillfredsställande. Pensionsstyrelsen beslutar däremot om beviljande av pensionstillägg, som till $\frac{3}{4}$ utgöra statsmedel, och bedriver en sjukvårdande verksamhet genom att uppföra och driva anstalter i landets olika delar. Ett samarbete mellan pensionsstyrelsen och fattigvårdsinspektionen är givetvis synnerligen önskvärt, men har även under den nuvarande organisationen kunnat tillfredsställande uppehållas.

Det är emellertid icke allenast samarbete med pensionsstyrelsen, som bör eftersträvas från inspektionens sida. Minst lika stort behov av samarbete föreligger med medicinalstyrelsen i och för ordnandet av vården för fattiga sinnessjuka och kroniskt sjuka, med socialstyrelsen för visst förebyggande arbete samt med skolöverstyrelsen för uppfostringsfrågor beträffande de av fattigvården omhändertagna barnen. Om inspektionen gent emot alla dessa myndigheter ej förblir fristående, såsom hittills, torde detta samarbete åt många olika håll försvåras. Av största vikt är därjämte att ett intimt samarbete äger rum med länsstyrelserna, som ju i första hand ha att övervaka fattigvården och under vilka konsulenterna i viss mån lyda. Vid den nya fattigvårdslagens tillkomst år 1918 berörde föredragande departementschefen frågan om hur samarbetet med länsstyrelserna lämpligast borde främjas. Departementschefen tog därvid avstånd från den framkastade tanken att fattigvårdsinspektionen borde inordnas i socialstyrelsen. »Åtskilligt talar för», yttrade departementschefen, »att om fattigvårdsinspektören inordnades i socialstyrelsen, samarbetet mellan honom och Kungl. Maj:ts befallningshavande icke skulle bli så livligt och intimt som önskvärt vore.» Sedan departementschefen framhållit, att det kunde tänkas uppstå meningsskiljaktighet mellan Kungl. Maj:ts befallningshavande och den i socialstyrelsen placerade fattigvårdsinspektören, fortsätter departementschefen: »På ett vida naturligare och smidigare sätt och med undvikande av varje risk i berörda hänseende skulle samverkan mellan befallningshavande och inspektören kunna åvägbringas, om den sistnämnde, såsom från en del håll förordats, erhöle ställningen av tjänsteman inom civildepartementet, under vilket ju Kungl. Maj:ts befallningshavande direkt sortera.»

De betänkligheter, som anfördes mot fattigvårdsinspektionens inordnande i socialstyrelsen, gälla givetvis en motsvarande anordning i pensionsstyrelsen.

De erfarenheter, som vunnits under de gångna åren, bestyrka, att den organisation, som genomfördes 1918 med avseende å den centrala inspektionen, varit fördelaktig, framför allt med hänsyn till det betydelsefulla samarbetet med länsstyrelserna. Att utan tvingande skäl frångå den organisation, som man efter moget övervägande beslöt sig för år 1918, vore säkerligen oklokt.

Alldeles avgörande på denna fråga synes emellertid vara, att från och med år 1926 fattigvårdsinspektionen skall hava att utöva uppsikt jämväl över barnavården jämlikt lagen om samhällets barnavård. Då denna verksamhet omfattar så skilda arbetsområden som fosterbarnsvården, behandling av vanartade barn, vår-

den av utom äktenskapet födda barn m. m., vilka uppgifter ligga fjärran från pensionsstyrelsens hittillsvarande verksamhet, men beröra såväl medicinalstyrelsens som skolöverstyrelsens verksamhetsområden, torde det ligga i öppen dag, att ett inordnande av fattigvårdsinspektionen inom pensionsstyrelsen skulle vara olämpligt och sannolikt vara till nackdel jämväl för denna fattigvårdsinspektionens mycket betydelsefulla verksamhet. Fattigvårdsinspektionens hittillsvarande förläggning inom socialdepartementet torde efter den skedda utvecklingen av denna verksamhet komma att visa sig om möjligt ännu mera lämplig än hittills varit fallet.

Vad beträffar kommitténs uttalande, att en enhetlig ledning av fattigvård och pensionsförsäkring skulle vid ordnandet av ålderdomshemmen leda till ett bättre hänsynstagande till minskningen av platsbehovet genom pensionsförsäkringen, ber jag få anföra följande.

Enligt fattigvårdslagens bestämmelser skall understöd i första hand meddelas i form av hemunderstöd och anstaltsvård endast lämnas i de fall, där verkligt behov därav föreligger, såsom att understödstagaren är oförmögen vårda sig själv eller ej kan anförtros kontanta medel. Det bör även erinras, att det ligger i varje kommuns ekonomiska intresse att i största möjliga utsträckning utverka folkpension för invaliderna — till vilken kommunen betalar blott $\frac{1}{8}$ av pensionstillägget — medan för anstaltsvård, som är den dyraste av alla understödsformer, kommunen måste betala hela kostnaden. Om emellertid en kommun planerat en anstalt utan hänsyn till det verkliga platsbehovet, har detta i regel rättats därigenom, att konsulenten, innan planen för ålderdomshemmet fastställts av länsstyrelsen, alltid beretts tillfälle yttra sig om platsbehovet. Genom sina upprepade besök i kommunerna kunna konsulenterna med stor auktoritet yttra sig om det verkliga platsbehovet. Däremot är det tydligt att, om en kommun ovillkorligen vill uppföra en alltför stor och dyrbar anstalt, konsulenten liksom länsstyrelsen ej kan förhindra detta. Erfarenheten ger dock vid handen, att det endast i sällsynta undantagsfall kan påvisas, att en kommun skaffat sig ett onödigt stort ålderdomshem mot konsulentens avrådan.

I allt fall torde det kunna sägas, att någon ändring till det bättre i detta avseende ej skulle vinnas genom det nu av kommittén förordade förslaget.

Vad angår kommitténs yttrande att bedömandet av ansökningar om lån ur pensionsförsäkringsfonden skulle underlättas, om fattigvårdsinspektionen inordnades i pensionsstyrelsen, torde vara tillräckligt att konstatera, att denna angelägenhet redan är tillfyllestgörande ordnad genom att underhand en överenskommelse träffats med föredraganden för låneärenden inom k. finansdepartementet. Innan Kungl. Maj:t fattar beslut om tillstånd för kommun att upptaga lån för fattigvårdsändamål, inhämtar nämligen finansdepartementet yttrande från inspektionen angående fattigvårdsförhållandena i den kommun lånet gäller. Jämväl med pensionsstyrelsen har fattigvårdsinspektionen sökt komma i förbindelse för åstadkommande av samarbete i nu antytt syfte. Från styrelsens sida har emellertid ansetts, att den nyss refererade anordningen vore att föredraga. Genom densamma kan nämligen inspektionen meddela upplysningar jämväl beträffande de lån, som sedermera sökas hos pensionsfonden.

Det bör till sist erinras, att kommittén icke anser att någon *besparing* för staten skulle uppstå av den föreslagna omorganisationen. Under sådana förhållanden och med åberopande av ovan anförda skäl mot reformen får jag avstyrka bifall till densamma.

I anslutning till sitt yttrande om den nu behandlade omorganisationen uttalar kommittén, att den gällande fristen för ålderdomshemmens uppförande borde förlängas. Vid antagandet av den nya fattigvårdslagen medgåvos kommunerna en övergångstid av 10 år för ordnandet av anstaltsväsendet, som sålunda enligt planen skall vara ordnat före ingången av år 1929. Det bör emellertid beaktas, att ett mycket stort antal kommuner redan tidigare ägde anstalter, som antingen re-

dan då voro tillfredsställande eller som med större eller mindre ändringar kunde göras tjänliga för ändamålet. Ett uppskjutande av detta arbete skulle vara till olägenhet för såväl understödstagarna som kommunerna, för de senare därför, att en modernisering i regel minskar driftkostnaden för anstalten. Vad angår de kommuner, som före fattigvårdslagens antagande saknat anstalter, synes kommittén tro att i »vissa» av dessa landskommuner arbete pågår för att ordna anstaltsvården på ett ekonomiskt och lämpligt sätt. Det verkliga förhållandet är, att i varje län gjorts utredningar och förslag i dylikt syfte, oftast igångsatta genom länsstyrelsens initiativ, efter samråd med fattigvårdsinspektionen. Därvid tillgår i regel så, att konsulenten uppgör ett förslag om uppdelning av kommunerna i anstaltsområden, vilket förslag sedermera underställes kommunerna. Efter bearbetning av de inkomna yttrandena söker man komma till ett för alla parter tillfredsställande förslag. I vissa län ha länsstyrelserna genom tillsatta kommittéer utarbetat förslag, som efter yttrande av kommunerna lagts till grund för det vidare arbetet.

Kommitténs utan närmare utredning framkastade tanke att uppskjuta ordnandet av anstaltsvården har redan vållat åtskillig skada och skulle, om den genomfördes, förrycka hela det mödosamma och intresserade arbete, som sedan 6 år pågår för ordnandet av denna viktiga fråga. Det kan ej förväntas, att någon fördel skulle vinnas genom en revision av de uppgjorda planerna, som uppgjorts med hänsyn till det framtida behovet av vårdplatser, allra helst som arbetet på de flesta platser är i gång genom anskaffande av ritningar, utseende av tomtplats, anskaffning av medel o. s. v.

Det bör i detta sammanhang erinras om att fattigvårdsinspektionen från första åren av sin verksamhet ansett sig böra iakttaga stor varsamhet i fråga om att påskynda lösningen av anstaltsvården. Endast i den mån verkligt dåliga förhållanden varit rådande eller ett starkt behov gjort sig gällande ha från inspektionens sida kommunerna uppmanats att lösa sin anstaltsfråga. Däremot kan det ej förnekas, att det hittills mött ganska stora svårigheter att förena kommuner om att uppföra gemensamma anstalter. Emellertid har ett intensivt upplysningsarbete pågått i syfte att möjliggöra tillkomsten av större anstaltsområden, bl. a. genom en broschyr i frågan, som innehåller förslag till förbundsordning. Under detta år har också Kungl. Maj:t förordnat en person att såsom biträdande konsulent uteslutande ägna sig åt denna angelägenhet med, som det nu synes, goda resultat.

Då det synts mig vara av vikt att i denna för fattigvårdsinspektionen viktiga fråga erhålla kännedom om fattigvårdskonsulenternas åsikt, har jag anmodat konsulenterna att yttra sig om kommitténs förslag. Såsom framgår av deras uttalanden, vilka fogats som en bilaga till detta yttrande (Bil. III), ha de enstämmigt avstyrkt kommitténs förslag.

Med stöd av vad ovan anförts får jag på det bestämdaste avstyrka bifall till kommitténs förslag att förlänga fristen för ålderdomshemmens uppförande.

Till slut må beröras kommitténs förslag att höja kommunernas andel i pensions-tilläggen från $\frac{1}{8}$ till $\frac{1}{3}$, medan samtidigt landstingens delaktighet i kostnaderna skulle försvinna.

Det är visserligen möjligt, att kommittén har rätt uti, att den ifrågasatta åtgärden skulle leda till en viss lokal kontroll över pensioneringen. Men samtidigt skulle förändringen medföra olägenheter som man ej får bortse ifrån. De små och ekonomiskt svaga kommunerna skulle få sin skattebörda ytterligare ökad och detta skulle kunna leda till att hjälpverksamheten, såväl vad angår pensioneringen som fattigvården, icke bleve utövad på ett tillfredsställande sätt. Det kan vidare ifrågasättas, om det är rimligt, att staten först åtager sig en mycket stor andel i kommunernas understödsverksamhet och sedan återflyttar en icke oväsentlig del av densamma å kommunerna. Ätminstone borde en sådan åtgärd vidtagas allenast i sammanhang med att staten påtog sig en motsvarande ökning av andra utgifter för kommunerna, t. ex. i fråga om vård av abnorma, kroniskt sjuka m. fl.

Då emellertid kommittén som stöd för sitt förslag anför, att kommunerna vunnit en så stor minskning av sina fattigvårdsutgifter genom pensionsförsäkringen, att denna minskning skulle svara mot den nu förordade ökningen av kommunernas andel i pensionstillägget, anser jag mig böra framhålla, att kommitténs beräkningar enligt min uppfattning böra mottagas med stor försiktighet. Den speciella utredningen som kommittén företagit gav till resultat, att de vuxna fattigvårdstagarnas antal år 1923 skulle ha varit 46 % eller 65,000 personer högre, om pensionsförsäkringen ej funnits till. Behovet av antalet platser vid ålderdomshem beräknas ha minskats med omkring 9,200. För att styrka trovärdigheten av detta resultat söka utredningens verkställare påvisa, att detsamma står i god överensstämmelse med fattigvårdsstatistikens siffror. Det förefaller emellertid som om det nämnda resultatet icke kan förenas med fattigvårdsstatistikens siffror. Enligt utredningen är det på antalet vuxna personer med varaktigt understöd från fattigvården, som pensionsförsäkringens verkningar skola kunna spåras. Antalet dylika understödstagare beräknas enligt utredningen år 1913 till 132,900 och år 1922 till 135,100. Nu skulle, enligt specialutredningens resultat, understödstagarna år 1923 ha varit 65,000 flera till antalet, om pensionsförsäkringen icke funnits, och då dessa givetvis skulle kommit på den här ifrågakommande kategorien vuxna personer med varaktigt understöd, skulle dessas antal utan pensionsförsäkring år 1922 ha varit omkring 200,000 personer i stället för 135,000. Hade vi icke haft pensionsförsäkring, skulle alltså denna kategori av understödstagare på de tio åren 1913—1922 ökat från 133,000 till 200,000 personer, eller med över 50 %. En så ytterst stark ökning skulle ju tyda på en fortgående pauperisering av det svenska samhället, som icke torde bestyrkas av verkligheten.

I utredningen söker man hämta stöd för bevisföringen genom att framhålla att på grund av det ekonomiska läget understödstagarnas antal år 1913 skulle vara abnormt lågt men 1922 i stället särskilt högt. Även dessa båda uppgifter torde innebära icke så obetydliga överdrifter. 1913 års siffra avviker icke nämnvärt från närmast föregående och efterföljande års, och år 1907, som karaktäriseras som »till större delen ett högkonjunkturår», var antalet understödstagare i förhållande till folkmängden lägre än år 1913. Den å sid. 306 gjorda beräkningen, att antalet understödstagare år 1922 med hänsyn till konjunkturväxlingarna skulle ha varit 50,000 personer större än år 1913, torde allenast vara en värdelös konstruktion.

Att pensionsförsäkringen medfört en viss nedgång i antalet vuxna personer med varaktigt understöd är oomtvistligt men storleken av denna nedgång kan endast med svårighet konstateras och fattigvårdsstatistikens siffror giva icke stöd för kommitténs utredningsresultat. Att pensionsförsäkringen icke medför så stor minskning av fattigvårdsklientelet, som man vid försäkringens genomförande förutsatte, torde bl. a. bero därpå, att pension lämnas i stor utsträckning till personer som även utan pensionen ej skulle ha behövt anlita fattigvården. Vid beviljandet av pension tages nämligen ej hänsyn till försörjningspliktigas, anhörigas, husbönders och andra arbetsgivares möjlighet att medverka till vederbörandes försörjning, något som fattigvårdsstyrelsen måste göra. Att beräkna antalet pensionärer som skulle varit tvungna anlita fattigvården om pensionsförsäkringen ej funnits torde därför vara nästan ogörligt. Under sådana förhållanden måste man tvivla på, att det kan vara riktigt att, såsom kommittén gjort, uttala att övervägande sannolikhet talar för att kommunernas kostnader genom pensionsförsäkringen minskats med åtminstone 15 miljoner kronor. Ännu mindre skäl synes förefinnas för att på dessa kalkyler grunda en ny fördelning av kostnaderna för pensionsförsäkringen. Stockholm den 30 maj 1925.

Underdånigst

G. H. VON KOCH.

Orsaker till understödsbehovet för egentliga understödstagare.

Kön och civilstånd	Sjuk- dom	Otil- räck- lig ar- bets- för- måga	Ar- bets- lös- het	Dryc- ken- skap	Lättja och lik- nöjd- het	Talrik familj	Den för- sörjnings- pliktiges		Andra orsak- er	Sum- ma under- stöds- tagare	
							död	avvi- kande			
Vissa större städer, inklusive Stockholm.											
Nyttillkomna, varaktigt under- stödda.											
Barn, direkt i äktenskap	233	22	43	29	43	21	69	42	149	651	
understödda { utom äktenskap	143	71	83	8	173	16	67	90	245	896	
Vuxna män { Ogifta	997	105	204	8	33	1	3	—	37	1,388	
{ Gifta	646	125	152	21	9	45	—	—	112	1,110	
{ Änkl. eller fränsk.	276	77	35	1	2	2	—	—	20	413	
Vuxna kvin- { Ogifta	953	263	35	4	81	11	7	22	182	1,558	
nor { Gifta	600	142	127	43	14	42	1	52	143	1,164	
{ Änkor eller fränsk.	579	262	25	3	38	19	62	7	150	1,145	
Summa	4,427	1,067	704	117	393	157	209	213	1,038	8,325	
Tillfälligt understödda.											
Barn	730	170	246	50	80	80	44	99	1,800	3,299	
Vuxna män	2,180	209	916	45	41	129	2	6	415	3,943	
, kvinnor	2,754	634	879	55	94	131	108	185	907	5,747	
Summa	5,664	1,013	2,041	150	215	340	154	290	3,122	12,989	
Uppsala och Västmanlands läns landsbygd.											
Nyttillkomna, varaktigt under- stödda.											
Barn, direkt i äktenskap	29	8	6	—	9	20	16	21	37	146	
understödda { utom äktenskap	8	19	2	—	1	—	6	32	37	105	
Vuxna män { Ogifta	53	20	1	—	—	—	—	—	2	76	
{ Gifta	64	42	5	—	—	5	—	—	2	118	
{ Änkl. eller fränsk.	30	34	—	—	1	2	—	—	1	68	
Vuxna kvin- { Ogifta	40	43	3	—	—	1	—	2	19	108	
nor { Gifta	29	54	2	—	1	8	—	4	12	110	
{ Änkor eller fränsk.	28	82	1	—	—	4	11	1	25	152	
Summa	281	302	20	—	12	40	33	60	135	883	
Tillfälligt understödda.											
Barn	44	8	13	—	—	21	5	5	32	128	
Vuxna män	201	68	241	4	5	29	—	—	27	575	
, kvinnor	201	126	211	—	2	22	7	8	65	642	
Summa	446	202	465	4	7	72	12	13	124	1,345	

Orsaker till understödsbehovet för understödstagare, vilka erhållit kommunalt pensionstillskott eller sjukvårdsbidrag.

Kön och civilstånd	Sjuk- dom	Ottill- räck- lig ar- bets- förmåga	Ar- bets- lös- het	Dryc- ken- skap	Lättja och lik- nöjd- het	Talrik familj	Den försörjnings- pliktiges		Andra orsaker	Summa under- stöds- tagare
							död	avvi- kande		
Vissa större städer, inklusive Stockholm.										
Nyttillkomna, varaktigt understödda.										
Barn, direkt understödda	{ i äktenskap	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	{ utom äktenskap	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Vuxna män	{ Ogifta	45	14	2	—	—	—	—	—	61
	{ Gifta	30	70	—	—	—	—	—	—	100
	{ Änkl. eller fränsk.	23	30	2	—	—	—	—	—	55
Vuxna kvin- nor	{ Ogifta	95	124	—	—	—	—	—	—	219
	{ Gifta	35	67	—	—	—	—	—	—	102
	{ Änkor eller fränsk.	75	151	—	—	—	—	—	—	226
Summa	303	456	4	—	—	—	—	—	—	763
Tillfälligt understödda.										
Barn	3	—	—	—	—	—	—	—	—	3
Vuxna män	56	1	—	—	—	—	—	—	—	57
" kvinnor	79	10	2	—	—	—	—	2	1	94
Summa	138	11	2	—	—	—	—	2	1	154

Yttranden av statens fattigvårdskonsulenter angående av besparingskommittén föreslagen utsträckning av den enligt fattigvårdslagen fastslagna fristen för kommunerna att ordna anstaltsvården.

Konsulenter i första distriktet:

»De av kommitterade framförda synpunkterna äro ju redan iakttagna vid bestämmande av antalet vårdplatser i nyttillkomna ålderdomshem. Ännu kan man säga, att det råder brist på vårdplatser och skulle vara olyckligt att ytterligare förlänga fristen, vilket kommer att skapa ett osäkerhetstillstånd och förrycka nu pågående arbete för åstadkommande av vårdplatser.»

Konsulenten i andra distriktet:

»Den nu föreslagna fristen för uppförande och ordnande av ålderdomshemmen och fattigvårdsanstalterna på sätt i lagen om fattigvården avses, bör icke förlängas. Redan nu är inom de flesta fattigvårdskonsulentdistrikten ett betydligt tidsödande och ansträngande arbete nedlagt för ordnande av denna angelägenhet och de flesta kommunerna hava ock inriktat sig på att efterkomma fattigvårdslagens bestämmelser, varför ett förlängande av denna frist icke kan anses påkallad inom II fattigvårdskonsulentdistriktet. — Om en förlängning av denna frist likväl skulle ske, skulle en dylik förlängning vara liktydig med ett förlängt lidande för många personer, som behöva vård å ålderdomshem, men i saknad därav antingen äro inhysta i gammaldags fattighus eller äro utackorderade i privata hem samt hava i båda fallen en mindre avundsvärd tillvaro.»

Konsulenten i tredje distriktet:

»Någon generell prolongering torde icke vara att förorda, men däremot torde efter ansökan och prövning dispens kunna meddelas i vissa fall av vederbörande myndighet. Skulle en förnyad frist medgivas, komma förvisso röster att höjas för ytterligare frister i det oändliga.»

Konsulenten i fjärde distriktet:

»En sådan frist bör nu icke medgivas, då flera kommuner stå inför lösningen av denna fråga och svårigheter icke förefinnas för medels anskaffande medelst upplåning. Där, som finnas äldre ålderdomshem, få dessa iordningställas efter rimliga fordringar, inackordering medgivas de mindre kommunerna och ett flertal kommuner nedbringa byggnadskostnaderna genom kommunalförbund.»

Konsulenten i femte distriktet:

»Frågan om den nu fastslagna fristen för ålderdomshemmens byggande anser jag icke bör förlängas, ty om så blir fallet är mycket pågående utredningsarbete i mitt distrikt lagt åt sidan omedelbart. Huru pensionen än verkar kommer ändå en del att behöva få bostad och vård. Kunna de sedan själva betala för sig, är ju så mycket bättre.»

Konsulenten i åttonde distriktet:

»Att förlänga fristen för ålderdomshemmens uppförande vore synnerligen olämpligt. Behov av ålderdomshem föreligger här och var, men andra uppgifter hava hindrat kommunerna att tillgodose detta behov. I samma mån som vi närmat oss fristens för hemmens byggande slut hava kommunerna inrättat sig för att lösa frågan. Den största hjälpen jag haft för att leda kommunerna till positiva åtgärder i frågan är lagens åläggande att före 1929 års ingång lösa frågan. En förlängd frist skulle medföra, att redan projekterade byggen uppsköttes och intresselösa kommuner lade sig till ro. Intet borgar för att ett ytterligare uppskov är mera gynnsamt för kommunerna.»

Konsulenterna i sjätte, sjunde och nionde distrikten avstyrka utan motivering att fristen förlänges.

Medicinalstyrelsen.

Genom remiss den 25 februari 1925 har Eders Kungl. Maj:t anbefallt medicinalstyrelsen att före den 15 mars 1925 avgiva utlåtande över ett av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivet betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation. Med ändring av vad sålunda föreskrivits har Eders Kungl. Maj:t genom beslut den 6 mars 1925 anbefallt medicinalstyrelsen att före den 15 maj 1925 avgiva det ifrågavarande utlåtandet.

I ärendet hava yttranden, på därom av styrelsen framställd begäran, avgivits den 25 mars av Svenska stadsläkarföreningens styrelse, den 29 mars av Svenska provinsialläkarföreningens styrelse och den 15 april 1925 av Centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund.

Innan styrelsen redogör för innehållet i de avgivna yttrandena, vill styrelsen i största korthet lämna en översikt över besparingskommitténs förevarande förslag. För överskådlighetens skull uppdelas förslaget i dess fyra huvuddelar: pensionsförsäkringen, sjukförsäkringen, olycksfallsförsäkringen och omorganisationen.

Pensionsförsäkringen.

Kommittén föreslår höjning av pensionsavgifterna. Härigenom skulle, bland annat, pensionsförsäkringsfonden komma att slutligen uppgå till 2.7 miljarder (mot nu avsedda 1.2 miljarder). Vidare föreslås införandet av försäkringsböcker samt höjning av kommunernas bidrag till pensionstillägg och understöd, för vinnande av en decentraliserad och stärkt tillsyn. Beträffande en grupp pensionstagare hava skälen för att utbetala pensionstillägg eller understöd ansetts vara särskilt svaga, nämligen sådana som förklarats för invalider på grund av sinnesslöhet eller sinnessjukdom. Dessa böra därför undantagas från rätten till pensionstillägg eller understöd, varemot avgiftspension bör såsom en självförvärvad rättighet utgå även till dem. I den mån bidrag från det allmänna erfordras till underhåll av ifrågavarande invalider, komma kostnaderna därför att utgå såsom fattigvård och tagas i betraktande, då det gäller skatteutjämning. Fattigvården och pensionsförsäkringen böra samverka, hava gemensamma register och tjänstemän. Fattigvårdsinspektionen flyttas från socialdepartementet och inordnas som en byrå i pensionsstyrelsen.

Pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet skulle fortsätta; den har efter tillkomsten av nya fattigvårdslagen koncentrerats på reumatiska och nervösa sjukdomar. Av verkställd utredning vill det synas, att vården hittills medfört besparing för pensionsförsäkringen. Resultatet av vården är emellertid i högsta grad beroende av det riktiga urvalet av patienter. Avgörandet bör lämnas åt chefläkaren på vårdanstalten. Detta förslag beror i viss mån på möjligheten att få till stånd en tillfredsställande förberedande undersökning och berör därigenom en fråga av stor räckvidd för socialförsäkringen, nämligen förhållandet till läkarna. Kommittén förordar därför tanken på att anlita särskilda socialförsäkringsläkare, var och en

med sitt distrikt, och att deras intyg i regel fordras för pensionering av annan orsak än ålder eller för vård på pensionsstyrelsens anstalt. I vissa fall t. ex. vid fullständig blindhet, kan naturligtvis intyg av vilken läkare som helst vara tillfyllest. Då sjukkassa omhänderhaft försörjningen under vissa år, enligt vad som kommer att föreslås i det följande, torde icke heller undersökning av socialförsäkringsläkare erfordras. Såsom socialförsäkringsläkare kan säkerligen utan olägenhet användas läkare med annan befattning. Det är således, säger kommittén, icke fråga om att upprätta någon ny kår av befattningshavare utan endast om att bland redan befintliga utvälja ett antal, som genom ökad befattning med socialförsäkringsfrågor komma att förvärva speciell skicklighet i handläggningen av dylika frågor.

Sjukförsäkringen.

Kommittén granskar först frågan om obligatorisk sjukförsäkring av mindre omfattning och frågan om kollektiv sjukförsäkring, men avvisar båda dessa förslag. Den typ inom den svenska sjukkasserörelsen, som hittills uppnått det bästa resultatet, är enligt de av kommittén inhämtade upplysningarna en lokal kassa, vilken arbetat sig till att faktiskt vara ensam inom ett visst område. Denna typ talar för, att sjukförsäkringsverksamheten decentraliseras i lokala kassor, med iakttagande av att endast en kassa inom varje arbetsområde erhåller statsunderstöd. Sjukkassornas skyldighet skulle icke sträcka sig längre än till kontant sjukhjälp. Genom förslaget att sjukkassorna skulle bli ansvariga för sjukhjälp under en period av tre år torde deras intresse dock bli inriktat på att i förekommande fall sörja för såväl läkarvård och läkemedel som sjukhusvård, i den mån dessa kunna anses behöfliga för att påskynda den sjukes tillfrisknande. Indirekt komme således förslaget att befordra sjukförsäkringens utveckling på denna punkt. Med den ståndpunkt kommittén sålunda intagit anser den klart, att någon statlig reglering av förhållandet mellan sjukkassorna och läkarkåren icke påkallas. Sjukhjälp är avsedd att icke utgå med mindre förlusten av arbetsförmågan varat mer än tre dagar, dagen för förlustens inträdande inräknad. Tillsyningsmyndigheten över sjukkassorna bör förläggas till pensionsstyrelsen. Statsbidraget bör, under förutsättning att organisationen ändras på förslaget sätt, ökas per sjukdag från 25 öre till 33 öre, och även medlemsbidraget höjas förslagsvis med en krona.

Olycksfallsförsäkringen.

Ingen ändring föreslås i försäkringens omfattning, sådan denna är bestämd i 1916 års lag. Karenstiden bör inskränkas från 35 till 14 dagar. För den sålunda förkortade karenstiden skulle olycksfallsförsäkringens centrala organ ej heller få meddela frivillig försäkring. Det skulle emellertid vara tillåtet för arbetsgivarna att teckna försäkring för karenstiden i statsunderstödd sjukkassa under förutsättning av dess tillsyningsmyndighets medgivande och även, såsom för närvarande är fallet, att i vanligt försäkringsbolag försäkra sina arbetare för karenstiden. Sjuk-kassa föreslås även få giva försäkring jämväl för tiden 15—63 dagen efter olycksfallet.

Organisationsförslaget.

Hela den sociala olycksfallsförsäkringen överlämnas till en inrättning av blandad statlig och privat karaktär, i vars högsta ledning såväl staten som arbetsgivarna och de försäkrade arbetarna skola vara representerade. Försäkringsrådet och

riksförsäkringsanstalten skola upphöra. I stället inrättas riks-försäkringsverket, bestående av dels försäkringsinrättningen av mera privat karaktär, dels ock av olika statliga prövningsnämnder såsom 1) sjukhjälpsnämnd, 2) riks-försäkringsnämnd å tre sektioner; en livräntesektion, vari en läkare är ledamot, en försäkringsteknisk sektion och en juridisk sektion, 3) en besvärssavdelning. Därjämte överflyttas nuvarande yrkesinspektionsavdelningen dit såsom en särskild yrkesinspektionsavdelning. Försäkringsavdelningens högsta ledning skall utövas av riks-försäkringsstämman, som utser direktion, som i sin tur tillsätter direktör.

De hörda läkarföreningarna hava beträffande pensionsförsäkringen och särskilt dess sjukvårdande verksamhet framhållit, bland annat, att man bör framgå med största försiktighet och så litet som möjligt avgränsa sagda verksamhet från landets övriga sjukvård. Den bör då även vara underordnad samma myndigheter, som hava att tillse och leda all annan sjukvård.

En annan allmän anmärkning gäller nuvarande formulär till läkarintyg för försäkringsverksamhet. De äro icke så fullständiga att den prövande myndigheten och dess läkare kunna träffa ett riktigt avgörande i alla fall. Utom goda och tydliga formulär till läkarintyg böra även utförliga anvisningar för läkarna utfärdas.

Dessa önskemål stå i närmaste samband med de hörda läkarföreningarnas anmärkningar mot förslaget att anställa så kallade socialförsäkringsläkare. Sådana särskilda läkare anse de alldeles onödiga och därjämte föranleda åtskilliga olägenheter i stället för de fördelar, som avsetts skola vinnas. Landets tjänsteläkarkår äger tillräcklig kompetens att efter utfärdade direktiv fullgöra en försäkringsläkares skyldigheter.

Beträffande sjukförsäkringsförslaget har framhållits, att läkarvalet bör vara fritt.

Av stadsläkarföreningens styrelse har särskilt betonats, att det lämpligaste vore att inrätta obligatoriska sjukkassor, där de försäkrade vid arbetsförmåga finge lämplig sjukpenning och sina kostnader för medicin och läkare till större delen ersätta. Skulle sådana sjukkassor nu icke kunna inrättas, borde den frivilliga sjukkasseverksamheten i första hand understödjas. Såsom en övergång till obligatoriska sjukkassor föreslås för en del ömmande fall statsbidrag åt sjukkassemédlem till läkarvård och medicin, eventuellt även till avgifter.

De mindre olycksfallen böra omhändertagas av sjukkassorna; de olycksfall, som betinga varaktig invaliditet böra såsom hittills regleras genom försäkring i en centralanstalt. Karenstiden föreslås till tre dagar, utan ersättning för de tre första dagarna av arbetsoförmåga.

Slutligen har centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund uttalat sin vissa förhoppning, att om kommitténs förslag blir föremål för bearbetning vare sig nya lagförslag komma att utarbetas eller förordningar på administrativ väg att utfärdas, vilka beröra läkarnas förhållande till socialförsäkringen, läkarkåren måtte genom någon dess representant bliva satt i tillfälle att härvid medverka och att Sveriges läkarförbund, som centralstyrelsen företräder, måtte få bli i tillfälle att avgiva utlåtande över de förslag, som kunna komma att framläggas.

När medicinalstyrelsen nu har att avgiva yttrande över det mycket omfattande förslaget, får styrelsen framhålla, att tiden varit allt för knapp för att hinna i detalj pröva detsamma. Sålunda är medicinalstyrelsen ej beredd att nu avgiva detaljerat yttrande över organisationsförslaget. Det synes dock, som om detta förslag giver socialförsäkringen alltför oviss framtid. Man måste säga, att den enskilda försäkringsverksamheten i vårt land varit till stort gagn och sannolikt

även, till följd av den statliga kontrollen, vunnit en sådan fasthet och trygghet för försäkringstagare, att Sverige i det avseendet står i främsta ledet. Det hade därför enligt medicinalstyrelsens mening varit lyckligare, om kommittén föreslagit ett vidare utbyggande av nu befintlig organisation på området. Sakerligen hade några större förändringar ej behövt vidtagas, och man hade då haft en säker, beprövad grund att bygga på, vilket man ju ej kan säga, att det nu föreliggande förslaget har.

Kommittén har haft till uppgift att se till, huru det vore möjligt att nedbringa statens utgifter utan allt för stora offer av viktiga statsintressen. »Det är därför nödvändigt att tillse, att de begränsade tillgångar, som stå till buds, användas just för det verkliga behovet och utan onödiga förvaltningskostnader.» Det är sannolikt, att den föreslagna organisationen skulle medföra en besparing för *staten*, men detta har uppnåtts därigenom, att man lagt desto större kostnader och ökat arbete på lokala myndigheter och enskilda institutioner. Man kan således ej finna, att förslaget medför en besparing för landet. Det synes snarare, som om förslaget skulle skapa en onödigt dyr organisation och som om man på enklare och bättre sätt skulle kunna göra besparingar »utan allt för stora offer av viktiga statsintressen».

Medicinalstyrelsen anser sig även böra göra en annan allmän anmärkning emot förslaget, nämligen den att läkarerfarenheten blivit skjuten väl mycket åt sidan, såväl vid förslagens utarbetande som ock i den organisationsplan, som sålunda blivit utredningens resultat, och i likhet med de hörda läkarföreningarna måste medicinalstyrelsen uttala sina betänkligheter mot, att allt flera delar av hälso- och sjukvård lösryckas från medicinalstyrelsens verksamhetsområde, vilket måste medföra ökade kostnader och minskad sakkunskap, enär medicinalstyrelsen förfogar över betydligt större och mera mångsidiga resurser, vad praktisk medicinsk erfarenhet beträffar, än den som står andra institutioner till buds.

Kommitténs förslag beträffande *pensionsförsäkringen* innebär väsentliga förbättringar på de punkter, där reformer äro mest av nöden, särskilt gäller detta avgiftspensionernas höjande.

Beträffande de i samband med omnämmandet av pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet av kommittén framställda förslagen får medicinalstyrelsen anföra följande.

Det synes ej kunna medföra annat än fördel, att chefläkaren på sjukvårdsanstalt får med hänsyn till fallets lämplighet för anstaltsvård avgöra om patients intagande eller ej.

Kommittén anser sig, av vissa anförda skäl, böra förorda, att man upptager tanken på att anlita särskilda socialförsäkringsläkare, var och en med sitt distrikt. De hörda läkarföreningarna hava livligt avstyrkt denna tankes realiserande och medicinalstyrelsen instämmer med dem. Kommittén nämner intet om sättet för sådana läkares tillsättning, om deras avlöning, tjänstgöringsområden m. m. Medicinalstyrelsen kan ej finna tillräckliga skäl anförda för, att våra nuvarande tjänsteläkare ej skulle kunna anförtros avgivande av intyg i försäkringsverksamheten. Även i detta fall torde det givet vara bättre att bygga på det bestående och ej försöka skapa något nytt. Läkarinstruktionens § 37 lyder i sin första del sålunda: »Intyg som på enskild persons begäran av provinsialläkare utfärdas, skall grunda sig på föregången undersökning samt, med angivande av dess ändamål vara i så bestämda och tydliga ordalag avfattat, att läkarens åsikt med visshet kan av intyget inhämtas.» Det är endast i ytterst få fall, som till medicinalstyrelsens kännedom kommit, att tjänsteläkare gjort sig skyldig till någon försummelse i berörda avseende, och från de statens verk, som hava försäkringsverksamhet till uppgift, har ej anmälts, att missförhållanden föreligga. Däremot anser även medicinalstyrelsen, att det vore till gagn, om vissa direktiv utfärdades i saken och intygsformulär, om så visar sig behövt, ändrades. Intygsformulären skola fastställas av

vederbörande verk i samråd med medicinalstyrelsen, men även ovannämnda direktiv böra avfattas under samverkan med medicinalstyrelsen. Det har vidare framhållits av läkarföreningarna beträffande pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet, att man bör framgå med största försiktighet och så litet som möjligt avgränsa sagda verksamhet från landets övriga sjukvård. Med instämmande häri får medicinalstyrelsen erinra om, att kommittén tydligt framhåller, att erfarenheten från pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet, vad resultat och kostnader beträffar, ännu är alltför kort. Det bör då också vara angeläget, att man går fram med största försiktighet. Säkerligen vore det också till nytta, att samverkan ägde rum mellan medicinalstyrelsen och de ämbetsverk, som även hava hälso- och sjukvård bland sina arbetsuppgifter.

Medicinalstyrelsen anser sig emellertid böra mera ingående kritisera särskilt en detalj av de föreslagna ändringarna i pensionsförsäkringen nämligen förslaget att pensionstillägg eller understöd icke skulle utbetalas till personer, som förklarats för invalider på grund av sinnesslöhet eller sinnessjukdom, och anser sig styrelsen icke kunna tillstyrka detta förslag. Dess realiserande skulle medföra en undantagsställning för nämnda personer, som beträffande sinnessjuka i många fall skulle kunna menligt inverka på deras sjukdom. Ofta inträffar det, att de sinnessjuka icke inse sin sjukdom och icke anse sig sjuka; skulle sådana individer till en början bli förklarade för invalider på grund av sinnessjukdom och i samband därmed berövas en förmån, som kommer andra människor till godo, är det lätt att inse, att de sjuka skulle få ett gott stöd för uppfattningen om förmenta förföljelser. Många sinnessjuka och även bildbara sinnesslöa kunna i likhet med andra medborgare beredas en lämplig vård hos anhöriga med tillhjälp av de sjuka tillkommande pension eller understöd. Härtill kommer, att ett berövande av pensionen kan tänkas få en sådan följd, att behov av vård å anstalt för dessa sjuka uppstår, en påföljd som med nuvarande trängsel på sådana anstalter icke är önskvärd och för övrigt skulle innebära ökade utgifter för statsverket.

Vad beträffar de obildbara sinnesslöa måste medgivas, att på dem icke kan tillämpas pensionsförsäkringens grundmening att bereda försörjning under värdigare former än fattigvård. För dem är det likgiltigt, vem som bekostar deras underhåll, men tillämpningen på dem av kommitténs förslag förutsätter en uppdelning av de sinnesslöa i bildbara och obildbara, som, då det gäller gränssfall, ofta nog skulle bli godtycklig.

Slutligen vill styrelsen i detta hänseende framhålla, såsom redan ovan anförts i allmänna synpunkterna, att kommitténs förslag icke innebär en besparing; det medför endast en överflyttning av kostnaderna för omskrivna personers vård från staten till annan myndighet; av allmänna medel måste i varje fall kostnaderna bestridas.

Om styrelsen på ovan anförda skäl icke anser sig böra tillstyrka, att de sinnessjuka helt berövas pensionstillägg och således i pensionsavseende placeras i en särskild klass tillsammans med sådana försumliga eller förfallna individer, som omförmälas i 9 § a), b) och c) av lagen om allmän pensionsförsäkring, synes det dock skäligt, att pensionstillägg icke utbetalas för tid, varunder pensionstagare åtnjuta vård å statens sjukvårdsanstalter antingen avgiftsfritt eller mot avgift, som allenast täcker en mindre del av vårdkostnaden, det vill säga vad statens hospital och asylor angår, patienter i tredje betalningsklassen. Därest åter sådan patient erlägger avgift, som ersätter hela eller större delen av vårdkostnaden, synes icke föreligga anledning att indraga pensionstillägget. Enligt 9 § i dess nuvarande lydelse skall för tid, varunder pensionstagare är intagen i allmän sjukvårdsanstalt, anstalten äga uppbära honom tillkommande pensionstillägg samt därav tillgodogöra sig kostnaderna för vården. Det har emellertid visat sig, att tillämpningen av denna bestämmelse stött på vissa svårigheter. Dels har tvekan förefunnits, huruvida ifrågavarande bestämmelser innebära rätt för sjukvårdsanstalt att tillgodogöra

sig pensionstillägget såsom gottgörelse för den del av vården, som icke täckes av den för patienten erlagda avgiften, eller huruvida bestämmelsen endast innefattar rätt att av pensionstillägget, så långt detta förslår, göra sig betald för själva avgiften. Dels har svårighet förefunnits för sjukhusförvaltningarna att avgöra, huru stor del av de fastställda pensionerna utgöras av avgiftspension och huru stor del är att anse såsom pensionstillägg. Slutligen har det varit förenat med svårighet för sjukhusförvaltningarna att förskaffa sig vetskap om, vilka å sjukhuset intagna patienter åtnjuta pensioner. I följd av dessa förhållanden torde vederbörande sjukhusförvaltningar endast i ringa omfattning hava begagnat sig av den i ovannämnda paragraf omförmälda rätten att uppbära pensionstillägg för å sjukhusen intagna patienter. Styrelsen har också under återopande av ovannämnda förhållanden i den 25 februari 1916 avgivet utlåtande över en av sinnessjukstadgekommittén den 25 oktober 1915 gjord framställning om ändring av 9 § pensionslagen föreslagit, att omförmälda bestämmelse skulle upphävas. Något beslut i anledning av sagda hemställan läser emellertid ännu icke hava meddelats. Den dubbelbetalning från statens sida, som får anses ske genom utbetalning av pensionstillägg till sådana patienter å statsanstalterna, vilkas vård helt och hållet eller till större delen redan bestrides av statsmedel, synes styrelsen på enklaste sätt kunna undanröjas därigenom, att pensionstillägg icke utgår för tid, varunder dylik patient åtnjuter vård å statsanstalt. Vederbörande anstaltsförvaltning skulle då för varje kvartal till pensionsstyrelsen insända förteckning över anstaltsens ifrågavarande patienter, varefter pensionsstyrelsen för de å förteckningen upptagna patienter, vilka vore pensionstagare, innehölle den del av pensionerna, som enligt pensionsstyrelsens prövning utgjorde pensionstillägg. Därest dylik pensionstagare äger anhöriga, som för sitt uppehälle äro beroende av honom, synas dock dessa böra medgivas rätt att under tiden uppbära pensionstillägget.

Medicinalstyrelsen kan helt instämma med kommittén i dess omdöme om brister-na i *sjukförsäkringens* nuvarande organisation. Sjukkasveväsendet saknar den fasta organisation, som bör eftersträvas, och sjukhjälpstiden är i regel för kort. Reformerna äro därför behöfliga. Men om kommitténs förslag i sådant syfte är det bästa, torde vara tvivel underkastat. Även här vill kommittén skapa ett slags monopol med endast statsunderstödd sjuk-kassa på varje ort. Det synes medicinalstyrelsen, som om sjukkasveväsendet borde göras till föremål för en grundlig, fullt sakkunnig utredning. Enligt styrelsens mening böra stat och kommun stödja och övertaka den enskilda sjukkasveverksamheten. Principen om fritt läkarval bör upprätthållas, och medicinalstyrelsen anser sig därför kunna förorda, att sjuk-kassa i regel endast utbetalar sjukhjälp, men ej betalar läkarvård och medicin, men att, som nyss framhållits, sjukhjälpstiden förlänges, möjligtvis i samband med att karenstiden även utsträcker.

Beträffande *olycksfallsförsäkringen* föreslår kommittén, att såväl riksförsäkringsanstalten som bolagen skola upphöra med sin försäkringsverksamhet och denna övertagas av en monopolanstalt av »blandad» typ, riksförsäkringsverkets försäkringsavdelning. I fråga om lagens ersättningsbestämmelser föreslår kommittén huvudsakligen följande ändringar:

- 1) karenstiden förkortas till 14 dagar,
- 2) sjukpenningen bestämmes efter enklare grunder än nu.

Dessutom framhåller kommittén kraftigt, att invaliditeten bör bedömas på mindre schablonmässigt sätt än hittills, att mycken omsorg bör ägnas åt åtgärder för arbetarskydd och reaktivering och att sjukhjälpverksamheten bör så vitt möjligt decentraliseras genom att överlämnas till lokala sjuk-kassor.

Medicinalstyrelsen har ej anledning förmoda, att en monopolisering av olycksfallsförsäkringen skulle vara till gagn för landet. Särskilt kommitténs förslag rörande olycksfallsförsäkringens organisation måste väcka betänkligheter, då det avser att helt störta det nuvarande och skapa något nytt, ovissst, oprövat och täm-

ligen konturlöst. Kommitténs förslag i ämnet synes för övrigt giva goda uppslag.

På grund av vad här ovan anförts, anser medicinalstyrelsen sig ej kunna tillstyrka bifall i huvudsak till kommitténs förslag utan anser en omarbetning i väsentliga punkter nödvändig och att, om en sådan kommer till stånd, läkarens erfarenhet på området redan under beredningens stadium utnyttjas.

Remissakten samt de tre läkarföreningarnas yttranden överlämnas härjämte.

I handläggningen av detta ärende hava, förutom undertecknade, deltagit medicinalråden H. Stenbeck, F. Bissmark och E. Edén samt t. f. byråchefen F. von Dardel.

Stockholm den 14 maj 1925.

Underdånigst:

B. BUHRE.

F. BLOCK.

E. A. Bastman.

Centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund.

Med anledning av medicinalstyrelsens anhållan att centralstyrelsen för Sveriges läkarförbund ville avgiva yttrande över ett av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivet betänkande angående socialförsäkringens organisation, får centralstyrelsen värdsamt anföra följande.

Centralstyrelsen har ej anledning att närmare ingå på de förändringar av pensionsförsäkringen, sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen som av besparingskommittén företagits, utan vill endast beröra enstaka detaljer beträffande läkarnas ställning i de olika förslagen.

Beträffande *pensionsförsäkringen* framhåller kommittén den stora vikten av att alla nödiga läkarundersökningar göras så fullständiga som möjligt.

De läkarundersökningar, som vanligen ifrågakomma, gälla dels personer, vilka lida av sådan sjukdom, att de genom lämplig vård å anstalt eller på annat sätt kunna tänkas ernå ökad arbetsförmåga, dels dem, som i större eller mindre grad äro varaktigt oförmögna till arbete och därför söka pension.

För intagning på pensionsstyrelsens sjukvårdsanstalter fordras f. n. intyg av legitimerad läkare, vilket genom pensionsnämndernas ordförande insändas till pensionsstyrelsen, som avgör ärendet. Denna procedur anser kommittén på angivna skäl böra ändras så att läkarintyget i stället överlämnas till chefläkaren på anstalten, som avgör huruvida den sökande bör intagas eller icke. Mot detta intagningsätt har centralstyrelsen ej något att anmärka, dess hellre som sådant tillvägagående är det för svensk sjukvård vanliga. Men vill centralstyrelsen framhålla vikten av att formulären till intyg göras så detaljerade och överskådliga att anstaltsläkaren av dem kan få tydlig ledning vid avgörandet om intagning. För erhållande av pension fordras f. n. intyg av legitimerad läkare, att sökanden är fullständigt oförmögen till arbete eller att arbetsförmågan är i mycket hög grad nedsatt samt att ovan angivna förlust eller nedsättning av arbetsförmågan kan betraktas såsom varaktig d. v. s. sannolikt för framtiden bestående.

I detta förfarande föreslår kommittén den ändringen att ej vidare varje legitimerad läkares intyg skulle godtagas annat än i vissa fall såsom vid ålder, fullständig blindhet och dylikt, men att i alla övriga fall måste fordras intyg av särskilt kvalificerad läkare, som kommittén kallar socialförsäkringsläkare.

Centralstyrelsen har i detta avseende en annan uppfattning.

Kommittén säger att det är av synnerlig vikt att läkaren vid utfärdandet av pensionsintyg för invaliditet icke blott ingående undersöker fallet, utan även noggrant väger sina ord, när han avfattar intyget; han bör ock vara väl förtrogen med vad som förstås med invaliditet i pensionslagens mening.

Centralstyrelsen kan ej förstå, att en vanlig legitimerad läkare skulle ha anledning att mindre ingående undersöka sina sjukdomsfall, ej heller mindre noggrant väga sina ord än just socialförsäkringsläkarna. Anmärkningen att den läkare som gör undersökningen bör vara väl förtrogen med vad som förstås med invaliditet i pensionslagens mening har fog för sig, men torde förvärvandet av den kunskapen ej vara svårare än att varje legitimerad läkare, »med den höga standpunkt den allmänna läkarutbildningen i Sverige intager», lätt kan sätta sig in däri. Att just avgivandet av intyg för erhållande av pension på grund av invaliditet skulle vara svårare än de otaliga övriga intyg och utlåtanden som läkarna ständigt och jämt måste avgiva, kan centralstyrelsen ej fatta.

Visserligen kan måhända så vara förhållandet att i ett eller annat fall den undersökande läkaren ej har den rätta kännedomen om avgivande av sagda intyg, men anser centralstyrelsen att denna brist lättast bleve avhjälpd därigenom att undervisning om avgivande av sådana intyg och över huvud taget om hela den sociala lagstiftningen i vad mån den berör läkarens yrke införes som ett led i den allmänna läkarutbildningen; mycket torde under nuvarande förhållanden också kunna vinnas genom meddelande av »upplysningar och råd» till läkarna genom pensionsstyrelsens försorg.

Kommittén yttrar, att, som nu är förhållandet, läkaren ofta saknar personlig kännedom om den, som söker honom för att begära intyg. Centralstyrelsen kan ej finna, att förhållandet blir bättre efter tillsättande av socialförsäkringsläkare. Dessa, som väl i de flesta fall icke äro bosatta i den sökandes hemort, komma tvärtom mycket mera sällan att inneha den behövliga personalkännedom än läkarna i hemorten, vilka ju stå i ständig beröring med befolkningen inom sina resp. verksamhetsområden, och finner centralstyrelsen det uppenbart att den läkare, som skött den intygssökande, i de allra flesta fall är mera kompetent att avgiva utlåtande om hans hälsotillstånd än en främmande läkare.

Kommittén framhåller vidare att det kan hända att en sökande stundom blir nödsakad att företaga en kanske lång och besvärlig resa för att nå en socialförsäkringsläkare.

Centralstyrelsen håller före att så icke kommer att ske blott stundom utan i regel; skulle nämligen kommitténs avsikt kunna nås, att socialförsäkringsläkarna skola kunna förvärva någon mera omfattande erfarenhet, fordras givetvis att endast ett rel. fåtal sådana läkare förordnas. Den intygssökandes resor måste på den grund ofta bli både långa och besvärliga, dess mera beklagligt som det gäller gamla, sjuka och lytta, vilka mången gång ha svårt att förflytta sig eller transporteras ens till närmaste läkare. Centralstyrelsen kan ej finna annat än att sådant förfarande är olämpligt, att ej säga obarmhärtigt.

Att kommittén haft en viss känsla för dessa svårigheter framgår av dess yttrande att exempelvis i Lappland och liknande landsdelar det sannolikt bleve nödvändigt att såsom socialförsäkringsläkare förordna så gott som alla inom området boende läkare.

En annan och mycket betydande svårighet bjuder tillsättningen av socialförsäkringsläkarna; ej gärna kunna de tillsättas av pensionsstyrelsen, ej ens efter samråd med dess centrala läkare, då givetvis Sveriges läkarkårs meriter i dessa och andra avseenden är pensionsstyrelsen fullkomligt okänd. Tillsättningen måste då ske genom medicinalstyrelsen, men har centralstyrelsen den uppfattningen att medicinalstyrelsen skulle få mycket svårt att fullgöra ett sådant uppdrag, då det skulle gälla att utvälja just sådana läkare, som särskilt skulle lämpa sig att utskrive pen-

sionsbetyg i och för invaliditet, i motsats mot alla andra undersökningar och intyg.

Skulle emellertid avgivandet av invaliditetsintyg överlämnas till någon särskild grupp av läkare — en åtgärd som centralstyrelsen på intet sätt anser varken vara önskvärd eller av behovet påkallad — finner centralstyrelsen det uppenbart att det bör anförtros åt tjänsteläkarna, vilka dels ju äro stationerade relativt tätt i landet, dels till följd av sin tjänsteverksamhet och ämbetsställning äro skyldiga till och hava vana vid att avgiva intyg av skilda slag.

Att i tveksamma och svårbedömliga fall den pensionsökande på allmän bekostnad bör kunna inremitteras till sjukvårdsanstalt, finner centralstyrelsen välbetänkt.

Däremot synes det centralstyrelsen erforderligt att de tämligen summariska blanketterna till läkarintyg för ansökan om pension på grund av invaliditet gjordes mera utförliga och detaljerade, samt möjligen att läkarintygen, där så ansågs behöfligt, underkastades granskning av hos pensionsstyrelsen anställd läkare, varvid ju även vid behov komplettering kunde infordras.

Centralstyrelsen vill i detta sammanhang uttrycka det särdeles önskvärda i att såväl de centrala läkarna i pensionsstyrelsen som läkarna vid pensionsstyrelsens sjukvårdande anstalter ställas i subordinationförhållande under medicinalstyrelsen.

Beträffande *sjukförsäkringen* framhåller kommittén att någon statlig reglering av förhållandet mellan sjukkassorna och läkarkåren icke påkallas. Läkervårdens ordnande vid sjukkassorna blir en angelägenhet som på lämpligt sätt får ordnas mellan sjukkassorna och läkarkåren.

För *olycksfallsförsäkringen* framhåller kommittén behovet av läkarnas medverkan och intresse samt förordar att på för ändamålet lämpliga orter finnes tillgång till särskilda läkare, vilka haft tillfälle att sätta sig in i principerna för skaderegleringsverksamheten, för kontroll och specialundersökningar av olika slag, för bedömning i erforderliga fall av arbetsförmågans nedsättning samt frågor rörande specialvård, anpassning, yrkesutbildning m. m., och föreslår kommittén att de för pensionsförsäkringen föreslagna socialförsäkringsläkarna skulle användas även för detta ändamål.

På ovan anförda skäl finner centralstyrelsen sådan anordning olämplig.

Då emellertid enligt redan vunnen erfarenhet såväl i vårt eget land som i ännu högre grad, såsom kommitterade anför, i Holland, där denna del av försäkringsorganisationens verksamhet synes hava blivit synnerligen väl beaktad, de s. k. reaktiveringsfrågorna hava en stor betydelse, synes det centralstyrelsen lämpligt att olycksfallsförsäkringsorganisationens läkare finge befogenhet att i varje fall för sig, när så ansåges behöfligt, för konsultation hänvisa den skadade till sådana läkare som genom speciella kvalifikationer och lokala förhållanden ägde särskilda förutsättningar att bedöma fallet i fråga.

Vad slutligen beträffar kommitténs förslag om ordnandet av läkervården med centralläkare vid olycksfallsförsäkringsavdelningen har centralstyrelsen ej något att anmärka, dock med samma förbehåll om dessa läkares ställning till medicinalstyrelsen, som ovan föreslagits beträffande motsvarande läkare hos pensionsstyrelsen.

Besparingskommittén anför beträffande läkarnas betydelse för pensionsförsäkringen att på läkarnas utlåtande och omdöme komma försäkringens riktiga funktionerande och dess ekonomi till stor del att hänga. Utan gensaga äger detta kommitténs omdöme minst lika hög grad av giltighet beträffande de båda andra grenarna av socialförsäkringen, vilka kommitténs betänkande omfattar. Vid sådant förhållande borde ock läkarna kunnat hava rätt förvänta, att någon representant för dem tagits till råds vid de överläggningar, som ägt rum inom kommittén.

Centralstyrelsen får därför uttala sin vissa förhoppning, att, om kommitterades förslag blir föremål för bearbetning, vare sig nya lagförslag komma att utarbetas

eller förordningar på administrativ väg att utfärdas, vilka beröra läkarnas förhållande till socialförsäkringar, läkarkåren måtte genom någon dess representant bliva satt i tillfälle att härvid medverka och att Sveriges läkarförbund, som centralstyrelsen företräder, måtte få bli i tillfälle att avgiva utlåtande över de förslag, som kunna komma att framläggas. Den tid, som stått centralstyrelsen till förfogande för avgivande av yttrande, har varit så kort, att centralstyrelsen måst begränsa detta till vad ovan anförts.

Slutligen får centralstyrelsen vördsamt hemställa att Kungl. medicinalstyrelsen måtte bifoga detta centralstyrelsens yttrande eget utlåtande över detta betänkande.

Stockholm den 15 april 1925.

Å centralstyrelsens för Sveriges läkarförbund vägnar:

ISRAEL HEDENIUS.

Ordförande.

Gottfrid Törnell.

Svenska provinsialläkarföreningens styrelse.

Sedan Kungl. medicinalstyrelsen i skrivelse den 2 mars 1925 anhållit att Svenska provinsialläkarföreningens styrelse (nedan benämnd styrelsen) måtte snarast möjligt och senast den 15 nästkommande april till kungl. styrelsen avgiva yttrande över ett av statens besparingskommitté den 19 februari 1925 avgivet betänkande angående socialförsäkringens organisation, får styrelsen härmed vördsamt anföra följande.

På grund av den korta tid, som tillmätts för berörda yttrandes avgivande, har styrelsen icke kunnat närmare ingå på en del frågor, som dock beröra föreningens medlemmar rätt så nära.

Beträffande sjukkaserverksamheten vill styrelsen uttala den allmänna åsikten, att kommitténs förslag synes principiellt riktigt och borde vara ägnat att bringa reda i det virrvarr, som nu är rådande härvidlag. Den splittring, som sålunda varit till finnandes, har tvivelsutan bidragit till att minska förtroendet för sjukkaserverksamheten och på så sätt verkat hämmande på densammas utveckling.

Med tanke på att läkarvård numera överallt i landet kan erhållas utan större kostnad måste man också ge kommittén rätt i, att fri läkarvård knappast kan sägas vara nödvändig för bemedlade sjuka. Obemedlade erhålla redan fri läkarvård på fattigvårdens bekostnad. Ett närmare samarbete mellan fattigvård, sjuk-, pensions- och olycksfallsförsäkring enligt kommitténs förslag synes helt enkelt nödvändigt, då nämnda institutioners verksamhet icke blott ligger varandra mycket nära, utan även i vissa delar sammanfaller.

En annan del av förslaget, som erbjuder ett betydande intresse, är frågan om pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet. Styrelsen anser sig emellertid icke nu böra eller kunna närmare ingå härpå, men vill dock såsom sin mening uttala, att man bör framgå på den inslagna vägen endast med största försiktighet och så litet som möjligt avgränsa denna verksamhet från landets övriga sjukvård.

Av alldeles särskilt intresse för provinsialläkarna är besparingskommitténs förslag om anställande av socialförsäkringsläkare. Tyvärr äro kommitténs åsikter härom så vagt framställda att det knappast är möjligt bilda sig ett omdöme om vart kommittén egentligen syftar. Någon fristående organisation med särskilda läkare

anställda uteslutande för arbete med socialförsäkringen säger sig kommittén icke åsyfta, utan skulle det endast bliva fråga om att bland redan befintliga läkare utvälja ett visst antal, som genom ökad befattning med socialförsäkringsfrågor komme att förvärva speciell skicklighet i handläggning av dylika frågor. Det anges icke ungefär huru stort område, som skulle falla under varje socialförsäkringsläkares verksamhet, men av vad som framgår i betänkandet å sidan 213, där det förut-sattes att rätt så långa och besvärliga resor skulle för den sjuke komma i fråga, får man stöd för antagandet att läkarnas verksamhetsområden skulle bliva relativt stora. Dessa läkare skulle således syssla med alla grenar av här avsedd försäkringsverksamhet. Hur omfattande denna verksamhet kommer att bliva undandraget sig bedömande, men avgivande av en stor del av intygen jämte utförande av föregående undersökning skulle tydligen åligga dem. Denna uppfattning får man åtminstone av vad som säges å sidan 213 näst sista stycket: »naturligtvis kan det icke förnekas en sökande att vända sig till en annan läkare för att få ett intyg och i vissa fall kan även ett sådant vara tillfyllest. Men sökanden utsätter sig därvid alltid för risken, att ett av annan än en socialförsäkringsläkare utfärdat intyg icke godtages.» Huruvida en läkare vid sidan av sin verksamhet i övrigt på ett tillfredsställande sätt skulle kunna utföra ett dylikt arbete inom pensions-, olycksfalls- och sjukkaserverksamheten, helst då hans distrikt troligen avses ganska stort, måste vara tvivel underkastat.

Intet finnes antytt om vilka läkarkategorier, som skulle anses särskilt skickade att bekläda dessa tjänster. Det kan väl ändå knappast vara meningen, att pensionsstyrelsen eller det föreslagna riksförsäkringsverket skulle själva utan sakkunnigt bedömande utse dessa läkare. Om tillsättningen skulle göras av verken, kan man knappast få någon garanti för att till befattningen utses lämpliga innehavare.

Antydningar om avlöningsförhållanden saknas ävenledes. Ersättning åt socialförsäkringsläkare enligt nu gällande taxa för intyg torde emellertid knappast vara tillfyllest. Kommittén har föranletts till detta förslag om särskilda socialförsäkringsläkare på grund av att i en del fall pensionering skulle ha skett tidigare än då verklig varaktig arbetsoförmåga skulle ha inträtt, vilket förhållande skulle berott på felaktiga läkarintyg. Hur många för tidiga pensioneringar på grund av oriktiga intyg, som kommit till kännedom, och den ekonomiska betydelsen härav meddelas icke. Förmodligen måste det röra sig om rätt få fall och relativt obetydliga belopp. Säkerligen får man också, vilka läkare som än utfärda intygen, räkna med att dylika misstag kunna göras. Kommittén vill göra gällande att socialförsäkringsläkarna skulle få tillfälle att lära känna klientelet bättre genom sitt arbete inom sjukkaserverksamheten. Så skulle väl endast kunna bliva förhållandet om antalet dylika läkare bleve så stort att de kunde handhava den övervägande delen av sjukvården inom distriktet, vilket, som tidigare påpekats, knappast kan hava avsetts. På grund av längre och dyrare resor för de hjälpbehövande till socialförsäkringsläkare skulle väl dessa läkare snarare få mindre möjlighet att lära känna, observera och följa klientelet. Gamla eller mycket sjuka patienter kunna icke forslas till läkare, utan måste besökas av dessa i hemmen. Det är då ekonomiskt och i övrigt fördelaktigt att närmaste läkare kan anlitas. Möjligen skulle de merkostnader, som bliva en följd av anlitan av särskilda socialförsäkringsläkare, komma att överstiga vad som genom »strängare» intyg kunde inbesparas. Systemet skulle säkerligen också bliva särdeles impopulärt och mången behövande draga sig för de vidlyftiga anstalterna och på så sätt gå miste om en välbehövlig hjälp, vilket väl icke heller är meningen. Kommittén anger att ett system liknande det, som nu föreslagits om socialförsäkringsläkare, sedan länge med framgång praktiserats i Tyskland. Såvitt styrelsen har sig bekant, hava förhållandena därstädes, åtminstone mellan läkare och sjukkassor, tvärtom varit ganska olyckliga i sådant hänseende att misshälligheter och bristande samarbete stundom varit rådande.

Kommittén föreslår att anställandet av socialförsäkringsläkare till en början

kunde anordnas endast försöksvis. Härtill vill styrelsen anmärka, att om en riktig uppfattning skall erhållas, försöken måste givas rätt stor omfattning samt sträcka sig över tämligen lång tid. Den möjligheten ligger nog nära till hands, att försöken så småningom resultera i en definitiv organisation, även om några avgjorda fördelar med en sådan icke kunna påvisas.

Enligt styrelsens mening är kommitténs förslag om anställande av särskilda socialförsäkringsläkare icke lämpligt för våra förhållanden och lider för övrigt av så stora brister, att det icke ens försöksvis synes bör komma till utförande. Icke heller kan styrelsen finna, att sådana bevis förebragts om det nuvarande systemets olämplighet att behov av ändring härutinnan förefinnes. Däremot vill styrelsen medgiva, att en viss reglering av förhållandena på området kunna vara påkallade för vinnande av större likformighet, särskilt beträffande intygens avfattning, och återkommer styrelsen nedan till denna fråga.

Om emellertid särskilda socialförsäkringsläkare skulle komma att anställas, vill styrelsen framhålla lämpligheten av att tjänsteläkarna i första hand därvid böra ifrågakomma och icke en helt ny kategori läkare tillskapas. Tjänsteläkarna få i allmänhet stor kännedom om sjuklingarna inom distrikten och ha de bästa tillfällen att följa och observera patienterna. De förvärva också i sin tjänsteutövning vana att utfärda intyg av varjehanda slag.

Kommittén har föreslagit att socialförsäkringsläkarna skulle noga instrueras, så att man med full tillförsikt kunde lita till deras intyg. Givetvis vore det ungefär lika lätt att instruera alla läkare angående avgivande av intyg, som här avses. Om så redan tidigare skett, hade kanske hela förslaget om socialförsäkringsläkare uteblivit. Ett försök att på angivet sätt instruera läkarna, särskilt tjänsteläkarna, synes styrelsen värt att pröva. Styrelsen är också av den uppfattningen, att i tvivelaktiga fall annan läkare (specialist) skall konsulteras eller den sjuke remitteras till lämplig anstalt för observation och mera ingående undersökning. Även kunde å intyget göras anteckning om önskemål, som läkaren i detta hänseende hade, men av ett eller annat skäl icke kunde få utfört.

Den kontroll över pensionstagare, som kommittén föreslår, synes alltför tungrodd och dessutom torde den komma att bli skäligen ineffektiv, då endast några få pensionsdistrikt årligen kunde undersökas. Kommittén har säkerligen rätt i, att dessa kontrollresor skulle draga ej obetydliga kostnader, men dess förmodan att de besparingar i pensionskostnader, som därigenom kunde uppstå, skulle kunna överstiga resekostnaderna samt avlöningen för tjänstemännen är väl alltför osannolik. Den lokala kontrollen torde vara lämpligast och fullt tillräcklig.

Ett anställande vid försäkringsavdelningen av en eller flera läkare, som helt ägnade sig åt verksamheten vid verket på sätt som kommittén föreslagit, skulle möjligen visa sig ändamålsenligt. Dock synes det styrelsen, att ett inrättande av en undersökningsavdelning vid verket knappast bör vara påkallat. Dels kan vid sådan avdelning endast ett fåtal av behövliga undersökningar utföras, dels skulle denna inrättning komma att tjäna i huvudsak ett mera lokalt intresse, då man icke kan tänka sig att sjuka från hela landet skulle kunna forslas dit. Styrelsen vill därför även avstyrka detta förslag samt påpeka lämpligheten av att i stället anlita redan befintliga sjukvårdsinstitutioner, som då vid behov böra utvidgas.

Stockholm den 29 mars 1925.

Styrelsen för Svenska provinsialläkarföreningen:

GOTTFRID TÖRNELL.

GUSTAF HAGSTRAND.

EINAR GÖRANDER.

Svenska stadsläkareföreningens styrelse.

I skrivelse av den 2 mars 1925 har medicinalstyrelsen anmodat styrelsen för Svenska stadsläkareföreningen att avgiva yttrande över ett av statens besparingskommitté avgivet betänkande angående socialförsäkringens organisation.

Styrelsen för Svenska stadsläkareföreningen anhåller att inledningsvis få framhålla, att det givetvis på den korta tid, som stått styrelsen till buds, varit omöjligt att ägna denna vidlyftiga fråga en omfattande och detaljerad behandling. Styrelsen måste inskränka sig till att behandla några huvudfrågor och har därvid naturligen utvalt sådana, som ligga nära den verksamhet, som styrelsens medlemmar utöva.

Besparingskommittén anför, att pensionerna hittills i städerna, icke, såsom man hoppats, haft till verkan, att i nämnvärd grad minska kostnaderna för fattigvården, och att detta till stor del beror på att pensionerna varit och äro för små. Enligt styrelsens erfarenhet är detta riktigt. De gamla och sjuka bli föremål för fattigvård, slutet eller öppen, oaktat de hava pensioner. Dessa räcka icke till. Då fattigvården tar hand om pensionärerna, indragas pensionerna i regel till fattigvårdens kassa. Det hade man nog icke från början avsett.

Om man såsom besparingskommittén föreslår höjer avgifterna, så att de blivande pensionärerna komma nära under eller intill existensminimum, kan man däremot hoppas att en avsevärd mängd personer med hjälp av småsysslor, besparingar eller anhörigas bidrag tillhoppa med pensionerna skola kunna reda sig och undgå att falla fattigvården till last. Om därför staten icke anses kunna väsentligt höja de s. k. tilläggs pensionerna, så torde det vara ofrånkomligt, att, såsom besparingskommittén föreslår, höja avgifterna.

Beträffande pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet har styrelsen liksom besparingskommittén den uppfattningen, att den varit till välsignelse och nytta, samt att densamma bör fortfara. Det synes styrelsen att man möjligen skulle kunna ifrågasätta lämpligheten av stora dyrbara specialanstalter. Åtminstone torde de från besparingssynpunkt icke vara att förorda.

Styrelsen har den föreställningen, att pensionsstyrelsen med samma penningssumma offrad för ändamålet skulle kunna vinna mera och träffa flera behövande, genom att såsom ju också nu i stor utsträckning sker, understöda patienters behandling helt eller delvis vid allmänna kuranstalter och badorter. Styrelsen finner också riktigt, att, såsom nu sker, huvuddelen av de medel som offras till sjukvårdande verksamhet utgår till personer lidande av kronisk ledgångsreumatism i tidigt stadium. Det torde vara mera att vinna med stöd åt dylika patienter än åt nervösa och tuberkulösa.

Styrelsen anser också, att pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet bör vara underordnad samma myndigheter, som hava att tillse och leda all annan sjukhusvård.

Besparingskommittén berör också i detta sammanhang frågan om läkarbetyg åt pensionssökande och hjälpsökande och framkastar ett förslag om anställande av särskilda försäkringsläkare, som ensamma skulle få rätt att meddela intyg. Ja kommittén förutsätter t. o. m. att de pensionssökande skulle få på pensionsstyrelsens bekostnad göra »långa resor» för att komma till dessa särskilda läkare.

Vad städerna beträffar torde det icke vara förknippat med några särskilda svårigheter eller olägenheter att anställa särskilda dylika läkare. I många städer torde detta önskemål t. o. m. delvis vara fyllt, i det att de läkare, som äro anställda vid den öppna eller slutna fattigvården få utskriiva de allra flesta av dessa intyg. I varje fall torde det vara lämpligt att i likhet med vad som stadgats om vissa

andra intyg, t. ex. ympningslagen, förbehålla hithörande intyg åt tjänsteläkare. För landsbygden däremot torde förslaget icke vara lyckligt. Att tvinga gamla, sjuka, ofta orkeslösa personer att fara långa vägar till särskild läkare, låt vara på statens bekostnad, är ej lämpligt. Och man frågar sig. Om pensions- eller hjälpansökningen avslås — vem skall betala resan? Den fattige sökanden eller staten? Intetdera alternativet är gott. På landsbygden åtminstone bör var och en sökande få anlita närmast boende tjänsteläkare för erhållande av betyg.

Det förefaller som om besparingskommittén vid sin kritik av läkarbetygen något underskattat de svårigheter, som äro förknippade med avgivande av dylika. Avgivandet av ett pensionsintyg är icke någon matematisk procedur, som måste ge ett bestämt resultat — ja eller nej. Ett pensionsbetyg skall baseras, dels på patientens uppgifter, dels på resultatet av undersökningen och slutligen på en kritisk granskning och värdesättning av vad som befunnits, varvid stort avseende måste fattas vid sökandens yrke och de kroppsliga och andliga förutsättningar, som detta kräver av sin utöware. Det är under sådana förhållanden ingalunda att förundra sig att olika läkares uppfattning om en och samma person kunna utfalla olika — och man får icke av ett sådant förhållande draga den slutsatsen, att den ene eller den andre läkaren haft alldeles orätt eller förfarit mindre omsorgsfullt.

Styrelsen vill också framhålla, att det icke blott gäller att få läkarbetygen så väl avfattade som möjligt utan också att åstadkomma att de läsas med god uppfattning. Härvid torde ej sällan finnas anledning till anmärkning, såsom ju också kommittén framhåller. Det vore nog önskvärt, om läkare kunde medverka vid pensionsnämndernas granskning och bedömandet av betygen.

Beträffande sjukförsäkringen håller styrelsen före, att det ideella mål, efter vilket man bör sträva, är för alla obligatoriska sjukförsäkringar, som utbetala lämplig sjukpenning vid arbetsoförmåga, och till en större del, men ej fullt bestrida kostnaderna för läkarvård och medicin, varvid valet av läkare bör för patienterna vara fritt.

Om emellertid en sådan anordning, såsom kommittén framhåller, och som styrelsen ingalunda betvivlar, av ekonomiska skäl för närvarande är outförbar, så synes det styrelsen klokt att nu avstå från mer eller mindre kostnadsfri läkarvård och medicin åt alla, och för närvarande åtnöja sig med att understödja och uppmuntra den frivilliga sjukförsäkringsverksamheten. Det viktigaste är naturligen i första hand att genom en lämpligt avvägd sjukpenning förekomma, att den sjuke och hans familj faller fattigvården eller anhöriga till last.

Emellertid torde läkarvården hava sin stora betydelse, icke minst därför, att läkarvård i god tid är ägnad att förminska antalet dagar för sjukpenningens utbetalande. Det är ofta de fattigaste som på grund av bristande tillgångar uppskjuta tillkallandet av läkare till dess att det är för sent, eller till dess att sjukdomen så förvärrats att tillfrisknandet drager längre tid än vad som annars behövt vara fallet. I avvaktan på det tänkta målet, till en del fri läkarevård och fri medicin åt alla, borde därför sjukförsäkringsstyrelse äga befogenhet att i ömmande fall helt eller delvis bekosta läkarvård och medicin åt sina medlemmar och för denna verksamhet åtnjuta bidrag av stat eller eventuellt kommun. Sjukförsäkringsstyrelser äga genom sjukbesökarna en rätt så ingående kännedom om sina medlemmars förhållanden och kunna med all sannolikhet utöva en sådan verksamhet på ett lämpligt och välsignelsebringande sätt. Om bidraget från stat eller kommun begränsades till viss summa, allt efter sjukförsäkringskassornas storlek, och ordnades så, att sjukförsäkringskassan vid beviljande av läkarvård eller medicin även finge släppa till en ringa del, torde man fullt kunna lita på, att bidragen icke skulle missbrukas. En anordning av antytt slag skulle kunna förmedla en mjuk övergång till det tänkta målet.

Besparingskommittén föreslår understöd till sjukförsäkringskassorna i form av understöd till kassorna, en i varje kommun eller distrikt, utgående dels med visst belopp

per medlem, dels med viss procent av utbetalat understöd. Styrelsen finner detta riktigt.

Men styrelsen vill påpeka, att man kan tänka sig understöd åt sjukförsäkrade även uti en annan form, nämligen till medlemmarna och dem som vilja bli medlemmar men ej ha råd därtill, genom att helt eller delvis under lämplig tid betala deras sjukförsäkringsavgifter. Det borde vara allmänt erkänt att sjukförsäkrade genom sin sjukhjälp bespara samhället stora utgifter, som de annars skulle bli nödgade göra för att hjälpa sjuka. Det ligger därför såväl i statens som samhällets sanna intresse att befördra inträdet uti och kvarblivandet uti väl administrerade sjukförsäkringar. Ett understöd i denna form skulle också på lämpligt sätt kunna bilda en övergång till målet, den för alla obligatoriska sjukförsäkringen.

Beföringskommittén berör i detta sammanhang den synnerligen kinkiga frågan, när, vid långvarig sjukdom, sjukförsäkringen skall befrias från ansvar och pensioneringen taga vid — d. v. s. invaliditet anses hava inträtt. Kommittén föreslår att sjukförsäkringen skall vara fri, då den sjuka varit oförmögen i tre år i följd. Det synes styrelsen, som skulle denna tid vara väl långt tilltagen och kunna bereda sjukförsäkrade allt för stora ekonomiska svårigheter.

Beträffande olycksfallsförsäkringen är det särskilt tvenne önskemål, som enligt styrelsens erfarenhet under den gångna tiden gjort sig gällande. Det ena är att de mindre olycksfallen, de som endast medföra kortare tids arbetsoförmåga, böra omhändertas, icke av ett stort centralt ämbetsverk såsom riksförsäkringsanstalten eller något dylikt, utan av de lokala sjukförsäkringen. Dessa senare äro i tillfälle att utöva en vid dessa olycksfall särskilt väl behöfelig kontroll genom sina sjukbesökare — och det är antagligt, att försäkringen så anordnad skulle ställa sig väsentligt billigare än nu. Olycksfall däremot, som betingad varaktig invaliditet, böra såsom hittills regleras genom försäkring i en centralanstalt.

Om sjukförsäkrade finge hand om de mindre olycksfallen, så skulle man vinna den fördelen, att personer som varit utsatta för mindre olycksfall icke skulle kunna, såsom nu stundom sker, uppbära ersättning både från olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen. Detta är dock av mindre betydelse än en annan fördel, som skulle följä.

Var och en läkare vet huru utomordentligt svårt det ofta är, att vid en del mindre betydande sjukdomstillstånd avgöra om det är fråga om ett olycksfall eller sjukdom i vanlig mening. Styrelsen behöver blott påminna om sådana ytterst ofta förekommande saker som ryggskott, sensträckningar och annat. Dylika kunna vara av reumatisk natur och sålunda vara att hänföra till sjukdom. Nu är det egendomliga att patienterna nästan alltid energiskt advokera för att deras sjukdomstillstånd skall tydas såsom ett olycksfall, och det är ingalunda alltid lätt för läkaren att i varje fall avgöra, om en sådan tydning av fallet är riktig eller ej. Han är ju i viss utsträckning hänvisad till patientens uppgifter om »huru det gick till», o. s. v. Om en och samma sjukförsäkrade reglerade skadan, oberoende av frågan om det vore olycksfall eller sjukdom, så skulle dylika svårigheter undgås.

Beträffande karenstiden anser sig styrelsen böra varna för allt för lång sådan. En för lång karenstid medför att den sjuka eller av olycksfall drabbade håller sig hemma längre än som är nödvändigt, för att ej gå miste om ersättning. En allt för kort karenstid är ej heller lämplig. Den medför att en mängd små åkommor bliva föremål för behandling och ersättning alldeles i onödan. En karenstid av trenne dagar torde såsom medeltal vara lämplig. Styrelsen förutsätter härvid en för sjuk- och olycksfall gemensam karenstid av tre dagar, och att för de första trenne dagarna av sjuk- eller olycksfall betingad arbetsoförmåga ingen ersättning lämnas. För närvarande betalas ju i regel vid olycksfall ersättning för en enda dags arbetsoförmåga.

Styrelsen anser sig icke ha anledning att närmare ingå på de stora organisatoriska och ekonomiska frågor, som upptaga en stor del av beföringskommitténs be-

tänkande. Styrelsen vill blott med tacksamhet anteckna att kommittén synes hava öppet öga för nödvändigheten av att i de olika försäkringsföretagens ledning inrymmas plats åt kunniga och praktiskt erfarna läkare. Knappast några personer träda i så intim beröring med dem, som utgöra föremål för försäkringsverksamheten, som just läkarna i sin praktiska verksamhet. Erfarna läkare kunna därför helt visst lämna värdefulla råd och upplysningar när det gäller att organisera och leda social verksamhet av denna art.

Styrelsen finner sålunda besparingskommitténs betänkande innehålla ett gott uppslag till den sociala försäkringsverksamhetens ordnande, som med vissa modifikationer kan läggas till grund för en blivande lagstiftning i ämnet.

Stockholm den 25 mars 1925.

För Svenska stadsläkareföreningens styrelse:

R. von POST.

Vilhelm Sjögren.

Svenska landstingsförbundets styrelse.

Genom nådig remiss den 14 sistlidna mars har Kungl. Maj:t lämnat Svenska landstingsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation. Med anledning härav får förbundets styrelse i underdånighet anföra följande.

Utgångspunkt och principer för kommittéförslaget. Utgångspunkten för kommitténs förslag utgör en av professor S. Brisman författad promemoria rörande den sannolika utvecklingen av den relativa nationalinkomsten i Sverige, i vilken promemoria författaren söker bevisa, att, om förhållandena i övrigt förbliva oförändrade, Sverige knappast kan absorbera en växande befolkning, utan att samtidigt en fortgående minskning av nationalinkomsten per person äger rum. I fråga om denna promemoria, vars resultat av kommittén utan vidare tagas för goda, vill styrelsen allenast erinra, att bevisföringar av detta slag på grund av de många osäkra premisserna alltid måste få ett rätt problematiskt värde och böra upptagas med största försiktighet. Oavsett värdet av de i sagda promemoria gjorda slutsatserna, kan emellertid styrelsen på grund av en i och för sig nödvändig sparsamhet i fråga om allmänna medel och med hänsyn till de år för år växande kostnaderna för vår socialförsäkring samt den i förhållande till dessa kostnader otillräckliga effektivitet, som särskilt pensionsförsäkringen erbjuder, i stort sett ansluta sig till de huvudprinciper, som varit vägledande för kommittén vid förslagets uppgörande, nämligen att de begränsade tillgångar, som stå till buds för socialförsäkringen, böra användas för det verkliga behovets fyllande utan onödiga förvaltningskostnader och med utnyttjande av självhjälpen i ökad omfattning.

Sjukförsäkringen. I och för sig har styrelsen heller intet att invända mot att sjukförsäkringen med dess organ, såsom varande den sociala försäkringsgren, där självhjälpen i största omfattning kommer i tillämpning, och där på den grund behovskontrollen blir som starkast, i större omfattning än för närvarande anknytes till och utnyttjas av de övriga försäkringsgrenarna. Men styrelsen vågar för sin del knappast hoppas, att en sjukförsäkring, organiserad efter de linjer, som av kommittén föreslagits, skall kunna få den universalitet, som enligt styrelsens mening utgör förutsättning för att utnyttjandet av sjukförsäkringens organ jämväl för socialförsäkringens övriga grenar skall kunna bli av någon större betydelse. Vissa av de bestämmelser, som av kommittén föreslagits i fråga om pensionsbehovets kontrollerande genom sjukkassorna, ävensom bestämmelsen, att först efter den treåriga sjukhjälptiden invaliditetspension eller pensionstillägg skall kunna ifrågakomma för sjukkasmedlem, torde, ehuru vilande på en principiellt riktig grund, vid en frivillig sjukförsäkring kunna sägas i viss mån utgöra en orättvisa mot sjukkasmedlemmarna och befaras verka hämmande på anslutningen till kassorna. Endast i den mån, sjukförsäkringen kan vinna större universalitet och den nuvarande frivilliga sjukkasserörelsen sålunda kan bilda en övergångsform till en framtida obli-

gatorisk sjukförsäkring, torde det vara ändamålsenligt att redan på nuvarande stadium förbereda sjukkasseorganens utnyttjande jämväl för socialförsäkringens övriga grenar.

Av vad ovan anförts torde framgå, att styrelsen med tillfredsställelse hälsar förslag, som kunna vara ägnade att utveckla en på självhjälpsprincipen i största möjliga utsträckning byggd sjukkasserörelse, och styrelsen anser för sin del, att den av kommittén föreslagna utsträckningen av tiden, under vilken sjukkassa skall omhändertaga de sjuka, ävensom förslaget till åstadkommande av ett enhetligt sjukkassasystem, böra medföra en sådan verkan samt väl motivera den föreslagna ökningen av statsbidragen till sjukkassorna.

Pensionsförsäkringen. Besparingskommitténs förslag med avseende på pensionsförsäkringen innebära i första hand en förskjutning av densammas tyngdpunkter över på den rena försäkringen. Kommittén förordar i sådant syfte en kraftig höjning av pensionsavgifterna. Sälunda skulle grundavgiften från nuvarande 3 kr. höjas till 5 kr. samt tilläggsavgiften, vilken nu uppgår till högst 30 kr., höjas till maximum 80 kr. och utgå med ungefär 2 % av inkomsten. Högsta avgiften skulle utgå för ogift person vid 5,000 kr. inkomst och för gift person vid 10,000 kr. inkomst. För att förbättra de gifta kvinnornas ställning i pensionshänseende föreslås, att makar skola betala lika stora avgifter.

Även om den minskning av det allmännas utgifter för pensionstillägg, som skulle bli en följd av omförmälda anordningar, av kommittén överskattas, och även om tidpunkten för genomförande av en avgiftshöjning är synnerligen ogynnsam, torde knappast något vara att invända mot principen i hithörande förslag. Betonas måste dock, att genomförandet av en avgiftsökning även efter blygsammare mått än de av kommittén föreslagna ovillkorligen förutsätter en effektiv uppbörd av dessa avgifter. Innan full garanti vunnits för effektivitet i detta avseende, torde varje avgiftshöjning böra anstå, detta icke minst med hänsyn till kommunernas ansvarighet för grundavgifternas erläggande, vilken ansvarighet enligt kommittéförslaget alltså skulle bestå.

Med hänsyn till den föreslagna ökningen av pensionsavgifterna och därmed av pensionsfonden samt till vikten av en lämplig placering av fondmedlen föreslår kommittén vissa ändringar i bestämmelserna angående fondfullmäktiges sammansättning, avseende en fyligare representation av det ekonomiska livets män. Häremot torde i och för sig intet vara att invända, men det synes också styrelsen uppenbart, att man vid en förändring av fondfullmäktiges sammansättning torde böra se till att jämväl de kommunala intressena bli vederbörligen representerade. Detta torde vara önskvärt redan med hänsyn därtill, att pensionsfondens medel i stor omfattning göras räntebärande genom kommunala lån, och torde få anses såsom ett rättfärdighetskrav med hänsyn till de ökade kommunala kostnaderna för pensionsförsäkringen, som kommittéförslaget innebär.

Beträffande pensionstilläggen föreslår kommittén vidare en återgång till den av ålderdomsförsäkringskommittén föreslagna kostnadsfördelningen, d. v. s. $\frac{1}{3}$ av kostnaderna skulle ankomma på primärkommunerna och $\frac{2}{3}$ på staten, i stället för den nuvarande fördelningen, där primärkommunerna svara för $\frac{1}{8}$, landstingen likaledes för $\frac{1}{8}$ och staten för $\frac{3}{4}$ av totalkostnaderna. Besparingskommittén motiverar sitt förslag i dessa delar därmed, att enligt dess mening primärkommunernas kostnader för pensionsförsäkringen äro för obetydliga för att det kommunala sparsamhetsintresset skulle vederbörligen påverka pensionsnämnderna vid prövning av ansökningarna.

Till stöd för sitt förslag till ökning av primärkommunernas andel i kostnaderna för pensionstillägg framlägger kommittén ett siffermaterial, som enligt utredarnas mening tydligt ådagalägger, att de vuxna fattigvårdstagarnas antal år 1923 skulle hava varit 46 % eller 65,000 personer högre, om pensionsförsäkringen ej funnits till,

och för att ytterligare styrka trovärdigheten av detta resultat söka utredarna visa upp, att det står i god överensstämmelse med fattigvårdsstatistikens siffror. Särskilt i sistnämnda punkt torde emellertid bevisföringen vara både djärv och ensidig och, såsom från sakkunnigt håll anförts, synes tvärtom specialutredningens resultat svårligen förena sig med fattigvårdsstatistikens uppgifter. Vore specialutredningens resultat riktiga, så skulle antalet vuxna fattigvårdstagare, om ålderdomspensioneringen icke funnits, under de tio åren 1913—1922 hava ökats från 133,000 till 200,000 personer eller med över 50 %. Men detta skulle ju tyda på en fortgående pauperisering av det svenska samhället, som alls icke torde bestyrkas av verkligheten. För att få siffrorna att bättre passa för sin bevisföring lägga utredarna vidare stor vikt vid att på grund av det ekonomiska läget understödstagarnas antal år 1913 skulle varit abnormt lågt men 1922 i stället särskilt högt. Även dessa båda påståenden torde innebära betydande överdrifter. Den av författarna å sid. 306 gjorda beräkningen, att antalet understödstagare år 1922 med hänsyn till konjunkturväxlingarna skulle ha varit 50,000 personer större än år 1913, torde få anses såsom värdelös konstruktion. Klart är emellertid, att pensionsförsäkringen medfört en viss nedgång i antalet vuxna personer med varaktigt understöd, och att härigenom åstadkommits en minskning i primärkommunernas fattigvårdskostnader.

Alldeles oavsett storleken av den ekonomiska vinst, som pensionsförsäkringen tillskyndat kommunerna, vill emellertid förbundsstyrelsen uttala sin principiella anslutning till besparingskommitténs förslag med avseende på fördelningen av kostnader för pensionstilläggen. Beträffande sin uppfattning i denna punkt kan förbundsstyrelsen hänvisa till flera tidigare gjorda uttalanden, såsom i remissyttrande den 12 mars 1923 över dåvarande regeringsrådet S. Linnérs förslag angående polisväsendets omorganisation, i framställning till Kungl. Maj:t den 13 december 1923 angående behovet av vissa ändringar och tillägg i bestämmelserna om landstingens ersättning till primärkommunerna för viss anstaltsvård samt i remissyttrande den 29 januari 1924 över direktionens för blindinstitutet framställning, att vårdersättning enligt 40 § i fattigvårdslagen måtte utsträckas till att avse jämväl vård av blinda. I dessa yttranden och framställningar har förbundsstyrelsen, under uttalande av sin anslutning till skatteutjämningsprincipen, bl. a. framhållit vikten av att den kommun, som äger att besluta i en viss fråga, även i största möjliga omfattning själv får bära den ekonomiska konsekvensen av beslutet, samt att landstingens uppgift såsom skatteutjämnande led i den kommunala självförvaltningen icke får leda därhän, att på landstingen läggas utgifter för ändamål, med vilka de i övrigt ej hava att taga någon befattning. Att den minskning i landstingens utgifter, som skulle bli en följd av kommittéförslagets genomförande, är i hög grad önskvärd, torde stå klart för en var, som varit i tillfälle att följa de sista tio årens oavbrutna stegring i landstingsutgifter och landstingsskatt, förorsakad bl. a. av den rad av nya uppgifter, som just ur skatteutjämningsynpunkt pålagts landstingen. För den, som med hänsyn till behovet av skatteutjämning till äventyrs anser besparingskommitténs förslag i förevarande punkt innebära en tillbakagång, må framhållas, att ytterligare vidgningar av landstingens speciella uppgifter inom sjuk- och anstaltsvård ävensom vägväsendets överflyttande till landstingen icke länge torde låta vänta på sig, varigenom skatteutjämningsmomentet kommer att ytterligare tillgodoses, utan att samtidigt det kommunala sparsamhetsintresset löper fara att förlora sin betydelse.

Det må i övrigt framhållas, hurusom, medan kommitténs nyssnämnda förslag med avseende på fördelningen av kostnaderna för pensionstilläggen innebär en utgiftsminskning för landstingen, så skulle däremot genomförandet av kommittéförslaget angående viss begränsning av pensionsförsäkringens omfattning medföra en ökning av landstingsutgifterna. Styrelsen syftar härvid på förslaget att från pensionsförsäkringen undantaga sinnessjuka och sinnesslöa, vilket förslag med hänsyn till fattigvårdslagens bestämmelser om landstingens ersättningsskyldighet till primärkom-

munerna för viss anstaltsvård i väsentlig mån skulle öka landstingsutgifterna. För sinnessjuka och sinnesslöa vore det, menar kommittén skäligen likgiltigt, om bidraget till deras underhåll hade karaktären av fattigvårdsunderstöd eller av pensionstillägg. Mot denna av kommittén föreslagna begränsning av pensionsförsäkringen och de härför framförda motiven synes den erinringen böra göras, att sinnessjukdom och i viss mån även sinnesslöhet kan vara av övergående natur, och att för den skull en viss längre tids sjukdom torde böra stipuleras, innan vederbörande uteslutes från pensionsförsäkringen för att helt överföras till fattigvården. Det torde jämväl med hänsyn till den sjukes anhöriga kunna ifrågasättas, huruvida icke en sinnessjuk eller sinnesslö, som utan ekonomiskt bistånd från kommunen vårdas på egen eller anhörigas bekostnad, fortfarande bör komma i åtnjutande av pensionsförsäkringens förmåner.

Som bekant gäller för närvarande vid beräkningen av inkomsten för person, som sökt pensionstillägg, att allenast vad som överstiger 50 kr. skall tagas i betraktande vid ifrågavarande beräkning. Denna bestämmelse föreslår kommittén skola slopas. Förslagets genomförande skulle givetvis i flertalet fall medföra en ökning av primärkommunernas fattigvårdsutgifter och kan enligt styrelsens mening vara ägnat att motverka det av kommittén i övrigt omhuldade självhjälpsmomentet.

En ytterligare skärpning av omförmälda inkomstberäkning innebär kommitténs förslag att hädanefter av pension på grund av obligatoriska avgifter högst 50 kr. få undantagas vid inkomstberäkningen, varemot av pension på grund av frivilliga avgifter 300 kr. skulle få undantagas. Sistnämnda bestämmelse är givetvis ägnad att uppmuntra till frivillig försäkring, och den förstnämnda torde möjligen i en framtid medföra besparingar för det allmänna.

Kommittén föreslår vidare en inskränkning av rätten till retroaktiv pension, så att pension icke skulle få utgå för längre tid än högst sex månader före ansökningsmånaden. Mot detta förslag, som är ägnat att påskynda pensionsansökans ingivande och därmed förenkla »maskineriet», torde intet vara att erinra. Betänkligheter torde däremot kunna resas mot förslaget om förskottering av till betalning förfallen pension från pensionsnämndens sida, så snart denna bifallit ansökan, varvid väl, om pensionsnämndens beslut icke fastställes, kommunen skulle hava att även i sista hand bekosta det förskotterade beloppet. Förslaget torde knappast böra genomföras. Botemedlet mot att för lång tid förflyter mellan ansöknings inlämnande och pensions beviljande av pensionsstyrelsen synes i det stora hela böra sökas i ett snabbare avgörande av ärendena i pensionsstyrelsen.

Beträffande pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet och de förslag, som härutinnan framförts av kommittén, vill styrelsen för sin del allenast understryka, vad den redan i sitt den 19 februari 1923 avgivna yttrande till Kungl. Maj:t angående viss låneansökan från Västmanlands läns landsting framhållit om betydelsen därav, att pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet i största möjliga omfattning anknyter till landstingen och deras anstalter. När inom varje län redan finnes en beprövad organisation för anstaltsvården, torde det oftast vara olämpligt och ägnat att medföra onödiga kostnader att för pensionsstyrelsens sjukvård bygga upp en särskild organisation.

För att om möjligt enhetliga grunder måtte tillämpas vid de förberedande undersökningarna i fråga om invaliditet och dylikt föreslår kommittén, att s. k. socialförsäkringsläkare skola tillsättas. Dessa skulle hava sina särskilda distrikt, och intyg från dylik läkare skulle fordras för pensionering av annan orsak än ålder. Meningen vore dock icke att upprätta någon ny kår av läkare utan endast att bland de redan förefintliga utvälja ett antal, som genom sin befattning med socialförsäkringsfrågor komme att förvärva speciell skicklighet i handläggningen av dylika frågor. Beträffande denna fråga vill styrelsen för sin del vitsorda vikten av att vederbörande läkare i större omfattning, än nu är fallet, göras förtrogna med vad som förstås med invaliditet i pensionslagens mening och över huvud taget med hela

den sociala lagstiftningen. Men styrelsen kan det oaktat icke godtaga kommitténs förslag om särskilda socialförsäkringsläkare. Styrelsen giver fastmera i denna punkt i mångt och mycket sin anslutning till de uppfattningar, som uttalats av centralstyrelsen för Sveriges läkareförbund i dess den 15 sistlidna april till medicinalstyrelsen avgivna yttrande över förevarande kommittébetänkande. Styrelsen håller sålunda före, att de s. k. socialförsäkringsläkarna, som väl i de flesta fall icke vore bosatta i den sökandes hemort, mera sällan komme att inneha den behöfliga personkännedomen än läkarna i hemorten, vilka ju stå i ständig beröring med befolkningen inom sina respektive verksamhetsområden. Uppenbart vore, att den läkare, som skött den intygssökande, i de flesta fall vore mer kompetent att avgiva utlåtande om hans hälsotillstånd än en främmande läkare. För att uppnå kommitténs avsikt, att socialförsäkringsläkarna skola kunna förvärva någon mera omfattande erfarenhet på sitt speciella område, skulle givetvis fordras, att endast ett relativt fåtal sådana läkare förordnades. Den intygssökandes resor måste på den grund ofta bli både långa och besvärliga, dess mera beklagligt, som det här gäller gamla, sjuka och lytta, vilka mången gång endast med svårighet kunna förflytta sig eller transporteras till närmaste läkare. Den hos våra läkare ofta saknade kännedomen i fråga om avgivande av invaliditetsintyg torde, enligt styrelsens mening, lämpligen böra avhjälpas därigenom, att undervisning om avgivande av sådana intyg och över huvud taget om hela den sociala lagstiftningen, i den mån den berör läkarens yrke, infördes såsom ett led i den allmänna läkarutbildningen; mycket torde också under nuvarande förhållanden kunna vinnas genom meddelande av »upplysningar och råd» till läkarna genom pensionsstyrelsens försorg. Det synes dessutom erforderligt, att de tämligen summariska blanketterna till läkarintyg för ansökan om pension på grund av invaliditet gjordes mera utförliga och detaljerade, samt möjligen att dessa läkarintyg i mån av behov underkastades granskning av den hos pensionsstyrelsen anställda läkaren.

För att kontrollera, att pension icke utgår till andra än dem, som därtill äro berättigade, föreslår kommittén inrättandet av en på visst angivet sätt sammansatt central kontrollnämnd, som skulle resa omkring i de olika distrikten. Uppfattningen om behovet av en efterkontroll bland pensionstagarna torde nog hava fog för sig. Men huruvida det av kommittén för sådant syfte föreslagna systemet är det lämpligaste, därom saknar styrelsen tillräcklig erfarenhet på området för att göra ett bestämt uttalande.

Kommitténs uttalande om önskvärdheten, att ett intimare samarbete etableras mellan pensionsförsäkringens och fattigvårdens organ, vill styrelsen för sin del vitsorda utan att ingå på en närmare prövning av de av kommittén för sådant syfte föreslagna anordningarna. Kommitténs förslag att flytta den numera till socialdepartementet förlagda fattigvårdsinspektionen till pensionsstyrelsen synes icke hava tagit hänsyn därtill, att omförmälda inspektion numera avser jämväl barnavården.

Olycksfallsförsäkringen. I fråga om kommitténs förslag beträffande olycksfallsförsäkringen, vilka även de i det stora hela avse att minska statens kostnader för försäkringen, anser styrelsen sig sakna anledning att avgiva något yttrande, enär hithörande spörsmål knappast beröra landsting.

Stockholm den 22 juni 1925.

Underdånigst

För Svenska landstingsförbundets styrelse:

JOHAN v. BAHR.

Sven Odén.

Svenska stadsförbundets styrelse.

I skrivelse den 25 sistlidne februari har herr statsrådet berett Svenska stadsförbundet tillfälle att inkomma med yttrande rörande ett av statens besparingskommitté den 19 i samma månad avgivet betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation. Med anledning därav får förbundets styrelse härmed anföra följande.

Mot den svenska socialförsäkringen hava i de senaste årens offentliga meningsutbyten riktats många anmärkningar av till synes vägande innebörd. Försäkringen har å ena sidan ansetts medföra för stora kostnader för det allmänna, medan den å andra sidan förmenats vara alltför litet effektiv för den enskilda medborgaren. Icke minst förvaltningskostnaderna hava ansetts påkalla en betydande reducering. Det har vidare gjorts gällande, att försäkringens olika grenar arbetat allt för isolerade från varandra och utan tillbörlig kontakt med socialt understödsarbete över huvud. Pensionsförsäkringens utformande som på en gång självhjälps- och understödsorgan har framkallat för socialt understödsarbete i sin helhet föga önskvärda diskussioner om folkpensioneringens och fattigvårdens större eller mindre »värde» som understödsform. Som en uppenbar olägenhet har också framstått, att pensionen utgår med ensartade belopp över hela landet utan hänsyn till levnadskostnadernas variationer på olika orter.

I de kretsar, där intresse för dessa spörsmål förefunnits, hälsades därför med tillfredsställelse den på sin tid igångsatta utredningen om möjligheterna att genomföra enhetlighet i den svenska socialförsäkringen. När utredningen av kända orsaker kom att avbrytas och statens besparingskommitté i stället upptog socialförsäkringen till skärskådande, hyste man nog här och var vissa farhågor, att kommittén, med hänsyn till sitt allmänna uppdrag, skulle komma att bedöma socialförsäkringen enbart från synpunkten av möjliga besparingar åt staten. Ett alltför ensidigt hävdande av denna ståndpunkt kunde lätt föra med sig förslag till beskränningar, ägnade att allvarligt rubba grundväsentliga förutsättningar för försäkringens effektivitet. I stort sett torde emellertid dessa farhågor efter framläggandet av kommitténs förslag få anses obesannade. Kommittén synes hava fattat sin uppgift rätt vidsträckt och i mycket upptagit de problem, som sysselsatt den upplösta kommittén för socialförsäkringens omorganisation eller pensionsstyrelsen. Där en ur hela socialförsäkringens synpunkt rationell reform syns vara att vinna, har kommittén icke ens dragit sig för att föreslå direkta utgiftsökningar för staten. Till överläggning har upptagits det stora flertalet av mera betydelsefulla reformkrav rörande socialförsäkringen, som på senaste tiden från olika håll framförts, även där ett sådant upptagande icke varit absolut motiverat av besparingsmöjligheter. Oavsett de resultat, som därvid framkommit, måste det anses lyckligt med en dylik mera generell, om också ej på alla punkter uttömmande och ingående inventering av olika reformplaner i en fråga, där meningarna så skarpt brutit sig mot varandra. Å andra sidan ha kommitténs utgångspunkter naturligen förbjudit alltför vittgående omläggningar, för vilka sympatier annars till äventyrs funnits. Ehuru kommittén t. ex. omfattat den meningen, att sjukförsäkringen bör göras obligatorisk och

bliva grundläggande för hela det sociala försäkringskomplexet, har kommittén under de givna förutsättningarna dock måst nöja sig med att söka stärka dess nuvarande ställning. Samma skäl torde hava dikterat kommitténs ståndpunkt att i stort lämna orubbad omfattningen av statens försäkringsprestationer inom de olika försäkringsgrenarna och i stället i första hand inrikta sig på organisationsformerna. Denna allmänna läggning av förslaget torde få anses lycklig under nuvarande förhållanden. Rådande finansiella läge synes fullt motivera ett undanskjutande tills vidare av en från grunden gående, i och för sig kanske nog så påkallad, omläggning av socialförsäkringen, om redan nu enbart genom partiella reformer förbättringar och på samma gång nedsättningar i kostnaderna kunna göras. Styrelsen vill emellertid för sin del framhålla, att ett eventuellt genomförande i snar framtid av besparingskommitténs förslag icke torde helt utesluta behovet av en mera ingående prövning av grunderna för vår socialförsäkring ur åtskilliga andra synpunkter än dem, denna kommitté haft anledning anlägga.

Med utgångspunkt från den uppfattningen av det allmänna ekonomiska läget, att nu rådande knapphet på inkomster kommer att bli bestående, söker kommittén i sitt förslag finna utvägar att *avlasta från det allmänna* en del av försäkringens utgifter utan att därigenom minska dess effektivitet. Detta mål tror sig kommittén kunna nå på två vägar, genom att i ökad omfattning taga självhjälpen i anspråk och genom att eftersträva mera fulländade organisationsformer. Dessa utgångspunkter synas riktiga och lämpliga. Att det allmänna för sin förvaltning bör söka på en gång effektiva och billiga former synes böra vara en grundsats icke enbart under nu rådande förhållanden, om än dessa äro ägnade att skärpa kravet. När det åter gäller avvägandet i det sociala arbetet av det allmännas och den enskildes uppföringar, måste otvivelaktigt de aktuella ekonomiska förhållandena tillmätas betydligt utrymme. I goda tider kunna stat och kommun göra relativt stora offer för beredande åt individen av hjälp vid bristande arbetsförmåga på grund av sjukdom, olycksfall i arbete eller ålderdom. Under försämrade konjunktioner måste man på individen ställa större fordringar på självhjälp. Tillmäter det allmänna hjälpen rikligare, än de ekonomiska resurserna medgiva, och därför nödgas alltför starkt beskatta vissa ekonomiskt svaga grupper i samhället, riskerar man lätt, att från dessa befolkningslager skapas nya behovande. Å andra sidan förbjuder ett alltför starkt anlitande av individens egna ansträngningar sig självt. Utgår man, som kommittén gjort, ifrån att förmånerna skola i stort sett bibehållas till sin omfattning, synes därför en av själva kärnpunkterna i problemet ligga i ett riktigt och ändamålsenligt avvägande av denna kostnadsdelaktighet.

Denna fråga möter först i förslaget om *pensionsförsäkringen*. Som bekant lämnar folkförsäkringen individen vid uppnående av viss ålder eller vid dessförinnan inträffad varaktig arbetsoförmåga dels en försäkringstekniskt beräknad avgiftspension, dels, i händelse av behov därutöver, ett pensionstillägg, således ett rent understöd. Tilläggspensionen bekostas av stat och kommun. Genom att öka avgiftspensionen och minska pensionstillägget kunna således med ökat anlitande av självhjälpen det allmännas utgifter minskas. Kommittén har också dragit denna konsekvens ur sina uppställda grundprinciper och följaktligen föreslagit ökning av pensionsavgifterna. Den ökning, som därvid förutsättes, är betydande. Först och främst föreslås en höjning av den s. k. grundavgiften från nuvarande 3 kronor till 5 kronor. Den efter inkomsten progressivt avpassade tilläggsavgiften har beräknats efter en ny skala, så att den i allmänhet kommer att utgöra 2 % på inkomsten. Medan maximum för denna avgift nu är 30 kronor för en inkomst av 10,000 kronor och därutöver, skulle enligt kommitténs förslag tilläggsavgiftens maximum för framtiden bli 75 kronor och för ogift person utgå redan vid 5,000 kronors inkomst. För ett inkomstläge t. ex. av 1,800—2,449 kronor skulle enligt förslaget en ogift inalles få erlägga 35 kronor mot 13 nu och i inkomstläget 2,500—6,699 kronor 55—80 kronor mot 13—23 kronor nu.

Den ofta påtalade dualismen mellan försäkrings- och understödsmomenten i pensionsförsäkringen kommer även med genomförande av kommitténs förslag att bestå men dock väsentligt förminskad. Ett stärkande av det försäkringstekniska inslaget är i och för sig att hälsa med tillfredsställelse.

Kommitténs förslag med avseende å avgiftshöjningen går som synes långt. Nu gällande regler för pensionsavgifternas belopp hava fastställts så sent som 1921. Ett då av pensionsstyrelsen framlagt förslag till höjning reducerades i Kungl. Maj:ts proposition i ärendet, och riksdagen beskar ytterligare förslaget. Såväl i propositionen som i vederbörande utskotts betänkande framhölls, att tidpunkten för en avsevärdare höjning måste anses olämplig, då skatterna vore och säkerligen för de närmaste åren bleve mycket tyngande och de skattskyldigas inkomster vore i starkt sjunkande. Det torde icke kunna göras gällande, att tidpunkten nu i högre grad än då lämpar sig för genomförande av en avgiftshöjning, i all synnerhet då denna skulle bliva ännu mera omfattande än enligt pensionsstyrelsens förslag 1921. Snarare är väl förhållandet det motsatta. Även om man vid genomförande av en reform på lång sikt icke alltför mycket får taga hänsyn till rådande förhållanden, är det dock klart, att dessa i detta fall åtminstone kunna äventyra en i och för sig önskvärd reform.

När frågan om avgiftshöjningen 1921 var föremål för överläggning, framhölls mycket starkt, att höjningen i hög grad vore beroende av en omläggning av sättet för uppbörden. Ehuru det ingenstädes i betänkandet synes vara fullt tydligt frånsagt, torde kommittén förutsätta, att en reform av uppbördsväsendet måste *föregå* avgiftshöjningen. Beträffande den närmare utformningen av den planerade omläggningen innehåller betänkandet emellertid tyvärr endast en rent skissartad framställning, och dess effektivitet undandraget sig därför varje bedömning. Arbetsgivarnas medverkan vid uppbörden genom löneavdrag förutsattes. Frågan om löneavdrag för skatteinbetalning uppgives för närvarande vara föremål för utredning genom en annan kungl. kommitté. När dess förslag en gång föreligger utformat, måste detsamma givetvis bedömas också ur andra och vidare synpunkter än dess lämplighet enbart med hänsyn till indrivning av pensionsavgifter, t. ex. i fråga om pensionsavgiftsavgdragens inverkan på vederbörandes förmåga att betala de egentliga skatterna. Ett avdrag på lönen för ålderdomsförsörjning får naturligen icke göras i den omfattning, att vederbörande redan genom avdragandet kommer att falla det allmänna till last. Endast för vissa grupper av befolkningen kan ju också ifrågakomma denna form av avgiftsuppbörd. För andra avgiftspliktiga förutsätter kommittén tillfälle till en betalning i smärre poster. Huru denna betalning skall ordnas framgår icke av förslaget. Då städerna bestrida kostnader för såväl krono- som kommunaluppbörd, synas emellertid ökade kostnader för dem vara att befara, om uppbörden skall ske å ökat antal uppbördsstämmor, kostnader som emellertid icke kunna nu beräknas. Även utan en omläggning av uppbörden kan väl tänkas, att, i den mån resultaten av pensionsförsäkringen bliva mera märkbara, en förbättring av avgiftsinbetalningen kan vara att förvänta. Enbart en sådan förbättring torde dock icke vara tillräcklig borgen för nu föreslagna reformers lyckliga genomförande. I frågans nuvarande läge vill styrelsen endast framhålla vikten av, att en höjning av pensionsavgiften icke under några förhållanden måtte beslutas, innan frågan om formerna för uppbörden av densamma noggrant och i detalj klarlagts.

För ett genomförande av kommitténs avsikter på denna punkt är det emellertid icke nog, att debiterade avgifter verkligen inflyta. Det måste också förutsättas, att inkomstfördelningen visar sig vara sådan, att med de tänkta avgifterna ett ej för begränsat antal individer komma att få betala belopp, som tillförsäkra dem en relativt stor avgiftspension. Blir detta icke fallet, komma tydligen pensionstilläggen, d. v. s. det allmännas kostnader, icke att mera nämnvärt gå ner. Icke heller härvidlag synas kommitténs utredningar giva fullt tillräckligt material för frågans be-

dömande. Någon statistik synes ännu icke hava utarbetats, som visar, huru avgifterna enligt gällande grunder i verkligheten fördelat sig på olika inkomstklasser. Den statistik över inkomstfördelningen, som återfinnes i betänkandet, torde hänföra sig till taxeringsresultat från kristiden med dess för normala förhållanden sannolikt föga belysande inkomstfördelning. Det exempel, som kommittén valt i betänkandet, verkar onekligen rätt bestickande. Det avser en industriarbetare, som under åldern 25—59 år haft en årlig inkomst av 2,500—3,500 kronor — i och för sig väl höga siffror — och som tänkes gifta sig med en jämnårig kvinna med en inkomst före äktenskapet av 800—1,200 kronor. I detta fall bliva pensionsbeloppen rätt betydande. Hämtar man emellertid exempel från landsbefolkningen, hemmasöner, torpare, statare, småbönder etc., gifta med förutvarande tjänarinnor eller hemmadöttrar, torde avgiftspensionernas belopp bliva helt andra, ett förhållande som också synes avspegla sig i den tabell, som återfinnes i betänkandet.

Att avpassa avgiftsskalan fullt lämpligt efter skattekraften torde alltid och oundgängligt möta betydande svårigheter. Pensionsavgifter å belopp exempelvis mellan 60—80 kronor torde komma att erhållas från ett sådant fåtal, att de bliva utan större betydelse för det hela. Om man än måste sträva efter att uttaga relativt stora belopp från de inkomstklasser, som äro rikligast företrädade, kunna givetvis avgifterna dock icke sättas för högt. Ett ofrånkomligt faktum torde vara, att en mycket stor kategori av medborgare icke i sin krafts dagar har en inkomst, som möjliggör för dem att själva i den omfattning kommittén synes förutsätta, sörja för sin ålderdom. I dessa fall måste ändock det allmänna inskrida, vare sig det sker genom pensionstillägg och pensionstillskott eller fattigvård. Den överflyttning av försörjningsplikten på den enskilda (genom avgiftspensionen) från det allmänna (genom pensionstillägget), som är en av huvudpunkterna i kommitténs förslag, torde måhända icke komma att visa sig möjlig i den omfattning, kommittén förutsett.

Mera i förbigående har kommittén också upptagit frågan om pensionsbeloppens avpassande efter olika orters levnadskostnader. Då de högre inkomstklasserna huvudsakligen förekomma på de dyraste orterna, erhålla de försäkrade där, menar kommittén, automatiskt, under förutsättning av ordentlig avgiftsbetalning, också högre pensioner. Denna »lösning» av ett av pensionsförsäkringens viktigare problem synes emellertid vara av skäligen teoretisk art. Samtliga förutsättningar, att inkomstagarnas inkomster i väsentligare utsträckning avpassats efter levnadskostnaderna på respektive platser och att personerna i fråga kvarstanna inom samma ortsgrupp, där erlägga avgifter och där också komma att uppbära pension, torde i verkligheten ganska sällan bliva uppfyllda. Denna viktiga fråga torde få förutsetta betydligt mera vittgående åtgärder för att bringas till en verklig lösning.

Sin strävan att utveckla självhjälpens betydelse synes kommittén i viss mån hava släppt ur sikte i ett av sina förslag, som teoretiskt väl kan synas ägnat att främja självhjälpstanken men i praktiken måhända dock kan komma att motverka det avsedda syftet. Icke minst då det gäller att uppmuntra sparsamhet torde det vara nödvändigt att räkna även med psykologiska faktorer. Kommittén har i sin strävan att göra avgiftspensionen så betydelsefull som möjligt för individen upptagit ett tidigare förslag, som 1921 framlades av pensionsstyrelsen men då icke vann riksdagens bifall. Rätten till pensionstillägg är enligt lagen beroende på vederbörandes »framtida inkomst». I detta belopp inräknas nu icke avgiftspensionen. Så skulle med ett visst, mindre betydelsefullt undantag emellertid bliva fallet för framtiden enligt kommitténs förslag. Förlust av eller stark minskning i pensionstillägget måste i flertalet fall bliva följden av en sådan bestämmelse. En person, som hela sin avgiftstid ordentligt, men kanske med stora ansträngningar betalt sina avgifter, kunde i framtiden sålunda riskera att gå miste om ett trots avgiftspensionen välbehövt pensionstillägg, medan sådant däremot lagligen utgår till en annan person, som mindre ordentligt verkställt sina inbetalningar. En person, som

i sin bekantskapskrets ofta ser exempel på dylika följder av lagens avfattning, torde, även om han, som kommittén uttryckt det, »har en naturlig läggning för att spara», knappast kunna undgå att taga intryck av vad han erfar. Visserligen kan »uppenbar försumlighet» enligt lagen medföra förlust av pensionstillägg, men med hänsyn till svårigheten att årtionden efter de år, avgifter uteblivit, konstatera denna »uppenbara» försumlighet, torde korrektivet vara fullständigt värdelöst. På individen torde straffhotet — om han nu får kännedom om det — icke heller verka allt för skrämmande, då den eventuella verkställigheten ligger så långt fram i tiden. Den avsedda och önskvärda höjningen av avgiftspensionerna kommer möjligen att motverkas av antydde psykologiska faktorer.

Ett annat av kommitténs förslag att stärka avgiftspensionens betydelse synes ur försäkringens egen synpunkt icke heller vara utan sina nackdelar. Medan nu ett inkomstbelopp av 50 kronor utgör s. k. »fri inkomst» och icke inverkar på pensions-tillägget, skulle detta bli händelsen i framtiden. I många fall lära t. ex. äldre kvinnor, som mot lättare arbete åtnjuta bostad, av pensionsnämnderna — med pensionsstyrelsens gillande — uppskattas endast till ett inkomstbelopp av 50 kronor och därigenom erhålla fullt pensionstillägg. Detta skulle således för framtiden icke bli fallet. För kommunen medför detta, att vad som icke kan erhållas genom pensionstillägg får bekostas av kommunen i form av fattigvård, en anordning, som utan sakliga skäl synes onödigt tillkrängla understödsarbetet.

Kommittén har också sökt att på andra vägar reducera statens kostnader för pensionsförsäkringen. Så föreslås t. ex. att från försäkringen undantaga sinnessjuka och sinnesslöa. Det säger sig självt, att en sådan anordning kommer att öka primärkommunernas fattigvårdskostnader. Kommitténs framhållande av, att fattigvårdskostnaderna komma i beaktande, då det gäller skatteutjämning, torde knappast få tillmätas så särdeles stort värde, så länge skatteutjämningsproblemet ännu icke kan anses hava fått en för kommunerna ändamålsenlig lösning. Mot den av kommittén föreslagna uteslutningen av sinnesslöa från pensionsförsäkringen torde inga betydande invändningar vara att göra från kommunernas sida. Beträffande sinnessjuka synes saken ligga annorlunda till. Om en person på grund av påkommen sinnessjukdom blir intagen på sinnessjukhus, där pension för honom sökes men avslås på grund av sinnessjukdomen, därefter utskrivs som frisk, synes han vid uppnådda 67 år eller vid tidigare på grund av kroppssjukdom inträffad invaliditet icke böra berövas rätt till pensionstillägg. En sinnessjukdom av tillfällig art bör icke för alltid avkoppla en person från pensionsförsäkringen. På grund av svårigheten att i detta fall bedöma varaktigheten torde åtminstone en viss längre sjukdomsperiod få förutsättas för avkopplingen från pensionsförsäkringen och överförande till fattigvården. I någon mån torde detsamma kunna sägas om vissa av de sinnesslöa.

Från kommunalt håll torde man icke hava anledning till invändning mot den av kommittén föreslagna inskränkningen i rätten till retroaktiv pension. Mera tveksam torde man böra ställa sig mot tanken på utanordnande av förskott å pension genom pensionsnämndernas ordförande. Oavsett det mindre lämpliga däri, att pensionsnämnderna på detta sätt skulle få medelförvaltning, om än i mindre skala, om hand, synes den svårigheten möta, att pensionsnämndens beslut ju ofta nog ändras. Att en omedelbar utbetalning skulle mer än ett enbart beslut komma pensionsnämnden att »iakttaga försiktighet» synes föga troligt. Av kommitténs uttalande synes framgå, att, i händelse pensionsnämndens beslut icke fastställes, det förskottrade beloppet får bekostas av kommunen, vilket synes oskäligt. Förskott skulle utbetalas endast å den del av pensionen, som förfallit vid tiden för nämndens beslut. Om den eventuella pensionstagaren då får i förskott pension för ett par månader, men sedan kanske får vänta ett å två år på fortsättningen, synes anordningen föga ägnad att medföra avsett resultat. Lämpligare vore väl att söka finna former för ett raskare avgörande av ärendena i pensionsstyrelsen. Den omständigheten, att

kommunerna få på egen risk förskottera förfallen pension, synes också innebära en frestelse för pensionsnämnderna att sätta tidpunkten för pensions utgående så sent som möjligt.

En framkomlig utväg att minska kostnaderna synes kommittén hava beträtt, då den upptagit frågan om efterkontroll å pensionstagarna. Redan nu hava pensionsnämnderna enligt gällande författningar att tillse, att om en person, som erhållit pension, icke längre är berättigad därtill, han också frånges pensionen. I pensionsdistrikt med större och rörligare befolkning har denna föreskrift emellertid med nödvändighet blivit ett stadgande på papperet. Personer, som i unga år på grund av sjukdom, exempelvis tuberkulos, ansetts »varaktigt oförmögna till arbete», bliva sedermera arbetsföra men torde i många fall ändå fortsätta att uppbära pensioner. Även i många andra fall komma ändrade ekonomiska förhållanden för pensionärer icke till nämndernas kännedom. En efterkontroll torde kunna bespara staten och kommunerna rätt väsentliga belopp. Den anordning, kommittén föreslår, eller en kontrollnämnd, som skulle resa omkring och taga »stickprov» rörande pensionstagarnas förhållanden i ett eller annat distrikt, måste enligt styrelsens mening dock bliva skäligen betydelselös. Kommittén förmodar, att kontrollnämndens blotta tillvaro skulle bliva en hälsosam erinran för pensionsnämnderna att göra sin plikt. Kommittén yppar här ett misstroende mot nämndernas verksamhet, för vilket nya uttryck framkomma i annat sammanhang och som torde kunna förklaras endast av kommitténs obekantskap med faktiska förhållanden ute i försäkringens lokalförvaltning. I själva verket torde det, som redan antytts, förhålla sig så, att åtminstone i de större städerna stadgandet om efterkontrollen på grund av befolkningens rörlighet *måste* bliva ett stadgande på papperet, så länge pensionsnämnderna arbeta utan kontakt med annat understödsarbete. Om emellertid det samarbete med fattigvården och sjukkassorna, kommittén föreslår, kommer till stånd i effektiva former, så att pensionsnämnderna få tillfälle att utnyttja nämnda institutioners ingående kännedom om de i mycket gemensamma klientelet, torde i själva verket frågan om efterkontrollen lösa sig tämligen av sig själv i de mindre och medelstora samhällena. För de störres vidkommande torde även i fortsättningen särskilda åtgärder vara av nöden. Behovet av sådana är för övrigt redan uppmärksammat. För Göteborgs del har med gott resultat ett samarbete mellan pensionsnämnder och fattigvård i detta avseende sedan länge pågått, och i Stockholm föreligga enligt vad som inhämtats på ett förberedande stadium tämligen i detalj utarbetade förslag till dylikt samarbete.

Som ett led i besparingssyfte får väl också räknas kommitténs förslag om »socialförsäkringsläkare». Från kommunalt håll torde kunna vitsordas behovet av läkare för undersökningar i pensioneringsfall. Men man torde icke heller få helt bortse från olägenheter, som kunna väntas uppstå. I många fall torde t. ex. en stads- eller distriktsläkare, som länge känt den sökande, hava större förutsättningar att bedöma invaliditeten än en ny läkare, som kanske ser patienten för första gången. Att ett läkarintyg från en specialist skulle kunna underkännas, om socialförsäkringsläkaren inom området, ehuru icke specialist, kommit till motsatt resultat, synes icke heller tilltalande. Fara värt är måhända också, att läkarbetyg komma att påkallas i onödigt stor utsträckning även av gamla personer. Fordrar man, att personer skola resa långa vägar för att erhålla läkarbetyg, torde detta avskräcka mången från att söka pension, varigenom således försäkringens syfte motarbetas.

Vad *sjukförsäkringen* angår vill kommittén åstadkomma besparingar för det allmänna därigenom, att statsbidragen skulle utgivas under villkor, som vore ägnade att göra sjukasseväsendet mera effektivt. Vissa förhöjningar av statsbidraget torde också medföra ökade krav på kommunala bidrag, som dock torde kompenseras av lättnader för fattigvård och pensionsförsäkring. Tanken att genom sjukförsäkringen, där självhjälpsmomentet är särskilt framträdande, lätta de andra försäk-

ringsformernas uppgifter synes i och för sig tilltalande. Till möjligheterna att realisera den skall styrelsen nedan återkomma i samband med behandlingen av vissa organisationsfrågor.

Beträffande till sist *olycksfallsförsäkringen* föreslår kommittén en besparing å det allmännas kostnader därigenom att arbetsgivarna skulle helt bära utgifterna för försäkringen, medan dessa nu delvis bekostas av staten. Kommitténs motiv därför, nämligen att olycksfallsersättningen är att betrakta såsom produktionskostnad, som bör gäldas av arbetsgivaren, synes fullt bärande. Från kommunalt håll synas därför inga invändningar vara att göra mot denna princip, även om, trots utsikter till en smidigare förvaltning och premiesättning, någon merkostnad skulle drabba kommunen som arbetsgivare. Då kommittén sört för att genom statens organ på betryggande sätt övervakas, att arbetarna få dem lagligen tillkommande ersättningar, synas de föreslagna nya formerna icke heller ur denna synpunkt behöva väcka betänkligheter.

Sedan kommittén, på sätt ovan berörts, sökt minska kostnaderna för det allmänna, främst genom ett kraftigare utbyggande av försäkringsmomentet i folkförsäkringen, föreslår kommittén en *förändrad uppdelning av det allmännas kostnader*. ägnad att ytterligare lätta statens utgifter för pensionstilläggen. Kommittén faller därvid tillbaka på ålderdomsförsäkringskommitténs förslag att låta primärkommunerna betala en tredjedel av pensionstilläggen i stället för som nu åttondelen. Då primärkommunernas skattedragare emellertid redan nu i egenskap av skattebetalare också inom sitt län få bära ytterligare en åttondel, rör sig omläggningen i själva verket således om en utsträckning av ansvaret från $\frac{1}{4}$ till $\frac{1}{3}$ av pensionstilläggens kostnader. Oavsett storleken av det belopp, som enligt förslaget skulle vältras över på kommunerna, innebär en omläggning i föreslagen riktning givetvis uteslutande av den möjlighet till utjämning av kostnaderna, som nu kan föreligga genom landstingets ansvar för $\frac{1}{8}$ av desamma.

Förslaget utsträcker kommunens skyldigheter att bekosta försäkringen även på en annan punkt. Då enligt förslaget kommunerna, som nu är fallet, skulle komma att ansvara för inbetalande av de s. k. grundavgifterna, medför nämligen det redan omnämnda förhöjandet av grundavgiften från 3 till 5 kronor tydligen en ökad utgiftsbörda.

Den ökning av kostnaderna, som skulle på grund av dessa båda förslag drabba primärkommunerna, är svår att beräkna. Kommittén själv beräknar emellertid, att stegringen för pensionstilläggens vidkommande för 1923 skulle, om förslaget då varit i tillämpning, kommit kommunernas kostnader att gå upp med 7.5 miljoner kronor. Av 1921 års påförda grundavgifter erlades av kommunerna 1,905,600 kronor; hur stor del av detta belopp, som sedermera kunde indrivs, är icke känt. Med ett grundavgiftsbelopp av 5 i stället för 3 kronor skulle kommunerna haft att erlagga ytterligare 1,270,400 kronor. Detta under förutsättning av samma restantiebelopp. Med en ökning av beloppen torde dock kunna befaras ytterligare restantieökning.

När det gäller att bedöma de framtida kostnaderna har man visserligen icke att räkna med de 8 å 9 miljoner årligen i ökning, som ovanstående beräkningar giva vid handen. De redan berörda förslagen rörande beräkningen av »framtida inkomst» vid bedömande av rätten till pensionstillägg komma nämligen att minska pensionstilläggen. Denna lindring ligger dock långt fram i tiden, när avgiftspensionerna hunnit att växa avsevärt. Som redan framhållits, torde man emellertid av flera skäl också kunna hysa delade meningar om, huruvida kommitténs förslag med avseende å pensionstilläggens minskande låter sig genomföras i större omfattning. Man torde därför göra klokt i att även för den längre bort liggande framtiden beräkna kostnadsökningarna för kommunerna utan att räkna med alltför stor kompensation genom bortfallande pensionstillägg.

Det är i synnerhet tvenne skäl, kommittén åberopar för kommunernas ökade an-

del i kostnaderna för pensionstilläggen. Pensionsförsäkringen anses hava väsentligt minskat kommunernas fattigvårdskostnader. Om kommunerna få större ansvar för pensionstilläggens kostnader, förutsättas pensionsnämnderna komma att mera ingående pröva frågor om rätt till sådana tillägg.

Frågan om pensionsförsäkringens betydelse för fattigvårdskostnaderna hör som bekant till de mera debatterade spörsmålen beträffande pensionsförsäkringen. De uttalanden, som tidigare framkommit i denna fråga, synas, om man bortser från uppenbara överdrifter i båda lägren, giva vid handen, att på de dyraste orterna, framför allt i de större städerna, pensionsbeloppen hittills icke förmått i större grad lätta fattigvårdens utgifter. I landskommunerna åter, där pensionärerna vid sidan av pensionerna haft fria bostäder eller andra naturaförmåner, hava de i stor utsträckning kunnat försörja sig utan fattigvårdens mellankomst. Kommittén har nu sökt att statistiskt belysa frågan. För ändamålet har material samlats från en del kommuner. Statistiken synes emellertid i väsentliga punkter vila på subjektiva omdömen av pensionsnämndernas ordförande. I vad mån de valda kommunerna äro verkligt representativa för förhållandena på andra orter låter sig svårligen bedömas. Man torde därför icke få tillmäta siffrorna alltför stort värde. I vart fall synes det vara allt för vågat att, som kommittén i annat sammanhang gör, lägga dem till grund för bedömande av kommunernas behov av fattigvårdsanstalter. Då man icke fullt tillförlitligt kan mäta vare sig de utgifter, som förslaget nu lägger på kommunerna för pensionsförsäkringen, eller de lättnader, som pensionsförsäkringen ger på fattigvårdens konto, är i själva verket ett vägande mot vartannat av dessa båda faktorer uteslutet.

Vad angår de ökade utgifternas inverkan på pensionsärendenas prövning kan väl också denna vara föremål för delade meningar. Kommittén för sin del har förutsett, att de ökade kostnaderna skulle göra de kommunala organen sparsammare. Som ett generellt omdöme i vart fall torde detta påståendes riktighet kunna betvivlas. I de största städerna t. ex. torde pensionsnämndernas ledamöter i regeln vara personer, som icke deltaga i det kommunala förvaltningsarbetet i övrigt i den omfattning, att deras sinne för kommunens finanser är särskilt starkt utpräglat. Ett motsatt förhållande äger väl rum t. ex. i en liten landskommun eller samhälle, där en starkt begränsad grupp av personer omhänderhar förvaltningen och där betydelsen av varje den minsta utgift lättare gör sig påmint. Faran är väl där snarare den, att finanssynpunkterna för starkt träda i förgrunden.

I alla fall tillkommer det emellertid pensionsnämnderna att enligt sin instruktion verka för, att personer, som äro berättigade till pension, må erhålla dylik till vederbörligt belopp. Kommitténs uttalande om önskvärdheten att skärpa nämndernas ansvar synes sålunda bygga på den förutsättningen, att de kommunala pensionsnämnderna icke följa gällande föreskrifter. Det må då erinras om, att en vidlyftig och dyrbar apparat tillskapats för att i detta avseende utöva granskning av nämndernas arbete. Varje ansökan sker å fastställda blanketter, som ifyllda giva material nog till såväl reell som formell prövning av behörigheten att erhålla pension. Vid varje sammanträde är som regel ett ombud för pensionsstyrelsen närvarande. Utöver de kommunvalda ledamöterna består pensionsnämnden också av en av offentlig myndighet utsedd ordförande. Inom pensionsstyrelsen granskas sedermera ärendena ingående och giva före fastställandet av nämndernas beslut mycket ofta anledning till ingående förfrågningar från styrelsen till pensionsnämndens ordförande eller stundom till ombudet. Många möjligheter finnas sålunda att kontrollera, att nämndernas beslut följa lagens formella föreskrifter och icke obefogat taga hänsyn till föreliggande understödsbehov. Kommitténs här berörda uttalande synes under sådana förhållanden i själva verket främst innebära ett underkännande av kontrollapparaten. Det må i detta sammanhang också framhållas, att i det praktiska arbetet fall naturligen förekomma, då pensionsnämnden *icke* anser, att tillägg bör ifrågakomma, men då pensionsstyrelsen hävdar en motsatt mening. Med de be-

stämmler, som nu gälla för överklagande av pensionsstyrelsens beslut, är det praktiskt taget omöjligt för kommunerna att göra sin mening gällande. Utgången av ett av de få fall, där justitiekanslern medgivit ett överklagande (Regeringsrättens årsbok 1923, referat 70), visar, att en verklig besvärsmått kunde vara av stor betydelse för kommunerna. Hade pensionsstyrelsens mening i detta fall segrat, hade vederbörande kommun gått miste om pensionsförsäkringens förmåner för ett stort anstaltsklientel och under årens lopp gått miste om högst betydande belopp. Ju större andel av pensionstilläggen, kommunerna få bära, desto mera skäligt synes det vara, att deras meningar om pensionsrätten i förekommande fall få prövas av högre myndighet än pensionsstyrelsen.

Styrelsen har tidigare i en till konungen ställd skrivelse av den 26 maj 1920 framhållit önskvärdheten av att kommunerna befriades från ansvaret för de s. k. grundavgifterna. Denna principiella uppfattning har styrelsen anledning att nu så mycket bestämdare vidhålla, som genom ökning av grundavgifterna ansvaret skulle ökas. Denna sedan länge på dagordningen stående fråga, som varit föremål för utredningar och framställningar från olika håll, har av kommittén avfärdats skäligt knapphändigt med en hänvisning till, att de minskade fattigvårdskostnaderna motiverade fortsatt ansvar för grundavgifterna. Om nu, vilket styrelsen icke vill direkt motsätta sig, ökade kostnader skola påläggas kommunerna för pensionstilläggen, synes skäligheten i än högre grad kräva, att de befriades från ansvaret för grundavgifterna, därest icke den ifrågasatta omläggningen av uppbördssystemet skulle medföra en så effektiv uppbörd, att restantierna och därmed ansvaret för städerna komme att sakna verklig betydelse.

Vad angår själva *organisationsformerna* har kommittén sökt att, i den mån så kunnat ske utan mera betydande stegring av kostnaderna, genomföra den önskvärda enhetligheten de tre huvudgrenarna av socialförsäkringen emellan, detta med avseende såväl å den lokala som å den centrala förvaltningen. I pensionsnämnderna skulle beredas plats för representanter även för sjukförsäkrarna, och dessa senare skulle i görligaste mån användas som lokalorgan för vissa av olycksfallsförsäkringens uppgifter. Denna enhetlighet i den lokala förvaltningen skulle motsvaras av ett sammanförande av de olika försäkringsgrenarnas centrala organ. Så skulle från socialstyrelsen till pensionsstyrelsen inflyttas nuvarande sjukförsäkringen och i riksförsäkringsverket yrkesinspektionen, och som framtidsperspektiv pekas på en gemensam chef för det nya riksförsäkringsverket och pensionsstyrelsen.

Sett från kommunernas synpunkt är det naturligen samorganisationen inom den lokala förvaltningen, som mest intresserar. Mot denna synes i princip intet vara att invända. Tvärtom synes pensionsnämndernas samarbete med sjukförsäkrarna särskilt vara av värde. Invaliditetens bedömande medför, som redan ovan framhållits, många vanskligheter, och det skulle helt visst vara till stort gagn, att under de första åren en sjukförsäkrare finge mera personligt följa invalidfallen och deras utveckling. Tanken att man genom detta samarbete skulle kunna avlasta pensionsförsäkringens invaliditetsunderstöd på sjukförsäkrarna för de tre första åren i varje uppkommande fall synes riktig och betydelsefull. Med den praxis, som följes, då sjukunderstöd från en kassa räknas som framtida inkomst och minskar eller utesluter pensionstillägg, bestrida i själva verket dock redan nu sjukförsäkrarna i viss omfattning de understöd, som annars skulle utgå i form av pensionstillägg. Avlastningen sträcker sig dock icke så ofta till en period av tre år, och en utsträckning synes önskvärd. Ifrågasättas kan naturligen alltid, om det är en sund princip, att en person, som genom sjukförsäkring, i många fall med mycket stora uppostringar, sörjt för sitt uppehälle under sjukdom, därigenom skall gå miste om ett pensionsstillägg, som tillkommer den mindre förtänsamma.

Hela det skisserade samarbetet med sjukförsäkrarna är emellertid beroende av *fri-villig* överenskommelse som villkor för högre statsbidrag, och utvecklingen torde därför vara mer än oviss. Väl kan det vara sant, att just sjukförsäkringen mer än

de andra grenarna av socialförsäkringen lockar individen att göra frivilliga insatser, då sjukdomen för honom ter sig såsom en något närmare hotande fara än både olycksfall och ålderdom. Gällde det att till nyas uppbygga den organisation, kommittén vill åstadkomma, vore nog saken relativt lätt genomförd. Större svårigheter torde möta att få in sjukkasserörelsen på nya banor enbart med de medel, kommittén tänkt sig. Försök från kommunalt håll att genom uppställande av villkor för bidragens åtnjutande söka dirigera ett lämpligt anordnande av sjukkasseverksamheten inom ett visst samhälle hava visat sig stöta på så stora och oöverkomliga svårigheter, att man torde hava all anledning att ställa sig skeptisk mot de av kommittén förväntade resultaten. Inom sjukkasserna äro intressena så olikartade, beroende på nu gällande försäkringsvillkor, befintligt försäkringsbestånd etc., att sammanläggning icke så lätt låter sig genomföras. Förmånen av ökat statsbidrag för en kassa kan uppvägas av olägenheter av annan art. Värdet av det teoretiskt sett så välgrundade förslaget torde därför icke få skattas alltför högt.

Med avseende å pensionsnämnderna ifrågasättes, att vissa mindre pensionsdistrikt skulle tvångsvis kunna sammanslås till större. Det torde vara otvivelaktigt, att vissa distrikt nu äro för små för att giva nämnden ett så pass stort mått av arbete, som måste förutsättas för uppehållande av intresse och tillräcklig erfarenhet. Men med större distrikt följer naturligen lätt, att nämnderna icke få den rent personliga kännedomen om sitt klientel, som de nu i de mindre kommunerna besitta och som torde vara till stor fördel vid bedömande av invaliditet och inkomstförhållanden och än mer för efterkontrollen.

Vad angår den centrala förvaltningen har denna i sin helhet mindre intresse för kommunerna, i den mån den icke mera direkt påverkar det lokala arbetet. Detta är t. ex. i allra högsta grad fallet med pensionsstyrelsens ombud. Beträffande dessa ombuds betydelse hava meningarna visat sig vara rätt delade. Under pensionsförsäkringens första tid torde behovet av deras arbete varit påtagligt, då det gällt att handleda pensionsnämnderna i deras verksamhet och att verka för en likformig lagtillämpning. Å andra sidan har gjorts gällande, att de nu, när pensionsförsäkringen så att säga inarbetats, icke längre skulle fylla ett behov i detta avseende och att den likformighet i lagtillämpningen, pensionsstyrelsen genom ombuden kan genomföra, icke alltid varit av godo utan tvärtom bidragit att onödigtvis byråkratisera arbetet. Oavsett vilken betydelse man vill tillmäta ombuden, står det fast, att ombudsinstitutionen medför så betydliga kostnader (för 1923 ej mindre än 230,000 kr.), att det, när det gällt besparingar, synta vara påkallat att gå in på frågan om institutionens värde något närmare än som skett i betänkandet. Kommittén föreslår där rent av den utvidgningen, att ombuden skulle sättas i tillfälle att tjänstgöra inom pensionsstyrelsen för att »öka styrelsens kännedom om de växlande förhållandena i landets olika delar». Detta behov, vars förekomst det icke torde finnas anledning betvivla, torde styrelsen genom den mycket vidlyftiga korrespondens, som nu lär föras mellan styrelsen och dess ombud samt pensionsnämndernas ordförande hava tillfälle nog att fylla utan att därför tillföra ombudsinstitutionen ytterligare kostnader.

En central förvaltningsfråga, som synes påkalla uppmärksamhet från kommunalt håll, är också frågan om pensionsförsäkringsfondens förvaltning. Då en betydande del av fondens medel utlånas till kommunerna, vill det synas önskvärt, att i fondförvaltningen insattes någon person med ingående kännedom om kommunalförvaltningen och dess behov.

Kommittén föreslår även ett samarbete mellan organen för pensionsförsäkring och fattigvård. Vad de lokala organen angår, synes tanken vara lycklig. Betänkandet förutsätter, att en eller flera ledamöter skola vara gemensamma för pensionsnämnd och fattigvårdsstyrelse. Genom det ovan berörda utökandet av pensionsdistrikten att omfatta flera kommuner blir denna form av samarbete något försvårad. Kommittén synes förutsätta, att i pensionsnämnden skulle kunna ingå t. o. m. en majori-

tet av fattigvårdsstyrelsens ledamöter eller rent av att båda nämnderna kunna bestå av allt igenom samma personer. Det torde knappast vara förmånligt för den avgränsning mellan fattigvård och pensionsförsäkring, för vilkens behållande kommittén pläderar, att en sådan fusion av förvaltningsorganen kan ske.

För de större städerna förutsätter kommittén vissa gemensamma organ för pensionsnämnderna och fattigvården. Önskvärt är väl, att gemensamt register kommer till stånd. Mindre önskvärt torde däremot vara, att undersökningar i pensions- och fattigvårdsfall verkställas av samma personer. Medan fattigvårdens utredningar mera avse hemortsrätt och anhörigas försörjningsskyldighet, måste pensionsnämnden vid sina undersökningar främst inrikta sig på bedömande av invaliditetsgraden och möjligheterna till arbetsförtjänst i framtiden. Naturligen bör man dock sträva efter former, som göra det möjligt för den ena myndigheten att tillgodogöra sig den andres kännedom om ett gemensamt klientel. Tyngdpunkten i en samverkan torde här mindre ligga på utredningen i samband med pensionsärendenas prövning än i efterkontrollen över de pensionerade.

Kommitténs förslag att förlägga även fattigvårdsinspektionen till pensionsstyrelsen har mindre intresse ur kommunernas synpunkt. Gentemot kommitténs tal om att trygga »den enhetliga ledningen av fattigvård och pensionsförsäkring» torde dock böra erinras därom, att förhållandena inom förvaltningen i dessa båda grenar av det sociala arbetet äro betydligt olika. Medan utvecklingen, avsett eller icke, kommit att i allt högre grad lägga pensionsförsäkringens ledning i pensionsstyrelsens hand, har fattigvårdsinspektionen visserligen fått en kontrollerande och konsulterande myndighet, men tyngdpunkten i fattigvårdens handhavande ligger dock allt fortfarande hos de kommunala organen. Strävandena att åstadkomma verkligt samarbete mellan pensionsförsäkring och fattigvård synas, om man vill räkna med största utsikt till framgång, böra koncentreras på den lokala förvaltningen.

Som i viss mån en sammanfattning av ovanstående vill styrelsen beträffande de olika delarna av förslaget understryka:

att omläggningen av *pensionsförsäkringen* ovillkorligen måste föregås av en grundlig och detaljerad undersökning rörande möjligheterna att få in de förutsatta pensionsavgifterna;

att i avvaktan på möjligheten att genomföra en obligatorisk *sjukförsäkring* de av kommittén föreslagna försöken att göra den frivilliga försäkringen mera effektiv böra, så snart ske kan, försöksvis igångsättas; samt

att mot den föreslagna omläggningen av *olycksfallsförsäkringen* från kommunernas sida i princip intet väsentligt synes vara att invända.»

Stockholm den 17 april 1925.

För Svenska stadsförbundets styrelse:

A. BORGSTRÖM.

Dess ordförande.

Henning Karlsson.

Svenska landskommunernas förbunds styrelse.

Sedan Svenska Landskommunernas Förbund genom nådig remiss satts i tillfälle att inkomma med yttrande över av statens besparingskommitté avgivet betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation, får förbundets styrelse i underdånighet anföra följande.

Pensionsförsäkringen.

I fråga om allmänna pensionsförsäkringen gå besparingskommitténs förslag ytterst ut på att lägga huvudvikten av bidragen för pensionsförsäkringen, då denna en gång kommer i jämviktsläge, på de försäkrade, icke på det allmänna, och således låta försäkringsprincipen vara den förhärskande. För sin del ansluter sig styrelsen ävenledes till samma princip. I detalj har dock styrelsen en del erinringar att göra mot vissa av de av kommittén framställda förslagen.

Höjning av pensionsavgiften. Kommittén föreslår en lägsta avgift (grundavgift) av 5 kronor och en högsta avgift å 80 kronor, sistnämnda avgift att erläggas vid inkomst för ogift person från och med 5,000 kronor och för gifta personer från och med 10,000 kronor. I syfte att åstadkomma förbättrad pension för de gifta kvinnorna, som med nuvarande bestämmelser i regel komma i lägsta inkomstklassen, och därför i allmänhet icke erhålla en pension, som svarar mot deras levnadsställning, föreslås en särskild avgiftstariff för gifta personer med uppdelning av avgifterna på mannen och hustrun.

Kommittén framhåller, att på grund av de nuvarande avgifternas obetydlighet kunna avgiftspensionerna, även när försäkringen nått sin fulla utsträckning i allmänhet icke bli annat än ett bidrag till försörjningen.

De föreslagna höjningarna av pensionsavgifterna synas styrelsen principiellt väl grundade. Höjningen av grundavgiften motsvarar ungefärligen penningvärdets fall sedan pensionsförsäkringens tillkomst och utgör således en nödvändig åtgärd för att bibehålla de lägsta avgiftspensionerna vid den ursprungliga effektiviteten. Även i övrigt synes en höjning av pensionsavgifterna nödvändig, för att de på avgifterna grundade pensionerna skola tjäna till nödtorftig bärgning för pensionstagarna.

Omläggning av avgiftsuppbörden. För att pensionsavgifterna icke skola bli alltför betungande, föreslår kommittén en omläggning av systemet för uppbörden, så att avgifterna kunna betalas i småposter. Kommittén framlägger emellertid endast ett skisserat förslag till uppbördens ordnande, då frågan är föremål för utredning av andra sakkunniga. Emellertid gör kommittén i detta sammanhang några beaktansvärda uttalanden, nämligen dels för upphävande av den nuvarande bestämmelsen, att avgifter, som av den avgiftspliktige erlagts först efter viss dag, icke

skola räknas honom till godo vid pensionens bestämmande, *dels* för bibehållande av kommunernas ansvar för grundavgiften.

Mot upphävande av den förstnämnda bestämmelsen har styrelsen intet att erinra, då den senare måste anses som en orättvisa mot de avgiftsskyldiga. I fråga om kommunernas ansvar för grundavgifterna, som kommittén föreslår bibehållet, samtidigt som kommittén förordar överflyttning på kommunerna av en större del av kostnaderna för pensionstillägg och understöd, får styrelsen däremot framhålla önskvärdheten av, att detta ansvar upphäves, och får styrelsen i förevarande fråga åberopa, vad styrelsen därom anfört i sina underdåniga skrivelser den 21 december 1921 och 3 oktober 1924.

Ändring av inkomstberäkning enligt § 7 pensionsförsäkringslagen. De nuvarande bestämmelserna i § 7 pensionsförsäkringslagen i fråga om inkomstberäkning för åtnjutande av pensionstillägg och understöd föreslår kommittén helt omändrade. Enligt kommitténs förslag skall således i princip all pensionstagarens inkomst räknas som inkomst vid pensionstilläggets beräkning, även inkomst av avgiftspension. Såsom belöning för ordentlig avgiftsbetalning skulle dock avgiftspension intill ett belopp av 50 kronor icke medräknas som inkomst, för att uppmuntra till frivilliga avgifter förordar och kommittén bibehållande av den nu gällande bestämmelsen att såsom inkomst icke räkna på dylika avgifter grundad pension intill ett belopp av högst 300 kronor.

Kommittén anför, att de av allmänna medel utgående pensionerna — pensionstillägg och pensionsunderstöd — böra utmätas endast efter behovet som måttstock, och i dylikt hänseende är inkomst utav avgiftspension en besparing som alla andra. Skulle avgiftspensionerna alltjämt få uteslutas vid beräkande av inkomsten för pensionstillägget, skulle de föreslagna avgiftshöjningarna och de av dem föranledda ökade pensionerna icke medföra någon besparing i det allmännas utgifter för pensionstillägg.

Det synes styrelsen, att, om pensionsavgifterna höjas i enlighet med kommitténs förslag, så att avgiftspensionerna kunna bereda de försäkrade en nödortftig bärgning, det torde bli ofrånkomligt att samtidigt ändra grunderna för inkomstberäkningen enligt § 7 i lagen i sådan riktning, att inkomst av avgiftspension likställes med annan inkomst.

Kommitténs förslag, i vad det innebär borttagande av den nuvarande bestämmelsen om en »fri» inkomst av högst 50 kronor, får däremot styrelsen bestämt avstyrika. Förslaget synes nämligen styrelsen vara mycket svagt motiverat. Kommittén framhåller i sitt betänkande — sid. 195 —, hurusom pensionsstyrelsen tidigare föreslagit borttagandet ur pensionslagen av bestämmelserna om, att inkomst intill högst 50 kronor icke skall föranleda avdrag av understöds- och pensionstilläggsbeloppet. Detta förslag var emellertid åtföljt av förslag om väsentlig höjning av pensionsbeloppet i fråga. Förslaget upptogs sedermera av Eders Kungl. Maj:t i proposition till riksdagen, som emellertid med bibehållande av en »fri» inkomst å 50 kronor sänkte pensionstilläggsbeloppen för män från föreslagna 300 kronor till 225 kronor och för kvinnor från föreslagna 280 kronor till 210 kronor. Nu har emellertid kommittén föreslagit borttagandet av den fria inkomsten av 50 kronor utan tidigare ifrågasatta ökning i tilläggsbeloppet. Härigenom skulle en faktisk försämring för de försäkrade bli följden, i det understöds- och pensionsbeloppet skulle komma att minskas med 15 å 30 kronor.

Visserligen vinner kommittén genom den föreslagna ändringen en beräknad besparing för statskassan på 700,000 kronor. Men icke ens detta jämförelsevis ringa belopp torde kunna besparas för det allmänna, då ökade fattigvårdskostnader säkerligen komma att motväga en del av denna besparing. Den övriga delen av besparingen går ut över de fattigare — således de minst bärkraftiga — befolkningslagren i landet.

Höjning av primärkommunernas bidrag till pensionstillägg och understöd. Kostnaderna för pensionstillägg och understöd föreslår kommittén skola fördelas med $\frac{1}{3}$ på primärkommunerna och $\frac{2}{3}$ på staten i stället för enligt nuvarande bestämmelser $\frac{1}{8}$ på primärkommunerna, $\frac{1}{8}$ på landstingen och $\frac{3}{4}$ på staten. Den huvudsakliga motiveringen till denna överflyttning av kostnaderna på primärkommunerna är, att dessas organ, pensionsnämnderna, bevilja pensionerna, och att ett alltför obetydligt bidrag från kommunerna till kostnaderna motverkar det kommunala intresset för sparsamhet. Höjes däremot kommunens bidrag, åstadkommes största möjliga kontroll över pensionsnämndernas arbete. Kommittén framhåller vidare som stöd för ifrågakvarande förslag, att kommunernas fattigvårdskostnader genom folkpensioneringen minskas, samt att kommunernas utgifter för pensionstilläggen komma att sänkas, i den mån förslaget till avgiftsförhöjning och förbättrat uppbördssystem samt avgiftspensionernas beräkning såsom inkomst genomföres. Slutligen anför kommittén, att, då genom kommitténs nyssnämnda förslag utgifterna för själva pensionstilläggen komma att gå ned, ändringen endast i undantagsfall torde medföra någon avsevärt ökad belastning för primärkommunernas skattskyldiga, samt att, i den mån ändringen kan komma att leda till obillighet, lättnad bör kunna beredas på den vanliga skatteutjämningsvägen.

Innan styrelsen ingår på frågan om den ändamålsenligaste fördelningen av kostnaderna för pensionstilläggen, vill styrelsen framhålla, att de utgifter, det här gäller, icke äro så obetydliga, som kommittén synes vilja göra gällande. De föreslagna bestämmelserna om avgiftsförhöjning och ändrad uppbörd komma ju endast så småningom att höja avgiftspensionen, vadan under övergångsåren, intill dess pensionsförsäkringen kommer i jämviktsläge, en förskjutning av kostnaderna för pensionstilläggen i ena eller andra riktningen säkerligen kommer att spela en avsevärd roll för primärkommunerna.

Kommitténs förslag innebär alltså i själva verket ovedersägligen överskjutande på primärkommunerna av kostnader, som för närvarande bestridas av landsting och av staten, ett överskjutande, som för många av de berörda kommunerna säkerligen kan betyda en avsevärd skattehöjning. Den skatteutjämning, som under nuvarande förhållanden äger rum på den grund, att primärkommunerna belastas med endast en mindre del av ifrågakvarande kostnader, medan den större delen förlagts till landstingen och staten, skulle i avsevärd mån upphöra och endast till ringa del uppvägas genom det speciella skatteutjämningsförfarandet, vadan kommitténs förslag innebär en påtaglig avvikelse från senare årens åtgärder i skatteutjämningssyfte. Då ett realiserande av kommitténs förslag således i detta viktiga hänseende ovedersägligen medför betydande olägenheter, kan ur kommunal synpunkt förslaget godtagas endast för den händelse, att det i andra hänseenden medför minst lika betydande fördelar.

Den fördel, kommittén avser skola vinnas genom den föreslagna åtgärden, är, som nämnt, att sätta in primärkommunernas ekonomiska intresse som regulator i organisationen och därigenom nedbringa pensionskostnaderna. Genom ökning av kommunbidraget skulle nämligen enligt kommitténs mening pensionsnämnderna säkerligen komma att stärkas i den uppfattningen, att de pensionssökandes invaliditet och inkomstförhållande måste prövas med den största noggrannhet.

Det förefaller styrelsen, som om kommittén alltför mycket framhäver betydelsen av det ekonomiska intresset för kommunerna vid fattandet av pensionsnämndernas beslut om pension. Vare sig kommunbidraget till pensionskostnaderna sättes högt eller lågt, skall helt säkert det ojämförligt största antalet pensionsnämnder sträva att fatta sina beslut i överensstämmelse med lagens föreskrifter. Att undantagsvis ett mindre antal pensionsnämnder vid lågt kommunbidrag kunna komma att bevilja pension något för generöst, vill styrelsen visserligen ej förneka, men å andra sidan är fara värt, att vid avsevärt högre kommunbidrag ett antal pensionsnämnder kunna bli alltför sparsamma vid beviljandet av pension, ett förhållande, vartill

ju för övrigt, enligt vad kommittén själv konstaterar, även med nuvarande bestämmelser om fördelningen av kostnaderna för pensionstilläggen tendenser visat sig på ett och annat håll.

Styrelsen, som anser det vara av lika mycken vikt, att ingen, som är berättigad till pension, förvägras dylik, som att pension icke tilldelas någon, som ej är därtill berättigad, är emellertid, som nämnts, för sin del övertygad om, att riskerna för en alltför slapp eller alltför sträng lagtolkning vid beviljandet av pensionerna med hänsyn till pensionsnämndernas samvetsgranna arbete äro mycket ringa. För den händelse likväl tendenser till alltför stor generositet eller till motsatsen undantagsvis skulle visa sig hos pensionsnämnder, torde det för övrigt vara pensionsstyrelsens sak att under samarbete med sina ombud söka ernå rättelse; kommittén framhåller ju för övrigt själv, så väl att dessa ombud bättre än någon annan äro i stånd att förebygga, att pension beviljas personer, som därtill icke äro berättigade (sid. 211), som ock att faran för alltför stor njugghet är mycket ringa, enär det vid pensionsnämndssammanträdena närvarande ombudet har skyldighet att tillse, att envar pensionssökande erhåller sin fulla rätt (sid. 181). Härtill kan läggas den erinran, att den omständigheten, att länsstyrelsen tillsätter pensionsnämndens ordförande och vice ordförande, också kan betraktas som en garanti mot ensidiga lokalintressen.

Då således enligt styrelsens förmenande ett realiserande av kommittéförslaget i denna del icke kommer att medföra de fördelar, som kommittén avser att vinna genom detsamma, men däremot de med realiserandet förbundna nackdelarna äro ofrånkomliga, får styrelsen på det bestämdaste avstyrka kommitténs förevarande förslag.

Uteslutande av på grund av sinnesslöhet eller sinnessjukdom invalida från rätten till pensionstillägg och understöd. Kommittén har vidare föreslagit, att den kategori pensionstagare, som kunna hänföras till sinnessjuka och sinnesslöa, skola avskiljas från rätten till pensionstillägg och understöd. Som skäl för denna åtgärd anföres den omständigheten, att dessa individer i allmänhet kunna antagas sakna förmågan att uppfatta betydelsen av pensionsförsäkringen, och det för den skull skulle vara likgiltigt för dessa, om de få sin försörjning genom fattigvården eller i form av pension.

Härtill vill styrelsen anföra, att det kan vara svårt, för att i vissa fall ej säga omöjligt, att avgöra, om medvetande av detta förhållande inträder hos den sinnessjuka eller ej. Det kan därför knappast anses uteslutet, att en anordning, varigenom en sinnessjuk även i detta avseende skall komma i en särställning, kan menligt inverka på dessa individers hälsa.

För övrigt måste man säga, att ur besparingssynpunkt den föreslagna anordningen är synnerligen tvivelaktig. En inskränkning i pensionsrätten för sinnessjuka och sinnesslöa medför egentligen endast den ändringen, att de värdkostnader, som enligt nuvarande bestämmelse täckas av pensionen, bliva överflyttade på kommunerna och landstingen. Den lättnad i den kommunala fattigvården och den bidragande faktor i skatteutjämningsssyfte, som den allmänna folkpensioneringen uppgivits skola utgöra, borteliminerar i hög grad på detta sätt.

Från ren besparingssynpunkt saknar det naturligtvis betydelse, om de kostnader, som betingas för dessa sjukas vård, utgå ur den ena kassan eller den andra. Det synes styrelsen därför icke vara av behovet påkallat att göra den ifrågasatta ändringen i detta avseende.

Mot kommitténs förslag i övrigt i fråga om pensionsförsäkringen har styrelsen i stort sett intet att erinra. Vad kommittén yttrar rörande samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården och i samband därmed om lämpligheten av en mera allmän revidering av de förut uppgjorda beräkningarna av nybyggnadsbehovet av ålderdomshem och på grund därav förlängande av den i fattigvårdslagen stad-

gade fristen för ålderdomshemmens uppförande, vill styrelsen för sin del understryka och ämnar styrelsen i underdånig skrivelse framlägga förslag om åtgärder från Eders Kungl. Maj:ts sida för förlängande av denna frist.

Sjukförsäkringen.

Mot de riktlinjer, kommittén uppdragit för det statsunderstödda sjukkasseväsendet, synes, i vad de kunna sägas intimare beröra landskommunerna — endast *en* statsunderstödd sjukkasse inom varje område, väsentligt utsträckt sjukhjälpstid — intet vara att erinra och anser sig styrelsen beträffande kommitténs förslag i övrigt sakna anledning yttra sig.

Olycksfallsförsäkringen.

I fråga om olycksfallsförsäkringen har styrelsen icke till granskning upptagit frågan om försäkringens organisation, som icke i nämnvärd grad kan anses beröra primärkommunerna.

Styrelsen ansluter sig till förslaget om inskränkning av karenstiden från 35 till 14 dagar, vilket förslag ur kommunal synpunkt måste anses vara uteslutande fördelaktigt, ävensom att enklare beräkningsgrunder införas för beräkning av sjukpenningens belopp.

Stockholm den 9 juli 1925.

Underdånigst

Å styrelsens för Landskommunernas Förbund vägnar:

JOHAN BECK-FRIIS.

T. A. Zander.

Svenska fattigvårdsförbundet.

Sedan Eders Kungl. Maj:t i nåder berett Svenska Fattigvårdsförbundet tillfälle att avgiva yttrande över statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation, får förbundet i underdånighet anföra följande.

I fråga om organisationen synas förslagets strävanden att få till stånd samverkan mellan pensionsförsäkringens och fattigvårdens lokala organ samt sjukkassorna synnerligen välbetänkta. Med tillfredsställelse har förbundet därvidlag bl. a. bemärkt, att kommittén sökt tillgodose pensionsnämndernas behov av medverkan av särskilda arbetskrafter. En förutsättning för att samarbetet skall leda till äsyftat resultat är emellertid, att sjukkassorna erhålla en kraftig anslutning. Tyvärr synes det finnas anledning att befara, att vissa delar av kommitténs förslag i övrigt skola komma att menligt inverka på anslutningen till sjukkassorna, en sak, vartill förbundet nedan återkommer.

Vad angår den centrala organisationen har kommittén föreslagit, att såväl fattigvårdsinspektionen som socialstyrelsens sjukkassebyrå skulle överflyttas till pensionsstyrelsen. Med hänsyn till den ställning, som fattigvårdsinspektionen intager gentemot fattigvårdsstyrelserna, vilken ställning ju är av helt annan karaktär än pensionsstyrelsens gentemot pensionsnämnderna, samt då vidare inspektionen numera har att handlägga icke endast fattigvårdsärenden utan även ärenden enligt den nya lagen om samhällets barnavård, finner förbundet, att den föreslagna överflyttningen av inspektionen till pensionsstyrelsen kan befaras medföra vissa mindre fördelaktiga verkningar för de arbetsomåden, som därav beröras, utan att några däremot svarande fördelar synas vara att påräkna. Samarbetet torde utan några svårigheter kunna åstadkommas även med nuvarande organisation. Likaså synes det lokala samarbetet kunna utan svårighet ordnas, utan att det centrala organet för verksamheten på fattigvårdens och barnavårdens områden inflyttas i pensionsstyrelsen. Något förbilligande av själva organisationen synes ej heller genom överflyttningen kunna åstadkommas; snarare torde därigenom kunna riskeras större omgång med därav följande utökande och fördyrande av denna organisation.

Angående pensionsförsäkringen har kommittén ställt som sin uppgift att giva densamma en mera utpräglad karaktär av *självhjälp*. Häremot är i princip intet att invända. Att den nuvarande pensionsförsäkringen har en alltför stark understödskaraktär har av förbundet tidigare framhållits, nämligen i dess underdåniga yttrande år 1913 över då föreliggande förslag till lag om allmän pensionsförsäkring. Till förhindrande av att den nya försäkringen skulle bli en form av statlig fattigvård, föreslog förbundet då, att de bidrag, som skulle utgå av allmänna medel, måtte användas för att stimulera för ökad sparsamhet: detta kunde lämpligen ske genom att dessa bidrag utginge i *proportion till inbetalade premier (avgifter)*. Denna förbundets mening vann dock icke beaktande, utan är som bekant den del av pensionsförsäkringens verksamhet, som bekostas av allmänna medel, med vissa undantag direkt fotad på *behovsprincipen* och står därför den allmänna fattigvården nära. Ifrågavarande undantag äro i huvudsak följande: 1) Inkomst upp till ett belopp av 50 kr. föranleder icke nedsättning av pensionstillägget, 2) ändring i pensionstilläggets storlek vidtages endast vid *bestående* förändringar i inkomstförhållandena och i varje fall icke mer än en gång om året (i praktiken har huvudsak-

ligen förekommit ökning av tilläggen), 3) hänsyn tages icke till försörjningsplik-
tigas inkomstförhållanden, 4) utgående pension på obligatoriska avgifter föranleder
icke nedsättning i pensionstillägg; samma gäller pension på frivilliga avgifter upp
till ett belopp av 300 kr. pr år. Detta undantagande av avgiftspension vid beräk-
ning av inkomst har ju hitintills så gott som saknat praktisk betydelse, men skulle
i en framtid, då avgiftspensionerna blivit av mera nämnvärd storlek, komma att i
viss mån ändra pensionstilläggens nuvarande innebörd, så att desamma mera finge
karaktär av pension och mindre av understöd åt de ekonomiskt svagast situerade
befolkningslagren.

Ser man tillbaka på den period, under vilken pensionsförsäkringen varit i verk-
samhet, kan man icke undgå att särskilt fästa sig vid de stora svårigheter, som
alstras genom att en understödsverksamhet, som i så hög grad vilar på behovsprin-
cipen, endast i ringa mån bekostas av kommunerna, varigenom de kommunala myn-
digheternas intresse för en noggrann prövning av behovet minskas. Härav nöd-
vädiggöres å andra sidan en i avsevärd grad centraliserad behandling av ärendena.
Därjämte äro som bekant pensionsnämnderna i organisatoriskt avseende synnerli-
gen svagt uppbyggda. Pensionsstyrelsen har på grund härav funnit sig nödsakad
nedlägga ett omfattande arbete på att kontrollera nämndernas inkomstberäkningar;
därigenom har detta försäkringens centrala organ i hög grad blivit beslutande i
stället för prövande myndighet. I detta avseende är det tillräckligt att hänvisa till
det synnerligen stora antal ärenden, som från pensionsstyrelsen remitteras till pen-
sionsnämnderna för förnyad behandling eller eljest föranleda skriftväxling eller
ändring. Då vidare inom den centrala organisationen i regel måste saknas person-
lig erfarenhet om alla de tusen och en skiftande omständigheter, som möta vid till-
ämpning av behovsprincipen, blir resultatet lätt schablonmässigt och mindre till-
fredsställande, under det att samtidigt hos de lokala organen alstras bitterhet och
missnöje.

Det måste dock medgivas, att i stort sett pensionsförsäkringen i praktiken visat
bättre verkningar än man ursprungligen vågat hoppas. Densamma, som ju natur-
ligen omfattas med tacksamhet av stora delar av vårt folk — framför allt på lands-
bygden — är för övrigt nu utan tvivel så starkt rotad och inarbetad i det allmän-
na medvetandet, att ett förslag till omläggning i överensstämmelse med vad av
förbundet, som nämnts, tidigare föreslagits, icke lärar hava utsikter att vinna be-
aktande. På grund härav samt då kommitténs förslag avser en förstärkning av
pensionsförsäkringens försäkringsdel och en inskränkning av dess understödsverk-
samhet och sålunda enligt förbundets mening innebär en utveckling i rätt riktning,
vill förbundet i stort sett giva sin anslutning till förslagets riktlinjer. Förbundet
får i övrigt anföra följande.

Kommittén söker på tvenne vägar vinna sitt syfte att giva pensionsförsäkringen
starkare självhjälpskaraktär, nämligen dels genom att höja avgifterna, dels genom
att inskränka rätten till och omfattningen av pensionstillägen.

Den synnerligen starka höjning av avgifterna, som föreslagits, kräver emellertid
enligt förbundets mening tillförlitliga garantier för att avgifterna verkligen komma
att erläggas. I detta avseende har kommittén föreslagit, att arbetsgivare, som hos
sig har anställda mer än 7 arbetare, skulle vara skyldig göra avdrag på arbetarnas
löner för pensionsavgifterna och inleverera dessa avgifter till uppbördsmyndig-
heten. Denna garanti är obestriddligen av värde i fråga om den befolkningsgrupp,
som därav beröres. Gruppen i fråga torde likväl icke vara av den omfattning, att
garantier i övrigt kunna undvaras. Några dylika har kommittén emellertid icke läm-
nat utan nöjt sig med att framhålla, att man måste tänka sig en uppbörd av av-
gifterna i flera omgångar. Enbart sistnämnda åtgärd synes dock icke tillräcklig
som garanti för avgiftsbetalning; man må betänka, att vårt land är synnerligen vid-
sträckt, samt i väsentliga delar mycket glest befolkat och försett med dåliga kom-
munikationer. Kommitténs förslag att successivt införa försäkringsböcker synes

visserligen också vara ett steg i rätt riktning och ägnat att i sin mån höja allmänhetens uppskattning av försäkringens fördelar, men utgör icke heller i och för sig en tillräcklig garanti för att avgifterna komma att erläggas. Förbundet finner det sålunda tvivelaktigt, huruvida med den betydande ökning av avgifterna, som kommittén föreslår, en tillfredsställande avgiftsbetalning kan åstadkommas.

Vidare måste förbundet i en så kraftig höjning av avgifterna, som föreslagits, se en åtgärd, som kan befaras komma att i hög grad inverka menligt på anslutningen till de frivilliga sjukförsäkringarna, vilka ju av kommittén i organisationen av socialförsäkringen i dess helhet tillämnats en stor betydelse. Denna höjning av avgifterna försvårar även i hög grad ett framtida införande av obligatorisk sjukförsäkring, därest detta skulle befinnas önskligt och möjligt. Sistnämnda försäkring är ju av den art, att densamma i motsats mot en ålderdoms- och invaliditetsförsäkring måste fotas på de enskilda försäkringstagarnas avgifter och endast till en mindre del på allmänna medel. Om den enskilde belastas med kraftiga avgifter för pensionsförsäkringen, är det tvivel underkastat, om en ytterligare belastning med avgifter till sjukförsäkring kan ifrågakomma, varigenom utvecklingen på detta område skulle i högsta grad försvåras om icke omöjliggöras.

Dessutom bör det icke lämnas ur räkningen, att en försäkring, syftande till nu levande generationers ålderdomsförsörjning och grundad på avgifter, vilka fonderas, innebär en belastning på övergångstidens generationer såväl i förhållande till föregående som efterkommande. Övergångstidens generationer hava att sörja för dem, som nu sakna förmåga att försörja sig själva, och samtidigt för sin egen ålderdom genom avgiftsbetalning. Ur denna synpunkt är det givetvis lämpligt att till att börja med hålla avgifterna mindre höga och sedan successivt under en jämförelsevis lång tidsperiod höja desamma, varigenom det ökade trycket under övergångstiden fördelas på flera generationer.

På grund av vad som sålunda framhållits måste förbundet såsom sin åsikt uttala, att den föreslagna höjningen av pensionsavgifterna går vida utöver vad som f. n. kan anses lämpligt och riktigt. Förbundet vill för sin del tillstyrka höjningen av grundavgiften från 3 till 5 kr., under det att höjningen av tilläggsavgifterna enligt förbundets mening icke bör överstiga vad som föreslagits av pensionsstyrelsen i dess skrivelse till Kungl. Maj:t den 23 februari 1921, enligt vilket förslag tilläggsavgift skulle utgå efter nu gällande bestämmelser intill en inkomst av 1,500 kr. men för dylik inkomst eller inkomst därutöver med *en* procent av inkomsten, avrundad, där den ej slutar å helt hundratal kronor, till närmast lägre sådant hundratal, dock att tilläggsavgift icke skulle utgå med större belopp än 50 kr. Förbundet vill emellertid ifrågasätta, huruvida icke maximigränsen skulle kunna sättas lika med den av kommittén föreslagna, 80 kr., vilken avgift sålunda skulle utgå för personer med en inkomst av 8,000 kr. eller däröver.

I detta samband kan förbundet icke underlåta att beröra en fråga, som har största betydelse för pensionsförsäkringens uppskattning hos en större allmänhet. Förbundet åsyftar här kommunernas ansvarighet för icke erlagda grundavgifter. Det enda motiv för denna ansvarighet, som kan anföras, är att kommunerna genom densamma få ett starkt intresse att bedriva uppbörden energiskt. Däremot ge en av kommunen för försumliga betalare inlevererade avgifter varken dessa, kommunen eller någon annan någon förmån.¹ Dessa avgifter bidraga endast till att öka pensionsförsäkringsfondens storlek, vilket ju i och för sig självt icke kan anses vara något eftersträfvansvärt, och innebär en belastning på de skattskyldiga, vars enda berättigande ligger i nyssnämnda hänsyn till avgiftsuppbörden. Kommittén önskar nu taga bort kommunernas befattning med uppbörden av grundavgifterna. Något skäl för bibehållande av deras ansvarighet för icke erlagda avgifter förefinnes då ej vi-

¹ Från denna regel finnes visserligen ett undantag (§ 9 sista stycket pensionsförsäkringslagen), som dock hittills saknat praktisk betydelse och som därför av kommittén föreslås till borttagande (sid. 217 i betänkandet).

dare. Likväl önskar kommittén bibehålla denna ansvarighet men har icke angivit någon orsak härtill. Man synes givetvis böra ställa sig avvisande mot kommitténs förslag i denna del. Antingen bör ansvarigheten tagas bort eller ock pension utgå på samtliga inlevererade avgifter eller motsvarande belopp på ett eller annat sätt tillgodogöras kommunen. Den senare åtgärden skulle emellertid förrycka avgifternas karaktär av försäkringspremier. Förbundet vill därför för sin del förorda slopande av kommunernas ansvarighet för grundavgifternas erläggande.

Under alla förhållanden måste förbundet avstyrka kommitténs förslag, att omskrivna avgifter skulle kunna läggas *utan varje tidsbegränsning*. Detta förslag synes ur flera synpunkter vara orimligt. Förbundet vill här inskränka sig till att framhålla, att detsamma utan tvivel skulle medföra, att en pensionssökande vid ansökningens ingivande för undvikande av tillämpning av 9 § i pensionslagen angående nedsättning i pensionstillägget på grund av försummad avgiftsbetalning, skulle inbetala avgifter, vilka påförts honom för lång tid sedan, kanske flera decennier bakåt i tiden.

Den andra vägen för höjande av försäkringens självhjälpskaraktär har kommittén funnit i inskränkning av rätten till pensionstillägg. Kommittén föreslår i sådant syfte, att även den inkomst å 50 kr., som för närvarande icke tages i beräkning vid pensionstilläggets fastställande, skall föranleda nedsättning i detta samt vidare att pension på obligatoriska avgifter utöver ett belopp av 50 kr. skall räknas såsom inkomst. Sistnämnda bestämmelse skulle i framtiden komma att ytterligt kraftigt begränsa omfattningen av pensionstilläggen.

Av dessa båda förslag har förbundet funnit sig böra avstyrka det förstnämnda. Orsakerna härtill äro tvenne. Å ena sidan har hänsyn tagits till att förslaget för varje pensionssökande med någon inkomst medför en minskning i det pensionsstillägg, som utgår efter nuvarande bestämmelser. Härigenom skulle pensionsförsäkringens effektivitet, som redan nu i väsentliga delar av landet är otillfredsställande, ytterligare nedsättas. Å andra sidan torde bestämmelsen, att inkomst av högst 50 kr. icke skall tagas i beräkning vid bestämmande av pensionstillägg, innebära en synnerligen lämplig form för att uppmuntra till utnyttjande av den lilla arbetskraft, som kan finnas i behåll, något som icke minst för pensionstagaren själv synes vara av icke ringa betydelse. Förbundet har även funnit angeläget att undvika ett försämrande av förhållandena för den, som ofta med stora försakelser hopsparat ett litet kapital. Redan nuvarande bestämmelser väcka hos dylika personer en förklarlig känsla av orättvisa.

Vad åter angår kommitténs förslag, att avgiftspension utöver ett belopp av 50 kr. skall räknas såsom inkomst, har förbundet intet att däremot invända.

Kommitténs förslag att höja kommunernas andel i pensionstilläggen ($\frac{1}{8}$) finner förbundet, såsom torde framgå av vad redan anförts angående pensionsärendenas för närvarande starkt centraliserade handläggning, väl motiverat, men vill förbundet dock ifrågasätta, huruvida icke den föreslagna höjningen är större än vad som f. n. kan anses tillrädligt. Det synes vara lämpligast, att höjningen begränsas till $\frac{1}{8}$, d. v. s. att landstingens nuvarande andel, $\frac{1}{8}$, överflyttas på kommunerna, under det att staten såsom hittills gäldar återstående $\frac{3}{4}$. Den ökade belastning, som denna höjning innebär för kommunerna, kompenseras i regel i väsentlig grad av den av förbundet föreslagna befrielsen för kommunerna från ansvarighet för grundavgifterna.

I nedan angivna särskilda avseenden får förbundet framhålla följande.

I fråga om *gift kvinnas* ställning har kommittén valt mellan tvenne förslag, av vilka det ena, som kommittén gjort till sitt, innebär, att gift kvinna påföres tilläggsavgift av samma storlek som hennes make, under det att nuvarande bestämmelser för beräkning av pensionen på avgifterna bibehållas, d. v. s. hustrun erhåller en väsentligt lägre pension än mannen. Förbundet har redan i sitt yttrande år 1913 framhållit, att detsamma finner sistnämnda bestämmelser olämpliga och emot

vårt lands kvinnor orättvisa. De motiv, som då anfördes, finner förbundet alltjämt böra tillmätas avgörande betydelse. På grund härav kan förbundet icke giva detta kommitténs förslag sin anslutning.

Det andra förslag, som kommittén haft under prövning men förkastat, och som återfinnes i betänkandet å sid. 186, innebär, att avgiftspensionen för man beräknas efter *samma* procentsats, som nu är stadgad för kvinna, samt att det belopp, som därigenom inbesparas, användes för att bereda änkor och fränskilda hustrur en högre avgiftspension än den, som deras egna avgifter berättiga dem till. Det har beräknats, att på så sätt en änka eller fränskild hustru skulle kunna utöver sin egen avgiftspension erhålla en pension, uppgående till 50 à 55 % av vad hennes man på grund av erlagda avgifter skulle erhållit vid invaliditet eller 67 års ålder.

Det är enligt förbundets mening av lika stor betydelse, att kravet på samma beräkningsgrunder för avgiftspension för de båda könen tillgodoses, som att de gifta kvinnornas ställning i pensionsförsäkringen ordnas på ett tillfredsställande sätt. Då kommittén av ovan återgivna båda förslag valt det första, har densamma tydligen icke lagt den vikt vid sistnämnda synpunkt, som densamma enligt förbundets åsikt måste tillmätas. Förbundet å sin sida har av detta skäl funnit det senare förslaget vara att föredraga.

Pensionsförsäkringen är f. n. som bekant på dyrare orter icke effektiv. Detta har förorsakat missförhållanden, vilka det enligt förbundets mening är synnerligen angeläget att komma ifrån. Förbundet syftar här på det förhållandet, att på dyrare orter i *synnerligen stor utsträckning* personer uppbära pensionstillägg och samtidigt *genom fattigvårdsstyrelsen* kommunalt pensionstillskott eller fattigvårdsunderstöd, varav följer *dubbla* undersökningar och arbeten av olika slag. Det kan enligt förbundets mening, som i detta avseende avviker från den av kommittén uttalade, härvidlag ifrågasättas, huruvida icke för dyrare orter, framför allt vissa städer, vilka hava en välordnad och av de behövande med tacksamhet mottagen, kommunal understödsverksamhet, hela den samhällseliga understödsverksamheten för invalider skulle kunna överlämnas till en kommunal myndighet, givetvis efter prövning, att verksamheten kommer att utövas i tillfredsställande former. I överensstämmelse härmed anser förbundet, att en utredning i detta avseende vore synnerligen önskvärd.

Kommitténs förslag rörande *uteslutning av sinnessjuka och sinnesslöa* från rätten till pensionstillägg föranleder icke några erinringar från förbundets sida.

Kommittén har föreslagit, att, då pension beviljats av en pensionsnämnd, vederbörande skall vara berättigad att av kommunens medel hos nämndens ordförande lyfta ett *förskott å pensionen*. Inför detta förslag ställer sig förbundet tveksamt, då det torde vara svårt att på ett lämpligt sätt genomföra. Förslaget torde för övrigt knappast komma att medföra några avsevärda verkningar, så länge man icke ålägger pensionsnämnderna att hålla tätare sammanträden.

Gentemot den föreslagna *inskränkningen i rätten till retroaktiv pension* har förbundet för sin del intet att invända.

Vad angår införandet av s. k. *socialförsäkringsläkare* får förbundet tillstyrka detta. Samma gäller vad av kommittén anförts rörande *pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet*. Förbundet har redan år 1913 uttalat som sin mening, att en dylik verksamhet är nödvändig som komplement till en invaliditetsförsäkring. Enligt förbundets erfarenheter från de gångna åren har verksamheten till fullo infriat de förhoppningar, som ställts på densamma. Vad av kommittén till säkerställande av en sund utveckling på detta område föreslagits, finner förbundet välbetänkt.

I samband med i betänkandet framlagt förslag rörande samverkan mellan pensionsförsäkringen och fattigvården ifrågasätter kommittén, huruvida icke den i övergångsbestämmelserna till fattigvårdslagen bestämda fristen för uppförande av ålderdomshem borde utsträckas i ändamål att giva tillfalle till en säkrare grundad uppskattning av behovet av nybyggnader i detta avseende än som för närvarande

kan åstadkommas. Kommittén har härvidlag särskilt haft uppmärksamheten fäst på pensionsförsäkringens inverkan på nyssnämnda behov. Visserligen har erfarenheten ådagalagt, att under de gångna åren ålderdomshem stundom uppförts i större omfattning, än behovet sedermera visat sig kräva. Denna minskning av platsbehovet har emellertid kunnat iakttagas även i fråga om anstalter, där pensionsförsäkringen icke kunnat öva någon inverkan, och har enligt förbundets mening sin grund även i andra förhållanden än folkpensioneringen. Man har för övrigt all anledning att antaga, att vederbörande kommunala och statliga myndigheter numera hava blicken riktad på nödvändigheten av att med hänsyn till kostnaderna begränsa anstalternas storlek till vad som verkligen erfordras. Förbundet kan därför ej för sin del anse ett uppskov ur sagda synpunkt behöfligt och finner det högst beklagligt, om uppförandet av de för fattigvårdens rätta handhavande oundgängliga ålderdomshemmen i väsentlig utsträckning skulle utsättas till framtiden.

Kommitténs förslag till organisation av och understöd åt den frivilliga *sjukförsäkringen* får förbundet i stort sett tillstyrka. Under förutsättning att — såsom ovan framhållits — allt föres för att främja anslutningen till sjukförsäkringen, synes förslaget innebära en utveckling i rätt riktning.

Begränsandet av statsunderstöden till endast *en* kassa för ett visst område liksom även sjukhjälpstidens utsträckning äro åtgärder, vilka enligt förbundets mening måste betecknas som synnerligen angelägna. Sistnämnda åtgärd har för en effektiv samverkan mellan sjukförsäkringen och pensionsförsäkringen den största betydelse.

I fråga om olycksfallsförsäkringen har förbundet icke funnit lämpligt företaga någon närmare granskning, då denna försäkring i stort sett faller utanför förbundets verksamhetsområde.

Ledamoten av förbundets arbetsutskott, fröken G. af Klintberg, hade i vissa punkter särskilt uttalande.

Stockholm den 23 maj 1925.

Underdånigst

För Svenska Fattigvårdsförbundet:

JOHAN WIDÉN.

Karl J. Höjer.

Protokoll, hållet vid Svenska fattigvårdsförbundets arbetsutskotts sammanträde den 23 maj 1925.

Närvarande: herrar J. Widén, A. Hirsch, N. Widner, J. Pettersson och O. Hirsch, fröknarna Ebba Wedberg, G. af Klintberg och Lilly Arfwedsson samt vid protokollet undertecknad.

§ 1.

Föredrogs nådig remiss av den 25 februari 1925 av statens besparingskommittés betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation, och beslöts underdånigt utlåtande av det innehåll, bilagda skrivelser utvisar. (Bil. 1).¹

Fröken Gertrud af Klintberg anmälde i vissa punkter avvikande mening. (Bil. 2).
Stockholm som ovan.

Karl J. Höjer.

¹ Se ovan.

Särskilt yttrande av fröken G. af Klintberg.

Med instämmande i övrigt i Svenska fattigvårdsförbundets yttrande över föreliggande kommittébetänkande får undertecknad i nedannämnda avseenden uttala följande:

I. Beträffande *höjning av pensionsavgifterna*:

Förutom höjning av grundavgifterna från 3 till 5 kronor hade bort tillstyrkas tilläggsavgifter uppgående till ungefär en procent av årsinkomsten med en högsta avgift av 80 kronor och utan den av förbundet föreslagna begränsningen i avseende å inkomstgrupper under 1,500 kronors årsinkomst samt i fråga om *äkta makar* att, i anslutning till bestämmelserna i pensionslagens § 7, årsinkomsten för en var av dem skall beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda inkomst och förty lika pensionsavgift påföres vardera maken.

II. I fråga om *beräkning av pension å inbetalda avgifter* torde, som av förbundet framhållits, sådan böra beräknas lika å av män och kvinnor inbetalda avgifter efter högsta möjliga försäkringstekniska procent och utgå utan hänsyn till vederbörandes kön eller civilstånd. En sammankoppling av avgiftspensionerna med något nytt slag av änkeunderstöd får jag för min del avstyrka.

III. Beträffande *fördelningen av kostnaderna för pensionstilläggen* mellan stat och kommun synes det mig, att stort fog finnes för den av kommittén föreslagna överflyttningen å kommunerna av *en tredjedel* av kostnaderna och att denna sålunda bort tillstyrkas.

G. af Klintberg.

De ömsesidiga socialförsäkringsbolagens förening.

Genom nådig remiss den 25 februari 1925 har Eders Kungl. Maj:t lämnat De Ömsesidiga Socialförsäkringsbolagens förening tillfälle att för den 15 sistlidne mars avgiva utlåtande över ett av statens besparingskommitté avgivet betänkande angående socialförsäkringens organisation. Sedermera har statsrådet och chefen för socialdepartementet i skrivelse den 6 mars 1925 meddelat föreningen, att föreningen äger att före den 15 nästkommande maj avgiva det ifrågavarande yttrandet.

Med anledning härav får föreningen, som anser sig böra begränsa sitt yttrande till de delar av betänkandet, vilka beröra den sociala olycksfallsförsäkringen, i underdånighet anföra följande.

Försäkringens omfattning. Frågan, huru den sociala olycksfallsförsäkringen bör anordnas för att erhålla mest tillfredsställande organisation, sammanhänger i hög grad med nämnda försäkrings omfattning. Ju större omfattning försäkringen erhåller, desto svårare ställer sig det organisatoriska problemet. I Sverige, där den sociala olycksfallsförsäkringen sträcker sig vidare än enligt något annat lands lagstiftning, har därför frågan om organisationen blivit särskilt komplicerad. Ett sätt att förenkla lösningen av denna fråga vore säkerligen att, såsom kommittén ifrågasätter, stadga den inskränkning i olycksfallsförsäkringslagens omfattning, att sådan verksamhet, som icke kunde sägas utgöra rörelse, undantoges från försäkringsplikten, medan arbetaren bibehölles vid sin rätt till ersättning. Under förutsättning att försäkringsavtalsplikt stadgades för övriga arbetsgivare, skulle en dylik begränsning leda till besparing, som sannolikt komme att överstiga skadeersättningarna för de olycksfall, vilka drabbat hos dessa icke-företagare sysselsatta arbetare. Då föreningen emellertid icke vill bestrida, att den av kommittén verkställda utredningen visar hän på, att någon förändring i försäkringsplikten omfattning icke nu lämpligen kan eller bör ske, anser föreningen sig i detta avseende icke vilja göra något yrkande.

Sjukpenningens storlek. Innan föreningen övergår till frågan om själva organisationen av den sociala olycksfallsförsäkringen, anser sig föreningen böra med några ord beröra kommitténs förslag, i vad det avser sjukpenningen under och efter karenstiden ävensom den föreslagna förkortningen av karenstiden. Bestämmelserna om sjukpenning under de 35 första dagarna efter olycksfallet, som tillkommo under sammanjämkning i riksdagen, därvid särskilda utskottet föreslog, att sjukpenningen skulle bestämmas efter pensionsavgiften, hava visat sig synnerligen besvärliga att i praktiken tillämpa. Föreningen finner fördenskull kommitténs uppdelning av de skadade i sjukhjälpsskisser beroende av deras ålder och kön innebära en stor förenkling av frågan, och vill föreningen giva sin anslutning till såväl den föreslagna åldersgränsen som de för olika åldrar och kön angivna sjukpenningsbeloppen.

Kommitténs förslag om karenstidens avkortande till 14 dagar anser föreningen däremot icke vara att förorda. För försäkringsinrättningarna skulle en så avsevärd begränsning av karenstiden medföra en ökning av förvaltningskostnaderna. Dess-

utom skulle en dylik lagändring, såsom kommittén visat, även på annat sätt inverka fördyrande på försäkringen.

Föreningen har intet att erinra mot kommitténs förslag, att vid beräkning av sjukpenning efter karenstiden arbetsförtjänsterna indelas efter en 8-gradig skala med bestämd sjukpenning för varje intervall. Säkerligen kommer en dylik förändring i beräkningssättet att minska de ofta tidsödande och besvärliga utredningsarbeten, som föranledas av nuvarande bestämmelser angående arbetsförtjänsternas uppskattning, och sålunda leda till besparingar i förvaltningskostnaderna.

Organisationen. Beträffande olycksfallsförsäkringens organisation har kommittén utgått från den grundsatsen, att arbetsgivarna, som helt och hållet bestrida försäkringskostnaderna, skola äga tillfälle att, under betryggande garantier för att de skadades rätt tillgodoses, organisera försäkringen. Denna princip, till vilken föreningen helt ansluter sig, vill föreningen fastslå såsom grundläggande för organisationsfrågans lösning. Arbetsgivarna skola med säkerhet icke komma att undandraga sig förvaltningen av en försäkring, för vars kostnad de numera av national-ekonomiska och sociala skäl anses ensamma böra ansvara.

Efter kommitténs berörda principuttalande borde det hava varit en självfallen sak, att kommittén för organisationen föreslagit en sådan form, att arbetsgivarna kunnat anse sig betjänta därmed. Man hade kunnat vänta, att åt arbetsgivarna givits rätt att, utan annan begränsning än den som erfordrades, för att de försäkrades rätt icke skulle äventyras, själva välja de försäkringsorgan för förvaltningen, som de funno mest lämpliga. Denna till synes självklara konsekvens har kommittén emellertid icke dragit utan föreslagit bestämmelser, som innebära att arbetsgivarna, trots det att de medgivits rätt att administrera försäkringen, bliva bundna vid en monopolanstalt.

Att även kommittén varit medveten om olämpligheten av att intvinga alla arbetsgivare i den föreslagna monopolanstalten framgår därav, att det ställts i utsikt (Betänkandet sid. 246), att större arbetsgivare och arbetsgivaresammanslutningar skulle under vissa förutsättningar kunna tillerkännas rätt att stå självrisk. Som emellertid rätten till självrisk skulle göras beroende av monopolanstaltens medgivande, torde en dylik särbestämmelse bliva praktiskt taget värdelös. Den har betydelse endast som uttryck för, att kommittén insett den ofrånkomliga svagheten hos varje monopolsystem.

Föreningen övergår härefter att närmare undersöka de motiv, som för kommittén synas hava varit avgörande vid dess ställningstagande i valet mellan ett system med flera försäkringsanstalter och ett system med en enda anstalt såsom bärare av försäkringen. Såvitt föreningen kunnat finna, grundas kommitténs förkastande av förstnämnda system huvudsakligen därpå, att enligt kommitténs uppfattning en tillämpning av detta system måste vara förenad med följande olägenheter:

- 1) Administrationens fördyrande till följd av ackvisitionskostnader,
- 2) Bristande tillgodoseende av de försäkrades rätt,
- 3) Bristande enhetlighet vid tillämpningen av lagen,
- 4) Svårighet med hänsyn till försäkringens omfattning samt
- 5) Försvårad samverkan med andra sociala försäkringsgrenar.

Då var och en av dessa förutsatta olägenheter är värd ett närmare skärskådande, finner föreningen sig böra i tur och ordning granska desamma.

Administrationens fördyrande till följd av ackvisitionskostnader. Vad till en början beträffar det av kommittén påtalade ackvisitionsarbetet och kostnaden för det samma, anser sig föreningen böra framhålla, att av de tolv ömsesidiga bolag, som bedriva olycksfallsförsäkring, allenast fem hava ombud eller agenter. De övriga sju bolagen hava sålunda icke någon kostnad för anskaffningsarbete och bedriva icke heller något sådant. Kostnaden för ackvisitionsarbetet inom förenämnda fem bolag

utgjorde under år 1923 sammanlagt 137,180 kronor 82 öre. Summan av samtliga de ömsesidiga bolagens premieavgifter uppgick samma år till 6,522,000 kronor i runt tal. Bolagens agentprovisioner utgjorde sålunda allenast 2.1 procent av försäkringsavgifterna. Då det så gott som undantagslöst åligger bolagens ombud att utföra ett omfattande arbete dels med premieuppbörden och premier regleringen och dels med skaderegleringen samt kostnaderna för detta arbete eljest skulle åvila bolagens huvudkontor, kan den ifrågavarande provisionen eller arvudet endast till en ringa del betraktas såsom en systemet med flera försäkringsanstalter åtföljande merkostnad.

I fråga om den del av de nu påtalade kostnaderna, som har karaktären av anskaffningsprovision i egentlig bemärkelse, bör framhållas, att behovet av ackvisitionsarbete i första hand varit en följd av riks-försäkringsanstaltens med statsmedel bekostade och intensivt bedrivna konkurrenverksamhet. Med tanke på att denna anstaltens verksamhet utan tvivel varit ett led i dess strävan att vinna lagstadgad monopolställning, torde det näppeligen med fog kunna göras någon anmärkning mot bolagens ifrågavarande kostnader. Delägarna i de ömsesidiga bolagen hava i själva verket, om risken för monopol avlägsnas, ingen anledning att nedlägga kostnader på anskaffning av försäkringar. Troligen komma fördensskull ackvisitions-kostnaderna att avsevärt minskas om icke alldeles upphöra, därest, såsom föreningen i det följande kommer att föreslå, de ömsesidiga bolagen bliva ensamma bärare av försäkringen.

Föreningen anser sig i detta sammanhang böra framhålla, att kostnaderna för riks-försäkringsanstaltens ombud, mantalsombuden medräknade, under år 1923 uppgingo till 235,000 kronor. Dessa ombud skulle enligt kommitténs mening icke helt försvinna genom den av kommittén föreslagna omorganisationen. Den försäkringsavdelning, som skulle träda i anstaltens och bolagens ställe, har nämligen ansetts behöva tillgång till såväl mantals- som ortsombud för sin verksamhet. De besparingar, som i detta avseende skulle vinnas genom kommitténs förslag, synas fördensskull skäliggen betydelselösa.

Bristande tillgodoseende av de försäkrades rätt. Kommitténs farhågor för att de försäkrades rätt skulle äventyras genom att försäkringsinrättningarna vid en alltför skarp konkurrens sinsemellan skulle frestas att tillerkänna de skadade för låga ersättningar, synas redan under nuvarande förhållanden vara betydligt överdrivna. I varje fall kunna dylika farhågor helt undanröjas om, såsom föreningen i det följande föreslår, samtliga de enskilda anstalternas livränteärenden bleve handlagda av en sakkunnig nämnd och granskade av överordnad statsmyndighet. Att märka är dessutom, att arbetsgivarna vid inträffade olycksfall betrakta sig uteslutande såsom försäkringstagare, så att de i regel söka framtvinga största möjliga ersättning åt sina egna arbetare. Denna strävan att söka ernå höga ersättningar åt egna arbetare gör sig särskilt gällande bland delägarna i ömsesidiga bolag. Dessa betrakta det som en hederssak, att icke deras arbetare missgynnas av ett företag, för vars verksamhet de äro medansvariga.

Den individuella prövning av den förlorade arbetsförmågan, som kommittén ansett sig böra förorda vid invaliditetsbedömningen, torde genom föreningens förslag att till en för försäkringsbolagen gemensam nämnd hänskjuta alla ärenden angående livräntor samt att låta ifrågavarande ärenden underkastas obligatorisk kontroll av överordnad statsmyndighet ävenledes kunna genomföras.

Bristande enhetlighet. I fråga om den brist på enhetlighet vid tillämpning av lagens bestämmelser, som enligt kommittén skulle vidlåda ett system med flera försäkringsinrättningar, anser sig föreningen böra framhålla, att hittills vunna erfarenheter icke tala för att denna uppfattning skulle vara riktig. Att en viss brist på enhetlighet råder under lagens första tillämpningstid är helt naturligt och beror väsentligen på den oklarhet i uppfattningen om lagens riktiga tillämpning, som

måste föreligga, innan någon praxis utbildat sig. Det sammanhänger fördensskull icke med systemet med flera försäkringsinrättningar. Redan nu har föreningen inom sig utsett en skaderegleringsnämnd, dit ersättningsfrågor av olika slag kunna av bolagen hänskjutas. Till nämndens uppgifter höra bl. a. att avgiva yttrande rörande invaliditetsgrader, att bedöma huruvida ett olycksfall är att anse såsom olycksfall i arbete och huruvida olycksfallsskada eller yrkessjukdom föreligger samt att yttra sig över skadans samband med det uppgivna olycksfallet. Nämnden, som är sammansatt av två jurister och en läkare, samtliga med mångårig erfarenhet i skaderegleringsfrågor, måste anses besitta de för sakkunskap å området erforderliga kvalifikationerna. Den av kommittén vid försäkringarnas uppdelning på flera inrättningar befarade risken för bristande enhetlighet vid avgörande av skaderegleringsärenden torde genom inrättande av en dylik nämnd få anses betydligt förminskad. Det synes föreningen föreligga avsevärt större fara, att i en monopolanstalt kravet å enhetlighet blir alltför ensidigt beaktat. I den försäkringsorganisation, som föreningen kommer att förorda, tänkes, som redan omnämnts, en särskild skaderegleringsnämnd skola handlägga alla livränteärenden, varjämte andra ärenden av tvistig natur skola kunna hänskjutas till nämndens avgörande. Skaderegleringsnämnden bör dessutom enligt föreningens mening söka åvägabringa samarbete med den kontrollerande statsmyndigheten till befrämjande av förtroende till försäkringen och därmed till väckande intresse för dess samhällsgagneliga utveckling. Bristen i samverkan mellan den sociala olycksfallsförsäkringens olika organ har under nuvarande organisationsform varit en allvarlig ofta kritiserad olägenhet. Den verksammast bidragande orsaken härtill torde emellertid utan tvivel hava varit riks-försäkringsanstaltens obenägenhet att vilja betrakta de ömsesidiga bolagens verksamhet såsom en med dess egen likvärdig ävensom denna anstalts strävan efter monopol.

Svårighet med hänsyn till försäkringens omfattning. En organisation med enbart fria privatanstalter anser kommittén särskilt svår att ordna, om ersättningen — såsom enligt den svenska lagen — skall utgå även till hos mindre arbetsgivare anställda arbetare och försäkringsplikten även gälla dessa arbetsgivare. Föreningen, som icke kan finna detta förhållande i något avseende omöjliggöra en organisation av ifrågavarande slag, anser sig härutinnan böra hänvisa till det förslag till organisation av den sociala olycksfallsförsäkringen, som föreningen i det följande framlägger.

Det torde hava sitt intresse att i detta sammanhang omnämna, att det av kommittén berörda i Finland nyligen utarbetade förslaget till den sociala olycksfallsförsäkringens organisation, vilket förslag kommittén icke anser tillfredsställande och som kommittén påstår i sitt hemland icke hava vunnit anslutning, numera av riksdagen antagits i så gott som oförändrat skick såsom lag.

Försvårad samverkan med andra sociala försäkringsgrenar. Att av de nuvarande förhållandena draga den slutsats, att ett system med flera anstalter skulle komma att medföra olägenheter vid ordnandet av samverkan med övriga sociala försäkringsgrenar, finner föreningen i hög grad obefogat.

Anledningen till, att samverkan emellan olycksfallsförsäkringsorganen och de lokala sjukkassorna ännu är jämförelsevis obetydligt utvecklad, torde icke vara att söka i olycksfallsförsäkringens organisationssystem utan däri, att de ifrågavarande sjukkassorna i allmänhet visa sig icke vara lämpade för de med olycksfallsförsäkringen handhavande förenade arbetsuppgifter. Att sedan inom olycksfallsförsäkringen en monopolanstalt inrättats, och sjukkasseverksamheten övertagits av ett visst antal lokala auktoriserade sjukkassor, större förhoppningar skulle kunna ställas på åvägabringandet av en fruktbärande samverkan, finner föreningen i motsats till kommittén ovisst, särskilt som för dessa lokala sjukkassors organisation icke upp-