

## Nr 90.

*Af herr Fränckel, i anledning af Kungl. Maj:ts proposition ang. anordnandet af en tillsynsmyndighet öfver sjukkasseväsendet i riket m. m.*

I sin till innevarande års Riksdag afgifna proposition (nr 203) angående anordnandet af en tillsynsmyndighet öfver sjukkasseväsendet i riket m. m. har Kungl. Maj:t föreslagit, att denna sålunda ifrågasatta nya myndighet skulle förläggas till kommerskollegium och anordnas i anslutning till kollegii afdelning för arbetsstatistik.

I motiveringen till detta förslag framhålles, hurusom vid valet af ämbetsverk för tillsynsmyndighetens förläggning jämte kommerskollegium jämväl riksförsäkringsanstalten och försäkringsinspektionen synts kunna ifrågakomma. Valet har slutligen stått mellan de båda förstnämnda ämbetsverken, därvid Kungl. Maj:t i enlighet med kommerskollegii förslag ansett sig böra gifva detta ämbetsverk företräde.

Emellertid har jämväl en annan mening gjort sig gällande. Uti ett vid propositionen fogadt, af riksförsäkringsanstalten i ämnet afgifvet utlåtande har nämligen förfäktats den åsikten, att tillsynsmyndighetens förläggande till riksförsäkringsanstalten skulle ur alla synpunkter vara det lämpligaste. De skäl, som härför anförts, synas mig synnerligen beaktansvärda och mera tungt vägande, än hvad som å andra sidan kunnat anföras. I fråga om dessa skäl anser jag mig kunna i hufvudsak åberopa, hvad af riksförsäkringsanstalten i dess nyss angifna utlåtande (se propositionen sid. 69—86) anförts.

För egen del vill jag i detta afseende endast på det allra kraftigaste framhålla nödvändigheten af en enhetlig organisation samt verkligt ingående samverkan och samarbete mellan socialförsäkringens olika grenar, framför allt mellan sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen. Dessa

sistnämnda båda försäkringsgrenar ingripa nämligen i hvarandras områden; de hafva med hvarandra en mångfald beröringspunkter och de böra, rätt anordnade, stå i den intimaste växelverkan med hvarandra. Tillgodoseendet af detta kraf på enhetlighet och samverkan har jag för min del funnit vara af den vikt för den sociala försäkringens utveckling i rätt riktning, att jag anser det ensamt för sig utgöra fullt tillräckligt skäl för tillsynsmyndighetens förläggande till riksförsäkringsanstalten, organet för den sociala olycksfallsförsäkringen.

Tillsynsmyndighetens förläggande till riksförsäkringsanstalten innebär ju för öfrigt endast ett fortsatt uppbyggande på den grund, som redan finnes, och ett moment i den naturliga utvecklingsgång, som allt från ämbetsverkets tillkomst varit afsedd och planerad. Jag har — såsom ledamot i äldre arbetareförsäkringskommittén — varit i tillfälle att allt från första början ingående följa den sociala försäkringsfrågans uppkomst och utveckling här i landet. Jag har också, särskildt genom min motion nr 31 till 1901 års riksdag, fått medverka till den nuvarande riksförsäkringsanstaltens tillkomst. Och det är därför för mig, liksom det ock bör vara för enhver, som med intresse följt denna fråga, alldeles klart, att riksförsäkringsanstalten, icke endast sådan som den först tänkts, utan ock med den mera begränsade uppgift, den sedermera erhöi, var afsedd att blifva den enda centrala myndigheten för den sociala försäkringen och således ämnad att med en efter omständigheterna ändrad organisation i sig upptaga alla olika grenar af denna försäkring, allt efter som dessa kunde komma att göras till föremål för statsmakternas ingripande genom lagstiftning. Just detta ämbetsverks förutsedda snara utveckling var det ju, som företrädesvis föranledde Riksdagens beslut att ej genast från början sätta ämbetsverket på ordinarie stat. Jag erinrar i detta afseende om Riksdagens yttrande i dess skrifvelse till Kungl. Maj:t den 13 maj 1902 nr 90 sid. 3, att det icke är möjligt att på förhand göra sig någon säker föreställning angående den omfattning, anstaltens verksamhet i olika riktningar kan komma att erhålla, och nödig varsamhet synes därför bjuda att tills vidare, och intill dess tillräcklig erfarenhet härutinnan vunnits, anordna anstaltens förvaltning under i viss mån provisoriska former».

Det synes mig dessutom vara alldeles otänkbart, att Riksdagen skulle finnas benägen att, med frångående af sin sålunda förut intagna ståndpunkt i fråga om sättet för riksförsäkringsanstaltens framtida utveckling, påtaga sig de följder, som angifvas såsom en nödvändig konsekvens af tillsynsmyndighetens förläggande nu till kommerskollegium. Enligt det af detta ämbetsverk afgifna, propositionen bifogade

utlåtande i ämnet samt enligt propositionen skulle nämligen, om tillsynsmyndigheten förläggas till kommerskollegium, utvecklingsgången blifva den, att, med upprättande af ett nytt departement för sociala frågor eller åtminstone inom ett departement af en ny särskild afdelning för sådana frågor, riksförsäkringsanstalten fortfarande skulle bibehållas såsom organ för olycksfallsförsäkringen. Men därjämte skulle mellan riksförsäkringsanstalten och vederbörande departement tillskapas ytterligare ett nytt, stort, centralt ämbetsverk med uppgift att jämte dessa båda verk handhafva tillsynen öfver den sociala försäkringen. Jag finner det sannerligen — jag upprepar uttrycket — alldeles otänkbart, att Riksdagen nu skulle vilja inslå på en ny väg, som följdriktigt leder till ett sådant slutmål, i stället för att varsamt utveckla hvad som redan finnes.

De sakkunniga, som af statsrådet och chefen för kungl. civildepartementet tillkallats för att inom departementet biträda med utredning af nu föreliggande fråga, hafva i sitt utlåtande — och det med rätta synes det mig — framhållit vikten af att åt tillsynsmyndigheten och särskildt sjukkasseinspektören gifves den största möjliga självständighet, och att myndighetens ämbetsförvaltning så litet som möjligt tynges af byråkratiska former. Riktigheten häraf har betonats jämväl i propositionen. Men huru kommer detta viktiga önskemål att tillgodoses, om tillsynsmyndigheten kommer att förläggas till kommerskollegium? Jo, den föreslagna nya sjukkassebyrån och dess ledande man, sjukkasseinspektören, skulle inom kollegium sortera ej allenast under generaldirektören utan dessutom äfven under byråchefen och föreståndaren för den arbetsstatistiska afdelningen, hvilken befattningshafvare skulle närmast under generaldirektören öfvervaka arbetet å byrån. Sjukkasseinspektören skulle visserligen genom remiss eller skrifvelse få infordra förklaring, upplysning och dylikt, d. v. s. få självständigt göra, hvad som inom alla verk torde tillkomma hvarje ledamot, äfvensom verkställa inspektion. Däremot skulle alla de stora frågorna rörande sjukkasseeverksamheten — lagstiftnings-, organisations- och personalfrågorna — äfvensom de frågor i öfrigt, som generaldirektören bestämmer, föredragas af nyssnämnda byråchef. Och beträffande öfriga ärenden, hvilka det skulle tillkomma sjukkasseinspektören att föredraga, skulle föredragning, äfven af de obetydligaste frågor, få äga rum allenast för så vidt samma byråchef därvid vore närvarande. För att sistnämnda ärenden skulle få behandlas, skulle alltså alltid få anordnas ett mindre plenisammanträde. En sådan organisation af tillsynsmyndigheten måste väl anses för denna medföra, tvärtemot hvad som vore afsedt, en mycket långt gående osjälfständighet och synnerligen tunga byråkratiska former.

Helt annorlunda blir förhållandet, därest tillsynsmyndigheten förlägges till riks försäkringsanstalten. Här kan det naturligtvis ej vara tal om att ställa sjukkasseinspektören i beroende af någon förutvarande ledamot af ämbetsverket, och här kan jämväl i öfrigt åt tillsynsmyndigheten gifvas en själfständig och fristående ställning. Jag hänvisar i detta afseende till riks försäkringsanstaltens utlåtande i ämnet (se propositionen sid. 84 sista stycket).

Man har sagt, att, då sjukkassestatistiken obestriddligen bör handhafvas af tillsynsmyndigheten, det nära sambandet mellan denna statistik och den af kommerskollegii afdelning för arbetsstatistik omhänderhafda olycksfallsstatistiken borde medföra, att tillsynsmyndigheten förlades till kommerskollegium. Härvid förbises emellertid, huru betydelselöst krafvet på samverkan mellan sjukkassestatistik och olycksfallsstatistik är i jämförelse med krafvet på samverkan mellan sjukförsäkring och olycksfallsförsäkring.

Det har vidare såsom skäl för tillsynsmyndighetens förläggande till kommerskollegium framhållits, att genom handhafvandet af sjukkassestatistiken inom kollegii arbetsstatistiska afdelning samlats en fond af erfarenhet på nu förevarande område. Jag vill ingalunda bestrida, att inom nämnda afdelning vunnits erfarenhet i åtskilliga sjukkasseverksamheten rörande frågor. Men denna erfarenhet måste dock enligt sakens natur vara af rent formell art och innebär ej någon verklig sakkunskap rörande den egentliga sjukförsäkringen. Den statistiska verksamheten är ju af fullständigt annan art än sjukförsäkring och tillsyn öfver sjukkassornas försäkringsverksamhet. Väsentligen mycket närmare dessa sistnämnda slag af verksamhet ligger däremot riks försäkringsanstaltens arbete, särskildt i hvad det afser sjukhjälp- och invaliditetsersättning. För öfrigt torde den kännedom om sjukkassaväsendet, som handhafvandet af sjukkassestatistiken medfört, komma tillsynsmyndigheten till godo, till hvilket verk denna än förlägges. Sjukkassestatistiken skall ju alltid öfvergå till tillsynsmyndigheten, och det måste väl tagas för gifvet, att, därest tillsynsmyndigheten förlägges till annat ämbetsverk än kommerskollegium, de tjänstemän, som handhaft sjukkassestatistiken, då också jämte denna öfverflyttas till tillsynsmyndigheten.

Vid afgörandet af en fråga af sådan räckvidd som den nu föreliggande, hvilken ju afser grundläggandet af den sociala sjukförsäkringen här i landet, bör ju icke alltför stor betydelse fästas vid de för ändamålet erforderliga kostnaderna. Jag anser mig dock icke kunna lämna alldeles oanmärkt, att tillsynsmyndighetens förläggande till riks försäk-

ringsanstalten i flera afseenden torde komma att medföra en besparing för statsverket. Därvid tänker jag mindre på de för tillsynsmyndigheten ifrågasatta nya befattningshafvarnas löneförhållanden, ehuru väl ett förläggande af myndigheten till riksförsäkringsanstalten torde medföra någon reduktion i den föreslagna aflöningen dels möjligen för sjukkasseinspektören — af hänsyn till den för de öfriga ledamöterna inom verket utgående aflöningen — och dels helt visst för assistenten, hvilken i likhet med de förutvarande byrådirektörernas närmaste män väl bör vara en tjänsteman af första graden och ej, såsom nu föreslagits, af andra graden. Af vida större betydelse torde det emellertid vara, att inom kommerskollegium helt och hållet saknas de tekniska krafter — befattningshafvare med försäkringsteknisk, juridisk och medicinsk utbildning — öfver hvilka tillsynsmyndigheten nödvändigtvis måste disponera, för så vidt den skall kunna på ett tillfredsställande sätt komma att fullgöra de åligganden, som enligt sjukkasselagen skulle tillkomma densamma. Sådana krafter stå tillsynsmyndigheten kostnadsfritt till buds, därest den förlägges till riksförsäkringsanstalten, under det att med tillsynsmyndighetens förläggande till kommerskollegium saknaden af dylika sakkunniga alltid måste föranleda kostnader och dessutom innebär en fara för mycket snart uppstående kraf på nya tjänstebefattningar. Riksförsäkringsanstalten har också ombud på alla mera betydande platser i landet — deras antal uppgifves i riksförsäkringsanstaltens utlåtande till 550. Genom att använda dessa ombud jämväl för tillsynsmyndighetens räkning synas mig också betydande kostnader kunna besparas för inspektionsresor och för inhämtande af upplysningar m. m.

Till sist anser jag mig icke kunna med fullständig tystnad förbigå ett skäl, som anförts mot tillsynsmyndighetens förläggande till riksförsäkringsanstalten, ehuru jag har svårt att förstå, huru detsamma kunnat på fullt allvar göras gällande af någon, som äger kännedom om, huru förhållandena ställa sig i verkligheten. Jag syftar nu på hvad som sagts därom, att riksförsäkringsanstaltens försäkringsverksamhet i visst afseende skulle innebära en konkurrens med sjukkasseverksamhet.

Härvid synes man först och främst hafva förbisett, att riksförsäkringsanstaltens verksamhet icke afser ekonomisk vinst för staten. Riksförsäkringsanstaltens förvaltningskostnader betalas af staten, och skulle vinst på verksamheten uppstå, blir denna ej tillgodoförd staten utan reserveras till försäkringstagarnas förmån. Staten har således icke, och naturligtvis ej heller riksförsäkringsanstalten, något som helst intresse af att öfverskott eller vinst uppstår på verksamheten, utan denna verk-

samhet skall administreras uteslutande med syfte att främja socialförsäkringens mål.

Genom den grundväsentliga skillnad, som sålunda förefinnes mellan riks-försäkringsanstaltens verksamhet och den rörelse, som för statens räkning bedrifves till exempel af post-, telegraf- och järnvägsstyrelserna, synes mig också det skäl falla, som i propositionen anförts mot riks-försäkringsanstalten såsom tillsynsmyndighet, nämligen principen »att en statsinstitution, som bedrifver teknisk-ekonomisk verksamhet af samma slag som enskilda verk och inrättningar, icke samtidigt kan vara öfverordnad instans öfver dessa». Med teknisk-ekonomisk verksamhet måste nämligen, för att satsen skall vara riktig, menas verksamhet, som kan medföra ekonomisk vinst för staten.

Genom den riks-försäkringsanstalten tillagda befogenheten att meddela försäkring med rätt till ersättning jämväl under den så kallade karenstiden kommer riks-försäkringsanstaltens verksamhet vid dylik försäkring visserligen i någon mån in på det område, inom hvilket sjuk-kassorna verka. Klart är emellertid, att detta förhållande omöjligen kan utöfva något som helst inflytande på medlemsantalet i sjuk-kassorna, ty ingen människa läser väl söka medlemskap i en sjuk-kassa för erhållande af ersättning vid endast sådant sjukdomstillstånd, som föranledts af olycksfall i arbete, och ingen läser väl heller underlåta att söka dylikt medlemskap endast därför att han på grund af försäkring i riks-försäkringsanstalten äger rätt till sjukhjälp i dylikt undantagsfall. Nej, medlemskap i sjuk-kassa sökes nog undantagslöst för vinnande af ersättning vid arbetsoförmåga på grund af vanlig, verklig sjukdom. Å andra sidan framgår också af riks-försäkringsanstaltens utlåtanden i nu föreliggande ämnen, att riks-försäkringsanstalten till fullo insett omöjligheten att från en central myndighet på effektivt sätt tillse, att den skadade till förekommande af invaliditet så fort ske kan kommer under behandling och att han erhåller den för honom lämpligaste vården. De svårigheter och olägenheter i öfrigt, som för en sådan myndighet äro förenade med handhafvandet af karenstidsförsäkring, torde också vara så stora, att någon propaganda från riks-försäkringsanstaltens sida för dylik försäkring på sjuk-kassornas bekostnad omöjligen torde kunna ifrågakomma. Tvärtom synes det alldeles klart, att just därigenom, att riks-försäkringsanstalten blir tillsynsmyndighet, den skall, i vida högre grad än som eljest är möjligt, kunna, såsom anstalten säger i sitt utlåtande, »erbjuda denna del åt sjuk-kassorna», för att därigenom olycksfallsförsäkringen må »i så stor utsträckning som möjligt befrias från handhafvandet af hvad som rätteligen och lämpligen bör höra till sjuk-kassornas verksamhet».

På grund af hvad jag sålunda anfört, anser jag den tillsynsmyndighet öfver sjukkassorna, som omförmäles i den föreslagna lagen om sjukkassor, böra förläggas till riksförsäkringsanstalten. Beträffande tillsynsmyndighetens organisation och kostnaderna för densamma får jag hänvisa till riksförsäkringsanstaltens utlåtande (propositionen sid. 86—88). Under förutsättning, att det anslag, som hittills utgått för sjukkasstatistikens utarbetande — däruti inberäknadt aflöningen enligt den föreslagna nya lönestaten för en aktuarie — öfverflyttas till riksförsäkringsanstalten, skulle dessa kostnader uppgå till förslagsvis 14,240 kronor, förutom hvad som kan erfordras för inspektionsresor äfvensom för tryckning af sjukkasstatistiken och berättelsen öfver sjukkasväsendet, hvilka kostnader likaledes förutsättas utgå af därför hittills använda medel.

I anledning häraf får jag härmed vördsamt hemställa, att Riksdagen, under förutsättning af Riksdagens bifall till Kungl. Maj:ts förslag angående ny lag om sjukkassor, ville

*dels* besluta, att riksförsäkringsanstalten tills vidare skall vara tillsynsmyndighet öfver sjukkasväsendet i riket samt att för ändamålet skall inom detta ämbetsverk upprättas en särskild byrå, benämnd sjukkasbyrån, dit jämväl utarbetandet af sjukkasstatistiken skall förläggas,

*dels ock* medgifva, att af de till underlättande af åtgärder för arbetares olycksfallsförsäkring och sjukkassors bildande afsatta belopp må under innevarande och nästinstundande år användas erforderliga medel, på sätt jag ofvan anfört beräknade till förslagsvis 14,240 kronor, för bestridande af kostnaderna för den föreslagna sjukkasbyråns organisation och verksamhet.

Stockholm den 11 maj 1910.

*E. Fränckel.*