

Nr 29.

Ankom till riksdagens kansli den 26 april 1920 kl. $\frac{1}{2}$ 7 e. m.

Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande nr 29, i anledning av väckt motion angående skrivelse till Konungen med begäran om utredning i fråga om en enhetlig organisation av den svenska socialförsäkringens olika grenar.

I en inom första kammaren väckt och till dess andra tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 185, har herr *Wohlin* m. fl. hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande skyndsammast möjligt av utredning, rörande 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.

Motionen.

Beträffande motiveringen till denna hemställan får utskottet hänvisa till motionen.

Förevarande motion har närmast föranletts av den s. k. socialförsäkringskommitténs den 14 oktober 1919 avgivna förslag till lag om allmän sjukförsäkring. Detta förslag innebär med avseende på sjukförsäkringens organisation bland annat, att den närmare tillsynen å de allmänna sjukkassor, vilka skulle hava att meddela försäkringen, skulle utövas av en sjukförsäkringsöverstyrelse, anordnad såsom ett fullt fristående ämbetsverk. Mot förslaget i denna del anföra motionärerna, att en splittring av socialförsäkringen på från varandra skilda grenar vore

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 12 saml. 2 avd. 15 häft. (Nr 29.) 1

onaturlig, då ju alla dess grenar hade ett gemensamt mål, nämligen att giva den försäkrade viss ersättning vid förlust av arbetsförmågan. De anse vidare, att försäkringens effektivitet måste lida genom brist på planmässig samverkan mellan försäkringens olika grenar, i det att försäkringsförmånerna inom den ena grenen bestämts utan hänsyn till förmånerna inom den andra, i stället för att de borde avvägas mot varandra, så att icke ersättningarna i vissa fall sattes så höga, att de i andra lika viktiga eller viktigare fall måste sättas för låga.

Uttalanden
av vissa
myndigheter.

Frågan om enhetlig organisation av socialförsäkringens olika grenar har redan blivit föremål för uppmärksamhet i flera av de yttranden, vilka avgivits över socialförsäkringskommitténs förslag till lag om allmän sjukförsäkring.

Pensions-
styrelsen.

Pensionsstyrelsen har sålunda i denna fråga anfört bland annat, att den sociala försäkring med nödvändighet måste i stort sett betraktas och behandlas såsom en enhet samt uppbyggas efter ensartade grunder. Dess huvudsakliga mål vore att genom försäkring bereda befolkningen rättsligt grundade anspråk på ekonomiskt bistånd vid sjukdom, olycksfall, ålderdom, invaliditet eller ofrivillig arbetslöshet. De olika grenarna av socialförsäkring vore avsedda att komplettera varandra i strävandena för detta gemensamma mål. Det syntes därför ligga i sakens natur, att en såvitt möjligt enhetligt genomförd organisation av socialförsäkring borde eftersträvas.

Pensionsstyrelsen ansåge det visserligen vara synnerligen angeläget, att en allmän sjukförsäkring med det snaraste komme till stånd, men lika viktigt syntes det vara, att denna försäkring redan från början sattes i sitt rätta samband med redan befintliga sociala försäkringsgrenar. Om man från början skulle följdriktigt anordna en fullständig socialförsäkringsverksamhet, borde den grundläggande delen av densamma, nämligen sjukförsäkring, först skapas, inbegripande jämväl ersättning för sjukdom på grund av olycksfall i arbete. Denna verksamhet skulle överbyggas med en invaliditets- och ålderdomförsäkring för pensionering av invaliderna samt av de ålderstigna. På detta sätt skulle enhetlighet och gemensam administration kunna åstadkommas för hela den egentliga socialförsäkring. När det gällde att uppdraga organisationslinjerna för den framtida svenska socialförsäkring måste emellertid hänsyn tagas till att utvecklingen hos oss gått i annan ordning samt till vår socialförsäkrings nuvarande läge.

Pensionsstyrelsen kunde icke ansluta sig till kommitténs förslag,

att tillsynsmyndigheten för sjukförsäkringen borde anordnas såsom ett fullt fristående ämbetsverk. Tilldelades sjukförsäkringen redan från början en fristående och självständig ställning, utan att samtidigt en fullständig plan för samarbetet mellan denna nya verksamhet och den övriga socialförsäkringen anordnades, torde det stöta på avsevärda svårigheter att i framtiden åstadkomma ett sådant samarbete.

Beträffande sjukförsäkringens inordnande i det nuvarande socialförsäkringssystemet kunde två alternativ tänkas: det ena att, på sätt kommittén föreslagit, förlägga sjukförsäkringen till ett särskilt för detta ändamål inrättat ämbetsverk, det andra att inordna sjukförsäkringen under något av de nuvarande sociala ämbetsverken. I båda fallen måste uppmärksamhet ägnas åt att söka åstadkomma enhetlighet och samarbete inom socialförsäkringen. Det förra alternativet erbjöde fördelen av mera specialiserat och på de särskilda uppgifterna uteslutande inriktat arbete. Genom att till ett ämbetsverk sammanföra vissa socialförsäkringsgrenar borde däremot kunna åstadkommas besparing i arbete och kostnader, särskilt med hänsyn därtill, att likartat arbete då kunde mera enhetligt anordnas. Vidare vore det klart, att åstadkommandet av nödig enhetlighet inom socialförsäkringen försvårades i samma mån som försäkringen uppdelades på ett större antal fristående administrativa enheter. De ämbetsverk, som enligt pensionsstyrelsens mening kunde ifrågasättas för handhavande av sjukförsäkringen, vore riks-försäkringsanstalten och pensionsstyrelsen.

För sjukförsäkringens förläggande till riks-försäkringsanstalten talade den omständigheten, att detta ämbetsverk redan nu hade att, om ock i begränsad omfattning, handlägga frågor rörande tillfällig arbetsoförmåga. Det låge då nära till hands, att alla socialförsäkringsfrågor, som berörde tillfällig arbetsoförmåga, sammanfördes till detta ämbetsverk.

För sjukförsäkringens förläggande till pensionsstyrelsen talade bland annat möjligheten att kunna åstadkomma en sammanslagning av de lokala organen för invaliditetsförsäkringen och sjukförsäkringen, d. v. s. pensionsnämnderna och sjukkassestyrelserna. Av en sådan sammanslagning kunde ur flera synpunkter fördelar beredas såväl de försäkrade samt kommunerna och allmänheten som även för pensionsstyrelsens sjukvårdande verksamhet och för lösning av intressekonflikter, vilka kunde väntas uppstå mellan sjukförsäkringen och pensionsförsäkringen. Det kunde ej heller anses uteslutet, att en gemensam upp börd av sjukförsäkrings- och pensionsavgifter skulle kunna anordnas och ett lämpligt organ för denna upp börd erhållas genom en sammanslagning av sjukkassestyrelser och pensionsnämnder.

Området för ett samarbete mellan de olika socialförsäkringsgrenarna torde emellertid vara vida större än man föreställde sig. Såsom exempel på några av de ämnen, som fölle inom detsamma, kunde anföras, att sjukförsäkringen hade stort intresse av invaliditetsfrågans behandling av pensionsförsäkringen, för vilken återigen det sätt, på vilket sjuk-kassorna i vissa fall handhade sin uppgift, vore utomordentligt betydelsefull. Olycksfallsförsäkringen och sjuk-kassorna hade redan nu åtskilliga beröringspunkter, och deras gemensamma intressen komme efter införandet av sjukförsäkringen att ytterligare vidgas. Alla tre försäkringsgrenarna hade ett starkt gemensamt intresse, att åtgärder vidtoges, som avsåge att befordra folkhälsan och förebygga eller häva invaliditet hos befolkningen. Det måste anses ofrånkomligt, att ett samarbete särskilt på detta senare område snarast komme till stånd, så att användningen av de medel, som för sjukvårdsändamål kunde disponeras ur de olika socialförsäkringsgrenarnas fonder, bleve på ett planmässigt sätt ordnad.

Med vad sålunda anförts hade pensionsstyrelsen sökt att belysa en del av de omständigheter, som syntes nödvändiggöra en av styrelsen ifrågasatt utredning rörande sjukförsäkringens inordnande i socialförsäkringen och samarbetet mellan de olika socialförsäkringsgrenarna. Vid utredningen måste de administrativa, ekonomiska och praktiska synpunkterna för de olika organisations- och samarbetslinjerna omsorgsfullt vägas emot varandra, så att den bästa möjliga lösning erhöles. Ett misstag härutinnan kunde komma icke blott att utöva ett ogynnsamt inflytande på socialförsäkringens framtida utveckling utan även att medföra ökning av administrations- och försäkringskostnaderna långt utöver de gränser, som vid val av den riktiga organisationslinjen behövt ifrågakomma.

*Försäkrings-
inspektionen.*

Försäkringsinspektionen anför bland annat, att kommitténs förslag företedde en mycket betänklig brist i det avseendet, att ingen anslutning vunnes mellan sjukförsäkringen och invaliditetsförsäkringen. Då enligt förslaget halv sjukpenning skulle utgå, så länge arbetsförmågan efter sjukdomens slut vore nedsatt med minst $\frac{1}{4}$ och då ingen tidsbegränsning gäves, vore sjuk-kassan skyldig att utgiva denna sjukpenning, så länge den försäkrade kunde styrka, att hans arbetsförmåga vore nedsatt, och eventuellt ända tills han bleve varaktigt oförmögen till arbete. Kommitténs bestämmelser i sistnämnda avseende skulle leda till skarpa intressekonflikter såväl mellan sjuk-kassorna och de försäkrade som mellan sjuk-kassorna och invaliditetsförsäkringens organ, pensionsstyrelsen. Detta förhållande visade, att, om lagförslaget antoges, socialförsäkringen på

denna punkt bleve oriktigt organiserad. Denna brist kunde dock icke avhjälpas annat än i samband med en reform av socialförsäkringen i dess helhet.

Bristerna i den lösning, som socialförsäkringsfrågorna hittills fått här i landet, torde vara så uppenbara, att en revision av densamma med nödvändighet snart måste göras. De enorma förvaltningskostnaderna gjorde det nödvändigt att giva socialförsäkringen en organisation, som krävde en väsentligt mindre förvaltningsapparat. Och den ringa effektiviteten hos den nuvarande pensionsförsäkringen måste tydligen med det snaraste avhjälpas. I särskilt yttrande av försäkringsinspektionens chef belystes närmare, vilka fördelar man torde kunna vinna genom en enhetlig organisation av socialförsäkringen. Försäkringsinspektionen tvekade icke att anse det ovillkorligen böra fordras, att sjukförsäkringen icke nu så organiserades, att därigenom en snar och genomgripande reform av socialförsäkringen i dess helhet försvårades eller äventyrades. Varken statens eller de försäkrades intressen tilläte, att socialförsäkringskostnaderna uppdroves över en viss gräns. Man måste därför avväga de olika försäkringsförmånerna mot varandra och tillse, att man ej tvingades att försumma ett viktigare intresse, därför att man gynnat mindre viktiga. I stället för att inrätta ett nytt självständigt ämbetsverk för sjukförsäkringen borde man tillse, om ej pensionsstyrelsen eller riksförsäkringsanstalten kunde övertaga den centrala förvaltningen av denna försäkring.

I särskilt yttrande till protokollet har försäkringsinspektionens chef framlagt ett utkast till socialförsäkringens huvudlinjer. Nämda utkast behandlar de olika grenarna av socialförsäkringen såsom delar av en och samma enhet. Att här närmare redogöra för detta förslag synes emellertid icke påkallat.

Socialstyrelsen har i sitt yttrande över den föreslagna sjukförsäkringen framhållit, att det nära sambandet mellan socialförsäkringens olika grenar otvivelaktigt krävde en mera enhetlig organisation. Säkert vore, att dubbelarbete och onödiga kostnader i allt större omfattning komme att äga rum, därest sjuk-, olycksfalls- och invaliditetsförsäkringarna skulle för framtiden administreras genom särskilda fristående organisationer.

Social-
styrelsen.

Riksförsäkringsanstalten har endast med anledning av sambandet mellan den föreslagna sjukförsäkringen och gällande olycksfallsförsäkring föreslagit, att den av kommittén föreslagna sjukförsäkringsöverstyrelsen skulle förenas med riksförsäkringsanstalten till ett gemensamt ämbetsverk.

Riksför-
säkrings-
anstalten.

Socialförsäkringskommittén.

Ej heller socialförsäkringskommittén har förbisett det nära sambandet mellan sjukförsäkringen och övriga sociala försäkringsgrenar. I sin motivering till de föreslagna bestämmelserna rörande förmånstagares överförande från sjukförsäkringen till invaliditetsförsäkringen vid inträdd varaktig oförmåga till arbete vidrör kommittén sålunda frågan om möjligheten av en ännu intimare samverkan mellan pensionsförsäkringens och sjukförsäkringens organ, än som hade förutsatts i kommitténs förslag. Sålunda kunde man exempelvis tänka sig, att de allmänna sjuk-kassorna helt eller delvis skulle kunna övertaga pensionsnämndernas nuvarande åligganden m. m. Även låte det tänka sig, att den sociala olycksfallsförsäkringen kunde bära ännu närmare anslutas till sjukförsäkringen, än kommittén föreslagit. Det vore emellertid tydligt, att dessa och andra frågor krävde särskild utredning, varjämte väsentliga ändringar i pensionsförsäkrings- och olycksfallsförsäkringslagarna skulle bli erforderliga. Verkställandet av en sådan utredning skulle säkerligen väsentligt fördröja genomförandet av den för hela befolkningen så betydelsefulla sjukförsäkringen. Ett avgörande av dylika frågor vore ej heller nu nödvändigt, utan kunde i den mån, sådant funnes erforderligt, sedermera äga rum, då kommitténs förslag om allmän sjukförsäkring torde vara så lagt, att, därest framdeles skulle anses önskvärt, att en mera intim anslutning ägde rum mellan sjukförsäkringen och övriga sociala försäkringsgrenar, detta utan svårighet låte sig göra.

Utskottet.

Av ovan återgivna uttalanden synes framgå, att meningarna icke torde vara delade i fråga om nödvändigheten av att socialförsäkringen för framtiden organiseras så, att en fullt enhetlig samverkan mellan dess olika grenar ernås. Att en utredning i sådant syfte med det snaraste igångsättes, synes särskilt påkallat med hänsyn till dels det förestående genomförandet av obligatorisk sjukförsäkring och dels till en framtida utveckling i rätt riktning av hela vår socialförsäkring, vilken ännu måste anses befinna sig i ett jämförelsevis tidigt utvecklingsskede. Härmed vill utskottet dock icke hava uttalat, att sjukförsäkringens genomförande bör uppskjutas, till dess den ifrågasatta utredningen rörande en enhetlig organisation av socialförsäkringen i dess helhet blivit slutförd. Utskottet delar tvärtom till fullo socialförsäkringskommitténs uppfattning därom, att sjukförsäkringsfrågan, med hänsyn till dess stora betydelse för hela vårt lands befolkning, bör med det snaraste bringas till sin lösning. Såsom Kungl. Maj:t i skrivelse nr 341 den 19 mars 1920 meddelat, kommer emellertid det i statsverkspropositionen förebådade förslaget till lag om allmän sjukförsäkring icke att föreläggas den nu samlade riksdagen. Då sålunda förslag i ämnet

kan förväntas först till 1921 års riksdag, torde den av socialförsäkringskommittén, på grund av önskvärldheten av att beslut om sjukförsäkringen fattades redan av 1920 års riksdag, undanskjutna utredningen angående denna försäkrings inordnande i vårt nuvarande socialförsäkrings-system nu kunna verkställas, utan att sjukförsäkringens genomförande skulle av denna anledning behöva ytterligare fördröjas. Härvid utgår utskottet från den förutsättningen, att utredningen icke från början skulle taga sikte på att utarbeta förslag till en definitiv lösning av frågan om sjukförsäkringens organisation, vilken icke torde kunna vinnas annat än i samband med en lösning av socialförsäkringens organisation i dess helhet. Utredningen synes i stället till en början böra inriktas på att vinna en sådan provisorisk lösning av frågan för sjukförsäkringens vidkommande, att svårigheter sedermera icke kunna förväntas uppstå, då fråga gäller realiserandet av de förslag i förevarande hänseende, vartill utredningen, sedan den slutförts i hela dess omfattning, kan komma att föranleda. Utan att vilja föregripa utredningen i vad den sålunda till att börja med skulle komma att avse sjukförsäkringens organisation, anser sig utskottet dock böra framhålla, att enligt utskottets mening starka skäl anförts såväl av pensionsstyrelsen som av försäkringsinspektionen mot att sjukförsäkringsöverstyrelsen, såsom socialförsäkringskommittén föreslagit, skulle anordnas såsom ett nytt, fullt fristående ämbetsverk.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att första kammaren måtte för sin del besluta, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande skyndsammast möjligt av utredning, rörande 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.

Stockholm den 26 april 1920.

På utskottets vägnar:

JACOB LARSSON.

Närvarande: herrar Nylander*, Larsson, Norling*, Johansson i Lövholmen, Westman och Malmberg.

* Ej närvarande vid justeringen.