

Nr 29.

Ankom till riksdagens kansli den 24 april 1928 kl. 3 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående utredning om införande av obligatorisk sjukförsäkring i Sverige.

I en inom första kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 39, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Berglund* hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om verkställande av utredning rörande införande snarast möjligt av obligatorisk sjukförsäkring i Sverige.

Beträffande de skäl, som ligga till grund för motionärens hemställan, får utskottet, i den mån redogörelse därför ej lämnas här nedan, hänvisa till motionens innehåll.

Den nuvarande svenska sociala sjukförsäkringen regleras av lagen den 4 juli 1910 om sjukkassor. Försäkringen ifråga vilar på frivillighet. Statsmakterna hava inskränkt sig till att dels reglera de privata sjukkassornas organisation och verksamhet, dels lämna sjukkassorna visst ekonomiskt understöd.

Historik.

Redan den 31 december 1913 fattades av Kungl. Maj:t beslut rörande anordnande av utredning om införande i vårt land av obligatorisk sjukförsäkring. Vid ärendets föredragning framhöll vederbörande departementschef, statsrådet Schotte, att genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring icke borde uppskjutas längre än som vore absolut nödvändigt. En rationellt ordnad dylik sjukförsäkring vore ett viktigt underlag för den samma år antagna lagstiftningen om allmän pensionsförsäkring, varjämte erinrades om de då på dagordningen stående frågorna om beredande av moderskaps-hjälp samt om en förbättrad lagstiftning om ersättning för olycksfall i arbete, vilka båda frågor ansågos nära sammanhännga med frågan om den obligatoriska sjukförsäkringen.

Utrednings-
beslut
31 december
1913.

Ifrågavarande utredning anförtroddes åt socialstyrelsen. Den 31 december 1915 tillsattes emellertid en särskild kommitté med uppdrag att verkställa utredning och avgiva förslag angående införande av en obligatorisk sjukförsäkring för arbetare. Denna kommitté, som antog namnet socialförsäkringskommittén, avgav den 14 oktober 1919 betänkande och förslag angående allmän sjukförsäkring. En överarbetning av förslaget verkställdes sedermera inom socialdepartementet med biträde av särskilt tillkallade sakkunniga, som avgåvo förslag i ämnet den 2 oktober 1920.

Social-
försäkrings-
kommittén.

De avvikelser detsamma innehöll från det ursprungliga förslaget voro knappast av principiell natur och hade närmast till syfte att nedbringa de kostnader, som den obligatoriska försäkringens genomförande skulle medföra.

Sjukförsäkringen skulle enligt båda förslagen vara i princip allmän och sålunda icke omfatta endast arbetare och anställda i annans tjänst. Utom dem, som vore varaktigt oförmögna till arbete, skulle från försäkringen undantagas endast personer med viss högre inkomst eller förmögenhet av viss storlek samt innehavare av ordinarie statstjänst. Enligt det överarbetade förslaget skulle försäkringen dessutom icke gälla den, vars inkomst av arbete understeg 540 kronor om året. Försäkringen skulle gälla beredande av såväl sjuk- som moderskapshjälp men däremot icke begravningshjälp. Såsom sjukhjälp skulle utgivas dels erforderlig läkarvård och läkemedel och dels sjukpenning. Den förra prestationen skulle utgå till såväl den försäkrade själv som hans barn under 16 års ålder.

Försäkringen skulle handhas av särskilda för ändamålet inrättade territoriella sjukkassor, omfattande en eller flera kommuner. För den närmare tillsynen över sjukkassornas verksamhet skulle finnas en för hela riket gemensam sjukförsäkringsöverstyrelse, varjämte besvär samt vissa andra ärenden, som rörde försäkringen, skulle handläggas av försäkringsrådet.

Statsverkets kostnader för försäkringen beräknades för 1919 års förslag till omkring 37.5 miljoner kronor årligen samt för 1920 års förslag till omkring 30 miljoner kronor årligen.

Berörda förslag hava emellertid icke föranlett någon åtgärd. I skrivelse till riksdagen den 19 mars 1920 meddelade Kungl. Maj:t, att förslag till lag om allmän sjukförsäkring icke komme att, såsom förut bebådats, föreläggas sagda riksdag. I anförande till statsrådsprotokollet rörande statsverkspropositionen till 1921 års riksdag uttalade sedermera dåvarande chefen för socialdepartementet, statsrådet Elmquist, att omförmälda förslag av ekonomiska och statsfinansiella skäl icke heller vid sistnämnda riksdag kunde upptagas till prövning. Vid avlåtande av statsverkspropositioner till 1922 och 1923 års riksdagar förklarades även med åberopande av enahanda skäl hinder föreligga för sjukförsäkringsfrågans framläggande.

Kommittén
för socialförsäkrings-
säkringens
organisation.

I anledning av riksdagsskrivelse år 1920 tillsatte Kungl. Maj:t en kommitté med uppdrag bland annat att verkställa utredning rörande åstadkommande av samarbete och enhetlighet å socialförsäkringens område, den s. k. kommittén för socialförsäkringens organisation. Denna kommittés uppdrag slutfördes emellertid ej, men dess arbetsutskott uttalade i ett den 2 november 1923 avgivet yttrande såsom sin åsikt, att det med hänsyn till rådande ekonomiska förhållanden vore ofrånkomligt, att frågan om genomförande i vårt land av en allmän obligatorisk sjukförsäkring måste vänta på sin lösning, och att man sannolikt syntes, när tidpunkten härför kunde anses vara inne, få inskränka sig till en sjukförsäkring i endast begränsad omfattning. Det kunde vid sådant förhållande enligt arbetsutskottets me-

ning ifrågasättas, huruvida det ur allmänna synpunkter kunde vara riktigt och klokt att låta den frivilliga sjukförsäkringen under en måhända rätt avsevärd väntetid vara fastlåst i sitt nuvarande läge, vilket skulle innebära ett hämmande av och sannolikt även en tillbakagång i denna sjukförsäkrings utveckling. Det kunde emellertid, framhöll utskottet vidare, också ifrågasättas, om de helt visst i och för sig vägande skäl, som av socialförsäkringskommittén anförts mot sjukförsäkringens byggande på frivillighetens grund, numera vore 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 obligatorisk sjukförsäkring.

Bristerna i det nuvarande sjukkasheväsendet och behovet av reformer till dessas avhjälpande framhöllos jämväl av statens besparingskommitté i dess den 19 februari 1925 avgivna betänkande med utredning och förslag angående socialförsäkringens organisation. Kommittén fann emellertid, att genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring i den av socialförsäkringskommittén ifrågasatta omfattningen skulle medföra utgifter för statsverket, som överstege dess bärkraft.

Då sålunda andra sätt måste sökas att ordna sjukförsäkringen, hade enligt kommittén två vägar erbjudit sig; den ena en obligatorisk sjukförsäkring av mindre omfattning och den andra en utveckling av den befintliga frivilliga sjukförsäkringen.

Beträffande den förra av dessa vägar låge tanken på en obligatorisk försäkring, begränsad till lönearbetarnas klass, närmast till hands. Men då en sådan försäkring beräknats medföra omkring 60 procent av kostnaderna för hela den av socialförsäkringskommittén föreslagna sjukförsäkringen, d. v. s. 70 miljoner av de beräknade 120, därav ungefär en tredjedel ansetts böra falla på statsverket, syntes redan detta förhållande göra det uteslutet att för närvarande tänka på en lösning efter dessa linjer. Men därtill komme ett lika starkt principiellt skäl, nämligen att behovet av sjukförsäkring för åtskilliga kategorier utom lönearbetarnas klass syntes vara lika starkt som för dessa. Därest man av hänsyn till sålunda avsedda kategorier ville bibehålla den statsunderstödda frivilliga försäkringen, skulle härigenom den totala kostnaden för sjukförsäkringen ytterligare ökas.

Man skulle, framhöll kommittén vidare, i detta sammanhang kunna tänka sig möjligheten av kollektiv sjukförsäkring för lönearbetare. Men då en sådan försäkrings konsekvenser syntes leda till ett system, som starkt avveke från sjukförsäkringens karaktär av självhjälp, hade icke heller denna försäkringsform befunnits innefatta något tillräckligt bärande skäl för att välja den obligatoriska lönearbetarförsäkringen såsom ett första led för lösningen av hela sjukförsäkringsfrågan.

Man vore alltså enligt kommitténs uppfattning hänvisad till en utveckling av den frivilliga sjukförsäkringen.

Besparingskommitténs organisationsförslag den 19/2 1925.

Yttranden öfver
besparings-
kommitténs
förslag.

Av de myndigheter och andra vederbörande, som i sina yttranden öfver besparingskommitténs betänkande öfverhuvud taget ingått på här förevarande spörsmål, hava *pensionsstyrelsen, statens fattigvårdsinspektör, svenska landstingsförbundets styrelse, svenska stadsförbundets styrelse, svenska landskommunernas förbunds styrelse, Sveriges allmänna sjukkassee förbund, svenska fattigvårdsförbundet* och *kommunalarbetarförbundet* — somliga visserligen under tillkännagivande av en större eller mindre grad av tveksamhet — ställt sig gynnsamt till tanken på en nyorganisation av sjukförsäkringsfrågan, åtminstone tillsviðare, på frivillighetens grund, eller i varje fall icke avvisat denna tanke. *Rikssjukkasornas centralorganisation* har avstyrkt varje ändring i organisationen. *Försäkringsrådet* och *svenska arbetsgivarföreningen* hava ansett, att i avvaktan på att förhållandena framdeles skola medgiva genomförandet av en obligatorisk sjukförsäkring reformer på sjukförsäkringens område böra tillsviðare anstå. *Socialstyrelsen, försäkringsrådet* och *riksförsäkringsanstalten* däremot hava givit uttryck åt den uppfattningen, att man utan att inlåta sig på en omorganisation av den frivilliga sjukkassee verksamheten nu borde skrida till genomförande av en obligatorisk sjukförsäkring i den ena eller andra formen eller omfattningen.

Frågans be-
handling vid
1926 års
riksdag.

Vid 1926 års riksdag framlade Kungl. Maj:t i propositioner (nr 113 och 117) förslag till omorganisation av det statsunderstödda sjukkasseeväsendet, avseende såväl sjukkasseeornas organisation som deras prestationer. I förstnämnda hänseende innebar förslaget huvudsakligen, att statsbidrag skulle tilldelas allenast *en* — på visst angivet sätt utvald — sjukkasseeorganisation inom varje särskilt område. Härmed avsågs att vinna en koncentration av de olika, sinsemellan konkurrerande sjukkasseeorna till ett s. k. enhetskasssystem.

I fråga om de allmänna principer, som borde läggas till grund vid en nyorganisation av sjukförsäkringen, yttrade föredragande departementschefen, statsrådet Gustav Möller, följande:

I denna fråga hava, som känt är, skilda åsikter gjort sig gällande. Framför allt hava meningarna varit delade därom, huruvida en obligatorisk, d. v. s. tvångsvis ordnad försäkring bör genomföras eller om reformen bör inskränkas till en omgestaltning av det bestående sjukkasseeväsendet med bibehållande av försäkringens frivilliga karaktär. Meningsskiljaktigheterna torde dock mindre gälla själva principen. Såvitt framgår av gjorda framställningar eller andra uttalanden synes man, ehuru väl undantag finnas, ganska allmänt vara av den uppfattningen, att en rationellt ordnad obligatorisk sjukförsäkring innebär den bästa lösningen. Bland uttalanden i annan riktning erinras om det som gjorts av rikssjukkasseeornas centralorganisation. Jag påpekar å andra sidan, att såväl Sveriges allmänna sjukkassee förbund som jämväl de hörda ämbetsverken bestämt uttalat sig till förmån för den obligatoriska försäkringen, därvid vissa av dem emellertid framställt förslag till obligatorisk försäkring av en på olika sätt begränsad omfattning.

För egen del ansluter jag mig också till den uppfattningen, att ur principiell

synpunkt en obligatorisk försäkring måste anses innebära den bästa lösningen. Man lär knappast kunna hoppas att med en frivillig försäkring nå fram till alla dem, som skola omfattas av en obligatorisk försäkring, och ofta torde det just vara de, som bäst skulle behöva komma i åtnjutande av försäkringens förmåner, som på grund av oföretagsamhet eller bristande tillgångar eller av annan anledning icke ansluta sig till den frivilliga försäkringen. Först med en obligatorisk försäkring torde vidare förutsättningar finnas för ett fullständigt genomfört och fullt rationellt ordnat samarbete mellan sjukförsäkringens och andra sociala försäkringsorgan.

Emellertid har jag funnit, att den avvisande hållning, som besparingskommittén gjort gällande i förevarande punkt, för närvarande måste anses fullt befogad. Det synes mig uteslutet, att statsverket under en närmare framtid skulle kunna ikläda sig de betydande kostnader, vilka måste komma att bliva förenade redan från början med genomförandet av en allmän obligatorisk sjukförsäkring. De kostnadsskäl, som föranlett att varken socialförsäkringskommitténs ursprungliga eller det överarbetade förslaget lagts till grund för framställning till riksdagen, synas mig alltså alltjämt äga sin fulla kraft.

Vad sålunda anförts har närmast avsett en obligatorisk sjukförsäkring av den allmänna omfattning, som avsetts med socialförsäkringskommitténs förslag såväl i dess ursprungliga som i dess överarbetade skick.

Beträffande de mera begränsade förslag till obligatorisk sjukförsäkring, som framförts av vissa myndigheter, ansåg departementschefen desamma av angivna skäl icke vara av beskaffenhet att kunna läggas till grund för lagstiftning i ämnet.

På grund av vad sålunda anförts fann departementschefen under för handen varande förhållanden och med dåvarande framtidsutsikter den enda framkomliga vägen till ernående av förbättrade förhållanden på sjukförsäkringens område i vårt land vara, att en nyorganisation av det frivilliga sjukkasseväsendet genomfördes.

Förslaget vann ej riksdagens bifall. Andra särskilda utskottet, till vilket förslaget remitterats, uttalade i sitt utlåtande nr 3, att det föreslagna enhetskassesystemet innebure ett så kraftigt ingrepp i det nuvarande sjukkasseväsendet, att det syntes tvivelaktigt, huruvida reformen läte sig genomföra med tillräckligt stor anslutning från sjukkassefolkets sida. Emellertid vitsordade utskottet behovet av en reform, avseende såväl en mera enhetlig organisation som ökade prestationer inom det statsunderstödda sjukkasseväsendet. En sådan reform syntes emellertid kunna genomföras utan ett tvångsvis genomförande av enhetskassesystemet. Nybildande av sjukkassor borde ej få ske, där det ej funnes socialt behövt. De nu befintliga kassorna borde däremot få fortleva. För vinnande av den större enhetligheten skulle överallt, där mer än en sjukkasseorganisation vore verksam, bildas en samorganisation, förslagsvis benämnd distriktssjukassa. Åt denna samorganisation skulle anförtros de ökade prestationer, som syntes böra påläggas den sociala sjukförsäkringen, under det att de nuvarande sjukkassorna finge begränsa sig till sin hittillsvarande verksamhet. I denna samorganisation skulle man erhålla ett organ, som kunde fylla de uppgifter,

regeringsförslaget avsett för enhetskassorna. Och där förutsättningar för ett mera intimt samgående förefunnes, skulle distriktssjukkassor genom sammanslagning av övriga sjukkassor kunna bliva verkliga enhetskassor. Beträffande omfattningen av distriktssjukkassornas prestationer uttalades, att det borde övervägas, huruvida ej sjukvårdsförsäkring kunde göras till en obligatorisk prestation för dem.

Med godkännande av utskottets utlåtande hemställde riksdagen om utredning och förslag till det statsunderstödda sjukkasseväsandets omorganisation efter de av utskottet angivna riktlinjerna.

Den av riksdagen begärda utredningen anförtroddes åt inom socialdepartementet tillkallade sakkunniga, vilka den 15 december 1926 avgåvo förslag i ämnet. På grundval av detta förslag framlades vid fjolårets riksdag proposition i ämnet (nr 114). I enlighet med riksdagens direktiv hade den statsunderstödda sjukförsäkringen uppdelats på två olika slags organ, *primärsjukkassor* och *distriktssjukkassor*. De förstnämnda skulle omhänderhava sjukförsäkringen i den inom sjukkasserörelsen nu allmännast förekommande omfattning, nämligen meddelande av kontant sjukhjälp intill 100 dagar för varje sjukdomsfall jämte moderskapshjälp. Ställningen som primärsjukkassa skulle tillkomma varje nu registrerad sjukkasse, som uppfyllde därför stadgade betingelser. Nybildade organisationer erhöles däremot denna ställning allenast i fall de ansåges socialt behöfliga. Primärsjukkassorna skulle där så kunde ske vara anslutna till distriktssjukkassor. Inom varje område finge endast finnas *en* distriktssjukkassa. Denna hade att meddela kontant sjukhjälp efter utgången av primärsjukkassans sjukhjälpstid intill två år för varje sjukdomsfall samt bereda sjukvård i viss omfattning. Distriktssjukkassan kunde emellertid även för alla eller vissa medlemmar meddela jämväl den sjukhjälp, som tillkomme primärsjukkassa. Förslaget upptog jämväl en avsevärd höjning av statsbidragen till sjukkasseväsandets främjande — för ett antaget medlemsantal i sjukkassorna av 800,000 beräknades statsverkets utgifter till 6,828,000 kronor mot 3,500,000—3,600,000 enligt nu gällande grunder.

I fråga om den obligatoriska försäkringsformen anförde föredragande departementschefen, statsrådet Jakob Pettersson, att en övergång till dylik försäkring torde för den närmaste framtiden få anses utesluten.

Sammansatta stats- och andra lagutskottet, som förehade ärendet till förberedande behandling, tillstyrkte i huvudsak propositionen. Utskottets förslag i ämnet bifölls av första men avslogs av andra kammaren, vadan frågan alltså förföll.

Utskottet.

I anslutning till den uppfattning, som vid flera föregående tillfällen kommit till uttryck från riksdagens sida, anser utskottet, att det är en angelägenhet av största vikt, att till den sociala omvårdnad av de sjuka, som för närvarande i vårt land omhänderhaves av stat och kommun, fogas en tillfredsställande

anordnad sjukförsäkring. Sedan flera år tillbaka har som bekant hos oss pågått ett arbete, som avsett att under hänsynstagande till vårt lands säregna förhållanden och med tillgodogörande av erfarenheterna från utlandet åstadkomma en välbehörlig omorganisation av vårt sjukkasseeväsen. Under detta arbete har även införande av obligatorisk sjukförsäkring kommit under allvarligt övervägande. Såsom framgår av den redogörelse, som lämnats i det föregående, har man emellertid ansett, att icke minst statsfinansiella hänsyn ställa sig hindrande i vägen för ett genomförande av denna försäkringsform under den närmaste framtiden. Framställda förslag att begränsa kretsen av de i försäkringen delaktiga i syfte att nedbringa kostnaderna för det allmänna hava från olika håll framkallat gensagor.

I den föreliggande motionen har ej framlagts material av beskaffenhet att undanröja de allvarliga betänkligheter, som i frågans nuvarande läge måste hysas mot att riksdagen skulle binda sig vid den ståndpunkten, att den obligatoriska sjukförsäkringen är den enda form, som kan ifrågakomma vid sjukförsäkringsfrågans lösning.

Utskottet, som är övertygat att med hänsyn till frågans vikt Kungl. Maj:t icke lär underlåta att främja arbetet att åstadkomma en för vårt land lämpad omorganisation av sjukförsäkringen, anser sig ej kunna förorda, att riksdagen nu inskränker möjligheten för Kungl. Maj:t att undersöka framkomligheten av olika vägar för frågans lösning.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 april 1928.

På andra lagutskottets vägnar:

K. G. WESTMAN.

Vid ärendets behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Westman*, *Linder**, *Österström**, greve *Spens**, *Thorberg**, *Martin Svensson*, *Berglund* och *Stenberg*;

från andra kammaren: herrar *Magnusson* i Kalmar, *Hage*, *Magnusson* i Skövde, *Johanson* i Stockholm*, *Johanson* i Hallagården, *Holmström* i Stockholm, *Wallerius* och *Andersson* i Rasjön.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Linder*, *Thorberg*, *Berglund*, *Magnusson* i Kalmar, *Hage*, *Johanson* i Stockholm och *Holmström* i Stockholm, vilka ansett, att utskottet bort förorda bifall till motionen.
