

Nr 20.

Utlåtande i anledning av väckt motion om samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna m. m.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 418, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Wedén m. fl.* hemställt, »att riksdagen måtte besluta,

att uttala önskvärdheten av att den nya sjuk- och olycksfallsförsäkringsutredningen i första hand undersöker möjligheterna att verkställa en samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringarna enligt de riktlinjer i överensstämmelse med utredningens direktiv, som i motionen åberopats, samt

att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att pensionsutredningen och ovannämnda utredning erhålla kompletterande uppdrag att gemensamt utreda möjligheterna av en samtidig avgiftsbetalning för båda försäkringssystemen i form av en socialförsäkringsavgift samt förutsättningarna för ett successivt och samtidigt införande av en obligatorisk pensionsförsäkring och sjukförsäkring».

Det avsnitt ur direktiven för socialförsäkringsutredningen, som åberopas i motionen, är av följande lydelse:

»Den tanken har också framförts, att det skulle vara möjligt att låta alla som ha en viss minimiinkomst bli obligatoriskt försäkrade för visst grundbelopp och att obligatoriskt tillförsäkra de löneanställda en efter vederbörandes arbetsförtjänst avvägd tilläggsjukpenning med rätt för andra att frivilligt försäkra sig för motsvarande förmån. Kostnaderna skulle kunna tänkas fördelade mellan staten, arbetsgivarna och de anställda.»

Beträffande de skäl, som motionärerna åberopa till stöd för sin hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 23 november 1951 ha särskilda sakkunniga för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring tillkallats. I direktiven för utredningen anförde chefen för handelsdepartementet, statsrådet Ericsson, bl. a. följande.

Pensionsutredningen har den 12 oktober 1950 avgivit ett den 21 september samma år dagtecknat principbetänkande med förslag till allmän pensionsförsäkring (SOU 1950:33). Utredningen har bl. a. haft att taga ställning till frågan om obligatorisk eller frivillig tjänstepensionering och har därvid förordat den obligatoriska linjen, enär endast denna ansetts tillgodose de olika krav utredningen uppställt på en tjänstepensionering. Under arbetets gång har pensionsutredningen kommit till den uppfattningen, att den obligatoriska pensionsförsäkringen bör i princip omfatta icke blott an-

ställda utan över huvud alla inkomsttagare, oberoende av huruvida vederbörandes inkomst härrör från tjänst, rörelse, fastighet eller kapital.

Enligt pensionsutredningens förslag skola pensionerna från den allmänna pensionsförsäkringen finansieras dels genom premier av de försäkrade och dels genom arbetsgivarbidrag. I princip skola försäkringens inkomster varje år svara mot pensionsutgifterna samma år. För varje år skall en uttagningskvot fastställas, vilken anger hur stor del av varje inkomsttagares pensionsgivande inkomst som skall erläggas i premie. Med pensionsgivande inkomst förstås härvid den sammanräknade nettointkomsten vid taxering till statlig inkomstskatt, dock högst 30 000 kronor, minskad med det s. k. folkpensionsavdraget, som är den dubbla icke-inkomstprövade folkpensionen för ensamstående. För varje arbetsgivare skall arbetsgivarbidraget i princip vara lika stort som summan av de premier arbetsgivarens anställda ha att betala på den pensionsgivande inkomst, som härrör från deras lön hos arbetsgivaren. De influtna arbetsgivarbidragen skola enligt utredningens förslag fördelas mellan alla försäkrade i proportion till deras premier. Detta får till följd, att 20 å 25 % av arbetsgivarbidraget gå såsom tillskott till pensioner, som bygga på annan inkomst än inkomst av tjänst.

Vad angår försäkringens organisation har pensionsutredningen föreslagit, att den centrala förvaltningen förläggas till en särskild avdelning inom pensionsstyrelsen och att beslutanderätten över pensionsförsäkringen överlämnas till ett särskilt organ, pensionsrådet. Fyra ledamöter av utredningen ha dock förordat, att förvaltningen av försäkringen överlämnas till en fristående anstalt. Debitering och uppbörd av premier och arbetsgivarbidrag skola enligt förslaget ombesörjas av skattemyndigheterna. De lokala pensionsnämnderna skola vara organ även för den allmänna pensionsförsäkringen. Förvaltningskostnaderna ha av utredningen uppskattats till 6 å 7 miljoner kronor årligen och skola enligt förslaget bestridas av statsmedel.

Då ställning skall tagas till pensionsutredningens förslag, bör i första hand avgöras, huruvida behov föreligger av en obligatorisk pensionsförsäkring. Härvid bör beaktas, att hittills endast tjänstemän i större utsträckning erhållit tillfredsställande pensionsförmåner. För arbetarna och flera andra grupper i samhället är pensionsfrågan — fränsett folkpensioneringen — däremot i stort sett olöst. Det synes angeläget att denna klyfta mellan olika samhällsgrupper överbygges. Det kan antagas att i varje fall för stora arbetargrupper del en utvidgning av den nuvarande pensioneringen för anställda icke på frivillighetens väg kan vinnas inom rimlig tid. Under sådana förhållanden föreligga starka motiv att införa en obligatorisk pensionsförsäkring, så snart detta kan ske utan att mer angelägna reformbehov åsidosättas.

I fråga om den obligatoriska pensionsförsäkringens omfattning torde övertygande skäl tala för att godtaga pensionsutredningens förslag att försäkringen skall avse icke blott anställda utan över huvud samtliga inkomsttagare.

En viktig angelägenhet blir vidare att — i anslutning till många i remissyttrandena gjorda påpekanden — undersöka huru den obligatoriska pensionsförsäkringen och folkpensioneringen lämpligen kunna organisatoriskt och sakligt sammanföras till ett enhetligt system. Riktpunkten bör

härvid vara att så långt möjligt erhålla pensioner, vilka automatiskt följa förändringarna i den allmänna levnadsstandarden och vilkas storlek i viss utsträckning är beroende av de inbetalda avgifterna.

Med hänsyn till den kritik, som riktats mot det föreslagna kollektiva arbetsgivarbidraget, synes övervägande skäl tala för att man icke inför ett sådant bidrag utan låter vederbörande inkomsttagare själva erlægga de erforderliga avgifterna till försäkringen i form av premier. Samtidigt synes dock, såvitt angår arbetstagare, en lagstadgad skyldighet böra införas av innebörd att arbetsgivarna skola gottgöra sina anställda en del av försäkringspremien.

Vad angår administrationsfrågorna bör ett i detalj gående organisationsförslag utarbetas och kostnadsberäknas. Bl. a. bör härvid såsom ett alternativ undersökas möjligheten att befria skattemyndigheterna från debitering och uppbörd av pensionsavgifterna. Förvaltningskostnaderna synas i slutskedet böra helt bestridas av försäkringens egna medel. Under övergångsskedet bör statsbidrag utgå med ett undan för undan fallande belopp.

I övrigt synes det på fördelningssystemet grundade förslag, som pensionsutredningen framlagt, i huvudsak kunna läggas till grund för det fortsatta utredningsarbetet på en förbättrad ålderdoms- och invalidförsörjning. Jag förordar alltså, att särskilda sakkunniga tillkallas för att i enlighet med här angivna riktlinjer samt med beaktande av kritiken i remissyttrandena utarbeta ett slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring med tillhörande författningstext. Under arbetets gång bör i samhällsekonomiska frågor samråd äga rum med konjunkturinstitutet. Av intresse är härvid särskilt, att de samhällsekonomiska verkningarna av de konkreta förslag, till vilka man kommer, grundligt prövas.

Den 28 december 1951 erhöll chefen för socialdepartementet Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla sakkunniga för att inom socialdepartementet biträda med utredning angående översyn av bestämmelserna rörande den allmänna sjukförsäkringen m. m. I direktiven för de sakkunniga, som antagit benämningen *socialförsäkringsutredningen*, anförde departementschefen bl. a. följande.

Jag vill härvid erinra om att 1950 års långtidsutredning (SOU 1951: 30) med utgångspunkt från sin bedömning av det samhällsekonomiska och det statsfinansiella läget funnit förutsättningarna att genomföra sjukförsäkringsreformen under femårsperioden 1951—55 vara i hög grad betingade av möjligheterna att gå fram på avgiftslinjen. Därest man av statsfinansiella skäl nödgas ändra grunderna för försäkringens finansiering genom att minska statsbidragen och höja medlemsavgifterna, kan man emellertid ej bortse från risken av att den frivilliga tilläggsförsäkringen icke kommer att utnyttjas i avsedd utsträckning. Härigenom och genom att ersättningsbeloppen enligt den år 1946 beslutade obligatoriska sjukpenningförsäkringen numera — sedan penningvärdet och därmed sjukpenningens realvärde i hög grad minskat — i många fall kunna förväntas bli otillräckliga, ökas faran för underförsäkring. Även penningutvecklingen och det statsfinansiella läget påkalla alltså att hithörande spörsmål änyo övervägas.

Jag förordar därför att hela det problemkomplex det här gäller göres till föremål för omprövning av särskilda sakkunniga. Med beaktande av vad som tidigare i olika sammanhang i saken förekommit böra dessa sak-

kunniga klarlägga såväl möjligheterna att genomföra en samordning av sjukförsäkringen och olycksfallsförsäkringen som de fördelar och nackdelar, vilka äro förknippade därmed. Det bör utredas i vad mån förmånerna vid olycksfall i arbete skulle kunna utgå efter samma grunder som sjukhjälpn i allmänhet. I synnerhet böra skälen för och mot en gemensam sjukpenningsskala inom sjukförsäkringen och de första veckornas sjuktid inom olycksfallsförsäkringen fixeras. Därvid bör prövas huruvida det är möjligt att låta olycksfallsförsäkringens skala bli gällande även för sjukförsäkringen eller om man bör låta sjukpenningen utgå efter andra för de båda försäkringsgrenarna gemensamma grunder. Den tanken har också framförts, att det skulle vara möjligt att låta alla som ha viss minimiinkomst bli obligatoriskt försäkrade för visst grundbelopp och att obligatoriskt tillförsäkra de löneanställda en efter vederbörandes arbetsförtjänst avvägd tilläggssjukpenning med rätt för andra att frivilligt försäkra sig för motsvarande förmån. Kostnaderna skulle kunna tänkas fördelade mellan staten, arbetsgivarna och de anställda.

Den omständigheten att i det föregående talats om ersättning från sjukförsäkringen under de första veckornas sjuktid för olycksfallsskadade innebär icke att vid utredningen ej bör övervägas även en förhållandevis lång sådan tid.

Såsom framgår av vad förut anförts bör finansieringsfrågan utredas med hänsyn till både de statsfinansiella möjligheterna och en ändrad konstruktion av sjukförsäkringen. Det bör alltså undersökas på vad sätt statsverkets totala kostnader kunna nedbringas under det belopp, som skulle erfordras därest statsbidraget utginge efter de i sjukförsäkringslagen stadgade grunderna. I samband därmed bör prövas huruvida möjligheterna att genomföra en allmän sjukförsäkring underlättas genom ett etappvist genomförande därav även i annan ordning än som tidigare diskuterats. Frågan om karenstiden bör beaktas. Likaså bör såsom redan antytts övervägas i vilken omfattning arbetsgivarna böra delta i finansieringen av de båda försäkringsgrenarna.

Ett problem, som ej får förbises, är huruvida en sådan omläggning av försäkringssystemet varom det här är fråga bör föranleda ändring i det uppbördsförfarande, som lagfästs i fråga om den allmänna sjukförsäkringen.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt alla de skiftande administrativa och organisatoriska spörsmål som uppkomma vid en samordning mellan olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringen.

Departementschefen slutar med att framhålla, att den förordade översynen bör ske med all möjlig skyndsamhet.

I sitt betänkande angående yrkesskadeförsäkringslag m. m. (SOU 1951: 25) anförde *socialvårdskommittén* bl. a. följande.

Såsom en av huvudfrågorna vid kommitténs utredningsarbete har i överensstämmelse med direktiven stått åstadkommandet av en samordning av socialvårdens olika grenar. Kommittén har strävat efter att utforma sina förslag på sådant sätt att förutsättningar komme att erhållas för önskvärd enhetlighet i lagstiftningen och för en ändamålsenlig organisation. Förslag angående socialvårdens organisation m. m. framlades på sin tid i ett av kommittén år 1942 avgivet betänkande (SOU 1942: 56). Sedermera har kommittén återkommit till samordningsfrågorna i sina betänkanden angående allmän sjukförsäkring (SOU 1944: 15), obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 1948: 39) och lag om socialhjälp m. m. (SOU 1950: 11).

Beträffande olycksfallsförsäkringen har kommittén eftersträvat en samordning i görlig mån med sjukförsäkringen, i vad avser såväl sjukhjälpförmånerna som administrationen. Av skäl, som angivas i förevarande betänkande, har kommittén emellertid funnit, att erforderliga förutsättningar icke nu föreligga för den av kommittén åsyftade samordningen av olycksfalls- och sjukförsäkringarna.

Samordningsfrågorna framstå alljämt för kommittén såsom synnerligen angelägna, och kommittén vill därför uttala förhoppningen, att de bringas till en lösning så fort ske kan.

I sitt ovannämnda betänkande angående lag om obligatorisk arbetslöshetsförsäkring uttalade socialvårdskommittén beträffande spörsmålet om socialförsäkringsavgift bl. a. följande.

Om man stannar för att avgifterna till arbetslöshetsförsäkringen skola vara lika för hela riket samt att de skola uppföras å debetsedeln för slutlig och kvarstående skatt och uppbäras gemensamt med preliminärskatten, har man i själva verket fått likartade uppbördssystem för folkpensioneringen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Det ligger härvid nära till hands att betrakta dessa olika avgifter som en enda. Om man utvidgade denna kollektiva avgift att gälla även moderskapsförsäkringen, skulle man erhålla en *socialförsäkringsavgift*, utgörande medborgarens bidrag till sagda fyra socialförsäkringsgrenar. Emellertid bleve denna avgift icke enhetlig, enär avgiften till sjukförsäkringen icke är enhetlig utan skall kunna växla från kassa till kassa. Då det skulle vara förenat med stora fördelar att få en enhetlig socialförsäkringsavgift, förtjänar det övervägas, om det verkligen är skäl fasthålla vid den organisatoriska utformning sjukförsäkringen genom sagda lag fått. Även med hänsyn till behovet av en samordning mellan arbetslöshetsförsäkringen och sjukförsäkringen är det angeläget att undersöka, om icke sjukförsäkringens organisation kan anpassas efter den som arbetslöshetsförsäkringen enligt förevarande alternativ måste erhålla.

Utskottet.

Då utskottet vid höstsessionen med 1950 års riksdag behandlade frågan om uppskov med ikraftträdandet av lagen om allmän sjukförsäkring lät utskottet förstå, att de ändrade förhållandena kunde motivera, att frågan om sjukpenningförsäkringens konstruktion upptoges till omprövning. Utskottet påpekade bl. a., att därest man av ekonomiska skäl nödgades ändra grunderna för försäkringens finansiering genom att minska statsbidragen och höja medlemsavgifterna, den frivilliga försäkringen måhända icke komme att utnyttjas i önskvärd utsträckning, varigenom risken för underförsäkring komme att öka. I samband därmed borde även uppmärksammas förändringarna i penningvärdet. Utskottet berörde jämväl frågan om samordning av sjukförsäkringen med andra socialförsäkringsformer, vilken fråga för utskottet framstode såsom ett viktigt organisatoriskt problem, som påkallade uppmärksamhet.

Socialförsäkringsutredningen har nu fått till främsta uppgift att undersöka möjligheterna att genomföra en samordning av sjukförsäkringen och

olycksfallsförsäkringen ävensom att utreda frågan om sjukförsäkringens finansiering med hänsyn till både de statsfinansiella möjligheterna och en ändrad konstruktion av sjukförsäkringen. I direktiven för utredningen sägs bl. a., att det bör utredas i vad mån förmånerna vid olycksfall i arbete skulle kunna utgå efter samma grunder som sjukhjälpn i allmänhet, och skälen för och mot en gemensam sjukpenningsskala inom sjukförsäkringen och de första veckornas sjuktid inom olycksfallsförsäkringen böra fixeras. Vidare påpekas i direktiven, att den tanken även framförts, att det skulle vara möjligt att låta alla som ha viss minimiinkomst bli obligatoriskt försäkrade för visst grundbelopp och att obligatoriskt tillförsäkra de löneanställda en efter vederbörandes arbetsförtjänst avvägd tilläggsjukpenning med rätt för andra att frivilligt försäkra sig för motsvarande förmån.

Hela problemkomplexet om samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringen och sjukförsäkringens konstruktion är således f. n. föremål för omprövning. I direktiven för utredningen berörs även det förslag till lösning av frågan om sjukförsäkringens konstruktion, som motionärerna önska se förverkligat. Det synes då icke böra komma i fråga att, såsom motionärerna föreslå, riksdagen nu skall uttala, vilket alternativ till lösning av frågan, som utredningen »i första hand» bör undersöka. Utskottet avstyrker därför motionen i denna del.

Önskemålet att låta medborgarnas bidrag till socialförsäkringarna utgå i form av en s. k. socialförsäkringsavgift har redan tidigare framförts. Som av det ovanstående framgår har socialvårdskommittén påvisat de stora fördelarna med en enhetlig socialförsäkringsavgift. En sådan avgift ansåg kommittén borde omfatta de fyra stora socialförsäkringsgrenarna folkpensioneringen, sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och moderskapsförsäkringen. Möjligheterna att införa en dylik enhetlig avgift bliva uppenbarligen beroende på de olika försäkringarnas konstruktion. Det torde därför icke låta sig göra att nu fastslå, vilka försäkringar en sådan avgift skulle kunna omfatta och om den — i enlighet med motionärernas uttalanden — kan avse jämväl den allmänna pensionsförsäkring, vars utformning är föremål för utredning. De båda utredningar, varom nu är fråga, komma givetvis, såsom för övrigt framgår av direktiven, att taga ställning jämväl till alla olika administrativa och organisatoriska spörsmål. Med hänsyn till vad nu anförts kan utskottet icke finna anledning föreligga för riksdagen att, på sätt i motionen hemställes, hos Kungl. Maj:t anhålla att utredningarna skola erhålla kompletterande uppdrag att utreda möjligheterna för en samtidig avgiftsbetalning för de båda försäkringssystemen i form av en socialförsäkringsavgift.

Ej heller kan utskottet tillstyrka, att riksdagen skall hemställa om sådan komplettering av de båda utredningarnas uppdrag, att de skola undersöka förutsättningarna för ett successivt och samtidigt införande av en obligatorisk pensionsförsäkring och sjukförsäkring. Redan pensionsutredningen har i sitt principbetänkande tänkt sig ett successivt genomförande av pen-

sionsreformen. Vad angår sjukförsäkringsreformen anslöt sig riksdagen 1950 till den av departementschefen då uttalade ståndpunkten, att om förutsättningar saknades för reformens förverkligande i dess helhet, man borde försöka genomföra den i etapper. I direktiven för socialförsäkringsutredningen uttalas också, att utredningen bör pröva, huruvida möjligheterna att genomföra en allmän sjukförsäkring underlättas genom att etappvis genomföra densamma även i annan ordning än som tidigare diskuterats. Till frågan, huruvida pensionsförsäkringens och sjukförsäkringens genomförande lämpligen bör sammankopplas, synes under alla förhållanden ställning ej kunna tagas utan kännedom om försäkringarnas konstruktion och kostnaderna för försäkringarna, m. m.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
att förevarande motion, II: 418, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 28 februari 1952.

På andra lagutskottets vägnar:

DAVID NORMAN.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Norman, Sten, Nils Elowsson, Sunne, Wistrand, Uhlén* och Bengtson; samt

från andra kammaren: fru Nordgren, herrar Ryberg*, Nilsson i Göteborg*, Hagård, fru Västberg*, fröken Höjer, herr Lundberg och fru Sjöstrand*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Sunne*, fröken *Höjer* och fru *Sjöstrand*, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort erhålla följande lydelse:

Utskottet är ense med motionärerna därom, att bestämmelserna om sjukpenningen i den tidigare av riksdagen antagna men uppskjutna lagen om allmän sjukförsäkring i varje fall icke numera komma att medföra någon egentlig inkomstrygghet under sjukdom. Utskottet kan även såtillvida ansluta sig till motionärernas mening, att starka skäl tala för att sjukpenningförsäkringens principiellt bör konstrueras så, att de vid sjuk-

dom utfallande försäkringsbeloppen stå i relation till det inkomstbortfall, som sjukdomen medför. I den av riksdagen år 1946 beslutade lagen har emellertid en annan principiell linje följts. Med anledning härav anser utskottet det påkallat, att riksdagen i denna fråga uttalar, att riksdagen för sin del är beredd att frångå sin tidigare intagna principiella ståndpunkt, att sjukpenningen bör vara enhetlig. Ett sjukpenningbelopp fastställt i förhållande till den genom sjukdomen förlorade arbetsinkomstens storlek bör i stället prövas.

Önskemålet att låta medborgarnas bidrag till socialförsäkringarna utgå i form av en socialförsäkringsavgift har tidigare framförts. Möjligheterna att genomföra en sådan samordning bliva uppenbarligen beroende av de olika försäkringarnas konstruktion. Detta gäller givetvis även formerna för den allmänna pensionsförsäkring, som är under utredning. Utskottet kan därför ansluta sig till motionärernas mening, att socialförsäkringsutredningen och de särskilda sakkunniga, som tillkallats för utarbetande av slutligt förslag till allmän pensionsförsäkring, böra pröva möjligheterna av att i de förslag, som de komma att avlämna, taga hänsyn till att en dylik samordning, även innefattande avgifterna för en allmän pensionsförsäkring, kan komma att visa sig lämplig.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

A. att riksdagen i anledning av förevarande motion, II: 418, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t som sin mening giva till känna vad utskottet ovan anförde;

B. att motionen II: 418, i den mån den icke besvarats genom vad utskottet under A. hemställt, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.