

Nr 572.

Av herr **Lindström m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 178, med förslag till lag angående ändring i lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring, m. m.

Kungl. Maj:t har i proposition nr 178 framlagt förslag angående ändring i lagen av den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring m. m. Propositionen grundar sig på ett av socialförsäkringsutredningen utarbetat betänkande om sjukförsäkring och yrkesskadeförsäkring. Enligt vår mening är förslaget, som innebär ett genomförande från den 1 januari 1955 av allmänna sjukförsäkringen, att hälsa med mycket stor tillfredsställelse, och bör propositionen i huvudsak antagas. I här nedan angivna avseenden anser vi dock ändringar i det framlagda förslaget vara påkallade.

Enligt lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring 53 § skulle ett statsbidrag av 20 % utgå till den frivilliga tilläggsförsäkringen. Enligt propositionen skall denna frivilliga tilläggsförsäkring, i vad den gäller sjukpenning åt arbetstagare, ersättas med en *obligatorisk* försäkring. För denna obligatoriska tilläggsjukpenning skall emellertid enligt propositionen icke utgå något statsbidrag, utan tilläggsjukpenningen finansieras helt med de försäkrades egna avgifter jämte arbetsgivarbidrag.

Den frivilliga tilläggsförsäkringen bibehålles dock men i huvudsak begränsad till fria företagare. I fråga om statsbidraget anför departementschefen i propositionen (s. 156):

”Utredningen har ej funnit sig böra föreslå någon ändring i fråga om det statsbidrag å 20 %, som enligt den antagna lagen om allmän sjukförsäkring skulle utgå till den frivilliga sjukpenningförsäkringen. De skäl, som i vissa remissyttranden anförts för borttagande av statsbidraget, finner jag ej vara av sådan art, att någon ändring av den antagna lagen synes påkallad.”

Vi måste anmäla avvikande mening på denna punkt. I och med att tilläggsjukpenningen för de anställda förvandlats från frivillig och statsunderstödd till obligatorisk och icke statsunderstödd, är det meningslöst att, såsom utredningen, tala om att ”bibehålla” det i den antagna lagen föreskrivna statsbidraget. ”Bibehållandet” blir ju rent formellt, eftersom den frivilliga försäkringen enligt propositionen endast har namnet gemensamt med den frivilliga försäkringen enligt 1947 års lag.

Utredningen anförde endast två skäl för statsbidragets ”bibehållande”, nämligen dels att det, för att anslutningen till en frivillig försäkring skall

bli tillfredsställande, är "betydelsefullt", att avgifterna icke blir "för höga", dels att en betydande del av de självständiga företagen befinner sig i sådana ekonomiska omständigheter, att de vid sjukdom har ungefär samma behov av sjukpenning som motsvarande kategori av anställda. Departementschefen anför för sin del icke några nya motiv.

För vår del kan vi icke finna att de av utredningen anförda argumenten är bärande. För att börja med det senare erkänner utredningen själv, att det "kan synas naturligt" att en självständig företagare får helt bekosta sin tilläggsförsäkring, eftersom han är sin egen arbetsgivare. Vår uppfattning är, att detta icke endast "kan synas" vara naturligt, utan att det *är* principiellt riktigt. Att en del av kostnaden för arbetstagarens tilläggsjukpenning bestrides av arbetsgivaren är ju av underordnad betydelse, ty den ena som den andra avgiften belastar produktionen på rätt ställe. Ett statsbidrag till fria företagens tilläggsförsäkring innebär däremot principiellt en omfördelning av sådant slag, att de anställda (och deras arbetsgivare) med sina skatter tvingas bidra till försäkringskostnaderna för fria företagare, och detta alldeles oavsett om de senare har det ekonomiskt bättre eller sämre ställt än den skattebetalande arbetstagaren.

En fråga av liknande slag har för icke länge sedan varit föremål för regeringens prövning. Den s. k. pensionsutredningen föreslog i sitt år 1950 avgivna betänkande ett arbetsgivarbidrag till den allmänna pensionsförsäkringen. Härom är i och för sig intet att säga. Utredningen föreslog emellertid, att arbetsgivarbidraget icke endast skulle komma de anställda utan alla pensionstagare, sålunda även de fria företagen, till godo. Arbetsgivarbidraget, som av utredningen benämndes "kollektivt", skulle härigenom få samma karaktär som en skatt. Detta kritiserades bl. a. i kooperationens yttrande: "Kooperationen måste bestämt protestera mot ett sådant partitagande i konkurrensen mellan olika företagsformer och vill här liksom i andra sammanhang hävda, att det ligger i samhällets intresse att olika företagsformer få tävla på lika villkor." Kritiken ledde till att i direktiven till den nya pensionsutredningen — framlagda i ett uttalande till statsrådsprotokollet den 23 november 1951 av chefen för handelsdepartementet efter gemensam beredning med bl. a. chefen för socialdepartementet — följande uttalande gjordes: "Med hänsyn till den kritik, som riktats mot det föreslagna kollektiva arbetsgivarbidraget, synes övervägande skäl tala för att man icke inför ett sådant bidrag." Exakt samma skäl talar för att icke med skattemedel subventionera den frivilliga tilläggsförsäkringen, om man av statsfinansiella skäl icke anser sig kunna subventionera motsvarande obligatoriska försäkring.

Utredningens första argument torde heller icke ha den betydelse som utredningen föreställer sig. Enligt erfarenheten innebär nämligen låga premier i och för sig icke garanti för stor anslutning till en frivillig försäkring. Utan en effektiv försäljning vinner ingen försäkring någon nämnvärd an-

slutning. Vi vill därför ifrågasätta om det ligger i de fria företagens eget intresse att deras frivilliga försäkring i sjukkassorna subventioneras på föreslaget sätt. Med de mycket betydande arbetsuppgifter som sjukförsäkringsreformen lägger på sjukkassorna torde dessa nämligen icke bli i stånd att effektivt bearbeta dessa grupper, vilka redan genom grundförsäkringen ofta får ett större skydd än det sjukkassan hittills kunnat övertyga dem om att frivilligt teckna sig för i sjukkassan. De enskilda försäkringsanstalterna, som nu i icke oväsentlig utsträckning tillgodoser de fria företagens sjukförsäkringsbehov, blir genom subventioneringen av sjukkassornas frivilliga försäkring ur stånd att erbjuda konkurrenskraftiga försäkringar. Resultatet kan alltför lätt bli, att de fria företagen visserligen formellt gynnas genom statsbidrag men reellt blir försummade både av sjukkassorna och av de enskilda försäkringsanstalterna.

Den försämring av ersättningen vid yrkesskada, som sänkningen av kompensationsgraden och borttagandet av hustrutillägget i vissa fall innebär, ökas för exempelvis en skogsarbetare med stödjordbruk (vilken därigenom i viss utsträckning är att jämföra med den fria företagaren) i väsentlig grad genom att i fortsättningen den obligatoriska sjukpenningen beräknas enbart på grundval av hans inkomst från skogsarbetet och ej som hittills på hela hans inkomst. Denna fråga löses enligt vår uppfattning icke genom möjligheten till en frivillig på enskilt, personligt initiativ tagen försäkring i den allmänna sjukkassan — vilket den hittillsvarande erfarenheten från sjukkassorna torde visa — utan genom en försäkring med obligatorisk tilläggsjukpenning beräknad på inkomst av förvärvsarbete över huvud taget. En dylik utveckling av den allmänna sjukförsäkringen — som tarvar en annan konstruktion av arbetsgivarbidraget — torde, sedan erfarenhet av den nu föreslagna försäkringen vunnits och kostnaderna sålunda bättre kan överblickas, komma att framstå som nödvändig.

Vad här anförts — och till detta kommer de statsfinansiella skälen — synes starkt tala för att avgörandet av frågan om statsbidrag till den frivilliga tilläggsförsäkringen uppskjutes till en tidpunkt, då statsbidrag även till den obligatoriska tilläggsförsäkringen kan övervägas. Till denna tidpunkt torde också erfarenhet kunna erhållas av den dåvarande sjukkasseorganisationens möjligheter att över huvud taget handha en frivillig försäkring vid sidan om den obligatoriska.

Sjukförsäkringens administration bör naturligtvis göras så enkel som möjligt. Varje åtgärd, som kan vidtagas för att undvika en ansvällning av personalbehovet inom sjukförsäkringens organisation, måste beaktas. Risken att skapa ett nytt stort område för byråkrati måste elimineras. Då försäkringen blir obligatorisk bör övervägas, om inte administrationen kan läggas under lämpligt kommunalt organ.

Det administrativa arbetet med en sjukförsäkring enligt förslaget är nära beroende av det tillvägagångssätt man använder för att bestämma tillhörigheten till försäkringen, inplacera de försäkrade i sjukpenningklasser och uppbära avgifterna.

Enligt förslaget förutsättes att inskrivningen av medlemmar i sjukförsäkringen skall utföras av sjukkassan med ledning av mantalslängden. Ett ytterligare register med data över praktiskt taget samtliga medborgare över 16 år skall alltså upprättas utöver folkbokföringen etc. I samband med inskrivningen skall — med ledning av särskilda inkomstuppgifter från medborgarna — sjukkassan bedöma och besluta, huruvida enbart sjukvårdsförsäkring, enbart grundförsäkring eller även försäkring för obligatorisk tilläggssjukpenning skall komma i fråga för medlemmen. Om det senare är fallet skall sjukkassan också besluta till vilken sjukpenningklass medlemmen är att hänföra.

I fortsättningen skall bl. a. följande iakttagas. Varje medlem åläggs att fortlöpande meddela inkomstförändringar till sjukkassan för att denna från närmaste månadsskifte därefter skall kunna vidtaga de förändringar beträffande försäkringens omfattning, som föranledes därav. Arbetsgivare åläggs att till sjukkassan anmäla var och en som anställs och var och en som slutar en anställning. En fortlöpande kontroll av medlemmarnas inkomstförhållanden skall dessutom utövas av kassan med ledning av taxeringslängden, vilken alltså varje år skall ställas till kassans förfogande. Kassan skall skriftligen meddela medlemmen varje beslutad förändring i medlemmens sjukförsäkringsförhållanden. På varje medlems registerkort skall sjukkassan anteckna försäkringens omfattning under olika tidrymder av året. Med ledning av dessa uppgifter skall kassan uträkna premien för året och notera denna på en särskild blankett, vilken överlämnas till debiteringsförrättaren. Denne överför uppgifterna till debiteringslängden och därifrån till slutskattosedeln.

De arbetsuppgifter, som här skisserats och vilka endast utgör en del av vad som vid sjukförsäkringens införande skulle åläggas sjukkassorna, statliga och kommunala institutioner, arbetsgivarna samt icke minst medborgarna, förefaller överväldigande. De motiv, som anförts för att man valt ett system, som nödvändiggör hela denna apparat, övertygar icke. Att varje medborgare vid varje tidpunkt exakt vet, vad han har att påräkna vid sjukdom, och att avgiften minutiöst ansluter sig till förmånerna är visserligen en fördel, men icke av sådan betydelse att enbart den motiverar ett i övrigt tungrott system.

Den andra möjlighet som föreligger är att vid insjuknandetillfället på det ena eller andra sättet bestämma försäkringens omfattning för den insjuknade. Tre olika alternativ synes härvid vara tänkbara: att grunda ersättningen på den årliga arbetsförtjänst som den sjuke intjänat under ett år, räknat tillbaka från insjuknandetillfället (dvs. i likhet med vad som nu sker

enligt § 9 i lag om försäkring för olycksfall i arbete), på inkomsten enligt sista slutskattensedeln eller på den vid insjuknandetillfället aktuella inkomsten. I de två förstnämnda fallen får man taga hänsyn till om inkomsten nämnvärt påverkats av sådana faktorer som sjukdom eller arbetslöshet, i det senare till inkomstmöjlighetens varaktighet. Med vilken som helst av dessa anordningar skulle man kunna undvika ett allmänt medlemsregister och därmed det omfattande arbete, som följer av att hålla ett dylikt aktuellt. Sjuk-kassan behöver icke kontrollera medborgarnas inkomster annat än i samband med sjukdomsfall. Medborgarna skulle icke vara tvungna att meddela sjuk-kassan varje ändring i inkomst eller anställning. Häremot har i socialförsäkringsutredningens betänkande inga som helst skäl anförts. I propositionen har däremot påtalats risken, att försäkrad skulle söka förskaffa sig en högre sjukpenning än vad som rätteligen tillkommer honom och lyckas därmed. Det har vidare ansetts att utredningen rörande inkomstförhållandena säkerligen i många fall skulle bli arbetskrävande. Det påstås att medlemsregister icke skulle kunna undvaras med hänsyn till att sjukhjälpstiden måste noteras. Slutligen skulle, enligt propositionen, mot ett dylikt system icke minst tala de förseningar med sjukhjälp, som antages bliva följden.

Intet av dessa skäl synes bärande i fråga om den stora massan fast anställda. Även för de övriga förefaller det icke uteslutet, att de hjälpmedel för inkomstens fastställande, som kunde komma i fråga, dvs. arbetsgivarintyg, källskattekvitton, slutskattensedel osv. i flertalet fall skulle kunna vara tillräckliga för att ett säkert avgörande skulle kunna fattas inom den tillgängliga tidrymden av några dagar efter sjukdomsanmälan, under vilken väl ingen sjuk rimligen kan påfordra ersättning. Det är aldrig fråga om att vid "ett försäkringsfalls inträffande" omedelbart utbetala sjukpenning. Den uppfattning, som framförts att de dröjsmål med sjukhjälpens utbetalning, "som nu är en olägenhet inom olycksfallsförsäkringen", skulle överflyttas till sjukförsäkringen, har ju endast vikt, om sådant dröjsmål på grund av inkomstbestämning förekommer i någon nämnvärd utsträckning och endast om utredningen av inkomstförhållandena icke slutförts vid den tidpunkt sjukpenning första gången begäres. Enligt vad vi erfarit från kooperationens socialförsäkringsanstalt har vid en stickprovsundersökning visat sig att sjukpenning enbart med ledning av uppgiften i olycksfallsanmälan (dvs. omedelbart) kunnat fastställas i ca 90 % av fallen. De dröjsmål inom den sociala olycksfallsförsäkringen, som med rätta påtalats, är alltså som regel orsakade av utredning, huruvida det anmälda fallet är ersättningsberättigande enligt lagen, en komplikation, som i huvudsak undanröjes genom samordningen. Måhända är å ena sidan ovannämnda procenttal något för gynnsamt, då de arbetsgivare som här ifrågakommer kanske kan sägas utgöra ett gott urval i fråga om uppgiftslämnande. Å andra sidan är emellertid förhållandena mellan olycksfallsförsäkringen och

den proponerade sjukförsäkringen icke fullt jämförbara med hänsyn till att intervallen i sjukförsäkringens sjukpenningskala är större och sålunda underlättar en inplacering. Dessutom måste naturligtvis sjukkassetjänstemännens kännedom om platsens speciella förhållanden särskilt på mindre orter ha sin stora betydelse. I fråga om register torde följande kunna anföras. Ett allmänt medlemsregister måste i sin helhet uppläggas redan vid försäkringens ikraftträdande. Ett register enbart över dem, som anmält sjukdom, uppbyggs däremot under en längre tidrymd och måste alltid bli mindre omfattande. Mer än 50 % av de försäkrade torde icke kunna beräknas erhålla sjukpenning under varje år, och ett *sjukregister* över samtliga medlemmar skulle alltså i allra ogynnsammaste fall behöva uppläggas under de två första åren av verksamheten, medan enligt förslaget *medlemsregistret* skulle behöva vara i sin helhet komplett då försäkringen börjar. Det helt avgörande är ju emellertid den alldeles olika användningen av de bägge registertyperna.

En önskvärd överensstämmelse mellan avgifter och förmåner synes man kunna nå genom att debitera avgiften i direkt förhållande till taxerad inkomst. Sjuk-kassornas medverkan vid denna debitering skulle därigenom helt kunna undvaras.

Det här sagda synes oss starkt tyda på dels att det föreslagna systemet kommer att medföra mycket betydande besvärligheter och dels att tillräckliga överväganden om andra möjligheter icke torde ha gjorts. Kungl. försäkringsinspektionen har i sitt remissyttrande framfört att det bör "komma till stånd en *forskning i förenklings- och rationaliseringsfrågor* avseende sjukförsäkringen, och eftersom dessa frågor mänskligt att döma länge kommer att behålla sin aktualitet, bör för denna forskning anordnas ett mera varaktigt utredningsorgan, som arbetar inom sjukförsäkringsorganisationen eller i viss anslutning till denna". Det synes oss angeläget att detta förslag toges under allvarligt övervägande.

Vi hälsar med tillfredsställelse det uttalande som i propositionen gjorts beträffande förenklingar med avseende på utbetalandet av sjukhusvårdsersättningen. Vi delar emellertid icke uppfattningen, att bestämmelsen om hempenning nödvändiggör en korrespondens mellan sjukhusen och sjuk-kassorna. En sådan formulering av sjukpenningkvittot att ersättningsmot-tagaren genom sin underskrift intygar, att han ej varit intagen på sjukhus, torde ur kontrollsynpunkt vara tillfredsställande.

Likvideringen av sjukhusvårdsavgifterna bör inom ramen för bestämmelserna kunna ske från centralsjuk-kassan till landstinget med ett samlat be-lopp, vilket av landstinget fördelas på de olika sjukvårdsinrättningarna.

Debitering, bokföring, granskning etc. av räkningar för enskilda patienter bör i alla händelser icke ifrågakomma.

Vi delar departementschefens uppfattning att det är angeläget att sjukförsäkringsreformens ikraftträdande icke uppskjutes. Om utskottet icke finner sig kunna slutgiltigt pröva här framförda uppslag beträffande administrationen före värriksdagens slut, synes en tänkbar utväg därför vara att lagen i dessa delar antages i föreslaget skick, men att frågan omedelbart underkastas utredning, som event. kan medföra beslut om vissa förändringar vid höstriksdagen. Man vinner härigenom att förberedelsearbetet kan sättas i gång utan dröjsmål samtidigt som man tillvaratager möjligheterna att göra vissa förenklingar.

Med stöd av det ovan anförda hemställer vi,

att riksdagen måtte besluta

att det i den föreslagna lagen 53 § angivna statsbidraget till den frivilliga försäkringen slopas,

att underkasta frågan om avgiftsuppbörden och inplacementen i sjukpenningklasser snabbutredning i syfte att väsentligt förenkla sjukförsäkringens administration,

samt att vederbörande utskott ville utarbeta de ändringar i lagtexten och vidtaga de åtgärder, som föranledes av här framställda yrkanden och övriga i motionen anförda synpunkter.

Stockholm den 22 april 1953.

Helge Lindström.

John Lundberg.

Artur E. Lundquist.

Carl Jönsson.

Sigfrid Jonsson.

K. J. Andersson.

Nr 573.

Av herrar **Svensson** i Ljungskile och **Jacobson** i Vilhelmina, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 188, angående försäljning av vissa kronoegendomar, m. m.

(Lika lydande med motion i Första kammaren, nr 471.)

Stockholm den 22 april 1953.

Wald. Svensson.

Uddo R. Jacobson.