

Nr 62*Utlåtande i anledning av §§ 12—14 i riksdagens år 1964 församlade revisorers berättelse angående verkställd granskning av statsverket.*

Sedan riksdagens år 1964 församlade revisorers berättelse såvitt angår §§ 1, 12—14 och 33 hänvisats till lagutskott, har andra lagutskottet behandlat de under §§ 12—14 redovisade anmärkningarna.

1:o) Under socialdepartementet, § 12, har revisorerna behandlat vissa frågor rörande debitering och avräkning av vårdavgifter vid sjukhus m. m. Se del I, s. 106—114.

Utlåtanden har avgivits av riksförsäkringsverket, statskontoret, Kalmar läns allmänna försäkringskassa, Malmöhus allmänna försäkringskassa, Värmlands läns allmänna försäkringskassa, Norrbottens läns allmänna försäkringskassa, Stockholms allmänna försäkringskassa och Svenska landsförbundet. Se del II, s. 62 och 65—75.

Utskottet. Den som är försäkrad i allmän försäkringskassa äger enligt särskilt stadgande i lagen om allmän försäkring rätt till viss ersättning för de utgifter han haft för sjukhusvård. Denna ersättning, som i princip motsvarar avgiften på allmän sal, är f. n. fastställd till fem kronor för varje vård dag.

Utbetalning av vårdkostnadsersättning på det sätt som förutsatts enligt nyssnämnda lagbestämmelse förekommer dock icke i praktiken. Bestämelsen tillämpas i stället så, att vederbörande försäkringskassa direkt till sjukvårdsinrättningen erlägger den avgift som den försäkrade i första hand själv skulle ha haft att svara för. Detta system medför ett ganska omständligt förfarande i och för reglering av de ekonomiska mellanhavandena mellan försäkringskassorna och sjukhusen. För kassornas del kompliceras det administrativa arbetet ytterligare därav, att den sjukpenning som sjukskrivnen försäkrad äger uppbära från försäkringskassa författningsenligt skall för de dagar han åtnjuter vård på sjukhus minskas med ett belopp av högst fem kronor och lägst två kronor femtio öre per vård dag.

Revisorerna har funnit det vara av intresse att något granska den ordning som nu tillämpas av försäkringskassorna för handhavandet av dessa ärenden och de möjligheter till förenklingar som eventuellt kan förefinnas.

Revisorerna påpekar inledningsvis att systemet med individuell debitering av vårdavgiften för varje patient ur administrativ synpunkt kräver så mycket arbete att det ej står i rimlig proportion till de belopp kassorna er-

lägger i sjukvårdsavgifter. Beloppen utgör också endast en ringa del av de totala sjukhuskostnaderna, vilka har beräknats kunna i extrema fall nå ända upp till 185 kronor per patient och dag. Det är därför, enligt revisorernas mening, ett steg i rätt riktning när ett tiotal kassor i samråd med vederbörande landsting och sjukhus infört en ordning som innebär en mera schablonartad klumpdebitering, avseende endast antalet vård dagar för viss tidsperiod, i allmänhet kvartal, och alltså utan att kostnaderna för varje patient särskilt redovisas. De kassor som tillämpar en sådan ordning har uttalat att erfarenheterna därav är goda. De risker för felaktiga debiteringar som systemet medför synes icke vara större än att de mer än väl uppväges av fördelar i form av minskat arbete. Revisorerna anser det angeläget att, så länge nuvarande regler för sjukförsäkringen gäller, systemet införas av flera kassor än vad nu är fallet. Revisorerna förordar därför att förhandlingar i sådant syfte med landsting och sjukhus, som vissa kassor överväger eller redan inlett, bör igångsättas respektive fullföljas.

Från försäkringskassornas sida har emellertid, fortsätter revisorerna, även framförts synpunkter och förslag som avser ändringar i själva grunderna för avgiftssystemet eller i sättet för uttagandet av avgifterna från kassorna. Det mest genomgripande av dessa förslag är att sjukhusvården skulle bli helt avgiftsfri och kostnaderna i stället helt bestridas av sjukvårdshuvudmännen. En sådan reform skulle, om reduceringen av sjukpenningen samtidigt slopades, innebära att försäkringskassorna helt frikopplades från befattningen med kostnaderna för sjukhusvård.

Vad gäller sättet för uttagande av avgifterna inom ramen för det gällande försäkringssystemet har den tanken framförts, att man skulle övergå till en sådan ordning för avräkningen mellan kassorna och sjukvårdsinrättningarna att denna handhaves centralt för hela landet enligt vissa schematiska principer. Ett dylikt system skulle förete vissa likheter med det som nu gäller i fråga om ersättningar till apoteken för kostnadsfria och prisnedsatta läkemedel. Det skulle således i huvudsak innebära, att sjukhushuvudmännen med lämpligt tidsintervall — månads- eller kvartalsvis — tillställde riks-försäkringsverket uppgift om antalet vård dagar och på grundval härav erhöi likvid från verket. Fördelningen av kostnaderna på de olika kassorna kunde sedan göras efter enkla, lämpligt avvägda principer. I detta hänseende kommer närmast antalet vårdplatser inom respektive kassaområden i åtanke, men även andra fördelningsgrunder är tänkbara, t. ex. den genomsnittliga beläggningen för ett antal år el. dyl.

I flertalet yttranden, framhåller revisorerna, har frågan om den reducering av sjukpenningen som skall göras vid sjukhusvård berörts. Kassorna har tämligen enhälligt förklarat att denna detalj i försäkringssystemet bereder dem avsevärda administrativa besvärligheter. Det har också i något yttrande sagts att reduceringsbeloppen — lägst två kronor femtio öre och högst fem kronor — är så små, att de med hänsyn till de korta vårdtiderna

och uppsplittringen på ett stort antal poster i vissa fall icke ens torde täcka kostnaderna för det arbete som deras uttagande kräver. Ett slopande av reduceringen är ett allmänt önskemål. Uttalanden har bl. a. gjorts av innebörd att en sådan åtgärd skulle vara ett värdefullt komplement till åtgärder som avser en förenkling av formerna för reglering av mellanhavandena mellan kassorna och sjukhusen.

Revisorerna påpekar att 1961 års sjukförsäkringsutredning har i uppdrag att pröva de nu förevarande spörsmålen. Ur administrativ synpunkt, framhåller revisorerna vidare, skulle uppenbarligen helt avgiftsfri sjukvård te sig förmånligast. Revisorerna har emellertid icke ansett sig kunna eller böra ta ställning till en sådan ordning. Beträffande den föreslagna anordningen med en central för hela landet administrerad utbetalning av sjukvårdsavgifterna borde, såvitt revisorerna kunnat bedöma, en sådan ordning kunna medföra avsevärda administrativa fördelar. En rättvis fördelning av kostnaderna mellan kassorna borde också kunna åstadkommas. Revisorerna anser att spörsmålet om ett sådant system utan större dröjsmål bör upptagas till övervägande av 1961 års sjukförsäkringsutredning. Utredningens uppdrag är så omfattande att det torde krävas rätt lång tid innan det kan slutföras. I direktiven har emellertid uttalats att det är utredningen obehaget att avge delförslag i särskilda spörsmål. Det synes revisorerna starkt kunna ifrågasättas om icke förevarande spörsmål är av sådan art, att det bör prövas i lämpligt sammanhang utan avvaktan på utredningens ställningstagande till frågan om avgiftsfri sjukvård eller andra för sjukförsäkringssystemet grundläggande frågor. Därest prövningen ger till resultat att åtgärder i här ifrågasatt riktning bör vidtagas, torde detta enligt revisorerna kunna ske utan att ett senare ställningstagande till frågan om ändrade grunder för sjukförsäkringen föregripes.

Enligt revisorernas mening kan vidare ifrågasättas, om icke de arbetsuppgifter som föranledes av regeln om reducering av sjukpenningen vid sjukhusvård är mera betungande och omfattande än som kan anses rimligt med hänsyn till de avdragna beloppens storlek. Det synes också tveksamt om motiven för avdragen i dag äger samma giltighet som då de infördes. Revisorerna finner således de av försäkringskassorna framförda önskemålen om slopande av reduceringen förståeliga. Det undandrar sig dock revisorernas bedömande, om möjligen principiella eller andra skäl av avgörande styrka kan föreligga för bibehållande av reduceringsreglerna, oavsett de betänkligheter av administrativ art som synes kunna anföras emot dem. Mot bakgrunden av nu anförda omständigheter finner revisorerna motiverat, att jämväl förevarande spörsmål i lämpligt sammanhang prövas av utredningen.

De av revisorerna aktualiserade frågorna angående förenkling av formerna för utbetalning av ersättning för sjukhusvård ingår i sjukförsäk-

ringsutredningens uppdrag. Enligt direktiven skall utredningen i detta sammanhang även pröva grunden för att sjukförsäkringen, som nu sker, svarar för en del av kostnaderna för sjukhusvård genom att patienterna debiteras vårdavgift, som sedan gäldas av sjukförsäkringen. Fördelarna och nackdelarna av en helt avgiftsfri sjukhusvård skall också undersökas. Med hänsyn till att problemen redan är föremål för utredning anser sig utskottet kunna inskränka sig till att vad i ärendet förekommit för riksdagen

omförmåla.

2:o) Under socialdepartementet, § 13, har revisorerna behandlat frågor angående de allmänna försäkringskassornas pensionsdelegationer. Se del I s. 115—127.

Utlåtanden har avgivits av *riksförsäkringsverket, statskontoret, medicinalstyrelsen, Stockholms läns allmänna försäkringskassa, Kristianstads läns allmänna försäkringskassa, Älvsborgs läns allmänna försäkringskassa, Västernorrlands läns allmänna försäkringskassa* och *Norrköpings allmänna försäkringskassa*. Se del II, s. 62—66 och 76—88.

Utskottet. Enligt gällande föreskrifter skall vissa på allmän försäkringskassa ankommande ärenden, nämligen sådana som avser förtidspension, invaliditetstillägg och invaliditetsersättning, behandlas av s. k. pensionsdelegation. Denna skall bestå av ordföranden i kassans styrelse, som tillika är ordförande i delegationen, två av medicinalstyrelsen utsedda läkare och två av landstinget respektive av den stad som utgör kassans verksamhetsområde utsedda ledamöter.

Revisorerena har granskat frågan, om den gällande ordningen för handläggning av dessa ärenden kan anses vara i olika avseenden ändamålsenlig. Med hänsyn härtill har revisorerna från försäkringskassorna införskaffat uppgifter beträffande vissa i sammanhanget relevanta spørsmål samt berett kassorna tillfälle att framlägga sina synpunkter i frågan.

Icke mindre än 19 av samtliga 28 tillfrågade försäkringskassor anser att en viss del av de ärenden som för närvarande föredrages i pensionsdelegation utan olägenhet skulle kunna avgöras på tjänstemannaplanet. Den procentuella andelen av dylika ärenden uppskattas till i genomsnitt 30 procent av samtliga delegationsärenden.

Beträffande kostnaderna för pensionsdelegationerna har revisorerna utrett att ordföranden i tjugotre av kassorna äger uppbära årsarvode av 7 200 kronor. I de fem övriga kassorna är arvodet 6 000 eller 4 800 kronor. Varje annan ledamot ävensom suppleant för ordföranden åtnjuter dels årsarvode av 1 800 kronor och dels dagarvode av 60 kronor för varje sammanträde vari han deltagar. Utöver dessa förmåner utgår till ledamot som är utsedd av medicinalstyrelsen eller suppleant för denne ett arvode av 8 kronor för

varje ärende i vars avgörande han deltagit. Suppleant för sådan ledamot som är utsedd av medicinalstyrelsen uppbär årsarvode av 1 200 kronor. Suppleant för annan ledamot erhåller icke något årsarvode men är berättigad till dagarvode av 60 kronor för varje sammanträde vari han deltagit.

Av de från försäkringskassorna inkomna uppgifterna framgår vidare, att arvodes- och övriga kostnader *per ärende* som avgöres i pensionsdelegation uppgår till ca 31 kronor. Av detta belopp utgör icke mindre än ca 24 kronor ersättning till båda läkarledamöterna.

Tidsåtgången per ärende i de olika pensionsdelegationerna varierar enligt utredning ganska avsevärt. Sålunda avgöres exempelvis i Uppsala län i genomsnitt 40 ärenden på ca 45 minuter, medan handläggningen av samma antal ärenden i Jönköpings, Kristianstads, Hallands, Älvsborgs och Västmanlands län erfordrar i runda tal respektive 2 timmar 40 minuter, 2 timmar 20 minuter, 3 timmar, 2 timmar 30 minuter och 3 timmar 10 minuter.

Av de från försäkringskassorna inhämtade uppgifterna framgår även, att förtroendeläkaren tager del av samtliga ärenden som skall föredragas i pensionsdelegation i endast åtta kassor, medan han i de övriga 20 kassorna tager del endast av sådana ärenden som pensionsföredraganden anser tveksamma eller där eljest medicinsk rådgivning befinner sig erforderlig.

I många försäkringskassor torde, enligt vad revisorererna erfarit, pensionsdelegationernas beslut närmast vara att betrakta såsom en formell bekräftelse på det avgörande som i praktiken redan träffats på tjänstemannaplånet av pensionsföredraganden och som finnes upptaget i föredragningspromemorian såsom förslag till beslut. Pensionsföredragandens beslut har i de mera tveksamma fallen oftast fattats efter samråd med kassans förtroendeläkare. I den mån pensionsföredragandena vinner ökad erfarenhet när det gäller att bedöma fall av invaliditet torde, såvitt revisorererna kunnat bedöma, pensionsdelegationerna i allt flera ärenden komma att spela rollen av enbart kontrollorgan. Revisorererna ifrågasätter om en sådan ordning icke i många fall är onödigt administrativt betungande och ägnad att fördröja ärendenas handläggning. De i flera fall avsevärda ärendebalanser som förekom i försäkringskassorna vid senaste halvårsskifte kan — menar revisorererna — sammanhänga med att dylika oförmånliga verkningar redan inträtt. Revisorererna anför vidare att snabbhet i handläggningen av ifrågavarande ärenden får anses vara ett angeläget önskemål från i första hand allmänhetens sida. Ett steg mot en skyndsammare, mindre kostsam och från arbets synpunkt rationellare handläggning torde vara att kassornas pensionsföredragande erhåller vidgad laglig möjlighet att efter samråd med förtroendeläkarna besluta i vissa helt klara ärenden, såsom fall i vilka ingen tvekan råder om att hel förtidspension (sjukbidrag) skall utgå eller fall rörande indragning av invaliditetstillägg och invaliditetsersättning på grund av att pensionstagaren blivit intagen på anstalt för stadigvarande vård.

Revisorererna anser att försäkringskassornas pensionsföredragande med

hänsyn till de erfarenheter som dessa numera bör ha förvärvat sedan lagen om allmän försäkring trädde i kraft den 1 januari 1963 allmänt sett kunna antagas väl skickade att avgöra, huruvida ett ärende bör föredragas i pensionsdelegation eller kan avgöras på tjänstemannaplanet efter samråd med förtroendeläkaren. Någon rättsförlust för allmänheten i de fall ett sålunda förenklat förfarande tillämpas kan enligt revisorerna ej uppkomma, då ju den försäkrade har möjlighet att även i dessa fall i vanlig ordning anföra besvär över försäkringskassans beslut.

Revisorerna anför avslutningsvis, att de omständigheter som framkommit vid förevarande undersökning talar för att en kostnadsbesparande rationalisering av handläggningen av vissa ärenden inom de allmänna försäkringskassorna kan ernås genom att tjänstemännen i kassan lämnas ökad befogenhet att besluta å kassans vägnar. Möjligheterna till åtgärder i sådant syfte bör enligt revisorernas mening ingående prövas.

Enligt utskottets uppfattning är det tvivelaktigt om man kan uppnå några nämnvärda besparingar i kostnader och tid genom de av revisorerna föreslagna ändringarna för handläggning av vissa pensionsärenden. Utredning i ärendena måste självfallet göras med samma omsorg oavsett om pensionsföredragande eller pensionsdelegation skall fatta beslut. Någon besparing på utredningssidan, som lär vara den mest kostnadskrävande, torde alltså inte kunna göras. Vad därefter angår ärendenas handläggning i delegationen är det uppenbarligen så, att de enklare ärendena, även om de är många till antalet, tar en mycket ringa del av delegationens arbete i anspråk. Även om de ärenden, som skall avgöras av pensionsdelegation, minskas till antalet, torde det inte vara lämpligt att delegationerna sammanträder med längre intervaller än vad som nu är fallet. Någon besparing genom att sammanträdena blir färre uppnår man således knappast genom den föreslagna ordningen. Enligt utskottets uppfattning är det dessutom ur olika synpunkter betydelsefullt att pensionsdelegationerna får ta del av samtliga ärenden. Till detta kommer svårigheten att avgränsa den kategori ärenden som skall undantagas från delegationernas prövning. Även andra skäl talar såsom framgår av remissyttrandena mot en ändring i det nuvarande systemet. Med hänsyn till det anförda finner utskottet ej någon riksdagens åtgärd påkallad, vilket utskottet velat för riksdagen

omförmåla.

3:o) Under socialdepartementet, § 14, har revisorerna behandlat ett spörsmål i fråga om *m o d e r s k a p s p e n n i n g*. Se del I, s. 128—132.

Utlåtanden har avgivits av *riksförsäkringsverket* och *socialstyrelsen*. Se del II s. 64 och 89.

Utskottet. Enligt 12 § lagen om allmän försäkring äger kvinnlig försäkrad, som är inskriven hos allmän försäkringskassa eller skulle ha varit inskriven om hon fyllt sexton år, vid barnsbörd rätt till moderskapspenning. Sådan utgår med ett belopp av vid enkelbörd 900 kronor och vid flerbörd nämnda belopp ökat med 450 kronor för varje barn utöver ett. Denna förmån kan utgå även till andra än svenska medborgare. Som villkor härför gäller, i den mån icke genom konvention mellan Sverige och respektive land annat överenskommits, att vederbörande skall vara bosatt och mantalsskriven i Sverige och således försäkrad enligt ovannämnda lag och inskriven hos allmän försäkringskassa. För dem som erhåller förmånen på grund av konvention uppträthålles som regel icke kravet på mantalsskrivning.

Revisorerna har erfarit att det på sina håll hävdas den uppfattningen att det icke sällan förekommer att utländska medborgare beger sig till Sverige och, under föregivande att de ämnar bosätta sig här, uppbär moderskapspenning endast för att kort tid därefter lämna landet. För att utröna i vilken omfattning detta förekommer har revisorerna inhämtat vissa uppgifter från de allmänna försäkringskassorna.

De lämnade uppgifterna ger vid handen att hela antalet utländska medborgare som budgetåret 1963/64 erhållit moderskapspenning uppgår till i runt tal 6 500. Detta innebär att de, bortsett från eventuella flerbörder, skulle tillsammans uppburit ett belopp av närmare 6 milj. kronor. Till jämförelse kan nämnas att från försäkringskassorna under år 1963 utbetalats moderskapspenning eller häremot svarande förmån enligt tidigare regler till ett belopp av närmare 105 milj. kronor.

Antalet efter barnsbörden utflyttade har uppgivits till i runt tal 220 eller drygt 3 procent av samtliga som erhållit moderskapspenning. Det må anmärkas att uppgifterna om antalet utflyttade är något osäkra i vissa fall. Bl. a. torde sådana som erhållit moderskapspenning på grund av konventionsbestämmelser enligt vilka mantalsskrivning icke kräves ibland ha utflyttat utan att försäkringskassan underrättats. Även i andra fall kan utflyttning ha förekommit utan att kassan fått kännedom härom.

Det är sannolikt, hävdar revisorerna, att det ovan angivna procenttalet är något lägre än det verkliga. Oavsett detta ger, såvitt revisorerna kunnat bedöma, det föreliggande materialet icke i och för sig underlag för uppfattningen att något mera utbrett missbruk skulle förekomma. Beaktas bör även, framhålles vidare, att bland de redovisade fallen givetvis kan finnas sådana, där utflyttningen föranletts av omständigheter som tillkommit efter ankomsten till Sverige eller efter barnsbörden och således icke varit planerad tidigare.

Enligt vad revisorerna erfarit kräver försäkringskassa av utländsk medborgare som önskar erhålla moderskapspenning bl. a. att hon förklarar sig ämna kvarstanna i Sverige. Hon får vidare lämna kassan uppgifter exem-

pelvis om hur familjen ordnat sin försörjning och sin bostadsfråga i Sverige och om hur den i övrigt planerat sin existens i framtiden. Det synes revisorerna svårt att föreställa sig annat än att den prövning varom här är fråga i stort sett måste få den form den nu har. Humanitära skäl talar enligt revisorerna också för att prövningen icke göres alltför rigorös.

Avslutningsvis framhåller revisorerna att något utbrett missbruk icke torde förekomma men att risker för missbruk likväl föreligger. Revisorerna anser därför angeläget att utvecklingen på förevarande område följes med uppmärksamhet, så att, därest den skulle gå i en ogynnsam riktning, lämpliga motåtgärder kan vidtagas utan större tidsutdräkt. Härvid synes det bl. a. enligt revisorernas mening kunna ifrågakomma att undersöka i vad mån principen om reciprocitet, vilken kan förutsättas vara en av grunderna för vårt konventionssystem på området, verkligen är genomförd även i vad avser de närmare villkoren för lämnande av hjälp i de konkreta fallen.

Revisorernas utredning synes ge vid handen att utlänningar ej i någon påtaglig omfattning missbrukar rätten till moderskapspenning. Utskottet vill emellertid instämma i revisorernas uttalande, att det är av vikt, att utvecklingen följs med uppmärksamhet så att åtgärder vid behov kan vidtagas. Vad i ärendet förevarit har utskottet velat för riksdagen
omförmåla.

Stockholm den 4 november 1965

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Carlqvist, herrar Lars Larsson, Eric Carlsson, Erik Filip Petersson*, Hübinette och Kilsmo*;

från andra kammaren: herrar Odhe, Gustavsson i Alvesta*, fröken Sandell, herrar Johansson i Södertälje*, Fredriksson, Ringaby, Jonsson och Ullsten.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.