

Nr 10

Utlåtande i anledning av motioner angående viss försäkringsverksamhet.

I de likalydande motionerna I: 664 av herr *Tage Johansson* och II: 834 av fru *Ekroth* föreslås att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall hemställa om viss översyn och utredning angående den försäkringsverksamhet som förekommer utanför den sociala försäkringsverksamheten.

Motionerna

Motionärerna berör dels socialförsäkringen, dels övrig försäkringsverksamhet. Den förra betecknas som väl ordnad i fråga om både innehåll och administrativt handhavande, även om ytterligare förbättringar säges kunna bli aktuella. Den senare är, framhålles det, mera splittrad i organisation och arbetsformer. Då den bygger på frivillighet har den inte kunnat få samma stora anslutning som den obligatoriska försäkringen. Samtidigt kräver den större och dyrare administration än denna. Här nämnda skäl anses tala för den begärda översynen. Som exempel på en möjlig reform nämner motionärerna anordnandet av en gruppliv- eller dödsfallsförsäkring inom socialförsäkringens ram. Såväl livförsäkringsverksamheten som övriga grenar inom försäkringsbranschen bör, hävdar de vidare, bli föremål för en granskning som tar sikte på att hela denna verksamhet skall överföras på ett samhälleligt organ. Detta säges vara naturligt både från allmänt medborgerlig synpunkt, då »flera av dessa verksamheter är samhällets angelägenheter», och — med hänsyn till administrationskostnaderna — från samhällsekonomisk synpunkt.

Tidigare behandling av i motionerna väckta frågor

Frågan om en utredning rörande försäkringsväsendet med ungefärligen den inriktning som motionärerna föreslår har flera gånger tidigare behandlats av riksdagen, senast åren 1964 (BaU:s utl. nr 14) och 1965 (BaU:s utl. nr 22). Riksdagen har därvid avvisat kravet på utredning, år 1965 framfört bl. a. av de motionärer som väckt det nu föreliggande förslaget.

I sitt utlåtande i ämnet år 1965 redovisade bankoutskottet utförligt innehållet i remissyttranden, som utskottet då inhämtat. I dessa behandlades bl. a. vissa spörsmål som nu ånyo aktualiserats.

Bihang till riksdagens protokoll 1968. 8 saml. Nr 10

Beträffande administrationskostnaderna uttalade försäkringsinspektionen, att omkostnadsskillnaden mellan enskild försäkringsverksamhet och den obligatoriska socialförsäkringen till stor del berodde på att endast frivillig försäkring förutsätter någon försäljning som drar kostnader. Därtill kom att socialförsäkringen hade en betydande volym per försäkrad person, medan den frivilliga försäkringen till stor del utgjordes av småförsäkringar. Inom frivillig försäkring försiggick, påpekade inspektionen, en intensiv och snabb rationalisering, bl. a. genom övergång till paketförsäkringar och till kollektiv försäkring. Det förhållandet att omkostnaderna tedde sig högre i frivillig än i obligatorisk försäkring kunde inte ändras enbart genom att den enskilda försäkringsverksamheten överfördes i socialförsäkringens regi. Svenska försäkringsbolags riksförbund framhöll att en stor del av administrationskostnaderna för den allmänna tjänstepensioneringen hade övervältrats på arbetsgivarna. Eftersom den frivilliga försäkringen skall tillfredsställa försäkringstagarnas särskilda skyddsbehov och det är socialt angeläget att varje individ får ett väl anpassat försäkringsskydd kan, sade förbundet vidare, varken frivillig personförsäkring eller sakförsäkring med framgång administreras på samma sätt som de allmänna obligatoriska försäkringarna.

Beträffande samhälleligt övertagande av försäkringsverksamheten anförde försäkringsinspektionen, att det skulle bli fråga om mycket omfattande ändringar i det frivilliga försäkringsväsendets struktur, därest enskilda försäkringsbolag och understödsföreningar skulle bringas att upphöra med sin verksamhet på sådana områden där en utvidgad frivillig försäkring skulle drivas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Inspektionen fann det ovisst om en sådan reform skulle öka det frivilliga skyddet. Snarare kunde en minskning befaras. Inom den enskilda försäkringsverksamhetens ram finns, påpekade inspektionen, vissa grenar som är obligatoriska i legal mening eller som så fullständigt omfattar vissa kollektiv att de från individens synpunkt framstår som de facto obligatoriska. Det förstnämnda gäller trafikförsäkringen, en verksamhet som enligt inspektionens mening knappast borde anknytas till socialförsäkringen. Det senare gäller tjänstegrupplivförsäkringen. Om denna uttalade inspektionen att de omkostnadsbesparingar som är möjliga i kollektiv obligatorisk försäkring i stort sett förverkligats. Den ytterligare rationaliseringsvinst som kunde åstadkommas genom att samla hela tjänstegrupplivförsäkringen (bortsett från den statliga) i socialförsäkringens regi vore inte betydande. Inspektionen ansåg det vara principiellt värdefullt om en frivillig försäkring till något lägre premiekostnad än den vanliga kunde erbjudas genom begränsning av aktiviteten i försäljningen. Någon större besparing kunde dock inte väntas, eftersom väl utbildad personal erfordrades även för den passiva försäljningen. Inspektionen fann det dokumenterat att frivillig försäkring lättare sprids genom aktiv försäljning till

högre kostnader än genom ett något lägre pris som möjliggöres genom passiv försäljning.

Sistnämnda uppfattning gav också *Folksam* uttryck åt. Betydande möjligheter fanns redan, framhöll *Folksam*, att teckna frivilliga sjuk-, olycksfalls- och pensionsförsäkringar inom socialförsäkringsorganisationen. Dessa av staten tillhandahållna och i vissa fall subventionerade försäkringsformer hade emellertid fått utomordentligt blygsam anslutning. Om tillfälle bereddes försäkringskassorna att som representanter för en monopolanstalt tillhandahålla alla slag av försäkringar för att försäljningskostnader skulle undvikas, skulle detta enligt *Folksam*s övertygelse leda till att en stor del av medborgarna skulle komma att sakna även de nödvändigaste försäkringarna. Den konkurrens som uppkommer där flera företag uppträder på marknaden torde, anförde *Folksam*, inom försäkringsbranschen liksom inom andra branscher medföra en anspänning till förbättring av varan, som i allmänhet motiverar konkurrenskostnaderna.

Förslag om en allmän grupplivförsäkring och om en allmän försäkring för begravningshjälp har flera gånger tidigare framlagts i motioner inom riksdagen. Senaste gången som riksdagen tog ställning till sådana förslag var 1967 (2LU:s utl. nr 44). Riksdagen beslöt då att hos Kungl. Maj:t hemställa om en utredning rörande allmän försäkring för begravningshjälp. Däremot avslogs ett förslag om »utredning angående införande av ett allmänt försäkringsskydd liknande det som i form av grupplivförsäkring genom kollektivavtal tillförsäkrats vissa grupper på arbetsmarknaden». Centerpartiets och folkpartiets företrädare i andra lagutskottet hade i en reservation ställt sig bakom sistnämnda förslag.

Andra lagutskottet redogjorde i sitt utlåtande för gällande bestämmelser rörande tjänstegrupplivförsäkring och för utvecklingen inom tjänstegrupplivförsäkringsområdet samt för förekomsten av frivillig grupplivförsäkring. Vidare redovisades yttranden i ämnet från huvudorganisationer på arbetsmarknaden och från Arbetsmarknadens försäkringsaktiebolag (AFA).

AFA upplyste i sitt yttrande om den utveckling som från år 1963 ägt rum inom tjänstegrupplivförsäkringsområdet. Den tjänstegrupplivförsäkring som sedan dess varit obligatorisk på LO:s sektor av den kollektivavtalsreglerade delen utav den privata arbetsmarknaden samt på statens, kommunernas och kooperationens områden hade också blivit obligatorisk på i stort sett hela den kollektivavtalsreglerade delen av tjänstemännens sektor utav den privata arbetsmarknaden. Även icke kollektivavtalsbundna arbetsgivare hade parallellt med utvecklingen på den kollektivavtalsreglerade delen av arbetsmarknaden funnit sig böra i erbjudna löneförmåner inkludera utfästelse om tjänstegrupplivförsäkring. Detta hade skett i sådan utsträckning att det kunde antagas att arbetstagarna i Sverige numera regelmässigt täcktes av försäkringsskydd från tjänstegrupplivförsäkring.

Härtill kom att för småföretagare och deras i rörelsen anställda hustrur liksom för studerande finns försäkringsmöjligheter i form av förenings-tjänstegrupplivförsäkring, dvs. frivillig grupplivförsäkring för medlemmar i en intresseorganisation. AFA påpekade även att tjänstegrupplivförsäkring ofta kompletteras genom ordinär grupplivförsäkring, dvs. frivillig grupplivförsäkring som kollektivt tecknas av en grupp arbetstagare. För hemmafruar i familjer utan barn under 17 år och för pensionärer vore försäkringsskyddet emellertid ännu inte utbyggt i optimal omfattning.

AFA, vars yttrande återropades av *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Landsorganisationen i Sverige*, ansåg att Sverige i fråga om framsteg på livförsäkringsområdet intog en ledande ställning och att det fanns skäl att avvakta den fortsatta utvecklingen på området, innan slutsatser drogs om behovet av kompletterande eller ersättande försäkringsformer. *Tjänstemännens centralorganisation* fann det vara ett angelägnare behov att avhjälpa förekommande brister i ATP-systemet än att införa en allmän grupplivförsäkring. För *Riksförbundet Landsbygdens folk* föreföll det inte möjligt att för dagen välja en sådan ambitionsgrad i det sociala reformarbetet att den genom kollektivavtal ordnade tjänstegrupplivförsäkringen kunde inordnas i grundskyddet. Denna försäkring finge i allt väsentligt ses som ett komplement till den grundtrygghet som borde lagfästas.

Andra lagutskottet anförde bl. a. följande. Utvecklingen beträffande grupplivförsäkringar hade gått snabbt. Antalet arbetstagare som omfattades av tjänstegrupplivförsäkringar hade ökat avsevärt sedan år 1963, då försäkringsformen fick sitt genombrott. Försäkringsskyddet hade också blivit effektivare genom att flertalet grupplivförsäkringar kompletterats så att ett icke obetydligt skydd förekom även för make till försäkrad i de fall då minderåriga barn fanns i familjen. De personer som ej har tjänstegrupplivförsäkring kan, framhöll utskottet, i regel få samma skydd genom frivillig grupplivförsäkring. Endast i sällsynta fall torde det förhålla sig så att den som är intresserad av att erhålla ett försäkringsskydd på kollektiv bas är betagen denna möjlighet. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att frågan om förbättring och utökning av det sociala trygghetssystemet var föremål för utredning i olika avseenden fann utskottet det inte motiverat att ingripa på området lagstiftningsvägen. Självfallet vore det av värde att medborgarna sökte förbättra sitt efterlevandeskydd utöver det som erbjuds genom samhällliga åtgärder. Önskvärt är därför, anförde utskottet, att en god anslutning erhålles till de olika försäkringsformer som finns på området. Bristande kännedom om existerande försäkringsmöjligheter kunde medverka till att vissa människor ej av eget initiativ förbättrade sitt försäkringsskydd. Det funnes dock anledning räkna med att försäkringsanstalterna liksom ditintills komme att bedriva en aktiv upplysningsverksamhet på detta område.

Utskottet

Den försäkringsverksamhet som förekommer utanför den allmänna socialförsäkringens ram är enligt motionärernas uppfattning otillfredsställande. Kritik riktas dels mot att det erbjudna försäkringsskyddet i vissa hänseenden är otillräckligt, dels mot dess administration, vilken betecknas såsom alltför kostnadskrävande.

Ett av motionärernas förslag — vilket dock inte kommer till tydligt uttryck i deras hemställan — är att socialförsäkringen skall byggas ut så att den även kommer att omfatta en obligatorisk livförsäkring, täckande det behov som nu i stor utsträckning tillgodoses genom tjänstegrupplivförsäkring eller annan grupplivförsäkring. Förslag i samma riktning har flera gånger tidigare framställts inom riksdagen. Senast prövades frågan, såsom ovan redovisats, år 1967, varvid riksdagen beslöt att hos Kungl. Maj:t begära en utredning rörande allmän försäkring för begravningshjälp men avslå motsvarande yrkande vad gällde livförsäkringsskydd. Utskottet finner inte nu skäl till ett ändrat ställningstagande.

Den utredning rörande försäkringsverksamheten som motionärerna påyrkar föreslås ta sikte på att hela denna verksamhet skall överföras till ett samhälleligt organ. Härigenom skulle enligt deras uppfattning stå att vinna en avsevärt förenklad och förbilligad administration och sålunda lägre försäkringskostnader. Skäl för denna uppfattning synes i dagens läge inte föreligga. En dominerande del av försäkringsrörelsen handhas av mycket stora företag, som arbetar i konkurrens med varandra. En intensiv rationaliseringsverksamhet, innefattande bl. a. ett långt drivet utnyttjande av automatisk databehandling, synes äga rum inom dessa företag. Antalet försäkringsbolag har på senare år minskat betydligt i samband med en pågående strukturomvandling. Härtill kommer att försäkringsföretagen, som för övrigt till övervägande delen ägs av försäkringstagarna själva, genom försäkringsinspektionen är föremål för en fortlöpande och ingående statlig kontroll. De rationaliseringsvinster som kan erhållas genom försäkringsrörelsens sammanförande till ett företag torde därför vara begränsade.

Av stor betydelse är vidare vilka följder en monopolisering av den frivilliga försäkringen skulle få för utbredningen av ett tillfredsställande försäkringsskydd. Såsom bl. a. försäkringsinspektionen och Folksam tidigare uttalat i motsvarande sammanhang synes en aktiv försäljning vara nödvändig för att de frivilliga försäkringarna skall få önskvärd spridning. Den skillnad som föreligger mellan kostnaderna för å ena sidan socialförsäkringsorganisationens, å andra sidan de icke samhälleliga försäkringsföretagens administration får ses mot denna bakgrund. Förekomsten av konkurrerande försäkringsföretag torde, såsom bl. a. understrukits av Folksam, i hög grad stimulera försäljningen och leda till att försäkringsformer-

na bättre anpassas efter försäkringstagarnas skiftande behov. Det framstår därför för utskottet som tivelaktigt att en reform enligt de riktlinjer som motionärerna antytt skulle tillgodose det sociala syfte som dikterat deras förslag.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet,

att riksdagen avslår motionerna I:664 och II:834.

Stockholm den 27 februari 1968

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNELL

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (h), Hilding (fp), Enarsson (h)*, Larfors (s)* och Wikberg (cp)*;

från a n d r a kammaren: herr Regnell (h), fru Renström-Ingenäs (s)*, herrar Hagnell (s), Berglund (fp), Franzén i Motala (s), Börjesson i Glömminge (cp)*, Bengtsson i Landskrona (s)* och Larsson i Umeå (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.