

Nr 15.

Utlåtande i anledning av väckt motion om framläggande för riksdagen av förslag till sjukförsäkringslag.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 468, vilken behandlats av andra lagutskottet, har herr *Senander m. fl.* föreslagit, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer, att Kungl. Maj:t, sedan erforderliga justeringar med hänsyn till penningvärdets nedgång vidtagits och av den kommunistiska riksdagsgruppen tidigare föreslagna ändringar beaktats, måtte för riksdagen framlägga 1947 års sjukförsäkringslag i så god tid, att lagen kan träda i kraft den 1 januari 1953».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

När *lagen om allmän sjukförsäkring*, som utfärdats den 3 januari 1947 (nr 1), antogs vid 1946 års höstriksdag, bestämdes tidpunkten för lagstiftningens genomförande till den 1 juli 1950. Senare visade det sig nödvändigt att framflytta tiden för lagens ikraftträdande, varför genom lag den 17 december 1948 (nr 733) förordnades om uppskov med ikraftträdandet till den 1 juli 1951. Ytterligare anstånd med ikraftträdandet visade sig emellertid erforderligt, och i enlighet med riksdagens beslut vid höstsessionen år 1950 förordnades genom lag den 8 december 1950 (nr 621), att lagen om allmän sjukförsäkring icke skulle träda i kraft förrän å den senare tidpunkt, som framdeles bestämdes av statsmakterna. Anståndet betingades av ekonomiska skäl.

I propositionen nr 252 till 1950 års riksdag anförde *föredragande departementschefen, statsrådet Möller*, — efter att ha redogjort för verkställda kostnadsberäkningar — bland annat följande:

»Av vad förut anförts framgår att man på grundval av det material, som förelåg vid tiden för sjukförsäkringsreformens beslutande, ansåg sig kunna beräkna att reformens genomförande skulle medföra en merkostnad för statsverket å i runt tal 200 milj. kronor om året. Enligt de nya beräkningar, för vilka nu redogjorts, bör till nämnda belopp läggas ytterligare omkring 53 milj. kronor. Emellertid är att märka att i det belopp på omkring 50 milj. kronor, som utgår i statsbidrag till de erkända sjukkassorna, ingår ekonomisk hjälp även vid moderskap med i runt tal 8 milj. kronor, medan någon dylik förmån icke ingår i den beslutade nya sjukförsäkringen. Sistnämnda belopp synes därför också böra beaktas, när det gäller att bedöma den ekonomiska belastning, som kommer att uppstå då den nuvarande frivilliga sjukförsäkringen avlöses av den beslutade reformen. Dennas genomförande

skulle i enlighet härmed komma att medföra en årlig kostnadsökning för statsverket på omkring 261 milj. kronor.

Av den redogörelse, som chefen för finansdepartementet i särskild ordning kommer att lämna för det ekonomiska läget och den aktuella statsfinansiella situationen, torde framgå att utrymme inom statsbudgeten för en utgiftsökning av ovan antydda storleksordning f. n. saknas. Hur angeläget det än är att sjukförsäkringsreformen genomföres, synes det sålunda icke möjligt att låta reformen träda i kraft den 1 juli 1951. Ett ytterligare uppskov med sjukförsäkringslagens ikraftträdande blir därför nödvändigt.

Departementschefen framhöll vidare, att den ekonomiska situationen ansetts böra föranleda, att frågan om den nya sjukförsäkringens finansiering upptoges till förnyad prövning samt att pensionsstyrelsen erhållit i uppdrag att undersöka i vad mån genom en ändrad fördelning av statens kostnader för den allmänna sjukförsäkringen och medlemsavgifterna inom densamma statens utgifter för den obligatoriska sjukförsäkringen kunde nedbringas. Under hänvisning till detta uppdrag och till att utredning angående den ekonomiska långtidsplaneringen på det samhällsekonomiska och statsfinansiella området påginge, uttalade departementschefen, att resultatet av utredningarna borde avvaktas innan tiden för sjukförsäkringens genomförande bestämdes.

Propositionen behandlades av andra lagutskottet, som i sitt utlåtande nr 50 tillstyrkte propositionen.

I enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 december 1951 har chefen för socialdepartementet tillkallat sakkunniga för att inom socialdepartementet biträda med utredning angående översyn av bestämmelserna rörande den allmänna sjukförsäkringen m. m. I direktiven för utredningen, *socialförsäkringsutredningen*, uttalar departementschefen — efter att ha berört socialvårdskommitténs betänkande med förslag till yrkesskedeförsäkringslag — bl. a. följande:

Det synes mig obestriddigt, att genom en rationell samordning mellan den obligatoriska sjukförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen — närmast då därigenom att sjukförsäkringen får övertaga regleringen av de kortvariga olycksfallen och under motsvarande tid av de långvarigare — åtskilliga fördelar skulle kunna vinnas. Här vill jag särskilt peka på den vinst, som det måste innebära för de försäkrade, om sjukhjälpn även vid olycksfall i arbete utbetalades av ett lokalt organ. Därigenom kunde sådana dröjsmål undgås som lätt bli en följd av olycksfallsförsäkringens centraliserade organisation. En samordning skulle vidare innebära en administrativ förenkling, i det att man därigenom skulle kunna undvika att även det stora antalet snabbt övergående olycksfall gäve anledning till en ofta komplicerad prövning av frågor rörande olycksfallsförsäkringens tillämplighet. Jag tänker härvid bl. a. på sådana spörsmål som huruvida den skadade är att betrakta såsom arbetstagare i lagens mening, huruvida olycksfallet kan rubriceras såsom olycksfall i arbete resp. därmed jämställt olycksfall på väg till eller från arbetet eller huruvida en

åkomma kan anses föranledd av olycksfall. En samordning mellan sjuk- och olycksfallsförsäkringen skulle också vara av betydelse därutinnan att en rationellare lösning av problemet om placeringen av yrkessjukdomarna inom försäkringssystemet skulle kunna ernås.

Förslaget rörande yrkesskadeförsäkringen inrymmer åtgärder för att inbegripa nya betydande medborgargrupper i försäkringen. Därvid skulle i viss utsträckning den obligatoriska sjukförsäkringen utnyttjas som grund. Skulle socialvårdskommitténs förslag och önskemål i dessa avseenden förverkligas, komme den nya yrkesskadeförsäkringen att nära nog få karaktären av en allmän folkförsäkring. Skälen att behålla två försäkringsformer vid sidan om varandra för sjukdom resp. olycksfall och yrkessjukdom synas onekligen mindre bärande. Kommittén har också själv framhållit som ett framtidsmål att olycksfallsförsäkringen helt inordnades i en allmän socialförsäkring med trygghetsbehovet som enhetlig norm.

Givetvis är det önskvärt att yrkesskadeförsäkringen blir så effektiv som möjligt och att de förbättringar av försäkringen som finnas böra vidtagas också utan uppskov genomföras. Med hänsyn emellertid till vad förut anförts och då det torde förhålla sig så, att den lämpligaste lösningen av åtskilliga av föreliggande problem sammanhänger med förefintligheten av en effektiv sjukförsäkring och samordningen av en dylik försäkring med olycksfallsförsäkringen, synes det angeläget, att en översyn av sjukförsäkringslagens hithörande bestämmelser och de nu aktuella bestämmelserna om olycksfalls- och yrkessjukdomsförsäkringen i ett sammanhang och utan dröjsmål kommer till stånd.

För en omprövning av reglerna rörande den beslutade allmänna sjukförsäkringen tala även andra skäl. Dessa sammanhånga med frågan om försäkringens finansiering och de förändringar i penningvärdet som inträtt efter det lagen antogs.

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 ånyo övervägas.

Jag förordar därför att hela det problemkomplexet 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 sakkunniga 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 tilläggs sjukpenning 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 deltaga 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 uppborädsförfarande, 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.

Utskottet. Som av det ovanstående framgår ha särskilda sakkunniga tillkallats för att verkställa översyn av bestämmelserna rörande den allmänna sjukförsäkringen m. m. De sakkunniga skola undersöka möjligheterna att genomföra en samordning mellan den obligatoriska sjukförsäkringen och den obligatoriska olycksfallsförsäkringen samt ompröva frågan om sjukförsäkringens finansiering. Sistnämnda fråga skall utredas med hänsyn till både de statsfinansiella möjligheterna och en ändrad konstruktion av sjukförsäkringen. I anledning av uppskovet med sjukförsäkringsreformens genomförande har i proposition nr 35 föreslagits en effektivisering av den av de erkända sjuk-kassorna handhavda frivilliga sjukförsäkringen. I sitt utlåtande nr 16 har utskottet tillstyrkt de i sistnämnda proposition framlagda förslagen. Med hänsyn till det läge, sjukförsäkringsfrågan således befinner sig i, kan det icke komma i fråga att låta 1947 års lag om allmän sjukförsäkring träda i kraft den 1 januari 1953. Utskottet får därför hemställa,

att förevarande motion, II: 468, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 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, fru Svenson* och herr Bengtson; samt

från andra kammaren: herr Hellbacken, fru Nordgren, herr Ryberg, fru Johansson i Norrköping, herrar Nilsson i Göteborg, Hagård, fröken Höjer och fru Sjöstrand.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.
