

Nr 15

Utlåtande i anledning av väckta motioner om vissa åtgärder för begränsning av statsbidragen till den allmänna sjukförsäkringen, m. m.

Andra lagutskottet har till behandling förehaft fyra inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nämligen

d e l s de likalydande motionerna nr 365 i första kammaren av herr *Arvidson* samt nr 431 i andra kammaren av herr *Hedin m. fl.*,

d e l s o c k de likalydande motionerna nr 505 i första kammaren av herr *Hanson, Per-Olof, m. fl.* och nr 599 i andra kammaren av herr *Wedén m. fl.*

I motionerna I: 365 och II: 431 har yrkats, att riksdagen måtte för sin del antaga följande författningsförslag, nämligen

»¹) LAG

angående ändrad lydelse av lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring.

Härigenom förordnas, att 41 och 42 §§ lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

41 §.

Sjukhjälsbidrag utgår till centralsjukkassa med nedan angivna procentuella andel av de utgifter under kalenderåret, som bestritts av centralsjukkassan och till denna anslutna lokalsjukkassor, nämligen för

a) läkarvård enligt 14 § och 19 § första stycket samt gottgörelse till arbetsgivare enligt 19 § andra stycket för läkarvård och för andra sjukvårdande åtgärder än som avses i 18 § ävensom resor enligt 16 och 17 §§ 50 procent;

b) grundsjukpenning och motsvarande del av hempenning 40 procent;

c) barntillägg 75 procent.

Konungen äger — — — tillkomma lokalsjukkassa.

Angående sjukhjälsbidrag — — — särskilt städgat.

42 §.

Medlemsbidrag till lokalsjukkassa utgår i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län med 50 öre för envar, som vid utgången av kalenderåret är sjukkassemédlem.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.

2) LAG

angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 21 maj 1954 (nr 266) om moderskapshjälp.

Härigenom förordnas att 13 § lagen den 21 maj 1954 om moderskapshjälp skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

13 §.

Statsbidrag utgår för varje kalenderår till centralsjukkassa med nedan angivna procentuella andel av de utgifter under året, som bestritts av centralsjukkassan och till denna anslutna lokalsjukkassor, nämligen för

- a) läkarvård och resor enligt 3 § 50 procent;
- b) grundpenning 40 procent;
- c) barntillägg 75 procent.

Konungen ger — — — av desamma.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.

3) FÖRORDNING

angående ändrad lydelse av Kungl. Maj:ts förordning den 4 juni 1954 (nr 519) angående kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel.

Härigenom förordnas, att 3 och 5 §§ Kungl. Maj:ts förordning den 4 juni 1954 angående kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

3 §.

I annat fall än som avses i 2 § äger vid sjukdom den som är försäkrad jämlikt lagen om allmän sjukförsäkring vid inköp av läkemedel, som enligt apoteksvarustadgan den 14 november 1913 (nr 308) är att hänföra till apoteksvara eller som utan att utgöra apoteksvara innehåller gift av första klassen, åtnjuta nedsättning av fastställt pris för läkemedlet med hälften av det belopp, varmed priset må överstiga fem kronor. Har under en formel förskrivits flera läkemedel skall prisnedsättningen avse den sammanlagda kostnaden. Är förskrivning avsedd att expedieras mer än en gång, skall nedsättningen hänföra sig till varje expedition.

Vad nu — — — enskild tjänst.

Från prisnedsättning — — — stycket avses.

5 §.

Kostnaden för tillhandahållande av läkemedel enligt denna förordning bestrides av de allmänna centralsjukkassorna.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.»

I motionerna I: 505 och II: 599 har yrkats, »att riksdagen måtte

A. i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att i samband med det påbörjade utredningsarbetet rörande skattesystemet översyn göres av de sociala försäkringarnas finansiering — med undantag för ATP — i syfte att anpassa densamma i riktning mot en ökad grad av avgiftsfinansiering och så att fastare principer kan vinnas på detta område med minskad belastning på bidrag ur allmänna statsmedel;

B. för sin del besluta att med giltighet fr. o. m. den 1 januari 1962

1. statsbidraget till sjukkassornas kostnader för grundsjukpenning samt till läkarvård och tandvård bestämmes till 20 procent, och
2. medlemsbidraget till sjukkassorna slopas, och
3. med giltighet fr. o. m. 1 juli 1961 karensbeloppet vid läkemedelsrabatteringen höjes från 3 till 5 kronor, samt att vederbörande utskott måtte framlägga förslag till erforderlig författningstext».

Beträffande de skäl motionärerna åberopat till stöd för sina yrkanden får utskottet, i den mån redogörelse härför inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna II: 431 och II: 599.

Frågan om översyn av socialförsäkringarnas finansiering

Motionerna I: 505 och II: 599

I motionerna påpekas, att de finansieringsmetoder som för närvarande tillämpas inom den allmänna sjukförsäkringen, folkpensioneringen och den allmänna tilläggspensioneringen (ATP) är föga enhetliga. ATP finansieras helt med avgifter. För folkpensioneringen utgår avsevärda bidrag av statsmedel (mer än hälften av kostnaderna). Sjukförsäkringen intar tills vidare mellanställning, då ungefär en fjärdedel av dess kostnader finansieras med statsmedel.

Beträffande sjukförsäkringen framhåller motionärerna särskilt, att statsbidraget är att se som en subvention av sjukkassorna och står i mindre god överensstämmelse med försäkringstanken, enligt vilken sjukförsäkringen i princip borde finansieras genom avgifter. Enligt motionärerna motiverar å andra sidan försäkringens sociala karaktär att undantag göres från avgiftsfinansieringsregeln i de fall där avgiften annars skulle bli påtagligt betungande, såsom då den försäkrade på grund av långvarig sjukdom, arbetslöshet eller liknande omständigheter har en mycket låg inkomst. Men i övrigt, framhåller motionärerna, synes det riktigaste vara att finansieringen sker genom avgifter, vilka i princip kommer att svara mot de förmåner försäkringen ger.

I motionerna hävdas, att det är uppenbart att fasta principer saknas för finansieringen av de sociala försäkringarna (utom för ATP) och att behov föreligger att nå klarare linjer. Härefter anför motionärerna:

Enligt vår mening talar som förut angivits starka principiella skäl för en ökad avgiftsfinansiering med åtföljande fastare samband mellan försäk-

ringens förmåns- och finansieringssidor samt minskad belastning på statsbudgeten. De mycket betydande kostnaderna för folkpensioneringen gör det å andra sidan nödvändigt att väsentliga belopp härför utgår ur allmänna statsmedel. I samband med det nyligen påbörjade utredningsarbetet rörande skattesystemet torde det vara lämpligt att en samlad översyn göres av de sociala försäkringarnas finansiering — med undantag för ATP — i syfte att anpassa densamma i riktning mot en bl. a. av den allmänna standardutvecklingen motiverad ökad grad av avgiftsfinansiering. Vad gäller avgiftsbördan för medborgare med mycket låga inkomster innebär avgiftsuttagets anknytning till taxeringen för statlig inkomstskatt att avgift icke uttages i de fall årsinkomsten understiger 1 200 kr. Vid en översyn bör det i första hand övervägas att höja denna gräns till exempelvis 2 000 kr. Härvid bör en lämplig avtrappning av avgiftsuttaget tillskapas för inkomster ovanför botengränsen, så att icke önskvärda tröskelproblem uppkommer.

Något om finansieringen av socialförsäkringarna

Den allmänna sjukförsäkringens obligatoriska del¹ finansieras genom sjukförsäkringavgifter, arbetsgivarbidrag och statsbidrag samt dess frivilliga del genom försäkringsavgifter och statsbidrag. Sjuk-kassornas utgifter för den allmänna sjukförsäkringen är i statsverkspropositionen för budgetåret 1961/62 beräknade till 1 236,9 milj. kr. Statsbidraget till sjukkassorna är för samma budgetår beräknat till 282 milj. kr. Rörande arbetsgivarbidraget avser senast tillgängliga siffror räkenskapsåret 1959. För detta år har från arbetsgivarna influtit 303 milj. kr. Beloppet är något för lågt på grund av att alla arbetsgivaravgifter, avseende år 1959, ännu inte inbetalats.

Folkpensioneringen finansieras över den löpande budgeten. Staten tillgodogör sig härför folkpensionsavgifterna samt avkastningen av folkpensioneringsfonden. Vidare lämnar kommunerna bidrag till kostnaderna för folkpensioneringen.

Folkpensioneringsfonden uppgår till drygt 1 300 milj. kr., vilket beräknas ge en avkastning på knappt 60 milj. kr. om året.

Folkpensionsavgiften debiteras i princip envar här i riket mantalsskriven svensk medborgare fr. o. m. det år han fyller 18 år t. o. m. det år han fyller 66 år med fyra procent på den till statlig inkomstskatt taxerade inkomsten, dock ej på inkomst under 1 200 kr. och ej heller på inkomst, i den mån den överstiger 15 000 kr., allt för år räknat. Inkomstgränsen vid 15 000 kr. gäller även i fråga om äkta makars avgifter; makarnas sammanlagda avgifter är alltså maximerade till fyra procent av 15 000 kr. Folkpensioneringsavgiften får enligt gällande beskattningsregler avdragas i deklARATIONEN vid såväl den statliga som den kommunala inkomsttaxeringen. För innevarande budgetår har beräknats inflyta 1 130 milj. kr. i folkpensioneringsavgifter. Genom att

¹ Här i inräknas även moderskapsförsäkringen enligt lagen om moderskapshjälp.

avgifterna är avdragsgilla medför de dock ett skattebortfall för staten, som beräknats till 230 milj. kr.

De sammanlagda utgifterna för folkpensioneringen är i statsverkspropositionen för budgetåret 1961/62 beräknade till 2 977,6 milj. kr., varav kommunerna har uppskattats skola bidra med 481,6 milj. kr. Statens kostnad uppgår alltså till 2 496 milj. kr. Härför tillgodogör sig staten såsom sagts avkastningen av folkpensioneringsfonden samt folkpensionsavgifterna.

Den allmänna tilläggs pensioneringen finansieras uteslutande medelst avgifter, vilka i fråga om pension, som grundar sig på anställning, erlägges av arbetsgivarna samt beträffande pension i anledning av annat förvärvsarbete betalas av de försäkrade själva.

Yrkesskadeförsäkringen är väsentligen en obligatorisk försäkring, men till den finns knuten en frivillig försäkring. Den obligatoriska försäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter, den frivilliga genom avgifter från de försäkrade själva.

Till våra socialförsäkringar brukar även räknas arbetslöshetsförsäkringen. Till skillnad från övriga socialförsäkringar är arbetslöshetsförsäkringen inte obligatorisk. Den administreras av för olika yrkesområden upprättade arbetslöshetskassor, vilka uppbyggts på de fackliga organisationernas kollektiv.

Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter från de försäkrade och genom statsbidrag. Härtill kommer vissa ränteinkomster från fonderade överskottsmedel.

Vissa tidigare uttalanden rörande socialförsäkringarnas finansiering

I propositionen nr 75 till 1960 års riksdag, som innehöll bl. a. förslag till den reformerade familjepensioneringen inom folkpensioneringen, tog föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, även upp frågan om socialförsäkringens samordning och komplettering och anförde därvid bl. a.:

Vidare är finansieringen av försäkringarna oenhetlig. För löntagarnas del finansieras yrkesskadeförsäkringen och tilläggs pensioneringen genom avgifter som erlägges av arbetsgivarna, medan arbetslöshetsförsäkringen bekostas gemensamt av arbetstagarna och staten. Sjuk- och moderskapsförsäkringens kostnader för löntagare bestrides av de nämnda tre parterna gemensamt. Förmåner för andra förvärvsarbetande än löntagare bekostas inom tilläggs pensioneringen genom avgifter från de försäkrade själva, inom den frivilliga sjukförsäkringen genom egenavgifter och statsbidrag, inom den frivilliga yrkesskadeförsäkringen helt genom egenavgifter. Folkpensioneringen är i verkligheten helt skattefinansierad, om också en del av kostnaden bestrides genom en specialskatt som har formen av en avgift. Inom skattefinansieringens ram deltar kommunerna i kostnaderna för folkpensioneringen men inte för socialförsäkringen i övrigt.

Att socialförsäkringen inte är från början systematiskt uppbyggd efter enhetliga principer är helt naturligt. Det är en följd bl. a. av det självklara förhållandet, att varken ekonomiska eller politiska förutsättningar har funnits för en reformverksamhet, som vid varje tillfälle tilgodosett alla önskemål över hela fältet. Det ligger inget egendomligt eller beklagansvärt i det faktum, att socialförsäkringens stora byggnad uppförts etappvis och att de olika delarna tid efter annan anpassats efter ändrade förutsättningar och behov.

Tidpunkten synes nu emellertid synnerligen lämpad för en översyn i samordningens och kompletteringens tecken. — — —

Efter en redogörelse för huvudlinjerna i de tilltänkta reformerna i vad avser socialförsäkringens förmånssida fortsatte departementschefen:

Även finansieringsfrågorna utgör ett fält för rationalisering och omprövning. Arbetsgivarnas avgifter och bidrag till olika försäkringsgrenar bör om möjligt sammanslås, och detsamma gäller i fråga om såväl egenavgifter som statsbidrag. Sådana åtgärder hindrar inte att de allmänna och lika förmånerna, t. ex. inom folkpensioneringen, finansieras i särskild ordning om så befinnes önskvärt.

Särskilda överväganden rörande folkpensionernas finansiering

Hösten 1959 tillsattes en *utredning rörande folkpensioneringens finansiering*, vilken i början av sommaren 1960 avlämnade en promemoria (stencilerad) i ämnet. Däri föreslogs bl. a., att den nuvarande rätten till avdrag vid beskattningen för folkpensionsavgiften skulle avskaffas samt att avgiften skulle höjas till fem procent med maximum vid 1 000 kr. Förslaget var i första hand avsett för budgetåret 1968/69, men genomförandet föreslogs skola ske successivt under 1960-talet. Utredningen hade — i enlighet med sina direktiv — utgått från att nu tillämpade finansieringsmetoder för folkpensioneringen i sina huvuddrag tills vidare skulle bestå.

Utredningens förslag är efter remissbehandling beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

I *finansplanen till årets statsverksproposition* har *föredragande departementschefen, statsrådet Sträng*, (Bil. 1, s. 26) anfört i fråga om folkpensioneringens finansiering:

Vad angår folkpensionshöjningarna förutsatte som bekant allmänna pensionsberedningen att den etappvisa höjningen av folkpensionsförmånerna skulle följas av en likaledes etappvis höjning av folkpensionsavgifterna. I fjolårets kompletteringsproposition anförde jag häröf, att det då inte var möjligt att avgöra huruvida de framtida folkpensionshöjningarna skulle komma att i sin helhet kunna finansieras vid oförändrade skatter och avgifter. För den händelse särskilda åtgärder skulle visa sig nödvändiga för finansiering av de framtida pensionsförbättringarna fick frågan om den lämpligaste finansieringsformen senare tas upp till avgörande. Min avsikt är att återkomma till denna fråga i samband med nästa års statsverksproposition.

Begränsning av statsbidragen till den allmänna sjukförsäkringen, m. m.*Motionerna I: 365 och II: 431*

Motionärerna framhåller, att statens utgifter för den allmänna sjukförsäkringen fortsätter att stiga samt att det med hänsyn därtill framstår som nödvändigt att begränsa statens bidrag till försäkringen. Enligt motionärernas uppfattning torde en sådan begränsning vara möjlig utan att avgifterna höjes. Under senare år har nämligen, framhålles det i motionerna, kassorna uppvisat inkomstöverskott, varigenom en betydande fondering ägt rum. Under 1959 hade sålunda fonderna ökat med 39,4 milj. kr. till 417,7 milj. kr. vid årets slut. Motionärerna hävdar att någon ytterligare fondering inte är erforderlig.

Det första förslaget i motionerna är att medlemsbidraget skall slopas utom i fråga om de fyra nordligaste länen, där det bör utgå med 50 öre per medlem. Detta förslag överensstämmer med vad som förordats av 1958 års besparingsutredning. Motionärerna uppskattar besparingen i statsbidrag till 24 milj. kr. per budgetår.

Motionärerna föreslår vidare, att statsbidraget till läkemedelsrabatteringen skall slopas. Detta bidrag utgår med 1 kr. 15 öre per sjukkasmedlem. Förslaget medför en besparing i statsbidrag med 6,6 milj. kr. Samtidigt föreslås, att karensbeloppet vid läkemedelsrabatteringen höjes från 3 till 5 kr., vilket enligt motionerna skulle medföra en utgiftsminskning för sjukkas-sorna med cirka 18 milj. kr. En höjning av karensbeloppet skulle, framhålles det, innebära en merutgift per inköpt läkemedel av högst 1 kr. Samtidigt skulle förslaget medföra en betydande administrativ förenkling, då antalet ersättningsärenden kan antagas minska med omkring en tredjedel.

Slutligen föreslås, att statsbidraget till grundsjukpenning, grundhempening och grundpenning skall sänkas från 50 till 40 procent. Därigenom skulle uppkomma en utgiftsminskning för staten om 19,3 milj. kr. Till motivering för detta förslag anföres bl. a., att de besparingar som uppstår för sjukkas-sorna genom höjningen av karensbeloppet ger utrymme för sänkningar av statsbidragen utöver vad som motsvaras av borttagandet av statsbidraget till läkemedelsrabatteringen.

I motionerna anges den totala besparingen i statsbidragen som förslagens genomförande skulle medföra till 50 milj. kr. för nästa budgetår. Förevarande lagändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 1961.

Motionerna I: 505 och II: 599

Motionärerna hävdar, att en ökad grad av avgiftsfinansiering av socialförsäkringarna skulle leda till »den ökade stadga åt finansieringsförfarandet för dessa försäkringar som allmänt torde anses önskvärd». Enligt deras mening kan det därför inte anses föreligga hinder för att vidtaga en viss juste-

ring av de nu tillämpade finansieringsreglerna, »förutsatt att en sådan står i överensstämmelse med den av oss förordade utredningens syfte». Motionärerna föreslår därför följande besparingar.

1) Sänkning av statsbidragen till grundsjukpenning samt till läkarvård och tandvård från 50 till 20 procent, innebärande en utgiftsminskning för staten med 100 milj. kr. per budgetår.

2) Slopande av medlemsbidraget, innebärande utgiftsminskning för staten med 25,3 milj. kr.

Vidare föreslår motionärerna, att karensbeloppet vid läkemedelsrabatteringen höjes från 3 till 5 kr. Motionärerna nämner, att i så fall statsbidraget till läkemedelsrabatteringen kan tas bort, men något yrkande härom har inte framställts.

Till motivering av de föreslagna sänkningarna av statsbidragen anföres i motionerna, att besparingar bör göras i fråga om förmåner, som gäller samtliga till försäkringen anslutna och som är av mera kostnadskrävande omfattning.

I fråga om höjningen av karensbeloppet anför motionärerna — utöver argument av liknande slag som dem som framförts i det förut redovisade motionsparet — följande.

Sjukkassornas kostnader för läkemedelsreformen har ökat i synnerligen kraftig utsträckning. 1953 års principbeslut förutsatte en årlig kostnadsram av 34 milj. kr. Denna ram har kraftigt överskridits. I anledning härav och i syfte att utarbeta förslag till begränsning av sjukkassornas kostnader till-satte socialministern år 1957 en utredning med uppdrag att överse läkemedelsreformen. Kostnaderna hade då stigit till 64 milj. kr. År 1960 har de stigit till 93 milj. kr., och de beräknas för nästa budgetår stiga till 100 milj. kr.

Utredningen framlade sitt förslag i december 1959. Det innebar i fråga om rabatteringen att denna skulle omläggas till ett självrisksystem, enligt vilket den enskilde själv skulle bära läkemedelskostnader upp till 50 kronor per år samt erhålla en väsentligt utbyggd rabattering för överstigande kostnad. Utredningsförslaget är nu föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Den fortgående, betydande stegringen av sjukkassornas kostnader för läkemedelsförmånerna har utan tvekan ytterligare markerat angelägenheten av en justering av rabatteringens utformning. En höjning av det nuvarande karensbeloppet till 5 kronor med bevarande av rabatteringsreglerna i övrigt bör därför kunna företagas utan föregripande av en senare kommande omläggning av rabatteringsystemet.

I motionerna anges förslagen innebära en besparing för statsverket om 130 milj. kr. per budgetår. Ifrågavarande lagändringar föreslås skola träda i kraft den 1 januari 1962 utom höjningen av karensbeloppet som avses skola genomföras den 1 juli 1961.

Vissa regler angående finansieringen av sjukförsäkringen, m. m.

Sjukvårdsförsäkringen, dvs. den del av den allmänna sjukförsäkringen, som ger ersättning för i huvudsak läkarvård¹ och sjukhusvård samt resor till och från läkare, sjukhus och förlossningsanstalt, finansieras genom arbetsgivarbidrag, statsbidrag i form av sjukhjälpbidrag samt avgifter från de försäkrade. Arbetsgivarbidraget utgår för år med 0,25 procent av den lön arbetsgivaren under året utgivit till sådana hos honom anställda, som är obligatoriskt försäkrade enligt lagen om yrkesskadeförsäkring, därvid dock hänsyn icke skall tagas till arbetstagares lön, i den mån lönen överstiger 15 000 kr. Sjukhjälpbidrag utgår med 50 procent till sjukkassornas utgifter för ersättning i anledning av läkarvård och sjukresor. Storleken av sjukhjälpbidragen, sådana de i statsverkspropositionen beräknats för budgetåret 1961/62, framgår av följande uppställning.

Läkarvård	89,9 milj. kr.
Resor till och från läkare	8,9 milj. kr.
Resor till och från sjukhus och förlossningsanstalt	7,5 milj. kr.

Återstoden av sjukkassornas utgifter för sjukvårdsförsäkringen täckes i huvudsak med avgifter från de försäkrade. Avgifterna är i princip lika stora för alla som är pliktiga att erlägga avgift till sjukkassan.

Försäkringen för grundsjukpenning m. m. finansieras dels med statsbidrag i form av sjukhjälpbidrag, dels med avgifter från de försäkrade. Avgifterna är lika stora för samtliga försäkrade inom samma sjukkassa. Sjukhjälpbidraget uppgår till 50 procent av sjukkassans utgifter för grundsjukpenning, grundhempenning och grundpenning samt till 75 procent av sjukkassans utgifter för barntillägg. Storleken av sjukhjälpbidragen för grundsjukpenning m. m., sådana de beräknats i statsverkspropositionen för budgetåret 1961/62, framgår av följande uppställning.

Grundsjukpenning	76,2 milj. kr.
Grundhempenning	6,4 milj. kr.
Grundpenning	14,1 milj. kr.

Medlemsbidraget är närmast avsett att täcka sjukkassornas förvaltningskostnader. Bidraget utgår för år med i princip följande belopp per sjukkassemedlem.

I städer som utgör särskilda centralsjukkasseområden	4 kr.
I de fyra nordligaste länen	5 kr.
I riket i övrigt	4 kr. 50 öre

¹ I läkarvård inbegripes här även tandläkarvård.

Medlemsbidraget har i statsverkspropositionen för budgetåret 1961/62 beräknats till 25,3 milj. kronor.

Läkemedelsrabatteringen innebär, att den försäkrade för av läkare förskrivna läkemedel erlägger förutom ett karensbelopp om tre kr. allenast 50 procent av priset, i den mån det överstiger karensbeloppet. Dessutom är vissa läkemedel för vissa allvarligare sjukdomar helt kostnadsfria.

Statsbidrag till läkemedelsrabatteringen och till kostnadsfria läkemedel utgår med ett belopp per år motsvarande 1 kr. 15 öre för varje sjukkassemédlem eller i runt tal 6,5 milj. kr. Återstående kostnader fördelas mellan de allmänna centralsjukvårdskassorna och belastar således de försäkrade i form av avgifter. Den totala kostnaden för läkemedelsersättning är för budgetåret 1961/62 beräknad till 99,9 milj. kr.

1958 års besparingsutrednings förslag rörande medlemsbidraget, m. m.

1958 års besparingsutredning har i sitt år 1959 avgivna betänkande (SOU 1959: 28) framlagt förslag till samma sänkning av *medlemsbidraget* som föreslås i motionerna I: 365 och II: 431. Utredningen anförde därvid, att sjukvårdskassorna under senare år visat inkomstöverskott och att en betydande fondökning ägt rum, samt fortsatte:

Mot bakgrunden av det nuvarande statsfinansiella läget och med beaktande av kassornas redovisade inkomstöverskott har besparingsutredningen kommit till den uppfattningen, att det särskilda medlemsbidraget till kassorna i princip bör slopas. För kassorna i de fyra nordligaste länen torde dock ett bidrag alltså erfordras för att täcka de högre kostnaderna för kassorna i dessa län. Medlemsbidraget i nyssnämnda län torde därför böra bibehållas till den del detsamma överstiger 4:50 kronor per medlem och år.

Ett borttagande av medlemsbidraget kan komma att återverka på storleken av sjukförsäkringsavgifterna. Med hänsyn till att vissa möjligheter till utgiftsbegränsningar genom rationaliseringar finns samt till kassornas allmänna ekonomiska ställning torde ett slopande av medlemsbidraget inte behöva medföra någon allmän höjning av försäkringsavgifterna. Beträffande storleken av en eventuell avgiftshöjning må framhållas, att den — även om hänsyn togs till att vissa medlemmar är befriade från avgift — för kassorna i allmänhet inte kan beräknas överstiga ca 6 kronor per medlem och år. För statsverket skulle förslaget medföra en anslagsminskning av omkring 24 milj. kronor för helt budgetår.

Besparingsutredningens förslag avstyrktes av flera *remissinstanser*, däribland riksförsäkringsanstalten, socialförsäkringens administrationsnämnd, Svenska sjukkassee förbundet och Landsorganisationen i Sverige.

Riksförsäkringsanstalten delade inte besparingsutredningens uppfattning angående betydelsen av sjukvårdskassornas inkomstöverskott. De överskott, som uppkommit under sjukvårdskassornas dittillsvarande verksamhetstid, hade enligt

anstalten ej varit så stora att fonderingsbehovet inom kassorna kunde anses täckt. Om medlemsbidraget då skulle slopas, måste ett belopp motsvarande bidraget tillföras kassorna genom avgiftshöjning. Anstalten påpekade, att i 34 § sjukförsäkringslagen föreskrives att förvaltningskostnaderna skall fördelas på avgifterna till sjukvårdsförsäkringen och till försäkringen för grundsjukpenning. Det blev alltså, framhöll anstalten vidare, avgifterna för det obligatoriska grundskyddet vid sjukdom som måste höjas. Enligt uttalanden vid tillkomsten av den allmänna sjukförsäkringen är det särskilt angeläget, att just dessa avgifter genom statsbidrag hålles på en låg nivå. De båda av medlemsbidraget berörda försäkringsgrenarna uppvisade för åren 1956, 1957 och 1958 tillsammans omkring 9 milj. kronor i underskott.

Socialförsäkringens administrationsnämnd anförde, att medlemsbidraget ursprungligen avvägts så att det skulle täcka större delen av beräknade förvaltningskostnader. Ehuru förvaltningskostnaderna till följd främst av penningvärdesändringar, löneyftningar och utvidgning av kassornas verksamhet successivt ökat, hade medlemsbidraget förblivit oförändrat och motsvarade då mindre än hälften av nämnda kostnader.

Föredragande departementschefen, statsrådet Nilsson, anslöt sig i *fjölårets statsverksproposition* icke till besparingsutredningens förslag samt anförde därvid:

Den väsentliga innebörden av besparingsutredningens förslag är en omfördelning av försäkringskostnaderna. Ett genomförande av förslaget skulle sålunda, om inte försäkringsförmånerna samtidigt begränsas eller förvaltningskostnaderna minskas, endast medföra att en del av finansieringsbördan för försäkringen flyttas över från staten till de försäkrade. En sådan ändring i grunderna för sjukförsäkringens finansiering bör ej nu genomföras.

Socialförsäkringens administrationsnämnd

Socialförsäkringens administrationsnämnd har i sitt betänkande II »Socialförsäkringens organisation» (SOU 1960: 35) i samband med en förenkling av sjukförsäkringens organisation föreslagit, att statsbidraget i form av avgiftslindringsbidrag och avgiftsersättningsbidrag borttages samt att medlemsbidraget höjes till 10 kr. per medlem.

1960 års riksdag

En utförlig redogörelse för vad som tidigare förekommit i frågan om besparingar inom den allmänna sjukförsäkringen finns i andra lagutskottets utlåtande nr 35 år 1959, vartill utskottet får hänvisa.

Vid 1960 års riksdag behandlades *motioner* (I:445 och II:562), i vilka hade yrkats vissa nedsättningar i statsbidragen till den allmänna sjukförsäk-

ringen. Motionerna behandlades av *andra lagutskottet*, som i samband därmed yttrade sig jämväl över andra motioner (I: 468 och II: 577), i vilka det yrkats inte bara nedsättning av statsbidragen utan även försämringar i de försäkrades förmåner (höjning av karenstiden för sjukpenning från 3 till 7 dagar samt höjning av karensbeloppet från 3 till 5 kr.). De sistnämnda motionerna innehöll dessutom förslag att samordningen mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna skulle brytas, så att de yrkesskadeförsäkrade skulle få sjukpenning fr. o. m. den första dagen, om sjukdomen varade mer än tre dagar. I sitt av *riksdagen* godkända utlåtande nr 8 avstyrkte utskottet motionerna och anförde därvid bl. a.:

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen haft att taga ställning till förslag med samma innebörd som de föreliggande. Därvid har riksdagen uttalat, att en sänkning av statsbidraget till den allmänna sjukförsäkringen måste medföra, antingen att de försäkrades förmåner försämras eller att de försäkrade måste betala högre avgifter till försäkringen än vad eljest varit erforderligt. Riksdagen har icke velat medverka till en försämring av förmånerna. Ej heller har den ansett det befogat att lägga större del av kostnaden för sjukförsäkringen på de försäkrade än som avsetts med den gällande lagen. Riksdagen har vidare icke velat medverka till särskilda regler om karenstid för de yrkesskadeförsäkrade och därvid hänvisat till de stora fördelar samordningen mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna innebär. I fråga om läkemedelsrabatteringen har riksdagen dessutom hänvisat till pågående utredningsarbete.

Utredningen om läkemedelsrabatteringen

Utredningen om läkemedelsrabatteringen avlämnade i slutet av år 1959 sitt betänkande »Läkemedelsrabatteringen» (SOU 1959: 43). Häri föreslogs en omläggning av gällande rabatteringsssystem. Utredningen förordade ett självrisksystem, innebärande i princip att den enskilde under varje kalenderår själv skulle svara för sina läkemedelsutgifter för året upp till ett belopp av 50 kr. Av utgifterna därutöver skulle han svara endast för så stor del, som kunde anses erforderligt med hänsyn till risken för missbruk. Utredningen förordade härvid två alternativ, det ena, att den enskilde skulle svara för 10 procent av läkemedelskostnaderna, i den mån de överstiger 50 kr., och det andra, att procentandelen skulle vara 25 för läkemedelskostnaderna mellan 50 och 250 kr. och därefter 0.

Utredningens förslag har remissbehandlats och därvid utsatts för kritik. Förslaget är beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Utskottet

Förevarande motioner — I: 365 och II: 431 samt I: 505 och II: 599 — innehåller yrkanden om sänkning av statsbidraget till den allmänna sjukför-

säkringen samt om höjning av karensbeloppet vid läkemedelsrabatteringen från tre till fem kronor. I motionerna I: 505 och II: 599 har dessutom begärts, att i samband med det nyligen påbörjade utredningsarbetet rörande skattesystemet en översyn skall göras av de olika socialförsäkringarnas finansiering i syfte att uppnå en ökad grad av avgiftsfinansiering.

Frågan om sänkning av statsbidragen till sjukförsäkringen har prövats av riksdagen vid flera tillfällen. Riksdagen har därvid uttalat bl. a., att en sådan sänkning måste medföra, antingen att förmånerna enligt försäkringen försämras eller att de försäkrade ålägges betala högre avgifter till försäkringen än vad som eljest varit erforderligt. Härvid har dock bortsetts från möjligheten att öka arbetsgivarnas bidrag, en möjlighet som inte heller ifrågasattes i de tidigare aktuella förslagen. Riksdagen har förklarat sig icke vilja medverka till en försämring av de försäkrades förmåner. Inte heller har det ansetts befogat att lägga större del av kostnaden för försäkringen på de försäkrade själva än som avsetts vid sjukförsäkringslagens införande. I enlighet härmed har tidigare väckta förslag om sänkning av statsbidragen avslagits. Enligt utskottets mening saknas skäl för ett ändrat ställningstagande.

Även frågan om höjning av karensbeloppet har tidigare varit föremål för riksdagens behandling, varvid riksdagen avslagit motioner med samma innehåll som de förevarande. Motiveringen har varit, att man i avbidan på resultatet av pågående omprövning av frågan om läkemedelsrabatteringens utformning inte borde vidtaga ändringar i karensbeloppets storlek. Den utredning som haft att pröva denna fråga, utredningen angående läkemedelsrabatteringen, har visserligen avslutat sitt arbete för mer än ett år sedan, men Kungl. Maj:t har ännu inte slutgiltigt tagit ställning till dess förslag. Utskottet anser det fortfarande inte lämpligt att riksdagen genom en höjning av karensbeloppet föregriper detta ställningstagande. Med hänsyn härtill kan utskottet inte heller i denna del biträda motionsyrkandena.

I fråga om det i motionerna I: 505 och II: 599 framställda yrkandet om en översyn av finansieringsreglerna för socialförsäkringen i riktning mot en ökad avgiftsfinansiering får utskottet först hänvisa till den ståndpunkt utskottet härovan intagit till förslagen om en omfördelning av bördorna för sjukförsäkringen. Vidare är att nämna att frågan om folkpensioneringens finansiering nyligen varit föremål för utredning samt att det i årets statsverksproposition förutskickats, att frågan om den lämpligaste finansieringsformen kommer att behandlas i samband med nästa års statsverksproposition. Därjämte vill utskottet erinra om att det pågående samordnings- och kompletteringsarbetet på socialförsäkringens område omfattar även frågan om ett förenhetligande av finansieringsreglerna. Vissa delar av det i motionerna aktualiserade spörsmålet är således föremål för övervägande, medan beträffande andra delar en omprövning är förhållandevis

nära förestående. I detta läge anser utskottet inte befogat att göra en allmän översyn av socialförsäkringarnas finansiering. Utskottet kan därför inte biträda förevarande motionsyrkande.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att förevarande motioner,

1) I:365 och II:431 samt

2) I:505 och II:599,

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 mars 1961

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Strand, Axel Svensson, fru Carlqvist, herrar Birke, Lars Larsson, Edström*, Eric Carlsson och Nyman;

från a n d r a kammaren: herrar Anderson i Sundsvall, Nilsson i Göteborg, fröken Wetterström, herr Bengtsson i Varberg*, fröken Sandell, herrar Wiklund i Stockholm, Wahrendorff och Fredriksson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer

I. beträffande 41 § sjukförsäkringslagen (avser sjukhjälpbidraget)

1) av herrar *Edström, Nyman, Anderson* i Sundsvall och *Wiklund* i Stockholm, vilka ansett,

a) att utskottet bort anföra följande.

»Statsbidraget till sjukkassorna, vilket för nästa budgetår är beräknat till 285 miljoner kronor, bör ses som en subvention av den allmänna sjukförsäkringen och står såsom sådan i mindre god överensstämmelse med försäkringstanken, enligt vilken sjukförsäkringen i princip borde finansieras med avgifter svarande mot värdet av de förmåner som försäkringen tryggar. Såsom framhålles i de likalydande motionerna I: 505 och II:599 motiverar å andra sidan försäkringens sociala karaktär att undantag göres från avgiftsfinansieringsregeln i de fall där avgiften annars skulle bli påtagligt betungande, t. ex. då vederbörande på grund av långvarig sjukdom, arbets-

löshet och liknande omständigheter har en mycket låg inkomst. Motionärerna framhåller vidare, att en stigande reell inkomststandard gör det från angivna utgångspunkter, där hänsyn tagits till försäkringens sociala karaktär, i och för sig naturligt att finansieringen i högre grad sker avgiftsvägen. Behovet av en särskild subventionering av kostnaderna få anses bli mindre då försäkringstagarnas reella inkomster stiger. Utskottet kan för sin del avsluta sig till vad motionärerna här anfört.

Likaledes anser utskottet att motionärerna anfört övertygande skäl för sin hemställan om översyn av de sociala försäkringarnas finansiering — med undantag för ATP — i syfte att anpassa densamma i riktning mot en ökad grad av avgiftsfinansiering och så att fastare principer kan vinnas på detta område med minskad belastning för bidrag av allmänna statsmedel. Enligt motionärernas mening borde en sådan översyn lämpligen ske i samband med det nyligen påbörjade utredningsarbetet rörande skattesystemet. Utskottet hemställer om bifall till motionärernas förslag.

Då utskottet sålunda i princip vill förorda tanken på en ökad grad av avgiftsfinansiering av ifrågavarande försäkringar som en naturlig väg att nå ett fastare samband mellan försäkringens förmåns- och finansieringssidor med minskad belastning på statsbudgeten, delar utskottet uppfattningen att en viss justering av finansieringsreglerna kan redan nu företagas för att därigenom vinna en önskvärd statsfinansiell besparing.

Motionärerna har förordat att besparingen lämpligen bör ske på de statsbidrag som utgår för att bestrida kostnader för förmåner, som gäller samtliga till försäkringen anslutna och som är av — för statsverket — mera kostnadskrävande omfattning. Utskottet anser denna väg vara väl motiverad och tillstyrker att statsbidragen för grundsjukpenning och läkarvård sänkes från 50 till 20 procent av kostnaderna. Besparingen för statsverket av här ovan framlagda förslag jämte de i reservationerna under II och IV upptagna förslagen blir för helt år räknat ca 130 milj. kr.

Utskottet är angeläget framhålla att de av utskottet förordade ändringarna i fråga om statsbidragsbestämmelserna icke innebär någon försämring av försäkringens förmåner.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till det under B. 1. i motionerna I: 505 och II: 599 upptagna yrkandet, måtte för sin del antaga följande förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 41 § lagen den 3 januari 1947

(nr 1) om allmän sjukförsäkring

Härigenom förordnas, att 41 § lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

41 §.

Sjukhjälsbidrag utgår — — — nämligen för

- a) läkarvård enligt 14 § och 19 § första stycket samt gottgörelse till arbetsgivare enligt 19 § andra stycket för läkarvård och för andra sjukvårdande åtgärder än som avses i 18 § 20 procent;
 b) resor enligt 16 och 17 §§ 50 procent;
 c) grundsjukpenning 20 procent;
 d) mot grundsjukpenning svarande del av hempenning 50 procent;
 e) barntillägg 75 procent.

Konungen äger — — — tillkomma lokalsjukkassa.

Angående sjukhjälsbidrag — — — särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1962.»

2) av herr *Birke* och fröken *Wetterström*, vilka ansett,

a) att utskottet bort anföra följande.

»Såsom påpekas i motionerna I: 365 och II: 431 medför en höjning av karensbeloppet för läkemedel och borttagandet av statsbidraget till läkemedelsrabatteringen, såsom förordas i reservationen under IV, att ett överskott om 11,4 miljoner kronor uppkommer för sjukkassorna. Utrymme finns sålunda för ytterligare begränsningar i statens bidrag till kassorna. Utskottet biträder därför motionärernas förslag, att statsbidraget till grundsjukpenning, grundhempenning och grundpenning sänkes från 50 till 40 procent. Statsbidraget till sjukkassorna kommer härigenom att minska med 19,3 miljoner kronor. Även om detta belopp överstiger det ovan nämnda överskottet på 11,4 miljoner kronor, torde någon höjning av försäkringsavgifterna inte vara erforderlig, då kassorna under senare år uppvisat inkomstöverskott. En betydande fondering har härigenom ägt rum. 1959 ökade sålunda den obligatoriska sjukförsäkringens fonder med 39,4 miljoner kronor.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till motionerna I: 365 och II: 431 i motsvarande del, måtte för sin del antaga följande förslag till

L a g

angående ändrade lydelse av 41 § lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring

Härigenom förordnas, att 41 § lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

41 §.

Sjukhjälsbidrag utgår — — — nämligen för

- a) läkarvård enligt 14 § och 19 § första stycket samt gottgörelse till arbetsgivare enligt 19 § andra stycket för läkarvård och för andra sjukvårdande åtgärder än som avses i 18 § ävensom resor enligt 16 och 17 §§ 50 procent;
 b) grundsjukpenning och motsvarande del av hempning 40 procent;
 c) barntillägg 75 procent.
- Konungen äger — — — tillkomma lokalsjukkassa.
 Angående sjukhjälsbidrag — — — särskilt stadgat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1961.»

II. beträffande 42 § sjukförsäkringslagen (avser medlemsbidraget)

av herrar *Birke, Edström, Nyman, Anderson* i Sundsvall, fröken *Wetterström* och herr *Wiklund* i Stockholm, vilka ansett,

a) att utskottet bort anföra följande.

»Utskottet finner att medlemsbidraget bör slopas utom i de fyra nordligaste länen, där alltjämt ett bidrag om 50 öre per medlem och år bör utgå. Ett borttagande av medlemsbidraget torde, såsom 1959 års besparingsutredning framhållit, inte komma att återverka på storleken av sjukförsäkringsavgifterna, då det bör finnas möjlighet till utgiftsbegränsningar genom rationaliseringar av sjukkasseorganisationen.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till motionerna I: 365 och II: 431 i motsvarande del samt i anledning av det under B. 2. i motionerna I: 505 och II: 599 upptagna yrkandet, måtte för sin del antaga följande förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 42 § lagen den 3 januari 1947 (nr 1) om allmän sjukförsäkring

Härigenom förordnas, att 42 § lagen den 3 januari 1947 om allmän sjukförsäkring skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

42 §.

Medlemsbidrag till lokalsjukkassa utgår i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län med 50 öre för envar, som vid utgången av kalenderåret är sjukkassemedlem.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.»

III. beträffande 13 § lagen om moderskapshjälp (avser statsbidraget till grundpenning inom moderskapsförsäkringen)

av herr *Birke* och fröken *Wetterström*, vilka, under hänvisning till vad de anfört i reservationen under I. 2), ansett,

»att riksdagen, med bifall till motionerna I:365 och II:431 i motsvarande del, måtte för sin del antaga följande förslag till

L a g

angående ändrad lydelse av 13 § lagen den 21 maj 1954 (nr 266) om moderskapshjälp.

Härigenom förordnas att 13 § lagen den 21 maj 1954 om moderskapshjälp skall erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

13 §.

Statsbidrag utgår för varje kalenderår till centralsjukkassa med nedan angivna procentuella andel av de utgifter under året, som bestritts av centralsjukkassan och till denna anslutna lokalsjukkassor, nämligen för

- | | |
|-----------------------------------------|-------------|
| a) läkarvård och resor enligt 3 § | 50 procent; |
| b) grundpenning | 40 procent; |
| c) barntillägg | 75 procent. |

Konungen äger — — — av desamma.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.»

IV. beträffande 3 och 5 §§ förordningen angående kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel (avser karensbeloppet vid och statsbidraget till läkemedelsrabatteringen)

av herrar *Birke*, *Edström*, *Nyman*, *Anderson* i Sundsvall, fröken *Wetterström* och herr *Wiklund* i Stockholm, vilka ansett,

a) att utskottet bort anföra,

»I motionerna I: 365 och II: 431 samt I: 505 och II: 599 har yrkats, att karensbeloppet i fråga om läkemedelsrabatteringen måtte höjas från tre till fem kronor samt att statsbidraget till läkemedelsrabatteringen måtte borttagas. För de försäkrade skulle en sådan åtgärd innebära en merutgift per inköpt läkemedel om högst en krona. Med hänsyn härtill och då den föreslagna reformen skulle medföra en betydande administrativ förenkling anser sig utskottet böra förordna en sådan höjning av karensbeloppet. Sjukkasornas utgifter skulle härigenom nedgå med ca 18 miljoner kronor. Under sådana omständigheter saknas skäl att bibehålla statsbidraget till läkeme-

delsrabatteringen, vilket i statsverkspropositionen för nästa budgetår är beräknat till 6,6 miljoner kronor.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till motionerna I: 365 och II: 431 i motsvarande del samt det under B. 3. i motionerna I: 505 och II: 599 upptagna yrkandet, måtte för sin del antaga följande förslag till

Förordning

angående ändrad lydelse av 3 och 5 §§ Kungl. Maj:ts förordning den 4 juni 1954 (nr 519) angående kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel.

Häri genom förordnas, att 3 och 5 §§ Kungl. Maj:ts förordning den 4 juni 1954 angående kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

3 §.

I annat fall än som avses i 2 § äger vid sjukdom den som är försäkrad jämlikt lagen om allmän sjukförsäkring vid inköp av läkemedel, som enligt apoteksvarustadgan den 14 november 1913 (nr 308) är att hänföra till apoteksvara eller som utan att utgöra apoteksvara innehåller gift av första klassen, åtnjuta nedsättning av fastställt pris för läkemedlet med hälften av det belopp, varmed priset må överstiga fem kronor. Har under en formel förskrivits flera läkemedel skall prisnedsättningen avse den sammanlagda kostnaden. Är förskrivning avsedd att expedieras mer än en gång, skall nedsättningen hänföra sig till varje expedition.

Vad nu — — — enskild tjänst.

Från prisnedsättning — — — stycket avses.

5 §.

Kostnaden för tillhandahållande av läkemedel enligt denna förordning bestrides av de allmänna centralsjukkassorna i förhållande till antalet sådana medlemmar vid utgången av det år kostnaden avser, som äro pliktiga att erlægga sjukförsäkringsavgift enligt lagen om allmän sjukförsäkring.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1961.»

V. beträffande översyn av socialförsäkringens finansiering

av herrar *Edström, Nyman, Anderson* i Sundsvall och *Wiklund* i Stockholm, vilka, under hänvisning till vad de anfört i reservationen under I. 1), ansett, att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen, med bifall till det under A. i motionerna I: 505 och II: 599 upptagna yrkandet, måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att i samband med det påbörjade utredningsarbetet rörande skattesystemet översyn göres av de sociala försäkringarnas finansiering — med undantag för ATP — i syfte att anpassa densamma i riktning mot en ökad grad av avgiftsfinansiering och så att fastare principer kan vinnas på detta område med minskad belastning på bidrag ur allmänna statsmedel».