

Nr 5

Utlåtande i anledning av motioner om sänkning av statsbidraget till den allmänna sjukförsäkringen.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I:692 av herrar *Sveningsson* och *Åkerlund* samt II:881 av herr *Ringaby m. fl.*

I motionerna, vilka är likalydande, har hemställts, att riksdagen måtte antaga följande förslag till

Lag

angående ändring av lagen om allmän försäkring den 25 maj 1962 (nr 381).

Härigenom förordnas, att 19 kap. 7 § lagen om allmän försäkring erhåller följande ändrade lydelse.

7 §.

Till allmän försäkringskassa utgår för varje år statsbidrag med 36 procent av kassans utgifter för

- a) sjukvårdsersättning, dock ej ersättning för sjukhusvård i riket;
- b) grundsjukpenning;
- c) barntillägg;
- d) moderskapspenning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1968.

Gällande bestämmelser m. m.

Avgifts- och bidragsregler

Den *obligatoriska sjukförsäkringen* enligt *lagen om allmän försäkring* finansieras genom *arbetsgivaravgift*, *sjukförsäkringsavgift* och *statsbidrag*. Grunderna för beräkningen av dessa avgifter och bidrag ändrades vid den år 1966 beslutade sjukförsäkringsreformen (prop. nr 113, 2LU nr 47), som trädde i kraft den 1 januari 1967.

Arbetsgivaravgifter beräknas nu på anställdas löner upp till 7,5 gånger basbeloppet (f. n. 5 700 kr.), och uttagsprocenten utgör 2,6 %. Av dessa 2,6 % användes 0,7 % för bestridande av utgifterna för sjukvårdsersättning och 1,9 % för bestridande av utgifterna för löntagarnas tilläggssjukpenning.

Sjukförsäkringsavgiften, som erlägges av den försäkrade, fastställs av riksförsäkringsverket efter den allmänna försäkringskassans hörande. Sjukförsäkringsavgiften innefattar dels en avgift, som avser utgifter för sjukvårdsersättning, däri inbegripet utgifter för läkemedel, dels en avgift som avser utgifter för grundsjukpenning, däri inbegripet utgifterna för barn-tillägg och moderskapspenning, och dels en avgift avseende utgifter för tilläggssjukpenning. Envar av dessa tre avgifter skall — jämte andra för motsvarande del av försäkringen tillgängliga medel — förslå även till förvaltningskostnader och »erforderlig fondering».

Statsbidrag utgår för varje år med 40 % (t. o. m. 1966 50 %) av försäkringskassans utgifter för sjukvårdsersättning (dock ej ersättning för sjukhusvård i riket), grundsjukpenning, barntillägg och moderskapspenning (se LAF 19 kap. 7 § samt KK 25 maj 1962 om utbetalning av statsbidrag m. m. till allmän försäkringskassa). Vidare utgår statsbidrag till läkemedelsersättning med 1 krona 15 öre per år för varje försäkrad.

Sjukförsäkringsavgifterna uppgick år 1966 till 1 107,9 milj. kr. Samma år uppgick kassornas totala utgifter för den obligatoriska sjukförsäkringen till 2 348,9 milj. kr. Summan av utgifter med 50 % statsbidrag var 858,2 milj. kr. Utgifterna för läkemedelsersättning var 206,9 milj. kr. Utgifterna, vartill statsbidrag icke utgår, uppgick till 1 283,9 milj. kr.

I statsverkspropositionen för nästa budgetår har hemställts att ett förslagsanslag av 505 milj. kr. skall anvisas till bidrag till sjukförsäkringen.

Fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen

De allmänna försäkringskassorna är självständiga juridiska personer. Varje kassas räkenskaper skall avslutas för år. Då bokslut är uppgjort skall vad av kassans inkomster avseende sjukförsäkring ej åtgått för löpande utgifter under det år bokslutet avser avsättas till en *fond för den obligatoriska sjukförsäkringen* (LAF 18 kap. 15 §). Fondens kapital och avkastning får tagas i anspråk allenast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen ej förslår till läckande av löpande utgifter.

Summan av de 28 försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen uppgick vid slutet av åren 1955—1966 till (milj. kr.) följande belopp, nämligen år 1955 262,7, år 1956 315,2, år 1957 344,2, år 1958 378,3, år 1959 417,7, år 1960 440,9, år 1961 456,9, år 1962 510,5, år 1963 582,3, år 1964 615,5, år 1965 611,9 och år 1966 611,8.

Den obligatoriska sjukförsäkringen har under ettvarvt av åren 1955—1964

uppvisat ett bokfört nettoöverskott på (milj. kr.) följande belopp, nämligen år 1955 103,9, år 1956 51,7, år 1957 29,0, år 1958 34,1, år 1959 39,4, år 1960 23,0, år 1961 15,9, år 1962 53,6, år 1963 27,5, år 1964 33,1. Bokslutet för åren 1965 och 1966 visade underskott med 3,5 respektive 0,1 milj. kr.

De lämnade uppgifterna innefattar en sammanställning av samtliga försäkringskassors fonder och överskott (underskott) inom den obligatoriska sjukförsäkringen för åren 1955—1966. Fondens storlek varierar självfallet avsevärt mellan olika försäkringskassor redan på grund av att väsentliga skillnader föreligger i fråga om kassornas medlemsunderlag. Likaledes visar kassornas bokslut stora skillnader i fråga om utfallet. För att belysa detta må nämnas följande.

Vid utgången av år 1966 varierade fondstorleken (milj. kr.) från 68,9 i Stockholms stad, 45,9 i Stockholms län och 41,8 i Malmöhus län till 4,3 i Gotlands län. I övriga kassor uppgick fonderna till belopp (milj. kr.) som varierade mellan 7,8 och 31,8.

Under samma år — då enligt det ovan sagda uppstod ett underskott på 0,1 milj. kr. vid sammanräkning av resultatet för samtliga kassor — visade 15 kassor underskott varierande mellan (milj. kr.) 1,7 i Västernorrlands län och 0,1 i Norrköping. Övriga 13 kassor visade överskott varierande mellan 3,5 milj. kr. (Stockholm) och 25 000 kr. (Blekinge).

Allmänna sjukförsäkringsfonden

I motionerna berörs även frågan om tillväxten av den allmänna sjukförsäkringsfonden. Beträffande denna fond må nämnas följande.

När arbetsgivarnas bidrag till kostnaderna för löntagarnas tilläggssjukpenning och tilläggsspenning ursprungligen fastställdes beräknades det, att dessa bidrag skulle komma att svara för ungefär 60 % av kostnaderna för nämnda ändamål. Detta antagande har legat till grund för finansieringsreglerna t. o. m. år 1966. F. n. är riktmärket för arbetsgivarnas tillskott till utgifterna för löntagarnas tilläggssjukpenning — 1,9 % på lönebelopp upp till 7,5 gånger basbeloppet — satt till 75 % av utgifterna.

Under åren 1955—1958 översteg arbetsgivarbidragen procenttalet 60. Det överskjutande beloppet har i enlighet med statsmakternas för varje särskilt år fattade beslut fonderats i allmänna sjukförsäkringsfonden. För åren 1959 och 1960 har den för tilläggssjukpenning och tilläggsspenning avsedda delen däremot inte uppgått till beräknade 60 % av utgifterna. För år 1959 ansågs detta inte kräva någon åtgärd. För år 1960 återfördes från fonden det belopp varmed arbetsgivarbidragen för ifrågavarande ändamål understeg 60 % av utgifterna. Motsvarande återföring gjordes också för åren 1961 och 1962. För åren 1963 och 1964 har till fonden överförts de belopp varmed arbetsgivarnas avgifter för tilläggssjukpenning för anställda översteg 60 % av kassornas utgifter för sådan sjukpenning. Förra året fattades motsvarande beslut beträffande åren 1965 och 1966.

Den allmänna sjukförsäkringsfonden, som har till syfte att utgöra en reserv vid tillfälliga påfrestningar på försäkringens finanser, uppgick vid halvårsskiftet 1967 till 390 milj. kr. I detta belopp ingår de ovan angivna överföringarna för år 1965 men däremot inte för 1966.

Historik

Innan *lagen om allmän försäkring* infördes var statsbidragsreglerna till den obligatoriska sjukförsäkringen icke enhetliga. Statsbidrag utgick i form av *sjukhjälpsbidrag*, *medlemsbidrag*, *avgiftslindringsbidrag* och *avgiftersättningsbidrag*. Det ur ekonomisk synpunkt helt dominerande bidraget var *sjukhjälpsbidraget*, som utgick med 50 % av sjukkassans utgifter för läkarvård och tandläkarvård, resor och grundsjukpenning samt med 75 % av utgifterna för barntillägg. Rörande övriga bidrag hänvisas till SOU 1961: 29 s. 293.

Genom *lagen om allmän försäkring*, som antogs år 1962 (prop. 90, 2LU 27) genomfördes en förenkling av statsbidragssystemet. Ett enhetligt bidrag på 50 % infördes för *sjukvårdersättning* (dock ej ersättning för sjukhusvård i riket), *grundsjukpenning*, *barntillägg* och *moderskapspenning*. De ändrade bidragsreglerna innebar även att man kunde »undvika en alltför stor ökning av statsutgifterna» som följd av reformerna i fråga om sjukförsäkringen.

De vid *1966 års riksdag* (prop. 1966: 113, 2LU 47) beslutade ändringarna i fråga om sjukförsäkringen innebar främst borttagande av karensdagar, höjning av sjukpenningbeloppen och utbyggnad av sjukpenningsskalan. På grundval av beräkningar, som redovisades i en inom socialdepartementet utarbetad promemoria om förbättrad sjukpenningförsäkring, beräknade departementschefen att reformen skulle medföra ökade utgifter för försäkringskassorna på cirka 772 milj. kr. för helt år. Vidare beräknades förvaltningskostnaderna öka med belopp av storleksordningen ett par procent av reformkostnaden. För att statsbidraget skulle bli i stort sett oförändrat i kronor räknat, trots att utgifterna för sjukförsäkringen beräknades stiga, sänktes bidragsprocenten från 50 till 40. Procentsatsen för arbetsgivaravgiften höjdes från 1,5 till nuvarande 2,6.

Frågan om sänkning av statsbidraget till sjukförsäkringen har i anledning av motionen varit föremål för riksdagens prövning åtskilliga gånger. En utförlig redovisning för frågans behandling vid de olika riksdagarna lämnas i andra lagutskottets utlåtande nr 11 år 1967. I nämnda utlåtande behandlades motioner med yrkande att statsbidragsprocenten till sjukförsäkringen skulle minskas från 40 till 37. Utskottet avstyrkte yrkandet och anförde därvid följande.

En sänkning av statsbidraget till sjukförsäkringen skulle med i övrigt oförändrade finansieringsregler innebära att de försäkrade belastades med

motsvarande höjning av sjukförsäkringsavgifterna. Detta kan inte godtagas och motionärerna har ej heller avsett att deras förslag skulle leda till detta resultat. Utskottet är emellertid ej heller berett att medverka till en sådan begränsning av den fortsatta fondbildningen, som föreslagits av motionärerna. Den i förhållande till sjukförsäkringens omslutning måttliga ökning av fonderna, som skett under ett antal år, har nämligen enligt utskottets mening varit högst motiverad och fonderna har inte nått en sådan storlek att på grund härav nya principer för avgiftsbestämningen bör komma i fråga. I detta sammanhang bör uppmärksammas de ökade förpliktelser, som ålagts försäkringskassorna genom den under fjolåret beslutade reformen. Utskottet finner det dessutom omotiverat att nu ändra finansieringsreglerna med hänsyn till den pågående utredningen angående indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter som väntas slutföra sitt arbete i år.

Riksdagen godkände utlåtandet.

Den i utlåtandet åberopade utredningen angående indirekta skatter och socialförsäkringsavgifter har avgivit sitt betänkande (stencil Fi 1967: 10).

Fondernas storlek

Lagen om allmän försäkring innehåller icke några närmare regler om vad som avses med »erforderlig fondbildning», till vilken enligt vad ovan sagts hänsyn skall tagas vid bestämmande av de delposter, som ingår i sjukförsäkringsavgiften.

Under förarbetena till 1946 års sjukförsäkringsreform behandlade socialvårdskommittén frågan om fondbildning relativt utförligt. Socialvårdskommittén föreslog, att fondbildningen skulle vara av »erforderlig» storlek. Kommittén anförde vissa synpunkter, som den funnit värda beaktande i sammanhanget (se SOU 1944: 15 s. 230 och SOU 1944: 16 s. 76). Kommittén anförde, att den därmed icke velat binda utvecklingen i något avseende; det borde ankomma på tillsynsmyndigheten att i varje särskilt fall pröva vad som kunde antagas utgöra erforderlig fondbildning.

Innan sjukförsäkringsreformen ännu trätt i kraft skedde väsentliga ändringar i 1946 års lag i ämnet efter förslag av *socialförsäkringsutredningen* (SOU 1952: 39). Utredningen anförde beträffande »Avgifter och fondbildning» bl. a. följande (s. 234).

Inom en obligatorisk sjukförsäkring är det ej nödvändigt eller ens lämpligt att avgifterna beräknas enligt försäkringstekniska metoder eller att fondbildning sker enligt premiereservsystem. I stället bör man tänka sig ett system, där avgifterna bestämmas i huvudsak med hänsyn till det löpande behovet på sådant sätt att en viss begränsad fondbildning (riskfond) uppkommer till skydd mot fluktuationer och avgiftsändringar med alltför täta mellanrum. För den frivilliga sjukpenningförsäkringen torde man kunna sikta mot ett modifierat premiereservsystem liknande det som för närvarande tillämpas inom de erkända centralsjukkassorna och en fondbildning, som för dessa kassor hittills ansetts normal — motsvarande ungefär 1,5

gångerna den totala avgiftssumman för ett år. Inom den obligatoriska sjukförsäkringen torde man kunna åtnöja sig med en fondbildning motsvarande ungefär ett års avgiftsintäkter. Med hänsyn till att avgifterna för såväl den obligatoriska försäkringen som den frivilliga sjukpenningförsäkringen skall bestämmas av tillsynsmyndigheten, anser utredningen inte erforderligt, att närmare regler i detta hänseende anges än som framgår av lagförslaget.

Frågan om sjukförsäkringsfondernas storlek synes icke ha varit föremål för närmare prövning vid genomförandet av socialförsäkringsutredningens förslag (prop. 1953: 178, 2LU 1953: 35) och ej heller vid tillkomsten av lagen om allmän försäkring (prop. 1962: 90, 2LU 1962: 27).

Utskottet

Förutom med avgifter från de försäkrade och från arbetsgivare finansieras den obligatoriska sjukförsäkringen genom statsbidrag. Detta bidrag utgår numera med 40 % av de allmänna försäkringskassornas utgifter för sjukvårdersättning, grundsjukpenning, barn tillägg och moderskapspenning. De försäkrades avgifter, som fastställs av riksförsäkringsverket, skall vara så avvägda att de i förening med försäkringskassans övriga tillgängliga medel förslår till bestridande av utgifter för ifrågavarande del av försäkringen samt till förvaltningskostnader och erforderlig fondering. För varje försäkringskassa skall överskottet på sjukförsäkringen avsättas till en särskild fond. Eftersom statsbidraget beräknas på försäkringskassornas utgifter, avser fonderingen inte statsbidragsmedel. Fonden för den obligatoriska sjukförsäkringen får tas i anspråk endast om den del av kassans inkomster som belöper på sjukförsäkringen, inte är tillräcklig för att täcka löpande utgifter. Försäkringskassornas fonder varierade vid slutet av år 1966 mellan 4,3 och 68,9 milj. kr. Kassornas sammanlagda fonder uppgick till 611,8 milj. kr. Samma år uppgick summan av sjukförsäkringsavgifterna till 1107,9 milj. kr. Kassorna visade under åren 1960—1964 överskott på den obligatoriska sjukförsäkringen varierande mellan 15,9 och 53,6 milj. kr. De senast redovisade båda åren har kassorna totalt visat underskott, nämligen år 1965 med 3,5 milj. kr och år 1966 med 0,1 milj. kr.

Motionärerna yrkar, att lagen om allmän försäkring skall ändras så, att statsbidraget till sjukförsäkringen minskas från 40 till 36 % av försäkringskassornas utgifter för ifrågavarande del av försäkringen.

Motionärerna anför som skäl för sitt yrkande följande. Med nuvarande statsbidragsregler och principer för avgiftsbestämningen kommer den relativt kraftiga och jämna fondökning som skett under en följd av år på 1960-talet att fortsätta. Detta är inte erforderligt, eftersom fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen nu nått betryggande storlek. Genom ett bifall till motionsyrkandet skulle tanken på tillväxten av fonderna minskas med motsvarande besparing för statsverket som följd men utan att sjuk-

försäkringsavgifterna behövde höjas. Besparingen för nästa budgetår skulle bli 45 milj. kr.

Även vid 1967 års riksdag väcktes en motion om sänkning av statsbidraget till sjukförsäkringen. Andra lagutskottet anförde i sitt av riksdagen godkända utlåtande bl. a., att utskottet inte var berett att medverka till en sådan begränsning av den fortsatta fondbildningen, som föreslagits; den i förhållande till sjukförsäkringens omslutning måttliga ökning av fonderna, som skett under ett antal år, hade nämligen enligt utskottets mening varit högst motiverad och fonderna hade inte nått en sådan storlek att på grund härav nya principer för avgiftsbestämningen borde komma i fråga. I sammanhanget hänvisade utskottet till att ökade förpliktelser ålagts försäkringskassorna genom den år 1966 beslutade sjukförsäkringsreformen.

Enligt utskottets mening finns inte skäl att frångå det ställningstagande, som gjordes i frågan vid fjolårets riksdag, allra helst som den obligatoriska sjukförsäkringen även för år 1966 visade underskott. Det må också påpekas att ett bifall till motionärernas förslag kan aktualisera avgiftshöjningar för de försäkrade. Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet,

att förevarande motioner, I:692 och II:881, icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 februari 1968

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från f ö r s t a kammaren: herr Strand (s), fru Carlqvist (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Dahlberg (s), Edström (fp)*, Blomquist (h)*, och fru Nilsson (cp);

från a n d r a kammaren: fröken Wetterström (h)*, herr Bengtsson i Varberg (s), fröken Sandell (s), herr Fredriksson (s), fru Svensson (s), herrar Jönsson i Ingemarsgården (fp), Johansson i Skärstad (cp) och Jönsson (fp).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herr *Blomquist* (h) och fröken *Wetterström* (h), vilka ansett

a) att det avsnitt på s. 7 i utskottets utlåtande, som börjar med orden »Även vid» och slutar med orden »de försäkrade» bort ersättas med text av följande lydelse:

»Utskottet delar motionärernas uppfattning. Då ett genomförande av motionärernas förslag icke torde behöva medföra någon höjning av sjukförsäkringsavgifterna tillstyrker utskottet bifall till motionerna.»

b) att utskottet bort hemställa,

»att riksdagen med bifall till förevarande motioner, I:692 och II:881, måtte för sin del antaga följande förslag till

Lag

angående ändring av lagen om allmän försäkring den 25 maj 1962 (nr 381).

Härigenom förordnas, att 19 kap. 7 § lagen om allmän försäkring erhåller följande ändrade lydelse.

7 §.

Till allmän försäkringskassa utgår för varje år statsbidrag med 36 procent av kassans utgifter för

- a) sjukvårdsersättning, dock ej ersättning för sjukhusvård i riket;
- b) grundsjukpenning;
- c) barntillägg;
- d) moderskapspenning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1968.»