

Nr 2

Utlåtande i anledning av motioner om sänkning av statsbidraget till de allmänna försäkringskassorna.

Andra lagutskottet har behandlat två till lagutskott hänvisade motioner, I: 786 av herr *Sveningsson* samt II: 888 av fru *Kristensson*.

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) barn tillägg;
- d) moderskapspenning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1969.

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. 5 800 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 tilläggsjukpenning.

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». Sjukförsäkringsavgiften för visst kalenderår fastställs samma år. År 1968 fastställdes avgifterna den 28 juni.

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 AFL 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 1967 till 1 255,2 milj. kr. Samma år uppgick kassornas totala utgifter för den obligatoriska sjukförsäkringen till 3 233,3 milj. kr. Summan av utgifter med 40 % statsbidrag var 1 040,0 milj. kr. Utgifterna för läkemedelsersättning var 239,0 milj. kr. Utgifterna, vartill statsbidrag icke utgår, uppgick till 1 954,2 milj. kr.

I statsverkspropositionen för nästa budgetår har hemställts att ett förslagsanslag av 535 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* (AFL 18 kap. 15 §). Fondens kapital och avkastning får tagas i anspråk allenast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen ej förslår till täckande av löpande utgifter.

Summan av 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, år 1966 611,8 och år 1967 630,3 (sistnämnda uppgift förutsätter en sammanlagd vinst av 18,5 milj. kr. för kassorna under 1967, jfr nedan).

Den obligatoriska sjukförsäkringen har under ettvarrt av åren 1955—1964 uppvisat ett bokfört nettoöverskott på (milj. kr.) följande belopp, nämligen

gen 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.

För år 1967 uppstod ett sammanlagt överskott på 18,5 milj. kr. Det bör emellertid beaktas, att vid framräknandet av detta resultat har förutsatts, att en överföring från allmänna sjukförsäkringsfonden till försäkringskassorna kommer att ske med ett belopp av 57,6 milj. kr. (jfr följande avsnitt). Om sådan överföring inte beslutas, kommer således ett underskott på $57,6 - 18,5 = 39,1$ milj. kr. att uppstå.

De lämnade uppgifterna innefattar en sammanställning av samtliga försäkringskassors fonder och överskott (underskott) inom den obligatoriska sjukförsäkringen för åren 1955—1967. 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 1967 varierade fondstorleken (milj. kr.) från 70,4 i Stockholms stad, 50,4 i Stockholms län och 45,1 i Malmöhus län till 9,6 i Jämtlands län och 4,3 i Gotlands län. I övriga kassor uppgick fonderna till belopp (milj. kr.) som varierade mellan 9,9 och 34,3. Från slutet av år 1964 till slutet av år 1967 minskade fonderna i 11 kassor.

Under 1967 — då enligt det ovan sagda uppstod ett överskott på 18,5 milj. kr. vid sammanräkning av resultatet för samtliga kassor — visade 9 kassor underskott varierande mellan 2,3 milj. kr. i Göteborgs stad och 11 000 kr. i Gotlands län. Övriga 18 kassor visade överskott varierande mellan 4,5 milj. kr. (Stockholms län) och 1 000 kr. (Kopparbergs län).

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 tilläggspenning 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, som har till syfte att utgöra en reserv vid tillfälliga påfrestningar på försäkringens finanser. För åren 1959 och 1960 har den för tilläggssjukpenning och tilläggspenning avsedda delen däremot inte uppgått till beräknade 60 % av ut-

gifterna. För år 1959 ansågs detta inte kräva någon åtgärd. För år 1960 återfördes från fonden det belopp varmed arbetsgivarbidragen för ifrågasvarande 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. 1967 fattades motsvarande beslut beträffande åren 1965 och 1966 (prop. 73, 2LU 41). Enligt uppgift från riksförsäkringsverket understiger arbetsgivaravgifterna för år 1967 75 % av utgifterna för tilläggssjukpenning för anställda. Underskottet uppgår till 57 647 159 kr. 22 öre. Detta innebär, att om det satta riktmärket för arbetsgivarnas tillskott till utgifterna för tilläggssjukpenning för anställda skall hållas, bör ett belopp motsvarande underskottet återföras från den allmänna sjukförsäkringsfonden till försäkringskassorna. Framställning härom har gjorts av riksförsäkringsverket i skrivelse den 17 december 1968 till Kungl. Maj:t. Den allmänna sjukförsäkringsfonden uppgick vid halvårsskiftet 1968 till 418,9 milj. kr.

Historik

Innan *lagen om allmän försäkring* infördes var statsbidragsreglerna till den obligatoriska sjukförsäkringen icke enhetliga. Statsbidrag utgick i form av *sjukhjälsbidrag*, *medlemsbidrag*, *avgiftslindringsbidrag* och *avgiftsersättningsbidrag*. Det ur ekonomisk synpunkt helt dominerande bidraget var *sjukhjälsbidraget*, som utgick med 50 % av sjukkassans utgifter för läkarevård och tandläkarevård, 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.

Även vid 1968 års riksdag väcktes motioner om sänkning av den här aktuella statsbidragsprocenten, nämligen från 40 till 36. I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 5 avstyrkte andra lagutskottet motionerna. Utskottet uttalade, att det enligt utskottets mening inte fanns skäl att frångå det ställningstagande, som gjorts i frågan år 1967, allra helst som den obligatoriska sjukförsäkringen även för år 1966 visade underskott. Utskottet påpekade slutligen att ett bifall till motionärernas förslag kunde aktualisera avgiftshöjningar för de försäkrade.

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 bestämes 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 gånger 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

Den obligatoriska sjukförsäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter, som utgör 2,6 % av det s. k. avgiftsunderlaget, genom sjukförsäkringsavgifter, som erläggs av de försäkrade, samt genom statsbidrag. Sistnämnda bidrag utgår numera med 40 % av de allmänna försäkringskassornas utgifter för sjukvårdersättning, grundsjukpenning, barntillägg 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 1967 mellan 4,3 och 70,4 milj. kr. Kassornas sammanlagda fonder uppgick till 630,3 milj. kr. Samma år uppgick summan av sjukförsäkringsavgifterna till 1 255,2 milj. kr. Kassorna visade under åren 1960—1964 överskott på den obligatoriska sjukförsäkringen varierande mellan 15,9 och 53,6 milj. kr. De därefter redovisade båda åren visade kassorna underskott, nämligen år 1965 med 3,5 milj. kr. och år 1966 med 0,1 milj. kr. För 1967 uppstod ett sammanlagt överskott på 18,5 milj. kr.; av kassorna visade 18 överskott och 9 underskott.

Vid sidan av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen finns en fond — allmänna sjukförsäkringsfonden — som är gemensam för hela sjukförsäkringen och som närmast fungerat som en regleringsfond för arbetsgivaravgifterna. Statsmakterna har fastställt det riktmärket, att 75 % — till och med 1966 60 % — av utgifterna för de anställdas tilläggssjukpenning skall täckas av den för utgiftsposten avsedda delen (19/26) av arbetsgivaravgifterna. I den mån storleken av denna del av avgifterna kommit att avvika från det uppställda riktmärket har hittills regelmässigt skett en reglering med hjälp av fonden. Den uppgick vid halvårsskiftet 1968 till 418,9 milj. kr. För bokföringsåret 1967 kommer att erfordras en överföring från fonden till kassorna av 57,6 milj. kr. Denna summa har tillgodoräknats kassorna vid framräknandet av rörelseresultat för 1967. Riksförsäkringsverket beräknar, att även för 1968 kan komma att krävas en överföring av medel från fonden till kassorna.

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

Motionärerna anför som skäl för sitt yrkande följande. De obligatoriska sjukförsäkringsfonderna tillväxer stadigt och de har sedan 1960-talets början haft en hög tillväxttakt. De förbättrade förmåner, som löntagarna tillförsäkrats genom 1966 års sjukförsäkringsreform, har icke negativt inverkat på fonderingen. Eftersom de obligatoriska sjukförsäkringsfonderna och den allmänna sjukförsäkringsfonden tilihopa uppgår till över en miljard kronor och fonderna således är av mycket betryggande storlek finnes inte något skäl att fonderna skall fortsätta att växa som hittills. Statens bidrag till finansieringen bör kunna minskas med ett belopp, som motsvarar ungefär tillväxten under de »senaste sju åren fram till 1968» eller med drygt 50 milj. kr. per år.

I fråga om det i motionerna upptagna argumentet av innebörd att allmänna sjukförsäkringsfonden — jämte de obligatoriska sjukförsäkringsfonderna — skulle utgöra en allmän buffert för försäkringskassorna vid påfrestningar på ekonomin, får utskottet hänvisa till vad som ovan anförts om fonden, nämligen att den närmast måste ses som en regleringsfond för arbetsgivaravgifterna. Den omständigheten, att fonden ökat under 1960-talet bör därför

inte tas till intäkt för att det är möjligt att sänka statsbidraget till sådana utgiftsposter inom sjukförsäkringen, till vilka ifrågavarande medel inte är avsedda. Härutöver må påpekas, att av det ovan anförda framgår att allmänna sjukförsäkringsfonden under de senaste åren inte varit föremål för någon sådan stadig och betydande tillväxt som motionärerna gör gällande. Fonden har tvärtom visat sig erforderlig som en reserv vid höga utgifter för tilläggssjukpenning för anställda.

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 godtas. Motionärerna torde inte heller ha avsett, att deras förslag skulle leda till ett sådant resultat. Däremot syftar förslaget till i vart fall en begränsning av den fortsatta fondbildningen. Enligt utskottets mening har emellertid den i förhållande till sjukförsäkringens omslutning måttliga ökning av fonderna för den obligatoriska försäkringen, som skett under ett antal år, varit högst motiverad. Fonderna har inte nått en sådan storlek, att på grund härav nya principer för bestämningen av sjukförsäkringsavgifterna bör komma i fråga. Vid avgiftsbestämningen eftersträvar riksförsäkringsverket uppenbarligen numera inte heller någon mera betydande fondering. Detta framgår av att summan av fonderna vid utgången av år 1967 var sammanlagt endast 14,8 milj. kr. större än tre år tidigare. I mer än en tredjedel av kassorna hade fonderna minskat under samma tid. Den måttliga fondökning som skett i vissa kassor bör för övrigt ses mot bakgrunden av de ökade förpliktelser som på senare år ålagts sjukförsäkringen.

Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna i likhet med vad som skett vid närmast föregående års riksdagar i fråga om motioner med motsvarande yrkanden.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 786 och II: 888 inte föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 februari 1969

På andra lagutskottets vägnar:

AXEL STRAND

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Strand (s), fru Hamrin-Thorell (fp), herrar Lars Larsson (s), Hübinette (m), Wanhainen (s), Österdahl (fp), Andreasson (cp) och fru Grethe Lundblad (s);

från andra kammaren: herrar Lundberg (s), Gustavsson i Alvesta (cp), Jönsson i Ingemarsgården (fp), Fredriksson (s), fru Skantz (s), herr Ringaby (m), fru Håvik (s) och herr Olsson i Mölndal (s)*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.