Socialförsäkringsutskottets betänkande 1981/82: 12

om anslag till riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna m. m. (prop. 1981/82: 100)

Utskottet behandlar i detta betänkande de i proposition 1981/82: 100, bilaga 8 (socialdepartementet) under litt. B. Allmän försäkring m. m. upptagna anslagen B 3–4, jämte motioner. Vidare behandlar utskottet ett förslag till lag om ändring i reglementet (1959: 293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning.

1. **Riksförsäkringsverket.** Regeringen har under punkt B 3 (s. 64–66) föreslagit riksdagen att till Riksförsäkringsverket för budgetåret 1982/83 anvisa ett förslagsanslag av 228 242 000 kr.

Motionerna

I motion 1981/82: 942 av Sven Aspling m. fl. (s) hemställs

1. att riksdagen under Riksförsäkringsverket (socialdepartementet) uppför en inkomstpost, benämnd Ersättning från delpensionsfonden och att denna fastställs till 5 000 000 kr.,

2. att riksdagen till Riksförsäkringsverket för budgetåret 1982/83 anvisar ett i förhållande till regeringens förslag med 5 000 000 kr. minskat förslagsanslag av 223 242 000 kr.

Yrkandena 3 och 4 i motionen har behandlats i betänkandet SfU 1981/82: 7. Yrkandena 5–8 behandlas nedan under punkt 2. Allmänna försäkringskassor.

I motion 1981/82: 1271 av Bo Forslund m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer att ALLFA-kommitténs förslag icke föranleder någon förändring vad avser riksförsäkringsverkets tekniska byrås resurser och lokalisering till Sundsvall.

Utskottet

I anslutning till anslaget till riksförsäkringsverket behandlar utskottet två motionsyrkanden i motion 942 av Sven Aspling m. fl. vilka berör delpensionsförsäkringen. Motionärerna menar att delpensionsfonden bör ersätta riksförsäkringsverket för dess kostnader för administration av delpensionsförsäkringen och att ersättningen bör uppgå till 5 milj. kr. Detta belopp skulle uppföras på en särskild post på inkomstsidan under anslaget till riksförsäkringsverket samtidigt som anslaget kunde minskas med samma belopp.

Liknande yrkanden har på förslag av utskottet tidigare avvisats av riksdagen dels i samband med behandlingen av proposition 1980/81: 20 om besparingar i statsverksamheten, m. m. (SfU 1980/81: 14, rskr 84), dels i samband med behandlingen av budgetpropositionen vid föregående riksmöte (SfU 1980/81: 24, rskr 241). Utskottet har därvid hänvisat till bl. a. det betydande underskott som delpensionsfonden f. n. uppvisar.

I utskottets betänkande SfU 1981/82: 11 om delpensionsförsäkringen har lämnats en närmare redogörelse om delpensionsfondens ställning och delpensionsförsäkringen. I betänkandet behandlas motion 1981/82: 941 av Sven Aspling m. fl., vari motionärerna bl. a. begärt att riksdagen skall besluta att avgiften till delpensionsförsäkringen skall höjas med 0,15 % fr. o. m. den 1 januari 1983, vilket skulle medföra ett ökat avgiftsinflöde med 450 milj. kr. Utskottet har avstyrkt bifall till motionsförslaget och riksdagen har den 21 april bifallit utskottets hemställan.

Utskottet anser att riksdagen bör vidhålla sin tidigare intagna ståndpunkt beträffande ersättning från delpensionsfonden till riksförsäkringsverket och avstyrker bifall till motion 942 i motsvarande del.

Utskottet har ingen erinran mot regeringens förslag om medelsanvisning till riksförsäkringsverket.

Utskottet behandlar i detta sammanhang även motion 1271 av Bo Forslund m. fl. I motionen erinrar motionärerna om att ALLFA-kommittén i sitt betänkande (SOU 1981: 24) Socialförsäkringens datorer föreslagit att vissa delar av datorverksamheten inom den allmänna försäkringen skall decentraliseras från riksförsäkringsverkets tekniska byrå i Sundsvall till de allmänna försäkringskassorna. Ett genomförande av förslaget får till följd att antalet anställda vid den tekniska byrån kommer att minskas med 30. Motionärerna erinrar också om att den tekniska byråns förläggning till Sundsvall på sin tid innebar en utlokalisering från Stockholm och att en decentralisering av vissa delar av datorverksamheten från tekniska byrån till försäkringskassorna skulle innebära ett återförande av en stor del av verksamheten till storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö, där de största försäkringskassorna finns. Motionärerna begär att ALLFA-kommitténs förslag inte skall föranleda någon förändring vad avser den tekniska byråns resurser och lokalisering till Sundsvall.

ALLFA-kommittén tillsattes främst för att lösa vissa kapacitetsproblem inom socialförsäkringens datorverksamhet. I utredningens direktiv angavs bl. a. att utgångspunkten för utredningens arbete skulle vara att de regionalpolitiska effekter som eftersträvats med placeringen av riksförsäkringsverkets datoranläggning till Sundsvall skulle bevaras och att de investeringar som gjorts och kom att göras inom de närmaste åren skulle utnyttjas i största möjliga utsträckning.

Utredningen har funnit att de framtida behoven av datorverksamhet inom socialförsäkringen kan klaras bäst genom en decentraliserad organisation. Härigenom skulle nuvarande komplexitet och sårbarhet minskas

och man skulle också förbättra möjligheterna till personlig integritet i samband med framtagande av datorlagrade uppgifter. Med hänsyn till vad som angivits i direktiven om bevarande av regionalpolitiska effekter har utredningen funnit att datordriften inte bör distribueras fullt ut till försäkringskassorna. Utredningen har därför stannat för att föreslå att driften av sjukförsäkringssystemet förläggs till försäkringskassorna medan övriga delar av datordriften bibehålls vid den tekniska byrån i Sundsvall. Förslaget beräknas medföra arbetsuppgifter för 84 årsarbetare vid försäkringskassorna och 107 årsarbetare vid den tekniska byrån. Såsom framhållits i motionen innebär detta en minskning av ca 30 årsarbetare vid den tekniska byrån.

ALLFA-utredningens förslag har remissbehandlats och bereds f. n. inom regeringskansliet. Utskottet anser att resultatet av den pågående beredningen bör avvaktas innan riksdagen gör några uttalanden med anledning av motion 1271.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ersättning från delpensionsfonden till riksförsäkringsverket*
   att riksdagen avslår motion 1981/82: 942 yrkande 1,
2. beträffande *anslaget*
   att riksdagen med bifall till proposition 1981/82: 100 och med avslag på motion 1981/82: 942 yrkande 2 till *Riksförsäkringsverket* för budgetåret 1982/83 anvisar ett förslagsanslag av 228 242 000 kr.,
3. beträffande *datorverksamheten i Sundsvall*
   att riksdagen avslår motion 1981/82: 1271.

2. **Allmänna försäkringskassor.** Regeringen har under punkt B 4 (s. 67–73) föreslagit riksdagen att

1. godkänna vad som anförts i propositionen om avvecklingen av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen,

2. till Allmänna försäkringskassor för budgetåret 1982/83 anvisa ett förslagsanslag av 343 000 000 kr.

Motionerna

I motion 1981/82: 541 av Thure Jadestig (s) och Lars Henrikson (s) hemställs att riksdagen beslutar att 1 kap. 2 § lagen om allmän försäkring får följande ändrade lydelse:
"Den allmänna försäkringen handhaves av de allmänna försäkringskassorna samt de lokala organ, som regeringen bestämmer."

I motion 1981/82: 545 av Bengt Kindbom m. fl. (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om decentralisering av uppgifter från riksförsäkringsverket till försäkringskassorna.

I motion 1981/82: 547 av Lars Werner m. fl. (vpk) föreslås

1. att riksdagen uttalar att de av regeringen föreslagna personalindragningarna inom försäkringskassorna inte bör ske på grundval av befintligt beslutsunderlag,

2. att riksdagen beslutar höja anslaget under socialdepartementet bil. 8 B 4 med 113 000 000 kr. i förhållande till regeringens förslag till 360 000 000 kr.,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer om en allmän översyn beträffande försäkringskassornas administration utifrån ett helhetsperspektiv med hänsynstagande till konsekvenser för försäkringen, de försäkrade och de anställda i enlighet med de försäkringsanställdas förslag.

I motion 1981/82: 942 av Sven Aspling m. fl. (s) hemställs

5. att riksdagen under Allmänna försäkringskassor (socialdepartementet) fastställer anslagsposten Förvaltningskostnader med ett i förhållande till regeringens förslag med 35 000 000 kr. höjt belopp av 2 089 900 000 kr.,

6. att riksdagen under Allmänna försäkringskassor uppför en inkomstpost, benämnd Ersättning från delpensionsfonden, och att denna fastställs till 35 000 000 kr.,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredningsarbetet rörande försäkringskassornas administration,

8. att riksdagen beslutar att fondernas tillgångar ej får disponeras av kassorna innan lagligheten av förslaget om att till statsverket överföra tillgångarna i försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen prövats.

I motion 1981/82: 1268 av Nils Carlshamre m. fl. (m) hemställs

1. att riksdagen beslutar uttala att omorganisation och rationalisering av den allmänna försäkringens administration skall genomföras i enlighet med i motionen angivna riktlinjer,

2. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna att en samrådsgrupp bör inrättas inom socialdepartementet för att förbereda och följa rationaliseringsarbetet inom riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

I motion 1981/82: 1733 av Görel Bohlin (m) och Margareta Gard (m) hemställs

1. att riksdagen beslutar avslå regeringens förslag i socialhuvudtiteln under B 4, Allmänna försäkringskassor, om avveckling av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen,

2. att riksdagen hos regeringen begär förnyad prövning av frågan om nytt förslag i enlighet med vad i motionen anförts.

Utskottet

Försäkringskassorna – totalt 26 stycken i landet – är självständiga offentligrättsliga organ med egna styrelser. Riksförsäkringsverket är central förvaltningsmyndighet och utövar tillsyn över försäkringskassorna.

Riksdagen beslöt vid föregående riksmöte (prop. 1980/81: 35, SfU 25, rskr 262) att ett nytt budgeteringssystem skulle införas för försäkringskassornas förvaltningsutgifter fr. o. m. budgetåret 1982/83. Beslutet innebar att anslag till dessa utgifter skulle anvisas på statsbudgeten enligt samma teknik som gäller för statliga myndigheter. Anslaget skulle ges i form av en totalram för kassornas sammanlagda förvaltningsutgifter.

Från anslaget finansieras statens andel av försäkringskassornas förvaltningsutgifter, innebärande 15 % av kostnaderna.

Enligt den anslagsframställning riksförsäkringsverket lämnat på grundval av uppgifter från försäkringskassorna beräknas kassornas utgifter för nästa budgetår uppgå till 2 543 187 000 kr. Därvid har en nedskärning gjorts med 2,1 % i förhållande till 1981 års fastställda budget – efter pris- och löneomräkningar.

I propositionen föreslås att utgifterna beräknas till ett 113 milj. kr. lägre belopp eller till 2 430 000 000 kr. Därvid har en justering för beräknade pris- och löneomräkningar gjorts, innebärande en minskning med 31 milj. kr. Vidare har beräknats att riksdagens beslut att slopa de statskommunala bostadsbidragen till folkpensionärer vid utgången av år 1981 reducerar administrationskostnaderna med 9 milj. kr. (prop. 1980/81: 30, CU 3, rskr 30). Med hänsyn dels till att ett automatiskt omräkningsförfarande av pensionsförmåner införs fr. o. m. den 1 oktober i år (SfU 1981/82: 10, rskr 242), dels att regeringen den 22 december 1981 har beslutat att kassornas utbetalningar av dagersättningar (sjukpenning m. m.) fr. o. m. den 1 juli 1982 skall ske högst en gång per 14-dagarsperiod genom kontoinsättning eller postanvisning beräknas administrationskostnaderna enligt propositionen kunna minskas med 58 milj. kr. Utöver de nämnda förändringarna räknar departementschefen med att ytterligare rationaliserings- och besparingsåtgärder bör kunna genomföras, som skall föranleda en utgiftsminskning med 15 milj. kr. De nämnda reduceringarna av kassornas förvaltningskostnader för nästkommande budgetår anges personalmässigt innebära en minskning av personalbehovet med 700–800 årsarbetare.

Samtidigt med beslutet den 22 december 1981 om en slopad kontantutbetalning av dagersättningar uppdrog regeringen åt riksförsäkringsverket att i nära kontakt med försäkringskassorna och försäkringskasseförbundet utarbeta och senast den 1 juni 1982 till regeringen redovisa en samlad *rationaliseringsplan* för verkets och försäkringskassornas verksamhet med

inriktning på att under en fyraårsperiod räknat fr. o. m. budgetåret 1982/83 successivt minska administrationen så att personalbehovet minskar med 2500 tjänster (alt. 1) resp. 4000 tjänster (alt. 2). Planen skulle utgöra underlag för en mera långsiktig bedömning av resursbehov och besparingsmöjligheter och innefatta en redovisning av konsekvenserna av de olika åtgärderna personalmässigt samt ekonomiskt för staten och den allmänna försäkringen liksom konsekvenserna för berörda försäkrade. Under arbetets gång borde berörda personalorganisationer informeras och ges tillfälle att framföra synpunkter.

Beslutet om slopande av kontanta utbetalningar av dagersättningar har föregåtts av en utredning inom riksförsäkringsverket. I september 1981 fick verket i uppdrag att snarast möjligt, dock senast den 15 november samma år, redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en övergång den 1 oktober 1982 till utbetalning av dagersättningar genom kontoinsättningar med en tidsmässig anpassning till utbetalningarna av löner.

I en rapport den 9 november 1981, Konsekvenser vid ändrat system för utbetalning av dagersättning, framhöll verket att ett system med utbetalning i anslutning till lönetillfället skulle innebära betydande handläggningsmässiga och ADB-mässiga nackdelar. I stället föreslog verket en fortsatt automatisering av utbetalningssystemet enligt gällande planering samt en successiv avveckling av penninghanteringen vid försäkringskassorna. Kontantutbetalningar kunde upphöra relativt omgående men verket ansåg starka skäl tala för att avvecklingen borde föregås av bl. a. informationsinsatser och utformande av rutiner för lokalt producerade anvisningar. Kassorna borde dessutom, ansåg verket, ges tidsmässiga möjligheter för att planera för de personalmässiga effekter som beräknades uppstå och varje kassa borde mot bakgrund härav besluta om i vilken takt penninghanteringen skulle avvecklas. Verkets alternativa förslag innebär vidare att utbetalningsperiodiciteten kunde förlängas till högst var fjortonde dag och att tidpunkten när förlängningen kunde bli aktuell borde klarläggas under våren 1982.

I motion 942 av Sven Aspling m. fl. anför motionärerna att förslaget i propositionen innebär – med hänsynstagande till att även riksförsäkringsverkets huvudförslag betyder en nedskärning av kassornas förvaltningsutgifter – att antalet årsarbetare vid kassorna nästa budgetår måste minskas med 1 100–1 200 personer eller 6% av det totala antalet årsarbetare. Motionärerna anser att förslaget inte tillgodoser de krav man kan ställa på kassornas service gentemot allmänheten, inte minst i glesbygden. Förslaget om slopande av kontantutbetalningen av sjukpenning är också, menar motionärerna, betänkligt och de erinrar om att försäkringskasseförbundet gjort den bedömningen att en övergång till post- och bankutbetalningar medför högre kostnader än ett bibehållet utbetalningssystem. Enligt motionärerna bör varje kassa själv få avgöra om kontantutbetalningen kan slopas. Motionärernas slutsats är att ett ytterligare belopp om 35 milj. kr.

behöver anvisas till försäkringskassornas förvaltningskostnader, vilket kan ske genom att en ny inkomstpost för kassorna benämnd Ersättning från delpensionsfonden förs upp med motsvarande belopp. Därigenom bör det, anför motionärerna, också vara möjligt att undvika uppsägningar av personal.

Motionärerna är också kritiska mot den inriktning som regeringen gett arbetet med att ta fram en rationaliseringsplan för kommande fyraårsperiod. De framhåller att en så omfattande minskning av personal som åsyftas måste ha sin grund främst i en bedömning av arbetsuppgifterna för kassorna. Som utgångspunkt måste gälla vilka ärenden och övriga uppgifter som skall föras från kassorna eller fullgöras på annat sätt än f. n. Man bör också, menar motionärerna, beakta att man genom effektivare insatser inom kassorna kan uppnå besparingar. De begär ett tillkännagivande till regeringen om att arbetet bör få den nämnda inriktningen.

Lars Werner m. fl. anser i motion 1981/82: 547 att beslutsunderlaget för reducering av anslaget till de allmänna försäkringskassorna är ofullständigt. Motionärerna pekar på att de schablonberäkningar som det nya rambudgeteringssystemet delvis slutligen skall bygga på ännu inte kunnat tas fram, varför riksförsäkringsverket i sitt budgetförslag baserat beräkningarna på redovisningsdata som finns tillgängliga i nuvarande budgetsystem. Beträffande besparingarna till följd av beslutet om slopade kontantutbetalningar av dagersättningar anser motionärerna att regeringen dragit långtgående slutsatser av riksförsäkringsverkets rapport och vidtagit besparingar redan nästa budgetår utan vetskap om konsekvenserna av en ännu inte genomförd ändring av arbetsrutinerna. De erinrar om att verkets rapport inte varit enhällig och att två ledamöter reserverat sig främst med motiveringen att tiden för utredning varit otillräcklig för att på ett tillfredsställande sätt utreda och analysera följdverkningarna av en slopad kontantutbetalning av dagersättningar. Motionärerna är också kritiska mot uppdraget att utarbeta en rationaliseringsplan för den kommande fyraårsperioden och anser att förslaget härom allvarligt hotar försäkringskassornas roll i samhället, servicen till allmänheten och anställningstryggheten för de anställda. Förslaget kan, hävdar de, leda till att både filialexpeditioner och lokalkontor tvingas lägga ned verksamheten. Motionärerna begär dels ett uttalande om att de av regeringen föreslagna personalindragningarna inom försäkringskassorna inte bör ske på grundval av befintligt beslutsunderlag, dels att riksdagen för kommande budgetår ökar medelsanvisningen till försäkringskassorna med 113 milj. kr. i förhållande till regeringens förslag och för upp anslaget med 360 000 000 kr. Vidare begär de att en samrådsgrupp skall tillsättas för att göra en allmän översyn av försäkringskassornas administration utifrån ett socialpolitiskt helhetsperspektiv.

Även Nils Carlshamre m. fl. begär i motion 1268 att en samrådsgrupp skall tillsättas inom socialdepartementet med företrädare för riksförsäkringsverket, försäkringskasseförbundet, Försäkringsanställdas förbund,

socialstyrelsen samt eventuellt riksdagspartierna och kommunförbunden. Motionärerna anser det tillfredsställande med en fortsatt rationalisering av riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas verksamhet men påpekar de mycket stora svårigheter som är förknippade med djupa ingrepp i en så omfattande och starkt decentraliserad verksamhet som administrationen av den allmänna försäkringen. De anser det viktigt att den kapacitet som kan frigöras genom rationaliseringar i största möjliga utsträckning kan utnyttjas till att förbättra och effektivisera verksamheten på ännu eftersatta områden. Därigenom kan, framhåller de, betydande samhällsekonomiska vinster göras samtidigt som viktiga sociala behov tillgodoses och de negativa konsekvenserna av en omorganisation – inte minst för personalen – minskas. Som exempel på en verksamhet som kan förbättras nämner de återkravsverksamheten mot underhållsskyldiga för utbetalda bidragsförskott. De pekar också på att försäkringskassorna skulle kunna ges en ledande och samordnande roll vid rehabilitering av handikappade och långtidssjuka. Motionärerna begär ett uttalande om att omorganisation och rationalisering av den allmänna försäkringens administration skall genomföras enligt de riktlinjer som angivits i motionen.

Bengt Kindbom m. fl. begär i motion 545 att riksförsäkringsverkets uppdrag att utarbeta en rationaliseringsplan skall kompletteras med ett uppdrag att i samarbete med försäkringskassorna, försäkringskasseförbundet och de berörda personalorganisationerna pröva frågan om en decentralisering av uppgifter från verket till försäkringskassorna. Motionärerna erinrar om att kommittén för översyn av riksförsäkringsverkets organisation m. m. i sitt slutbetänkande Ds S 1981: 13 Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation inriktat sitt arbete på att inom en befintlig resursram föreslå särskilt angelägna förändringar. Enligt motionärerna bör man vid utformning av lagstiftning och system och vid beslut om samhällsförvaltningens organisation ha den principiella inriktningen att man för över beslut och befogenheter från central till lokal och regional nivå. Motionärerna erinrar också om att det i samband med beslutet vid föregående riksmöte om ett nytt budgeteringssystem för försäkringskassorna rådde enighet om att man i framtiden skulle inrikta sig på att decentralisera vissa administrativa uppgifter från riksförsäkringsverket till försäkringskassorna.

Även motion 541 av Thure Jadestig och Lars Henrikson berör den närmare gränsdragningen mellan riksförsäkringsverkets och de allmänna försäkringskassornas uppgifter vid administrationen av den allmänna försäkringen. Motionärerna begär beslut av riksdagen om ändring av 1 kap. 2 § lagen om allmän försäkring, så att lagrummet ges den innebörden att endast försäkringskassorna och de lokala organ som regeringen bestämmer skall handha den allmänna försäkringen. Riksförsäkringsverkets roll skulle därmed bli avgränsad till att utöva tillsyn över försäkringskassorna. Försäkringskassornas status av självständiga offentligrättsliga organ måste,

framhåller motionärerna, uppfattas som ett starkt krav på att rollfördelningen mellan verket och kassorna är sådan att man får ut den optimala effekten av det starka förtroendemannainflytande, den korta beslutsprocess samt den lokala handlingsfrihet och det självständiga ansvarstagande som karaktäriserar denna särställning.

Vid behandlingen av proposition 1980/81: 135 om former för styrning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter ifrågasattes motionsledes om försäkringskassorna var tillräckligt förberedda för att ett nytt budgeteringssystem skulle kunna tillämpas redan fr. o. m. budgetåret 1982/83. Utskottet (SfU 1980/81: 25) hyste viss förståelse för dessa synpunkter och framhöll att det, såsom också understrukits i propositionen, när det gällde beräkningen av det samlade medelsbehovet och fördelningen av den anvisade totalsumman, var av stor betydelse att beräkningarna grundades på tillräckligt väl underbyggda och tillförlitliga uppgifter. Utskottet erinrade om att departementschefen sagt sig införstådd med att det till en början sannolikt kom att finnas en viss osäkerhet vid anslagsberäkningen och fördelningen av anvisade medel och att det kunde krävas något års erfarenhet innan man uppnådde tillräcklig säkerhet vid beräkningen. Utskottet fann att det var angeläget att det nya budgeteringssystemet kunde tillämpas redan fr. o. m. budgetåret 1982/83 men underströk samtidigt att problem i samband med övergången kunde väntas och givetvis måste beaktas vid tillämpningen av det nya anslagssystemet under den första tiden.

Utskottet kan nu konstatera att det föreligger vissa skiljaktigheter mellan försäkringskassorna, riksförsäkringsverket och regeringen i uppfattningen om behovet av medelstilldelning och från vilka utgångspunkter detta skall beräknas. Motionärerna har också pekat på att beslutsunderlaget är osäkert. Såvitt gäller konsekvenserna av ett slopande av kontantutbetalningen av dagersättningar visar riksförsäkringsverkets rapport att det råder delade meningar om när rationaliseringsvinsterna av nämnda utbetalningsomläggning tidsmässigt kan inhämtas.

Utskottet anser det sannolikt att den föreslagna medelsanvisningen skulle medföra att försäkringskassorna blir hänvisade till att inte enbart skära ned antalet tjänster i samband med naturlig avgång av personal utan även tillgripa uppsägning av personal. Med den tveksamhet som f. n. råder om vilka besparingar som är möjliga att genomföra under budgetåret 1982/83, bl. a. till följd av en slopad kontantutbetalning, kan den föreslagna budgetramen enligt utskottets mening leda till svårigheter för försäkringskassorna och tvinga fram omedelbara uppsägningar av personal.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet det angeläget att *medel till försäkringskassornas förvaltningsutgifter* beräknas med hänsynstagande både till nödvändigheten av besparingar och till angelägenheten av att så långt möjligt undvika att behöva tillgripa personaluppsägningar. Utskottet bedömer det nödvändigt att anslagsposten Förvaltningskostnader ökas med 35 milj. kr. Härigenom tillgodoses yrkande 5 i motion 942 om att anslagsposten skall bestämmas till 2 089 900 000 kr.

Däremot avstyrker utskottet bifall till yrkande 6 i samma motion om att medlen skall tillföras anslaget genom en inkomstpost, benämnd Ersättning från delpensionsfonden. I stället bör de ökade utgifterna finansieras genom att en del av avkastningen av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen tas i anspråk. Riksdagen bör som sin mening ge regeringen till känna att en ny inkomstpost bör uppföras under anslaget med 35 milj. kr. Beträffande de nämnda tilläggsmedlen återkommer utskottet senare i betänkandet i samband med behandlingen av frågan om överförande till statsbudgeten av hos försäkringskassorna fonderade medel.

Det anförda innebär att utskottet avstyrker bifall till motion nr 547 i vad den innehåller förslag om ytterligare medelsanvisning.

Vid genomförandet av det arbete som enligt regeringens uppdrag nu pågår inom riksförsäkringsverket med att ta fram en *rationaliseringsplan* för den kommande fyraårsperioden finns det enligt utskottets uppfattning anledning att beakta de synpunkter som framhållits i motionerna 547, 942, 545 och 1268.

Försäkringskassorna har under det senaste decenniet tillförts en mängd nya arbetsuppgifter som ställt ökade krav på administrationen. Samtidigt har antalet anställda inom försäkringskassorna ökat mycket kraftigt. Vidare har främst utvecklingen av datatekniken redan möjliggjort stora rationaliseringar. Socialförsäkringens regelkomplex är i stora delar föremål för överväganden inom statliga utredningar eller inom regeringskansliet på grund av redan lagda utredningsförslag. Självfallet anser utskottet det angeläget att genomföra rationaliseringar och besparingar inom den allmänna försäkringens administration. Det är emellertid lika angeläget att administrationen av försäkringen fungerar på ett sätt som står i överensstämmelse med försäkringens intentioner. Inriktningen av rationaliseringsarbetet måste främst utgå från vilken personal som behövs för att på ett fullgott sätt fullgöra kassornas arbetsuppgifter. Det är väsentligt att beakta, att man genom effektiva insatser inom kassorna, t. ex. ökad kravverksamhet, kan uppnå besparingar inom försäkringen.

Frågan om fördelningen av ansvar och befogenheter inom socialförsäkringssektorn har under senare år varit föremål för utredning i olika sammanhang. Hösten 1976 tillsattes efter överenskommelse mellan riksförsäkringsverket och försäkringskasseförbundet den s k RFV/FKF-utredningen, vars förslag om decentralisering till en del redan realiserats eller har legat till grund för RFV-översynens överväganden. I RFV-översynens betänkande Ds S 1981: 13 Riksförsäkringsverkets roll, uppgifter och organisation återfinns sålunda förslag om riktlinjer och principer för en ökad decentralisering. I en reservation till betänkandet har framförts mer långtgående förslag om decentralisering, bl. a. förslag av samma innebörd som framförts i motion 541 ovan. I det betänkande som lagts fram av ALLFA-kommittén (SOU 1981: 24), Socialförsäkringens datorer, finns som nämnts ovan också förslag om decentralisering av socialförsäkringsadministra-

tionen. Båda förslagen övervägs inom regeringskansliet. Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om socialavgiftsutredningen (S 1981:04), vars arbete syftar till en decentralisering av uppbörden av socialavgifter från riksförsäkringsverket till de lokala skattemyndigheterna.

Även om frågor om decentralisering av uppgifter från den centrala myndigheten till lokala organ således redan varit eller är föremål för utredning utgår utskottet från att sådana frågor kommer att tas upp till bedömning vid arbetet med att ta fram en plan för rationalisering av verksamheten inom socialförsäkringssektorn.

Med den inriktning som rationaliseringsarbetet enligt utskottets uppfattning bör ges är det vidare naturligt att arbetet bedrivs i nära samråd med alla berörda parter. I regeringens uppdrag till riksförsäkringsverket har angivits att arbetet skall bedrivas i nära kontakt med försäkringskassorna och försäkringskasseförbundet. Vidare skall berörda personalorganisationer under arbetets gång informeras och beredas tillfälle att framföra synpunkter. Utskottet förutsätter att regeringen beaktar de synpunkter på det fortsatta rationaliseringsarbetet som utskottet anfört ovan.

Vad utskottet anfört om inriktningen av arbetet med att ta fram en *rationaliseringsplan* bör ges regeringen till känna. Motionerna 942, 547 och 1268 i motsvarande delar samt motion 545 får härigenom i huvudsak anses tillgodosedda.

Resultatet av övervägandena inom regeringskansliet i frågan om fördelning av ansvar och befogenheter inom socialförsäkringssektorn bör enligt utskottets mening avvaktas innan riksdagen gör några förändringar i nu gällande lagstiftning. Utskottet avstyrker följaktligen bifall till motion 541.

Utskottet övergår härefter till att behandla frågan om överföring till statsbudgeten av tillgångar i de hos de allmänna försäkringskassorna bokförda *fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen*. I denna fråga har utskottet inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet, vilket fogas som bilaga 2 till betänkandet. I yttrandet återfinns en redogörelse för tillkomsten och uppbyggnaden av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen ävensom av en inom riksförsäkringsverket genomförd utredning angående fondernas framtida disposition. Utskottet hänvisar i dessa delar till yttrandet.

Vid 1980 års utgång fanns redovisade fondmedel med 1359 milj. kr. Härav utgjorde 827 milj. kr. fordran på statsverket, 58 milj. kr. fastigheter och bostadsrätter och 474 milj. kr. övriga tillgångar. Fondmedlen får enligt 18 kap. 15 § AFL tas i anspråk endast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen inte förslår till täckande av löpande utgifter.

Departementschefen erinrar i propositionen om att det är staten som bär det ekonomiska ansvaret för den allmänna sjukförsäkringen och att statsmakterna garanterar sjukförsäkringsförmånerna. Genom det nya budgeteringssystemet jämställs försäkringskassorna i princip med statliga myndigheter såvitt avser förvaltningskostnader. Hon konstaterar att något behov

av fonder hos försäkringskassorna för den obligatoriska sjukförsäkringen inte funnits sedan flera år. Fondmedlen har varit låsta hos kassorna och ränteavkastning m. m. har successivt lagts till kapitalbehållningen. Departementschefen föreslår att fonderna avvecklas och att tillgångarna överförs till statsbudgeten för att användas för sitt ursprungliga ändamål, dvs. finansiering av den obligatoriska sjukförsäkringen. Fastigheter och bostadsrätter bör dock, anför hon, lämnas utanför den nu aktuella omläggningen. Praktiskt bör förfarandet vid fondavvecklingen tillgå så att den bokförda fordran på statsverket avskrivs. Efter den 1 juli 1982 bör förvaltning och bokföring av de överförda övriga tillgångarna skötas av riksförsäkringsverket som snarast möjligt bör upplösa dem. De medel som sålunda tillförs statsbudgeten skall avräknas mot utgifterna för sjukförsäkringen, varigenom en minskning av anslagsbelastningen på statsbudgeten med ca 475 milj. kr. uppkommer för nästa budgetår. I propositionen hemställs om riksdagens godkännande av vad departementschefen anfört om avvecklingen av de aktuella fonderna.

I proposition 1981/82: 144 om ändringar i sjukförsäkringen m. m., som bl. a. innehåller förslag om medelsanvisning till anslaget Bidrag till sjukförsäkringen har det föreslagna anslaget minskats med nyssnämnda belopp 475 milj. kr. i förhållande till det beräknade statsbidragsbehovet. Propositionen behandlas i betänkande SfU 1981/82: 15.

Frågan om överförande av fondmedel till statsbudgeten tas upp i två motioner. I motion 942 av Sven Aspling m. fl. ifrågasätts om statsmakterna har den legala möjligheten att fatta beslut om ianspråktagande av fondernas medel. Innan riksdagen tar ställning till propositionen i denna del bör enligt motionen klaras ut de lagliga förutsättningarna att för statsverkets räkning ta i anspråk fondernas tillgångar på föreslaget sätt. I motionen hemställs att riksdagen beslutar att fondernas tillgångar ej får disponeras av kassorna innan lagligheten av förslaget om att till statsverket överföra tillgångarna i försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen prövats.

Görel Bohlin och Margareta Gard yrkar i motion 1733 avslag på propositionens förslag om avveckling av fonderna. Enligt motionärerna rycker ett genomförande av förslaget undan grunden för försäkringskassornas ställning som fria och självstyrande enheter utan en närmare analys av konsekvenserna. Ett sätt att lösgöra de ifrågavarande fondmedlen som bättre stämmer överens med tradition och uttalade principer för kassaverksamheten vore enligt motionärerna att genom en ändring i 18 kap. 15 § AFL ställa fonderna till statsverkets disposition men begränsa användningen av fonderna till att endast gälla sjukförsäkringen. Motionärerna vill att riksdagen skall begära att regeringen på nytt prövar frågan och förelägger riksdagen förslag i enlighet med vad som anförts ovan.

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över motion 942. Enligt konstitutionsutskottets uppfattning förhindrar inte regeringsformen att de ifrågava-

rande fonderna avvecklas på det sätt som föreslås i propositionen. Däremot har utskottet påpekat att ett överförande till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt än vad som är föreskrivet i 18 kap. 15 § AFL. Lagrummet måste därför ändras.

Utskottet delar konstitutionsutskottets uppfattning och föreslår att de ifrågavarande tillgångarna genom en ändring i lagen om allmän försäkring överförs till statsbudgeten. Motion 942 i motsvarande del bör följaktligen inte föranleda någon ytterligare åtgärd. Det anförda innebär vidare att utskottet avstyrker bifall till motion 1733.

Det bokförda värdet av de tillgångar som nu föreslås överförda till statsbudgeten var vid 1980 års utgång 474 milj. kr. Efter denna tidpunkt har en avkastning av tillgångarna uppkommit som enligt vad utskottet erfarit i vart fall överstiger 35 milj. kr. Avkastningen har inte tillgodoräknats i budgetpropositionen och bör följaktligen kunna tas i anspråk och tillföras anslaget Allmänna försäkringskassorna i enlighet med vad utskottet föreslagit ovan (s. 10).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *medelsanvisningen*
   att riksdagen med bifall till propositionen och med avslag på motion 1981/82: 547 yrkandena 1 och 2 till *Allmänna försäkringskassor* för budgetåret 1982/83 anvisar ett förslagsanslag av 343 000 000 kr.,
2. beträffande *fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen och inkomstpost under anslaget Allmänna försäkringskassor*
   att riksdagen
   dels med anledning av propositionen och med avslag på motion 1981/82: 942 yrkande 8 och motion 1981/82: 1733 antar det av utskottet i bilaga 1 till betänkandet framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring,
   dels med avslag på motion 1981/82: 942 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ny inkomstpost för budgetåret 1982/83 under anslaget Allmänna försäkringskassor,
3. beträffande *anslagsposten Förvaltningskostnader*
   att riksdagen med bifall till motion 1981/82: 942 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om anslagsposten Förvaltningskostnader under anslaget Allmänna försäkringskassor,
4. beträffande *rationalisering av socialförsäkringsadministrationen*
   att riksdagen med anledning av motion 1981/82: 545, motion 1981/82: 547 yrkande 3, motion 1981/82: 942 yrkande 7 och motion 1981/82: 1268 som sin mening ger regeringen till känna vad

utskottet anfört om inriktningen av arbetet med att ta fram en rationaliseringsplan,

5. beträffande *beslut om ändring av ansvarsfördelning m. m. inom socialförsäkringssektorn* att riksdagen avslår motion 1981/82: 541.

3. Reglementet (1959: 293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning.

Regeringen har föreslagit riksdagen att anta följande

Förslag till

Lag om ändring i reglementet (1959: 293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning

Härigenom föreskrivs att 2 § reglementet (1959: 293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[1]	
Riksförsäkringsverket skall överföra	
1. till första fondstyrelsens förvaltning tilläggspensionsavgifter, som erläggs av staten, kommuner och därmed jämförliga samfälligheter samt bolag, föreningar och stiftelser, i vilka staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet har ett bestämmande inflytande;	
2. till andra fondstyrelsens förvaltning tilläggspensionsavgifter, som erläggs av andra arbetsgivare än under 1 sägs, vilka *i genomsnitt* för det år som avgifterna avser *sysselsätter minst femtio arbetstagare;*	2. till andra fondstyrelsens förvaltning tilläggspensionsavgifter, som erläggs av andra arbetsgivare än under 1 sägs, vilka för det år som avgifterna avser *debiteras avgifter på grundval av ett avgiftsunderlag som överstiger ett gränsbelopp motsvarande 225 gånger det basbelopp som gäller enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring;*

3. till tredje fondstyrelsens förvaltning övriga tilläggspensionsavgifter; samt

4. till fjärde fondstyrelsens förvaltning medel, som av styrelsen rekvirerats hos riksförsäkringsverket och som avräknas på medel som belöper på de övriga styrelserna i förhållande till kapitalbehållningarna enligt styrelsernas balansräkningar avseende ställningen vid utgången av närmast föregående år.

Till varje fondstyrelses förvaltning skall jämväl hänföras avkastning av de av styrelsen förvaltade medlen. Av avkastningen varje år av de medel fjärde fondstyrelsen förvaltar skall dock, efter avdrag av sådana kostnader som anges i 3 § andra stycket, fyra femtedelar överföras till de övriga fondstyrelsernas förvaltning i förhållande till de avräkningar som har skett enligt första stycket 4 till och med det år som avkastningen avser.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling, och tillämpas första gången i fråga om tilläggspensionsavgifter som avser utgiftsåret 1982.

Ändringarna föranleds av att nya bestämmelser om beräkning av avgiftsunderlaget vid uttag av ATP-avgifter gäller fr. o. m. den 1 januari i år (prop. 1980/81: 178, SfU, rskr 406).

Utskottet hemställer

att riksdagen antar det i propositionen framlagda förslaget till lag om ändring i reglementet (1959: 293) angående allmänna pensionsfondens förvaltning.

Stockholm den 28 april 1982

På socialförsäkringsutskottets vägnar
SVEN ASPLING

Närvarande: Sven Aspling (s), Nils Carlshamre (m), Maj Pehrsson (c), Helge Karlsson (s), Margareta Andrén (fp), Allan Åkerlind (m), Börje Nilsson (s), Gullan Lindblad (m), Lars-Åke Larsson (s), Elis Andersson (c), Ulla Johansson (s), Arne Lindberg (c), Arne Andersson i Gustafs (c), Ingegerd Elm (s) och Lars-Erik Lövdén (s).

Reservationer

Sven Aspling, Helge Karlsson, Börje Nilsson, Lars-Åke Larsson, Ulla Johansson, Ingegerd Elm och Lars-Erik Lövdén (alla s) har avgivit två reservationer.

1. *Ersättning från delpensionsfonden till riksförsäkringsverket (punkt 1 mom. 1 och 2)*

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 2 som börjar med "Liknande yrkanden" och slutar med "till riksförsäkringsverket" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser det rimligt att delpensionsfonden ersätter riksförsäkringsverket för verkets kostnader för administration av delpensionsförsäkringen. Utskottet beräknar, med ledning av riksförsäkringsverkets rapport, Erfarenheter av delpensioneringen t. o m. augusti 1980, att dessa kostnader uppgår till ca 5 milj. kr. per år. Under anslaget till riksförsäkringsverket bör därför uppföras en ny inkomstpost, benämnd Ersättning från delpensionsfonden. För nästa budgetår bör posten uppföras med 5 milj. kr. Härav följer att anslaget till riksförsäkringsverket kan minskas med ett lika stort belopp. Med det anförda är yrkandena 1 och 2 i motion 942 tillgodosedda.

dels att utskottet under punkt 1 momenten 1 och 2 bort hemställa

1. beträffande *ersättning från delpensionsfonden till riksförsäkringsverket* att riksdagen med bifall till motion 1981/82: 942 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *anslaget* att riksdagen med bifall till motion 1981/82: 942 yrkande 2 och med anledning av propositionen till *Riksförsäkringsverket* för budgetåret 1982/83 anvisar ett förslagsanslag av 223 242 000 kr.

2. *Fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen och inkomstpost under anslaget Allmänna försäkringskassor (punkt 2 mom. 2.)*

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 9 med "Utskottet anser" och slutar på s. 10 med "fonderade medel" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening måste man, såsom framhållits i motion 942, vid bedömningen av möjligheten att genomföra de föreslagna besparingarna även bedöma konsekvenserna för kassornas service gentemot allmänheten liksom realismen i rationaliseringsprojekten. Inte minst måste man se till att en tillfredsställande service kan upprätthållas i glesbygderna. Utskottet anser att förslaget inte motsvarar dessa krav. Det är också betänkligt att regeringen föreskrivit att kontantutbetalningen av sjukpenning skall upphöra. Utskottet anser att varje försäkringskassa själv bör – inom det nya rambudgeteringssystemet – få avgöra denna fråga.

Osäkerheten vid försäkringskassorna om i vad mån den föreslagna medelsanvisningen skall förslå till täckande av administrationskostnaderna medför en uppenbar risk för att kassorna inom den givna budgetramen för nästa budgetår inte anser det tillräckligt med att skära ned antalet tjänster i samband med naturlig avgång av personal utan även tillgriper uppsägning av personal. Med den tveksamhet som f. n. råder om vilka besparingar som är möjliga att genomföra, bör man enligt utskottets mening avvakta med beslut om uppsägningar till dess statsmakterna tagit ställning till resultatet av det påbörjade arbetet med att ta fram en rationaliseringsplan.

Mot bakgrund av det anförda finner utskottet det angeläget att anslaget till försäkringskassornas förvaltningsutgifter beräknas med hänsynstagande både till nödvändigheten av besparingar och till utskottets uttalande ovan om att man inte skall tillgripa personaluppsägningar. Med hänsyn till att anslaget är ett förslagsanslag har regeringen visserligen möjlighet att överskrida det. Utskottet bedömer det emellertid redan nu nödvändigt att öka anslagsposten Förvaltningskostnader med 35 milj. kr. Härigenom tillgodoses yrkande 5 i motion 942 om att anslagsposten skall bestämmas till 2 089 900 000 kr.

Utskottet tillstyrker yrkande 6 i motion 942 om att den ökning av anslagsposten Förvaltningskostnader med 35 milj. kr. som utskottet ovan föreslagit skall finansieras genom att medel till ett motsvarande belopp

tillförs anslaget genom att en ny inkomstpost, benämnd Ersättning från delpensionsfonden, förs upp under anslaget.

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 12 med "Konstitutionsutskottet har" och slutar på s. 13 med "ovan (s. 10)" bort ha följande lydelse:

Konstitutionsutskottet har yttrat sig över motion 942. I en avvikande mening till yttrandet har utskottets socialdemokratiska ledamöter sammanfattningsvis uttalat att det f. n. inte finns tillräckligt underlag för en bedömning av den i motionen väckta frågeställningen eller för konsekvenserna beträffande kassornas rättsliga ställning av att föreslagna åtgärder vidtas. De har vidare pekat på att det ytterligare utredningsarbete som erfordras lämpligen kan bedrivas av den av chefen för ekonomidepartementet tillkallade särskilde utredaren med uppdrag att göra en översyn av den statliga fondförvaltningen m. m. (Dir. 1979: 77).

Utskottet delar denna uppfattning och kan följaktligen inte godkänna vad som förordats i propositionen i fråga om avveckling fr. o m. den 1 juli i år av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen. Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att, såsom också framgår av propositionen, fondmedlen f. n. är låsta hos försäkringskassorna och att ränteavkastningen successivt läggs till kapitalet. Utskottets ställningstagande innebär sålunda endast att ett beslut om hur fondmedlen skall utnyttjas skjuts upp tills vidare.

Utskottet kan i detta sammanhang inte undgå att närmare kommentera det märkliga förfarandet när det gäller regeringens och även utskottsmajoritetens förslag till disposition av fondmedlen.

I stället för att enligt vedertagna budgettekniska principer föra upp de tillgångar, som skall överföras från fonderna, på statsbudgetens inkomstsida tas tillgångarna i anspråk för att reducera anslagsbeloppet till sjukförsäkringen och de allmänna försäkringskassorna. Anslagen kan följaktligen föras upp med motsvarande mindre belopp. Såvitt gäller anslaget till sjukförsäkringen ger detta sålunda sken av att för nästa budgetår kunna minskas med 475 milj. kr. Därmed blir redovisningen av kostnaderna för sjukförsäkringen missvisande.

dels att utskottet under punkt 2 moment 2 bort hemställa

2. beträffande *fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen och inkomstpost under anslaget Allmänna försäkringskassor*

att riksdagen

dels med bifall till motion 1981/82: 942 yrkande 8 och motion 1981/82: 1733 yrkande 1 samt med avslag på propositionen i motsvarande del och motion 1981/82: 1733 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen,

dels med bifall till motion 1981/82: 942 yrkande 6 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ny inkomstpost benämnd Ersättning från delpensionsfonden under anslaget Allmänna försäkringskassor.

Bilaga 1

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1962: 381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 18 kap. 15 § lagen (1962: 381) om allmän försäkring skall ha nedan angivna lydelse.

Gällande bestämmelser	*Utskottets förslag*
	18 kap.
	15 §
Då bokslut är uppgjort för allmän försäkringskassa, skall vad av kassans inkomster avseende sjukförsäkring enligt 2–4 kap. ej åtgått för löpande utgifter under det år bokslutet avser avsättas till en fond för den obligatoriska sjukförsäkringen.	
Fondens kapital och avkastning *må* tagas i anspråk *allenast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen ej förslå till täckande av löpande utgifter.*	Fondens kapital och avkastning *får* tagas i anspråk *enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.*

Fonden förvaltas enligt grunder som riksdagen fastställer särskilt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Bilaga 2

Konstitutionsutskottets yttrande

1981/82: 13 y

om överförande till statsbudgeten av tillgångar i fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen (prop. 1981/82:100, bilaga 8)

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har vid sammanträde den 25 mars 1982 med anledning av motion 1981/82:942 av Sven Aspling m. fl. (s) begärt konstitutionsutskottets yttrande beträffande lagligheten av det i ovan angivna proposition framlagda förslaget (s. 70–73) om överföring till statsbudgeten av vissa tillgångar i de hos de allmänna försäkringskassorna bokförda fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen.

Propositionens och motionens förslag

I propositionen konstateras att något behov av fonder hos försäkringskassorna för den obligatoriska sjukförsäkringen sedan flera år inte har funnits vare sig för utgifter avseende försäkringsförmåner eller förvaltningen. Fondmedlen har varit låsta hos kassorna, och ränteavkastning m. m. har successivt lagts till kapitalbehållningen. Enligt propositionen bör därför fonderna avvecklas och tillgångarna överföras till statsbudgeten för att användas för sitt ursprungliga ändamål, dvs. finansiering av den obligatoriska sjukförsäkringen. Fastigheter och bostadsrätter lämnas enligt förslaget utanför den nu aktuella omläggningen.

Fondavvecklingen förutsätts ske genom att en hos försäkringskassorna bokförd fordran på statsverket avskrivs. Övriga tillgångar, bl. a. kassa, bankräkningar och obligationer, överförs till staten. Förvaltning och bokföring av dessa bör övergångsvis skötas av riksförsäkringsverket som snarast möjligt skall upplösa de överförda tillgångarna. Allteftersom bankmedlen kan lyftas bör de sättas in på statsverkets checkräkning. Värdepapper likvideras vid lämplig tidpunkt, och beloppen tillförs statsverket. De medel som tillförs statsbudgeten skall avräknas mot utgifterna för den allmänna sjukförsäkringen. Därmed uppkommer en minskning av anslagsbelastningen på statsbudgeten med ca 475 milj. kr. under budgetåret 1982/83.

I propositionen begärs riksdagens godkännande av vad som där anförts om avveckling av försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen.

Enligt motion 1981/82:942 kan det ifrågasättas om statsmakterna har den legala möjligheten att fatta beslut om ianspråktagande av fondernas medel.

Innan riksdagen tar ställning till propositionen i denna del bör enligt motionen klaras ut de lagliga förutsättningarna att för statsverkets räkning ta i anspråk fondernas tillgångar på föreslaget sätt. I motionen hemställs att riksdagen beslutar att fondernas tillgångar ej får disponeras av kassorna innan lagligheten av förslaget om att till statsverket överföra tillgångarna i försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen prövats.

Utskottet

Innan den allmänna sjukförsäkringen tillkom verkade fria sjukkassor för sjukförsäkring åt sina medlemmar. Viss lagreglering gällde för verksamheten. Denna hade därigenom ett klart offentligt erkännande. Kassorna uppbar visst statsbidrag. I övrigt finansierades försäkringen genom medlemsavgifter och kommunbidrag. Genom beslut av 1931 års riksdag reformerades verksamheten. De s. k. erkända sjukkassorna bildades. Försäkringen skulle fortfarande vara frivillig, och finansiering skulle också fortsättningsvis ske genom medlemsavgifter, statsbidrag och kommunbidrag. De medel som inte gick åt till att bestrida årets utgifter avsattes till en sjukhjälpsfond. Fonden skulle utgöra en reserv för det fall de medel som influtit visst år inte förslog till täckande av det årets utgifter. De erkända sjukkassorna ansågs som privaträttsliga föreningar som var underkastade understödsföreningslagens bestämmelser.

Med anledning av ett betänkande (SOU 1944:15) av socialvårdskommittén beslutades år 1946 en lag om allmän sjukförsäkring (1947:1, SFL). Därvid övertog de allmänna sjukkassorna i princip fonderna från de erkända sjukkassorna. I SFL angavs närmare hur överföring skulle ske. Tanken var ursprungligen att lagen skulle gälla fr. o. m. den 1 juli 1950. Ikraftträdandet framsköts emellertid. Efter vissa ändringar trädde lagen i kraft den 1 januari 1955. Genom denna lagstiftning tillskapades en allmän obligatorisk sjukpenningförsäkring som i princip omfattade alla verksamma medborgare. Erkända och centrala sjukkassor ombildades till allmänna sjukkassor. De allmänna sjukkassorna blev försäkringsgivare inom den allmänna sjukförsäkringen. De ansågs vara självständiga juridiska personer med ekonomiskt ansvar för den av dem bedrivna sjukförsäkringsrörelsen. Enligt vad som uttalas i proposition 1961:45 med förslag om ändring i SFL kunde dock de allmänna sjukkassorna i motsats till de erkända sjukkassorna inte anses vara privaträttsliga rättssubjekt, vilkas organisation och verksamhet reglerades av privaträttens föreningsrättsliga bestämmelser. Reglerna för de allmänna sjukkassorna återfanns i stället uteslutande i SFL och vissa med stöd av denna lag utfärdade författningar. De allmänna sjukkassorna borde alltså betraktas som offentligrättsliga juridiska personer, som följde särskilda, enbart för dem gällande bestämmelser.

Varje kassa hade egna stadgar och ekonomiskt ansvar för den av kassan

bedrivna verksamheten. Den allmänna sjukförsäkringen finansierades genom sjukförsäkringsavgifter från medlemmarna, arbetsgivarbidrag och statsbidrag. I avräkning på statsbidrag, arbetsgivarbidrag och sjukförsäkringsavgifter erhöll kassorna varje kalendermånad förskott med belopp som beräknades åtgå för månadens utbetalningar.

Enligt 1944 års socialvårdskommitté hade fondtillgångarna vid 1942 års utgång uppgått till 75,5 milj. kr. Med hänsyn till bl. a. att de allmänna sjukkassorna skulle ta över redan uppkomna förpliktelser gentemot medlemmarna i de erkända kassorna och då de statsbidrag som utgått i väsentlig mån underlättat fonderingen ansåg kommittén som självklart att de erkända kassornas tillgångar skulle bli kvar hos kassorna även sedan dessa blivit allmänna. Mot bakgrund av att de erkända sjukkassorna var att anse som enskilda rättssubjekt diskuterade kommittén formerna för ett överförande av fonderna till den allmänna försäkringen. Kommittén konstaterade därvid att de erkända kassorna hade frihet att före den nya lagstiftningens ikraftträdande välja om de skulle delta i ombildningen till allmän sjukkassa eller att begära att bli befriade från erkännandet som sjukkassa.

Åren 1961–1962 skedde en viss omorganisation av sjukförsäkringen och beslutades om den nuvarande organisationen med allmänna försäkringskassor. I samband med tillkomsten av lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL) diskuterades om kassorna skulle förstatligas. Något förslag i den riktningen lämnades dock inte. I stället slogs på nytt fast att kassorna var försäkringsgivare och att de hade ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Finansieringen skulle fortfarande bygga på statsbidrag och avgifter från försäkringen. Avgiftssättningen skulle bestämmas av kassorna själva.

Enligt 18 kap. 15 § AFL skall i verksamheten uppkomna överskott avsättas till en fond för den allmänna sjukförsäkringen. Fondens kapital och avkastning får tas i anspråk endast i den mån kassans inkomster avseende försäkringen ej förslår till täckande av löpande utgifter. Fonden skall förvaltas enligt grunder som riksdagen bestämmer.

En omläggning av sjukförsäkringens finansiering ägde rum genom lagstiftning år 1974. Finansiering sker härefter genom generella arbetsgivaravgifter och egenavgifter som beräknas på grundval av löne- och inkomstsumman. Genom omläggningen har kassorna mist sitt inflytande över avgiftssättningen. Någon ändring av försäkringskassornas ställning som självständiga offentliga organ har dock inte varit åsyftad. Beträffande frågan om vad som skulle ske med kassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen efter omläggningen av finansieringen hänsköts denna till riksförsäkringsverket för utredning i samråd med riksrevisionsverket och försäkringskasseförbundet.

Resultatet av utredningen har den 18 mars 1981 redovisats i rapporten "De allmänna försäkringskassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen". Enligt utredningen består fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen huvudsakligen av tre komponenter. Dessa är förutom avkastning på

av staten utgivna förskott dels från de erkända sjukkassorna övertagna sjukhjälpsfonder jämte avkastning på dessa fondmedel, dels överskott av avgifter från de försäkrade, dvs. avgifter som uttagits med högre belopp än vad som erfordrats för att bestrida kassornas utgifter i den del de inte täckts av arbetsgivaravgifter och statsbidrag, jämte avkastning på dessa överskottsmedel.

Utredningen har funnit att fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen tillhör den allmänna sjukförsäkringen och att de är avsedda för sjukförsäkringsändamål. Då enligt utredningen något behov av fonderna inte f. n. finns eller kan förutses för framtiden föreslås att fonderna skall upplösas och att tillgångarna skall överföras till staten för att användas för sjukförsäkringsändamål. Reservation mot förslaget har lämnats av försäkringskasseförbundets representanter i utredningen. Reservanterna har anfört att de medel som jämte räntor i dag utgör kassornas fonder för den obligatoriska sjukförsäkringen helt har byggts upp med avgifter som inbetalts av de försäkrade, till stor del frivilligt. Fondmedlen kan därför enligt reservanterna inte betraktas som statliga. Vidare finns enligt reservanterna skäl att låta ifrågavarande fonder finnas kvar hos kassorna.

Riksförsäkringsverket har i skrivelse i samband med överlämnandet av utredningens förslag anslutit sig till reservanternas mening. Avvikande uppfattning förekom dock inom riksförsäkringsverkets styrelse till förmån för utredningens förslag. Detta har vidare tillstyrkts av riksrevisionsverket i särskilt samrådsyttrande.

Genom lagstiftning 1981 (prop. 1980/81:135, SfU 1980/81:25, rskr 1980/81:262, SFS 1981:326) införs fr. o. m. den 1 juli 1982 en ekonomisk ramstyrning av försäkringskassornas förvaltningsutgifter. I samband därmed jämställs kassorna i princip med statliga myndigheter såvitt avser finansiering av förvaltningskostnader. Genom lagstiftningen upphävs samtidigt en bestämmelse i 18 kap. 4 § AFL enligt vilken kassorna inte utan medgivande av riksförsäkringsverket kunnat överlåta eller inteckna fast egendom och ej heller kunnat ta upp lån eller åta sig annan förpliktelse som inte har omedelbart samband med kassornas verksamhet. Försäkringskassorna föreslås att i fortsättningen inom ramen för anvisningar från riksförsäkringsverket själva få besluta åtgärder beträffande den fasta egendomen.

Utskottet gör följande överväganden.

Ansvaret för den allmänna sjukförsäkringens finansiering ligger numera helt på staten. De allmänna försäkringskassorna kan inom den obligatoriska sjukförsäkringen endast anses ombesörja statliga förvaltningsuppgifter. Fonderna för den obligatoriska sjukförsäkringen har t. o. m. år 1974 haft en funktion i det att de har fungerat som buffertar eller medelsreserv beträffande sjukförsäkringen. Efter utgången av 1974, då sjukförsäkringens finansiering lades om, har fonderna inte längre en sådan funktion.

Enligt utskottets uppfattning förhindrar inte regeringsformen att de ifrågavarande fonderna avvecklas på det sätt som föreslås i propositionen.

Däremot regleras i 18 kap. 15 § AFL hur fondernas kapital och avkastning får tas i anspråk. Ett överförande till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt än vad som är föreskrivet. Bestämmelsen i 18 kap. 15 § AFL måste då ändras i enlighet härmed.

Stockholm den 15 april 1982

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Sture Thun (s), Jan Prytz (m) och Lahja Exner (s).

Avvikande meningar

1. av Hilding Johansson, Olle Svensson, Ynge Nyquist, Wivi-Anne Cederqvist, Kerstin Nilsson, Sture Thun och Lahja Exner (alla s) vilka ansett att utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "Ansvaret för den" och slutar på s. 5 med orden "ändras i enlighet härmed" bort ha följande lydelse:

Försäkringskassornas och de ifrågavarande fondernas nuvarande rättsliga ställning framgår inte entydigt av gällande bestämmelser och de motivuttalanden som gjorts i anslutning till dessa. I samband med omläggningen år 1974 av sjukförsäkringens finansiering uttalades att någon ändring av kassornas ställning inte åsyftades. Någon ändring i denna ordning synes inte heller ha skett genom lagstiftning som tillkommit senare.

Vilken betydelse kassornas särställning och fondernas rättsliga status har med avseende på formerna för ett överförande till statsbudgeten av fonderna är inte tillfredsställande klarlagt genom det utredningsarbete som hittills förekommit. Det finns således enligt utskottets mening inte f. n. tillförlitligt underlag för ett ställningstagande i vad mån överförandet av de ifrågavarande tillgångarna kräver särskilda överväganden med hänsyn till innehållet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Enligt denna bestämmelse skall varje medborgare vilkens egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag. Bestämmelsen avser i första hand fysiska personer. Enligt uttalande i motiven får det emellertid ligga i sakens natur att bestämmelsen också gäller för juridiska personer i de fall när detta framstår som naturligt.

Det är enligt utskottets mening inte godtagbart att utan ett bättre underlag för bedömningen tillgripa det förfarande som anvisats i propositionen. Det kan här erinras om att det i samband med att staten tog över ansvaret för lokalhållningen för de allmänna underrätterna (prop. 1970:106, 1 LU 1970:43, rskr 1970:264, SFS 1970:390) beträffande de s. k. tingshusbyggnadsskyldiges fasta egendom, penningmedel m. fl. tillgångar bestämdes i lag att tillgångarna skulle övertas av staten. I lag bestämdes vidare att vederlag inte skulle utgå samt att staten skulle överta ansvaret för tingshusbyggnadsskyldiges förbindelser.

Hur fondernas kapital och avkastning får tas i anspråk anges i 18 kap. 15 § AFL. Ett överförande av fonderna till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt. Den tidigare nämnda bestämmelsen måste då ändras i enlighet härmed.

Utskottet får sammanfattningsvis uttala att det f. n. inte finns tillräckligt underlag för en bedömning av den i motionen väckta frågeställningen eller för konsekvenserna beträffande kassornas rättsliga ställning av att föreslagna åtgärder vidtas. Det ytterligare utredningsarbete som erfordras kan lämpligen bedrivas av den av chefen för ekonomidepartementet tillkallade särskilde utredaren med uppdrag att göra en översyn av den statliga fondförvaltningen m. m. (Dir. 1979:77).

2. av Gunnar Biörck i Värmdö (m) som ansett att utskottets yttrande på s. 4 som börjar med orden "Ansvaret för den" och slutar på s. 5 med orden "ändras i enlighet härmed" bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av de ifrågavarande fondernas historiska ursprung ställer sig utskottet tveksamt till förslaget att dessa, mot de ifrågavarande kassornas önskan, skulle "avvecklas" genom att överföras till riksförsäkringsverket för att genom dess försorg realiseras. Regeringsformen lämnar inte någon säker vägledning i fråga om lagligheten att förfara på sätt som föreslås. 18 kap. 15 § AFL reglerar emellertid hur fondernas avkastning får tas i anspråk. Ett överförande till statsbudgeten innebär att fonderna tas i anspråk på annat sätt än vad som är föreskrivet, vilket under alla omständigheter förutsätter en ändring av bestämmelsen i 18 kap. 15 § AFL. Ett sådant förfarande förefaller icke helt invändningsfritt.

En möjlighet att utan lagändring uppnå att de ifrågavarande fondmedlen används för sitt ursprungliga ändamål vore måhända att tillfälligt reducera det statliga anslaget till sjukförsäkringen med motsvarande belopp, varigenom försäkringskassorna skulle få anledning att i första hand använda sina egna fondmedel för sådana ändamål vartill de från begynnelsen avsetts.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1982