

# Socialförsäkringens organisation<sup>1)</sup>

Av överdirektör *Rolf Broberg*, Stockholm.

## Bakgrunden till reformbehovet

Vår svenska socialförsäkring utgöres inte av en enda försäkring utan av flera försäkringar, som är fristående från varandra i materiellt, finansiellt och, i stort sett, även i administrativt avseende. I de olika försäkringarna har införts bestämmelser för att ernå en viss samordning med de övriga försäkringarna men man kan likväl knappast göra gällande att vi har ett mera enhetligt system inom socialförsäkringen.

Vi vet alla vad orsaken är till detta, försäkringarna har en efter en införts eller gjorts obligatoriska allt eftersom kraven därå vuxit sig starka och de politiska och ekonomiska möjligheterna funnits.

Olägenheterna av socialförsäkringens splittning har inte varit särskilt framträdande så länge förmånerna varit av begränsad omfattning. På senare tid har emellertid samtliga socialförsäkringsgrenar upprustats kraftigt utan att försäkringens uppbyggnad i stort ändrats. Ett undantag härvidlag kan den "samordning" som genomförts med ingången av år 1955 mellan sjuk- och yrkesskadeförsäkringarna måhända anses utgöra. Denna samordning innebär dock egentligen att viss del av yrkesskadeförsäkringens åligganden överförts till sjukförsäkringen.

Genom statsmakternas beslut att genomföra den allmänna tilläggspensioneringen och att radikalt förändra folkpensioneringen har samordningsproblemen inom socialförsäkringen blivit brännande. Pensionsförmånerna blir nämligen av sådan storlek att de inte rimligen bör utgå samtidigt med vissa andra kontanta socialförsäkringsförmåner. Pensionsförmånernas storlek kommer också att påverka ersättningsstandarden in-

om övriga socialförsäkringsgrenar. Kostnaderna för försäkringarna stegras kraftigt genom reformerna, vilket medför krav på ett rationellt utnyttjande av de ianspråktaga medlen.

Naturligtvis blir en samordning på det materiella och finansiella planet viktigast. Men en sådan samordning är svår att genomföra och kan knappast bli fullständig, om man inte också får en administrativ samordning. En sådan är även påkallad med hänsyn till servicen mot allmänheten.

## Utredningsarbetets uppläggning

Socialförsäkringens administrationsnämnd tillkom den 1 juli 1958. Dess huvuduppgifter angavs vara *dels* att utreda de administrativa frågor, som sammanhänger med en allmän pensionsreform, och *dels* att utreda möjligheterna att åstadkomma samordning i administrativt hänseende mellan socialförsäkringens olika grenar. De nämnda arbetsuppgifterna hänger uppenbarligen nära samman. Nämnden måste emellertid börja sin verksamhet med att utreda de mest brådskande administrativa problemen, som sammanhängde med tilläggspensioneringens tillkomst. Utredningsresultatet framlades i juni förra året i ett betänkande om tilläggspensioneringens administration.

Därefter har nämnden ägnat sig åt sina huvuduppgifter. Under arbetets gång har till nämnden överlämnats två riksdagsskrivelser (av 1947 och 1955) angående en för olika socialförsäkringsgrenar gemensam högsta prövningsinstans och angående besvärsrätten i sjukförsäkrings- och pensionsärenden. Resultaten av nämndens överväganden redovisas i ett betänkande angående socialförsäkringens organisation (SOU 1960: 35). Det är de i detta betänkande redovisade övervägandena och förslagen jag nu har att redogöra för.

<sup>1)</sup> Föredrag vid Socialförsäkringsklubbens sammanträde den 25 oktober 1960.

De socialförsäkringar som vi har är såsom de närvarande vet

- 1) sjuk- och moderskapsförsäkringen,
- 2) folkpensioneringen,
- 3) tilläggpensioneringen,
- 4) yrkesskadeförsäkringen och
- 5) arbetslöshetsförsäkringen.

Nämnden har *inte* gått in på frågor rörande arbetslöshetsförsäkringens administration. Arbetslöshetsförsäkringen är, i motsats till de övriga försäkringarna, en frivillig försäkring. Förmånernas utgivande beror i första hand av förhållanden på arbetsmarknaden under det att det i de övriga försäkringarna främst beror av förhållanden med avseende å den hjälpbehövandes fysiska eller psykiska tillstånd eller presumerade tillstånd. Arbetslöshetsförsäkringen handhaves av kassor, som är anknutna till de anställdas fackliga organisationer. Samordningsproblemen mellan nämnda försäkring och annan socialförsäkring är av relativt begränsad räckvidd.

Nämndens utredningsarbete har sålunda kommit att avse sjuk- och moderskapsförsäkringarna, den allmänna pensioneringen och yrkesskadeförsäkringen. I fråga om yrkesskadeförsäkringen har det dock av skäl som i det följande anges blivit starkt begränsat.

Jag skall inte ta upp tiden med någon redogörelse för hur de olika socialförsäkringarna nu handhaves i administrativt avseende. Jag förutsätter att de närvarande känner till den saken. Det må dock konstateras att sjuk- och moderskapsförsäkringarna meddelas av sjukkassor, som är självständiga juridiska personer, att folk- och tilläggpensioneringarna är rent statliga anordningar, som dock är finansierade på sinsemellan olika sätt, att yrkesskadeförsäkringen meddelas av 10 försäkringsinrättningar, varav en statlig och resten ömsesidiga försäkringsbolag, därvid konkurrens förekommer mellan dessa inrättningar. Organisationen är sålunda mycket heterogen. Detsamma gäller även i betydande mån besvärsordningen.

Då nämnden haft att ta itu med frågan om en

mera enhetlig och rationell organisation har — givetvis — åtskilliga svårigheter yppat sig.

Den största svårigheten grundar sig på det förhållandet att socialförsäkringens materiella innehåll ständigt ändrar sig och att detta inte minst är förhållandet för närvarande. Det är klart att administrationen måste rätta sig efter vad som skall administreras, dvs. det materiella. Men det är också klart, att man vid utformningen av den materiella lagstiftningen är i viss mån bunden av den förefintliga administrationen. Skall man vänta med administrativa reformer till dess socialförsäkringens materiella innehåll blivit stabilt, lär det få dröja med sådana reformer. Administrationsnämnden har ansett det nödvändigt, att dess arbete bedrives så att den erforderliga administrationen finnes, innan tilläggpensioneringens förmånssida träder i kraft den 1 januari 1963. Vid nämnda tidpunkt kan förväntas att de ändrade reglerna rörande invalidpensioneringen i folk- och tilläggpensioneringarna också skall träda i kraft. Nämnden har därför inte ansett sig kunna vänta på de förslag, som torde komma från 1958 års socialförsäkringskommitté under våren 1961. Emellertid har nämnden på vissa punkter haft samråd med socialförsäkringskommittén.

Det är främst ifråga om yrkesskadeförsäkringen som den framtida ovissheten är stor. Man kan nämligen inte ta för givet att en särskild yrkesskadeförsäkring skall behövas, sedan de mera allmänna socialförsäkringarna utbyggs. Det kan måhända vara tillfyllest att dessa utger vissa förmåner vid yrkesskador. Tänkbart är vidare att, om en särskild yrkesskadeförsäkring allttjämt finnes vara behövlig, denna ordnas såsom en kompletteringsförsäkring till de allmänna försäkringarna. Skall yrkesskadeförsäkringen åter i materiellt avseende behållas ungefär sådan som den är, kan väl diskuteras om den lämpligen bör omhändervhas av ett flertal försäkringsinrättningar. Det må erinras om att yrkesskadeförsäkringens försäkringsförmåner nu avser belopp understigande 100 milj. kr. om året, vilket belopp kan antagas minska i den mån den allmänna pensioneringen vinner effektivitet, under det att kost-

naderna för folkpensionerna relativt snart — på 1970-talet — kommer upp i 4 à 5 miljarder kr. och för sjukförsäkringen i över 1 miljard kr., allt för år räknat.

Administrationsnämnden har inte ansett det ankomma på sig att lösa de materiella frågor, som den behövliga omdaningen av yrkesskadeförsäkringen för med sig. Dessa materiella frågor åvilas däremot 1958 års socialförsäkringskommitté enligt dess direktiv. Det kan därför antagas att de materiella frågorna får sin lösning relativt snart.

Det skulle uppenbarligen vara föga rationellt att genomföra en ändring av yrkesskadeförsäkringens administration i ett läge, då frågan om yrkesskadeförsäkringens framtida uppgifter eller existens kan antagas bli föremål för prövning inom en nära framtid. Administrationsnämnden har därför inte ansett sig kunna upptaga frågan om ändring av yrkesskadeförsäkringens administrativa handhavande i stort. Däremot har även yrkesskadeförsäkringen berörts av utredningsarbetet i fråga om besvärssystemet.

De nu framlagda reformförslagen avser sålunda administrationen av sjuk- och moderskapsförsäkringen och den allmänna pensioneringen samt i viss mindre mån yrkesskadeförsäkringen.

Förslagen kan hänföras till

- 1) den lokala administrationen,
- 2) den centrala administrationen och
- 3) besvärssystemet.

Jag vill i korthet redogöra för dessa tre problemkomplex och dessutom något beröra de kostnadsmässiga konsekvenserna av de framlagda förslagen.

#### Den lokala administrationen

Den *sjukkasseorganisation* vi nu har är ett arv från den tid, då den statsunderstödda sjukförsäkringen var frivillig. Redan vid planerandet av den obligatoriska sjukförsäkringen stod det klart att den förefintliga organisationen inte var helt idealisk men det ansågs nödvändigt att utnyttja densamma och dess resurser. Dessutom kunde

det inte vara lämpligt att i samband med sjukförsäkringsreformen genomföra en mera genomgripande organisationsändring än den som skedde. Organisationen har väl bestått provet men det synes uppenbart att den i vissa avseenden är onödigt tungrodd och kostnadskrävande.

Det som härvid främst kommer i blickpunkten är det dubbelkassasystem som förekommer utom i de landstingsfria städerna (och t. v. i ytterligare 3 städer). I landstingsområdena finnes sålunda lokalkassor, 630 stycken, vilka skall betjäna en eller ett antal kommuner, och för varje landstingskommun en centralsjukkassa. I ett fåtal fall har en centralsjukkassa två landstingskommuner till område. Den försäkrade är medlem i både lokal- och centralkassan och båda dessa kassor deltar i kostnaderna för de flesta försäkringsförmånerna. Båda slagen av kassor är egna juridiska personer med ombudsmöten, styrelser och revisorer. I de landstingsfria städerna finns blott centralsjukkassor. I de tre största städerna har centralsjukkassorna lokalkontor för allmänhetens betjänande.

Aministrationsnämnden föreslår nu att dubbelkassasystemet avskaffas på så sätt att lokalsjukkassorna omvandlas till avdelningskontor inom vederbörande centralkassor. Beteckningarna lokal- och centralsjukkassor skall i samband härmed försvinna och samtliga allmänna sjukkassor endast betecknas allmänna sjukkassor.

Lokalkassorna försvinner sålunda såsom självständiga juridiska personer, vilket innebär att antalet försäkringsgivare reduceras från 661 till ett 30-tal. Att detta medför stora administrativa fördelar är uppenbart. Man kan kanske ifrågasätta om inte än större fördelar skulle vinnas genom en ytterligare reduktion av antalet så att man fick en enda försäkringsgivare — staten. Den frågan har övervägts inom nämnden men man har funnit att, i vart fall för närvarande, övervägande skäl talar för att sjukkassor finnes som är självständiga juridiska personer. Det har sålunda vid olika tillfällen visat sig vara en stor tillgång att kassorna besitter rörelsefrihet i organisatoriska ting och en nära anknytning till förhållandena i respektive orter. Huvudparten av de fördelar som

kan vinnas genom ett förstaltligande kan ernås redan genom den av nämnden föreslagna reformen.

Dessa fördelar är inte begränsade till kassornas egen administration — där de blir betydande — utan blir märkbara även för andra institutioner och för arbetsgivarna. I fråga om beräkningen av sjukkassornas betalningar till sjukhus-huvudmännen för sjukhusvård bör en betydande förenkling kunna ernås. För statsförvaltningens del kan lättnader vinnas i fråga om beräkningen av sjukvårdsersättningen till befattningshavarna. Genom omläggningen blir det också möjligt att förenkla statsbidragsberäkningen i vissa avseenden. De s. k. avgiftsersättnings- och avgiftslindringsbidragen bör sålunda kunna försvinna.

Beträffande de cirka 30 sjukkassor, som enligt förslaget kommer att finnas, föreslås förenklingar i administrativt hänseende. Ombudsmötena skall sålunda avskaffas. Styrelserna skall utses så att tillsynsmyndigheten utnämner en ledamot, medicinalstyrelsen en, länsstyrelsen en samt vederbörande landstingskommun eller stad fyra. Av revisorerna skall en utses av tillsynsmyndigheten och två av landstingskommunen eller staden. Ansvarsfrihet skall inte beviljas. I stället föreslås en speciell preskriptionsregel för styrelseledamöternas ansvarighet.

Antalet lekmän, som arbetar i sjukkasseorganisationen, blir starkt reducerat genom de nu angivna åtgärderna. Detta har inte ansetts vara fördelaktigt ur alla synpunkter. Det föreslås därför att till varje lokalkontor i sjukkassorna för landstingskommunerna skall knytas en rådgivande nämnd, vars ledamöter skall utses av de kommuner som tillhör kontorets verksamhetsområde.

En lagändring av mera materiell karaktär föreslås i det att de s. k. merförmånerna enligt 18 § lagen om allmän sjukförsäkring föreslås skola regleras i författning i stället för i kassornas stadgar, eftersom det inte längre finns ombudsmöten som kan besluta om stadgeändringar.

Administrationsnämnden föreslår att ändringarna av sjukkasseorganisationen skall genomföras den 1 januari 1962.

Vad så angår *folkpensioneringens lokala organisation* vet vi alla att den utgöres av pensionsnämnder, till antalet 1136, som väsentligen är kommunala men som står under statlig kontroll. Länsstyrelserna utser ordförandena och pensionsstyrelsen har ortsombud — ett 80-tal — som är närvarande vid sammanträdena. De lokala organen, pensionsnämnderna, har beslutanderätt i ärendena men denna beslutanderätt är i vissa avseenden endast formell eftersom besluten inte får verkställas förrän de granskats av pensionsstyrelsen. Detta gäller ovillkorligt i fråga om invalid- och sjukbidragsärendena men i verkligheten sker en — i allmänhet endast mera formell — granskning även av vissa s. k. decentraliserade ärenden. Pensionsnämndernas beslutanderätt sättes vidare i betydande utsträckning ur kraft genom att ortsombuden anför s. k. eventuella besvär. Har sådana anförts kan ärendena betraktas såsom besvärärenden, om pensionsstyrelsen finner skäl ändra besluten.

Administrationsnämnden har haft att tillse att organisationen av pensionsprovningen kan fungera på ett lämpligt sätt även sedan folkpensioneringen reformerats och tilläggs-pensioneringen tillkommit. Folkpensioneringens reformering tar sikte på att avskaffa inkomstprovningen beträffande de egentliga pensionsförmånerna och att höja pensionsbeloppen.

För invalidpensioneringens del innebär detta att pensionerna måste graderas efter invaliditeten. Nu sker graderingen med hjälp av inkomstprovningen. Provningen måste med nödvändighet bli mera medicinsk än nu och behovet av samarbete med arbetsvården och rehabiliteringsorganen i övrigt måste bli mycket intimt. Eftersom tilläggs-pensioneringen bygger på folkpensioneringen blir provningen gemensam för båda pensionsdelarna. Den kommer sålunda ofta att avse mycket stora pensionsbelopp. Kraven på provningen ökas härigenom. Men även kraven på snabbhet i fråga om beviljandet av förmåner kommer att bli starka. Då den allmänna pensionen får karaktären av en tjänstepension går det inte att låta de sökande vänta ett halvt år eller mera på sina pensioner. Inom socialförsäkrings-

systemet eftersträvas samordning. Bl. a. bör sjukpenning och invalidpension avlösa varandra utan att luckor eller dubbelersättningar förekommer. Allt detta och mera till måste beaktas vid administrationens utformning. Naturligtvis måste också hänsyn tagas till kostnaderna.

Administrationsnämnden har funnit att en sådan dubbel pensionsprövning, som nu förekommer, främst i fråga om invalidpensionsärendena, är alltför tungrodd och tidskrävande. Frågan blir då om man skall centralisera beslutanderätten även formellt eller om man skall eftersträva en verklig decentralisering.

Administrationsnämnden har ansett att den anhopning av ärenden, som blir en följd av centralisering, alltid måste medföra tidsutdräkt, särskilt som det centrala organet måste ha tillgång till lokala utredningsorgan. Av detta och andra skäl har en ytterligare centralisering av prövningen inte ansetts böra ifrågakomma. Å andra sidan har det befunnits omöjligt att till ett mycket stort antal pensionsnämnder av nuvarande typ knyta erforderlig medicinsk expertis och arbetsvårdsexpertis. Nämnden har därför valt att föreslå decentralisering av den förevarande pensionsprövningen till länsstadiet och att där förlägga prövningen till de omorganiserade allmänna sjukkassorna.

Den föreslagna lösningen har enligt nämndens mening mycket som talar för sig. Hos sjukkassorna är de pensionsgrundande inkomsterna för tilläggspensioneringen och pensionspoängen registrerade. Kassorna har hand om sjukpenningförsäkringen, som ju skall samordnas med pensioneringen. Kassorna har samarbete med länsarbetsnämnderna. Kassorna har tillgång till läkare och har en väl utbyggd kontorsorganisation med lokalkontor, vid vilka den erforderliga personkännedomen i regel är tillfinnandes. Emellertid är kassorna självständiga juridiska personer och meddelar i denna egenskap sjukförsäkring. Pensioneringen åter är en rent statlig angelägenhet. Motsättningar är sålunda tänkbara mellan kassans egna intressen och pensioneringens. Kassans styrelser är vidare tillsatta i första hand för att

svara för kassornas förvaltningsmässiga arbetsuppgifter.

Administrationsnämnden föreslår med hänsyn till vad nyss sagts att kassornas beslutanderätt i invalidpensionsärenden skall omhändervhas av särskilda pensionsdelegationer — i regel en för varje kassa, dvs. för varje landstingskommun eller landstingsfri stad. En sådan delegation skall bestå av en av Kungl. Maj:t utsedd ordförande, två läkare av vilka den ena skall vara förtroendeläkare hos kassan och den andra utses av medicinalstyrelsen samt två av vederbörande landstingskommun eller stad utsedda ledamöter. Delegationen utgöres sålunda av 5 ledamöter. Vid behandling av ärenden, i vilka rehabiliterings- eller arbetsmarknadsmässiga frågor är av betydelse, skall närvara en representant för länsarbetsnämnden, vilken skall ha yttrande- men ej rösträtt. Sjuk-kassedirektören skall också äga närvara om han så önskar. Det antages dock att denne på grund av sin stora arbetsbörda i övrigt inte kan deltaga mera regelbundet i den förevarande verksamheten. Såsom föredragande skall fungera en av tillsynsmyndigheten utsedd tjänsteman, som bör vara jurist. Denne tjänsteman förutsättes tillika vara föreståndare för den avdelning inom kassan, som handhar pensioneringsfrågor och andra göromål rörande folk- och tilläggspensioneringen. Löneförmånerna skall fastställas av tillsynsmyndigheten. Eftersom förhandlingar brukar föregå ett sådant fastställande har nämnden inte kunnat framlägga förslag om lönegradsplacering men har i sina kostnadsberäkningar utgått från att föredragandena genomsnittligt sett blir placerade i lönegraden A 24.

Vad angår andra pensionsärenden än invalidpensionsärenden föreslås att de inte skall handläggas av delegationen utan inom kassans nyss berörda pensionsavdelning. Ett speciellt problem innebär handläggningen av kvarstående inkomstprövade pensionsförmåner, dvs. i första hand kommunala bostadstillägg och hustrutillägg.

I sistnämnda avseende föreligger det förhållandet att man ännu inte vet hur de nämnda förmånerna kommer att se ut och hur de skall finansieras. Man kan dock antaga att någon form av

kommunala tillägg till pensionerna alltså blir behövliga — visserligen i successivt minskad omfattning — samt att dessa tillägg kommer att väsentligen eller kanske helt få finansieras med kommunala medel. Med utgångspunkt härifrån har administrationsnämnden gjort vissa uttalanden — förslag kan ju inte framläggas innan man vet vad som skall administreras. Nämnden har funnit att prövningen av sådana tillägg bör anknytas till kommunalförvaltningen. Det bör stå vederbörande kommun fritt att ha en särskild pensionsnämnd inrättad eller att anförtro beslutanderätten åt ett förefintligt kommunalt organ, t. ex. socialnämnden. Den statliga kontrollen genom särskilt utsedd ordförande och ordsambud bör kunna avvecklas. Såsom lämpligt framhålls att i dylika ärenden pensionsansökningar kan ingivas antingen till sjukkassan eller det kommunala organet.

Utbetalningen av pensionerna förutsättes alltså ske centralt. Sjukkassan skall sålunda ha att tillstålla den centrala myndigheten de uppgifter som erfordras för utbetalningen. Aktförvaringen skall däremot ske hos kassorna. Akterna kommer alltså att finnas hos centralmyndigheten endast då denna i anledning av besvär, underställning eller ex officio-prövning har ärende under prövning. Det må här anmärkas att man tänkt sig att sjukkassa skall kunna underställa ett ärende centralmyndighetens prövning, då särskilda skäl talar härför. Centralmyndigheten skall även kunna ex officio upptaga ärende till prövning.

De föreslagna pensionsdelegationerna förutsättes bli inrättade från och med den 1 juli 1962. De nuvarande pensionsnämnderna måste dock för avveckling av ärenden, som inkommit före nämnda dag, fortsätta sin verksamhet någon tid därefter.

#### **Den centrala administrationen**

Den centrala administrationen av de nu förvarande socialförsäkringsgrenarna ankommer på pensionsstyrelsen och riksförsäkringsanstalten.

Pensionsstyrelsen har hand om folkpensioneringen och borde rimligen — om nuvarande or-

ganisation skulle vara kvar — ha hand även om frågor rörande beviljande och utbetalning av tilläggspensioner, sedan tilläggspensioneringens förmånssida trätt i tillämpning. Riksförsäkringsanstalten är nu pensionsmyndighet enligt lagen om försäkring för allmän tilläggspension och handhar i denna egenskap frågor om avgiftsdebitering, avgiftsuppbörd och fastställande av pensionsgrundande inkomster enligt nämnda lag. Anstalten är vidare besvär- och tillsynsmyndighet för sjukförsäkringen och har sålunda tillsynen av sjukkasseorganisationen på sin lott.

Det är uppenbart att en sådan på två ämbetsverk uppdelad organisation inte kan vara lämplig sedan tilläggspensioneringen trätt i kraft även på förmånssidan och särskilt inte, därest den lokala administrationen omorganiserats på det sätt som administrationsnämnden föreslagit. Nämnden föreslår därför att ämbetsverken sammanslås snarast möjligt, dvs. den 1 juli 1961, till ett socialförsäkringsverk.

Det sammanslagna verket kommer att från början ha i stort sett samma arbetsuppgifter som de båda verken har nu. Ämbetsverket blir sålunda stort och kommer att ha omkring 1000 befattningshavare. Verket måste sedan omorganiseras successivt allt eftersom arbetsuppgifterna ändras. Nämnden har beräknat att omorganisationen skall i stort sett vara avslutad till den 1 juli 1963. Vid sistnämnda tidpunkt kan — vid i övrigt oförändrade förhållanden — antagas att personalen reducerats med omkring 200 befattningshavare. Huvudparten härav hänförs sig till decentraliseringen av pensionsavgörandena, vilken medför att den hos pensionsstyrelsen förefintliga registeravdelningen samt huvudparten av gransknings- och sjukvårdsbyråernas sekretariat och efterkontrollavdelning kan försvinna. Antalet högre befattningshavare för pensionsprövning kommer givetvis också att bli betydligt mindre än nu.

Nämnden har ansett att amanuensrekryteringen i det nya verket bör vara restriktiv och att arbetsuppgifter, som nu åvilar befattningshavare i amanuens- och högre grader, i möjlig mån bör överföras på kanslist- eller liknande

tjänster. Härigenom kommer befodringsutsikterna för de akademiker, som söker sig till verket, att bli förhållandevis goda.

Vissa övergångsanordningar blir uppenbarligen nödvändiga för såväl högre som lägre personal. Det må erinras om att för sjukkassornas pensionsdelegationer kommer att åtgå 30 à 40 högre befattningshavare, företrädesvis jurister.

Socialförsäkringsverket föreslås få en i förhållande till statsmakterna något friare ställning än som nu är regel beträffande de inte affärsdrivande ämbetsverken. Verket bör därför ha en särskild styrelse.

Styrelsen föreslås bestå av sju personer, nämligen generaldirektören, en överdirektör och souschef samt fem av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter. Styrelsen skall inte ha med behandlingen av de enskilda försäkringsärendena att göra utan dess arbetsuppgift blir begränsad till remisser, anslagsfrågor och viktigare administrativa ärenden, bl. a. frågor om tillsättande av befattningshavare i lönegrad A 26 och högre hos verket och sjukkassorna.

Verket föreslås arbeta på tre avdelningar: en administrativ avdelning, en försäkringsavdelning och en besväravdelning. Den administrativa avdelningen skall förestås av souschefen och de båda övriga av särskilda avdelningschefer. Verkets plenum skall sálunda i ärenden, som inte ankommer på styrelsen, bestå av generaldirektören, de tre avdelningscheferna samt en eller ett par föredragande, i regel byråchefer.

Den administrativa avdelningen föreslås bestå av en kanslibyrå, en lagbyrå, en tillsynsbyrå och en organisationssektion. Kanslibyrån och lagbyrån ersätter administrativa byrån hos riksförsäkringsanstalten samt kanslibyrån och fond- och kameralbyrån hos pensionsstyrelsen. Den nya kanslibyrån skall handhava personal- och kameralfrågor, lagbyrån skall svara för utrednings- och juridiska frågor, t. ex. ombudsmannagörsmål. Tillsynsbyrån bildas av riksförsäkringsanstaltens första sjukförsäkringsbyrå och den tillfälliga pensionsförsäkringsbyrå hos anstalten. Organisationssektionen skall biträda med orga-

nisatoriska och kontorstekniska frågor beträffande de såväl lokal- som centraladministrationen.

Försäkringsavdelningen föreslås bestå av en matematisk-statistisk byrå, en avgiftsbyrå, en utbetalningsbyrå, två skaderegleringsbyråer och en sektion för frivillig försäkring. Den matematisk-statistiska byrån bildas av riksförsäkringsanstaltens försäkringsmatematiska och statistiska byrå och vissa delar av pensionsstyrelsens försäkringsbyrå. Avgiftsbyrån bildas av anstaltens avgiftsbyrå. Utbetalningsbyrån, å vilken allt datamaskinarbete skall utföras, blir väsentligen bildad av pensionsstyrelsens försäkringsbyrå, från vilken bortgår de matematisk-statistiska uppgifterna och vilken tillföres de s. k. juridiska utbetalningsärendena. De båda skaderegleringsbyråerna blir identiska med riksförsäkringsanstaltens motsvarande byråer. Sektionen för frivillig försäkring föreslås få hand om frivillig såväl pensions- som yrkesskadeförsäkring.

Besväravdelningen föreslås skola bestå av en allmän byrå och två besvärbyråer. Den allmänna byrån bildas av pensionsstyrelsens sjukvårdsbyrå, en besvärbyrå av styrelsens granskningsbyrå och en besvärbyrå av riksförsäkringsanstaltens andra sjukförsäkringsbyrå. Under en övergångstid avses dessa tre byråer skola handlägga ärenden på sätt nu sker men successivt kommer deras karaktär att ändras genom att nya materiella bestämmelser blir grundläggande för verksamheten. Å besvärbyråerna skall ärendena i regel handläggas på tvåmansgrupper, bestående av en byrådirektör och en förste byråsekreterare.

Jag går inte in på tjänsternas lönegradsplacement men vill framhålla att administrationsnämnden inte är någon tjänsteförteckningsrevision. Jag vill också betona att nämnden *inte* utfört några undersökningar rörande kontorsrutinerna. Detta förutsättes ske genom verkets egen försorg med hjälp av den föreslagna organisationssektionen.

#### **Besvärssystemet**

Besvärssystemet inom socialförsäkringen är såsom förut antytts ganska heterogen. Pensions-

styrelsen och riksförsäkringsanstalten är första besvärinstanser i pensions- resp. sjukförsäkringsärenden. Deras beslut får överklagas hos Kungl. Maj:t i statsrådet, dock endast under förutsättning att verken själva — i vissa fall J.K. — ger tillstånd därtill. Denna fullföljdsprövning har vid upprepade tillfällen påtalats i riksdagen. Det kan konstateras att praxis i fråga om att ge fullföljdstillstånd är mycket olika hos ämbetsverken. Pensionsstyrelsen är restriktiv och bifaller endast omkring 30 % av ansökningarna om fullföljdstillstånd, under det att riksförsäkringsanstalten så gott som alltid ger sådant tillstånd. I fråga om yrkesskadeförsäkringen är försäkringsrådet den enda besvärinstansen. Då det gäller utbyte av livräntor mot kapitalbelopp fattas besluten av rådet självt och någon besvärmöjlighet finnes över huvud taget inte.

Administrationsnämnden har haft att pröva frågan om en gemensam högsta besvärinstans för socialförsäkringen. Den har därvid undersökt huruvida regeringsrätten eller försäkringsrådet kunde bli sådan högsta instans. Även kamarrätten har härvid varit i blickpunkten. Det har emellertid av åtskilliga skäl visat sig olämpligt att någon av de berörda domstolarna blir högsta instans. Regeringsrättens börda är redan nu för stor och det låter sig knappast göra att låta medicinska och andra experter delta i dess sammanträden. Försäkringsrådet behöves såsom första besvärinstans så länge yrkesskadeförsäkringen administreras på nuvarande sätt. Det är inte lämpligt att rådet är första besvärinstans för yrkesskadeärenden och andra besvärinstans för övriga ärenden. Skulle så bli fallet, kom verksamheten att domineras av yrkesskadeförsäkringen — den minsta av de förevarande socialförsäkringsgrenarna.

Nämnden har stannat för att en ny högsta besvärinstans bör inrättas, en socialförsäkringsdomstol.

Den av nämnden föreslagna socialförsäkringsdomstolen föreslås skola upptaga ärenden beträffande sjuk- och moderskapsförsäkring, ersättning till smittbärare, folk- och tilläggs pensionering samt yrkesskadeförsäkring och därmed närståen-

de anordningar. Domstolen skall med andra ord kunna pröva socialförsäkringsverkets och försäkringsrådets beslut i de ärenden, för vilkas handläggning verken är inrättade.

Instansordningen resulterar i att regelmässigt två besvärinstanser kommer att finnas i de förevarande socialförsäkringarna. I ett par avseenden blir detta inte fallet.

Administrationsnämnden avvisar tanken att den föreslagna domstolen även skall handlägga socialvårdsärenden. Nämnden har funnit dessa sakna närmare beröringspunkter med socialförsäkringsärendena.

Vad angår arbetslöshetsförsäkringen har nämnden ansett behov inte nu föreligga av ändring i fråga om besvärshållandena. Överklagande av arbetsmarknadsstyrelsens beslut i försäkringsfrågor föreslås alltså skola ske hos regeringsrätten.

För överklagande av socialförsäkringsverkets och försäkringsrådets beslut skall enligt förslaget inte erfordras något fullföljdstillstånd. Administrationsnämnden har beräknat att antalet ärenden hos domstolen likväl inte skall bli större än att ärendena kan avverkas på en avdelning.

Nämnden har ingående övervägt frågan om s. k. lekmanrepresentation i domstolen, men funnit en sådan vara vare sig påkallad eller lämplig.

Ärendena hos domstolen föreslås skola liksom i regeringsrätten avgöras av fem ledamöter eller av fyra, då tre är om slutet ense. Antalet ledamöter skall alltså vara minst fem. I den lag om domstolen som föreslås anges endast minimiantalet ledamöter, vilket minimalt anknyter till domförhållningsregeln.

Ordföranden föreslås skola vara en president i lönegrad B 7 och övriga ledamöter vara försäkringsdomare i lönegrad B 4. Minst 2/3 av ledamöterna skall vara jurister. I domstolen förutsättes skola finnas representerad sakkunskap i fråga om socialförsäkringens praktiska handhavande.

Domstolens rekrytering förutsättes inte ske inom domstolen själv. Föredragandena skall tagas från ämbetsverken och förordnas på högst fyra

år och under förordnandetiden ha tilläggsarvode till den lön de har under sin vanliga tjänstgöring.

Domstolen skall givetvis ha ett mindre kansli.

Administrationsnämnden föreslår att domstolen skall inrättas redan fr. o. m. den 1 juli 1961. Den kommer sålunda att från första början upptaga tvistemål som berör den allmänna tilläggs-pensioneringen. De besvärssärenden hos Kungl. Maj:t, som inte avgjorts före den 1 juli 1961, föreslås skola överlämnas till domstolen för avgörande. De ärenden, som avgöres av försäkringsrådet efter utgången av juni 1961, skall enligt förslaget få överklagas hos den nya domstolen.

### Kostnaderna

Vad slutligen angår de ekonomiska konsekvenserna av förslaget må först erinras om att administrationsnämnden inte har till huvuduppgift att ernå besparingar utan har att åstadkomma en ur olika synpunkter lämplig organisation. Det är dock givet att nämnden ansett i sitt uppdrag ingå att tillse att administrationen blir så litet kostnadskrävande som är möjligt utan åsidosättande av kvalitetskraven.

Genom slopandet av dubbelkasssystemet i sjukkassorna kan en betydande besparing antagas uppkomma. Hur stor den blir har inte angivits men att det blir fråga om några miljoner kronor om året kan hållas för sannolikt. Emellertid uppkommer också merkostnader inom sjuk-kassorna för de nya pensionsdelegationerna m. m. Dessa kostnader har uppskattats till 5 milj. kr. Eftersom dessa 5 milj. kr. inte avser sjukförsäkringen bör sjukkassorna få ersättning för dem, förslagsvis med hälften från staten och hälften från tilläggs-pensioneringen.

Genom en total avveckling av pensionsnämnds-organisationen skulle en årlig besparing av 6 milj. kr. för kommunerna och 0,6 milj. kr. för staten (ortsombuden) kunna ernås. Emellertid kommer — i vart fall under en övergångstid — att finnas kvar vissa inkomstprövade förmåner,

som måste på det ena eller andra sättet administreras på kommunernas bekostnad. Kommunernas besparingar blir sålunda i början långt mindre än nämnda 6 milj. kr.

Genom sammanslagningen av de centrala ämbetsverken och decentraliseringen av pensions-prövningen väntas uppkomma besparingar för statsverket med 3 à 4 milj. kr. om året sedan en viss övergångstid passerats. Emellertid beräknas socialförsäkringsdomstolen kosta 0,7 milj. kr. Statens nettobesparing kan antagas bli av ungefär samma storlek som dess nytillkomna kostnader för bidragen till sjukkassornas pensionsåligganden och vissa engångs- och övergångsanordningar. För staten torde det i det stora hela sålunda bli varken kostnadsökningar eller kostnadsminskningar. Det bör dock bemärkas att den nya domstolen under nämnda förutsättning kommer att erhållas utan merkostnader, samt att kostnaderna för centraladministrationen skulle ha stigit ganska avsevärt genom den allmänna tilläggs-pensioneringens genomförande på förmåns-sidan, om den nuvarande handläggningsmetoden i fråga om pensionsärenden bibehållits oförändrad.

Totalt sett torde kunna förväntas att vissa relativt betydande besparingar skall uppkomma genom de föreslagna reformerna.

Det är klart att man har olika meningar rörande lösningen av de hithörande problemen. Den saken lär väl remissbehandlingen ge besked om. Jag hoppas dock att man på alla håll skall ha klart för sig att utvecklingen på socialförsäkringens område obönhörligen går mot samordning och enhetlighet och att det inte är möjligt att bortse härifrån vid lösningen av de problem, som avhandlats i det betänkande, vilket jag nu haft äran att presentera i denna sakkunniga krets.