

Ed.

795. Nefndarálit

um frv. til l. um almannatryggingar.

Frá minni hl. heilbrigðis- og félagsmálanefndar.

Tryggingarlöggjöf sú, er nú gildir, var sett með samstarfi Framsóknarflokksins og Alþýðuflokksins. Áður en þessi löggjöf var sett, hafði hún verið ýtarlega rædd, enda lá fyrir reynsla um allflest þau tilvik, er þessi tryggingarlöggjöf tók til, vegna þess að frjálsar tryggingar höfðu verið starfræktar um langt tímabil.

Drátt fyrir þetta þótti ekki fært að lögbjóða sjúkratryggingar, svo eðlilegar og nauðsynlegar sem þær þó eru, nema í kaupstöðum landsins. Áður en þær tóku gildi á öðrum stöðum, hafði málið verið athugað og rætt og leitað eftir vilja fólksins með almennri atkvæðagreiðslu. Þar, sem komið hefur í ljós, að óskað væri eftir tryggingunum með þeim kvæðum og réttindum, sem þeim fylgja, ganga þær í gildi. Fólkið hefur næsta almennt óskað sjúkratrygginganna, og þær eru nú á komnar um mestallt land.

Samkvæmt því frumvarpi, sem hér liggur fyrir, er gerð alveg gagnger breyting á þeirri löggjöf, sem gilt hefur til þessa. Sjúkratryggingunum er breytt, aðallega þannig, að nú á sú skylda að hvíla á sjúkratryggingardeild hinnar almennu tryggingarstofnunar að greiða hinum sjúku dagpeninga eftir að þeir hafa verið sjúkir vissan dagafjölda.

Slysatryggingar eiga samkvæmt frumvarpinu að ná til stórum fleiri en hingað til.

Ellitryggingar eru og mjög auknar.

Þá er í hinu nýja frumvarpi gert ráð fyrir viðtækum barnatryggingum og heilsugæzlu, og fleiri stórbreytingar eru á löggjöfinni gerðar.

Það er vissulega ákjósanlegt að geta tryggt þegna þessa þjóðfélags gegn hvers konar óviðráðanlegum óhöppum, og fer vel á því að setja sér það mark, að svo megi

verða. Í sambandi við það er rétt að láta þess getið, að í þessu frumvarpi verða ekki lögboðnar atvinnuleysistryggingar né trygging á öryrkjum 50—75%. En það er vitað, að þegar er þetta frumvarp hefur verið samþykkt, verður lagt fram frv. til laga um atvinnuleysistryggingar og um öryrkjategyggingar, að því leyti sem enn á skortir.

Þetta er ekki óeðlilegt, því margir munu telja það ekki lítið ósamræmi, eftir að svo víðtækar tryggingar hafa verið lögboðnar sem frumvarpið gerir ráð fyrir, ef menn væru ekki tryggðir gegn atvinnuleysi og að öllu leyti gegn örorku. Því skal ekki neitað, að æskilegt er, að þjóðfélagið geti haldið uppi svo víðtækum tryggingum sem þá væru á komnar. En í því sambandi verður að gæta fleiri atriði en óska einna saman.

Þess ber þá fyrst að gæta, að reynslan hérlendis og annars staðar af framkvæmd tryggingarlöggjafar sýnir það og sannar, að hver þjóð þarf að fá skólun í því að nota tryggingarnar eðlilega og heiðarlega; þannig að þær komi að gagni hinum tryggðu, en ofþyngi ekki læknum og tryggingarstofnuninni til mikils tjóns fyrir fjárhag stofnunarinnar og heilsugæzluna í landinu. Þessa tryggingarmeningu tekur nokkurn tíma að skapa, og verður að telja ekki lítið vafasamt, að hagkvæmt sé, að aukning trygginganna kæmi hraðar en þessi skólun fólksins í að nota þær. Með því er þessu mikilsverða máli sýndur mjög hæpinn greiði. Mætti vel svo fara, að tryggingarnar yrðu fyrir þessa sök — svo sem borið hefur á erlendis — erfiðari og óvinsælli í framkvæmd en þær eiga skilið, og getur það orðið málinu hættulegt þegar á fyrstu árum reynslutíma trygginganna.

Nú er til þess ætlazt, að þessi stóri lagabálkur verði samþykktur á fyrsta þingi, sem hann er sýndur, og gerbreyting gerð á tryggingunum í einni svipan, án þess að málið hafi verið rætt nokkuð verulega meðal þjóðarinnar. Má óhætt fullyrða, að þetta eru mjög óeðlileg vinnubrögð og gagnstæð þeim vinnubrögðum, sem fram til þessa hafa verið viðhöfð, er tryggingarnar hafa verið auknar, sbr. sjúkrategyggingarnar. Fyrir 2—3 árum voru í Englandi lögð fram í aðalatriðum þau frumvörp til almennatrygginga, er nú stendur fyrir dyrum að samþykkja þar í landi. Málið hefur síðan verið athugað og rætt mjög ýtarlega til þess að kynna það fyrir þjóðinni og gera ýtarlegar áætlanir um það, hvernig undir útgjöldum til þess að halda uppi þessum tryggingum verði staðið. Hér er almenningur alls ófróður um það mál, sem hér liggur fyrir, svo sem að líkum lætur, því það hefur verið mjög lítið rætt og alls ekki athugaður gaumgæfilega fjárhagsgrundvöllur þess. Fjárhagsgrundvöllurinn er miðaður við afkomu þjóðarinnar á árinu 1942 og 1943, og eru það óneitanlega óvenjuleg ár og tæpast hægt að gera ráð fyrir, að fjárhagur þjóðarinnar verði að jafnaði svo góður.

Það kemur fram í greinargerð fyrir þessu frumvarpi, að áætlaður kostnaðarauki við þessa fyrirhuguðu breytingu á tryggingarlöggjöfinni er 32 milljónir króna. Óhætt mun þó að gera ráð fyrir, að sú kostnaðaráætlun sé eins lág og hægt var að gera hana. Kostnaðurinn skiptist þannig, að álög á einstaklinga, sem voru 13,1 milljón, verða 20,9 milljónir; hækkun 7,8 milljónir. Atvinnurekendur greiða nú 4,2 millj., en eiga að greiða samkvæmt frumvarpinu 11,8 millj.; hækkun 7,6 millj. Sveitarfélög greiða nú 10,3 millj., en eiga að greiða 15,3 milljónir; hækkun 5 millj. Ríkissjóður greiðir nú 12,4 milljónir, en á að greiða 24 milljónir; hækkun 11,6 milljónir. Samkvæmt yfirliti í greinargerð frumvarpsins um tekjuskiptingu milli einstaklinga þjóðfélagsins síðustu ár kemur í ljós, að ýmsir einstaklingar eru svo tekjulágir, að þeir geta ekki greitt hin lögboðnu gjöld til trygginganna, og verður á nokkrum stöðum að jafna þeim gjöldum niður með almennum útsvörum. Engu skal um það spáð, að eigi verði unnt að afla þeirra tekna til trygginganna, sem þarf til þess að framkvæma löggjöfina. En hitt skal óhikað fullyrt, að mikil þörf er á að rannsaka þetta atriði nánar, ræða um það við þjóðina, kynna henni þær kvaðir og skuldbindingar, sem hún tekur á sig með þessari löggjöf, og fá álitserðir að því loknu um þessi og mörg önnur atriði löggjafarinnar.

Síðastliðin ár hefur fjárhagsafkoma þjóðarinnar verið mjög góð allt fram til þessa. En það þarf ekki að lýsa því hér, að vegna verðbólgunnar horfir nú mjög í óvænt efni um fjárhaginn, og er nú svo komið, að ríkisstjórnin hefur neyðzt til að taka ríkisábyrgð á verðlagi mikils hluta framleiðslunnar. Það sjá væntanlega flestir, að svo getur ekki farið fram til lengdar. Það virðist skjóta nokkuð skökku við að ákveða tugmilljóna útgjöld á ríkissjóð með hallarekstur, framleiðslu, sem horfir fram á skuldasöfnun, og sveitarfélög, sem brátt berjast í bökkum fjárhagslega, án þess að jafnhliða sé nokkuð til þess gert með breyttri fjármálastefnu að rétta við fjárhaginn hjá þeim aðilum, sem undir tryggingunum eiga að standa fjárhagslega. Ef það er ekki gert, mætti vel svo fara, að ekki takist, þótt hins gagnstæða væri óskandi, að standa undir tryggingunum fjárhagslega og að þær yrðu pappirsgögn eða óskadraumur fyrir þá, sem þeirra eiga að njóta. En um það að gera ráðstafanir til eflingar fjárhagnum og fella tryggingarnar inn í hið breytta fjármálaástand, er þá skapast, gegnir öðru máli.

Þá er og rétt að benda á það, að með þessari löggjöf er þjóðartekjunum skipt svo mjög, að líklegt er, að ekki sé sagt víst, að til þess að það atriði verði framkvæmanlegt, þurfi að gera viðtækar ráðstafanir á núverandi fjármálakerfi þjóðarinnar. Ég vil ekki segja, að óeðlilegt sé né óréttmætt, að þetta sé gert, en réttara virðist mér, að þjóðin geri sér ljósar þessar afleiðingar fyrir fram.

Það má og telja víst, að hin óvenjulegu vinnubrögð, sem viðhöfð eru við afgreiðslu þessa máls, mundu alls ekki hafa verið viðhöfð, ef hér væri ekki um pólitískan samning að ræða, sem af hálfu jafnaðarmanna er gengið ríkt eftir að verði fullnægt fyrir næstu kosningar. Í slíkri afgreiðslu get ég ekki tekið þátt, þótt ég sé vinveittur heilbrigðri tryggingarlöggjöf — og vegna þess að ég er hlynntur henni —, því ég er þess fullviss, að reynslan mun sýna það, að slík skyndiafgreiðsla án nægilegrar athugunar og samráðs við þjóðina er tryggingarmálinu til ógagns. Þess gætir og mjög í athugun málsins í nefndinni, að ekki hafa fengizt teknar til greina hinar eðlilegustu og sjálfsögðustu breytingar, sem víst má telja, að hefðu hlotið samþykki, ef málið hefði verið gaumgæfilega athugað.

Af greindum ástæðum legg ég til, að frestað verði afgreiðslu málsins og tíminn notaður til þess að athuga það nánar og ræða það við þjóðina, en til þess er gott tækifæri í kosningum í vor. Það er ekkert aðalatriði, hvort tryggingar koma einu árinu fyrr eða seinna, heldur hitt, að þær séu svo vel undirbúnar, að vonast megi eftir og jafnvel treysta því, að framkvæmd þeirra takist og fari þannig úr hendi, að þær nái almennum vinsældum og viðurkenningu þjóðarinnar þegar á reynslutíma þeirra, — en ekki hið gagnstæða.

Á það má og benda, að samkvæmt frumvarpinu sjálfu á það ekki, þótt að lögum verði, að koma til framkvæmda fyrr en á árinu 1947 og þá aðeins að nokkru leyti.

Þegar þessa er gætt, verður hin óeðlilega skyndiafgreiðsla þessa máls enn þá óeðlilegri.

Ég legg því til, að málið verði afgreitt með eftirfarandi

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Deildin telur, að mál þetta þurfi nánari athugunar við og nauðsynlegt sé, að þjóðin kynnist því og ræði það, áður en því er ráðið til lykta. Síðan verði það tekið til úrlausnar í sambandi við þær ráðstafanir, er gera þarf til stefnubreytingar í fjárhags- og atvinnumálum, til þess að skapa tryggingunum traustan fjárhagsgrundvöll.

Væntir deildin þess, að fullkomin tryggingarlöggjöf, byggð á öruggari fjárhagsgrundvelli, verði nánar undirbúin svo fljótt sem verða má, og tekur fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 12. apríl 1946.

Hermann Jónasson.