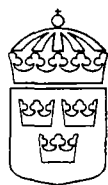


Socialutskottets yttrande

1993/94:SoU1y

Konsekvensanalyser i regeringens propositioner



1993/94
SoU1y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 25 november 1993 beslutat att bereda bl.a. socialutskottet tillfälle att yttra sig över förekomsten och utformningen av konsekvensanalyser i propositioner avlämnade under år 1993.

Bakgrund

Frågan om konsekvensanalyser behandlades av konstitutionsutskottet bl.a. i betänkandet 1990/91:KU7. Utskottet framhöll då vikten av att lagförslag är väl övervägda och att konsekvenserna är överblickbara. Utskottet pekade i sammanhanget på att även inom regeringskansliet ansågs konsekvensanalyser i lagstiftningsarbetet vara viktiga. Bl.a. erinrades om att det i statsrådsberedningens checklista för regelgivare (PM 1990:2) hänvisades till de krav i fråga om konsekvensutredningar som ställs i verksförordningen, begränsningsförordningen med riksrevisionsverkets verkställighetsföreskrifter, budgetförordningen och Civildepartementets cirkulär (1989:7) *Konsekvensutredningar i författningsarbetet*. Konstitutionsutskottet hänvisade vidare till vad som sagts i de generella kommittédirektiven (dir. 1984:4) om att väl genomarbetade kostnadsberäkningar skall lämnas under hänsynstagande till alla kostnader för olika intressenter (staten, kommunerna, socialförsäkringssektorn, företagen och enskilda), såväl direkta som indirekta. Även andra viktiga konsekvenser skall belysas, inte bara för statsbudgeten utan också för kommunerna, näringslivet och de enskilda människorna.

I samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning (bet. 1990/91:KU30) våren 1991 gavs övriga utskott tillfälle att yttra sig i ärendet. Socialutskottet anförde då (1990/91:SoU5y):

Utskottet konstaterar efter en genomgång av de propositioner som remitterats till socialutskottet under år 1990 att några av propositionerna saknar kostnads- och andra konsekvensanalyser. Utskottet anser att konsekvensanalyser i någon form alltid bör ingå i regeringens propositioner. Att det i vissa fall kan vara svårt att bedöma konsekvenserna på längre sikt av ett förslag får inte hindra att kostnader och andra konsekvenser så långt möjligt redovisas för riksdagen. Även uppgiften

att ett visst förslag inte beräknats medföra ändrade kostnader har enligt utskottet ett värde. Konsekvensanalyser behövs enligt utskottet för att ett ärende skall kunna anses vara tillräckligt berett av regeringen.

1993/94:SoU1y

Vad utskottet anfört borde enligt utskottet ges regeringen till känna.

Konstitutionsutskottet anförde (1990/91:KU30 s. 25):

Utskottens redovisningar har visat att det finns vissa brister när det gäller förekomsten av konsekvensanalyser. Sådana brister kan visserligen kompenseras under utskottens beredning av förslaget, t.ex. genom att de uppmärksammas i motioner eller genom utskottsutfrågningar och annat inhämtande av upplysningar, men det skulle i vissa fall kunna ifrågasättas om ärendena kan anses ha blivit tillräckligt beredda i regeringskansliet. I detta sammanhang vill konstitutionsutskottet särskilt peka på vikten av konsekvensbedömningar inte minst när det gäller att bestämma tidpunkten för ikraftträdandet av ett förslag. Vidare vill utskottet framhålla behovet av konsekvensanalyser i beslutsunderlagen också för att underlätta senare utvärderingar.

Det är enligt konstitutionsutskottets mening angeläget att i första hand propositioner som innehåller förslag till ny lagstiftning innehåller konsekvensanalyser.

Mot bakgrund av det arbete — bl.a. i form av utbildningsinsatser — som bedrivs inom regeringskansliet för att i större utsträckning åstadkomma tillräckliga konsekvensanalyser i propositionerna kan det enligt konstitutionsutskottets mening antas att de brister som nu finns på området kommer att minska i framtiden. Det finns enligt utskottets mening anledning att även fortsättningsvis följa frågan i utskottets granskningsarbete.

Propositioner som remitterats till socialutskottet under år 1993

Under år 1993 remitterades till utskottet sammanlagt 18 propositioner samt bilagor i budgetpropositionen (prop. 1992/93:100 bil. 6), kompletteringspropositionen (prop. 1992/93:150 bil. 4) och forskningspolitiska propositionen (1992/93:170 bil. 5). Förevarande redovisning omfattar inte de sistnämnda tre propositionerna. Genomgången har begränsats till att avse förekomsten av kostnadsanalyser och utformningen av dessa.

En genomgång av propositionerna visar att de allra flesta propositionerna hade ett särskilt avsnitt om kostnader och finansiering av förslagen. Fem propositioner saknade särskilda uppgifter om kostnader: propositionerna om import av och parthandel med starköl (1992/93:253), om vissa frågor om beräkning av assistansersättning (1993/94:58), om vissa ändringar i läkemedelslagen (1993/94:92), om sekretess hos Barnombudsmannen (1993/94:107) och om kommunernas betalningsansvar för viss hälso- och sjukvård m.m. (1993/94:121). Orsaken till att kostnadsanalys saknades var sannolikt att det bedömdes uppenbart att förslagen inte hade ekonomiska konsekvenser. Propositionen om kommunernas betalningsansvar behandlar visserligen regleringen av kostnadsansvaret mellan kommun och landsting. Några nya kostnader uppkommer dock inte till följd av förslaget. Enligt proposi-

tionen får kommuner och landsting vissa möjligheter att avtala om annan ersättning för medicinskt färdigbehandlade patienter än de av regeringen fastställda beloppen.

Tretton propositioner hade sålunda redovisningar av de beräknade kostnaderna för förslagen. Analyserna var av varierande omfattning.

De mer omfattande lagförslagen var förslaget till lag om stöd och service till vissa funktionshindrade, husläkarreformen, den utvidgade lagregleringen på barnomsorgsområdet och arvoden till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster samt vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen.

I regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade (1992/93:159) redovisades (s. 158 f.) bl.a. att det var svårt att beräkna personkretsen som skulle komma att omfattas av den nya lagen. Härigenom blev det även svårt att beräkna den totala kostnaden för reformen. En särskild uppföljning av den ekonomiska konsekvensen av reformen föreslogs därför.

Husläkarreformen (1992/93:160) bedömdes rymmas inom de samlade resurser som i dag står till hälso- och sjukvårdens förfogande. Däremot torde reformen innebära att resurser måste omfördelas mellan den slutna och den öppna vården samt inom den öppna vården. För att underlätta genomförandet av reformen föreslogs staten skjuta till ett belopp om totalt 600 miljoner kronor under en treårsperiod. Härav avsågs dock 15 miljoner kronor användas för utbildning av distrikts-sköterskor som får viss förskrivningsrätt av läkemedel.

Regeringens proposition om en utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet, m.m. (1993/94:11) innehöll en summarisk kostnadskalkyl. Bruttokostnaden för att bereda barn mellan 12 och 18 månader barnomsorg i samma omfattning som för barn mellan 18 månader och 3 år uppskattades till 350 miljoner kronor. Nettokostnaden, anfördes det, var betydligt lägre eftersom de ytterligare föräldrar som kan tänkas utnyttja denna barnomsorg också betalar skatt. Förslag till finansiering av statens nettokostnad för reformen skulle enligt propositionen redovisas i budgetpropositionen 1994. Konsekvenserna för kommunerna skulle komma att vägas in i det förslag till reglering av statens och kommunsektorns förhållanden som kommer att redovisas senast i kompletteringspropositionen 1994. I två motioner anfördes synpunkter på att förslagets ekonomiska analys var ytlig. Svenska kommunförbundet framhöll i en skrivelse att reformen var väsentligt mycket dyrare än regeringen angivit.

Utskottet konstaterade vid sin behandling av ärendet att det var svårt att uppskatta kostnaderna för förslagen i propositionen. Utskottet utgick ifrån att regeringen noga följer utvecklingen av kostnaderna för barnomsorgen och återkommer till riksdagen om det skulle vara motiverat. Motionerna avstyrktes.

I budgetpropositionen anfördes att vissa reformer kunnat finansieras genom budgetförstärkningar utöver det beslutade saneringsprogrammet. Detta gäller t.ex. familjepolitiken.

I regeringens proposition om arvoden till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster samt vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen anfördes att förändringen inte bedömdes innebära några ökade kostnader utan skulle genomföras inom en oförändrad kostnadsram. Skulle privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster öka sitt utbud av vård och därmed svara för en allt större andel av vårdproduktionen, borde detta mötas med att landstingen anpassade den egna öppenvårdsproduktionen till tillgängliga finansiella ramar. Stimulansbidraget om 50 miljoner kronor för att utveckla och säkra kvaliteten i äldreården föreslogs anvisas på tilläggsbudget.

I tre propositioner (1992/93:175 om medicintekniska produkter m.m., 1992/93:185 om tobakslag och 1992/93:186 om kontroll över ämnen som kan användas vid olaglig tillverkning av narkotika m.m.) anfördes att förslagen hade vissa effekter på domstolsväsendet, men att dessa bedömdes som ringa. En utvärdering av effekterna föreslogs något år efter lagstiftningens ikraftträdande.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att flertalet propositioner numera har ett särskilt avsnitt om kostnader och andra konsekvensanalyser. Detta är en klar förbättring jämfört med situationen år 1990 då föregående granskning gjordes. Analyserna är dock av skiftande kvalitet och skulle kunna utvecklas ytterligare. Så t.ex. innehöll propositionen om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet en alltför kortfattad redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av lagförslaget. Kalkylen ifrågasattes också av Svenska kommunförbundet. Utskottet anordnade därför en utfrågning av företrädare för Socialdepartementet och förbundet för att komplettera kostnadskalkylen och erhålla visst underlagsmaterial.

Utskottet vill mot bakgrund av det anförda framhålla vikten av att arbetet med att utveckla kostnads- och konsekvensanalyserna fortsätter. Redovisningen i propositionerna av kostnader och andra konsekvenser av förslagen bör göras så utförliga att utskottet kan göra en reell bedömning av konsekvenserna av de framlagda förslagen och även bedöma regeringens beräkningsunderlag.

Stockholm den 8 februari 1994

På socialutskottets vägnar

Sten Svensson

I beslutet har deltagit: Sten Svensson (m), Göte Jonsson (m), Anita Persson (s), Ulla Orring (fp), Ingrid Andersson (s), Rosa Östh (c), Rinaldo Karlsson (s), Ingrid Hemmingsson (m), Jan Andersson (s), Jerzy Einhorn (kds), Leif Bergdahl (nyd), Maj-Inger Klingvall (s), Leif Carlson (m) och Hans Karlsson (s).

1993/94:SoU1y

Avvikande mening

Anita Persson, Ingrid Andersson, Rinaldo Karlsson, Jan Andersson, Maj-Inger Klingvall och Hans Karlsson (alla s) anser att utskottets bedömning bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar att flertalet propositioner numera har ett särskilt avsnitt om kostnader och andra konsekvensanalyser. Analyserna är dock av skiftande kvalitet och skulle kunna utvecklas ytterligare. Så t.ex. innehöll propositionen om utvidgad lagreglering på barnomsorgsområdet en alltför kortfattad redovisning av de ekonomiska konsekvenserna av lagförslaget. Kalkylen ifrågasattes också av Svenska kommunförbundet. Utskottet fick därför ordna en intern utfrågning av Socialdepartementet och Kommunförbundet för att få en komplettering av kostnadskalkylen och visst underlagsmaterial.

Utskottet vill starkt framhålla att kostnaderna för olika huvudmän måste analyseras ingående om förslag läggs fram om fri etablering för olika yrkesgrupper som skett i propositionerna om barnomsorgslag, husläkare och arvoden till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster. Utskottet anser att fri etablering t.ex. för läkare kopplat till ett krav på kommuner och landsting att betala för de privata alternativen driver upp kostnaderna och leder till att kommuner och landsting förlorar kontrollen över kostnadsutvecklingen. Vid behandlingen av propositionen om arvoden till privatpraktiserande läkare och sjukgymnaster samt vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmannen m.m. framhöll de socialdemokratiska ledamöterna i utskottet i en reservation att risken är påtaglig att en övergång från behovsstyrd till efterfrågestyrd sjukvård leder till kraftigt ökade kostnader och kan leda till stora svårigheter att behålla vissa vårdenheter, om en privatläkare etablerar sig inom resp. vårdenhets upptagningsområde. Samma typ av problem uppstår vid fri etablering inom barnomsorgen.

Utskottet vill mot bakgrund av det ovan sagda starkt framhålla vikten av att arbetet med att utveckla kostnads- och konsekvensanalyserna fortsätter. Redovisningen i propositionerna av kostnader och andra konsekvenser bör göras så utförliga att utskottet kan göra en reell bedömning av konsekvenserna av de framlagda förslagen och även bedöma regeringens beräkningsunderlag.

Vad utskottet anfört bör enligt utskottets mening ges regeringen till känna.

