Socialutskottets betänkande 1982/83:33

om överenskommelse om läkarutbildning m. m. (prop. 1982/83:123)

Ärendet

I *proposition 1982/83:123 om överenskommelse om läkarutbildning m. m.* har regeringen (socialdepartementet) — efter föredragning av statsrådet Sigurdsen — föreslagit riksdagen att

1. bemyndiga regeringen att i enlighet med vad som anförts i propositionen ikläda staten den ekonomiska förpliktelsen att betala ut sammanlagt 52 039 000 kr. enligt överenskommelsen om fortsatt samarbete under år 1983 angående läkarutbildning och forskning,

2. till Bidrag till kommunala undervisningssjukhus för budgetåret 1983/84 anvisa ett förslagsanslag av 1 090 000 000 kr.

I samband med propositionen behandlas den under allmänna motionstiden år 1983 väckta *motionen 1982/83:742 av Per Unckel m. fl. (m).* I motionen hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ny ordning för fördelning av driftersättningsmedel i läkarutbildningsavtalen.

Utskottet

Bakgrund beträffande läkarutbildningsavtalen

Den grundläggande läkarutbildningen inom de kliniska ämnesområdena samt forskning inom dessa områden äger huvudsakligen rum vid sjukhus. För dessa ändamål har de tidigare statliga sjukhusen, Akademiska sjukhuset i Uppsala samt Karolinska sjukhuset i Stockholm, utnyttjats. I övrigt har kommunala och landstingskommunala sjukhus eller avdelningar eller kliniker vid sådana sjukhus (kommunala undervisningssjukhus) tagits i anspråk genom avtal — s. k. läkarutbildningsavtal (LUA) — mellan staten och sjukvårdshuvudmännen.

År 1977 träffades de senaste läkarutbildningsavtalen (LUA 77). De utgörs av åtta avtal, nämligen avtal om läkarutbildning och forskning under åren 1977 och 1978 (1) i Stockholms län, (2) vid Ulleråkers sjukhus i Uppsala, (3) i Linköping, (4) i Malmö, (5) i Lund, (6) i Göteborg, (7) vid S:t Jörgens sjukhus i Göteborg resp. (8) i Umeå. LUA 77 har successivt förlängts att gälla under åren 1979—1982 genom överenskommelser, vilka redovisats för riksdagen.

Enligt läkarutbildningsavtalen tas sjukhus, avdelningar vid sjukhus eller kliniker vid sjukhus i anspråk för grundläggande utbildning till läkarex-

amen inom de kliniska ämnesområdena samt för forskning, inkl. forskarutbildning, vid de medicinska lärosätena.

Staten betalar till huvudmännen för de kommunala undervisningssjukhusen ersättningar, som avses svara mot de merkostnader dessa åsamkas genom att utbildning och forskning bedrivs tillsammans med sjukvård. Dessa ersättningar är dels driftersättningar, dels investeringsersättningar. Investeringsersättningarna utgår enligt särskilda överenskommelser. Driftersättningarna beräknas som ett bidrag för de resurser staten tar i anspråk i den löpande sjukvårdsverksamheten. Statligt finansierade tjänster m. m. förs upp som en avdragspost. Investeringsersättningarna utgår med en andel av faktiskt nedlagda investeringar i byggnader och viss utrustning. Grundprincipen är i båda fallen att bidragen förs samman med huvudmännens resurser utan något avtalsvillkor om specialdestinering.

Läkarutbildningsavtalen innehåller också bl. a. regler för hur samarbetet mellan högskoleorganen och sjukvårdshuvudmännen skall bedrivas.

Enligt de överenskommelser mellan staten och Stockholms läns landstingskommun samt mellan staten och Uppsala läns landstingskommun, varigenom huvudmannaskapen för Karolinska sjukhuset den 1 januari 1982 och för Akademiska sjukhuset i Uppsala den 1 januari 1983 överförts till resp. landstingskommun, gäller för dessa sjukhus numera samma regler som för övriga kommunala undervisningssjukhus.

I den i ärendet aktuella propositionen 1982/83:123 anmäls att statens förhandlingsnämnd (SFN) den 25 januari 1983 träffat en överenskommelse med företrädare för huvudmännen för kommunala undervisningssjukhus om fortsatt samarbete angående läkarutbildning och forskning. Enligt överenskommelsen skall bl. a. gälla att LUA 77 — intill dess annat avtalas och med de ändringar som framgår av överenskommelsen — skall tillämpas även under år 1983 och att staten — också intill dess annat avtalas — skall för år 1983 utge driftersättningar med vissa i överenskommelsen angivna belopp.

Från tid till annan har företrädare för parterna i LUA kritiserat det sätt varpå den ekonomiska regleringen fastställts och anfört att möjligheterna är små att följa upp och tillgodogöra sig insatta resurser. Det har förekommit att företrädare för sjukvårdshuvudmännen uttalat att man på den statliga sidan bättre borde kunna precisera volymen av utbildning och forskning; staten har ansetts tillhandahålla ett otillfredsställande underlag för sjukvårdshuvudmännen att beräkna de resurser som staten tar i anspråk. Företrädare för högskoleenheterna å andra sidan har ofta ansett sig inte ha tillräckligt inflytande över de medel som staten faktiskt anvisar.

Om vissa överväganden m. m. rörande fördelningen av resurser för läkarutbildning och forskning vid de kommunala undervisningssjukhusen må nämnas följande.

Den år 1971 tillkallade utredningen (S 1971:2) om frågor av betydelse för samarbete mellan stat och kommun beträffande de kommunala undervisningssjukhusen anvisade i en år 1972 avgiven promemoria (Ds S 1972:11) bl. a. en modell för hur forskningskostnaderna tekniskt kan beräknas och redovisade vissa s. k. påläggssatser och värden som kan användas i en sådan modell. Utredningen hade tillkallats mot bakgrund bl. a. av att parterna i läkarutbildningsavtalen konstaterat att stora svårigheter förelåg att kvantifiera de resurser som läkarutbildning och forskning tar i anspråk vid undervisningssjukhusen. Det av utredningen framlagda materialet kom att tjäna som ett underlag vid förhandlingar om läkarutbildningsavtalen, men ersättningsbeloppen har dock slutligen kommit att bestämmas förhandlingsmässigt.

I den överenskommelse mellan SFN och företrädare för de kommunala undervisningssjukhusen, vari överenskoms om förlängning av giltighetstiden för LUA 77 till att omfatta år 1979, förklarade sig parterna eniga om att gemensamt sätta i gång förberedelser för att klargöra vad som skall gälla för samarbetet rörande läkarutbildning och forskning (7 § i överenskommelsen, vilken redovisats i prop. 1979/80:37 s. 7—10).

I den av riksdagen under förra riksmötet behandlade propositionen 1981/82:106 om forskning m. m., hade i avsnittet Resurser för klinisk medicinsk forskning (s. 115—119) bl. a. uppmärksammats formerna för hur samverkan sker mellan staten och huvudmännen för de kommunala undervisningssjukhusen i fråga om läkarutbildning och medicinsk forskning. Enligt föredragande departementschefens mening fanns det följande två vägar att gå för att främja samverkan utöver dittillsvarande ordning.

Den ena skulle innebära att parterna riktar in sig på att i högre grad än vad som hittills har varit fallet förfina beräkningarna av de kostnader som är förbundna med klinisk utbildning och forskning. Gränsen mellan de båda huvudmannaområdena skulle därmed kunna göras skarpare med en därav följande exaktare uppföljning av de statliga resurserna.

Den andra vägen skulle snarare avse att parterna riktar in sig på att förbättra den institutionella ramen för samarbetet. Mer konkret skulle det innebära, att man ser över de regler som finns idag för hur sjukvårdshuvudmannen och resp. högskoleenhet kan påverka varandra när det gäller att planera, använda och följa upp givna resurser. Denna väg betonar mer vad parterna har gemensamt medan den förra vägen snarare skärper partsförhållandet.

Föredragande departementschefen förordade att man inriktar sig på att förbättra möjligheterna för parterna att i det dagliga arbetet komma fram till en i stort sett gemensam uppfattning om hur tillgängliga resurser bör användas och att man mer noggrant än som dittills hade kunnat göras analyserar möjligheterna att i någon form söka tillskapa ett lokalt organ — eller motsvarande — där företrädare för sjukvårdshuvudman och stat kan bereda gemensamma ekonomiska frågor. Föredragande departementsche-

fen framhöll att det är viktigt att frågan om ändrade samarbetsformer prövas och att denna prövning naturligt faller inom ramen för förhandlingar om läkarutbildningsavtal. Han påpekade att — om staten verkningsfullt skall kunna bevaka att läkarutbildning och forskning får de resurser som staten betalar för — en ändamålsenlig väg är att ändra samarbetsformerna i den riktning som han förordade.

Föredragande departementschefens här redovisade uttalanden i proposition 1981/82:106 föranledde inte något uttalande av riksdagen (UbU 1981/82:37, rskr 1981/82:397).

Fördelningen av driftersättningar enligt läkarutbildningsavtalen (motion 1982/83:742)

I motion 1982/83:742 av Per Unckel m. fl. (m) anförs bl. a. att utformningen och tillämpningen av LUA vid flera tillfällen har ställts under debatt. Det är, anförs det vidare, två huvudproblem som uppmärksammats. För det första har enligt motionärerna omfattningen av den ersättning staten betalar ut till sjukvårdshuvudmännen ifrågasatts, främst från sjukvårdshuvudmännens sida, varvid dessa hävdat att ersättningen är otillräcklig med hänsyn till den kliniska forskningens omfattning och de effekter denna får på sjukvårdsproduktionen. För det andra har enligt motionärerna formerna för medelsfördelningen satts i fråga och de bristande möjligheter till insyn i hur medlen används som kan härledas ur detta. Kritik i dessa avseenden har, sägs det, främst kommit från de medicinska fakulteterna.

Riksdagen bör enligt motionärerna ställa vissa preciserade krav på LUA och bör därför som sin mening ge regeringen till känna att staten och sjukvårdshuvudmännen, inom ramen för i huvudsak befintlig organisation och ansvarsfördelning, bör utveckla en ordning som gör det möjligt för de lokala högskolemyndigheterna att medverka till en ur forskningens synvinkel ändamålsenlig fördelning på klinikerna av den statliga driftersättningen för klinisk forskning. Detta kan, anförs det, uppnås genom att de avtal som i dag träffas centralt och som reglerar driftersättningens totala volym per sjukvårdshuvudman kompletteras med lokala avtal mellan högskolestyrelserna och huvudmännen i vilka den närmare fördelningen anges. Ett sådant system kan, framhålls det, från att omfatta en begränsad del av driftersättningen utvecklas stegvis till att gälla hela ersättningen, sedan erfarenheter av den praktiska tillämpningen vunnits. Effekten torde, framhålls det slutligen, bli väsentligt förbättrade förutsättningar för planering och prioritering av den kliniska forskningen i Sverige.

Socialutskottet har vid olika tillfällen gett uttryck åt uppfattningen att det bör närmare klargöras vad som skall gälla för samarbetet med sjukvårdshuvudmännen rörande läkarutbildning och forskning.

Med anledning av en motion — som väcktes med anledning av proposition 1980/81:95 om ändrat huvudmannaskap för Karolinska sjukhuset, m. m. — beslutade riksdagen på förslag av utskottet (SoU 1980/81:27, rskr 1980/81:278) som sin mening ge regeringen till känna att staten vid förhandlingar om kommande läkarutbildningsavtal borde iaktta att det i läkarutbildningsavtal med Stockholms läns landstingskommun skall framgå i vilken utsträckning medel för utbildning och forskning är avsedda för verksamheten vid Karolinska sjukhuset, liksom vilken verksamhet medlen är avsedda att tillgodose. Utskottet framhöll att också då det gäller andra kommunala undervisningssjukhus det enligt utskottets mening var angeläget att klarhet skapas om vilka resurser som är avsedda för utbildning och forskning.

I beslut i september 1981 om bl. a. godkännande av den överenskommelse mellan SFN och företrädare för huvudmännen för kommunala undervisningssjukhus, varigenom giltighetstiden för LUA förlängdes till att omfatta även år 1981, fäste regeringen SFN:s uppmärksamhet på riksdagens ovannämnda uttalande om kommande läkarutbildningsavtal.

Med anledning av en motion — som väcktes med anledning av proposition 1981/82:145 om ändrat huvudmannaskap för Akademiska sjukhuset i Uppsala, m. m. — uttalade utskottet (SoU 1981/82:40) bl. a. att utskottet förutsatte att parterna vid det förutskickade gemensamma utredningsarbetet om vad som skall gälla för samarbetet rörande läkarutbildning och forskning beaktade vad som uttalats av riksdagen i betänkande SoU 1980/81:27 och av föredragande departementschefen i proposition 1981/82:106 om forskning m. m. Utskottet förutsatte också att utredningsarbetet skulle bedrivas så att resultat av detta kunde ligga till grund för utformningen av det fortsatta samarbetet fr. o. m. år 1983. Riksdagen hade inte något att erinra häremot (rskr 1981/82:267).

I yttrande till utbildningsutskottet (SoU 1981/82:3 y) över vissa delar av ovannämnda proposition 1981/82:106 om forskning m. m. anförde utskottet — i vad avsåg avsnittet om resurser för klinisk-medicinsk forskning — bl. a. att man borde, som föredragande departementschefen förordade, inrikta sig på att förbättra möjligheterna för parterna på den statliga och den kommunala sidan att i det dagliga arbetet komma fram till en i stort sett gemensam uppfattning om hur de tillgängliga resurserna bör användas.

I likhet med vad utskottet gjort i betänkandet SoU 1981/82:40 förutsatte utskottet att detta önskemål skulle beaktas i det utredningsarbete som företrädare för parterna i läkarutbildningsavtalen skulle bedriva gemensamt för att klargöra vad som i framtiden skall gälla för samarbetet rörande läkarutbildning och forskning.

I den skrivelse, varmed SFN till regeringen överlämnat den nu aktuella överenskommelsen om förlängning av giltighetstiden för LUA 77 m. m.,

anför SFN bl. a. att parterna ännu inte har kunnat slutföra sitt gemensamma utredningsarbete om den framtida regleringen av samarbetet angående läkarutbildning och forskning. Anledningen till att utredningsarbetet inte hunnit slutföras har under hand uppgivits vara ett omfattande förhandlingsarbete m. m. i anslutning till kommunaliseringen av Karolinska sjukhuset och Akademiska sjukhuset i Uppsala. I SFN:s skrivelse anförs vidare bl. a. att staten under förhandlingarna om den nu aktuella överenskommelsen har förklarat sin avsikt att inför år 1984 och innan slutlig reglering sker för år 1983 kartlägga kostnaderna inom ramen för avtalsområdet.

Utskottet understryker med anledning av den nu aktuella motionen 1982/83:742 (m) vad utskottet enligt den ovan lämnade redovisningen uttalat om samarbetet angående läkarutbildning och forskning och betonar angelägenheten av att det förutskickade utredningsarbetet inte försenas ytterligare.

Med hänsyn till det anförda torde något riksdagens initiativ med anledning av motion 1982/83:742 (m) inte vara erforderligt. Utskottet avstyrker därför motionen.

Driftersättningar för åren 1982 och 1983 m. m. (proposition 1982/83:123)

Enligt den i proposition 1982/83:123 redovisade överenskommelsen skall staten för år 1982 — utöver tidigare överenskomna driftersättningar — till de kommunala huvudmännen utbetala sammanlagt 52 039 000 kr. I propositionen begärs att riksdagen bemyndigar regeringen att ikläda staten den ekonomiska förpliktelsen att betala ut detta belopp.

Enligt överenskommelsen skall staten vidare, intill dess annat avtalats, för år 1983 betala driftersättning till de kommunala huvudmännen med inte fullt 178 milj. kr. per kvartal. I propositionen föreslås att medel härför samt för vissa andra ersättningar och bidrag — sammanlagt 1 090 milj. kr. — anvisas under förslagsanslaget Bidrag till kommunala undervisningssjukhus för nästa budgetår.

Propositionsförslagen föranleder inte någon erinran från utskottets sida.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *fördelningen av driftersättningar enligt LUA*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:742,
2. beträffande *driftersättningar för åren 1982 och 1983 m. m.*
   att riksdagen med bifall till proposition 1982/83:123
   a) bemyndigar regeringen att i enlighet med vad som anförts i propositionen ikläda staten den ekonomiska förpliktelsen att betala ut sammanlagt 52 039 000 kr. enligt överenskommelsen om fortsatt samarbete under år 1983 angående läkarutbildning och forskning,

b) till *Bidrag till kommunala undervisningssjukhus* under femte huvudtiteln för budgetåret 1983/84 anvisar ett förslagsanslag av 1 090 000 000 kr.

Stockholm den 3 maj 1983
På socialutskottets vägnar

INGEMAR ELIASSON

Närvarande: Ingemar Eliasson (fp), Evert Svensson (s), Göte Jonsson (m), Rune Gustavsson (c), Kjell Nilsson (s), Blenda Littmarck (m), Stig Alftin (s), Lilly Bergander (s), Ann-Cathrine Haglund (m), Maria Lagergren (s), Ingvar Eriksson (m), Inga Lantz (vpk), Rosa Östh (c), Aina Westin (s) och Yvonne Sandberg-Fries (s).

Reservation

Fördelningen av driftersättningar enligt LUA (mom. 1 i hemställan)

Göte Jonsson, Blenda Littmarck, Ann-Cathrine Haglund och Ingvar Eriksson (alla m) anser

dels att det avsnitt i utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Utskottet understryker" och slutar med "därför motionen" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill understryka angelägenheten av att det så snart som möjligt görs klart vad som skall gälla för samarbetet med sjukvårdshuvudmännen rörande läkarutbildning och forskning.

Som framhålls i motion 1982/83:742 (m) bör staten och sjukvårdshuvudmännen, inom ramen för i huvudsak befintlig organisation och ansvarsfördelning, utveckla en ordning som gör det möjligt för de lokala högskolemyndigheterna att medverka till en ur forskningens synvinkel ändamålsenlig fördelning på klinikerna av den statliga driftersättningen för klinisk forskning. Detta kan, som också framhålls i motionen, uppnås genom att de avtal som i dag träffas centralt och som reglerar driftersättningens totala volym per sjukvårdshuvudman kompletteras med lokala avtal mellan högskolestyrelserna och huvudmännen i vilka den närmare fördelningen anges. Ett sådant system kan från att omfatta en begränsad del av driftersättningen utvecklas stegvis till att gälla hela ersättningen, sedan erfarenheter av den praktiska tillämpningen vunnits. Effekten torde bli väsentligt förbättrade förutsättningar för planering och prioritering av den kliniska forskningen i Sverige.

Vad utskottet sålunda med anledning av motion 1982/83:742 (m) anfört om en ny ordning för fördelning av driftersättningar i läkarutbildningsavtalen bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under mom. 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *fördelningen av driftersättningar enligt LUA*
   att riksdagen med bifall till motion 1982/83:742 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en ny ordning för fördelning av driftersättningar i läkarutbildningsavtalen,

LiberTryck Stockholm 1983