Motion

1977/78:394

av Olof Palme m. fl.
om Apoteksbolagets uppgifter på läkemedelsområdet

1. Inledning

Samhället är i dag huvudman för praktiskt taget all sjukhusvård och för den övervägande delen av den öppna sjukvården. Det allmännas inflytande på sjukvårdsområdet har steg för steg utvecklats. Ett led i denna utveckling har varit att samhället också tagit över det direkta ansvaret för läkemedelsförsörjningen genom apoteken.

Enligt lagen om detaljhandel med läkemedel får sådan handel drivas endast av staten eller av juridisk person, över vilken staten äger ett bestämmande inflytande. Samhället har uppdragit åt ett för ändamålet skapat företag, Apoteksbolaget AB, där staten äger 2/3 av aktierna, att med ensamrätt driva detaljhandel med läkemedel. Apoteksverksamheten är således förstatligad, och grunderna för verksamheten anges i ett mellan staten och Apoteksbolaget i september 1970 upprättat avtal. Enligt detta avtal har Apoteksbolaget åtagit sig att i sin verksamhet fullfölja de allmänna riktlinjer för läkemedelsförsörjningen som dragits upp vid riksdagsbehandlingen av apoteksväsendets förstatligande år 1970 (prop. 1970:74).

Omkring hälften av de läkemedel som används i Sverige tillverkas i landet, bl. a. av det statliga läkemedelsföretaget Kabi. Även den statliga kontrollen av läkemedelstillverkningen förstärktes i samband med 1970 års riksdagsbeslut om läkemedelsförsörjningen.

1970 års riksdagsbeslut om läkemedelsförsörjningen och Apoteksbolagets tillkomst kunde, med undantag för moderaterna, ske i en betydande politisk enighet. Genom den borgerliga regeringens agerande har nu på flera punkter skapats oklarhet om Apoteksbolagets fortsatta aktiva roll i läkemedelsförsörjningen. Detsamma gäller den viktiga frågan om samhällsinflytandet över läkemedelsindustrin. Vi vill genom denna motion ha klarlagt att läkemedelsförsörjningen även i fortsättningen skall vara förankrad i de grundprinciper som lades fast vid riksdagsbeslutet om Apoteksbolaget och att samhällets inflytande över läkemedelsindustrin bör förstärkas. Vi tar vidare upp frågan om reglering av den kommersiella läkemedelsreklamen.

2. Den borgerliga regeringen och läkemedelsfrågorna

Efter 1970 års beslut om apotekens förstatligande har Apoteksbolaget på ett förtjänstfullt sätt svarat för läkemedelsförsörjningen och därvid fullgjort sina uppgifter i enlighet med avtalet med staten. Det är därför något förvånande

att den borgerliga regeringen under sitt första år vidtagit en rad åtgärder beträffande läkemedelsförsörjningen som inger oro. Det gemensamma syftet synes vara att ta ifrån Apoteksbolaget dess aktiva roll på läkemedelsområdet till förmån för den privata läkemedelsindustrin och att även i övrigt försvaga samhällets inflytande över läkemedelsfrågorna. De åtgärder som det här gällerstår i kontrast mot den breda politiska enighet som tidigare har förelegat i dessa frågor och återspeglar närmast de ståndpunkter som moderaterna hittills varit ensamma om.

För det första har den borgerliga regeringen beslutat om en utredning om läkemedelsinformationen med uppgift att föreslå åtgärder för vad man kallar en rationell arbetsfördelning mellan dem som svarar för läkemedelsinformationen. I realiteten torde denna utredning innebära att den borgerliga regeringen ifrågasätter en av de grundläggande uppgifterna för Apoteksbolaget, nämligen att genomföra en från fabrikanterna obunden läkemedelsinformation bl. a. till läkarna i stället för den nuvarande formen av läkemedelsreklam. Enligt vår mening borde en utredning om läkemedelsinformationen ta sikte på att åstadkomma en reglering av den kommersiella läkemedelsreklamen till förmån för en saklig läkemedelsinformation.

För det andra har regeringen beslutat utreda frågan om priskontrollen på läkemedel. Avsikten med utredningen synes vara att ta ifrån Apoteksbolaget dess uppgift att driva aktiva prisförhandlingar med läkemedelsfabrikanterna. Detta var en av de grundläggande uppgifter som Apoteksbolaget tilldelades genom 1970 års riksdagsbeslut. Genom sin ställning på marknaden har Apoteksbolaget vid prisförhandlingarna med läkemedelsföretagen kunnat hålla tillbaka prisutvecklingen på läkemedel. Risken med den nu tillsatta utredningen är att Apoteksbolagets aktiva roll i prispolitiken blir ersatt av ett mindre effektivt system där läkemedelsföretagens ställning förstärks på bekostnad av de samhällsintressen som Apoteksbolaget har att bevaka.

För det tredje har den borgerliga regeringen avbrutit en genom Apoteksbolaget påbörjad integration mellan partihandels- och detaljhandelsleden i läkemedelsdistributionen. De ytterligare rationaliseringsvinster som här legat inom räckhåll får nu stå tillbaka till förmån för privata partihandelsföretag.

För det fjärde har regeringen på strategiska punkter ändrat sammansättningen av Apoteksbolagets styrelse. Genom den nya sammansättningen har näringslivets intressen förstärkts på bekostnad av bl. a. riksdagens representation i styrelsen.

För det femte har efter den borgerliga regeringens tillkomst uppkommit en beklaglig oklarhet om läkemedelsindustridelegationen. Tid efter annan har motstridiga uppgifter lämnats om delegationens upphörande eller fortsatta verksamhet. Vad som därigenom åstadkommits är en allvarlig försening av lösningen av de viktiga uppgifter som delegationen anförtrotts. Delegationen tillsattes av den socialdemokratiska regeringen och hade till uppgift att i samhällets regi sammanföra läkemedelsindustrins verksamhet. Delega-

tionen tillsattes i samband med den senaste socialdemokratiska partikongressen, där det riktades stark kritik mot att de privata företagens profitintresse kunde styra svensk läkemedelsindustri. Det kan noteras att även centerns ungdomsförbund har uttalat sig för ett förstatligande av läkemedelsindustrin. Enligt uppgift synes den borgerliga regeringen numera, efter lång tvekan, ha beslutat att låta delegationen arbeta vidare. Klarläggande besked om den borgerliga regeringens syn på inriktningen av delegationens arbete saknas dock fortfarande, trots att mer än ett år gått sedan regeringstillträdet.

Till följd av regeringens agerande i läkemedelsfrågorna på de här angivna punkterna har skapats oklarhet om Apoteksbolagets ställning och om samhällets kontroll av läkemedelsindustrin. Det finns enligt vår mening anledning till en stark oro för att samhällets inflytande över den viktiga sektor av hälso- och sjukvården som läkemedelsförsörjningen utgör kan komma att brytas upp genom den borgerliga regeringens olika åtgärder. På några punkter synes de av regeringen planerade åtgärderna också strida mot det förut nämnda avtalet mellan staten och Apoteksbolaget, vilket gäller för tiden 1971–1985.

3. Läkemedelsförsörjning i det allmännas intresse

Riksdagen beslutade år 1970 att förstatliga apoteksväsendet. Det statliga Apoteksbolaget tilldelades genom avtalet med staten en nyckelroll i en aktiv läkemedelspolitik. Beslutet innebar att det nybildade bolaget övertog ansvaret för upphandling och distribution av alla läkemedel genom apoteken. Apoteksbolaget skulle därmed bära en viktig del av samhällets samlade ansvar för hälso- och sjukvården.

Enligt riksdagens beslut och det på grundval därav slutna avtalet mellan staten och Apoteksbolaget blev det också bolagets uppgift att svara för prisförhandlingar med läkemedelsproducenterna och fören läkemedelsinformation som stod obunden gentemot producenterna. Genom sitt dotterföretag ADA har Apoteksbolaget successivt också övertagit merparten av partidistributionen av läkemedel inom landet, varigenom betydande rationaliseringar kunnat genomföras. Apoteksbolaget har genom bredden på sin verksamhet kommit att spela en aktiv och betydande roll i det viktiga arbetet med att upprätthålla en god läkemedelsförsörjning på lika villkor i hela landet.

Det är enligt vår mening av stor betydelse att Apoteksbolaget även i framtiden ges möjlighet att utveckla sin verksamhet i överensstämmelse med de åtaganden som enligt riksdagens beslut och avtalet med staten ankommer på Apoteksbolaget. Vi vill därför belysa Apoteksbolagets viktiga uppgifter på de områden det här gäller och understryka betydelsen av att Apoteksbolaget i samverkan med landstingen och socialstyrelsen även framgent ges möjlighet att driva en aktiv hälso- och sjukvårdspolitik på läkemedelsområdet.

För distributionen av läkemedel har vi i Sverige ett unikt system i världen i och med att samtliga apotek är samlade i det statliga Apoteksbolaget. Två tredjedelar av Apoteksbolagets omsättning utgör försäljning av läkemedel mot recept till allmänheten. Återstoden fördelas huvudsakligen på försäljning av receptfria läkemedel, hygien- och förbandsartiklar och på leverans av läkemedel till sjukhusen. Målsättningen för bolaget är bl. a. att genom en lämplig lokalisering av apoteken och genom en rationell och effektiv drift hålla tillbaka distributionskostnaderna och åstadkomma ett konstruktivt samarbete mellan apotek, läkare och sjukhus. Under de båda senaste åren har verkställts en riksomfattande genomgång av apotekens förläggning och struktur i nära samverkan med landstingen och med utgångspunkt i landstingens sjukvårdsplaner. Under åren 1971–1976 har ca 40 % av de apotek bolaget övertog den 1 januari 1971 erhållit nya lokaler eller byggts om till likvärdig standard. Antalet apotek med försäljning till allmänheten har under samma tid ökat från 623 till 702. Samtidigt som en utbyggnad av apoteksnätet kommit till stånd har en betydande produktivitetsökning uppnåtts genom tillkomsten av Apoteksbolaget. Under åren 1971–1976 har effektivitetshöjningen inom bolaget eliminerat inemot en fjärdedel av de under perioden ökade kostnaderna för löner och arbetsgivaravgifter.

Partidistributionen av läkemedel till apoteken är en viktig fråga. Efter övertagandet av Astradistribution från den 1 maj 1975 distribuerar Apoteksbolaget nu ca 70 % av den samlade läkemedelsvolymen direkt från läkemedelsproducenterna till apoteken. Apoteksbolagets engagemang i partidistributionen har skett på grundval av statsmakternas uttalanden vid Apoteksbolagets tillkomst om att särskild uppmärksamhet borde ägnas åt möjligheten att effektivisera distributionen genom en integration mellan parti- och detaljhandelsleden.

Apoteksbolagets insatser i fråga om partidistributionen har medfört betydande fördelar i olika avseenden. Partidistributionen av läkemedel torde sålunda numera dra en lägre kostnad än i något annat land. Den redan långt drivna samordningen av detaljdistributionen från apotek och partidistributionen från fabrikanten innebär att betydande samhällsekonomiska vinster uppnås och att arbetet på apoteken ytterligare underlättas. Ett fullföljande av Apoteksbolagets insatser på detta område öppnar även nya möjligheter till fortsatta effektiva prisförhandlingar från Apoteksbolagets sida.

Samhällets möjligheter till inflytande på *läkemedelspriserna* för det enskilda preparatet ökades vid apotekens förstatligande genom att bolaget bl. a. fick till uppgift att förhandla med fabrikanterna om pris- och leveransvillkor. Denna uppgift för bolaget att driva aktiva prisförhandlingar har redan gett goda resultat. Det visar sig att prisutvecklingen för läkemedel, sedan Apoteksbolaget kom till, har skett långsammare än vad som gäller för höjningen av den allmänna prisnivån. Den förut nämnda utvecklingen i fråga om partihandeln skapar också ökade förutsättningar att med framgång bedriva en aktiv prispolitik.

Det är enligt vår mening angeläget att Apoteksbolagets möjligheter att genom prisförhandlingarna ta till vara samhällsintressena till fullo utnyttjas. Apoteksbolaget bör som upphandlare av alla läkemedel i aktiva pris- och leveransförhandlingar med läkemedelsindustrin medverka till en användning av de från såväl medicinska som prismässiga synpunkter bästa läkemedlen.

För såväl prisbildningen på läkemedelsområdet som de samlade läkemedelskostnaderna är valet av läkemedel av stor betydelse. Därmed är också *läkemedelsinformationen* en central fråga. Det påpekas ofta att det föreligger en speciell situation i och med att det inte är den enskilde konsumenten (patienten) och inte heller försäljaren (apoteket) som bestämmer valet av läkemedel, utan att det i stället är läkaren som kan sägas ha ett avgörande inflytande på läkemedelsvalet. Detta har lett till att läkemedelsindustrin i hög grad har inriktat sin försäljningsreklam på läkarna.

Det bör enligt vår mening vara ett krav att det blir samhället som samlar och breddar sina resurser för att ge läkarna en saklig information om olika läkemedel. Härigenom kan samhällsintresset sättas i första rummet och näringslivets intressen neutraliseras.

Som förut nämnts ingår det enligt riksdagsbeslutet i Apoteksbolagets uppgifter att svara för en informationsverksamhet om läkemedel som står obunden mot läkemedelsföretagens kommersiella intressen. Apoteksbolagets verksamhet beträffande läkemedelsinformationen har successivt byggts ut och bedrivits i samverkan med socialstyrelsen och landstingen och i samtidig kontakt med läkarna, bl. a. genom de lokala läkemedelskommittéerna. Viktiga inslag i verksamheten har bl. a. varit sjukhusapotekens insatser, lokala och regionala konferenser med läkare och annan sjukvårdspersonal samt tillhandahållande av information med åskådliga prisjämförelser mellan likvärdiga preparat. För att ytterligare förstärka sina insatser har Apoteksbolaget i samarbete med högt kvalificerad medicinsk expertis utarbetat en helt ny läkemedelshandbok som utkom i sin första upplaga i maj 1977. Denna läkemedelshandbok ger en från producentintressena obunden information om läkemedlen på den svenska marknaden, ordnade efter de sjukdomar och sjukdomssymtom för vilka medlen kan användas. I läkemedelshandboken anges fördelar och nackdelar med de olika preparaten i givna situationer. Den innehåller också prisjämförelser mellan olika läkemedel. Vi anser det vara av stor vikt att Apoteksbolaget i samverkan med socialstyrelsen ger fortsatta möjligheter att bedriva en sådan av producentintressena obunden läkemedelsinformation.

4. Ett fortsatt starkt samhällsinflytande över läkemedelsförsörjningen

De åtgärder som vidtagits och planerats av den borgerliga regeringen skapar oklarhet om Apoteksbolagets fortsatta aktiva roll i arbetet för en god läkemedelsförsörjning i det allmännas intresse. Motsvarande oklarhet har

uppstått när det gäller frågan om samhällsinflytandet över läkemedelsindustrin.

Det får enligt vår mening inte råda någon sådan oklarhet. Vi vill erinra om att 1970 års riksdagsbeslut om tillskapandet av Apoteksbolaget var enhälligt och att fastläggandet av Apoteksbolagets olika uppgifter skedde i betydande politisk enighet med undantag för moderaterna. Det ifrågasättande av Apoteksbolagets aktiva uppgifter i läkemedelsförsörjningen som nu kommer till uttryck i den borgerliga regeringens agerande återspeglar det negativa synsätt på dessa frågor som vid 1970 års riksdagsbeslut endast representerades av moderata samlingspartiet. Vi vill understryka den stora betydelsen av att Apoteksbolaget har anförtrotts viktiga uppgifter på läkemedelsområdet, som har fullgjorts i nära samverkan med socialstyrelsen och landstingen och i erforderlig kontakt med läkemedelindustrin. Statsmakternas beslut innebär att Apoteksbolaget har tilldelats en nyckelroll i en aktiv hälso- och sjukvårdspolitik, och det bör vara naturligt att detta fortlöpande beaktas vid utformningen av samhällets åtgärder på läkemedelsområdet. Vi hyser den förhoppningen att läkemedelsförsörjningen även i fortsättningen skall vara förankrad i de grundprinciper som lades fast vid riksdagsbeslutet om Apoteksbolaget och att dessa frågor inte får styras av de avvikande uppfattningar som moderaterna nu och tidigare har gjort sig till talesmän för. Apoteksbolaget måste även fortsättningsvis ges möjlighet att fullgöra sina uppgifter i enlighet med riksdagens beslut och det på grundval därav gällande avtalet med staten.

Mot den här redovisade bakgrunden föreslår vi att riksdagen som sin mening ger till känna att regeringen även i fortsättningen förutsätts iaktta den rollfördelning på läkemedelsområdet som gäller enligt avtalet mellan staten och Apoteksbolaget och som lagts fast genom riksdagens beslut år 1970 om apoteksväsendets förstatligande.

Det är vidare av grundläggande betydelse för den framtida utvecklingen av läkemedelsförsörjningen i vårt land att arbetet inom läkemedelsindustridelegationen drivs vidare i enlighet med de ursprungliga intentionerna. Delegationens arbete skall ha till syfte att trygga vårt lands försörjning med läkemedel i samhällsekonomiskt försvarbara former. Därvid skall delegationen ha till uppgift att ta initiativ till samordningsprojekt avseende produktion och forskning inom svensk läkemedelsindustri. Delegationens arbete bör även fortsättningsvis bedrivas med särskild inriktning på att tillgodose samhällets krav på inflytande över läkemedelsindustrin och med det övergripande målet att i samhällets regi sammanföra läkemedelsindustrins verksamhet. Vi föreslår att riksdagen som sin mening ger till känna behovet av att läkemedelsindustridelegationens arbete förs vidare i enlighet med de riktlinjer som meddelats i de ursprungliga direktiven för delegationens verksamhet.

Läkemedelsindustrins totala informations- och reklamkostnader för den svenska läkemedelsmarknaden – som ingår i läkemedelspriserna och

därigenom i huvudsak betalas av patienterna och sjukförsäkringen – torde nu väsentligt överstiga 200 milj. kr. per år. Det bör dock framhållas att en del av de nämnda kostnaderna avser en seriöst inriktad vetenskaplig information som har samband med läkemedelsföretagens produktansvar.

Redan av ekonomiska skäl finns det anledning att ifrågasätta den kommersiella läkemedelsreklamen. Samtidigt har i olika sammanhang framhållits att denna reklam är ett för den svenska hälso- och sjukvården främmande inslag på ett område som samhället har ansvaret för och som gäller människors liv och hälsa. Den kritik som har riktats mot den privata läkemedelsindustrins profitintresse gäller också i hög grad den läkemedelsreklam som dessa företag bedriver.

Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i samhällsintresset talar mycket för att den kommersiella läkemedelsreklamen bringas till en sådan reglering att en på sakliga grunder motiverad läkemedelsinformation kan tryggas under fortsatt seriös medverkan från läkemedelsindustrin.

Frågan om åtgärder mot läkemedelsreklamen aktualiserar tryckfrihetsregleringen när det gäller kommersiell reklam. Yttrandefrihetsutredningen, som tillsattes förra året, har till uppgift att utarbeta en ny yttrandefrihetsgrundlag. I utredningens uppdrag ingår som en viktig uppgift att ange hur gränsen skall dras kring den kategori av yttranden som skall ha det särskilda skydd mot ansvarspåföljd som den nya grundlagen erbjuder. I direktiven uttalas att såvitt gäller kommersiella yttranden måste den härvid beakta såväl önskemålet att grundlagen inte lägger hinder i vägen för åtgärder i konsumenternas intresse som den omständigheten att också kommersiella yttranden i vissa fall kan betraktas som ett inslag i opinionsbildningen i samhället.

Det är enligt vår mening angeläget att förutsättningarna för förbud eller andra begränsningar i läkemedelsreklamen särskilt belyses i yttrandefrihetsutredningens arbete.

Mot denna bakgrund bör riksdagen hos regeringen begära att yttrandefrihetsutredningen får i uppdrag att – inom ramen för sitt allmänna uppdrag – särskilt undersöka de tryckfrihetsrättsliga förutsättningarna för att få till stånd en reglering av läkemedelsreklamen.

5. Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts hemställs[1]

att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om Apoteksbolagets uppgifter på läkemedelsområdet.

Stockholm den 17 januari 1978

OLOF PALME (s)

ERIK ADAMSSON (s)
INGEMUND BENGTSSON (c)
INGVAR CARLSSON (s)
HANS GUSTAFSSON (s)
BENGT GUSTAVSSON (s)
LILLY HANSSON (s)
LENA HJELM-WALLÉN (s)
PAUL JANSSON (s)
GÖRAN KARLSSON (s)
VALTER KRISTENSON (s)
ANNA LISA LEWÉN-ELIASSON (s)
ESSEN LINDAHL (s)
LISA MATTSON (s)
THAGE PETERSON (s)
ANNA-GRETA SKANTZ (s)
INGVAR SVANBERG (s)

[1] (Se även motionerna 1977/78:395 och 396.)