

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Bastjänstgöring för läkare, Ds 2017:56

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

En klinisk bastjänstgöring (BT) för läkare med normtid på cirka ett år införs som en första del av läkarnas specialiseringstjänstgöring (ST). Den sammanlagda tjänstgöringstiden för läkarnas specialiseringstjänstgöring, inklusive bastjänstgöring, ändras från minst fem år till minst fem år och sex månader.

Förslaget bygger på Läkarutbildningsutredningens förslag som presenterades i betänkandet *För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning* (SOU 2013:15). Där föreslogs bl.a. en ny sexårig läkarutbildning, att läkarexamen utan ytterligare krav på praktisk tjänstgöring ska ligga till grund för Socialstyrelsens prövning av behörighet för läkaryrket (legitimation), och att den nuvarande strukturen med allmäntjänstgöring (AT) efter examen ska upphöra.

Bastjänstgöringen ska genomföras som en fristående förberedande första del i specialiserings-tjänstgöringen i det kliniska patientnära arbetet som läkare hos arbetsgivare som bedriver offentligt finansierad sjukvård. Det övergripande ansvaret för bastjänstgöringen föreslås därmed ligga på hälso- och sjukvårdens huvudmän.

Bastjänstgöringen föreslås vara reglerad avseende två tjänstgöringsställen – tre till fyra månader inom primärvård och tre till fyra månader inom akutsjukvård.

Bastjänstgöringen ska närmare regleras i föreskrift. Uppdraget att utarbeta en föreskrift för läkarnas bastjänstgöring bedöms falla inom ramen för Socialstyrelsens bemyndigande.

I promemorian görs inte bedömningar om vilka anställningsförhållanden som ska gälla under bastjänstgöringen. Det förslag som presenteras i promemorian om bastjänstgöring innebär inte någon reglering av anställningsförhållandena eller att tjänstgöringen ska genomföras inom ett blockförordnande, likt de som finns för nuvarande allmäntjänstgöring.

Reglerna om bastjänstgöring föreslås gälla fr.o.m. den 1 juli 2020.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av den remitterade promemorian framgår bl.a. följande.

Bastjänstgöringen syftar till att skapa ett sammanhållet system mellan den föreslagna läkarutbildningen och vidareutbildningen till specialistläkare.

Förslaget syftar till att möjliggöra en stor frihet för arbetsgivare och arbetstagare att utforma lämpliga bastjänstgöringar. Inom ramen för bastjänstgöringen ska individuella utbildningsprogram kunna utformas utifrån hälso- och sjukvårdens samt arbetsgivarens behov, i kombination med läkarens behov av klinisk träning. Syftet är att möjliggöra ett flexibelt regelverk som underlättar för att bastjänstgöring ska kunna erbjudas på alla hälso- och sjukvårdsnivåer och vid fler vårdinrättningar än de som idag har möjlighet att erbjuda AT-tjänster.

En stor fördel med förslaget är att fler legitimerade läkare kommer att vara verksamma inom hälso- och sjukvården. I stället för att tjänstgöra med ett vikariatförordnande som icke legitimerad läkare innan och under allmäntjänstgöringen kommer läkarlegitimation att kunna erhållas efter läkarexamen. Genom att möjliggöra fler tjänstgöringsställen, utan att reglera i vilken turordning tjänstgöringen ska genomföras, och inte heller reglera formerna för anställningen, får hälso- och sjukvårdshuvudmännen möjlighet att anställa fler BT-läkare.

Anställning av läkare som genomgår bastjänstgöring, BT-läkare, innebär i likhet med AT-läkare att de genomgår en utbildande tjänstgöring som ska ske under handledning, med den stora skillnaden att BT-läkare är legitimerade läkare och får utöva läkaryrket självständigt. Ny-legitimerade läkare efter den nya sexåriga läkarutbildningen och BT-läkare är därmed en mycket mer användbar resurs och tillgång för hälso- och sjukvårdshuvudmännen än AT-läkare.

Förslagen om en reform av läkarutbildningen och specialiseringen bedöms ha positiv inverkan på antalet verksamma läkare i hälso- och sjukvården, patientsäkerhet, kvalitet, effektivitet och produktivitet.

Det bedöms att de värden som skapas av reformen väl överväger de kostnader som bedöms uppstå. Sammanfattningsvis bedöms förslagen bidra till att utbilda läkare och specialister med högre kompetens och bättre förutsättningar att tillgodose befolkningens behov av god kunskapsbaserad vård.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Konsekvensutredningen innehåller inte något specifikt resonemang om alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Av promemorian framgår dock bl.a., vilket har redovisats ovan, att Läkarutbildningsutredningens tidigare förslag medför ett behov av en strukturerad introduktion för läkare till hälso- och sjukvården. Det anges i förslaget bl.a. att övergången från en förändrad läkarutbildning till specialiseringstjänstgöringen bedöms vara för brant avseende den kliniska erfarenhetsnivån.

Regelrådet konstaterar att förslaget innehåller en redovisning av hur utredningen ser på behoven av en förändrad reglering. Regelrådet anser dock att avsaknaden av resonemang om alternativa lösningar och en beskrivning av effekten av om ingen reglering kommer till stånd utgör inte oväsentliga brister i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Konsekvensutredningen innehåller en redogörelse avseende EU-rättsliga konsekvenser av förslaget i förhållande till yrkeskvalifikationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer) och anslutande rättsakter. Det anges bl.a. att reformen av läkarutbildningen i Sverige kräver att ändringar görs i bilaga V till yrkeskvalifikationsdirektivet. Ändringarna ska anmälas till EU-kommissionen. Redogörelsen omfattar bl.a. förutsättningarna för läkare med läkarutbildning från ett annat EES-land eller från Schweiz.

Såvitt Regelrådet kan bedöma omfattar konsekvensutredningen en tillfredsställande redogörelse för de centrala EU-rättsliga aspekterna av förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Regelverket för bastjänstgöring föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. Ikraftträdandetidpunkten utgår från ett antagande om att den förändrade läkarutbildningen startar höstterminen 2020. Läkarstudenter som går den föreslagna sexåriga läkarutbildningen kommer således inte att genomgå bastjänstgöringen förrän efter att de har fått läkarexamen. Däremot kommer alla som erhåller svensk läkarlegitimation genom den s.k. tredjelandsordningen eller genom ett automatiskt erkännande av formella kvalifikationer som läkare att omfattas av bestämmelserna om bastjänstgöring som inledning på specialiserings-tjänstgöringen redan vid ikraftträdandet.

Det anges att berörda aktörer, utöver berörda myndigheter, lärosäten och landsting, dvs. främst studenter och läkare, behöver informeras om den kommande reformen och hur den kan komma att påverka dem. Det anges vidare att Socialstyrelsen och lärosätena bör få lika lång tid att förbereda sina respektive organisationer och regelverk till den nya läkarutbildningen och bastjänstgöringen.

Regelrådet konstaterar att det inte framgår av konsekvensutredningen om hänsyn har tagits till företagens förutsättningar och behov vad gäller tidpunkten för ikraftträdande och informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. År 2015 köpte landstingen vårdtjänster för cirka 50 miljarder kronor vilket utgjorde 22,7 procent av landstingens nettokostnader för hälso- och sjukvård. Under 2015 gjordes 58 procent av alla köp, inom hälso- och sjukvårdsområdet, från privata vårdgivare och företag. Cirka 85 procent av köp från privata vårdgivare och företag gällde primärvård och specialiserad somatisk vård under 2015.

Såvitt Regelrådet kan bedöma kommer den föreslagna reformen även påverka privata vårdgivare och företag. Regelrådet konstaterar att även om konsekvensutredningen ger en viss bild av det samlade ekonomiska värdet av de tjänster som levereras till landstingen från privata aktörer saknas i övrigt information om berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Såvitt Regelrådet kan bedöma är det privata vårdgivare inom hälso- och sjukvård som utgör de närmast berörda företagen. Regelrådet saknar dock en redovisning som kan bekräfta den bedömningen och ge en mer detaljerad bild av berörda företag.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Kostnader som skulle kunna få effekter för privata vårdgivare avser i huvudsak löneeffekter och effekter av ändrat handledningsbehov i verksamheterna.

Fyra lönepåverkande faktorer identifieras och analyseras i konsekvensutredningen med slutsatsen att förslaget inte kan innebära några omvälvande förändringar av läkares löner, och att de förändringar som kan bli resultatet sannolikt endast marginellt påverkar den samlade lönekostnaden för läkare. Det anges vidare att lönebildningen är en fråga för parterna på arbetsmarknaden men också att det är en faktor att väga in vid en samlad bedömning av effekterna av förslaget.

Vad gäller handledning anges att det anses vara svårt att beräkna om kostnaderna kommer att minska eller kvarstå på i stort sett samma nivå som med nuvarande system. Förslaget förväntas åtminstone inte medföra högre kostnader för landstingen för handledning. Den samlade effekten på det informella handledningsbehovet anses inte vara möjligt att förutsäga men den samlade bedömning som redovisas är att effekten förväntas bli begränsad.

Enligt konsekvensutredningen har privata vårdgivare, däribland företrädare för Vårdföretagarna, framfört att man inte ser några negativa konsekvenser i och med förslaget om en förändrad läkarutbildning, avskaffandet av allmäntjänstgöringen (AT) och införande av bastjänstgöring (BT) för läkare.

Regelrådet konstaterar att det inte framgår av konsekvensutredningen om förslaget kommer att innebära några förändringar avseende de administrativa kostnaderna för berörda företag. Såvitt Regelrådet kan bedöma kan det inte uteslutas att de berörda företagens administrativa kostnader kan påverkas åtminstone under en övergångsperiod i samband med införandet av det nya regelverket. De ev. effekter som förslaget kan ha vad gäller löner kan enligt Regelrådet förväntas vara av betydelse även för privata vårdgivare och företag. Det kan inte uteslutas att även övriga konsekvenser av förslagets förändringar av bastjänstgöringens utformning i förhållande till dagens system för allmäntjänstgöring kan ha en påverkan på privata företags övriga kostnader och verksamhet. Regelrådet har förståelse för att det inte är möjligt att i detalj redovisa effekterna av det aktuella förslaget. Regelrådet anser dock att det är en brist att förslagets påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet inte närmare berörs.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen innehåller inte någon bedömning av om förslaget kan ha en påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag eller något underlag för en sådan bedömning. Regelrådet anser att det är en brist att frågan om konkurrensförhållandena för företagen inte berörs.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framgår inte om förslaget kan ha någon påverkan på företagen i andra avseenden.

Eftersom redovisningen av förslags effekter för berörda företag överlag är bristfällig kan det inte på förhand uteslutas att en påverkan på företag i andra avseenden kan finnas. Avsaknaden av information får därför anses vara en väsentlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget inte bedöms särskilt påverka små företag. Denna bedömning har dock inte motiverats. Regelrådet har ovan konstaterat att det inte framgår av utredningen vilka företag som kan komma att beröras av förslaget eller hur förslaget påverkar företagen i stort. Regelrådet anser att det inte av den information som framgår av konsekvensutredningen går att göra en bedömning av förslagets ev. påverkan på små företag eller behovet av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att konsekvensutredningen är bristfällig i flera delar. Regelrådet har förståelse för att förslagets effekter inte kan bedömas i detalj och kvantifieras i alla delar, bl.a. med hänsyn till att frågan om lönenivåer är en fråga för arbetsmarknadens parter. Väsentliga uppgifter för en bedömning av förslagets effekter för företagen saknas dock helt. Såvitt Regelrådet kan bedöma kan det inte uteslutas att förslaget kommer att ha effekter av betydelse för företagen. Regelrådet anser därför att avsaknaden av grundläggande uppgifter om berörda företag och eventuella effekter för företagen på en övergripande nivå sammantaget får anses vara en väsentlig brist.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen **inte uppfyller** kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 februari 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist (ordförande), Claes Norberg, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande