

Høringsinnspill fra DFØ vedr. Veileder om helseeffekter

Vi viser til høring om Vurdering av virkninger for folkehelsen og helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser – Sektorveileder til instruks om utredning av statlige tiltak.

DFØs anbefalinger knyttet til utredninger og samfunnsøkonomiske analyser bygger i hovedsak på kravene som stilles i Rundskriv R-109/21, DFØs Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2018) Utredningsinstruksen med DFØs tilhørende veiledning samt NOU2012:16.

DFØ er positive til denne typen «sektor-temaveiledere». Våre veiledere til utredningsinstruksen og for samfunnsøkonomiske analyser er sektorovergripende og skal være gjeldende for alle utredninger av statlige tiltak. Dette gjør at vi ikke går for mye inn i spesifikke problemstillinger som er vanlige i enkelte sektorer. Gjennom sektor- eller temaveiledere, kan det skapes felles rammeverk som sørger for sammenliknbare utredninger innad i enkelte sektorer eller innenfor enkelte tema.

Vi gjør oppmerksom på at vi nylig har startet opp med å revidere vår veileder i samfunnsøkonomiske analyser, og en ny versjon vil etter planen bli publisert høsten 2022. I den nye veilederen vil det være aktuelt å opplyse om denne veilederen om helseeffekter.

Vi vurderer veilederen langt på vei er utformet på en relevant og brukervennlig måte med blant annet bruk av eksempler, sjekklister og relevante linker til mer utfyllende veiledning og informasjon. Vi anbefaler at det ved ferdigstilling av veilederen brukes noe ressurser på klarspråk for sikre en god pedagogisk fremstilling. Videre anbefaler at den eventuelt ytterligere brukertestes hos relevante aktører for veilederens målgruppe, herunder konsulentselskaper, for å sikre at veilederen er relevant og brukervennlig.

Nedenfor gis mer konkrete merknader til veilederen.

Kommentarer til kapittel 1:

Det er bra at veilederens målgruppe fremkommer på en tydelig måte i kapittel 1.1. Her står det blant annet:

«Målgruppen for veilederen er ledere og saksbehandlere i statsforvaltningen og andre som er ansvarlige for å utrede statlige tiltak i departementer og underliggende virksomheter. Dette tilsvarer målgruppen for DFØs veileder til utredningsinstruksen.»

I setningen over foreslår vi at også DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser nevnes, ettersom hovedfokuset i denne veilederen er på slike analyser.

I kapittel 1.2 bør Finansdepartementets rundskriv R-109/21 nevnes i tredje avsnitt, for eksempel ved å endre teksten til: «Dersom utredningen viser at relevante tiltak kan forventes å gi vesentlige virkninger for befolkningens helse og livskvalitet skal det gjennomføres en samfunnsøkonomisk analyse i samvar med rundskriv R-109 fra Finansdepartementet.

Videre foreslår vi at det i kapittel 1.2 tydeliggjøres at kapittel 2 omtaler *identifisering av virkninger* som har betydning for befolkningens helse og livskvalitet, mens kapittel 3 omtaler *tallfesting og verdsetting* av slike virkninger. Av pedagogiske hensyn foreslår vi også at instruksens seks spørsmål på side 3 flyttes til innledningen av kapitlet.

Kommentarer til kapittel 2:

På side 8 står følgende avsnitt:

«Utdypende tekst/praktisk: Det anbefales å gjøre en grundig analyse av problemet for å vurdere behovet for et offentlig/statlig tiltak. En grundig problemanalyse er også nødvendig dersom det skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse, jf. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ).»

Vi foreslår at avsnittet over endres til: «Det følger av utredningsinstruksen at en utredning av statlige tiltak alltid skal starte med en beskrivelse av problemet (jamfør spørsmål 1 til instruksens miniumskrav). Det er krav om å gjøre en grundig problembeskrivelse i en samfunnsøkonomisk analyse, jf. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ).»

På side 14 står det om involvering av berørte parter. Her bør det vises til prosesskravene til utredningsinstruksen, der det veiledes om tidlig involvering i kapittel 3.1 i Veileder til utredningsinstruksen (DFØ).

På side 15 omtales fordelingsvirkninger og her foreslår vi å tydeliggjøre at slike virkninger dreier seg om å beskrive «hvordan nytte- og kostnadsvirkningene fordeler seg mellom ulike grupper i samfunnet» (jamfør kapittel 3.7 i Veileder i samfunnsøkonomiske analyser). Det følger av Finansdepartementets rundskriv R-109/2014 at der det er relevant, skal det gis informasjon om fordelingsvirkninger av tiltaket i en tilleggsanalyse. Videre fremgår det av veilederen til utredninginstruksen (jamfør kapittel 2.1) og veileder i samfunnsøkonomisk analyse (jamfør kapittel 3.8) at fordelingsvirkninger viktige å få frem for beslutningstaker, men at de ikke skal endre den faglige anbefalingen om valg av tiltak.

På side 16 står følgende avsnitt:

«Dersom det ikke er mulig å verdsette virkningene bør man beskrive virkningene kvalitativt. Dette kan også være et supplement til en samfunnsøkonomisk analyse eller som en overordnet eller innledende kartlegging av omfanget av virkninger, og som deretter kan være grunnlag for mer omfattende analyser.»

Avsnittet over blir en feilaktig fremstilling av ikke-prissatte virkninger. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger skal tas med i en samfunnsøkonomisk analyse og inngå i vurderingen av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet (jamfør kapittel 3.5 i Veileder i samfunnsøkonomiske analyser). Plussminusmetoden er en kvalitativ metode for å vurdere ikke-prissatte virkninger (jamfør kapittel 3.4.8 i Veileder i samfunnsøkonomiske analyser).

På side 16 står følgende avsnitt om vurderingens konklusjon:

«Basert på vurderingen av virkningene ved tiltaket må det konkluderes om man kan forvente at tiltaket medfører vesentlige virkninger. Viktige forhold er hvor mange som berøres og i hvor stor grad de påvirkes. Dersom det forventes å medføre vesentlige virkninger skal det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse. Anbefalinger om hvordan man kan inkludere helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser gis i kapittel 3.»

Vi foreslår at dette avsnittet endres til:

«Basert på vurderingen av tiltakets størrelsen på virkningene, må det vurderes om man kan forvente at tiltaket medfører vesentlige virkninger. Veiledning om hvordan man kan finne rett nivå på utredningen gis i kapittel 2.2 i Veileder til utredningsinstruksen. Viktige forhold er hvor mange som berøres og i hvor stor grad de påvirkes. Dersom tiltaket forventes å medføre vesentlige virkninger skal det gjøres en samfunnsøkonomisk analyse i samsvar med gjeldende rundskriv fra Finansdepartementet. I tilfeller der man er i tvil om tiltaket medfører vesentlige virkninger, kan man alternativt gjennomføre en forenklet analyse. Anbefalinger om hvordan man kan tallfeste og

verdsette helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser (eventuelt i en forenklet analyse) gis i kapittel 3.»

Kommentarer til kapittel 3:

Vi anbefaler at det i kapittel 3.1 vises til de åtte arbeidsfasene som illustrerer hvordan man bør gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse (se figur om disse fasene i Veileder i samfunnsøkonomiske analyser), og at det gis henvisning til hvilke av fasene som omtales i kapittel 3.2, 3.3 og 3.4.

Når det gjelder det anbefalte måleinstrumentet EQ-5d mener vi det er behov for ytterligere veiledning enn det som gis i kapittel 3.2 og i vedlegget. Det å finne den fysiske størrelsen på helseeffekten er gjerne den vanskelige delen, mens verdsetting er en relativ enkel øvelse når man først har et anbefalt verdiestimat å forholde seg til. Her trengs det både veiledning om hvilken type kompetanse som behøves for å ta i bruk dette instrumentet og et mer utfyllende eksempel på hvordan metoden bør benyttes. I vedlegget (på side 36) gis det et eksempel på bruk av måleinstrumentet. Eksempelet bør gjøre uten forenklete forutsetninger der man også viser mellomregninger som er foretatt. Videre bør det i veilederen gis informasjon om hvem Helsedirektoratet eller eventuelt andre kan bistå ved denne typen vurderinger i tillegg til hvem som gir rådgivning om øvrige deler av veilederen.

På side 26 står følgende avsnitt om valg av analysetype:

«I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2018) er det tre aktuelle analysetyper: Nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse, og kostnadsvirkningsanalyse. Eventuelt supplert med pluss-minusmetoden dersom det er vesentlige ikke-prissatte nytte- eller kostnadsvirkninger som av ulike grunner ikke kan inkluderes i de tre analysetypene.»

Dette blir som tidligere kommentert en noe feilaktig omtale av ikke-prissatte virkninger. Vi foreslår at avsnittet endres til:

«I henhold til DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ 2018) er det tre aktuelle analysetyper: Nytte-kostnadsanalyse, kostnadseffektivitetsanalyse, og kostnadsvirkningsanalyse. Virkninger som ikke lar seg verdsette i kroner, skal vurderes kvalitativt og inngå i den samlede vurderingen av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, hvor pluss-minusmetoden kan benyttes.»

Videre står følgende på side 26:

«En viktig metodisk forskjell er at i en nytte-kostnadsanalyse måles både ulike nytte- og kostnadsvirkninger i kroner, mens i en kostnadseffektivitetsanalyse måles nyttevirkningene i samme fysiske enhet, men ikke i kroner. I en kostnadsvirkningsanalyse har tiltakene ulike nyttevirkninger og det vil være vanskelig eller ikke ønskelig å verdsette nyttesiden. Det vises til DFØ (2018) for en mer utførlig beskrivelse av analysetypene.»

Vi foreslår at avsnittet over endres til:

«En viktig metodisk forskjell er at i en nytte-kostnadsanalyse verdsettes både ulike nytte- og kostnadsvirkninger i kroner, mens i en kostnadseffektivitetsanalyse er det bare kostnadsvirkningene som verdsettes i kroner. I en kostnadsvirkningsanalyse verdsettes kostnadsvirkningene i kroner, mens nyttevirkningene vurderes kvalitativt. For mer veiledning om de ulike analysetypene, se Veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ).»

Følgelig foreslår vi også å endre de to første avsnittene i kapittel 3.3 i samsvar med ovennevnte kommentarer.

Vi foreslår også at punktlisten 1-6 tas vekk i sin helhet. Vi mener dette gir en feilaktig veiledning om veildning om hvordan analysetype bør velges. Ved at man i stedet gir en mer utfyllende beskrivelse av de ulike analysetypene (se Veileder i samfunnsøkonomiske analyser), vil det samtidig gis nødvendig veiledning om hvilken av disse som vil være best egnet.

På side 27 (i tillegg til punkt 5 på side 26) står det en omtale av konsumentsuvernitet i forbindelse med valg av analysetype. Vi foreslår at denne omtalen samt utfyllende veiledning om dette i vedlegg 2, tas ut av veilederen. Vi mener at dette stoffet er lite brukervennlig og i liten grad vil være til hjelp i det praktisk arbeidet. Teksten passer eventuelt bedre i en fagartikkel, der man gir en grundigere og dokumentert redegjørelse for de ulike argumentene.

Når det gjelder verdiestimatet på QALY, foreslår vi å tydeliggjøre forutsetninger som ligger til grunn for dette estimatet.