

Datum
2020-09-11

Ert datum
2020-09-11

Socialdepartementet

ESV dnr
2020-00481

Er beteckning
S2020/03569/FS

Handläggare
Sven-Olof Junker

Ekonomistyrningsverkets remissvar över betänkandet Strukturförändring och investering i hälso- och sjukvården – lärdomar från NKS (SOU 2020:15)

Ekonomistyrningsverket (ESV) svarar på remissen utifrån uppgiften att utveckla och förvalta den ekonomiska styrningen i staten. ESV:s svar avser i första hand de förslag som direkt berör ESV och övriga förslag inom ESV:s kompetensområde.

Sammanfattning

- ESV har inga synpunkter på utredningens utförliga kartläggning av beslutsprocesser kring upphandling och verksamhetsinnehåll avseende Nya Karolinska Solna (NKS). Mot bakgrund av den gedigna kartläggningen borde utredningen kunnat utforma tydligare förslag på lämpliga åtgärder för att motverka identifierade brister och risker.
- ESV instämmer i utredningens bedömning att det i styrningen av strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården är viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv. Att det idag saknas aktörer på nationell nivå med ansvar att följa upp eller stödja regional planering och investeringar i hälso- och sjukvården motiverar statliga ingrepp.
- ESV tillstyrker utredningens förslag att konsekvensanalyser bör ingå som underlag vid beslut om införande av nya styrmodeller och större organisationsförändringar. En statlig aktör borde också ges i uppdrag att utforma stöd och handledning till kommunala och regionala beslut om investeringar och strukturförändringar i hälso- och sjukvården.

Oskarpar förslag trots utförlig kartläggning

ESV anser att utredningen bidrar med en utförlig och betydelsefull framställning av behoven att genomföra strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården, såväl som av beslutsprocesser kring upphandling och verksamhetsinnehåll avseende Nya Karolinska Solna (NKS). Att den dessutom överensstämmer med den genomlysning av NKS som genomförts av Stockholms universitet gör att utredningens kartläggning känns robust. ESV förutsätter att utredningens kartläggning kommer användas som stöd i bedömningar av potentialen i privata finansieringar av offentliga investeringar genom OPS-modellen samt risker med att använda externa managementkonsulter för att utforma beslutsunderlag avseende såväl finansiering som verksamhetsstruktur av hälso- och sjukvården.

Mot bakgrund av dessa värdefulla insatser borde utredningen även utformat skarpare förslag på lämpliga åtgärder för att motverka identifierade brister och risker. Överlag anser ESV att det finns större möjligheter att översätta de vunna lärdomarna av NKS-exemplet till åtgärdsförslag. Utredningen borde exempelvis ha fört resonemang om huruvida ett komplext projekt av NKS:s storlek ska hanteras på regional nivå, eller om det finns behov av statliga regler som främjar helhetssyn och kostnadseffektivitet. Uppdraget som regeringen lämnar utredningen öppnar dessutom för att utforma förslag på reglering. ESV menar att kartläggningen visar tecken på att det regionala politiska styret behöver matchas av en nationell aktör i projekt av NKS:s storlek och karaktär. Vi menar att utredningen borde tagit fram principer för en statlig reglering baserat på den genomförda kartläggningen.

Statliga kontrollmekanismer för att främja helhetssyn

ESV instämmer i utredningens bedömning att det i styrningen av strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården är viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv som tar hänsyn till såväl förändringar över tid som verksamhetens komplexitet och verksamhetens fortsatta utvecklingsbehov. Ett grundproblem som uppmärksammas i utredningen avseende verksamhetsmodellen för NKS var att övriga sjukhus i regionen, Karolinska Institutet och professionerna vid Karolinska sjukhuset inte involverades i tid i utvecklingsarbetet. Det hade behövts för att ta fram ramarna för ett passande verksamhetsinnehåll vilket i sin tur kunde ha säkerställt de förutsättningar för forskning och utbildning som uppenbarligen brister idag. Den styrande regionalpolitiken valde istället att organisera upphandlings- och utvecklingsarbetet i en separat förvaltningsenhet, som i kartläggningen uppvisar brister i såväl insyn som legalitet och objektivitet. Avsaknad av dessa principer som utgör en god förvaltningskultur har i sin tur gjort det svårare att i efterhand utkräva ansvar för fattade beslut i NKS-projektet. Öppenhet och samverkan menar ESV är centrala förutsättningar som främjar ett helhetsperspektiv. Att det idag saknas aktörer på nationell nivå med ansvar att följa upp eller stödja regional planering och investeringar i hälso- och sjukvården motiverar statliga ingrepp.

Konsekvensanalyser bör ingå som underlag vid beslut

ESV har i tidigare remissvar (Fi2017/01056) konstaterat att det sannolikt finns betydande svårigheter att avgöra potentiella effektivitetsvinster med OPS-modeller för offentliga investeringar. Vi menar att det krävs tydliga riktlinjer både för att välja ut vilka investeringar som lämpar sig för att konkurrensutsättas och för hur riskfördelningen i det enskilda projektet ska hanteras. På en nationell nivå vore det värdefullt att utreda vilka verksamheter inom hälso- och sjukvård som är lämpliga att konkurrensutsätta.

ESV tillstyrker därför utredningens förslag att konsekvensanalyser bör ingå som underlag vid beslut om införande av nya styrmodeller och större organisationsförändringar på olika nivåer inom hälso- och sjukvården, och att detta

bör fastläggas vid ett tidigt skede i beslutsprocessen. Konsekvensanalyser är en central del i arbetet att identifiera händelser och förhållanden som utgör ett hot mot verksamheten och som därmed utgör en risk.

Dessutom menar vi att det ofta finns en överdriven tro på att nya verksamhetsmodeller löser problem, inte bara sådana som rör verksamheter utan också ekonomiska problem. Så tycks ha varit fallet i NKS-projektet. Nya verksamhetsmodeller är ofta dyra att införa och ger inte sällan upphov till nya problem. Framför allt när det gäller omfattande strukturförändringar och investeringar i hälso- och sjukvården är varsamma förändringar utifrån den operativa verksamhetens behov förmodligen en bättre väg att gå.

Kommunala förvaltningar behöver förmodligen utökat stöd i arbetet att utföra robusta konsekvens- och riskanalyser. En statlig aktör borde därför ges i uppdrag att utforma stöd och handledning till beslut om investeringar och strukturförändringar i hälso- och sjukvården. Framtida kostnader för personal i sjukvården bör också ingå som faktor i dessa konsekvensanalyser. En sådan handledning bör också vara förankrade i forskningen om offentlig styrning så långt som möjligt och vara baserat på de lärdomar som dragits av NKS-exemplet.

I detta ärende har avdelningschef Peter Kvist beslutat. Utredare Sven-Olof Junker har varit föredragande. I beredningen har också enhetschef Martin Sparr deltagit.

Datum:

Underskrift

Föredragande

Namnförtydligande

Namnförtydligande