

Pentti Meklin, professor emeritus, Tammerfors universitet

Vetenskaplig ledare för programmet ARTTU2

Problem i gränsytorna när storskalighet eftersträvas - stödservice som särskild aspekt

Syftet med social- och hälsovårdsvårdreformen är att stävja kostnadsökningen och säkerställa likvärdig service i hela landet. Den främsta metoden för att uppnå detta är att förstora enheterna som tillhandahåller vårdtjänster.

Enligt ekonomiska läror kommer större enheter att ge skalfördelar eller kombinationsfördelar. I första hand avses större producenter, inte tillhandahållare, men vårdreformen har fokuserat på att förstora tillhandahållaren trots att det är hos producenten som kostnaderna uppstår.

Diskussionen om produktionsenheterna är motsägelsefull. Å ena sidan förespråkas storskaliga producenter inom den offentliga sektorn, vilket i allmänhet motiveras med servicenivån men i synnerhet med krävande jouruppgifter. Å andra sidan oroar man sig för att privata producenter av vårdtjänster ska bli allt för stora, vilket skulle skada små och medelstora företag. Fördelarna med storskalighet varierar beroende på synvinkel.

De stora tillhandahållarna av social- och hälsovårdsservice uppkommer genom att cirka hälften av kommunens uppgiftshelhet överförs till landskapen. Slutresultatet blir storskaliga tillhandahållare av vårdtjänster och kommuner med små uppgiftshelheter.

Uppgifterna, men i synnerhet resurserna och kostnaderna, är svåra att fördela. Kommunens centrala ledning och kostnaderna för den delas knappast upp, utan kommunen ansvarar fortfarande för dessa medan de nya ledningskostnaderna överförs till landskapet. Resurserna för arbetet med att främja välfärden överförs till landskapet, men kommunen är också i fortsättningen ansvarig för en del av arbetet.

Vilken nytta ger storskalighet inom stödservicen?

Stödserviceuppgifterna är intressanta då storskaligheten kan förväntas ge fördelar i dem. Även stödservicen delas i reformen upp mellan landskapen och kommunerna. Regeringen

föreslår fyra nationella landskapsägda servicecenter inom IKT, ekonomi och förvaltning, gemensam upphandling, lokaler och fastigheter. Att lösgöra en del från kommunens stödservice innebär dock problem. Vissa av kostnaderna är fasta och därför svåra att fördela, och på kort sikt är det uppenbart att kommunerna får ansvara för de fasta kostnaderna för servicen. En del av kommunerna har lagt ut ekonomi och förvaltning, och att dela upp dessa påverkar drastiskt verksamheten för producenter av utlagda tjänster.

Inom ekonomilära påminner man om att storskalighet också för med sig problem. Stora enheter har monopol och behöver alltså inte vara lyhörda för klienter och ägare. Storleken kan också begrundas utifrån omfattningen av enhetens uppgifter. Utan att undersöka saken närmare kunde man utgå från att det inom IKT-tjänsterna är en fördel om strukturlösningarna är enhetliga i hela landet och lösningarna är kompatibla. Inom upphandling är fördelarna kanske inte lika tydliga. Upphandlingshelheterna kan vara stora, men också små, så att även små och medelstora företag kan lämna anbud. Inom ekonomi och förvaltning kommer en riksomfattande enhet knappast att skapa mervärde jämfört med enheter på landskapsnivå. Att dimensionera organisationen enligt den största gemensamma nämnaren är kanske inte så klokt.

Praktiska observationer har visat att strukturlösningar bara öppnar möjligheter, men hur väl de lyckas i praktiken beror på hur verksamheten leds, vilket har kommit i andra hand under reformprocessen.