

Styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Om social- och hälsovårdsministeriets ansvarsområde föreskrivs i det med stöd av lagen om statsrådet (2003/175) givna reglementet för statsrådet (2003/262). Kärnan i ansvarsområdet är socialskyddssystemet, som innefattar social- och hälsovårdstjänsterna samt utkomstskyddet. Ansvarsområdets ekonomiska betydelse är synnerligen stor: socialutgifterna var år 2008 ca 48 miljarder euro dvs. ca 25 % av bruttonationalprodukten. Staten finansierade ca 25 % av socialutgifterna, de övriga finansierarna var arbetsgivarna och tagarna, kommunerna samt socialskyddsfonderna med avkastningen av deras placeringar.

Föremål för revisionen var styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystemet avses de verksamhetsätt och förfaranden som tillämpas av förvaltningsområdets ledning och med hjälp av vilka ledningen går in för att alstra och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde. Med resultat avses för sin del det optimala förhållandet mellan hur målsättningarna har uppnåtts och de för detta behövliga ekonomiska och immateriella resurserna.

Revisionen baserar sig på revisionsverkets strategi, enligt vilken revisionsverket årligen granskar styrningssystemen på två förvaltningsområden, och om dessa revisioner rapporteras till riksdagen i berättelsen till riksdagen om revisionen av statens bokslutsberättelse samt som separata effektivitetsrevisionsberättelser. Syftet med revisionen är att alstra ny information om styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde, i synnerhet om dess helhet samt om objekt för utvecklande.

Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde är tillräckligt för att alstra och säkerställa resultat på förvaltningsområdet. Revisionsfrågan uppdelades ytterligare i fem delar, som behandlade planeringen, ledningen, rapporteringen, redovisningen och utvärde-

ringssystemet samt den interna kontrollen. Vid revisionen granskades således inte resultatet av den egentliga förvaltningens verksamhet, utan fokuserades på hur styrningen på förvaltningsområdet hade ordnats och på styrningssätten.

Den främsta observationen vid revisionen var att styrningssystemet på social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde huvudsakligen är tillräckligt och fungerande. Budgetförslaget på förvaltningsområdet ger en tämligen god bild av hur utgifterna i huvudtiteln inriktas. Också rapporteringen till riksdagen i statens bokslutsberättelse är i huvudsak tillräcklig. Det rapporteras om hur de flesta målsättningarna har uppnåtts, men de målsatta nivåerna presenteras inte längre klart. I rapporteringen presenteras separat hur målsättningarna har uppnåtts, åtgärderna och resurserna, men något klart samband mellan dessa tre förekommer inte.

Som starka sidor i styrningssystemet framstår särskilt den strategiska planeringen på lång sikt, klarheten i och behärskandet av resultatstyrningsprocessen, strukturerna i informationsalstringen samt ledningens engagemang i att utveckla styrningssystemet. Ministeriet har en gedigen tradition av strategisk planering och strategin förnyas systematiskt. Finansieringen av socialutgifterna kan bedömas på lång sikt med en transparent beräkningsmodell. De strategiska linjedragningarna har inkluderats i resultatavtalen och för resultatstyrningen har skapats klara och ansvarsskapande rapporterings- och responskanaler. Förvaltningsområdet har ett gediget kunnande inom informationsalstrandet och informationsstrukturerna på förvaltningsområdet är utvecklade.

Som en stark sida kan också betraktas ministeriets lednings engagemang i att utveckla styrningssystemet. Av de funktioner som ingår i styrningssystemet har man på 2000-talet utvecklat budgetens struktur och informationsinnehåll, organisationsstrukturen på förvaltningsområdet, resultatstyrningens innehåll och förfaranden, informationsstyrningen av kommunerna, strukturen för informationsalstringen på förvaltningsområdet, mätandet av produktiviteten, ministeriets indelning i avdelningar samt beräkningen och uppskattningen av socialutgifterna. I fråga om social- och hälsovårdstjänsternas strukturer är av synnerlig betydelse det pågående förverkligandet av kommun- och servicestrukturreformen. Betydelsen av samtliga ändringar för hur styrningssystemet på förvaltningens funge-

rar och därigenom för resultatet på förvaltningsområdet kan inte ännu bedömas.

Väsentliga utmaningar för styrningssystemet på förvaltningsområdet är styrningssystemets avstånd från verkställandet av socialskyddet, behärskandet av författningsberedningen, lyckade resultat av sammanslagningen av organisationer samt koordineringen av de rapporter som ges till riksdagen. Ett särdrag i verkställandet av socialskyddet är de verkställande organisationernas delvis grundlagsenliga självständighet. Styrningsförhållandet till kommunerna är vad metoderna beträffar tämligen bundet och informationsstyrningen utvecklas alltjämt. Något styrningsförhållande till Folkpensionsanstalten finns inte, låt vara att verkställandet av socialskyddet är synnerligen noga reglerat i förmånslagstiftningen. Författningsberedningens betydelse för den ekonomiska planeringen understryks av lagbundenheten för förvaltningsområdets anslag. Man har också vid ministeriet gått in för att utveckla författningsberedningen, men resurserna är förhållandevis små. På förvaltningsområdet pågår ett flertal program som behandlar samma teman. Som självständiga verktyg för informationsstyrningen förefaller programmen för en utomstående att vara överlappande, även om deras innehåll inte var motstridiga. I rapporteringen till riksdagen är bokslutsberättelsen och regeringens åtgärdsberättelse delvis överlappande. Social- och hälsovårdsberättelsen skulle ge den bästa möjligheten till en bedömning av social- och hälsovårdspolitiken på längre sikt.

På basis av revisionen har revisionsverket gett social- och hälsovårdsministeriet ett flertal rekommendationer för utvecklande av styrningssystemet.