

Politikprogrammen som styrningsmedel

Programmet för hälsofrämjande som exempel

Statsrådets möjligheter till politisk styrning och beredningen och verkställandet av politiska åtgärder som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena har utvecklats under de senaste åren. På förslag av projektet för centralförvaltningen inleddes ett pilotprojekt med politikprogram och under statsminister Matti Vanhanens I regeringens tid togs de i användning för första gången. Som bäst är den andra programperioden och tre politikprogram på gång. Programmen kan betraktas som viktiga, emedan i Finland gränserna mellan förvaltningsområdena har ansetts vara stela och man har känt ett stort behov av att korrigera bristerna i den avgränsade beredningen och verkställigheten av åtgärderna. Saken har senast uppmärksammats i OECD:s landsrapport om förvaltningen i Finland.

Med revisionen klarlades hur väl man med hjälp av politikprogrammen förmår sammanföra politikområden som överskrider gränserna mellan förvaltningsområdena till en sammanhängande helhet och effektivisera förverkligandet av regeringsprogrammet som en del av styrningen av förvaltningsområdena. Centrala frågor var då, hur politikprogrammen förmår samordna de horisontella åtgärderna och tillföra ett mervärde i ministeriernas berednings- och styrningsförfaranden.

Politikprogrammets omedelbara statsfinansiella betydelse är förhållandevis liten, trots att i samband med deras verkställande i princip kan göras val angående inriktningen och dimensioneringen av anslag. Betydelsen är förenad med förväntningarna på en effektivare och mångsidigare beredning än tidigare, inte så mycket med programmets direkta ekonomiska verkningar.

Programmen utgör inte en klart avgränsad eller enhetligt strukturerad helhet. De är framför allt verktyg för den politiska styrningen, som kan användas på många olika sätt beroende på den politiska viljan. Den normativa grunden för dem är mycket klen, varför grunderna för en utvärdering av hur de har lyckats ger rum för mångahanda

tolkningar. Politikprogrammen har karakteriserats som vida paraplyer som samlar åtgärder samtidigt som man har velat precisera deras resultatmål. I programmens verkställande deltar ett flertal olika instanser, som tolkar programmets syften, roll och verktyg i viss mån på varierande sätt. Vid revisionen har man gått in för att kartlägga tolkningarna och skapa en helhetsbild av programmens funktionsduglighet och förutsättningarna för den.

Verkställandet av programmen är ännu på hälft. Det förefaller emellertid som att programmen inte har fått den för dem ursprungligen planerade rollen av instrument som integrerar statsrådets strategiska planering och den horisontella ram- och budgetberedningen. Deras betydelse för styrningen av förvaltningsområdena har blivit tämligen liten och programmen har inte i väsentlig mån förmått sammanföra parallella och överlappande berednings- och styrningsåtgärder. De observerade problemen gäller inte så mycket programmets verkställande i praktiken som de fundamentala förutsättningar som det nuvarande tillämpningssättet ger och programledningens otillräckliga möjligheter att påverka.

Enligt revisionsverkets uppfattning har i programmen ministergruppernas roll förblivit oklar och ärendenas behandling i en ministergrupp garanterar inte linjedragningarnas eller överenskommelsernas bärighet. Bristerna i regeringens kollektiva engagemang syns förutom i programmets resurser också i det, att inte ens ministergruppernas och den koordinerande ministrarnas nuvarande verktygsmedel har utnyttjats. Ministrarna har inte deltagit i budgetberedningen eller budgetförhandlingarna på programmets centrala förvaltningsområden.

Politikprogrammets åtgärder baserar sig på de allmänna linjerna i regeringsprogrammet, men de preciseras synnerligen splittrat, dvs. består av projekt som olika ministerier, ämbetsverk och andra samarbetspartners betraktar som viktiga. Programmen saknar därför en sådan strategisk kärna, som fokuserar verkställandet och uppställer de viktigaste uppgifterna i prioritetsordning. Programmet blir lätt en sammansättning av mångahanda enskilda åtgärder vilkas synergiska nytta kan vara liten.

Programmen är mycket omfattande och deras sortiment av åtgärder avsevärt stort. Under programmets paraply har sammanförts många sådana reformprojekt, i vilkas beredning eller verkställande programmet inte har en aktiv roll. Omfattningen kan till viss del

motiveras med programmens grundläggande karaktär att vara en länk som förenar förvaltningsområdena och binder samman de politiska åtgärderna. I praktiken verkställs åtgärderna enskilt och växelverkan mellan skilda projekt och aktörer blir liten. I fråga om egentliga "tväradministrativa" eller till andra förvaltningsområden hänförliga åtgärder är det ofta fråga om att redan pågående åtgärder noteras i programdokumenten.

När programmen har startats har man inte gjort en översikt av redan pågående utvecklingsprocesser och sammanställt en helhetsbild av reformer och utvecklingsprojekt. Av denna anledning kan vid sidan av politikprogrammet pågå nationella program, processer för verkställande av principbeslut, eller andra omfattande projekt, med vilka utvecklas samma saker. En del av projekten har tolkats som kanaler för verkställande av politikprogrammet, men till stor del förverkligas åtgärderna i de parallella programmen splittrat, på det sätt som anges av ettvar separata program.

Trots programmens tydliga överlappningar noterar en stor del av programmens verkställare inte några särskilda behov av samordning. Vid revisionen kunde inte påvisas, att överlappningarna hade lett till direkta dubbleringar i resursanvändningen eller till onödiga utvecklingsåtgärder. Trots detta kan det stora antalet parallella program och splittringen av åtgärderna betraktas som oändamålsenlig. Samtidigheten för många löst sammankopplade utvecklingsprocesser försämrar möjligheterna att slå fast prioriteter, varsebli de olika aktörernas ansvar och fastställa mervärdet av respektive åtgärd. Överlappningarna i utvecklingsoperationerna hämmar också utvecklingsarbetet på det lokala planet, i synnerhet i kommunerna. Det är svårt att identifiera statsmaktens fundamentala budskap och prioriteter, och nätet av talrika parallella och delvis överlappande program kan undergräva hela program- och projektadministrationens trovärdighet.

Programmets egna resurser är mycket små. Ett större problem med tanke på verkningarna är emellertid, att programmen är mycket beroende av hur samarbetsministerierna bereder sig på att verkställa programmet och på den behövliga arbetsinsatsen. Ur programledningens synvinkel sett står ministeriernas sakkunnighetsinsats i allmänhet inte till programmets förfogande, utan har huvudsakligen tilldelats de enskilda åtgärder för vilka ministeriet har ålagts ansvaret. Detta är ägnat att splittra programmet till att bli en verkstäl-

lare av avgränsade, enskilda delprojekt. Programmen har inte tillräckliga beredningsresurser eller fullmakter att använda sådana.

Under den andra programperioden avstod man från försöket att med varandra integrera uppgörandet av regeringens strategidokument, beredningen av ramen och budgeten samt förverkligandet av politikprogrammen. När ur programmen till stor del utelämnades åtgärder med direkta inverknings på anslagen, ansågs en anknytning till ram- och budgetplaneringen inte längre vara väsentlig under den andra programperioden. Detta har för sin del reducerat programmets viktvärde.

En stor del av de åtgärder som har inskrivits i programmet verkar att ha framskridit under programperioden och med politikprogrammets hjälp har kunnat påskyndas beredningen av en del åtgärder. Visserligen hade en stor del av åtgärderna sannolikt verkställts också annars och det är därför svårt att bedöma politikprogrammets betydelse för deras framåtskridande.

Enligt observationerna vid revisionen ändrade politikprogrammet inte väsentligt på ministeriernas planerade verksamhet eller på betoningarna i och inriktningen av sakkunnigarbetet. Det horisontella samarbetet beror i stor utsträckning på praxis för och omfattningen av det tidigare samarbetet.

Programmets mervärde ligger framför allt i att de lyfter fram saker som regeringen anser vara viktiga. Under regeringsperioden kan den offentlighet som politikmålsättningarna har fått och den uppkomna debatten inverka på kommande beslutsfattare och beslut. Denna kulturella eller attitydmässiga förändring är vanskelig att direkt observera eller påvisa.

I politikprogrammen ingår synnerligen litet åtgärder med vilka skulle skapas förutsättningar för att främja politikmålsättningarna. Som resultat av åtgärderna förväntas inte med några få undantag att det skall uppkomma nya slags samarbetsförfaranden, organiserade nätverk eller arenor för samfällid planering och beredning.

På politikprogrammen har ställts stora förhoppningar vad gäller genomförandet av regeringsprogrammet och den horisontella samordningen av politikåtgärderna på statsrådsnivå. Med hjälp av politikprogrammen har man lyckats åstadkomma kontakt- och kommunikationskanaler, som har ökat acceptansen av åtgärder som överskrider sektorgränserna och har uppmuntrat ministerierna till samarbete. I sin nuvarande form förmår politikprogrammen

emellertid inte uppfylla förväntningarna på en effektivare politisk styrning och bättre beredning och verkställande av politiska åtgärder som överskrider sektorgränserna i förvaltningen. Revisionsverket rekommenderar att vid sidan av politikprogrammen utvecklas också andra sätt för integration i den horisontella beredningen. Statsrådets kanslis roll i att utveckla den horisontella integreringen och samordningsverktygen bör preciseras och stärkas. Samtidigt bör finansministeriet och statsrådets kansli förpliktas att bedriva samarbete i integreringen av den tväradministrativa politiken.

Enligt revisionsverkets bedömning har politikprogrammen trots deras betydande brister berett jordmånen och acceptans för ett nätverksartat och inofficiellt samarbete mellan ministerierna. Den goda sidan med det öppna och nätverksartade verkställandet är lättheten i programadministreringen och möjligheten till en flexibel omprövning av åtgärderna under programperioden. Politikprogrammen har inte genomförts enligt de ursprungliga definitionerna, varför programledningsmodellens alla möjligheter eller slutliga effekt inte ännu har testats. Det är emellertid nödvändigt och möjligt att utveckla programverksamheten så att den är avsevärt effektivare än för närvarande. Det är å ena sidan frågan om att tillämpa grunderna för det ursprungliga programkonceptet och å andra sidan om att skapa nya verktyg och förfaranden som stärker genomförandet av nya program.