

Revisionsverkets ställningstaganden

Omvärldsbevakning och framsynsarbete som stöd för det strategiska beslutsfattandet

I denna revision utvärderas det nationella framsynssystemet, som stödjer det strategiska beslutsfattandet. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD rekommenderade i juni 2022 att Statens revisionsverk skulle kunna fästa avseende vid utnyttjandet av framtidsorientering och framsyn inom förvaltningen.

Vid revisionen producerades information om de ekonomiska och funktionella perspektiv och system som bildar helheten av information om verksamhetsmiljön och framsynen. Dessutom producerades information om utvecklingsbehoven i produktionen, hanteringen och utnyttjandet av framtidsinformation. Syftet med revisionen är att stärka de systemiska förutsättningarna för framsynsarbete, perspektivet för förutseende styrning av förvaltningen samt det kunskapsbaserade beslutsfattandet. Utgångspunkten är att framtidsinformation är en nödvändig del av kunskapsunderlaget för det strategiska beslutsfattandet.

Framsynsarbetet inom statsförvaltningen är ännu inte enhetligt eller systematiskt

Framsynsarbetet inom statsförvaltningen är ännu inte enhetligt eller systematiskt i fråga om syfte, mål, verksamhetsätt och resultat. Förutsättningarna för att producera framsynsinformation håller ännu på att utvecklas inom förvaltningen i enlighet med den nationella framsynsmodellen. Förutsättningar för att producera systematisk framsynsinformation är etablerade processer och automatiserad praxis samt systematisk utveckling av framsynsfärdigheterna.

Informationen om verksamhetsmiljön och framsynen ska behandlas i enlighet med informationshanteringslagen samt modellerna och principerna för informationshantering, även om den är framtidsorienterad och därmed till sitt väsen avviker från erfarenhetsbaserad information. Detta har ännu inte uppnåtts. Processen för att utarbeta statsrådets framtidsredogörelse har stött etableringen av en gemensam praxis för framsynsarbetet vid ministerierna och utvecklingen av färdigheterna.

Endast få bokföringsenheter har en egen funktion för framsyn och resursfördelningen för den följs inte upp separat. Problemet är också att åsikterna om hurdan verksamhet som är förutseende varierar mellan ämbetsverken. Det skulle dock vara nödvändigt att följa upp resurserna för framsynsarbetet för att verifiera att ämbetsverkets framsynsarbete har gett resultat.

Under revisionen framfördes ståndpunkter om att framsynen har en ansedd ställning vid ämbetsverken och att satsningarna på framsyn håller på att öka. Man

skulle kunna bedöma de olika funktionernas ställning vid ett ämbetsverk genom att granska resursfördelningen; de funktioner som ämbetsverket allokerar mer resurser för är dess prioriteringar. Detta kunde inte göras vid revisionen, eftersom de uppföljningsobjekt i datasystemet Kieku som bokföringsenheterna för närvarande använder inte stödjer uppföljningen av de resurser som använts för framsyn.

Ett ekosystemiskt synsätt bör eftersträvas i utvecklingen av framsynssystemet

Enligt den nationella framsynsmodellen ska framsynssystemet stödja en övergripande informationshantering, det vill säga ett ekosystemiskt synsätt. Då skulle framsynsinformationen vara tillgänglig för alla aktörer och användningen av informationen skulle berika den. Även mognadsnivån i förvaltningen som utför framsynsarbete ska bedömas i förhållande till om informationsprocessen som helhet har ordnats på ett sätt som beaktar även de potentiella informationsanvändarnas behov.

Ansvar för informationsproduktionen inom statsförvaltningen är för närvarande inte tydligt. Framtidsinformationen är fortfarande till många delar splittrad och isolerad. Det produceras rikligt med framtidsinformation, men den koordineras inte på ett sätt som säkerställer att informationsproduktionen är effektiv och heltäckande.

Hinder för informationsdelning försvagar kopplingen mellan framsynsinformationen och beslutsfattandet. Hinder är enligt revisionen åtminstone begränsning av informationsdistributionen och parallella projekt som främjas utanför planeringssystemet. Informationsresurser som kompletterar koordineringen skulle förbättra framsynsinformationens tillgänglighet.

Ansvar för att samordna framsynsinformationen och metadata om dess position, form och identifierare kan anvisas en aktör, även om produktionen av informationen är decentraliserad. Statsrådets enhet för informationsstöd och publikationer har uppgett sig ha förutsättningar att stärka sin roll i hanteringen av källor för information om verksamhetsmiljön och framsynen. Det verkar finnas ett växande behov av en sådan gemensam stödtjänst för statsrådets beslutsfattande, som kombinerar informationskällor och upprätthåller positionsdata om relevant information.

Framsyn som grundar sig på efterfrågan skulle fördjupa framtidstänkandet

I beredningen av det strategiska beslutsfattandet utnyttjas i viss mån framsynsinformation, även om praxisen och processerna för framsynsarbete ännu håller på att utvecklas. Hinder för ett omfattande utnyttjande av information är att framsynen och framsynsinformationen är splittrade.

Framsyn som utgår från efterfrågan skulle utveckla och fördjupa framtidstänkandet och tillhörande tekniker inom statsförvaltningen. Beredarna av politiska åtgärder och beslutsfattarna har en nyckelroll när det gäller att öka efterfrågeorienteringen. Genom att stärka deras förmåga att föreställa sig framtiden uppstår ett behov av och en förväntan på framtidsinformation i anslutning till beslutsfattandet, som kompletterar kunskapsunderlaget.

Efterfrågan på framsynsinformation begränsas av faktorer som rör kvaliteten på framsynsinformationen, såsom brister i systematiken i informationsproduktionen och informationshanteringen. Användarnas uppfattning om kvaliteten på framsynsinformationen påverkas dessutom av faktorer som gäller mognadsnivån i förvaltningens färdighet att föreställa sig framtiden, såsom beslutsfattarens inställning till osäkerhetsfaktorer i framsynsinformationen, metoder för att säkerställa att tidpunkten för informationen är rätt samt mödan i att sammanställa beredningsmaterialet.

De framsynsrapporter som görs upp regelbundet och framsynsuppdragen i anslutning till beredningen av politiska åtgärder kompletterar varandra. En efterfrågeorientering stärker sambandet mellan framsyn och beslutfattande: framsynsarbetet kan fokuseras på viktiga beslutsfrågor och tidtabellen för informationsproduktionen kan förutses. Den efterfrågebaserade framsynen stärker också ämbetsverkens egna framsynsfärdigheter. Fragmenteringen av framsynssystemet och den obetydliga efterfrågan på framsynsinformation ger å andra sidan näring åt den negativa utvecklingen; om framsynsinformationen inte utnyttjas i beslutsfattandet, minskar efterfrågan på information, utvecklas inte färdigheterna och informationskvaliteten försämras.

Framsynsinformationen kan vara effektiv endast om beslutsfattaren förbinder sig till kunskapsbaserad

Utgångspunkten för kunskapsbaserat beslutfattande är att beslutsfattaren har förbundit sig att fatta beslut med stöd av bästa möjliga information, att hindren för utnyttjandet av information har sänkts och att väsentlig information är lättillgänglig. För att framsynsinformationen ska inkluderas i faktaunderlaget för beslutsfattandet krävs att mångsidig information och sakkunskap samlas ihop och att den digitala informationsbehandlingsmöjligheter utnyttjas. Det är också viktigt att den som bereder beslutsfattandet känner till olika sätt att använda information och kan planera användningen av information på det sätt som situationen kräver.

Regeringen har förbundit sig till kunskapsbaserat beslutfattande och till att främja framsynsarbetet som stöd för detta. Vid revisionen framkom dock vissa iakttagelser om verksamhetskulturen och färdigheterna, som visar att framtidsinformationen ibland åsidosätts i beslutsprocessen.

Den upplevda kvaliteten på framsynsinformationen har en central inverkan på huruvida informationen övertygar beslutsfattaren och huruvida den är väsentlig för beslutsfattandet. Framsynsinformationen kan vara effektiv endast om praxisen för produktionen och hanteringen av den har etablerats. Till denna del håller

förutsättningarna för ett kunskapsbaserat strategiskt beslutsfattande ännu på att utvecklas. Ett ekosystemiskt framsynssystem skulle också på bästa möjliga sätt stödja kopplingen av framsynsinformationen till det strategiska beslutsfattandet.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att

1. ministerierna under ledning av statsrådets kansli kommer överens om vad som avses med framsyn och på vilket sätt bokföringsenheterna producerar jämförbara uppföljningsdata om framsynsarbetets kostnader och årsverken.
2. statsrådet förankrar gemensamma metoder att producera och utnyttja framsynsinformation vid alla ministerier. Ministerierna ska för detta syfte genomföra gemensamma framsynspilotprojekt, som stödjer beredningen av politiska åtgärder.
3. ansvaret för att koordinera och hantera framsynsinformationens källor anvisas en aktör. Till exempel kan den roll som statsrådets enhet för informationsstöd och publikationer har som statsrådets gemensamma stödtjänst stärkas genom att enheten anvisas uppgiften att upprätthålla källorna för framtidsinformation och deras positionsdata.
4. efterfrågan på framtidsinformation skapas i samband med beslutsfattandet, när ministerierna styr beslutsfattarna och beredarna att komplettera kunskapsunderlaget för politiska åtgärder med framsynsinformation. Denna ökning av efterfrågan skulle fördjupa framtidstänkandet och framsynskompetensen vid ämbetsverken, vilket också skulle stärka förutsättningarna för att reagera på plötsliga förändringar i verksamhetsmiljön.