

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Beredning av projekt och reformer som överskrider valperioderna

Temat för revisionen var beredning av förvaltningsreformer och projekt som överskrider valperioderna. Vid revisionen bedömdes vilka förutsättningar som skapats för att beredningen av projekt, program och reformer som sträcker sig över val- och regeringsperioderna ska lyckas. Beredningen av långvariga projekt granskades med hjälp av fyra exempelfall. Fallen var social- och hälsovårdsreformen, reformen av den sociala tryggheten, Försvarsmaktens strategiska prestandaprojekt (HX och Flottilj 2020) samt digitaliseringsutvecklingen inom den offentliga förvaltningen och nationellt utnyttjande av artificiell intelligens. Exempelfallen handlade om långvariga projekt, program, reformer eller fenomen som av olika skäl hade beretts under flera val- eller regeringsperioder. Bakgrunden till revisionen var antagandet att bytet av val- eller regeringsperiod kan leda till diskontinuitet som försämrar beredningens effektivitet.

## För att beredningen över valperioder ska lyckas krävs tydliga och konsekventa mål

Utgångspunkten är att varje regering beslutar vilka ärenden den vill främja under valperioden. Det är dock klart att en valperiod kan vara för kort till exempel för att bereda och verkställa stora reformer. Att inleda beredningen av en omfattande reform med betydande effekter från början när regeringen eller regeringsbasen byts ut är inte ändamålsenligt ur samhällets och statsfinansernas perspektiv. Genom en omsorgsfullt genomförd beredning kan man undvika omedelbara behov av korrigeringar som kräver extra arbete och finansiering, som bristfällig beredning ger upphov till. I samhället skulle det därför vara nödvändigt att identifiera i vilka frågor det behövs beredning över valperioderna och att fundera på hur man säkerställer att beredningen över valperioderna är effektiv.

Utifrån revisionen är en grundförutsättning för att beredning som överskrider valperioderna ska lyckas att projektets, reformens eller programmets mål är tydliga, konsekventa och genomförbara. Förutsättningarna för en lyckad långsiktig beredning förbättras också om målen inte ändras nämnvärt under beredningens gång och om målen har ställts upp parlamentariskt. Att ändra målen innan beredningsarbetet inleds eller medan beredningen pågår medför extra arbete och försämrar förutsättningarna för att beredningen ska lyckas. I revisionens exempelfall hade det i sig funnits ett brett samförstånd om målen på högre nivå, vilket dock inte alltid hade förmedlats smidigt till det praktiska beredningsarbetet.

## Man bör sörja för grundförutsättningarna för effektiviteten i beredningsprocesserna och projekthanteringen

På basis av revisionsiakttagelserna kan man säkerställa förutsättningarna för en lyckad reform eller ett lyckat projekt genom att se till att beredningsarbetet är välorganiserat, att resurserna är tillräckliga och att beslutsfattandet är effektivt. Dessa tre faktorer är väsentliga för att projektet ska kunna uppnå de uppställda målen.

I de exempelfall som valdes ut för revisionen hade förutsättningarna uppfyllts i varierande grad. Till exempel kan beredningsorganisationen ha varit komplicerad och för stor i förhållande till dess hanterbarhet, beredningsarbetet har varit underresurerat i förhållande till arbetsmängden eller beslutsfattandet har inte stött en smidig beredning. En ytterligare utmaning för beredningen är också att i synnerhet omfattande reformer ofta är sektorsövergripande, vilket innebär att vikten av att arbetet har organiserats så att det fungerar framhävs. Att ansvarerna och resurserna är tydligt definierade ökar också förutsättningarna för en lyckad beredning.

I revisionens exempelfall hade man strävat efter att utnyttja den information som bildats under tidigare regeringsperioder även då informationens användbarhet inte var den bästa möjliga. På basis av revisionen har ett gemensamt och tillräckligt kunskapsunderlag stor betydelse för beredningen. Till exempel genom parlamentarisk beredning kan man dela information och bredda det gemensamma kunskapsunderlaget, trots att man kanske inte hittar en gemensam syn på de frågor som behandlas. Ett tillräckligt kunskapsunderlag behövs för att beslutsfattandet ska vara effektivt och för att beredningen ska ske effektivt inom den fastställda tidtabellen.

Vid revisionen behandlades i första hand beredningsfasen i de reformer och projekt som valts ut som exempelfall, inte deras innehåll eller verkställande. Av revisionsiakttagelserna framgick dock tydligt att ett lyckat och effektivt verkställande av reformerna förutsätter att verkställandet beaktas i tillräcklig utsträckning redan i beredningsfasen.

Beredningen av de projekt, program och reformer som behandlades vid revisionen hade följts upp övergripande och regelbundet. Utifrån uppföljningen hade man också reagerat på observerade avvikelser till exempel genom att göra ändringar i beredningsorganisationen eller utveckla lösningar på andra identifierade problem.

## Ärenden som överskrider valperioderna har beretts på flera olika sätt

Varje projekt, program och reform som behandlades vid revisionen hade olika utgångspunkter, syften och genomförande. I vissa av de exempel fall som behandlades uppnåddes målen för beredningen, i andra inte.

Utifrån erfarenheterna från tidigare regeringsperioder visste man i statsminister Marins regering att det blir bråttom med beredningen av social- och hälsovårdsreformen, om man vill slutföra reformen under en valperiod. Trots det var målet för beredningen att reformen ska slutföras under en valperiod. Man försökte uppnå målet genom att bereda en förenklad servicestrukturmodell som färdigställdes under valperioden. Den brådskande tidtabellen ledde dock till att beredningen måste fortsätta efter Marins regeringsperiod.

När reformen av den sociala tryggheten bereddades, utnyttjades erfarenheterna av social- och hälsovårdsreformen, vars beredning misslyckades under tidigare regeringsperioder. För beredningen av reformen tillsattes en parlamentarisk kommitté, som till följd av den breda sammansättningen med olika sektioner inte stödde en effektiv beredning. Kommitténs uppdrag var dessutom mer detaljerat än vad som skrivits in i regeringsprogrammet. Förutsättningarna för ett effektivt beredningsarbete försämrades av det omfattande reformmålet som ställdes upp i regeringsprogrammet.

Målen för Försvarsmaktens strategiska prestandaprojekt har grundat sig på riktlinjerna i de parlamentariska försvarsredogörelserna. Målen var allmänt accepterade och de ändrades inte under beredningen. Under beredningen tog försvarsministeriet en betydande samordningsroll via den programbyrå som grundats vid ministeriet. Programbyrån ansvarade bland annat för kommunikationen och samarbetet med intressentgrupperna. Syftet var att garantera arbetsro för den övriga projektorganisationen.

Främjandet av digitaliseringen har ingått i regeringsprogrammen som ett allmänt mål från en valperiod till en annan. Det har dock inte funnits någon enhetlig strategi bakom utvecklingen och den har inte samordnats sektorsövergripande, vilket har kunnat ta sig uttryck som en splittrad utveckling. Förutsättningarna för en starkare strategisk styrning och ett starkare samarbete förbättrades under Marins regeringsperiod genom den så kallade digitala byrån. Med den digitala kompassen som den digitala byrån har berett strävar man i fortsättningen efter att rikta digitaliseringsutvecklingen i Finland, men verkställandet av kompassen håller endast på att inledas.

## Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att när statsrådet inleder beredningen av betydande projekt, program eller reformer

1. granskar man om projektet, programmet eller reformen sträcker sig över valperioderna och säkerställer man att det finns tillräckliga förutsättningar för en effektiv beredning
2. fäster man avseende vid att målen är tydliga, konsekventa och bestående vid beredning som sträcker sig över valperioderna
3. säkerställer man att de som deltar i beredningen har ett tillräckligt och gemensamt kunskapsunderlag
4. beaktar man förutsättningarna för ett högklassigt genomförande i beredningen och beslutsfattandet.