

Revisionsverkets ställningstaganden

Styrning av förvaltningsöverskridande åtgärdshelheter

Revisionen gällde de styrmedel och -strukturer som staten tillämpar i förvaltningsöverskridande åtgärdshelheter. Med förvaltningsöverskridande åtgärdshelheter avses sådana helheter som kräver åtgärder inom flera olika förvaltningsområden för att målen ska nås.

Statens revisionsverk anser det viktigt att statsförvaltningen strävar efter att åtgärda komplicerade samhälleliga problem med hjälp av koordinerat samarbete mellan olika förvaltningsområden. Den resultatstyrning som utvecklats för styrningen till linjeorganisationen har konstaterats lämpa sig dåligt för att styra detta. Vid revisionen beskrevs styrning som baserar sig på politisk styrning med hjälp av en förvaltningsöverskridande modell för målstyrning.

Revisionen genomfördes både med hjälp av en allmän, högre nivå granskning av förvaltningen och genom en fallgranskning. Föremål för fallgranskningen var de förvaltningsöverskridande styrstrukturerna och -förfarandena för stadspolitiken, bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, främjandet av cirkulär ekonomi samt främjandet av barns och barnfamiljers välbefinnande. Alla fall var etablerade helheter som förekom på politisk nivå och som berörde flera olika förvaltningsområden.

Regeringsprogrammet skapar grunden för de förvaltningsöverskridande målen

Med politisk styrning avses styrning som genomförs av politiska aktörer utifrån deras värdebaserade val i olika skeden av beredningen vid ministerierna. Ett viktigt verktyg för den politiska styrningen är regeringsprogrammet. I enlighet med ansvarsfördelningen i reglementet för statsrådet förpliktar regeringsprogrammet ministerierna politiskt att främja verkställandet av innehållet i regeringsprogrammet. Dessutom förpliktar 2 § i lagen om statsrådet ministerierna att samarbeta vid beredningen av ärenden. Dessa bildar tillsammans en stark grund och till och med en skyldighet för det förvaltningsöverskridande samarbetet som främjar regeringsprogrammets mål som berör flera förvaltningsområden. Detta förverkligas dock inte till alla delar i praktiken.

Anteckningarna i regeringsprogrammen varierar i fråga om huruvida de endast gäller målbilden eller om det vid regeringsbildningen har avtalats mer detaljerat om riktlinjerna eller till och med om de åtgärder som ska väljas. De detaljerade anteckningarna i regeringsprogrammet om förvaltningsöverskridande helheter begränsar förvaltningens möjligheter att påverka valet av de metoder som är mest ändamålsenliga för att målet ska nås. Under de två föregående valperioderna stöddes förvaltningens möjligheter att påverka på så sätt att tjänstemannaberedningens förslag beaktades som åtgärder i handlingsplanerna som preciserade regeringsprogrammen. Statsrådets kansli samordnade inkluderingen av förvaltningen ett ministerium åt gången, dvs. inte enligt

förvaltningsöverskridande ärendehelheter. I vissa fall har regeringen låtit förvaltningen eller en separat sammansättning som regeringen har utsett fastställa de närmare målen eller åtgärderna för helheten och godkänt deras resultat som en del av de förvaltningsöverskridande helheterna. Den mångtydighet i enskilda anteckningar i regeringsprogrammet som upplevts vara problematisk kan förtydligas i genomförandefasen med hjälp av dessa åtgärder.

Vid revisionen bedömdes inte det värdebaserade politiska beslutsfattandet och växelverkan mellan de politiska aktörerna granskades inte. Den politiska styrningen har dock särskild betydelse för förvaltningen när det gäller att möjliggöra den förvaltningsöverskridande verksamheten i fråga om att skapa befogenheter, resurser och en verksamhetskultur. Ett förvaltningsöverskridande samarbete upplevs i regel inte vara möjligt utan befogenhet som härleds från en separat anteckning i regeringsprogrammet och det politiska engagemang som riktar resurser. Å andra sidan kan nya mål som fastställts under regeringsperioden eller enskilda åtgärder påverka förvaltningens möjligheter att främja förvaltningsöverskridande helheter. Den politiska styrningen kan också genomföras till exempel genom att utnämna en minister för en ärendehelhet, genom att en enskild minister är starkt engagerad i ledningen av den förvaltningsöverskridande helheten eller genom ett starkt samarbete mellan ministrarna i de förvaltningsområden som deltar i den förvaltningsöverskridande helheten. Enligt revisionen kan den politiska styrningen på personnivå vara särskilt viktig i de förvaltningsöverskridande helheter där det upplevs förekomma problem i samarbetet mellan de deltagande förvaltningsområdena.

De gemensamma förvaltningsstrukturerna stödde inte styrningen av de förvaltningsöverskridande helheter som revisionen gällde

Inom statsrådet finns ett flertal förvaltningsöverskridande strukturer. De viktigaste strukturerna för styrningen av enskilda förvaltningsöverskridande helheter med tanke på sammansättningen och uppgifterna eller styrmodellen är de ministerarbetsgrupper som tillsätts genom statsrådets beslut och som byts varje regeringsperiod, kanslichefsmötet och systemet för samordning av EU-ärenden. Statsrådets kansli och finansministeriet tillhandahåller dessutom styrning och stöd på statsrådsnivå. Informationshanteringsmetoden och andra tekniska förutsättningar har också betydelse för hur det förvaltningsöverskridande perspektivet förverkligas i praktiken.

Antalet ministerarbetsgrupper är begränsat och de behandlar ofta ett mycket stort antal olika teman. Då får enskilda förvaltningsöverskridande helheter endast en ringa vikt vid behandlingen av ärenden. Vid revisionen observerades också att även om ministerarbetsgruppen hade tillsatts kring en förvaltningsöverskridande helhet, gav dess strukturer och verksamhet inte ett tillräckligt stöd för förvaltningen i den strategiska linjedragningen av den förvaltningsöverskridande helheten och främjandet av helhetsmålen. Eftersom ministerarbetsgrupperna vanligtvis tillsätts kring förvaltningsöverskridande frågor kan de i regel identifiera och definiera de viktigaste strukturerna för förvaltningsöverskridande helheter

samt främja helheten på strategisk nivå. Den förvaltningsöverskridande sammansättningen av ministerarbetsgruppernas tjänstemannasekretariat och ett fungerande samarbete kan då spela en viktig roll. Ministerarbetsgruppernas sekretariat som arbetar med förvaltningsöverskridande helheter borde sörja för att de förvaltningsområden som deltar i helheterna är med och bereder ärendena.

Vid revisionen framstod samarbetet mellan kanslicheferna inte som särskilt betydande för styrningen av de förvaltningsöverskridande helheterna. Kanslichefsmötet är ett samarbetsorgan mellan ministerierna som enligt 10 § 3 mom. i reglementet för statsrådet ska verka som stöd för ledningen av statsrådet. De ärenden som behandlas vid kanslichefsmötet är dock mycket allmänna. Därför vore det mer ändamålsenligt att förvaltningsöverskridande helheter som berör endast några förvaltningsområden skulle behandlas under ledning av kanslicheferna för dessa förvaltningsområden i enlighet med 45 § i reglementet för statsrådet.

Systemet för samordning av EU-ärenden i Finland är vid internationell jämförelse exceptionellt inkluderande och därför ett bra exempel på hur förvaltningsöverskridande verksamhet kan förverkligas inom statsförvaltningen. Systemet tillhandahåller stöd för att bilda ståndpunkter i EU-ärenden såväl mellan förvaltningen och intressegrupperna, mellan statsrådet och riksdagen som mellan olika förvaltningsområden inom statsrådet. Systemet för samordning tillhandahåller ett starkt förvaltningsöverskridande stöd för att bilda ståndpunkter i EU-ärenden. Som styrmodell är systemet emellertid tungt och kan således inte tillämpas i mindre förvaltningsöverskridande helheter. Vid revisionen framkom olika faktorer i anslutning till de förvaltningsöverskridande helheternas karaktär och kontext som påverkar valet av den mest ändamålsenliga styrstrukturen.

Strategiavdelningen vid statsrådets kansli har en viktig samordnande roll när det gäller att stödja statsministerns ledning. Då författningsbaserade befogenheter saknas bygger strategiavdelningens roll i styrningen på mjuka styrmedel och tillhandahållande av stöd. Då en vision om förvaltningsöverskridande helheter saknas är avdelningens roll i koordineringen begränsad till teknisk nivå. Vid finansministeriet har det stöd för ledningen som statsförvaltningens utvecklingsavdelning tillhandahåller hittills inte riktats till sådana substanshelheter som gäller bara några förvaltningsområden. Den resultatstyrning som finansministeriet ansvarar för är oändamålsenligt för förvaltningsöverskridande helheter. Ett förvaltningsöverskridande nätverk i anslutning till resultatstyrning skulle emellertid på teknisk och praktisk nivå kunna påverka hur olika styrningssystem kan stödja de förvaltningsöverskridande helheterna.

En bestående samarbetsstruktur för den förvaltningsöverskridande helheten förbättrar förutsättningarna för samarbete

I de förvaltningsöverskridande helheterna behöver myndigheterna förutom politisk styrning även varandras kompetens och befogenheter för att tillsammans lösa svåra samhällsliga problem. Revisionen visade att samarbetet mellan olika

förvaltningsområden i bästa fall skapar en verksamhetskultur som möjliggör ett övergripande förhållningssätt samt att olika synvinklar beaktas och att mer omfattande och effektiva lösningar kan hittas.

De förvaltningsöverskridande styrstrukturerna erbjuder en plattform för samarbete när förvaltningen främjar de politiskt uppställda målen. De förvaltningsöverskridande styrstrukturerna är vanligen sammansättningar som grundas i samband med att olika projekt, strategier eller program skapas eller genomförs. Utöver myndigheterna kan de även bestå av aktörer utanför förvaltningen. Samarbete som utförs med hjälp av styrstrukturerna bidrar till att en gemensam syn inom förvaltningen kan bildas.

En bestående styrstruktur (i förhållande till verksamhetens varaktighet) är av särskilt stor betydelse för att skapa en sådan kultur av samarbete mellan olika förvaltningsområden som gör verksamheten effektivare. En bestående struktur ökar förståelsen för samarbetsmyndighetens verksamhet och befogenheter, vilket underlättar samarbetet. En bestående struktur ökar förståelsen och förtroendet personer emellan och sänker tröskeln för samarbete även utanför strukturen. Den minskar personberoendet och de risker detta medför och tryggar kontinuiteten i verksamheten. Om de enheter som deltar i helheten inte förmår hitta gemensamma kopplingar kan styrstrukturens förutsättningar att skapa en förvaltningsöverskridande samarbetskultur å andra sidan försämrats. Det ministerium som ansvarar för helheten har ett särskilt ansvar för detta. Förutsättningarna försämrats också av bristfälligt stöd från ledningen för de linjeorganisationer som deltar i samarbetet. Sådana problem kan yppa sig som obalans i ståndpunkterna mellan förvaltningsområdena.

Enligt revisionen har de förvaltningsöverskridande styrstrukturerna, samarbetet, den gemensamma synen på målen och de åtgärder som målen förutsätter samt verksamhetskulturen ett starkt inbördes samband och påverkar upplevelsen av hur effektivt samarbetet är. Detta betyder också att det finns flera olika vägar för att etablera och förankra förvaltningsöverskridande samarbetet.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger Statens revisionsverk följande rekommendationer:

1. Statsrådets kansli bör identifiera samarbetsstrukturerna i de centrala förvaltningsöverskridande helheter som redan finns inom förvaltningen. Detta skulle förbättra förutsättningarna för det stöd som statsrådets kansli tillhandahåller vid fastställandet av åtgärder som stöder uppnåendet av de förvaltningsöverskridande målen och vid uppföljningen av helheterna.
2. De personer som ansvarar för förvaltningens samarbetsstrukturer som styr de viktigaste enskilda förvaltningsöverskridande helheterna bör ha möjlighet att rapportera till statsrådets kansli om hur de mål som ställts upp för helheten framskrider. För närvarande görs rapporteringen i huvudsak för enskilda åtgärder via de ansvariga ministerierna.