



Att genomföra målsättningen om ett bättre kunskapsunderlag vid det politiska beslutsfattandet

Rapport från arbetsgruppen för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder

Att genomföra målsättningen om ett bättre kunskapsunderlag vid det politiska beslutsfattandet

Rapport från arbetsgruppen för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder

Utgivare STATSRÅDETS KANSLI		PRESENTATIONSBLAD 1.10.2011	
Författare Statsrådets kansli		Typ av publikation Rapport	
		Uppdragsgivare Statsrådets kansli	
		Datum då organet tillsattes	
Publikationens namn Att genomföra målsättningen om ett bättre kunskapsunderlag vid det politiska beslutsfattandet Rapport från arbetsgruppen för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder			
Sammandrag I ett ställningstagande vid sina politiska överläggningar i mitten av valperioden fastställde regeringen i mars 2009 att effektbedömningen av politikåtgärderna bör utvecklas. Statsrådets kansli startade ett projekt för att bereda ärendet (det s.k. POVI-projektet). Inom projektet har färdigställts en mellanrapport i november 2009 och en delrapport som beskriver erfarenheterna av pilotprojekten. I denna slutrapport över projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder ges rekommendationer om hur man kan förbättra användningen av information i beredningen och beslutsfattandet på statsrådsnivå. Arbetsgruppens rekommendationer är nära sammankopplade med utvecklingsprojektet om tillvägagångssätt för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet effektivt (Kokka-projektet), som bereddes under ledning av statsrådets kansli. Arbetsgruppens rekommendationer har delats in i fyra grupper: 1) En forsknings- och bedömningsplan för regeringsperioden 2) Ansvar och organisering 3) Nya handlingssätt och handlingskulturen 4) Verktyg Arbetet har letts av statsministerns statssekreterare och ministerarbetsgruppen för bättre lagstiftning har fått rapporter om hur arbetet fortskrider. I arbetsgruppens sammansättning har man beaktat att den ska företräda en allmän utvärderingskompetens och expertis inom olika effektbedömningar. Arbetsgruppen överlämnar sin rapport för att utnyttjas när förfaranden som stöder det politiska beslutsfattandet under den kommande regeringsperioden definieras. Arbetsgruppen anser det viktigt att det förs en bred debatt om rekommendationerna. Arbetet med att utveckla effektbedömningar av politikåtgärder är långsiktigt och har främjats under flera regeringsperioder. Det är viktigt att informationen om utvärderingen kopplas så nära till beslutsfattandet som möjligt. Det är nödvändigt att utveckla handlingssätten och verktygen men det handlar också om att utveckla beredningskulturen i fråga om politikåtgärderna och att arbetssätten får en mera diskuterande karaktär. Om projektets rekommendationer genomförs, innebär det att man börjar utnyttja informationen mer systematiskt.			
Nyckelord politikåtgärder, forskning, bedömning, förhandsbedömning och utvärdering i efterskott, politikanalys, arbetsmetoder, verktyg			
Seriens namn och nummer Statsrådets kanslis publikationsserier 12/2011		ISSN 1799-7828	ISBN (hft.)
Sidantal 52	Språk Fi	Sekretessgrad Offentlig	ISBN (PDF) 978-952-5896-74-9
Förläggare Statsrådets kansli Publikationen som PDF: www.vnk.fi/julkaisut Ytterligare information: julkaisut@vnk.fi		Layout Statsrådets kansli/Enheten för politikanalys	
		Tryckort Statsrådets kansli, Helsingfors, 2011	

INNEHÅLL

Förord.....	7
1 VISION: FRÅN SPLITTRING TILL EN SYSTEMATISK VERKSAMHETSMODEL.....	9
Varför behöver bedömningsverksamheten utvecklas?	9
Syfte och fokus.....	11
2 SÅ GENOMFÖRS MÅLSÄTTNINGEN: REKOMMENDATIONER	15
2.1 En strategisk forsknings- och utvärderingsplan utarbetas för regeringsperioden	15
2.2 Ansvarsfördelningen fastställs och funktionerna för informationsförmedling stärks.....	17
2.3 Förändringar i verksamhetssätten samt verksamhetskulturen	20
2.4 Utvecklande av gemensamma verktyg och tjänster	24
2.5 Praktiska konsekvenser	26
Bilaga 1 Pilotprojekt.....	28
Bilaga 2 Definitioner av de termer som används.....	30
Bilaga 3 Utvecklande av effektbedömningen av politikåtgärder genom andra pågående projekt.....	35
Bilaga 4 Kartläggning av ministeriernas planerings-, bedömnings- och rapporteringsverksamhet	40
Bilaga 5 Arbetsgruppens möten	44
Bilaga 6 Intressentgruppsmöten.....	45
Bilaga 7 Beslut om tillsättande.....	47

Förord

Vid ministerierna är verksamhetssätten – också de som hänför sig till förmedling och utnyttjande av information – djupt rotade och präglade av tyst kunskap. Det är en utmaning att skapa förändring utifrån. Förändringar har skett också på kort tid när behovet har varit tillräckligt tydligt och trycket på förändring har uppstått inom ministeriet. Avgörande är då vad ledningen för ministerierna anser om behoven av förändringar och nödvändigheten av dem och i vilken mån man är beredd att arbeta för saken. Det är viktigt att förändringar av verksamhetssätten skapar ett genuint mervärde för alla och att de kan genomföras som en del av det dagliga arbetet.

Förändringar av informationsförmedlingskulturen förutsätter en vilja hos såväl de politiska aktörerna som tjänstemännen. Målet med arbetet för att utveckla effektbedömningen av politikåtgärderna är att stödja de politiska beslutsfattarna. Det är tjänstemännens och experternas uppgift att säkerställa att beslutsfattarna har tillgång till bästa möjliga information både om de samhällliga konsekvenserna av planerade politiska beslut och om konsekvenserna av redan genomförda åtgärder. Men de politiska beslutsfattarna ska också vilja använda sig av sådan information. Att grunda besluten på bästa möjliga information och att tydligt och klart lyfta fram informationskällorna och de värdegrunder som ligger bakom besluten främjar också demokratin.

I ett ställningstagande vid sina politiska överläggningar i mitten av valperioden fastställde regeringen i mars 2009 att effektbedömningen av politikåtgärderna bör utvecklas. Statsrådets kansli startade ett projekt för att bereda ärendet (det s.k. POVI-projektet). Inom projektet har man färdigställt en mellanrapport i november 2009 och en delrapport som beskriver erfarenheterna av pilotprojekten i januari 2011. I denna slutrapport över projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder ges rekommendationer om hur man kan förbättra effektbedömningen av politikåtgärder på statsrådsnivå. Arbetsgruppens rekommendationer är nära förknippade med utvecklingsprojektet om tillvägagångssätt för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet effektivt (Kokka-projektet), som bereddes under ledning av statsrådets kansli.

* * * * *

Arbetsgruppen för projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder har haft som uppgift att utifrån den beredande arbetsgruppens förslag (SRK 6/2009):

1. Sammanställa och bereda rekommendationer för nästa regering om de förändringar som eventuellt krävs i statsrådets berednings- och beslutsprocesser, i olika aktörers roller och ansvar (i synnerhet helhetsansvaret för att samordna och främja användningen av bedömningar) samt i de verktyg som kan användas för att förmedla information för att bedömningsverksamheten bättre ska kunna knytas till det politiska beslutsfattandet.
2. Genomföra pilotprojekt med ministerierna för att undersöka de nya verksamhetsmodellernas möjligheter.
3. Informera olika utvecklingsprojekt om bedömning över lag.

Arbetet har letts av statsministerns statssekreterare, och ministerarbetsgruppen för effektivare reglering har fått rapporter om hur arbetet framskrider. Arbetsgruppen har hållit tät kontakt med delegationen för sektorsforskning och samarbetat med olika projekt och sammanslutningar.

I arbetsgruppen har funnits företrädare för en allmän bedömningskompetens och expertis inom olika slags konsekvensbedömningar. Arbetsgruppen har arbetat under tiden 15 mars 2010–31 mars 2011 och sammanträtt 11 gånger (bilagorna 5 och 7). De flesta sammanträdena har genomförts som workshoppar där man har bearbetat såväl olika delar av rekommendationerna som helheten. Dessutom har arbetsgruppens medlemmar kunnat delta i fyra möten med projektets pilotprojekt. Arbetsgruppen har också ordnat diskussioner med viktiga intressentgrupper och experter som stöd för utvecklandet av sina rekommendationer (bilaga 6).

Arbetsgruppen överlämnar sin rapport för att utnyttjas när förfaranden som stöder det politiska beslutsfattandet under den kommande regeringsperioden fastställs, bl.a. vid de kommande förhandlingarna om regeringsprogrammet. Arbetsgruppen anser det vara viktigt att det förs en öppen dialog om rekommendationerna. Arbetet med att utveckla effektbedömningarna av politikåtgärderna har varit långsiktigt och det har främjats redan under flera regeringsperioder. Vid utvecklandet av effektbedömningarna av politikåtgärderna är det inte bara fråga om att utveckla olika verksamhetsformer och verktyg, utan också om att utveckla beredningskulturen i fråga om politikåtgärderna och att förändra arbetssättet så att det får en mer diskuterande karaktär. I rekommendationerna lyfter man också fram frågor som gäller verktygen och ger detaljerade rekommendationer för olika processer.

Medlemmarna i arbetsgruppen har enhälligt utarbetat rekommendationerna i rapporten och är beredda att diskutera dem med berörda instanser.

Ordförande:

Sirpa Kekkonen, programråd, statsrådets kansli

Medlemmar:

Klaus Halla, utvecklingsdirektör, social- och hälsovårdsministeriet

Sari Heinonen, ledande sakkunnig, SITRA

Katju Holkeri, finansråd, finansministeriet

Tomi Halonen, undervisningsråd, undervisnings- och kulturministeriet

Liisa Lundelin-Nuortio, konsultativ tjänsteman, arbets- och näringsministeriet

Sari Löytökorpi, generalsekrerare, delegationen för sektorsforskning

Per Mickwitz, professor, Tammerfors universitet/ Finlands miljöcentral

Tea Skog, forskare, justitieministeriet

Jyrki Tala, professor, Rättspolitiska forskningsinstitutet

Esko Mustonen, statsrådets controller, finansministeriet

Georg Henrik Wrede, programdirektör, Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd

Sekreterare:

Taina Kulmala, specialsakkunnig, statsrådets kansli

Ruusa Hilakari, specialsakkunnig, statsrådets kansli

Jarno Lehtola, projektanställd, statsrådets kansli

1 VISION: FRÅN SPLITTRING TILL EN SYSTEMATISK VERKSAMHETSMODELL

Varför behöver bedömningsverksamheten utvecklas?

Genom att stärka kunskapsunderlaget för beslutsfattandet kan man förbättra beslutsfattandets kvalitet och effekter. Ett mångsidigt kunskapsunderlag säkerställer en högklassig beredning av beslutsfattandet. Enligt OECD:s utvärdering, *Governance Review*, från 2010 har Finland förutsättningar för en sådan beslutskultur som grundar sig på evidensbaserad information. De utvecklingsförslag som läggs fram i denna rapport gäller utnyttjandet av sådan forsknings- och utvärderingsinformation som i framtiden kan bli en starkare del av beslutsfattandet och beredningen på statsrådsnivå.

Det finns mycket utvärderingsinformation och annan forskningsinformation i ett informations-samhälle. Informationen når dock inte nödvändigtvis dem som behöver den på det mest effektiva sättet. Utvärderingsinformation utnyttjas vid beredningen av politikåtgärder och i olika faser av beslutsfattandet. I vår nuvarande verksamhetsmodell säkerställs det ändå inte alltid tillräckligt att den information som behövs kanaliseras till stöd för det samhälleliga beslutsfattandet på ett effektivt sätt.

Bedömningen av konsekvenserna och effekterna av politikåtgärderna har i flera sammanhang konstaterats vara bristfällig i Finland. Problemet är i synnerhet **att utvärderingsinformationen inte används systematiskt och att man inte kräver att sådan information ska användas**. Bedömningsverksamheten och användningen av utvärderingar är inte klart organiserad. Ingen bär heller helhetsansvaret för att utveckla och upprätthålla utvärderingssystemet.

Bedömningen av konsekvenser och effekter är **sektoriserad** och den har utvecklats i olika omfattning och djup inom olika sektorer. Sektoriseringen inom utvärderingsverksamheten försvårar hanteringen av förvaltningsövergripande politikhelheter och gestaltningen av frågornas inbördes kopplingar. Det finns ingen tradition av att systematiskt och övergripande utnyttja utvärderingsinformation. Ändå kräver ett välförrättat beslutsfattande information ur många olika källor. Det väsentliga är **att kunna sammanföra information, identifiera den relevanta informationen och kunna syntetisera den och förmedla den till beslutsfattarna i en användbar form**.

De behov av utveckling som hänför sig till kunskapsunderlaget för beslutsfattandet har diskuterats inte bara i POVI-arbetsgruppen utan också i många andra sammanhang. I enlighet med de riktlinjer som forsknings- och innovationsrådet nyligen dragit upp är utnyttjandet av forskningsinformation vid beslutsfattandet inte på tillräckligt god nivå, och även det sätt på vilket forskarna tillhandahåller handläggare och beslutsfattare ny information och sitt eget kunnande behöver utvecklas. I Finlands Akademis utredning har man lyft fram hinder som försvårar tillämpningen av forskningsresultat. Sådana hinder är bl.a. att användarna inte är medvetna om tillämpningsmöjligheterna av resultaten, att en lämplig användare saknas eller att lagstiftningen eller den politiska viljan utgör ett hinder för att utnyttja informationen. I en efterfråge- och användarorienterad politik framhävs

utnyttjandet och behoven av forskningsinformation vid sidan av den traditionella forskar-inriktade synvinkeln.

Det ringa utnyttjandet av utvärderingsresultaten, den oklara ansvars- och arbetsfördelningen när det gäller utvecklandet av bedömningen och den splittrade kompetensen är brister som de som sysslar med bedömning och utvärdering har konstaterat i många sammanhang. När utvärderingar som stöder det politiska beslutsfattandet produceras med offentliga medel bör det i fråga om utnyttjandet av dessa finnas ett klart ansvar eller klara skyldigheter. Brister har också upptäckts i utvecklandet av metoder och i möjligheten att utnyttja dataarkiv. Dessutom är den systematiska effektbedömningen ännu relativt ny, och därför har en god praxis för utnyttjande av den i beslutsfattandet ännu inte hunnit etableras. För att utvärderingen ska kunna kopplas närmare samman med utvecklandet av funktionerna och beslutsfattandet, krävs en tydlig och stark vilja samt processer för hur informationen ska utnyttjas.

I pilotprojekten inom POVI-projektet (bilaga 1) har man när det gäller utnyttjande av olika slags information upplevt det problematiskt att få ledningen att engagera sig, att styrningen är bristfällig och att verkställandet av politikåtgärderna är på en otillräcklig nivå. Det har också ofta ansetts problematiskt att ta de regionala och lokala synpunkterna i beaktande och att tidtabellerna är alltför snäva för ett omfattande utnyttjande av information, t.ex. för att analysera utlåtanden. I följande tabell finns en sammanställning som gjorts inom POVI-projektet över utmaningar och problem i nuläget som kommit fram i diskussioner om projektet och vid utvärderingen av pilotprojekten:

Politiska utmaningar

- att få informationen och informationsbehovet att mötas innehålls- och tidsmässigt
- att identifiera informationsbehovet när det gäller övergripande fenomen och oförmågan att utnyttja informationen i sektorsförvaltningen
- att informationen är ensidig och snäv
- att informationen upplevs som ointressant eller att det inte finns tid till eller processer för att utnyttja den

Utmaningar för tjänstemannaberedningen

- att det saknas ett styrsystem eller skyldigheter att utnyttja utvärderingsinformation
- att det inte finns tillgång till information eller att den inte hittas
- att man inte tror att man kan lära av tidigare beslut
- att informationen är splittrad och sektoriserad
- att informationen är alltför allmänt hållen och inte gäller den konkreta beredningen
- att ingen bär helhetsansvaret för utvecklandet av ett systematiskt utvärderingssystem
- att uppföljningen av verkställigheten och bedömningen av effekterna anses vara ytterligare arbetsuppgifter
- att det saknas en enhetlig verksamhetskultur för hur bedömningarna och utvärderingarna ska göras och utnyttjas
- att beredningen kännetecknas av brådska och resursbrist
- att det förekommer strukturella hinder, såsom avgifter, för tillgången till uppgifter

Utmaningar för informationsproduktionen

- att informationsproduktionen inte alltid är kopplad till de fenomen som man behöver information om eller att det produceras information om frågor som är irrelevanta ur användarens synvinkel
- att informationen är för snäv och splittrad
- att resultaten presenteras ottydligt
- att resultaten inte tidsmässigt sammanfaller med beredningens behov
- att de uppgifter som hänför sig till informationsproduktionen är svåra

- att de bedömningar och utvärderingar som görs i efterhand inte håller jämn takt med förändringarna i omvärlden
- att forskningsresurserna fördelas rättvist och jämlikt

Syfte och fokus

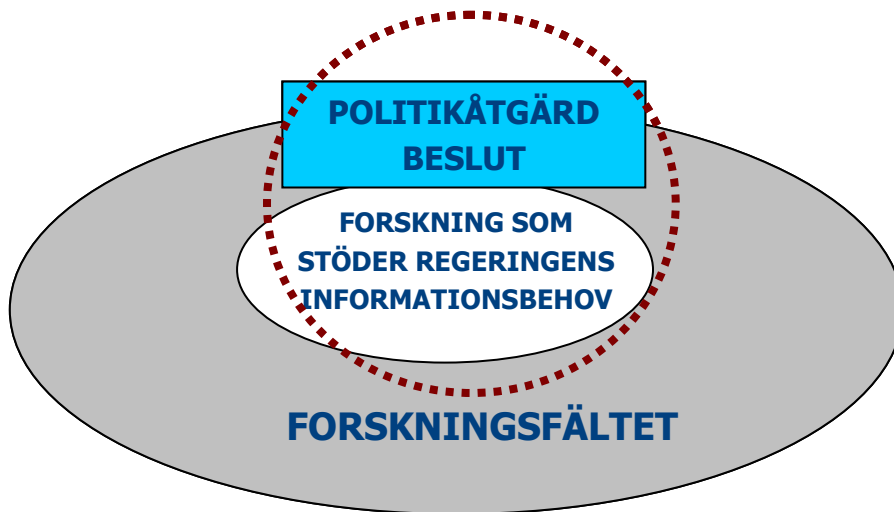
Användningen av uppgifter om effekterna i samband med enskilda politikåtgärder kan förbättras genom att man utvecklar verksamhetssätten och tar i bruk tekniska hjälpmedel. Det är dock fråga om **en mer omfattande förändring av systemet med hjälp av vilken man stärker en systematisk användning av information som stöd för det politiska beslutsfattandet**. En systematisk förändring kan inte genomföras med enstaka förändringar, utan det krävs en långsiktig utveckling och en förändring av verksamhetskulturen. Rekommendationerna i denna rapport är ett första steg på vägen. En systematisk förändring kräver en konstant utveckling och en uppföljning av redan genomförda förändringar.

Samhällsutvecklingen är långsiktig och politikens teman är länge aktuella trots regeringsbyten. Det politiska beslutsfattandet är cykliskt till sin karaktär och vanligen återkommer samma frågor varje period, men med lite olika prioriteringar. Uppgifterna om konsekvenser, som stöder beslutsfattandet på förhand, skapar bedömningskriterier och en bedömningsgrund för att rikta om politiken vid de följande stegen i beslutsfattandet. Genom en förbättrad användning av information ska man stödja **det samhälleliga beslutsfattandet på lång sikt**.

Allt beslutsfattande varken kan eller ska omfattas av informationsproduktion i hela sin omfattning. Det är också viktigt att observera att i synnerhet forskningen och politikåtgärderna har olika tidsramar och att informationen ska utnyttjas i rätt tid. Arbetsgruppen anser att det är viktigast att säkerställa att **de mest betydande samhälleliga reformerna grundar sig på** ett tillräckligt kunskapsunderlag som utgår från informationsanvändarnas (handläggarnas och beslutsfattarnas) behov genom **en systematisk verksamhetsmodell på statsrådsnivå för bedömning och forskning**. I utvecklingsarbetet bör tyngdpunkten flyttas från enskilda bedömningar och utvärderingar och de brister som hänför sig till dem i riktning mot produktion, syntetisering och användning av mångsidig information som kommer från olika informationskällor och som stöder statsrådets beslutsfattande i sin helhet. I detta arbete har vikten lagts vid att stärka kunskapsunderlaget för beslut på statsrådsnivå, särskilt för sådana politikåtgärder¹ som hänför sig till regeringens prioriterade teman och vid att utnyttja informationen bättre när sådana beslut bereds och fattas. De termer som används i detta arbete definieras närmare i bilaga 2.

¹ Med politikåtgärd avses på den mest konkreta nivån ett beslut, men den kan också avse en åtgärdshelhet i vilken ingår beslutsfaser med olika bindande karaktär (prognostisering, planering, tjänstemannaberedning, avvägning mellan olika beslutsalternativ, slutligt beslut, styrning av verkställigheten och uppföljning av effekterna samt respons för nästa skede). Som politikåtgärder kan enligt arbetsgruppens avgränsning även betraktas bl.a. regeringsprogrammet, regeringens strategidokument, statens ram- och budgetbeslut, regeringens propositioner, redogörelser och principbeslut, olika strategier, reformer och program. Arbetsgruppens resonemang gäller politikåtgärder på statsrådsnivå.

Figur 1 Fokus för utvecklingsarbetet.



Utvecklandet av effektbedömningarna av politikåtgärderna har beröringspunkter med många andra pågående utvecklingsprojekt (bilaga 3). Det mest betydande samarbetet har bedrivits med det av statsrådets kansli tillsatta utvecklingsprojektet om tillvägagångssätten för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet (nedan Kokka-projektet), inom ramen för vilket även POVI-projektet har verkat. Fokus för Kokka-projektet ligger på att utveckla metoder för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet som helhet, och POVI-projektets rekommendationer är nära förbundna med Kokka-projektets rekommendationer. Genomförandet av vissa av rekommendationerna i denna rapport förutsätter att rekommendationerna i Kokka-projektet genomförs.

I samband med POVI-projektet har man även diskuterat sådana frågor som gäller säkerställandet av kvaliteten på konsekvensbedömningarna av lagberedningen och som behandlas närmare inom projektet Smidigare lagberedning. I projektet Smidigare lagberedning har man utarbetat en idealmodell för lagberedningen, i vilken man betonar de utmaningar som är förknippade med inhämtande och utnyttjande av information i lagberedningsprocessen. I idealmodellen för lagberedningen har man tydligt ringat in de faser i beredningsprocessen där man behöver utnyttja informationsmaterial, forskning och utvärderingar samt beställa och utarbeta sådana och där man behöver politiskt beslutsfattande.

Arbetsgruppen har definierat **visionen för en ny verksamhetsmodell på följande sätt:**

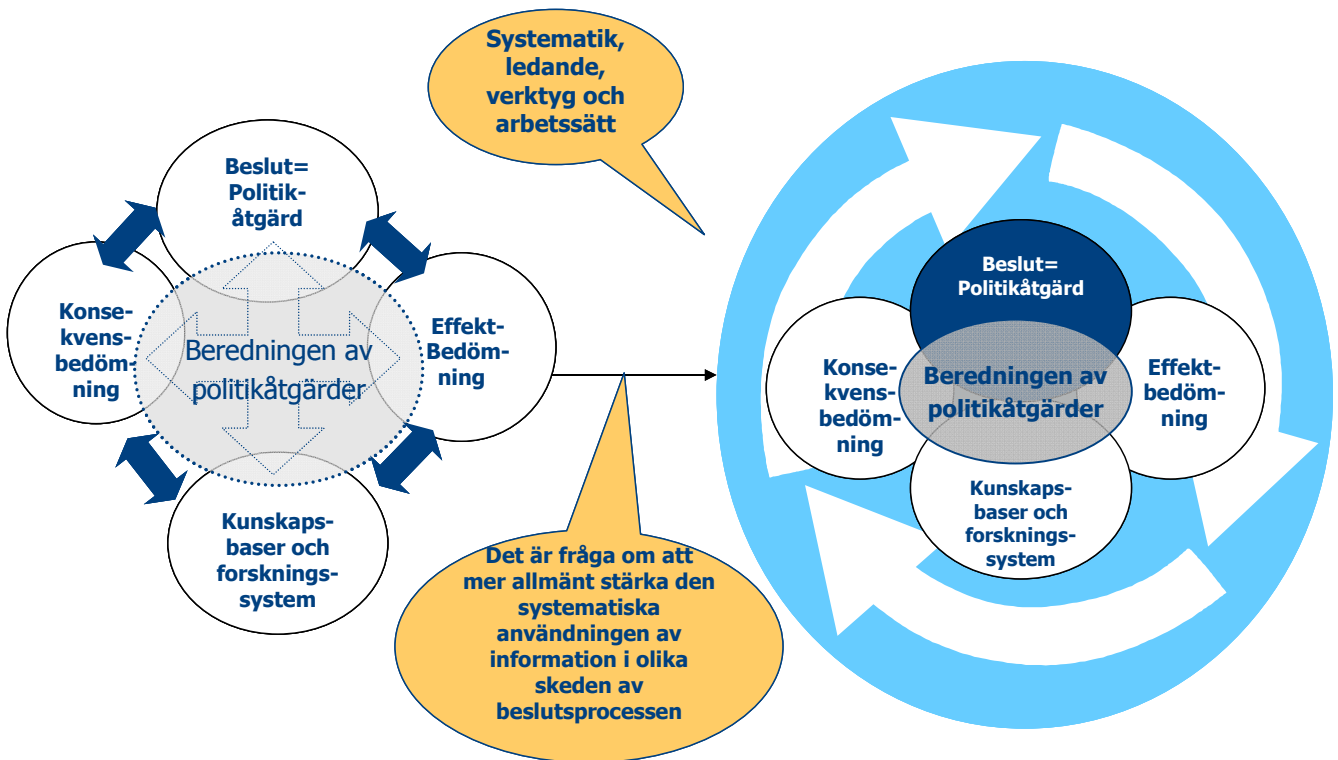
VISION: Det politiska beslutsfattandet och beredningen i statsrådet grundar sig på omfattande information. Den fortsatta samhällsutvecklingen stöds genom att man säkerställer att erfarenheterna från den politik som tidigare förts och informationen om dess effekter styr det politiska beslutsfattandet på lång sikt.

För att förverkliga visionen behövs en verksamhetsmodell som säkerställer att de viktigaste samhällspolitiska besluten grundar sig på ett starkt och övergripande kunskapsunderlag.

I verksamhetsmodellen

- används **utvärderings- och forskningsinformation systematiskt** för att identifiera utvecklingsbehoven, för att utse de politikåtgärder som har störst effekt samt i olika faser av beslutsfattandet och den beredningsprocess som hänför sig till det
- fastställs och identifieras **informationsbehovet** utifrån de politiska prioriteterna
- är **datalagren** högklassiga och i effektiv användning
- stöder **ledningssystemet** en effektiv och systematisk användning av utvärderings- och forskningsinformation i rätt tid
- fungerar **dialogen** mellan dem som producerar och dem som utnyttjar utvärderings- och forskningsinformation
- sker **rapporteringen** så ändamålsenligt och lätt som möjligt, hör den ihop med andra processer och belastar inte i onödan tjänstemän och politiska beslutsfattare.

Figur 2 Från splittring till en integrerad ny verksamhetsmodell.



Arbetsgruppens rekommendationer är indelade i fyra delar enligt följande:

1) En forsknings- och utvärderingsplan för regeringsperioden

- De viktigaste objekten för utvärdering fastställs med hänsyn till prioriteringarna i regeringsprogrammet
- Planen tas in som en del av regeringens strategi ("RSD")
- Det organ som samordnar sektorsforskningen sköter beredningen, SRK ansvarar för sammanställandet tillsammans med ministerierna

2) Ansvar och organisering

- Samordning av helheten
- Ministeriernas politikanalysfunktioner utses och får ta ansvar genast i början av regeringsperioden
- Förmedlingsfunktioner

3) Förändringar i verksamhetssätten samt verksamhetskulturen

- Kunskapsunderlaget för beslutsfattandet stärks
- Dialogen mellan beslutsfattare, handläggare och forskare stärks
- Kommunikationen utvecklas

4) Verktyg

2 SÅ GENOMFÖRS MÅLSÄTTNINGEN: REKOMMENDATIONER

2.1 En strategisk forsknings- och utvärderingsplan utarbetas för regeringsperioden

I takt med att problemen och fenomenen i samhället blir allt mer komplexa ökar behovet av att utnyttja mångsidig information som underlag för beslutsfattandet. Vi håller alltmer på att övergå till ett evidensbaserat beslutsfattande (evidence-based policy-making). Samhället kräver att de lagstiftningsmässiga lösningarna och inriktandet av offentliga resurser ska grunda sig på bästa möjliga information om olika alternativ och effekterna av dessa. Efteråt vill man också följa upp effekterna av besluten för att få reda på om det finns orsak att ändra inriktning i framtiden. Ett gott kunskapsunderlag förbättrar kvaliteten på besluten. Att grunda besluten på bästa möjliga information och att tydligt och klart lyfta fram informationskällorna främjar också demokratin. En god förhandsbedömning om vilka effekter strategiskt viktiga beslut kan ha utgör grunden för utvärderingen av den genomförda politiken som görs i efterhand.

Arbetsgruppen anser att forsknings- och utvärderingsverksamheten bättre än för närvarande måste kunna anpassas till de politiska prioriteringarna. Detta har man strävat efter under den gångna regeringsperioden, liksom också efter att stärka den övergripande forskningen, när styrningen av sektorsforskningen har organiserats av den separata, övergripande delegationen för sektorsforskning. Sektorsforskningsreformen har inte motsvarat förväntningarna, vilket till stor del beror på att det inte fanns några mekanismer för att säkerställa en tillräcklig finansiering till övergripande politiska helheter.

Statsrådets kanslis projekt för ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet (det s.k. Kokka-projektet) har under POVI-projektets gång utarbetat rekommendationer om de förfaranden som ska tas i bruk under nästa regeringsperiod för att stärka det strategiska genomförandet av regeringsprogrammet. Rekommendationerna grundar sig på tanken att det av regeringsprogrammet eller av regeringens strategidokument, som preciserar regeringsprogrammet, tydligt ska framgå vilka som är regeringsperiodens viktigaste förvaltningsövergripande politikområden. Genom uppföljningsprocessen för genomförandet av regeringsprogrammet fästs särskilt vikt vid prioriterade teman och bl.a. vid de centrala lagstiftningsprojekt som hänger samman med dessa. Framskridandet av dessa ska enligt Kokka-projektet bedömas vid regeringens årliga strategisession.

Enligt POVI-arbetsgruppen är det skäl att effektivt koppla samman de utvärderingar och den forskning som är intressant för regeringen med de prioriteter som finns på regeringens politiska agenda. Styrningen av sektorsforskningen bör organiseras så att man med hjälp av den kan säkerställa att det övergripande informationsbehov som regeringen prioriterar verkligen uppfylls. En god förhandsbedömning av politikåtgärderna ska på motsvarande sätt kopplas samman med prioriteringarna i regeringsprogrammet. Eftersom skillnaden mellan utvärdering och forskning i många fall inte är helt entydig kan man tala om en kombinerad strategisk utvärderings- och forskningsplan för regeringsperioden. Planen kan genomföras och vara till verklig nytta endast om man säkerställer att tillräckliga resurser riktas till sådan forsknings- och expertverksamhet som stöder regeringens informationsbehov.

Rekommendation 1

För regeringsperioden utarbetas **en strategisk forsknings- och utvärderingsplan** som stöder genomförandet av regeringsprogrammet och som grundar sig på de prioriterade teman som anges i regeringsprogrammet.

- Beslut om forsknings- och utvärderingsplanen fattas som ett led i regeringens strategi och syftet med planen är att stöda genomförandet av regeringsprogrammet.
- Beslut om forsknings- och utvärderingsplanens teman och finansieringens storlek fattas som ett led i regeringens strategi, i början av regeringsperioden.
- Den forsknings- och utvärderingsinformation som tas fram inom ramen för planen utgör ett viktigt **kunskapsunderlag** vid bedömningen av hur målen i regeringsprogrammet förverkligas och framskrider samt vid en eventuell revidering av regeringens strategi.
- Planen kan ses över i samband med regeringens årliga strategisession.
- Det organ som samordnar sektorsforskningen bereder planen, medan SRK ansvarar för att sammanställa den tillsammans med ministerierna.

Det bör betonas att forsknings- och utvärderingsplanen inte är ett nytt separat planerings- och rapporteringsförfarande, utan en del av processen för genomförandet och uppföljningen av regeringsprogrammet. Utarbetandet av planen kan inledas så snart som regeringens prioriteter har fastställts. Statsrådets kansli svarar, som en del av samordningen av regeringens strategi, för att planen sammanställs och bereds **i samarbete och aktiv växelverkan med det organ som svarar för samordningen av sektorsforskningen** samt **med ministerierna och genom deras förmedling även med informationsproducenterna.**

Dessutom bör det betonas **att den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen inte styr all sådan forsknings- och utvärderingsverksamhet som leds på statsrådsnivå**, utan endast den del av verksamheten på statsrådsnivå som stöder regeringens politiska prioriteter.

De strategiska tyngdpunkter för forskningen och utvärderingen som kopplas till de prioriterade politiska temana kan fastställas redan i **regeringsprogrammet** för nästa regering. **De prioriterade områdena när det gäller forskning och utvärdering** ska fastställas senast i regeringens strategidokument. Beroende på när beslutet om regeringens strategi blir fattat fastställs exaktheten i skrivningarna i den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen för regeringsperioden. Kokka-projektet rekommenderar att regeringens strategi ska slås fast samtidigt som regeringen fastställer valperiodens första anslagsramar och budgetförslag. Således bildar den innehållsmässiga strategiska planeringen och rambereidningen av finansieringen en samordnad process. Enligt de preliminära planerna fastställs regeringens strategi, inklusive ramarna för statsfinanserna, i början av september 2011.

Forsknings- och utvärderingsplanen kan då innehålla tyngdpunkterna för den verksamhet som ska finansieras och genomföras, ansvarsfördelningen för beredningen av dem, storleken på resurserna, en preliminär tidtabell för genomförandet och en kommunikationsplan. De detaljerade planerna för genomförandet av de prioriterade områdena i forsknings- och utvärderingsplanen ska tas fram av det organ som svarar för styrningen av sektorsforskningen. Organet ska också sköta konkurrensutsättningen vid beställandet av forskning och utvärdering och fatta finansieringsbesluten om dessa.

När regeringens informationsbehov har utkristalliserats är det första steget när det gäller att inleda planeringen **att kartlägga de aktörer som har anknytning till informationsbehovet och det existerande kunskapsunderlaget samt att identifiera de största informationsluckorna**. Under den gångna regeringsperioden har man i sektionerna vid delegationen för sektorsforskning inom vissa politikområden gjort en värdefull kartläggning av det existerande kunskapsunderlaget. Detta kartläggningsarbete kan utnyttjas vid utarbetandet av forsknings- och utvärderingsplanen. Sakkunskapen inom forskning och utvärdering ska knytas till den öppna beredningen av planen.

De prioriterade områdena i **forskningsplanen** kan till sin omfattning motsvara de helheter som de nuvarande sektionsstrukturerna vid delegationen för sektorsforskning utgör. Tyngdpunkten i fråga om **utvärderingen** läggs på några (3–5) samhälleligt viktiga politiska helheter, reformer eller projekt, vilkas konsekvenser behöver bedömas på förhand eller för vilka det behöver sammanställas sådant existerande material för utvärdering i efterhand som gäller ett visst politikområde.

Kokka-projektet rekommenderar en årlig strategisession för regeringen, där man koncentrerar sig på att bedöma läget för de mål som ställts upp i strategidokumentet och eventuella behov av att justera dem. I detta sammanhang har regeringen möjlighet att som grund för den strategiska bedömningen använda inte bara lagstiftningsplanen utan också den information som uppstår i och med den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen. Man kan också följa upp hur planen framskrider och vid behov försnabba de åtgärder som den förutsätter. Den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen ska behandlas ur två synvinklar vid regeringens årliga strategisession: å ena sidan skapar den ett kunskapsunderlag för bedömningen, å andra sidan granskas planens användbarhet och dess fokus justeras.

2.2 Ansvarsfördelningen fastställs och funktionerna för informationsförmedling stärks

Beröringspunkterna och konsekvenskedjorna mellan olika fenomen är allt mer komplexa och deras effekter är vanligen vittgående och långvariga. Utmaningen när det gäller beredningen på statsrådsnivå är att säkerställa att regeringens beslutsfattande baserar sig på ett övergripande kunskapsunderlag som beaktar inbördes kopplingar mellan olika fenomen. Informationen ska samlas in från många olika håll och det relevanta ska filtreras fram för att användas av de politiska beslutsfattarna. Informationen ska kunna syntetiseras till en form som är användbar för beslutsfattarna, och det ligger på beslutsfattarnas ansvar att dra slutsatserna.

Sektoriseringen inom informationsproduktionen är ett stort problem. I olika sammanhang har det uppstått situationer där man t.ex. inom lagberedningsarbetet har haft behov av information, men tillgången till information och resurserna för anskaffning och utnyttjande av den har varit otillräckliga. Det finns behov av ett täckande kunskapsunderlag, men beredningens sektorisering kan begränsa omfattningen av det tillgängliga kunskapsunderlaget och gestaltningen av helheten.

De problem som är förknippade med den nuvarande situationen där produktionen och förmedlandet av information är splittrad och sektoriserad skulle minska om **helhets- och samordningsansvaret när det gäller utnyttjandet av information på statsrådsnivå skulle fastställas tydligare**. Om ett bättre utnyttjande av effektbedömningen uttryckligen kopplas till att stödja ett effektivt genomförande av regeringsprogrammet och en uppföljning av det, är det naturligt att statsrådets kansli är den samlande enheten. Vid kansliet finns för närvarande redan enheten för politikanalys, som sammanställer och sammanfattar sådan information om utvecklingsindikatorer, ekonomisk forskning och bedömningar av genomförandet av regeringsprogrammet som statsministern och regeringen behöver. Enheten för politikanalys arbetar uttryckligen som ett nätverk som förenar alla ministerier och därigenom alla sektors forskningsanstalter för informationsproduktion och informationshantering.

Rekommendation 2

Statsrådets kansli svarar för samordningen av helheten av den information som hänför sig till regeringens strategiprocesser och för processerna för utnyttjande av denna information som en del av beredningen av strategisessionerna.

- Statsrådets kansli svarar tillsammans med ministerierna för att sammanställa ett kunskapsunderlag för regeringens strategisessioner och för att uppgifter i enlighet med den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen finns till regeringens förfogande vid dessa behandlingar.
- Det hör till statsrådets kanslis uppgifter att förmedla informationsmaterial när information och analysmaterial sammanställs för regeringens strategiska beslutsfattande. SRK arbetar som ett nätverk och samarbetar bl.a. med finanscontrollerfunktionen och statens revisionsverk.
- När det gäller den lagstiftningsplan som ingår i regeringens strategi och den tillhörande bedömningen samarbetar statsrådets kansli med justitieministeriet och de övriga ministerierna.

Vid beredningen av politikåtgärderna är produktionen och användningen av information alltid målinriktad och strategisk till sin karaktär. Då är det viktigt att beredningen grundar sig på ett omfattande och mångsidigt kunskapsunderlag som har samlats in från olika källor. Enligt de diskussioner som förts i samband med projektet för utvecklandet av effektbedömningar av politikåtgärderna och de synpunkter som framförts inom pilotprojekten behövs mer stöd än för närvarande för hur information ska inhämtas och användas. I informationsflödet har **informationsförmedlarnas betydelse också ökat och den fortsätter att öka**.

På statsrådsnivå bör man i framtiden sträva efter att finna fler sådana verksamhetssätt och bygga en sådan verksamhetskultur som möjliggör organisering av kunskap och där den bästa möjliga informationen och sakkunskapen smidigt stöder beslutsfattandet. Vid ministerierna utförs ständigt analysarbete som är kopplat till processer inom ministeriernas egna förvaltningsområden, även om det endast finns ett fåtal uttryckliga politikanalysresurser. I vissa ministerier (UKM och ANM) har politikanalyskapaciteten sammanförts och stärkts. Det finns motsvarande behov av att utveckla analyskompetensen i hela statsrådet. Som en del av detta projekt kartlades ministeriernas nuvarande bedömnings-, planerings- och rapporteringsverksamheter. Kartläggningen gav vid handen att organiseringen av dessa funktioner varierar stort mellan olika ministerier (bilaga 4).

För att skapa ett starkare kunskapsunderlag till stöd för beslutsfattandet är det bra att i ministerierna fastställa **principerna för organiseringen av kunskap** och på ett effektivt sätt säkerställa att de iakttas, bl.a. som en del av genomförandet av projektet för en övergripande arkitektur och utvecklingsprogrammet för kompatibilitet². För att utveckla organiseringen av kunskap vid ministerierna kan det vara nyttigt att göra upp en beskrivning över hur den tillgängliga informationen stöder beslutsfattandet och hur man kan säkerställa att informationen är tillförlitlig och användbar. Det är dessutom viktigt att följa hur processerna för organiseringen av kunskap genomförs och hur de mål som ställts för dem nås.

Alla ministerier bör fästa uppmärksamhet vid förmågan och resurserna att producera, analysera, sammanställa och förmedla information med politisk relevans på kort och lång sikt. Ett effektivt användande av information som underlag för det politiska beslutsfattandet kan stärkas betydligt om det vid varje ministerium finns klart utsedda instanser och personer som bär ansvaret för att sköta politikanalysen av ansvarsområdet i fråga. Detta kan innebära att sådana olika funktioner och resurser för bedömning och rapportering som stöder ministeriernas ledning organiseras systematiskt så att de stöder varandra i stället för att överlappa varandra. Ministerierna bör överväga att sammanföra sådana funktioner.

Ministeriernas politikanalysfunktioner kan omfatta ministeriets resurser för prognostiserings- och forskningssamordning, controllerfunktionen, resurser för uppföljningen av regeringsprogrammet osv. Sådana funktioner har i vissa ministerier koncentrerats exempelvis till stabsenheterna. En koncentration av funktionerna innebär inte nödvändigtvis att nya enheter ska inrättas, utan t.ex. att man för över ansvaret till de funktioner som redan finns i ministerierna och stärker dem, tillsätter ett internt nätverk eller en arbetsgrupp för samordning och sköter förvaltningsövergripande analysverksamhet. Ministeriernas politikanalysfunktioner är ett naturligt nätverk för samarbetet på statsrådsnivå.

Rekommendation 3

Varje ministerium bör identifiera förvaltningsövergripande funktioner och resurser som hänger samman med utvärdering och rapportering och vid behov sammanföra dem, eller i övrigt utse eller tydligt föra över ansvaret på en politikanalysfunktion för ministeriet.

² Syftet med utvecklingsprogrammet för kompatibilitet är att skapa en övergripande arkitektur som styrmedel för utvecklandet av verksamheten och informationssystemen på alla nivåer av statsförvaltningen. Ett syfte är också att planera och ta i bruk en verksamhetsmodell för att upprätthålla arkitekturen och för att utnyttja arkitekturbeskrivningarna när det gäller styrningen av utvecklingsprojekt och planeringen och genomförandet av systemen. Ett verktyg som används inom statsförvaltningen för att förbättra kompatibiliteten är den övergripande arkitekturen. Den övergripande arkitekturen är ett redskap för strategisk ledning med hjälp av vilket man kan förenhetliga verksamhetsutvecklingen och utnyttjandet av informations- och kommunikationstekniken. Tack vare den övergripande arkitekturen kan man vid utvecklandet av de offentliga tjänsterna bättre fästa uppmärksamhet vid de strategiska målen: kundanpassningen, den hållbara utvecklingen och effektiviserandet av tjänsteproduktionen. Verksamhetsstrukturerna och de informations- och kommunikationstekniska lösningarna kan planeras balanserat med beaktande av teknologins möjligheter och lösningarnas hela livscykel. Den övergripande arkitekturen beskriver hur organisationens tjänster, processer, organisationsenheter och människor samt de informations- och kommunikationstekniska lösningarna fungerar som en helhet.

Verksamhetsidén bakom ministeriernas politikanalysfunktioner och *exempel på uppgifter*

Mål:

- Att förmedla och sammanställa den existerande informationen och att förmedla information både inom den egna sektorn och till andra förvaltningsområden (t.ex. policy brief-förfarandet). Att dessutom delta i skapandet av ett kunskapsunderlag för regeringens strategisessioner, att följa upp regeringsprogrammet och att delta i samarbetet i nätverket Findikator³.

Uppgifter:

- Att samarbeta med det organ som samordnar sektorsforskningen och att svara för anknytningen till sektorforskningsinstitutens resultatstyrning. Att beställa och förmedla sådan strategisk forskning och utvärdering som särskilt hänför sig till regeringens prioriterade teman.
- Att främja ett effektivare utnyttjande av informationstjänster och andra liknande funktioner när det gäller såväl inhämtande som förmedlande av information i ministerier och projekt. Att delta i utvecklandet av organiseringen av kunskap och arbetet med den övergripande arkitekturen.
- Att i ministerierna stödja och utveckla konsekvensbedömningen bl.a. när det gäller lagstiftningsprojekt och vid behov stödja andra ministerier vid bedömningen av ministeriets specialområde (t.ex. ANM och konsekvenserna för företagen).
- Att delta i det prognostiserande arbetet och i det samarbete som hänför sig till lägesbilden och att stödja förmedlandet av sådan information som uppstår vid dessa processer.
- Att stödja bedömnings- och utvärderingsverksamheten inom ministeriet och dess förvaltningsområde och att säkerställa att resultaten av bedömningarna och utvärderingarna utnyttjas och att koppla resultaten till den förestående beredningen samt till planeringen och, på längre sikt även till uppföljningen.
- Att säkerställa att ministeriets planering av politikåtgärderna grundar sig på statsrådets riktlinjer för organiseringen av kunskap samt på de riktlinjer som godkänts i ministeriets politik/strategi för organisering av kunskap.
- Att delta i och samordna olika rapporteringsförfaranden och att inom den egna sektorn samordna sådan verksamhet som hänför sig till riskhantering.

Verksamhetsidé

- Ett nätverksbaserat, sammansatt, aktivt och flexibelt verksamhetssätt, inga nya strukturer utan förändrade verksamhetssätt samt ett sammanförande av resurser och kompetens.
- Dessutom behövs tjänstemännens politikanalyskompetens samt beställar- och bedömningskompetens, vilket ska beaktas vid utbildning och rekrytering av personal.

2.3 Förändringar i verksamhetssätten samt verksamhetskulturen

De diskussioner som förts i POVI-arbetsgruppen och tankeutbytet med pilotprojekten och intressentgrupperna har klart visat att användningen av information och styrningen med hjälp av information är mycket aktuella och centrala inom den offentliga förvaltningen och i det politiska beslutsfattandet. I strävan efter en mer systematisk och övergripande användning av information framhävs sådana faktorer som gäller verksamhetskultur och verksamhetssätt mot vilka det vanligen ofta är svårt att rikta konkreta förslag till ändringar. Denna typ av förändringar är ofta de allra svåraste eftersom de inbegriper en omvärdering av människors vanor och etablerade arbetssätt. När tankegångar och verksamhetssätt förändras har växelverkan mellan personer som är intresserade av samma frågor en avgörande betydelse.

³ I webbtjänsten Findikator www.findikaattori.fi hittar du information som olika organisationer har sammanställt om centrala samhällsliga fenomen. Tjänsten finns i sin helhet endast på finska. Tjänstens förstasida och lista över indikatorerna finns även på svenska.

Behoven av förändringar i verksamhetssätten gäller dem som producerar, förmedlar och använder information, både i de enskilda ministerierna och på statsrådsnivå. **Det finns problem när det gäller att få dem som producerar information och dem som använder information att mötas och växelverka.** Vetenskaplig forskning är till sin karaktär djupt analytisk och utförligt specificerande, medan beslutshandläggare och beslutsfattare vanligen behöver **systematisk information som sammanför och komprimerar stora helheter. Förmedlingen av information – om såväl politikens behov som forskningsresultat –** är ett viktigt utvecklingsmål.

Det finns i Finland sammanslutningar och nätverk som behandlar frågor som gäller effektbedömningen av politikåtgärder. Dessa nätverk ska i framtiden utnyttjas effektivt som allmänna diskussionsforum för bedömningsverksamheten där man bl.a. ska behandla den strategiska effektbedömningens tillstånd och utvecklingsidéer.

Utnyttjandet av olika förfaranden för hörande, remisser och paneler är ett fungerande sätt att säkerställa en mångsidig expertis och att förbättra beredningsnivån. Det kan också övervägas om det behövs en gemensam linje på statsrådsnivå, t.ex. i form av ett åtgärdsprogram eller ett principbeslut, för att utveckla effektbedömningarna av politikåtgärderna och öka användningen av övergripande information.

Rekommendation 4

Man säkerställer ett mångsidigt kunskapsunderlag för beredning och uppföljning av beslut med hjälp av (alternativa) **former för växelverkan mellan dem som producerar och dem som använder information**, t.ex.

Man organiserar **tematiska expertforum** enligt regeringens prioriteter för att skapa nya synvinklar och ett nytt kunskapsunderlag för de helheter som bereds.

- Expertforumen kan vara grupper som samlas för ett särskilt ändamål en eller två gånger eller grupper som tillsätts för en längre tid.
- Expertforumet har som uppgift att på eget initiativ eller på begäran ta fram olika synvinklar, rekommendationer och bedömningar av eventuella konsekvenser och effekter av de beslut som fattas inom de helheter som bereds.
- Genom expertforumens arbete stöds informationsbehovet inom beslutsfattandet flexibelt samtidigt som samarbetet mellan forskare, beredare och beslutsfattare utökas.

Man utvecklar och främjar ett medvetet, konstruktivt s.k. **opponeringsförfarande** där man bjuder in och utser en person att bedöma och avsiktligt ifrågasätta omfattningen av och kvaliteten på kunskapsunderlaget för en samhällsligt betydelsefull beredning enligt ett förfarande som kallas djävulens advokat⁴. Förfarandet kan testas som pilotprojekt i några projekt som man särskilt kommer överens om under nästa valperiod.

⁴ Djävulens advokat (lat. advocatus diaboli, officiellt Fidei defensor) är i den katolska kyrkan en person i den utredningskommission som utreder olika underverks gudomliga ursprung. Djävulens advokat har i uppgift att ifrågasätta det påstådda underverket. I dag kan uttrycket avse en person som försvarar en fråga endast av glädjen att debattera, utan att själv tro på saken, eller en situation där man argumenterar emot något trots att man själv tror på det – endast för att t.ex. testa hållbarheten i sina egna argument.

Vid ministerierna rekommenderas det att man vid sidan av traditionella, formella arbetsgrupper och remissförfaranden även ska överväga **andra, mer flexibla alternativ till växelverkan** mellan dem som producerar och dem som använder information.

- Ett alternativ är s.k. informationsutbytesmöten som sammankallas av den som svarar för beredningen av ärendet i fråga. Det är lättare att ordna informationsutbytesmöten än att tillsätta en egentlig arbetsgrupp, och mötena möjliggör ett smidigare och ett mer diskuterande förhållningssätt t.ex. med forskare och intressentgrupper.
- Dessutom kan man utveckla och utnyttja forskarpooler. Det är viktigt att forskarpoolerna har en bred sammansättning och att deltagarna inte enbart kommer från forsknings- och sakkunniginrättningar inom branschen i fråga. Genom en tätare växelverkan kan man möjliggöra en bättre riktning av existerande information och forskning till stöd för beslutsfattandet och även stöda ministeriernas personal i rollen som förmedlare av information.

Man inleder ett pilotprojekt för att testa användningen av en **medborgarpanel** i uppgifter som hänförs till den politiska beredningen av regeringens prioriterade teman med utnyttjande av de möjligheter som projektet Plattform för delaktighet⁵ erbjuder.

- Man bildar en panel av sådana medborgare som omfattas av politikåtgärderna och de får samma information som beslutsfattarna (jfr behandlingen i riksdagens utskott). I medborgarpanelen presenteras de alternativa politikåtgärderna för panelisterna som ombeds bedöma konsekvenserna av alternativen ur sin egen synvinkel. (Jfr konsumentpaneler.) Medborgarpanelerna kräver organisering, gemensamma principer, facilitering och ett verkligt behov av att utnyttja den information som de ger.
- Man utvecklar principer för att höra och föra diskussioner med medborgare och experter också via olika slags sociala medier och andra kommunikationsmedel på nätet.

Ett exempel på förslag som lagts fram under senare tid är en panel som ska stöda beredningen av klimat- och energipolitiken. Bakgrunden till detta är att forskningen i klimatfrågor är omfattande. Forskningen är internationell och nätverksbaserad, och vetenskapliga sammandrag om de viktigaste temaområdena görs för beslutsfattarna. I Finland är den akademiska forskningen i klimatfrågor stark, men utmaningen är att ta fram tvärvetenskaplig information med politisk relevans i en snabbt föränderlig situation.

⁵ Justitieministeriet svarar för genomförandet av projektet Plattform för delaktighet (2011–2013) som ingår i programmet för att påskynda elektronisk ärendehantering och demokrati (SADe), som samordnas av finansministeriet. Syftet med projektet är att stödja interaktionen mellan medborgarna, den offentliga förvaltningen och de politiska beslutsfattarna genom att utveckla och skapa nya verktyg för nätdeltagande. Ett annat mål är att utvidga användningen av demokratiförfaranden i olika skeden av processerna och vid uppföljningen av beslutsfattandet. Plattform för delaktighet hjälper att öppna förvaltningsprocesser och den erbjuder strukturerad information om ärenden som är under beredning, som redan fastslagits och som verkställs som bäst. I projektet Plattform för delaktighet ska man åstadkomma sådana metoder och kanaler för nätdeltagande som gör det möjligt för medborgarna att framföra sina åsikter om ärenden som bereds och att diskutera dem. Dessutom kan de lyfta fram sina egna synpunkter och teman i den samhälleliga debatten, beredningen och beslutsfattandet. <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Osallistumisymparistoprojekti>

Case: Förslag om en vetenskapspanel för att stödja beredningen av klimat- och energipolitiken

Enligt den klimat- och energipolitiska framtidsredogörelsen ska det grundas en vetenskapspanel till stöd för klimat- och energipolitiken. Panelens uppgift är att följa utvecklingen inom klimatologi, teknologi och politik. Den ska lämna statsrådet rapporter och rekommendationer till stöd för beslutsfattandet. Ett centralt mål är att stärka dialogen mellan forskning och politik.

- Gruppen förväntas producera information med politisk relevans och vara smidig.
- Uppdragen kommer från statsrådet och från behöriga instanser som lyder under det (ministerier, arbetsgrupper). Expertgruppen kan också själv välja ett aktuellt tema att behandla och utarbeta en rapport om.
- Gruppen strävar också efter att skapa en offentlig debatt i ljuset av forskningsinformationen och expertsynpunkterna och lägger fram förslag till utveckling och prioriteringar inom klimatforskningen.

Vetenskapspanelen ska utöver en årlig översikt vid behov sammanställa 1–3 diskussionsunderlag. Gruppen kan t.ex. välja 1–2 ansvariga författare för att leda beredningen av varje rapport. Minst två experter som inte sitter med i panelen ska granska och kommentera varje rapport.

Avsikten är att vetenskapspanelens mandattid ska vara tre år och att dess ca tio medlemmar ska vara mångsidiga klimatforskare på hög nivå från högskolor och vetenskapsinstitut. Gruppen ska i regel sammanträda 4–6 gånger per år. Gruppen ska bland sina medlemmar utse en ordförande som byts ut varje år för att säkerställa ett tvärvetenskapligt grepp. Tanken är att medlemmarna i princip ska arbeta utan någon separat ersättning, vilket förutsätter att instituten förbinder sig till projektet.

Resurserna och deras kontinuitet bör säkerställas när panelen tillsätts.

Det finns ett dubbelriktat behov av **att utveckla kommunikationen**. Å ena sidan finns det ett behov av att sprida resultaten av forsknings- och utvärderingsprojekt, å andra sidan finns det ett behov av att informera bättre om sådana politikåtgärder som är under beredning så att informationsbehovet tydligt kan gestaltas.

Ministerierna producerar bra och omfattande material att användas av det egna förvaltningsområdet, och en sammanställning och analys av dem skulle gynna alla på statsrådsnivå. Ett gott exempel är databasen AJOTI för aktuell information som används vid ANM och som innehåller ett brett utbud av information om näringslivet, sysselsättningen och företagen. Förmedlandet av denna och motsvarande information så att även andra får använda den kan öka produktiviteten och är motiverat också för att stärka det övergripande perspektivet. Intressant även på ett allmänt plan är systemet Trendwiki, som för närvarande används av ANM-koncernen. Trendwiki är en teknik för informationsbehandling som används för insamling och arkivering av gammal information och för insamling av ny information. Erfarenheterna av systemet är goda och användningen av systemet skulle kunna utvidgas även till andra delar av statsrådet.

Ministeriernas egna webbsidor har en viktig roll vid rapporteringen om och förmedlingen av sådan forsknings- och utvärderingsinformation som tas fram i organ underställda ministerierna. Betydelsen av nätkommunikation och den vikt den har fått varierar emellertid mycket mellan ministerierna, även om förmedlandet av information om de pågående projekten och den pågående forskningen bör vara en grundförutsättning för en öppen beredning, såväl inom statsrådet som i förhållande till medborgarna. Eftersom projektregistret HARE är bristfälligt har ministeriernas och projektens egna webbsidor en stor roll. Under de närmaste åren kommer även kommunikationen på gemenskapsnivå och

användningen av sociala medier att växa när det gäller inhämtande och förmedlande av information och eventuellt också analys av information. Utmaningarna med användningen av sociala medier är de resurser som användningen kräver och identifierandet av de sociala mediernas möjligheter. Man kan i praktiken stöta på sådana hinder som att det är tidskrävande att föra diskussioner och att moderera och analysera dem, samtidigt som det är svårt att se nyttan av dem.

När man talar om det mångsidiga utnyttjandet av information inom beslutsfattandet på statsrådsnivå måste man också beakta att medborgarna har en roll som informations-användare och att medborgarna ska ha ett tillräckligt stort förtroende för dem som producerar och förmedlar information, i synnerhet då det gäller information om politiska prioriteter. Informationen, informationskällorna och utnyttjandet av dessa bör således vara så öppna som möjligt. En sådan öppenhet klarlägger de politiska värderingarna, som för sin del baserar sig på det existerande kunskapsunderlaget.

Rekommendation 5

Man sörjer för en effektivare spridning av sådant material som produceras och sammanställs vid ministerierna, t.ex. statistiska översikter och analyser av dessa, **genom att utnyttja statsrådets gemensamma system, i första hand Senaattori**⁶. Alltmer uppmärksamhet ska fästas vid att förbättra informationsförmedlingen, också när man utvecklar ministeriernas offentliga internetsidor.

Man utvecklar **förmedlingen av den information som producerats** vid sektorforsknings- och sakkunniginrättningar, särskilt när det gäller resultaten av forsknings- och utvärderingsinformation. Informationens användbarhet kan ökas t.ex. genom att man gör fler komprimerade översikter av sådana forskningsresultat eller teman som är viktiga för politiken (ett s.k. policy brief-förfarande), där informationen om aktuell forskning är komprimerad och de viktigaste budskapen syntetiseras.

- I sektorforsknings- och sakkunniginrättningarnas resultatstyrning beaktas utvecklandet av kommunikationen och det s.k. policy brief-förfarandet.
- Ministerierna satsar på att sprida forskningsmeddelanden, nyhetsbrev och publikationer med forskningsresultat på statsrådsnivå. De policy brief-publikationer som undervisnings- och kulturministeriet tar fram är ett gott förfarande som kan rekommenderas även för de övriga ministerierna.
- En central aktör i detta kan vara ministeriernas politikanalysfunktioner som beskrevs tidigare.

Man förbättrar statsrådets interna och externa kommunikation i fråga om forsknings- och utvärderingsinformation bl.a. genom att länka samman och **samla den information som finns på ministeriernas webbsidor på ett ställe.**

- För att säkerställa att resultaten av forsknings- och utvärderingsprojekten kan tillgodogöras bättre är det viktigt att den relevanta informationen har samlats med hjälp av länkar. Här bör man t.ex. utnyttja den bas som Findikator-tjänsten, indikatorsamlingen för samhällsutvecklingen, erbjuder och där de viktigaste temana enligt regeringsprogrammet och de indikatorer som gäller dessa samt annat viktigt forsknings-, publikations- och utvärderingsmaterial definieras.

2.4 Utvecklande av gemensamma verktyg och tjänster

Utvecklandet av gemensamma verktyg på statsrådsnivå har i POVI-projektet väckt diskussion i arbetsgruppen, vid intressentgruppsmötena och i pilotprojekten. Tillgången till informationsmaterial, databasernas användbarhet och användningen av olika system är en utmaning för informationsanvändningen och för ett omfattande utnyttjande av politikanalys i

⁶ Statsrådets gemensamma intranät Senaattori.

beslutsfattandet. En utmaning är också att informationen är splittrad mellan olika sektorer och system och att hitta information från olika källor.

I Finland har problemet varit att det har funnits såväl strukturella som principiella hinder för att få tillgång till informationsmaterial som har tagits fram med offentliga medel. Under den gångna regeringsperioden har man gjort ett viktigt grundarbete för att vidga dessa flaskhalsar. Under senare tid har man även gjort konkreta reformer, t.ex. statsrådets principbeslut om att förbättra tillgängligheten till och främja vidareutnyttjandet av digitalt material från den offentliga sektorn.

Forsknings- och innovationsrådet har i sina senaste riktlinjer konstaterat att det behövs en nationell informationspolitik som stöds av gemensamma elektroniska tjänster för att informationsmaterial ska kunna utnyttjas effektivare. Enligt forsknings- och innovationsrådet bör informationspolitiken föras på statsrådsnivå, inom alla förvaltningsområden och i verksamheten hos dem som producerar materialet. Rådet rekommenderar att statsrådet i början av nästa regeringsperiod fattar beslut om de grundläggande målen för informationspolitiken. Enligt forsknings- och innovationsrådet bör styrningen av informationspolitiken inom den offentliga förvaltningen stärkas vid finansministeriet.

Inom statsförvaltningen pågår flera utvecklingsprojekt som bl.a. behandlar statsförvaltningens helhetsarkitektur, tillgången till informationsmaterial och projekthanteringen. Enligt forsknings- och innovationsrådets riktlinjer är det också viktigt att ministerierna fastställer vilka roller och mål statens organisationer har som producenter och förmedlare av informationsmaterial och att det inom den offentliga sektorn och forskningsorganisationerna skapas enhetliga förfaranden och principer för förvaring och utnyttjande av informationsmaterial. En av de största utmaningarna är dock finansieringen, alltså vem som ska betala kostnaderna för detta som alla har nytta av. I anslutning till detta pågår inom UKM:s förvaltningsområde projektet Raketti⁷ (IT som stöd för den strukturella utvecklingen av högskolesystemet) och projektet för det nationella digitala biblioteket⁸.

Uppföljningen av regeringsprogrammet genomförs under den kommande valperioden på en elektronisk plattform i Senaattori-tjänsten och till den länkas den forskning, de utredningar och de utvärderingar som ministerierna beställt och som hänför sig till resultatstyrningen och som har ett direkt samband med regeringens prioriterade teman. Detta gör det lättare för de politiska beslutsfattarna att utnyttja informationsmaterial. Även Findikator-tjänsten kan i framtiden utnyttjas bättre än för närvarande för att föra samman central forskning och centrala utvärderingar, i synnerhet när det gäller prioriteringarna i regeringsprogrammet.

Man har upptäckt brister i informationsgången inte bara mellan förvaltningsområdena och mellan politikerna och förvaltningen utan också mellan olika förvaltningsnivåer. Det är exempelvis svårt att få enhetliga och jämförbara uppföljningsuppgifter från kommunerna.

⁷ Raketti (IT som stöd för den strukturella utvecklingen av högskolesystemet) är ett gemensamt projekt mellan högskolorna och undervisnings- och kulturministeriet. Målet med projektet är att på nationell nivå främja kvaliteten, kompatibiliteten och användbarheten av sådan information som behövs för uppföljningen av styrningen av högskoleväsendet och dess effekter och de IT-lösningar som används.

⁸ Syftet med projektet är att främja tillgängligheten till bibliotekens, arkivens och museernas material samt användbarheten i informationsnäten och att utveckla långtidsförvaringen av det elektroniska kulturarvsmaterialet.

Ur pilotprojektens synvinkel finns det utmaningar när det gäller utnyttjandet av internationell information. Dessa utmaningar hänför sig bl.a. till de databaser som används och möjligheterna att utnyttja dem, t.ex. om det finns möjlighet att utnyttja de existerande databaserna, alltså om ministeriet har skaffat en databas eller om det finns tillräckligt med kunskapsunderlag eller resurser för att följa den aktuella forskningen inom en viss sektor. I flera projekt ansågs det också vara ett problem att information som producerats med offentliga medel är avgiftsbelagd.

I pilotprojekten konstaterades att informationstjänsterna endast i liten utsträckning deltagit i projekten. Informationstjänsterna kan i framtiden ändå få en ny roll.

Rekommendation 6

Man effektiviserar användningen av de existerande portalerna och informationssystemen **genom att i så hög grad som möjligt samla all information om tillgängliga, viktiga utvärderings- och forskningsrapporter på ett och samma ställe.**

- **Findikator-tjänsten** utvecklas och möjligheterna att utveckla samarbetet mellan Findikator-tjänsten, Netra.fi-tjänsten och statens resultatrapportering utreds så att de stöder bedömningen enligt regeringens prioriterade teman och den diskussion som hänför sig till dem.
- Man utvecklar **statsrådets gemensamma internetsida** (vn.fi) så att ministeriernas viktigaste material eller länkar till det finns på ett och samma ställe vid behov.
- Man inrättar **egna öppna webbsidor för regeringens prioriterade teman** på webbplatsen för det ministerium som bär huvudansvaret för temat i fråga. På sidorna samlar man aktuell information som hänför sig till det prioriterade temat och som gäller beredningens olika skeden, beredningen och kunskapsunderlaget.
- I samband med att uppgifterna om uppföljningen av regeringsprogrammet publiceras **rapporterar man också om den forskning och de utredningar som har nära samband med genomförandet av regeringsprogrammet.**
- Man utreder möjligheterna att ta i bruk Trendwiki eller ett motsvarande system för att på statsrådsnivå stödja **identifieringen av signaler från omvärlden.**
- På statsrådsnivå främjar man en ökad sam användning av gemensamt informationsmaterial av hög kvalitet och möjligheterna till samutveckling mellan informationsproducenter, informationstjänster och politikanalysfunktionen.
- Man inleder arbetet för att sammanställa en s.k. **utvärderingshandbok**. I den elektroniska handboken ska man samla material som stöder utförandet, beställandet och utnyttjandet av utvärderingar på ministerienivå. Som god praxis kan anses den handledning som i Senaattori ges om författningsberedning och bl.a. de råd som samlats i avsnittet om konsekvensbedömning.

2.5 Praktiska konsekvenser

Om de verksamhetsmodeller som föreslås i det av statsrådets kansli tillsatta utvecklingsprojektet om tillvägagångssätten för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet (Kokka-projektet) börjar tillämpas blir beslutsprocesserna på statsrådsnivå systematiska, vilket dels hjälper till att identifiera informationsbehoven, dels att tydligare påvisa ställen och tillfällen där informationen kan utnyttjas. När kunskapsunderlaget för besluten stärks på det sätt som rekommenderas i POVI-projektet förbättras beslutens kvalitet och effekter. Ett genomförande av förslagen effektiviserar utnyttjandet av det existerande kunskapsunderlaget och minskar således mängden överlappande arbete. Detta möjliggör en sådan

systematisk informationsanvändning som krävs för att resurserna ska kunna riktas till ministeriernas och statsrådets kanslis politikanalysfunktion.

Vad förändras vid ministerierna?

Kanslicheferna

- deltar aktivare i beredningen av statsrådets gemensamma ärenden
- samlas genast efter att regeringsprogrammet godkänts och "konstituerar sig" under ledning av SRK för att sköta genomförandet av regeringsprogrammet:
 - samordnar under ledning av SRK informationsmaterialet för regeringens årliga strategisession inkl. sammanställer den information som tas fram inom ramen för den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen och identifierar behoven av en nyinriktning av den samt bedömer hur beredningen av de projekt som ingår i lagstiftningsplanen framskrider.

Organiseringen av politikanalysfunktionen

- Vid ministerierna fastställs ansvaret för genomförandet av regeringens strategi när det gäller forskning, bedömning, utvärdering och rapportering och sammanförs politikanalysfunktioner tydligare än för närvarande.

Regeringens strategi och forskningssatsningar

- Regeringens årliga strategisession i januari-februari: årets viktigaste politiska process: styr planeringen av verksamheten och ekonomin, bl.a. beredningen av ramarna, tyngdpunkten ligger på förvaltningsövergripande helheter och resursöverföringar.
- Vid strategisessionerna behandlas också lagstiftningsplanen och används den information som tagits fram inom ramen för regeringens strategiska forsknings- och utvärderingsplan som kunskapsunderlag.
- De ämnen som prioriteras i forskningen bygger på regeringens strategi.
- Den strategiska forsknings- och utvärderingsplanen beaktas i de resultatavtal som görs upp med forskningsinstituterna.
- Ministerierna riktar obundna forskningsanslag till de prioriterade områdena och eventuellt riktas även gemensam finansiering till de prioriterade områdena.
- Ministerierna och forskningsinstituterna inom ministeriernas förvaltningsområden har möjlighet och skyldighet att delta i forskningskonsortier som stöder de förvaltningsövergripande politikhelheterna.

Verksamhetskulturen vid ministerierna

- Man börjar tillämpa en verksamhetskultur som stärker strategin, smidigheten och kunskapsunderlaget i statsrådet.
- Ärenden bereds i nära samarbete mellan ministerierna och information förmedlas aktivt till andra ministerier.
- Man börjar tillämpa förfaranden som bidrar till att intensifiera växelverkan mellan handläggare och forskarsamfundet.
- Information utnyttjas på ett övergripande sätt vid beredningen av beslut (inkl. hörande av experter och medborgare).
- Man utnyttjar gemensamma portaler, såsom Senaattori och Findikator.

Bilaga 1 Pilotprojekt

I projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder ingick sju pilotprojekt med hjälp av vilka man samlade in erfarenheter och information om nuläget när det gäller effektbedömningen av politikåtgärder och bedömde utvecklingsbehoven. En separat rapport om pilotprojekten har sammanställts och den finns som bilaga till denna rapport. Rapporten ger en allmän bild av hur utvärderingsinformation använts i pilotprojekten och analyserar framgångar och brister och presenterar alternativa lösningar på de problem som upptäckts.

Vid valet av pilotprojekt strävade man efter en så bred spridning som möjligt, så att politikåtgärder från olika förvaltningsområden, av olika storlek, i olika faser och som utnyttjar olika styrningsförfaranden är representerade. I rapporten beskrivs vilka erfarenheter pilotprojekten gjorde och de jämförs sedan med visionen i förhandsutredningen till POVI-projektet. Rapporten tar också upp erfarenheter om de möjligheter som de tillgängliga informationskällorna erbjuder och hinder för en systematisk användning av information i beslutsfattandet. Vidare beskrivs i rapporten informationsanvändningen som en process ur informationsproducenternas, informationsförmedlarnas, informationsanvändarnas och informationsuppföljningens synvinklar samt utreds vilka ändringsbehov som finns när det gäller de verktyg och verksamhetssätt som tillämpas. I det sista kapitlet görs en sammanfattning av alla observationer i form av sex utmaningar och utvecklingsförslag. I följande tabell finns alla pilotprojekt samlade.

Denna del av rapporten har publicerats i statsrådets kanslis rapporter (SRK 2/2011) och den finns tillgänglig på adressen: <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=323929>

PROJEKT	MINISTERIUM OCH ANSVARIG PERSON
<p>Utvärdering av miljöstödet för jordbruket Miljöstöd för jordbruket har beviljats i Finland sedan 1995 som en del av den EU-finansierade landsbygdsutvecklingen. Numera är stödet en del av det av EU delfinansierade programmet för utveckling av landsbygden 2007–2013.</p>	<p>JSM <i>Överinspektör Eero Pehkonen</i></p>
<p>Totalrevidering av avfallsagstiftningen Den arbetsgrupp som utarbetade en avfallsplan tillsatte en särskild lagsektion för att behandla behoven av att revidera avfallsagstiftningen och revideringens systematiska struktur. I samband med den nationella avfallsplanen utredes också separat kommunernas roll i avfallshanteringen.</p>	<p>MM <i>Forskare Jussi Kauppila, Finlands miljöcentral</i></p>
<p>Förordningen om rådgivningsverksamhet, skol- och studerandehälsovård samt förebyggande mun- och tandvård för barn och unga I förordningen finns bestämmelser om hälsoundersökningarna och hälsorådgivningens innehåll och omfattning när det gäller de tjänster som avses ovan. Syftet med förordningen är att genom en effektivisering av den förebyggande verksamheten säkerställa att hälsorådgivningen och hälsoundersökningarna för barn, unga och familjer är planmässiga, uppvisar en enhetlig nivå och tar hänsyn till individens och befolkningens behov.</p>	<p>SHM <i>Överinspektör Maire Kolimaa och överinspektör Marjaana Pelkonen</i></p>
<p>Förberedelser inför situationen med en åldrande befolkning Statsministern gav i november 2007 ekonomiska rådets sekretariat i uppgift att utarbeta en redogörelse om befolkningens åldersutveckling och äldrepolitiken. Rapporten om vår åldrande befolkning granskar befolkningens åldersutveckling, åldrandets verkningar och äldrepolitiken i Finland. Utifrån detta bedöms om förberedelserna inför situationen med en åldrande befolkning är tillräckliga och om det finns behov av nya politikåtgärder.</p>	<p>SRK/Ekonomiska rådet <i>Nationalekonom Pekka Sinko</i></p>
<p>Uppföljning av integrationsfrämjande, integration och etniska relationer Vid inrikesministeriet tillsattes för åren 2009–2010 två projekt som medfinansieras av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare och som har som mål att skapa ett övergripande utvärderings- och uppföljningssystem för integrationsfrämjande, integration och etniska relationer. I projekten har man utvecklat indikatorer som beskriver levnadsförhållanden, enkäter om serviceutbud som riktar sig till kommuner och TE-centraler samt en invandrarbarometer.</p>	<p>IM <i>Konsultativ tjänsteman Meri-Sisko Eskola, specialplanerare Paula Karjalainen, regeringsråd Riitta Koponen och invandringsdirektör Tuomo Kurri</i></p>
<p>Regeringens jämställdhetsprogram 2008–2011 Regeringens jämställdhetsprogram sammanställer och samordnar regeringens åtgärder för främjande av jämställdhet mellan könen. En arbetsgrupp stöder genomförandet av programmet. Programmets slutrapport färdigställdes i slutet av 2010.</p>	<p>SHM <i>Överinspektör Annamari Asikainen och projektchef Outi Viitamaa-Tervonen</i></p>
<p>Framtidsredogörelse om energi- och klimatpolitiken Matti Vanhanens andra regering utarbetade en framtidsredogörelse om klimat- och energipolitiken som bedömer de klimat- och energipolitiska utmaningarna på lång sikt och som ska visa vägen mot ett välmående och utsläppsnått Finland.</p>	<p>SRK <i>Projektchef Pirkko Heikinheimo</i></p>

Bilaga 2 Definitioner av de termer som används

Utvecklandet av en effektbedömning av politikåtgärder är mångfasetterat när det gäller innehållet. Det är ofta en utmaning av tala om forskning samt bedömning och utvärdering så att vi ser frågorna ur samma synvinkel, och detta har arbetsgruppen också kunnat konstatera i sitt arbete. Av denna orsak är det nödvändigt att definiera innehållet i de centrala termerna ur den synvinkel som framhävs i detta arbete.

Med **analysförmåga** avses olika aktörers förmåga att behandla och analysera forsknings- och utvärderingsinformation och annan information som samlats från olika källor och att förädla den så att den blir komprimerad och ändamålsenlig att använda för politiska beslutsfattare och andra användare. Såväl organisationers som individers förmåga att behandla information är begränsad och förutsätter ett noggrant och ständigt kritiskt urval av informationskällor och informationsförmedlare. De som tolkar informationen berättar vad en viss information innebär för organisationen i relation till det beslut som ska fattas.

Med **politikanalys** avses att man identifierar och definierar alternativ politik samt alternativa lösningar och åtgärder. Det är en verksamhet som håller siktet inställt på framtiden, som är prognostiserande och som gestaltar och utvecklar nya förhållningssätt. Politikanalys baserar sig på frågeställning och strävar efter att sätta in enskilda företeelser och fenomen i ett vidare sammanhang.

Politikanalysen är en del av den strategiska ledningen. Inom den produceras rekommendationer för beslutsfattare om alternativa beslutsinnehåll och tillvägagångssätt. Politikanalysen är i första hand avsedd för politiker. Samtidigt betjänar den medborgarna och den offentliga debatten genom att möjliggöra jämförelse mellan olika alternativ.

Med **politikåtgärd** avses ett beslut som fattas av en politisk beslutsfattare. Beslutet kan i sin mest konkreta form vara en regeringsproposition, men det kan också innebära att större åtgärdshelheter inleds, planeras eller utreds. Som politikåtgärder kan enligt arbetsgruppens avgränsning även betraktas bl.a. regeringsprogrammet, regeringens strategidokument, statens ram- och budgetbeslut, regeringens propositioner, redogörelser och principbeslut, olika strategier, reformer och program. Som politikåtgärder betraktas i arbetsgruppens utredning också det politisk-administrativa systemets strukturer och verksamhetssätt, dvs. långvariga, fortgående politikåtgärder (t.ex. programledning och förvaltningsövergripande politikprogram som ett verksamhetssätt på statsrådsnivå). I detta arbete ligger fokus på politikåtgärder på statsrådsnivå.

I arbetsgruppen har man klart kunnat se att politikåtgärderna är olika i fråga om hur bindande de är och hur de styrs. Effekterna av politikåtgärderna har också olika utsträckning i tid. När det gäller hurdan utsträckning i tid effekterna av politikåtgärderna har måste man dessutom beakta hur stora förändringar som sker och till hur stor del dessa förändringar beror dels på politikåtgärden, dels på olika andra faktorer i den omgivande världen. I fråga om effektbedömningen av politikåtgärder är det viktigt att också ta fasta på olika åtgärders omfattning och det varierande behov av information som följer av detta.

De informationsbehov som hänför sig till politikåtgärderna konkretiseras grovt taget under tre faser. Den första fasen är då man beslutar sig för att vidta en politikåtgärd och identifierar informationsbehoven som hänför sig till den. Den andra fasen är då man har fått information om politikåtgärdens alternativ eller konsekvenser och man ska fatta det egentliga beslutet utifrån dessa. Den tredje fasen är då man vill ha information om konsekvenserna av en

politikåtgärd som redan har genomförts. Denna information kan i sin tur leda till att man igen inleder den första fasen.

Systemiskhet förknippas vanligen med fenomen som bildar system där "allt inverkar på allt". Med systematik och stärkandet av en systematisk användning av information avses i detta arbete ett övergripande förhållningssätt där de gemensamt överenskomna tillvägagångssätten och verktygen fungerar parallellt och stöder varandra så att de bildar en systematisk men flexibel helhet till stöd för beslutsfattandet. Det har konstaterats att systemiskheten fungerar bäst när man skapar nya former av växelverkan mellan den administrativa styrningen (lagstiftningen m.m.) och huvudaktörerna.

Vid användningen av **information** som stöd för det politiska beslutsfattandet är det en grundförutsättning att informationen är omfattande och mångsidig och att den har vaskats fram ur olika relevanta informationskällor. Med information avses inom POVI-projektet forsknings-, rapporterings- och utvärderingsinformation och annan information, som i detta arbete vid behov definieras närmare beroende på utgångsläge och sammanhang. Informationsvärdet fastställs vanligen först av slutanvändaren och det mäts ofta enligt effekterna. En viktig aspekt i detta projekt är att betona information, data och utnyttjandet av information samt den förståelse som det ger.

Med **informationsmaterial** avses i POVI-projektet material som samlas ur olika informationskällor, såsom statistik, forskning och artiklar samt olika utredningar. I arbetet har man kunnat konstatera att det informationsmaterial som beställs till stöd för politikåtgärderna oftare är utredningsarbeten än forskningsarbeten.

Genom att främja **organiseringen av kunskap**⁹ kan informationen utnyttjas som en helhet i olika processer i statsrådet. Organiseringen av kunskap kan också ses som ett organiserat, systematiskt och övergripande utnyttjande av information för att nå organisationens mål. Ett villkor för organisering av kunskap är enligt Tuomas Pöysti på statens revisionsverk att man utvecklar informationsteknologin och informationsadministrationen tillsammans med de grundläggande processerna och funktionerna. I POVI-gruppen har man ansett det vara ett problem att olika informationsteknologier utvecklas långsammare än vad omvärlden utvecklas, vilket innebär att systemen redan är föråldrade när de blir färdiga.

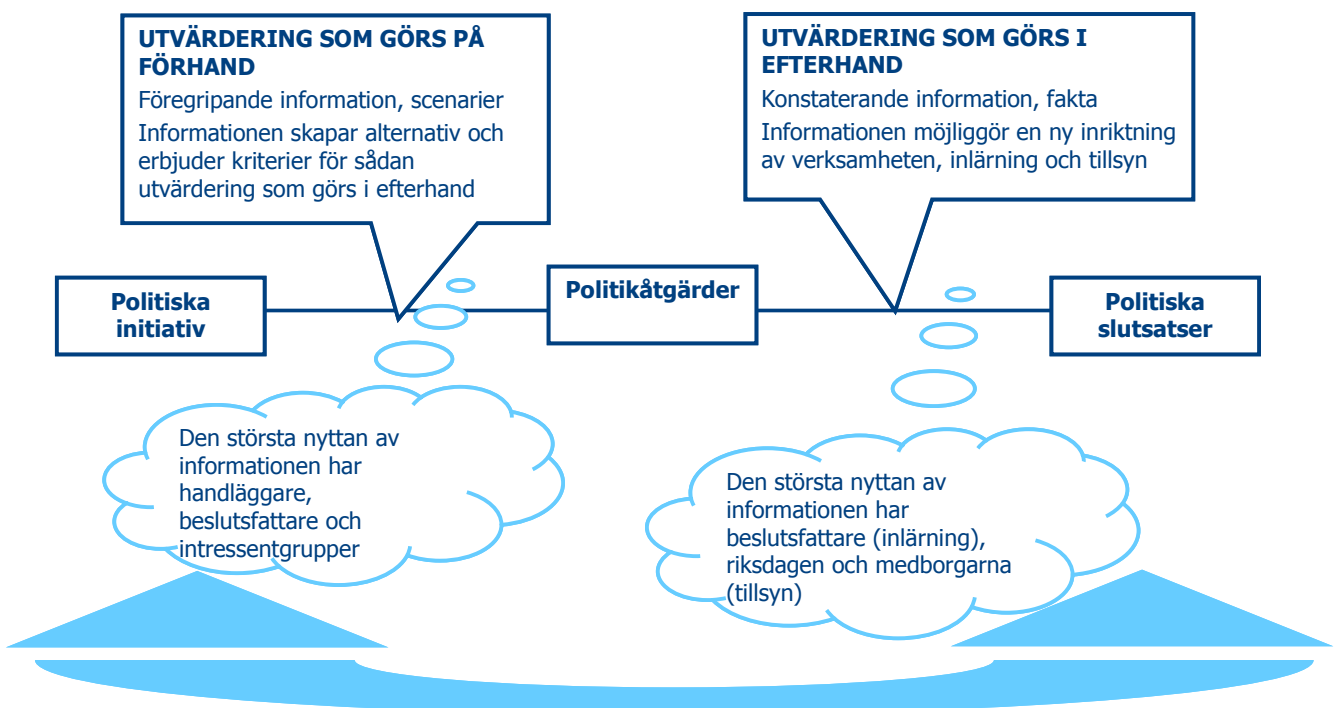
Beslutsfattande som grundar sig på evidensbaserad information stöder enligt OECD legitimiteten för och genomförandet av verksamhetspolitik och reformer och därigenom genomförandet av regeringsprogrammet. Beslutsfattande som grundar sig på evidensbaserad information främjar ett strategiskt synsätt i och med att den bygger på forskning och omfattande samråd och utvärderar sannolika fördelar, kostnader och konsekvenser. Det hjälper till att säkerställa att alla tänkbara framtidsbilder har beaktats, det ökar öppenheten i regeringens beslutsfattande och erbjuder en verklig bild av kostnaderna för regeringens målsättningar och ger regeringen ett medel att prioritera bland konkurrerande målsättningar.

⁹ Man kan närma sig organiseringen av kunskap med hjälp av olika definitioner. Det tekniska och systemcentrerade synsättet betonar stöd- och expertsystem för beslutsfattandet. Det informationsprocess- och dokumentationsinriktade synsättet betonar däremot hanteringen och användningen av explicit, dokumenterad information i organisationen. I pilotprojekten upptäcktes brister i dokumentationen och förmedlingen av information. Båda synsätten hänför sig klart till målet med detta arbete och kräver också förändringar i de existerande verktygen och systemen. Maija-Leena Huotari och Reijo Savolainen skriver i publikationen Tietohallintoa vai tietojohdamista? Tutkimusalan identiteettiä etsimässä. Informaatiotutkimus 1, 15–24 (2003) att man med organisering av kunskap avser ledning och styrning av funktioner som hänför sig till förvärvande, skapande, sparande, förmedlande, användning och förstörande av information och data såväl inom som utanför organisationen.

Med **forskning** avses i detta arbete sådan forskning som antingen direkt gäller politikåtgärden i fråga eller som anknyter till dess tema, och vars syfte är att stödja och ge ett kunskapsunderlag för beslutsfattandet samt säkerställa att den information som används som grund för beslutsfattandet är tillräcklig för den politiska utvärderingen. Forskning har i detta arbete setts ur ett vidare perspektiv, och omfattar såväl grundforskning som tillämpad forskning. I praktiken avses i detta arbete vanligen sådant forsknings- och utredningsmaterial som producerats av sektorforskningsinstitut och högskolor eller som ministerierna beställt, men även annan forskning och information bör utnyttjas i större omfattning.

Med **konsekvensbedömningar** avses i detta projekt sådana mångsidiga bedömningar av politikåtgärder (lagstiftning och vissa andra ovan avgränsade politikåtgärder) som görs på förhand (ex ante). I konsekvensbedömningen ingår som en väsentlig del även information om nuläge och utvecklingstrender. Med **effektbedömning** avses bedömning av hur målen med politikåtgärderna har förverkligats, alltså en bedömning som görs i efterhand (ex post). Vid sidan av att bedöma hur målen förverkligas är det också viktigt att beakta åtgärdernas totaleffekter (inkl. kostnadseffektivitet, bieffekter). Ett fungerande bedömningssystem gör det möjligt att omvärdera mål som tidigare ställts. Att bedöma politikåtgärderna på förhand och i efterhand skiljer sig från varandra bl.a. när det gäller bedömningens karaktär, verktygen och informationsproducenterna.

Figur 3 Synvinklar på effektbedömning på förhand och i efterhand.



Syftet med en **konsekvensbedömning som görs på förhand** är att ta fram information till beslutsfattare om olika alternativ att genomföra ett ärende som är under beredning och effekterna av dessa alternativ. Den bedömning av konsekvenserna som görs före beslutsfattandet är riktgivande till sin karaktär, vilket innebär att den är förknippad med osäkerhetsfaktorer och risker samt osäkerhet när det gäller prognostiseringsinformationen. Det kan t.ex. vara svårt att bedöma och förutse vilka följder ett visst beslut får eller vilka effekter det har på lång sikt. I bedömningar som görs på förhand bör man i högre utsträckning än för närvarande göra bedömningar av alternativ, så att man å ena sidan bedömer olika sätt att nå målet och å andra sidan bedömer vilka effekter de olika sätten har i en föränderlig omvärld. Vid konsekvensbedömning är det ofta nyttigt att bekanta sig med utvärderingar som gjorts av tidigare politikåtgärder i efterhand och t.ex. med internationellt jämförelsematerial. Förhandsbedömningar bidrar också till genomförandet av beslutets syften och ger kriterier för beslutsfattandet. Dessutom ger de en möjlighet för dem som beslutet gäller att bereda sig på kommande ändringar. Vid en förhandsbedömning av konsekvenserna av ett beslut har handläggarna, beslutsfattarna och de centrala intressentgrupperna, dvs. experter, företag och frivilligorganisationer, en viktig roll.

En effektbedömning som görs i efterhand tar fram information om huruvida de effekter som på förhand förutsågs har förverkligats eller om det har förekommit sådana effekter som man inte hade kunnat förutse före beslutsfattandet. Effektbedömningen tar fram information till beslutsfattarna om huruvida de mål som ställdes har nåtts. Den viktigaste uppgiften med effektbedömningar i efterhand är att det blir möjligt att utveckla åtgärderna så att de mål som ställts bättre kan nås. En bedömning i efterhand ger också möjlighet till lärande för beslutsfattare och handläggare och förbättrar redovisningsskyldigheten.

Enligt de riktlinjer som forsknings- och innovationsrådet dragit upp för åren 2011–2015 bör man ställa resultat- och kvalitetsmål för politikåtgärderna och fastställa mekanismer för att följa upp förverkligandet av målen. En utmaning med effektbedömning är att det är svårt att mäta effekter, eftersom effekterna uppstår dels direkt, dels indirekt och i samspel med andra faktorer i omvärlden och på lång sikt.

I forsknings- och innovationsrådets riktlinjer anser man att effektbedömningar är ett svårt men viktigt utvecklingsobjekt. Forsknings- och innovationsrådet anser att bedömningarna stärker utvecklandet av politiken och det strategiska beslutsfattandet och att de är ett medel för gemensamt lärande, förståelse och utnyttjande. En lyckad effektbedömning kräver också att mera uppmärksamhet fästs vid skapandet av uppföljningssystem och system för insamling av uppgifter, och forsknings- och innovationsrådet betonar att det krävs investeringar och långsiktig utveckling i syfte att stärka kunnandet och korrigera bristerna i kunskapsunderlaget.

Case: Bedömning av grundtrygghetens tillräcklighet

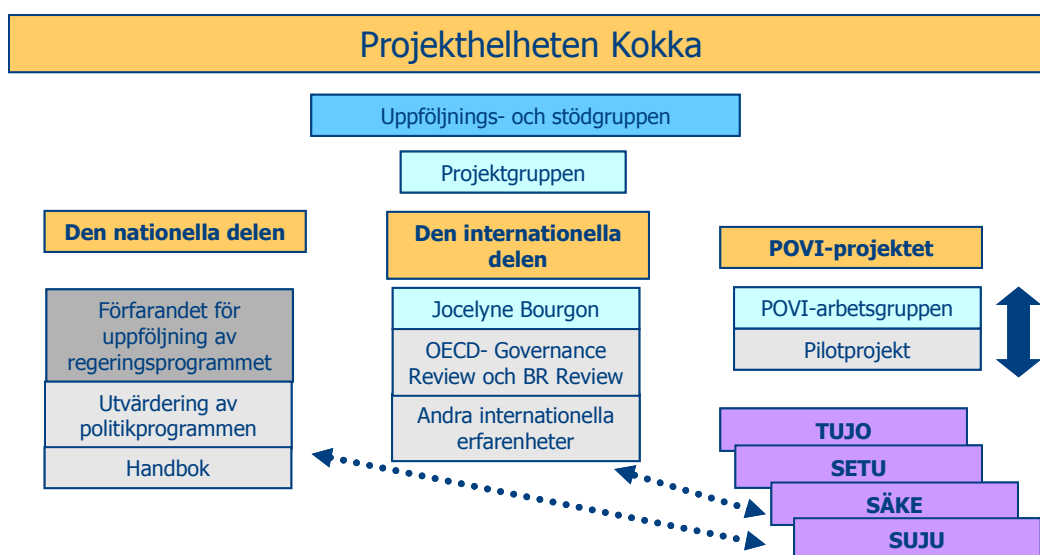
Ett exempel på en bedömning i efterhand och hur den har kopplats till beredningen av ett beslut är bedömningen av grundtrygghetens tillräcklighet.

- Den 20 december 2010 trädde en lagändring i kraft som grundar sig på SATA-kommitténs arbete och enligt vilken social- och hälsovårdsministeriet vart fjärde år ska låta göra en helhetsbedömning av grundtrygghetens tillräcklighet.
- Bedömningen omfattar inte bara enskilda förmåner utan också andra faktorer, såsom beskattningen av förmåner, som i hög grad påverkar utkomsten för personer och hushåll som får förmåner. Målet med bedömningen var att skapa en helhetsbild av inkomstbildningen för hushåll som lever på grundskyddet.
- Bedömningen ska alltid utarbetas innan riksdagsval så att den finns tillgänglig när det t.ex. avtalas om regeringsprogrammet.
- Bedömningen ska utföras av Institutet för hälsa och välfärd, som kallade samman en expertgrupp från sektorforskningsinstitut, Folkpensionsanstalten, Statistikcentralen och Åbo universitet.
- Som utgångspunkt för bedömningen tog arbetsgruppen de livssituationer som avses i 19 § i grundlagen, enligt vilken det allmänna ska tillförsäkra alla en grundläggande försörjning. Även studerande och personer som lever på hemvårdsstöd togs med i arbetet. Man granskade hur grundtryggheten hade utvecklats under perioden 1990–2011, eftersom detta var den första rapport som bedömde grundtrygghetens tillräcklighet.
- Den första bedömningsrapporten publicerades den 1 mars 2011 och den innehöll teman som är nära förknippade med grundtryggheten, såsom grundtrygghetens tillräcklighet i förhållande till levnadskostnaderna, dess utveckling jämfört med inkomstutvecklingen i andra befolkningsgrupper, dess nivå i förhållande till befolkningens uppfattning om grundtrygghetens tillräckliga nivå samt hur de hushåll som lever på grundskyddet placerar sig när det gäller inkomster.
- Avsikten med en regelbunden bedömning av grundtrygghetens tillräcklighet är inte bara att förbättra kunskapsunderlaget för diskussionen om grundtryggheten utan också att tjäna det politiska beslutsfattandet.
- Social- och hälsovårdsutskottet konstaterade i sitt betänkande (29/2010 rd) att en sådan omfattande bedömning kan vara till stor nytta inte bara för beslutsfattandet, utan också för den ekonomi- och socialpolitiska forskningen i vårt land.

Bilaga 3 Utvecklande av effektbedömningen av politikåtgärder genom andra pågående projekt

En av POVI-projektets verksamhetsprinciper har varit en lätt organisation och samarbete med andra pågående utvecklingsprojekt. Det mest betydande samarbetet har bedrivits med det av statsrådets kansli tillsatta utvecklingsprojektet om tillvägagångssätten för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet (nedan Kokka-projektet), inom ramen för vilket även POVI-projektet har verkat. Fokus för Kokka-projektet ligger på att utveckla metoder för att effektivt genomföra och följa upp regeringsprogrammet som helhet. POVI-projektets rekommendationer är nära förbundna med Kokka-projektets rekommendationer, och genomförandet av vissa av rekommendationerna i denna rapport förutsätter att rekommendationerna i Kokka-projektet genomförs.

Figur 4 Utvecklingsprojektet om tillvägagångssätten för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet.



De andra viktiga utvecklingsprojekten, som man har samarbetat med eller vars uppgift hänförs till POVI-projektet, beskrivs nedan.

En rapport som gäller **utredningsarbetet med att utveckla tillgången till och lagrandet av datamaterial för forskning** publicerades den 8 februari 2011¹⁰. De iakttagelser man där beskriver om att det är svårt att få tag på datamaterial och att lagringen och organiseringen av materialet är splittrade har också noterats i POVI-projektet.

POVI-projektet understöder arbetsgruppens förslag att utveckla lagstiftningen så att den stöder en avgiftsfri tillgång till informationsmaterial och utnyttjande av det i forskning och beslutsfattande. Ur POVI-projektets synvinkel är arbetsgruppens förslag om en ökad samordning för att förenhetliga reglerna för användning av informationsmaterial och öka kompatibiliteten mellan systemen viktiga. Också åtgärdsförslagen, i synnerhet de som handlar om att stärka den politiska viljan och skapa en nationell informationspolitik, att

¹⁰ Information för användning. Vägledning till utnyttjande av elektroniska datamaterial för forskning. UKM:s publikationer 2011:4.

utveckla verksamhetsmodeller och gemensam praxis för organisationerna och att skapa en informationsinfrastruktur för den nationella forskningen, hör till de mål som förverkligandet av visionen för POVI-projektet förutsätter och de ska därför understödjas.

Utvecklandet av styrsystemet för sektorsforskningen har behandlats både i utvärderingen av delegationen för sektorsforskning och i **forsknings- och innovationsrådets** riktlinjer för 2011–2015. De största utmaningarna för sektorsforskningen är att utnyttja den forskning som görs och tydligare inrikta den till stöd för det politiska beslutsfattandet och att utveckla forskningsfältets och hela vetenskapssystemets struktur till att bättre svara mot de föränderliga behoven i samhället. I forsknings- och innovationsrådets riktlinjer 2011–2015 rekommenderas det att den strategiska styrningen av forskningsinstituten på statsrådsnivå stärks. Forskningsinstituten ska utvecklas så att sådan tvärvetenskaplig och förstklassig forskning som är relevant för samhället stärks. Arbetsfördelningen mellan forskningsinstituten och högskolor ska förtydligas och gemensamma infrastrukturer och stödtjänster ska bildas för dem. I början av regeringsperioden ska man på statsrådsnivå fastställa tyngdpunkterna för den forskning som betjänar regeringens verksamhet, dra upp riktlinjer för utvecklingen av forskningsinstitutens struktur och ordna de resurser som behövs. Enligt forsknings- och innovationsrådet ska man dessutom utarbeta ett åtgärdsprogram om strukturutveckling och resursfördelning som sträcker sig fram till 2020. I åtgärdsprogrammet ska det fastställas en hur stor del av forskningsinstitutens resurser som riktas till övergripande projekt som betjänar beslutsfattande och en hur stor del som riktas till beställningsforskning till ministerierna och till utvecklande av forskningsinstitutens kompetens. Man omfördelar också resurser mellan ministerierna om det behövs. Resurserna omfördelas i enlighet med de förändrade behoven i samhället till mer kunskapsintensiva områden och till forskning på internationell nivå.

Högskolorna och forskningsinstituten skapar dessutom strategiska, långvariga partnerskap. Det är ändamålsenligt att främja samarbetet mellan universiteten och sektorforskningsinstituten i syfte att stärka forskningen och dess effekter.

Ur POVI-projektets synvinkel är det viktigt att de mål som anges ovan kan genomföras. En samordnad utveckling förutsätter att det skapas en separat, gemensam finansieringsmekanism och att åtgärderna får en stark politisk styrning.

I projektet Smidigare lagberedning, som har tillsatts av justitieministeriet, definieras en idealmodell för lagberedningen. Vid utvecklandet av idealmodellen har man beaktat den diskussion som fördes i POVI-projektet om utmaningarna med inhämtande och utnyttjande av information i lagberedningsprocessen. I idealmodellen för lagberedningen har man tydligt ringat in de faser i beredningsprocessen där man behöver utnyttja informationsmaterial, forskning och utvärderingar samt beställa och utarbeta sådana och där man behöver politiskt beslutsfattande.

I samband med POVI-projektet har man även diskuterat frågor som gäller säkerställandet av kvaliteten på konsekvensbedömningarna av lagberedningen och som behandlas inom projektet Smidigare lagberedning och som en del av Kokka-projektet.

Statsrådets kunskap om framtiden grundar sig för närvarande på utvärderingar, prognoser och undersökningar som gjorts på olika håll i vårt land, i internationella organisationer och i andra länder, på resultaten av ministeriernas prognostiseringsverksamhet och på statsrådets framtidsredogörelser. Med hjälp av prognostiseringen

förbättras förmågan att bereda sig för och påverka den framtida utvecklingen och nya fenomen. Prognostiseringens betydelse framhävs av instabiliteten i den internationella miljön som kräver en allt större smidighet av Finland för att vi ska kunna utnyttja alla möjligheter och bekämpa hoten. Prognostiseringsbehovet framhävs också i EU-politiken, eftersom utvecklingen inom de olika politikområdena i de andra EU-medlemsstaterna och i EU-institutionerna måste följas för att beslutsfattandet i Finland ska vara effektivt och genomföras i rätt tid. För att få bättre prognoser krävs en både att allt effektivare och mer övergripande kunna prognostisera förändringar som sker på kort sikt (situationsanalys) och att identifiera och bedöma förändringar som sker på lång sikt (trender, svaga signaler) såväl i Finland som i den internationella miljön.

Statsrådets prognostiseringsnätverk har varit ett forum för prognostiserings-samarbetet mellan ministerierna. Nätverket har utarbetat en gemensam omvärldsbeskrivning bl.a. för ministeriernas framtidöversikter. Prognostiseringsnätverkets arbete har ansetts vara till nytta för ministerierna, och i utvärderingar av nätverkets arbete har det rekommenderats att dess arbete ska fortsätta. Prognostiseringen är viktig som ett redskap för den strategiska planeringen, det strategiska beslutsfattandet och den strategiska ledningen samt som en delfaktor i forskningen och bedömningen. Enligt den framtidsöversikt som tagits fram av statsrådets kansli kan man stärka nätverkets roll när det gäller samordningen av ministeriernas prognostiserings-verksamhet. I synnerhet kan resurserna för beredningen av omvärldsbeskrivningen stärkas så att nätverket i framtiden också har tillgång till fler utomstående experter. Beskrivningen av verksamhetsmiljön kan tydligare än för närvarande erbjuda ett gemensamt underlag och en gemensam utgångspunkt för ministeriernas framtids-översikter.

Till den situationsmedvetenhet som inverkar på regeringens beslutsfattande hör också en aktuell gemensam lägesbild av säkerheten, i vilken man förenar den analyserade myndighetsinformationen och den analyserade offentliga informationen. Denna lägesbild ska vara likadan för alla medlemmar av statsrådet och tillgänglig för alla samtidigt. Det hör till statsrådets kanslis uppgifter att sammanställa och distribuera en lägesbild när kansliet bistår statsministern i den allmänna ledningen av statsrådet och i samordningen av de allmänna verksamhetsbetingelserna för statsrådet under alla förhållanden.

Ur POVI-arbetets perspektiv behövs ständigt förmågan att förutsäga förändringar i samhället och verksamhetsmiljön. Det finns behov av en sådan verksamhet som är gemensam för statsrådet, och resultaten av arbetet ska också utnyttjas aktivt. Vissa förvaltningsområden har redan tillgång till en sektorspecifik lägesbild, och om man aktivt följer med lägesbilderna har man också bättre möjligheter att förutse och identifiera svaga signaler. I ett vidare perspektiv är det fråga om riskhantering på statlig nivå i förhållande till den globala situationen.

Sitras program för offentlig ledning och förvaltning har utrett och analyserat förutsättningarna för en övergång till en strategiskt och systematiskt ledd statskoncern. I Sitras rapport *Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta* (En för alla, alla för en) presenteras förslag om statens koncernledning och genomförandet av den. I förslaget identifieras de viktigaste helheterna som koncernledning ska tillämpas på och beskrivs hur dessa helheter kan ledas effektivt över ministeriegränserna med nuvarande resurser utan att ansvarsfördelningen blir otydlig.

I rapporten konstateras att de viktigaste beslutssituationerna gäller informations- och åsiktsbaserad utvärdering av kostnadseffekten av alternativa åtgärdsbyten, alltså vilket urval av åtgärder – en eller en kombination av flera – som kan ge de mest optimala effekterna. Enligt ministrarna kan sektorsforskningen i bästa fall svara mot denna utmaning, men också t.ex. ekonomiska rådets sekretariat, enheten för politikanalys vid statsrådets kansli, finansministeriet och statens revisionsverk kan ha en viktig roll i detta.

Det är en komplicerad och svår fråga hur man ska göra effektbedömningarna och forskningsinformationen till en del av det politiska beslutsfattandet, vilket också konstateras i den rapport som Sitra låtit göra och som gäller användningen av forskningsinformation och effektbedömningar i det politiska beslutsfattandet. Utredningsrapporten gällde mälländerna Nederländerna, Danmark och Storbritannien. De observationer som gjordes om dessa länder hänförde sig särskilt till förmedlandet av forsknings- och utvärderingsinformation till politiska beslutsfattare och till konsekvensbedömning. Utnyttjandet av forskningsinformation och uppgifter om effekterna går hela tiden framåt, men hittills har man inte i något av mälländerna infört något systematiskt tillvägagångssätt där uppgifterna om effekterna utnyttjas fullständigt, enhetligt och koncurren. I rapporten konstateras det att alla de undersökta länderna tillämpar sådana förfaranden som Finland kan lära sig av.

Sitras program för offentlig ledning och förvaltning har stött de informationsbehov som POVI-projektet haft genom att producera analyser av internationell praxis och genom att i sina utvecklingsprojekt lyfta fram principer om utnyttjande av information och om organisering av kunskap.

Enligt OECD:s utvärdering, Governance Review, från 2010 har Finland förutsättningar för en sådan beslutskultur som grundar sig på evidensbaserad information. Exempel på detta är forskningsinstituterna, tillfälliga möjligheter för medborgarna att bli hörda, konsekvensbedömningarna av lagstiftningen och kravet på användning av s.k. business cases som stöd för ICT-investeringsbeslut. Dessa förfaranden bildar ändå ingen enhetlig helhet där ett beslutsfattande som grundar sig på evidensbaserad information skulle vara ett arbetssätt som ingår i systemet eller som är djupt rotat i den offentliga förvaltningen. Detta kan delvis bero på att beredningsprocesserna på centralförvaltningsnivå till stor del baserar sig på inofficiella diskussioner och på att det saknas ett allmänt krav på användningen av business cases, kostnadseffektivitetsanalyser, jämförelser eller omfattande höranden om konsekvenserna.

Enligt OECD har de inofficiella beslutsprocesserna en viktig roll när det gäller funktionsförmågan för den offentliga sektorn i Finland. Dessa möjliggör ett snabbt informationsutbyte och en förvaltningsövergripande diskussion. Processen är ändå inte öppen i sig och de resultat man vill nå kan fastställas genom politiska avtal som endast lämnar lite rörelsefrihet. En mer omfattande användning av analyser som stöd för de politiska diskussionerna om politikåtgärder skulle öka transparensen och öppenheten i beslutsprocesserna. OECD betonar också att en strategisk ståndpunkt inte nödvändigtvis bildas automatiskt bara för att man samlar in mer information eller ens genom att man gör analyser oftare eller förbättrar analysernas kvalitet. Ett tydligt och öppet informationsflöde från förvaltningen till de politiska beslutsfattarna och tjänstemannaledningen kan ändå öka mängden information i diskussionen och förtydliga olika alternativ. Detta är särskilt viktigt för den offentliga förvaltningen, eftersom Finland saknar en tradition av att använda s.k. think tanks, som står de

politiska partierna nära, för att skapa och bedöma den offentliga verksamhetspolitiken. För att öka den beredning som grundar sig på evidensbaserad information och de förväntningar som hänger samman med den krävs dessutom att utomstående experter och intressentgrupper konsulteras i syfte att skapa förutsättningar för ett innovativt tänkande och ett strategiskt synsätt. Ett sådant arbetssätt kräver förändring i förhållandet mellan förvaltningen och medborgarna, det kräver hörande och samarbete.

I POVI-projektets arbete har man beaktat de synpunkter som OECD lyfte fram i sin rapport. I projektet har man försökt utreda hur verksamheten bör förändras för att beredskapen för en beslutskultur som grundar sig på evidensbaserad information ska bli så stark som möjligt.

Ett nätverk för sakkunnigstöd i anslutning till konsekvensbedömningar, som har varit underställd **arbetsgruppen för utvecklande av statsrådets lagberedning** (SÅKE III-arbetsgruppen), har svarat för utvecklandet av konsekvensbedömningarna. Nätverket har haft till uppgift att arrangera och samordna allmänna och områdesspecifika kurser om konsekvensbedömning och producera sådant material för webbplatsen och Senaattori som kan utnyttjas vid bedömningarna, finna sätt att säkerställa utförandet av konsekvensbedömningar vid ministerierna och bedömningarnas kvalitet innan regeringspropositionerna behandlas vid statsrådets allmänna sammanträde, stödja och följa konsekvensbedömningen av de författningsprojekt som ingår i regeringens lagstiftningsplan, sammanställa den respons man fått om hur anvisningarna för konsekvensbedömning och stödåtgärderna i anslutning till bedömningen fungerar och följa det internationella arbetet för att utveckla konsekvensbedömningarna samt komma med nödvändiga utvecklingsförslag.

Dessutom har utvecklingsarbete pågått inom flera konsekvensområden. Av dessa kan nämnas bl.a. utvecklandet av bedömningen av konsekvenser för företagen, konsekvenser för jämställdheten mellan könen och de språkliga konsekvenserna.

POVI-projektet har arbetat i nära växelverkan med nätverket för sakkunnigstöd i anslutning till konsekvensbedömningar, projektet har diskuterats i nätverket och erfarenheter har utbytt.

Bilaga 4 Kartläggning av ministeriernas planerings-, bedömnings- och rapporteringsverksamhet

Som en del av projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder gjordes en liten enkät till ministerierna om hur de organiserar sina nuvarande planerings-, bedömnings- och rapporteringsverksamheter. Syftet med kartläggningen var att identifiera och lyfta fram ministeriespecifika verksamheter med anknytning till politikanalys.

Allmänt kan det konstateras att politikanalysfunktionerna i vid bemärkelse är en viktig del av ministeriernas arbete, men att de vanligen inte har avskiljts till en separat funktion, vilket gör det svårt att bedöma den totala arbetsinsats som använts för sådan verksamhet. Mer koncentrerade politikanalysfunktioner finns åtminstone vid ANM, UKM och SHM. Vid ministerierna är det vanligt att de funktioner som kartläggningen omfattar överlappar varandra, att de är nära anknutna till varandra och att ansvaret för dem delvis bärs av samma enheter och personer. I många fall är arbetet splittrat mellan olika avdelningar och enheter för att säkerställa ett starkt substanskunskande.

Som en del av projektet för att utveckla uppföljningen av regeringsprogrammet (Kokka-projektet) utvärderades prognostiseringen som en särskild fråga (Eerola 2010). I denna lilla utvärdering lyfte man fram att prognostiseringen ska ha nära anknytning till planeringen av verksamheten och det politiska beslutsfattandet och att dess direkta politikeffekter är viktiga.

Olika samarbetsnätverk och inofficiella prognostiseringsnätverk med näringslivet anses vara nödvändiga vid prognostiseringen, eftersom stora globala företag bäst upptäcker förändringar i den globala arbetsfördelningen och maktförhållandena. Det är inte tillräckligt att ministerierna ensamma eller sinsemellan gör upp prognoser, det behövs ett vidare perspektiv (näringslivet, frivilligorganisationer m.m.). Alla ministerier har organiserat sin prognostiseringsverksamhet på olika sätt och ministeriernas resurser för ändamålet är knappa. Prognostiseringen är vanligen en del av den övriga beredningen.

Förvaltningsövergripande prognostisering har gjorts bl.a. för prognostisering av utbildnings- och arbetskraftsbehov samt i klimat- och miljöärenden. Statens ekonomiska forskningscentral anses vara en god prognostiserare som under de senaste åren har satsat på prognostiseringsarbete på strategisk nivå, och dess prognoser utnyttjas av åtminstone ANM, UKM, SHM och FM.

Tabell. Riktgivande sammanställning över hur verksamheten är organiserad

Ministerium	Prognostisering	Styrning av forskningen	Bedömnings-verksamhet	Politikanalys	Indikatorarbete	Uppföljning av regerings-programmet samt åtgärds-berättelsen	Utvecklandet av lagberedningen	Verksamhets- och ekonomi-planering samt rapportering
UM	Enheten för planering och forskning Som en del av andra uppgifter	Per avdelning	Per avdelning	Enheten för planering och forskning, per avdelning Ingen separat organiserad verksamhet	Per avdelning	Ministeriets ledning och avdelningar	Rättsjämsn	Ekonomienheten
MM	Forskningsdirektören, ett team från avdelningarna	Som en del av genomförandet av strategin och lagstiftningsplanen	Som en del av genomförandet av strategin och lagstiftningsplanen	Ingen separat organiserad verksamhet	Ingen separat organiserad verksamhet	Förvaltningsenheten och kontaktpersoner i avdelningarna/enheterna	Lagsstiftningsdirektör, stygruppen för lagberedningen	Förvaltningsenheten och kontaktpersonerna
IM	Enligt ad hoc-principen	Ekonomienheten + stygruppen (4 ggr/år)	Enligt ad hoc-principen, kompletteras vid behov med forskning	Enligt ad hoc-principen	Ekonomienheten och dess VEP-grupp och ansvarsområdena	Ekonomienheten och dess VEP-grupp och ansvarsområdena och förvaltningsenheten	Enheten för juridiska frågor	Ekonomienheten och dess VEP-grupp och ansvarsområdena
SHM	Förvaltnings- och planeringsavdelningen och stabsenheten	Förvaltnings- och planeringsavdelningen, substansavdelningarna styr	Förvaltnings- och planeringsavdelningen	Kanslichefen, ledningsgrupperna. Stabsenheten samordnar strategiarbetet, förvaltnings- och planeringsavdelningen gör upp utgifts- och finansieringskalkyler.	Etablerat indikatorarbete	Stabsenheten	Lyder under kanslichefen, SHM:s interna grupp för utvecklande av lagberedningen, stabsenheten	Förvaltnings- och planeringsavdelningen
KM	Förvaltnings- och utvecklingsstjänsterna bär ansvaret, avdelningarnas samordnare och enheternas kontaktpersoner. Koordineringsgruppen för forskning och utveckling bereder FOU-riktlinjer till stöd för resultatstyrningen.	Förvaltnings- och utvecklingsstjänsterna bär ansvaret, avdelningarnas samordnare och enheternas kontaktpersoner. Koordineringsgruppen för forskning och utveckling bereder FOU-riktlinjer till stöd för resultatstyrningen.	FoU-sekretariatet vid allmänna avdelningens förvaltnings- och utvecklingsstjänster	Som en del av den strategiska planeringen	Organiseringen av indikatorarbetet pågår delvis fortfarande		FoU-sekretariatet vid allmänna avdelningens förvaltnings- och utvecklingsstjänster	Ekonomiförvaltningsstjänsterna vid allmänna avdelningen svarar för samordning och utveckling av resultatstyrningen, controller för trafik- och kommunikations-förvaltningen
FM	Avdelningarna svarar för prognostiseringen inom sina substansområden	Per avdelning, i fråga om den ekonomipolitiska forskningen särskilt ekonomiska avdelningen	Verksamheten är splittrad mellan avdelningarna enligt hur ansvarsområdena är fördelade mellan de inrättningar och politikområden de styr.	Avdelningarna svarar för politikanalysen inom sina substansområden. Finanspolitik: budgetavd., Förvaltningspolitik: avd. för utvecklandet av förvaltningen, Skattepolitik: skatteavd., Kommunpolitik: kommunavd., Finansmarknadspolitik: finansmarknadsavd., Statens arbetsgivarpolitik: personalavd.	Inte separat organiserad.	Utvecklings- och förvaltningsfunktionen samordnar beredningen och processen för det egna ministeriet och den egna huvuddteln.	Per avdelning	Utvecklings- och förvaltningsfunktionen/ekon omförvaltningen samordnar beredningen av och processen kring verksamhets- och ekonomiplaneringen och rapporteringen för det egna ministeriet och den egna huvuddteln. VVC samordnar utarbetandet av statens hela bokslutsakt.

Ministerium	Prognostisering	Styrning av forskningen	Bedömningsverksamhet	Politikanalys	Indikatorarbete	Uppföljning av regeringsprogrammet och åtgärdsberättelsen	Utvecklandet av lagberedningen	Verksamhets- och ekonomiplanering samt rapportering
FSM	Koncernstyrningsenheten	Forskningsenheten	Revisionsenheten, forskningsenheten	Koncernstyrningsenheten	Koncernstyrningsenheten	Koncernstyrningsenheten	Lagberednings- och rättsenheten	Ekonomienheten, revisionsenheten och koncernstyrningsenheten Ekonomienheten
ANM	Strategi- och prognostiseringsenheten och olika avdelningar i fråga om substansen samt prognostiserings- och signalsystemet Trendwiki	Strategi- och prognostiseringsenheten ansvarar för samordningen, samarbetsgruppen för forskning	Bedömningsverksamheten styrs enligt principerna för ANM:s bedömningsverksamhet, som också ingår i forskningsstrategin. Verksamheten är fördelad mellan avdelningarna och enheterna enligt hur ansvarsområdena är fördelade mellan de inrättningar och politikområden de styr.	ANM:s forsknings- och prognostiseringsgrupp har utvecklat och upprätthållt analysmaterial som grundar sig på ANM:s egen statistik. Analysarbetet görs i grupp i fråga om aktuella ämnen som gäller politisk beredning och kontroll av verksamhetsmiljön.	Det indikatorarbete som hänför sig till resultat- målen är uppdelat i ministeriet. Utvecklingsenhetens grupp för uppföljning av verksamheten och kundservicereinformation upprätthåller en aktuell power point-bildmapp (AJOTI).	Strategi- och prognostiseringsenheten och det interna nätverket	Gruppen för utveckling av lagberedningen och samhällsansvaret, som leds av lagstiftningsdirektören	
JM	Stödet för ministeriets ledning och kriminalpolitiska avdelningen	En ledningsgrupp för forskning och utveckling som leds av kanslichefen, avdelningarna har även egen verksamhet	Som en del av verksamheten för ledningsgruppen för forskning och utveckling. Enheterna och avdelningarna sköter bedömningen inom sitt eget ansvarsområde. Resurserna fördelas mellan avdelningarna och enheterna.	Avdelningarna/enheterna svarar för politikanalysen inom sitt eget ansvarsområde, stödet för ministeriets ledning bär ansvar för samordning och sammanställning	V varje avdelning/enhet och förvaltningsenhetens informationstjänst	Stödet för ledningen, avdelningarna/enheterna sköter sitt eget ansvarsområde	Nätverk bestående av lagberedningsavdelningens chef och representanter för avdelningarna	Ekonomienheten med ett nätverk för avdelningarna/enheternas ekonomiplanering
UKM	Prognostisering och planeringsarbete görs som en del av den strategiska beredningen	I uppgiftsbeskrivningen för alla enheter ingår också uppgifter som hänför sig till detta	Ministeriemas sektorer har olika praxis och arbetsätt, se punkterna politikanalys och indikatorarbete	En analysgrupp har i uppdrag att för ministeriets hela förvaltningsområde utveckla organisationen av kunskap, analysverksamheten och informationsproduktionen. Analysgruppen ska utarbeta politikanalys om samhälleligt viktiga frågor som gäller utbildning, vetenskap, kultur, idrott och ungdomspolitik.	En analysgrupp har i uppdrag att för ministeriets hela förvaltningsområde utveckla organisationen av kunskap, analysverksamheten och informationsproduktionen. Analysgruppen ska utarbeta politikanalys om samhälleligt viktiga frågor som gäller utbildning, vetenskap, kultur, idrott och ungdomspolitik.	Ett nätverk av kontaktpersoner inom ministeriet, förvaltningsavdelningen i fråga om åtgärdsberättelsen	Koordineringsgruppen för lagstiftning kanslichefen och det lagstiftningsråd som är underställt honom eller henne	Förvaltningsavdelningens ekonomiplaneringsenhet samordnar, beredningen sker vid avdelningarna
JSM	Avdelningarna	Avdelningarna	Avdelningarna	Avdelningarna	Avdelningarna	Statssekreteraren	Avdelningarna	Avdelningarna

Utvecklande av ministeriernas planerings-, bedömnings- och rapporterings- verksamhet

Vid många ministerier genomförs som bäst eller har redan genomförts sådan utvecklingsverksamhet som hänför sig till de rekommendationer som ges i denna rapport.

En kort beskrivning av exempel på utvecklingsprojekt följer nedan:

Vid UM avslutade man i början av 2011 förnyandet av planerings- och styrsystemet för verksamheten och ekonomin. Ett av målen var att allt tydligare koppla samman de frågor som hänför sig till genomförandet av regeringsprogrammet med planeringen av verksamheten och ekonomin. Information om genomförandet av regeringsprogrammet och om hur målen i regeringsprogrammet nås ska i framtiden samlas in i anslutning till VEP-processen.

Vid ANM bereds en organisationsreform där tre övergripande enheter ska bilda en övergripande enhet ("koncernstyrning och politisk styrning"), som bl.a. ska ansvara för beredningen av en koncernstrategi, resultatstyrningen och utvärderingen av politikeffekterna.

Vid MM färdigställdes 2009 ett åtgärdsprogram för att förbättra lagberedningens kvalitet (Yhdessä tehden laatua lainvalmisteluun). Genomförandet av programmet är ett av ministeriets strategiska projekt. Utvärderingsverksamheten är en del av genomförandet av strategin och lagstiftningsplanen och av det årliga planerings- och uppföljningssystemet inom ramen för vilka man kommer överens om större utvärderingar.

Vid KM har man i syfte att stödja resultatstyrningen och stärka koncerntänkandet inom förvaltningsområdet inrättat olika grupper, och för ämbetsverken och inrättningarna har från substansavdelningen i fråga utsetts en ansvarig för resultatstyrningen. Organiseringen av indikatorarbetet pågår delvis fortfarande och avsikten är att experter vid trafikpolitiska avdelningen och kommunikationspolitiska avdelningen ska sköta indikatorarbetet.

Vid FSM inrättar man som bäst en befattning som controller som kan skapa ett mervärde för många av ministeriets aktörer. Befattningen är ny och den har beröringspunkter åtminstone med de uppgiftsområden som sköts av koncernstyrningsenheten, revisionsenheten, ekonomienheten och förvaltningsenhetens sektor för intern ekonomiförvaltning. Befattningen placeras i koncernstyrningsenheten. Avsikten är att främja en effektiv användning av personalresurser. Till controllerns uppgifter hör t.ex. att säkerställa att genomförandet av försvarsförvaltningsreformen baserar sig på tillförlitliga kostnadsberäkningar, och att i efterhand analysera hur kostnadsberäkningarna har hållit och delta i utvecklandet av de mål som ska ställas för de samhällsliga effekterna, för att fastställa de indikatorer som hänför sig till dem och utreda kostnadsutvecklingen för dem.

Vid UKM överförs uppgifterna för utvecklande av lagberedningen och vissa lagberedningsuppgifter möjligen till förvaltningsavdelningen 2011. Om överföringen görs blir uppgifterna placerade i samma enhet som budgetberedningen och den ekonomiska planeringen. Detta förväntas förbättra förutsättningarna för att bedöma de ekonomiska konsekvenserna vid lagberedningen. Ministeriets analysverksamhet och organisering av kunskap har stärkts och utvecklats under de senaste åren som en del av ministeriets utvecklingsprogram 2007–2011. Vid ministeriet har man inrättat en analysgrupp som har i uppgift att utveckla organiseringen av kunskap, analysfunktionen och informationsproduktionen. Analysgruppen utarbetar politikanalyser om samhällsligt betydelsefulla frågor.

Bilaga 5 Arbetsgruppens möten

Möten	Ämnen
1. mötet 15.3.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Projektets bakgrund och målsättning 2. Respons som getts om den beredande arbetsgruppens rapport, och diskussion om projektet <ul style="list-style-type: none"> • <i>planering av arbetet</i> • <i>synpunkter som ska beaktas i det fortsatta arbetet</i> • <i>de viktigaste strategierna vid beredningen</i> 3. En preliminär presentation av pilotprojekten 4. Arbetsgruppens arbetsmetoder
2. mötet 17.5.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. De största utmaningarna med utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder – en sammanfattning av diskussionen under det första mötet 2. Utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder och Sitras utredning 3. Samarbetet mellan POVI-arbetsgruppen och delegationen för sektorsforskning 4. En lägesrapport om pilotprojekten <p>Arbete i arbetsgrupper – tankesmedja: Framtidsöversikter, regeringsprogrammet, regeringens strategidokument (RSD) och sektorsforskningen – problemet med ett övergripande perspektiv</p>
3. mötet 9.6.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sammanfattning av diskussionen under det andra mötet 2. Samarbetet mellan POVI-arbetsgruppen och delegationen för sektorsforskning 3. Respons om pilotprojektets första möte och en presentation av pilotprojektets arbetsbok <p>Arbete i arbetsgrupper – tankesmedja: Olika aktörers uppgifter och ansvar, samordningen av helhetsansvaret och växelverkan mellan aktörerna</p>
4. mötet 19.8.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Honorable Jocelyne Bourgons inledningsanförande "Finland: From Success to Sustained Success" 2. Sammanfattning av diskussionen under det tredje mötet 3. OECD:s rapport och beröringspunkterna med POVI-arbetet 4. Möte mellan POVI-arbetsgruppen och delegationen för sektorsforskning 30.9.2010 5. Respons om pilotprojektets möte och iakttagelser om pilotprojekten <p>Arbete i arbetsgrupper – tankesmedja: Verktyg och arbetsprinciper</p>
5. mötet 29.9.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sammanfattning av diskussionen under det fjärde mötet 2. Rättspolitiska forskningsinstitutets undersökning – konsekvensbedömningar i regeringspropositioner 2009 3. Projektet Smidigare lagberedning och informationsanvändningen i lagberedningsprocessen 4. Möte mellan POVI-arbetsgruppen och delegationen för sektorsforskning 30.9.2010 5. POVI-arbetsgruppens rekommendationer, utkast till rapport och det fortsatta arbetet
6. mötet 21.10.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sammanfattning av diskussionerna under de tidigare mötena 2. Hälsningar från intressentgruppsmötena och förberedelser inför mötet den 27 oktober. 3. POVI-arbetsgruppens rekommendationer <ul style="list-style-type: none"> • arbetet med att skissa på arbetsgruppens rekommendationer utifrån den stomme som sekretariatet gjort fortsatte
7. mötet 23.11.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Översikt av beredningen av Kokka- och POVI-projekten 2. Hälsningar från intressentgruppsmötena och ministerarbetsgruppen för effektivare reglering 3. POVI-arbetsgruppens rekommendationer
8. mötet 21.12.2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utvärdering av delegationen för sektorsforskning och delegationens sektioner 2. Hälsningar från intressentgruppsmötena 3. Behandling av POVI-arbetsgruppens rekommendationer 4. Övriga ärenden <ol style="list-style-type: none"> 1) SRK:s framtidsöversikt 2) Uppdatering av arbetsplanen
9. mötet 21.1.2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kokka-projektets situation 2. Presentation av Rättspolitiska forskningsinstitutets projekt för bedömning av politiken för en bättre lagstiftning 3. Situationen för projektet Smidigare lagberedning 4. Behandling av POVI-arbetsgruppens rekommendationer
10. mötet 2.3.2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Behandling av POVI-arbetsgruppens rekommendationer utifrån kommentarer från arbetsgruppens medlemmar
11. mötet 23.3.2011	<ol style="list-style-type: none"> 1. Behandling av POVI-arbetsgruppens rekommendationer utifrån kommentarer från arbetsgruppens medlemmar 2. Rapporten finslipas, publiceras och information om den sprids 3. Avslutning av arbetsgruppsarbetet

Bilaga 6 Intressentgruppsmöten

På initiativ av sekretariatet för projektet för utvecklandet av effektbedömningar ordnades flera intressentgruppsmöten i oktober-november 2010.

Projekt/instans och genomförare	Personer man träffade	Diskussionsämnen
Arbetsgruppen för den offentliga informationens tillgänglighet (Kommunikationsministeriet)	Konsultativ tjänsteman Taru Rastas	Arbetsgruppen instämmer i och stöder sig även i sina förslag i tillämpliga delar på de rekommendationer som hittills gjorts av de arbetsgrupper som tillsatts för att främja en effektivare användning av sådan forskningsinformation och statistik som finansierats med offentliga medel. Projektets arbete omfattar hela samhället, medan POVI omfattar statsrådet. Det finns beröringspunkter, men inget överlappande. Man identifierade en ny samarbetspartner – nätverket för organisering av kunskap.
Tieteentekijät ("Forskarna") (Helsingfors universitet)	Professor Markku Temmes	Statsförvaltningens nuläge och utmaningar med tanke på bedömnings- och analysförmågan; dialogen mellan universitet och förvaltning; förbättrande av bedömnings- och analysförmågan.
Systemanalys och modellering (Aalto-universitetet, laboratoriet för systemanalys)	Professor Raimo P. Härmäläinen, professor Ahti Salo (Aalto-universitetet), konsultativ tjänsteman Riitta Kirjavainen (SRK)	I laboratoriet för systemanalys utvecklas och görs modeller för analyskompetens och program som hänför sig till analyskompetens. Genom modellering skapas strukturer för en sådan utformning av frågor som utgör underlag för beslutsfattandet, utan att förbigå att värderingarna är styrande i behandlingen av fakta – särskilt i det politiska beslutsfattandet. Viktiga utvecklingsmål är förmedlingsfunktionerna, utvecklandet av analyskompetensen och olika typer av växelverkan och slopandet av konsensusinriktningen. Det bör vara uppmanande för forskare att delta i beredningen av beslut. Genom systemanalys kan man i fortsättningen planera utbildning för tjänstemän, i försökssyfte kan man ge studerande olika case även inom statsförvaltningen.
Projektet för datamaterial för forskning (Undervisnings- och kulturministeriet och CSC - IT-centret för vetenskap)	Chefplanerare Tuomas Parkkari (Forsknings- och innovationsrådet), direktör Pirjo-Leena Forsström, projektsekreterare Terhi Pennanen (CSC)	Utmaningar i fråga om forsknings- och beslutsprocesser: tidsramar, relevans, fokus; politiska värderingar i anslutning till utnyttjandet av information framhävs; möjligheter på många nivåer när det gäller att förmedla och öppna upp datamaterial; kopplandet av forskning till helheter med politisk relevans: resultatstyrningens betydelse som incitament till växelverkan; problem när det gäller att få dem som producerar information och dem som använder information att mötas; utnyttjande av informationsexperten, en förändrad roll och förmedlingsfunktioner (informatiker, informationstjänster m.m.); framhävandet av universitetens tredje roll: att delta i debatt och informationsproduktion.
Normtalko-projektet (Finansministeriet och Kommunförbundet)	Ledande jurist Kari Prättälä, regeringsråd Arto Luhtala, överinspektör Anu Hernesmaa	Kommunpolitiken i regeringsprogrammet; en övergripande beredning av den statliga styrning som omfattar kommunerna; utvärdering av konsekvenserna för kommunerna i författningsstyrning och annan styrning.
Informationsförvaltningsprojekten (Finansministeriet)	Konsultativ tjänsteman Jukka Uusitalo, projektchef Anne Kauhanen-Simanainen (VALTASA-projektet)	Syftet med projektet Arkitekturer på statlig nivå har varit att fastställa statsförvaltningens helhetsarkitektur i stora drag. Avsikten har varit att fastställa riktlinjer för arkitekturen på statlig nivå (principer) och arkitekturlösningar (gemensam verksamhet, information, ICT-tjänster) och beskriva deras målnivå. När projektet skapade en arkitektur på statlig nivå beaktades hela den offentliga förvaltningen. Det är inte nog med att det finns stora datalager, uppmärksamhet ska även fästas vid att utnyttja dem. Det är viktigt att processerna fogas till helheten och utvecklas utifrån verksamheten och behoven (och först därefter fästs uppmärksamhet vid tekniken). Goda sökfunktioner och en fungerande gemensam meta-information är väsentliga för att informationen ska kunna hittas.

Statsrådets nätverk för informationstjänster (Statsrådets informations-tjänst)	Tarja Kaira-Hiekkavuo (UKM) Anne Niemi (KM) Anna-Maija Marttila (FM) Pentti Vesanen (SRK) Pekka Kuittinen (SRK) Henry Ryhänen (SRK) Anne Kauhanen-Simanainen (Statens IT-servicecentral)	Enligt pilotprojekten utnyttjas informationstjänsterna endast lite i informationssökningen: i verksamheten betonas system- och ärendehantering, medan specialisering på olika teman numera saknas (mångkunniga personer), jfr universitetens informationstjänster. Förslaget om att effektivisera resursanvändningen mellan ministeriernas informationstjänster och förenhetliga informationstjänsterna väckte diskussion.
Dessutom har man i projektet träffat olika instanser och deltagit i följande möten och sammanträden:		
Presentation av ANM:s system Trendwiki 23.8.2010		
Möte mellan delegationen för sektorsforskning och POVI-arbetsgruppen 30.9.2010		
Konsekvensbedömningssektionens möte 7.10.2010		
Möte med föreningen Suomen Arviointiyhdistys 27.10.2010		
Presentation av ANM:s system för uppföljning av aktuell information, AJOTI, 7.12.2010		
Projektet Smidigare lagberedning (JM/Sitra)		

Bilaga 7 Beslut om tillsättande

Ärende **TILLSÄTTANDE AV ETT PROJEKT FÖR UTVECKLANDET AV
EFFEKTBEDÖMNINGEN AV POLITIKÅTGÄRDER**

Tillsättande

Statsrådets kansli har i dag tillsatt ett projekt för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder och en arbetsgrupp som samordnar utvecklandet.

Mandattid 1.3.2010–15.2.2011, förlängning till 31.3.2011.

Bakgrund

Regeringen förutsatte i sitt ställningstagande efter de politiska överläggningarna den 24 februari 2009 att man inleder utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder. I en förhandling mellan ministeriernas kanslichefer våren 2009 kom man överens om att statsrådets kansli ska bära ansvaret för att genomföra denna målsättning. Statsrådets kansli tillsatte en beredande arbetsgrupp för projektet för utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder för tiden 15.6–31.10.2009.

Enligt den beredande arbetsgruppen var kärnfrågan **hur informationsanvändningen kan förbättras i det politiska beslutsfattandet**. Det väsentliga är inte att granska bedömningarna och bristerna i dessa bedömningar endast i fråga om enskilda politikåtgärder, t.ex. lagstiftningsprojekt, utan att fundera på hur man kan övergå **från splittring till en systematisk verksamhetsmodell i produktionen och användningen av information**.

Enligt den beredande arbetsgruppen bör det säkerställas att åtminstone de viktigaste samhällsreformerna baserar sig på ett tillräckligt kunskapsunderlag som utgår från informationsanvändarnas (handläggarnas och beslutsfattarnas) behov. Information som har producerats i olika källor och i olika faser bör kunna komplettera varandra, och den väsentliga informationen bör effektivt kunna kanaliseras till stöd för de viktigaste politiska besluten. Det finns behov av att utveckla den systematiska användningen av bedömningar som görs före beslutsfattandet (ex ante) och bedömningar som görs i efterhand (ex post). Den fortsatta samhällsutvecklingen kan stödjas genom att det säkerställs att erfarenheterna från den politik som tidigare förts och informationen om dess effekter styr det politiska beslutsfattandet på lång sikt.

I den ideala verksamhetsmodellen

- används bedömnings- och forskningsinformation systematiskt för att identifiera utvecklingsbehoven, för att utse de politikåtgärder som har störst effekt samt i olika skeden av beslutsfattandet och den beredningsprocess som hänför sig till det
- fastställs och identifieras informationsbehovet utifrån de politiska prioriteterna
- är datalagren högklassiga och i effektiv användning
- stöder ledningssystemet en effektiv och systematisk användning av bedömnings- och forskningsinformation i rätt tid
- fungerar dialogen mellan dem som producerar och dem som utnyttjar bedömnings- och forskningsinformation
- sker rapporteringen så lätt som möjligt och belastar inte i onödan tjänstemän och politiska beslutsfattare.

Den beredande arbetsgruppens rapport (SRK rapporter 6/2009) överlämnades till statsministerns statssekreterare den 12 november 2009. Efter detta har ärendet behandlats under ledning av ordföranden, minister Brax i ministerarbetsgruppen för effektivare reglering och i ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling under ledning av minister Kiviniemi. Bägge ministerarbetsgrupper förordade arbetsgruppens förslag om organisering av det fortsatta arbetet. Rapporten från den av statsrådets kansli ledda beredande arbetsgruppen, det s.k. POVI-projektet, finns som bilaga till detta tillsättningsbrev.

Bristerna i den nuvarande verksamhetsmodellen kan bl.a. ses i att det görs överlappande arbete i beredningen, att rapporteringsförfarandena är mångdubbla, att nivån på lagberedningen försämras, att resursanvändningen är ineffektiv och att beslutsfattandets öppenhet äventyras. Även om man under en lång tid målmedvetet har utvecklat konsekvensbedömningen av lagstiftningen, har nuläget väckt kritik bl.a. i riksdagen och i dess revisionsutskott och i statens revisionsverk. Problemen uppmärksammades senast i en rapport som publicerades den 21 januari 2010 och som hade utarbetats av ett projekt som gjorde en extern utvärdering av ekonomiska rådet. I rapporten föreslogs det att enheten för politikanalys vid SRK ska få ansvaret för att samordna effektbedömningen av politikåtgärder.

Organiseringen av projektet och projektets verksamhetsformer

Verksamhetsidén för det fortsatta arbetet är att projektet, för att utveckla effektbedömningen av politikåtgärder, ska genomföras med lätt organisation och att det ska utnyttja många redan pågående utvecklingsprojekt som har anknytning till eller som på något sätt tangerar effektbedömning. Till dessa hör i första hand FM:s projekt för utveckling av resultatstyrningen, JM:s projekt för utveckling av en effektivare reglering och reformen av sektorsforskningen. En arbetsgrupp bestående av experter på bedömning ska tillsättas för att samordnat sammanställa rekommendationer för en verksamhetsmodell för utnyttjande av effektbedömningen av politikåtgärder för nästa regeringsperiod. Den arbetsgrupp som tillsätts ska bereda material för ministerarbetsgruppen för effektivare reglering, som styr arbetet.

Bedömningen av konsekvenserna av lagstiftningen utvecklas som en del av den lagstiftningsplan som ingår i RSD. Det nära samarbete med justitieministeriet som redan pågår i detta avseende är en viktig del av utvecklandet av effektbedömningen av politikåtgärder. I syfte att stärka effektbedömningen står justitieministeriet i beråd att tillsätta ett nätverk av sakkunniga som den arbetsgrupp som nu tillsätts kommer att samarbeta med. I beredningen kommer man också i fortsättningen att säkerställa ett samarbete med delegationen för sektorsforskning.

Uppgifter

Arbetsgruppen ska utifrån den beredande arbetsgruppens förslag

1. Sammanställa och bereda rekommendationer för nästa regering om de förändringar som ett närmande mellan bedömningsverksamheten och det politiska beslutsfattandet eventuellt kräver
 - i statsrådets berednings- och beslutsprocesser
 - i olika aktörers roller och ansvar (i synnerhet helhetsansvaret för att samordna och främja användningen av bedömningar), samt
 - i de verktyg som kan användas för förmedling av information.

2. Genomföra pilotprojekt med ministerierna när det gäller de nya verksamhetsmodellernas möjligheter.

3. Informera olika utvecklingsprojekt om bedömningens synpunkter.

Arbetet leds av statsministerns statssekreterare, och vid kanslichefsmötena behandlas hur arbetet framskrider. Ministerarbetsgruppen för effektivare reglering, och vid behov också ministerarbetsgruppen för förvaltning och regional utveckling, får rapporter om hur arbetet framskrider och vilka resultat arbetsgruppen når. Arbetsgruppen håller tät kontakt med delegationen för sektorsforskning, riksdagen och statens revisionsverk.

Det projekt som nu tillsätts har nära samband med det av statsrådets kansli tillsatta utvecklingsprojektet om tillvägagångssätten för att genomföra och följa upp regeringsprogrammet och producerar för sin del material till de rekommendationer som det nämnda projektet bereder.

Sammansättning

I arbetsgruppen finns företrädare för en allmän bedömningskompetens och expertis inom olika slags konsekvensbedömningar.

Ordförande programråd Sirpa Kekkonen, statsrådets kansli

Medlemmar utvecklingsdirektör Klaus Halla, SHM
ledande expert Sari Heinonen-Lindqvist, Sitra
finansråd Katju Holkeri, FM
specialplanerare Tomi Halonen, UKM
konsultativ tjänsteman Liisa Lundelin-Nuortio, ANM
generalsekreterare Sari Löytökorpi, UKM/delegationen för sektorsforskning
forskningsprofessor Per Mickwitz, Finlands miljöcentral
forskare Tea Skog, JM
professor Jyrki Tala, Rättspolitiska forskningsinstitutet
statsrådets controller Soili Vasikainen, FM
ledande effektivitetsrevisor Terho Vuorela, statens revisionsverk
programdirektör Georg Henrik Wrede, politikprogrammet för barn, ungas och familjers välfärd

Sekreterare i arbetsgruppen är specialsakkunnig Taina Kulmala och specialsakkunnig Ruusa Hilakari från enheten för politikanalys vid statsrådets kansli. Arbetsgruppen och sekretariatet kan vid behov kompletteras senare. Arbetsgruppen arbetar som ett nätverk och hör i omfattande utsträckning experter från olika förvaltningsområden.

Kostnader

Arbetet görs som tjänsteuppdrag. Statsrådets kansli betalar i enlighet med statens resereglemente resekostnaderna för arbetsgruppen och för de experter den hör.

Om avlöning och arvode samt anställande av sekreterare med uppgifter som bisyssla bestäms separat genom beslut av statsrådets kansli.

Arbetsgruppen kan inte göra beställningar som binder statsrådets kansli, inte heller kan den ingå några andra avtal gällande t.ex. konsultuppdrag, hyra av lokalteter eller materialanskaffning utan statsrådets kanslis godkännande.

Om arbetsgruppen gör mötesresor eller exkursioner utanför den kommun där mötena vanligtvis hålls, krävs tillstånd av statsrådets kansli.

Upplagestorleken på och distributionen av betänkanden och andra publikationer ska utredas i förväg med statsrådets kansli.

Risto Volanen
statssekreterare

Heikki Aaltonen
understatssekreterare

Distribution

Ministrar, statssekreterare och kanslichefer
Generaldirektör Lea Kauppi, Finlands miljöcentral

För kännedom:

SRK:s registratorskontor
SRK avdelningschef Vilavaara

Viktiga källor

- Ahonen P., Tala J. och Hämäläinen K. (2009): Poliittikatoimien vaikuttavuuden arvioinnin menetelmien ja toimintatapojen kehittäminen: esiselvitys. Delegationen för sektorsforskning. Helsingfors 2009.
- Eerola, P. (2010): Hallitustyöskentelyn ketteryys, voima ja tietopohja. Hallitusohjelmakokonaisuuden seurantamenettelyn arviointi ja kehittäminen. Statsrådets kanslis publikationsserie 14/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j1410-hallitustyoeskentelyn/pdf/fi.pdf>
- Finansministeriet (2007): Sakkunnigtjänster i anslutning till författningarnas konsekvensbedömning. Arbetsgruppens mellanrapport. Finansministeriets arbetsgruppspromemorior 7/2007.
- Finansministeriet (2010): Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Finansministeriets publikationer 40/2010. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/04_hallinnon_kehittaminen/20100914Hallin/hallinto_hyvinvoinnin_ja_talouden....netti.pdf
- Forsknings- och innovationsrådet (2010): Tutkimus- ja innovaatiopoliittinen linjaus 2011–2015. Forsknings- och innovationsrådet 2010. http://www.minedu.fi/OPM/Tiede/tutkimus-ja_innovaationeuvosto/julkaisut/linjaus2011-2015.pdf
- Harrinvirta, M. (2010): Tutkimustiedon ja vaikuttavuusarviointien käyttö poliittisessa päätöksenteossa. Kokemuksia Alankomaista, Tanskasta ja Isosta-Britanniasta. Pivotal Consulting Oy 19.8.2010. http://www.sitra.fi/NR/rdonlyres/448F15DA-CC4C-4075-966B-6D8A1F3720BB/4862/Finalreport_ppt_190810.pdf
- Harrinvirta, M. (2011): Sektoritutkimuksen neuvottelukunnan ja jaostojen arviointi. Net Effect Oy 2011. http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/SETU_7-2010.pdf
- Hyytinen, K. & Mustonen, E. (2009): Monta tietä vaikuttavuuteen. Finansministeriets publikationer 5/2009.
- Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (2008): Poliittikatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi. I boken Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (2008): 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Statens ekonomiska forskningscentral. VATT-julkaisuja 47, 1–10.
- Justitieministeriet (2010): Modell för lagberedning. Första mellanrapporten för projektet Smidigare lagberedning. Utredningar och anvisningar 80/2010. <http://www.om.fi/1284990318293>
- Justitieministeriet (2007): Konsekvensbedömning av lagförslag. Anvisningar. Publikation 6.
- Määttä, S. och Sitra (2010): Kaikki yhden ja yksi kaikkien puolesta – Valtion konsernijohdon vaativa mutta mahdollinen tehtävä. Sitran selvityksiä 21, Helsingfors 2010. <http://www.sitra.fi/julkaisut/Selvityksi%C3%A4-sarja/Selvityksi%C3%A4%2021.pdf>
- OECD (2010): OECD Public Governance Reviews, Finland working together to sustain success. Assessment and Recommendations. OECD, Paris 2010.
- Pakarinen, A. & Tala, J. & Hämynen, L. (2010): Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 104. Helsingfors 2010.
- Statsrådets kansli (2010): Den politiska ledningen på 2010-talet. Statsrådets kanslis framtidsöversikt. Statsrådets kanslis publikationsserie 19/2010. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2010/j19-politiikan-johtaminen/PDF/fi.pdf>
- Statsrådets kansli (2011): Politikprogrammets slutrapport. Valperioden 2007–2011. <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2011/j6-politiikkaohjelmien-loppuraportti/pdf/fi.pdf>
- Statsrådets kansli (2011): Ledningen av regeringspolitiken på 2010-talet – Redskap för ett effektivare strategiskt arbete <http://www.vnk.fi/julkaisut/julkaisusarja/julkaisu/fi.jsp?oid=325474>
- Statsrådets kansli (2009): Poliittikatoimien vaikuttavuusarvioinnin kehittäminen – Kuinka parantaa tiedonkäyttöä poliittisessa päätöksenteossa. <http://www.vnk.fi/julkaisut/listaus/julkaisu/fi.jsp?oid=277419>
- Statsrådets principbeslut om att förbättra tillgängligheten till och främja vidareutnyttjandet av digitalt material från den offentliga sektorn, 3.3.2011.

[http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1551281&name=DLFE-11828.pdf&title=Ehdotus valtioneuvoston periaatepaatokseksi - Julkinen tietoaineisto \(3.3.2011\).pdf](http://www.lvm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1551281&name=DLFE-11828.pdf&title=Ehdotus+valtioneuvoston+periaatepaatokseksi+-+Julkinen+tietoaineisto+(3.3.2011).pdf)

Undervisnings- och kulturministeriet (2011): Information för användning. Vägledning till utnyttjande av elektroniska datamaterial för forskning. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2011:4. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/okm04.pdf?lang=fi>

Vainio, A-M (2010): Tietojohtaminen on tietoa, taitoa ja tekniikkaa. Hallinto-lehti 6/2010.

Vainio, A-M (2010): Tietojohtamisessa tarvitaan tulkkeja, työnjakoa ja organisointia. Hallinto-lehti 6/2010.

Vihriälä, V. (2008): Poliitiikka-analyysi (talous)politiikassa. I boken Ilmakunnas, S. & Junka, T. & Uusitalo, R. (2008): 2008. Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita. Statens ekonomiska forskningscentral. VATT-julkaisuja 47, 11-38.

Välimäki K. & Puska P. (2009): Hyvinvointipolitiikassa kohtaavat arvot ja tiede. Yhteiskunta-politiikka 74 (2009):4.



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANSGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 09 16001, 09 57811
fax 09 1602 2165
julkaisut@vnk.fi
www.vnk.fi/julkaisut

ISBN PDF 978-952-5896-74-9
ISSN 1799-7828