

Statsrådet effektiviseras: framtidsdialog och en fungerande, motiverad arbetsfördelning som stöder förmågan att fatta beslut

Trots att den finländska förvaltningen fungerar och det finns ett stort antal i sig fungerande organisationer och processer för beslutsfattande och planering av politik, är systemet som helhet splittrat och leder inte alltid till bästa möjliga slutresultat. Detta kan försvaga medborgarnas förtroende för det politiska beslutsfattandet. I projektet för utveckling av statens styrsystem (OHRA) har det konstaterats att effektiviteten försämras av att förvaltningen i sin nuvarande form visserligen är effektiv när det gäller att fatta beslut, men inte när det gäller att åstadkomma förändringar.

Förutsättningarna för ett effektivare statsråd består av många delfaktorer, som bl.a. anknyter till tjänstedesign och arbetsfördelning, alltså till statsrådets förmåga att producera tjänster och beslutsfattande som motsvarar medborgarnas och det omgivande samhällets behov.

De projekt som föreslås här stöder de reformåtgärder på kort sikt som styrsystemet förutsätter. Åtgärderna syftar till att producera praktisk information om och bedömningar av alternativa verksamhetsmodeller och hur dialogen och arbetsfördelningen mellan statsrådet och dess viktigaste samarbetspartner – i detta fall riksdagen och ministerierna – kan utvecklas så att de bättre tjänar medborgarna och samhällspolitiska reformer. Utredningarna erbjuder en analys av nuläget och förslag till behövliga förbättringar som skapar en enhetligare och mer välfungerande statsförvaltning som tjänar medborgarna på ett bättre sätt och som är mer framsynt och flexibel. Informationsbehovet är omedelbart. Utredningarna producerar information för den nya regeringen redan under hösten 2015 och i början av våren 2016.

*Hur främjas framtidsdialogen mellan regeringen och riksdagen?*

Belopp: 20 000 €

Tidsplan: Resultaten bör vara tillgängliga hösten 2015.

Motivering

Sedan början av 1990-talet har framtidsredogörelser utarbetats en gång per valperiod. Förfarandet inleddes på initiativ av riksdagen, och framtidsutskottet inrättades ursprungligen för att behandla framtidsredogörelsen. Förfarandet infördes i en tid då pappersdokument var så gott som det enda officiella kommunikationsmedlet, och därför behöver det nu moderniseras. Dessutom finns det i dagsläget nya möjligheter för bl.a. medborgardeltagande och crowdsourcing. Verksamhetsmodellen för nationell framsyn har setts över. Även arbetssätten i riksdagens framtidsutskott har utvecklats och blivit mer mångsidiga. Riksdagen kommer sannolikt även i fortsättningen att hålla fast vid redogörelseförfarandet, eftersom riksdagen inom ramen för förfarandet har möjlighet att utfärda ett för statsrådet förpliktande ställningstagande om framtiden. Därför bör det tillsammans med riksdagens framtidsutskott utredas vilka möjligheter det finns att inom ramen för redogörelseförfarandet skapa en flexiblare och smidigare verksamhetsmodell som bättre involverar det civila samhället.

Till utgångspunkterna i verksamhetsmodellen hör en eventuell översyn av regeringens verksamhetssätt i enlighet med de riktlinjer som utarbetats av arbetsgruppen för utveckling av

statens styrsystem (Från beslut till förändring: Rapport och åtgärdsförslag av projektet för utvecklandet av statens styrsystem, på finska). En möjlighet är att åren 2016–2017 inom ramen för de s.k. politikpaketen utarbeta mer komprimerade framtidsredogörelser för regeringen med statsrådets anslag för utredningar och forskning. Utöver forskarens arbete inkluderas då också det skede då medborgarna görs delaktiga. Utifrån dessa framtidsredogörelser bereds regeringens riktlinjer, som öppnas för parlamentarisk diskussion. År 2018 ska en bredare rapport enligt samma metod utarbetas. Den ska även kunna utnyttjas vid förberedelserna inför följande valperiod. Sk.framsynslotsen kan utföra expertutvärderingen (peer review) av de ovannämnda forskningsbaserade framtidsrapporterna.

I projektet utreds alternativen för framtidsdialogen mellan riksdagen och regeringen. Olika parter kommer att höras och exempel från andra länder kommer också att utnyttjas. Resultatet är en tjänstedesign som eventuellt också kan utnyttjas i övrig kommunikation mellan regeringen och riksdagen.

Forskningsfrågor:

- Vilka sätt finns det att involvera det civila samhället i framtidsredogörelseprocessen och stärka dialogen med bland annat riksdagen och organisationsfältet?
- Vad kräver crowdsourcing av de olika parterna och processkedena?
- Vilka internationella exempel finns det som kan ge nya idéer till hur man kan utnyttja framtidsarbetet och använda framtidsinformationen inom beslutsfattandet på regerings- och parlamentsnivå?
- Hur kan nuvarande praxis för framtidsredogörelsen utvecklas och vilka är fördelarna, nackdelarna och riskerna med alternativen?
- Vilka är de olika aktörernas roller i de alternativa modellerna?

Eventuella länkar till statsrådets strategier och annan utrednings- och forskningsverksamhet

- Statsrådets framtidsredogörelse: Välfärd genom hållbar tillväxt (statsrådets kanslis publikationsserie 19/2013), kapitlet *Den offentliga sektorn som stöd för hållbar tillväxt*, och riksdagens svar (riksdagens skrivelse 32/2014 rd).
- Ett nytt tillvägagångssätt inom framsyn, framsynsnätverket (från hösten 2014) och framsynslotsen (tillsattes 2015).
- Från beslut till förändring: Rapport och åtgärdsförslag av projektet för utvecklandet av statens styrsystem. På finska. Finansministeriet 2014.

Informationsproduktion

Utredningen innehåller närmast kartläggning och jämförelse av alternativa tillvägagångssätt.

*Vilken är arbetsfördelningen inom beslutsfattandet i statsrådet?*

Belopp: 50 000 €

Tidsplan: Resultaten bör vara tillgängliga i mars 2016.

Motivering

Enligt grundlagen avgörs de ärenden som hör till statsrådet vid statsrådets allmänna sammanträde eller i det ministerium som saken gäller. Vid allmänt sammanträde avgörs vittsyftande och principiellt viktiga ärenden samt sådana andra ärenden vars betydelse kräver det. Övriga ärenden avgörs i ministerierna. Närmare bestämmelser om kriterierna för att avgöra på vilken nivå beslut ska fattas finns i lagen om statsrådet och reglementet för statsrådet. Även i annan lagstiftning finns det bestämmelser eller motiveringstexter om detta. Nivån för beslutsfattandet bygger delvis på etablerad praxis, men det finns ingen samlad information om den.

En mycket viktig fråga med tanke på det statliga beslutsfattandet och statsrådets verksamhet är vilka ärenden som ska avgöras kollegialt vid allmänt sammanträde enligt bestämmelserna och principerna i fråga om detta och vilka ärenden som ska avgöras i ministerierna. Frågan är också relevant med tanke på vårt system för politiskt beslutsfattande. Enligt grundlagen svarar ministrarna inför riksdagen för sina ämbetsåtgärder, och varje minister som i statsrådet har deltagit i behandlingen av ett ärende svarar för beslutet, om han eller hon inte har anmält avvikande mening till protokollet.

När det gäller beslutsfattandet vid allmänt sammanträde kan man ur statsrådets elektroniska stödsystem för beslutsfattande få uppgifter om vilket slags beslut och hur många beslut som fattas vid allmänt sammanträde vid en viss tidpunkt. Uppgifterna kan sorteras t.ex. enligt ärendetyp. Däremot finns det ingen information om beslutsfattandet i ministerierna, och någon närmare eller övergripande utredning om detta har inte gjorts på länge.

I fråga om ministerierna borde man dels utreda innehållet i de ärenden som ministerierna beslutar om, dels vilka ärenden som ministern beslutar om och vilka beslut som har delegerats till tjänstemännen. Det är länge sedan gränsdragningen mellan allmänt sammanträde och ministerienivån har setts över. Senast frågan dryftades mer ingående var på 1990-talet strax efter att det nya reglementet för statsrådet utfärdades. Senare har det konstaterats att det finns ett behov överföra delar av beslutsfattandet från statsrådets allmänna sammanträde till ministerierna och vice versa. Detta är ett av de viktiga resultaten av analysen.

Frågan om på vilken nivå beslut ska fattas har nu åter blivit aktuell i samband med utvärderingen av hur statsrådets verksamhet ska utvecklas för att bättre motsvara vår tids problem, som blir allt mer komplicerade och svåra och som vanligen är gränsöverskridande avseende både förvaltningsområde och kunskapsbas. Dessutom kräver de allt oftare tvärvetenskapliga lösningar ur multiperspektiv och med blandade metoder. Förmågan att fatta beslut är en av de allra viktigaste faktorerna i statsrådets verksamhet. Information om beslutsfattandet i ministerierna behövs absolut som bakgrundsinformation för utvecklingen av statsrådet och som stöd för den politiska bedömningen och beslutsfattandet. Frågan anknyter bl.a. till projektet för utveckling av statens styrsystem och revideringen av lagstiftningen om statsrådet. Den har också kopplingar till samarbetet mellan ministerierna. Det har också konstaterats att informationen behövs när den nya regeringens ministrar görs förtrogna med sina uppgifter.

Utredningen ska främst grunda sig på intervjuer och begäran om information och på analys av det material som fås på detta sätt. Den lägesbild som fås ska tillhandahållas den nya regeringen när den bedömer olika alternativ för hur statsrådets beslutsfattande ska utvecklas.

Forskningsfrågor:

- Vad finns det för eventuella faktorer som utöver bestämmelser styr den allmänna gränsdragningen och arbetsfördelningen i enskilda frågor när det gäller statsrådets kollegiala beslutsfattande, enskilda ansvariga ministrars beslutsfattande och de beslut som fattas vid tjänstemannaberedningen i ministerierna? Kan rättsnormerna i sektorsspecifik speciallagstiftning sammanföras?
- Vilka och hur många ärenden beslutas de facto i ministerierna, och vilka av besluten fattas med ministeransvar och vilka beslut har delegerats till tjänstemännen? Hur har förfarandena för beslutsfattandet ordnats vid de olika ministerierna och hur skiljer de sig från varandra? Vid genomgången av beslutsfattandet ingår i granskningen bl.a. formellt och faktiskt beslutsfattande, ministerutskottens och ministerarbetsgruppernas betydelse samt samarbetet mellan ministerierna.
- Vilka betydelsenivåer kan skönjas i beslutsfattandet vid ministerierna? Finns det skillnader mellan ministerierna i fråga om strategisk betydelse när det gäller de ärenden som omfattas av beslutsfattandet?
- Hur realiserats dels det parlamentariska ansvaret, dels föredragandens ansvar i beslutsfattandet i ministerierna?
- Är den nuvarande arbetsfördelningen ändamålsenlig, tydlig och fungerande och vilka ändringsbehov och utvecklingsbehov kan eventuellt identifieras?

Eventuella länkar till statsrådets strategier och annan utrednings- och forskningsverksamhet

- Från beslut till förändring: Rapport och åtgärdsförslag av projektet för utvecklandet av statens styrsystem. Finansministeriet 2014.
- Mellanrapporten av den parlamentariska kommitté som utvärderar strukturen hos det enhetliga statsrådet: "Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) väliraportti", finansministeriet 28/2014.
- Sammanfattningar av ministeriernas framtidsöversikter 2014, statsrådets kansli 16/2016.

Informationsproduktion

Analysen ska närmast ge information som stöder strategiskt genomförande och framtidsarbete och jämföra verksamhetsalternativ.