

Revisionsverkets ställningstaganden

God praxis för utvecklingsprojekt – Metautvärdering av effektivitets- och resultatprogrammets projekt

Föremål för revisionen var det effektivitets- och resultatprogram som genomfördes 2012–2015 i syfte att bromsa ökningen av de offentliga utgifterna och minska hållbarhetsunderskottet. Programmet bestod av förvaltningsområdenas egna program samt utvecklingsprojekt med gemensam uppföljning på statsrådsnivå. Om de sistnämnda rapporterade man direkt till statsrådets finanspolitiska ministerutskott. Effektivitets- och resultatprogrammet inkluderade totalt 238 åtgärder och utvecklingsprojekt. Målet var att uppnå 400 miljoner euro i produktivetsnytta fram till 2020.

Revisionsunderlaget var de utvärderingar av programmets projekt som hade gjorts. Utifrån dessa identifierades faktorer som kunde kopplas till uppfyllelsen av målen för effektivitets- och resultatprogrammets projekt. En sådan granskning på metanivå producerar sammansatt information från olika projekt vad gäller målinriktning och effektivt genomförande av administrativa reformer. Revisionen tar upp god praxis men även kritiska skeden i utvecklingsprojekt. När dessa beaktas understöds förvaltningen genom att reformerna leder till resultat och målen uppnås i största möjliga utsträckning.

Kärnverksamhetsanalys understödde identifieringen av utvecklingsbehov

Utvecklingsprojektens fokus på utvecklingsbehoven ska säkerställas i det skede då projekten bereds. I effektivitets- och resultatprogrammet letade man systematiskt efter metoder att prioritera statens funktioner och förnya statsförvaltningen. Denna s.k. kärnverksamhetsanalys genomfördes på alla förvaltningsområden 2012–2013.

Analysens syfte att säkerställa rätt fokus på utvecklingsprojekten granskades i revisionen med utgångspunkt från analysprocessen och dess effekter. I kärnverksamhetsanalysen säkerställdes en heltäckande kartläggning av projekt, behövlig expertis och koordination för analysen samt engagemang i förnyelsen av arbetssätt och i analysresultaten via förvaltningsövergripande beslutsfattande.

Då effektivitets- och resultatprogrammets projekt även enligt utvärderingsrapporterna motsvarat de identifierade behoven väl utgör kärnverksamhetsanalysen ett bra exempel på en systematisk modell som kan stödja identifieringen av utvecklingsbehov i förvaltningen.

En lyckad målformulering har stor betydelse för projektets resultat

I effektivitets- och resultatprogrammets projekt upptäcktes problem framförallt i beredningen av projekt och i målformuleringen.

Projektplanen ska alltid specificera målet, alltså vilka resultat eller effekter man vill uppnå med förnyelsen. I de granskade projekten hade man dock sällan motiverat det uppställda målets koppling till de eftersträfvade effekterna. De nedtecknade målen specificerade inte heller projektets syfte på ett sätt som kunde styra verksamheten i en viss riktning: i genomförandeskedet hade man för det mesta bara fastställt prestationsmål för projekten, varvid kopplingen till behoven på strategisk nivå förblev oklar. Ett annat betydande problem är avsaknaden av indikatorer som verifierar måluppfyllelsen.

Revisionen fann att specificering av verksamheten och målformuleringen inte hade uppmärksammats tillräckligt i projektens inledningsskede. Problemen med målformuleringen förklaras också av att det saknades kriterier för specificering av projektens mål. Det finns inga uttryckliga instruktioner för det övergripande projektarbetet i statsförvaltningen, men de kriterier för goda resultatmål som beskrivs i Handboken för resultatstyrning (finansministeriet, 2/2005) skulle kunna tillämpas nästan som sådana även vid beredningsarbete i projektverksamheten.

Stora utvecklingsprojekt ska följas upp över regeringsperioderna

Revisionen tar upp nyttan av uppföljning i olika skeden av ett projekt samt behovet att utveckla projektuppföljningen. Uppföljning under projektets gång bidrog i vissa fall med information som hjälpte aktörerna att styra genomförandet, åtgärda brister i beredningen och säkerställa att målen uppnås i största möjliga utsträckning. Uppföljning efter genomförandet har i sin tur kunnat verifiera projektets resultat och effekter. Den har även producerat information som stöd för efterhandsutvärdering av projekt.

Efterhandsutvärdering syftar till att utveckla projektkompetensen och -verksamheten och att verifiera ansvarsutkrävandet. När ett projekt genomförs med externa krafter ska man via uppdragsvillkoren säkerställa att informationen från uppföljningen av projektet möjliggör efterhandsutvärdering.

Med effektivitets- och resultatprogrammet eftersträvades långvariga effekter. Flera projekt har dock förblivit sekundära efter programperiodens slut. Flera ministerier har haft svårt att för revisionsarbetet lämna uppgifter om hur man främjat utvecklingsprojekten och åtgärderna samt säkerställt deras bestående effekt efter regeringsperiodens slut.

Om ett regeringsprogram inte beaktar projekt från tidigare perioder eller inte försöker säkerställa att tidigare åtgärder blir bestående har ministerierna begränsade möjligheter att främja, styra eller följa upp utvecklingsåtgärder som sträcker sig över flera regeringsperioder. Problemet uppstår särskilt då ett enskilt projekt eller ministeriets projektportfölj är så omfattande att genomförandet inte hinner ske under en regeringsperiod. Effektivitets- och resultatprogrammet visar således på att det behövs kontinuitet över regeringsperioderna vid förvaltningsutveckling.

Gemensam utvärderingspraxis hos ministerierna skulle effektivisera utvärderingsprocessen

I arbetet med att utveckla projektutvärderingen behöver man uppmärksamma utvärderingsprocessens smidighet. En gemensam praxis för ministerierna vid projektutvärdering skulle effektivisera processen genom att styra den mot systematisk informationsgenerering och konsekvent rapportering av väsentliga iakttagelser. Effektivare utvärdering av projektverksamheten skulle göra det möjligt att öka antalet utvärderade projekt samt förbättra utvärderingsverksamhetens täckning.

Fördelarna med en principiell utvärderingsmodell som främjar gemensamma förfaranden är att utvärderingar kan färdigställas snabbare, olika projektutvärderingar blir enklare att jämföra, information från utvärderingarna kan utnyttjas bredare och att transparenta kriterier tillämpas i utvärderingarna. Denna utvärderingsmodell skulle även stödja

projekthanteringen eftersom den beskriver kriterierna för efterhandsutvärdering av projektens resultat och framsteg.

Nyttan av utvecklingsprojekt ska ställas i proportion till kostnaderna

I revisionen uppmärksammade revisionsverket också behovet att ur investerings synpunkt prognostisera och följa upp projektkostnaderna. I effektivitets- och resultatprogrammets projekt har det knappt funnits någon prognostisering eller rapportering av projektkostnaderna. I utvecklingsprojekt bör man dock beskriva nyttan av förändringen och ställa den i proportion till kostnaderna och utgiftsutvecklingen. Åtminstone i uppföljningen av effektivitets- och resultatprogrammets projekt hade projektmodellen behövts som stöd för att styra ministerierna mot att beakta projektens koppling till statsfinanserna samt rapportera om kostnaderna för genomförandet av projekten och storleksklassen av de väsentliga projektrelaterade riskerna i euro.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att

1. ministerierna följer upp och utvärderar utvecklingsprojekt ur resultatperspektiv men även utifrån ansvarsutkrävandet genom att rapportera information från resultatindikatorer för projekten.
2. en gemensam modell för utvärderingsprinciperna i projektverksamheten utarbetas under statsrådets kanslis ledning i syfte att säkerställa utvärderingarnas täckning och förbättra utvärderingsprocessens smidighet samt stödja efterhandsutvärderingen av utvecklingsprojekt och styra beredningen och genomförandet av projekten i mer systematisk riktning.