

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Multilateralt utvecklingssamarbete

Finland strävar genom sin utvecklingspolitik efter att utplåna fattigdomen och ojämlikheten och att främja hållbar utveckling. I det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet 2012 fastställs det att utvecklingspolitiken strävar efter att stärka internationell stabilitet, säkerhet, fred, rättvisa och hållbar utveckling samt att främja rättsstatsprincipen, demokratin och de mänskliga rättigheterna. Finlands utvecklingspolitik utgår från ett människorättsbaserat tillvägagångssätt.

Det multilaterala utvecklingssamarbetet, som var föremål för revision, utgörs av Finlands verksamhet i olika FN-organisationer, program, fonder och utvecklingsfinansieringsinstitut.

Revisionen fokuserade på inriktning av Finlands multilaterala utvecklingssamarbete, Finlands påverkansarbete i internationella organisationer och frågan om huruvida Utrikesministeriet har utrett om det multilaterala biståndet har lyckats. Revisionen gällde framför allt åren 2013–2015. På grund av nedskärningarna i anslagen för utvecklingssamarbete har revisionsverket också granskat utvecklingen efter år 2015. Målet för revisionen var att utreda hur väl Finland har genomfört det multilaterala utvecklingssamarbetet på det sätt som presenteras i det utvecklingspolitiska åtgärdsprogrammet.

Åren 2013–2015 användes totalt knappt en miljard euro utifrån dispositionsplanen för multilateralt utvecklingssamarbete under momentet för egentligt utvecklingssamarbete. Under samma period betalades bistånd till internationella organisationer även utifrån andra punkter i dispositionsplanen under momentet och utifrån andra ministeriers moment. Totalt var utbetalningarna över två miljarder euro 2013–2015.

Hösten 2015 kom FN:s medlemsländer överens om åtgärdsprogrammet för hållbar utveckling, Agenda 2030, som syftar till att utplåna extrem fattigdom samt till hållbar utveckling. Programmet är mer omfattande än millenniemålen som man enades om år 2000, och omfattar en ekonomisk, social och miljömässig dimension. Målen för det nya programmet började gälla vid ingången av 2016. För närvarande fokuserar Finlands utvecklingssamarbete på de prioriteringar som fastställs i statsrådets redogörelse för 2016 och som ska främja flera av målen för Agendan. Sådana är till exempel att förbättra kvinnors och barns rättigheter och ställning samt utvecklingsländernas ekonomier. Revisionen gäller tidsperioden före Agenda 2030, men Finlands utvecklingspolitiska mål har av hävd liknat flera av målen för Agendan.

En resultatbaserad infallsvinkel och redovisningsskyldighet har under över ett årtionde spelat en viktig roll i det globala utvecklingssamarbetet. En resultatbaserad infallsvinkel är en viktig riktlinje även i åtgärdsprogrammet 2012. Utifrån observationerna vid revisionen har Utrikesministeriet därför strävat efter att förbättra resultaten av utvecklingssamarbetet. Ministeriet har låtit göra en extern utvärdering av resultatstyrningen som har använts som underlag för beslut om utvecklingsåtgärder. För att effektivisera påverkansarbetet har ministeriet gjort upp specifika påverkansplaner för olika organisationer samt utvecklat rapporteringen och informationssystemen. Trots att flera framsteg har tagits för att förbättra resultaten, finns det fortfarande många utvecklingsområden. Utvecklingsarbetet på den övre nivån konkretiseras inte alltid i det praktiska arbetet.

Utifrån observationerna vid revisionen har Utrikesministeriets verksamhet varit aktiv och samsamarbetsinriktad i de internationella organisat-

ioner som Finland finansierat. Genom en skicklig verksamhet i olika direktions- och tillsammans med biståndsgivare som främjar samma teman har Finland, i förhållande till sitt biståndsbelopp, fått större inflytande i internationella organisationer. När anslagen minskar betonas betydelsen av kompetent personal i påverkansarbetet.

Inom Utrikesministeriet utförs utvecklingssamarbete inte enbart på utvecklingspolitiska avdelningen utan även på andra avdelningar. Antalet enheter på olika avdelningar som beviljar bistånd är över 20. Vid revisionen framkom att en sådan organisation gör samordningen av verksamheten krävande. En decentraliserad organisation utgör en risk för en effektiv informationsförmedling och informationshantering. Dessutom är förutsättningarna för resultatstyrning sämre. Dessa faktorer kan tillsammans försvaga verksamhetens genomslagskraft och resultat.

Antalet mål för utvecklingssamarbetet i åtgärdsprogrammet 2012 var stort och målen hade inte satts i prioritetsordning. I vissa fall var man dock tvungen att prioritera verksamheter. Vid revisionen framkom att påverkansarbetet nästan inte alls hade inriktats utifrån strategiska analyser, trots att detta hade antecknats i åtgärdsprogrammet.

I statsrådets nya redogörelse, som godkändes i början av 2016, är antalet mål för Finlands utvecklingspolitik färre och redogörelsen är mer koncis än det tidigare åtgärdsprogrammet. På så sätt verkar den nya redogörelsen vara en förbättring jämfört med åtgärdsprogrammet.

I flera årsrapporter om påverkansarbetet ligger fokus snarare på vilka åtgärder som har vidtagits under rapportperioden än på vilka effekter som har uppnåtts. I konsekvensbedömningen stödjer Utrikesministeriet sig på den information som MOPAN, en gemensam bedömningsorganisation för biståndsgivare, har tagit fram om organisationernas resultat och effektivitet. Detta är ändamålsenligt med tanke på användningen av resurser i ett litet biståndsgivarland som Finland. Utifrån revisionen har organisationernas egna evalueringsenheter en självständig ställning och den information som de har tagit fram om framstegen i programarbetet på landsnivå, regionnivå och global nivå är generellt sett högkvalitativ. En kartläggning bör göras om möjligheterna att i större omfattning i ministeriets påverkansarbete utnyttja den information som de bistådda organisationerna har tagit fram om evalueringen av genomförandet av det egna programarbetet.

Vid revisionen framkom att det fanns brister i dokumenthanteringen vid Utrikesministeriets utvecklingssamarbete. Det går inte att i de nuvarande informationssystemen samla in och sammanslå resultaten av utvecklingssamarbetet. Genom att utveckla informationshanteringen skulle man kunna skapa förutsättningar för bättre bedömning av verksamhetens genomslagskraft och för rapportering om den.

Vid revisionen var det svårt att utreda omfattningen av det multilaterala utvecklingssamarbetets finansiering. Multilateralt utvecklingssamarbete kan omfatta mycket olika helheter och det finansieras av flera avdelningar. Med tanke på inriktningen och uppföljningen av verksamheten är det viktigt att finansieringen också är transparent.

År 2018 ger Utrikesministeriet riksdagen en utredning om resultaten av utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet. Detta förutsätter en ännu bättre mätning och bedömning av resultaten och effekterna samt utveckling av de tillhörande informationssystemen. Genom att förbättra rapporteringen kan verksamheten inriktas på effektivare och effektfullare sätt. Med tanke på resultatansvar, öppenhet och transparens är det önskvärt att ministeriet lägger ut mer information om utvecklingssamarbetet på sin webbplats än tidigare.

## Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att Utrikesministeriet

1. förbättrar samordningen av utvecklingssamarbetet inom ministeriet så att det stöder påverkansarbetet bättre än nu
2. fokuserar på ett begränsat antal mätbara utvecklingssamarbetsmål som är så tydliga och konkreta som möjligt
3. utvecklar informationssystemen så att de på ett effektivt sätt kan användas vid insamling av resultat av utvecklingssamarbetet samt vid rapportering och utveckling av verksamheten
4. kartlägger möjligheterna att i större omfattning som stöd för påverkansarbetet använda den information som olika organisationer har tagit fram
5. förbättrar budgeteringen så att den totala finansieringen till multilaterala organisationer är mer transparent och att information om fördelningen av finansieringen på både allmän finansiering och öronmärkt finansiering är lättare tillgänglig.