

Styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde

Granskningen gällde styrningssystemet på utrikesministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses de förfaranden och verksamhetsprinciper med vars hjälp förvaltningsområdets ledning strävar till att åstadkomma och säkra verksamhetens effektivitet samt rapportera om den till styrande instanser, särskilt till riksdagen. Med effektivitet avses att förhållandet mellan verksamhetens kostnader och effekter är så fördelaktigt som möjligt.

Granskningens huvudfråga var, hur goda förutsättningar ger förvaltningsområdets styrsystem till en effektiv verksamhet och fastställande av ansvar? Huvudfrågan indelades vidare i fem delar, som behandlar planering, ledning, redovisning och utvärderingssystem, intern övervakning samt rapportering. Avsikten med granskningen var att producera information särskilt om förutsättningarna för ett fungerande styrsystem och inte om verksamhetens effektivitet i sig.

Som svar på huvudfrågan anser statens revisionsverk att grunderna och utgångspunkterna för styrsystemet är bra, men att systemet funktionsmässigt ännu bör utvecklas. Som ett särskilt problem för planering, ledning och rapportering ser revisionsverket måluppställningen som gör det svårt att följa upp hur uppställda mål har förverkligats. Granskningens viktigaste slutsatser och rekommendationer är:

Ministeriets planerings- och resultatstyrningssystem bildar en helhet där sambanden mellan de olika delsystemen är huvudsakligen klara. De strategiska prioriteringarna har härletts ur regeringsprogrammet samt ur övriga dokument på statsrådsnivå. Det stora antalet målsättningar som uppställs i planeringsdokumenten försvårar verksamhetens prioritering och uppföljningen av hur målen realiserats.

En central svaghet är att det saknas utvärderingskriterier för hur de uppsatta målen har förverkligats. Detta är ett problem som hänför sig till verksamhetens natur inom utrikesförvaltningen och som det inte finns någon enkel lösning på. Revisionsverket ser det som positivt att man inom ministeriet har som målsättning att utarbeta klara, mätbara mål för hela utvecklingssamarbetet.

I utrikesministeriets budgetproposition har det till följande år överförda beloppet av anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet ökat kraftigt under de senaste åren och var år 2013 redan 365 miljoner euro, alltså 41 % av de i budgeten beviljade anslagen för utvecklingssamarbete. Samtidigt har i medeltal 15 % av fullmakterna för utvecklingssamarbete blivit oanvända; år 2002 till och med 26 procent, alltså 130 miljoner euro. I planeringen och budgeteringen av det årliga anslaget borde man bättre än hittills beakta det faktiska bruket av fullmakter och anslag.

Ministeriets lagberedning är i det stora hela väl ordnad. Rättstjänsten är i en central position som en expertenhet i lagberedningsfrågor och som koordinator av verksamheten. På grund av den stora personalomsättningen bland de beredande tjänstemännen är det viktigt att det inom rättstjänsten finns tillräckligt med specialtjänstemän med fast ställning. Det finns skäl att överväga ett starkare deltagande av ledningen i uppföljningen av och stödet till lagberedningsarbetet. Ministeriet bör också informera bättre om pågående och kommande lagberedningsprojekt på sina nätsidor.

Ministeriets resultatorganisation är huvudsakligen tydlig, balanserad och möjliggör realiserandet av resultatansvar. Visserligen motsvarar inte organiseringen av utvecklingssamarbetet den ideala modellen för resultatstyrning, men i revisionen har det också kommit fram sådana synpunkter som stöder den nuvarande organisationsformen.

En målsättning för resultatstyrningsreformen var att förtydliga styrningen av Finlands representationer vid internationella organisationer och samarbetsorgan. Styrningsproblemen berör framför allt FN- och globala ärenden samt av representationerna särskilt de ständiga representationerna vid Förenta nationerna och i Geneve. Enligt granskningen riskerar brister i styrningen uppnåendet av de effektmål som ställts på Finlands utrikes- och säkerhetspolitik i dessa beskickningar.

Verksamhetsrisker och förslag till korrigerande åtgärder är svåra att identifiera ur enheternas verksamhets- och ekonomiplaner.

Resultatstyrningens processer och förfaranden borde vara så enhetliga som möjligt och jämförbara genom hela organisationen. Genom att på ett enhetligt sätt utvärdera hur resultatmålen förverkligas och genom användning av samma utvärderingsskala både i den interna och externa resultatrapporteringen skulle man gynna informationens jämförbarhet och stöda statens concernstyrning.

En förstärkt resultatnriktad approach på utvecklingssamarbetet förutsätter en allt mera målinriktad ledning och planering samt uppföljning av resultat och till stöd för detta behövs informationssystem.

På grund av bristerna i ministeriets redovisningssystem kan inte de presenterade uppgifterna om verksamhetens effektivitet anses vara riktiga och tillräckliga. Bristerna i redovisningen beror till stor del på att ministeriet saknar en heltäckande och fortlöpande uppföljning av arbetstiden samt övriga kvalificerade arrangemang för intern redovisning.

Genom en centralisering av ministeriets forskningsverksamhet kunde man förenhetliga forskningens upphandlingsförfaranden och effektivisera användningen av personalresurser. Om ministeriet försätter med den nuvarande decentraliserade modellen, bör man skärpa planerings- och forskningsenhetens styrande roll samt förbättra samarbetet och koordineringen mellan de enheter som idkar forskningsverksamhet.

Ministeriet har tillämpat direktupphandling vid uppköp av forskningstjänster. Förfarandet är smidigt men dess problem är särskilt bristen på öppenhet. Genom att utveckla sina upphandlingsförfaranden kunde ministeriet även förbättra öppenheten i sin direktupphandling och bidra till en utveckling av forskningsmarknaden.

Ministeriet saknar tillförlitlig information om hur resultaten av de forskningssamarbetsprojekt och -program som ministeriets regionala avdelningar ansvarar för utvärderas kontinuerligt. Rekommendationerna från dem har generellt sett tagits väl i beaktande.

De förändrade kompetenskraven för tjänsten som inspektör för utrikesförvaltningen ökar i viss mån ministeriets alternativ vid val av inspektör för utrikesförvaltningen. Ändringen i förordningen förbättrar även möjligheten att beakta den interna revisionens oberoende och objektivitet gentemot granskningsobjekten.

Ministeriet rapporterar till riksdagen genom att avge sin årsberättelse som består av en effektivitetsutredning och en översikt av utrikes- och säkerhetspolitiken. Rapporteringen är delvis överlappande. I effektivitetsutredningen beskrivs resultaten mera realistiskt än tidigare. Å andra sidan försvagas förutsättningarna att utvärdera resultaten kvalitativt och transparent av luddig målsättning och av att det inte finns tydliga utvärderingskriterier. Som en brist framstår också att det ur utredningen inte framgår hur mycket och till vilka verksamheter ministeriet har brukat anslag och hur mycket inkomster som har inlutit.

Som ett komplement till årsberättelsen avges en berättelse om biståndspolitiken och utvecklingssamarbetet. I berättelsen för år 2012 rapporteras något mera än tidigare om utvecklingssamarbetets resultat, vilket är

en positiv utveckling. Berättelsens innehåll är delvis överlappande med regeringens årsberättelse.

Avsikten är att biståndsberättelsen i framtiden inte längre skall beredas och avges i samband med årsberättelsen, vilket gör det möjligt att reducera mängden överlappande information. Genom att skilja åt biståndsberättelsen från årsberättelsen koncentrerar man informationsutbudet till riksdagen och poängterar betydelsen av att rapportera om verksamhetens effektivitet och samhällseffekter.