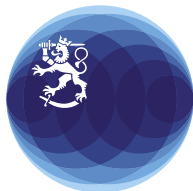


11.1.2024
Arbetsgruppen för reform
av utrikesförvaltningen



Arbetsgruppens rekommendationer för att reformera utrikesförvaltningen

Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

Utrikesministeriets publikationer 2023:24

Arbetsgruppens rekommendationer för att reformera utrikesförvaltningen

Arbetsgruppen för reform av utrikesförvaltningen

Utrikesministeriet Helsingfors 2023

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Utrikesministeriet

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-281-765-5

ISSN pdf: 2737-0844

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

Arbetsgruppens rekommendationer för att reformera utrikesförvaltningen

Utrikesministeriets publikationer 2023:24

Utgivare Utrikesministeriet

Utarbetad av Arbetsgruppen för reform av utrikesförvaltningen
Språk svenska **Sidantal** 42

Referat

Den 30 augusti 2023 tillsatte utrikesminister Elina Valtonen en intern arbetsgrupp vid utrikesministeriet för att före den 1 december 2023 bereda reformen av utrikesförvaltningen i enlighet med regeringsprogrammet. Utgångspunkten för reformen är den grundläggande förändring som skett i den utrikes- och säkerhetspolitiska miljön.

Arbetsgruppens rekommendationer gäller sex teman: ledning, resurser, verksamhetssätt, kompetensutveckling, organisation och nätverk av beskickningar. Reformen genomförs budgetneutralt.

Syftet med rekommendationerna är att stärka utrikesförvaltningens handlingsförmåga. När det gäller ledningen rekommenderas det att strukturen hos ministeriets ledningsgrupp förenklas och att ledningskulturen ändras. De mål som ledningen årligen ställer upp styr en flexibel fördelning av resurserna. Avdelningschefernas roll betonas. I fråga om verksamhetssätten görs arbetstidkrävande processer lättare och digitaliseringen främjas. Den strategiska personalplaneringen utvecklas. Man satsar på personalens kompetensutveckling. En rekommendation är att det inrättas en euroatlantisk avdelning, en EU-enhet och en strategi- och politikplaneringsenhet. Företagsrådgivningen, påverkan i anslutning till teknologiutrikespolitik samt styrningen av FN-ärenden stärks. När det gäller nätverket av beskickningar riktas resurser till länder som är strategiskt viktiga för Finland. Beskickningarnas administrativa börda lättas.

Nyckelord reform, utrikesministeriet, rekommendationer, rapporter

ISBN PDF 978-952-281-765-5 **ISSN PDF** 2737-0844

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-765-5>

Työryhmän suositukset ulkoasiainhallinnon uudistamiseksi

Ulkoministeriön julkaisu 2023:24

Julkaisija Ulkoministeriö

Yhteisötekijä Ulkoasiainhallinnon uudistus -työryhmä

Kieli ruotsi

Sivumäärä 42

Tiivistelmä

Ulkoministeri Elina Valtonen asetti 30.8.2023 ulkoministeriön sisäisen työryhmän valmistelemaan ulkoasiainhallinnon uudistusta hallitusohjelman mukaisesti 1.12.2023 mennessä. Uudistuksen lähtökohtana on ulko- ja turvallisuuspoliittisessa toimintaympäristössä tapahtunut perustavanlaatuinen muutos.

Työryhmän suositukset koskevat kuutta teemaa, jotka ovat johtaminen, voimavarat, toimintatavat, osaamisen kehittäminen, organisaatio ja edustustoverkko. Uudistus toteutetaan budjettineutraalisti.

Suosituksilla halutaan vahvistaa ulkoasianhallinnon toimintakykyä. Johtamisen osalta suositetaan ministeriön johtoryhmärakenteen yksinkertaistamista ja muutoksia johtamiskulttuuriin. Johdon vuosittain asettamat tavoitteet ohjaavat voimavarojen joustavaa kohdentamista. Osastopäälliköiden rooli korostuu. Toimintatavoissa työaikaa syöviä prosesseja kevennetään ja digitalisaatiota edistetään. Kehitetään strategista henkilöstösuunnittelua. Henkilöstön osaamisen kehittämiseen panostetaan. Suositetaan euroatlanttisen osaston perustamista, EU-yksikön ja strategia- ja politiikkasuunnitteluosaston perustamista. Vahvistetaan yritysneuvontaa, teknologiaulkopolitiikkaan liittyvää vaikuttamista sekä YK-asioiden ohjausta. Edustustoverkon osalta resursseja kohdennetaan Suomen kannalta strategisesti merkittäviin maihin. Edustustojen hallinnollista työtä kevennetään.

Asiasanat uudistaminen, ulkoasiainministeriö, suositukset, raportit

ISBN PDF 978-952-281-765-5

ISSN PDF 2737-0844

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-765-5>

Working group recommendations on the reform of the Foreign Service

Publications of the Ministry for Foreign Affairs 2023:24**Publisher** Ministry for Foreign Affairs of Finland**Group author** Working group on Foreign Service reform**Language** Swedish**Pages**

42

Abstract

On 30 August 2023, Minister for Foreign Affairs Elina Valtonen appointed an internal working group at the Minister for Foreign Affairs to prepare a reform of the Foreign Service in accordance with the Government Programme. The deadline was set at 1 December 2023. The reform is needed because of the fundamental change in the foreign and security policy environment.

The working group gives recommendations regarding six themes: management, resources, practices, competence development, organisation, and network of missions. The reform will be budget neutral.

The recommendations aim to strengthen the Foreign Service's capacity. The working group recommends a simpler structure of management groups and changes to the management culture. Annual targets set by the management should guide a flexible allocation of resources. Department heads should have a stronger role. Practices should be improved by streamlining time-consuming processes and by promoting digitalisation. Strategic human resources planning should be improved. There should be stronger efforts to develop the competence of personnel. A Euro-Atlantic department and two new units, one for EU affairs and one for strategy and policy planning, should be created. The working group recommends better business advice services, stronger exertion of influence in technology foreign policy and more efficient guidance of UN affairs. The resources of the mission network should be focused on countries of strategic importance to Finland. The administrative burden of missions should be eased.

Keywords renewal, Ministry for Foreign Affairs, recommendations, reports (publications)**ISBN PDF** 978-952-281-765-5**ISSN PDF**

2737-0844

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-281-765-5>

Innehåll

Inledning	7
1 Arbetsgruppens rekommendationer för en reform av utrikesförvaltningen	12
1.1 Ledarskap.....	12
1.1.1 Nuläge.....	12
1.1.2 Mål.....	13
1.1.3 Rekommendationer.....	13
Rekommendation 1: Ledningssystem med en enda ledningsgrupp.....	13
Rekommendation 2: Tyngre roll för ledningsgruppen i målsättningsarbetet.....	14
Rekommendation 3: Tydliga årliga mål.....	16
Rekommendation 4: Starkare ledarskapskompetens och ledning av avdelningarna, enheterna och beskickningarna.....	16
Rekommendation 5: Färre understatssekreterare och preciserade roller för dem.....	17
Rekommendation 6: Ny sammansättning för nyckelgruppen.....	17
1.2 Resursanvändning.....	18
1.2.1 Nuläge.....	18
1.2.2 Mål.....	18
1.2.3 Rekommendationer.....	18
Rekommendation 1: Reform av verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen.....	18
Rekommendation 2: Resurser för större helheter än enskilda uppdrag.....	19
Rekommendation 3: Handlingsmodeller för att hantera plötsliga förändringar med nuvarande personalresurser.....	20
1.3 Arbetssätt.....	20
1.3.1 Nuläge.....	20
1.3.2 Mål.....	21
1.3.3 Rekommendationer.....	21
Rekommendation 1: Mer prioritering och projektbaserat arbete.....	21
Rekommendation 2: Effektivisering av återkommande, tidskrävande processer.....	22
Rekommendation 3: Utveckling av digitala arbetsredskap.....	23
1.4 Kompetensutveckling och personal.....	24
1.4.1 Nuläge.....	24
1.4.2 Mål.....	26
1.4.3 Rekommendationer.....	26
Rekommendation 1: Planmässig och långsiktig kompetensutveckling.....	26
Rekommendation 2: Bättre strategisk personalplanering.....	28
Rekommendation 3: Utveckling av sakkunnigkarriären.....	29
Rekommendation 4: Stärkt HR-kompetens inom personalförvaltningen.....	29
Rekommendation 5: Svar på personalens önskemål om förändring.....	30

1.5	Ministeriets organisationsstruktur.....	30
1.5.1	Nuläge.....	30
1.5.2	Mål.....	31
1.5.3	Rekommendationer.....	32
	Rekommendation 1: En ny euroatlantisk avdelning.....	32
	Rekommendation 2: En ny EU-enhet.....	32
	Rekommendation 3: Starkare samordning och styrning av FN-ärenden och multilaterala ärenden.....	33
	Rekommendation 4: Starkare påverkansarbete i teknologifrågor.....	34
	Rekommendation 5: Ny regionavdelningsstruktur i samband med halvtidsöversynen.....	34
	Rekommendation 6: Företagstjänst.....	35
	Rekommendation 7: Fokus på kommunikationens kärnuppgifter.....	35
	Rekommendation 8: Enhet för strategisk och politisk planering.....	35
	Rekommendation 9: Stödtjänster och projektförvaltning inom utvecklingssamarbetet flyttas till den utvecklingspolitiska avdelningen.....	36
	Rekommendation 10: Stärkt handlingsberedskap.....	36
	Rekommendation 11: Tydligare roll för temaambassadörerna.....	36
1.6	Utrikesrepresentationen.....	37
1.6.1	Nuläge.....	37
1.6.2	Mål.....	38
1.6.3	Rekommendationer.....	38
	Rekommendation 1: Översyn av Finlands utrikesrepresentation i den nya omvärlden.....	38
	Rekommendation 2: Resursallokering till länder som är strategiskt viktiga för Finland.....	38
	Rekommendation 3: Mindre administrativt arbete för beskickningarna.....	39
	Rekommendation 4: Olika representationsmöjligheter utreds.....	39
2	Genomförande.....	40

INLEDNING

Sedan Ryssland inledde sitt fullskaliga anfallskrig i Ukraina har det skett en grundläggande förändring i Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö och omvärld. Europas säkerhet är utsatt för det allvarligaste hotet på årtionden. Rysslands krig mot Ukraina försvagar säkerheten i Finland och hela Europa. I denna svåra situation hör Europeiska unionen, de nordiska länderna, Förenta staterna och Nato till Finlands viktigaste värdegemenskap, samarbetspartner och allierade. Finlands mål och intressen är en enad, globalt stark och strategiskt konkurrenskraftig Europeisk union, ett fortsatt intensivt samarbete med de nordiska länderna och en vittomspännande relation med Förenta staterna. Natomedlemskapet stärker Finlands säkerhet och stabiliteten i norra Europa, och positionerar Finland ännu starkare än tidigare som en sammansvetsad del av den europeiska och transatlantiska säkerhetsgemenskapen.

De globala motsättningarna och spänningarna mellan stormakterna har ökat och har ömsesidiga kopplingar till säkerhet, ekonomi, teknologi, försörjningsberedskap, industri och handel. Den regelbaserade världsordningen är under tryck, maktpolitiken vinner mark, klimatförändringarna framskrider och fattigdom och perspektivlöshet orsakar globala migrationsrörelser. Alla dessa trender, och även extremistiska rörelser och terrorism, medför utmaningar för Finlands utrikes- och säkerhetspolitik. I det här läget tar Finland initiativ för att trygga den regelbaserade internationella ordningen. Asien, Afrika och Latinamerika växer i betydelse. Finland bygger upp hållbara partnerskap med utvecklingsländer på grundval av ömsesidig nytta och respekt. Utvecklingen i Afrika har direkta konsekvenser också för Europas framtid. Globala utmaningar som den tekniska utvecklingen och klimatförändringarna påverkar Finlands utrikespolitiska verksamhetsmiljö och uppnåendet av Finlands mål.

Internationell handel och investeringar är centrala för att trygga sysselsättningen, försörjningen och välfärden i Finland. De pågående geopolitiska och geoeconomiska förändringarna kopplar politiken och ekonomin allt starkare till varandra. Protektionismen och strävan efter att stärka strategiska sektorer orsakar spänningar också mellan länder som annars är likasinnade. I det nya läget har Finland ett allt större behov av att påverka reglerna för världshandeln och främja de finländska företagens inträde på nya marknader.

Finlands utrikespolitik bereds och genomförs vid utrikesministeriet och Finlands beskickningar utomlands. Ministeriets uppgift är att främja Finlands och finländarnas säkerhet och välfärd och arbeta för en säker, rättvis och hållbar värld. Utrikesförvaltningen och utrikesrepresentationen tjänar statsledningen och alla ministerier och erbjuder omfattande tjänster för finländarna och det finländska samhället. Förvaltningsområdet omfattar ministeriet och utrikesrepresentationen, och till skillnad från de övriga ministerierna har utrikesministeriet inga ämbetsverk inom sitt förvaltningsområde. Utrikesministeriet administrerar också finska statens fastighetsegendom och hyrda lokaler på utrikesrepresentationens verksamhetsställen.

Utrikesförvaltningen har haft förmågan att handla snabbt i en föränderlig omvärld. En intressentgruppsundersökning som genomfördes sommaren 2023 visar att utrikesförvaltningen har lyckats uppnå sina centrala mål och att ministeriet har ett gott anseende. Förändringarna i omvärlden och de samtidiga förändringarna i arbetslivet har ändå aktualiserat behovet av att se över arbetssätten och strukturerna, som senast reviderades mer genomgripande efter att Finland blivit medlem i Europeiska unionen. I den alltmer komplicerade omvärlden gäller det att framför allt se över ledarskapet och målmedvetenheten i verksamheten, organisationens ändamålsenlighet och den kontinuerliga utvecklingen av personalens kompetens. Utrikesministeriets roll som kris- och beredskapsorganisation har accentuerats under de senaste åren.

Statsminister Petteri Orpos regeringsprogram innehåller en överenskommelse om en reform av utrikesförvaltningen. I regeringsprogrammet ingår följande stycke:

”Regeringen genomför en reform av utrikesförvaltningen för att stödja den nya eran inom utrikes- och säkerhetspolitiken, bland annat med beaktande av de nya skyldigheter som Natomedlemskapet medför. Syftet med reformen är att fokusera på Finlands utrikes- och säkerhetspolitiska intressen, på ekonomisk tillväxt, internationella ekonomiska relationer och teknisk utveckling.

Som en del av reformen ser regeringen över hur multilaterala ärenden sköts i utrikesförvaltningen.

Resurser och satsningar koncentreras främst till länder som är strategiskt viktiga för Finland. Detta gäller såväl beskickningar som ekonomiska relationer, säkerhetspolitiskt samarbete och utvecklingsarbete.

Beslut om beskickningsnätverkets dimensionering fattas långsiktigt och överlagt. Finland söker praktiska gemensamma lösningar tillsammans med de nordiska ländernas och EU-ländernas utrikesrepresentationer.”

Utrikesminister Elina Valtonen tillsatte den 30 augusti 2023 en intern arbetsgrupp vid utrikesministeriet för att bereda reformen av utrikesförvaltningen i enlighet med föresatserna i regeringsprogrammet. Som resultat av beredningen ger arbetsgruppen i den här rapporten konkreta rekommendationer till utrikesministeriets ledning för reformen av utrikesförvaltningen.

Arbetsgruppens uppdrag och mandatperiod

Arbetsgruppens uppdrag var att se över alla områden som är centrala med tanke på utrikesministeriets uppgifter, mål och arbetssätt. I översynen beaktades den pågående utredningen om Business Finlands nätverk utomlands och beredningen av de redogörelser som ingår i regeringsprogrammet och berör utrikesförvaltningen. Rekommendationerna tar hänsyn till att reformen ska genomföras budgetneutralt. I den här rapporten föreslås inga ändringar i ministrarnas arbetsfördelning, som regeringen avtalade om politiskt när den konstituerade sig.

Arbetsgruppens mandatperiod var enligt beslutet om tillsättande 4.9–1.12.2023.

Arbetsgruppens sammansättning

Arbetsgruppens ordförande var utrikesministeriets politiska statssekreterare Lauri Tierala, och vice ordförande var understatssekreterare Pekka Puustinen, som ansvarar för utrikesministeriets interna och externa tjänster. Arbetsgruppens medlemmar var ekonomiplaneringschef Katja Bordi, administrativa utrikessekreteraren Katariina Hautamäki-Huuki, ambassadråd Reetta Härönoja, utrikesråd Kirsikka Lehto-Asikainen, utrikesråd Vesa Lehtonen, ambassadråd Turo Mattila, ambassadråd Anna Merrifield, utrikesråd Anne Sipiläinen och utrikesråd Tuomas Tapio. Arbetsgruppen sattes samman av personer med mångsidig erfarenhet, och medlemmarna företrädde varken sina organisationsenheter eller specifika personalgrupper. Arbetsgruppens sekreterare var ambassadråd Niina Nyrhinen och ambassadråd Salla Romakkaniemi. Innehålls- och kommunikationsexpert Petra Sarias ansvarade för arbetsgruppens kommunikation.

Arbete och samråd i arbetsgruppen

Arbetsgruppen sammanträdde 20 gånger under sin mandatperiod, varav en gång för en heldagsretreat. Inledningsvis förde arbetsgruppen en diskussion om arbetsätten och avgränsningen av uppdraget, och beslutade att fokusera på sex huvudteman: ledarskap, resurser, arbetssätt, kompetensutveckling, organisationsstruktur och utrikesrepresentation.

Med fokus på dessa sex teman begärde arbetsgruppen skriftliga yttranden av ministeriets avdelningar och tjänster, beskickningarna, personalorganisationerna och externa intressentgrupper. Skriftliga yttranden gavs av alla utrikesministeriets avdelningar och tjänster, 63 beskickningar, bägge personalorganisationerna och 29 olika intressentgrupper, inklusive 9 ministerier, republikens presidents kansli, civilsamhällsorganisationer och näringslivsrepresentanter. Arbetsgruppen riktade en intern enkät på finska och engelska till hela utrikesförvaltningens personal och fick anonyma svar från 250 personer. Responsens och förslagens mängd och innehåll stärkte arbetsgruppens uppfattning att reformen behövs. Arbetsgruppen besökte ledningsgrupperna för utrikesministeriets alla avdelningar och tjänster och intervjuade där de ansvariga för olika ämnesområden, ordnade fyra öppna personalsamråd via videolänk på finska och engelska och intervjuade utrikesministeriets makeförening samt båda personalorganisationerna två gånger. Samråden ordnades som hybridmöten och de öppna samråden vid olika klockslag för att en så stor del av personalen som möjligt skulle kunna delta. Dessutom behandlade ministeriets ledningsgrupper och samarbetsdirektionen arbetsgruppens arbete och framsteg på sina möten.

Arbetsgruppens medlemmar satte sig in i ett omfattande material som behandlades på sammanträdena och i mindre grupper indelade enligt ämnesområde. De mindre grupperna förde dessutom preciserande diskussioner med företrädare för olika avdelningar och enheter. Yttrandena, samråden, utvecklingsförslagen och framställningarna var så många att alla idéer, som i sig var goda, inte kunde tas med i rekommendationerna. Dessutom har flera aspekter som kommenterades redan främjats eller främjas i pågående processer.

Arbetsgruppen informerade riksdagens utrikesutskott den 23 november 2023.

På Kampus-intranätets startsida informerade arbetsgruppen om hur arbetet framskred, och gruppen skickade också ut tre offentliga pressmeddelanden.

En sida skapades för reformprojektet i statsrådets tjänst för projektinformation för den offentliga bevakningen av genomförandet av regeringsprogrammet.

Översikt över utrikesministerierna i jämförelseländer

Arbetsgruppen fick information om hur Sveriges, Norges och Danmarks utrikesförvaltningar fungerar. Alla tre länder har konstaterat att verksamheten behöver bli flexiblarare när omvärlden förändras. Länderna har valt olika organisatoriska lösningar och kan inte användas som direkta förebilder. I alla lösningar betonas dock behovet av en flexiblarare resursanvändning, färre beslutsnivåer och plattare

hierarkier. Alla tre utrikesministerier strävar också efter att prioritera och avprioritera uppgifter och framhäver målinriktat ledarskap. Ansvar delegeras om möjligt till avdelningar och enheter. Viktiga prioriteringar är att utrikesförvaltningen ska vara en attraktiv arbetsgivare och att de anställdas kompetens ska utvecklas. I det svenska utrikesdepartementets färskas organisationsreform övergick man till en avdelningsstruktur där enheterna organiserades i sex stora avdelningar, till exempel den euroatlantiska och säkerhetspolitiska avdelningen. Reformen fortsätter bland annat med frågor som gäller utrikesrepresentationen och personalens kompetens och förflyttningar. I Norge pågår en omfattande reformprocess där man siktar på en förnyad utrikesförvaltning 2025. Ett av målen är att fokusera på kärnuppgifterna. Danska utrikesministeriet är organiserat i fem större prioriterade helheter och i verksamheten betonas bland annat tydliga årliga mål.

1 Arbetsgruppens rekommendationer för en reform av utrikesförvaltningen

1.1 Ledarskap

1.1.1 Nuläge

Enligt utrikesministeriets arbetsordning (28.8.2008/550) har ministeriet två ledningsgrupper: ministeriets ledningsgrupp som sammanträder i minister- och tjänstemannasammansättning samt ministeriets utvidgade ledningsgrupp, där även avdelningscheferna och cheferna för tjänsterna deltar. I nuläget sammanträder ledningsgruppens ministersammansättning endast sällan och har ingen systematisk roll i ledningen av ministeriets verksamhet. Arbetet i ledningsgrupperna reformerades 2022 genom att sammanträdenas längd förkortades för tjänstemannasammansättningen, och ledningsgruppernas struktur förnyades våren 2023 genom att den utvidgade ledningsgruppens sammansättning krymptes och det bestämdes att sammanträdena ska äga rum oftare. Responsen visar att förnyelserna har varit positiva. Tjänstemannasammansättningen (den begränsade ledningsgruppen) upplevs dock fortfarande ha ett opreciserat mervärde och en bristande koppling till avdelningarnas operativa verksamhet. Dessutom upplevs kommunikationen om utrikesförvaltningens mål och ledningsgruppens beslut var bristfällig, liksom även genomförandet av dem och bevakningen av måluppfyllelsen.

Avdelningarnas, beskickningarnas och intressentgruppernas skriftliga yttranden, den interna enkäten till personalen och de separata samråden underströk arbetsgruppens egna iakttagelser om ledarskapet i utrikesförvaltningen. I svaren efterlystes ett mer öppet, föregripande och växelverkande ledarskap. Högsta ledningens ledarskap behöver enligt responsen stärkas, och avdelningschefernas roll och ansvar framhölls. De strategiska tyngdpunkterna och målen behöver anges tydligare och genomföras mer systematiskt. Ledningen bör inte vara rädd för att prioritera och avprioritera mål, och bör ta hänsyn till tyngdpunkterna konkret när resurserna allokeras. Fortlöpande information önskas om målen och tyngdpunkterna, och prioriteringen bör vara mer konsekvent synlig i det dagliga arbetet. Tydligare mål stöder ett resultatrikt och verkningfullt ledarskap och arbete.

I svaren som arbetsgruppen tog emot var stödet rätt enhälligt för en modell med bara en ledningsgrupp och färre ledningsnivåer. Avdelningschefernas roll i ledarskapet betonades. Ledarskapet på beskickningarna kommenterades flitigt. Många betonade att mer uppmärksamhet behöver ägnas åt att de personer som väljs till chefsuppgifter har ledarskapskompetens och är lämpliga.

1.1.2 Mål

Utrikesförvaltningen svarar föregripande, flexibelt och i rätt tid på den nya utrikes- och säkerhetspolitiska erans krav. Målet är en effektivare ledningsstruktur och en mer växelverkande ledarskapskultur som bidrar till tydliga mål på alla organisationsnivåer.

1.1.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: Ledningssystem med en enda ledningsgrupp

Arbetsgruppen rekommenderar att ledningen av utrikesministeriet förtydligas och förenklas, och att ledningsgrupperna i sin nuvarande form läggs ned (9 och 10 § i arbetsordningen).

Vid utrikesministeriet inrättas en ledningsgrupp som består av utrikesministern och förvaltningsområdets andra ministrar, statssekreteraren som kanslichef, eventuella politiska statssekreterare, understatssekreterarna, avdelningscheferna, administrationsdirektören, rättschefen, konsulära chefen och kommunikationsdirektören. Ministrarnas staber har närvarorätt i ledningsgruppen som stöd för ministern. Att vara medlem i ledningsgruppen betyder att man förbinder sig till att leda hela utrikesförvaltningen, inte att man bevakar det egna ansvarsområdets intressen. Ledningsgruppen sammanträder en gång per vecka under utrikesministerns ledning. Utrikeshandels- och utvecklingsministern är ledningsgruppens vice ordförande. Om båda ministrarna har förhinder är ordföranden statssekreteraren som kanslichef eller den till tjänsteåldern äldsta understatssekreteraren. Det nya ledningssystemet ändrar inte utrikesministerns, de andra ministrarnas eller tjänsteledningens beslutanderätt.

Ledningsgruppen kan bjuda in permanenta sakkunniga och från fall till fall för behandlingen av enskilda ärenden andra sakkunniga och företrädare för tjänsterna och verksamhetsenheterna. När ledningsgruppen behandlar styrdokument som har vittgående konsekvenser för personalen eller som annars är viktiga har personalorganisationernas företrädare närvaro- och yttranderätt. Ledningsgruppens

föredragningslistor skickas i förväg till personalorganisationerna. Ledningsgruppen koncentrerar sig på behandlingen av personalärenden tillsammans med personalorganisationerna åtminstone halvårsvis.

Rekommendation 2: Tyngre roll för ledningsgruppen i målsättningsarbetet

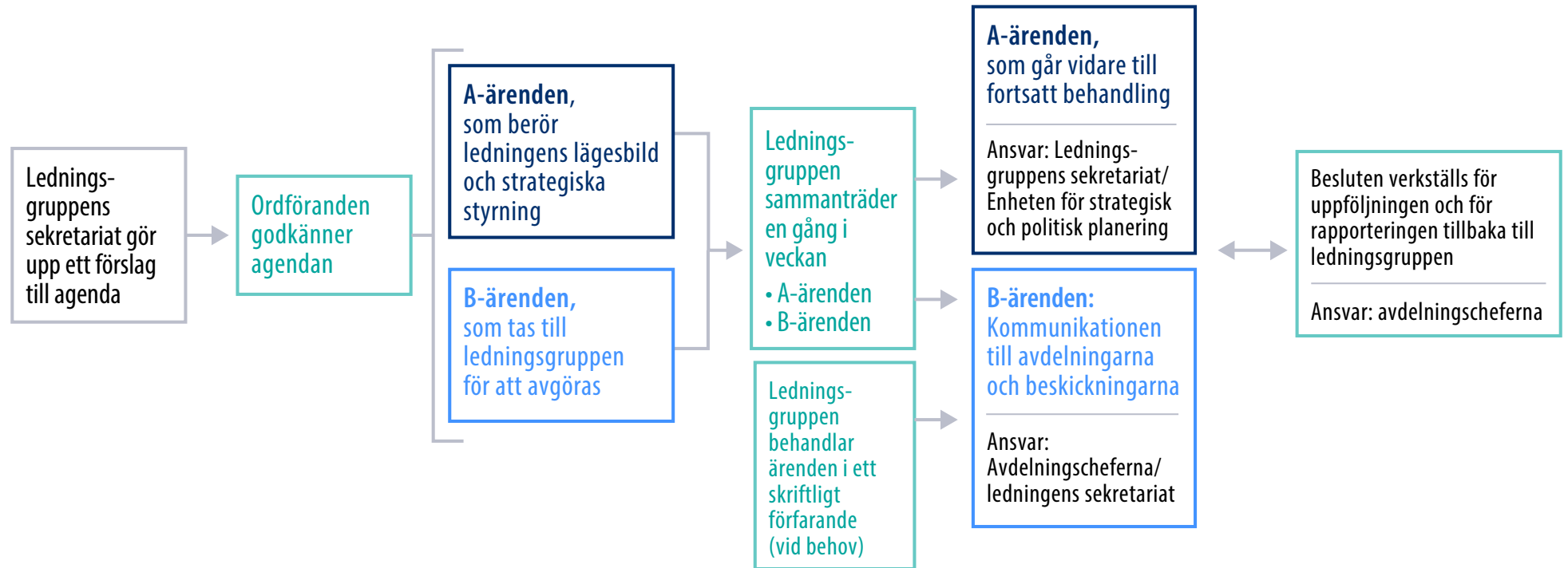
Arbetsgruppen rekommenderar att ledningsgruppen ges en tyngre roll i arbetet med att sätta mål för utrikesförvaltningens verksamhet och i besluten om de mest centrala frågorna. Ledningsgruppen ansvarar för att verksamheten baserar sig på tydliga mål som drivs målmedvetet och att ministeriet och utrikesrepresentationen systematiskt bevakar hur målen uppnås. Förutom prioritering och bevakning hör det också till ledningsgruppens ansvarsområde att ange vilka ärenden som ska väljas bort och hur resurserna ska riktas, i den mån som sådana beslut måste behandlas på ledningsgruppsnivå.

Ledningsgruppen tar upp ärenden som inbegriper strategisk och horisontell ledning av verksamheten (A-ärenden) och ärenden som förts vidare från en lägre nivå för att avgöras av ministrarna (B-ärenden). Ärendena handlar om beslut och ledning samt en gemensam lägesbild, inte enbart om informationsförmedling. Den ansvariga avdelningens chef ansvarar för föredragningen av det ärende som ska avgöras för ledningsgruppen utifrån ett tydligt beslutsförslag som beretts med hänsyn till eventuella andra avdelningar eller tjänster som deltar i behandlingen av ärendet. Officiella beslut om de ärenden som ledningsgruppen behandlar fattas med tillämpning av den beslutanderätt som fastställs i arbetsordningen. Varje avdelningschef och cheferna för tjänsteområdena ansvarar för informationsgången till enheterna inom sina avdelningar och tjänster och till beskickningarna också när det gäller säkerhetsklassificerade ärenden.

För den veckovisa beredningen av föredragningslistan inrättas en starkare stabsfunktion till stöd för statssekreteraren som kanslichef. En ny enhet för strategisk och politisk planering under statssekreteraren som kanslichef stöder arbetet i ledningsgruppen vid beredningen av innehållet i horisontella ärenden och särskilt utarbetandet av årliga strategiska mål (1.5.2.8).

Syftet med förändringarna i ledningsgruppsarbetet och med den tydligare ledningsfunktionen är inte att flytta beslutanderätten uppåt, utan att de beslut som går att fatta på enhets- eller avdelningsnivå också ska fattas där, och att de ärenden som tas vidare till ledningsgruppen för att avgöras ska grunda sig på ett tydligt beslutsförslag som beretts på avdelningsnivå. Alla avdelningar och tjänster bör säkerställa att deras egna ledningsgrupper arbetar på ett sätt som stöder dessa mål.

Figur 1. Ledningsgruppens arbetsmodell



Rekommendation 3: Tydliga årliga mål

Arbetsgruppen rekommenderar att utrikesministeriet sätter årliga strategiska mål på ministerienivå och utifrån dem årliga operativa mål på lägre nivå. Antalet årliga mål är begränsat för att målen ska styra resursfördelningen och öka genomslaget. Avdelningarnas, enheternas och beskickningarnas arbete med att sätta upp konkreta operativa mål styrs i en mer formbunden riktning. Antalet mål är högst tre till fem, vilket också ger en grund för att avprioritera arbete inom andra områden. Måluppfyllelsen bevakas regelbundet på alla nivåer, till exempel kvartalsvis, och korrigerande åtgärder vidtas i tid. Bevakningen görs förpliktande och systematisk så att den blir ett centralt ledningsverktyg. Avdelningscheferna har en central roll i det avseendet. I avsnittet om resursanvändning (1.2.2.1) beskrivs kopplingen mellan de årliga målen och verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen. Kommunikationen säkerställer att alla inom utrikesförvaltningen känner till de årliga målen. En central uppgift i chefernas ledningsarbete är att säkerställa att alla i arbetsgemenskapen känner till målens betydelse för de egna arbetsuppgifterna och att målen styr arbetet på alla organisationsnivåer.

Rekommendation 4: Starkare ledarskapskompetens och ledning av avdelningarna, enheterna och beskickningarna

Arbetsgruppen rekommenderar att ledarskapskompetensen stärks på alla nivåer och i alla uppgifter som en person sköter i egenskap av chef. Ledarskapsutbildning erbjuds från ett tidigt skede i arbetslivet. Chefsutbildningen ska vara obligatorisk och regelbunden i olika karriärfaser så att ledarskapet utvecklas. Den som vill vara valbar till enhetschef eller chefsuppgifter på högre nivå måste genomgå vissa ledarskapsutbildningar med godkänt resultat. Ledarskapsstöd, mentorverksamhet och ledningsverktyg utökas systematiskt.

Arbetsgruppen rekommenderar att endast personer med både vilja och kompetens utnämns till chefsuppgifter. Särskild uppmärksamhet ägnas åt lämpligheten, och kartläggning av chefspotentialen samt 360-bedömning börjar användas mer omfattande än nu. Ministeriets ledarskapspolitik uppdateras och en växelverkande ledarskapskultur stärks.

Åtgärder vidtas för att det ska vara möjligt att satsa mer tid på ledarskap än nu. De stora avdelningarnas behov av två biträdande avdelningschefer och en eventuell stabsresurs bedöms i syfte att frigöra avdelningschefens tid för ledarskap. På samma sätt bedöms de största enheternas behov av en heltidsanställd biträdande enhetschef och/eller ett stärkt ledarskapsansvar för teamledare, inbegripet de

närmaste cheferna. Antalet team och en ändamålsenlig teamstorlek fastställs enligt enhetens ansvarsområden och mål. Avdelningarnas, enheternas och teamens storlekar harmoniseras för att stödja deras ledarskap och funktion.

Rekommendation 5: Färre understatssekreterare och preciserade roller för dem

I och med att den begränsade sammansättningen av ledningsgruppen läggs ned preciseras understatssekreterarnas uppgifter. Understatssekreterarnas samordningsuppgifter och uppgiften att följa de avdelningar som är centrala med tanke på den egna uppgiftsbilden, som anges i den gällande arbetsordningen, slopas (48 §). Understatssekreterarnas främsta uppgift blir då klart och tydligt att bistå ministerrarna och statssekreteraren som kanslichef i internationella ärenden samt att sköta särskilda omfattande och horisontella uppgifter som ledningen anger. Arbetsgruppen rekommenderar en övergång till en modell med tre understatssekreterare, där två av understatssekreterarna har ansvarsområden som motsvarar ministrarnas verksamhetsområden, det vill säga utrikes- och säkerhetspolitiken samt handels- och utvecklingspolitiken. Uppgiften som understatssekreterare med ansvar för interna och externa tjänster kvarstår, men enligt arbetsgruppens bedömning bör eventuella överlappningar mellan den understatssekreterarens och administrationsdirektörens uppgifter utvärderas i samband med halvtidsöversynen av reformen.

Rekommendation 6: Ny sammansättning för nyckelgruppen

Nyckelgruppen behandlar förberedelsevis ärenden som gäller besättande av de högsta tjänster och uppdrag som anges i 11 § i utrikesministeriets arbetsordning (550/2008). Dessutom kan nyckelgruppen ta ärenden till behandling som gäller andra tjänsteutnämningar och förordnanden som är av personalpolitisk betydelse.

Arbetsgruppen föreslår att nyckelgruppen i fortsättningen ska bestå av statssekreteraren som kanslichef, understatssekreterarna och personaldirektören. I nyckelgruppens förberedande behandling av valet av beskickningschefer och ambulerande ambassadörer deltar avdelningschefen för den ansvariga avdelningen för den berörda beskickningen i det skede då de främsta kandidaterna har gått vidare.

1.2 Resursanvändning

1.2.1 Nuläge

Förändringarna i omvärlden förutsätter att personalresurserna delvis riktas om för att så effektivt som möjligt bidra till målen för Finlands utrikespolitik. Situationen för Finlands offentliga finanser bestämmer de allmänna villkoren för utrikesförvaltningens verksamhet, vilket kan kräva betydande anpassningsåtgärder. För närvarande finns det fler lediga poster än tillgänglig personal inom utrikesförvaltningen. Vid ministeriet råder en utbredd, enhetlig uppfattningen om att resurserna i nuläget inte kan riktas tillräckligt snabbt för att Finland ska hinna med förändringarna i omvärlden. Tydligare tyngdpunkter och mål önskas för att avdelningarna ska ha ett starkt stöd för att flexibelt rikta om resurserna. Linjeorganisationen är inte uppbyggd för att uppmuntra en omfördelning av resurser över avdelnings- eller enhetsgränserna för de gemensamma viktigaste målen. I ekonomi- och verksamhetsplaneringsprocessen anvisas avdelningarna och tjänsterna enskilda uppdrag att besätta, något som inte uppmuntrar till orädd prioritering.

1.2.2 Mål

Visionen är att utrikesförvaltningens resurser riktas enligt mål som ledningen tydligt har fastställt. Konkreta årliga mål styr verksamhets- och ekonomiplaneringen. Resurserna baseras på årsverken som avdelningen styr flexibelt så att de nödvändiga uppgifterna alltid blir väl utträttade och målen uppnås. Utrikesförvaltningen reagerar vid behov flexibelt även utanför ekonomi- och verksamhetsplaneringsprocessen på överraskande resursbehov som följer av händelser i omvärlden.

1.2.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: Reform av verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen

Utrikesministeriets verksamhets- och ekonomiplanering och bevakningen av utfallet inbegriper förvaltningsområdets strategiska riktlinjer, planeringen av verksamheten och ekonomin på medellång och kort sikt samt rapporteringen om dessa. Arbetsgruppen rekommenderar en reform av verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen och en omfördelning av ministeriets resurser.

Arbetsgruppen rekommenderar en ny resursstyrningsmodell där verksamhets- och ekonomiplaneringen baseras på utrikesministeriets strategiska mål som antagits av ministeriets ledningsgrupp. En ny enhet för strategisk och politisk planering (avsnitt 5.8) stöder ledningsgruppens arbete i de olika faserna av beredningsarbetet.

Personalförvaltningen och resursplaneringen anger de resursbaserade och ekonomiska villkoren för planeringen. Avdelningarna, beskickningarna och enheterna sätter konkreta mål på årsnivå och planerar hur arbetet ska riktas och anslagen användas enligt dessa mål och inom ramen för de angivna villkoren.

Avdelningarnas roll är viktig i planeringen av resursanvändningen och i allokeringen av resurser. Avdelningschefernas ansvar accentueras också i ledningsgruppen, som bereder hela utrikesförvaltningens årsverkesbaserade resursfördelning för statssekreteraren som kanslichefs föredragning inför beslutsfattandet. I ledningsgruppen granskas resurserna med tanke på hela utrikesförvaltningens mål och prioriteringar.

Genomförandet av budgeten bevakas på alla nivåer och även för resursernas del kontinuerligt, med början från att man utifrån årsverkerna fastställer uppgifter som överensstämmer med målen. Avdelningarna har en central roll i bevakningen. Ministeriets ledningsgrupp kan vid behov ändra målsättningen och resursfördelningen utanför verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen till exempel till följd av plötsliga förändringar i omvärlden.

Rekommendation 2: Resurser för större helheter än enskilda uppdrag

Arbetsgruppen rekommenderar i och med den nya verksamhets- och ekonomiplaneringsprocessen att varje avdelning anvisas en ram av årsverken på årsnivå i stället för enskilda uppdrag som ska besättas. Inom den ramen planerar, prioriterar och ansvarar avdelningen för att fastställa och rikta uppgiftsbeskrivningar i enlighet med de uppsatta målen med hänsyn till uppgifternas svårighetsklasser. I resursallokeringen fastställs de centrala uppdrag som alltid ska vara besatta. Om nya uppdrag inrättas måste en motsvarande minskning ofrånkomligen göras någon annanstans.

En resursfördelning som baseras på årsverken och målinriktad allokering förutsätter att man hittar en balans mellan antalet uppdrag och den tillgängliga personalen. När arbetsuppgifter prioriteras och avprioriteras allokering avdelningen och enheterna sina tillgängliga resurser flexibelt.

Utifrån de strategiska målen styrs resurserna prioriterat åtminstone till följande ärendehelheter: Förenta staterna och de andra viktigaste likasinnade partnerländerna, Nordeuropa, EU-påverkan och säkerhetspolitik, stormaktsrelationer och geoeconomisk konkurrens (inklusive G7, G20 och BRICS). Andra än de prioriterade frågorna kombineras till större helheter och klara avprioriteringar görs.

Det export- och investeringsfrämjande arbetet effektiviseras genom att resurserna och det handelsekonomiska påverkansarbetet koncentreras till nyckelmarknader. Nätverket Team Finlands verksamhet och ledning ses över i enlighet med regeringsprogrammet.

Tyngdpunkten i påverkansarbetet inom EU flyttas från en heltäckande bevakning av alla sektorer till en mer fokuserad och proaktiv påverkan i enlighet med prioriteringarna.

Då anslagen och landsprogrammen för utvecklingssamarbetet minskar i enlighet med regeringsprogrammet kan avdelningarnas resurser granskas enligt tyngdpunkterna.

Rekommendation 3: Handlingsmodeller för att hantera plötsliga förändringar med nuvarande personalresurser

Arbetsgruppen rekommenderar att en modell inrättas för utrikesministeriet och utrikesrepresentationen för situationer där personalresurser snabbt behöver omrikas. Den här modellen ska ha inbyggda alternativa mekanismer som bidrar till flexibilitet, inklusive så kallade poolarrangemang, långvariga tjänsteresor och flexibel inriktning av personalens arbetsinsats. Modellen förutsätter ett gott ledarskap, och där utnyttjas en aktuell kartläggning av personalens kompetens som tas fram inom personalförvaltningen (1.4.2.2). På grund av att personalresurserna är begränsade och måste användas effektivt deltar de anställda i poolerna vid sidan av sina egna arbetsuppgifter.

För att uppfylla plötsliga behov inom beskickningarnas förvaltningskarriär föreslår arbetsgruppen att en pool inrättas i anslutning till ministeriets administrativa tjänster som en del av de här teamens tjänsteuppgifter. Det förutsätter en genomgång av de nuvarande arbetsuppgifterna och arbetsprocesserna i de administrativa tjänsterna, som behandlas närmare i rapportens avsnitt om arbetsätten (1.3.2.2).

1.3 Arbetsätt

1.3.1 Nuläge

Sätten att arbeta förändras i hela samhället, och den digitala utvecklingen innebär möjligheter att öka produktiviteten. I utrikesförvaltningen finns ett behov av att minska de belastande, rutinmässiga arbetsuppgifterna och frigöra tid för

målinriktat påverkansarbete. Förändringen kräver mod att se över etablerade rutiner och testa nya arbetsformer. Personalen har klar beredskap och vilja att effektivisera arbetssätten.

Standardisering och gallring i utrikesförvaltningens interna tjänsteprocesser har lett till partiella förbättringar. Men på organisationsnivå förbrukas avsevärda resurser på att till exempel förbereda material inför besök och möten och godkänna promemorior på flera nivåer. Statsrådets gemensamma utvecklingsprojekt har inte heller förenklat de komplicerade rutinerna.

Statsrådets ärendehanteringssystem VAHVA har planerats främst för lagberedning, elektroniskt beslutsfattande och arkivering och lämpar sig inte för utrikesförvaltningens grundläggande arbete, där det behövs ett snabbt och informationssäkert rapporteringssystem. VAHVA är ett tungrott system som i praktiken är omöjligt att använda vid beskickningarna, där telekommunikationsförbindelserna ofta är begränsade. I responsen till arbetsgruppen lyftes problemen med VAHVA:s användbarhet upp exceptionellt tydligt. En stor del av tjänstepersonernas arbetstid går åt till problem med användningen av systemet. Det här påverkar också arbetshälsan och har kommit fram i arbetsnöjdhetsmätningar.

De senaste åren har det administrativa arbetet blivit mer omfattande och krävande i de administrativa tjänsterna och vid beskickningarna. Tydligt ledd, övergripande utveckling och stöd efterlyses för uppgiftshelheten. I nuläget har en del uppgifter som skulle kunna skötas centraliserat i Helsingfors delats upp mellan beskickningarna i utlandet. Vid ministeriet har personalen inom förvaltningskarriären dåliga möjligheter att delta i avdelningens eller enhetens innehållsliga arbete. Arbetsgrupper (*task force*), kompetenspooler och projektbaserat arbete utnyttjas inte systematiskt.

1.3.2 Mål

Personalen använder en betydligt större del av sin arbetstid än nu på att främja de mål som satts upp. Tyngdpunkten ligger allt tydligare på påverkansarbete, och rutinmässigt arbete har eliminerats genom förenklade arbetssätt och standardiserade processer. Personalen utnyttjar tidssparande verktyg och moderna arbetsformer.

1.3.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: Mer prioritering och projektbaserat arbete

Arbetsgruppen rekommenderar att arbetssätten och arbetskulturen utvecklas så att tyngdpunkten i arbetet allt tydligare ligger på påverkansarbete enligt de prioriterade årliga målen. Samtidigt styrs arbetet alltmer mot ett projektbaserat grepp där centrala element är att ange målen i början av projektet, fördela ansvaret, schemalägga arbetet och analysera resultaten efter att projektet avslutats. Då ökar genomslaget, och arbetet blir dessutom mer motiverande.

Tyngdpunkten i rapporteringen styrs i en analytisk riktning som betonar främjandet av målen. Rapporterna bör tydligare beskriva framstegen mot målen, de fortsatta åtgärderna och uppföljningen. Samtidigt minskas mängden rutinmässig rapportering (till exempel EU-arbetsgruppsmöten och EU-kommittéer) och man prioriterar och avprioriterar vilka teman som ska bevakas. Frågans vikt och Finlands påverkansmöjligheter bör avgöra om man deltar i alla multilaterala möten och EU-möten. Behovet av detaljerad styrning bedöms enligt tyngdpunkterna, och personalen uppmuntras att hålla intensiv, informell kontakt mellan ministeriet och beskickningarna.

Rekommendation 2: Effektivisering av återkommande, tidskrävande processer

Arbetsgruppen rekommenderar att ledningen utser en utredare för att leda ett tidsbestämt projekt där man såväl i det innehållsliga arbetet som i förvaltningskarriären kartlägger återkommande processer som kräver mycket arbetstid. Utredarens uppgift är att föreslå konkreta åtgärder för att effektivisera de här processerna, till exempel genom att förenkla eller standardisera dem. Ledningsgruppen tar ansvar för att inleda genomförandet av lösningarna vid ministeriet och bevakar hur genomförandet avancerar på avdelningarna, enheterna och beskickningarna.

Processer som förenklas och/eller standardiseras kan till exempel ha att göra med besöksförberedelser, utarbetande av material, begäranden om åtgärder, hantering av förfrågningar från medborgare eller evenemangs- och mötesförberedelser. Exempel på metoder är enklare arbetsplattformar eller mallar som uppmuntrar till enhetlig praxis och minskar mängden överlappande arbete vid ministeriet. När det gäller besöksförberedelser strävar man efter att i den mån det är möjligt att övergå till digitalt material och en så kallad digital besöksmapp, men med hänsyn till möten där ingen elektronisk utrustning används.

Arbetsgruppen rekommenderar att uppgifterna inom förvaltningskarriären i fortsättningen utvecklas mer övergripande eftersom ministeriet och beskickningarna delvis har samma utvecklingsbehov. I utvecklingsarbetet bör man utnyttja rekommendationerna från den så kallade arbetsgruppen för förvaltningskarriären. Vid ministeriet får inte arbetet med att utveckla de administrativa tjänsternas uppgifter falla enbart på de administrativa tjänsterna själva, utan det ska utföras med ledningens stöd. Ledningen gör en övergripande lägesbedömning och säkerställer att arbetet slutförs.

Det är särskilt viktigt att förenkla återkommande, resurskrävande arbetsmoment och styra den arbetstid som frigörs till innehållsligt arbete som lämpar sig för tjänstepersoner inom förvaltningskarriären. När avdelningens innehållsliga arbete i lämpliga delar kopplas till uppgifter inom förvaltningskarriären blir arbetet meningsfullare och ministeriets förvaltningsuppgifter attraktivare. Arbetsgruppen rekommenderar också personalpooler inom förvaltningskarriären för att flexibelt styra resurser också till beskickningarna (1.2.2.3). Årsklockorna för de administrativa uppgifterna ses över regelbundet tillsammans med avdelningarna, enheterna och beskickningarna till stöd för arbetsplaneringen och för att undvika överbelastning.

Rekommendation 3: Utveckling av digitala arbetsredskap

Arbetsgruppen rekommenderar att ledningen ger utrikesministeriets enhet för it- och systemtjänster uppdraget att utreda alternativ och utarbeta ett förslag för att utveckla ett lättanvänt och informationssäkert (upp till nivå TL IV) rapporteringssystem som är lämpligt för utrikesförvaltningens behov. Arbetet med att utveckla och införa rapporteringssystemet prioriteras och ska anvisas tillräckliga resurser för att utrikesförvaltningen kostnadseffektivt och resultatrikt ska kunna producera analytisk information för statsledningen och intressentgrupperna. Utrikesministeriet ska i ett tidigt skede aktivt vara med och bereda statsförvaltningens gemensamma informationssystem så att utrikesförvaltningens särdrag beaktas.

När det gäller artificiell intelligens är arbetsgruppens rekommendation att en särskild arbetsgrupp (*task force*) inrättas inom utrikesförvaltningen med uppgiften att pilottesta AI-lösningar som lämpar sig för utrikesförvaltningens behov och lägga fram rekommendationer för ledningsgruppen om införandet av tekniken. Statsrådets kanslis och Valtoris planer för utnyttjandet av artificiell intelligens inom statsförvaltningen ska också beaktas, och utrikesförvaltningen deltar i gemensamma projekt för att säkerställa att dess särbehov beaktas. När artificiell intelligens införs krävs också utbildning för att personalen ska kunna ta verktygen i bruk fullt ut och på ett informationssäkert sätt.

Arbetsgruppen rekommenderar att digitala samarbetsplattformar används mer och e-post väsentligt mindre.

1.4 Kompetensutveckling och personal

1.4.1 Nuläge

Hela utrikesförvaltningens personal uppgår till cirka 2 400 personer. De fyra största personalgrupperna är tjänstepersoner med allmänna tjänster inom utrikesministeriets diplomat- och förvaltningskarriärer, tjänstepersoner med specialtjänster vid utrikesministeriet och lokalt anställda arbetstagare vid beskickningarna i utlandet. Cirka 1/3 av utrikesförvaltningens personal arbetar vid ministeriet och 2/3 inom utrikesrepresentationen. Största delen av dem som arbetar inom utrikesrepresentationen är lokalt anställd personal.

Enligt sitt uppdrag förväntades arbetsgruppen i fråga om personalfrågor komma med rekommendationer för att utveckla personalens kompetens. I yttrandena, samråden och svaren på den interna enkäten framkom dock ett brett spektrum av personalfrågor. Förslagen och utvecklingsområdena gällde såväl strukturer, förflytningsplanering, lönesystem och arbetsätt som de senaste årens förändringar, bland annat koncentringen av uppgifter till statsrådets förvaltningsenhet. Önskemålen gällde särskilt arbetshälsa, öppenhet och mångstämmig dialog, hänsyn till olika familjesituationer och i synnerhet yngre tjänstepersoners förväntningar på dagens arbetsliv. Arbetsgruppen tog emot många förbättringsidéer som gällde personalens ställning och som enligt arbetsgruppen är relevanta och bör granskas av ministeriets ledning. I den här rapporten rekommenderas förbättringar som gäller de mest centrala frågorna.

Lärande i arbetet är centralt för utrikesförvaltningens personal inom alla karriärområden. Dessutom erbjuder både statsrådets förvaltningsenhet och utrikesministeriet utbildning. Utbildningen är dock inte systematiskt kopplad till olika karriärfaser, och samtidigt upplever de anställda att den utbildning de genomgår inte beaktas tillräckligt när de vill avancera i karriären. Det finns endast begränsat med utbildning som skräddarsytt för utrikesförvaltningens behov, vilket delvis beror på att utrikesministeriets utbildningsresurser överförts till statsrådets förvaltningsenhet. Det finns för lite utbildning på engelska för beskickningarnas lokala personal. Utbildningsutbudet utnyttjas punktuellt och självstyrt.

De personer som väljs till utrikesministeriets allmänna karriär börjar sitt arbete med kursen Kavaku för diplomatkarriären eller kursen Halku för förvaltningskarriären. Kurserna ger omfattande grundläggande kunskap och färdigheter för arbetet. Senare under den allmänna karriären ordnas ingen motsvarande obligatorisk gemensam fortbildning. Inom både den allmänna karriären och specialistkarriären efterlyses möjligheter att fördjupa kompetensen och avancera i karriären även som sakkunnig, och inte enbart via chefsuppgifter.

Tjänstledigheter i uppgifter utanför ministeriet som gynnar utrikesförvaltningen upplevs som meningsfulla inom alla karriärområden, och en mer flexibel inställning till sådana efterlyses.

Prestationsbedömningen i statens lönesystem lämpar sig inte för utrikesministeriets arbetsrotation, som förutsätter att en person kan förflyttas från en uppgift till en annan också inom samma svårighetsklass. Vid förflyttningar leder systemet nästan utan undantag till en lönesänkning. I lönesättningen efterlyses på alla nivåer ett element som liknar omställningsskydd. Dessutom upplevs tillämpningen av lönesystemet och utrikesrepresentationens ersättningssystem vara stel i krissituationer. Inom förvaltningskarriärens uppgiftsfält upplevs svårighetsklassificeringen av utrikesrepresentationens uppgifter släpa efter uppgifternas faktiska svårighetsutveckling. Personalen upplever också att tjänstgöring vid en beskickning med hög klassificering av ogynnsamma förhållanden inte beaktas tillräckligt i arbetsrotationen.

I utrikesministeriets personalförvaltning behövs såväl personalledningsexpertis som kännedom om utrikesförvaltningen. I de ställningstaganden som arbetsgruppen tagit emot är den långvariga upplevelsen i arbetsgemenskapen att stark HR-kompetens är central särskilt i styrningen av arbetsrotationen, där bland annat konfidentiella uppgifter om personer och familjemedlemmar behandlas. Stark HR-kompetens kan ge mer oavhängiga, godtagbara och konsekventa beslut.

Inom utrikesförvaltningen arbetar cirka 300 tjänstepersoner med specialtjänster, som rekryterats till ministeriet på grund av sitt djupgående kunnande inom ett visst uppgiftsområde. För specialtjänsterna önskas en struktur för karriäravancemang inom utrikesministeriet. För närvarande inrättas mer krävande sakkunnigposter vid ministeriet, vilket delvis förbättrar läget också för de tjänstepersoner som innehar specialtjänster. En tjänsteperson med en specialtjänst kan söka och bli vald till en visstidsanställning inom den allmänna karriären, men utrikesministeriets nuvarande tolkning försvårar rekryteringen av vikarier för tjänstepersoner med specialtjänster som valts till uppgifter inom den allmänna karriären. Det här försämrar deras

faktiska möjligheter att delta i arbetsrotationen. Ministeriet har också inrättat en intern ansökningsprocess där man kan bli vald från specialistkarriären till diplomatkarriären med dispens.

Regeringen utarbetar för tillfället en utredning om en övergång till gemensamma tjänster inom statsrådet och om att koncentrera hela statsrådets personalförvaltning till statsrådets kansli. Systemet med allmänna tjänster enligt lagen om utrikesförvaltningen avviker betydligt från statens allmänna tjänstesystem. Utrikesförvaltningens tjänstesystem möjliggör arbetsrotation inom ministeriet och utrikesrepresentationen på basis av flyttningsskyldigheten, och utan arbetsrotation kan utrikesförvaltningen inte fungera.

1.4.2 Mål

Utrikesförvaltningen har en välmående och kompetent personal som har möjlighet att utvecklas mångsidigt i sitt arbete. Kompetensutvecklingen pågår under hela arbetslivet och stöder långsiktigt både organisationens och individens mål. Kompetensutveckling identifieras som en kärnfunktion med tanke på organisationens förändringsförmåga. Ministeriet identifierar på förhand uppgiftsområden som kräver specialisering, och uppnår en tillräcklig kompetensnivå. Kompetensutvecklingen styrs. Organisationens intellektuella kapital stärks också med hjälp av tjänstledigheter hos staten, internationella organisationer och EU-organ och inom den privata och den tredje sektorn.

Personalplaneringen är interaktiv och uppmuntrande. Personalen känner sig hörd. Personalplaneringen stöder mångsidigare karriärmöjligheter för tjänstepersoner som innehar specialtjänster, och möjliggör specialisering inom den allmänna karriären. Lönesystemet stöder karriäravancemang och arbetsrotation.

I utrikesministeriets arbetsgivarbild betonas förutom hög kompetens också värden som är viktiga i dagens arbetsliv, som jämställdhet och likabehandling och balans mellan arbete och fritid med hänsyn till olika familjesituationer.

Utrikesministeriets särdrag tas i beaktande i statsrådets gemensamma utvecklingsarbete.

1.4.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: Planmässig och långsiktig kompetensutveckling

Arbetsgruppen rekommenderar en betydande satsning på utbildning och systematisk kompetensutveckling för personalen så att utbildningen stöder den professionella utvecklingen under hela arbetslivet. Generellt rekommenderas också mer obligatorisk utbildning.

Arbetsgruppen rekommenderar att chefen för enheten för personalutveckling och arbetshälsa ges rollen som utbildningschef. Utbildningschefens centrala uppgift är att ta fram ett förslag för ledningsgruppen om en övergripande reform av den kompetensutveckling som utrikesministeriet ordnar, så att målen för ministeriets verksamhet beaktas i utbildningsutbudet och i kompetensutvecklingen i samband med arbetsuppgifterna.

Kompetensutvecklingen bör tydligare kopplas till karriärplaneringen. De utbildningar och den karriärplanering som ministeriet ordnar ska motsvara de förändrade behoven så att en tillräcklig kompetens säkerställs vid ministeriet till exempel i tekniska frågor, stormaktsrelationer och i och med Natomedlemskapet i säkerhetspolitikens olika delområden. Särskild uppmärksamhet ägnas åt att stärka den handelsekonomiska kompetensen. För att säkerställa en tillräcklig kompetens i östfrågor, inbegripet kunskaper i ryska och ukrainska, måste man också beakta utbildningsutbudet i Helsingfors och stödet till lärandet vid beskickningarna vid sidan av kompetens som skaffas genom tjänstgöring.

Arbetsgruppen rekommenderar att kursen Kavaku för diplomatkarriären delas in i två delar så att den i början av karriären betonar färdigheter som är väsentliga i arbetet som diplomat, inklusive chefskompetens som behövs i uppgiften som ställföreträdande beskickningschef. De resurser som frigörs från början av den kortare kursen används för att bygga upp ett andra kursavsnitt före ambassadrådsnivån. I det här kursavsnittet kan tjänstepersoner från alla karriärområden delta i tillämpliga delar.

Kursen Halku för förvaltningskarriären fokuserar på goda grunder redan nu på färdigheter och kompetens som behövs i arbetet. Det rekommenderas att ett gemensamt kursavsnitt byggs upp också för långsiktig kompetensutveckling för tjänstepersoner inom förvaltningskarriären efter cirka tio år vid utrikesministeriet.

Utbildningen för att fördjupa sakkunskapen hos tjänstepersoner med specialtjänster görs planmässig och målinriktad.

Möjligheterna för lokalt anställd, även icke-finnspråkig personal att delta i utbildning som ordnas av ministeriet och statsrådet stärks också genom att man utökar den engelskspråkiga utbildningen.

En annan viktig del av utvecklingen av yrkeskunskapen inom alla karriärområden är utbildning på eget initiativ utanför ministeriet samt tjänstledigheter hos staten, internationella organisationer och EU:s organ och inom den privata och den tredje sektorn.

Rekommendation 2: Bättre strategisk personalplanering

Arbetsgruppen rekommenderar att personalplaneringen utvecklas i en mer strategisk riktning. Regelbundna karriärsamtal och kartläggningar av ledarskapspotentialen gäller alla karriärområden. Att kompetensutvecklingen är obligatorisk är också centralt i helheten. I arbetsgemenskapen bör tid anvisas för utbildning. Strategisk personalplanering förutsätter att personalenheten och enheten för personalutveckling och arbetshälsa växelverkar intensivt med varandra och med personalen.

Arbetsgruppen rekommenderar att förflyttningsplaneringen utvecklas inom den allmänna karriären. För tjänstepersonens kompetens och utrikesförvaltningens intellektuella kapital är det viktigt att uppgifterna i början av karriären bildar en mångsidig helhet som inbegriper arbete vid såväl utrikesministeriet som beskickningarna. I mitten av karriären och senare granskar man tjänstepersonens erfarenhet och börjar systematiskt stärka vissa kompetenshelheter med hjälp av förflyttningsplanering och utbildning. Samtidigt ser man till att den generella utrikespolitiska kompetensen inom organisationen förblir tillräckligt stark.

Arbetsgruppen rekommenderar att ett enkelt och motiverande system utvecklas för utrikesförvaltningen för att kartlägga tjänstepersonernas yrkeskunskap. Den här kartläggningen kan användas som verktyg för långsiktig karriärplanering, men också för att rekrytera experter när det behöver göras snabbt, bland annat i krissituationer. En förebild kan till exempel vara den årliga kartläggningen av yrkeskunskap (*professional skills mapping*) som tillämpas inom Danmarks utrikesförvaltning.

Utrikesrepresentationen bör utreda behoven och möjligheterna att diversifiera uppgiftsbeskrivningarna för den personal som anställs lokalt.

Arbetsgruppen konstaterar att prestationsbedömningen för utrikesministeriets personal bygger på de statliga arbetsmarknadsparternas tjänstekollektivavtal om statsförvaltningens lönesystem. Väsentliga ändringar i prestationsbedömningen förutsätter en överenskommelse mellan utrikesministeriet som

arbetsgivare och personalorganisationerna samt ett godkännande på centralorganisationsnivå. Arbetsgruppen sänder ett starkt budskap om reformbehovet till arbetsmarknadsparterna.

Arbetsgruppen rekommenderar att personalförvaltningen målmedvetet tillämpar en riktlinje om att tjänstgöring vid en beskickning med hög klassificering av ogynnsamma förhållanden ska främja karriärutvecklingen. Tjänstepersonerna måste tydligare än nu kunna uppleva att en väl utträttad utlandskommendering vid en sådan beskickning hjälper dem att få någon av de uppgifter som de önskar sig näst. Arbetsgruppen rekommenderar att incitamenten att söka sig till beskickningar med en hög klassificering av ogynnsamma förhållanden vidareutvecklas.

Då statsrådet överväger en övergång till gemensamma tjänster rekommenderar arbetsgruppen att ministeriets ledning aktivt arbetar för att bevara tjänstesystemet enligt lagen om utrikesförvaltningen som det ser ut i dag. Det här är oundgängligt för utrikesförvaltningens funktionsförmåga.

Rekommendation 3: Utveckling av sakkunnigkarriären

Arbetsgruppen rekommenderar att systemet för krävande sakkunniguppgifter utvecklas och stärks ytterligare för att säkerställa att utrikesförvaltningen även i framtiden har kompetens som kräver särskild sakkunskap. Det här är ett sätt att möjliggöra en mångsidigare karriärutveckling för tjänstepersoner med specialtjänster och att skapa en karriärväg för sakkunniga för personer som arbetar inom den allmänna karriären men som inte strävar efter chefsuppgifter.

Arbetsgruppen rekommenderar att reformarbetet fortsätter så att man också i specialistkarriären kan införa ett system med flera nivåer av tjänstebeteckningar för att visa exempelvis ökande erfarenhet inom den egna specialiteten.

Arbetsgruppen rekommenderar att ministeriet ser över tolkningen att en vikarie för en tjänsteperson med en specialtjänst inte kan rekryteras utanför utrikesministeriet när personen för en viss tid tar över en uppgift inom den allmänna karriären.

Rekommendation 4: Stärkt HR-kompetens inom personalförvaltningen

Arbetsgruppen rekommenderar att ministeriets ledning fokuserar på växelverkan i personalförvaltningens verksamhet. De tjänstepersoner som deltar i förflyttningsprocessen får information och respons om den planeringsprocess som berör dem, om parterna i processen och om beslutsfattandet. Arbetsgruppen rekommenderar

att den mottagande parten involveras i urvalsprocessen i högre grad än nu. Personer som väljs till chefsuppgifter förutsätts ha deltagit i kartläggningen av chefspotential och fått utbildning i chefsarbete eller ledarskap.

Arbetsgruppen rekommenderar att kontinuiteten i utrikesministeriets personalförvaltning och HR-kompetensen utanför den allmänna karriären stärks. Det här säkerställer personalens förtroende för personalplaneringssystemet. I ministeriets personalförvaltning måste man samtidigt säkerställa att utrikesförvaltningens särdrag jämfört med den övriga statsförvaltningen tas i beaktande.

Rekommendation 5: Svar på personalens önskemål om förändring

Arbetsgruppen föreslår att ansvaret i distansarbetsrutinerna överförs från ministeriet allt mer till avdelningarna och enheterna. Utgångspunkten är den gällande distansarbetsnormen, enligt vilken den anställda kan avtala om distansarbete med sin närmaste chef då det är möjligt med hänsyn till arbetsuppgifterna. Samtidigt som flexibilitet och överenskommelser på enhetsnivå införs finns det dock skäl att på ministerienivå även i fortsättningen ange en miniminivå för närvaro.

Arbetsgruppen rekommenderar att utrikesrepresentationens ersättningssystem ses över så att det blir mer flexibelt och att systemets lämplighet för olika familjesituationer och omständigheter beaktas i reformen.

Arbetsgruppen rekommenderar att personalförvaltningen utarbetar en familje- och partnerstrategi, som heltäckande tar upp möjligheterna att förbättra partnernas och familjernas ställning i den allmänna karriären, och ökar resurserna för familje- och partnerfrågor inom personalförvaltningen.

För att stärka dialogen och utnyttja personalens kompetens mer omfattande än i dag rekommenderar arbetsgruppen att man överväger en konfidentiell kanal där personalen vid behov kan framföra konstruktiv kritik om utrikespolitiken till tjänsteledningen. En motsvarande kanal finns bland annat i Förenta staternas förvaltning (*Dissent Channel*).

1.5 Ministeriets organisationsstruktur

1.5.1 Nuläge

Utrikesministeriets organisation är indelad i regionavdelningar, politiska avdelningar och tjänsteområden. Den nuvarande strukturen utformades efter att Finland anslutit sig till Europeiska unionen och motsvarade den dåvarande omvärlden och resurssituationen. Även om strukturen i stort fortfarande fungerar talar de snabba förändringarna i omvärlden för en omorganisering och ett enhetligare, mer målinriktat och verkningfullt arbete.

Behovet av ett mer planmässigt påverkansarbete i EU-medlemsstaterna och Förenta staterna ökar. I och med Natomedlemskapet framhävs betydelsen av det euroatlantiska området. Relationerna i närområdena, i synnerhet mellan de nordiska länderna, samt Östersjön och Britannien får större vikt. Afrikas betydelse som granne till EU och som en strategisk partner ökar. På längre sikt bör man också ta hänsyn till de globala förändringarna och utvecklingen där tyngdpunkten i världsekonomin och världspolitiken alltmer förflyttas till Asien, Afrika och Latinamerika. Det ligger i Finlands intresse att vara med och lösa globala utmaningar och vid behov bygga upp nya partnerskap.

Främjandet av Finlands ekonomiska och exportrelaterade mål i en omvärld som snabbt förändras förutsätter att utrikesförvaltningen allt bättre kan betjäna företagen och säkerställa att de har flexibel tillgång till ministeriets och beskickningarnas tjänster.

I dagens informationsmiljö ökar betydelsen av en strategisk och aktuell kommunikation som en del av ett målinriktat påverkansarbete.

Vid utrikesministeriet arbetar flera enheter med EU-påverkan och samordning av ståndpunkter. Behovet av enhetligare synpunkter och större genomslag såväl nationellt som i EU och dess medlemsstater har redan länge varit känt. Det här framkom också i de yttranden som arbetsgruppen tog emot och de samråd den ordnade, dock utan enighet om den bästa lösningsmodellen.

Enligt regeringsprogrammet ser man som en del av reformen över hur multilaterala ärenden sköts i utrikesförvaltningen. I samråden och yttrandena till reformarbetsgruppen framfördes att styrningen och formuleringen av ståndpunkter i FN-ärenden och globala teman behöver bli mer konsekvent. Det behövs också en starkare samordning och förhandsberedning av multilaterala ärenden där innehållet faller

under andra ministeriers ansvar. Flera olika lösningsmodeller föreslogs i yttrandena och samråden. I de flesta svaren framträdde framför allt styrningen av FN-ärenden som den mest brådskande frågan.

1.5.2 Mål

Målet är en organisationsstruktur som stöder en effektiv verksamhet med genomslag i den förändrade omvärlden, som flexibelt kan reagera på kommande utmaningar och som främjar arbete över avdelningsgränserna. Avdelningarna är större än den genomsnittliga avdelningen i dag, och enheterna har en jämnare storlek. Organisationsstrukturen gör det möjligt att flexibelt prioritera uppgifter på avdelnings- och enhetsnivå i situationer som förändras snabbt.

1.5.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: En ny euroatlantisk avdelning

Eftersom de transatlantiska relationerna fått allt större betydelse rekommenderar arbetsgruppen att en ny regionavdelning för Europa och Nordamerika inrättas. Den nya regionavdelningen möjliggör ett målinriktat påverkansarbete inom den euroatlantiska helheten och fokuserar på viktiga och omfattande bilaterala relationer. Det här förutsätter intensiv växelverkan över avdelnings- och enhetsgränserna.

Den nya euroatlantiska avdelningen ansvarar för följande helheter: norra Europa, Förenta staterna, Kanada, Britannien, Mellan-, Väst- och Sydeuropa samt Sydösteuropa. När det gäller det regionala samarbetet överförs Barents euroarktiska råd (BEAC) och anslaget för samarbetet i Östersjöområdet, Barentsregionen och den arktiska regionen från Östavdelningen till den nya avdelningen. Nordamerikaenhets (ASA-20) funktioner och en av de biträdande avdelningscheferna flyttas från avdelningen för Amerika och Asien. Den nya avdelningen sköter också uppgifter som anknyter till G7-gruppen.

På grund av det ökande säkerhetspolitiska intresset för det arktiska samarbetet och Finland som ett av de arktiska länderna och eftersom det arktiska samarbetet, Arktiska rådet och polarfrågorna skiljer sig från det regionala samarbetet flyttas dessa till den politiska avdelningen.

Den nya avdelningen har en avdelningschef och två biträdande avdelningschefer.

Rekommendation 2: En ny EU-enhet

Arbetsgruppen rekommenderar att en EU-enhet inrättas. Till enheten flyttas alla uppgifter från enheten för allmänna EU-frågor och samordning (EUR-20) och enheten för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (POL-30), de uppgifter som gäller EU:s utvecklingspolitik från enheten för utvecklingspolitik (KEO-10) samt de uppgifter som gäller EU:s utvidgningspolitik från enheten för sydöstra Europa och EU:s utvidgning (EUR-40). Den nya enheten ansvarar också för samordningen av frågor som gäller EU:s handelspolitik när de ingår i formuleringen av en mer omfattande horisontell ståndpunkt.

Enheten placeras direkt under statssekreteraren som kanslichef. Det här stöder den verksamhet i effektiviseringen av ministeriets förhandsinflytande som statssekreteraren som kanslichef ansvarar för. Enhetens kärnuppgift är att styra det proaktiva påverkansarbetet i enlighet med Finlands mål i EU-politiska frågor inom utrikesministeriets ansvarsområde. Enheten samordnar och bereder också utrikesministeriets synpunkter på EU-frågor som faller inom andra förvaltningsområdets ansvar. Enheten kommer att samarbeta intensivt med ministeriets avdelningar, EU-representationen och de bilaterala beskickningarna i EU-medlemsstaterna i frågor som gäller Finlands EU-påverkansarbete. I frågor som gäller EU:s utvidgningspolitik samarbetar enheten nära med Östavdelningen och den euroatlantiska avdelningen, samtidigt som den tar hänsyn till kopplingen mellan unionens utvidgningspolitik och förhandlingarna om EU:s förestående interna reformer.

Arbetsgruppen rekommenderar att chefen för EU-enheten deltar i EU-ministerutskottets möten som ställföreträdare för statssekreteraren som kanslichef och i kommittén för EU-ärenden.

Rekommendation 3: Starkare samordning och styrning av FN-ärenden och multilaterala ärenden

Samordningen och beredningen av multilaterala ärenden ministerierna emellan effektiviseras under ledning av utrikesministeriet. Arbetsgruppen föreslår att ett samarbetsorgan för ministeriernas direktörer för internationella ärenden inrättas som ett permanent organ i reglementet för statsrådet.

Uppgiften som andra biträdande avdelningschef för den politiska avdelningen preciseras till biträdande avdelningschef för FN-ärenden, med ansvar för samordningen av FN-ärenden inom utrikesförvaltningen.

Arbetsgruppen föreslår två olika alternativ för hanteringen av FN-ärenden och globala ärenden. Inget av dem påverkar arbetsfördelningen mellan ministerierna eller besluten om användningen av utvecklingssamarbetsanslag och fullmakter.

Alternativ A: Arbetsgruppen rekommenderar att en samlad enhet för FN-ärenden inrättas. I den nya enheten sammanförs de nuvarande enheterna för FN och allmänna globala ärenden (POL-50) och FN:s utveckling och innovation (KEO-40). Enheten placeras på den politiska avdelningen. Till den politiska avdelningen flyttas samtidigt enheten för klimat och miljödiplomati (KEO-60), som ansvarar för teman som är en större utrikespolitisk fråga än utvecklingspolitiken och ett centralt prioriterat område inom FN-politiken.

Alternativ B: Särskilt de multilaterala beskickningarna understöder lösningen att inrätta en separat FN-/multilateral/global avdelning. På den avdelningen placeras förslagsvis de två FN-enheterna samt enheten för klimat och miljödiplomati. Den helhet som uppstår är dock relativt liten för att utgöra en särskild avdelning. Det har fortsättningsvis ansetts vara motiverat att människorättsenheten ska finnas på den politiska avdelningen. De internationella finansinstituterna har i mycket få länder kopplats till multilaterala avdelningar. Också i handelspolitiska frågor är det en artificiell lösning att placera ärenden som sköts i multilaterala organisationer på en annan avdelning endast för att de är multilaterala. Ett annat alternativ som övervägdes var att sammanföra vissa tematiska frågor från flera olika avdelningar till en global avdelning.

Rekommendation 4: Starkare påverkansarbete i teknologifrågor

Arbetsgruppen rekommenderar att påverkansarbetet och kompetensen inom teknologitrikespolitiken stärks. Utifrån den mottagna responsen föreslår arbetsgruppen dock inte att någon separat teknologienhet inrättas. De teknologi- och innovationsfrågor som utrikesministeriet ansvarar för och kompetensen i anslutning till dem, även utanför ministeriet, prioriteras. En temaambassadör utnämns för att leda den snabbt växande ärendehelheten inom utrikesförvaltningen. Temaambassadören är ordförande för ministeriets teknologiledningsgrupp och ansvarar för att teknologirelaterade ärenden samordnas effektivt inom ministeriet och med intressentgrupperna. Ambassadören garanteras tillräckligt operativt stöd. I samband med beredningen av ministeriets årliga mål fastställs gemensamma operativa mål för teknologitrikespolitiken.

Rekommendation 5: Ny regionavdelningsstruktur i samband med halvtidsöversynen

Arbetsgruppen rekommenderar att regionavdelningsstrukturen består av två eller högst tre regionavdelningar i stället för de nuvarande fyra. Den lämpligaste placeringen av de länder som enheten för Östeuropa och Centralasien (ITÄ-20) sköter samt Östavdelningens framtid som helhet bedöms. Även den helhet som avdelningen för Afrika och Mellanöstern och avdelningen för Amerika och Asien nu ansvarar för är på väg att förändras till följd av såväl förändringarna i omvärlden som genomförandet av regeringsprogrammet. Länderna i regionen får en ny betydelse i och med stormaktskonkurrensen och byggandet av partnerskap, men också på grund av den ekonomiska och teknologiska förändringen. Större regionavdelningar kan bättre än i dag reagera snabbt och flexibelt på olika kriser och ändrade prioriteringar. Utrikesförvaltningens halvtidsöversyn 2026 är ett tillfälle att utvärdera regionavdelningsstrukturen och göra de ändringar som behövs.

Arbetsgruppen rekommenderar att bevakningen och påverkansarbetet över avdelningsgränserna i fråga om stormaktsrelationer, inbegripet G7, G20 och BRICS, stärks redan i samband med det omedelbara genomförandet av rekommendationerna i den här rapporten.

Rekommendation 6: Företagstjänst

Arbetsgruppen rekommenderar att ministeriets tjänstefunktion stärks och att en företagstjänst inrättas mellan myndigheten och näringslivet. Företagens informationsbehov och kontakter till utrikesministeriet ökar. En funktion av typen *front desk* erbjuder inledande rådgivning om exportfrämjande, exportkontroll och sanktioner och hänvisar vid behov företagen till rätt enhet och rätt sakkunnig. En ny företagstjänst förutsätter inte att innehållet i de exportkontroll- och sanktionsärenden som olika enheter sköter slås ihop eller flyttas från de nuvarande avdelningarna. Även i fortsättningen är det viktigt att åtskilja formuleringen av ståndpunkter om exportkontroll och sanktionspolitik från kundbetjäningen. Arbetsgruppen anser att det är viktigt att omsorgsfullt bedöma hur förändringarna i samband med reformen av nätverket Team Finland påverkar utrikesministeriets organisation när besluten om utvecklingen av nätverket har fattats.

Rekommendation 7: Fokus på kommunikationens kärnuppgifter

Arbetsgruppen rekommenderar att kommunikationsavdelningen prioriterar aktualitetskommunikation och strategisk kommunikation. Utrikesministeriets kommunikation riktas framför allt till utlandet och stöder Finlands utrikespolitiska påverkansarbete. Kommunikationsavdelningen styr och stöder även i

fortsättningen beskickningarnas kommunikation. På grund av prioriteringarna i avdelningens verksamhet flyttas publikationen Kauppapolitiikka helt till nätet. För tidningen Utveckling utvärderas en motsvarande ändring av produktionssättet, en överföring av ansvaret till en av ministeriets partner eller en nedläggning. Organiseringen av arbetet med landsbilden utvärderas efter att frågan om styrningen av Business Finlands nätverk utomlands har avgjorts.

Rekommendation 8: Enhet för strategisk och politisk planering

Arbetsgruppen föreslår att en ny enhet för strategisk och politisk planering inrättas. Enheten stöder ledningsgruppens arbete för att utarbeta årliga strategiska mål och bereda innehållet i horisontella ärenden. Enheten är underställd statssekreteraren som kanslichef. Enheten för strategisk och politisk planering har särskilda uppgifter i utvecklingen av politiska initiativ och talskrivning som stöd för ministrarna inom förvaltningsområdet. Enheten samarbetar intensivt med avdelningarna och enheterna. Reformen innebär att enheten för planering och forskning i sin nuvarande form ersätts med denna nya typ av enhet som inte har några uppgifter som gäller att administrera externt forskningsarbete.

Rekommendation 9: Stödtjänster och projektförvaltning inom utvecklingssamarbetet flyttas till den utvecklingspolitiska avdelningen

Arbetsgruppen rekommenderar att stödtjänster inom utvecklingssamarbetet och projektförvaltning som gäller annat än bilateralt utvecklingssamarbete flyttas till den utvecklingspolitiska avdelningen. Uppgiftshelheter som koncentreras till den utvecklingspolitiska avdelningen är till exempel statsunderstöd, EU:s delegerade samarbete, administrering av upphandlingsprocesser samt juridiska tjänster. Syftet med överföringen är att säkerställa utvecklingssamarbetets genomslag och kvalitet samt en lämplig riskhantering och att uppgifter som kräver specialkompetens sköts så effektivt som möjligt. Det landsspecifika och regionspecifika utvecklingssamarbetet kommer även i fortsättningen att genomföras, planeras, styras och administreras av regionavdelningarna som en del av Finlands övergripande relationer till de berörda länderna.

Rekommendation 10: Stärkt handlingsberedskap

Arbetsgruppen rekommenderar att ministeriets operativa krisberedskap stärks. Beredskaps- och jourarrangemangen, beredskapspoolen, kompetensen, träningen, kommunikationsverktygen och it-applikationerna samt andra relevanta aspekter

utvärderas. Utrikesministeriet är den behöriga ledningsmyndigheten i krissituationer som inträffar utomlands och berör finländare. Behovet av en heltidsanställd beredskapschef bedöms.

Utrikesministeriet är sekretariat för regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska utskott (UTVA). Arbetsgruppen rekommenderar att UTVA-sekretariatets handlingsberedskap i en föränderlig omvärld stärks. Permanenta ställföreträdarrangemang och ett beredskapssystem inrättas.

Rekommendation 11: Tydligare roll för temaambassadörerna

Påverkansarbetet effektiviseras inom prioriterade teman som är centrala för Finland och som ingår i flera avdelningars ansvar, genom att de temaambassadörer som ansvarar för respektive tema får en tyngre roll. Temaambassadören leder en avdelningsövergripande arbetsgrupp (*task force*) med ett ansvarsområde som anges i arbetsordningen och behörighet att leda temat. Temaambassadörens uppgift är att reagera på snabba förändringar i prioriteringarna och påverkansmålen utan att organisationen behöver inrätta nya enheter. En kartläggning görs av de ärendehelheter där en temaambassadör behövs för att främja regeringsprogrammets och ministeriets strategiska mål.

1.6 Utrikesrepresentationen

1.6.1 Nuläge

Finland har en relativt omfattande och geografiskt heltäckande utrikesrepresentation med en finansieringsnivå som inte motsvarar representationens omfattning. Beskickningarna är belägna i mycket varierande verksamhets- och säkerhetsmiljöer. Beskickningarnas knappa personalresurser belastar personalens arbetshälsa och utgör en risk för personalens funktionsförmåga särskilt i undantagssituationer. Det här försvårar också beskickningarnas påverkansarbete. Beskickningarna behöver kunna satsa största delen av sin tid på extern verksamhet: att främja Finlands prioriteringar och mål och att påverka. För att trygga funktionsförmågan har utrikesministeriet i samband med regeringsförhandlingarna föreslagit en modell där varje beskickning har minst två utsända tjänstepersoner från diplomatkarriären och två från förvaltningskarriären.

Man har försökt minska beskickningarnas administrativa börda med hjälp av olika centraliseringslösningar, men de här lösningarna har inte haft den nödvändiga effekten. Förväntningarna på överföringen av uppgifter till Helsingfors och nyttorna

av digitaliseringen har tills vidare inte uppfyllts i önskad omfattning. Några av problemen är dåliga telekommunikationsförbindelser, informationssystem som är för tungrodda för förhållandena på beskickningarna och delvis också den gällande lagstiftningen. De lokalt anställda arbetstagarna har en viktig roll i verksamheten vid många beskickningar, även i de konsulära tjänsterna och inresetjänsterna. I flera ytt- randen efterlystes mer flexibilitet i beskickningarnas resurstilldelning. Samarbetet med EU-delegationerna och de nordiska länderna är viktigt och tillför ett mervärde, men ersätter inte beskickningens nationella påverkansarbete. Förväntningarna på att EU-delegationerna ska kunna ersätta beskickningarnas arbete och på nyttan med det nordiska administrativa samarbetet i tredjeländer har tills vidare visat sig vara överdrivna, och på det sättet har man inte kunnat minska arbetsbördan i önskad mån.

Resurser har inte tilldelats tillräckligt långsiktigt för Team Finland-arbetet, vilket försvårar ett konsekvent påverkansarbete. Dessutom har tidvis motstridiga anvisningar från olika kanaler försvårat det exportfrämjande arbetet. I enlighet med regeringsprogrammet stärks utrikesministeriets styrande roll inom statens verksamhet för att främja export och internationalisering, och möjligheten att integrera Business Finlands verksamhet utomlands i Finlands utrikesrepresentation utreds.

1.6.2 Mål

Finland har en stark och slagkraftig utrikesrepresentation med en geografisk täckning och resurser som motsvarar de utrikespolitiska prioriteringarna och handels- ekonomiska intressena. Beskickningarna leds målinriktat enligt prioriteringar som ledningen fastställt. Tyngdpunkten ligger på påverkansarbete. Ministeriet och beskickningarna utför inget överlappande arbete.

1.6.3 Rekommendationer

Rekommendation 1: Översyn av Finlands utrikesrepresentation i den nya omvärlden

Arbetsgruppen rekommenderar en total översyn av utrikesrepresentationen för att säkerställa att den motsvarar den förändrade omvärlden och kan främja Finlands utrikespolitiska mål effektivt. När man fattar beslut om enskilda beskickningar måste man ta hänsyn till deras geopolitiska, politiska, handelsrelaterade och utvecklingspolitiska betydelse och deras betydelse för arbetsrelaterad invandring

och konsulära tjänster. När utrikesrepresentationen ses över beaktas effekterna av Business Finland-reformen och riktlinjerna för det lands- och regionspecifika utvecklingssamarbetet.

Beslut om att inrätta eller lägga ned beskickningar ska fattas långsiktigt och med omsorgsfull avvägning av de samlade konsekvenserna. Läget i Finlands offentliga finanser kräver också anpassningsåtgärder vid utrikesministeriet. I den här situationen kan inrättandet av en enda ny beskickning av kostnadsskäl förutsätta att flera nuvarande beskickningar läggs ned.

Rekommendation 2: Resursallokering till länder som är strategiskt viktiga för Finland

Arbetsgruppen rekommenderar att verksamhetsprofilerna för Finlands beskickningar förtydligas och att tillräckliga resurser säkerställs för beskickningarna i de länder som är mest centrala för Finlands mål. Ett mindre antal beskickningar som alla har tillräckliga resurser tjäna Finlands intressen bättre än ett stort beskickningsnät med otillräckliga resurser. Om beskickningar läggs ned bör man sträva efter att flytta den utsända personalens uppgifter till andra beskickningar, särskilt i prioriterade länder.

Personalens storlek granskas i förhållande till beskickningens verksamhetsmiljö och huvudsakliga uppgifter samt andra förvaltningsområdets närvaro i stationeringslandet. I resursfördelningen bör man säkerställa att beskickningens lagstadgade uppgifter kan utföras (bland annat konsulära tjänster och inreseuppgifter).

Rekommendation 3: Mindre administrativt arbete för beskickningarna

Beskickningarnas arbete bör utvecklas kontinuerligt och styrt. Målet bör fortfarande vara att minska det administrativa arbetet och om möjligt flytta det till ministeriet. På längre sikt, när digitaliseringen framskrider, bör målet vara att flytta vissa inrese-relaterade uppgifter från beskickningarna till motsvarande myndigheter i Finland. Utrikesministeriet ska aktivt främja lagändringar som anknyter till dessa och andra uppgifter.

En lösning måste snabbt hittas för de dåliga telekommunikationsförbindelserna som väsentligt påverkar flera beskickningars arbete.

Rekommendation 4: Olika representationsmöjligheter utreds

Arbetsgruppen rekommenderar att man utöver utrikesrepresentationen utreder möjligheterna att öka den regionala närvaron på andra sätt, i synnerhet om beskickningar måste läggas ned. Ett sätt kan vara fler ambulerande ambassadörer som verkar från Helsingfors. När man utreder hur nyttiga och praktiska ambassadörernas sidoackrediteringar är bör man bedöma om en del av de uppgifterna skulle kunna skötas bättre och kostnadseffektivare vid utrikesministeriet.

Dessutom bör man försöka utnyttja EU-delegationernas arbete i den mån det är möjligt och påverka deras arbetssätt, inbegripet distribution av deras rapporter till medlemsstaterna. Det nordiska beskickningssamarbetet främjas fortsättningsvis enligt behov och möjligheter.

2 Genomförande

Arbetsgruppen lämnade sin slutrapport till ministrarna vid utrikesministeriet den 1 december 2023. Slutrapporten avses behandlas i ministeriets ledningsgrupp den 8 december 2023.

Arbetsgruppen rekommenderar att rekommendationerna börjar genomföras i januari 2024 med att ministeriets ledningsgrupp fastställer strategiska mål för 2024. Därefter allokeras resurserna föregripande enligt de fastställda tyngdpunkterna och organisationsstrukturen senast i februari–mars 2024 i verkställighetshandlingen för budgeten. Arbetsgruppen rekommenderar att de behövliga ändringarna görs i arbetsordningen den 1 mars 2024 och att de nya uppdragen besätts senast den 1 september 2024.

Genomförandet av rekommendationerna bevakas regelbundet under valperioden av ministeriets ledningsgrupp. Den första granskningen görs våren 2024. Arbetsgruppen rekommenderar också att en större halvtidsöversyn av reformen görs i början av 2026. Det här är ett tillfälle att kritiskt utvärdera hur reformen lyckats och vilket genomslag den haft, ge ytterligare rekommendationer och vidta eventuella korrigerande åtgärder före nästa riksdagsval och de följande regeringsförhandlingarna.

Arbetet med att införa rekommendationerna sker i samverkan med samarbetsdirektionen och personalen.



Utrikesministeriets
publikationer

2023:24

ISSN PDF 2737-0844

ISBN PDF 978-952-281-765-5