

90-åringen i omvandling

Slutrapport för projektet om en reform av utrikesministeriets organisation

15.11.2007

Utrikesministeriet till handa

År 2008 har det gått 90 år sedan utrikesministeriet grundades. Under hela sin existens har utrikesförvaltningen tjänat landets politiska ledning och det finländska samhället. Personalen är engagerad och kan sitt arbete. Den är van att verka också i svåra förhållanden och resultatet röner i allmänhet uppskattning.

Världen har präglats av historiska omvälvningar sedan början av 90-talet och den vägen har också utrikesministeriets roll och ställning genomgått stora förändringar. Särskilt de europeiska utrikesministerierna ställdes inför helt nya utmaningar när det kalla kriget tog slut, Sovjetunionen och det sovjetstyrda blocket upplöstes, Finland gick med i EU och globaliseringen var på fram-marsch på alla fronter.

Även inom den finländska utrikesförvaltningen har förändringen blivit ett permanent tillstånd. Ända till dessa dagar har ministeriet ständigt vuxit i personal och organisationen har undergått flera större eller mindre förändringar under de senaste femton åren. Senast var det aktuellt år 2003 när fem nya avdelningar grundades och ministeriet blev en något heterogen konstruktion bestående av 12 avdelningar. De anställda själva upplever att läget lämnar övrigt att önska, vilket framgår ur olika mätningar av stämningarna på ministeriet och hur personalen trivs med sitt arbete.

Samtidigt är vi alla medvetna om att den offentliga förvaltningen som en följd av att befolkningen blir allt äldre framdeles måste klara av ett ökat tryck med mindre personal. Också på ministerierna måste man således börja fundera på varför och för vem man finns till och vilka de viktigaste uppgifterna är. Man måste kunna prioritera och lämna sekundära uppgifter därhän.

Detta är bakgrunden till beslutet från april att inleda detta projekt för att reformera utrikesministeriets organisation. Slutresultatet är avsett att vara ett ministerium med klarare organisation och bättre ledning. Det ska kunna fungera

bättre och produktivare än tidigare och ha förmåga att snabbt reagera på omvärldens ständigt nya utmaningar. På ett sådant ministerium mår personalen bra och finner tillfredsställelse i sitt arbete. Ett sådant ministerium är också republikens ledning och hela det finländska samhället bättre till gagn.

Dessa är de ledande principerna projektgruppen har utgått från i den bifogade slutrapporten. Gruppmedlemmarna har deltagit i arbetet i egenskap av sin person och representerar inte de avdelningar, enheter eller andra inrättningar de annars står för. Representanter för förvaltningsområdets två personalorganisationer har också deltagit i arbetet ända från början.

Projektgruppen framför resultatet av sitt arbete till ministeriets ledning och önskar att förslagen leder till snabba beslut och raskt verkställande.

Helsingfors 15.11.2007

Hannu Himanen
ordförande

Matti Anttonen
Hannu Hämmäläinen
Laura Kakko
Klaus Korhonen
Riitta Oksanen
Erja Tikka

Asko Luukkainen (sakkunnig, Ulkoasiainhallinnon virkailijayhdistys UHVY ry)
Juha Ottman (sakkunnig, JUKO/UH-Akava ry)
Ari Rouhe (lagstiftningsråd, sakkunnig)

Olli Kantanen
sekreterare

Följebrev

Innehåll

Förkortningar

Inledning

1. Bakgrund och mål för reformprojektet

Bakgrund
Mål

2. Lägesbedömning

3. Principerna för reformarbetet

Produktivitet och välbefinnande i arbetet
Styrning av beskickningarna
Personalens ställning och karriär
Ledningens ställning
Processledning och kundperspektiv
Utmaningen i det växande utvecklingssamarbetet

4. Alternativa organisationsformer

Ministeriets befintliga uppgifter som utgångspunkt
Organisationen idag
Alternativ 1: "Renodlad linjeorganisation"
Alternativ 2: "Avdelningsmatris"
Alternativ 3: "Processmatris"

5. Jämförelse mellan alternativen

Ledning
Politisk styrning
Resultatstyrning och effekt
Utvecklingsförmåga
Personal och kompetens
Projektgruppens syn

6. Projektgruppens framställning

Genomförande

FÖRKORTNINGAR

ALI	Avdelningen för Afrika och Mellanöstern
ASA	Avdelningen för Amerika och Asien
AVS	Understatssekreterare
DAC	OECD:s biståndskommitté (Development Assistance Committee)
EUR	Europaavdelningen
GLO	Avdelningen för globala frågor
HAL	Administrativa avdelningen
ITÄ	Östavdelningen
KEO	Utvecklingspolitiska avdelningen
KPO	Handelspolitiska avdelningen
OIK	Rättsavdelningen
osp	Avdelningschef
POL	Politiska avdelningen
PRO	Protokollavdelningen
PYMI	Minister för nordiskt samarbete
PYS	Sekretariatet för nordiskt samarbete
STU	Enheten för planering och forskning
STY	Enheten för intern granskning
VKE	Främjande av export och internationalisering
VKO	Informations- och kulturavdelningen
UM	Utrikesministeriet
UMI	Utrikesminister
UKKMI	Utrikeshandels- och utvecklingsminister
VSI	Statssekreterare
VSI-POL	Politisk statssekreterare

Inledning

Utrikesministeriets reformprojekt sattes igång med statssekreterarens beslut 3.4.2007.

Det tillsattes en ledningsgrupp för projektet med statssekreterare Pertti Torstila som ordförande och med understatssekreterarna Hannu Himanen, Markus Lyra, Marjatta Rasi och Pekka Huhtaniemi samt de två personalorganisationernas representanter Asko Luukkainen (UHVY ry, ersatte Pasi-Heikki Vaaranmaa efter ordförandebyte inom UHVY) och Pekka Kosonen (JUKO/UH-Akava) som medlemmar. Som sekreterare för ledningsgruppen fungerade ambassadrådet Olli Kantanen. Ledningsgruppen höll endast två ordinarie möten, men höll sig däremellan per e-post och genom annan information via olika kanaler noga à jour med hur arbetet framskred.

Det egentliga arbetet utfördes av projektgruppen med understatssekreterare Hannu Himanen som ordförande och med Matti Anttonen (ersatte Tuomas Tapio som blev tjänstledig), Hannu Hämmäläinen, Laura Kakko, Klaus Korhonen, Riitta Oksanen (ersatte Pekka Puustinen som flyttade över till en utlandsrepresentation) och Erja Tikka som medlemmar. För att personalen skulle kunna delta i projektet fullt ut och för att göra det tillräckligt transparent ombads personalorganisationerna som en inledning på arbetet att utse representanter som sakkunniga också till projektgruppen. Representant för UHVY var Asko Luukkainen och för JUKO/UH-Akava Juha Ottman. Från början av augusti deltog även lagstiftningsrådet Ari Rouhe som sakkunnig i projektgruppens arbete. Sekreterare för projektgruppen var Olli Kantanen.

Till konsult som stöd för projektet valdes Net Effect Oy och av företagets personal var det främst vd Marja-Liisa Niinikoski och delägare Petri Uusikylä som tog del i det praktiska arbetet. Även delägaren i företaget Petri Virtanen hörde till konsultteamet. Finansministeriet understödde utrikesministeriet med kostnaderna för konsultavtalet och för det framförs härmed ett tack.

Man kan säga att projektarbetet spjälktes upp på tre faser. I maj-juni genomfördes det en avdelningsrunda med ett öppet seminarium om organisationsreformen på varje avdelning. Resultaten av detta skede bokfördes i mellanrapporten som blev klar 21.8.. Mellanrapporten skickades till beskickningarna för kommentarer och behandlades på beskickningschefernas möte sista veckan i augusti. Det hölls totalt 14 avdelningsseminarier (inkl. planerings- och forskningsenheten STU och enheten för intern granskning STY). Resultatet blev ett digert material.

Konsultbolaget Net Effect producerade dessutom som avtalat en separat utredning om ledningssystemet på UM (*Mot ett strategiskt och motiverande ledarskap inom utrikesministeriet*). För den intervjuades drygt tjugo tjänstemän på ministeriet och båda ministrarna. Konsulterna fick naturligtvis också resultaten av avdelningsrundan och ett digert skriftligt material till sitt förfogande. En konsultrepresentant har deltagit aktivt i projektgruppens arbete.

I projektets tredje skede i slutet av augusti gick man djupare in i processtänkandet och principerna för processledning och försökte skissera upp ministeriets kärnprocesser. Alla de skeden som här har beskrivits beredde grunden för utformningen av de olika reformalternativen som framställs i rapporten. I oktober presenterades de olika reformalternativen för personalen och ministeriets

ledning. Alternativen debatterades på tre möten avsedda för hela personalen. Två gånger samlades också projektgruppen och ministeriets utvidgade ledningsgrupp till temaseminarier för att fundera över frågor i anslutning till hur organisationen kunde förnyas. Projektet har också regelbundet varit uppe till behandling i ministeriets ledningsgrupp och i samarbetsstyrelsen.

1. Bakgrund och mål för reformprojektet

Bakgrund

Projektet för en reform av ministeriets organisation kom till ur ett uppenbart behov av att förnya ministeriets formella organisation och verksamhetskultur. Nästa år fyller utrikesministeriet 90 år. Det har under sin existens upplevt förändringar av många slag och det aktuella projektet kan ses som den senaste länken i kedjan av förändringar inom UM och hela utrikesförvaltningen. De på varandra följande omdaningarna har varit ett sätt för ministeriet att reagera på förändringarna i omvärlden och på samhällets förväntningar. Det är inte heller att vänta att förändringarna inom utrikesförvaltningen skulle hålla upp i och med de lösningar man eventuellt går in för som ett resultat av det här projektet.

De flesta omvandlingarna inom UM har haft att göra med allmänna omvandlingar inom statsförvaltningen, även om UM har sina särskilda drag. En genomgående trend är att den offentliga förvaltningen expanderar och att personalen ökar kvantitativt, vilket har skett praktiskt taget utan avbrott till dessa dagar. Eftersom ökningen har kommit till vägs ände, på grund av att åldersstrukturen snabbt förändras och påfrestningarna på den offentliga ekonomin, har också trycket på en förnyelse av förvaltningen blivit allt starkare.

Den enskilda faktor som mest har påverkat utrikesministeriets uppgifter och ställning under de senaste åren är det kalla krigets slut i början av 1990-talet och den därpå följande historiska omvälvningen i Europa. Händelserna kulminerade i Finlands anslutning till Europeiska unionen från början av år 1995.

EU-medlemskapet återspeglade sig konkret i utrikesministeriets organisation när UM fick i uppdrag att från början av medlemskapet sköta den allmänna samordningen mellan ministerierna. För ändamålet inrättades ett EU-sekretariat. Arrangemanget upphörde efter Finlands första ordförandeskap år 2000, varefter EU-sekretariatet överfördes till statsrådets kansli.

En följd av medlemskapet i EU var att man blev tvungen att mycket noggrannare än tidigare sätta sig in i situationen i länder och regioner som ur finländskt perspektiv tidigare verkat avlägsna och av smärre betydelse. De politiska avdelningarna som hade ansvaret för substansverksamheten blev tvungna att satsa starkt på den regionala aspekten. Koordineringen mellan de så tillkomna överlappande strukturerna blev allt besvärligare och år 1998 beslöts det att de skulle upplösas. Då grundades det i stället gemensamma regionlinjer utan avdelningsstatus, vilka emellertid i det stora hela fungerade som avdelningar.

Skillnaden mellan linjer och avdelningar ströks våren 2003 när regionlinjerna och den nya linjen för globala ärenden upphöjdes till avdelningar. Så hade då ministeriet 12 sinsemellan jämbördiga avdelningar. I samband med det här skrevs det in samordningsbestämmelser i arbetsordningen men arbetsfördelningen mellan de politiska och regionavdelningarna förblev oklar och kontroversiell. Det uppkom spänningar som inte underlättades av att ledningsförhållandena lämnade rum för tolkning. Understatssekreterarna för politikområdena uppfattades som talesmän för de politiska avdelningarna.

Detta låg i bakgrunden när man nalkades år 2006 och det började stå allt klarare att organisationen tarvar förnyelse. Redan våren 2006 ville man sätta igång men det förestående EU-ordförandeskapet upplevdes som en så stor utmaning att man inte ville rucka på organisationen just innan eller under ordförandeskapet.

Mål

I beslutet att tillsätta projektet är projektmålen utstakade och organisationen och tidtabellen fastslagen. Beslutet är knapphändigt till innehållet och därför är det skäl att här klarlägga måluppställningen en smula.

Det mål som ansågs viktigast i den nya organisationen var att verksamheten ska ge mera resultat och ha större verkningskraft. Det här ville man åstadkomma genom att utvärdera ledningssystemet och organisationsstrukturen. Likaså skulle rutinerna för resultatstyrningen och personalledningen förbättras.

I beslutet konstaterades det att den strategiska ledningen borde åtskiljas från den operativa verksamheten. Bakgrunden står att finna i de riktlinjer för utveckling av den statliga centralförvaltningen som drogs upp i början av 2000-talet i slutet av Lipponens andra regeringsperiod. Tanken var att ministerierna skulle bli lätta organisationer med fokus på strategisk politikstyrning som skulle leda den "underställda förvaltningen", förvaltningsområdets ämbetsverk.

Under avdelningsrundan och på andra personalmöten ställdes det många frågor om förhållandet mellan strategisk ledning och operativ verksamhet och ämnet debatterades flitigt i projektgruppen. Detta tänkande går inte nödvändigtvis att applicera direkt på utrikesförvaltningen. UM är ett stort ministerium, men utrikesförvaltningen ett litet förvaltningsområde och beskickningarna kan inte direkt jämföras med ämbetsverk. Ledarskapets utmaningar är här andra än på de flesta andra förvaltningsområden. Slutrapporten fäster därför särskild vikt vid den strategiska ledningen, vilket inte nödvändigtvis framgår av organisationsbeskrivningarna utan blir verklighet genom att kvaliteten i ledarskapet blir bättre och verksamhetskulturen ändras.

Ett annat viktigt mål var att konsolidera den splittrade organisationen, också det viktigt ur ledarskapssynpunkt, eftersom det är svårt att leda en heterogen organisation. En bra organisation för ett effektivt ledarskap är en enkel organisation som bygger på klara och genomskinliga principer. En sådan kan reagera lyhört på politisk styrning från ministrar och regering.

Projektgruppens diskussioner började utkristallisera sig i resultatmål att sträva efter med reformen och som kunde användas som bedömningskriterier för olika organisationsmodeller. Enligt dem borde ministeriets organisationsreform

- göra organisationen lättare att leda och premisserna för ledarskapet bättre samt stärka det strategiska greppet i ledningen;
- stärka politikkoherensen och ministeriets politiska styrning;
- tydliggöra resultatansvaret och betona produktivitet, effekt och kundperspektiv;
- göra organisationen mera smidig och flexibel och mottaglig för utveckling och förnyelse; samt
- sörja för personalens kompetens och välbefinnande i arbetet.

Under arbetets gång hörde projektgruppen mycket åsikter och kritik om den osäkerhet personalen upplever. Det gäller stämningarna på arbetet helt generellt i en tid av många förändringar och njugga resurser. Enligt projektgruppen

borde det därför så fort som möjligt efter att slutrapporten har färdigställts fattas beslut om ändringarna i organisationen – de må sedan vara stora eller små – och i vilket fall som helst före årsskiftet. Reformerna måste utgående från en detaljerad plan genomföras under nästa år, med tyngdpunkt på sommaren 2008 i samband med förflyttningsrundan.

2. Lägesbedömning

I sin mellanrapport (21.8) analyserade projektgruppen resultaten av avdelningsrundan från maj-juni. Det blev ett digert material. De viktigaste observationerna kan summeras som följer.

Det brister i ledningen av ministeriet. Arrangemanget med två ledningsgrupper har inte motsvarat förväntningarna. Den mindre ledningsgruppen (med statssekreteraren som ordförande och understatssekreterarna som medlemmar) upplevs som sluten och dåligt kommunicerande. Överlag finns det tydliga brister i ledningens kommunikation och transparens. Den utvidgade ledningsgruppen (med statssekreteraren som ordförande och understatssekreterarna, avdelningscheferna, chefen för sekretariatet för nordiskt samarbete, inspektören inom utrikesförvaltningen, planerings- och forskningschefen, ekonomiplaneringschefen, chefen för dataförvaltningsenheten och representanter som personalorganisationerna utsett som medlemmar) upplevs ha liten betydelse och anses fungera närmast som forum för informationsutbyte. Ledningsförhållandena är oklara i och med att cheferna för de fem avdelningar som inrättades år 2003 inte har någon klart definierad chef.

Samarbetet mellan politik- och regionavdelningarna (inkl. avdelningen för globala ärenden) fungerar väl i praktiska frågor men det uppkommer alltmer spänningar ju högre upp i hierarkin man kommer. Mekanismerna för den horisontala koordineringen fungerar inte som önskat, eller så är de obefintliga.

Under avdelningsrundan framfördes det många kritiska synpunkter på strategin. Det ansågs allmänt att den behöver uppdateras eller att det helst görs upp en ny som bättre lämpar sig som verktyg för ledningen och som tar upp konkreta resultatmål. Som en följd av den diskussion som fördes under avdelningsrundan om strategin och om regeringsprogrammet fattade ministeriets ledningsgrupp i slutet av juni ett beslut om att omvandla regeringsprogrammet i praktiska åtgärder. I ett senare skede måste det utvärderas hur detta arbete inverkar på den vidare utvecklingen av ministeriets egen strategi.

Vid bedömningen av avdelningsrundans resultat kom det upp en möjlighet att utnyttja ett processledningstänkande på hur organisationen ska utvecklas. Utgångspunkten är här tanken att de interna tjänsterna och stödprocesserna också formellt i organisationen borde åtskiljas från de egentliga kärnuppgifterna. När man då har försökt utröna ministeriets kärnprocesser har man samtidigt velat fastställa vilka kunderna är, vilket mervärde produceras och för vem. Ministeriet kan inte finnas till för sin egen skull, utan måste producera ett mervärde för utomstående mottagare av nyttan, för kunderna.

Rekommendationerna i projektgruppens mellanrapport (21.8.2007)

Ledningen

- *Ministeriet ska ha en effektiv ledningsgrupp. Medlemmarna ska vara tjänstemän med operativt ansvar för ministeriets verksamhet.*
- *Ledningsförhållandena måste tydliggöras. Varje chef och anställd i linjeorganisationen ska ha en klart definierad chef.*
- *Ledningens kommunikation måste bli bättre. Den ska vara en central uppgift för ledningsgruppen och ska fungera regelbundet, öppet och interaktivt.*
- *Ledningen måste komma ner på verkstadsgolvet. Så fort som möjligt ska former för regelbunden kontakt mellan ledning och personal göras upp. Den högsta tjänstemannaledningen ska regelbundet träffa personalen under friare former på avdelnings- och enhetsnivå. Den ska också regelbundet träffa personalen på beskickningarna i samband med sina utlandsresor. Som en start på hösten ska det i samband med beskickningarnas chefsdagar 2007 ordnas en öppen tillställning för hela personalen.*
- *Styrningen av beskickningarna måste bli bättre. De ska knytas närmare till ministeriet och varje beskickningschef ska ha en klart utsedd chef på ministeriet.*

Organisationen

- *Samverkan och samarbete ska prägla verksamhetskulturen. Spelreglerna för den horisontala samverkan och för hur tematiska frågor ska skötas måste förbättras.*
- *Organisationen måste kunna förnyas utan förutfattade meningar. Den ska göras mera smidig och flexibel.*
- *De operativa kärnuppgifterna måste skötas bättre. Det måste i detalj noggrant gås igenom hur de ska handläggas. Överlappningar och oändamålsenliga rutiner måste skiljas ut.*
- *Tjänster och stöduppgifter måste bli effektivare. Dessa uppgifter ska noggrant utvärderas och kvalitet och effektivitet i servicen för inre och yttre kunder säkerställas.*
- *Administreringen av de växande biståndsmedlen måste tryggas. Man måste klargöra om det här finns stödtjänster (ekonomiförvaltning, juridiska tjänster, upphandling) som kunde sammanföras i en ministerieintern serviceenhet.*

Personalen

- *Ledningen av personalen måste bli bättre. Det innebär framför allt att personalstrategin från år 2005 ska genomföras bättre än nu.*
- *Personalresurserna måste tryggas. Kompetensen måste höjas och resurserna allokeras efter tyngdpunkterna i strategin. Lönernas konkurrenskraft ska ses efter.*

Strategin

- *Strategin ska uppdateras. Här måste man evaluera hur regeringsprogrammet och statsledningens övriga politiska linjedragningar återspeglas i strategin. Den ska vara tillräckligt konkret för att vara till stöd i budgetplaneringen och resultatstyrningen.*

I samband med sin analys av ledningssystemet presenterade Net Effect Oy en kompakt utvärdering av UM:s styrkor och sektorer i behov av förbättring. Enligt bedömningen hör den höga kvaliteten och resultaten i verksamheten till styrkorna. Ett exempel är hur framgångsrikt UM för sin del skötte ordförandeskapet i EU år 2006. Utrikesministeriet måste också anses vara en attraktiv arbetsplats med god image. Personalen är välutbildad, kompetent, språkkunnig och engagerad. Den professionella och sakkunniga personalen har förmåga att handlägga komplicerade och komplexa ärenden. Ledningen och personalen har vilja att utveckla verksamheten och är beredd på förändringar. Enligt konsulten kan också den ständiga personalrotationen räknas som en styrka som får organisationen att andas.

Enligt bedömningen hör den politiska styrningen och konsekvensen i verksamheten (politikkohärensen) till de områden inom UM som mest uppenbart är i behov av förbättring. Föregripande verksamhet och strategiskt tänkande borde stärkas. Makt- och ansvarsförhållandena bakom spänningarna mellan politik- och regionavdelningarna måste tydliggöras. Resultatstyrningen måste skärpas och knyts tydligare till strategin och mätare för resultat och effekter borde tas fram. Den horisontala koordineringen, som mest hänger på tillfälliga arrangemang, måste systematiseras. Det finns också plats för förbättringar i ledningsgruppsarbetet samt i informationsgången och kommunikationen. Konsulten finner plats för förbättring även i lönesättningen och i incentiven samt generellt i personalledningen. Karriärsystemet fungerar inte heller på önskat sätt.

3. Principerna för reformarbetet

Utrikesministeriet står de närmaste åren inför betydande utmaningar. Uppgifternas omfattning och svårighetsgrad ökar ständigt och förväntningarna på ministeriet växer från samhällets och intressenternas sida. Den förändring i åldersstrukturen som är på gång har tagit udden av personaltillväxten och också regeringens produktivhetsprogram förpliktar ministerierna till mindre personal. Samtidigt allokeras det budgetmedel i växande omfattning för utvecklingssamarbete och av dessa medel ska en del (högst 5 procent), enligt det utvecklingspolitiska program som regeringen har antagit¹, satsas på att stärka förvaltningen. Medlen kan användas till att säkerställa verksamhetens kvalitet genom att vid behov öka personalen.

I det här läget måste man se organisationsreformer som ett centralt strategiskt projekt, med vilket man vill stärka ministeriets möjligheter att anta kommande utmaningar. Framgång kan byggas genom att utveckla ledarskapskompetensen, förbättra ledningens kvalitet, göra organisationen och ansvaret klarare samt genom att klart identifiera och definiera arbetsprocesserna. Personalresurserna måste börja användas mera flexibelt och effektivt, samtidigt som man månar om personalen, personalkompetensen och välmåendet.

Diskussionen som utgående från avdelningsrundans analys fördes i projektgruppen ledde till de synpunkter på utvecklingsarbetet som beskrivs nedan och som togs till utgångspunkt när organisationsmodellerna utarbetades och rapportens rekommendationer formulerades.

Produktivitet och välbefinnande i arbetet

En lätt och effektiv organisation är i princip också produktivare, även om produktivitet är ett mångfacetterat begrepp. Enligt regeringens produktivhetsprogram ska UM få till stånd produktivitetsvinningar genom reformer både av kärnfunktionerna (30 årsv) och av förvaltnings- och stödfunktionerna (103 årsv). Det uppskattas att personalnedskärningarna som ska genomföras innan slutet av år 2011 håller sig tryggt inom ramarna för den naturliga avgången, men den senaste tidens långsammare pensioneringstakt försvårar läget. Dessutom är det meningen att regeringen under rambudgetmanglingen våren 2008 ska besluta om höjda nedskärningskrav i tillägg till de tidigare.

Med en utveckling av organisationen vill man få till stånd sådana förändringar som förbättrar arbetsinsatsens verkan och effekt. Det ska likväl ske så att personalen inte blir tvungen att tänja ännu mera genom att arbeta hårdare och

¹ Mot en rättvis och hållbar mänsklighetspolitik, Statsrådets principbeslut 2007

längre. Förändringarna i organisation och rutiner står sålunda i direkt samband med vilken verkan verksamheten har.

Styrning av beskickningarna

Beskickningarna utgör en väsentlig del av utrikesförvaltningen. Till den hör 97 beskickningar eller representationer utomlands som måste knytas närmare till ministeriet. Ministeriet och beskickningarna har samma strategibaserade resultatmål att fylla. Samtidigt måste man se till att beskickningarna kan fungera med hög kvalitet och kostnadseffektivt. Vid utvecklandet av resultatstyrningen ska målet vara det enkla och lätta, oberoende av organisationsmodell. Med tanke på styrningen av beskickningarna vore det likväl till fördel om den splittade avdelningsstrukturen kunde förenklas.

Rätt förstådd är enpunktsprincipen viktig i säkerställandet av styrning och stöd för beskickningarna och för hur de organiseras. Den styrande avdelningen ska kunna hantera beskickningens situation i sin helhet och det handlar då om en koordinerande servicepunkt. Ministeriets övriga aktörer (konsulära ärenden, EU-koordinering, offentlighetsdiplomati, främjande av export och internationalisering) ska betjäna och styra beskickningarna såväl i administrativa som i substansfrågor i dialog och samverkan med regionavdelningens servicepunkt.

En faktor som påverkar avdelningsstrukturen är hur de resultatstyrda beskickningarna fördelas mellan avdelningarna. De borde fördelas såtillvida jämt att varje styrande avdelning har tillräckliga förutsättningar att klara av sitt styruddrag. Regionavdelningarna är redan nu centrala i styrningen av de bilaterala beskickningarna och denna roll passar dem väl även framdeles. Således talar resultatstyrningen för en stärkning av organisering efter område och för att regionavdelningarnas (eller vid multilaterala beskickningar motsvarande styrande avdelnings) roll i styrningen av beskickningarna ska stärkas.

Ett effektivare ledningssystem kräver satsningar på personledningen. Chefen för den avdelning som ansvarar för ett visst geografiskt eller innehållsmässigt område ska leda cheferna för de beskickningar avdelningen styr. Denna interaktivitet och ledningsrelation ska intensifieras. I det praktiska arbetet och i den innehållsmässiga styrningen är beskickningens viktigaste partner enheten på den ansvariga avdelningen. För att styrningen ska bli bättre måste resultatstyrningssystemet och enheterna stärkas. Dessutom måste man inrätta landsorienterade team med medlemmar också från andra avdelningar och andra ämbetsverk och intressentgrupper.

Personalens ställning och karriär

Organisationsreformen måste genomföras så att personalens ställning är tryggad i alla lägen och att den på riktigt blir delaktig i de lösningar som gäller var och en. Det finns ett principbeslut² av statsrådet där det har sammanfattats tydliga och förpliktande förfaranden i frågan.

Det är likväl skäl att hålla i minnet att förändring är ett permanent tillstånd som kräver anpassning av alla. Också personalen måste tolerera osäkerhet. Den får ändå inte räcka för länge och rimliga förväntningar måste kunna uppfyllas.

Mera ansträngande för personalen än de krav på anpassning som stora beslut ställer är osäkerheten över besluten i sig och tidtabellen för när ändringarna

² Statsrådets principbeslut om ordnande av statsanställdas ställning vid organisationsförändringar 23.3.2006

ska ske. Därför måste förändringsprocessen vara öppen och inbjuda till delaktighet. När förslaget till ny organisation har framförts krävs det raska och klara beslut och att de genomförs effektivt. Detta är ledningens ansvar.

I ministeriets servicecentralprojekt har det skapats goda rutiner för hur alla de vars ställning eller uppgifter berörs av projektet på olika sätt kan vara med i detaljplaneringen. Samma praxis ska tillämpas också på organisationsreformen.

Om man märkbart minskar antalet avdelningar och enheter måste man samtidigt se över ändringarnas inverkan på karriärutvecklingen. Projektgruppen tror inte att de förslag som framställs i rapporten skulle försinka karriärutvecklingen. Tvärtom är det troligt att reformen, om den genomförs på rätt sätt, kan erbjuda möjligheter till nya karriärstigar.

För det första borde den högsta ledningens tjänste- och uppgiftsbenämningar kunna användas också i annat syfte än för att påvisa en hierarkisk ställning. Till exempel kunde avdelningschefens eller generaldirektörens (*director-general*) titel användas också i andra fall än som benämningar på cheferna för ordinarie avdelningar. I bruket av tjänstebeteckningar borde också skiftningarna i olika språk beaktas.

För det andra skulle enhetschefen (*director*) i en enklare organisation ha betydligt tyngre status än nu. Då kunde teamarbete på enhetsnivå och andra motsvarande arrangemang rentav göra det möjligt för utrikessekreterare och ambassadråd att smidigare än nu placera sig i uppgifter som svarar mot erfarenhet och kompetens med möjlighet att skaffa sig chefserfarenhet.

Vid sidan av den karriär som sker via chefsställning borde det göras möjligt att gå framåt i karriären via expertuppgifter i den allmänna karriären och på andra karriärområden samt för dem som verkar inom olika sakkunniguppdrag.

Ledningens ställning

För att organisationsreformen ska kunna genomföras framgångsrikt måste ministerieledningen engagera sig starkt. Detta i sin tur kräver att ledningen har en gemensam vision och ambition.

Samtidigt måste man hålla i minnet att ministeriets linjeledning från enhetscheferna uppåt är ett centralt reformobjekt. I den nya organisationsmodell som projektgruppen föreslår i rapporten minskar antalet chefer i linjeorganisationen i och med att antalet avdelningar och enheter är mindre. Trots det kvarstår många av de uppgifter linjecheferna har något så när oförändrade. Projektgruppen rekommenderar att alla de nyckelbefattningar (från biträdande avdelningschefsnivå) och de enhetschefsposter där det sker innehållsmässiga förändringar ska utlysas för öppen ansökan. Det är bara rimligt och rättvist.

Ledningen har ett omställningsskydd även den, liksom hela personalen. När de riktgivande besluten tas om hur organisationen ska utvecklas måste man också komma överens om vilka spelregler som ska gälla för de nuvarande chefer som i den nya organisationen eventuellt blir utan chefspost.

I det principbeslut av statsrådet som tidigare nämndes betonas särskilt betydelsen av hur förändringarna leds. Någon inom ledningen måste i verkställighetsskedet utses till ansvarig ledare ("förändringschef") att ansvara för koordineringen av hela projektet. Här är det viktigt att de nya linjecheferna tillsätts i snabb takt, så att de blivande cheferna kan delta i planeringen för hur förändringarna i detalj ska genomföras och förverkligas.

Processledning och kundperspektiv

Projektgruppen bekantade sig under sitt arbete också med processlednings-tänkande och försökte ställa fast kärnprocesser inom UM. Processledning är ett sätt att gestalta hur en organisation borde ledas och hur verksamheten ska ordnas så att den fungerar framgångsrikt och ger verkligt mervärde och samhällseliga effekter. Vid sidan av kärnprocesserna studerade man också de processer som stöder kärnprocesserna genom produktion av interna tjänster, såsom ekonomi- och personalförvaltningen. Meningen med processvinklingen är att synliggöra sådana funktions- och uppgiftskedjor som går över de traditionellt hierarkiska avdelnings- och enhetsgränserna i linjeorganisationen.

Kärnprocesserna i en organisation av ministeriets typ kan grupperas och benämnas efter effektmålen. Processerna uttrycker då både varför organisationen finns till och hur den fungerar. I processdefinitionen måste man få med kundens perspektiv - för vem tjänsterna egentligen finns till.

I rapporten har kärnprocesserna definierats utgående från UM-strategins fem strategiska mål och svarar i det stora hela mot de tre traditionella politikområdena. För varje process måste man utse en "ägare", alltså en entydigt ansvarig chef som ansvarar för att politikområdet ifråga fungerar effektivt, för dess resultat och utveckling, som deltar i uppställandet av mål för processen samt som styr hur personalen motiveras och belönas. Med hjälp av processledning kan olika uppgifter och funktioner i organisationen knytas tättare samman, vilket skapar premisser för enhetliga och effektiva arbetsrutiner samt för en bättre resurshantering.

En av de viktigaste utgångspunkterna i processledning är att identifiera kunderna. De utrikespolitiska beslutsfattarna (republikens president, statsrådet och de egna ministrarna) är ministeriets viktigaste kunder eller aktörer, till vilka ministeriets uppgifter och tjänster riktar sig. Även riksdagen kan i den mening som anses höra till ministeriets kunder. De behov dessa kunder har gentemot utrikesministeriet har att göra med beredning av utrikespolitiskt beslutsfattande, med stöd för ledningen av utrikespolitiken samt med verkställandet. Slutprodukten av den process som inleds med beslutsfattarnas behov anknyter utan undantag till det politiska innehållet och verkställandet - Finlands ståndpunkt, som behövs till exempel för möten, tal och utlåtanden.

Utrikesförvaltningen har också ett växande antal andra kunder än beslutsfattarna. Det handlar särskilt om företag och olika slag av sammanslutningar, medier, kulturella inrättningar, medborgarorganisationer och den enskilda medborgaren. För dem producerar man särskilt sådana tjänster som betonas i UM-strategins femte mål (Ett öppet och serviceinriktat UM).

Utmaningen i det växande utvecklingssamarbetet

Utvecklingspolitiken är en del av utrikespolitiken och således är UM ansvarig myndighet för utvecklingssamarbetet. Ministeriet måste integrera utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet ordentligt i sin verksamhet och samtidigt sörja för att den håller hög kvalitet och att kompetenskraven uppfylls. Detta är en stor utmaning för UM av två skäl: (1) anslagen för utvecklingssamarbete ökar kraftigt, men parallellt (2) är UM liksom de andra ministerierna förpliktad att minska personalen i enlighet med produktivitetsprogrammet.

I den färskas landsrapporten (*Peer review*) från OECD:s biståndskommitté DAC framförs flera rekommendationer som har betydelse för hur UM:s organisation borde utvecklas. Här ges en kort kommentar till varje rekommendation.

- *Ministeriets organisationsreform måste tydliggöra ansvarsförhållandena, minska de administrativa kostnaderna samt klargöra de olika avdelningarnas politik- och verkställandefunktioner. Dessutom borde UM decentralisera beslutsfattandet.*

Här handlar det dels om överlappande uppgifter i politikfrågor mellan den utvecklingspolitiska avdelningen och avdelningen för globala ärenden, dels om det inbördes förhållandet vid anslagsbeslut mellan regionavdelningarna (inkl. avdelningen för globala ärenden) och den utvecklingspolitiska avdelningen. Dessutom har frågan kopplingar till ansvarsfördelningen mellan ministeriet och beskickningarna i det praktiska utvecklingssamarbetet. DAC ser beslutsfattningssystemet som stelt och centrerat. Beskickningarnas och regionavdelningarnas ägarskap i verkställandet av utvecklingspolitiken borde stärkas.

- *Beslutanderätt och verkställande makt borde delegeras till beskickningarna.*

Delegering till beskickningarna har varit på tapeten i några år, men hittills har resultaten varit blygsamma och läget är alljämt brokigt. Beskickningarnas verkställande ägarskap borde stärkas särskilt i de största samarbetsländerna. En linjedragning om en ny arbetsfördelning mellan beskickningarna och ministeriet genom ökad beslutanderätt och ökat ansvar i utvecklingssamarbetet för beskickningarna ingår i regeringens nya utvecklingspolitiska program.

- *UM borde ta fram enkla och effektiva metoder för resultatstyrning.*

För att utvecklingspolitiken ska kunna genomföras framgångsrikt måste effektiva resultatstyrningsmetoder tas i bruk. Detta går hand i hand med ett starkt ägarskap för beskickningar och regionavdelningar.

- *Ministeriet borde utveckla en personalstrategi (human resources strategy) för hantering av utvecklingssamarbetet och också omsätta den i praktiken. Effekten av personalminskningarna såväl på politiken som i verkställandet måste minimeras. Kompetensen inom utvecklingssamarbetet ska ökas genom rekrytering av experter och utbildning av personer i den allmänna karriären.*

Kvalitetssäkring och kompetensutveckling har ett nära samband. De som har allmän kompetens kan handha uppgifter inom utvecklingssamarbetet men det kräver utbildning och kompetensutveckling. Enligt DAC-rapporten har användningen av experter i utvecklingssamarbetet förbättrat kompetensnivån.

- *Evalueringsenheten borde flyttas bort från den utvecklingspolitiska avdelningen till något annat ställe i organisationen.*

Projektgruppen föreslår följande:

Projektgruppen föreslår att specialkompetensen inom utvecklingssamarbetet förbättras systematiskt. Experterna skulle utgöra ett internt kompetenscentrum inom ministeriet med syfte att stöda verksamheten på alla avdelningar och enheter som ansvarar för användningen av utvecklingssamarbetsanslag. Ett sådant block med projekt-, upphandlings- och experttjänster skulle omfatta kompetens inom upphandling och projekthantering och största delen av rådgivar-

na. Ett sådant serviceblock skulle också förbättra ministeriets möjligheter att köpa mera tjänster från marknaden och göra det som en sakkunnig och krävande köpare.

Dessa uppskisserade tankegångar kunde utgöra grunden för hur utvecklings-samarbetet i praktiken handhas, oberoende av vilken organisationsmodell som väljs. I en renodlad linjeorganisation skulle ett block av projekt-, upphandlings- och experttjänster naturligt falla på den utvecklingspolitiska avdelningen, men den borde i sitt arbete betona den horisontala servicefunktionen. I matrismodellerna skulle en sådan stödtjänst naturligt platsa i blocket med interna tjänster. Då kunde den understatssekreterare som ansvarar för den utvecklingspolitiska koordineringen fungera som chef för blockchefen.

4. Alternativa organisationsformer

Projektgruppen kom fram till tre utvecklingsalternativ för den formella organisationen att ta till närmare granskning. Den första grundar sig på en lösning av nuvarande typ, alltså en hierarkisk linjeorganisation, medan de två andra representerar större ändringar i tänkandet. De modeller man där har skisserat upp är av matristyp och utgår från processledningsprincipen med betoning på effekt och kundperspektiv. Alla alternativ inkluderar tanken om att interna tjänster och stödprocesser ska skiljas åt till en separat helhet. Detsamma gäller externa tjänster, som alltså också skulle skiljas åt från övriga kärnuppgifter.

I det här avsnittet ges en kort presentation av de olika alternativen. För varje modell presenteras ett typexempel på hur det kunde genomföras. I följande avsnitt jämförs sedan dessa alternativ sinsemellan.

Ministeriets befintliga uppgifter som utgångspunkt

I sitt arbete utgick projektgruppen från att UM:s ansvarsområde kvarstår i den form som den fastställts i den befintliga lagstiftningen. Å andra sidan måste UM:s uppgiftsspektrum betraktas i sin helhet och också kritiskt när organisationen ska utvecklas. På denna grund föreslår gruppen att de två stora uppgiftsgrupper som anknyter till Europeiska unionen överförs till andra organisationer. Huvudmotiveringen är arbetsfördelningen mellan ministerierna samt definitionen av UM:s ansvarsområde. Lösningar av denna typ är självfallet möjliga endast genom beslut på regeringsnivå och de kräver noggranna förberedelser.

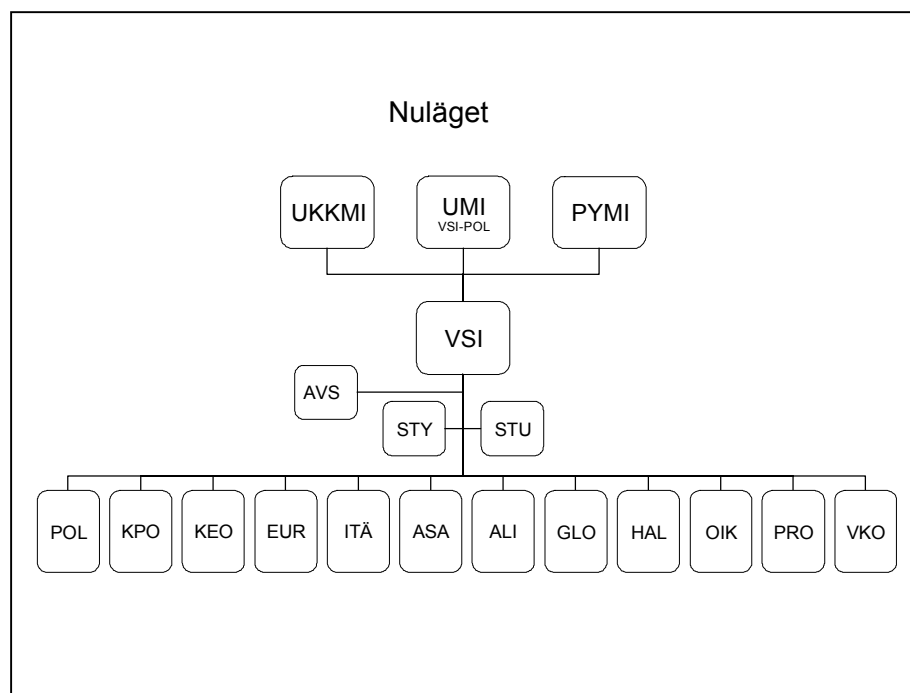
Europainformationen är en viktig kanal för information om EU och om Finlands EU-politik och som forum för medborgardiskussion. Den har 20 regionala filialer och inalles 29 anställda. Europeiska kommissionen täcker största delen av dess kostnader. Projektgruppen stöder tanken på att informationen fortsätter med sin verksamhet och utvecklar den och anser att den är nationellt viktig som medborgarservice. Eftersom Europainformationen omfattar hela EU-politiken och informerar om alla ministeriers och förvaltningsområdens verksamhetsområden anser projektgruppen att den inte kan upprätthållas enbart av utrikesministeriet. En möjlig och naturlig plats för Europainformationen vore statsrådets kansli, där även EU-sekretariatet finns.

Enheten för EU-domstolsärenden handhar statens ombudskap i förhållande till EG-domstolen. Arbetet kräver specialexpertis och kunskap om EU-rätt och europeisk domstolspraxis på högsta nivå. Eftersom de ärenden som kommer upp i domstolen i huvudsak gäller frågor som hör till andra förvaltningsområdens befogenhet, är det inte helt försvarbart att de sköts från UM. Domstols-

ärendena skulle passa bra i anslutning till statsrådets kansli, där även EU-sekretariatet finns.

Nuvarande organisationsmodell

Utgångspunkten för granskningen av alternativa organisationer är den nuvarande linjeorganisationen med 12 jämställda avdelningar. Cheferna för de fem avdelningarna som grundades år 2003 (Europa, Öst-, Amerika och Asien, Afrika och Mellanöstern samt globala ärenden) har inga klart definierade chefer i ledningen. För tydlighetens skull har nuläget dock ritats upp som en ren linjeorganisation.



FIGUR 1. Dagens organisation kan med vissa preciseringar ses som en rätlinjig linjeorganisation med 12 jämbördiga avdelningar underställda statssekreteraren.

Projektgruppen utgår ifrån att den nuvarande organisationen inte är att rekommendera och inte i samklang med gruppens uppdrag. Om man ändå går in för den måste det företas betydande preciseringar såväl vad gäller organisation som verksamhetsrutiner. Avdelningarnas ansvar, arbetsfördelningen dem emellan och den interna enhetsstrukturen borde gås igenom ordentligt. Ledningsansvaret och chef-medarbetar-relationerna borde definieras klarare än vad som nu är fallet.

I det här sammanhanget borde understatssekreterarnas roll noggrant ses över. De borde frigöras från sina specialrelationer till politikavdelningarna och kunde primärt fungera som verkställare av den horisontala koordineringen och samtidigt greppa nya temahelheter. Då måste man ta en titt på de nuvarande koordineringsarrangemangen, både normerade och fritt tillkomna, och se hur de kunde utvecklas.

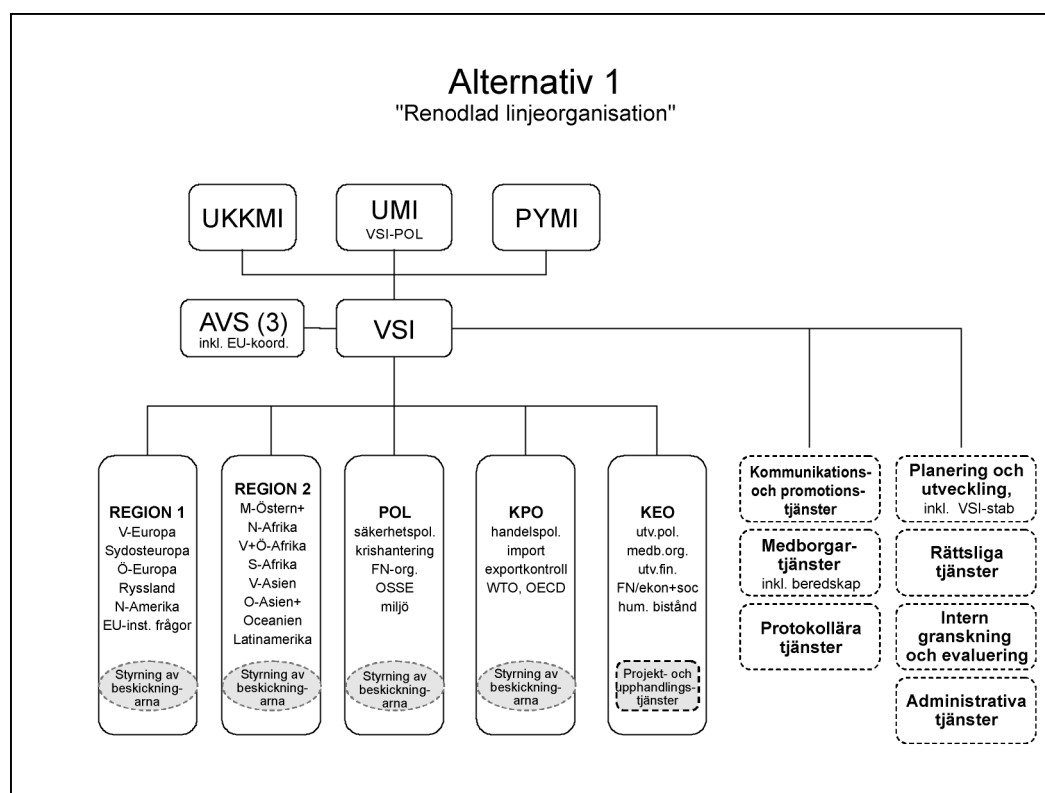
När man evaluerar den nuvarande organisationen är det bra att ta resursfördelningen mellan avdelningarna och enheterna som utgångspunkt. I sammandrag visar uppgifterna över personalstyrkan på organisationens avdelningar och enheter i dag följande:

- I november 2007 uppgick personalen på ministeriet till totalt 990³ personer. Av dessa var 888 på enheterna och följaktligen 102 i olika slag av lednings-, stabs- och specialuppgifter.
- Antalet enheter uppgår till 58.
- På nio av enheterna finns det minst 20 personer, medan personalen totalt uppgår till 386, alltså har de stora enheterna i genomsnitt en personalstyrka på 43 personer.
- Antalet övriga enheter (med färre än 20 personer) är 49 och de har inalles 502 personer, alltså en genomsnittlig personalstyrka på 10 personer.
- Den administrativa avdelningens personal uppgår till 310 personer. Räknar man med de personer på andra avdelningar som sköter administrativa uppgifter kan man uppskatta att en tredjedel av ministeriets personal sköter tekniska stödfunktioner och administration.
- De administrativa och tekniska stödtjänsternas omfattning förklaras delvis med stödtjänsterna för de 97 representationerna, där det finns en personal på 700 utsända från ministeriet och ca 1000 lokalt anställda.

³ Siffran grundar sig på ministeriets resultatområdesvis grupperade uppgiftsförteckning från november.

Alternativ 1: "Renodlad linjeorganisation"

Den nuvarande organisationen kan utvecklas på olika sätt utan att utgångsprincipen, alltså den hierarkiska linjeorganisationen, ändras. Med färre avdelningar kunde man åstadkomma en enklare struktur som är lättare att greppa.



FIGUR 2. Organisationslogiken i dagens organisation kvarstår, men interna tjänster och stödprocesser avskiljs från substansfunktionerna. Externa tjänster omvandlas till ett eget block och understatssekreterarna ansvarar för den horisontala koordineringens mekanismer. Länderna och regionerna uppdelas på två avdelningar och därtill kommer tre politikavdelningar. Ledningsgruppen består av statssekreteraren, understatssekreterarna och avdelningscheferna (VSI+3+5).

Avdelningarna: Projektgruppen är av den uppfattningen att en radikal minskning i antalet avdelningar skulle göra dem lättare att styra och leda, vilket var ett av målen. Tanken påminner om den lösning man förra decenniet gick in för på danska UD, där den egentliga substansverksamheten enligt regionprincipen delades upp på två avdelningar.

I denna modell föreslås fem avdelningar: två regionavdelningar och tre politikavdelningar. Till strukturen är det här alternativet mycket nära den nuvarande med åtta substansavdelningar (POL, KPO, KEO, EUR, ITÄ, ASA, ALI och GLO), förutom att regionavdelningarna skulle fusioneras till två större och de globala ärendena fördelas mellan politikavdelningarna.

Med två regionavdelningar i stället för fyra blir det två så gott som lika stora avdelningar på ca 80-100 personer, en optimal storlek ur ledningsperspektiv. Nuvarande GLO:s uppgifter kunde naturligt placeras dels i samband med den politiska (ca 80 personer), dels med den utvecklingspolitiska (ca 80 personer) avdelningen, under förutsättning att den utvecklingspolitiska avdelningen inkluderar utvecklingssamarbetets projekthanterings- och experttjänster. Den handelspolitiska avdelningen (ca 40 personer) skulle emellertid kvarstå som en avsevärt mindre avdelning än de andra.

Tjänsterna: Genom att avskilja de interna tjänsterna och stödprocesserna till ett separat block kunde substansavdelningarna som ansvarar för kärnuppgifterna lättare koncentrera sig på det väsentliga och samtidigt kunde de säkras ett tillräckligt administrativt stöd. De externa tjänsterna skulle avskiljas från de övriga kärnuppgifterna.

För servicefunktionernas del har man i rapportens olika utvecklingsalternativ gått tillväga på samma sätt. Här handlar det om ett nytt sätt att gestalta en organisations olika uppgifter och roller. De ställs inte i prioritetsordning utan differentieras i en position enligt roll. Servicefunktionen hos de delar i organisationen som producerar interna och externa tjänster betonas.

Interna tjänster och stödprocesser

De interna tjänsterna och stödprocesserna är strukturellt åtskilda från kärnuppgifterna. De blir lättare att omgruppera och eventuellt externalisera. Varje tjänst och funktion kan organiseras efter sin natur utan de begränsningar som den traditionella indelningen i avdelningar och enheter förorsakar.

- **Planering och utveckling** - den viktigaste uppgiften är att stöda ledningen i planering och utveckling av anslags- och personalresurser samt att fungera som stab för statssekreterar-kanslichefen.
- **Rättsliga tjänster** sammanförs till ett kompetenscenter för internationell rätt för att betjäna såväl inre som yttre kunder.
- **Intern granskning och evaluering av utvecklingssamarbetet** ska vara direkt underställda statssekreterar-kanslichefen.
- **Administrativa tjänster** innehåller de tjänster som idag produceras av den administrativa avdelningen. Leds av en administrationsdirektör.
- **Projekt- och upphandlingstjänster** omfattar expert- och stödtjänsterna för processerna kring utvecklingssamarbetets projekthantering samt för upphandlingen såväl som utvecklingssamarbetets rådgivare.

Externa tjänster

Ministeriet producerar olika slag av tjänster för medborgare, företag och andra inrättningar och de har i rapporten sammanförts i nya konstellationer som ska vara lättare att nå för kunderna och där servicefunktionen betonas. De externa tjänsterna skulle inte bilda ett block av avdelningstyp utan chefen för varje tjänst skulle rapportera antingen direkt till statssekreteraren eller till någon av understatssekreterarna.

- **Kommunikations- och promotionstjänster** omfattar kommunikationstjänsterna och offentlighetsdiplomat, all Finlandspromotion medräknad, främjande av export och internationalisering samt kulturärenden. Kommunikationen måste finnas nära ministeriets ledning. Kommunikationsdirektören är ständig expert i ledningsgruppen.
- **Medborgartjänsterna** omfattar de konsulära tjänster som är riktade till finländare utomlands i behov av hjälp samt pass- och visumärenden. Chefen för medborgartjänsterna är också beredskapschef för ministeriet.
- **De protokollära tjänsterna** har sina primära kunder i den politiska ledningen (republikens president, statsministern, UM:s egna ministrar och riksdagen) och bland utländska beskickningar i Helsingfors. Resurs- och verksamhetsmässigt av samma typ som nuvarande protokollavdelning och underställd statssekreteraren.

Horisontal koordinering: I den här modellen skulle understatssekreterarna stå för den horisontala koordineringen, vilket samtidigt skulle minska kanslichefs-statssekreterarens ledningsbörda. Understatssekreterarna kunde leda koordineringsorgan uppdelade enligt politikområde, alltså ledningsgrupperna

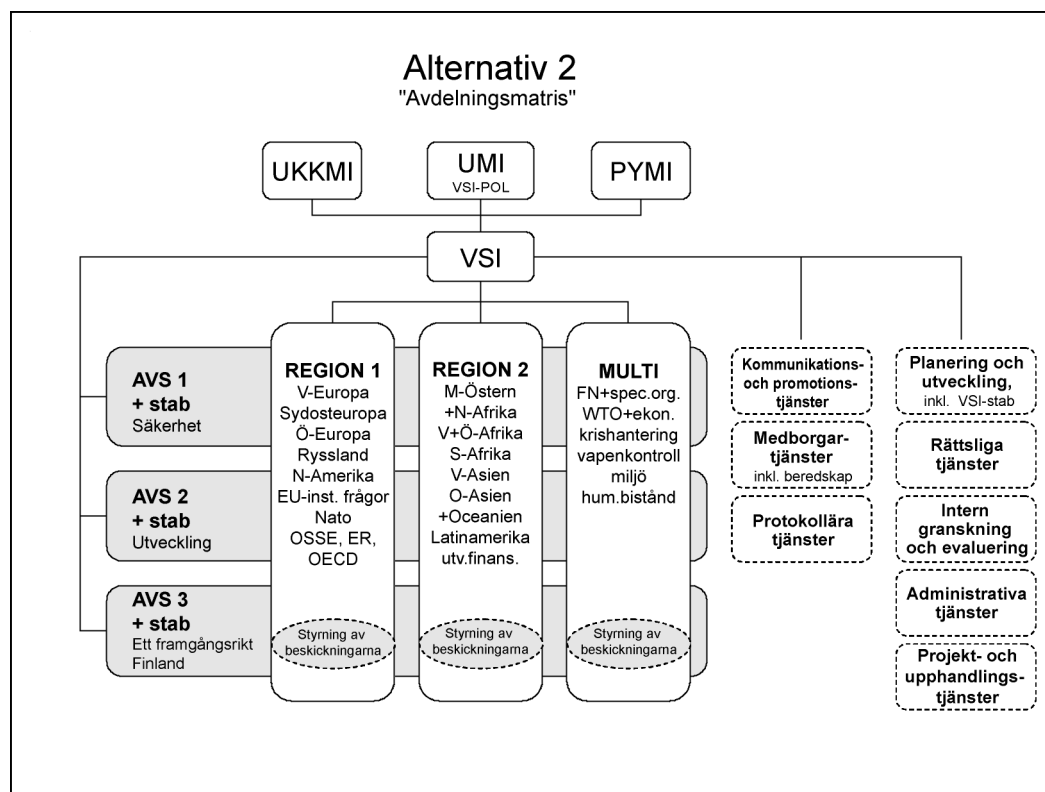
för säkerhetspolitik, utvecklingspolitik respektive handelspolitik. Härtill borde det tas fram också andra horisontala och tematiska koordineringsmekanismer: teamarbete, projektarbete etc.

Ledningsgruppen: Ministeriets dagliga ledning är koncentrerad till ledningsgruppen ledd av statssekreteraren. Ledningsgruppen består av statssekreteraren, understatssekreterarna (3) och avdelningscheferna (5). Kommunikationsdirektören och administrationsdirektören är ständiga experter i ledningsgruppen. Ministrarna kunde delta i ledningsgruppens arbete efter vilja och behov. Politikområdenas och avdelningarnas ställning och förhållande till ministrarna definieras så tydligt att förutsättningarna för den politiska styrningen blir bättre.

Särskilda utmaningar: Fastställandet av förhållandet mellan politikavdelningarna och understatssekreterarna som ansvarar för koordineringen är också i den här modellen den största utmaningen. Även om mekanismerna för den horisontala koordineringen förbättras är det sannolikt att det kvarstår spänningar mellan politik- och regionavdelningarna. Ledningsgruppens relativa storlek gör den svårhanterlig.

Alternativ 2: "Avdelningsmatrix"

I avdelningsmatrismodellen är grundtanken processledning. Kärnprocesserna fastställs i enlighet med strategin och påminner om de nuvarande politikområdena. Det är annorlunda organiserat och fungerar på annat sätt än den nuvarande linjeorganisationen, men ansvaret för den operativa verksamhetens resultat kvarstår hos avdelningarna som tilldelas huvuddelen av resurserna.



FIGUR 3. Matrismodellen utgår från processledning. Understatssekreterarna ansvarar för den horisontala politikkoordineringen med stöd av en stab eller ett sekretariat. Länderna och regionerna uppdelas på två avdelningar och därtill kommer en avdelning för multilaterala politikfrågor. Ledningsgruppen består av statssekreteraren, understatssekreterarna och avdelningscheferna (VSI +3+3).

Avdelningarna: Fördelen med att hålla antalet avdelningar nere är att resultatstyrningen blir klarare och ledningsgruppens arbete effektivare. I detta alternativ har vi tre ungefär lika stora avdelningar på dryga hundra personer. I stället för de nuvarande fyra regionavdelningarna bildas två större som också handhar en del multilaterala regionfrågor. Största delen av ärendena på den nuvarande avdelningen för globala ärenden och på politikavdelningarna skulle i sin tur höra till en avdelning för multilaterala globala frågor. Avdelningens storlek och uppgifter beror i hög grad på vilka multilaterala regionala frågor man beslutar att ska skötas på regionavdelningarna samt på hur de tre horisontala processernas stabsfunktioner utformas.

Tjänster: I likhet med de andra alternativen åtskiljs även här de yttre tjänsterna från övriga kärnuppgifter. De interna tjänsterna och stödprocesserna särskiljs från substansverksamheten.

Den horisontala koordineringen: Jämfört med föregående modell är det nya i den här modellen processerna som härletts ur strategin. Med det vill man förbättra den horisontala koordineringen med besked. Den horisontala koordineringen och handläggningen av tematiska frågor är processägarnas ansvar. Understatssekreterarna som ansvarar för politikkoordineringen har tillräckliga resurser i sin stab för koordineringsuppgiften. En sådan stab eller ett sådant sekretariat kunde omfatta ca 10–15 personer.

Understatssekreterarens uppgifter

Understatssekreterarna i rollen av politikkoordinatorer har i uppgift att samordna respektive politikområde internt inom ministeriet samt myndigheterna emellan. Följaktligen är understatssekreterarnas huvuduppgifter inom respektive politikområde att:

- vikariera statssekreteraren;
- ansvara för den horisontala och tematiska koordineringen och styrningen;
- representera ministeriet i nationella och internationella koordineringsgrupper;
- fungera som primär kanal för den politiska styrningen; samt
- ansvara för att regeringsprogrammet följs upp.

I detta alternativ är UM:s strategi och nuvarande politiksektorer utgångspunkten för kärnprocesserna. Det andra, tredje och fjärde strategiska målet påminner om de tre nuvarande politiksektorerna (säkerhetspolitik, handelspolitik och ekonomi, utvecklingspolitik). Det femte målet bekräftar att tjänsterna för medborgare och olika slag av sammanslutningar är en del av UM:s kärnverksamhet (se rutan nedan).

Ledningsgruppen: Den dagliga ledningen av ministeriet är koncentrerad till ledningsgruppen ledd av statssekreteraren. Den består av statssekreteraren, understatssekreterarna (3) och avdelningscheferna (3). Kommunikationsdirektören och administrationsdirektören är ständiga experter i ledningsgruppen. Ministrarna kunde delta i ledningsgruppens arbete efter vilja och behov. Politikområdenas (koordineringsprocessernas) och avdelningarnas ställning och förhållande till ministrarna bestäms så tydligt att förutsättningarna för den politiska styrningen blir bättre.

Särskilda utmaningar: Den största utmaningen i det här alternativet är omställningshanteringen, eftersom en smidig verksamhet i en organisation av matrismodell nog kräver stora förändringar i ministeriets nuvarande lednings- och arbetskultur. Också i den här modellen borde man klart och tydligt komma

överens om spelreglerna mellan understatssekreterarna som ansvarar för politikkoordineringen och avdelningscheferna.

Från strategiska mål till kärnprocesser

De strategiska mål som ställs upp i utrikesministeriets strategi (2005) har formulerats allmänt på ett sätt som närmar sig en verksamhetsidé. De kan förstås också som ministeriets kärnprocesser, med vilka en matrisorganisation struktureras:

1. Ett inflytelserikt Finland i det internationella samfundet

Ett genomgripande mål för hela ministeriets verksamhet, koordineringsansvaret ligger hos statssekreteraren.

2. Ett internationellt samfund som skapar trygghet

Kärnprocess 1, den ansvariga understatssekreteraren är också ansvarig för EU-koordineringen inom ministeriet.

3. En rättvis värld

Kärnprocess 2, den ansvariga understatssekreteraren leder det utvecklingspolitiska arbetet.

4. Ett framgångsrikt Finland

Kärnprocess 3, den ansvariga understatssekreterarens ansvarsområde omfattar också offentlighetsdiplomatien samt främjandet av export och internationalisering.

5. Ett öppet och serviceinriktat utrikesministerium

Extern serviceverksamhet riktad till medborgare och olika slag av inrättningar och sammanslutningar organiseras med kundperspektivet i fokus.

Alternativ 3: "Processmatris"

Det tredje alternativet som har skisserats upp är som den föregående en matrismodell som utnyttjar processledningsmetoder men som går längre än den avdelningsdrivna modellen. Resultatansvaret ligger här entydigt hos understatssekreterarna (politikkoordinatorerna) som använder avdelningarnas resurser, och de i sin tur fungerar i rollen av sakkunniga.

En processdriven organisation passar bra för resultatstyrningens metoder eftersom effektperspektivet hör till verksamhetens viktigaste bestämningsfaktorer.

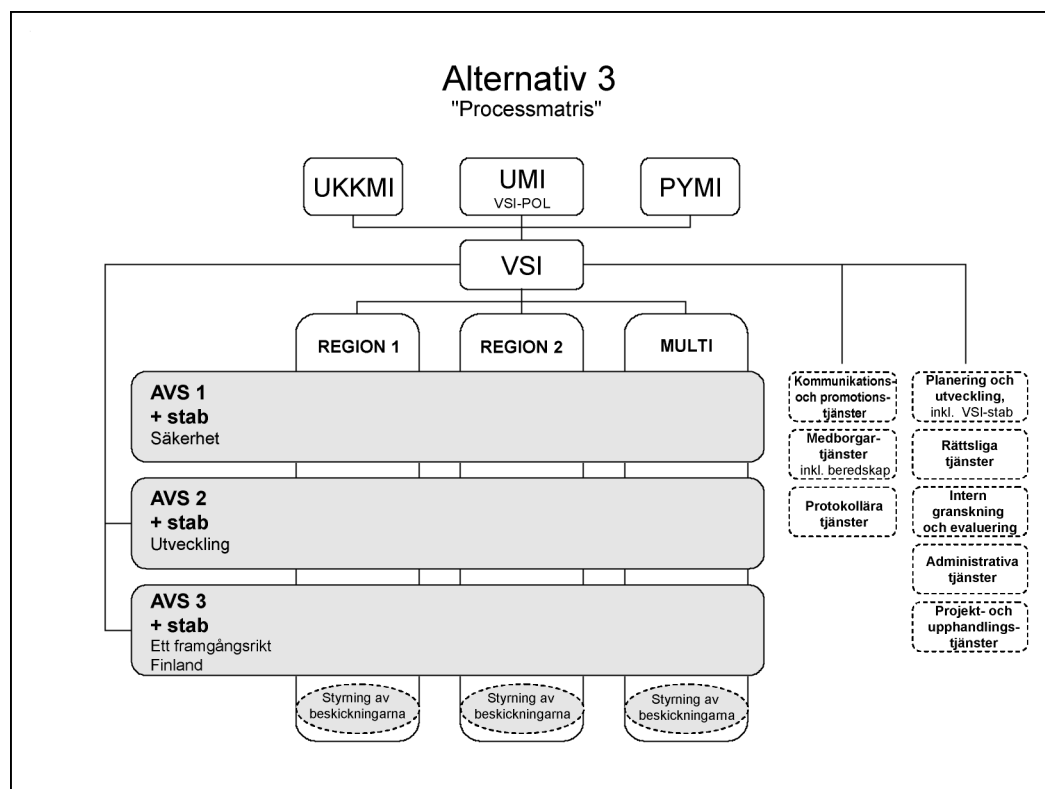


BILD 4. I en processdriven matris ansvarar politiksektorernas understatssekreterare för ministeriets resultat medan avdelningarna står för erforderlig expertis och erforderligt stöd. Effekt och kundperspektiv står i fokus.

Avdelningarna: I det här alternativet kunde avdelningarna bildas i stort sett på samma grunder som i alternativ 2. Detta kunde t.ex. innebära en struktur med tre avdelningar: två regionavdelningar och en avdelning för multilaterala globala frågor. De resultatansvariga politikkoordinatorernas staber behöver emellertid något starkare resurser än i det föregående alternativet.

Tjänster: I likhet med de andra alternativen åtskiljs även här de yttre tjänsterna från övriga kärnuppgifter. De interna tjänsterna och stödprocesserna särskiljs från substansverksamheten.

Den horisontala koordineringen: Starka, resultatansvariga politikkoordinatorer ser till att organisationen tjänar uppställda effektmål och fokuserar på servicen för de definierade kunderna och mottagarna av nyttan. Här är utgångspunkten en effekt driven verksamhet som går horisontalt genom hela organisationen och då är inte koordineringen längre en fråga som behöver lösas separat. Växelverkan mellan koordineringsprocesserna och avdelningarna skulle vara intensiv.

Ledningsgruppen: Också i den här modellen leds ministeriet av en ledningsgrupp med statssekreteraren i spetsen som består av understatssekreterarna (3) och avdelningscheferna (3) och med kommunikationsdirektören och administrationsdirektören som ständiga sakkunniga. Kommunikations- och administrationsdirektörerna är sakkunnigmedlemmar. Ministrarnas politiska styrning kanaliseras med huvudvikt på understatssekreterarna.

Särskilda utmaningar: Den processbetonade matrisen skulle omsatt i praktiken sannolikt innebära en större förändring i ministeriets verksamhet än det föregående alternativet. Hanteringen av omställningarna blir då den största utmaningen. Personer i nyckelställning borde grundligt prepareras och engageras för uppgiften. Risken finns att organisationens verksamhet blir hierarkisk i stället för att man skulle åstadkomma en matrismässig dialog.

Ansvar för ministeriets output ligger hos processerna och uppmärksamheten koncentreras på kunderna (mottagarna av nyttan) och på hur deras behov tillfredsställs, alltså på resultat och effekt. I en processdriven organisation betonas resultatansvaret starkt, vilket skulle ha positiv inverkan på ledningen.

Avdelningarna är lättare sakkunnigorganisationer än nu och har till uppgift att stöda processerna och för egen del säkerställa processresultaten. Det oaktat kunde det också i den här modellen uppstå spänningar mellan avdelningscheferna och processägarna.

5. Jämförelse mellan alternativen

De ovan beskrivna tre alternativen har jämförts systematiskt utgående från kriterier och mål som tagits fram under arbetets gång. Som referensram ges här den måluppställning som skisserades upp i rapportens 1 kapitel (kursivt nedan).

Ledning

- *göra organisationen lättare att leda och premisserna för ledarskapet bättre samt stärka det strategiska greppet i ledningen*

I alla alternativ har man strävat efter att förenkla avdelningsstrukturen genom att minska antalet avdelningar och enheter. Projektgruppen är övertygad om att det här är det bästa sättet att stärka ledningens premisser. Det blir också lättare att leda ministeriet om stödprocesserna och de interna tjänsterna skiljs åt från den egentliga kärnverksamheten. I alla alternativ har man försökt komma åt problemet med den dåligt fungerande horisontala koordineringen. I det hänseendet är växelverkan mellan understatssekreterarna och avdelningscheferna i nyckelposition och den måste utstakas klart i arbetsordningen.

Alternativ 1 grundar sig på den traditionella hierarkiska linjeorganisationsmodellen och kan förväntas förorsaka mindre anpassningssvårigheter än de två andra eftersom den är bekant från förut. Det oaktat måste det satsas på utbildning och träning för hur större avdelningshelheter ska ledas.

Alternativ 2 och 3 är matriser och de representerar ett annat tänkande om hur ledningen kan skötas och man ska inte underskatta svårigheterna att tillägna sig det. För att de ska kunna genomföras framgångsrikt krävs det betydande satsningar på förändringsförberedelse.

Ur ledningsperspektiv är avdelningsstrukturens jämvikt en viktig synpunkt. Projektgruppen anser att en avdelningsstorlek på 80-100 personer är optimal med tanke på hur den är att leda. En sådan avdelning har fem eller sex enheter på ca 15 personer.

Politisk styrning

- *stärka politikkoherensen och ministeriets politiska styrning*

I alternativ 1 skulle det trots färre avdelningar kvarstå stora utmaningar vad gäller den horisontala koordineringen, eftersom spänningarna mellan politik- och regionavdelningarna knappast skulle försvinna. Regionavdelningarnas ägarskap i handhavandet av sina respektive länder och områden, helhetsmässigt och ansvarsfullt, måste dock säkerställas. Understatssekreterarnas premisser för att styra genom ledningsgrupperna beror i hög grad på vilken faktisk betydelse ledningsgrupperna har och på hur legitim understatssekreterarnas position upplevs vara och det beror på antalet avdelningar hur ledningsgruppens arbete utformar sig. En ledningsgrupp på nio personer (statssekreteraren + 3 understatssekreterare + 5 avdelningschefer) är på gränsen till att vara för stor med tanke på funktionsdugligheten. Man kan anta att ministrarnas politiska styrning både sker via understatssekreterarna och direkt via avdelningscheferna.

Huvudmålet med alternativ 2 och 3 är den koherens som kan uppnås i den horisontala koordineringen. För att den ska kunna förverkligas i en matris i växelverkan måste det genereras en ny ledningskultur, vilket är en betydande omställningsutmaning såväl för ledningen som för personalen. Understatssekreterarnas och avdelningschefernas roller och ansvar måste utstakas klart och tydligt i arbetsordningen för att en normal daglig ledning ska kunna fungera utan överdrivet koordineringsbehov. Ledningsgruppens storlek (vsi+3avs+3osp) är optimal ur ledningsperspektiv och skulle erbjuda ministrarna en kanal för effektiv politisk styrning.

Resultatstyrning och effekt

- *tydliggöra resultatansvaret och betona produktivitet, effekt och kundperspektiv*

I alternativ 1 skulle den befintliga organisationens svårigheter att identifiera kunderna och finna användningsbara metoder för resultatstyrning knappast underlättas. En hierarkisk organisation som håller politik- och regionperspektiven isär förblir lätt en decentraliserad helhet av olika "silon". Det blir understatssekreterarnas uppgift att via koordineringen få fram effekt- och kundsynvinkeln tillräckligt. Att få detta att lyckas är prövostenen för en linjeorganisation i lättare form.

Processledningsperspektivet i alternativ 2 och särskilt i alternativ 3 stärker kundperspektivet och den vägen effekttänkandet. För att detta ska lyckas måste det också här satsas stort på att hantera omställningarna för att kunna åstadkomma en ny ledningskultur. Resultatansvaret i alternativ 2 kvarstår hos avdelningarna och därför blir det desto viktigare att klart definiera ansvarsförhållandena mellan politikkoordineringen (understatssekreterarna) och avdelningarna.

Utvecklingsförmåga

- *göra organisationen mera smidig och flexibel samt mottaglig för utveckling och förnyelse*

I alla alternativ är avsikten att via en förenklad avdelningsstruktur åstadkomma större och lättare ledda helheter. Då skulle organisationen som har vant sig vid välledd verksamhet inriktad på problemlösning och arbete i projekt flexibelt kunna rikta sina personresurser och sin sakkunskap så som respektive, ibland snabbt föränderliga situation kräver. För att kunna utnyttja den potential som här ingår måste den strategiska resurshandlingen och arbetsrutiner som går över organisationsgränserna målmedvetet utvecklas. Bland annat måste lönesättningens styvheter kunna rättas till.

När organisationsprojektet genomförs måste man trygga möjligheterna till ständig förnyelse och inläring. Förändringen får inte leda till nya styvheter och från varandra isolerade "silon". Detta kan gå bättre att genomföra i en organisation av matrismodell än i alternativ 1 som utgår från traditionellt hierarkiskt tänkande. I samband med reformen måste det i vilket fall som helst satsas stort på att utveckla en ny verksamhetskultur.

Personal och kompetens

- *sörja för personalens kompetens och välbefinnande i arbetet.*

Projektgruppen anser att den viktigaste förutsättningen för att dessa omställningar ska lyckas är att personalen engageras och görs delaktig. Personalens välmående och motivation kan å andra sidan förbättras endast genom ett gott ledarskap. Ledningen måste också ha en vision om ministeriets kommande utmaningar, för att man i rekryteringen av ny personal och i kompetensutvecklingen ska kunna bereda sig på dem. Också i det här hänseendet är ministeriets förmåga till strategisk anteciperings i alla utvecklingsalternativ ett grundvillkor för framgång.

Projektgruppens syn

Alla framförda alternativ fick stöd i projektgruppen. Efter att ha vägt mellan alternativen anser projektgruppens majoritet att ministeriets organisation borde utvecklas utgående från alternativ 2 (avdelningsmatris). Det alternativet verkar ge de bästa premisserna för en ny verksamhetskultur och för att säkra ett bättre ledarskap. Modellen tar den befintliga organisationens styrkor till vara och strävan efter effekt, betoningen på kundperspektivet och den förbättrade politikkohärensen gynnar en organisationsmodell av matristyp som nyttjar processledning.

Projektgruppen vill likväl betona att ministeriets ledning med ett beslut om att fortsätta utvecklingsarbetet utgående från alternativ 2 ställer hela utrikesförvaltningen inför en omfattande omställning. Många öppna frågor måste bevaras innan en matrisorganisation ska kunna genomföras och detaljerna kräver månader av intensiv beredning.

Av dem som utses till ledande uppgifter i den nya organisationen måste man kräva bra ledarkompetens och starkt engagemang. De nya ledarna måste grundligt tränas i de nya uppgifterna. Likaså måste personalen beredas tillfälle att ända från början delta i planeringen av den nya organisationen.

6. Projektgruppens förslag

I enlighet med ministerieledningsgruppens beslut 1.11.2007 ska avdelningarna och beskickningarna ge sina utlåtanden om rapporten innan det slutliga beslutet fattas om i vilken riktning organisationen ska utvecklas. Personalorganisationerna ska naturligtvis beredas en möjlighet att bli hörda. Ministeriet tillämpar normala samarbetsförfaranden när reformerna genomförs.

Denna slutrapport innehåller många förslag och rekommendationer som det är skäl att beakta i utvecklingsarbetet.

Till slut vill projektgruppen lyfta fram följande förslag och rekommendationer angående beslut och genomförande:

- Organisationen ska utvecklas utgående från alternativ två (avdelningsmatrisen), som har beskrivits tidigare i texten.
- Reformbeslutet ska fattas i december, så att den nya organisationen kan träda i kraft 1.9.2008. Beslutet ska slå fast antalet avdelningar, tjänsteblock och koordineringsprocesser, den huvudsakliga arbetsfördelningen samt målstorlek och målantal för enheterna. Likaså borde organisationen och tidtabellen under verkställandeskedet slås fast.
- Rapportens förslag utgår från att utrikesförvaltningens uppgifter inte ändras. Projektgruppen föreslår dock att det tas till övervägande att Europainformationen och EU-domstolsärendena överförs till andra myndigheter.
- Alla linjechefsposter där det sker märkbara förändringar till innehåll eller ansvar ska lediganslås internt i ministeriet i normal ordning. Det primära utnämningsskriteriet ska bli ledarkompetens och utvecklingsförmåga.
- När man utser den högsta ledningen (understatssekreterare, avdelningschefer) ska bästa möjliga rekryteringsmetoder tas till hjälp, medräknat lämplighetstest och intervjuer. I rekryteringen ska i mån av möjlighet de förslag och rekommendationer tillämpas som har framförts i utvecklingsarbetet för den högsta ledningen i statsförvaltningen.
- De nya linjecheferna ska förordnas till sina kommande uppdrag så fort som möjligt för att de ska kunna delta i detaljplaneringen.
- Det måste fästas särskild uppmärksamhet vid personalledningen och verkställandet av personalstrategin.

Genomförandet

För att organisationsreformen ska kunna genomföras framgångsrikt måste omställningsprojektet planeras omsorgsfullt och genomföras under tydlig ledning och med delaktighet av personalen. Så fort beslutet om hur organisationen ska utvecklas har fattats (se ovan), ska en detaljerad verkställighetsplan med tidtabell göras upp.

Till ansvarig ledare för omställningsprojektet ska en medlem av ledningen (omställningschef) utses, vars erfarenhet, ställning och auktoritet räcker till för att säkerställa att projektet blir genomfört. För det praktiska arbetet rekryteras en projektchef som helst ska inleda sitt värv redan i början av januari. I genom-

förändret ska vid behov externa experter tas till hjälp och för att deras kostnader ska kunna täckas ska det ansökas om bidrag från finansministeriet. Särskilt personalplaneringens resurser måste tryggas i verkställandefasen.

Ministeriets ledningsgrupp ska fungera som reformprojektets styrgrupp, till vars arbete representanter för personalorganisationerna kallas. Som stöd i den praktiska omställningsledningen kunde en projektgrupp tillsättas som skulle leddas av projektchefen.

Omställningarna ska innehålla åtminstone följande tre uppgifter:

- förnyad organisationsstruktur (politikkoordinering, avdelningsstruktur samt dessas uppgifter och resurser);
- omformulering av ledningssystemet och planering och genomförande av ett träningsprogram för ledningen; samt
- ett program för omställningshantering och stöd till personalen.

Planens verkställande stöds av en systematisk omställningskommunikation såväl till personalen som mot intressentgrupperna.

Så fort beslutet om organisationsstrukturen har fattats måste detaljplaneringen och tidtabellen för delhelheterna inledas. Planeringsskedet ska vara klart till början av februari, varefter verkställighetsskedet inleds så att övergången till den nya organisationsstrukturen och dess ledningssystem kan ske i början av september 2008.

Man måste systematiskt följa upp och evaluera hur reformen framskrider. Detta ska organiseras redan under omställningsprojektets gång med hjälp av rådgivare som rekryteras inom ministeriet och utifrån och med utomstående utvärderare. Den genomförda reformen ska utvärderas under år 2009.