



Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2017



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

2018/2

© Suomen ulkoasiainministeriö 2018

Raportin voi ladata ulkoasiainministeriön internet-sivuilta:

<http://formin.finland.fi> -> Ministeriö ja edustustot -> Julkaisut -> Kehitysyhteistyön evaluointiraportit

Yhteystiedot: EVA-11@formin.fi

ISBN 978-952-281-564-4 (pdf)

ISSN 2342-8341

Kannen ja ulkoasun suunnittelu: Innocorp Oy/Milla Toro

SISÄLLYS

1	JOHDANTO.....	5
2	TEHDÄÄNKÖ OIKEITA ASIOITA?	7
	2.1 Suomen kehitysyhteistyö on tarkoituksenmukaista politiikkatasolla kautta linjan	8
	2.2 Parannettavaa löytyy strategisessa suunnittelussa.....	9
	2.3 Suomen tulisi päivittää avun kohdentamista muuttuvien olosuhteiden mukaan.....	9
	2.4 Toimintatapoja päivitetään aktiivisesti tarkoituksenmukaisuuden säilyttämiseksi ja parantamiseksi	10
3	SAADAANKO TULOKSIA AIKAAN?	11
	3.1 Kehitysyhteistyö tuottaa välittömiä tuotoksia.....	11
	3.2 Toiminnan välittömien vaikutusten todentaminen on haastavaa	12
4	KAYTETÄÄNKÖ RESURSSIT TEHOKKAASTI?	14
	4.1 Suomen kehitysyhteistyön joustavuutta arvostetaan.....	15
	4.2 Siilomainen toiminta ja puutteet hankesuunnittelussa heikentävät tehokkuutta	15
	4.3 Tehokkuutta tulisi parantaa erityisesti yhteistyötä lisäämällä.....	16
	4.4 Ministeriö pyrkii lisäämään tehokkuutta yhteistyötä ja omistajuutta edistämällä.....	17
5	VAIKUTTAAKO KEHITYSYHTEISTYÖ LAAJEMMINKIN?	18
	5.1 Pitkäaikainen sitoutuminen edistää vaikutusten syntymistä	19
	5.2 Pitkäaikaisista kehitysvaikutuksista tiedetään ja raportoidaan vähän	19
6	ONKO KEHITYSYHTEISTYÖ KESTÄVÄLLÄ POHJALLA?	20
	6.1 Hyödynsaajien omistajuus eri tasoilla on kestävyuden edellytys	21
	6.3 Kestävyys on keskeinen haaste ja sen arvioinnissa on vakavia puutteita	21
	6.3 Kaikille hankkeille tulisi laatia asianmukaiset kestävyysuunnitelmat	22
	6.4 Eri toimijoiden yhteistyön edistäminen tukee kestävyyttä	22
7	OLEMMEKO EDISTÄNEET IHMISOIKEUKSIA, SUKUPUOLTEN TASA-ARVOA JA PUHTAAMPAA YMPÄRISTÖÄ?	23
	7.1 Läpileikkaavien tavoitteiden ja ihmisoikeusperustaisuuden edistäminen on vahvaa politiikkatasolla	24
	7.2 Läpileikkaavien tavoitteiden seuranta ja analyysi on heikkoa ja usein pinnallista.....	24
	7.3 Hankesuunnittelussa tulisi panostaa syvällisiin tausta-analyyseihin	25
	7.4 Ministeriö on päivittänyt relevantteja ohjeistuksiaan läpileikkaavien tavoitteiden valtavirtaistamiseksi.....	25

8 MITEN KEHITYSYHTEISTYÖTÄ JA -POLITIikkaA JOHDETAAN?	26
8.1 Tulosohjauksen kulttuuria luodaan laaja-alaisesti	27
8.2 Kattavan tulosohjaukulttuurin luominen on aikaa vievää ja haastavaa.....	27
8.3 Tulosohjauksen parantamiseen liittyviä uudistuksia tulee tehostaa tulevaisuudessa.....	30
8.4 Ministeriö toimii aktiivisesti tulosohjauksen käytäntöjen vakiinnuttamiseksi.....	31
9 KEHITYSPOLITIIKAN EVALUOINNIN HAASTEET JA TULEVAISUUS	33
LÄHTEET.....	35
Liite 1. Aineistoerittely.....	38

KUVIOT

Kuvio 1	Lähdeaineisto ja evaluoinnin valmistumisajankohta	5
Kuvio 2	Teemojen esiintyminen evaluointien suosituksissa.....	6

TAULUKOT

Taulukko 1	Yhteenveto.....	1
Taulukko 2.1	Kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuus.....	7
Taulukko 3.1	Kehitysyhteistyön tuloksellisuus	11
Taulukko 4.1	Kehitysyhteistyön tehokkuus.....	14
Taulukko 5.1	Pitkäaikaiset kehitysvaikutukset	18
Taulukko 6.1	Kehitysyhteistyön kestävyys.....	20
Taulukko 7.1	Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet.....	23
Taulukko 8.1	Kehitysyhteistyön tulosohjaus	26

EVALUOINNIN VUOSIRAPORTIN TIIVISTELMÄ: SUOMEN KEHITYSYHTEISTYÖ EVALUOINTIEN VALOSSA

Suomen kehitysyhteistyö on ollut tarkoituksenmukaista ja se tuottaa pääsääntöisesti suunnitellut tuotokset. Haasteet tulosten ja vaikutusten todentamisessa, seurannan tietojärjestelmien puutteet sekä suunnittelun puutteet ovat kuitenkin rajoittaneet tuloksista oppimista ja tehokasta tulosohjausta. Osaltaan tämä on ollut resurssikysymys. Ulkoministeriö on pyrkinyt vastaamaan näihin sekä muihin muuttuviin kehitysyhteistyön haasteisiin kehittämällä kehitysyhteistyön tulosjohtamista.

Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2017 kattaa poikkeuksellisesti useampia vuosia. Vuosiraportissa on koottu yhteen vuosina 2015-2017 tehdyt strategisen ja poliittisen tason laajat evaluoinnit. Näin se kattaa ulkoministeriön uuden kehitysevaluoinnin normin (normi 1/2015) aikana tehdyt keskitetyt evaluoinnit, selvitykset sekä evaluointien johdon vastineet. Syy poikkeuksellisen laajaan raporttiin on, että evaluointitietoa halutaan käyttää myös osana eduskunnalle annettavaa tuloksellisuusraporttia, joka kattaa viimeisimmän kehityspoliittisen selonteon tuloksien seurannan vuosina 2015-2017.

Kehitysevaluoinnin tarkastelu kolmen vuoden ajanjaksolla antaa hyvän yleiskuvan siitä, miten tuloksia saadaan aikaan ja mitkä ovat ne keskeiset haasteet, joiden kanssa kehityspoliittika ja -yhteistyö painivat tällä hetkellä. Evaluointien tehtävänä on ensisijaisesti tuottaa tietoa kehitysyhteistyön toteutuksesta sen kehittämistä varten. Tästä johtuen evaluoinnit useimmiten ohittavat onnistumiset suhteellisen lyhyillä maininnoilla ja keskittyvät haasteisiin ja kehitysehdotuksiin, mikä voi antaa evaluoinneista todellisuutta negatiivisemmän kuvan.

Vuosiraportissa kiteytetään myös ulkoministeriön evaluointiyksikön vuosina 2015-2017 toimeenpanemien evaluointien suositukset ja johdonvastineet. Näin tulee esiin se, miten ministeriö on vastannut evaluointien suosituksiin. Raportin aineisto muodostuu 19 pääraportista (13 evaluoinnista, 3 evaluoitavuusselvityksestä ja 3 temaattisesta selvityksestä) ja kahdeksasta johdon vastineesta.

Taulukko 1: Yhteenvedo

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none"> • Kehityspolitiikka on tarkoituksenmukaista • Kehitysyhteistyöllä syntyy tuotoksia • Kehitysyhteistyö toimii usein joustavasti • Kansalaisjärjestöjen toiminta ruohonjuuritasolla • Naisten ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien korostaminen kehityspolitiikassa • Tulosohjausta kehitetään aktiivisesti 	<ul style="list-style-type: none"> • Välittömien ja erityisesti pidemmän aikavälin vaikutusten aikaansaaminen tai niiden todentaminen haasteellista • Yhteistyön ja täydentävyyden puutteet eri instrumenttien, rahoitusmuotojen ja toimijoiden välillä • Seurannan ja hankearviointien laatu sekä menetelmälliset heikkoudet • Kehitysyhteistyön suunnittelun puutteet, erityisesti etukäteisanalyysit, riskianalyysit ja muutosteoriat • Heikko tuloksista oppiminen • Hankkeiden jatkuvuuden ja kestävyden turvaaminen • Tulosohjauksen ja temaattisen ohjauksen henkilöstöresurssit ovat riittämättömät
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none"> • Toimijoiden välistä yhteistyötä ja rahoitusmuotojen täydentävyyttä tulisi lisätä kehitysyhteistyössä • Seurantajärjestelmiä pitäisi kehittää tulosten ja vaikutusten todentamisen edistämiseksi • Systemaattista oppimista tulisi lisätä kaikilla tasoilla • Arviointiraporttien laatua ja menetelmiä tulisi parantaa • Suunnittelua voitaisiin tehostaa tarve- ja tilanneanalyysillä, muutosteorioita hyödyntämällä sekä paikallisten sidosryhmien aktiivisemmän osallistamisen kautta • Kaikille hankkeille pitäisi laatia asianmukaiset kestävyysuunnitelmat • Hankehallinnon henkilöstöresursseja tulisi kasvattaa 	<ul style="list-style-type: none"> • Toimintatapoja päivitetään aktiivisesti tarkoituksenmukaisuuden ylläpitämiseksi ja edistämiseksi • Yhteistyötä on ruvettu edistämään eri toimijoiden ja rahoitusmuotojen välillä • Ministeriö päivittää aktiivisesti ohjeistuksiaan vastaamaan kehitysyhteistyön muuttuvia tarpeita • Päätöksenteon ja tulosten välisiä yhteyksiä pyritään vahvistamaan • Ministeriö uudistaa seurantajärjestelmiään ja tulosohjaustaan • Arviointien laatua edistetään tukipalveluilla ja hankinnan puitejärjestelyillä • Ministeriö kouluttaa henkilöstöään aktiivisesti ja monipuolisesti

Suomen kehitysyhteistyön vahvuutena tarkoituksenmukaisuus, tuotokset ja usein joustavuus

Viimeisen kolmen vuoden aikana tehtyjen evaluointien perusteella voidaan todeta, että Suomen toteuttama kehitysyhteistyö on ollut tarkoituksenmukaista ja useimmiten tuottanut tuloksenaan niitä tuotoksia, joita oli suunniteltukin. Tuotoksella (output) tarkoitetaan niitä konkreettisia suoritteita (esimerkiksi järjestetään koulutusta tai rakennetaan kaivo), joita Suomen kehitysyhteistyössä tuotetaan siinä tarkoituksessa, että syntyisi välittömiä vaikutuksia (outcomes) yhteistyökumppanin tai hyödynsaajan taholla. Pääsääntöisesti on tehty se, mitä on aiottu, ja tuotos on vastannut niin edunsaajien ja kumppanimaiden tarpeita kuin Suomen kehityspoliittisia painotuksiakin. Suomen kehitysyhteistyö mielletään myös joustavaksi. Suomelle tärkeitä asioita, kuten läpileikkaavia tavoitteita, on onnistuttu korostamaan politiikassa ja ohjeistuksessa. Kansalaisjärjestöjen ruohonjuuritason toimintatäydentää ministeriön politiikkatason toimia. Yleisesti ottaen tulohajusta on kehitetty viime vuosien aikana, mikä alkaa hiljalleen näkyä eri rahoitus- ja yhteistyömuodoissa parantuneina raporteina. Parhaita tuloksia, mukaan lukien välittömiä vaikutuksia, on saavutettu maissa, joissa kehitysyhteistyö on ollut pitkäaikaista ja jatkuvaa ja joissa edustustoilla ja järjestöillä on ollut riittävät resurssit työn tukemiseksi.

Suomen kehitysyhteistyön haasteet liittyvät usein puutteelliseen seurantaan ja kestävyYTEEN

Suurimmat kehitysyhteistyön haasteet ovat vahvasti yhteydessä seurantajärjestelmien puutteisiin ja osin myös hankearviointien menetelmien puutteisiin. Tästä johtuen välittömiä ja pidemmän aikavälin vaikutuksia sekä kestävyyttä on ollut vaikea todentaa. Tämä on osaltaan heikentänyt omasta toiminnasta oppimista ja tietoperustaista tulosjohtamista. Myös puutteet suunnittelussa, rahoitus- ja yhteistyömuotojen välisessä yhteistyössä sekä henkilöstöresurssissa ovat vaikeuttaneet tehokasta tavoitteiden saavuttamista. Useille hankkeille ei ole laadittu riittäviä kestävyysuunnitelmia eikä hankesuunnittelussa ole systemaattisesti tehty tilanne- ja tarveanalyysijä.

Suositukset Suomen kehitysyhteistyön kehittämiseksi liittyvät useimmiten tulohajukseen, seurantaan ja tuloksista oppimiseen

Viimeaikaiset kehitysevaluoinnin yksikön teettämät evaluoinnit ja selvitykset painottavat suosituksissaan vahvasti tulosperustaisen toiminnan ja tulohajukseen tähtäävän organisaatiokulttuurin kehittämisen jatkamista ja tehostamista. Tärkeinä teemoina nostetaan esiin mm. seurantajärjestelmien parantaminen, laadukkaammat arviointiraportit, syvällisempi ja osallistavampi suunnittelu ja tuloksista oppimisen edistäminen. Myös yhteistyötä eri rahoitus- ja yhteistyömuotojen välillä on suositeltu tehostettavaksi kehitysyhteistyön täydentävyyden ja synergiaetujen lisäämiseksi. Erityisesti yksityissektorin mukaantuloa tulisi edistää maissa, joissa ollaan siirtymässä pois perinteisestä kehitysyhteistyöstä. Yleisesti ottaen monissa suosituksissa on painotettu strategisempaa lähestymistapaa ja kehitysyhteistyön suuntaamista ottaen huomioon olemassa olevat resurssit.

Ulkoministeriön on reagoinut evaluointeihin erityisesti tulosohjausta kehittämällä

Ministeriö laatii jokaiselle kehitysevaluointiyksikön teettämän arvioinnin suositukselle johdon vastineet, joissa päätetään toimenpiteet suositusten huomioimiseksi. Näiden perusteella ministeriö on edistänyt tulosohjauksen toimintakulttuuria aktiivisesti mm. päivittämällä seurantajärjestelmiä ja laatimalla ohjeistuksia kehitysyhteistyön muuttuvien tarpeiden mukaisesti. Koulutusta on monipuolistettu ja kohdennettu toimijoille, joiden osaamisessa on havaittu päivityksen tarvetta. Eri rahoitus- ja yhteistyömuotojen välistä yhteistyötä on pyritty edistämään erityisesti lähetystöjen, järjestöjen ja yksityissektorin toimijoiden kanssa.

Kehityspolitiikan arviointijärjestelmää pitäisi uudistaa

Evaluoitien perusteella voidaan päätellä, että ulkoministeriön kehityspolitiikan ja -yhteistyön arviointijärjestelmää pitäisi vielä kehittää. Vaikka kritiikki onkin kohdistunut pääasiassa perinteisiin kahdenvälisen yhteistyön hankkeiden evaluointeihin, tulisi arvioinnin ja kehityspolitiikan tulosohjauksen haasteita tarkastella laajempaan kokonaisuutena osana koko ministeriön strategista johtamista ja sitä tukevaa tutkimus- ja arviointitoimintaa. Entistä laaja-alaisempaa arviointitoimintaa edellyttää myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteet ja Agenda 2030, joka toimii viitekehyksenä niin kehityspolitiikalle kuin koko ulkopolitiikallekin sekä keskeiselle osalle Suomen muita politiikka-sektoreita. Kehitysyhteistyön hankearviointien pohjalta kehittynyt arviointijärjestelmä ei ole tällaisessa politiikkaympäristössä enää riittävä, vaan tarvitaan eri politiikkalohkoja yhdistävää, tutkimustakin hyödyntävää, laaja-alaista arviointia. Tämän vuoksi Suomi tarvitsee myös kansallisen arviointipolitiikan.

Helsingissä 16.3.2018

Jyrki Pulkkinen

Kehitysevaluoinnin yksikön päällikkö

Ulkoministeriö

1 JOHDANTO

Vuosiraportin tausta ja aineisto

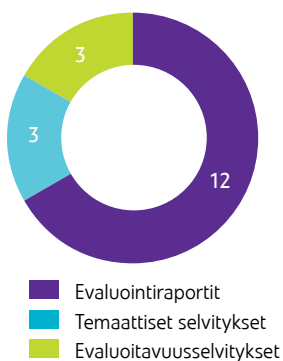
Kehitysevaluoinnin yksikkö osallistuu eduskunnan edellyttämään kehitys-yhteistyön tuloksellisuusraportin laadintaan vuonna 2018. Tätä tarkoitusta var-ten kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2017 sisältää poikkeuksellisesti analyysin kaikista vuosina 2015-2017 kehitysevaluoinnin yksikön teettämistä evaluointi-raporteista, selvityksistä sekä johdon vastineista. Raportin laatimishetkellä johdon vastineet oli ehditty tehdä kaikkiin evaluointeihin lukuun ottamatta kahta viimeisintä (evaluoinnit Business with Impact (BEAM) -ohjelmasta ja kansalaisjärjestöjen ohjelmatuesta).

Raportti perustuu yhteensä 70 eri dokumenttiin:

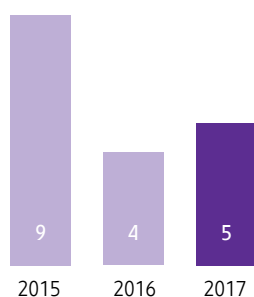
- 19 evaluointi- tai selvitystoimeksiantoa (pääraportit)
- 30 evaluointien alaraporttia
- 13 mitä opimme evaluoinnista -tiivistelmää
- 8 johdon vastinetta

Kuvio 1: Lähdeaineisto ja evaluoinnin valmistumisajankohta

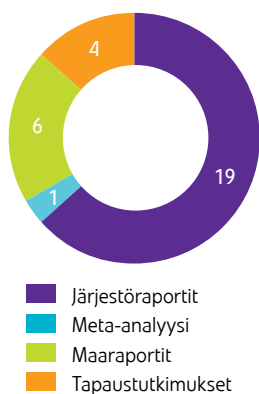
Toimeksiantojen päätyypit



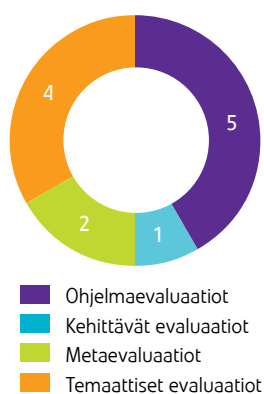
Toimeksiantojen valmistuminen



5 Evaluaatiossa alaraportteja



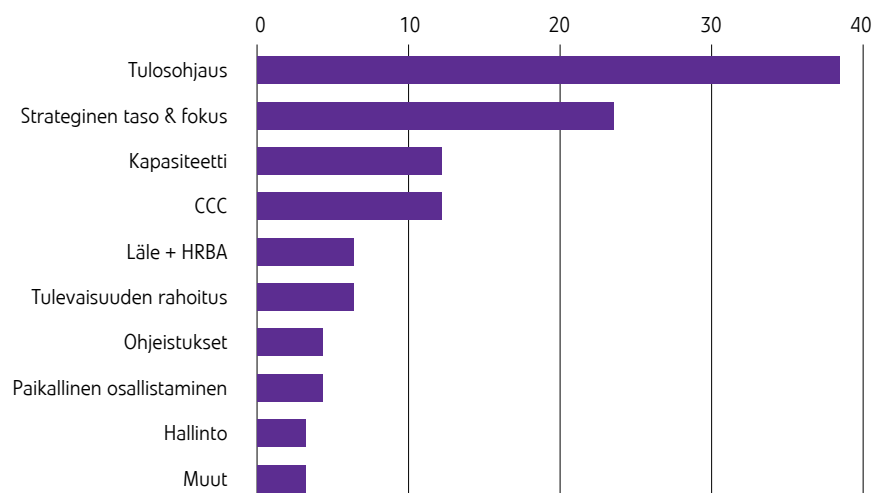
Evaluaatiotyypit



Raportin tavoite, toteutustapa ja rajoitukset

Tässä raportissa tiivistetään evaluointien ja selvitysten tulosten ja suositusten keskeiset trendit. Raportti tuo myös esille, kuinka ministeriö¹ on reagoanut evaluointien suosituksiin. Analyysin apuna käytettiin MAXQDA kvalitatiivisen aineiston analysointiohjelmaa, joka mahdollistaa laajan tekstiaineiston koodaamisen ja trendien määrittämisen riittävän systemaattisesti.

Kuvio 2: Teemojen esiintyminen evaluointien suosituksissa



Osalle evaluoinneista ei vuosiraportin kirjoittamishetkellä vielä ollut valmisteltu johdon vastineita, joten toimenpidekohdista ei vielä löydy vastineita kaikkiin tässä raportissa esitettyihin suosituksiin. On myös hyvä huomioida, että monet suosituksista ja ministeriön toimenpiteistä soveltuvat usean eri DAC-kriteerin tai teeman alle. Toiston välttämiseksi ne käsitellään kuitenkin pääsääntöisesti yhden luvun piirissä. Tästä syystä esimerkiksi tuloksellisuuden (effectiveness) ja pitkäaikaisten kehitysvaikutuksien eli vaikuttavuuden (impact) alla ei listata enää kaikkia suosituksia.

On myös hyvä tiedostaa, että osa evaluointien aineistosta on jo suhteellisen vanhaa. Vuonna 2015 valmistuneet evaluoinnit kohdistuvat pääsääntöisesti vuosikymmenen alkupuolen kehityspolitiikkaan ja -hankkeisiin ja myöhemmät evaluoinnit siitä eteenpäin. Vaikka yksityiskohdissaan osa evaluointien tuloksista ovat jo vanhentuneita, kuvaavat eri vuosien aikana toistuvat trendit myös nykyistä kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä hyvin. Yleisesti ottaen ne kappaleet, joiden lopussa viitataan useaan raporttiin, viittaavat vahvimmin koko kehitysyhteistyötä koskeviin, pidempiaikaisiin trendeihin. Joihinkin maihin, kuten Kenia, ja ohjelmiin, kuten BEAM, viitataan muita maita ja ohjelmia enemmän, koska niistä on tehty erilliset evaluoinnit.

¹ Ministeriö tarkoittaa tässä raportissa aina ulkoministeriötä

2 TEHDÄÄNKÖ OIKEITA ASIOITA?

TARKOITUKSENMUKAISUUS (RELEVANCE)

Suomen kehitysyhteistyö on ollut kehityspolitiikan näkökulmasta jatkuvasti tarkoituksenmukaista ja erityisesti kansalaisjärjestöjen toiminnan osalta myös avunsaajien näkökulmasta. Omasta toiminnasta oppimista ja strategista suunnittelua tulisi tehostaa. Ministeriö on päivittänyt ohjeistustaan tasaisin väliajoin, mikä on edesauttanut mukautumista tulevaisuuden haasteisiin.

Taulukko 2.1: Kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuus

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">Suomen ja kumppanimaan kehitystavoitteet on huomioitu hyvinKyky toimia poliittisesti herkällä toimialoillaKansalaisjärjestöt tavoittavat ruohonjuuritasonOhjelmatuki parantanut kansalaisjärjestöjen ohjelmien tarkoituksenmukaisuuttaKasvava kiinnostus Business with Impact (BEAM) -ohjelman kaltaiselle toiminnalleSuomen vahvat sektorit ovat tärkeitä myös kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä	<ul style="list-style-type: none">Puutteellinen strateginen suunnitteluInstrumenttien välisessä yhteistyössä parannettavaa (kahdenväliset hankkeet – kansalaisjärjestöt – yksityinen sektori)Tarkoituksenmukaisuudesta eri tasoilla ei aina selkeää kuvaaTilanne- ja tarveanalyysit puuttuvat usein
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">Suomen kehityspolitiikan pitkän aikavälin tavoitteita ja periaatteita tulisi vahvistaaMaaohjelmien toimintamallia voisi laajentaa kattamaan muita kehitysyhteistyön instrumenttejaKaupallista yhteistyötä tulisi edistää erityisesti alueilla, missä perinteinen kehitysyhteistyö on vähenemässä	<ul style="list-style-type: none">Keskustelua pitkän aikavälin tavoitteista ja periaatteista edistetäänYksityisen sektorin tuki-instrumenttien ja muun kehitysyhteistyön synergioita vahvistetaanOhjeistuksia päivitetään kautta linjan liittyen maaohjelmiin, kauppaa tukevaan kehitysyhteistyöhön ja kansalaisjärjestötoimintaan

2.1 Suomen kehitysyhteistyö on tarkoituksenmukaista politiikkatasolla kautta linjan

Suomen kehitysyhteistyö on ollut evaluointien perusteella pääsääntöisesti tarkoituksenmukaista. Se on myös ollut yhdenmukaista kumppanimaiden ja Suomen kehityspolitiikan strategioiden ja tavoitteiden näkökulmasta. Hankkeet ja yhteistyösektorit vastaavat yleensä edunsaajien ja kohdemaiden tarpeita. Avun kohdentamisessa on otettu huomioon maailmanlaajuiset prioriteetit sekä Suomen temaattiset vahvuudet. [0, 1, 3, 4, 5, 6, 10, 11]

Nykyinen maaohjelmatoimintamalli on terävöittänyt maaohjelmien hankkokokonaisuuksien johdonmukaisuutta ja relevanssia. Suomi on myös pystynyt valitsemaan kumppanimaiden ihmisoikeuksien sekä ympäristön kestävyuden kannalta oikeita yhteistyökohteita. Tämä on ollut tärkeää etenkin silloin, kun kumppanimaan omalla politiikalla ei ole pystytty täysin vastaamaan näihin tarpeisiin. Suomella on ollut esimerkiksi kansainvälisesti merkittävä ja johtava rooli vammaisten oikeuksien, kaikille sopivan inklusiivisen koulutuksen sekä Kenian hyvän hallinnon ja naisten aseman edistämässä. [6, 9, 11]

Ohjelmatuki kansalaisjärjestöille on parantanut kansalaisjärjestöjen ohjelmien tarkoituksenmukaisuutta. Tuki on hyvin linjassa kehityspolitiikan kanssa ja on tarjonnut aiempaa ennustettavampaa ja joustavampaa rahoitusta kansalaisjärjestöille ja niiden paikallisille kumppaneille. Avun kohdentaminen ruohonjuuritason hyödynsaajille, esimerkiksi köyhille ja syrjäytyneille ryhmille, on parantunut. Ulkoministeriölle ohjelmatuki on ollut olennaisen tärkeä rahoitusmuoto, koska sillä ei olisi resursseja myöntää vastaavansuuruista rahoitusta eikä mahdollisuutta saada yhteyttä jonkin toisen rahoitusvälineen kautta niin monenlaisiin kansalaisyhteiskuntaryhmiin kuin ohjelmatuella. Toiminnan maantieteellinen johdonmukaisuus on parantunut, koska kansalaisjärjestöt ovat enenevässä määrin keskittäneet hankkeitaan Suomen keskeisiin kohdemaihin. Ulkoministeriön uudet maastrategiat heijastelevat paremmin kuin aiemmin suomalaisten kansalaisjärjestöjen täydentävää roolia. [1, 3, 5]

Suomen kauppaa tukevan kehitysyhteistyön keinovalikoima oli kehityspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta, erityisesti vihreän talouden, työpaikkojen luomisen ja luonnonvarojen hallinnan kannalta tarkoituksenmukainen. Toiminta oli noudattanut vuoden 2012 kehityspoliittisen toimenpideohjelman linjauksia ja kumppanien kehitysstrategioita. Toiminta oli keskittynyt sektoreille, joilla Suomi on kilpailukykyinen. Näitä sektoreita ovat vesi, energia, ympäristö, informaatio- ja kommunikaatioteknologia ja innovaatiot sekä metsä- ja kalatalous. Myös Tekesin kanssa yhteistyössä toteutettavan BEAM -ohjelman projektit näyttävät lupaavilta tarkoituksenmukaisuuden ja edistymisen puolesta. BEAM -tyyppiselle kehitysmaihin kohdistuvalle innovaatorahoitukselle on selkeät perusteet ja kasvava kiinnostus. Edelleen on tärkeää kiinnostuksen kasvattamiseksi rahoitettavien hankkeiden valintakriteerien selkiyttäminen ja ohjeistuksen vahvistaminen. [2, 7]

2.2 Parannettavaa löytyy strategisessa suunnittelussa

Kehityspoliittiset ohjelmat välittävät onnistuneesti Suomen kehityspolitiikan arvot ja yleiset johtavat periaatteet, mutta antavat vähän oleellista ohjeistusta tulosperustaiseen johtamiseen. Kehityspoliittisen ohjelman neljän vuoden voimassaoloaika on lyhyt suhteessa kehitysvaikutusten saavuttamiseen vaadittuun aikaan. Yleisesti ottaen tuloksista oppiminen kehityspoliittisissa ohjelmissa on vähäistä. Tämä saattaa osaltaan johtaa puutteisiin strategisessa suunnittelussa, mikä heikentää Suomen kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuutta. Monissa tapauksissa suunnittelusta puuttuvat kumppanivalintaan liittyvät perusteelliset tilanne- ja tarveanalyysit sekä kattava ymmärrys haavoittuvien ryhmien tarpeista ja vaikutuskanavista. Lisäksi evaluointiraporteissa ei yleensä analysoida suomalaisen hankkeen yhteensopivuutta ja johdonmukaisuutta alemman tason strategioiden tai tarkkojen kansallisten suunnitelmien kanssa. Tämän johdosta tarkoituksenmukaisuuden määrittäminen kattavasti eri sidosryhmien kannalta on joissakin tilanteissa vaikeaa ja puutteellista. [1, 4, 12]

Maaohjelmien strategisessa suunnittelussa käytetty ensimmäinen malli ei täysin tukenut kumppanimaissa toteutettavien hankkeiden strategista ohjausta. Mallissa todettiin puutteita maissa, kuten Vietnam ja Sambia, joissa ollaan siirtymässä kahdenvälisestä kehitysyhteistyöstä muunlaiseen, esimerkiksi kaupalliseen yhteistyöhön. Maaohjelmatoimintamalli ei myöskään ole voinut tehokkaasti hyödyntää synergiaetuja ja täydentävyyttä, koska se on rajoittunut vain siihen osaan ministeriön kehitysyhteistyötä, joka on suoraan alueyksikön tai edustuston vastuulla. Joissain tapauksissa laajat, moniulotteiset ja vaikeasti seurattavat strategiset tavoitteet eivät vastanneet olemassa olevia resursseja. Toisaalta on myös tapauksia, joissa projektin rahoitus on ollut liiallista kohdealueen kokoon nähden. [6, 11]

Ministeriön ohjelmatuki- ja siihen liittyvä kansalaisjärjestöjen ohjeistus eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia siinä, miten täydentävyys, koordinaatio ja johdonmukaisuus tulisi ottaa huomioon kansalaisjärjestöjen ohjelmissa. Johdonmukaisuuden haaste on näkynyt jännitteinä esimerkiksi kehitysmaiden oman hallinnon kautta kanavoidun tuen ja ihmisoikeuksia koskevaa vaikuttamistyötä tekevien kansalaisjärjestöjen tuen välillä sekä yhteisöstä lähtevän taloudellisen kasvun ja ministeriön tukeman yksityissektorivetoisen kasvun välillä. [1]

2.3 Suomen tulisi päivittää avun kohdentamista muuttuvien olosuhteiden mukaan

Pääosa tarkoituksenmukaisuuteen vaikuttavista suosituksista liittyivät avun kohdentamiseen. Vaikka kehitysyhteistyössä tehdään oikeita asioita, tulisi silti avun kohdennusta ja hallinnointia päivittää.

Ministeriön pitäisi myös tutkia mahdollisuuksia yksityissektorin instrumenttien aiempaa keskitetympään ohjaamiseen. Tällöin instrumenttien toiminta olisi tarkoituksenmukaisempaa kehitysyhteistyön kumppanimaissa ja edustustojen ja Team Finlandin valmiuksia voitaisiin hyödyntää tehokkaammin erityisesti siirtymävaiheen maissa. Uuden kauppaa tukevan toimintasuunnitelman laati-

mista ei kuitenkaan nähty tarpeellisena. BEAM-ohjelma hyötyisi tarkemmasta maantieteellisestä ja sektorikohtaisesta kohdennuksesta, mikä selkiyttäisi ohjelmaa kumppaneille ja hakijoille. [2, 7]

Maaohjelmien sisältöä suositeltiin laajennettavaksi kattamaan myös muita Suomen kehitysyhteistyön instrumentteja kussakin maassa. Ulkoministeriön tulisi arvioida instrumentit yksi kerrallaan sen suhteen, miten ne tulisi ottaa mukaan maaohjelmiin. Yhteistyötä tulisi jatkaa nykyisillä sektoreilla ja painopistealueilla ottaen kuitenkin huomioon kohdealueiden viimeaikaiset kehitystrendit. Esimerkiksi kaupallisen yhteistyön edistämistä tulisi kasvattaa alueilla, joissa perinteinen kehitysyhteistyö ei enää ole tarkoituksenmukaista. [6, 11]

2.4 Toimintatapoja päivitetään aktiivisesti tarkoituksenmukaisuuden säilyttämiseksi ja parantamiseksi

Evaluoitien suositusten pohjalta laadituissa johdon vastineissa on usein pyritty edistämään kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuutta. Esimerkiksi vuonna 2015 esitettiin, että ulkoministeriö valmistelee hallituksen seuraavan kehityspoliittisen linjauksen selontekona eduskunnalle siten, että se mahdollistaa eduskunnan keskustelun kehityspoliittikan pitkän aikavälin tavoitteista ja periaatteista. Lisäksi evaluoitien vastineisiin sisällytettiin tavoitteita ja toimia, jotka liittyivät muiden ministeriöiden vastuualueille ja jotka tukevat kehitystä tukevaa politiikkajohdonmukaisuutta muilla politiikkasektoreilla. [12]

Koska edellistä kaupan ja kehityksen toimintasuunnitelmaa 2012–2015 ei oltu juurikaan käytetty suunnittelun välineenä, uuden toimintasuunnitelman laatimista ei enää pidetty tarkoituksenmukaisena. Sen sijaan päätettiin, että yrityksiä aktivoidaan ja prosesseja tuetaan siten, että yksityisen sektorin tuki-instrumenttien toiminta kehitysyhteistyön kumppanimaissa vahvistuu ja synnyttää synergioita muun kehitysyhteistyön kanssa. Finnfundia kannustettiin omistajaohjauksen kautta lisäämään aktiivista tiedonvaihtoa ja yhteistyötä edustustojen kanssa paremman täydentävyyden edistämiseksi. Kansainvälisten järjestöjen maakohtaisia kauppaa tukevia kehitysprojekteja voidaan edelleen tukea, mikäli niiden kautta saavutetaan synergiaetuja, ne tukevat arvoketjulähestymistä ja jos niihin liittyy merkittäviä oppimismahdollisuuksia tai kapasiteetin vahvistamista. [7]

Maaohjelmien ohjeistossa on puolestaan menty kohti kattavampaa ja eri yhteistyömuotoja huomioivaa mallia. Yksityissektorin suhteen on kuitenkin vielä parannettavaa. Finnpartnership- ja BEAM-ohjelmien osalta täydentävyyttä pyritään lisäämään ohjelmien seuraavan päivityksen yhteydessä sekä vahvistamaan kansalaisjärjestöjen ohjelmatuen ja maaohjelmien synergioita seuraavan hakukierroksen aikana. Maatiimit on ohjeistettu paremmin analysoimaan täydentävyyttä yksityissektorin ja kansalaisjärjestöjen kanssa vuosiraportoinnissaan. Maaohjelmakauden valmisteluohjetta päivitettiin sidosryhmäkonsultoinnin palautteella ja kokemuksilla. Tuloraportoinnin tietoja tullaan käyttämään paremmin päivitettäessä toimintasuunnitelmia ja ohjeistuksia päivityksessä. Hyvän hallinnon ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämisen tuki mietitään kokonaisuutena maaohjelman uudistamisen yhteydessä. Tavoitteena on kokonaisvaltainen ja pitkäjänteinen lähestymistapa. [6, 11]

3 SAADAANKO TULOKSIA AIKAAN?

TULOSELLISUUS (EFFECTIVENESS)

Kehitysyhteistyö on tuottanut välittömiä tuotoksia, mutta välittömien vaikutusten todentaminen on ollut haastavaa.

Taulukko 3.1: Kehitysyhteistyön tuloksellisuus

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">Välittömien tuotosten saavuttaminen on yleistä Suomen kehitysyhteistyössäKansalaisjärjestöt saavat aikaan tuloksia ruohonjuuritasolla palvelujen tuottamisessaBEAM-ohjelma etenee tavoitteita kohti alkuvaikeuksien jälkeenKauppaa tukevan kehitysyhteistyön hankkeet ovat olleet tuloksellisia erityisesti sektoreilla, joilla Suomi on kilpailukykyinenSuomen politiikkavaikuttaminen on edistänyt hankkeiden tuloksellisuutta kumppanimaissa	<ul style="list-style-type: none">Puutteelliset seurantajärjestelmät, heikko raportointi ja hankearviointien menetelmälliset heikkoudet rajoittavat välittömien sekä erityisesti pidemmän aikavälin vaikutusten todentamistaFokuksen puute ja ylimitoitettut tavoitteetKansalaisjärjestötuen ja paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) -budjetin leikkauksetPuutteellinen yhteistyö eri instrumenttien ja toimijoiden välillä
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">Suosituksat käsitelty pääasiassa tulosohjauksen yhteydessä	<ul style="list-style-type: none">Varsinkin tulosohjaukseen, läpileikkaaviin tavoitteisiin ja yhteistyöhön liittyvät toimenpiteet edistävät tuloksellisuutta

3.1 Kehitysyhteistyö tuottaa välittömiä tuotoksia

Suomen kehitysyhteistyöllä on saavutettu kattavasti välittömiä tuotoksia (outputs) eri instrumenttien kautta kaikilla sektoreilla. Poliitiikkavaikuttaminen ja koordinointi ovat edistäneet selvästi maaohjelmien tuloksellisuutta, myös välittömiä vaikutuksia (outcomes) kuten kumppanimaiden lainsäädännön sekä asenteiden muuttumista. Yleisesti ottaen esimerkiksi koulutukseen, yksityis-sektorin ja työllisyyden kehittämiseen, ihmisoikeuksiin ja naisten tasa-arvoon liittyvät hankkeet sekä vesi- ja sanitaatiohankkeet ovat tuottaneet useimmiten hyviä tuotoksia, joskin kustannukset ovat olleet joskus suuret. [1, 4, 6, 9, 10]

Suomen kauppaa tukevan kehitysyhteistyön kokonaisvaltaista tuloksellisuutta on mahdoton mitata, mutta hanketasolla on todisteita hyvistä tuotoksista ja kehitysvaikutuksista. Ensimmäinen kehittävä arviointi BEAM -ohjelmasta osoitti käynnistyneiden hankkeiden vastaavan tarkoitustaan ja edistävän kohti konkreettisia tuloksia. Vauhti oli kasvanut hitaan alun jälkeen ja ohjelman tavoitteet arvioitiin saavutettavan. Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön hankkeet ovat tuottaneet tuloksia erityisesti sektoreilla, joilla Suomi on kilpailukykyinen. Hankkeet ovat lisänneet yksityisen sektorin aktiivisuutta kehitysmaissa, vaikka suomalaisten yritysten osuus on edelleen vaatimatonta. Finnfundin sijoitussalkku on johtanut hyvin tuloksiin erityisesti työllisyyden edistämisen suhteen. Finnfund on tukenut yksityissektorin kehitystä tarjoamalla rahoitusta maissa, joissa sitä ei ole yleensä saatavilla. [2, 7]

Kansalaisjärjestöjen työ on tuottanut tuloksia erityisesti ruohonjuuritasolla. Apu on ollut hyvin kohdennettua ja korvaamatonta, sillä esimerkiksi monet syrjäiset ja hauraat toiminta-alueet ovat olleet muiden kehitysyhteistyömuotojen ulottumattomissa. Tuki on saavuttanut myös uhanalaisissa olosuhteissa olevia ihmisiä, joiden oikeuksia ei välttämättä tunnusteta. Parhaat tulokset on saavutettu silloin, kun on toimittu pitkäaikaisesti paikallisen kansalaisjärjestön kanssa kohdellen paikallista järjestöä tasavertaisena kumppanina, joka pystyy asettamaan omat prioriteettinsa. Pidempiaikaisten tulosten suhteen hyviä esimerkkejä ovat olleet mm. kansallisen lainsäädännön ja poliittisen vuoropuhelun parantuminen, tulo- ja työllisyystason nousu sekä haavoittuviin väestöryhmiin kuuluvien hyödynsaajien itseluottamuksen ja osaamisen kasvu. Tämä on korostunut alueilla, joissa ohjelmatuella on luotu tai ylläpidetty pidempiaikaisia kumppanuuksia. [1, 3, 5]

3.2 Toiminnan välittömien vaikutusten todentaminen on haastavaa

Vaikka kehitysyhteistyöllä saadaankin aikaan luvattuja tuotoksia, monet näistä eivät ole johtaneet odotettuihin välittömiin vaikutuksiin tai ainakaan siitä ei ole aina riittävää näyttöä. Yleisesti ottaen vakavimmat tuloksellisuutta rajoittavat haasteet ovat olleet liian kunnianhimoiset tavoitteet, hankintaprosessien pituuden epäsuhta suunniteltuihin aikatauluihin nähden sekä haparoiva hankkeiden johtaminen. Tämän lisäksi laaja maantieteellinen ja temaattinen kattavuus (fokuksen puute) on saattanut heikentää ohjelmien tuloksellisuutta, vaikka yksittäiset hankkeet olisivatkin menestyneet. Maaohjelma evaluoinnin mukaan tuloksellisuutta voitaisiin lisätä mm. politiikkavaikuttamisella ja avunantajien yhteistyöllä sekä sovittamalla paremmin yhteen Suomen omia yhteistyömuotoja. Tilannetta hankaloittavat seurantajärjestelmän sekä hankevaluointien metodologiset puutteet, mikä on tehnyt tuloksellisuuden raportoinnista haastavaa. Esimerkiksi inklusiivisen koulutuksen suunnittelua sekä tulosten mittaamista on hankaloittanut kumppanimaiden puutteelliset tilastotiedot erityistuen tarpeessa olevien lasten määrästä ja tarvittavasta tuesta. Myös kauppaa tukevan kehitysyhteistyön tulosten kokonaisvaltainen analyysi osoitti, että vaikka tiettyjä tuloksia on saavutettu, on niitä vaikea vetää yhteen korkeammalla tavoitetasolla. [0, 2, 4, 7, 6, 9]

Korkeamman tavoitetason tuloksellisuuden todentaminen on ollut yhtä lailla haastavaa myös kansalaisjärjestöjen toiminnassa. Tulosten mittakaava on ollut rajallinen rahoituksen suhteellisesta vähäisyydestä ja hankkeiden pirstaleisuudesta johtuen. Arviointien laatu on ollut myös puutteellista tulosten todentamiseksi. Viimeaikaiset ulkoministeriön rahoitusleikkaukset ovat pakottaneet kansalaisjärjestöt vähentämään tai kokonaan lopettamaan hankkeita ja näin heikentämään ohjelmien myönteisiä tuloksia. Tämän lisäksi tuloraportoinnin haasteet, kuten monimutkaiset muutospolut, heikkotasoiset hanke-evaluoinnit ja tiedon puuttuminen ovat heikentäneet oppimista menestystarinoista. Kansalaisjärjestöillä on ollut rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa suotuisan toimintailmapiirin luomiseen kansalaisyhteiskunnalle, sillä ne ovat usein kooltaan pieniä ja niiltä on puuttunut vaikutusvaltaa. Tästä johtuen tuloksellisuutta parantaisi tiiviimpi yhteistyö muiden kehitysyhteistyömuotojen ja -toimijoiden kanssa sekä paikallisten järjestöjen institutionaalinen vahvistaminen. [1, 3, 5]

4 KAYTÄÄNKÖ RESURSSIT TEHOKKAASTI?

TEHOKKUUS (EFFICIENCY)

Välittömien tuotosten tuottaminen on ollut tehokasta, mutta kokonaisvaltainen tehokkuusanalyysi on jäänyt heikoksi. Suomen kehitysyhteistyö on ollut suhteellisen joustavaa, mutta toimii usein erillisissä silloissa. Hidasteet hankesyklin eri vaiheiden toteuttamisessa ja henkilöstövaihdokset ovat heikentäneet tehokkuutta.

Taulukko 4.1: Kehitysyhteistyön tehokkuus

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">• Kehitysyhteistyö on verrattain joustavaa• Hyvä hankehallinto ja mukautumiskyky lisäävät tehokkuutta• Käytettävissä olevat resurssit hyödynnetään tehokkaasti välittömien tulosten aikaansaamiseksi	<ul style="list-style-type: none">• Puutteet raportoinnissa ja tulosten todentamisessa• Heikkoudet projektinhallinnassa ja pitkittyneet hankintaprosessit• Huono hankesuunnittelu ja henkilöstövaihdokset• Synergiaetujen vähäinen hyödyntäminen (siilomainen toiminta)• Pienet henkilöstöresurssit kansalaisjärjestöjen tukemiseen
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">• Koordinaation, täydentävyyden ja yhteistyön parantaminen• Asiantuntijaresurssien kasvattaminen strategisesti• Budjetoinnin suhteuttaminen tarpeisiin• Tiiviimpi yhteistyö yksityissektorin kanssa• Suunnittelun parantaminen	<ul style="list-style-type: none">• Yksityissektorin osallistumista eri yhteistyömuotoihin on alettu edistämään• Erilaiset foorumit auttavat yhteistyökumppanuuksien muodostumista• Budjettisuunnitteluun on kiinnitetty tarkempaa huomiota

4.1 Suomen kehitysyhteistyön joustavuutta arvostetaan

Suomen kehitysyhteistyö on ollut parhaimmillaan poikkeuksellisen joustavaa verrattuna monien muiden kansallisten hallitusten ja kansainvälisten järjestöjen tukeen. Ajallaan tavoitteensa saavuttaneissa hankkeissa menestyksen pohjana ovat olleet pääsääntöisesti hyvät hallintaprosessit sekä joustavuus mukautua vaihtuviin olosuhteisiin. Myös toimiva yhteistyö muiden kehitystoimijoiden kanssa on parantanut tehokkuutta. Tästä hyvinä esimerkkeinä on ollut mm. Suomen tärkeä ja aktiivinen rooli toimintasektoreillaan Keniassa sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen ja niiden kumppaneiden toimiva koordinaatio ja verkostoituminen. [4, 10]

Etenkin kansalaisjärjestöhankkeiden tehokkuuden avaintekijä on ollut luottamus ohjelmatuen jatkuvuuteen. Tämä on mahdollistanut pitkäaikaisen suunnittelun, mikä on vuorostaan tehostanut tulosten saavuttamista paikallisessa kontekstissa. Evaluointien mukaan useimmat kansalaisjärjestöt ovat tehokkaasti saaneet aikaan konkreettisia, erityisesti palvelutuotantoon liittyviä tuloksia. Järjestöjen henkilöstöllä on ollut hyvää erityisosaamista ja se on sitoutunutta tehtäväänsä. Järjestöt ovat olleet kustannustietoisia ja kustannukset suhteessa tuotoksiin ovat olleet alhaiset tai hyväksyttävissä rajoissa. Ministeriön näkökulmasta ohjelmatuki on parantanut tehokkuutta ja auttanut vähentämään hallinnollista taakkaa sekä samalla parantanut kansalaisjärjestöjen tulosvastuuta säännöllisten kuulemis- ja raportointimenettelyjen kautta. Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että johtaminen ohjelma- ja hanketasolla on ollut tehokasta. Tehokkuuden tarkempaa arviointia varten olisi tarvittu kuitenkin syvällisempää kustannusanalyysia. [1, 3, 5]

4.2 Siilomainen toiminta ja puutteet hankesuunnittelussa heikentävät tehokkuutta

Tehokkuuden arvioiminen kehitysyhteistyössä on ollut hankalaa, koska sitä ei ole käsitelty systemaattisesti hankearvioinneissa. Osittain tämän vuoksi tehokkuus ei ole saanut korkeita arvosanoja viime vuosien meta-evaluoinneissa. Joissain raporteissa on arvioitu budjettia ja kulurakennetta, mutta ei tehokkuutta sinänsä. Usein on todettu, että byrokratia ja monimutkaiset hankintamenettelyt ovat hidastaneet hankkeiden toimeenpanoa huomattavasti. Muita tyypillisiä tehokkuutta heikentäviä tekijöitä ovat olleet puutteellinen suunnittelu, projektihallinta- ja toteutusmekanismit sekä ministeriön heikko alueellinen läsnäolo. Hankkeissa ei ole yleensä pyrittymäärätietoisesti kustannustehokkuuteen. Pikemminkin hankkeissa on pyritty ”tekemään se mitä suunniteltiin ja sillä tavalla kuin suunniteltiin” sekä hallinnoimaan budjettia ja kuluja hyväksytyyn maksatussuunnitelma mukaisesti. Maaohjelmien evaluoinnissa todettiin, että vaikka maksatukset yleisesti paranivat seuranta-ajan kuluessa, budjetoinnissa ei kunnolla reagoitu toimintaympäristön muutoksiin eikä institutionaaliin tai operatiivisiin maksatusta viivästyttäviin riskeihin. Tehottomuutta on ollut erityisesti kansainvälisten järjestöjen kautta toteutetuissa erillishankkeissa, ns. korirahoituksessa sekä konsulttiyrityksille ulkoistetuissa hankkeissa. Kahdenvälisissä hankkeissa on usein ollut pitkät aloitusvaiheet, useita henkilöstö-

vaihdoksia ja merkittäviä vajeita varojen käytössä hankkeiden lopussa. Tämä osaltaan viittaa puutteisiin hankesuunnitelmissa ja paikallisen kontekstin ymmärtämisessä, mikä vaikuttaa suoraan odotettavaan tehokkuuteen. Kyseiset ongelmat ovat olleet tyypillisiä myös muille rahoittajille. [4, 6, 8, 10, 11]

Kansalaisjärjestöjen omat evaluoinnit eivät ole myöskään tuottaneet tarpeeksi yksityiskohtaisia kustannusanalyyssejä. Täten on hankala todeta mitään konkreettista eri ohjelmatyyppeiden kustannusvertailuista tai yksikkökustannuksista. Vain harva järjestö on tukenut paikallisia kumppaneita perusrahoituksen muodossa, vaikka tällainen rahoitus on todettu tehokkaaksi keinoksi tukea kansalaisyhteiskunnan kehitystä. Tehokkuutta on heikentänyt tyypillisesti myös maantieteellinen ja temaattinen sirpaloituminen, mikä on johtanut suhteellisen pieniin hankkeisiin. Yhteistyö on kuitenkin ollut tarkoituksenmukaista, koska hankkeet vastaavat usein akuutteihin ongelmiin, joihin muilla kehitysyhteistyöinstrumenteilla ei ole mahdollista vaikuttaa. Tehokkuutta on rajoittanut myös ministeriön kansalaisyhteiskuntayksikön pienentyneet resurssit ja puutteellinen dialogi kansalaisjärjestöjen kanssa. Erityisesti ministeriön sektorikohtaisten neuvonantajien aiempaa aktiivisempi osallistuminen tarjoaisi asiantuntijuutta ja parantaisi ohjelmasisällöistä käytävää strategisempaa keskustelua. [1, 3, 5]

Kehitysyhteistyön rahoitusinstrumentit ovat toimineet usein siilomaisesti, jolloin yhteistyön tuomat mahdolliset synergiaedut ovat jääneet hyödyntämättä. Koordinaatiota kumppanimaissa sekä täydentävyyttä kehitystoimijoiden kesken ja Suomen suurlähetystöjen kanssa olisi voitu parantaa. Yhteyksien vahvistaminen erityisesti kansalaisjärjestöjen ja Suomen kahdenvälisen hankkeiden kanssa olisi suotavaa. Kansalaisjärjestöt voisivat ottaa tehtäväkseen niille sopivaa työtä ruohonjuuritasolla tai omilla erityisosaamisalueillaan, mistä myös kahdenväliset hankkeet hyötyisivät. Tämän lisäksi kumppanuudet yksityissektorin kanssa vaativat kehittämistä [1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 18]

4.3 Tehokkuutta tulisi parantaa erityisesti yhteistyötä lisäämällä

Useissa evaluoinneissa peräänkuulutettiin koordinaation, täydentävyyden ja yhteistyön parantamista Suomen kehitysyhteistyössä eri toimijoiden ja instrumenttien välillä. Tähän on hyvät edellytykset erityisesti Suomen kehitysyhteistyön prioriteettimaissa. Myös lähetystöjen strateginen asiantuntijaresurssien kasvattaminen on tärkeää. Ministeriön suositeltiin vahvistavan yksityisen sektorin osallistumista ja sidosryhmien välistä vuorovaikutusta (kauppaa tukevan) kehitysyhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa. Aloitteet, jotka sisältävät julkisen ja yksityisen sektorin välisiä kumppanuuksia ja sidosryhmien välistä yhteistyötä, tulisi huomioida erityisesti ja tarjota niille teknistä tai diplomaattista tukea. Kehitysyhteistyön ylibudjetoinnista tulisi pidättäytyä varmentamalla, että budjetti perustuu olemassa olevaan tarpeeseen, eikä käytössä ole viin varoihin. [1, 2, 7, 8, 9, 11, 14]

Kansalaisjärjestöjen tukemisessa tulisi mm. vahvistaa yhteistä oppimista suunnittelussa, seurannassa ja tulosten arvioinnissa sekä tehdä vuosikeskusteluista osallistavampia. Ulkoministeriön maakohtaisissa strategioissa tulisi pohtia kansalaisjärjestöjen täydentävää roolia sekä tukea lähetystöjä tähänastista aktiivisempiin diplomaattisiin kannanottoihin kansalaisyhteiskunnan tilan puolustamisessa. Rahoituksen tulisi kannustaa kansalaisjärjestöjä laatimaan yhteisiä ohjelmia. Ministeriön tulisi luoda vahvempi yhteys humanitäärisen ja ohjelmatuen rahoituskanavien hallinnon välille. [1]

4.4 Ministeriö pyrkii lisäämään tehokkuutta yhteistyötä ja omistajuutta edistämällä

Yksityissektorin osallistuminen on jo mukana monissa yhteistyömuodoissa. Aiemmat pyrkimykset vahvistaa kumppanuuksia ovat osoittaneet, että myös yksityisen sektorin rajalliset resurssit heikentävät toimijoiden kiinnostusta yhteistyöhön. Osana Agenda 2030 toimeenpanoa ministeriö pyrkii edelleen saamaan yksityisen sektorin toimijoita mukaan yhteistyöhön. Hanketasolla voidaan kehittää ja hyödyntää foorumeita, joiden kautta yksityisen sektorin toimijat saadaan mukaan. [7]

5 VAIKUTTAAKO KEHITYSYHTEISTYÖ LAAJEMMINKIN?

PITKÄAIKAISET KEHITYSVAIKUTUKSET (IMPACT)

Pitkäaikaisista kehitysvaikutuksista ei ole raportoitu kattavasti, sillä arviointikulttuurissa ja -järjestelmissä on esiintynyt vaikutusten todentamisen suhteen vakavia puutteita. Suomen tuki on saattanut tuottaa pitkäaikaisia hyötyjä, mutta niitä ei ole pystytty selkeästi osoittamaan. Se on puolestaan heikentänyt tehokasta tulosoajusta.

Taulukko 5.1: Pitkäaikaiset kehitysvaikutukset

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">• Pitkäaikaiset hankkeet ja ohjelmat mahdollistavat vaikutusten kehittymisen ja todentamisen• Vaikutukset toteutuvat erityisesti projekteissa, joissa on selkeät, usein pienet, kohderyhmät• Haavoittuvien ryhmien voimaantuminen• Parantunut hyödynsääjien työllisyys kauppaa tukevissa kehitysyhteistyöhankkeissa	<ul style="list-style-type: none">• Ylioptimistiset ja yleisluontoiset tavoitteet• Seuranta- ja arviointijärjestelmät usein menetelmällisesti heikkoja, joten vaikutuksia hankala todentaa• Loppuevaluoinnit tehdään liian aikaisin• Vaikutusarviointikulttuurin puuttuminen
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">• Ei eksplisiittisiä suosituksia, koska pitkäaikaiset vaikutukset rakentuvat pitkälti muiden raportoitujen kriteereiden kautta	<ul style="list-style-type: none">• Evaluointikapasiteettia ja kehitysyhteistyön evaluoitavuutta edistetään

5.1 Pitkäaikainen sitoutuminen edistää vaikutusten syntymistä

Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisia kehitysvaikutuksia on yleisesti vaikea todentaa. Selkeimmät viestit positiivisista vaikutuksista tulevat pitkäaikaisista hankkeista, joissa seuranta ja vaikuttaminen ovat jatkuneet usean vaiheen ajan. Sama pätee järjestöjen ohjelmatuella luotuihin tai ylläpidettyihin pitkäaikaisiin kumppanuuksiin, joiden avulla kansalaisjärjestöt ovat pystyneet vahvistamaan ihmisoikeuskysymysten tai lakiuudistuksien merkittävää edistämistä. Yleisesti ottaen pidempiaikaisista vaikutuksista on kuitenkin vähän systemaattisesti kerättyä ja luotettavaa tietoa, minkä johdosta yhteistyön vaikutusta elinvoimaisen paikallisen kansalaisyhteiskunnan rakentamiseen on vaikea arvioida.

Muita positiivisia vaikutuksia ovat poliittisen vuoropuhelun parantuminen, haavoittuviin väestöryhmiin kuuluvien hyödynsaajien itseluottamuksen ja osaamisen kasvu sekä tulo- ja työllisyystason nousu. Myös kauppaa tukeva kehitysyhteistyö on onnistunut parantamaan työllisyyttä. Pitkäaikaisten vaikutusten selkeä todentaminen rajoittuu usein verrattain pieneen hyödynsaajaryhmään, kuten yhteisöön, yrittäjäryhmään tai kotitalouksiin. Laajojen institutionaalisten ja ajatusmalleja muokkaavien vaikutusten todentaminen on hankalaa, mutta Suomen kehitysavun katsotaan yleisesti vaikuttaneen positiivisesti. [1, 5, 6, 7]

5.2 Pitkäaikaisista kehitysvaikutuksista tiedetään ja raportoidaan vähän

Pitkäaikaisten kehitysvaikutusten osoittaminen on ollut haasteellista useimmille rahoittajille jo pitkään. Metaevaluoinnit painottivat, että suomalaisessa kehitysyhteistyössä ei ole selvää käsitystä siitä, missä määrin toteutetut hankkeet saavat aikaan odotettuja pidemmän aikavälin vaikutuksia. Niiden arvioimiseksi vaadittavaa seurantatietoa ei kerätä systemaattisesti tai laajemmat kehitystavoitteet kirjataan niin yleisluontoisin käsittein, että niitä on vaikea arvioida. Ongelmia esiintyy mm. indikaattorien valinnassa ja sopivuudessa, lähtötasoarviointien puutteessa ja luotettavuudessa, monimutkaisissa tulosketjuissa sekä yleisen analyysin heikkoudessa (esim. kattavan politiikka- ja sukupuolianalyysien puuttuminen). Lisäksi useat loppuevaluoinnit toteutetaan liian aikaisin pitkäaikaisten vaikutusten vakiintumisen kannalta. Tämä on johtanut siihen, että vain harvoissa raporteissa on pystytty tuomeen esiin konkreettisia ja pitkäaikaisia vaikutuksia. [0, 1, 3, 4, 6, 7, 8, 10]

6 ONKO KEHITYSYHTEISTYÖ KESTÄVÄLLÄ POHJALLA?

KESTÄVYYS (SUSTAINABILITY)

Kestävyydelle on saavutettu paremmat edellytykset maissa, joissa edustustoilla on ollut riittävät asiantuntijaresurssit ja joissa tuki on ollut pitkäkestoista sekä paikallista omistajuutta edistävää. Kestävyysmittaaminen ja analysointi on kuitenkin ollut usein heikkoa, mikä on vaikeuttanut todellisen kestävyysarvioimista.

Taulukko 6.1: Kehitysyhteistyön kestävyys

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">• Saavutuksia kestävyudessa on siellä, missä tuki on ollut hyvin kohdennettua ja jatkuvaa sekä paikallista omistajuutta edistävää• Kansalaisjärjestöjen vahva työ ruohonjuuritasolla edistää kestävien tulosten vakiintumista• Kestävyys saavuttaminen on helpompaa maissa, joissa suurlähetystöillä on riittävät asiantuntijaresurssit	<ul style="list-style-type: none">• Monet Suomen kehitysyhteistyön haasteet liittyvät kestävyysalueeseen• Puutteelliset tai puuttuvat kestävyysuunnitelmat• Heikot käytännöt selkeälle kestävyysanalyysille• Taloudellinen riippuvuus rahoittajista• Lyhytkestoiset kehityspoliittiset ohjelmat rajoittavat pitkän ajan strategisia linjauksia• Kansalaisjärjestöt toimivat usein alueilla, joilla toiminta ei ole lähtökohtaisesti kestävä
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">• Asianmukaiset kestävyysuunnitelmat tulisi tehdä kaikille hankkeille• Paikallisten kumppanien kannustaminen vaihtoehtoisten rahoitus- ja tukimekanismien kehittämiseen• Tarkemmat maakohtaiset strategiat taloudellisen yhteistyön ja liikekumppanuuksien edistämiseksi siirtymävaiheen maissa	<ul style="list-style-type: none">• Siirtymävaiheen maissa tullaan panostamaan yhteistyön ja tarvittavien henkilöstöresurssien kasvattamiseen

6.1 Hyödynsaajien omistajuus eri tasoilla on kestävyden edellytys

Kestävyyden edistämisen tärkeitä osatekijöitä ovat tuen jatkuvuus ja osuva kohdentaminen, kohderyhmien omistajuus, sekä muutosta tukeva poliittinen ilmapiiri. Nämä tekijät luovat edellytykset muutoksen juurtumiselle. Suomalaisissa hankkeissa on yleensä käytetty hyödynsaajien tarpeisiin ja valmiuksiin sovitettuja teknisiä ratkaisuja, mikä on lisännyt hyödynsaajien omistajuutta. On tärkeää, että tulokset ovat sopusoinnussa paikallisen, sosiaalisen ja kulttuurillisen kontekstin kanssa. Erityisesti kansalaisjärjestöt ovat kiinnittäneet tähän paljon huomiota. Suomen tuella on saatu aikaan kestäviä tuloksia erityisesti pitkäaikaisilla yhteistyösektoreilla. Tähän on vaikuttanut jatkuvuuden lisäksi huomattavat rahalliset panostukset näille sektoreille. Merkittävä tekijä ovat olleet myös edustustoon palkatut kehitysyhteistyön asiantuntevat ja aktiiviset erityisasiantuntijat, jotka ovat osallistuneet kehitysyhteistyön täydentävyyden ja koordinaation edistämiseen. [1, 3, 4, 11]

6.3 Kestävyys on keskeinen haaste ja sen arvioinnissa on vakavia puutteita

Metaevaluointien mukaan arviointiraporteissa ei ole usein perusteltu riittävästi, miksi hankkeiden katsottiin olevan kestäviä. Tapana on ollut puhua ”mahdollisesta kestävydestä” tai olettaa vaikutusten säilyvän, vaikka samalla on todettu tärkeiden hankekomponenttien jäävän tavoitteistaan. Taloudellinen kestävyys on harvoin taattu edes hankkeen päätösvaiheessa, koska usein hyödynsaajaorganisaatiolla ei ole ollut valmiuksia tarvittavien resurssien ylläpitämiseen. Niissä hankkeissa, joissa kestävyyttä on pystytty arvioimaan, ovat tulokset olleet vain osittain kestäviä. Yleisesti ottaen kestävyysanalyysissä on ollut vakavia puutteita, minkä johdosta Suomen kehitysyhteistyön kestävydestä ei ole riittävästi tietoa. Kunkin kehityspoliittisen ohjelman lyhyt voimassaoloaika voidaan katsoa yhdeksi kestävyyttä rajoittavaksi tekijäksi, sillä käytäntö rajoittaa sitoutumista pitkäaikaisiin tavoitteisiin. Myös kestävyys suunnitelmien laatimisessa on ollut selkeitä puutteita, joten siihen tulisi kiinnittää enemmän huomiota suunnitteluvaiheessa. [0, 1, 3, 4, 10, 12]

Joissakin kansalaisjärjestöjen hankkeissa kestävyys ei ole ollut lähtökohtaisesti saavutettavissa. Näin on erityisesti alueilla, joilla kansalaisyhteiskunnan tila on supistumassa tai joilla valtion viranomaiset vastustavat reformeja tai eivät edes tunnusta perusihmisoikeuksia. Kestävyys on ollut vankempaa silloin, kun julkinen valta on ollut halukas ottamaan hoitaakseen ja edistääkseen hankealoitteita. Kansalaisjärjestöt ovat usein tarkoituksellisesti valinneet heikompia kumppaneita tukensa kohteiksi, koska ne ovat sitoutuneet työskentelemään esimerkiksi sellaisten vammaisryhmien tai hauraiden poliittisten tai ympäristöliikkeiden kanssa, jotka eivät voi saada tukea muualta. Näissä tilanteissa on ollut vaikeampi saada kestäviä tuloksia, vaikka perustelut tuen antamiselle ovat vahvat. Taloudellinen kestävyys on myös usein heikkoa silloin, kun hyödynsaajat ovat tukeutuneet pelkästään Suomesta tulevaan rahoitukseen. Tämä on ilmeistä erityisesti pienten järjestöjen keskuudessa, jotka eivät ole kehittäneet vaihtoehtoisia rahoituslähteitä. [1]

6.3 Kaikille hankkeille tulisi laatia asianmukaiset kestävyysuunnitelmat

Kaikille hankkeille tulisi laatia asianmukaiset kestävyysuunnitelmat, joita pitäisi myös päivittää vuosittain. Lisäksi paikallisia kumppaneita tulisi kannustaa kehittämään vaihtoehtoisia rahoitus- tai tulonmuodostusmekanismeja taloudellisen kestävyuden edistämiseksi. [1]

Hallinnon eri tasojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota suositeltiin tuettavaksi, jotta paikalliset edellytykset ongelmien ratkaisuun paranisivat. Siirtymävaiheen maita varten tulisi kehittää maakohtaiset strategiat ja kohdentaa voimavaroja edustustoille, jotta ne voivat edistää siirtymää kehitysyhteistyöstä taloudelliseen yhteistyöhön ja liikekumppanuuksiin. Tämä edellyttää sekä henkilöstöä että budjetointia taloudellisten suhteiden lujittamiseen. BEAM-ohjelmaa voitaisiin tukea laajemmin Team Finlandin avulla lisäämällä kestäviä kumppanuuksia. [7, 11]

6.4 Eri toimijoiden yhteistyön edistäminen tukee kestävyyttä

Vietnamin siirtymästrategian pohjalta saatuja oppeja tullaan hyödyntämään laajemmin. Samalla kehitetään tapoja suomalaisten toimijoiden kiinnostuksen vahvistamiseksi sekä yhteistyömahdollisuuksien edistämiseksi yhteistyömaissa. Kehitysyhteistyöhankkeiden asiantuntijoiden osaamista hyödynnetään aktiivisesti ottamalla heitä mukaan Team Finland -työhön. Selvitetään mahdollisuuksia saada esimerkiksi alueellisesti lisähenkilöstöä kaupallis-taloudellisten suhteiden lujittamiseen Team Finland -rahoituksella tai yhdistämällä Team Finland- ja kehitysyhteistyörahoitusta. Kaupallis-taloudellisten suhteiden vahvistamisessa hyödynnetään kehitysyhteistyön avulla luotuja suhteita. [7]

7 OLEMMEKO EDISTÄNEET IHMISOIKEUKSIA, SUKUPUOLTEN TASAARVOA JA PUHTAAMPAA YMPÄRISTÖÄ?

Läpileikkaavat tavoitteet (cross cutting objectives) ja ihmisoikeusperustaisuus on nostettu selkeästi esiin politiikkatasolla, mutta niiden seuranta ja taustanalyysit ovat jääneet usein pinnallisiksi.

Taulukko 7.1: Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">Läpileikkaavat tavoitteet on tuotu esiin selkeästi politiikkadokumenteissaParempia tuloksia on saavutettu tapauksissa, jossa toiminta on perustunut hyvään lähtöanalyysiinIhmisoikeusperustaisuus on ollut vahvasti esillä viimeaikaisissa raporteissa	<ul style="list-style-type: none">Läpileikkaavia tavoitteita seurataan harvoin systemaattisesti ja perusteellisestiLäpileikkaavien tavoitteiden taustanalyysi on usein puutteellista suunnitteluvaiheessaSukupuolten välistä tasa-arvoa ei ole onnistuttu valtavirtaistamaan ohjelmasuunnitteluunIhmisoikeusperustaisuuden kokonaisvaltainen analyysi ja metodologiat ovat puutteellistaMonet raportit ovat maininneet ilmastonäkökulman, mutta yleensä pinnallisena viitteenä
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">Ministeriön tulisi suorittaa arviointi ihmisoikeusperustaisuuteen liittyvistä käytännöistä ja tavoitteistaSystemaattisemmat tausta-analyysitFormatiivinen arviointi ilmasto-rahoituksen mekanismien ja oppimisen parantamiseksi	<ul style="list-style-type: none">Ohjeistuksen päivityksessä tullaan korostamaan läpileikkaavien tavoitteiden seurannan merkitystäMinisteriö on julkaissut yleisohjeen ihmisoikeusperustaisesta lähestymistavasta ja tulosohjauksestaMaaohjelmien suunnittelun ohjeistusta päivitetään korostamaan taustanalyysien merkitystä

7.1 Läpileikkaavien tavoitteiden ja ihmisoikeusperustaisuuden edistäminen on vahvaa politiikkatasolla

Läpileikkaavissa tavoitteissa on saavutettu positiivisia tuloksia sukupuolien välisen tasa-arvon edistämässä, mutta saavutukset ovat liittyneet enemmän naisten osallistumisen lisäämiseen kuin perustavanlaatuisen sukupuoliroolien muuttamiseen. Yleisesti ottaen toiminta näyttää johtaneen parempiin tuloksiin silloin, kun hankkeen toimeenpano on perustunut sukupuoliroolien analyysiin. Suomen lähestymistapa sukupuolien välisen tasa-arvon edistämiseksi on määritelty selkeästi politiikkatasolla. Myös syrjäytyneiden yhteisöjen puolesta toimimisessa ja eriarvoisuuden vähentämisessä on olemassa onnistumisia, mutta seuranta ei ole ollut systemaattista. Ihmisoikeusperustaisuus on ollut monelle järjestölle ydinasia, jota on korostettu myös muissa tukimuodoissa, mutta sen varsinaisesta toteuttamisesta on vähän tietoa. [1, 5, 9, 13]

Reilukauppa, Siemenpuu ja WWF Suomi ovat erityisesti kiinnittäneet huomiota ilmastoasioihin. Ilmastoasiat eivät ole kuitenkaan olleet keskiössä Suomen kansalaisjärjestöjen toiminnassa, vaikka joissain tapauksissa ne ovat työssään lisänneet tietoisuutta ilmastonmuutoksesta. Useimmiten ihmisoikeuksien periaatteet on sisällytetty hyvin ohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen. Helposti syrjäytyville ihmisille on suunnittelussa usein annettu ”ääni” siten, että heitä tuetaan vaatimaan oikeuksiaan. Kaiken kaikkiaan ohjelmaturkuevaluoinnin perusteella läpileikkaavien tavoitteiden tukeminen on kansalaisjärjestöyhteistyössä kuitenkin ollut riittävää. [5]

7.2 Läpileikkaavien tavoitteiden seuranta ja analyysi on heikkoa ja usein pinnallista

Suomen kehitysyhteistyön läpileikkaavien tavoitteiden välittömien vaikutusten (outcome) seuranta ja raportointi ei ole ollut riittävän tarkkaa. Ihmisoikeusperustaisuus on mainittu lähes kaikissa vuoden 2012 kehityspoliittisen toimenpideohjelman perusteella kirjoitetuissa evaluointiraporteissa, mutta niissä ei ole juurikaan arvioitu, miten hankkeet kokonaisuudessaan toteuttivat ihmisoikeusperustaisuutta. Yleisesti ottaen Suomen ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan ja läpileikkaaviin tavoitteisiin ei ole paneuduttu hankesuunnittelussa tai -toteutuksessa niin hyvin kuin ulkoministeriön politiikka edellyttäisi. [0, 1, 4, 10, 11]

Ilmastokestävyyyteen on poikkeuksia lukuun ottamatta kiinnitetty vähän huomiota. Monet raportit mainitsivat ilmaston/ilmastollisen kestävyuden, mutta lähes poikkeuksetta vain pinnallisina viitteinä. [0, 4, 10, 18]

Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei ole onnistuttu valtavirtaistamaan ohjelmasuunnitteluun. Niissäkään ohjelmissa, joissa tasa-arvo on ydinasia, ei tulostavoitteita juurikaan ole määritelty selkeästi. Tasa-arvoa on tarkasteltu usein mekaanisesti tasapainottamalla naisten ja miesten lukumäärää hankkeiden aktiviteeteissa. On katsottu, että hanke joko edistää tasa-arvoa tai sitten ei. Vain kourallisessa hankkeita on ilmennyt jonkinlainen sukupuolten tasa-arvoon liittyvä seurantajärjestelmä. Erityisesti seuraavat puutteet ovat haitanneet suku-

puolten välisen tasa-arvon ohjelmointia ja arviointia: epäselvät tavoitteet, sukupuolianalyysin puuttuminen, hyödynsääjaryhmien puutteellinen identifiointi ja erittely sekä heikot arviointimetodologiat ja -työkalut. [0, 4, 5, 10, 13]

7.3 Hankesuunnittelussa tulisi panostaa syvällisiin tausta-analyysihin

Koska ihmisperustaisuus toteutuu epäjohdonmukaisesti kehitysyhteistyöhankkeissa, tulisi ministeriön tehdä sisäinen arviointi ihmisoikeusperustaisuuteen asetetuista tavoitteista ja käytännöistä. Syyt läpileikkaavien tavoitteiden puutteelliseen huomioimiseen tulisi selvittää ja ryhtyä toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi. Ylipääntensä ministeriön tulisi panostaa enemmän tausta-analyysien tekemiseen. [0, 4, 10, 11, 13]

Ilmastokehitysyhteistyöhön puolestaan suositeltiin formatiivista arviointia Suomen ilmastorahoituksen mekanismien ja oppimisen parantamiseksi. [18]

7.4 Ministeriö päivittää relevantteja ohjeistuksiaan läpileikkaavien tavoitteiden valtavirtaistamiseksi

Läpileikkaavia tavoitteita koskevassa ohjauksessa neuvotaan, että tavoitteita tulisi priorisoida tapauskohtaisesti. Olemassa olevan ohjeiden mukaisesti läpileikkaavien tavoitteiden saavuttamista ja ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan toimeenpanoa tulee suunnittelun lisäksi seurata. Ohjeistuksen päivityksen yhteydessä tullaan korostamaan seurannan merkitystä. [4]

Suosittelun jälkeen on julkaistu yleisohje ihmisoikeusperustaisesta lähestymistavasta sekä tulosohjauksesta, joihin on linjattu sekä läpileikkaavien tavoitteiden että riskien hallinnan käsittely. Yleisohjeiden pohjalta ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja riskien hallinta tullaan sisällyttämään sekä kaikkien eri instrumenttien ohjeisiin seuraavan päivityksen yhteydessä että hankehallintomanuaaliin. [10]

Maaohjelmien suunnittelussa (ml. tausta-analyysit) noudatetaan yleistä maaohjelmia koskevaa ohjeistusta. Tämä tullaan päivittämään ja siihen sisällytetään näkemykset vaadittavista tausta-analyyseista. [11]

8 MITEN KEHITYSYHTEIS- TYÖTÄ JA -POLITIikkaA JOHDETAAN?

Tulosohjauksen (results based management) organisaatiokulttuuria on rakennettu viime vuosina aktiivisesti ministeriössä, mutta työ on vielä kesken. Erityisesti oppimisessa ja tulosten sekä vaikutusten todentamisessa on edelleen haasteita. Yhtenä hidastavana tekijänä on ollut hankearviointien heikko laatu.

Taulukko 8.1: Kehitysyhteistyön tulosohjaus

VAHVUUDET	HAASTEET
<ul style="list-style-type: none">• Tulosohjaus on saanut näkyvyyttä ja sitä on pyritty edistämään laajasti kautta linjan• Maaohjelmien tulosohjausta on onnistuttu parantamaan viime vuosien aikana• Hankearviointien tehtäväkuvaukset ovat olleet suhteellisen hyvin laadittuja, vaikka puutteitakin on erityisesti menetelmäkysymyksissä	<ul style="list-style-type: none">• Tulosjohtamisen organisaatiokulttuuri on vasta kehittymässä• Hankkeiden systemaattinen seuranta on puutteellista• Tuloksista oppiminen on ollut heikkoa.• Pikainen ja pinnallinen suunnittelu• Hankearviointien ja ennakoarviointien laadussa on edelleen haasteita• Tulosperustaisen toiminnan osaamisen puutteet kautta linjan
SUOSITUKSET	PÄÄTETYT TOIMENPITEET
<ul style="list-style-type: none">• Arviointien tuloksista tulisi ottaa systemaattisesti opiksi• Kehityspoliittinen ohjelma tulisi korvata tiiviillä kehityspoliittisella lausunnolla• Systemaattista monitorointia ja tilastointia tulisi kehittää kaikilla tasoilla• Hankearviointien laatua tulisi parantaa uudenlaisen hankintatavan avulla• Tilanne- ja tarveanalyysit sekä muutosteorioiden osaksi hankesuunnittelua• Henkilöstöresursseja tulisi kasvattaa koulutuksen ja tarvelähtöisen rekrytoinnin kautta	<ul style="list-style-type: none">• Kehitysvaikeuksien ja tulosten roolia päätöksenteossa on ruvettu vahvistamaan• Muutosteorioita on ruvettu laatimaan osana ministeriön strategista suunnittelua• Puitejärjestelyt ja standardisoidut työkalut ja raporttien rakenteet edistävät arviointien laadun parantamista• Ministeriö toimii aktiivisesti tulosohjauksen koulutuksen monipuolistamiseksi

8.1 Tulosohjauksen kulttuuria luodaan laaja-alaisesti

Kehityspoliittiset ohjelmat ovat välittäneet onnistuneesti ja vakuuttavasti Suomen kehityspolitiikan arvot ja yleiset johtavat periaatteet. Tulosjohtamiskulttuuri ulkoministeriössä on edistynyt viime vuosien aikana, erityisesti tulosperustaisen hankkeiden ja ohjelmien suunnittelun ja toteutuksen suhteen. Tuloksista oppimista on jossain määrin käytetty hyväksi kehityspolitiikan päivittämisessä ja tulosjohtamisen kehittäminen on ollut käynnissä eri kehitysyhteistyömuodoissa. Mielenkiintoisena esimerkkinä voi mainita BEAM-ohjelman, jonka tärkeänä elementtinä on jatkuvaa oppimista tukeva kehittävä evaluointi. Kokeilu on tuottanut, ja tuottaa edelleen, tärkeitä kokemuksia, joita voidaan tulevaisuudessa hyödyntää myös muiden kehitysinstrumenttien tulosjohtamisen kehittämisessä. [2, 5, 12]

Kattavilla tulossuuntautuneilla maastrategioilla sekä monenkeskisillä vaikuttamissuunnitelmilla on ollut mahdollista edistää tulosperustaista toimintaa Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä. Ministeriö on laatinut tehokkaita maastrategian raportointiprosesseja, jotka ovat olleet sopivan kevyitä ja jotka ovat auttaneet maastrategioiden arvioimisessa ja uudistamisessa sekä maatason vuosiraportoinnissa. Nämä maaohjelmatoimintamallin prosessit ovat saaneet aikaan strategista reflektointia maa- ja toimialatasojen tuloksellisuudesta vähintään kerran vuodessa. Tämä on puolestaan lisännyt eri toimialojen ja kehitysinterventioiden vaikuttavuutta ja tehokkuutta.” Tällä tavoin maastrategiat ovat jo terävöittäneet hankeportfolioiden relevanssia, yhtenäisyyttä ja vaikuttavuutta. [6, 12]

8.2 Kattavan tulosohjaukulttuurin luominen on aikaa vievää ja haastavaa

Tulosjohtamisen organisaatiokulttuuri on vasta alkutaipaleella

Vaikka merkittävää edistymistä on tapahtunut, viimeaikaisten arviointien mukaan kehityspolitiikasta ja -yhteistyöstä puuttuu edelleen kattava toimintamalli tulosperustaiselle johtamiselle. Tarvittavat järjestelmät ja henkilöstön osaaminen ovat vasta kehittymässä. Organisaatiokulttuuri on ollut suurelta osin riskejä välttelevä ja priorisoinut kokeilujen ja oppimisen sijaan ohjeiden täsmällistä noudattamista ja tulosvastuullisuutta. Alemman tason politiikkalinjaukset ja ohjeet ovat vain harvoin viitanneet arviointien johtopäätöksiin ja opetuksiin. Myös kehityspoliittisissa ohjelmissa on ollut nähtävissä vain vähän viittauksia aiemmista tuloksista oppimiseen. Niistä on puuttunut selkeä asioiden priorisointi, koska jokainen ohjelma on pyrkinyt määrittelemään Suomen koko kehityspolitiikan uudelleen kullekin hallituskaudelle. Tällainen julkiselle sektorille ominainen organisaatiokulttuuri on ollut este tehokkaalle tulosperustaiselle toiminnalle. Asian korjaamiseksi tarvittaisiin vahvaa ja täsmällistä tulosohjauksen politiikkaa, johdon sitoutumista, henkilöstölle sopivia kannustimia, resurssien kehittämistä ja luonnollisesti aikaa. On hyvä kuitenkin ymmärtää, että muutkin maat ja avustusjärjestöt kamppailevat samantyyppisten tulosohjauksen haasteiden kanssa. [1, 6, 10, 12]

Tulosten seurantajärjestelmissä on kehitettävää

Hankkeiden seurantajärjestelmät ovat olleet usein heikkoja, eivätkä ne ole mahdollistaneet saavutusten ja läpileikkaavien tavoitteiden tehokasta todentamista. Olettamuksia, riskejä ja kapasiteetin kehittymistä on seurattu harvoin, lähtötilanteen kartoittaminen on ollut heikkoa, eivätkä datan keruumenetelmät ole olleet tarpeeksi kattavia. Tuloskehyykset on usein muotoiltu liian kunnianhimoisiksi ja niiden indikaattorit, lopputulokset ja vaikutukset on tyypillisesti kirjattu epämääräisesti. Henkilöstövähennykset ja ohjelmien monimutkaisuus ovat vaikeuttaneet tilannetta entisestään. Kyse ei ole pelkästään todisteiden löytämisestä, vaan myös todisteiden analysoinnista ja raportoinnista. Myös ministeriön hankkeiden tulosseurannassa on ollut kehitettävää, sillä ministeriöltä on puuttunut tulosperustainen organisaatiotason informaatio- ja taloustietojärjestelmä. Tarvittavien perustietojen seuranta ja raportointia voitaisiin parantaa kehittämällä ja integroimalla olemassa olevia järjestelmiä (hanketietojärjestelmä, tietokannat, muu relevantti saatavilla oleva data) käyttäjäystävällisempään suuntaan. Tilannetta vaikeuttaa se, että eri kehitysyhteistyötoimijat raportoivat usein omien järjestelmiensä puitteissa, jolloin yleisen tason tulosarviointi on haastavaa. [0, 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 18]

Kehitysyhteistyöhankkeiden arviointiraporteissa on parantamisen varaa

Hyvin tehdyt arvoinnit ovat yksi tulosjohtamisen ehdoton tukijalka. Evaluointien tehtäväkuvaukset ovat olleet suhteellisen hyvin kirjoitettuja ja ilmaisseet evaluoinnin vaatimukset selkeästi. Tehtäväkuvaukset eivät kuitenkaan ole ohjanneet hankkeita riittävän tarkasti menetelmäkysymyksissä eivätkä vaatineet raportointia kaikista oleellisista politiikkakysymyksistä.

Hankearviointien laadussa on esiintynyt isoja ongelmia johtuen osittain heikkolaatuisesta hankeraportoinnista. Suurimmat heikkoudet ovat koskeneet lähestymistapaa, metodologiaa, näyttöön perustuvia havaintoja, riskien hallintaa, johtopäätöksiä, evaluointikysymysten laatimista ja toisaalta puutteita läpileikkaavia teemoja koskevissa kysymyksissä Kehitysevaluoinnin yksikkö on tuottanut *Evaluointimanuaalin* ohjaamaan arviointeja, mutta ohjeistusta on noudatettu harvoin tyydyttävästi. Todisteperäisyyden näkökulmasta dokumentoitujen viitteiden, todisteiden ja kaavioiden laatu on ollut heikkoa ja loogisia viitekehyyksiä ja muutosteorioita on hyödynnetty vähän. Silloinkin kun niitä on käytetty, raportointi on ollut pinnallista. Heikon raportoinnin ajureina ovat toimineet mm. vahvan arviointikulttuurin puute, tulosperustaisten hallintokäytänteiden puutteet, henkilöstön vaihtuvuus, vaihtuvan kehityspolitiikan vaatimat muutokset ja riittämättömät evaluointibudjetit.

Hanke-evaluoinnit ovat kuitenkin tuottaneet tilaajilleen yleensä näyttöön perustuvia tuloksia ja hyödyllisiä suosituksia, vaikka selkeää kohdeyleisöä suosituksille ei aina ole ollut. [0, 1, 4, 10]

Etukäteisarviointiraportit todettiin yleisesti huonolaatuisiksi. Suurin syy näiden raporttien heikkoon laatuun oli se, että ne oli tehty sellaisessa hankesuunnittelun vaiheessa, jossa ehdotettu hanke ei ollut vielä riittävän tarkasti muotoutunut, eivätkä hankedokumentit ole olleet vielä riittävän valmiita arviointia ajatellen. Etukäteisarviointit ja niiden tehtäväkuvaukset vastasivat yleisesti

huonosti ministeriön ohjeistusta. Mikäli evaluointiraporttien ja tehtäväkuvausten laatua halutaan parantaa, on ministeriön huomioitava laadunvarmennusentistä paremmin jo hankkeen suunnitteluvaiheesta alkaen. Tehtäväkuvauksia kehitettäessä on myös huomioitava riittävä taloudellisten ja muiden resursien osoittaminen evaluoinnin toteutukseen ja tulosten hyödyntämiseen. [4, 10]

Kehitysyhteistyön suunnittelu ei ole tarpeeksi systemaattista

Ministeriön politiikka- ja ohjelmatason suunnittelua ja ohjausta voidaan parantaa. Esimerkiksi kehityspoliittisen ohjelman tavoitteiden määrittäminen ja budjettisuunnittelu ovat olleet erillisiä prosesseja. Määrärahojen jakaantuminen osastojen ja yksikköjen välillä ei ole noudattanut tulosperustaista suunnittelua. Ministeriön ohjeistot eivät ole aina sisältäneet selkeitä ohjeita siitä, miten laajempien tuki-instrumenttien päätavoitteet voidaan saavuttaa. Näin on ollut esimerkiksi kansalaisjärjestötuenkohdalla. Kansalaisjärjestöjen vuosikonsultatioiden ajoitus ei ole myöskään tukenut toteutuneiden tulosten hyödyntämistä tulevissa suunnitelmissa. Joillekin tärkeille teemoille, kuten ilmatorahoitukselle, ei ole laadittu selkeää suunnittelua ohjaavaa strategiaa. Suomen kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä toimintasuunnitelma ei ole ohjannut suunnittelua ja toteutusta kumppanimaissa, vaan se on jäänyt pääasiallisesti ministeriön sisäiseksi työkaluksi. [5, 7, 11, 12, 17]

Hankkeiden suunnitteluvaiheessa ei ole aina ymmärretty kuinka monitahoisia haasteita sisältävä prosessi tuotosten (output) muuttaminen välittömiksi vaikutuksiksi (outcome) on. Monissa tapauksissa ohjelma-asiakirjoista on puuttunut tärkeitä avainkohtia, kuten kehityshankkeen tavoitepuu, muutosteoria, tulosten viitekehys, riittävä riskianalyysi, yksityiskohtainen toimeenpanostrategia, keskipitkän aikavälin tulosten ja vaikutusten erittely sekä analyysi tietolähteiden ja lähtötilannetta koskevien analyysien saatavuudesta. Muutosteoriat eivät ole kuvanneet riittävästi hankkeiden oletettuja muutosketjuja eivätkä muutospolkuja oletetuille vaikutuksille. On tavallista, että suunnittelusta on puuttunut laajamittainen tilanne- ja tarveanalyysi sekä sukupuoli- ja haavoittuvien ryhmien analyysi. Yleisesti ottaen strategioiden (ja hankkeiden) suunnittelussa voitaisiin osallistaa tehokkaammin ja kattavammin paikallisia sidosryhmiä. Tätä rajoittaa kuitenkin osaltaan taitavien asiantuntijoiden vähäinen määrä kumppanimaissa. [0, 1, 4, 6, 10, 11, 12]

Tulosjohtamisen kapasiteetissa on selkeää vajetta

Tehokkaaseen tulosjohtamiseen vaadittu osaaminen on kuitenkin ollut heikkoa kaikkien kehitysyhteistyöinstrumenttien ja -toimijoiden piirissä, eikä taitojen kehittämistä ole tuettu riittävästi. Kehitysyhteistyön leikkaukset ovat vähentäneet henkilöstön määrää usealla alueella. Esimerkiksi evaluointien resursointi on ollut riittämätöntä laadukkaan arvioinnin tuottamiseen. Ministeriössä seuranta- ja evaluointiosaamisen puutteet ovat vaikeuttaneet täsmällisten tavoitteiden ja indikaattorien asettamista, toimivien seuranta- ja evaluointijärjestelmien rakentamista, systemaattista raportointia sekä evaluoijien valintaa ja evaluointien hallinnointia. Vaikka kehitysevaluoinnin yksiköllä on ollut joitakin puitesopimuksia omia toimeksiantojaan varten, vastaava järjestely on puuttunut hankearvioinneista. Tällainen järjestely lisäisi hankintaprosessien tehokkuutta vähentämällä hallinnon työtaakkaa ja takaisi evaluoijien osaamisista.

Henkilöstön pätevyys evaluoinneissa on parantunut monenkeskisissä järjestöissä, mutta evaluoijien pätevyyden arvioimiseksi ei ole selkeitä kriteereitä. [0, 1, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 15, 18]

8.3 Tulosohjauksen parantamiseen liittyviä uudistuksia tulee tehostaa tulevaisuudessa

Ministeriön tulisi tähdätä systemaattisempaan oppimiseen kaikilla toiminnan tasoilla

Ministeriön olisi hyvä kehittää ja sitoutua realistiseen tulosohjauksen strategiaan, jossa opitaan systemaattisesti tuloksista. Tätä tukisi saumaton raportointihierarkia, joka vastaisi politiikan toteutuksen kanavia ja ylimmän hallinnon tason raportointitarpeita eduskunnalle. Nykyisten informaatiojärjestelmien integroiminen ja kehittäminen käyttäjäystävällisiksi johdon tietojärjestelmiksi edistäisi taloudellisen ja tulosperustaisen tiedon hyödyntämistä. Ministeriön ylimmälle hallintotasolle tulisi laatia muutosteoria ja strateginen tuloskehikko, jossa on sekä määrällisiä että laadullisia tavoitteita. Tämän lisäksi kehityspoliittinen ohjelma tulisi tulevaisuudessa korvata tiiviillä 3-5 sivua pitkällä kehityspoliittisella lausunnolla, jonka ydin on tuloslähtöisyys. Lausunto keskittyisi muutoksiin suhteessa pitkän aikavälin tavoitteisiin, jolloin koko politiikka ei tarvitsisi laatia uudestaan neljän vuoden välein. [12]

Parantaakseen hankearviointiraporttien ja -prosessien hyödyntämistä jatkossa ministeriön tulisi selventää ja institutionalisoida johdon roolia ja vastuuta evaluointisyklin eri vaiheiden laadunvarmistuksessa, seurannassa ja evaluointitulosten hyödyntämisessä. Kaiken kaikkiaan laadunvarmistusta tulee parantaa kautta linjan. Tehokas maatasen ohjelmointiprosessi tulisi nostaa eri maat kattavaksi oppimisprosessiksi. [0, 6, 10, 12]

Tulosten ja vaikutusten tunnistamiseksi tulee kehittää seurantajärjestelmiä ja parantaa hankearviointien laatua

Kehitysyhteistyön hallinto-, seuranta- ja oppimismekanismeja tulisi parantaa kaikilta osiltaan, jotta ministeriö voisi paremmin toimeenpanna omia kehityspoliittisia linjauksiaan. Ohjelma- ja hanketasolla tulisi kehittää mitattavia ja osuvia indikaattoreita, edistää systemaattista monitorointia ja tilastointia sekä parantaa raportoinnin laatua. Näillä keinoilla voidaan edistää tulosten ja vaikuttavuuden tunnistamista ja läpileikkaavien tavoitteiden toteutumista. Ministeriön tulisi kehittää käytännönläheiset ohjeet ja tarkastuslistat eri teemojen, kuten kauppaa tukevan kehitysyhteistyön, integroimiseksi eri tuloskehikoihin ja maastrategioihin. Myös muutosteorian hyödyntämiseen tulisi rohkaista, sillä se helpottaa lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden harmonisointia. [1, 2, 4, 6, 7, 9]

Hanke-evaluointien hankintaprosessien ja pätevien arvioijien rekrytoinnin tehostamiseksi evaluoinneissa suositellaan ministeriötä solmimaan puitesopimuksia. Tämän lisäksi arviointisuunnitelmien metodologiavaatimuksia on huomattavasti kiristettävä hankearvioinneissa. Näyttöä on vaadittava kaikkien löydösten ja havaintojen tueksi. Etukäteisarviointien roolia tulisi muuttaa siten, että ne tehtäisiin huomattavasti myöhemmässä vaiheessa hankesykliä. [4, 10, 17]

Parantaakseen ministeriön evaluointien käyttöä jatkossa, kehitysevaluoinnin yksikön tulisi kehittää muutosteoria linjaamaan ja linkittämään evaluointien tuloksia näyttöön perustuvaan päätöksentekoon. Ministeriön evaluointinormia voisi muuttaa myös siten, että kehitysevaluoinnin yksikön mandaatti evaluoida kaikkia yksityissektorin rahoitusinstrumentteja ja -kanavia tulee eksplisiittiseksi, ottaen kuitenkin huomioon liikesalaisuuksien vaalimiseen vaadittavat järjestelyt. [o, 10, 14]

Suunnittelua tulee tehostaa syventävillä analyyseilla, muutosteorian hyödyntämisellä ja paikallisten toimijoiden osallistamisella

Suunnittelun tehostamiseksi evaluoinnit suosittelevat erityisesti paikallisten sidosryhmien kattavampaa osallistamista suunnitteluprosessissa ja tarkempia tilanne- ja tarveanalyysseja. Esimerkiksi naisten ja haavoittuvien ryhmien asemaan vaikuttavia tekijöitä tulisi ymmärtää paremmin. Suunnittelussa tulisi systemaattisemmin hyödyntää muutosteorioita ja syvempää analyysia oletetuista tuloksista ja niiden vaikutuksista. Tämän lisäksi relevanttien arviointien ja sidosryhmäkeskustelujen aikatauluja voitaisiin tarkentaa siten, että niiden viestit tukevat hanke- ja ohjelmasuunnittelua sekä budjetointiprosesseja. Kansalaisjärjestöjen ohjelmatuen suhteen tulisi säilyttää suunniteltu nelivuotiskausi ja jopa pidentää sitä tulevaisuudessa, jotta voidaan parantaa toiminnan ennakoitavuutta ja kestävyyttä. [1, 2, 6, 9]

8.4 Ministeriö toimii aktiivisesti tulosohjauksen käytäntöjen vakiinnuttamiseksi

Päätöksenteon ja kehitysvaikutusten linkkiä vahvistetaan

Ministeriö on päättänyt, että kehitysyhteistyön tulosohjauksen ja toimintatapojen kehittämiseksi toteutetaan laaja toimintatapauudistus. Tämä uudistus pyrkii vastaamaan useimpiin viimeaikaisten evaluointien tekemiin suosituksiin ja erityisesti tulosjohtamisen vahvistamiseen. Suunnitelmassa pureudutaan toimiin, jotka koskevat mm. suunnittelua, muutosteorioita, tulostietoa, raportointia, arviointia, seuranta ja järjestelmien hallintaa. Kehityspolitiikan tuloksellisuutta, vaikutuksia ja mitattavuutta pyritään parantamaan tulosraportointijärjestelmää kehittämällä. [12]

Kehityspolitiikan tuloksista ja vaikutuksista pyritään tuottamaan tietoa sellaisessa muodoissa, että se tukee oppimista, päätöksentekoa ja myös ulkoista viestintää. Erityistä huomiota tullaan kiinnittämään siihen, miten loppu- ja vaikuttavuusevaluointien tuottamaa tietoa voitaisiin hyödyntää paremmin suunnittelussa. Riskienhallintaa ja kestävyysuhkien hallintaa pyritään vahvistamaan. Myös maaohjelmatoimintamallin kehittämistä jatketaan. Vuosiraportointi on jo vahvistanut oppimista maatiimeissä ja alueosastoilla. Synteesiraportin rakennetta kehitetään raportointiohjeistuksen päivityksen yhteydessä. Tällä tähdätään oppimisen ja tuloskulttuurin vahvistumiseen. Kokemuksia tullaan hyödyntämään ohjelmien ja asiakirjojen laadintaohjeistuksessa siten, että ne tukevat mahdollisimman hyvin tulosperustaista suunnittelua ja johtamista. [4, 6, 10, 12]

Puitejärjestelyt ja standardisoidut työkalut edistämään arviointien laatua

Evaluointimanuaalin päivityksen yhteydessä on keskitytty metaevaluoinnin esiin nostamien heikkouksien ratkaisemiseen. Evaluointikoulutusta tullaan yleisesti monipuolistamaan. Monenkeskisten toimijoiden kanssa laadittavissa sopimuksissa varmistetaan evaluointia koskevat velvoitteet. Kokeiltujen evaluointihankintatapojen vahvuudet ja heikkoudet analysoidaan. Arviointien tekijöitä kannustetaan käyttämään evaluoinnin erityisosaamista jo tehtävänkuvauksen laadinnassa ja aloitusraporttien käsittelyssä hyödyntäen osastojen neuvonantajia, EVA-11:n asiantuntijoita tai tukikonsultteja. Kehitysevaluoinnin yksikkö on kilpailuttanut aiemmin jo kaksi puitesopimusta (kansalaisjärjestöevaluoinnit ja vertaisarviot). Vuonna 2017 kilpailutettu Evaluation Management Service helpottaa evaluointien ulkoistamista ja nostaa evaluointien menetelmäosaamista. Se otetaan käyttöön vaiheittain myös hankeevaluointien toteuttamiseen. Kehitysevaluoinnin yksikkö on myös tehnyt päätöksen säännöllisistä kehitysyhteistyöhankkeiden meta-evaluoinneista. Meta-evaluoinnit standardoidaan siten, että eri evaluointikertojen tulokset olisivat vertailukelpoisia. Raporttien laadun parantamiseksi hyödynnetään systemaattisesti arvioinnin aloitusvaihetta ja aloitusraporttia. Kumppanimaan osallistuminen pyritään varmistamaan maaohjelmien arvioinneissa. [4, 10]

9 KEHITYSPOLITIIKAN EVALUOINNIN HAASTEET JA TULEVAISUUS

Evaluointien perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriön kehityspolitiikan ja -yhteistyön arviointijärjestelmää pitäisi vielä kehittää. Meta-evaluoinnit tuovat erityisesti esiin hankearviointien kehittämistarpeet. Hanketason arviointien laadun parantaminen ja kattavuuden varmistaminen edellyttää riittävien resurssien kohdentamista seurantaan. Kehitysyhteistyön arviointia ohjaavan normin mukaisesti hanketason arvioinneissa tulisi päästä systemaattisuuteen ja kattavuuteen, sillä muuten on miltei mahdotonta arvioida kehityspolitiikan toteutumista riittävän kattavasti. Tämä tavoite ei kaikilta osin ole toteutunut vielä. Ulkopuolisen riippumattoman evaluointitoiminnan tueksi tulisi kehittää systemaattista itsearviointia, jolloin arviointijärjestelmästä ei tule liian raskas.

Toinen suuri haaste evaluointijärjestelmässämme on se, ettei nykyisillä seuranta- ja arviointikäytännöillä aina saada selville kehitysyhteistyön- ja politiikan välittömiä vaikutuksia eikä varsinkaan pidemmän aikavälin vaikutuksia. Tähän on useita syitä, joista yksi on riittämätön seurantatieto ja seurannan tietojärjestelmien kehittymättömyys. Evaluointimenetelmiin liittyvä syy on se, etteivät ajallisesti lyhyehköt evaluoinnin toimeksiannot pysty tavoittamaan pidemmällä aikavälillä tapahtuvia vaikutuksia ja tuloksia. Samoin vaikutusten selvittäminen edellyttää systemaattisempia tutkimusmenetelmiä. Tästä syystä evaluointeja tulisikin tehdä jatkossa myös arviointitutkimuksina. Tutkimushankkeita tulisi tehdä yhteistyönä tutkimuslaitosten ja -ryhmien kanssa, ja niiden kesto tulisi olla useampia vuosia. Tutkimuskumppanuuksien kautta saatu arviointitieto auttaisi ministeriötä ja sen kehityskumppaneita ymmärtämään paremmin kehitysvaikutuksen mekanismeja, muutosteorioiden toimivuutta sekä varsinaisia kehitysvaikutuksia. Arviointitutkimusta tehdään maailmalla useissa evaluointiyksiköissä ja tutkimuslaitoksissa. Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden tutkimiseksi olisi hyvä yhdistää sekä kehitystutkimuksen että kehitysevaluoinnin voimavarat.

Kolmas evaluoinnin laajempi haaste näkyy myös evaluointien tuloksissa. Kehityspolitiikka toimii usein eri politiikkasektorien leikkauspisteessä. Yksityisen sektorin kautta tehtävä kehitysyhteistyö, erityisesti sen rahoitusinstrumentit ja ohjelmat, kuten Finnfund ja BEAM, ovat myös osa Suomen ulkomaankauppaa, viennin edistämistä ja innovaatorahoitusta. Turvallisuus, pakolaisuus ja rauhanrakentamisen kysymykset liittyvät kiinteästi kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun. Ilmastorahoitus ja Suomen ilmastopolitiikka yhdistää ulkoministeriön ja ympäristöministeriön toimialoja. Ihmisoikeuspolitiikka ja ihmisoikeusperustainen kehityspolitiikka ovat sidoksissa keskenään. Evaluoinneissa todetaan, että Suomen kehityspolitiikka toimii erillisissä siiloissa. Myös kehitysevaluointi toimii helposti näissä samoissa siiloissa.

Kehityspolitiikan strategisen tason arviointi ulkoministeriössä edellyttäisi kuitenkin kokonaisvaltaisempaa ja koko ministeriön toteuttaman ulkopoliittisen kontekstin parempaa huomioimista evaluointitoimessa.

Kehityspolitiikan arviointia tulisi tehdä myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Agenda 2030 ohjaa kehityspolitiikan lisäksi muitakin Suomen politiikkasektoreita kestävän kehityksen selonteon mukaisesti. Suomen kehityspolitiikan ja muiden politiikkasektoreiden johdonmukaisuutta ja yhteisvaikutusta ei arvioinneissa ole juuri vielä huomioitu. Arviointia tehdään eri ministeriöissä eri periaatteiden mukaisesti. Evaluointiyksiköiden mandaatit ministeriöissä ja laitoksissa eivät huomioi riittävästi muuttunutta kestävän kehityksen kansainvälistä politiikkaviitekehystä. Arviointitoimeen yhteensovittamista ja yhteistyötä tulisikin edistää siten, että jatkossa eri politiikkasektoreiden yhteisvaikutuksia ja politiikkajohdonmukaisuutta voitaisiin arvioida yhteistyössä muiden ministeriöiden ja laitosten kanssa.

Kehitysyhteistyön hankearviointien pohjalta muotoutunut arviointijärjestelmä ei ole tällaisessa politiikkaympäristössä enää riittävä, vaan tarvitaan eri politiikkalohkoja yhdistävää, tutkimustakin hyödyntävää laaja-alaista arviointia. Kaikkia kehityspolitiikan arvioinnin ongelmia ei voida ratkaista ministeriön sisäisillä ohjeilla ja normeilla. Arviointiyhteistyön tueksi Suomi tarvitsee kansallisen arviointipolitiikan.

LÄHTEET

Lähdeluetteloon on kirjattu kattavasti ainoastaan pääraportit. Mikäli raportti sisältää alaraportteja, on ne listattu lähteen alla. Alaraportteihin ei kuitenkaan viitata tämän raportin päätekstissä eksplisiittisesti.

EVALUOINTIRAPORTIT

0. Silvestrini, S., Väh, S. J., Römling, C., Lieckefett, M., Mikkolainen, P. (2018) *Meta-evaluation of project and programme evaluations 2015-2017*. Evaluointiraportti 2018/1. Ulkoministeriö, Helsinki.
1. Chapman, N., Kärkkäinen, K., Silfverberg, P., Efraimsson, A. (2017). *Evaluation on Programme-based Support through Finnish Civil Society Organizations III. Meta-Analysis*. (Evaluointi kansalaisjärjestöjen ohjelmatuesta - osa 3). Evaluointiraportti 2017/5. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=365988&nodeid=49728&contentlan=1&culture=fi-FI>
 - 1.1. CSO3 Meta-analyysi
 - 1.2. CSO3 Synteesiraportti
 - 1.3. Frikyrklig Samverkan
 - 1.4. Kattojärjestöt (Kehys ja KEPA)
 - 1.5. Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö (Demo)
 - 1.6. Solidaarisuus
 - 1.7. Suomen Ammattiliittojen Solidaarisuuskeskus (SASK)
 - 1.8. Säätiot (Abilis, Siemenpuu ja KIOS)
 - 1.9. Vammaiskumppanuus
2. Halme, K., Lähde, K., Uusikylä, P., Uusihakala, J., Giddings, S. (2017). *Developmental Evaluation of Business with Impact (BEAM) Programme*. (Business with Impact (BEAM) -ohjelman kehittävä evaluointi). Evaluointiraportti 2017/4. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=364951&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
3. Brusset, E., Baker, J., Crenn, B., Davies, A., Poutiainen, P., Saarilehto, I., van Gerwen, F., Venäläinen, R. (2017). *Evaluation on Programme-based Support through Finnish Civil Society Organizations II. Synthesis Report*. (Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä - osa 2). Evaluointiraportti 2017/3. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=362035&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
 - 3.1. CSO2 Synteesiraportti
 - 3.2. Fida International ry
 - 3.3. Kirkon Ulkomaanapu
 - 3.4. Pelastakaa Lapset ry
 - 3.5. Plan International Suomi
 - 3.6. Suomen Punainen Risti
 - 3.7. Suomen World Vision

4. LeBlanc R., Hennion M., Seppänen M. (2016). *Metaevaluation of Project and Programme Evaluations in 2014–2015*. (Metaevaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2014–2015). Evaluointiraportti 2016/5. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=358943&nodeid=49728&contentlan=1&culture=fi-FI>
5. Stage O., Brusset E., Mäkelä M., de la Rosa T. (2016). *Evaluation on Programme-based Support through Finnish Civil Society Organizations I. Synthesis and Results-Based Management Approaches*. (Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä - osa 1). Evaluointiraportti 2016/4. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=352806&nodeid=49728&contentlan=1&culture=fi-FI>:
 - 5.1. CSO1 Synteesiraportti
 - 5.2. CMI
 - 5.3. Fairtrade
 - 5.4. Felm
 - 5.5. FRC
 - 5.6. Taksvärkki
 - 5.7. WWF
6. Fölscher A., Katila M., Venäläinen R., Lister S., Turner S., Maunder N., Visser M., Loveday L. (2016). *Evaluation of Finland's Development Cooperation Country Strategies and Country Strategy Modality*. (Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista). Evaluointiraportti 2016/3. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=348611&nodeid=49728&contentlan=1&culture=fi-FI>
 - 6.1. Synteesiraportti
 - 6.2. Etiopian raportti
 - 6.3. Mosambikin raportti
 - 6.4. Nepalín raportti
 - 6.5. Tansanian raportti
 - 6.6. Vietnamin raportti
 - 6.7. Sambian raportti
7. van Gerwen, F., Poutiainen P., Weitzenegger K., Alanoca S., Efraimsson A. (2016). *Evaluation of Finnish Aid for Trade 2012–2015*. (Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä 2012–2015). Evaluointiraportti 2016/2. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=348171&nodeid=49728&contentlan=1&culture=fi-FI>
8. Bennett, J., Millard, A.S., Kärkkäinen, K., Kan, V. (2015). *Evaluation of Humanitarian Mine Action*. (Evaluointi Suomen humanitaarisesta miinatoiminnasta.) Evaluointiraportti 2015/6. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=335900&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>

9. Nielsen, H.D., Prouty, R., Bennett, A. (2015). *Evaluation of Inclusive Education in Finland's Development Cooperation in 2004-2013. Synthesis report*. (Evaluointi inklusiivisesta koulutuksesta Suomen kehitysyhteistyössä 2004-2013). Evaluointiraportti 2015/5. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=333687&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
 - 9.1. Synteesiraportti
 - 9.2. Desk study raportti
 - 9.3. Case study: Kosovo
 - 9.4. Case study: EIBAMAZ Programme
 - 9.5. Case study: Ethiopia
10. Cooney, G., Rojas, K., Arsenault M., Babcock, K. (2015). *Meta-Evaluation of Project and Programme Evaluations in 2012-2014*. (Meta-evaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2012-2014). Evaluointiraportti 2015/3. Ulkoministeriö, Helsinki. <http://um.fi/public/default.aspx?contentid=326264&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
11. Uusihakala, J., Caldecott, J., Killian, B., Njagi, J.W. (2015). *Evaluation of Finland's Development Cooperation with Kenya in 2007-2013*. (Evaluointi Kenian maaohjelmasta 2007-2013). Evaluointiraportti 2015/2. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=321965&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
12. Palenberg, M., Katila, M., Bombart, D., Bernadeta Killian, B., Poutiainen, P. (2015). *Evaluation of Finland's Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003-2013*. (Evaluointi: Suomen kehityspoliittiset toimenpideohjelmat tulosjohtamisen näkökulmasta 2003-2013). Evaluointiraportti 2015/1. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=321838&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>
13. Fotheringham, J., Hara, K., Hänninen, E. (2017). *Impact evaluability assessment and meta-analysis of Finland's support to women and girls and gender equality*. (Selvitys vaikuttavuuden arvioitavuudesta sekä meta-analyysi Suomen tuesta naisten, tyttöjen ja sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi). Evaluoitavuusselvitys 2017/2. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.fi/public/default.aspx?contentid=361234&nodeid=49729&contentlan=1&culture=fi-FI>

SELVITYKSET

14. Pulkkinen J., Katila M. (2016) Selvitys yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenttien arvioitavuuden haasteista. Evaluoitavuusselvitys 2016/6. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=354360&nodeId=15445&contentlan=1&culture=fi-FI>
15. Voyadzis, C. (2015). Thematic study 1: *Accountability of multilateral organisations in development policies and cooperation*. Final Report (February 2015).
16. Beaulieu, P. (2015). *Thematic study 2: Innovation for development*. Final Report (February 2015).
17. LeBlanc, R.N. (2015). *Thematic study 3: Role of ex-ante evaluations and appraisals in development policy and cooperation*. Final Report (February 2015).
18. Markensten, K., Silfverberg, O. (2015). Evaluability assessment of Finland's international climate financing. Final Report (18 December 2015).

Liite 1. Aineistoerittely

No	Toimeksiannon nimi	Raportti Koodi	Alatyyppe	Teema	Ala- rapor- tit	JV	2PG
EVALUAATIOT							
0	Meta-evaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2015–2017	2018/1	Meta	Hanke- ja ohjelmaevaluoinnit			
1	Evaluointi kansalaisjärjestöjen ohjelmasta – osa 3	2017/5	Ohjelma	Kansalaisjärjestöt	8		2
2	Business with Impact (BEAM) -ohjelman kehittävä evaluointi	2017/4	Kehittävä	BEAM-ohjelma			1
3	Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä – osa 2	2017/3	Ohjelma	Kansalaisjärjestöt	6		1
4	Meta-evaluointi hanke- ja ohjelma-evaluoinneista 2014–2015	2016/5	Meta	Hanke- ja ohjelmaevaluoinnit		1	1
5	Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä – osa 1	2016/4	Ohjelma	Kansalaisjärjestöt	6		1
6	Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista	2016/3	Ohjelma	Maaohjelmat	6	1	1
7	Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä	2016/2	Temaattinen	Kauppaa tukeva kehitysyhteistyö		1	1
8	Evaluointi Suomen humanitaarisesta miinatoiminnasta	2015/6	Temaattinen	Miinatoiminta		1	1
9	Evaluointi inklusiivisesta koulutuksesta Suomen kehitysyhteistyössä 2004–2013	2015/5	Temaattinen	Koulutus	4	1	1
10	Meta-evaluointi hanke- ja ohjelma-evaluoinneista 2012–2014	2015/3	Meta	Hanke- ja ohjelmaevaluoinnit		1	1
11	Evaluointi Kenian maaohjelmasta 2007–2013	2015/2	Ohjelma	Maaohjelmat		1	1
12	Evaluointi: Suomen kehityspoliittiset toimenpideohjelmat tulosjohtamisen näkökulmasta 2003–2013	2015/1	Temaattinen	Tulosjohtaminen		1	1
SELVITYKSET							
13	Impact evaluability assessment and meta-analysis of Finland's support to women and girls and gender equality	2017/2	Evaluoitavuus	Naisten ja tyttöjen tasa-arvo			
14	Selvitys yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenttien arvioitavuuden haasteista	2016/6	Evaluoitavuus	Yksityissektori			
15	Thematic study 1: Accountability of multilateral organisations in development policies and cooperation		Temaattinen	Vastuullisuus			
16	Thematic study 2: Innovation for development		Temaattinen	Innovointi			
17	Thematic study 3: Role of ex-ante evaluations and appraisals in development policy and cooperation		Temaattinen	Ex-ante evaluointien ja arviointien rooli			
18	Evaluability assessment of Finland's international climate financing		Evaluoitavuus	Ilmastorahoitus			

JV - Johdonvastine, 2PG - 2 sivun tiivistelmä

KEHITYSEVALUINNIN VUOSIRAPORTTI 2017



Ministry for Foreign
Affairs of Finland