

MITÄ OPIimme EVALUOINNISTA

Meta-evaluointi hajautetuista hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2012–2014

Mitä evaluointi käsitteli?

Kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta, vaikuttavuutta ja kestävyyttä evaluoidaan eli arvioidaan säännöllisesti. Ulkoasiainministeriössä (UM) teetetään sekä keskitettyjä, laajoja kokonaisuuksia käsittäviä politiikkatason evaluointeja, joista vastaa kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) että hanke- ja ohjelmataason evaluointeja, joista vastaa kutakin hanketta tai ohjelmaa hoitava yksikkö. Lisäksi EVA-11 teettää säännöllisesti ns. meta-evaluointeja, joissa tarkastellaan hanke- ja ohjelmaevaluointien laatua sekä arvioidaan niiden pohjalta Suomen kehitysyhteistyötä. Evaluoinnit ovat olennainen osa kehitysyhteistyön avoimuutta ja tilivelvollisuutta.

Meta-evaluoinnissa tarkasteltiin vuosina 2012–2014 tehtyjä hanke- ja ohjelmaevaluointeja sekä arvioitiin UM:n evaluointikapasiteettia ja sen kehittämiseksi tähtävien toimien vaikutuksia. Tässä meta-evaluoinnissa ei tarkasteltu EVA-11:n toimeenpanemia politiikkatason evaluointeja.

Mitkä ovat evaluoinnin keskeiset löydökset?

Evaluointiraporttien laatu oli pääsääntöisesti hyvä: evaluointien tulokset perustuivat näyttöön ja niissä oli hyödyllisiä suosituksia, vaikka kohdeyleisöä ei aina ollut selkeästi määritelty. Merkittävimmät heikkoudet liittyivät ihmisoikeusperustaisuuden ja läpileikkaavien tavoitteiden epätasaiseen huomiointiin evaluoinneissa sekä joihinkin menetelmällisiin rajoitteisiin.

Useimmat evaluointien tehtäväkuvaukset (TOR) olivat hyvin kirjoitettuja ja ilmaisivat evaluoinnin vaatimukset selkeästi. Merkittävimmät heikkoudet tehtäväkuvauksissa olivat liian suuri evaluointikysymysten määrä sekä ihmisoikeusperustaisuuteen ja läpileikkaaviin tavoitteisiin liittyvien kysymysten puute.

Tarkasteltujen evaluointiraporttien mukaan Suomen vahvuudet kehitysyhteistyössä liittyvät tarkoituksenmukaisuuteen ja tuloksellisuuteen. Tarkoituksenmukaiset hankkeet vastaavat sekä yhteistyömaan että Suomen kehityspolitiikan linjauksia. Evaluoinnissa on useita esi-

”Meta-evaluoinnissa arvioitujen evaluointiraporttien ja niiden tehtäväkuvauksen laatu oli pääsääntöisesti hyvä. Tarkasteltujen evaluointiraporttien valossa Suomen kehitysyhteistyö on tarkoituksenmukaista ja tuloksellista. Haasteita on vielä tehokkuuden ja tulosten kestävyuden suhteen.”

merkkejä siitä, miten hankkeet ovat vastanneet köyhien ihmisten tarpeisiin: maataloustuotannon lisääminen, terveyspalveluiden hinnan aleneminen kotitalouksille, tulvien hallinnan kehittäminen, naisten parantunut kyky käynnistää pienyrityksiä, metsätalouden kautta syntyneet tulot sekä ruokaturvan, säästöohjelmien ja lukutaidon kehittyminen. Yhteistyökumppanien rooli hankkeissa oli avaintekijä onnistumisessa. Hankkeet, jotka keskittyvät kumppanien omikseen kokemiin kehityspyrkimyksiin, menestyivät parhaiten. Myös toimivalla yhteistyöllä ja viestinnällä on tärkeä merkitys.

Haasteita puolestaan on vielä tehokkuudessa ja tulosten kestävyudessa. Tehokkuutta heikensivät hankkeiden huono suunnittelu ja johtaminen. Hitaat hallinnolliset prosessit (esim. maksatukset, hankinnat), hitaus asiantuntijoiden rekrytoinnissa, epäselvät roolit toteutuksessa ja ylimitoitettut tavoitteet tuottivat ongelmia. Tehokkuuskin oli parasta hankkeissa, joissa kumppanien välinen yhteistyö oli toimivaa. Tehokkaille hankkeille on tyypillistä joustavuus ja kyky reagoida muuttuviin tilanteisiin, korjata toimintaa haasteiden mukaisesti sekä kohdentaa resursseja tarpeiden mukaan. Kestävyttä heikentävät tekijät usein liittyivät taloudellisiin ja instituutioiden resursseihin hankkeen jälkeen. Myös kestävyuden takuuna on vahva paikallinen omistajuus ja lähestymistapa, joka varmistaa kapasiteetin kehittymisen hankkeen aikana. Riskien hallinta oli heikkoa ja läpileikkaavien tavoitteiden sekä ihmisoikeusperustaisuuden suhteen tulokset olivat vaihtelevia.

Mikä on evaluoinnin ydinviesti ja suositukset?

Vaikka evaluointiraporttien laatu oli hyvää, siinä on kuitenkin vielä parantamisen varaa. Evaluointiraporttien ja tehtäväkuvausten laadun parantamiseksi huomiota tulee kiinnittää seuraaviin asioihin: läpileikkaavien tavoitteiden sisällyttäminen hankkeisiin niiden alusta lähtien, kumppaneiden osallistaminen, evaluointibudjetin riittävyys suhteessa tehtäväkuvauksen laajuuteen ja tiedonkeruujärjestelmän toimivuus. Evaluointien tehtäväkuvauksia laadittaessa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että evaluoinnin seurantaan, toteutukseen ja tulosten hyödyntämiseen osoitetaan riittävästi resursseja.

Evaluointiraporttien laatuun vaikuttavia tekijöitä on tehtäväkuvausten laadun lisäksi mm. vahvan evaluointikulttuurin puute, tulosperustaisen hallintojärjestelmän puutteet, henkilöstön vaihtuvuus, riittämättömät evaluointibudjetit sekä neljän vuoden välein vaihtuvan kehityspolitiikan vaatimat muutokset.

Kehitysyhteistyön vaikuttavuutta laski osittain se, että joitain kehityspolitiikan osa-alueita tai linjauksia laiminlyötiin evaluoinneissa. Osa linjauksista oli uusia, esim. ihmisoikeusperustaisuus esiteltiin virallisesti vasta vuoden 2012 kehityspoliittisessa ohjelmassa, mutta osa oli hyvin tunnettuja, esim. läpileikkaavat tavoitteet ja sukupuolten välinen tasa-arvo sekä niiden puutteellinen käsittely evaluoinneissa on nostettu esiin jo aiemmissa meta-evaluoinneissa. Meta-evaluointi suosittaa, että UM selvittää mistä puutteellinen käsittely johtuu ja yrittää korjata asian.

Meta-evaluoinnissa todetaan, että UM:n johdolla on tärkeä rooli sen varmistamisessa, että evaluointiraportit täyttävät laatuvaatimukset ja että niiden esittämien tulosten ja suositusten hyödyntämistä seurataan. Meta-evaluointi suosittaa johdon roolin ja vastuun selkiyttämistä ja vakiinnuttamista osana evaluointien laadunvalvontaa mukaan lukien tulosten hyödyntäminen ja seuranta.

Mitä opimme evaluoinnista?

Meta-evaluointi nostaa esiin sen, että vaikka meta-evaluointeja on tehty säännöllisesti, UM:ssä ei ole vakiintunutta ohjeistusta tai mallia meta-evaluointien suorittamiseksi. Tämä rajoittaa eri meta-evaluointien välistä

vertailua ja siten vähentää niiden vaikuttavuutta, tehokkuutta ja hyödynnettävyyttä. Eri ajanjaksoina tehtyjen meta-evaluointien tulosten vertailukelpoisuus vähentäisi uusien välineiden ja ohjeistusten kehittelyyn ja testaukseen käytettävää aikaa sekä mahdollistaisi paremmin tulosten vertailun ja laadun parantamiseen tähtäävien toimien vaikutusten tarkastelun pitkällä aikavälillä.

Meta-evaluoinnissa todetaan, että puutteet henkilöstön osaamisessa evaluointeihin liittyvissä asioissa haittaavat evaluointien hallinnointia ja evaluointien tekijöiden valintaa. Esimerkiksi puitesopimuksen kaltaisen järjestelmä lisäisi hankintaprosessien tehokkuutta vähentämällä hallinnollista työtaakkaa ja toimimalla lisävarmistuksena evaluointien tekijöiden osaamisesta.

Miten tästä eteenpäin?

Meta-evaluoinnin tavoitteena oli tuottaa tietoa hankkeja ohjelmaevaluointien laadusta sekä arvioida Suomen kehitysyhteistyötä kokonaisuutena evaluointiraportteista nousevan tiedon valossa. Lisäksi tavoitteena oli arvioida UM:n evaluointikapasiteettia sekä sen kehittämiseen tähtäävien toimien vaikutuksia ja antaa suosituksia siitä, miten evaluointien laatua voidaan parantaa ja toimintaa kehittää tulevaisuudessa.

UM laatii evaluoinnin suositusten perusteella vastineen, jossa johto päättää miten evaluoinnin tuottama tieto jatkossa otetaan huomioon toiminnassa. EVA-11 ohjaa johdon vastineen tekoa työryhmässä, jossa on edustettuna kaikki ne UM:n osastot, joilla tehdään kehitysyhteistyöhön liittyviä evaluointeja.

<http://formin.finland.fi/kehityspolitiikka/evaluoinnit>

Evaluointi on keskeinen osa avoimuutta, tilivelvollisuutta ja oppimista. Kehitysevaluoinneista vastaa ulkoasiainministeriössä kehitysevaluoinnin yksikkö, jolle kuuluu myös evaluointitoimen ohjeistus ja evaluointikapasiteetin kehittäminen, evaluointitoimen yleinen kehittäminen sekä kansainvälinen evaluointiyhteistyö.

