

Tuottaako kehitysyhteistyö tuloksia?

Riippumaton arvio Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta

Kesäkuu 2015

Ritva Reinikka

Suomen kehitysyhteistyö tuottaa tuloksia, mutta parantamisen varaakin on

Onko Suomen harjoittama kehitysyhteistyö tuloksellista ja vaikuttavaa? Kysymys on oikeutettu ja tärkeä; sen vastauksesta riippuu koko toiminnan mielekkyys. Koska kehitys itsessään on yhdistelmä moniulotteisia tapahtumakulkuja, vastaus kysymykseen ei kuitenkaan voi olla yksinkertainen ”kyllä” tai ”ei”. Raportissani *Results on the Ground? – An Independent Review of Finnish Aid* haen vastauksia siihen, missä asioissa Suomen kehitysyhteistyö on osoittautunut tulokselliseksi ja missä sillä on parantamisen varaa. Kokonaisarvioni perustuu tutkimustuloksiin, lukuisiin hanke- ja ohjelma-arviointeihin, haastatteluihin ja käynteihin yhteistyökohteissa.

Yhteenvetona voin sanoa, että Suomen kehitysyhteistyö on osaltaan parantanut vastaanottajamaiden julkisia palveluita, kuten koulutusta ja vesihuoltoa, ja vähentänyt köyhyyttä. Työssä on monin paikoin syntynyt todellisia, näkyviä ja jopa erinomaisia tuloksia. Suomi on onnistunut luomaan hyviä yhteistyösuhteita sekä avun saajien että toisten avunantajien kanssa, mikä on edellytys tuloksekkaalle toiminnalle. Tietyissä asioissa, kuten vastaanottajan instituutioiden tukemisessa, Suomen panos on laadultaan parhaimpien avunantajien joukossa. Erinomaisia esimerkkejä Suomen vahvuuksista ovat vesihuolto, metsät, koulutus, sukupuolten tasa-arvo ja vammaistyö. Valtiovallan lisäksi suomalaiset kansalaisjärjestöt ja yritykset tuovat panoksensa kehitysyhteistyöhön.

Osa Suomen kehitysyhteistyön saavutuksista jää piiloon, koska niistä ei ole koottu tietoa tai koottua tietoa ei ole hyödynnetty. Tulosten mittaamiseen ja arviointiin liittyvän tiedonhallinnan puutteet ovat epäkohta, joka vaatii pikaista korjausta.

Parannusta kaipaava asia on myös pirstaleisuuden vähentäminen eli avun keskittäminen suuremmiksi kokonaisuuksiksi tulosten takaamiseksi. Rahoitus jakautuu laajalle erityisesti kansalais- ja monenkeskisten järjestöjen tuessa. Samoin olisi hyvä pohtia, kuinka monessa kaikkein hauraimpiin kuuluvassa valtiossa Suomen kannattaa työskennellä samanaikaisesti. Kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ihmisten tukeminen hauraimmissa maissa on ilman muuta perusteltua, ja tällä työllä on selvä yhteys turvallisuuspolitiikkaan. Korkeiden kustannusten vuoksi keskittäminen on tälläkin alueella tarpeen.

Otan arviossani kantaa kysymykseen kehitysyhteistyön mahdollisista haittavaikutuksista. Tutkimusnäyttö ei tue väitettä, että kehitysyhteistyö systemaattisesti heikentäisi maan omia kehittymisen mahdollisuuksia tai köyhien ihmisten asemaa. Päinvastaista näyttöä löytyy runsaasti. Keskustelua ei yleensä ole mieltä käydä yksinkertaistavassa joko-tai-asetelmassa. Tietoon perustuvaa, kriittistä keskustelua kehitysyhteistyön muutostarpeista on voitava myös käydä ilman, että samalla kyseenalaistetaan koko toiminnan olemassaolo.

Pohdin kehitysyhteistyön muutosta tilanteessa, jossa monet kehitysmaat ovat kansantalouksina nousseet keskituloisten ryhmään ja saavuttaneet merkittäviä kehitystuloksia. Kehitysapu on yhä tärkeää köyhimmässä maissa ja hauraissa valtioissa. Käyn läpi Suomen toimintaa kehitysyhteistyön eri kanavien kautta ja arvioin Suomen asemaa avunantajien yhteisössä sekä suhteessa kohdemaiden toimijoihin. Erittelen Suomen toiminnan vahvuuksia ja heikkouksia myös kohdemaissa tekemieni käytännön havaintojen pohjalta. Lopuksi esitän Suomelle kymmenen suositusta, joiden avulla tunnistamiini heikkouksiin voidaan tarttua ja entisestään parantaa Suomen avun tehokkuutta.

Selvityksen ”Results on the Ground?” tilaaja on Suomen ulkoasiainministeriö eduskunnan pyynnöstä. Arviointi on toimeksiannon mukaisesti rajattu nimenomaan Suomen kehitysyhteistyöhön, ei laaja-alaisempaan kehityspolitiikan kokonaisuuteen. Olen tehnyt arvioni itsenäisesti ja vastaan esittämistäni näkemyksistä. Työssäni olen saanut erinomaista tukea Maailmanpankin entiseltä varapääjohtajalta James W. Adamsilta.

Tämä suomenkielinen lyhennelmä sisältää arvioni keskeiset havainnot ja johtopäätökset; tarkemmat perustelut, taustat ja lähteistöt ovat varsinaisessa englanninkielisessä raportissa.

Toivon, että arvioni osaltaan auttaa uudistamaan Suomen kehitysyhteistyötä entistä vaikuttavammaksi ja tuloksellisemmaksi ja toisaalta tunnistamaan ne asiat, joista Suomen ja kaikkien suomalaisten kannattaa olla ylpeitä.

Taipalsaarella 17.6.2015

Ritva Reinikka

Osa köyhistä maista noussut keskituloisten ryhmään, joidenkin tilanne edelleen huono

Kehitysyhteistyö on kuulunut Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan jo yli viidenkymmenen vuoden ajan. Suomi tekee kehitysyhteistyötä monella eri tavalla: pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa, kansainvälisten yhteenliittymien ja järjestöjen (esim. EU, YK) osana ja kansalaisjärjestöjen kautta. Kehitysyhteistyöhön kuuluvat myös humanitaarinen apu kriisitilanteissa sekä kehitysmaiden yritystoiminnan tukeminen mm. Finnfundin rahoituksella. Tutkimusten mukaan neljä viidesosaa suomalaisista kannattaa kehitysyhteistyötä, mutta viime aikojen julkinen keskustelu on herättänyt monia kysymyksiä avun tehokkuudesta.

Monien kehitysmaiden tilanne on viime vuosikymmeninä muuttunut suuresti. Kehittyvät taloudet yhteenlaskettuina ovat ostovoimakorjatulla kansantuotteella mitattuna jo suurempia kuin kehittyneet maat. Maailmantalouden uusia voimakaskeuksia ovat mm. niin sanotut BRICS-maat eli Kiina, Intia, Venäjä, Brasilia ja Etelä-Afrikka.

Talous kasvaa useissa Afrikan maissa nopeasti. 1990-luvun puolivälistä alkaen maanosan keskimääräinen talouskasvu on ollut viisi prosenttia vuodessa. Voimakas väestönkasvu kuitenkin aiheuttaa sen, että asukasta kohden laskettu bruttokansantuotteen kasvu on ollut vain noin puolet siitä. Monien Afrikan maiden positiivisesta talouskehityksestä huolimatta on huomattava, että maanosassa on vielä maita, joiden asukkaat ovat suhteessa köyhempiä kuin maiden itsenäistyttyä. Syynä tähän on usein sota tai muu konflikti.

Alhaisimman tulotason maiden lukumäärä on vuoden 2001 jälkeen likimain puolittunut: kun niitä 2001 oli 65, vuonna 2013 niitä oli enää 34. Suomen seitsemästä pitkäaikaisesta kumppanimaasta viisi – Etiopia, Kenia, Mosambik, Tansania ja Nepal – kuuluu edelleen kaikkein köyhimpien ryhmään, kun taas Sambia ja Vietnam ovat kivunneet jo keskituloisten kehitysmaiden joukkoon.

Köyhimpien kehitysmaiden tilanne on muihin verrattuna edelleen varsin huono. Tämän ryhmän jäsenet ovat maatalousvaltaisia heikkojen hallintojen maita, joiden budjetin rahoituksesta kehitysyhteistyövarat voivat olla jopa kolmannes.

Kehitysyhteistyö on auttanut vastaanottajamaita kasvun ja kehityksen tielle

Kehitysyhteistyön vaikutuksia on tutkittu paljon. Suomessakin on keskusteluun noussut väite ”kehitysavun kirouksesta” eli kysymys siitä, voiko avusta pahimmillaan olla saajalleen jopa haittaa. Tutkimusnäyttö ei tue tätä väitettä; päinvastoin on havaittu, että vaikka kaikki tuki ei olisikaan tuottanut tuloksia, se on parhaimmillaan auttanut kokonaisia kansantalouksia talouskasvun tielle ja vähentämään äärimmäistä köyhyyttä. Maiden omat ponnistukset ovat aina avainasemassa, mutta kehitysyhteistyö vauhdittaa niitä.

Kehitysyhteistyö on edistänyt talouskasvua ja taloudellista toimeliaisuutta sekä paikallisesti että kansantalouden tasolla. Ulkomailta tullut tuki on auttanut monia kehitysmaita toteuttamaan talouden välttämättömiä rakenteellisia uudistuksia, jotka ovat tukeneet kansantalouksien kehitystä pitkällä tähtäyksellä.

Parinkymmenen viime vuoden aikana esimerkiksi monissa Afrikan maissa on saavutettu hienoja tuloksia. Nykyisin suurin osa lapsista pääsee kouluun. Yhä harvempi lapsi kuolee alle viisivuotiaana. Puhdas vesi on saatu yhä suurempien väestöryhmien käyttöön.

Saavutuksista huolimatta on selvää, että kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on syytä edelleen parantaa kaikin käytettävissä olevin keinoin.

Suomen apu tukee tehokkaasti instituutioita mutta on muuten hyvää keskitasoa

Kehitysyhteistyötä arvioidaan laadullisilla ja määrällisillä mittareilla ja menetelmillä. Yksi laadullinen menetelmä on teollisuusmaiden järjestön OECD:n vertaisarviointi, johon raportissani viitataan useasti. Tuorein arviointi on vuodelta 2012.

Kun eri avunantajia vertaillaan keskenään määrällisin mittarein, Suomi on hyvää keskitasoa. Yhdysvaltalaisten ajatuspajojen (Center for Global Development ja Brookings Institution) luoman avunantajien laatuindeksin mukaan Suomi on 31 maan ja organisaation joukossa keskikastissa. Maalle, joka monissa kansainvälisissä vertailuissa sijoittuu huipulle, tätä ei kuitenkaan voitane pitää riittävänä, vaan Suomen kannattaa tehostaa ponnistuksia kehitysyhteistyönsä laadun parantamiseksi entisestään (ks. tarkemmin kohta Suositukset).

Suomi on kymmenen parhaan avunantajan joukossa kumppanimaiden omien rakenteiden ja instituutioiden vahvistamisessa (sijaluku 7/31) sekä toiminnan läpinäkyvydessä ja oppimisessa (sijaluku 13/31). Hieman keskitasoa huonommin Suomi menestyy, kun mitataan tehokkuutta ja avun saajille koituvan hallinnollisen taakan pienentämissyrkimyksiä (sijaluku 17/31).

Rakenteiden vahvistaminen. ”Jos haluat tehdä nopeasti, tee yksin; jos haluat päästä pitkälle, tee yhdessä.” Kehitysyhteistyö on sitä vaikuttavampaa, mitä enemmän vastaanottaja kokee asiasta vastuuta, omistajuutta ja sitoutumista. Parhaimmillaan tämä vahvistaa avunsaajamaan omia hallinnollisia rakenteita ja instituutioita niin, että hyvä kehitys jatkuu ja voimistuu yhteistyön päätyttyäkin. Suomi on onnistunut tässä hyvin. Sen oma toiminta on ennustettavaa ja tukee kehitysmaita näiden omien toimintatapojen ja instituutioiden kehityksessä.

Läpinäkyvyys ja oppiminen. Kehitysyhteistyön suunnitelmien, budjettien ja toteutuksen seurannan on oltava avoimesti ja julkisesti saatavilla yhtä lailla avunantaja- kuin vastaanottajatahoillakin. Suomen oma toiminta on läpinäkyvää. Suomi jakaa tietoa avoimesti ja kannustaa asiassa myös kumppaneitaan.

Toiminnan tehokkuus. Kehitysinvestointien tai käytettyjen resurssien suhde köyhyyttä vähentävään talouskasvuun ei Suomen osalta ole paras mahdollinen. Arvosanaa pudottavat mm. korkeat hallintokulut ja vastaanottajatahojen suuri määrä. Sijoitusta toisaalta kohentaa se, että Suomi on erikoistunut tietyille toimialoille, kuten metsään ja vesihuoltoon.

Hallinnollisen taakan vähentäminen. Kehitysyhteistyö tuottaa saajalleen myös hallinnollista kuormaa. Yhdessä maassa saattaa olla samanaikaisesti meneillään jopa tuhansia hankkeita, mikä kuormittaa paikallista virka- ja hallintokoneistoa. Runsaat kokoukset avunantajien kanssa, erillisten rakenteiden luominen, hankkeiden organisointi ja raporttien kirjoittaminen ovat kaikki pois siitä ajasta, jonka paikalliset toimijat voivat käyttää muuhun työhönsä. Vielä vuonna 2010 Suomi oli OECD:n vertaisarvioinnissa hallinnollisen kuorman osalta sijalla 5/31, nyt se on pudonnut sijalle 17. Tämä ei johdu siitä, että Suomen toiminta olisi juurikaan heikentynyt, vaan siitä, että muut avunantajamaat ja -järjestöt ovat kirineet edelle tehostamalla ponnistuksiaan avunsaajien hallinnollisen kuorman vähentämiseksi.

Suomen vahvuuksia

Suomi on onnistunut luomaan vahvoja ja luottamuksellisia suhteita sekä kumppanimaiden toimijoihin että muihin avunantajayhteisön jäseniin. Tämä on tuottanut mitattavia, määrältään ja laadultaan erinomaisia tuloksia. Tämä on myös OECD:n näkemys, jota ”*Results on the Ground?*” -selvitykseen liittyvät arviointivierailut Suomen yhteistyömaissa Etelä-Sudanissa, Etiopiassa ja Vietnaminissä vahvistivat.

Suomen apu on suoraan myötävaikuttanut esimerkiksi siihen, että kolme miljoonaa etiopialaista on kahden viime vuosikymmenen aikana päässyt puhtaan veden piiriin. Etiopia on myös äskettäin saavuttanut puhtaan veden ns. vuosituhattavoitteen. Suomen avun osuus tästä kokonaissaavutuksesta on arviolta noin kymmenesosa. Se on melkoinen saavutus lähes sadan miljoonan asukkaan Etiopiassa.

Suomen asema ja rooli avunantajien yhteisössä on usein ”kokoaan suurempi”. Suomalaisen asiantuntemukseen ja osaamiseen esimerkiksi erilaisten avunantajaryhmien johtamisessa luotetaan; suomalaisilla on vastuutehtäviä enemmän kuin maan koosta voisi päätellä.

Suomen projektit ja ohjelmat ovat keskittyneet voimakkaasti kumppanimaiden köyhyyden vähentämiseen. Suomi on vahva toimija vesihuolto-, opetus- ja luonnonvaraloilla, vammaistyössä sekä kestävästä kehityksestä ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistäjänä kaikessa työssään. Näissä huomio kiinnittyy nimenomaan kehitysmaan köyhyyden vähentämiseen liittyvien tavoitteiden tukemiseen. Toimintaa näillä vahvuusalueilla kannattaa jatkaa.

Suomi pyrkii kaikessa toiminnassaan vahvistamaan kumppanimaan omia instituutioita ja kansalaisyhteiskuntaa. Yritystoiminta nähdään keskeiseksi hyvinvoinnin lähteeksi, ja yhteistyö suomalaisyritysten kanssa tuottaa tuloksia. Suomalainen innovaatioajattelu – toiminta uusin tavoin ja erilaisia osaamisia ja teknologioita yhdistellen – näkyy myös kehitysyhteistyössä.

Suomi osallistuu aktiivisesti EU-yhteistyöhön. EU:n kautta kanavoidaan 12 prosenttia Suomen kehitysyhteistyövaroista.

... ja heikkouksia

Tulosohjauksen puutteet. Suomen kehitysyhteistyö ei ole vielä riittävän hyvin tulosohjattua. Toimiminen tulosten pohjalta on kyllä asetettu keskeiseksi periaatteeksi, mutta se ei läheskään kaikessa välity käytännön toimintaan, kentälle. Periaate toteutuu ulkoministeriön ohjelmissa ja linjauksissa mutta jää sitä puutteellisemmaksi, mitä lähemmäs konkreettista työtä edetään.

Kehitysyhteistyön asiakirjoissa ei ole riittävästi määritelty selkeitä tavoitteita eikä mittareita, joilla tavoitteiden toteutumista seurataan. Samoin puuttuu edellytys koota tietoa sen seuraamiseksi, millaisia tuloksia mittareilla on saatu. Nykyisellään yksittäisiä tuloksia on usein mitattu ja tietoja koottu, mutta tiedon analysointi ja hyödyntäminen on jäänyt liian vähälle huomiolle. Tämä koskee myös monia eduskunnalle toimitettuja raportteja ja arviointeja.

Se, miten tulosohjaus kokonaisuutena ja tulosperustaisuus yksittäisissä toimissa toteutuu, on turhan vahvasti yksittäisten vastuuhenkilöiden osaamisen varassa sen sijaan, että työ perustuisi napakkaan tulosjohtamiseen ja -kulttuuriin.

Työn arvioinnissa pelkän kuvailun osuus on tulosten mittaamisen ja analysoinnin laajuuteen verrattuna edelleen liian suuri. Arvioinnin ja tulosohjauksen perustaksi tulisi myös tuottaa ainakin jonkin verran käytännönläheistä ja relevanttia tutkimustietoa.

Se, että tulosperustaisuusajattelu ei riittävästi läpäise koko organisaatiota, ei merkitse, ettei hankkeissa tavoiteltaisi ja saavutettaisi tuloksia. Ongelma liittyy usein ennen kaikkea tiedon kokoamiseen ja analysointiin sekä tuloksista tiedottamiseen yleisölle. Tuloksia tulisi erityisesti seurata johtamisen välineenä.

Hyväkin kehitystä on havaittavissa. Parin viime vuoden aikana tulosorientoitunut raportointi ja johtaminen ovat selvästi lisääntyneet maaohjelmissa ja kansainvälisten järjestöjen tuessa.

Tulosperustaisuuden ja tulosohjauksen juurruttaminen kehitysyhteistyön koko toimintakulttuuriin ”vaatii aikaa ja kannusteita”, kuten OECD on vertaisarviossaan Suomesta kirjoittanut.

Ulkoministeriön toiminnassa kulttuurista muutosta on edelleen vahvistettava tulosperustaiseen suuntaan. Työn tuloksia koskevalle informaatiolle on annettava päätöksenteossa painoarvoa tähänastista enemmän. Toiseksi ministeriön tietojärjestelmiä on kehitettävä niin, että tiedon yhdistäminen, analysointi ja hyödyntäminen helpottuvat. Kolmas tarvittava asia on tulosten ja budjetoinnin tiiviimpi yhteys toisiinsa; tuloksien saavuttamiseksi myös tieto käytettävissä olevista resursseista on jo suunnitteluvaiheessa keskeinen.

Järjestötyön seuranta ja yhteys muuhun kehitysyhteistyöhön. Kansalaisjärjestötyön kannatus on korkealla Suomessa – eikä varmaan syyttä; esimerkiksi Etiopiassa tehdään hienoa työtä kuurojen koulutuksessa. Kuitenkin järjestelmällinen arviointi kansalaisjärjestöjen tuesta puuttuu lähes kokonaan, joten järjestöjen työn tuloksellisuudesta tai kustannustehokkuudesta yleensä on vaikeata sanoa paljonkaan. Samoin niiden yhteys maaohjelmaan jää usein epäselväksi. Sen sijaan, että kansalaisjärjestöjen työtä hallinnoidaan yksinomaan ulkoministeriössä Helsingissä, se tulisi valittavien sektoreiden osalta tiiviimmin liittää osaksi maaohjelmia ja Suomen suurlähetystöjen toimintaa.

Työn tuloksista tiedottaminen. Suomen kehitysyhteistyön avoimuus antaa aihetta kiitoksiin: tieto on julkista ja kaikkien saatavilla. Mutta viestintää tulisi tehdä strategisemmin ja aktiivisemmin. Suomalaiset tarvitsevat enemmän tietoa kehitysmaiden tilasta ja Suomen työstä niiden kanssa. Liki kahdeksankymmentä prosenttia suomalaisista arvelee äärimmäisen köyhyyden maailmassa lisääntyneen, kun se tosiasiallisesti on parinkymmenen viime vuoden aikana puolittunut. Yli neljä viidesosaa suomalaisista uskoo, että kehitysmaiden lapsista alle puolet käy koulua – tosiasiallisesti koulua käy yli 90 prosenttia. Vain yksitoista prosenttia suomalaisista on tietoisia lapsikuolleisuuden dramaattisesta laskusta viime vuosina.

Mitä Suomi voisi oppia Irlannilta?

Toinen pieni avunantajamaa Irlanti on kärkijoukossa useissa kansainvälisissä kehitysyhteistyön laatua ja tuloksellisuutta mittaavissa vertailuissa

Irlannin kehityspoliittinen strategia ”One World, One Future” nauttii puoluerajat ylittävää laajaa parlamentaarista tukea. Irlanti tiedottaa työn tuloksista aktiivisesti kansalaisille ja tekee yhteistyötä median kanssa. Selvitysten mukaan kansalaiset ovat maansa kehitysyhteistyöstä ylpeitä.

Myös Irlannissa käydään kriittistä keskustelua työn tuloksellisuudesta ja kannetaan huolta mm. avunsaajamaiden korruptiosta. Irlannin esimerkistä voi kuitenkin tehdä sen johtopäätöksen, että johdonmukainen, kaikki tasot läpäisevä tuloksellisuusajattelu, tulosten mittaaminen ja aktiivinen tiedotustoiminta luovat hyvät edellytykset laadukkaalle kehitysyhteistyölle ja vahvalle tuelle niin poliittisten päättäjien kuin kansalaistenkin keskuudessa.

Erikoistuminen tuottaa hyviä tuloksia – vahvuutena vesi

Vietnamin Hai Phongin vesihuoltohanke on erinomainen esimerkki siitä, miten pitkäjänteisyys ja tietyn toimialan syvälinen osaaminen tuottavat näkyviä tuloksia. Suomen toimintatapa 1990-luvulla alkaneessa hankkeessa on ollut uutta luova ja kustannustehokas. Kun vesihuollon järjestämisen kulut alueen muissa maissa ovat keskimäärin 120 euroa asukasta kohden, Hai Phongissa hinta oli 29 euroa.

Hai Phongin kaupungin vesihuoltoa pidetään nyt yhtenä Itä-Aasian parhaista. Sen vaikutukset väestön terveyteen ovat merkittävät: ripulisairaudet ovat vähentyneet 48 prosenttia, loismadot 23 prosenttia, ja verenvuotokuumeeseen sairastutaan Hai Phongissa paljon harvemmin kuin Vietnamin muissa suurissa kaupungeissa.

Kahdenvälisen kehitysyhteistyön vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Suomen kehitysyhteistyön perinteisin muoto on kahdenvälinen, hallitusten välillä toteutettava yhteistyö. Siihen käytettiin 2014 alle 12 prosenttia kaikista kehitysavuksi laskettavista varoista. Osuus on ollut laskeva, ja voidaan kysyä, onko sen osuus jo liiankin pieni ottaen huomioon hyvät tulokset ja panostuksen mm. suurlähetystöjen osaamiseen.

Yhteistyön pohjaaminen tulosperustaisiin maaohjelmiin ja niiden seurantaan on ollut erittäin hyvä askel parempaan. Sitä tulee jatkaa ja samalla huolehtia, että joka maassa toimitaan vain hyvin valituilla ja fokusoiduilla toimialoilla.

Hanketasolla on vielä runsaasti kehitettävää. Yhden evaluaation mukaan vain noin puolet kahdenvälisen yhteistyön hankkeista täyttää tulosperustaisen suunnittelun kriteerit.¹

Budjettituki on tuloksekas yhteistyömuoto, joka tukee vastaanottajamaan omia instituutioita. Suomi on pyrkinyt lisäämään budjetti- ja sektorituen osuutta projektien ohella. Budjettituki maksetaan suoraan avunsaajamaan valtion kassaan, josta rahat käytetään yhdessä sovitulla tavalla normaalin julkisen talouden eli vastaanottajamaan budjetin osana.

EU ja sen jäsenmaat ovat arvioineet seitsemän Afrikan maan budjettitukia. Selvityksen mukaan budjettituen vaikuttavuus on ollut merkittävä etenkin köyhimmässä maissa. Vertailun maista Mosambik, Tansania ja Sambia ovat olleet Suomen budjettituen piirissä. Tuki on auttanut maita lisäämään julkista varainkäyttöään köyhyyden vähentämisen kannalta tärkeillä toimialoilla, erityisesti opetuksessa ja terveydenhuollossa. Budjettituella on ollut myönteisiä vaikutuksia maiden omien hallintorakenteiden vahvistamiseen, mukaan lukien julkinen taloushallinto, avoimuus sekä korruption

¹ Poate, D and A Bartholomew, with contributions from I Rothmann and A Palomäki. 2011. Results-Based Approach in Finnish Development Cooperation. Evaluation report 2011:2. Ministry for Foreign Affairs.

kitkemiseen liittyvä lainsäädäntö. Tällä on ollut edulliset vaikutuksensa myös yleiseen talouskasvuun.

Työ haurassa valtioissa on monin tavoin perusteltua – kaikkein köyhimpien auttaminen ja turvallisuusriskit – mutta sitäkin on muiden tavoitteiden ohella tarkasteltava tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmista. Esimerkiksi lähetystön ylläpito Kabulissa, Afganistanissa, maksaa noin kymmenkertaisesti ”tavalliseen” kehitysmaan lähetystöön verrattuna. Suomen on harkittava, kuinka monessa hauraassa valtiossa sen kannattaa toimia samanaikaisesti. Esimerkiksi Etelä-Sudanissa, jossa Suomella ei ole omaa edustustoa, on ollut viisasta keskittää vesihankkeeseen varatut resurssit saksalaisjohtoiselle hankkeelle.

Kansalaisjärjestöjen vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Suomen kehitysyhteistyövaroista 2014 yhdeksän prosenttia kanavoitiin kansalaisjärjestöjen kautta. Tällä työmuodolla on Suomessa kansalaisten vahva kannatus, mikä on voinut osaltaan vaikuttaa siihen, että kansalaisjärjestöjen työn tuloksellisuuden systemaattinen arviointi on jäänyt vähemmälle huomiolle.

Järjestöjen ansioita on syvälinen ja kansainvälistäkin arvostusta herättävä asiantuntemus tietyillä aloilla, kuten vammaistyössä. Vaikuttavuuden kokonaisarviointia yleisemmin hankaloittaa kentän hajanaisuus: vuonna 2011 rahoitusta sai 545 organisaatiota 1 137 hankkeeseen 103 maassa. Luvussa ovat mukana suomalaiset, kehitysmaissa perustetut ja kansainväliset Suomen rahoitusta saaneet järjestöt. Pirstaleisuus on yleisesti tunnistettu ongelma: useat haastateltavatkin sanoivat, että hankkeista 20–30 prosenttia voisi leikata ilman sanottavaa vaikutusta kehitystulosten kannalta.

Ulkoministeriö on käynnistänyt kansalaisjärjestöjen työn vaikuttavuuden arvioinnin, ja seuraavien kolmen vuoden aikana asiasta saadaan paljon uutta tietoa. Tämä on tärkeää, koska toistaiseksi järjestöjen vaikuttavuudesta tiedetään liian vähän.

Yksityisen sektorin kehitysyhteistyön vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Maailman työpaikoista 90 prosenttia on yksityisellä sektorilla – ja työ on puolestaan tehokkain köyhyyden vähentäjä. Suomen kehitysyhteistyön tavoitteisiin kuuluu yrittäjyyden ja yritystoiminnan edellytysten edistäminen sekä työllisyyden parantaminen kohdemaissa.

Keskeinen toimija on kehitysrahoituslaitos Finnfund, jonka sijoitussalkku 2014 oli noin 525 miljoonaa euroa. Finnfund toimii kannattavasti: sen tulos on ollut negatiivinen 35 toimintavuoden aikana vain kerran. Tuottonsa laitos käyttää uusiin investointeihin kehitysmaissa.

Finnfundin mukaan sen tukemat yritykset työllistivät 2013 yhteensä 23 000 ihmistä, joista kolmannes on naisia. Yritykset, joista useimmat ovat Afrikassa, maksoivat suoria ja epäsuoria veroja yhteensä 434 miljoonaa euroa. Finnfundille olisi tarjolla hyviksi arvioituja investointikohteita enemmän kuin sillä tätä nykyä on pääomia.

Korkotukiluottojärjestelmä on mahdollistanut suomalaisten yritysten osallistumisen kehitysmaiden julkisen sektorin hankkeisiin lahja-avun ulkopuolella. Korkotukiluotot ovat kaupallisesti perustein myönnettyjä vientiluottoja, joiden korkotuki maksetaan kehitysyhteistyövaroista. Vaikka korkotukiluottojen osuus Suomen kehitysyhteistyövaroista on pieni, vain 1,2 prosenttia, kokonaisrahoitus on paljon suurempi, 550 miljoonaa euroa vuodesta 2000 lähtien. Korkotukiluottojen merkitys erityisesti lahja-apupainotteisesta yhteistyöstä pois siirryttäessä voi olla tärkeä.

Järjestelmän heikkoudet eivät useinkaan liity itse tukimuotoon, vaan ennemminkin sen heikkoon hallinointiin. Tämä Suomen avun ”musta lammas” on ajoittain myös poliittisten intohimojen kohteena. Toiminta kaipaa strategista sekä hallinnon uudistamista, johon tähtäävä työ onkin äskettäin aloitettu.

Monenkeskisen kehitysyhteistyön vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Viime vuosina Suomi on lisännyt monenkeskisen työn osuutta kehitysyhteistyössään. Monenkeskinen työ tehdään kansainvälisten organisaatioiden kautta yhteistoiminnassa muiden avunantajien kanssa. 2014 monenkeskiseen työhön käytettiin 42 prosenttia kaikista kehitysvaroista.

Suomen rahoitus jakautuu yli sadalle eri järjestölle. Onkin syytä kysyä, onko pienen maan syytä hajauttaa osallistumistaan näin laajalle. Ulkoasiainministeriö on analysoinut rahoitettavien organisaatioiden toiminnan vaikuttavuutta. Vertailussa tuloksellisimmiksi ovat osoittautuneet humanitaariset järjestöt, kuten Kansainvälinen Punainen Risti, ja kansainväliset rahoituslaitokset, kun taas esimerkiksi YK-järjestöistä vastikään perustettu UNWomen menestyy vertailussa toistaiseksi heikoimmin.

Vaikka Suomi on analysoinut kaikkien tukemiensa järjestöjen tuloksellisuutta, on mielenkiintoista havaita, että Suomi ei ole ohjannut varojaan kansainvälisiin järjestöihin sen perusteella, mikä on järjestöjen työn tuloksellisuus ja vaikuttavuus. Näyttää siltä, että kerran aloitetuista yhteistyösuhteista on vaikea irrottautua, vaikka keskittyminen tuloksia parantaviin yhteistyökumppaneihin voisi parantaa myös Suomen kehitysyhteistyön vaikuttavuutta.

Avun lopettamisen sijaan Suomi on ottanut aktiivisen vaikuttamisen keinokseen vahvistaa monenkeskisten toimijoiden tuloksia. Todettujen heikkouksien pohjalta Suomi on pyrkinyt jäsenen ominaisuudessa vaikuttamaan positiivisesti monenkeskisten toimijoiden linjauksiin, suunnitelmiin ja työtapoihin. Tällainen työ voi tuottaa tulosta mutta vaatii myös aikaa.

Vaikuttavuus ja tuloksellisuus humanitaarisessa avussa

Humanitaarinen apu on tukea äärimmäisissä kriisitilanteissa. Se nauttii Suomessa laajaa kansalaisten tukea. Humanitaariseen apuun käytetään kymmenesosa kehitysyhteistyövaroista. Suomi kanavoi apunsa YK-järjestöjen, Kansainvälisen Punaisen Ristin/Punaisen Puolikuun ja eräiden muiden järjestöjen kautta. Lisäksi Suomi osallistuu EU:n yhteiseen humanitaariseen apuun – EU ja sen jäsenvaltiot ovat yhdessä suurin humanitaarisen avunantaja maailmassa.

Toiminta humanitaarista apua tehokkaasti välittävien kansainvälisten organisaatioiden kautta on osoittautunut järkeväksi valinnaksi. Pienen maan ei kannata rakentaa omia organisaatioita, kun tehokkaiksi ja tuloksellisiksi todettuja kansainvälisiä rakenteita on jo tarjolla. On parempi keskittyä käyttämään Suomen äänivaltaa niissä.

Muiden pohjoismaiden, Alankomaiden ja Sveitsin tapaan Suomi korostaa humanitaarisen avun puolueettomuutta ja itsenäisyyttä sekä suojelee kansainvälistä humanitaarista lakia. Suomi nähdään anteliaana ja joustavana toimijana kriisitilanteissa.

Suosituksukset Suomen kehitysyhteistyön parantamiseksi

1. Tulohajaus on ajattelutapana ulotettava kehitysyhteistyön kaikille tasoille, periaateohjelmista käytännön toteutukseen. Tulokset on mitattava ja tiedot koottava järjestelmällisesti; ne on analysoitava niin, että niiden perusteella tunnustetaan yhtä lailla parhaat käytännöt kuin korjausta kaipaavat toimintatavat.
2. Suunnittelun aikajännettä on pidennettävä Suomen nelivuotista hallituskautta pidemmäksi. Laajan kehityspoliittisen ohjelman sijaan eduskunnan hyväksymä periaatepäätös on harkitsemisen arvoinen ajatus. Tätä on jo ehdottanut mm. Kehityspoliittinen toimikunta. Laajempi itsenäinen korkean tason ryhmä voisi olla hyödyksi kehitysehdoitusten ja uudistusten konkretisoinnissa edelleen.
3. Maaohjelmien ylläpitoa tulee jatkaa ja niiden tulosperustaisuutta vahvistaa. Työt tulee keskittää suuremmiksi kokonaisuuksiksi esimerkiksi rajoittamalla tietyssä maassa samaan aikaan toteutettavien ohjelmien ja hankkeiden valikoimaa. Kehitysyhteistyö hauraimissa valtioissa on yhä tärkeämpää, mutta pienenä toimijana Suomen tulisi työskennellä vain muutamissa hauraimpiin kuuluvissa valtioissa samanaikaisesti.
4. Kansalaisjärjestöjen työn tuloksellisuus ja vaikuttavuus on arvioitava tähänastista useammin. On syytä harkita, tulisiko järjestöjen sektorikohtainen apu integroida tiiviimmin kahdenväliseen yhteistyöhön. Tuettavien järjestöjen määrää ja toimialoja olisi hyvä karsia sirpaleisuuden vähentämiseksi ja tuloksellisuuden lisäämiseksi.
5. Finnfundin riittävästä pääomitukselta tulee huolehtia. Korkotukiluottojärjestelmää tulee uudistaa ja sen hallintoa parantaa merkittävästi.
6. Suomen tulee harkita, kuinka monessa monenkeskisessä järjestössä sen on mielekästä olla mukana. Resurssien kohdentamisessa on hyvä tietyn aikarajan jälkeen arvioida, miten vaikuttavaa ja tuloksellista järjestöjen uudistustyö on ollut.

7. Kohtuullinen määrä resursseja tulisi käyttää kehitysyhteistyön avainkysymysten arviointiin tutkimuksellisin menetelmin eli syy-seuraus-suhteiden selvittämiseen.
8. Taloudellista päätösvaltaa ohjelmissa tulee siirtää ministeriöstä suurlähetystöihin.
9. Ulkoministeriön tulee selvittää, miten kehitysyhteistyön ammattilaisille voidaan taata paremmat mahdollisuudet pysyä ja jatkaa työtään Suomen kehitysyhteistyön palveluksessa. Osaava henkilöstö on keskeinen laatu- ja tuloksellisuustekijä.
10. Kehitysyhteistyön tuloksista viestimiseen Suomen kansalaisille tarvitaan nykyistä kirkaampi strategia, joka ottaa paremmin huomioon mm. erilaiset kohderyhmät.