



Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2016



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

2017/1

© Suomen ulkoasiainministeriö 2017

Raportin voi ladata ulkoasiainministeriön internet-sivuilta:

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

Yhteystiedot: EVA-11@formin.fi

ISBN 978-952-281-517-0 (pdf)

ISSN 2342-8341

Kannen ja ulkoasun suunnittelu: Innocorp Oy/Milla Toro

SISÄLTÖ

POLITIikka- JA STRATEGIAEVALUOINNIT PÄÄTÖKSENTEON TUKENA	1
KEHITYSYHTEISTYÖ TUOTTAÄ TULOXSIA	3
Tulokset ja tulosperustainen toiminta	3
Politiikkavaikuttaminen lisää tuloksellisuutta	4
Joustavuus lisää tehokkuutta	4
Suomen kehitysyhteistyö kohdistuu oikeisiin asioihin	4
Omistajuus on kestävyuden perusta	5
SUOMEN KEHITYSRAHOITUS TOIMII USEIN SIILLOISSA	6
Tulosperustaisen johtamisen käytäntöjä ja kulttuuria pitää vielä vahvistaa	6
Parempi täydentävyys ja koordinointi lisääisivät vaikuttavuutta	7
Kestävyysshaasteita on vielä paljon	7
Riskienhallinnan puutteet leikkaavat tehokkuutta	8
Kehitysyhteistyön ihmisoikeusperustaisuuden ja kansainvälisten sitoumuksien toteutumisesta vain vähän evaluointitietoa	8
Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi liian vähäistä	9
VUODEN 2016 EVALUOINTIEN PÄÄTULOKSET EVALUOINNEITTAIN.....	10
1. Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä 2012–2015.....	10
2. Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista.....	12
3. Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä – osa 1.....	14
4. Metaevaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2014–2015	16
EVALUOINTI 2.0 – KEHITYSPOLITIIKAN EVALUOINNIN PÄIVITYS TARPEEN	18



POLITIikka- JA STRATEGIAEVALUOINNIT PÄÄTÖKSENTEON TUKENA

Evaluointien tavoitteena on tuottaa riippumatonta ja luotettavaa tietoa ulko-ministeriön kehityspolitiikan johdolle, kumppaneille, hyödynsaajille, poliittisille päätöksentekijöille sekä kansalaisille siitä, miten kehityspolitiikka on saavuttanut sille asetettuja tavoitteita. Lisäksi evaluoinnit antavat suosituksia siitä, miten kehitysyhteistyötä tulisi jatkossa kehittää. Kehityspolitiikan ja -yhteistyön arviointi on siten yksi keskeisimmistä tuloksellisuuteen ja strategiseen johtamiseen liittyvistä tiedon tuottamisprosesseista.

Vuoden 2016 aikana toteutettiin useita mielenkiintoisia ja haastavia evaluointeja. Kaikista evaluoinneista saimme sen systemaattisen viestin, että Suomen kehitysyhteistyö tuottaa monipuolisia tuloksia. Tukemme on yhteistyökumppaneiden tarpeiden ja politiikkojen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Suomi saa positiivista palautetta joustavista toimintatavoista. Pitkän aikavälin vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida.

Evaluoinnit nostavat systemaattisesti esille kehitysyhteistyön vaikuttavuuteen ja maailman monimutkaisuuteen liittyviä haasteita, jotka edellyttäisivät johdonmukaista yhteistyötä eri toimijoiden kesken. Esimerkiksi maaohjelmien sekä kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelman evaluoinnit toivat esille, että vaikka itse toiminta on tuottanut tuloksia, suunnitelmat ovat jääneet sisäisiksi asiakirjoiksi, joita ei ole hyödynnetty riittävästi strategisen tulosjohtamisen välineenä. Vaikka Suomen kehityspolitiikka sekä kehitysyhteistyön eri rahoituskanavat ja yhteistyömuodot edellyttävät eri toimijoilta periaatteessa samansuuntaista ja johdonmukaista toimintaa, niiden keskinäinen yhteistyö ei näytä onnistuvan käytännössä. Eri instrumenttien täydentävyys ja strateginen yhteisvaikutus jää vajaaksi. Samoin kehitysvaikutusten arvioitavuus kärsii, mikäli arviointia tehdään samalla tavoin siiloissa kuin toimintakin on organisoitu. Tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa vaikuttamista sekä uusia arviointikäytäntöjä, jotka huomioivat paremmin maailman monimutkaisuuden. Myös paineet rahoituksen läpinäkyvyydestä ja tuloksellisuuden luotettavasta arvioitavuudesta kasvavat sitä mukaa kun yksityisen sektorin rooli vahvistuu kehitysyhteistyössä ja uusia rahoitusinstrumentteja kehitetään. Uusien rahoitusmuotojen arvioitavuuteen tulee kiinnittää huomiota jo alusta lähtien.

Vuosi 2016 toi mukanaan suuria haasteita myös ministeriön evaluointitoimelle. Kesällä julkaistiin Suomen maaohjelmien ja ohjelmointitoimintatavan evaluointi, joka oli massiivisin yksittäinen evaluointi Suomen kehitysyhteistyöstä. Evaluointi onnistui koostaan huolimatta erinomaisesti, ja tulokset otettiin suoraan käyttöön uusia maaohjelmia laadittaessa. Haasteista konkreettisin oli kuitenkin Suomen kehitysrahoituksen volyymin raju lasku, joka vaikutti

Paineet rahoituksen läpinäkyvyydestä ja tuloksellisuuden luotettavasta arvioitavuudesta kasvavat sitä mukaa kun yksityisen sektorin rooli vahvistuu kehitysyhteistyössä.

myös evaluoinnin kokonaisresursseihin ministeriössä. Tämä voi pahimmillaan vaikuttaa tulevien evaluointien laatuun negatiivisesti ja evaluointien kattavuuskin voi jäädä haaveeksi. Maaohjelmaevaluoinnin kaltaisilla laajoilla evaluoinneilla voidaan paikata kattavuutta vain tiettyyn rajaan saakka. Uudessa tilanteessa olemme hakeneet uutta evaluoinnin toimintamallia. Tavoitteena on, että evaluointien laatu paranee entisestään ja yksikön tuloksellisuus pysyy vähintään aikaisemmalla tasolla. Uusi, aikaisempaa joustavampi ja tehokkaampi toiminta- ja hankintamalli otetaan pilottikäyttöön kehitysevaluoinnin yksikössä kesällä 2017, ja laajennetaan kokemusten ja kiinnostuksen perusteella tulevina vuosina muihinkin yksiköihin.

Jyrki Pulkkinen

Kehitysevaluoinnin päällikkö

Kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) ulkoministeriössä vuonna 2016

- Henkilöstö: 5 (elokuusta 2016 lähtien 4) evaluointivirkamiestä + 1 konsultti
- Budjetti vuonna 2016: 1,8 miljoonaa euroa
- Vuonna 2016 valmistui 4 evaluointia ja yksi kehittävä evaluointi eteni suunnitelman mukaisesti
- Muut tehtävät: kehitysevaluointitoimen yleinen kehittäminen, evaluointikoulutus ja tukipalvelut yksiköille ja osallistuminen kansainväliseen evaluointiyhteistyöhön sekä osallistuminen kansainväliseen evaluointitoimintaan

KEHITYSYHTEISTYÖ TUOTTAA TULOKSIA

Tässä luvussa pohditaan laajojen evaluointien tuloksia kokonaisuutena ja tehdään yhteenvetoa erityisesti kehitysyhteistyön onnistumisista ja vahvuuksista. Siinä nostetaan esille asioita, joita vuoden 2016 evaluointitulosten perusteella on hyvä pohtia laajemminkin. Täytyy kuitenkin pitää mielessä, että näitä evaluointeja ei ole alun perin tehty yleistettäväksi koskemaan koko kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä, vaan ne ovat olleet rajattuja evaluoituihin aihepiireihin. Hakasuluissa on numeroviittaus evaluointeihin, joiden tarkemmat tiedot löytyvät lähdeluettelosta.

Vuoden 2016 evaluointien perusteella kehityspolitiikan ja -yhteistyön päätöksenteossa, suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa on saavutettu hyviä tuloksia seuraavissa asioissa:

- Tulosperustainen suunnittelu ja raportointi on vahvistunut.
- Suomi on usein omaa rahoitusosuuttaan merkittävämpi politiikkavaikuttaja.
- Suomi on joustava yhteistyökumppani.
- Yhteistyömme kohdistuu oikeisiin asioihin ja on tarkoituksenmukaista yhteistyökumppanien kannalta.

Tulokset ja tulosperustainen toiminta

Suomen kehitysyhteistyöllä saavutetaan monipuolisia tuloksia. Esimerkiksi ohjelmakievaluointien ensimmäisessä osassa kuuden evaluoidun kansalaisjärjestön ohjelman osalta evaluointi toteaa, että suuri osa ohjelmien tuloksista voidaan luokitella hyödynsaajien ja oikeuksien omistajien voimaannuttamiseksi. Kaikki haastatellut sidosryhmät arvottivat tuloksia positiivisesti. [3] Metaevaluoinnin mukaan suomalaiset hankkeet saavuttavat yleensä useimmat odotetuista tuotoksistaan (output) ja myös tuloksistaan (outcome). [4] Tuotoksilla tarkoitetaan mm. niitä aktiviteetteja ja palveluita, joita hankkeiden resursseilla järjestetään ja tuloksilla niitä muutoksia, joita tuotokset saavat aikaan kumppanien tai hyödynsaajien toiminnassa.

Aikaisempina vuosina useissa evaluoinneissa on nostettu esille ongelmia tulosperustaisessa johtamisessa. Vuonna 2016 tehtyjen evaluointien perusteella voidaan kuitenkin sanoa, että tulosperustaisessa johtamisessa on viime vuosina edistytty selkeästi monilla osa-alueilla. Esimerkiksi kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä tulosperustainen maaohjelmointi ja -raportointi, eli ns. maaohjelmatoimintamalli, on mahdollistanut ulkoministeriössä tulosten seurannan ja systemaattisemman raportoinnin. Se tarjoaa keinon keskittyä maaohjelmointiin vähentäen sirpaleisuutta. Se voi myös parantaa johdonmukaista toimintaa kohti yhteistä tavoitetta tukemalla strategisia päätöksiä siitä mitä, miten ja miksi rajoittaa maakohtaisien kehitystavoitteiden määrää tilanteessa,

Tulosperustaisessa johtamisessa on viime vuosina edistytty selkeästi monilla osa-alueilla.

Luottamus on avaintekijä joustavaan ja tehokkaaseen päätöksentekoon kumppanuuksissa.

Vahvuutenamme on, että teemme oikeita asioita.

jossa yhteistyömäärärahat vähenevät. Maaohjelma voi parhaimmillaan edistää ulkoministeriön sisäistä keskustelua toiminnan tuloksellisuudesta sektoreiden välillä tilanteessa, jossa henkilöstö työskentelee usein siiloissaan. Maaohjelmatoimintamalli on jo terävöittänyt maaohjelmien hankekokonaisuuksien tarkoituksenmukaisuutta, johdonmukaisuutta ja tuloksellisuutta. [2]

Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön -toimintasuunnitelma oli myös selkeästi tulosperustainen sisältäen tuloskehikon, vaikka sen toteutuksessa olikin vielä puutteita.[1] Lisäksi ohjelmataukea saavat kansalaisjärjestöt ovat kehittäneet tulosten saavuttamista tukevia tulosjohtamisjärjestelmiä, mitä on tapahtunut erityisesti sen jälkeen kun ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksikkö ryhtyi korostamaan tulosjohtamisen tärkeyttä. [3]

Politiikkavaikuttaminen lisää tuloksellisuutta

Politiikkavaikuttaminen pitää sisällään muun muassa rahoituksen koordinoimisen, osallistumisen politiikkadialogiin eri sektorifoorumeilla, menestyksekkäiden pilottihankkeiden esilletuonnin ja monistamisen. Politiikkavaikuttaminen on tärkeä osatekijä siinä, että Suomi saavuttaa rahoitusosuuksiensa nähden mittavampia tuloksia. Suomen politiikkavaikuttaminen auttoi monin paikoin Suomen maaohjelmien hankkeita ja ohjelmia saavuttamaan niille asetetut tavoitteet. [2]

Joustavuus lisää tehokkuutta

Joustavuus lisää kehitysyhteistyön tehokkuutta. Metaevaluoinnissa suomalainen kehitysyhteistyö sai erityisen kiitosmaininnan joustavuudestaan. [4] Myös kansalaisjärjestöjen ohjelmataukea koskevassa evaluoinnissa tehtiin johtopäätös, että yhteistyön hallinnointi ja johtaminen on tehokasta, koska UM:n kansalaisjärjestöyksikkö osallistuu vain strategisella tasolla ja jättää ohjelmien johtamisen ja hallinnoinnin suomalaisille kansalaisjärjestöille ja heidän paikallisille kumppaneilleen. Luottamus on avaintekijä joustavaan ja tehokkaaseen päätöksentekoon kumppanuuksissa. [3]

Suomen kehitysyhteistyö kohdistuu oikeisiin asioihin

Kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan sen perusteella, kuinka hyvin se on linjassa asetettujen politiikkaprioriteettien kanssa Suomessa ja kumppanimaissa. Lisäksi arvioidaan, kuinka hyvin yhteistyö vastaa hyödynsaajien tarpeisiin. Kaikkien vuonna 2016 tehtyjen evaluointien pohjalta voidaan sanoa, että suomalainen kehitysyhteistyö täyttää nämä kriteerit. Vahvuutenamme on, että teemme oikeita asioita. Kuuden evaluoidun ohjelmataukea saavan kansalaisjärjestön ohjelmissa painotetaan sellaisia aihealueita, joilla järjestöillä on suhteellisia etuja. Nämä aihealueet vastaavat sidosryhmien ensisijaisia tarpeita ja kohdistuvat moniin erityisiin oikeuksiin. [3]

Omistajuus on kestävyiden perusta

Puolet maaohjelmista sisältää menestystarinoita, joissa paikalliset institutiot, mukaan lukien hallitus, ovat ottaneet Suomen tukeman hankkeen tai ohjelman omakseen ja kehittäneet sitä edelleen. [2] Myös kansalaisjärjestöjen yhteistyö on siinä mielessä kestävä, että kumppanimaiden kansalaisjärjestöillä on vahva tunne hankkeiden omistajuudesta ja ne ovat varmistaneet, että tulokset ovat sopusoinnussa paikallisen sosiaalisen ympäristön ja kulttuurin kanssa. Lisäksi hyödynsaajat pitävät tuloksia ominaan ja he tulevat monissa tapauksissa ylläpitämään näitä saavutuksia. [3] Metaevaluointi toteaa, että suomalaisissa hankkeissa käytetään yleensä edunsaajien tarpeisiin ja valmiuksiin sovitettuja teknisiä ratkaisuja ja edunsaajat ottavat ne helposti ”omikseen” [4].

Tulokset ovat sopusoinnussa paikallisen sosiaalisen ympäristön ja kulttuurin kanssa.

Evaluointien tunnistamia haasteita ja jopa uhkia tulisi kääntää mahdollisuuksiksi ja vahvuuksiksi.

Tieto tuloksista ei vaikuta riittävästi kehitysyhteistyön budjettisuunnitteluun ja resurssien kohdentamiseen.

SUOMEN KEHITYSRAHOITUS TOIMII USEIN SIILLOISSA

Evaluointien luonteeseen kuuluu se, että onnistumisista raportoidaan huomattavasti vähemmän kuin haasteista. Ongelmat korostuvat myös sen vuoksi, että kehitysyhteistyö toimii hyvin haasteellisessa toimintaympäristössä. Edellisen luvun huomiot Suomen kehitysyhteistyön vahvuuksista onkin hyvä pitää mielessä tätä lukua lukiessa. Evaluointien tunnistamia haasteita ja jopa uhkia tulisi kääntää mahdollisuuksiksi ja vahvuuksiksi siinä määrin kuin se on mahdollista. Evaluointien suosituksilla, hyvällä riskien hallinnalla sekä ennakoivalla toiminnan kehittämisen avulla voidaan välttää riskejä tai korjata useita kehitysyhteistyön epäkohtia.

Vuoden 2016 evaluointien perusteella kehityspolitiikan ja -yhteistyön päätöksenteossa, suunnittelussa, toteuttamisessa ja seurannassa olisi hyvä kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

- Tulosperustaisen johtamisen käytäntöjä ja kulttuuria pitää vielä vahvistaa.
- Parempi täydentävyys ja koordinointi lisääisivät vaikuttavuutta.
- Kestävyyshaasteita on vielä paljon.
- Riskienhallinnan puutteet leikkaavat tehokkuutta.
- Kehitysyhteistyön ihmisoikeusperustaisuuden ja kansainvälisten sitoumuksien toteutumisesta on saatavilla vain vähän evaluointitietoa.
- Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi ovat liian vähäistä.

Tulosperustaisen johtamisen käytäntöjä ja kulttuuria pitää vielä vahvistaa

Tulosperustainen toiminta on edistynyt ulkoministeriössä, mutta tulosperustaisia käytäntöjä ja kulttuuria pitää vielä vahvistaa. Esimerkiksi puutteet tulosten raportoinnissa ja seurannassa ministeriön ylemmällä tasolla rajoittavat hyötyjä Suomen kehitysyhteistyöstä oppimisessa ja tilivelvollisuudessa. [2]

Tulosjohtamisesta saatua kokemusta ei ole vielä käytetty parhaalla mahdollisella tavalla kehityspolitiikan hallinnoinnin kehittämässä. Maatiimien osaminen ei ole vielä riittävän vahvaa, jotta tuloksista olisi raportoitu indikaattoreiden mukaisesti. Heikko linkki tulossuunnittelun ja UM:n budjettiprosessien välillä aiheuttaa sen, että tieto tuloksista ei vaikuta riittävästi kehitysyhteistyön budjettisuunnitteluun ja resurssien kohdentamiseen. Nämä seikat haittaavat maaohjelmatoimintamallin tulosperustaisuuden toteutumista jossain määrin. [2]

Parempi täydentävyys ja koordinointi lisäisivät vaikuttavuutta

Suomen pienten kehitysyhteistyöresurssien mahdollisimman tehokas käyttö vahvistuisi, jos eri rahoitusmuodot ja -instrumentit täydentäisivät toisiaan tuottaen synergiaetua ja vaikuttavuutta. Eri toimintamuotojen ja rahoitusinstrumenttien yhteisvaikutuksen tulisi siis olla enemmän kuin osiensa summa.

Eri yhteistyömuotojen täydentävyys on kuitenkin vähäistä, mikä tulee esille useassa evaluoinnissa. Esimerkiksi kauppaa tukevia kehitysyhteistyöhankkeita hoidetaan sekä ulkoministeriön eri osastoilla että lukuisten ulkoisten kumppanien toimesta: hankkeiden täydentävyys ei siksi ole ollut täysin ihanteellista, johtuen lähinnä koordinaation ja eri rahoituskanavien ja -instrumenttien välisten yhteyksien puutteesta. Toimintasuunnitelma ei ole onnistunut ohjaamaan eri osapuolien toimintaa samaan suuntaan. Finnfund ja Finnpartnership ovat kysyntäperusteisia instrumentteja, joiden haasteena ovat vähäiset yhteydet Suomen muuhun kehitysyhteistyöhön. Toimintasuunnitelma ei ole suoraan ohjannut sitä eikä toimintoja maatasolla, ja siten ne ovat pitkälti rinnakkaisia muulle Suomen kehitysyhteistyölle. [1]

Maaohjelmaevaluointi osoitti selvästi, että maaohjelmatoimintamallin rajoittuminen vain hallitusten väliseen kehitysyhteistyöhön merkitsee, että se ei kyennyt tehokkaasti vaikuttamaan johdonmukaisuuteen ja täydentävyyteen ministeriön muiden kehitysyhteistyön toimintamuotojen kanssa. Maaohjelmatoimintamalli toimii liikaa erillisenä prosessina, vaikka maita koskevaa kehitysyhteistyön suunnittelua, hallinnointia ja seurantaa tehdään UM:n muillakin instrumenteilla. [2]

Samanaikaisesti nosti esille myös kansalaisjärjestöjen ohjelmatukievaluointi. Siinä todettiin, että kansalaisjärjestöjen ohjelmien ja muiden suomalaisten kehitysyhteistyöhankkeiden välillä on vain vähän tai ei ollenkaan täydentävyyttä. Osaksi tämä johtuu tehokkaiden viestintätapojen puuttumisesta kumppanimaissa, joihin Suomen kehitysyhteistyöhankkeet keskittyvät. [3]

Kestävyyshaasteita on vielä paljon

Yhteistyön kestävyyttä tulee vielä vahvistaa. Maaohjelmaevaluointi toteaa, että saavutetut tulokset eivät olleet järjestelmällisesti kestäviä. Yli puolet kaikkien maiden maaohjelmahankkeista toteutettiin suoran asiantuntijavun hankkeina, joten paikallisten järjestelmien käyttö jäi vähäiseksi. Suomen maatiimit pyrkivät edistämään hankkeiden paikallista omistajuutta. Tämä oli usein menestyksekkästä riippuen kuitenkin maasta ja sektorista. Kumppanimaiden institutionaalinen ja rahoituskapasiteetti heikentävät usein hankkeiden kestävyyttä. [2]

Huomionarvoista on, että metaevaluoinnissa kestävyys sai melko alhaiset pisteet, sillä hankekohtaisissa evaluointiraporteissa ei perusteltu, miksi hankkeiden väitettiin olevan kestäviä. Niissä puhuttiin ”mahdollisesta kestävydestä” tai oletettiin hankkeiden vaikutusten tai tulosten olevan kestäviä, vaikka samalla todettiin tärkeiden hankeosa-alueiden jäävän tavoitteistaan. Taloudellinen kestävyys on harvoin taattu edes hankkeen päätösvaiheessa. [4]

Eri yhteistyömuotojen täydentävyys on vähäistä.

Maaohjelmatoimintamalli toimii liikaa erillisenä prosessina. Lisäksi kansalaisjärjestöjen ja muiden suomalaisten hankkeiden välillä on vain vähän täydentävyyttä.

Paikallisten järjestelmien käyttö jäi vähäiseksi.

Heikko riskien hallinta aiheuttaa ohjelmissa ja hankkeissa viiveitä ja leikkauksia, jotka tekevät ohjelmista tehottomia.

Ihmisoikeusperustaisuuden ja läpileikkaavien tavoitteiden integrointi vaihtelee yhteistyömuodoittain.

Riskienhallinnan puutteet leikkaavat tehokkuutta

Suomen kehitysyhteistyön tehokkuutta voi vielä vahvistaa. Maaohjelmaevaluointi toteaa, että hankkeiden toteutus ja loppuunsaattaminen viivästyvät usein, jolloin Suomen kehitysyhteistyöresurssien käyttö tehokkaasti suunnitelmien mukaisesti heikkenee. Vaikka maksatusasteet yleisesti parantuvat seuranta-ajan kuluessa, budjetoinnissa ei oteta huomioon toimintaympäristössä piileviä, institutionaalisia tai toiminnallisia maksatusta viivästyttäviä riskejä. Joissain tapauksissa tämä johtaa jopa siihen, että hankkeet eivät tuota kaikkia suunniteltuja tuloksia, vaikka maksatukset toteutuvat. Heikko riskien hallinta aiheuttaa ohjelmissa ja hankkeissa viiveitä ja leikkauksia, jotka tekevät ohjelmista tehottomia. Riskien arviointi ja analyysi on pintapuolista eikä niistä raportoida. [2]

Kansalaisjärjestöjen ohjelmatukievaluoinnissa riskien hallinnassa puolestaan todetaan olevan suurta vaihtelua. Joillakin ohjelmilla on hienostuneita järjestelmiä, mutta usein riskien hallinta kansalaisjärjestöissä perustuu kenttätason kontakteihin sekä suhteisiin tuttujen kumppaneiden kanssa, joilla on hyvä paikallistuntemus. Voidaan kuitenkin olettaa, että tämä riittää niissä ympäristöissä, jossa kansalaisjärjestöt toimivat. Vahva tietoisuus riskeistä ja joustava johtaminen kompensoivat usein muodollisen riskien johtamisen puuttumisen. [3]

Metaevaluointi totesi, että joissain hanke-evaluoinneissa kyllä arvioitiin budjettia ja kulurakennetta, mutta ei tehokkuutta sinänsä. Hankkeet eivät olleet tehokkaita ajankäytön suhteen, ja avainongelmiksi mainittiin pitkät viiveet hankinnassa ja päätöksentekoprosesseissa. Hankkeissa intressinä on ensisijaisesti “tehdä se mitä suunniteltiin sillä tavalla kuin suunniteltiin”, sekä hallinnoida budjettia ja kuluja hyväksytyyn maksatussuunnitelman mukaisesti. [4]

Kehitysyhteistyön ihmisoikeusperustaisuuden ja kansainvälisten sitoumuksien toteutumisesta vain vähän evaluointitietoa

Ihmisoikeusperustaisuuden ja läpileikkaavien tavoitteiden integrointi vaihtelee yhteistyömuodoittain. Maaohjelmaevaluoinnissa sanotaan, että lähes kaikissa maaohjelmissa on kiinnitetty huomiota läpileikkaaviin tavoitteisiin. [2] Myös kansalaisjärjestöjen ohjelmatukievaluointi toteaa, että läpileikkaavat tavoitteet on enimmäkseen huomioitu, mutta niiden saavuttaminen vaihtelee. Sukupuolten tasa-arvoa tarkastellaan usein mekaanisesti tasapainottamalla naisten ja miesten lukumäärää hankkeiden aktiviteeteissa. Muutamissa tapauksissa hankkeissa on tehty sukupuoliroolien analyysi, ja se näyttää johtaneen parempiin tuloksiin. Läpileikkaavista tavoitteista ilmastoasiat eivät muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ole olleet keskiössä, vaikka joissain tapauksissa järjestöt ovat lisänneet tietoisuutta ilmastonmuutoksesta. [3]

Kansalaisjärjestöjen ohjelmatukievaluointi toteaa myös, että Ihmisoikeusperustaisuus toteutuu hyvin järjestöjen ohjelmissa. Niissä kuullaan helposti marginalisoituvia ihmisiä, joita rohkaistaan vaatimaan omia oikeuksiaan. [3]

Sen sijaan metaevaluointi toteaa, että ihmisoikeusperustaisuus ei toteudu Suomen kehitysyhteistyössä tai ainakaan siitä ei raportoida riittävästi. Evaluointiraporteissa ei arvioida, miten hankkeet kokonaisuudessaan toteuttivat ihmisoikeusperustaisuutta. Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä hankkeissa käsitellään asiana, jota hanke joko edistää tai sitten ei. Suuri osa raporteista mainitsi, että joissain toimissa naiset olivat osallisina toiminnan kohteina, kuten esim. koulutuskurssien ja seminaarien osanottajina. Monissa raporteissa kuitenkin myös todettiin, että naiset eivät olleet osa päätöksentekoa tai että oli tehty tietoinen päätös siitä, että naiset eivät olleet toiminnan kohde- tai hyödynsaajaryhmä. Vain kourallisessa hankkeita oli minkäänlainen sukupuolten tasa-arvoon liittyvä seurantajärjestelmä. Evaluointiraportit eivät käsittele epätasa-arvoa ja sen vähentämistä suoraan omana alueenaan. Itse asiassa koko termiä käytetään harvoin. Monet raportit mainitsivat ilmastokysymykset, mutta lähes poikkeuksetta vain pinnallisina viitteinä. [4]

Yksi keskeinen kehityspoliittinen kansainvälinen periaate, johon Suomikin on sitoutunut, on ns. Pariisin julistus, ja siinä sovitut kehitysavun tuloksellisuuden periaatteet (Aid Effectiveness). Metaevaluointitiimi havaitsi, että useimmat raportit eivät käsittele avun tuloksellisuutta. [4]

Vaikuttavuuden seuranta ja arviointi liian vähäistä

Kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä voidaan johtaa vain, jos tiedetään mitä kentällä tapahtuu ja millä keinoilla tuloksia syntyy parhaiten. Tulosten ja kehitysvaikutusten viestiminen sidosryhmille ja kansalaisille edellyttää myös riittävän laadukasta ja kattavaa seurantaa ja arviointia.

Vaikka Suomen kehitysyhteistyöllä saavutetaan tuloksia, tietoa laajoista kehitysvaikutuksista ei useinkaan ole. Esimerkiksi monet kauppaan tukevat kehitysyhteistyöhankkeet ovat tuottaneet tuloksia sekä vaikuttaneet yksityissektorin kehitykseen paikallistasolla ja toisinaan myös sektoritasolla, mutta niiden kehitysvaikutukset ovat kuitenkin olleet rajallisia. [1]

Vaikuttavuutta ei myöskään seurata eikä siitä raportoida riittävästi, jotta vaikuttavuudesta pystyttäisiin kertomaan seurantatietoon pohjautuen [1; 3]. Odotetut vaikutukset tai ylätasoinen kehitystavoitteet kirjataan niin yleisluontoisin käsittein, että niitä on vaikea evaluoida. [4]

Metaevaluoinnissa kävi ilmi, että hanke-evaluoinnit eivät tuota riittävästi tietoa vaikuttavuudesta. Vain joka toisessa hanke-evaluoinnissa käsiteltiin vaikuttavuutta. Metaevaluointi kiinnitti huomiota myös vaikuttavuudesta tietoa keräävien seurantajärjestelmien puutteisiin sekä selkeästi ylioptimistisiin vaikuttavuustavoitteisiin. [4]

Vain kourallisessa hankkeita oli sukupuolten tasa-arvoon liittyvä seurantajärjestelmä.

Tulosten ja kehitysvaikutusten viestiminen sidosryhmille ja kansalaisille edellyttää myös riittävän laadukasta ja kattavaa seurantaa ja arviointia.

VUODEN 2016 EVALUOINTIEN PÄÄTULOKSET EVALUOINNEITTAIN

Vuonna 2016 valmistui neljä laajaa strategisen tason evaluointia, joista yksi oli metaevaluointi alueosastojen tekemistä hanke- ja ohjelmaevaluoinneista.

1. Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä 2012-2015
2. Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista
3. Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä - osa 1
4. Metaevaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2014-2015

Evaluointiraportit löytyvät kokonaisuudessaan ministeriön verkkosivuilta: formin.finland.fi -> Ministeriö ja edustustot -> Julkaisut -> Kehitysyhteistyön evaluointiraportit. Evaluoinneista on nähtävissä myös tallenne, jossa evaluoinnin tekijät esittelevät evaluoinnin tuloksia.

1. Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä 2012-2015

Hankkeet tuottaneet tulosta mutta suomalaisten yritysten osallistuminen on vielä vähäistä

Kehitysmaiden kauppakapasiteetin ja yksityissektorin toiminnan kehittäminen ovat osa Suomen kehityspoliittisia tavoitteita. Evaluoinnissa arvioitiin Suomen kauppaa tukeva kehitysyhteistyö (Aid for Trade, AFT) onnistumista. Lisäksi evaluoinnin tapaustutkimukset tarkastelivat sitä, miten yksityissektoria tukevat instrumentit Finnfund ja Finnpartnership ovat edesauttaneet kauppaa tukevaa kehitysyhteistyötä. Evaluointi osoitti, että kauppaa tukeva kehitysyhteistyö on tärkeä osa Suomen kehitysyhteistyön toimintakeinoja kumppanimaissa. Yhteistyön keinovalikoima on tarkoituksenmukainen vihreään talouden, työpaikkojen luomisen ja luonnonvarojen hallinnan kannalta. AFT-hankkeet ovat tuottaneet tuloksia ja vaikuttaneet erityisesti sektoreilla, joilla Suomi on kilpailukykyinen, kuten vesi, energia, ympäristö, ICT ja innovaatiot sekä metsä- ja kalatalous. Hankkeet ovat lisänneet yksityisen sektorin aktiivisuutta kehitysmaissa. Suomalaisten yritysten osuus on kuitenkin edelleen vaatimaton.

Evaluoinnin mukaan kauppaa tukevaa kehitysyhteistyötä toteuttavien kumppanien kanssa tulee käydä keskustelua keinoista, joilla voidaan siirtyä tuotantoa tukevista hankkeista kohti markkinoiden ja kansainvälisten arvoketjujen kehittämistä.

AFT-hankkeet ovat tuottaneet tuloksia ja vaikuttaneet erityisesti sektoreilla, joilla Suomi on kilpailukykyinen, kuten vesi, energia, ympäristö, ICT ja innovaatiot sekä metsä- ja kalatalous.

Evaluointi suosittaa, että ulkoministeriö vahvistaa yksityisen sektorin osallistumista ja eri sidosryhmien yhteishankkeita kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä, esimerkiksi huomioimalla julkisen ja yksityisen sektorin yhteishankkeet sekä tarjoamalla niille erityistä teknistä ja diplomaattista tukea.

Evaluointi toteaa, että siirtymävaiheen maita varten tulisi kehittää maakohtaiset strategiat. Muuten kehitysyhteistyön loppuminen saattaa merkitä suhteiden hiipumista kokonaan.

AFT-toimintasuunnitelma on ollut pääasiallisesti ulkoministeriön sisäinen työkalu. Evaluointi suosittaa, ettei uutta toimintasuunnitelmaa tehdä, vaan kauppaa tukeva kehitysyhteistyö sisällytetään nykyisiin suunnittelu- ja seurantamekanismeihin.

Finnfund on edistänyt yksityissektorin kehitystä tarjoamalla rahoitusta kehitysmaissa ja alemman tulotason maissa, joissa rahoitusta ei yleensä ole saatavilla. Finnfundin oma raportointi osoittaa investointien tuottaneen merkittäviä työllisyysvaikutuksia. Tämä evaluointi ei kuitenkaan kyennyt keräämään riittävästi yritystason tulostietoa, jonka avulla itse raportoidut tulokset olisi voitu varmistaa.

Finnpartnership on tukenut suomalaisia pk-yrityksiä liikemahdollisuuksien etsimisessä kehitysmaissa. Finnpartnershipin vaikutus investointien ja kehitysmaakaupan vakiinnuttamiseksi on ollut rajallinen, samoin kuin sen osuus Suomen kauppaa tukevassa kehitysyhteistyössä.

Evaluoinnin mukaan nykyistä yksityissektorin tukea tulee täydentää mm. pk-yrityksille suunnatuilla laina- ja takuulinstrumenteilla.

Evaluoinnin suositusten pohjalta päätettiin integroida kauppaa tukevan kehitysyhteistyön suunnittelu, seuranta ja raportointi kehityspolitiikan yleisiin prosesseihin. Uutta erillistä toimintasuunnitelmaa ei laadita. Henkilöstön osaamista vahvistetaan. Yksityisen sektorin osallistumista ja sidosryhmien vuorovaikutusta vahvistetaan aktiivisella mobilisoinnilla sekä laina- ja takuulinstrumenttien kehittämällä. Omistajaohjauksen kautta kannustetaan Finnfundia aktiivisempaan tiedonvaihtoon ja yhteistyöhön edustustojen kanssa paremman täydentävyyden edistämiseksi. Finnfundista ja Finnpartnershipista tehdään erilliset evaluoinnit. Kartoitetaan kiinnostusta siirtyä tuotantoa tukevista hankkeista kohti arvoketjujen kehittämistä. Tehostetaan yksityisen sektorin temaattista ohjausta ja instrumenttien hallintoa mm. verkostojohtamisen keinoin. Kansainvälisten järjestöjen AFT-tukea kohdistetaan kansainvälisen ja alueellisen liiketoimintaympäristön kehittämiseen ja maakohtaisilla hankkeilla pyritään synergiaetuihin, oppimiseen ja kapasiteetin kehittämiseen.

Lue lisää: [Evaluointi Suomen kauppaa tukevasta kehitysyhteistyöstä 2012-2015](#)

Finnfund on edistänyt yksityissektorin kehitystä tarjoamalla rahoitusta kehitysmaissa ja alemman tulotason maissa, joissa rahoitusta ei yleensä ole saatavilla.

2. Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista

Maaohjelmat ovat olleet hyödyllisiä mutta vielä irrallaan muusta Suomen kehitysyhteistyöstä

Suomi otti käyttöön tulosperustaiset maaohjelmat vuonna 2012 ohjaamaan ulkoministeriön kehitysyhteistyötä pitkäaikaisissa kumppanimaissa. Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön kautta on onnistuttu tukemaan asioita, jotka ovat tärkeitä Suomen kehityspolitiikan, kumppanimaiden ja yhteistyöstä hyötyvien ihmisten kannalta. Suomi on myös pystynyt valitsemaan kumppanimaiden ihmisoikeuksien sekä ympäristön kestävyden kannalta oikeita yhteistyökohteita. Tämä on ollut tärkeää etenkin silloin, kun kumppanimaan omalla politiikalla ei ole pystytty täysin vastaamaan näihin tarpeisiin.

Monet toteutetuista hankkeista ovat tuottaneet merkittäviä tuloksia, osa myös kestävästi. Suomen harjoittamalla politiikkavaikuttamisella kumppanimaissa on ollut tärkeä osa tulosten saavuttamisessa.

Maaohjelmien toteutus on saanut aikaan tuloksia. Hankkeiden toteutus ja loppuunsaattaminen kuitenkin viivästyivät usein, jolloin Suomen kehitysyhteistyöresurssien käyttö tehokkaasti ohjelmien mukaisesti heikkeni. Maaohjelmien ja Suomen muiden rahoitusinstrumenttien täydentävyys jäi myös vähäiseksi, sillä maaohjelmaohjelmamallissa muut instrumentit ja yhteistyömuodot oli rajattu ohjelman ulkopuolelle.

Evaluoinnin perusteella Suomella olisi mahdollisuus parantaa hankkeiden tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta mm. politiikkavaikuttamisella ja avunantajien yhteistyöllä sekä sovittamalla paremmin yhteen Suomen omia yhteistyömuotoja.

Vaikka uuden maaohjelmamallin todettiin olevan ministeriön toiminnan kannalta erittäin merkityksellinen, lähestymistavan ja toimintamallin vaikutukset kehitysyhteistyön tuloksellisuuteen ovat olleet vielä vähäisiä. Syynä tähän on se, että maaohjelmat sisälsivät aikaisemmin aloitettuja hankkeita ja toimintatapoja. Maaohjelmatoimintamalli on kuitenkin terävöittänyt maaohjelmien hankekokonaisuuksien johdonmukaisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Evaluointi mainitsi neljä tekijää, jotka vaikuttivat kielteisesti maaohjelmamallin tuloksellisuuteen: 1) Maaohjelmien strateginen suunnittelumalli ei johtanut käytännössä strategisempaan hankehallintoon; 2) Tulostittareissa ja indikaattoreissa tapahtuneet muutokset, usein heikko tietojen saatavuus sekä maatiimien osaaminen tulosjohtamisessa ovat vaikeuttaneet seuranta; 3) Maaohjelmien ja ministeriön talousarviomenettelyjen välinen yhteys on heikko; ja 4) Maaohjelmien laatimisesta saatuja oppeja ei ole vielä hyödynnetty parhaalla mahdollisella tavalla ministeriössä laajemmin.

Maaohjelmiin perustuva kehitysyhteistyön suunnittelu ja toimintamalli on hyvä askel eteenpäin tuloksellisessa kehitysyhteistyössä. Strategisempi ja kokonaisvaltaisempi suunnittelu on erityisen tärkeää niissä maissa, joissa siirrytään kehitysyhteistyöstä kaupallis-taloudelliseen yhteistyöhön. Tulisi esimerkiksi turvata se, että kaupallista toimintaa voidaan edistää kehitysyhteistyössä jo saavutettuja tuloksia hyödyntäen.

Johdon vastine maaohjelmaevaluointiin laaditaan keväällä 2017.

Maakohtaisia tuloksia tarkasteltaessa **Etiopian maaohjelma** on ollut erittäin relevantti kaikkien eri osapuolten näkökulmasta. Ohjelma on ollut myös tuloksellinen, tehokas ja kestäväkin, erityisesti opetus- ja vesisektoreilla. Ohjelmaa on koordinoitu hyvin muiden toimijoiden kanssa, ja se on perustunut laajempiin kehitysyhteistyön tuloksellisuusperiaatteisiin. Haasteita on ollut avun täydentävyydessä muiden instrumenttien kanssa sekä oikean balanssin löytämisessä ihmisoikeusperustaisuudessa.

Mosambikin maaohjelma todetaan myös olevan relevantti erityisesti maan oman politiikan näkökulmasta. Tuloksia saavutetaan erityisesti opetukseen liittyen, mutta haasteena on ollut vaikuttavuus ja kestävyys kaikilla sektoreilla. Tehottomuuteen on vaikuttanut mm ohjelmien suunnitteluun liittyvät ongelmat. Vaikka ohjelmien koordinaatiossa ei sinänsä ole ongelmia, täydentävyys Suomen muun kehitysrahoituksen kanssa on kuitenkin puutteellista.

Sambian maaohjelma on relevantti suhteessa maan omiin politiikkatavoitteisiin sekä kansalaisten tarpeisiin nähden. Maaohjelma ei kuitenkaan pystynyt tuomaan mitään strategista uutta Suomen portfoliolle. Tuloksellisuus on vaihdellut eri ohjelmissa. Yksityissektorin kehittämisessä sekä hallinnon vahvistamisessa on saatu aikaan enemmän tuloksia kuin maaseudun kehittämisessä ja ympäristöasioissa. Vaikuttavuudesta on vaikea tehdä päätelmiä muilla sektoreilla paitsi sosiaalisektorilla, koska keskeisistä hankkeista ei ole tehty riittävästi evaluointeja. Ohjelmien tehokkuudessa ja riskien hallinnassa on puutteita. Maaohjelma ei sinällään tuonut lisäarvoa yhteistyön tuloksellisuuteen, mutta korosti kuitenkin politiikkavaikuttamista ja dialogia. Kestävyudessa on myös kehittämisen varaa muutamia hankkeita lukuun ottamatta. Ohjelmien täydentävyyteen liittyy haasteita, niin kuin muissakin maaohjelmissa.

Tansanian maaohjelman todettiin olevan relevantti kansallisessa kontekstissa ja se lisäsi ohjelman kehityspoliittista fokusta. Se ei kuitenkaan pystynyt ohjaamaan strategisesti olemassa olevia interventioita. Maaohjelman tuloksellisuuden arviointia vaikeutti se, että interventiotason tavoitteiden ja strategiatason tavoitteiden välillä ei ollut riittävän selvää loogista yhteyttä. Projektievaluointien kattavuudessa oli puutteita ja raportointi myös keskittyi enemmän tuotoksiin kuin tuloksiin. Ohjelman vaikuttavuutta oli myös vaikea arvioida edellisistä puutteista johtuen. Ohjelman kestävyys kokonaisuutena oli haastava mutta joissakin interventioissa paikallinen omistajuus oli vahva. Tässäkään ohjelmassa täydentävyys Suomen muun rahoituksen kanssa ei ollut riittävällä tasolla.

Vietnamin maaohjelmaa voidaan myös pitää hyvin relevanttina suhteessa paikalliseen ja Suomen politiikkalinjauksiin. Tarkoituksenmukaisuutta on kuitenkin vähentänyt se, ettei Suomi ole riittävällä tavalla edistänyt siirtymistä kehityspoliitikasta kaupallisiin suhteisiin. Interventiot ovat kuitenkin olleet hyvin suunniteltuja paikalliseen kontekstiin ja kehitystarpeisiin nähden. Suomen profiili on korkea erityisesti metsä-, vesi- ja sanitaatio- sekä innovaatio-sektoreihin liittyen. Näissä Suomi on selkeästi voinut tuoda lisäarvoa muihin toimijoihin verrattuna. Interventiot ovat olleet tuloksellisia, vaikka koko ohjelman tuoma lisäarvo ei välttämättä ole yksittäisiä hankkeita suurempi. Ohjelmien resursseja ei välttämättä ole käytetty riittävän tehokkaasti. Maa-

Etiopian ohjelma on ollut tuloksellinen, tehokas ja kestävä, erityisesti opetus- ja vesisektoreilla.

Sambiassa yksityissektorin kehittämisessä sekä hallinnon vahvistamisessa on saatu aikaan enemmän tuloksia kuin maaseudun kehittämisessä ja ympäristöasioissa.

Suomen profiili on korkea erityisesti metsä-, vesi- ja sanitaatio- sekä innovaatiosektoreilla.

ohjelma ei ole lisännyt ohjelman täydentävyyttä suhteessa muihin Suomen rahoituksiin tai koordinaatiota muiden toimijoiden kanssa. Kestävyydessä on vielä haasteita, ja seuraavan maaohjelman tulisikin panostaa kaupallisiin suhteisiin siirtymistä vieläpä siten, että kehitysyhteistyössä syntyneitä suhteita hyödynnettäisiin jatkossa paremmin.

Nepalin maaohjelma oli myös relevantti, samoin kuin Suomen maaohjelmat yleensäkin. Vaikka maaohjelmointitoimintatapa lisäsin relevanttiutta, sitä rajoitti se, että ohjelma koottiin pääasiassa olemassa olevista interventioista. Myös Nepalin maaohjelman tuloksellisuuden arvioitavuutta heikensi heikko looginen yhteys interventiotason ja maaohjelmataason tavoitteiden välillä. Interventioiden vähentäminen kuitenkin edisti ohjelman vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arviointia vaikeuttivat abstraktit vaikuttavuustavoitteet sekä epämääräiset analyysit. Riskien hallinnassa ja ohjelman täydentävyydessä oli puutteita.

Lue lisää: [Evaluointi Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmista](#)

3. Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä – osa 1

Ohjelmilla saatu aikaan monipuolisia tuloksia mutta laajempi kansalaisyhteiskunnan edistäminen kehitysmaissa on jäänyt vähälle huomiolle

Ulkoministeriö arvioi kansalaisjärjestöjen ohjelmatauki-instrumentin sekä kaikkien 22 ohjelmataukea saavaan järjestön ohjelmat. Evaluointi tehdään kolmessa osassa. Ensimmäisessä arvioinnissa arvioitiin kuuden järjestön, Crisis Management Initiativen, Felmin, Reilu kaupan, Suomen pakolaisavun, Taksvärkin ja WWF Suomen kehitysyhteistyöohjelmien onnistumista.

Evaluoinnin kohteina olleet kuuden järjestön kehitysyhteistyöohjelmat ovat yhdenmukaisia järjestöjen omien strategioiden kanssa painottaen aihealueita, joissa niillä on suhteellista etua. Ne ovat yhdenmukaisia myös Suomen kehityspoliittikan kanssa, mutta Suomen kansalaisyhteiskuntaa tukevan kehitysyhteistyön poliittiset tavoitteet eivät kuitenkaan aina näy kansalaisjärjestöjen tavoitteissa.

Evaluoitujen kansalaisjärjestöjen ohjelmilla on saavutettu monipuolisia tuloksia, joista valtaosa liittyy hyödynsaajien ja oikeuksien omistajien voimaantumiseen ja palvelujen saatavuuden parantumiseen. Yhteistyön on koettu hyödyttävän sekä kumppanimaiden että suomalaisia kansalaisjärjestöjä. Suomalaisilta järjestöiltä saatu hankerahoitus ei kuitenkaan anna kumppanijärjestöille mahdollisuutta investoida oman organisaation kehitykseen, joten institutionaalisen kapasiteetin kehittämässä ei ole saavutettu juurikaan tuloksia.

Vähemmälle huomiolle on jäänyt vaikuttamiskapasiteetin kehittäminen sekä vaikuttaminen päätöksentekoon, hallintoon ja yleiseen mielipiteeseen. Järjestöt eivät ole pystyneet vaikuttamaan suotuisan toimintailmapiirin luomi-

seen kansalaisyhteiskunnalle. Järjestöillä ei ole ollut tähän tarvittavaa vaikutusvaltaa ja voimaa, osittain niiden pienen koon vuoksi.

Järjestöjen ohjelmat eivät ole tuottaneet järjestelmällistä seuranta- ja raportointitietoa yhteistyön vaikutuksista. Seuranta perustuu pääasiassa aktiviteetteihin ja tuotoksiin mutta vähemmän tulosten ja vaikutusten seurantaan.

Ihmisoikeusperustaisuus toteutuu hyvin järjestöjen ohjelmissa. Niissä kuuluu helposti marginalisoituvia ihmisiä, joita rohkaistaan vaatimaan omia oikeuksiaan.

Ohjelmatuen johtaminen ja hallinnointi on tehokasta ja kustannustietoista. Luottamus ja joustavuus ovat avaintekijä ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksikön ja järjestöjen kumppanuudessa. Toisaalta ulkoministeriön joustavuutta ja nopeaa reagoitua muuttuvissa olosuhteissa arvostetaan, mutta toisaalta kaivataan lisää vuoropuhelua sisältökysymyksissä.

Koordinointi, verkostoituminen ja tiedon jakaminen muiden kumppanien kanssa on yleisesti hyvää, mutta ohjelmat eivät täydennä Suomen muuta kehitysyhteistyötä kumppanimaissa.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös kaikkien 22:n ohjelmataukea saavan järjestön tuloksellisuuden seuranta ja tulosjohtamista. Kaikissa järjestöissä on käynnistetty järjestelmien kehittäminen tuloksellisuuden seuranta ja tulosjohtamista varten viimeistään sen jälkeen, kun ulkoministeriön kansalaisjärjestöyksikkö alkoi korostaa sen tärkeyttä. Osalla järjestöjä on jo suhteellisen vakiintuneet tulosjohtamisjärjestelmät. Järjestöt voivat itse valita omat järjestelmänsä, ja tiedon yhteen vetäminen erilaisista järjestelmistä tuleekin olemaan haastavaa. Yhdenkään järjestön arviointijärjestelmät eivät kuitenkaan tarkkaan ottaen täytä kaikkia OECD standardeja ja suosituksia.

Johdon vastine laaditaan syksyllä 2017 sitten, kun kaikkien kolmen ohjelmataukevaluoinnin tulokset ovat saatavilla.

Lue lisää: [Evaluointi ohjelmataukea saavista kansalaisjärjestöistä - osa 1](#)

Suurimmat heikkoudet evaluointiraporteissa koskivat lähestymistapaa, metodologiaa, näyttöön perustuvia havaintoja ja johtopäätöksiä.

4. Metaevaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2014–2015

Hanke-evaluointien laadun kehittämistä on vielä jatkettava

Hanke- ja ohjelmaevaluointeja teettävät kehitysyhteistyöstä vastaavat yksiköt. Näiden evaluointien tehtävänkuvausten ja raporttien laatua sekä kehitysyhteistyön tuloksia arvioidaan metaevaluointien avulla säännöllisesti vuoden tai kahden välein. Meta-evaluointi 2014–2015 toteutettiin kahdessa vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa raporttien laatua arvioitiin suhteessa ulkoministeriön ohjeistukseen. Toisessa vaiheessa analysoitiin sitä, minkälaisia asioita raporttien pohjalta nousee esiin suomalaisesta kehitysyhteistyöstä ja sen toimeenpanosta. Meta-evaluoinnin aineisto koostui 10 etukäteisarviointiraportista (appraisal) ja 26 evaluointiraportista sekä näiden tehtävänkuvauksista (ToR).

Meta-evaluoinnissa havaittiin, että UM:n laatimien hanke-evaluointien tehtävänkuvausten laatu on suunnilleen kansainvälistä tasoa. Tehtävänkuvaukset käsittelivät hyvin evaluointien taustaa, tarkoitusta ja tavoitteita sekä kuvasivat kattavasti evaluointiprosessin ja siihen käytettävissä olevat resurssit. Tehtävänkuvaukset eivät kuitenkaan ohjanneet evaluointia esimerkiksi metodologian osalta riittävän tarkasti eivätkä vaatineet raportointia kaikista oleellisista politiikkakysymyksistä.

Hanke-evaluointien raporttien laatu arvioitiin heikoksi. Meta-evaluoinnin johtopäätös on se, että ulkoministeriö hyväksyy keskimääräisesti heikollisempia evaluointiraportteja kuin muut avunantajat. Suurimmat heikkoudet evaluointiraporteissa koskivat lähestymistapaa, metodologiaa, näyttöön perustuvia havaintoja ja johtopäätöksiä.

Ennakoarviointiraporttien laatu arvioitiin erittäin heikoksi. Suurin syy heikkoon laatuun oli se, että ne oli toteutettu etukäteisevaluointeina hankesuunnittelun vaiheessa, jossa ehdotettu hanke ei ollut vielä riittävän tarkasti muotoiltu. Tehtävänkuvausten puutteet saattoivat osaltaan vaikuttaa ennakoarviointien heikkoon laatuun.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden osalta evaluointi toteaa, että suomalainen kehitysyhteistyö on tarkoituksenmukaista. Se on sekä Suomen että yhteistyökumppaneiden politiikkalinjausten ja strategioiden mukaista. Lisäksi hyödynsaajat kokevat Suomen kehitysyhteistyön tarkoituksenmukaiseksi. Se on vain kohtalaisen tuloksellista, kun tarkastellaan ylemmän tason tavoitteiden saavuttamista. Useimmiten tämä johtuu ylimitoitetuista tavoitteista, hankintaprosessien pituudesta suhteessa suunniteltuihin aikatauluihin ja haparoinnista hankkeen johtamisesta. Raporteista kävi kuitenkin ilmi useita innovatiivisia ratkaisuja teknisiin ja kontekstista johtuviin ongelmiin.

Tehokkuus ei saavuttanut korkeaa arvosanaa, osittain siksi, että sitä ei käsitelty joissain raporteissa lainkaan. Pitkät viiveet hankinnoissa ja päätöksentekoprosesseissa olivat yleisimmät heikkoudet. Suomalaista kehitysyhteistyötä kuitenkin kiitettiin sen joustavuudesta. Tarkastelluissa evaluointiraporteissa ei perusteltu sitä, miksi hanke arvioitiin kestäväksi ja siksi kestävyyskin sai alhaisen arvion. Raporteista kävi kuitenkin ilmi, että hyödynsaa-

jat ottavat helposti omikseen suomalaisten hankkeiden käyttämät tekniset ratkaisut, koska ne on sovitettu heidän tarpeisiinsa ja valmiuksiinsa. Kehitysyhteistyön vaikuttavuuden arvioinnissa on haasteita. Hyvin harva raportti pystyi osoittamaan, mikä hankkeen vaikutus tulisi olemaan. Seurantajärjestelmien puute ja ylioptimistiset väitteet vaikuttavuudesta olivat suurimmaksi osaksi syynä heikkoon arvioon.

Metaevaluointi toteaa, että Suomen ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan ja läpileikkaaviin tavoitteisiin liittyviä käytäntöjä (esim. sukupuoli, epätasa-arvo, ilmasto) ei ole raportoitu hyvin ja niitä ei luultavasti ole otettu käyttöön niin hyvin kuin ulkoministeriön politiikka edellyttäisi.

Metaevaluoinnin johdon vastine valmistellaan keväällä 2017.

Lue lisää: [Metaevaluointi hanke- ja ohjelmaevaluoinneista 2014-2015](#)

Hanke-evaluoinnit ulkoministeriössä

- Hanke-evaluointeja tehdään keskimäärin 30 kpl vuodessa eri osastoilla.
- Metaevaluoinnin avulla arvioidaan evaluointien laatua sekä vedetään kehitysyhteistyöhankkeiden tuloksia yhteen.
- Metaevaluointeja tehdään keskimäärin kahden vuoden välein.

Hyvin harva raportti pystyi osoittamaan, mikä hankkeen vaikutus tulisi olemaan.

EVALUOINTI 2.0 – KEHITYSPOLITIIKAN EVALUOINNIN PÄIVITYS TARPEEN

Evaluoinnit suunnitellaan siten, että ne tukevat mahdollisimman paljon poliittisen ja strategisen tason päätöksentekoa ja suunnittelua. Ihannetapauksessa evaluointien tulokset hyödynnetään suoraan uusissa suunnitelmissa. Näin tapahtui mm. maaohjelmaevaluoinnissa, jossa tuloksia hyödynnettiin maastrategioiden päivittämisessä jo samana kesänä. Kehitysyhteistyön evaluoinnin normin (1/2015) mukaisesti kaikkiin evaluointeihin reagoidaan ja politiikka- ja strategiaevaluointeihin laaditaan johdon vastine. Evaluoidusta toiminnasta vastaavat yksiköt laativat vastineesta luonnoksen, joka viedään kehityspoliittiseen ohjausryhmään keskusteltavaksi ja kommentoitavaksi. Lopullisen vastineen vahvistaa kehitysyhteistyöstä vastaava alivaltiosihteeri. Näin kehityspoliitiikan johto päättää, miten evaluoinnin tulokset vaikuttavat toimintaan jatkossa.

Johdon vastineessa sovittujen toimenpiteiden toteutumista seurataan kahden vuoden ajan, jonka jälkeen niiden toteutumisesta laaditaan lyhyt raportti. Yksittäisten hanke-evaluointien tulokset käsitellään hankkeiden ohjausryhmissä ja johtokunnissa. Käsittelyprosessi ja yhdessä tehdyt päätökset kirjataan selkeästi ylös toimintasuunnitelmiin seurantaan varten. Evaluoinnin suositusten seuranta toteutetaan osana yhteistyön normaalia kokonaisseurantaa ja raportointia.

Evaluoinnin tuloksista on tärkeää oppia myös ulkoministeriötä laajemmin. Vastineissa pitääkin harkita, missä määrin johdon tulee reagoida evaluoinnin tuloksiin sisäisesti ja missä määrin yhdessä kumppaneiden kanssa. Evaluointien tulokset julkaistaan aina, joten ne ovat myös osa kehityspoliitiikan ja -yhteistyön tilivelvollisuutta. Lisäksi evaluointiyksikkö tekee kustakin evaluoinnista lyhyen suomenkielisen koosteen, joka on tarkoitettu laajalle yleisölle.

Koska Suomen kehitysyhteistyörahoitus yksityisen sektorin kautta on entistään lisääntymässä kansainvälisen trendin mukaisesti, selvitimme vuonna 2016 yksityissektorin tulosten evaluoitavuuteen liittyviä kysymyksiä hieman kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelman evaluointia laajemmin. Kehitysevaluoinnin yksikön tekemä selvitys yksityissektorin tulosten arviointiin liittyvistä haasteista on saatavissa ministeriön verkkosivuilta [5]. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että yksityisen sektorin kautta kanavoitavaan kehitysrahoitukseen liittyy joitakin erityispiirteitä, jotka tekevät kehitysvaikutusten arvioinnista haastavaa. Yksi haaste on seurantatiedon saatavuus ja julkisuus. Koska yksityissektorin rahoituspäätöksiin liittyy usein luottamuksellisuuskysymyksiä ja salassapitosopimuksia, osa seurantatiedosta voi jäädä arvioitsijoilta saamatta. Tämä vaikuttaa evaluointien luotettavuuteen.

teen, sillä evaluoinneissa tarkistetaan tiedot aina useista eri lähteistä, myös yritystasolta.

Arvioinnin näkökulmasta haasteellista on myös se, että eri instrumenttien juridiset ja hallinnolliset järjestelyt eroavat toisistaan merkittävästi. Osa koskee pankkialaisuus, osa on valtionavustusta ja osa lainajärjestelyitä tai muita sijoituksia. Erityisesti tiedon saatavuuteen ja raportointivelvollisuuksiin liittyvät kysymykset nousevat evaluointien näkökulmasta keskiöön. Vaikka yksittäiset hankkeet saataisiinkin evaluoitua, politiikkatason evaluoinneista muodostuu hyvin vaativia ja monimutkaisia. Jos seurantatietoa ei kaikilta osin ole olemassa, evaluointien tulee miettiä uusia tapoja kerätä tietoa kehitysrahoituksen vaikutuksista. Sosiaalinen media ja ns. big data voisivat olla tässä apuna, mutta edellyttävät kokonaan uudenlaisia evaluointikäytäntöjä.

Vuoden 2016 loppupuolella Suomi laati oman kestävän kehityksen Agenda 2030 -toimintasuunnitelmansa. Kehityspolitiikka on osa tätä suunnitelmaa, sillä Agenda 2030 on keskeisin kansainvälinen kehityspoliittinen viitekehys seuraavan viidentoista vuoden ajan. Haastavaa arvioinnin, ja miksei kehityspolitiikkankin näkökulmasta on se, että sama agenda koskee sekä kehityspolitiikkaa että Suomen muita politiikkalohkoja ja että toimijoita on aina useita. Evaluointien monimutkaisuus lisääntyy ja globaaleja kehitysvaikutuksia on pystyttävä arvioimaan läpi toimintasuunnitelman.

Kehitysevaluoinnin yksikkö on korostanut, että Agenda 2030:n seuranta ei tule jättää pelkästään indikaattoriseurannan varaan, vaan tuloksia tulee myös arvioida. Agenda 2030:n mukaisesti arvioinnin tulisi pohjautua kansallisten arviointijärjestelmien hyödyntämiseen. Kehitysevaluoinnin näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että yhteistyö muiden arviointiyksiköiden kanssa tulee entistä tärkeämmäksi. Hyvien arviointikäytäntöjen kehittäminen onnistuu vain yhteistyössä eri politiikkasektorien arviointiyksiköiden välillä. Koska Suomessa ei ole yhtenäistä politiikkavaikutusten arviointijärjestelmää, eikä edes yhtenäistä arviointipolitiikkaa, voidaan syystäkin kysyä, miten pystymme vastaamaan tähän arviointihaasteeseen? Suomi tarvitsee evaluoinnista 2.0 version, joka pystyy paremmin vastamaan Agenda 2030:n haasteisiin. Kehitysevaluoinnin rooli olisi hyvä arvioida uudelleen osana tätä kokonaisuutta.

Jos seurantatietoa ei kaikilta osin ole olemassa, evaluointien tulee miettiä uusia tapoja kerätä tietoa kehitysrahoituksen vaikutuksista.

Agenda 2030:n mukaisesti arvioinnin tulisi pohjautua kansallisten arviointijärjestelmien hyödyntämiseen.

Lähteet

1. 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>
2. 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>
3. Stage O., Brusset E., Mäkelä M., de la Rosa T. (2016). *Evaluation of the Programme-based Support through Finnish Civil Society Organizations I. Synthesis and Results-Based Management Approaches*. (Evaluointi ohjelmatukea 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>
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. Pulkkinen J., Katila M. (2016) Selvitys yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenttien arvioitavuuden haasteista. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentId=354360&nodeId=15445&contentlan=1&culture=fi-FI>



KEHITYSEVALUOINNIN VUOSIRAPORTTI 2016



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET