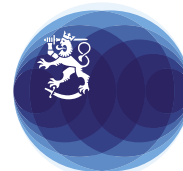


Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2020



Ulkoministeriö
Utrikesministeriet



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

2021/2



© Ulkoministeriö 2021

Tämän raportin voi ladata ulkoministeriön verkkosivustolta:
<https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat>

Yhteystiedot: EVA-11@formin.fi

ISBN 978-952-281-679-5 (pdf)
ISSN 2342-8341

Ulkoasu: Grano
Kannen kuva: Sonia Dhankhar / Shutterstock.com
Rohtak, Haryana, India - March 16, 2016: Rural family using laptop outdoor in nature.



Sisällys

1	EVALUOINTIYKSIKÖ OPPII JA VAIKUTTAA MAAILMALLA	3
2	VIERASKYNÄ: FINNFUND YRITYSTEN EPÄSUORIEN VAIKUTUSTEN JÄLJILLÄ	6
3	VUONNA 2020 VALMISTUNEET EVALUOINNIT	10
	Evaluointi maaohjelmista hauraissa konteksteissa	10
	Evaluointi vaikuttamisesta monenkeskisessä yhteistyössä	12
	Evaluointi kumppanimaiden talouden vahvistamisesta	15
	NOSTOJA KEHITYSPOLIITTISTEN PAINOPISTEIDEN TULOISTA	18
4	VERTAISARVIOINNIT OVAT HYVÄ TAPA OPPIA JA KEHITTÄÄ TOIMINTAA	20
5	EVALUOINTI COVID-19-PANDEMIAN AIKANA	24
6	PUITEJÄRJESTELY TEHOSTAA EVALUOINTIYKSIKÖN TOIMINTAA JA PARANTAA EVALUOINTIEN LAATUA	26
	LÄHTEET	29
	LIITE 1: KESKITETYT EVALUOINNIT VUOSINA 2010–2020	30
	TAULUKOT	
	Taulukko 1: Ulkoministeriön hyvät käytännöt vaikuttamistyössä	14
	Taulukko 2: Vertaismaiden hyvät käytännöt kumppanimaiden talouksien vahvistamiseksi	17
	Taulukko 3: Keskeiset tehtävät laadukkaiden evaluointien varmistamiseksi	22
	KUVIOT	
	Kuvio 1: Operating Principles for Impact Management	7
	Kuvio 2: Uusiutuvan energian muutosteoria	8
	Kuvio 3: Evaluointipäivän osallistujien vastaukset pandemian vaikutuksista evaluointeihin	25
	Kuvio 4: Keskitetyn evaluointitoiminnan puitejärjestely	26





1 Evaluointiyksikkö oppii ja vaikuttaa maailmalla

Evaluointiyksikön päätehtävä on tuottaa ulkoministeriölle evaluointitietoa, jota hyödynnetään uusien strategioiden, ohjelmien ja toimintaohjeiden laadinnassa. Osallistuminen kansainväliseen toimintaan on myös tärkeä osa evaluointiyksikön toimintaa. Covid19-pandemiasta huolimatta olemme jatkaneet aktiivista otetta ja osallistuneet ahkerasti kansainvälisten verkostojen toimintaan ja yhteisevaluointeihin. Kansainvälinen toiminta on melko aikaa vievää, mutta kuitenkin hyvin kannattavaa ja palkitsevaa sekä erinomainen tapa oppia ja vaikuttaa. Uskomme, että verkostoitumisesta ja tiiviistä kansainvälisestä yhteistyöstä hyötyy koko ulkoministeriö.

Työmme on myös lisännyt Suomen näkyvyyttä maailmalla ja monenkeskisessä yhteistyössä. Olemme saaneet useita esiintymispyyntöjä sekä pyyntöjä toimia asiantuntijoina mm. arviointipaneelissa, vertaisarvioinneissa ja erityisryhmissä.

Aktiivinen toiminta kansainvälisissä verkostoissa ja aloitteissa

Maailmanpankin aloitteesta perustettu **Global Evaluation Initiative (GEI)** sai muotonsa ja pääsi aloittamaan toimintansa viime vuoden aikana. Aloite pyrkii kasvattamaan evaluointikapasiteettia globaalisti mm. vahvistamalla sekä valtionhallinnon instituutioita kansallisilla ja paikallisilla tasoilla että paikallisia kansalaisjärjestöjä ja yksityissektorin toimijoita tarjoamalla käyttöön globaaleja, alueellisia ja paikallisia hyviä käytäntöjä. Sen tavoitteena on parantaa evaluointien laatua erityisesti niin, että evaluointien oppeja hyödynnettäisiin paremmin ja ne tukisivat kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

EvalPartners on toinen tärkeä toimija globaalissa evaluointiyhteisössä, jossa sen tavoitteena on vahvistaa kansallisia evaluointijärjestelmiä ja jakaa hyviä käytäntöjä erityisesti Agenda 2030 evaluoinnin näkökulmasta. Suomi on verkoston pitkäaikainen tukija ja taloudellisen avun lisäksi evaluointiyksikkö on osallistunut verkoston strategian arviointiin ja kehittämiseen mm. siten, että GEIn ja EvalPartnersin toiminnasta syntyy synergiaa.

Evaluointiyksikkö jatkoi panostustaan **kestävän kehityksen arvioinnissa** tarvittavan evaluointikapasiteetin kasvattamisessa ja osallistui kestävän kehityksen tavoitteiden ja Agenda 2030 evaluointien ohjeistuksen ja koulutuksen suunnitteluun yhdessä UNICEFin, saksalaisen kehitys- evaluoinnin instituutin (German Institute for Development Evaluation, DeVAL), kansainvälisen ympäristö- ja kehitysinstituutin (International Institute for Environment and Development, IIED) ja EVALSDG-verkoston kanssa. Laadittu manuaali kestävän kehityksen tavoitteiden arvioimiseksi¹ on saavuttanut suurta suosiota, mistä osoituksena on mm. sen kääntäminen ranskaksi ja espanjaksi. Webinaari-pohjainen koulutus aiheesta on tarkoitus käynnistää vuoden 2021 aikana.

Evaluointiyksikkö on myös kirjoittanut artikkeleita kansainvälisiin julkaisuihin **Suomen kestävän kehityksen politiikan evaluoinnista**, ja erityisesti siitä, miten evaluoinnin löydöksiä ja suosituksia on hyödynnetty mm. hallitusohjelmaa laadittaessa.

Evaluointiyksikkö on mukana kasvattamassa kestävän kehityksen arvioinnin kapasiteettia maailmanlaajuisesti.

¹ Evaluation to connect national priorities with the SDGs. A guide for evaluation commissioners and managers, <https://pubs.iied.org/17739IIED>



Yhteisevaluoinnit ovat hyvä tapa oppia ja vaikuttaa

Suuri osa Suomen kehitysyhteistyövaroista kanavoidaan **monenkeskisten organisaatioiden sekä nk. multi-bi hankkeiden** kautta. Jotta voisimme paremmin vaikuttaa näiden organisaatioiden toimintaan ja parantaa tuloksellisuutta, kannustamme alueosastoja ja -yksiköitä osallistumaan näiden organisaatioiden toteuttamien evaluointien suunnitteluun ja toteutukseen. Vaikuttamisen lisäksi osallistuminen lisää Suomen näkyvyyttä ja oman organisaatiomme oppimista.

Kansainvälinen yhteistyöverkosto **Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN)** arvioi monenkeskisten organisaatioiden toimintaa yhteisesti sovitun metodologian ja indikaattorien mukaisesti (MOPAN 3.1). Arvioinneissa tarkastellaan organisaation strategista johtamista, operatiivista hallintoa, kumppanuuksia, toimeenpanoa ja tuloksia. Arviointitoimintaa kehittämään on perustettu kansainvälisistä asiantuntijoista koostuva tekninen työryhmä, jonka jäseneksi on kutsuttu edustaja myös yksiköstämme.

Suomi ei tee omia arviointeja monenkeskisten kumppanien tehokkuudesta ja tuloksellisuudesta vaan käyttää MOPANin arviointeja. Arviointien tulokset ovat vaikuttaneet mm. Suomen kehityspolitiikan organisaatiokohtaisten vaikuttamissuunnitelmien tavoitteenasetteluun. Vuonna 2020 käynnistyi evaluointi MOPANin omasta arviointitoiminnasta. Evaluointiyksikkö vaikuttaa tämän arvioinnin referenssiryhmässä.

Evaluointiyksikkö arvioi covid-19-pandemian vaikutuksia yhdessä UNHCR:n kanssa.

Covid19-pandemia on puhuttanut myös kansainvälistä evaluointiyhteisöä. Evaluointiyksikkö on osallistunut aktiivisesti OECD:n kehitysapukomitean DACin evaluointiverkoston (EvalNet) aloitteesta perustetun **covid-19 evaluointikoalition** toimintaan. Koalition tavoitteena on tukea tehokkaampaa covid-19-pandemiaan vastaamista ja siitä toipumista mm. yhteisevaluoinneilla pandemian vaikutusten arvioimiseksi ja koronavasteiden identifioimiseksi. Yhdessä näistä yhteisevaluoinneista arvioidaan pakolaisten oikeuksien turvaamista covid-19-pandemian aikana. Evaluointiyksikkö on yhteisevaluoinnin johtoryhmässä yhdessä UNHCR:n, humanitaarisen avun verkoston (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action, ALNAP) sekä Kolumbian ja Ugandan hallitusten evaluointiyksikköiden kanssa.

YK:n pääsihteerin toimiston aloitteesta on käynnistetty **Covid-19 Response and Recovery Multipartner Trust Fundin evaluointi**. Suomi tukee rahaston toimintaa, minkä lisäksi evaluointiyksikkö toimii asiantuntijana evaluoinnin referenssiryhmässä. Evaluointi on tärkeä itse rahaston evaluoinnin osalta mutta myös YK-reformin suhteen. Rahaston vastuut jakautuvat usealle YK-järjestölle, mutta reformin hengessä edustaa kaikkia järjestöjä vain yksi yhteinen edustaja evaluoinnin referenssiryhmässä.

Vertaisarvioinnit tärkeitä toiminnan kehittämiseksi

Evaluointien yksi tärkeä tuotos on oppiminen. Vertaisarviointi on hyvä tapa oppia muilta ja sitä kautta kehittää omaa organisaatiota ja sen toimintoja. Viime vuonna olimme mukana kahdessa vertaisarvioinnissa: asiantuntijana **World Food Programin (WFP) evaluointitoiminnan arvioinnissa** sekä **oman evaluointitoimintamme arvioinnissa**.

WFP:n arviointipaneeli koostui kuudesta evaluoinnin asiantuntijasta, jotka edustivat eri kansainvälisiä organisaatioita. Arvioinnin tavoitteena oli erityisesti tarkastella WFP:n evaluointien riippumattomuutta, luotettavuutta ja käytettävyyttä. WFP koki arviointiprosessin avoimeksi ja

löydökset ja tulokset hyödyllisiksi. Arviointia tullaan käyttämään mm. uuden evaluointilinjauksen laatimiseen. Myös vertaisarviointiin osallistuneet asiantuntijat kokivat arvioinnin hyödylliseksi ja saivat hyvää oppia ja evästyä omien evaluointitoimintojensa kehittämiseen.

Toisen vertaisarvioinnin kohteena oli ulkoministeriön oma evaluointitoiminta. OECD DACin suosituksesta **Suomi, Irlanti ja Sveitsi arvioivat yhdessä toistensa evaluointikulttuuria** sekä tapaa ja resursseja tehdä evaluointeja. Toimintoja tarkasteltiin UNEGin (UN Evaluation Group) kansainvälisiä evaluointinormeja – riippumattomuus, luotettavuus ja käytettävyys – vasten arvioiden kutakin evaluointiyksikköä yhdessä ja erikseen. Arviointi totesi, että ministeriön evaluoinnit ovat laadukkaita, mutta erityisesti niiden käytettävyyttä voisi parantaa entisestään. Lisää vertaisarvioinnista tämän raportin kappaleessa 4.

Anu Saxén
Evaluointiyksikön päällikkö
Ulkoministeriö



Evaluointiyksikkö tukee monin tavoin kestävän kehityksen arviointia. Kuva: Matti Nummelin



2 Vieraskynä: Finnfund yritysten epäsuorien vaikutusten jäljillä

Global Impact Investing Network (GIIN) arvioi maailmanlaajuisten [vaikuttavuussijoitusten arvon](#) olevan 715 miljardia Yhdysvaltain dollaria vuonna 2020. Suuri osa tästä rahasta on sijoitettu kehittyneisiin maihin, mutta enenevästi myös kehittyville markkinoille, joiden kiinnostavuuden kasvusta Suomen ensimmäinen kehittyville markkinoille sijoittava vaikuttavuusrahasto [OP Finnfund Global Impact Fund I](#) on hyvä esimerkki. [Eurooppalaisten kehitysrahoittajien](#) yhteenlasketut sijoitukset kehittyville markkinoille olivat vuoden 2019 lopussa noin 46 miljardia euroa, ja kasvua edelliseen vuoteen oli 10 prosenttia.

Vaikuttavuussijoittamisen² kasvun myötä on noussut esiin myös tarve varmistaa sijoitusten vaikuttavuuden laatu ja ”vaikuttavuusvalkopesun” ehkäisy. Erityistä huomiota pitää kiinnittää menetelmiin, joilla yhteiskunnallista ja taloudellista kehitystä kuvaavat investointien epäsuorat vaikutukset saadaan kerättyä ja analysoitua.

Laadun varmistamista yhteisillä standardeilla

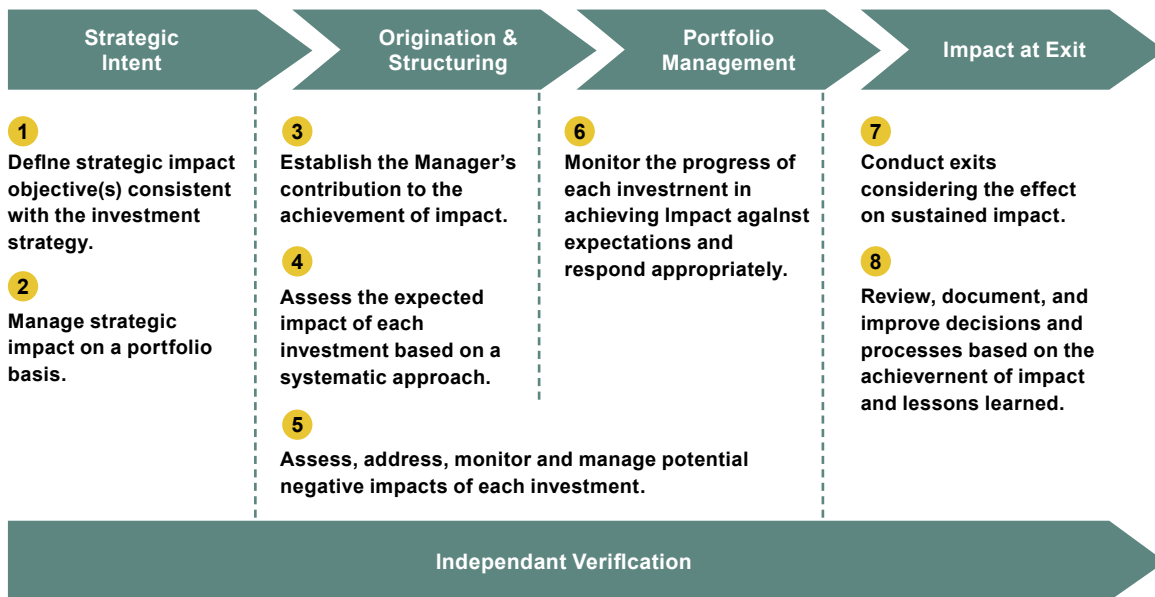
Vaikuttavuussijoittajien laatusertifikaattina toimivat yhdeksän periaatetta, joita itseään vaikuttavuussijoittajiksi kutsuvien tahojen pitäisi noudattaa.

Merkittävin uudistus vaikuttavuussijoittamisen laadun varmistamiseksi on kaksi vuotta sitten julkistettu [Operating Principles for Impact Management -aloite](#). Siihen kuuluvat yhdeksän periaatetta toimivat eräänlaisena vaikuttavuussijoittajien laatusertifikaattina, joita itseään vaikuttavuussijoittajiksi kutsuvien tahojen pitäisi noudattaa. Toimintaperiaatteet kattavat koko investointijakson ja siirtävät huomiota muutoksen/vaikuttavuuden mittaamisesta vaikuttavuudella ohjaamiseen. Tällä hetkellä periaatteet on allekirjoittanut pitkälti yli sata sijoittajaa, joiden hallinnassa on yhteensä 340 miljardin dollarin edestä investointeja.

² Vaikuttavuussijoittamisella tarkoitetaan sijoittamista, jossa taloudellisen tuoton ja ympäristöllisesti ja yhteiskunnallisesta vastuullisen toiminnan lisäksi sijoituksilla haetaan tietoisesti taloudellista, yhteiskunnallista ja ympäristöllistä hyötyä.



Kuvio 1: Operating Principles for Impact Management. Lähde: IFC, https://www.impactprinciples.org/sites/default/files/2019-06/Impact%20Investing_Principles_FINAL_4-25-19_footnote%20change_web.pdf



9
Publicly disclose alignment with the Principles and provide regular independent verification of the alignment.

Keskeinen osa toimintaperiaatteita on läpinäkyvyys omista vaikuttavuuskäytännöistä ja tuloksista (9. periaate). Jokaisen allekirjoittaneen on vuoden sisällä julkaistava kuvaus siitä, miten se noudattaa yhdeksää periaatetta – miten toimitaan ja missä on parannettavaa. Tämän lisäksi kunkin sijoittajan oma kuvaus on annettava ulkopuolisen tarkastajan arvioitavaksi, ja myös tämä tarkastajan lausunto on julkaistava.

Finnfund allekirjoitti toimintaperiaatteet niiden julkaisun yhteydessä 12.4.2019 ja julkaisi ja julkaisi [oman kuvauksensa](#) periaatteiden noudattamisesta huhtikuussa 2020. [Ulkopuolinen tarkastus](#) periaatteiden noudattamisesta valmistui maaliskuussa 2021.

Toinen keskeinen uudistus on kehitysrahoittajien [2X Challenge](#) -aloite sukupuolten välistä tasa-arvoa edistävien investointien lisäämiseksi. Alun perin G7-maiden aloitteesta lähtenyt 2X Challenge on kerännyt taakseen lähes kaikki kehitysrahoittajat, jotka ovat parissa vuodessa onnistuneet lisäämään erityisesti naisten asemaa parantavien investointien määrää 4,5 miljardilla dollarilla. Finnfund sitoutui käyttämään puolet (105 miljoonaa euroa) valtion vuonna 2019 takaamasta lainasta naisten asemaa parantaviin investointeihin. Tämä summa täyttyi jo [syyskuussa 2020](#). 2X Challenge pitää sisällään myös yhteiset tasa-arvoindikaattorit, joiden perusteella kehitysrahoittajat arvioivat kaikki investointinsa.

Muutosteoriat mittaamisen lähtökohtana

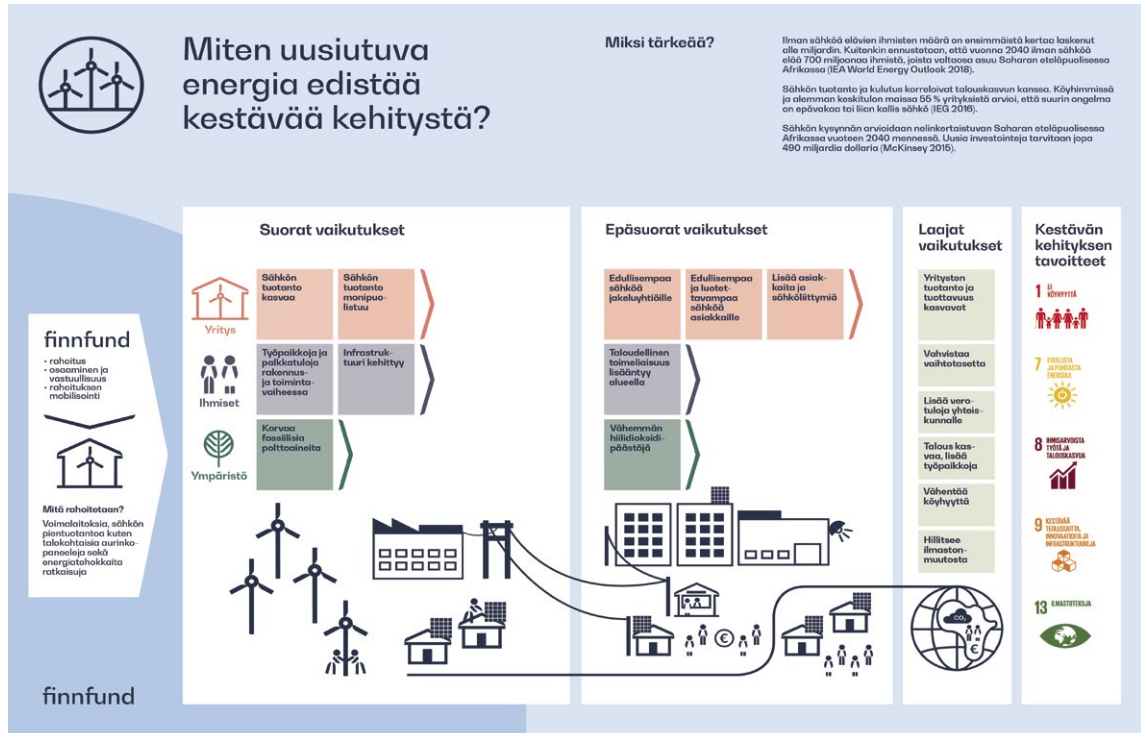
Me Finnfundissa lähestymme vaikuttavuuden mittaamista ja sillä ohjaamista systemaattisesti muutosteorioiden avulla. [Muutosteoriat](#) perustuvat tutkimustietoon, asiantuntija-arvioihin ja omaan analyttiseen työhön.

Muutosteorioissa olemme määritelleet Finnfundin päätoimialoille (uusiutuva energia, kestävä maatalous, kestävä metsätalous ja rahoituslaitokset) keskeiset vaikutukset – muutokset, joita



uskomme investointimme aiheuttavan talouden, yhteiskunnan ja ympäristön kannalta. Nämä muutokset ovat joko suoria (output-taso), epäsuoria (outcome-taso) tai laajoja (impact-taso).

Kuvio 2: Uusiutuvan energian muutosteoria. Lähde: Finnfund
(<https://www.finnfund.fi/en/investing/sectors/energy/>)



Epäsuorat vaikutukset kertovat tarinoita mittareiden takaa

Rahoittamamme firmat raportoivat meille vuosittain edistymisestään sovitulla, output-tason mittareilla. Vaikuttavuussijoittajana keskeisiä kiinnostuksen kohteitamme ovat kuitenkin epäsuorat, outcome-tason muutokset ja vaikutukset. Näistä muutoksista yritykset eivät pysty luotettavasti raportoimaan, joten tarvitsemme toisenlaisia tiedonkeruun ja analysoinnin menetelmiä.

Esimerkiksi kestäväen kehityksen tavoite 8 tavoittelee kaikille säällisiä, tuottavia työpaikkoja. Työpaikkojen määrä on keskeinen indikaattori, jota tarkastelemme läpi investoinnin. Lisäksi olennainen osa työtämme on myös varmistaa, että yritys on vastuullinen työnantaja ja auttaa yritystä kehittymään siinä. Siksi mielenkiintoinen seuraava askel onkin kysyä, millaista kehitystä tällainen hyvä työpaikka sitten saa aikaan. Esimerkiksi vuonna 2020 teettämämme arviointi [Socio-economic Impact of Lake Turkana Wind Power](#) vahvistaa, että säällinen työpaikka nostaa ihmisiä pois köyhyydestä. Myös infrastruktuurin kehittämällä on huomattava vaikutus ihmisten ansaintamahdollisuuksiin.

Kestäväen kehityksen tavoite 7 tähtää luotettavan, puhtaan ja halvan energian saantiin. Rahoitamme voimalaitoksia ja mittaamme tuotettua sähkön määrää. Mutta tiedämme, että jotta tällä tuotetulla sähköllä olisi talouden ja ihmisten kannalta merkitystä, on sen oltava joko [luotettavampaa, halvempaa ja/tai puhtaampaa kuin olemassa oleva sähkö](#). Tiedämme myös, että suurin merkitys ihmisille sähkön saamisesta kotiin on yleensä [elämisen laadun paraneminen](#), ei välttämättä säästäminen tai läksyjen tekeminen.



Pienviljelijät tarvitsevat menestyäkseen tuotantopanoksia, koulutusta ja pääsyn markkinoille. Jotta yhteistyö isompien, Finnfundin rahoittamien maatalousyrittäjien ja pienviljelijöiden välillä olisi kumpaakin osapuolta hyödyttävää, on isompien toimijoiden autettava pienviljelijöitä. Alkuun tarvitaan usein lahjarahoitusta, mutta ollakseen kestävä, yhteistyön on oltava kaupallisella pohjalla ja kustannukset on jaettava. Kommunikaation on oltava avointa, rehellistä ja annetut lupaukset on pidettävä. Näistä kerromme tarkemmin pian julkaistavassa arvioinnissa *Win-win situation between small-holders and large scale producers*.

Teknologian avulla hyödyllisempää tietoa

Yllä kuvattujen epäsuorien vaikutusten kerääminen ja analysointi vaatii resursseja eli aikaa ja rahaa. Usein ongelmana on, että tulosten saaminen kestää ja niiden hyödynnettävyys tai käytettävyys on rajallista. Jotta kerätyllä tiedolla olisi merkitystä ja sitä käytettäisiin toiminnan ohjaamiseen, on yritysten omistajuus arvioinneissa erityisen tärkeää.

Viime vuonna käynnistimme pilottiprojektin kahden yhteistyökumppanin kanssa, joiden avulla pyrimme saamaan entistä enemmän ja reaaliaikaisempaa tietoa investointiemme epäsuorista vaikutuksista. Kantavana ajatuksena on antaa ääni suoraan yritysten tärkeille sidosryhmille: työntekijöille, asiakkaille sekä toimitusketjun pienyrittäjille.

[WorkAhead](#) käyttää apunaan puhelimia tai tabletteja, joihin on nauhoitettu vastaajien äidinkielellä kysymyksiä, joiden avulla voidaan anonyymisti kerätä tietoa esimerkiksi työpaikan säällisyydestä ja syrjimättömyydestä, vastaajien sosio-ekonomisesta tilanteesta, palkan riittävydestä tai toimitusketjun vastuullisuudesta. Menetelmä mahdollistaa laajojen ihmisjoukkojen tavoittamisen kustannustehokkaasti.

Toinen yhteistyökumppanimme, [60Decibels](#), on kehittänyt kysymyspatteristoja, joiden avulla me ja rahoittamamme yritykset saamme ketterästi tietoa yrityksen palvelun tai tuotteen vaikutuksesta sen asiakkaisiin. Lisäksi yritykset voivat verrata tuloksiaan samalla sektorilla tai alueella toimiviin yrityksiin.

Sidosryhmien kuulemisen tarve kasvaa ja keinot kehittyvät

Alustavat tulokset ovat erittäin rohkaisevia. Olennaista kummassakin pilotissa on se, että ne tuottavat tietoa sekä meille mutta ennen kaikkea meidän rahoittamillemme yrityksille, joita kiinnostaa erittäin paljon työntekijöidensä kokemukset, toimitusketjun vastuullisuus sekä se, millaista muutosta ne saavat aikaan asiakkaisaan ja usein erityisesti naisasiakkaisaan.

Uskomme, että tarve saada systemaattista suodattamatonta tietoa yritystoiminnan vaikutuksista olennaisesti sidosryhmiin kasvaa. Samalla uudet innovaatiot mahdollistavat laajojen ihmisjoukkojen kuulemisen yhä kustannustehokkaammin. Haluamme Finnfundissa olla omalta osaltamme kehittämässä menetelmiä ja yhteistyötä eri toimijoiden välille, jotta mahdollisimman moni tulee kuulluksi ja investointiemme vaikuttavuus paremmin tutkituksi.

Kaisa Alavuotunki ja Juho Uusihakala
Alavuotunki on kehitysvaikutustiimin päällikkö ja Uusihakala kehitysvaikutusneuvonantaja Finnfundilla.

Kantavana ajatuksena on antaa ääni suoraan yritysten tärkeille sidosryhmille: työntekijöille, asiakkaille sekä toimitusketjun pienyrittäjille.



3 Vuonna 2020 valmistuneet evaluoinnit

Tässä luvussa esitellään vuoden 2020 keskitetyistä evaluoinneista tiivistetysti tavoitteet, tulokset ja suositukset sekä nostoja evaluointien todentamista kehityspoliittisista tuloksista. Evaluointiyksikön toteuttamien [evaluointien raportit](#) löytyvät kokonaisuudessaan ulkoministeriön verkkosivuilta. Myös [hanke- ja ohjelmakohtaiset evaluointiraportit](#) löytyvät sivuilta. Lisäksi verkkosivuilla on muita evaluointeihin liittyviä materiaaleja kuten evaluointimanuaali. Linkki kyseiseen evaluointiraporttiin löytyy kunkin tiivistelmän lopusta.

3.1 Keskitetyt evaluoinnit

1) Evaluointi ulkoministeriön maaohjelmien soveltuvuudesta hauraisissa maissa ja konfliktiympäristöissä tehtävään kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön

Pitkäaikaisille yhteistyömaille on ulkoministeriössä laadittu maaohjelmat nykyisessä muodossaan vuodesta 2012 lähtien. Niissä määritellään yhteistyön alat, tukimuodot, tavoitteet ja tulosmittarit sekä käsitellään muun muassa toimintaan liittyvien riskien hallintaa. Vuosina 2016–2017 maaohjelmien laadinta ulotettiin kattamaan myös hauraisissa maissa ja oloissa tehtävä yhteistyö.

Evaluoinnin tarkoituksena oli arvioida, miten Suomen kehitysyhteistyön maaohjelmien laadinta ja seuranta palvelevat kehitysyhteistyön suunnittelua ja toteutusta hauraisissa tai konfliktiympäristöissä ja otetaanko maaohjelmissa huomioon hauraiden olojen erityiset haasteet ja toimintaedellytykset. Evaluointi oli ajoitettu niin, että sen tuloksia oli mahdollista hyödyntää päivitettäessä maaohjelmien laatimista koskevaa ohjeistusta vuoden 2020 alussa. Uudistettu ohjeistus ei koske vain hauraita maita tai alueita, vaan sen avulla pyritään kokonaisvaltaisempaan yhteistyöhön kaikissa kumppanimaissa.

Evaluointi perustui maaohjelmien tulosohjausjärjestelmän analyysiin, sidosryhmähaastatteluihin, avun määrälliseen analyysiin sekä 64 hankkeen dokumenttianalyysiin. Evaluointitietoa kerättiin myös kenttämatoilla, jotka tehtiin Afganistaniin, Myanmariin, miehitetyle Palestiinalaisalueelle ja Somaliaan. Evaluointiin sisällytettiin *Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun ohjelma 2017–2020: Syyria ja Irak*, joka kattaa toiminnan myös kyseisten konfliktimaiden naapurimaissa (Libanon, Jordania, Turkki ja Egypti).

Kenttämato suuntautui Libanoniin, josta käsin ulkoministeriö seuraa ohjelman toimeenpanoa. Tarkastelujakso ulottui vuodesta 2012 vuoteen 2019.

Evaluoinnin suurin haaste oli, että siinä mukana olleet viisi esimerkkimaata ja aluetta ovat keskenään erilaisia haurauden taustalla olevien syiden ja vaikutusten osalta. Kaikille yhteistä on ainoastaan se, että olot ovat äärimmäisen epävakaita ja riskialttiita, ja tuki kumppanimaalle kanavoidaan pääasiallisesti monenkeskisten järjestöjen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten kautta.

Evaluoinnin tuloksia hyödynnettiin päivitettäessä maastrategioiden ja -ohjelmien laadintaa koskeva ohjeistus.



KESKEISET TULOKSET	KESKEISET SUOSITUKSET
Koska tarkastelun kohteena olevat maaohjelmat oli laadittu kuvaamaan jo käynnissä olevaa työtä, ei niillä ollut merkittävää toimintaa ohjaavaa tai viestinnällistä roolia.	Maaohjelmat laadittaisiin niin, että niiden avulla voitaisiin tukea haurassa maissa ja oloissa tarvittavaa mukautuvaa ohjausta (adaptive management) ja luoda yhteyksiä kehitys yhteistyön ja humanitaarisen avun välille .
Hankkeet olivat linjassa sekä kumppanimaiden kansallisten strategioiden ja suunnitelmien että niitä toteuttavien viranomaisten tarpeiden kanssa . Myös välittömien hyödynsaajien tarpeet oli huomioitu. Maaohjelmilla oli kuitenkin vähäinen roolin varmistamisessa, että kumppaniorganisaatiot kohdentavat tuen asianmukaisesti.	Hauraiden maiden maaohjelmissä keskityttäisiin erityisesti rauhanrakennuksen ja valtion kehittämisen tavoitteisiin ja niihin liittyvät riskit tulisi ottaa aiempaa paremmin huomioon. Tässä yhteydessä Suomea rohkaistiin hyödyntämään osaaamistaan ja sen tuomaa hyvää mainetta sekä poliittisessa vuoropuhelussa että yhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa.
Suomen rooli esimerkillisenä ihmisoikeuksien puolustajana politiikkavuoropuhelussa haurailta alueilla ei näkynyt yhtenäisesti hanketasolla. Tämä johtui pitkälti ulkoministeriön lähestymistavasta, joka perustuu luottamukseen siitä, että kumppaniorganisaatiot ottavat ihmisoikeudet itsenäisesti huomioon toteutuksessa. Maaohjelmat voivat tarjota lisätukea Suomen ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan toteuttamiselle.	Maaohjelmien yhteiskuntapoliittiseen selvitykseen sisällytettäisiin perusteellinen ihmisoikeusanalyysi, minkä lisäksi selkiytettäisiin ihmisoikeuksiin liittyvät tavoitteet kaikissa päivitettyissä maaohjelmissä . Näin vahvistetaan ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan perusteellisempaa käyttöä rahoitetuissa hankkeissa ja lisätään ihmisoikeusanalyysin sisällyttämistä väliarviointeihin.

Maatason analyysi osoitti, että keskeiset politiikkavuoropuhelun tavoitteet olivat asiayhteyteen sopivia ja liittyivät valtiorakenteiden kehittämiseen, mutta tavoitteet eivät kuitenkaan pohjautuneet Suomen monenkeskisten järjestöjen vaikuttamissuunnitelmiin.

Evaluointi suosittelee, että maaohjelmat laadittaisiin lähtökohtaisesti joustavamiksi, jotta ne helpottaisivat mukautumista muuttuviin tilanteisiin entistä enemmän. Lisäksi tulisi lisätä rahoituksen joustavuutta sekä toiminnan laajapohjaisuutta huomioiden maaohjelmissä toteutettavan kehitys yhteistyön kytkökset humanitaariseen apuun. Riskien varhainen hahmottaminen, niiden jatkuva seuraaminen ja niihin reagoiminen on myös tärkeää.

Evaluoinnin suosituksia on jo hyödynnetty vuosien 2021–2024 maaohjelmia laadittaessa. Toimintaa ohjaava suunnitelma on kaksiosainen. Ensimmäinen osa, maastrategia, kuvaa Suomen strategiset tavoitteet kumppanimaassa ja sitä koskevan ulkoministeriön käytössä olevan keinovalikoiman, mikä edistää toiminnan johdonmukaisuutta. Toinen osa, maaohjelma, keskittyy kehitys yhteistyön tulosohjaukseen. Kaikkiin uusiin maaohjelmiin on lisäksi sisällytetty riskianalyysi sekä seurantaa, arviointia ja oppimista koskeva suunnitelma. Myös kehitys yhteistyön ja humanitaarisen avun vahvemman linkityksen osalta työ on jo käynnissä: ulkoministeriö etsii aktiivisesti ja yhteistyössä eri toimijoiden kesken konkreettisia keinoja humanitaarisen avun, rauhanrakennuksen ja kehitys yhteistyön sovittamiseksi paremmin yhteen.

Mukautuvaa ohjausta tukevia työkaluja (muutosteorioihin kytkeytyvät oletukset ja riskianalyysit, poliittistaloudelliset analyysit ja näitä koskevat seurantasuunnitelmat) on jo otettu käyttöön ja maaohjelman laatimista koskevassa ohjeistuksessa rohkaistaan joustavuuteen kontekstin muuttuessa.

Evaluoinnin suosituksissa korostuu mukautuvan ohjauksen ja kolmoisneksuksen merkitys haurassa oloissa.



Lue koko raportti sekä sen suositukset huomioiva johdon vastine osoitteessa:

https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-ulkoministeri-c3-b6n-maaohjelmien-soveltuvuus-hauraisissa-mais-sa-ja-konfliktiymp-c3-a4rist-c3-b6iss-c3-a4-teht-c3-a4v-c3-a4-c3-a4n-ke/384998



Askel askeleelta eteenpäin, riskejä ja mahdollisuuksia punniten.

Kuva: Kehitys-Utveckling, Elvi Rista

Suomi on onnistunut vaikuttamaan monenkeskisten organisaatioiden toimintaan.

2) Evaluointi Suomen kehityspoliittisesta vaikuttamisesta monenkeskisessä yhteistyössä

Evaluoinnin tarkoituksena oli arvioida, miten Suomi vaikuttaa kehitysyhteistyön monenkeskisten kumppaniorganisaatioiden toimintaan edistääkseen kansainvälistä kehitysagenda. Siinä arvioitiin ulkoministeriön käyttämien erityyppisten vaikuttamistoimien tarkoituksenmukaisuutta ja tuloksellisuutta sekä esitettiin suosituksia vaikuttamisen vahvistamiseksi. Tarkastelu käsitti 23 ulkoministeriön monenkeskistä kumppaniorganisaatiota, joista kahdeksaa käsiteltiin syvällisemmin: Maailmanpankkiryhmä, UNFPA, UNICEF, WFP, UN Women, IFAD, FAO ja ITC.

Vaikuttamistyö sisältää monia virallisia ja epävirallisia toimintoja, joita ulkoministeriö toteuttaa yhdessä kumppaniensa kanssa pitkäjänteisesti ja koordinoitusti. Analyysissä tarkasteltiin neljän vaikuttamiskanavan tuloksellisuutta: hallintoelinten ja rahoituksen kautta vaikuttaminen, ulkoministeriön rahoittamien henkilöiden sijoittaminen monenkeskisiin järjestöihin sekä muun yhteistyön avulla vaikuttaminen.

Tarve evaluoinnin toteuttamiseen nousi yhtäältä Suomen hallitusohjelmasta ja kehityspoliitikasta, jotka tavoittelevat Suomen kansainvälisen roolin vahvistumista. Toisaalta yhä suurempi osa ulkoministeriön kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun toiminnasta kanavoituu monenkeskisten



organisaatioiden kautta. Tähän työhön liittyviä vaikuttamistoimia ei oltu aikaisemmin laajamittaisesti arvioitu. Lisäksi ministeriö on vuodesta 2012 alkaen kehittänyt vaikuttamistyönsä prosesseja ja työkaluja, mikä mahdollisti pidemmän aikavälin tarkastelun vuoteen 2018 asti.

Kesäkuussa 2019 käynnistynyt evaluointi perustui sille laadittuun teoreettiseen viitekehykseen, jolla jäsennettiin ministeriön monenkeskisiä vaikuttamistoimia. Löydökset perustuvat kattavaan dokumenttianalyyysiin ja 174 haastatteluun. Arviointitiimi vieraili myös organisaatioiden pääkonttoreissa New Yorkissa, Roomassa ja Washington D.C.:ssä sekä toteutti kenttämatkat Nepaliin ja Keniaan maaton toiminnan, nk. multi-bilateraalihankkeiden, tarkastelemiseksi.

KESKEISET TULOKSET	KESKEISET SUOSITUKSET
Suomi on pystynyt vaikuttamaan merkittävästi monenkeskisiin järjestöihin yksin ja yhdessä muiden toimijoiden kanssa pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti.	Monenkeskistä vaikuttamista jatkettaisiin tunnistettujen hyvien käytäntöjen mukaisesti. Vaikuttamiseen kohdistuvaa poliittista ja rahallista tukea vahvistettaisiin.
Suomen vaikuttamistyö koostuu teemapohjaisesta vaikuttamisesta ja yleisestä vuorovaikutuksesta . Ajoittain on epäselvää, kumpi on etusijalla. Vaikka Suomi on selkeästi yleisrahoituksen kannattaja, se on kuitenkin käyttänyt korvamerkittyä tukea strategisesti. Maatasolla tapahtuvalla vaikuttamisella ei yleensä ole merkitystä pääkonttoritasolle, mutta saatu tieto voi tukea ministeriön organisaatiotason vaikuttamista. Maaton vaikuttaminen on kumppanimaan hallitukseen ja kehitysyhteistyön toimijoihin kohdistuvaa laajempaa poliittikkavuoropuhelua.	Monenkeskisen työn lähestymistapaa laajennettaisiin yhdensuuntaisesta vaikuttamisesta (influencing) vastavuoroiseen yhteistyöhön (engagement) ja lisäksi kuvattaisiin selkeästi, mihin näkemykseen eri yhteistyön muodot perustuvat.
Henkilöstökapasiteettia ei ole pystytty hyödyntämään täysimääräisesti asiantuntijoiden rajallisesta määrästä ja henkilöstön urakierrosta johtuen. Henkilösjointuksia hyödynnetään vajavaisesti vaikuttamistyön näkökulmasta. Henkilösjointukset ovat tuloksellisia vaikuttamisen kannalta, jos ne tarjoavat asiantuntijuutta teemoissa, jotka ovat aliresursoituja järjestön sisällä.	Monenkeskiseen vaikuttamiseen suunnattaisiin ulkoministeriössä enemmän henkilöresursseja ja niitä tulisi käyttää strategisemmin. Lisäksi hyödynnettäisiin paremmin sitä tietoa, jota järjestöissä toimivat suomalaiset voivat tarjota. Varmistettaisiin, että ministeriön henkilöstöllä on saatavilla tarvittavat tiedot ja että heillä on riittävästi työn edellyttämää kokemusta. Ryhdyttäisiin myös toimenpiteisiin, jotka tukisivat paremmin monenkeskisestä vaikuttamisesta vastuussa olevan henkilöstön pysymistä työtehtävässään.
Vaikuttamistyön ohjaus vaikuttamissuunnitelmien ja prosessien avulla on ollut tuloksellista organisaation oppimisen ja eduskunnalle raportoinnin kannalta. Se ei ole kuitenkaan merkittävästi vaikuttanut monenkeskisen vaikuttamisen toteutumiseen käytännössä. Vuonna 2020 päivitetty vaikuttamissuunnitelmat osoittavat parannusta aikaisempiin suunnitelmiin verrattuna.	Vaikuttamissuunnitelmien, raporttien ja vaikuttamiseen liittyvien prosessien kehittämistä jatkettaisiin entistä strategisempaan ja joustavampaan suuntaan koskien monenkeskisten järjestöjen kanssa tapahtuvan yhteistyön (<i>engagement</i>) ohjausta.

Evaluointi osoitti, että Suomen vaikuttaminen monenkeskisessä yhteistyössä on ollut tuloksellista ja se on edistänyt merkittäviä muutoksia muun muassa monenkeskisten järjestöjen linjauksissa ja toimintatavoissa, esimerkiksi vahvistamalla sukupuolten välisen tasa-arvon tai vammaisten oikeuksien huomioimista niissä. Esimerkiksi Maailmanpankilla on nyt käytössään strategia sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseksi ja erillinen ihmisoikeuksia painottava rahoituskanava kansainvälisille kehityshankkeille ja WFP huomioi vammaisten oikeudet paremmin ohjelmatyössään.



Evaluointi osoitti myös, että Suomi on asemoinut itsensä monenkeskisen järjestelmän tukijana (vs. vain käyttäjänä) sekä kehityspoliittisesta että käytännön näkökulmasta. Tämä on vahvistanut Suomen suhteita monenkeskisiin kumppanijärjestöihin. Onnistuneen vaikuttamistyön kulmakiviä ovat ulkoministeriön osaava ja kokenut henkilökunta, Suomen erinomainen maine ja asiantuntijuus tietyissä teemoissa, pitkäjänteinen ja monikanavainen vaikuttaminen sekä yhteistyö muiden toimijoiden kanssa. Rajalliset henkilöresurssit ja vaikuttamistyöhön käytettävissä oleva aika asettavat haasteita. Yhteistyötä monenkeskisten järjestöjen palveluksessa olevien tai niistä palaavien suomalaisten kanssa voisi lisätä entisestään. Evaluoinnin mukaan tapa, jolla vaikuttamistyötä hallinnoidaan, on edistänyt oppimista ja hyvien käytäntöjen muodostumista ulkoministeriössä sekä raportointia eduskunnalle.

Evaluointi suosittelee, että ulkoministeriö jatkaisi vaikuttamistyötä ja kehittäisi sitä entistä strategisempaan suuntaan. Lisäksi tulisi lisätä vaikuttamiseen tarvittavia henkilöresursseja, sijoittaa asiantuntijoita organisaatioihin harkitummin sekä ottaa käyttöön mukautuvan ohjauksen lähestymistapa.

Evaluoinnin suositusten pohjalta ulkoministeriö pyrkii todettujen hyvien käytäntöjen jatkamiseen sekä yhteistyön ja tiedonvaihdon vahvistamiseen. Henkilöresurssien riittävyyteen ja strategiseen hyödyntämiseen kiinnitetään enemmän huomiota. Ministeriön vaikuttamissuunnitelmiin liittyvien tulosraportointi- ja ohjausprosessien ja työkalujen käytön strategisuutta, selkeyttä ja joustavuutta kehitetään.

Taulukko 1: Ulkoministeriön hyvät käytännöt vaikuttamistyössä

HYVÄT KÄYTÄNNÖT VAIKUTTAMISTYÖSSÄ:

- johdonmukainen ja pitkäaikainen työskentely kohti strategisia vaikuttamistavoitteita
- työskentely eri vaikuttamiskanavien ja foorumeiden kautta koordinoitusti ja samanaikaisesti
- epävirallinen vuorovaikutus
- henkilökohtaisten suhteiden rakentaminen ja ylläpitäminen
- saman mielisten yhteistyökumppaneiden, kuten Pohjoismaiden kanssa työskentely ja uusien liittoutumien rakentaminen
- profiilin ja maineen rakentaminen
- syvällinen ymmärrys monenkeskisestä järjestöstä, sen toiminnasta ja sen maailmanlaajuisesta kontekstista
- tehokas tiedon vaihto ulkoministeriön työntekijöiden välillä Helsingissä ja ulkomailla, ml. Suomen rahoittamista eri hankkeista oppiminen.

Lue koko raportti sekä sen suositukset huomioiva johdon vastine osoitteessa:

https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHS-LrA13/content/evaluointiraportti-ulkoministeri-c3-b6-vaikuttaa-monenkeskisten-j-c3-a4r-jest-c3-b6jen-toimintaan-1/384998



Suomi on monenkeskisen järjestelmän sitoutunut tukija.

Kuva: Matti Nummelin

3) Evaluointi Suomen yhteistyöstä kumppanimaiden talouden vahvistamiseksi, työpaikkojen luomiseksi ja toimeentulon parantamiseksi

Evaluoinnin tarkoituksena oli arvioida, miten Suomen antama tuki on vaikuttanut talouden vahvistamiseen, työpaikkojen luomiseen ja toimeentulon parantamiseen kumppanimaissa. Evaluoinnissa tarkasteltiin yhteistyön tarkoituksenmukaisuutta, tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta. Tavoitteena oli arvioida, miten Suomen kehityspoliittiset tavoitteet ovat toteutuneet ja, mitkä ovat annetun tuen vahvuudet ja heikkoudet sekä esittää, miten kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja tulosohjausta voidaan vahvistaa. Lisäksi tarkasteltiin, mitä ulkoministeriö voi oppia muilta vertaistoomijoilta ja kansainvälisistä hyvistä käytännöistä. Arviointi oli strateginen ja tulevaisuuteen suuntaava.

Evaluoinnissa tehtiin Kenian, Tansanian ja Sambian maakohtaiset selvitykset. Lisäksi toteutettiin kattava yksityisen sektorin instrumenttien selvitys sekä analysoitiin temaattiset osa-alueet energia, innovaatiot, verotus ja naisten taloudellinen voimaantuminen. Myös vertaismaiden ja muiden kansainvälisten toimijoiden seuraamia trendejä ja hyviä käytänteitä kartoitettiin. Tarkastelujakso kattoi vuodet 2016–2019. Evaluointi perustui hankkeiden raportteihin, aiempiin evaluointeihin ja julkisesti saatavilla oleviin julkaisuihin sekä useassa eri maassa tehtyyn 164 haastatteluun. Lisäksi toteutettiin työpajat, joissa käsiteltiin johtopäätöksiä ja kehitettiin edelleen alustavia suosituksia. Covid-19-pandemian vuoksi evaluointitiimi ei tehnyt erillisiä kenttämatkoja, vaan maakohtaisissa selvityksissä paikallisilla evaluoinnin asiantuntijoilla oli oleellinen rooli.

Evaluoinnista johdettiin toiminnan vahvuuksiin ja kehittämiskohteisiin liittyvät johtopäätökset ja annettiin suositukset sekä strategiaan linjauksiin ja tulosohjaukseen että kehitysyhteistyön toteutukseen ulkoministeriössä.



KESKEISET TULOKSET	KESKEISET SUOSITUKSET
<p>Toiminnan vahvuudet:</p> <p>Ulkoministeriön rahoittamien toimien johdonmukaisuus on vahvistunut.</p> <p>Lähestymistavat, instrumentit ja hankkeet ovat pääasiallisesti tarkoituksenmukaisia ja tuloksellisia kumppanimaissa.</p> <p>Toiminnan kehittämiskohteet:</p> <p>Strategisen ohjauksen riittämättömyys heikentää portfolion tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta.</p> <p>Yksityissektorin instrumenttien tuessa, rahoituksessa ja palveluissa ilmenevät aukkokohdat rajoittavat mahdollisuuksia luoda kehitysvaikutuksiltaan tehokkaita liiketoimintamalleja.</p> <p>Kaupallis-taloudellisten suhteiden painottamista kehitysyhteistyössä ei ole suunniteltu riittävästi ennakolta eikä resursoitu tarkoituksenmukaisella tavalla.</p> <p>Hankeportfolion määrittämisen haasteellisuus sekä tuloskehikon epäselvyys ja hajanaiset tulostiedot vaikeuttavat tulosohjausta.</p> <p>Tuen kanavoiminen monenkeskisten järjestöjen kautta avaa uusia mahdollisuuksia, mutta voi samalla vähentää kahdenvälistä yhteistyötä, mikä rajoittaa edustustojen mahdollisuuksia tukea optimaalisesti yksityissektoria ja talouden kehittämistä kumppanimaissa.</p> <p>Vaikka sekä kahden- että monenväliset hankkeet tarjoavat mahdollisuuksia luoda hyödyllisiä kumppanuuksia maatasolla, niissä on myös käyttämättömiä mahdollisuuksia entistä parempien tulosten saavuttamiseksi.</p>	<p>Strategiset suositukset:</p> <p>Laadittaisiin kokonaisvaltainen, johdonmukainen ja käytännönläheinen kumppanimaan talouden vahvistamisen ja yksityisen sektorin osallistumisen toimintalinjaus.</p> <p>Toimintalinjauksen rinnalle luotaisiin yksityissektorin instrumenttien käyttöä tukeva ohjeistus vahvistamaan tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta.</p> <p>Ulkoministeriö ja sen yhteistyötahot panostaisivat entisestään kaupallis-taloudellisten suhteiden edistämiseen kumppanimaiden kanssa ja yritysten roolin vahvistamiseen kehitysyhteistyössä.</p> <p>Talouden kehittämistä, työpaikkojen luomista ja elinolojen parantamista koskevan toimintalinjauksen toimeenpanoon yhdistettäisiin portfolion tulosohjauksen vahvistaminen.</p> <p>Suosituksia kehitysyhteistyön toteutukseen:</p> <p>Johdonmukaisuutta vahvistettaisiin ministeriön ja edustustojen välisellä yhteistyöllä ja kehittämällä toimintaa kokonaisvaltaisemmaksi omaksumalla ekosysteemiperustainen lähestymistapa. Lähestymistapaa testattaisiin hanke- ja ohjelmakokonaisuudessa eri apukanavia käyttäen.</p> <p>Jatkettaisiin kahdenvälisiin hankkeisiin panostamista erityisesti strategisilla sektoreilla kuten metsäsektori, innovaatiot ja yksityisen sektorin vahvistaminen.</p> <p>Eryteisesti maatasolla syvennettäisiin yhteistyötä monenkeskisten järjestöjen toteuttamien hankkeiden kanssa ja lisättäisiin kumppanuutta EU:n rahoittamien toimien kanssa.</p>

Kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta on edistänyt kehityspolitiikan painopisteiden määrittäminen ja maaohjelmien tavoitteiden linkittyminen niihin.

Evaluointi osoitti, että kehitysyhteistyö vastaa hyvin useimpiin kumppanimaiden kehityshaasteisiin, yksityisen sektorin instrumenttien kautta suunnattu yhteistyö on linjassa Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa ja se on tuottanut monia menestystarinoita tukieksaan kumppanimaiden taloutta. Kehitysyhteistyön johdonmukaisuutta on edistänyt kehityspolitiikan painopisteiden määrittäminen ja maaohjelmien tavoitteiden linkittyminen niihin. Käytössä on myös menetelmiä, apukanavia ja hankkeita, jotka tukevat tuloksellista kehitysyhteistyötä. Tuki energiasektorille, innovaatioihin, verotukseen ja naisten taloudelliseen voimaantumiseen vastasivat kumppanimaiden tarpeita. Esimerkiksi Tansaniassa on kehitetty menestyviä metsäohjelmia, Sambiassa on luotu uusia elinkeinomahdollisuuksia nuorille ja maaseudun asukkaille ja Keniassa hankkeilla on ollut merkitystä uusiutuvan energian teknologioiden kehittämisessä ja yksityisen sektorin aktivoimisessa. Strategisen ohjauksen puutteet ja toiminnan hajanaisuus heikentävät kuitenkin tuloksellisuutta ja johdonmukaisuutta.

Evaluointi totesi myös, että tavoitteet köyhyyden vähentämiseksi, naisten taloudelliselle voimaantumiseksi ja läpileikkaavien tavoitteiden toteuttamiselle voisivat olla selkeämmät. Lisäksi yksityissektorin rahoitusmekanismeissa ja tukipalveluissa on epäjatkuvuutta, mikä rajoittaa yritysten,



järjestöjen ja muiden yhteistyötahojen mahdollisuuksia luoda kehitysvaikutuksiltaan merkittävää liiketoimintaa. Ulkoministeriöllä on myös paljon mahdollisuuksia entistä parempien tulosten saavuttamiseksi. Esimerkiksi painotettaessa kaupallisia suhteita voi verotuksen kehittämistä koskevilla hankkeilla vahvistaa maan sisäisten resurssien mobilisointia ja kahdenvälisillä innovaatiohankkeilla voi tukea yrityksiä kumppanuuksien rakentamisessa. Innovaatiohankkeissa on paljon potentiaalia vastata tulevaisuudessa myös koronaviruspandemian aiheuttamiin maailmanlaajuisiin taloudellisiin seurauksiin.

Evaluointi suosittelee kokonaisvaltaista lähestymistapaa kumppanimaiden talouksien tukemiseen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön, mitä edistäisi johdonmukainen ja käytännönläheinen toimintalinjaus. Toimintalinjauksen käyttöönottoa tukisi tulosohjauksen vahvistaminen ja yksityissektorin instrumenttien toimintaperiaatteita, -tapoja ja välineitä koskeva ohjeistus. Tulisi myös tarkentaa, miten nykyiset ja uudet instrumentit täydentävät toisiaan. Lisäksi toimintaa tulisi kehittää kokonaisvaltaisempaan suuntaan vahvistamalla yhteistyötä ulkoministeriössä sekä testaamalla ekosysteempiperustainen lähestymistapa ja luomalla tiekartta sen käyttöönottoon.

Taulukko 2: Vertaismaiden hyvät käytännöt kumppanimaiden talouksien vahvistamiseksi

HYVÄT KÄYTÄNNÖT KUMPPANIMAIEN TALOUKSIEN VAHVISTAMISEKSI

- kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa pitkän aikavälin kehityspoliittiset tavoitteet määriteltä
- kehityspoliittisille painopisteille asetettu tulostavoitteet, erityisesti köyhyyden vähentämiselle
- rahoittajamaan yritysten rooli kehitysyhteistyössä selkeästi määritetty ja koordinoitu
- rahoittajan ensisijaiset painotukset valittu: maantieteelliset alueet, sektorit, läpileikkaavat tavoitteet, teemat ja lähestymistavat
- keskeiset toimintatavat ja apukanavat valittu
- yhteistyö rahoittajaorganisaatiossa sovittu ja organisoitu
- tarkoituksenmukainen seuranta-, arviointi- ja oppimisjärjestelmä tulosten osoittamiseksi ja hyödyntämiseksi.

Lue koko raportti osoitteessa: https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBm-LyZvu/content/evaluointiraportti-suomen-tuki-kumppanimaiden-talouden-vahvistamiseksi-ty-c3-b6paikkojen-luomiseksi-ja-toimeentulon-parantamiseksi/384998

3.2 Evaluointien todentamia kehityspoliittisia tuloksia

Evaluointitietojen hyödyntäminen on osa tiedolla johtamista. Evaluoinnit tuottavat luotettavaa ja itsenäistä tietoa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön toteutumisesta, mukaan lukien tuloksista. Tätä tietoa hyödynnetään aktiivisesti monissa ulkoministeriön prosesseissa ja eri muodoissa esimerkiksi Kehityspolitiikan tulosraportissa, joka tehtiin 2018 ja tehdään seuraavan kerran vuonna 2022. Seuraavassa on koostettu tuloksia, joita on raportoitu vuosina 2019 ja 2020 valmistuneissa ulkoministeriön keskitetyissä ja hajautetuissa sekä ulkoministeriön rahoittamien yhteistyökumppaneiden toteuttamissa evaluoinneissa. Kuvaukset eivät sisällä kaikkia raportoituja evaluointien tuloksia vaan valikoituja kehityspoliittisiin painopisteisiin liittyviä nostoja.



Nostoja kehityspoliittisten painopisteiden tuloksista

RUOKATURVA ON KOHENTUNUT JA VETTÄ JA ENERGIAA ON SAATAVILLA PAREMMIN

Hanke on ottanut käyttöön tippakastelujärjestelmän, koska sopivan kastelujärjestelmän puuttuminen on ollut este viljelylle. Hyödynsaajien tulotaso on noussut hankkeen myötä. Esimerkiksi kasvihuoneet ovat mahdollistaneet kaksi satoa vuodessa.

(Fida International ry, Tulevaisuus on lasten! –ohjelma. Välievaluointi. 2019)

YHTEISKUNTIEN DEMOKRAATTISUUS JA TOIMINTAKYKY OVAT VAHVISTUNEET

Useimmat kansainväliset kansalaisjärjestöt, INGO:t, edistävät globaalien, alueellisen ja paikallisen tason vuorovaikutusta, vaikkakin toteutustavat vaihtelevat organisaatioittain. Jotkut ovat tuoneet marginalisoituneiden ryhmien edustajia eri foorumeille, mikä ilmeni arvioissa tärkeäksi. Osa tuo kohderyhmiä tapaamaan YK:n ihmisoikeusfoorumien avainhenkilöitä, kun osa hyödyntää tehokkaasti syväluoteista dokumentaatiota vaikuttamiskeinonaan.

Arviointi kansainvälisten kansalaisjärjestöjen ihmisoikeusvaikuttamistoiminnasta. 2020)

Evaluointi osoittaa, että koulutusyhteisön tietoisuus pehmeiden taitojen merkityksestä on lisääntynyt ja että opettajat soveltavat osaamiseen perustuvaa pehmeiden taitojen lähestymistapaa opetuksessa. Hanke on auttanut Nepalin opetusministeriön opetussuunnitelmien kehittämiskeskusta ja opettajia määrittelemään oppimistulokset, mikä voi olla merkittävä ”läpimurto” ajattelutavan ja lisäksi käytäntöjen muuttamisessa kohti osaamis pohjaista oppimista. Se voi saada myös opettajat keskittymään oppimistuloksiin eikä oppikirjojen sisältöön. Kansallisen tason vaikutuksia ei ole vielä nähtävissä, mutta siihen on potentiaalia, kun uusi opetussuunnitelma otetaan käyttöön.

(Final evaluation: Technical Assistance for Competence-Based Soft Skills Development in School Education in Nepal –TASS. Loppuevaluointi. 2019)

Suomi edisti koulutusta vaikuttamistyöllään monenkeskisissä järjestöissä ja kehitysrahoituslaitoksissa. Suomi yhdessä Tanskan kanssa vaikutti UNICEFiin innovaatorahaston perustamiseksi, useita ohjelmia parhaillaan pilotoidaan ja joitakin positiivisia tuloksia on jo saavutettu. Evaluoinnin mukaan Suomea pidetään uskottavana koulutuksen edistäjänä; Yhtenä kärkiteemana on ollut opetuksen laadun vahvistaminen. Vaikuttamistyön tuloksena mm. Maailmanpankin vuoden 2018 Maailman kehitysraportti esitteli Suomen koulutusjärjestelmän mallia.

(Evaluointi Suomen kehityspoliittisesta vaikuttamisesta monenkeskisessä yhteistyössä. 2020)

Evaluointi toteaa, että hankkeen molemmat vaiheet ovat onnistuneet keskeisessä tavoitteessaan, eli kansallisen sovintokehikon *Nation Reconciliation Framework* luomisessa ja sovintoprosessin edistämiseksi. Kehikosta on tullut hallituksen tärkeä prioriteetti, ja hankkeen puitteissa tapahtuneen laajan koordinaation ja keskustelun myötä kehikko on saavuttanut keskeisen roolin.

(Kirkon ulkomaanapu: Kansallisen ja paikallisen tason sovintoprosessien tuki Somaliassa, vaihe II. Loppuevaluointi. 2020)

Hankkeessa laadittu *Household Budget Survey 2014/15* -kyselyyn perustuva analyysi köyhyydestä on hyvin tunnettu ja arvostettu. Analyysiä on käytetty niin valtionhallinnon suunnitteluprosesseissa kuin muiden sidosryhmien käymässä julkisessa keskustelussa. Valtiovarainministeriön henkilökunta osaa myös jatkossa käyttää analyysimenetelmiä. Koulutetut henkilöt pitivät koulutuksia hyvin hyödyllisinä ja kokivat oppineensa uusia taitoja.

(Mosambikin poliittisen päätöksenteon tukeminen tutkimuksen kautta 2015-2018. Väliarviointi. 2019)

Oikeanikäisinä, eli 6-vuotiaana aloittavien ekaluokkalaisten määrä on kasvanut (2012 72.1% - 2018 93.5%) ja sukupuolten välinen kiilu koulutuksessa on pienentynyt, mutta alueellisia eroja esiintyy paljon.

(Opetussektorin sektoriohjelma Mosambikissa. Evaluointi. 2019)



NAISTEN JA TYTTÖJEN OIKEUDET JA ASEMA VAHVISTUNEET

Evaluoinnin mukaan nais-mies ja nuorisoryhmiin sekä ala- että yläkouluihin kannattaa jatkossakin sisällyttää vapaaehtoisia naisten sukuelinten silpomista vastaan työskenteleviä valistajia. Opettajat ovat sisällyttäneet tätä tematiikkaa opetussisältöihin, ja kiinnostus aiheeseen on lisääntynyt kouluissa. Paikalliset kristityt kirkot ja seurakunnat ovat potentiaalisia yhteistyötahoja silpomisen vastaisessa taistelussa.

(Kansainvälinen solidaarisuussäätiö, kehitysyhteistyöohjelma 2018-2021. Kenian naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseen tähtäävien hankkeiden välievaluointi. 2019)

YK:n väestörahaston UNFPA:n työn avulla vuonna 2019 varmistettiin pääsy 1 246 995 miljoonalle naiselle ja nuorelle seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluihin, ennaltaehkäistiin 840 249 suunnittelematonta raskautta, ehkäistiin 243 852 turvatonta raskauden keskeytystä ja ennaltaehkäistiin 2295 äitikuolemaa.

(UNFPA/Vuosivastus 2019. Loppuevaluointi. 2019)

Suomi vaikutti vammaisten henkilöiden oikeuksien sisällyttämistä humanitaarisen avun periaatteisiin. Lopputuloksena Maailman ruokaohjelman (WFP) tietoisuus vammaisten oikeuksista kasvoi ja teema valtavirtaistettiin organisaatioitasolla mm. ohjeistuksilla, teeman mukaisilla mittareilla ja maaohjelmoinnin kehittämisellä. Samalla Suomi profiloitui vammaisten asioiden edistäjänä.

Evaluointi Suomen kehityspoliittisesta vaikuttamisesta monenkeskisessä yhteistyössä. 2020)

Hanke edesauttoi syyrialaisien pakolaisnaisten voimaantumista ja itseluottamuksen tunteen kasvattamista, lisäsi ymmärrystä seksuaalisesta ja sukupuolittuneesta väkivallasta ja sillä oli positiivinen vaikutus hyödynsaajien perheisiin.

(UN-Womenin Eid-bi-Eid -hanke naisten taloudelliseksi voimaannuttamiseksi Za'atarin ja Azraqin pakolaisleireillä ja paikallisyhteisöissä, Jordania. Loppuevaluointi. 2019)

Suomi edisti tuloksellisesti naisten ja tyttöjen oikeuksia monenkeskisissä järjestöissä ja kehitysrahoituslaitoksissa vaikuttamistyöllään. Suomi oli mukana allekirjoittamassa yhteistä kannanottoa, että YK sisällyttäisi SRHR-teeman vahvemmin kestävästä kehityksen tavoitteisiin. Suomea pidetään uskottavana tasa-arvon edistäjänä kansallisen tilanteensa vuoksi. Suomen aktiivinen rooli mm. "HeforShe" -kampanjassa todettiin vahvistaneen Suomen näkyvyyttä tasa-arvon edistäjänä.

Evaluointi Suomen kehityspoliittisesta vaikuttamisesta monenkeskisessä yhteistyössä. 2020)

KEHITYSMAIDEN TALOUSELÄMÄ ON LISÄNNYT TYÖPAIKKOJA, ELINKEINOJA JA HYVINVOINTIA

Ohjelman myötä yrityksille on tullut lupaavia kasvumahdollisuuksia ja yritysten halukkuus pitkäaikaisempiin investointeihin kehittyviin maihin suuntautuvassa liiketoiminnassa on lisääntynyt.

(Developmental Evaluation of Business with Impact Programme, BEAM. 2019)

Suomen tukema *African Tax Administration Forum* on tukenut vastuullisten verotusstandardien käyttöönottoa useissa Afrikan maissa, kouluttanut verohallintojen henkilökuntaa ja käyttänyt kehittyvien maiden ääntä ajaakseen kestävämpiä liiketoiminnan muotoja kansainvälisillä veroasiain foorumeilla.

(Afrikan Verohallintojen Foorumi – ATAF. Evaluointi. 2019)

Hanke on luonut mahdollistavan ympäristön syyrialaisille pakolaisnaisille leiriolosuhteissa naisten työmarkkinoille osallistumiselle opettaen näille taitoja ja tarjoten "rahaa työstä" (cash for work) -mahdollisuuksia. Nämä mahdollisuudet luovat paitsi lyhytaikaista taloudellista helpotusta myös kannustavat naisia olemaan taloudellisesti aktiivisia myöhemmin. Hankkeen hyödynsaajat raportoivat vähemmän haitallisista selviytymiskeinoista perheidensä toimeentulon turvaamiseksi ilman vakinaista palkkaa.

(UN-Womenin Eid-bi-Eid -hanke naisten taloudelliseksi voimaannuttamiseksi Za'atarin ja Azraqin pakolaisleireillä ja paikallisyhteisöissä, Jordania. Loppuevaluointi. 2019)

Evaluoinnin mukaan hankkeen tekninen apu ja osaamisen vahvistaminen on käynnistänyt todellisia reformeja, joiden tarkoituksena on kaupan edistäminen. Koulutuksilla ja osaamisen vahvistamisella on ollut pysyvä vaikutus tullivirkailijoihin ja heidän organisaatioonsa muuttaen heidän toimintaansa.

(Tullien kapasiteetin kehittämishanke, Saharan eteläpuolinen Afrikka. Välievaluointi. 2019)



4 Vertaisarvioinnit ovat hyvä tapa oppia ja kehittää toimintaa

OECD DACin evaluointiverkoston (EvalNet) suosituksesta Irlanti, Suomi ja Sveitsi arvioivat toistensa evaluointitoimintoja. Yleensä vertaisarvioinnit suoritetaan kahden toimijan välillä, mutta nyt toteutettu arviointi tehtiin usean organisaation kesken ja oli tässä mielessä uudenlainen koekelu. Arvioinnin kohteena oli suunnilleen samankokoiset evaluointiyksiköt, joiden toiminnoissa oli osittain samoja piirteitä mutta myös erilaisia toimintaperiaatteita ja -malleja. Vertaisarvioinnin tavoitteena oli arvioida riippumattomasti organisaatioiden evaluointitoimintoja, toisilta oppiminen sekä tiedon ja kokemusten jakaminen muiden kanssa. Vertaisarvioinnit on yleisesti todettu hyväksi tavaksi oppia ja sen myötä kehittää organisaation toimintaa.

Vertaisarviointi suoritettiin neljän evaluointiyksikön välillä: Suomen ulkoministeriön, Irlannin ulko- ja kauppaministeriön sekä Sveitsin kehitysyhteistyöviraston ja taloudellisten suhteiden viraston evaluointiyksiköt. Arvioinnin loppuraportti valmistui marraskuussa 2020. Vertaisarviointi perustui YK:n evaluointiryhmän (UN Evaluation Groupin, UNEG) evaluointinormeihin: riippumattomuus, luotettavuus ja käytettävyys. Kukin evaluointiyksikkö arvioitiin yhdessä ja erikseen näitä kriteereitä käyttäen. Tarkastelun kohteina olivat evaluointilinjaukset ja -toiminnot, evaluointien suunnittelu ja toteutus, valmistuneiden evaluointien suositusten toimeenpano sekä evaluointiyksikön johtaminen ja käytettävissä olevat resurssit.

Ulkoministeriössä vallitsee hyvä evaluointikulttuuri, ja evaluoinneissa noudatetaan kansainvälisiä evaluoinnin periaatteita.

Evaluointiyksiköiden edustajat muodostivat arviointipaneelin, jota johti ulkopuolinen evaluoinnin asiantuntija, joka toimi samalla myös ryhmän valmentajana. Paneeli tutustui laajaan taustamateriaaliin, jota täydensivät osallistavat ja kattavat konsultaatiot, haastattelut ja pienimuotoiset työpajat. Arvioinnista laadittiin neljä raporttia: yksi yhteinen, kaikki yksiköt käsittävä yleinen raportti sekä erilliset yksikkökohtaiset raportit Sveitsin raportin sisältäessä molemmat arvioitavat yksiköt.

Hyvä evaluointikulttuuri sai kiitosta

Yleisesti voidaan todeta, että kaikissa neljässä evaluointiyksikössä on hyvä evaluointikulttuuri ja ne noudattavat kansainvälisiä evaluoinnin periaatteita, toimivat itsenäisesti ja nauttivat oman organisaationsa arvostusta. Arviointi totesi myös, että evaluoinnit ovat korkealaatuisia ja tuottavat arvokasta riippumatonta evaluointitietoa, jota hyödynnetään kaikilla tasoilla läpi organisaatioiden. Aina on kuitenkin osa-alueita, joita voidaan edelleen kehittää ja parantaa.

Ulkoministeriön evaluoinnin osalta tarkasteltiin erityisesti evaluointien riippumattomuutta ja luotettavuutta, laatua ja käytettävyyttä sekä käytettävissä olevia resursseja ja evaluointinormin kattavuutta. Arviointi tarkasteli lähinnä evaluointiyksikön teettämiä laajempia strategisia ja poliittikatason evaluointeja, nk. keskitettyjä evaluointeja.



Kehityspolitiikka nähdään tänä päivänä yhä selkeämmin osana ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja päinvastoin. Tämän johdosta arviointi tarkasteli myös, voivatko evaluoinnit ulkoministeriön nykyisen kehitysevaluoinnin normin puitteissa käsittää osittain myös ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyviä kysymyksiä. Arviointi ei kokenut tälle esteitä, mutta suositteli tutustumista esimerkiksi Hollannin ulkoministeriön evaluointitoimintaan, joka kattaa ulkopolitiikan koko kirjon ml. ulko- ja turvallisuus-, kehitys- ja ulkomaankauppapolitiikan.

Evaluointiyksikkö toimii itsenäisesti

Evaluointitietoon tulee voida luottaa. Luottamuksellisuus perustuu siihen, että evaluoinnit on suunniteltu ja toteutettu riippumattomasti sekä resurssien että menetelmien osalta. Riippumattomuuteen vaikuttavia tekijöitä ovat:

- rakenteelliset ja toiminnalliset (toimintaprosessit, käytännön ratkaisut, sijainti organisaation sisällä)
- inhimilliset (löydösten, suositusten ja johtopäätösten määrittely. Tekijöiden on kyettävä kirjaamaan myös organisaation kannalta epämiellyttäviä asioita.)
- eturistiriidat (evaluointien tekijät ja mm. haastateltavat)
- ulkoiset paineet.

Arviointi totesi evaluointiyksikön toimivan varsin itsenäisesti ja ilman organisaation sisäisiä tai ulkoisia paineita. Yksikkö on erillisyyksikkö, joka raportoi kehityspolitiikan alivaltiosihteerille, jolla ei ole operatiivista vastuuta. Evaluointikohteiden valinnat perustuvat evaluoinnin kolmevuotiseen suunnitelmaan, joka laaditaan kuulemalla ministeriön eri osastoja ja jonka hyväksyy alivaltiosihteri. Evaluointien toteutus on ulkoistettu saksalais-suomalaiselle konsortiolle, mikä minimoi mahdolliset eturistiriidat. Inhimillisiä tekijöitä on kuitenkin mahdotonta sulkea pois täysin, mutta arviointitiimi katsoi evaluointiyksikön toimivan hyvin itsenäisesti ja olevan valmis myös esittämään organisaatiota haastavia löydöksiä ja suosituksia.

Evaluointien tulee olla hyödyllisiä ministeriölle

Evaluointien tulee olla hyödyllisiä ja niillä tulee olla selkeä käyttötarkoitus. Tässä ulkoministeriön evaluoinneissa on ehkä eniten kehitettävää ja opittavaa. Käytettävyyden kannalta tärkeitä tekijöitä ovat:

- evaluointien käyttäjät: Kuka tietoa tarvitsee (päättäjät, poliitikot, organisaation johto tai operatiiviset toimijat, tutkijat jne.)?
- tiedon tarve: Mitä tietoa tarvitaan?
- oikea-aikaisuus: Milloin evaluoinnin tuloksia tarvitaan?
- löydösten ja suositusten selkeys.

Arviointi katsoi, että evaluointien käytettävyyttä heikentää mm. evaluointien laajuus, jolloin fokus kärsii. Lisäksi evaluointien toteutuksen venyessä evaluointitiedon ajankohtaisuus kyseenalaistuu

Evaluointeja suunniteltaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota niiden käyttötarkoitukseen.



sekä evaluointien kompleksisuuden ja vaikealukuisten raporttien riskinä on raportin jääminen lukematta. Käytettävyyttä korjaamaan arviointi suositteli:

- kiinnittämään huomiota evaluointien tarkempaan rajaamiseen sekä tarkoituksen ja tavoitteiden kirkastamiseen
- muotoilemaan evaluointikysymykset täsmällisemmin ja varmistamaan, että juuri näillä kysymyksillä saavutetaan evaluoinnin tavoite
- parantamaan raporttien luettavuutta
- laajentamaan evaluointituotteiden valikoimaa käyttötarkoituksen mukaisesti (mm. review-tyyppisiä selvityksiä, kerättyyn tietoon perustuvia analyysejä, itsearviointeja, etukäteisarviointeja) ja siten, että evaluointitieto olisi nopeammin hyödynnettävissä
- kehittämään ja keventämään johdonvastineprosessia ja takaisin raportointia, jotta suositukset tukisivat paremmin ministeriön politiikkatyötä ja meneillään olevia prosesseja
- kehittämään tiedon jakamista ja viestintämenetelmiä löydösten käsittelyä ja tulosten levittämistä varten.

Taulukko 3: Keskeiset tehtävät laadukkaiden evaluointien varmistamiseksi. Lähde: Grasso, P. (2020)

KEY ROLES AND ACTIVITIES TO ENSURE A HIGH-QUALITY EVALUATION
<p>The evaluation manager should:</p> <ul style="list-style-type: none">• Ensure that the objectives of the evaluation are clear;• Maintain ownership of the study by ensuring that decision-making responsibility is retained and that decisions are made in a timely manner;• Negotiate expectations with stakeholders;• Monitor the progress of the evaluation and provide relevant and timely feedback and guidance to the evaluator and evaluation team;• Be open to suggestions from evaluators on possible solutions if problems arise;• Discuss and ensure agreement on formal and informal communication protocols from the beginning;• Ensure evaluators have full access to information as early as possible;• Meet with evaluators and stakeholders to discuss draft reports and revisions;• Approve the final report and organize a presentation of evaluation findings for stakeholders. <p>The evaluator (or evaluation team) should be encouraged to:</p> <ul style="list-style-type: none">• Commit to conducting the evaluation within the allotted time frame and budget;• Provide regular progress reports to the evaluation manager and communicating problems that require the attention of the evaluation manager immediately;• Discuss the draft report and correct any errors or misinterpretations;• Respond to comments and finalize the report.

Arvioinnin mukaan keskitettyjen evaluointien laatu todettiin yleisesti hyväksi, mutta **hajautettujen evaluointien laadussa ja toteutuksessa on parantamisen varaa**. Hajautettujen evaluointien parantamiseksi suositellaan ministeriön osastojen ja yksiköiden entistä parempaa sitoutumista evaluointitoimintaan mm. allukoimalla riittävästi henkilöresursseja evaluointien suunnitteluun, toteutukseen ja tulosten seurantaan. Evaluointiyksikön koulutus- ja tukipalvelutarjontaa



alueosastoille pidettiin hyvänä. Evaluointien toteutuksen ulkoistamista tullaan osittain kokeilemaan myös hajautettujen evaluointien osalta. Näissä tapauksissa tulee erityistä huomiota kiinnittää eturistiriitoihin ja jääviyskysymyksiin.

Vuoden 2021 aikana toteutetaan hajautettujen ja keskitettyjen evaluointien metaevaluointi, joka täydentää tehtyä vertaisarviointia. Metaevaluointi antaa tietoa hajautettujen evaluointien ja koko kehitysyhteistyön laadusta.

Suosituksista saatu jo eväitä toiminnan kehittämiseen

Evaluointiyksikkö on jo ryhtynyt toteuttamaan arvioinnin suosituksia. **Yksikkö on monipuolistanut 'evaluointituotoksiaan'** esimerkiksi laatimalla katsauksen Suomen rahoittamista rauhanvälitys- ja rakentamishankkeista. Katsauksessa tarkasteltiin Suomen rahoitusta, tavoitteiden asettamista ja tuloksia. On myös käynnistetty vesidiplomatian evaluointi, joka poikkeaa tavanomaisesta evaluoinnista, sillä sen päätavoitteena on tukea valmisteilla olevan monivuotisen vesidiplomatiaohjelman suunnittelua ja valmistelua, mikä edellyttää evaluoinnin tulosten saamista hyvin nopeasti. Kolmas uudenlainen evaluointi on Business to Government -alustan kehittävä tarkastelu, jonka tavoitteena on arvioida vuoden mittaisen kokeilun tavoitteita ja saavutuksia. Alusta on poikkihallinnollinen ja sen tavoitteena on vahvistaa ministeriön vienninedistämistoimintoja. Tarkastelu on tarkasti rajattu ja se tehdään varsin nopealla aikataululla.

Lisäksi evaluointiyksikkö kehittää parhaillaan johdonvastineprosessia sekä referenssiryhmän toimintaa mm. laatimalla näille selkeät tehtäväkuvaukset. Evaluointiraporttien ohjeistusta on myös päivitetty. Evaluointitulosten jakamiseen kiinnitetään huomiota esimerkiksi sisällyttämällä jokaiseen evaluointiin viestintäsuunnitelma ja laatimalla lyhyet evaluointien esittelyt. Evaluointiyksikkö on myös kehittänyt 'kevyempiä' evaluointimenetelmiä kuten itsearviointia, joka palvelee välittömästi oman toiminnan kehittämistä ja oppimista jo hankkeiden toimeenpanon aikana. Itsearviointi toimi hyvin, kun sitä pilotoitiin viime vuonna instituutioiden välisen yhteistyön hankkeissa.

Lue koko raportti osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/irlannin-sveitsin-ja-suomen-evaluointitoimintojen-vertaisarviointi/384998

Keskitettyjen politiikkaevaluointien laatu on hyvä, mutta hajautettujen evaluointien kohdalla on parantamisen varaa.



5 Evaluointi covid-19-pandemian aikana

Covid-19-pandemialla on ollut vaikutuksia evaluointitoimintaan kaikkialla. Käynnissä olleiden evaluointien suunnitelmia ja toteutusta on sopeutettu, suunnitelmia tulevista evaluoinneista on muokattu ja uusia evaluointialoitteita on syntynyt. Osa ratkaisusta ei ole uusia, mutta niiden käyttö on lisääntynyt covid-19:n myötä. Evaluoinnit ovat kuitenkin nyt erityisen tärkeitä ja hyödyllisiä päätöksentekijöille, sillä ne tarjoavat tietoa kriiseihin valmistautumiseen, vastaamiseen ja elpymiseen. Oleellisinta on, että evaluointitieto on hyödyllistä.

Evaluointisuunnitelmat voivat vaatia mukauttamista ja nopeutettua aikataulua.

Relevantti ja ajankohtainen evaluointitieto on tärkeää päätöksentekijöille epävarmoina aikoina. Osa suunnitelluista evaluoinneista voidaan toteuttaa myöhemmin, osan fokusointia voidaan tarkentaa tai rajata ja täysin uusia evaluointitarpeita voi nousta esille. Evaluointiyksikön evaluointisuunnitelmaa täydennettiin kahdella pandemiaan liittyvällä yhteisevaluoinnilla, joista toinen koskee YK:n pääsihteerin toimiston aloitteesta käynnistettyä Covid-19 Response and Recovery Multipartner Trust Fundia ja toisessatarkastellaan pakolaisten oikeuksien turvaamista covid-19-pandemian aikana. Lisäksi täysin uutena evaluointina alkaa syksyllä 2021 evaluointi siitä, miten joustavasti ja mukautuvasti ulkoministeriön kehityspolitiikalla ja -yhteistyöllä voidaan vastata globaaleihin kriiseihin kuten covid-19-pandemiaan.

Covid-19:n aikana evaluointien suunnitteluun tulee kiinnittää erityistä huomiota ja myös varautua toteutuksen aikaisiin muutoksiin.

Covid-19-pandemia on myös vaikuttanut **evaluointien suunnitteluun ja toteutukseen**. Evaluointeja suunniteltaessa on huomioitava **do no harm -periaate** eivätkä kasvokkain tehdyt haastattelut ole välttämättä ole mahdollisia. Kriisien aikana toteutettavissa evaluoinneissa tuleekin huomioida eettiset periaatteet ja se, ettei ketään saateta alttiiksi riskeille, mikä koskee evaluointitiimien jäseniä, evaluointiyksiköiden henkilöstöä, kumppaneita Suomessa ja ulkomailla, yhteisöjä ja hyödynsääjiä. Evaluointiyksikön evaluoinneissa tiedon keruu, evaluointitiimien tapaamiset ja evaluoinneista viestintä onkin pandemian vallitessa tehty pääsääntöisesti etänä.

Digivälineet ovat mahdollistaneet **tiedon keruun ja analysoinnin metodien mukauttamisen**. Keskitetyissä, strategisen tason evaluoinneissa haastattelut on voitu tehdä virtuaalisesti eri alustoja hyödyntäen, vaikkakaan se ei korvaa täysin paikan päällä tehtyä havainnointia. Hanke-tason evaluoinneissa tekniset ratkaisut ovat sitä vastoin haastavampia, sillä tietoa tarvitaan ruohonjuuritasolta, mutta yhteisötasolle voi olla hankalaa päästä näinä aikoina. Näitä tiedon keruun ongelmia voi ratkaista mm. kyselyillä, puhelimella, radiolla, sosiaalisella medialla, videoilla, satelliittikuvilla ja big datalla. Lisäksi tarjolla on paljon valmista evaluointi- ja muuta tietoa. Uusien menetelmien käyttö ja tiedonkeruu etänä tulee kuitenkin suunnitella kunnolla, sillä yllättäen ne ovatkin vieneet enemmän aikaa, olleet kalliimpia ja saattaneet jopa heikentää tiedon laatua.

Haasteista huolimatta on evaluoinneissa onnistuttu toteuttamaan erilaisia etätapaamisia, -ryhmähaastatteluja ja etätyöpajoja. Evaluointiyksikön kokemusten mukaan yksi **ratkaisevan tärkeä asia on ollut paikallisten evaluointiasiantuntijoiden aktiivinen osallistuminen**



evaluointeihin tiimin jäsenenä. Tämä on tarjonnut myös erinomaisia oppimismahdollisuuksia paikallisille asiantuntijoille sekä parantanut tiedonkulkua ja evaluointitulosten jakamista. Evaluointien toteutuksen aikana on jouduttu tarkasti arvioimaan uudenlaisia riskejä sekä mukauttamaan toteutussuunnitelmia tarpeen mukaan.

Kansainvälinen yhteistyö oli hyvin aktiivista jo ennen pandemiaa, mutta nyt **covid-19:n myötä on syntynyt myös uusia aloitteita**, joihin evaluointiyksikkö on osallistunut aktiivisesti. Yksi näistä on [globaali covid-19 evaluointikoalitiio](#). Koalition tavoitteena on tukea tehokkaampaa covid-19-pandemiaan vastaamista ja toipumista mm. yhteisevaluoinneilla pandemian vaikutusten arvioimiseksi ja koronavasteiden identifiointiksi. Verkostot vahvistavat evaluointitiedon ja kokemusten jakamista.

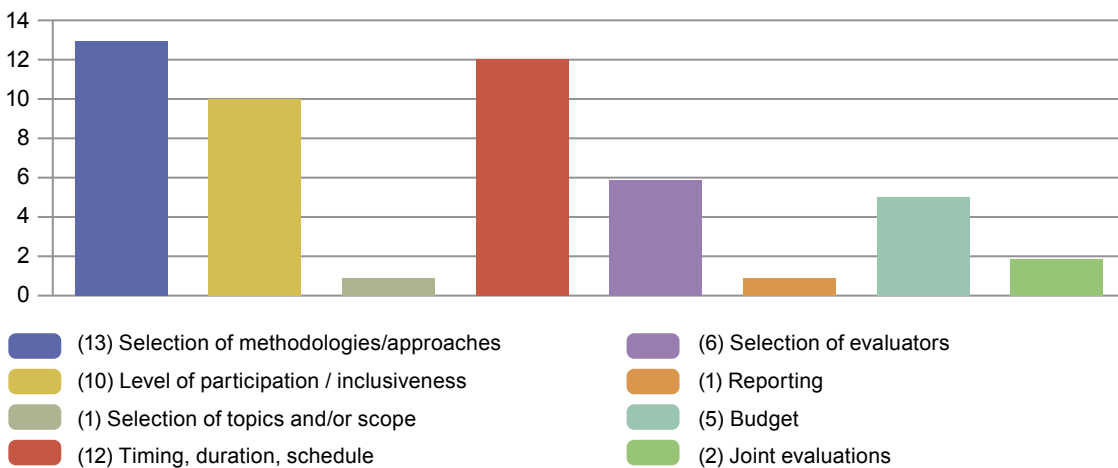
Paikallisten evaluointiasiantuntijoiden osallistuminen on ollut oleellinen tekijä evaluointien onnistumiselle covid-19:n aikana.

Covid-19-pandemiasta aiheutuneiden rajoitusten ja haasteiden vuoksi, evaluointiyksikössä on kiinnitetty erityistä huomiota tiedontuottamiseen ja -jakamiseen. **Uusia tietotuotteita**, kuten evaluointien nelisivuiset tiivistelmät ja lyhyet tietoiskut, **on kehitetty ja viestinnän muotoja on laajennettu.** Ennen matkustus- ja kokoontumisrajoituksia järjestettiin evaluoinneista julkinen esittelytilaisuus, mutta viimeisimmät evaluoinnit on esitelty julkisissa webinaareissa. Tämä on toisaalta vähentänyt laajempaa suoraa kommunikointia, mutta toisaalta paikkariippumattomuus on myös helpottanut tiedon jakamista ja mahdollistanut laajan kuulijakunnan osallistumisen. Lisäksi webinaareihin on voitu kutsua asiantuntijoita Suomen ulkopuolelta, ja myös paikalliset evaluointiasiantuntijat ovat voineet osallistua.

Vuotuinen evaluointipäivä järjestettiin myös webinaarina. Aiheina oli evaluointien hyödyntäminen organisaation oppimisessa sekä evaluoinnit covid-19:n aikaan. Kuviossa 4 on osallistujien vastaukset siihen, miten covid-19-pandemia on vaikuttanut evaluointien suunnitteluun ja toteutukseen.

Kuvio 3: Evaluointipäivän osallistujien vastaukset pandemian vaikutuksista evaluointeihin

COVID-19 HAS AFFECTED PLANNING AND IMPLEMENTATION OF EVALUATIONS IN TERMS OF THEIR
Tick according to your experience.



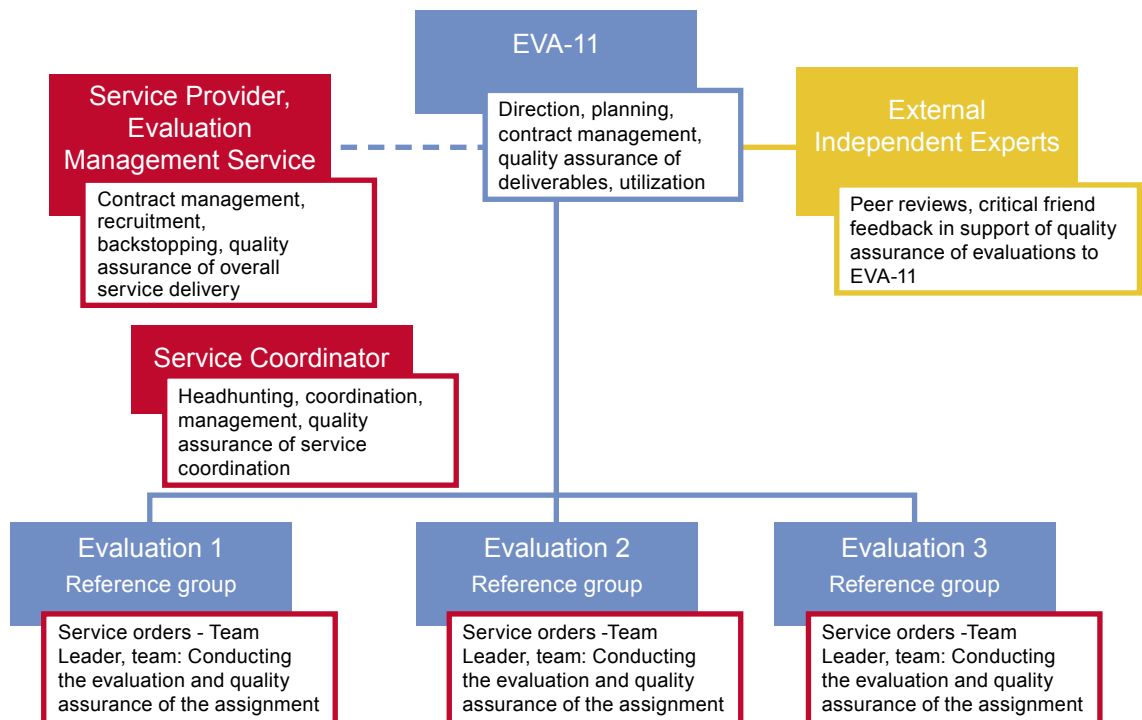


6 Puitejärjestely tehostaa evaluointiyksikön toimintaa

Evaluointiyksikön vastuulla olevat evaluoinnit toteutetaan yhteistyössä Particip/Niras-konsortion kanssa nk. EMS, Evaluation Management Services -puitejärjestelyinä. Keväällä 2020 kilpailutettiin hyväksi koetun puitejärjestelyn toinen vaihe, EMS II. Toisen vaiheen jatkokehittämiskohteiksi tunnistettiin mm. tiedon käytettävyys, visualisointi ja viestintä.

EMS-puitejärjestelyssä ulkoministeriön vastuuyksikkö on evaluointien tilaaja, ohjaaja ja johtaja, jonka vastuulla on evaluointien suunnittelu, evaluointiprosessin johtaminen, evaluointituotteiden laadunvarmistus sekä evaluointien käytettävyyden takaaminen ja tulosten jakaminen. EMS-konsortion vastuulla puolestaan on hoitaa toteutus sekä evaluoinnin hallinto, koordinointi, evaluointiimiin rekrytointi, evaluoinnin laadunvarmistus sekä help desk -neuvontapalvelut.

Kuvio 4: Keskitetyn evaluointitoiminnan puitejärjestely





Puitejärjestelyn hyödyt ovat moninaisia. Se on mahdollistanut evaluointiyksikön asiantuntijoiden resurssien tarkoituksenmukaisemman käytön, sillä jokaista evaluointitoimeksiantoa ei kilpailuteta erikseen. Puitejärjestely lisää samanaikaisesti toteutuvien evaluointiprosessien koordinaatiota ja joustoa, tukee organisaation ja evaluointien välistä tiedon jakamista ja oppimista sekä tiedon hallintaa. Se vahvistaa laadun varmennusta, joka toteutuu useammalla eri tasolla aina yksittäisistä toimeksiannoista koko puitejärjestelyn tasolle asti.

Yleensä evaluointitiimeissä on sekä suomalaisia että kansainvälisiä asiantuntijoita. Puitejärjestelyn myötä evaluointiyksiköllä on laajempi kansainvälinen asiantuntijaverkosto käytettävissään kuin aiemmin yksittäisiä evaluointeja kilpailutettaessa. Se auttaa myös tilanteissa, joissa suomalaisilla asiantuntijoilla voisi olla eturistiriita. Toisaalta järjestelyllä tuetaan myös suomalaisten aloittelevien evaluoinnin asiantuntijoiden kehittymistä mahdollistamalla heille aktiivinen rooli ja laatimalla siihen liittyvä oppimissuunnitelma eri toimeksiannoissa.

Ulkoministeriön evaluointiyksikkö määrittelee jokaisen keskitetyn evaluointitoimeksiannon tarkoituksen, tavoitteet ja laajuuden. Tarkempi toimeksiannon määrittely toteutetaan yhteistyössä evaluoinnin tiiminvetäjän ja kullekin evaluoinnille muodostetun neuvoa-antavan referenssiryhmän kanssa. Evaluointiyksikkö valvoo palvelujen laatua ja hyväksyy kaikki prosessin aikana laaditut välituotokset ja evaluoinnin loppuraportin.

Puitejärjestelyllä tuetaan myös ulkoministeriön muiden osastojen ja yksiköiden toteuttamien evaluointien laatua evaluointien suunnitteluvaiheessa nk. neuvontapalvelulla (*Help Desk service*). Osastot voivat hyödyntää puitesopimusta myös laajojen sektorikohtaisten tai instrumenttikoh- taisten kokonaisuuksien evaluointeihin.





Lähteet

Evaluointiraportit

Betts, J., Mikkolainen, P., Friedman, J., Emmott, S., Elo, S., Murshed, N., Dosch, J., Than Nwe Soe, K., Venäläinen, R., van de Velde, M., Madi, A., Seppänen, M., Toft, E., Husein Gaas, M., Gairdner, D., Bartholomew, A., Sillanpää, A., Assaf, R. Evaluation of Selected Finland's Country Strategies and Country Strategy Approach for Development Cooperation with Focus on Fragile Contexts. (ulkoministeriön maaohjelmien soveltuvuudesta hauraisissa maissa ja konfliktiympäristöissä tehtävään kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön). Evaluointiraportti 2020:2. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-ulkoministeri-c3-b6n-maaohjelmien-soveltuvuus-hauraisissa-maissa-ja-konfliktiymp-c3-a4rist-c3-b6iss-c3-a4-teht-c3-a4v-c3-a4-c3-a4n-ke/384998

Palenberg, M., Katila, M., Dixon, V., Tyrrell, T., Mikkolainen, P., Frestadius, S. (2020). Evaluation of Finnish Development Policy Influencing Activities in Multilateral Organizations. (Evaluointi Suomen kehityspoliittisesta vaikuttamisesta monenvälisessä yhteistyössä). Evaluointiraportti 2020:3. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-ulkoministeri-c3-b6-vaikuttaa-monenkeskisten-j-c3-a4rjest-c3-b6jen-toimintaan-1/384998

Laaksonen, S., Wallenius, T., Huhta, S., Nderitu, A., Mikkolainen, P. (2021). Evaluation on Economic Development, Job Creation and Livelihoods. (Evaluointi Suomen tuesta kumppanimaiden talouksien vahvistamiseksi, työpaikkojen luomiseksi ja toimeentulon parantamiseksi). Evaluointiraportti 2021:1. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointiraportti-suomen-tuki-kumppanimaiden-talouden-vahvistamiseksi-ty-c3-b6paikkojen-luomiseksi-ja-toimeentulon-parantamiseksi/384998

Muut lähteet

Grasso, P. (2020). Peer Review of Four Evaluation Functions. (Irlannin, Sveitsin ja Suomen evaluointitoimintojen vertaisarviointi). Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/irlannin-sveitsin-ja-suomen-evaluointitoimintojen-vertaisarviointi/384998



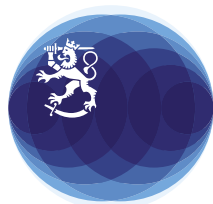
Liite 1: Keskitetyt evaluoinnit vuosina 2010–2020

- Evaluation of Economic Development, Job Creation and Livelihoods (2021): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation of Finnish Development Policy Influencing Activities in Multilateral Organisations (2020): [Linkki evaluointiin](#)
- Adapting for Change: Country Strategy Approach in Fragile Contexts (2020): [Linkki evaluointiin](#)
- Developmental Evaluation of Business with Impact (BEAM) Programme (2019): [Linkki evaluointiin](#)
- “How do we Learn, Manage and Make Decisions in Finland’s Development Policy and Cooperation” (2019): [Linkki evaluointiin](#)
- Joint Nordic Organizational Assessment of the Nordic Development Fund (2019): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Forced Displacement and Finnish Development Policy (2019): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Improvement of Women’s and Girls Rights (2018): [Linkki evaluointiin](#)
- Meta-evaluation of Project and Programme Evaluations in 2015–2017 (2018): [Linkki evaluointiin](#)
- Programme-based Support through Finnish Civil Society Organizations I, II and III (2017, 2016): [Linkki evaluointiin](#) [osa I](#), [osa II](#) ja [osa III](#)
- Meta-evaluation of Project and Programme Evaluations in 2014–2015 (2017): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Aid for Trade (2016): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finland’s Development Cooperation Country Strategies and Country Strategy Modality (2016): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation of Humanitarian Mine Action (2015): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Inclusive Education in Finland’s Development Cooperation in 2004–2013 (2015): [Linkki evaluointiin](#)
- Meta-Evaluation of Project and Programme Evaluations in 2012–2014 (2015): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finland’s Development Cooperation with Kenya 2007–2013 (2015): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finland’s Development Policy Programmes from a Results-Based Management Point of View 2003–2013 (2015): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Peace and Development in Finland’s Development Cooperation (2014): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finland’s Support to Higher Education Institutions North-South-South and HEI ICI Programmes (2014): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Complementarity in Finland’s Development Policy and Co-operation (2014): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Complementarity in Finland’s Development Policy and Co-operation - A Case Study on Complementarity in the Institutional Co-operation Instrument (2014): [Linkki evaluointiin](#)



- Evaluation on Complementarity in Finland's Development Policy and Co-operation - A Case Study on Complementarity in the NGO Instruments (2013): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Complementarity in Finland's Development Policy and Co-operation - A Case Study on Complementarity in Finland's Country Programme in Mozambique (2013): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Complementarity in Finland's Development Policy and Co-operation - A Case Study on Complementarity in Finland's Country Programme in Zambia (2013): [Linkki evaluointiin](#)
- Meta-Evaluation of Decentralised Evaluations in 2010 and 2011 (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finland's Contribution to Building Inclusive Peace in Nepal (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Nordic Influence in Multilateral Organizations: A Finnish Perspective (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finnish support to development of local governance (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Finnish Concessional Aid Instrument (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Country Programme between Finland and Tanzania (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Country Programme between Finland and Nepal (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Junior Professional Officer Programme (2012): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on the VERIFIN Training Programme (2011): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Paris Declaration (2011): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on Results-Based Approach in Finnish Development Cooperation (2011): [Linkki evaluointiin](#)
- The Sustainability Dimension in Addressing Poverty Reduction: Synthesis of Evaluations (2010): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation of the Sustainability Dimension in Addressing Poverty Reduction: Finnish Support to Energy Sector (2011): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on the Finnish Support to Forestry and Biological Resources (2010): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on the Finnish Development Cooperation in the Water Sector (2010): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on the Development Cooperation with Ethiopia 2000–2008 (2010): [Linkki evaluointiin](#)
- Evaluation on the Transition towards a New Partnership (2010): [Linkki evaluointiin](#)

**KEHITYSEVALUOINNIN
VUOSIRAPORTTI
2020**



**Ulkoministeriö
Utrikesministeriet**