

Kehitysevaluoinnin vuosiraportti 2019



Ulkoministeriö
Utrikesministeriet



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

2020/1



© Ulkoministeriö 2020

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

Yhteystiedot: EVA-11@formin.fi

ISBN 978-952-281-664-1 (pdf)
ISSN 2342-8341

Ulkoasu: Innocorp Oy
Kannen kuva: Marja-Leena Kultanen / ulkoministeriö



Sisällys

1 FOKUKSESSA EVALUOINTIEN KÄYTETTÄVYYS	1
2 TIETOPERUSTAISUUS KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ	4
3 VUODEN 2019 EVALUOINNIT	8
4 KEHITTÄVÄN EVALUOINNIN MENETELMÄ.....	15
5 OECD PÄIVITTI EVALUOINTIKRITEERIT	20
6 TYÖKALUJA EVALUOINTITYÖN TUEKSI	23
LÄHTEET	28

TAULUKOT

Taulukko 1 Kehittävän arvioinnin lähtökohtia	16
Taulukko 2 Evaluoinnin tavoitteet, asetelma ja menetelmät.....	17

KUVIOT

Kuvio 1 Kehittävän evaluoinnin interventioiden painottuminen BEAM-ohjelmassa.	18
Kuvio 2 Päivitetyt evaluointikriteerit.	22



1 Fokuksessa evaluointien käytettävyys

Kehitysevaluoinnin yksikön päätehtävä on tuottaa ulkoministeriölle evaluointitietoa, jota hyödynnetään uusien strategioiden, ohjelmien ja toimintaohjeiden laadinnassa. Toinen päätehtävä on muiden evaluointeja tekevien yksiköiden tukeminen sekä hyvän evaluointikulttuurin luominen ja vaaliminen koko ministeriössä. Yksikössä kehitetään uusia työkaluja, arviointimenetelmiä ja raportointia, joita ministeriön muut yksiköt voivat hyödyntää työssään. Omia ohjelmiaan evaluoiville alueosastoille ja muille yksiköille tarjotaan entistä enemmän tukea evaluointien suunnitteluun ja toteutukseen.

Vuoden 2019 evaluoinneissa korostui kehittävän evaluoinnin lähestymistapa

Vuonna 2019 kehitysevaluoinnin yksikössä valmistui tärkeä, ulkoministeriön **tieto-perustaista johtamista koskeva evaluointi**. Päätökseen saatiin myös kaksi yhteisevaluointia: ulkoministeriön ja **Business Finlandin yhteisen Business with Impact (BEAM) -ohjelman kehittävä evaluointi** sekä pohjoismaisessa yhteistyössä toteutettu **Pohjoismaiden kehitysrahaston (Nordic Development Fund, NDF) evaluointi**. Yksikön puitesopimuksen kautta tuettiin evaluointien toteuttamista Afrikan ja Lähi-idän ja Aasian ja Amerikan osastoilla **maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin kehityshankkeissa (ARDF) sekä Nepalín maaseudun vesivarojen hallinnointihankkeessa**. Lisäksi yksikkö tuki valtioneuvoston kanslian johtamaa Suomen kestävän kehityksen tavoitteiden (POLKU2030) arviointia, joka sekin toteutettiin kehittävän evaluoinnin menetelmiä hyödyntäen.

Uusina evaluointeina käynnistettiin **hauraiden valtioiden maaohjelmien evaluointi** sekä arviointi siitä, **miten Suomi tekee vaikuttamistyötä monenkeskisissä organisaatioissa ja kehityspankeissa**. Jälkimmäisessä tarkastellaan, miten Suomen kehityspolitiikan periaatteita on edistetty kansainvälisten organisaatioiden ohjelmissa ja rahoittamisissaan kohteissa. Molemmat valmistuvat kevään 2020 kuluessa. Lisäksi ryhdyttiin valmistelemaan evaluointia siitä, **miten Suomen kehitysyhteistyö on vaikuttanut kumppanimaittemme talouskasvuun, työpaikkojen luomiseen sekä elinkeinojen ja hyvinvoinnin lisääntymiseen**. Esiselvitys evaluoinnin tavoitteiden määrittämiseksi ja kohteen rajaamiseksi tehtiin syksyllä 2019. Evaluointi toteutetaan vuoden 2020 aikana.

Monessa mukana

Evaluoinnin oppeja ja parhaita käytäntöjä on haettu sekä jaettu ympäri maailmaa. Takana on hyvin kansainvälinen vuosi ja verkostoituminen on ollut toiminnan ytimessä. Kehitysevaluoinnin yksikkö osallistui aktiivisesti Suomen kansallisten kestävän kehityksen, Agenda2030-tavoitteiden toteutumista mittaavaan väliarviointiin, osana ohjausryhmää. Evaluointi herätti paljon mielenkiintoa kansainvälisissä evaluointipiireissä. Suomi oli ensimmäinen maa maailmassa,

Monet vuoden 2019 evaluoinneista toteutettiin yhteistyössä ministeriön ulkopuolisten tahojen kuten Business Finlandin, valtioneuvoston kanslian ja pohjoismaiden evaluointiyksiköiden kanssa



joka arvioi kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista kansallisesti. Helsingissä järjestettiin kansainvälinen seminaari, johon saapui edustajia eri puolilta maailmaa oppimaan Suomen kokemuksista ja kuulemaan suosituksia evaluoinnin suunnittelusta ja toteutuksesta.

Evaluointitoimintaamme arvostetaan ja se on herättänyt paljon mielenkiintoa kansainvälisesti

Seminaarin tuloksena syntyi kansainvälisten evaluoinnin asiantuntijoiden yhteistyönä käsikirja ”**Evaluation to connect national priorities with the SDGs**” jolla tuetaan kestävän kehityksen evaluoinnin suunnittelua ja johtamista. Kansainvälinen evaluointiverkosto EvalPartners myönsi ponnisteluista yksiköllemme tunnustuspalkinnon, joka jaettiin heinäkuussa YK:n korkeantason foorumissa (HLPF) New Yorkissa. Lisäksi Suomen POLKU2030-arviointia ja sen tuloksia on esitelty useassa muussa kansainvälisessä tilaisuudessa, mm. ympäristö- ja kehitysevaluoinnin konferenssissa Prahassa ja YK:n järjestämässä evaluointiosaamisen kehittämiseen tähtäävässä konferenssissa Egyptissä.

Suomi on saavuttanut ansaittua kansainvälistä näkyvyyttä kestävän kehityksen tavoitteiden evaluoinnissa. Kokemusten vaihto jatkuu seuraavaksi Nigeriassa, missä Suomi, Saksa, UNICEF ja The International Institute for Environment and Development (IIED) järjestävät evaluointityöpajan Afrikan maiden kestävän kehityksen tavoitteiden seurannasta vastaaville tahoille. Tavoitteena on mm. testata, miten käsikirja kestävän kehityksen arvioinnista toimii käytännössä.

Kehitysevaluoinnin yksikkö on osallistunut pohjoismaisen evaluointiverkoston toimintaan sekä **OECD DACin evaluointi- ja tuloksellisuusverkoston työskentelyyn**, jossa laadittiin kestävän kehityksen tulosten ohjaavat periaatteet ”Guiding Principles on Managing for Sustainable Development Results”. OECD DACin kansainväliset **evaluointikriteerit** päivitettiin viime vuonna. Evaluointiyksikkö osallistui aktiivisesti tähän työhön. Uudet arviointikriteerit esiteltiin Suomen arviointiverkostoille ja asiantuntijoille ulkoministeriössä yksikön järjestämän **evaluointipäivän** yhteydessä viime vuoden joulukuussa.



*Helsingissä pohdittiin kestävän kehityksen arvioinnin parhaita käytäntöjä.
Kuva: Ulla Järvelä-Seppinen/UM.*



Nämä verkostot, tapahtumat ja yhteistyö kansainvälisten asiantuntijoiden kanssa ovat olleet erinomainen oppimismahdollisuus kehitysevaluoinnin yksikön virkamiehille. Omaa osaamista on kehitetty myös osallistumalla evaluointien kenttämatoille sekä järjestämällä yksikölle räätälöityä, kansainvälistä koulutusta evaluoinnin eri menetelmistä.

Kehittämistyön tuloksena uusia työkaluja

Yksikössä on käynnissä erilaisia kehittämistöitä, joiden pilotointivaiheet ovat jo saamamme palautteen mukaan tuoneet hyviä tuloksia. Kehitämme parhaillaan **itsearviointimenetelmää**, joka auttaa muita yksiköitä toteuttamaan pienempien hankkeiden arviointia. Tavoitteena on helpottaa yksiköiden evaluointitoimintaa vaarantamatta evaluointien riippumattomuutta ja luotettavuutta. Itsearvioinnissa yhdistyy hankkeen toteuttajan, ulkoministeriön ja ulkopuolisen evaluointiasiantuntijan yhteistyö. **Kriittinen ystävä -menetelmää** (*Critical Friend*) on sovellettu ministeriön tarpeisiin ja se toimii evaluointivirkamiehen tukena erityisesti sopivien evaluointimenetelmien ja -työkalujen valinnassa sekä laadun varmennuksessa.

Olemme myös aloittaneet **johdonvastine- ja takaisinraportointiprosessien kehittämistyön**. Koska realististen ja politiikkatyötä tukevien suositusten laatiminen on koettu haasteelliseksi, kattaa kehittämistyö kaikki vaiheet suosituksista toimeenpanon seurantaan. Lisäksi kehitysevaluoinnin yksikkö tarjoaa muille yksiköille suunnattuja **”help desk” -palveluita**, joiden uskotaan parantavan evaluointien laatua sekä luomaan yhteneväisempiä malleja ja käytänteitä evaluointien toteutukseen.

Koko ministeriön evaluointitoiminnan kehittämiseksi sekä evaluointien käytettävyyden ja hyödyllisyyden parantamiseksi Suomi käynnisti yhdessä Irlannin ja Sveitsin kanssa **vertaisarviointin** toistensa evaluointitoiminnoista. Vertaisarviointin tarkastellaan erityisesti YK:n Evaluation Groupin (UNEG) evaluointinormeja liittyen evaluointitoiminnan itsenäisyyteen, luotettavuuteen ja evaluointitiedon käytettävyyteen. Työ käynnistettiin viime syksynä ja sen opit ovat sovellettavissa kesällä 2020.

Näillä ja muilla toimilla edistetään evaluointien käytettävyyttä ja hyödynnettävyyttä sekä tietoperustaisuutta Suomen kehitysyhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa.

Anu Saxén
Kehitysevaluoinnin yksikönpäällikkö
Ulkoministeriö

Evaluointiyksikkö
lisää tukeaan muille
evaluointeja toteuttaville
ministeriön yksiköille
ja osastoille



2 Tietoperustaisuus kehitysyhteistyössä

Ulkoministeriö on vahvistanut tietojohdamista ja strategista tulosoehjausta jo pitkään. Meneillään olevassa kehitysyhteistyön toimintatapauudistuksessa kehitetään kehitysyhteistyön johtamista, prosesseja, järjestelmiä ja henkilöstön osaamista. Tietojohdamisesta ja tulosoehjauksesta tehtiin myös evaluointi, joka on osaltaan tukenut niiden kehittämistä ulkoministeriössä.

Tässä luvussa esittelemme yleisesti tietoperustaisuutta kehitysyhteistyössä, mitä tietojohdamisella ja tulosoehjauksella tarkoitetaan sekä miten niitä kehittämällä voidaan edistää kehitysyhteistyötä tekevien organisaatioiden toimintaa, tiedon hyödyntämistä sekä tuloksellisuutta. Tiedot pohjautuvat vuonna 2019 valmistuneiden evaluointien tuloksiin.

Mitä tietoperustaisuudella tarkoitetaan?

Tietoperustaisella (*evidence-based, evidence-informed*) lähestymistavalla pyritään varmistamaan, että päätöksenteko ja toiminnan ohjaaminen perustuvat näyttöön ja tietoon. **Tietojohdamisella** (*knowledge management*) tarkoitetaan sellaista johtamista, jolla edistetään organisaation kykyä luoda arvoa tiedolla ja osaamisella. Tietojohdaminen on prosessi, jossa tietoa ja tietämystä (*information and knowledge*) luodaan, jaetaan, käytetään ja johdetaan organisaatiossa. Se sisältää dokumentoidun ja niin sanotun hiljaisen tiedon sekä niiden taustalla vaikuttavat tekijät. Tarkastelun kohteina ovat organisaatiossa jo olevan tiedon sekä sen saavutettavissa olevan tiedon hyödyntäminen nyt ja tulevaisuudessa.

Oppiminen ja päätöksenteko edellyttävät kykyä, motivaatiota ja mahdollisuuksia sekä saatavilla olevaa tulostietoa

Tietojohdamisen evaluoinnin muutosteorian mukaan tietoperustainen oppiminen ja päätöksenteko edellyttävät **kykyä** (*capabilities*), **motivaatiota** (*motivation*) ja **mahdollisuuksia** (*opportunities*) sekä **saatavilla olevaa tulostietoa** (*availability of results-information*). Kehitysyhteistyön ohjauksessa tieto tuloksista on arvokasta. Tulostieto muutakin kuin dataa: se kattaa myös raportoinnin, evaluointien, tutkimusten, selvitysten ja ennakkoinnin tulokset, dokumentoidun ja hiljaisen tiedon sekä näiden edellä mainittujen tulkinnat, yleistämisen ja synteetit.

Tulosjohtamisessa (*results-based management*) painotetaan tulostiedon merkitystä niin, että voidaan tarkastella sekä saavutettuja tuloksia että niihin johtaneita syitä. Toiminnalle asetetaan selkeät mitattavat tulostavoitteet ja tietoa kerätään järjestelmällisesti edistymisen seuraamiseksi. Tietoa hyödynnetään oppimiseen sekä toiminnan ohjaamiseksi kohti parempia tuloksia. Riskien hallinta ja positiivisen tulosjohtamiskulttuurin kehittäminen ovat myös tärkeitä tavoitteita.

Mitä vuoden 2019 evaluoinnit kertovat tietoperustaisuudesta kehitysyhteistyössä?

Seuraavissa kappaleissa on poimittu huomioita viime vuonna valmistuneista evaluoinneista tietoperustaisuuteen ja tulosoehjaukseen liittyen. Vaikka useimmat evaluoinnit eivät keskittyneetkään tietoperustaisuuden arvioimiseen sinänsä, kaikissa raporteissa tätä tematiikkaa on tarkasteltu jollain tasolla ja tuotu esiin sitä koskevia löydöksiä ja suosituksia. Ne koskevat sekä



ulkoministeriötä, valtionhallintoa että muitakin kehitysyhteistyötä tekeviä organisaatioita. Vuonna 2019 valmistuneita evaluointeja olivat:

1. Evaluointi tietoperustaisesta johtamisesta ulkoministeriössä
2. Business with Impact (BEAM) -ohjelman kehittävä evaluointi
3. Evaluointi maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin kehityshankkeista Afrikassa (ARDF)
4. Pohjoismaiden kehitysrahaston evaluointi (NDF)
5. Arviointi Suomen kestävä kehityksen politiikasta (POLKU2030)

Evaluointiraporttien löydöksiä ja johtopäätöksiä on käytetty tässä aineistona ja tehty yhteenvetoja tuloksista. Kappaleiden loppuun merkityt numerot viittaavat evaluointiraportteihin ja tarkemmat lähdeviittaukset löytyvät tämän raportin lopusta. Itse evaluoinnit esitellään yksityiskohtaisemmin tämän raportin kolmannessa luvussa.

Tietoa on paljon, mutta käyttöönottossa on kehitettävää

Evaluointitulosten mukaan ulkoministeriössä käytetään tuloksellisuutta koskevaa tietoa oppimiseen ja päätöksentekoon kohtalaisesti. Tulostiedon käytössä on jo edistytty, mutta tietoperustaisuuden juurruttamiseksi organisaation oppimiseen ja päätöksentekoon on vielä ponnisteltava. Parannettavaa on vielä tulostiedon saavutettavuudessa sekä tulosten ja oppimisen osoittamisessa. [1]

Työssä oppiminen on keskeinen tapa hankkia tietoa

Tiedonhallinnan ongelmat tuodaan esille myös valtioneuvoston kanslian teettämässä kansallisessa POLKU2030-arvioinnissa. Esimerkiksi kestävä kehityksen tilasta ja erilaisista ratkaisuksista on Suomessa runsaasti tietoa, mutta ongelmana on sen kiteyttäminen kuvaamaan laajoja kokonaisuuksia ja hitaasti tapahtuvia muutoksia. Yleisemmin voidaan todeta, että indikaattoreiden ja tutkimustiedon systemaattinen hyödyntäminen päätöksenteossa ja oppimisessa on puutteellista. [5]

Myönteistä on, että kestävä kehityksen tilasta tuotettu tieto on vaikuttanut yhteisen kielen ja yhteistyöfoorumien syntyyn sekä johtamisen käytäntöihin. Kaikissa ministeriöissä kestävä kehitys on otettu mukaan tulosohjaukseen ainakin joiltain osin. [5]

Motivaatio ja mahdollisuudet tiedon hyödyntämiseen eivät aina kohtaa

Tiedolla johtamisen evaluoinnissa tuodaan esille, että ulkoministeriön henkilöstö on hyvin motivoitunut käyttämään tulostietoja ja uskoo, että tulostietoa käyttämällä on mahdollista parantaa kehityspolitiikan ja -yhteistyön tuloksia. Ajan ja oppimistilaisuuksien puutteen takia yhteys päätöksentekoon jää kuitenkin heikoksi. Myös henkilöstön kyvyt ja taidot etsiä, löytää ja analysoida tuloksellisuustietoja vaihtelevat. Tietohallintoarkkitehtuurin hajanaisuus vaikeuttaa oppimista ja työntekijät turvautuvat usein itse kehittämiinsä tiedonsiirron keinoihin, jotka ohittavat viralliset rakenteet. [1]

Evaluoinneissa muistutetaan myös, että teknisiin ja taloudellisiin voimavaroihin liittyvien haasteiden lisäksi tietoa voi kadota suuren henkilöstövaihtuvuuden myötä. Toisaalta urakierto myös edistää tiedonvälitystä ja uusien ideoiden jakamista. [1, 5]

Sekä kokemuksista että virheistä voidaan oppia uutta

Ulkoministeriössä työssäoppiminen on suurimmalle osalle henkilökuntaa keskeinen tapa hankkia tietoa. Siinä oppiminen perustuu henkilökohtaiseen ajatustenvaihtoon kollegoiden kanssa ja tiedon soveltamiseen käytännössä. Töihin perehdyttämisen taso ja oppimisen tuki vaihtelevat, oppimiseen kannustavia mekanismeja ei ole vielä riittävästi eikä organisaatiokulttuuri tue esi-



**Tulostiedon
saavutettavuudessa
ja oppimisen
osoittamisessa on
parannettavaa**

merkiksi virheistä oppimista. Tämä on yleinen ilmiö monissa organisaatioissa. Myös Pohjoismaiden kehitysrahaston evaluoinnissa kerrottiin haluttomuudesta tiedottaa ja ottaa oppia epäonnistumisista. Organisaatioiden olisikin hyvä kehittää toimintatapoja, jotka tukisivat aiemmista kokemuksista, sekä onnistumisista että haasteista oppimista. Evaluoinneissa suositellaan myös luomaan uusia tapoja jakaa oppeja. [1, 4]

Ulkoministeriössä suunnittelu- ja raportointimalleja on jo uudistettu siten, että niihin voi sisällyttää oppeja aikaisemmasta toteutuksesta (lessons learnt). Esimerkiksi hankkeiden loppuraporttien tietoa tulisi jatkossa hyödyntää huomattavasti nykyistä enemmän. Oppimista tapahtuu myös epämuodollisesti esimerkiksi intranetissä ja erilaisissa yhteisissä tilaisuuksissa. Suomen maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin (MMM) hankkeiden evaluoinnissa suositeltiin hankesuunnittelun tueksi tietopankin perustamista. Tietopankkiin voitaisiin koota eri toimijoiden tietolähteitä ja kokemuksia sektorikohtaisesti. Hyvät käytännöt ja uusien mekanismien kehittäminen tiedon sisällyttämiseksi hankesuunnittelussa voivat vahvistaa tietoperustaisuutta. [1, 3]

Myös Business with Impact (BEAM) -evaluoinnissa muistutetaan, että ohjelman hankkeissa lähetystöjen ja muiden sidosryhmien olemassa olevaa hiljaista tietovarantoa resurssineen ja verkostoineen voitaisiin hyödyntää enemmän. Paikallisten kumppaneiden osaamisella ja paikallisella tietotaidolla on koettu olevan tärkeä rooli hankkeiden kehittämisessä. Tätä sekä ulkoista eli muiden vertaishankkeiden tulostietoa voitaisiin jakaa ja käyttää huomattavasti nykyistä laajemmin. [2]

Eri tietolähteiden yhdistäminen haastavaa

Tietoa on siis paljon saatavilla, mutta aina kaikkea tietovarantoa ei kuitenkaan pystytä hyödyntämään tehokkaasti. Syitä tähän voi olla monia. Esimerkiksi BEAM-ohjelmassa monet hankkeet olivat tutkimusorientoituneita ja tutkimustietoa on siten ollut tarjolla hankkeiden tueksi. Haasteeksi kuitenkin koettiin tarvittun tiedon saaminen oikea-aikaisesti. [1, 2]

Evaluoinneissa todetaan, että päätöksenteon pohjaksi tarvitaan riippumatonta, monialaista ja syntetisoivaa tutkimus- ja arviointitietoa. Tiedon tulisi kulkea sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös, jotta kestävä kehitys saataisiin selkeämmin jalkautettua ja valtavirtaistettua laajemmin yhteiskuntaan. Olisi myös tarvetta yhdistää erilaisia tiedonlähteitä, kuten tieteellistä tietoa, asiantuntijatietoa, ennakointitietoa, arviointitietoa sekä käytännön kokemustietotaitoa. Se auttaisi vahvistamaan pitkällä aikavälillä virkamiestyön ja tutkimuksen välisiä yhteyksiä. [5]

Tulosperustaisen seurannan työkaluja kehitetään

Kehitysvaikutusten todentamiseen kiinnitettiin huomiota useissa evaluoinneissa. Esimerkiksi BEAMin kehittävässä evaluoinnissa luotiin työkalu yritysten hankerahoitushakemusten arviointiin. Samalla kun työkalun avulla yhdenmukaistetaan hanke-esitysten arviointia, se tarjoaa mahdollisuuden rakentaa seurantajärjestelmän, johon kootaan tietoa ennakoituista kehitysvaikutuksista ja joka auttaa kehittämään myös niihin perustuvia indikaattoreita. [2]

POLKU2030-evaluoinnissa nostettiin esille kestävän kehityksen indikaattorijärjestelmien ongelmat. Haasteet liittyvät siihen, että käytössä on useita, eri tavoin jäseneltyjä ja jatkuvasti muuttuvia indikaattorijärjestelmiä, jotka aiheuttavat hämmennystä järjestelmien käyttäjille ja tiedon hyödyntäjille. Evaluointi suosittelee yhdenmukaistamaan indikaattoreita ja määrittelemään niille kansalliset tavoitetasot. [5]



Monimutkaistuvat kehityskysymykset edellyttävät, että jatkossa kiinnitetään enemmän huomiota ennakkointia mahdollistavan tiedon, analytiikan ja Big Datan hyödyntämiseen. Ilmastonmuutos, ympäristö ja kestävä kehitys tulee ottaa huomioon seurannassa entistä kokonaisvaltaisemmin. [3, 4, 5]

Arviointi oppimisen tukena

Evaluoinneista opitaan sekä arviointiprosessin aikana että tuloksia sovellettaessa ja seurattaessa. Evaluointien, vuosiraporttien synteisien ja toiminnan tarkastusten tuottama tieto on onnistuneesti vaikuttanut päätöksentekoon. Myös hankkeiden väliarviointit tuottavat hyödyllistä operatiivista tietoa silloin, kun ne ovat laadukkaasti toteutettuja. Hankkeiden ja ohjelmien meta-evaluoinnit ovat kehittyneet yhä analyyttisemmiksi ja hyödyllisemmiksi. Maaseutu- ja metsäsektorin hankkeiden evaluoinnissa todetaan, että ulkoisten arviointien hyödyntäminen on edistänyt systemaattista oppimista ja hankkeiden ohjaamista. [1, 3]

Pohjoismaiden kehitysrahaston evaluoinnissa nousivat esille tiedolla johtamisen haasteet. Kehitysrahasto myöntää kehitysmaille pehmeäehtoisia luottoja sekä erityisesti ilmastonpantuksiin tarkoitettua lahjarahoitusta. Ympäristörahoituksessa innovaatiot, kokeilut ja toisaalta myös erehtyminen ovat erityisen voimakkaasti läsnä. Siksi tarvittaisiin vaikuttavuuden mittaamiseen järjestelmä, joka ottaa huomioon myös toimintaympäristön erityisvaatimukset. Arvioita hankkeiden potentiaalisista vaikutuksista tulisi hyödyntää päätöksenteossa ja kerätyn tiedon tulisi vaikuttaa rahaston toimintamalleihin ja strategiaan. [4]

Evaluoinneista opitaan sekä arviointiprosessin aikana että tuloksia sovellettaessa

BEAM-ohjelman arvioinnissa taas huomattiin, että kehittävän arvioinnin lisäarvo piilee juuri toteutuksenaikaisessa, tietoon perustuvassa oppimisessa. Kehittävässä arvioinnissa annetaan ohjelmajohtajille sekä nopeaa, välitöntä palautetta että analysoidaan tuloksia syvällisemmin raporteissa. Business Finlandin ja ulkoministeriön asiantuntijoiden ja evaluaattoreiden yhteis-palaverit ovat osoittautuneet tehokkaaksi työtavaksi. BEAMin ohjelmajohdon ja hanketoteuttajien sparrauksen tehostamisen tuloksena hankkeiden laatu on parantunut ja myös tavoiteltavat kehitysvaikutukset osataan määritellä aiempaa systemaattisemmin. Lisäksi on pystytty kehittämään yhteisiä ohjelmakäytäntöjä. [2]

Kuinka hyvin tietoperustaisuus toteutuu?

Yhteenvedon voidaan todeta, että tietojohdossa ja tulosohjauksessa on otettu jo edistysaskeleita, mutta useita haasteita on vielä ratkottavana tietoperustaisuuden edistämiseksi. Tulostietoa on runsaasti saatavilla, mutta haasteet liittyvät erityisesti tiedon hallintaan ja hyödyntämiseen. Eri tietolähteiden yhdistämisessä, tiedon ja kokemusten dokumentoinnissa ja oikea-aikaisessa jakamisessa on vielä paljon parannettavaa. Tarvetta olisi myös analyyttiselle, monialaiselle, suuria kokonaisuuksia hahmottavalle tiedon muodostamiselle ja jakamiselle. Evaluoinnit antavat useita varteenotettavia ehdotuksia siihen, miten tietoperustaisuutta ja -johtamista voidaan jatkossa kehittää.

Vuoden 2019 evaluointien havainnot ja johtopäätökset tietoperustaisuudesta ovat inspiroineet myös kehitysevaluoinnin yksikköä. Tässä raportin viimeisessä luvussa 6 esitellään niitä kehittämistöitä, joilla pyrimme parantamaan evaluointitiedon käytettävyyttä oppimisessa ja päätöksenteossa. Henkilöstön motivaatio oppia ja hyödyntää tulostietoa luo hyvän pohjan jo meneillään olevalle kehittämistyölle.



3 Vuoden 2019 evaluoinnit

Tässä luvussa esitellään vuoden 2019 evaluoinneista tiivistetysti tavoitteet, tulokset ja -suositukset. Kehitysevaluoinnin yksikön teettämät evaluointiraportit löytyvät kokonaisuudessaan ulkoministeriön verkkosivuilta: um.fi/julkaisut > kehitysyhteistyön evaluointiraportit: [laajat evaluoinnit](#). Myös [hanke- ja ohjelmakohtaiset evaluointiraportit](#) löytyvät sivuilta. Lisäksi verkkosivuilla on muita evaluointeihin liittyviä materiaaleja. Linkki kyseiseen evaluointiraporttiin löytyy myös kunkin tiivistelmän lopussa.

1) Evaluointi tietojohdamisesta ”Miten Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä opimme, johdamme ja teemme päätöksiä. Tulostiedon ja -tietämyksen hallinta ulkoministeriössä”

Evaluoinnin tarkoituksena oli tukea ulkoministeriön tietojohdamista vahvistamalla tulostietoon perustuvaa oppimista ja päätöksentekoa kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön kaikilla hallinnon tasoilla ja eri yhteistyömuodoissa. Evaluointi vahvisti edelleen tulosjohtamista ja on tukenut meneillään olevaa kehitysyhteistyön toimintatapojen uudistamista. Tietojohdaminen liittyy keskeisesti myös valtionhallinnon työ- ja toimintatapojen muutoksiin tulevaisuudessa.

Evaluoinnissa arvioitiin johtamis- ja päätöksentekoprosesseja oppimisen näkökulmasta: miten ministeriössä pystytään keräämään, hyödyntämään, oppimaan ja tekemään päätöksiä dokumentoidun ja niin sanotun hiljaisen tiedon avulla.

Evaluointi toteutettiin teoriapohjaisena. Lähtökohtana käytettiin tietoon perustuvan oppimisen ja päätöksenteon muutosteoriaa, jonka mukaan tietoperustaisuus edellyttää kykyä, motivaatiota ja mahdollisuuksia sekä saatavilla olevaa tulostietoa. Tietojohdamisella pyritään paitsi organisaatiossa jo olevan tai organisaation saavutettavissa olevan tiedon hyödyntämiseen, myös sen varmistamiseen, että organisaatiossa on tulevaisuudessa tarvittava tieto. Evaluointitieto kerättiin haastattelujen, kenttämatojen, työpajojen, verkkokyselyn ja dokumenttianalyyysien avulla.

PÄÄTULOKSET	KESKEISET SUOSITUKSET
<ul style="list-style-type: none">Ulkoministeriössä käytetään tuloksellisuutta koskevaa informaatiota oppimiseen ja päätöksentekoon kohtalaisesti ja henkilöstö uskoo tulostiedon merkityksellisyyteenTietojohdamisen haasteena on tiedon ylläpito, jatkuvuus ja saatavuus sekä oppimista mahdollistavan ajan ja tilaisuuksien puute. Hyödyllistä tietoa menetetään paljonTietojohdamisen perustaksi tarvitaan dokumentoitua tulostietoa siitä, miten ja miksi tulokset saavutettiin ja voidaan saavuttaa tulevaisuudessaNykyiset tietojärjestelmät eivät mahdollista tulostiedon käyttöä tehokkaasti ja ne tukevat vähän tiedon analysointia	<ul style="list-style-type: none">Varmistetaan tarkoituksenmukaisen hiljaisen ja dokumentoidun tulostiedon saatavuus panostamalla tulostiedon dokumentointiin, kannustamalla henkilöstöä ja johtoa tietoperustaiseen oppimiseen ja päätöksentekoon sekä kehittämällä tiedon hankkimista, siirtoa ja analysointia tukevia tiedonhallintajärjestelmiäVahvistetaan tulostiedon järjestelmällistä käyttöä oppimisessa ja päätöksenteossa varaamalla henkilöstölle aikaa ja tilaisuuksia ja oppimiseen sekä vahvistamalla valmiuksia käyttää tulostietoaLiitetään tietojohdamisen kehittäminen meneillään oleviin ulkoministeriön toimintatapojen kehittämisprosesseihin huomioiden jatkuva, pitkäaikainen toimeenpanon seuranta ja hitaasti tapahtuvat muutokset



Ulkoministeriössä on pystytty edistämään tietoperustaisuutta osana tulohajauksen kehittämistä. Evaluointi osoitti kuitenkin, että tulostietojen käyttöä oppimisen ja päätöksenteon pohjana voitaisiin ulkoministeriössä vielä vahvistaa. Vaikka henkilökunta hyödynsi työssään toistuvasti ainakin jotain tulostietoa, tietoon perustuvaa oppimista ei kuitenkaan tapahtunut tehokkaasti. Päätöksentekoon ulkoministeriössä vaikuttivat yleensä voimakkaammin poliittiset tavoitteet, käytettävissä oleva budjetti ja muut tekijät kuin tuloksiin perustuva tieto. Lisäksi todettiin, että nykyiset tiedonhallintajärjestelmät eivät varmista henkilökunnan pääsyä tarvittaviin asiakirjoihin ja eivätkä ne tue riittävästi niiden sisältämien tietojen analysoimista ja vertailua. Ulkoministeriön henkilöstö on kuitenkin hyvin motivoitunut käyttämään tulostietoja sekä uskoo siihen, että niitä hyödyntämällä voidaan vaikuttaa kehityspolitiikan ja -yhteistyön tuloksiin.

Henkilöstö on motivoitunut käyttämään tulostietoa ja uskoo sen merkitykseen

Evaluoinnin suositusten avulla pyritään varmistamaan sekä hiljaisen että dokumentoidun tulostiedon ja tietämyksen saatavuus. Lisäksi pyritään mahdollistamaan tiedon systemaattinen käyttö oppimisessa ja päätöksenteossa. Ulkoministeriötä suositellaan raportoimaan myös siitä, miten tietoperustaisuus ja tuloksista oppiminen toteutuvat sen toiminnassa.

Lue koko raportti osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointi-tietojohdamisesta-miten-opimme-johdamme-ja-teemme-paatoksia-suomen-kehityspolitiikassa-ja-yhteistyossa-/384998

2) Kehittävä evaluointi Business with Impact (BEAM) -ohjelmasta

Evaluoinnin tarkoituksena oli tukea ohjelman johtoa koko ohjelmakauden ajan, antaa välitöntä palautetta eri lähestymistavoista, toimivuudesta ja vaikuttavuudesta sekä edistää strategista oppimista ohjelmassa. BEAM on Business Finlandin ja ulkoministeriön yhteinen ohjelma, jonka tavoitteena on ollut yritysten kasvun edellytysten parantaminen kasvavilla ja kehittyvillä markkinoilla. Ohjelman avulla on edistetty kestävästä kehityksestä tukevia innovaatioita ja nostettu niitä yritysten tietoisuuteen. Lisäksi on tuettu monimuotoisen innovaatioyhteistyön rakentamista suomalaisten ja ulkomaisten kumppanien välille.

Evaluointi tuotti synteesin keskeisistä opeista, kehittämiskohteista sekä hyvistä käytännöistä tulevaisuutta varten

Viisivuotinen Business with Impact – BEAM -ohjelma ja sen kehittävä evaluointi päättyivät joulukuussa 2019. Kehittävä evaluointi liitettiin ohjelmaan syyskuussa 2015 ja se on jatkunut koko toteutuksen ajan. Evaluointi tuotti viiden vuoden aikana useita portfolioanalyseja ja arviointiraportteja. Lisäksi järjestettiin kehittämisyöpäjoja ja kolme pitkäkestoista kenttämateriaalia, jotka suuntautuivat eteläiseen Afrikkaan, Intiaan ja Vietnamiin. Vuoden 2019 loppuraportti on synteesi evaluoinnin keskeisistä opeista, kehittämiskohteista sekä hyvistä käytännöistä tulevaisuuden kehittämistyötä varten.



PÄÄTULOKSET	PÄÄSUOSITUKSET
<ul style="list-style-type: none">• Ohjelma on tuonut esiin lupaavia kasvumahdollisuuksia yrityksille ja yritysten halukkuus pitkäaikaisempiin investointeihin on lisääntynyt• Ulkomaisten kumppanuuksien ja järjestöjen rahoitus on ratkaisematta• Käytännön hankeyhteistyö on jäänyt vähäiseksi kumppanimaan yhteistyöorganisaatioiden kanssa• Paikalliset olosuhteet tuntevat kansalaisjärjestöt ovat usein yhteistyön ulkopuolella, koska rahoituksen perusteissa edellytetään selkeitä kaupallisia intressejä• Ohjelmassa on mahdollisuuksia nykyistä monipuolisemmalle yhteistyölle muiden kansallisten ja kansainvälisten toimijoiden kanssa, mutta käytännössä yhteyksien luominen on ollut aikaa ja voimavaroja kuluttavaa	<ul style="list-style-type: none">• Johtamis- ja rahoitusmallia tulisi tarkistaa, jotta ohjelma kehittyisi entistä strategisempaan suuntaan ja soveltuisi joustavammin eri tyyppisten hakkeiden ja toimijoiden rahoittamiseen• Kansalaisjärjestöjen ja kumppanimaiden yhteistyöorganisaatioiden osallistumista suunnitteluun ja toteutukseen tulisi vahvistaa ohjelman alusta lähtien• Ohjelmataason yhteistyömahdollisuuksia muiden rahoittajien kanssa tulisi kehittää sekä vahvistaa synergioita kansallisten ja kansainvälisten instituutioiden välillä• Hankkeiden valintakriteereitä on hyödyllistä kehittää edelleen osana ohjelman seuranta- ja arviointijärjestelmää• BEAM-ohjelman ja kehittävän evaluoinnin oppeja kannattaa hyödyntää laajasti muissa yksityissektorin ohjelmissa

Evaluoinnin mukaan ohjelma on ajankohtainen ja tarpeellinen. Se kohdistuu merkittävään aiheeseen, kestävän kehityksen innovaatiotoimintaan, johon yksityinen sektori on ollut tärkeä saada mukaan. Ohjelma on tarjonnut suomalaisyrityksille väylän uusille, kehittyville markkinoille sekä mahdollisuuden testata kehityshaasteita ratkovia liikeideoita. BEAM on onnistunut aktivoimaan erityisesti pieniä yrityksiä sekä muita toimijoita yhteisiin tutkimus-, kehitys- ja innovaatiohankkeisiin. Lisäksi ohjelman avulla on edistetty yhteistyötä yritysten, tutkimuslaitosten ja järjestöjen välillä kestävien ratkaisujen löytämiseksi.

BEAM on yhteisohjelma, jolla on poikkeuksellinen ohjelmarakenne ja toteuttamismalli. Se on laajentanut yhteistyömahdollisuuksia, palveluvalikoimaa sekä monipuolistanut hallinnon osaamista. Toisaalta hallintomallissa ja seurannassa on pitänyt kehittää vaikuttavuuslogiikkaa ja karsia ylisuuria odotuksia. Hallinnointiin varatut resurssit olivat niukat suhteessa sen tavallista laajempaan koordinaatiotarpeeseen ulkoministeriön ja Business Finlandin välillä. Jatkossa ohjelman pitäisi fokusoida maantieteellisesti nykyistä tarkemmin.

Kehitysvaikutusten aikaansaaminen on yksi BEAMin päätavoitteista, mutta niiden todentaminen on ollut haastavaa, sillä laajempien vaikutusten syntyminen tapahtuu hitaasti. Suuri osa hankkeista on vielä kesken tai tulosten laajempi kaupallinen soveltaminen on ollut vasta alkuvaiheessa. Onnistuneita ja menestyneitä hankkeita on, mutta konkreettiset kehitysvaikutukset ovat vasta syntymässä. Ohjelmassa on saatu paljon uutta kokemusta ja tietoa indikaattoreista ja kehitysvaikutusten osoittamisesta.

Evaluointi suosittelee rahoitusmallin tarkistamista siten, että se soveltuu jatkossa joustavasti erityyppisten hankkeiden ja toimijoiden rahoittamiseen. Erityisesti kumppanimaiden yhteistyötahojen ja kansalaisjärjestöjen osallistumismahdollisuuksia tulisi vahvistaa sekä lisätä yhteistyötä muiden vastaavien rahoittajien kanssa. Hankkeiden valintaa ja kehitysvaikutusten arviointia on hyvä kehittää edelleen.

Lue koko raportti osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/beamin-kehitt-c3-a4v-c3-a4n-arvioinnin-loppuraportti-synteesi-p-c3-a4-c3-a4tuloksista/384998



3) Evaluointi maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin kehityshankkeista Afrikassa (ARDF)

Evaluoinnin tavoitteena oli tukea ulkoministeriötä identifioimaan tarkoituksenmukaisia ja tuloksellisia toimintamalleja, joiden avulla voidaan edistää nykyisten maatalous-, maaseutukehitys- ja metsähankkeiden (MMM) toteutusta ja tulevaisuuden yhteistyön suunnittelua Afrikassa. Analyysissä huomioitiin globaalit kehityssuunnat ja Suomen vahvuudet MMM-sektorilla. Strategisen evaluoinnin teetti Afrikan ja Lähi-idän osasto, ja se hankittiin kehitysevaluoinnin yksikön puitesopimusta hyödyntäen.

PÄÄTULOKSET	PÄÄSUOSITUKSET
<ul style="list-style-type: none">Hankkeet ovat myötävaikuttaneet köyhyyden ja eriarvoisuuden vähenemiseen. Menestystekijöitä ovat olleet mm. aktiviteetit maatalouden rinnalla, nuorison työllistäminen, naisten voimaannuttaminen, sekä koulutuspaketit ja instrumentit PK-yrityksilleAnalyysijä toimintaympäristöstä ja järjestelmistä puuttuuKöyhyyden vähentämisessä arvoketjulähestymistapa on haastava, koska se edellyttää sidosryhmiltä ja hyödynsaajilta enemmän resurssejaSuomen MMM-hankkeissa on kokemusta yksityissektorin toimijoiden ja sijoittajien kanssa toimimisesta, mikä on tukenut sijoituksille suotuisan toimintaympäristön kehittymistäMMM-sijoitukset ovat kuitenkin vaatimattomia markkinaorientaation ja kumppanuuksien puutteen sekä politiikkaesteiden vuoksi	<ul style="list-style-type: none">Institutionaalisen kapasiteetin vahvistaminen ja ruohonjuuritason hankkeet tulisi yhdistääKöyhyyteen ja epätasa-arvon vähentämiseen liittyviä tuloksia pitää konkretisoida ja mitata paremmin sekä kehittää eri sektoreita ja teemoja yhdistäviä lähestymistapoja (metsä, ilmasto, ruoka, vesi ja energia)Ihmisoikeusperustaisuus (HRBA) tulisi sisällyttää paremmin johtavana lähestymistapana muutosteorioiden kaikille tasoilleUM:n tulisi kehittää edelleen arvoketjulähestymistapaa ja soveltaa sitä silloin, kun sisäiset ja ulkoiset edellytykset täytyvätYksityisen sektorin investoinnit tulisi kytkeä paremmin maastrategioihinSuomen maa- ja metsätaloushankkeiden ja kansainvälisten ympäristösopimusten sekä Agenda 2030:n välisiä kytköksiä ja synergioita tulisi vahvistaaHankkeissa tulisi kehittää maankäyttöön liittyviä aktiviteetteja kestävän kehityksen tavoitteiden ja Pariisin ilmastopimuksen linjausten mukaisesti

Kaikki evaluoinnin kohteena olevat hankkeet ovat vähentäneet köyhyyttä ja eriarvoisuutta. Hyviä kokemuksia saatiin tilanteissa, joissa yhdistettiin institutionaalisen kapasiteetin vahvistamista ja ruohonjuuritason toimenpiteitä. Arvoketjulähestymistapa on tuottanut joitakin lupaavia tuloksia, mutta sitä täytyy kehittää edelleen. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja läpileikkaavat tavoitteet vaativat selkeämpää ohjeistusta ja käytännön työkaluja. Hankkeissa, joissa oli naisille kohdistettuja aktiviteetteja, havaittiin naisten aseman paranemista.

MMM-sektorin tulosalueiden ja yksityissektorin yhteistyön seuranta tulisi vahvistaa. Suomen hankkeet eivät pohjautu riittävästi kumppanimaiden omien maatalous-, ruokaturva-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikan seurantajärjestelmiin. Ne eivät myöskään tuota riittävästi tietoa näihin järjestelmiin.

Suomi on ollut aktiivinen toimija sektorikoordinaatiossa ja uusien hankkeiden suunnittelussa on käytetty muilta kehitysyhteistyön toimijoilta saatua tietoa. Hankkeista saatua kokemusta ja tietotaitoa kannattaisi hyödyntää enemmän. Huomion arvoista on myös se, että mikään yksittäinen toteutustapa ei ole toiminut kaikissa tilanteissa. Parhaimmat tulokset on saatu yhdistelemällä erilaisia lähestymistapoja.

Toiminnalla on onnistuttu vähentämään köyhyyttä ja eriarvoisuutta, mutta ihmisoikeusperustainen lähestymistapa ja läpileikkaavat tavoitteet vaativat vielä selkeämpää ohjeistusta ja käytännön työkaluja



Parhaimmat tulokset on saatu yhdistelemällä erilaisia lähestymistapoja ja hyödyntämällä muilta toimijoilta saatuja oppeja

Jatkossa MMM-sektorilla ilmastonmuutos, ympäristö ja kestävä kehitys tulee ottaa huomioon kokonaisvaltaisemmin. Lisäksi kehittyvät, kansainväliset ilmastorahoitusmekanismit tuovat uusia mahdollisuuksia Suomen yhteistyön suunnitteluun.

Evaluointi suosittelee, että jatkossa tuetaan hyviä viljelykäytäntöjä sekä vahvistetaan pienviljelijöiden kapasiteettia kestävä maankäytön investoinneissa, otetaan heidät mukaan arvoketjuihin, vahvistetaan organisaatio- ja taloushallinnon osaamista sekä sosiaalisten ja ympäristön suojauskeinojen, kuten maankäyttö- ja maanomistus- ja maanomistusoikeuksien toteutumista. Arvoketjuihin perustava lähestymistapa voi olla tuloksellinen ja lisätä investointeja, jos perusedellytykset, kuten toimiva yksityissektori, suotuista toimintaympäristö ja riittävät tukipalvelut, toteutuvat.

Lue koko raportti osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-hanke-ja-ohjelmaakohtaiset-evaluoinnit/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointi-maatalous-maaseutukehitys-ja-metsasektorin-kehityshankkeista-afrikassa/384998



*Osa arvoketjua: oman tuotannon myynti työllistää ja tuo lisätuloja pienviljelijäperheiden naisille.
Kuva: Matti Nummelin/UM.*



Yhteisevaluoinnit ja muiden organisaatioiden teettämät evaluoinnit

4) Pohjoismaiden kehitysrahaston yhteisevaluointi

Evaluoinnin tarkoituksena oli arvioida Pohjoismaiden kehitysrahaston (Nordic Development Fund, NDF) toimintaa ja suoriutumista mandaattiin pohjautuen. Kehitysrahastosta on myönnetty kehityksille pehmeäehtoisia luottoja 30 vuoden ajan. Vuodesta 2009 lähtien se on keskittänyt toimintansa ilmastonmuutosta hillitsevien ja siihen sopeutumista edistävien investointien rahoittamiseen. Evaluoinnissa tarkasteltiin sen organisaatiota ja rahoituspohjaa, Pohjoismaisia prioriteetteja ja kehitysrahaston lisäarvoa kansainvälisessä kontekstissa.

Yhteisevaluoinnin hallinnosta ja johtamisesta vastasi ruotsalainen asiantuntijakomitea EBA (Expertgruppen för biståndsanalys). Tanska, Islanti, Norja ja Suomi osallistuvat evaluoinnin ohjaamiseen referenssiryhmässä. Pohjoismaisella kehitysrahastolla on käytössä useita rahoitusmekanismeja, joista yksi on sen rahoittama ja hallinnoima ilmastoinstrumentti, Nordic Climate Facility (NCF). Koska kehitysrahasto oli käynnistämässä evaluointia ilmastoinstrumenttinsa toiminnasta ja evaluoinnista vastasi sama arviointitiimi kuin rahaston omassa evaluoinnissa, päätettiin näiden molempien evaluointien tulokset esitellä samassa raportissa.

PÄÄTULOKSET	PÄÄSUOSITUKSET
<ul style="list-style-type: none">Pohjoismaiden kehitysrahasto on kokoansa merkittävämpi toimija sopeutumiskykynsä ansiosta: rahasto voi järjestää eriasteisesti tuettua rahoitusta joustavasti ja isoja toimijoita nopeamminKeskittyminen ilmastonmuutokseen sopeutumista edistävän toiminnan rahoittamiseen tuo mukanaan lisäarvoa, mutta ylläpitääkseen vahvuuksiaan kehitysrahasto tarvitsee selkeän muutosteorian, joka auttaa toimintojen strategisessa suuntaamisessaRahasto toimii hyvin ja mandaattinsa mukaisesti, mutta onnistuakseen paremmin se tarvitsee lisää pääomaa ja poliittista tukea omistajiltaan	<ul style="list-style-type: none">Kehitysvaikutusten seuranta ja mittaamista ja kerätyn tiedon hyödyntämistä päätöksenteossa tulee parantaaPohjoismaiden kehitysrahaston tulisi panostaa enemmän näkyvyyteen ja korostaa rahoituksen pohjoismaista alkuperääRahaston hallinnoima ilmastoinstrumentti Nordic Climate Fund tulisi integroida paremmin Pohjoismaiden kehitysrahastoon ja oppimista näiden kahden välillä tulisi lisätä

Vaikka evaluoinnissa todetaankin, että rahasto on kokoansa merkittävämpi toimija sopeutumiskykynsä ja edellä mainittujen etujensa ansiosta, löydettiin myös parannettavaa mm. kehitysvaikutusten seurannassa ja mittaamisessa. Kehitysvaikutusten mittaamisen ja kerätyn tiedon hyödyntämisen tärkeyttä lisää ilmastonmuutosta hillitsevien toimien kiireellisyys: tarve oppia investointien vaikutuksista on akuutti. Toinen parannuskohde liittyy pohjoismaiseen lisäarvoon ja rahoituksen alkuperän korostamiseen. Koska Pohjoismaiden kehitysrahasto toimii useimpien yhteistyössä toisten rahoittajien kanssa, jää pohjoismaisuus usein huomiotta.

Evaluointi suosittelee, että onnistuakseen vieläkin paremmin ja hyödyntääkseen olemassa olevan potentiaalinsa, rahastolle tarvitaan terävöitetty, tietoperustainen strategia, lisää näkyvyyttä sekä omistajiltaan nykyistä enemmän poliittista tukea ja pääomaa.

Lue koko raportti osoitteessa: <https://eba.se/en/rapporter/joint-nordic-organisational-assessment-of-the-nordic-development-fund-ndf/11350/>



5) Arviointi Suomen kestävän kehityksen politiikasta (POLKU2030)

Valtioneuvoston kanslian POLKU2030-hankkeen tarkoituksena oli tuottaa monipuolinen arvio Suomen kestävän kehityksen politiikasta sekä konkreettisia suosituksia jatkosuunnista. Arvioinnissa hyödynnettiin monitieteisiä menetelmiä sekä laajaa ja monipuolista aineistoa, joka koostui indikaattoreista ja asiakirjoista sekä kyselyjen, haastattelujen ja työpajojen kautta kerätyistä asiantuntijoiden näkemyksistä. Kehitysevaluoinnin yksiköstä osallistuttiin arvioinnin ohjausryhmään.

PÄÄTULOKSET	PÄÄSUOSITUKSET
<ul style="list-style-type: none">Suomen vahvuuksia ovat yhteiskunnan vakaus ja osaaminen. Suurimmat haasteet kestävässä kehityksessä liittyvät ilmastomuutokseen, ympäristön tilaan ja kulutukseen sekä yhteiskunnan eriarvoistumiseen. Kestävän kehityksen politiikka on onnistunut omistajuuden ja osallisuuden synnyttämisessäSuomen kestävän kehityksen politiikan muutosteoria on epäselvä. Poliitiikan tavoitteista ja tavoitteisiin pääsemisen keinoista ei ole selkeää, yhteistä näkemystä ja uskottavaa suunnitelmaaKestävän kehityksen edistäminen kaikilla hallinnonaloilla ulkopoliitikassa on jäänyt liiaksi ulkoministeriön ja etenkin sen kehityspoliittisen osaston vastuulle, ja tällä työllä on ollut riittämättömät resurssit	<ul style="list-style-type: none">Jatkossa toimenpiteiden tulisi keskittyä niihin kestävä kehityksen sisältökysymyksiin, joissa Suomella on vielä erityisiä haasteita tai mahdollisuuksia. Agenda2030-selonteon painopisteet ovat hyvät ja vastaavat näitäAgenda2030 tulisi ottaa kansallisen kestävä kehityksen työn lähtökohdaksi ja luopua kahdeksasta kansallisesta tavoitteestaTulisi määrittää kansalliset tavoitetasot keskeisille kestävä kehityksen indikaattoreille sekä laatia Agenda2030-tiekarttaKestävän kehityksen edistäminen kaikilla hallinnonaloilla ulkopoliitikassa tulee ottaa hallitusohjelmataso tavoitteeksi

Suomi oli ensimmäinen maa maailmassa joka arvioi kansallisen kestävä kehityksen politiikkansa

Arviointi keskittyi erityisesti Agenda2030:n voimaantumisen (2016) jälkeiseen aikaan. Yksikään maa ei ole vielä esittänyt uskottavaa suunnitelmaa, jolla Agenda2030:n tavoitteisiin päästään. Suomella on erilaisia oikeaan suuntaan vieviä kansallisia tavoitteita ja toimenpideohjelmia, mutta varsinkin politiikan muutosvoimaisuudessa ja johdonmukaisuudessa on parannettavaa. Arvioinnin mukaan Suomen kestävä kehityksen politiikka on onnistunut osallistamisessa, mikä näkyy myös siinä, että kestävästä kehityksestä on tullut yhteiskunnassa laajasti hyväksytty tavoite. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii kuitenkin monia järjestelmätason muutoksia ja intressiristiriitojen yhteensovittamista. Kestävän kehityksen politiikassa Suomen tulisi keskittyä ilmastomuutokseen, ympäristön tilaan ja kulutukseen sekä yhteiskunnan eriarvoistumiseen.

Evaluoinnin perusteella suositellaan kestävä kehityksen tavoitteita tulevien hallitusohjelmien perustaksi, tiekarttaa tavoitteiden saavuttamiselle sekä muun muassa indikaattorijärjestelmän ja kestävä kehityksen asiantuntijajaneelin uudistamista.

Lue koko raportti osoitteessa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-653-9>



4 Kehittävän evaluoinnin menetelmä

Tässä luvussa tarkastellaan kehittävän evaluoinnin lähtökohtia ja kuvataan, miten menetelmää sovellettiin Business with Impact (BEAM) -ohjelman arvioinnissa. Kirjoituksessa tarkastellaan arviointikokeilun kokemuksia ja pohditaan kokemusten valossa, millaisia soveltamismahdollisuuksia kehittävän evaluoinnin lähestymistavalla on evaluoinneissa.

Kehittävä evaluointi tukee muutosta ja oppimista

Useimpien arviointien tavoitteena on kehittäminen, mutta kehittävä arviointi on lähestymistapa, jossa päämääränä on muutos ja oppiminen jo arviointiprosessin aikana. Tällöin tavoitteena ei ole vain toiminnan parantaminen, vaan osaamisen kehittyminen siten, että suuntaa voidaan muuttaa ja uusia päätöksiä tehdä jo arvioinnin kuluessa. Englanniksi termi on ”developmental evaluation”, mutta suomen kielessä käytetään vaihtelevasti termejä kehittävä evaluointi ja kehittävä arviointi. Arviointi viittaa tässä myös arviointitoimintaan.

Päämääränä on muutos ja oppiminen jo arviointiprosessin aikana

Kehittävä evaluointi sopii monimutkaisten ilmiöiden arviointiin. Sitä sovelletaan hankkeissa ja ohjelmissa, joissa luodaan uutta ja tavoitellaan innovaatioita. Kehittävä evaluointi kohdistuu usein prosesseihin, jolloin pyritään kehittämään kohteena olevia politiikkatoimia, ohjelmia tai hankkeita (formatiivinen arviointi). Tällöin ei ensisijaisesti pyritä todentamaan tai testaamaan saavutuksia ja vaikutuksia (summatiivinen arviointi). Tavoiteltava muutos on usein systeminen, jolloin vaikutetaan moniin ilmiöön liittyviin asioihin samanaikaisesti. Arvioinnin kehittävyys perustuu toimintaympäristön analyysiin ja säännöllisiin interventioihin toimintaympäristössä, mikä tekee arvioinnista autenttista ja reaaliaikaista. Arviointi koetaan silloin usein aitona, todenperäisenä ja luotettavana.

Jotta arviointiprosessi jo itsessään kehittää toimintaa ja johtaa muutokseen, liittyy toteuttamiseen tiettyjä vaatimuksia. Kehittävä evaluointi on aina osallistavaa sen kaikissa vaiheissa suunnittelusta tulosten tulkintaan ja hyödyntämiseen. Arvioijan ja arvioinnin kohteen välinen suhde perustuu luottamukseen ja on vuorovaikutteinen koko prosessin ajan. Arvioinnin tarkoitus ja tavoite määritetään yhdessä siihen osallistuvien kanssa ja tavoitteita tarkistetaan prosessin aikana. Arvioinnin onnistumisesta ovat vastuussa kaikki osapuolet. Kehittävä arviointi on prosessi, jossa arvioija tekee tulkinnallisia analyyseja toteutuksen aikana. Arvioija on kanssakulkija ja muutostarpeita tunnistetaan yhdessä osallisten kanssa. Reflektio, joka on oppimisen lähtökohta, on myös arvioinnin ydintä.

Arviointivastuun jakaminen ja välitön palaute edistävät kokemuksista oppimista. Arvioinnin kohde tarkentuu arvioinnin edetessä. Kehittävä evaluointi koetaan usein oikea-aikaiseksi, koska sen tulokset voidaan hyödyntää välittömästi. Usein myös ohjelman arvioitavuus kehittyä, jolloin ohjelman seuranta paranee tulevaisuudessa. Kehittävä evaluointi voi olla merkittävä muutosvoima.



Taulukko 1: Kehittävän arvioinnin lähtökohtia

OLENNAISET ELEMENTIT	TARKOITUS / TAVOITE
Uuden luominen ja muutoksen aikaansaaminen	Systeemisyyt ja innovaatiot
Monimutkaiset ilmiöt	Jatkuva toimintaympäristön analyysi ja tarpeiden tunnistaminen
Hyödynsaajien osallisuus	Arviointivastuun jakaminen
Arvioija on kanssakulkija	Palautteesta oppiminen ja muutos
Tulkinnalliset analyysit prosessissa	

Ks. tarkemmin esim. Patton 1997, 2016

BEAM-ohjelman kehittävä evaluointi

Business Finlandin ja ulkoministeriön yhteisessä BEAM – Business with Impact -ohjelmassa (2015–2019) evaluoinnin suunnittelu käynnistettiin heti ohjelman alussa ja evaluointi kulki ohjelman rinnalla viiden vuoden ajan. Ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö laati evaluoinnin toimeksiannon ja johti evaluointia yhdessä Business Finlandin kanssa. Evaluoinnista vastasi kilpailutuksen kautta valittu asiantuntijayritys Forefront Oy (4Front), jonka ulkopuolinen evaluointiryhmä toteutti arvioinnin.

Evaluoinnin ohjausryhmään nimettiin sekä ulkoministeriön että Business Finlandin edustajat, ja evaluointiryhmä oli mukana kokouksissa asiantuntijajäsenenä. Ohjausryhmän työskentely perustui ohjelman ajankohtaisiin kuulumisiin sekä arvioinnin tuoreiden havaintojen ja tulosten käsittelyyn. Näin arvioinnin ajankohtaiset viestit sovitettiin ohjelman ajankohtaiseen tilanteeseen ja mahdollistettiin kokemuksista oppiminen ohjausryhmässä. Yhteisessä päätösseminaarissa esiteltiin rinnakkain ohjelman saavutukset ja evaluoinnin tulokset.

BEAMin kehittävän evaluoinnin tavoitteeksi asetettiin:

- Tiedon tuottaminen ohjelman edistymisestä ja kokemuksesta oppimisen mahdollisuuksien tarjoaminen ohjelman käytännön toteutuksen aikana
- Ohjelman johdon tukeminen sekä nopeissa päätöksissä että tulevaisuuteen suuntaavissa pitkän tähtäimen linjauksissa
- Evaluoinnin tulosten hyödyntäminen uuden ohjelmakauden suunnittelussa

Kehittävä evaluointi tukee ohjelman johtamista ja tuloksellisuutta arvioimalla ohjelman edistymistä ja antamalla välitöntä palautetta koko toteutuksen ajan

Kehittävä evaluointi tuki BEAM -ohjelman johtamista dokumentoimalla ohjelman edistymistä, arvioimalla tavoitteiden toteutumista, antamalla välitöntä palautetta eri ratkaisuksista sekä arvioimalla innovaatiotoiminnan saavutuksia hankkeissa ja tuomalla esiin odottamattomia tuloksia. Erityistä huomiota arvioinnissa kiinnitettiin kehitysvaikutusten osoittamiseen edistämällä vaikuttavuusmallin luomista ja hankehakemusten ennakoarviointia.

Evaluoinnissa tehtiin portfolioanalyyskejä ja järjestettiin useita kehittämistyöpajoja ja seminaareja ohjelman aikana. Kenttämatkat suuntautuivat eteläiseen Afrikkaan, Intiaan ja Vietnamiin. Ohjelman väliarviointi valmistui vuonna 2017. Vuoden 2019 loppuraportti on synteesi evaluoinnin keskeisistä opeista, kehittämiskohteista sekä hyvistä käytännöistä tulevaisuuden kehittämistyötä varten. Evaluoinnin tuloksia on hyödynnetty ohjelman toteutuksessa ja uuden ohjelmakauden suunnittelussa.



Taulukko 2: Evaluoinnin tavoitteet, asetelma ja menetelmät

TAVOITTEET	EVALUOINNIN ASETELMA JA MENETELMÄT
Arvioinnin tulosten jatkuva hyödyntäminen ohjelman johtamisen ja päätöksenteon tukena	Evaluoinnin johtaminen yhdessä ja kiinteä vuorovaikutus arviointiryhmän ja johdon välillä sekä jatkuva dokumentointi (tulokset ja ratkaisut)
Ohjelman arvioitavuuden varmistaminen	Lähtötilanteen analyysi, arvioitavuusselvitys ja vaikuttavuusmallin luominen
Riippumattoman tiedon tuottaminen ohjelman saavutuksista (relevanssi ja kestävyys)	Portfolioanalyysit ja kyselyt yrityksille ja sidosryhmille, sidosryhmätapaamiset ja kenttämatkat Etelä-Afrikka (2017), Intia (2017), Vietnam (2019)
Kehittämissideat ja motivointi tulevaisuuden kehittämistyöhön	Väliarviointi (2017) ja muu säännöllinen raportointi ja kokoavat tuotokset evaluoinnin havainnoista ohjelman aikana (17 raporttia)
	Yhteiset tilaisuudet kokemusten ja oppien jakamiseksi, seminaarit, tiivistelmät ja koosteet opeista ja hyvistä käytännöistä ja loppuraportti (2019)

Kehittävän evaluoinnin merkitys ohjelmassa

Kehittävä evaluointi poikkeaa muista perinteisemmistä evaluoinnin lähestymistavoista erityisesti siinä, ettei sen viitekehystä suunnitella aina ennalta valmiiksi eikä menetelmävalintoja lyödä lukkoon, vaan evaluoinnin toimeenpanosuunnitelma elää hankkeen vaiheiden ja saatujen tulosten mukaan. Toisaalta hankkeen tuloksia ei useinkaan ole mahdollista raportoida ilman, että kuvataan myös evaluoinnin kulku.

Kehittävä evaluointi tuotti paljon tietoa ja oppimismahdollisuuksia, joita pystyttiin hyödyntämään välittömästi hankkeessa. Arviointiryhmä nosti esiin kysymyksiä ja teki ehdotuksia, jotka vaikuttivat hankkeen kulkuun. Myös evaluoinnin suunnitelmaa muokattiin useita kertoja hankkeen edetessä. Evaluointi käynnistyi tilanneanalyysillä (*state-of-art- analysis*), joka auttoi tarkentamaan evaluoinnin tavoitteet osaksi ohjelman johtamista (*evaluation design*). Sen pohjalta tehtiin myös riskianalyysi sekä BEAM-ohjelmalle että kehittäville evaluoinnille. Valikoidut ulkoministeriön rahoittamat innovaatio-ohjelmat analysoitiin (*meta-analysis*), jotta voitiin oppia niissä sovelletuista arviointikäytännöistä. Meta-analyysi paljasti kehittämistarpeita innovaatiohankkeiden arvioinneissa.

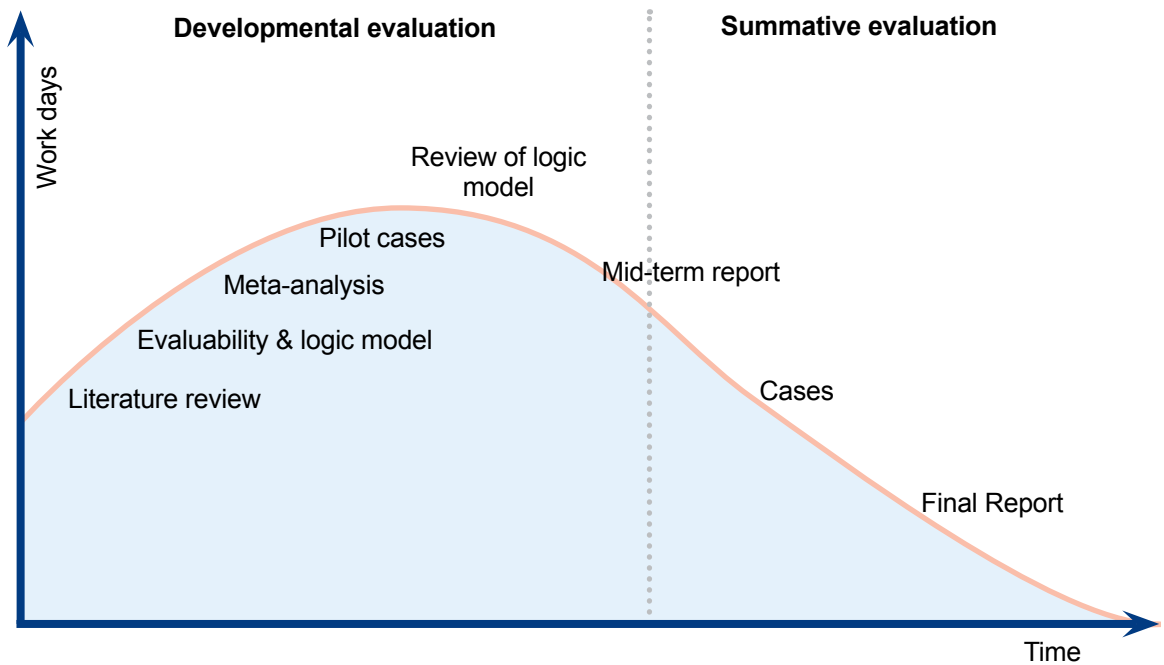
Kehittävän evaluoinnin menetelmälliset interventiot painoutuivat erityisesti ohjelman alkuvaiheessa ja lopussa tehtiin paljon kokoavaa työtä, syntetisoitiin tuloksia ja julkaistiin yhteenvedoja (ks. kuvio 1). Hankkeen alussa tehty arvioitavuusselvitys (*evaluability study*) osoittautui hyvin merkittäväksi ohjelman jatkolle. Se auttoi tunnistamaan ne ohjelman vaiheet, joita ei vielä oltu valmisteltu riittävästi sekä löytämään hankesalkusta ne kohteet, joista ei saada riittävästi seurantatietoa tai se puuttuu kokonaan. Nämä analyysit auttoivat myös päivittämään vaikuttavuusmallin ja tulosindikaattorit sekä selkiyttämään ohjelman hallintomallia ja eri osapuolten tehtäviä.

Portfolioanalyysit vahvistivat hankkeiden seuranta- ja rahoitushakemusten arviointia ja nostivat esiin toimijoiden ohjaustarpeen. Kenttämatkat toivat erityisesti esiin käytännön toteutuksen haasteet kumppanimaissa, paikallisten kumppaneiden vähäiset osallistumismahdollisuudet ja vahvistivat aiemmat havainnot hankkeiden ohjaustarpeista.

Kehittävän evaluoinnin tuottamaa tietoa ja oppimismahdollisuuksia voidaan hyödyntää välittömästi



Kuvio 1: Kehittävän evaluoinnin interventioiden painottuminen BEAM-ohjelmassa.
Lähde: Halme ym. (2019)



Kuviossa 1 kuvataan sitä, miten kehittävän evaluoinnin menetelmälliset interventiot painottuivat erityisesti ohjelman alkuvaiheessa ja lopussa tehtiin paljon kokoavaa työtä, syntetisoitiin tuloksia ja julkaistiin yhteenvetoja.

Kaiken kaikkiaan evaluointi auttoi tunnistamaan kehitysvaikutuksia ja lisäsi keskustelua vaikutusten arvioinnista jo ohjelman aikana. Lukuisat tapahtumat, joihin osallistui avainhenkilöitä ja sidosryhmien edustajia, edistivät ohjelman näkyvyyttä ja tekivät kehittävän evaluoinnin menetelmän läpinäkyväksi ja tutuksi myös hankkeen ulkopuolelle. Kehittävä evaluoinnin tulokset olivat paitsi ajankohtaisia myös tulevaisuuteen tähtääviä ja siten hyödyllisiä ohjelman seuraaville vaiheille.

Kehittävän evaluoinnin merkitys BEAM-ohjelmassa:

- Säännöllinen keskustelu olennaisista asioista ja dialogi organisaatioiden välillä
- Erityinen huomio kehitysvaikutusten todentamiseen koko ohjelman ajan
- Paikallisten kumppaneiden osallistumismahdollisuudet ja hankkeiden ohjaustarpeet tunnistettiin
- Hankkeiden seurantajärjestelmä kehittyi systemaattiseksi
- Ohjelman näkyvyyden lisääntyminen
- Evaluoinnin tulosten hyödyntäminen uuden ohjelmakauden suunnittelussa



Opit ja menetelmän kehittäminen

Evaluoinnin toteuttamista arvioitiin koko hankkeen ajan, joten sen kokemuksia voidaan hyödyntää, kun kehittävää lähestymistapaa sovelletaan muihin kehitysyhteistyön hankkeiden ja ohjelmien evaluointeihin.

BEAMin evaluoinnissa kohdattiin myös rajoituksia ja haasteita:

- Suunnittelu on ollut jatkuvaa, sillä kehittävä evaluointi on pikemminkin arvioinnin kokonaisvaltainen lähestymistapa kuin ennalta suunniteltu ohjelma-arviointi
- Jatkuva muuntuminen ohjelman tilanteen ja tarpeiden mukaan on edellyttänyt erityisesti ajan, henkilöstöresurssien ja budjetin joustavuutta
- Yhteistyön muotojen tulee sopia kaikille osapuolelle: totuttuja toimintakäytäntöjä on toisinaan ollut vaikea muuttaa evaluointia varten
- Alkuvaiheessa on vähän arviointiaineistoa ja tuloksia, ja siksi evaluoinnin hyötyä on vaikea tunnistaa alussa
- Koko ohjelmaan kohdistuneen evaluoinnin tulokset eivät aina ole yleistettävissä yksittäisin hankkeisiin

Koska kehittävää evaluointia sovelletaan usein monimutkaisiin ja vasta aluillaan oleviin kehittämisohjelmiin, kannattaa evaluoinnin tarkoituksen ja tarpeen määrittelyyn varata aikaa. Evaluoinnin alkaessa saattaa olla käytössä vasta vähän tietoa ohjelmasta tai se on vielä hyvin puutteellista. Myös ohjelman suunnitelmat voivat olla hyvinkin keskeneräisiä. Erilaiset tulevaisuuteen suuntaavat uutta luovat kokeilut sisältävät usein myös riskejä, jolloin evaluointi voi auttaa riskien analysoimisessa ja torjumisessa.

Usein onkin tarkoituksenmukista aloittaa kehittävä evaluointi tilanneanalyysillä ja varmistaa hankkeen arvioitavuus. Usein nämä analyysit samalla edistävät arvioinnin kohteena olevan ohjelman suunnittelua ja tavoiteasettelua sekä kannustavat alusta lähtien systemaattiseen tiedon tuottamiseen ja dokumentointiin. Kehittävän evaluoinnin alku voi olla hidas ja edistymistä voi olla vaikea havaita, koska aineistoa on vähemmän valmiina kuin arvioinneissa, joissa arvioidaan syntyneitä tuloksia jälkeenpäin. Evaluoinnin havaintojen ja tulosten jakaminen jo alkuvaiheessa edistää oppimista ja vauhdittaa evaluointia eteenpäin.

Kehittävää lähestymistapaa voi soveltaa evaluoinneissa monin tavoin. On tärkeää, että kehittävän evaluointi on integroitu ohjelman ohjausprosessiin ja hallinto- ja johtamisjärjestelmään, jotta se voi joustavasti mukautua muutoksiin ja tukea nopeita päätöksiä ohjelman aikana. Ohjelman ja evaluoinnin yhteinen johto, kuten ohjausryhmä, tekee mahdolliseksi välittömän vuorovaikutuksen ja edistää luottamusta osapuolten välillä. Yhteistyö edellyttää, että eri osapuolten tehtävistä ja vastuista keskustellaan ja sovitaan selkeästi ohjelman, arviointiryhmän ja evaluoinnin edustajien kesken. Luottamuksen myötä ohjausryhmästä ja muista yhteisistä tapahtumista muodostuu keskinäistä oppimista edistäviä innovatiivisia foorumeja.

Kehittävän evaluoinnin integrointi ohjelman hallinto- ja johtamisjärjestelmään mahdollistaa joustavan mukautumisen muutoksiin ja nopean päätöksenteon



5 OECD päivitti evaluointikriteerit

Uudistettuja kriteerejä esiteltiin ulkoministeriössä

Ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö järjesti joulukuussa jo perinteeksi muodostuneen evaluointipäivän, jossa esiteltiin OECD:n kehitysapukomitean (DAC) ehdotus uudistetuista evaluointikriteereistä. Aihe houkutteli paikalle laajan yleisön ulkoministeriön virkamiehiä, konsultteja, kansalaisjärjestöjen edustajia ja muita arvioinnin asiantuntijoita.

OECD DACin viisi evaluointikriteeriä (tarkoituksenmukaisuus, tuloksellisuus, tehokkuus, kestävyys ja vaikuttavuus) ovat olleet käytössä jo vuodesta 1991 ja niistä on tullut keskeinen osa kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa. Kahden viime vuoden aikana DACin evaluointiverkosto ja laajempi arviointiyhteisö ovat kartoittaneet kokemuksia kriteerien soveltamisesta ja pyrkineet mukauttamaan niitä siten, että kriteerit tukisivat entistä paremmin arvioinneista oppimista ja tilivelvollisuuden toteutumista.



Evaluoinnin asiantuntija, tohtori **Julia Betts** kertoo uudistuksen taustoista.

Kuva: Eija Palosuo /UM.



Joulukuun tilaisuudessa evaluoinnin asiantuntija, tohtori Julia Betts kertoi uudistuksen taustoista sekä sidosryhmien kuulemiseen perustuvasta prosessista, joka johti kriteereiden päivitykseen. Betts toimi OECD DACin konsulttina laajassa selvitys- ja haastattelutyössä ja hän on myös evaluointitiimin vetäjä ulkoministeriön tilaamassa hauraiden maiden maaohjelmien evaluoinnissa vuosina 2019–2020.

Keskustelua päivittämistarpeista oli käyty kansainvälisesti kehitysyhteistyön arvioinnin asiantuntijoiden kesken jo pitkään, ja vuonna 2017 OECD DAC ryhtyi selvitystyöhön. Uudistuksen tarkoituksena on ollut kriteerien tarkistaminen ja mukauttaminen viime vuosikymmenen kehityspolitiikan suuntauksiin. Esimerkiksi globaalit kestävä kehityksen Agenda2030-tavoitteet ja muut uudet ajattelutavat ovat muokanneet kenttää monella tapaa. Lisäksi kehitysyhteistyöhankkeiden käytännön työssä, erityisesti seurannassa ja arvioinnissa on noussut esille kriteerien kehittämisehdotuksia. Haasteena koettu esimerkiksi se, miten kriteerejä pitäisi käytännössä soveltaa ja käyttää. Kehitysapukomitea päättikin panostaa uusiin ja parempiin kriteerien määritelmiin.

Uudistusprosessiin kuului laajoja konsultaatioita ja haastatteluja, työpajoja, seminaareja sekä sähköisiä kyselyitä, jotka toteutettiin vuosina 2018 ja 2019. Myös ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö osallistui keskusteluihin OECD DACin evaluointikriteerien kehittämiseksi kansainvälisessä työryhmässä.

Pitkän selvitystyön tuloksena itse kriteerejä ei lopulta koettu tarpeelliseksi muuttaa toisiksi vaan prosessin aikana vahvistui laaja yhteisymmärrys olemassa olevien viiden kriteerin tarpeellisuudesta ja vahvuuksista. Yksi uusi kriteeri, johdonmukaisuus (*coherence*), lisättiin aiempien joukkoon. Johdonmukaisuus ei ole varsinaisesti uusi tuttavuus arviointimaailmassa, sillä kolmen C:n kopla – *coherence, coordination and complementarity* – on ollut käytössä jo aiemminkin erilaisissa alan evaluoinneissa.

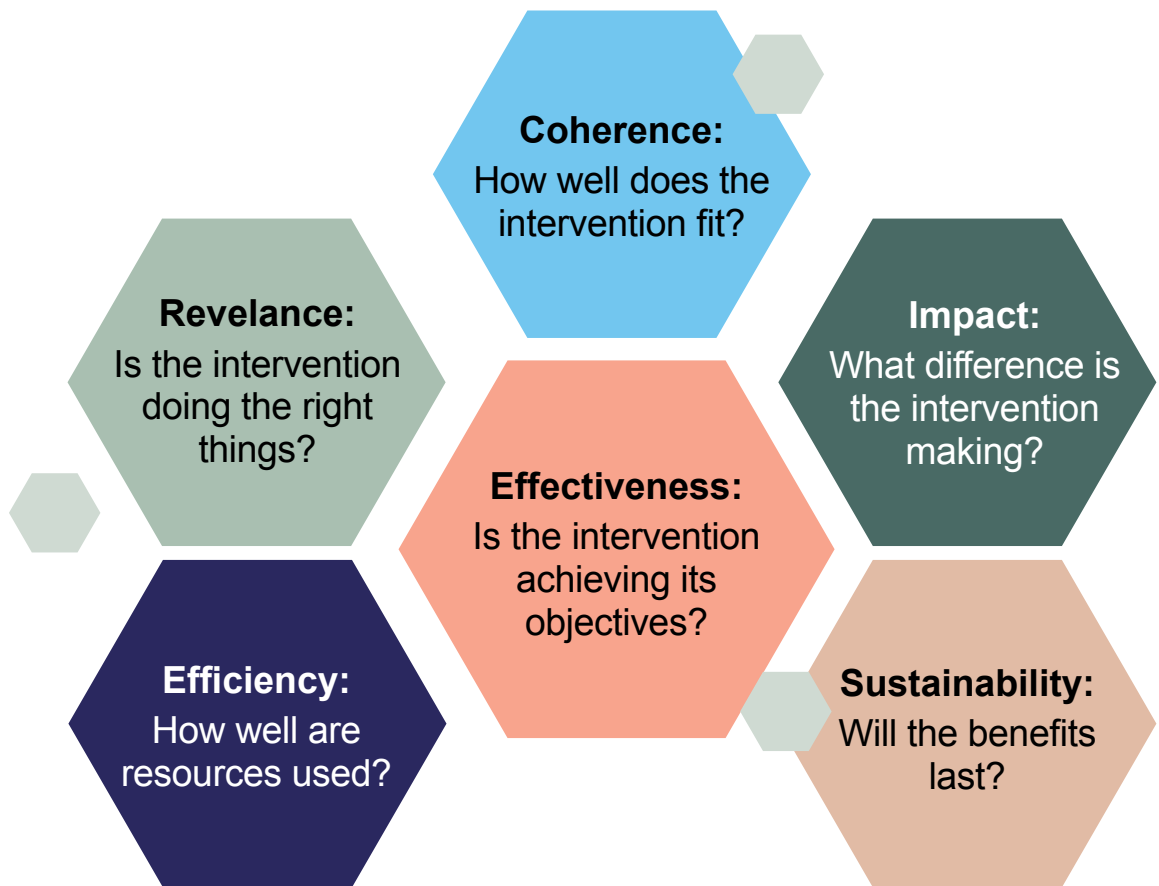
Kriteerien määritelmiin tehtiin monia päivityksiä. Esimerkiksi johdonmukaisuus jaettiin sisäiseen ja ulkoiseen johdonmukaisuuteen. Evaluointikriteerejä ohjeistetaan käyttämään valikoidusti kontekstin mukaan ja soveltaen niin, että ne palvelevat evaluoinnin tarkoitusta. Jatkossa vaikutusten (*impact*) tarkastelussa painotetaan transformatiivisuutta eli sitä, millaisia uudistavia vaikutuksia hankkeilla mahdollisesti on. Myös muita kriteerikohtaisia tarkennuksia tehtiin.

OECD:n kehitysapukomitea päivitti vuonna 1991 laadittuja evaluointikriteerien määritelmiä parantaakseen niiden käyttöä ja soveltamista mm. Agenda 2030 ympäristössä

Uusi evaluointikriteeri ”johdonmukaisuus” kattaa sekä sisäisen että ulkoisen johdonmukaisuuden



Kuvio 2: Päivitetyt evaluointikriteerit (The adapted Evaluation criteria). Lähde: OECD DAC (2020).



OECD DAC vahvisti päivitetty kriteerit virallisessa kokouksessaan 10. joulukuuta 2019. Uutta ohjeistusta niiden käytöstä on luvassa kuluvana vuonna. Komitea julkaisi jo ensimmäisen uudet kriteerit sisältävän virallisen dokumentin ja kevään aikana työstetään käännöksiä eri kielille. Syksyllä on luvassa virallinen ohjeistus sekä uusi verkkopohjainen oppimisportaali.

Lue lisää uudistuksesta OECD DACin sivuilta: <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dac-criteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>



6 Työkaluja evaluointityön tueksi

Kehitysevaluoinnin yksikön tehtäviin kuuluu kehityspolitiikan ja -yhteistyön strategiset evaluoinnit sekä evaluointiosaamisen kehittäminen ulkoministeriössä. Yksikkö tarjoaa monenlaisia osaamisen kehittämispalveluita evaluointiin sekä pyrkii kehittämään jatkuvasti omaa evaluointitoimintaansa etsien uusia, innovatiivisia ratkaisuja evaluoinnin suunnitteluun ja toteutukseen. Tavoitteena on sekä evaluointimenetelmien kehittäminen että laajemman oppimisen edistäminen. Toiminnalla edistetään positiivista evaluointikulttuuria ja vahvistetaan henkilöstön osaamista ministeriössä.

Kehitysevaluoinnissa pyritään siihen, että tuotettu evaluointitieto on mahdollisimman laadukasta ja kaikkien saatavilla. Viime vuonna yksikössä panostettiin erityisesti evaluointien hyödyllisyyden ja evaluointitiedon käytettävyyden kehittämiseen. Evaluoinnit ovat tärkeitä tiedonlähteitä ministeriössä ja ne voivat osaltaan edistää tietoperustaisuuden ja tiedolla johtamisen toteutumista. Haasteena on evaluointien suunnittelu ja toteuttaminen siten, että mahdollisimman moni voisi hyödyntää niiden tuottamaa tietoa kuormittumatta liikaa evaluointiprosessin aikana.

Vuonna 2019 aloitettiin monta uutta kehittämisprosessia. Uusia ideoita ja oppeja on haettu sekä kotoa että maailmalla. Kehittämistyöt ovat vielä käynnissä, mutta useista prosesseista on jo saatu rohkaisevaa ja positiivista palautetta. Kokeilun ja kehittämisen alla ovat seuraavat menetelmät ja työkalut:

- Kriittinen ystävä (*Critical Friend*) -menetelmä
- Itsearviointin ja vertaisarviointin menetelmät
- Kenttämatojen hyödyntäminen oppimisen ja ymmärryksen syventämisessä
- Evaluointien suositusten laadinta, johdonvastineet ja toimenpiteiden seuranta

Kriittinen ystävä auttaa kehittämään evaluointien laatua ja käytettävyyttä

Osana keskitettyjen evaluointien toteutusta kehitysevaluoinnin yksikkö on kokeillut niin kutsuttua kriittinen ystävä (*Critical Friend*) -menetelmän soveltamista ja hyödyntämistä evaluointiprosesseissa.

Kriittinen ystävä antaa rakentavaa palautetta evaluointitiimin tuotoksista evaluoinnin suunnittelun, toteutuksen ja ohjaamisen tueksi evaluointeja suunnitteleville ja toteuttaville tahoille. Menetelmän avulla voidaan vahvistaa koko organisaation oppimista. Yksikkö on kehittänyt ja muokannut kriittisen ystävän menetelmää sen omien evaluointien kontekstiin sopivaksi ja myös sovellettavaksi laajemminkin ministeriössä. Menetelmää käytetään evaluointien suunnittelussa ja toteutuksessa sekä laadun varmistamisessa. Samalla pyritään edistämään evaluointien käytettävyyttä. Kriittisen ystävän kanssa voi käydä ajatustenvaihtoa sekä pyytää neuvoja ja tukea evaluointiprosessin kannalta keskeisissä vaiheissa. Kriittinen ystävä antaa ulkopuolista asiantuntijanäkemyksiä evaluointien sisältöihin sekä prosessien hallintaan liittyvissä kysymyksissä.



Ohjeistus ja työkalupakki hyvistä käytännöistä kriittisen ystävän hyödyntämiseksi on työn alla

Kriittisen ystävän menetelmää kokeiltiin ensimmäisen kerran tietojohdamisen evaluointia suunniteltaessa. Kehitysevaluoinnin yksikkö tutustui menetelmään tarkemmin kansalaisjärjestöjen kattojärjestön Fingon järjestämässä koulutuksessa, jonka jälkeen menetelmää muokattiin yksikön tarpeisiin sekä kokeiltiin kolmessa omassa evaluoinnissa. Kehittämisprosessi jatkuu: tavoitteena on tuottaa mahdollisimman laadukkaita evaluointeja sekä oppia tähänastisista kokemuksista. Yksikkö kokoaa materiaalipaketin, joka palvelee kaikkia evaluointeja suunnittelevia ja toteuttavia yksiköitä sekä muita toimijoita, jotka ovat kiinnostuneita hyödyntämään menetelmää. Materiaalipaketti valmistuu kevään 2020 aikana ja se jaetaan ministeriön sisällä sekä sidosryhmille.

Itsearviointimenetelmä tukemaan pienempiä arviointeja

Ulkoministeriön evaluointinormin mukaisesti kaikki kehitysyhteistyövaroilla rahoitetut hankkeet arvioidaan ainakin kerran niiden elinkaaren aikana. Jotkut hankkeista ovat hyvin pieniä, jolloin sopivan ja kustannustehokkaan arviointitavan löytäminen on osoittautunut haasteelliseksi. Itsearviointi voisi olla tähän ratkaisu. Vuonna 2018 itsearviointia kokeiltiin maaohjelmien väliarviointinissa, mistä kerrottiin tarkemmin kyseisen vuoden raportissa. Nyt on työn alla kokeilu, miten itsearviointia voitaisiin käyttää instituutioiden välisen kehitysyhteistyön instrumentin (IKI) hankkeissa. IKI-hankkeiden toteuttajat ja vastuuvirkamiehet kehittävät yhdessä evaluointiyksikön kanssa itsearviointimenetelmää ja pilotoivat sitä meneillään olevissa hankkeissa. Tavoitteena luoda ohjeistus ja mallirakenteet kuluvan vuoden aikana.



Arvioinnin asiantuntijat keskustelemassa arviointityökaluista.
Kuva: Pauliina Paananen/UM.



Evaluointien kenttämatoille osallistuminen vahvistaa oppimista evaluoinneista

Ulkoministeriössä kehitysevaluoinnin virkamiesten tehtäviin kuuluu evaluointien suunnittelu, hankinta konsultilta ja evaluoinnin kokonaisuuden hallinnointi. Evaluoinnin virkamiehet ovat kehitysyhteistyön asiantuntijoita, joilla on asiantuntemusta ja kokemusta evaluoinnin periaatteista sekä evaluointiprosessien hallinnasta. Ministeriö ei kuitenkaan tee itse evaluointejaan, vaan ne tilataan ulkopuolisilta konsulttiyrityksiltä ja evaluoinnin asiantuntijoilta, joilla on syvälistä osaamista evaluoinnin kohteista ja kokemusta evaluointimenetelmistä sekä evaluointien käytännön toteutuksesta. Turvataksemme evaluointien itsenäisyyden ja riippumattomuuden virkamiehet eivät itse osallistu varsinaiseen arviointityöhön evaluaattoreina. Kehitysevaluoinnin yksikön työssä on kuitenkin huomattu, että ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemän työn sisäistäminen on tärkeää myös evaluointien hallintaa ja laatua kehitettäessä. Siksi yksikön virkamiehet ovat aloittaneet kokeilun, jossa he osallistuvat joidenkin evaluointien kenttämatoille havainnoijan roolissa oppimisen, ymmärryksen sekä oman kapasiteetin kasvattamiseksi.

Osallistumisen tarkoituksena on havainnoida evaluointitiimin työskentelyä käytännössä, oppia evaluointien käytännön toteutuksesta sekä syventää näkemystä evaluointien temaattisista sisällöistä, niiden tekemistä havainnoista sekä tulosten kontekstista. Tämä tukee myös evaluointien laadun ja käytettävyyden kehittämistä.

Kehitysevaluoinnin virkamiehet osallistuivat vuoden aikana alueosastojen järjestämiin maaohjelmien itsearviointi- ja tuloksellisuus työpajoihin kumppanimaissa. Lisäksi hauraiden valtioiden maaohjelmien evaluoinnin kenttämatoille osallistuttiin Myanmarissa, Palestiinalaisalueilla sekä Somaliassa. Yksikössä suunnitellaan virkamiesten osallistumista kenttämatoille etukäteen sekä huolehditaan evaluoinnin tiiminvetäjän kanssa, etteivät evaluointien riippumattomuus tai haastatteluvastausten anonymiteetti vaarannu. Kaikkiin haastatteluihin tai kokouksiin ei osallistuta ja päärooli on olla mukana prosessin havainnoijana, ei varsinaisena aktiivisena osallistujana. Kokemukset tähän saakka ovat osoittaneet oppimisen kannalta hyödyllisiksi ja tarkoituksenmukaisiksi, ja ne tukevat tärkeällä tavalla myös tulevien evaluointien käytännön suunnittelua. Havainnoinnin ja osallistumisen myötä yksikön asiantuntijoiden on ollut helpompi edistää evaluointien tuottaman tiedon hyödyntämistä ministeriössä, fasilitoida johdonvastineen laatimisprosesseja sekä edistää erilaisten räätälöityjen viestintä- ja tietotuotteiden laadintaa. Kenttämatojen hyödyntämistä ja niistä oppimista on tarkoitus jatkaa tulevaisuudessakin.

Kenttätööhön osallistuminen on havaittu parantavan evaluointien laatua ja evaluointitulosten käytettävyyttä

Evaluointien suositusten laatimista, seuranta ja takaisinraportointia kehitetään

Yksi keskeisimpiä ja tärkeimpiä vaiheita evaluoinnissa on johtopäätösten ja suositusten muotoilu. Ulkoministeriön evaluointinormin mukaisesti evaluointien suosituksiin täytyy aina reagoida ja määrittellä niiden toimeenpano ja seuranta. Evaluoinnin valmistuttua suositukset käsitellään johdonvastineen laadinnasta vastaavassa työryhmässä. Suositusten pohjalta työryhmä laatii johdolle esityksen toimenpiteistä, joihin ryhdytään sovitun vastuunjaon mukaisesti. Evaluointien hyödyllisyyden ja käytettävyyden varmistamiseksi suositusten tulisi olla rakentavia ja tukea ministeriötä kehittämään työtään. Joskus suositukset ovat liian kunnianhimoisia tai mahdottomia toteuttaa käytännössä. Realististen ja politiikkatyötä tukevien suositusten aikaansaaminen, johdon päätöksen laatiminen sekä suositusten toimeenpanon seuranta on koettu haasteelliseksi. Kehitysevaluoinnin yksikössä on siksi aloitettu suositusten muodostamisen sekä johdonvastine- ja takaisinraportointiprosessien kehittämistyö.



Realistiset suositukset, parempi käytettävyys

Uusia työkaluja kehitetään parantamaan evaluointien suositusten toimeenpanoa ja seuranta. Kehitystyö lähtee suositusten määrästä ja laadusta

Suosituksen määrään ja laatuun kiinnitetään nyt erityistä huomiota. Erityisesti keskitettyjen evaluointien suositusten tulisi olla strategisia ja politiikkatyötä tukevia. Ulkoministeriön evaluointinormi edellyttää, että kehitysevaluoinnin yksikkö seuraa keskitettyjen evaluointien suositusten toimeenpanoa kahden vuoden ajan evaluoinnin jälkeen. Tarkoituksena on kehittää prosesseja, jotka tukevat suositusten toimeenpanoa ja seuranta. Prosesseja ja työkaluja muokataan sellaisiksi, että niitä voidaan hyödyntää sekä laajojen evaluointien että hanke- ja ohjelmaevaluointien jälkityössä. Osaan evaluointien suosituksista on mahdollista reagoida hyvinkin lyhyellä aikataululla. On kuitenkin huomattu, että sellaisten suositusten toimeenpanossa, jossa tarvitaan poliittista tukea tai strategisia päätöksiä, kahden vuoden seurantajänne jää liian lyhyeksi. Myös johdon vastineen laadintaan käytettävä aika vaihtelee ja aiheuttaa joskus turhia viivästyksiä evaluoinnin tulosten hyödynnettävyydessä.

Jotta suositusten toimeenpano ei jäisi sarjaksi irrallisia toimenpiteitä eri vastuuyksiköissä, suositusten muotoilu ja niiden seuranta pyritään kytkemään paremmin muuhun toimintaan ja meneillään oleviin prosesseihin. Yksilötasolla tämä voi merkitä vuosittaisia kehityskeskusteluja ja ministeriön organisaation eri tasoilla vuosittaista toiminta- ja taloussuunnittelua tai kehitysyhteistyön tulosten seurantaan keskittyviä työpajoja. Käynnissä oleva kehitystyö koskee koko sykliä evaluoinnin suositusten muotoilusta johdon vastineen laadintaan saakka, ja sitä tehdään yhteistyössä kehitysyhteistyön toimintatapa uudistus (KeTTU) -hankkeen kanssa.

Uusia näkökulmia vertaisarvioinnin ja -oppimisen kautta

Evaluointiemme käytettävyyden parantamiseen haetaan oppia vertaisarvioinnin avulla Irlannista ja Sveitsistä

OECD DAC ja UNEG toteuttavat säännöllisesti eri rahoittajien evaluointitoimintojen vertaisarviointeja ja kehottavat muitakin tähän toimintaan. Kehitysevaluoinnin yksikkö on aloittanut vertaisarvioinnin (Peer Review) Irlannin ja Sveitsin kanssa toistensa evaluointitoiminnoista. Nyt meneillään oleva vertaisarviointi poikkeaa tavanomaisesta siinä mielessä, että vertaiskumppaneita on kolme. Tavoitteena on kehittää omia toimintojaan seuraamalla, miten muut vertaismaat toimivat. Arviointi aloitettiin kirjaamalla kunkin maan haasteet, joihin tämä harjoitus voisi tuoda ratkaisuja. Suomi on identifoinut haasteikseen mm. evaluointien käytettävyyden ja hyödyllisyyden parantamisen sekä sen, miten ne saataisiin paremmin palvelemaan ulkoministeriön tiedontarpeita. Vertaisarviointi on vielä kesken, mutta se koostuu vierailuista ja haastatteluista kaikissa kolmessa maassa, minkä jälkeen löydöksiä ja oppeja analysoidaan. Nämä kootaan yhteenveto- ja maakohtaisiin raportteihin sisältäen suosituksia mahdollista kehittämistoimista. Prosessi ja tulokset esitellään OECD DACin EvalNetin jäsenille sekä European Evaluation Society (EES) konferenssissa ensi syksynä. Odotamme vielä raporttia ja suosituksia, mutta tähänastisen kokemuksen perusteella uskomme vertaisarvion olevan hyvä tapa kehittää evaluointitoimintaamme entistä paremmaksi.



Kehittämistyöt kuuluvat evaluointiyksikön arkeen

Kehitysevaluoinnin yksikön tehtävänä evaluointitoimintojen kehittäminen, evaluointikulttuurin ylläpitäminen sekä evaluointikapasiteetin kasvattaminen ministeriössä. Tässä luvussa on kerrottu useista meneillään olevista tärkeistä kehittämistöistä. Monet niistä ovat vielä työn alla, mutta myös uusia on jo suunnitteilla. Yksikön nykyinen evaluointien puitesopimus päättyy kesällä 2020 ja meneillään on tarjouskilpailu uudesta sopimuksesta, joka on tarkoitus solmia heti nykyisen päätyttyä. Uuden sopijaosapuolen kanssa käydään läpi ministeriön kaikki evaluointitoiminnat ja -prosessit, mikä saattaa tuoda mukanaan uusia ajatuksia kehittämiskohteista. Näistä mainittakoon ainakin evaluointitiedon jakamisen ja tiedottamisen sekä evaluoinneista oppimisen kehittämisen. Myös meneillään oleva vertaisarvion tulokset vaikuttavat lähitulevaisuuden suunnitelmiin.

Evaluointiyksikkö ylläpitää ministeriössä hyvää evaluointikulttuuria kehittämällä eri tarkoituksiin sopivia työkaluja ja menetelmiä



Lähteet

Evaluointiraportit

1. Palenberg, M., Bartholomew, A., Mayne, J., Mäkelä, M., Esche, L. (2019). Evaluation on Knowledge Management: “How do We Learn, Manage and Make Decisions in Finland’s Development Policy and Cooperation. Management of results information and knowledge at the Ministry for Foreign Affairs of Finland”. (Evaluointi tietojohdamisesta ”Miten Suomen kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä opimme, johdamme ja teemme päätöksiä. Tulostiedon ja -tietämyksen hallinta ulkoministeriössä.”). Evaluointiraportti 2019:3. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointi-tietojohdamisesta-miten-opimme-johdamme-ja-teemme-paatoksia-suomen-kehityspolitiikassa-ja-yhteistyossa-/384998
2. Halme, K., Lähde, K., Lamminkoski, H., Mäkelä, M., Giddings, S. (2019). Developmental Evaluation of Business with Impact (BEAM) Programme. (Business with Impact – BEAM-ohjelman kehittävä evaluointi). Evaluoinnin loppuraportti 2019:4. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-laajat/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/beamin-kehitt-c3-a4v-c3-a4n-arvioinnin-loppuraportti-syn-teesi-p-c3-a4-c3-a4tuloksista/384998
3. Topper, E., Talvela, K., Verheijden, C., Mikkolainen, P., Frestadius, S. (2019). Evaluation of the Agriculture, Rural Development and Forest Sector Programmes in Africa. (Evaluointi maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin kehityshankkeista Afrikassa, ARDF). Hanke- ja ohjelmakohtainen evaluointiraportti, elokuu 2019. Ulkoministeriö, Helsinki. Luettavissa osoitteessa: https://um.fi/kehitysyhteistyon-evaluointiraportit-hanke-ja-ohjelmakohtaiset-evaluoinnit/-/asset_publisher/nBPgGHSLrA13/content/evaluointi-maatalous-maaseutukehitys-ja-metsasektorin-kehityshankkeista-afrikassa/384998
4. Stephen Spratt, Eilís Lawlor, Kris Prasada Rao and Mira Berger (2019). Joint Nordic Organisational Assessment of the Nordic Development Fund (NDF). (Pohjoismaiden kehitysrahaston yhteisevaluointi). EBA Report 2019:06, the Expert Group for Aid Studies (EBA), Sweden. Luettavissa osoitteessa: <https://eba.se/en/rappporter/joint-nordic-organisational-assessment-of-the-nordic-development-fund-ndf/11350/>
5. Berg, A., Lähteenoja S., Ylönen M., Korhonen-Kurki K., Linko T., Lonkila K., Lyytimäki J., Salmivaara A., Salo H., Schönach P., Suutarinen I. (2019). Arviointi Suomen kestäväen kehityksen politiikasta (POLKU2030). (PATH2030 – An evaluation of Finland’s sustainable development policy). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2019. Luettavissa osoitteessa: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-653-9>



Muut lähteet

Patton, M.Q. (1997). Utilization Focused Evaluation. The New Century Text. 3. painos. London: Sage Publications.

Patton, M.Q., McKegg, K., Wehipeihanan, N. (ed.) (2016). Developmental Evaluation Exemplars. Principles in practice. London: The Guilford Press.

**KEHITYSEVALUOINNIN
VUOSIRAPORTTI
2019**



**Ulkoministeriö
Utrikesministeriet**