

Kehitysyhteistyön maaohjelmat; missä onnistuttiin vuonna 2016 ja miksi?

Johdanto

Suomen kehitysyhteistyölle laadittiin uudet tulosperustaiset maaohjelmat vuosiksi 2016-2019. Maaohjelmat ohjaavat Suomen yhteistyötä kumppanimaan kanssa. Ohjelmissa määritellään yhteistyön alueet, tukimuodot ja tavoitteet sekä varaudutaan riskien hallintaan. Maaohjelmien lähtökohtana ovat kumppanimaiden omat kehityssuunnitelmat. Työn tuloksia arvioidaan maaohjelmissa määriteltyjen mittarien avulla.

Nyt koottu synteesiraportti vetää yhteen maaohjelmien tuloksellisuutta, eli sitä, miten ohjelmat ovat onnistuneet saavuttamaan niille asetettuja tavoitteita. Raportin tiedot perustuvat maaohjelmista vuonna 2016 kerättyihin tietoihin ohjelmien saavuttamista tuloksista. Synteesi selvittää, millä edellytyksillä on onnistuttu sekä avaa onnistumiseen johtaneita tekijöitä, vahvuuksia ja heikkouksia.

Maaohjelmien tuloksellisuutta ei voi vertailla keskenään, sillä ohjelmat ovat erilaisia ja tulosten saavuttaminen riippuu paljolti toimintaympäristöstä, jossa kehitysyhteistyötä toteutetaan.

Kehitysyhteistyöllä saavutetaan tuloksia tietyssä toimintaympäristössä. Toimintaympäristö voi tukea tulosten saavuttamista tai laukaista riskejä, jotka estävät tuloksellisuuden. Kumppanimaiden erilaisten toimintaympäristöjen vuoksi maiden tuloksia ja epäonnistumisia on vaikea vertailla keskenään. Kerätyn tulostiedon pohjalta joitakin yhteisiä tuloksellisuutta selittäviä piirteitä kuitenkin löytyy.

Suomen maaohjelmien vahvuuksia ovat:

- Julkisten palveluiden tuki on tuottanut hyviä tuloksia myös kansallisella tasolla
- Pitkäaikainen yhteistyö on vahvistanut tuloksellisuutta ja tehokkuutta
- Suomi on luonut hyviä käytäntöjä, joita kopioidaan ja hyödynnetään myös muualla
- Poliitiikkadialogi on lisännyt yhteistyön tuloksellisuutta
- Muu kehitysyhteistyö ja Team Finland –toiminta täydentävät maaohjelmia
- Maaohjelmien tulosperustaisuus on vahvistunut
- Maaohjelmien maksatusasteet ovat parantuneet

Maaohjelmissa on yhä kehitettävä seuraavia asioita:

- Hankkeiden tuloksia on vaikea yhdistää kansallisiin kehitystuloksiin
- Keskittyminen harvemmillä sektoreilla on lisännyt maaohjelmien riskialttiutta

- Tulosperustaisuutta on yhä kehitettävä maaohjelmissa
- Kehitysyhteistyön tulosten kestävydessä on yhä parannettavaa
- Kumppaneiden maksatuksia on seurattava nykyistä järjestelmällisemmin

Maaohjelmien pääkohdat

Tämä synteesiraportti perustuu Etiopian, Kenian, Mosambikin, Tansanian, Sambian, Palestiinalaisalueiden, Afganistanin, Myanmarin, Nepalín ja Vietnamin maaohjelmista saatuihin vuosiraportteihin vuodelta 2016.

Maaohjelmat painottavat kumppanimaiden kykyä luoda työpaikkoja ja tarjota parempia elinoloja kansalaisilleen Sambiassa, Tansaniassa, Keniassa, Afganistanissa ja Vietnaminissa.

Naisten oikeudet ovat Suomen kehityspolitiikan prioriteetti. Naisten ja tyttöjen oikeudet saavat tukea kaikissa kumppanimaissa, joskin erilaisin painotuksin ja keinoin. Tukea suunnataan kohdennetuina hankkeina, valtavirtaistamalla naisten asemaa sekä osana esimerkiksi koulutuksen sekä vesihuollon ja sanitaation saamaa tukea.

Koulutus nähdään sektorina, jolla on vahva vaikutus köyhyyden ja epätasa-arvon vähenemiseen. Koulutusyhteistyö jatkuu vahvana Etiopiassa, Mosambikissa, Palestiinalaisalueilla, Afganistanissa, Myanmarissa ja Nepalissa.

Vastaavasti puhtaan veden ja käymälöiden saatavuus Etiopiassa, Nepalissa, Keniassa ja Vietnaminissa sekä luonnonvarojen kestävä käyttö Tansaniassa, Keniassa, Mosambikissa, Afganistanissa, Myanmarissa ja Vietnaminissa pitävät pintansa Suomen perinteisesti vahvoina yhteistyösektoreina.

Demokraattista hallintoa edistetään erityisin hankkeina Mosambikissa, Keniassa, Tansaniassa ja Myanmarissa. Oikeusjärjestelmien reformit saavat tukea Afganistanissa, Myanmarissa ja Nepalissa.

Ruokaturva ja maatalous sekä muu maaseudun kehitys saavat maaohjelmissa aiempaa vähemmän painoarvoa. Suomi onkin irtautumassa näiltä sektoreilta Mosambikissa, Sambiassa ja Keniassa nykyisten maaohjelmien voimassaoloaikana. Etiopiassa ja Nepalissa yhteistyö maataloussektorilla jatkuu.

Suomen maaohjelmien pääsektorit ovat vahvasti yhteydessä sekä kumppanimaan omiin kansallisiin painotuksiin että Suomen kehityspolitiikan tavoitteisiin. Voidaankin sanoa, että Suomen kehitysyhteistyöllä on tartuttu kehityshaasteisiin, joihin vastaaminen on kumppanimaiden kannalta tarkoituksenmukaista. Tätä johtopäätöstä puoltavat myös kehitysyhteistyön viimeaikaiset evaluoinnit.

Kehitysyhteistyön maaohjelmat saavuttavat mitattavissa olevia tuloksia

1. Julkisten palveluiden tuki on tuottanut hyviä tuloksia myös kansallisella tasolla

Julkisten palveluiden, vesihuollon ja sanitaation sekä koulutuksen ja terveydenhuollon, parantamiseen keskittyvät kehitysohjelmat ovat saavuttaneet hyviä tuloksia. Yhä suurempi osa väestöstä on saanut

palvelut, ja päässyt vesihuollon piiriin Etiopiassa, Palestiinalaisalueilla, Keniassa, Nepalissa ja Vietnamissa. Poikien ja tyttöjen kouluun pääsy on parantunut Etiopiassa, Mosambikissa, Palestiinalaisalueilla, Nepalissa, Afganistanissa ja Myanmarissa. Perhesuunnittelu ja lisääntymisterveyspalvelut ovat paremmin saatavilla Afganistanissa ja Myanmarissa. Näillä sektoreilla hallituksen rooli palveluiden tuottajana on selvä, joka on vahvistanut kumppanimaan viranomaisten vahvaa omistajuutta ja sitoutumista. Lisäksi yhteisöt ovat vahvasti sitoutuneet yhteistyöhön ja ovat mukana rahoituksella sekä omalla työpanoksella (Etiopian ja Nepalilain vesi- ja sanitaatio-ohjelmat).

Yhteisöjen vahva panos on johtanut tuloksiin myös konfliktien koettelemisissa maissa, joissa hallituksen toimivalta on heikko tai osittain rajoittunut, kuten Afganistanissa, Myanmarissa ja Palestiinalaisalueilla. Konfliktioiloissa saavutetut tulokset voidaan kuitenkin menettää nopeasti; Palestiinassa puhtaan veden saatavuus on parantunut, mutta veden laatu heikkenee edelleen.

Kaikki edellä mainitut tekijät vaikuttavat siihen, että kumppanimaan kannalta tarkoituksenmukaiset tulokset saavutetaan ja ihmisten tarpeisiin vastataan. Toiminta on ollut tehokasta erityisesti palveluihin pääsyn parantamiseksi, eli resurssit on suunnattu toiminnaksi, joka tuottaa mitattavissa olevia tuloksia. Suunnitelmat ovat olleet realistisia, ne on toteutettu onnistuneesti ja samalla on pystytty sopeutumaan toimintaympäristön muutoksiin.

Palveluihin pääsyn lisäksi maaohjelmat raportoivat myös palvelujen laadusta ja tasa-arvosta erityisesti koulutussektorilla. Näiden tulosten vertailu on vaikeampaa erilaisten kansallisten standardien ja tulkintojen vuoksi. Myös luotettavien tietojen keruu on vaikeaa. Esimerkiksi Palestiinalaisalueilla koulutuksen sektoriohjelma sai aikaan yhden prosentin vuosittaisen parannuksen siinä, miten opiskelua jatketaan yläkoulusta 10. luokalle asti. Parannus kertoo selvästi tyttöjen koulun keskeyttämisen vähenemisestä, mutta kätkee samalla näkyviltä sen, että poikien koulunkäynnin jatkumisessa tulokset ovat huonontuneet. Kansallisen tason tuloksissa piiloon jää myös eriarvoisuus parempiosaisten ja huonompiosaisten välillä. Etiopiassa raportoitiin erityisoppilaiden määrän kasvaneen selvästi (74 %) vuosien 2014-2015 ja 2015-2016 välillä. Vaikka erityistarpeiden tunnistamisen taso vaihtelee, tiedot osoittavat, että eriarvoisuuteen on kiinnitetty entistä enemmän huomiota Etiopian koulujärjestelmässä.

Tulosmittarit, jotka tekevät tärkeistä teemoista näkyviä, saattavat helpottaa tulosten saavuttamista, vaikka mitattujen tietojen luotettavuutta olisi vaikea taata. Kun Nepalilain maaohjelmaan otettiin mittariksi, missä määrin naiset käyttävät vessoja kuukautisten aikana, saatiin samalla näkyvyyttä arkaluonteiselle asialle, joka ei näy virallisissa tilastoissa.

Suomen tuki vesihuoltoon ja sanitaatioon sekä koulutukseen vaikuttaa merkittävästi kumppanimaiden kansallisiin kehitystavoitteisiin. Opetussektorilla valitulla tuen muodolla on merkitystä, sillä Suomi osallistuu koulutuksen sektoriohjelmiin Etiopiassa, Mosambikissa Palestiinalaisalueilla, Afganistanissa ja Nepalissa. Vesihuollossa ja sanitaatiossa Suomen kahdenväliset ohjelmat Etiopiassa ja Nepalissa ovat saavuttaneet vahvan aseman. Mukaan on saatu myös merkittävä määrä kansallista ja muiden avunantajien rahoitusta, mikä on lisännyt ohjelmien painoarvoa. Nepalilain maaohjelma saavutti 68 000 vesihuollon ja sanitaation hyödynsaajaa vuonna 2016, Etiopiassa palveluita sai 463 000 ihmistä. Palestiinassa Gazan alueella 1,8 miljoonaa ihmistä oli tuetun vesihuollon ja viemäröinnin piirissä, vaikka veden laatu ei vastaa Maailman terveysjärjestö WHO:n standardeja.

2. Pitkäaikainen yhteistyö edistää tuloksellisuutta ja tehokkuutta

Toinen onnistumiseen vaikuttanut tekijä on Suomen sinnikäs ja pitkäaikainen tuki useilla yhteistyösektoreilla. Pitkäaikainen yhteistyö on vahvistanut oppimista, auttanut sopeuttamaan avun toteuttamista paikalliseen toimintaympäristöön ja järjestelmiin sekä parantanut yhteistyön tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Pitkäaikaisille ohjelmille on usein tyypillistä hidas alkuvaihe ja sen aikaiset vaatimattomat tulokset. Sen jälkeen on usein yletty merkittäviin tuloksiin. Pitkäaikainen sitoutuminen on myös antanut Suomelle selkeän roolin ja aseman avunantajien yhteisissä ryhmissä: vesihuolto- ja sanitaatiosektorilla Etiopiassa ja Nepalissa, koulutussektorilla Etiopiassa, Nepalissa, Mosambikissa ja Palestiinalaisalueilla sekä metsäsektorilla Vietnamissa, Keniassa ja Tansaniassa. Kaikilla näillä sektoreilla Suomen tuoma lisäarvo ja saavuttama suhteellinen etu ovat kiistattomia.

Hyviä esimerkkejä pitkäaikaisen yhteistyön hyödyistä ovat Etiopian ja Nepalin vesihuolto- ja sanitaatio-ohjelmien onnistumiset. Asteittain kehitetyt toimintatavat, jotka suuntaavat tuen suoraan yhteisöille, ovat edistäneet tulosten saavuttamista ja parantaneet ohjelmien tuloksellisuutta. Tehokkuus ja selvät, konkreettiset tulokset ovat puolestaan houkutelleet sektorille lisää rahoitusta Etiopian ja Nepalin hallituksilta sekä Nepaliin myös EU:lta.

Suomi on ollut sekä Tansanian että Kenian metsäsektorilla suurin ja pitkäaikainen kehityskumppani. Suomen vuosia jatkunut tuki on parantanut selvästi sekä Kenian että Tansanian metsähallintojen osaamista ja kehittänyt luonnonmetsien sekä pienten istutusmetsien kestävä hallintoa. Lisäksi on tuettu metsäpeiton kasvua, hillitty metsäkatoa, hallitsematonta puuhiilen tuotantoa ja laitonta puukauppaa. Osaavampi hallinto on myös edistänyt veronkantoa ja johtanut budjettivarojen aiempaa parempaan käyttöön metsäsektorilla.

3. Suomen luomia hyviä käytäntöjä kopioidaan ja hyödynnetään laajemmin

Suomi on pieni avunantaja, jonka kahdenvälisen hankkeiden tulokset vaikuttavat usein vain vähän kumppanimaan kokonaiskehitykseen. Tämä vaikeuttaa edistyksen seuraamista kansallisella tasolla, vaikka Suomen hankkeista saataisiinkin hyviä tuloksia. Luultavasti kahdenvälisen hankkeiden paras hyöty on saatu niiden innovatiivisista lähestymistavoista ja kopioitavista tuloksista.

On paljon hyviä esimerkkejä siitä, miten Suomen kahdenvälisissä hankkeissa kokeiltuja hyviä toimintatapoja on sovellettu laajemmin kansallisella tasolla tai muiden avunantajien ohjelmissa. Esimerkkejä löytyy Etiopian maanhallintahankkeesta, Kenian, Etiopian ja Nepalin vesihuolto- ja sanitaatio-ohjelmista, Vietnamin metsäsektorilta, Etiopian erityisopetuksesta ja Vietnamin innovaatiotuesta. Kun Suomen hankkeessa kehitetty yhteisöpohjainen rahoitusinstrumentti otettiin laajempaan käyttöön, puhtaan veden hyödynsaajien määrä on asteittain noussut Etiopiassa noin 1,3 miljoonaan. Yli 460 000 uutta ihmistä pääsi puhtaan veden piiriin vuonna 2016. Samana vuonna kaikkiaan 3,1 miljoonaa uutta hyödynsaajaa sai käyttöönsä käymälät.

Etiopian maanhallintahanke on vahvistanut maanhallintaoikeuksia ja saanut ihmiset hoitamaan maataan paremmin, minkä odotetaan vähentävän maan köyhtymistä. Hankkeen vaikuttavuus kasvaa Iso-Britannian rahoittaman ohjelman omaksuttua hankkeen kehittämät metodit. Aasian kehitys pankki on kiinnostunut käyttämään omassa ohjelmassaan Vietnamin innovaatiohankkeessa kehitettyjä koulutus- ja rahoitusmalleja.

4. Poliitikkadialogi edistää yhteistyön tuloksellisuutta

Suomen poliittinen vaikuttaminen on ollut tehokkainta silloin, kun Suomi on voinut tuoda esille omia hyviä käytäntöjään ja ollut sektorilla sellaisessa asemassa, jossa on pystytty nostamaan asioita keskusteluun. Hyviä ja jaettavaksi kelpaavia käytäntöjä on löytynyt Suomen omista kotimaan uudistuksista tai kumppanimaista saaduista kokemuksista. Yksi esimerkki jälkimmäisestä on Nepalín ja Etiopian yhteisöpohjainen vesihuolto.

Suomi toimi vuonna 2016 sektoriryöryhmien puheenjohtajana Keniassa (metsäsektori ja gender-asiat), Palestiinalaisalueilla (opetus), Etiopiassa (erityisopetus), Mosambikissa (opetus ja inhimillinen kehitys), Nepalissa (vesihuolto ja sanitaatio sekä opetus), Afganistanissa (naisten asema, rauha ja turvallisuus sekä EU:n ihmisoikeusdialogi) ja Myanmarissa (gender-asiat ja ympäristö). Puheenjohtajuudet ovat turvanneet Suomelle tärkeän roolin avunantajien välisessä koordinaatiossa ja dialogissa kumppanimaan hallituksen kanssa. Puheenjohtajana Suomi on voinut myös edistää toimintatapoja, joilla parannetaan tulosten kestävyyttä, tavoitetaan kaikki ihmiset ja lisätään sukupuolten välistä tasa-arvoa.

Opetussektorin avunantajaryhmän puheenjohtajuus lisäsi merkittävästi Suomen poliittista vaikutusvaltaa Mosambikissa. Suomi onnistui valtavirtaistamaan omat päätavoitteensa – liittyen opettajankoulutukseen, esiopetukseen ja äidinkieliiseen opetukseen – Mosambikin koulutuspolitiikkaan. Nepalissa Suomi pystyi opetussektorin avunantajien rinnakkaispuheenjohtajana edistämään koulutuksen tasa-arvoa ja oppimisarviointia. Etiopiassa Suomen rahoitusosuus oli 5 prosenttia koko opetussektorin avunantajien yhteisrahaston budjetista. Suomi on kuitenkin yhteisrahaston kumppanina vaikuttanut paljon maksuosuuttaan vahvemmin inklusiivisen opetuksen vahvistamiseen, oppikirjojen käyttöön ja opettajankoulutuksen laatuun. Suomen käymä politiikkadialogi vaikutti ratkaisevalla tavalla siihen, että koulujen saama rahoitus erityisopetukseen kaksinkertaistui. Tämä puolestaan edisti erityisopetusta tarvitsevien lasten koulunkäyntiä.

Hyviä tuloksia on saatu myös naisten aseman paranemisesta Keniassa ja Afganistanissa, joissa Suomi on onnistuneesti yhdistänyt rahoitusta vaikutusvaltaiseen poliittiseen dialogiin. Afganistanin, Myanmarin ja Palestiinalaisalueiden kaltaisissa hauraisissa ympäristöissä kahdenvälinen kehitysyhteistyö on harvoin mahdollista. Näissä maissa monenkeskiset järjestöt, avunantajien yhteisrahastot ja kansainväliset kansalaisjärjestöt ovat toimivia avun kanavia.

Suunnitelmallinen politiikkadialogi tekee yhteistyöstä näkyvämpää, järjestelmällisempää ja helpommin seurattavaa sekä edistää tuloksellisuutta. Aktiivisen politiikkadialogin etsintä on täydentänyt Suomen roolia kehitysyhteistyön kumppanina useimmissa kumppanimaissa ja monilla sektoreilla.

5. Muu kehitysyhteistyö ja Team Finland –toiminta täydentävät maaohjelmia

Maaohjelmilla on yhteyksiä ja synergioita Suomen rahoittamaan muuhun kehitysyhteistyöhön – kansalaisjärjestöjen ja yksityissektorin tukeen, humanitaariseen apuun – sekä Team Finland –toimintaan.

Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön yhteys on selvä Myanmarissa, Nepalissa, Afganistanissa ja Etiopiassa. Suomi tukee Afganistanissa YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n työtä ja on hyödyntänyt UNHCR:n asiantuntija-apua yhteisen YK-ohjelman valmistelussa, jota Suomi myös tukee. Humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön synergioista ja haasteista kaivataan kuitenkin enemmän analysoitua tietoa.

Maaohjelmien ja Suomen tukemien kansalaisjärjestöjen yhteistyöstä raportti löytää selvää lisäarvoa: pienemmät toimijat saavat tietoa sektorin aloitteista ja linjauksista, ja isommat toimijat näkymän ruohonjuuritason todellisuuteen. Yhteistyö on johtanut myös tiedon jakamiseen.

Team Finland –toiminnan ja kehitysyhteistyön välillä olevien yhteistyömahdollisuuksien kartoittaminen on edennyt lupaavasti ja seuranta on kehitetty. Suomalaiset yritykset ovat hyötäneet IKI-hankkeiden (instituutioiden välinen yhteistyö) tuomasta suomalaisen osaamisen näkyvyydestä Vietnamin ja Nepalissa. Palestiinalaisalueiden ja Afganistanin vaikea toimintaympäristö on puolestaan käytännössä estänyt Team Finland –toiminnan ja kehitysyhteistyön välisen yhteistyön järjestelmällisen edistämisen, mutta satunnaisia synergieitoja on kehitetty.

Vietnamin uudet kumppanuudet ovat edenneet lupaavasti. Useita vastavuoroisia yritysvierailuja tehtiin vuonna 2016, ja maiden välisiä sopimuksia allekirjoitettiin. Vietnamin transitio-ohjelman toteutus on vahvistanut selvästi yhteydenpitoa ja yhteistyötä Vietnamin kehitysyhteistyötä ja yksityissektorin yhteistyötä hoitavien toimijoiden välillä. Yhteistyötä ollaan syventämässä kahdenvälisen hankkeiden sekä Tekesin, Finnfundin ja Finnpartnershipin välillä.

Maaohjelmat ovat vähentäneet sirpaleisuutta ja lisänneet suunnitelmallisuutta

Vuonna 2016 tehdyn evaluoinnin mukaan maaohjelmien valmistelu, ohjelmointi ja raportointi ovat vahvistaneet Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön tulosperustaisuutta. Evaluoinnin suositukset otettiin huomioon päivitetessä maaohjelmia vuonna 2016.

Vuoden 2016 tulosraporttien mukaan uudet indikaattorit ja parempi oletusten ja riskien analysointi ovat selventäneet kokonaiskäsitystä siitä, mitä Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä tehdään ja miksi. Erityisesti tulostietojen laadussa ja tiedon saatavuudessa on vielä parannettavaa.

Strategisten valintojen ja toisaalta merkittävien budjettileikkausten seurauksena maaohjelmien sirpaleisuus on vähentynyt selvästi. Tansanian maaohjelma sisälsi 16 ohjelmaa vuonna 2013, ja vuonna 2016 enää 9, joista vain kolme jatkuu vuonna 2017 ja kolme uutta ohjelmaa suunnitellaan. Sambiassa oli 15 ohjelmaa vuonna 2013, ja 6 vuonna 2016. Afganistanin, Nepalilain ja Myanmarin maaohjelmat sisältävät 8-10 meneillään olevaa ohjelmaa. Mosambikin Sambiassa, Tansanian ja Palestiinalaisalueiden maaohjelmat painottuvat nyt kahdelle sektorille kolmen sijasta.

Maaohjelmat keskittyvät nyt tarkoin valituille aloille ja sisältävät suhteellisen vähän hankkeita. Hankkeiden koko on oikeassa suhteessa kokonaisbudjettiin, ja pienten hankkeiden määrä on hallittavissa. Kun uusimmat suunnitteilla ovat hankkeet ovat käynnissä ja tulosraportoinnin haasteet on voitettu, maaohjelmien tuloksista on mahdollista raportoida tiiviisti ja kokonaisvaltaisesti.

Maaohjelmien tuloksellisuus, vaikuttavuus ja kestävyys vaativat vahvistusta tietyillä sektoreilla

Yksityissektorin ja innovaatioiden kehityshankkeet ovat edenneet suhteellisen hyvin. Yritykset ovat hyötäneet toiminnasta, mutta sen laajempaa vaikutusta yhteiskuntaan on vaikea osoittaa. Näillä sektoreilla markkinoiden rooli on toisenlainen kuin terveys- ja koulutussektoreilla. Onnistumiset ja epäonnistumiset riippuvat pikemminkin kysynnän ja tarjonnan laeista, kuin hallituksen valitsemista toimista.

Sambian säällisten työpaikkojen ohjelma ylitti tavoitteensa luomalla 3300 uutta yksityissektorin työpaikkaa. Tansanian TANZICT-ohjelma edisti innovaatioiden rahoitusta ja auttoi kaikkiaan 23

koulutuslaitosta ja yrityshautomoa kehittämään osaamistaan. Vietnamin innovaatio-ohjelma edisti 756 uuden työpaikan syntymistä. Vaikka ohjelmien tavoitteet on saavutettu suunnitellusti, tulosten vaikutusta kumppanimaan talouskasvuun on vaikea osoittaa.

Hyviä tulospäätelmiä kaivataan myös hallinnon kehittämiseen, rauhan ja valtionrakentamiseen sekä naisten aseman parantamiseen Nepalissa, Afganistanissa, Myanmarissa, Keniassa, Tansaniassa ja Mosambikissa. Näillä sektoreilla keskitytään osaamisen ja toimintatapojen kehittämiseen, jonka vuoksi tuloksellisuuden mittaaminen on ylipäättään vaikeaa. On myös erilaisia tapoja vaikuttaa muutokseen. Nepalilaisella sanitaatiosektorilla saavutettiin läpimurto, kun perinteisestä käymälöiden rakentamisesta ja hygienian edistämisestä siirryttiin tunteisiin vetoavaan viestintään. Näin motivoitiin ihmiset muuttamaan käyttäytymistään ja rakentamaan itselleen käymälöitä.

Yhteistyö kansainvälisten kansalaisjärjestöjen kanssa on ollut onnistunutta ja ylittänyt tavoitteensa, joskin pienessä mittakaavassa. Suomen tuella kaikkiaan 25 455 lasta, joista noin 12000 tyttöä ja 13 500 poikaa, sai esi- ja peruskoulutusta Myanmarin etnisillä vähemmistöalueilla. Afganistanissa yli 60 000 naista ja perhettä sai lisääntymisterveys- ja äitiysterveyspalveluja. Tulokset ovat merkittäviä saavutuksia, mutta hyvät käytännöt on saatava laajenemaan, jotta ne vaikuttavat koko maan kehitykseen.

Maaohjelmien riskit kasvavat keskittyessä harvempiin hankkeisiin ja avun kanaviin

Vuoden 2016 maaohjelmien päivityksessä lähtökohtana oli toimintasektoreiden, hankkeiden määrän ja avun kanavien vähentäminen. Maaohjelmissa keskityttiin kahdelle tai kolmelle sektorille, ja hankkeet, jotka eivät sopineet näille aloille päätettiin lopettaa. Kehitys yhteistyöbudjetin leikkaukset vaikuttivat myös hankemäärän supistumiseen; harvempia jatkovaiheita suunniteltiin tai uusia hankkeita aloitettiin.

Tämän vuoksi maaohjelmien pääasiallisia tuloksia odotetaan nyt entistä harvemmista hankkeista. Se tarkoittaa, että tulosten näkökulmasta maaohjelmista on tullut alttiita hankkeissa tapahtuville odottamattomille käännteille. Yksittäisiin hankkeisiin liittyvällä ennalta arvaamattomuudella voi olla iso vaikutus koko maaohjelman saavuttamiin tuloksiin. Tuloksellisuuteen vaikuttaa jo yhden ison hankkeen viivästyminen tai se, että sen tulokset jäävät raportoimatta.

Maaohjelmien haavoittuvuus on tahaton seuraus siitä perustellusta työstä, jolla ulkoministeriön suunnittelujärjestelmiä on kehitetty tuloksellisuuden näkökulmasta.

Tulosperustaisia toimintatapoja on yhä vahvistettava

Ulkoministeriön tulosperustaisessa johtamisessa ja toimintatavoissa on tapahtunut selvää edistystä. Parannettavaa löytyy kuitenkin vielä: muun muassa menestystekijöitä ja epäonnistumisten syitä on analysoitava tarkemmin. Järjestelmällinen riskinhallinta on jo osa maaohjelmia, mutta sitä kehitetään edelleen.

Maaohjelmien toimivuutta tuloksellisuuden kannalta arvioidaan seuraavien vuosien aikana. Maaohjelmissa tulostiedon saatavuus ja tulospäätelmien laatu vaihtelevat suuresti maittain, sektoreittain ja hankkeittain. Tällä erää huolta aiheuttaa tulostiedon heikko saatavuus Afganistanin, Kenian ja Palestiinalaisalueiden maaohjelmista. Myös YK-järjestöjen ohjelmista tulostietoa on ollut toivottua heikommin saatavilla.

Kustannustehokkuutta ei ole järjestelmällisesti sisällytetty maaohjelmien seurantaan. Tästä huolimatta Etiopiasta ja Mosambikista on saatu tietoja myös tulosten kustannustehokkuudesta. Näiden maaohjelmien kautta on voitu analysoida sitä, miten paljon käytetyllä rahalla on saatu aikaan.

Nepalin maaohjelmasta löytyy hyvä esimerkki siitä, miten kestävydestä voidaan raportoida. Nepalin vesiohjelmassa veden käyttäjäkomiteat seuraavat veden saatavuutta ja laatua sekä palveluiden luotettavuutta ja raportoivat niistä.

Jatkossa kehitysyhteistyön tulosten kestävyteen kiinnitetään nykyistä enemmän huomiota myös hankkeiden suunnitteluvaiheessa.