

Ulkoministeriö

Tarkastuskertomus 6/2017 Monenkeskinen kehitysyhteistyö

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan tarkastuksesta Monenkeskinen kehitysyhteistyö.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään raportoitaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Tarkastuksen kohteena oli Suomen monenkeskinen kehitysyhteistyö. Tällä tarkoitetaan Suomen toimintaa YK-järjestöissä, ohjelmissa, rahastoissa ja kehitysrahoituslaitoksissa. Tarkastuksessa arvioitiin monenkeskisen kehitysyhteistyön suuntaamista, Suomen vaikuttamistyötä kansainvälisissä järjestöissä ja sitä, onko ulkoministeriö selvittänyt monenkeskisen avun onnistumista. Tarkastuksessa selvitettiin, miten hyvin Suomen monenkeskisessä kehitysyhteistyössä on noudatettu kehityspoliittista toimenpideohjelmaa.

Jälkiseuranta toteutettiin lähettämällä ulkoministeriölle 24.4.2020 selvityspyyntö, jossa pyydettiin vastausta seuraaviin kysymyksiin:

- Miten ulkoministeriö on parantanut kehitysyhteistyön koordinaatiota ministeriön sisällä, jotta se tukee vaikuttamistoimintaa aiempaa paremmin?
- Miten ulkoministeriö on kehittänyt tietojärjestelmiään, jotta niitä voidaan hyödyntää tehokkaasti kehitysyhteistyön tulosten kokoamisessa sekä toiminnan raportoinnissa ja kehittämisessä?
- Miten ulkoministeriö selvittänyt mahdollisuuksia hyödyntää järjestöjen tuottamaa tietoa nykyistäkin enemmän vaikuttamistyön tukena?
- Miten ulkoministeriö on kehittänyt budjetointiaan, jotta kokonaisrahoitus monenkeskisille järjestöille olisi läpinäkyvämpää ja että tietoa rahoituksen kohdentumisesta sekä jakaantumisesta yleisrahoitukseen ja korvamerkittyn rahoitukseen olisi paremmin saatavilla?
- Onko ulkoministeriö keskittynyt rajalliseen määrään mahdollisimman selkeitä ja konkreettisia sekä mitattavissa olevia kehitysyhteistyötavoitteita?

Lisäksi jälkiseurannassa on hyödynnetty ulkoministeriön tuottamia kehitysyhteistyöhön liittyviä asiakirjoja. Näistä keskeisin on vuonna 2018 julkaistu Kehityspoliitiikan tulosraportti.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Kehitysyhteistyön koordinaatio ulkoministeriön sisällä

Tarkastuksessa havaittiin, että ulkoministeriössä kehitysyhteistyötä tehdään usealla osastolla, joilla on yhteensä yli 20 apua myöntävää yksikköä. Tarkastuksessa todettiin, että tällainen organisaatio tekee toiminnan koordinoimisen hankalaksi. Organisaation rakenne vaikeuttaa tiedonkulkua ja -hallintaa ja heikentää tulosohjauksen edellytyksiä. Tällöin toiminnan vaikuttavuus ja tuloksellisuus voivat kärsiä.

Ulkoministeriö kertoo selvityspyynnön antamassaan vastauksessa, että monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelmia on kehitetty yhteistyössä monenkeskisten tiimien, kehityspoliittisen osaston johdon ja osaston tulostiiminvetäjän kanssa viimeisen kahden vuoden aikana.

Ministeriön kehityspoliittinen ohjausryhmä totesi vuonna 2018, että on olemassa tarve kehittää yksittäisiin järjestöihin keskittyvien vaikuttamissuunnitelmien toimeenpanon kokemusten perusteella kokonaisstrategia. Kokonaisstrategian tavoitteena oli koota yhteen Suomen tukemia monenkeskisiä organisaatioita ja relevantteja monenkeskisiä kehityspoliittikan prosesseja. Ministeriö valmisti kehittämistyön tuloksena monenkeskisen kehityspoliittisen vaikuttamisen kokonaissuunnitelman. Suunnitelmassa on määritelty kehityspoliittikan pitkän aikavälin temaattiset muutostavoitteet, joiden edistämiseksi Suomi koko hallituskauden vaikuttaa proaktiivisesti rahoittamissaan monenkeskisissä järjestöissä.

Ulkoministeriö kertoo vastauksessaan, että vaikuttamistyön keskittäminen kehityspoliittikan pääteemoihin pyrkii nostamaan Suomen profiilia ja viemään Suomen osaamista yksittäisiä organisaatioita laajemmalle. Tämän uskotaan parantavan Suomen vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta kumppanina koko monenkeskisen järjestelmän laajuisesti. Yhteisten tavoitteiden asettaminen on myös osa kehityspoliittikan tulosohjausta.

Ministeriön sisäisen koordinaation tärkeyttä ja tietojärjestelmien kehittämistä (lisää tietojärjestelmistä seuraavassa luvussa) on sivuttu myös Kehityspoliittikan tulosraportissa. Suomi tekee maatasolla yhteistyötä monenkeskisten toimijoiden kautta ja kanssa ja voisi hyödyntää saatuja kokemuksia pyrkiessään vaikuttamaan laajemmin näihin organisaatioihin. Tulosraportissa todetaan, että tämä edellyttää tietojärjestelmien kehittämistä sekä nykyistä parempaa koordinaatiota ministeriön sisällä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on havainnut tarpeen kehittää sisäistä koordinaatiota ja että se on pyrkinyt jo vuodesta 2018 lähtien määrätietoisesti koordinaation parantamiseen.

Tietojärjestelmien kehittäminen

Tarkastuksessa todettiin, että ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön asiakirjahallinnassa on puutteita. Kehitysyhteistyön tulosten kokoamisen ja yhdistämisen havaittiin olevan vaikeaa käytössä olevilla tietojärjestelmillä. Tarkastuksessa arvioitiin, että tiedonhallintaa kehittämällä luotaisiin edellytyksiä toiminnan vaikuttavuuden paremmalle arvioinnille ja siitä raportoinnille.

Ulkoministeriö toteaa vastauksessaan, että kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmää on kehitetty. Hankkeille on luotu oma tuloseurantasisivusto, jonne merkitään hankkeille määritellyt tulosindikaattorit, tulosten tavoitetasot, saavutetut tulokset sekä tulosanalyysit. Tiedot voidaan aggregoida raportointijärjestelmässä. Järjestelmään toteutetaan kerättävistä tiedoista automaattiraportteja, jotka ovat kaikkien ulkoministeriön virkamiesten käytössä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on kehittänyt asianhallintajärjestelmää tarkastuksessa esitettyyn suuntaan.

Järjestöjen tuottama tieto vaikuttamistyön tukena

Tarkastuksessa todettiin, että kansainvälisten järjestöjen omien evaluointiyksikköjen asema on itsenäinen ja että niiden tuottama tieto on yleisesti ottaen laadukasta. Tarkastusvirasto katsoi, että ministeriön tulisi selvittää mahdollisuuksia avustettavien järjestöjen oman evaluoinnin tuottaman tiedon suurempaan hyödyntämiseen.

Ulkoministeriö toteaa vastauksessaan, että omistajaohjaus on erotettu temaattisesta, tulosohjaukseen perustuvasta vaikuttamisesta. Omistajaohjauksen tueksi on luotu työkalu, jonka tavoitteena on huolehtia siitä, että kaikkien Suomen rahoittamien järjestöjen toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta seurataan yhteisten kriteerien pohjalta. Seurattavat asiat perustuvat monenkeskisten järjestöjen arviointiverkostoon MOPANIin, ja edistymistä seurataan järjestöjen omien tulos- ja muiden seurantaraporttien avulla.

Jälkiseurannan perusteella ulkoministeriö hyödyntää omistajaohjauksessa kansainvälisten järjestöjen tuottamaa tietoa toiminnastaan.

Rahoituksen läpinäkyvyyden kehittäminen

Tarkastuksessa havaittiin, että on työlästä selvittää, miten paljon monenkeskistä kehitysyhteistyötä kaikkiaan rahoitetaan. Rahoitus jakaantuu monelle eri osastolle, ja monenkeskisellä kehitysyhteistyöllä voidaan käsittää hyvin erilaisia asiakokonaisuuksia. Tarkastuksessa katsottiin, että toiminnan suuntaamisen ja seurannan kannalta olisi tärkeää kehittää rahoitusta läpinäkyvämpään suuntaan. Myös tietoa rahoituksen jakaantumisesta yleisrahoitukseen ja korvamerkittyyntä rahoitukseen tulisi olla paremmin saatavilla.

Ulkoministeriö kertoo antamassaan vastauksessa, että sen sisäiseen raportointijärjestelmään on luotu automaattiraportti, jolla monenkeskisten järjestöjen saama kokonaisrahoitusta sekä sen jakautumista yleistukeen ja korvamerkittyyntä tukeen voidaan seurata. Raportista saa ministeriön mukaan myös tiedot kullekin järjestölle suunnitellusta rahoituksesta sekä tarkemmat tiedot yksittäisten hankkeiden sisälöstä.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on pyrkinyt kehittämään rahoitusta siten, että rahoituksen läpinäkyvyys paranee. Raportointijärjestelmä mahdollistaa kokonaisrahoituksen määrän ja sen jakaantumisen seuraamisen.

Kehitysyhteistyön tavoitteiden selkeyttäminen ja rajoittaminen

Tarkastuksessa todettiin, että kehitysyhteistyön tavoitteita oli vuoden 2012 toimenpideohjelmassa paljon, eikä niitä asetettu tärkeysjärjestykseen. Vaikuttamistyötä ei juurikaan suunnattu strategisen analyysin pohjalta huolimatta siitä, että näin oli toimenpideohjelmassa linjattu. Vuoden 2016 alussa hyväksytyssä valtioneuvoston selonteossa Suomen kehityspoliittisia tavoitteita on vähemmän, ja selonteko on aiempaa toimenpideohjelmaa tiiviimpi.

Ulkoministeriö kertoo vastauksessaan, että se on kehittänyt tuloskartat ja eri tulostavoitteiden seurantaan tukevat tulosindikaattorit hallituksen asettamille kehityspoliitiikan painopisteille sekä humanitaariselle avulle. Tuloskartat on hyväksytty vuoden 2019 lopussa ja yhteiset indikaattorit vuoden 2020 alussa. Ne perustuvat vuonna 2018 ensimmäistä kertaa laadittuihin tuloskarttoihin sekä vuonna 2016 ensimmäistä kertaa sovittuihin 12 aggregaatti-indikaattoriin. Tuloskarttojen tavoitteena on kirkastaa Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja sitä, miten Suomi myötävaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen. Lisäksi niillä on tarkoitus vahvistaa Suomen kehityspoliitiikan pitkäjänteisyyttä ja luoda pohjaa suunnittelutyölle hallituksen vaihtuessa. Uudet, toisen sukupolven tuloskartat perustuvat hallitusohjelmaan. Hallitusohjelmassa ei muutettu kehityspoliitiikan painopisteitä, mutta korostettiin sen ihmisoikeusperustaisuutta, läpileikkaavia tavoitteita ja ilmastonmuutosta.

Ministeriön vastauksessa kerrotaan, että yhteisten indikaattorien on tarkoitus palvella ennen kaikkea tilivelvollisuutta ja tiedonvälitystä. Ne perustuvat SDG-indikaattoreihin ja tulevat mahdollisesti vaihtelevasti yhä laajemmin käyttöön eri yhteistyömuodoissa, kumppanuuksissa ja ohjelmissa.

Myös Kehityspolitiikan tulokset 2018 kiinnitetään huomiota voimavarojen tehokkaaseen käyttöön. Tulokset 2018:n yksi johtopäätös on se, että Suomen on järkevää keskittää riittävät resurssit tärkeimpien tavoitteiden saavuttamiseen. Tulevaisuudessa on tärkeää priorisoida Suomen tavoitteita ja keskittää voimavaroja.

Jälkitarkastuksen perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on pyrkinyt kirkastamaan Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja sitä, miten tavoitteet kyetään saavuttamaan.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Monenkeskistä kehitysyhteistyötä koskeneessa tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota erityisesti kehitysyhteistyön koordinointiin ja hallintaan. Tarkastusvirasto kehotti ulkoministeriötä parantamaan osastojensa välistä koordinaatiota ja kehittämään tietojärjestelmiään niin, että ne tukevat paremmin ministeriön toimintaa. Lisäksi tarkastusvirasto kehotti ministeriötä selvittämään, miten se voisi tehokkaammin hyödyntää kehitysyhteistyötä tekevien järjestöjen tuottamaa tietoa omassa toiminnassaan. Tarkastusvirasto kehotti ulkoministeriötä myös keskittymään rajalliseen määrään selkeitä ja konkreettisia kehitysyhteistyötavoitteita. Lisäksi tarkastusvirasto kehotti ministeriötä kehittämään budjetoitua läpinäkyvämmäksi.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on kehittänyt toimintaansa tarkastuksen jälkeen. Monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelmia on kehitetty yhteistyössä monenkeskisten tiimien, kehityspoliittisen osaston johdon ja osaston tulostiiminventäjän kanssa viimeisen kahden vuoden aikana. Kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmää on parannettu ja hankkeille on luotu oma tuloseurantasivu. Suomen rahoittamien järjestöjen toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta seurataan yhteisten kriteerien pohjalta. Seurannassa hyödynnetään järjestöjen omia tulos- ja seurantaraportteja. Ministeriön sisäiseen raportointijärjestelmään on luotu automaattiraportti, jolla monenkeskisten järjestöjen saamaa kokonaisrahoitusta sekä sen jakautumista yleistukeen ja korvamerkittyyntukeen voidaan seurata. Tulokarttojen ja -indikaattorien avulla ministeriö pyrkii kirkastamaan Suomen kehityspoliittisia tavoitteita ja sitä, miten Suomi myötävaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen.

Edellä kuvatun perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on huomionnut tarkastuksen suositukset kehittäessään monenkeskistä kehitysyhteistyötä. Jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Heli Mikkilä
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Juho Nurminen
johtava tuloksellisuustarkastaja