

Hankkeiden laadun arviointia

Katsaus kansalaisjärjestöjen raportointiin

JOHANNA HIETALAHTI (2004)

KEPAN TAUSTASELVITYKSET, 3

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-044-6 (PDF)

TAITTO: HENRIK EDLUND

KANSI: SUVI SAVOLAINEN



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS
TÖÖLÖNTORINKATU 2 A
00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233
FAX+358-9-584-23-200
KEPA@KEPA.FI
WWW.KEPA.FI

KEPAN TOIMINTAA TUETAAN JULKISIN VAROIN ULKOMINISTERIÖN KEHITYSPOLIITTISEN OSASTON
KANSALAI SJÄRJESTÖMÄÄRÄRAHOISTA

Sisällysluettelo

Esipuhe

Johdanto

Taustaa

Selvityksen tavoite ja tarkoitus

Aineisto ja rajoitukset

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laadun kriteereitä

Havaintoja ja päätelmiä kansalaisjärjestöjen hankkeiden laadusta

Hankkeiden tavoitteet, suunnittelu ja toteutus

Toiminnot, tulokset ja tarkoituksenmukaisuus

Vaikutukset

Järjestöjen kapasiteetti

Kestävyys

Yhteensopivuus Suomen kehitysyhteistyöpolitiikan yleisiin päämääriin

Köyhien tavoittaminen ja köyhyyden vähentäminen

Osallistaminen

Havaintoja ja päätelmiä kansalaisjärjestöjen evaluaatiotoiminnasta

Yhteenveto, huomioita ja suosituksia

Hankkeiden laatu

Evaluaatiotoiminta

Suosituksia

Lähdeluettelo

Esipuhe

Mitä laatu kehitysyhteistyössä tarkoittaa? Millä kriteereillä hankkeen tai laajemman yhteistyön laatua voi mitata?

Laatu ja vaikuttavuus ovat viime vuosina olleet keskeisiä keskustelunaiheita kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ympärillä. Erityisesti rahoittaja eli ulkoministeriö on patistanut järjestöjä parantamaan työnsä laatua. Tehtävä on ollut yllättävänkin vaikea, jo pelkästään laadun ja vaikuttavuuden määrittely on tuottanut laajan kirjon ehdotuksia ja näkökulmia.

Tämä Johanna Hietalahden tekemä selvitys on osa Kepan toimintaa kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laadun parantamiseksi. Selvitys kartoittaa ministeriön, Kepan ja muiden kansalaisjärjestöjen asettamia laadun kriteerejä. Lisäksi se tarkastelee sitä, mitä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöstä, ja erityisesti niiden arviointitoiminnasta, voidaan näiden kriteerien perusteella päätellä.

Selvityksen tulokset pohjautuvat 25 kansalaisjärjestön omiin sisäisiin arviointeihin sekä niiden ulkoministeriölle laatimiin hankeraportteihin. Sirpa-Leena Tapaninen teki Kepalle vuonna 1998 selvityksen kansalaisjärjestöjen arviointitoiminnasta, ja Hietalahti tarkastelee tilannetta kuusi vuotta myöhemmin. Hän löytää merkkejä edistymisestä, esimerkiksi sukupuolinäkökulma tulee entistä paremmin esille järjestöjen raporteissa ja kestävyys on käsitteenä monipuolistunut ja syventynyt.

Anja Onali

Ohjelmasuunnittelija, Kepa
Helsingissä 23. maaliskuuta, 2007

Johdanto

Taustaa

Kansalaisjärjestöille suunnattujen kehitysyhteistyömäärärahojen hallinnointiin ja hankkeiden laatuun on alettu viime aikoina kiinnittää yhä enemmän huomiota. Kriittistä keskustelua ovat käyneet niin tutkijat, rahoittajat kuin kansalaisjärjestöt. Mistä laatu rakentuu ja mitkä ovat hyvän hankkeen ja laadukkaan yhteistyön kriteerit?

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö on laadullisesti ja määrällisesti tärkeä osa suomalaista kehitysyhteistyötä. Hallituksen periaatepäätöksen mukaisesti tavoitteena on nostaa kansalaisjärjestöjen rahoitusosuutta 11–15 prosenttia vuoteen 2007 mennessä. Samaan aikaan valmistellaan järjestöjen omavastuuosuuden laskeamista 15 prosenttiin vuoden 2005 hakukierroksella (Lehtomäki 2004). Ulkoasiainministeriö on myöntänyt vuodelle 2005 hanketukea yhteensä 5,8 miljoonaa euroa 106 kansalaisjärjestön kehitysyhteistyöhankkeelle. Päätöksissä hankkeiden laatu on keskeisessä osassa, sillä ministeriö painottaa ”määrän sijaan entistä laadukkaampia hankkeita”. Hakemuksista hylättiin ennätysmäärä eli noin 60 prosenttia (Ulkoasiainministeriö 2004d).

Ulkoministeriö linjaa hanketuen myöntämisen edellytyksiä kaksiosaisessa Hanketuen käsikirjassaan (Ulkoasiainministeriö 2003a ja 2003b). Ministeriö noudattaa rahoituspäätöksissään lakiin, muun muassa valtionapulakiin, perustuvia velvollisuuksia. Järjestöjen on kiinnitettävä hakemuksissaan, hankesuunnitelmissaan ja arviointiraportteissaan erityistä huomiota muun muassa hankkeen kestävyteen sekä talouden ja hallinnon osaamiseen.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa ry ja sen jäsenjärjestöt ovat arvostelleet Hanketuen käsikirjan vaatimaa suunnittelua ja raportointia liian raskaaksi koneistoksi vapaaehtoisvoimin toimiville kehitysyhteistyöjärjestöille. Järjestöt ovat toivoneet uuden rahoitusikkunan avaimista pienille järjestöille ja hankkeille. Kepa ja ulkoministeriö suunnittelivat ministeriön aloitteesta Pilottihankkeen luodakseen kriteerit hyväälle kehitysyhteistyölle (Kepa 2003a ja 2003b). Pilottihankkeen toisessa suunnitteluvaiheessa

on hahmoteltu kriteerejä uudelle rahoitusikkunalle (Kepa 2004b). Jäsenjärjestöistä koostuva työryhmä puolestaan on pohtinut kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen-yhteistyön laatua lähinnä hyvän kumppanuuden näkökulmasta (Kepa 2004a).

Myös ulkoministeriössä on tehty virkatyönä alustavia suunnitelmia arvioida pieniä järjestöjä ja pieniä hankkeita. Hankerahoitukseen on suunnitteilla muutoksia, joista tehdään päätöksiä vuoden 2004 lopussa. Myös neuvonnan ja koulutuksen tarpeeseen aiotaan vastata (Lehtomäki 2004).

Selvityksen tavoite ja tarkoitus

Tämä selvitys kartoittaa hankkeiden laadulle asetettuja kriteereitä ja tarkastelee mitä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön ja evaluointitoimien laadusta voidaan kriteerien perusteella päätellä. Selvitystyön tulokset pohjautuvat 25 järjestön ulkoministeriölle tekemiin hankeraportteihin sekä järjestöjen omiin arvioihin eli evaluaatioihin (liite 1). Tavoitteena on:

- Kartoittaa, mitä kriteereitä eri tahot (ulkoministeriö, Kepa, jäsenjärjestöjen laatutyöryhmä) asettavat hyväälle ja laadukkaalle hankkeelle.
- Arvioida, mitä yhteistä eri tahojen vaatimuksissa on ja miten ne eroavat sekä ovatko kriteerit tarkoituksenmukaisia ja voiko niiden perusteella arvioida konkreettisia hankkeita.
- Analysoida, millaisia tuloksia kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön laadusta ja järjestöjen evaluointitoimista saadaan, jos evaluointeja ja seurantaraportteja tarkastellaan edellä mainittujen kriteerien pohjalta.
- Selvittää, oppivatko järjestöt arviointitoimintansa avulla.

Tutkimuksen tuloksia vertaillaan myös Sirpa-Leena Tapanisen Kepalle vuonna 1998 tekemään selvitykseen suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeiden arvioinnissa käytetyistä menetelmistä. Tapaninen tutki etelä-pohjoinen-yhteistyötä tekevien suomalaisten kansalaisjärjestöjen arviointimenetelmiä ja selvitti, oliko arviointiohjeistoksi soveltuvaa materiaalia ylipäätään saatavilla.

Aineistona oli 60 arviointiraporttia, joiden pohjalta arvioitiin myös kansalaisjärjestöjen evaluoinnin heikkouksia ja vahvuuksia. Tapanisen

mukaan evaluaatioiden suurimmat ongelmat liittyivät tuolloin hankesuunnitteluun ja seurantamittareiden puuttumiseen. Tapaninen katsoo, että tärkeimpiä kehityskohteita olivat:

- Hankkeiden tarkasteleminen kokonaisuutena
- Kenttätöyömenetelmien tarkistaminen ja yhteistyökumppaneiden arvojen ravistelu
- Temaattisten erityiskysymysten asettaminen

Aineisto ja rajoitukset

Tämän selvitystyön teettäjä on Kepan resurssi-tiimi. Aineistona on 25 järjestön 29 omaa evaluaatiota sekä 32 ulkoministeriön vuosiraporttien pohjalle tehtyä arviota. Aineisto sisältää myös järjestöjen matkaraportteja sekä vuosiraportteihin liittyviä hankesuunnitelmia. Hankkeita on yhteensä 35 ja ne jakautuvat maittain seuraavasti: Bangladesh (2), Bolivia (1), Dominikaaninen tasavalta (1), Ghana (1), Intia (3), Kambodža (2), Kenia (2), Kuuba (4), Libanon (1), Liberia (1), Malawi (2), Mali (2), Mosambik (2), Namibia (1), Nicaragua (3), Nigeria (2), Sambia (1), Sudan (1), Tansania (2) ja Uganda (1). Aineistona käytetään sekä Kepan että ulkoministeriön julkaisuja.

Järjestöjen vuosiraporteista ja evaluaatioista on etsitty hankkeiden vahvuuksia ja heikkouksia hankkeille asetettujen laadukriteereiden pohjalta. Selvitystyössä nousi esiin etenkin heikkouksia ja siten niiden analysoiminen painottuu myös tässä raportissa. Ongelmia on hyödyllistä tarkastella hankkeiden laadun parantamiseksi. On kuitenkin syytä korostaa, että aineiston joukossa on myös erinomaisesti toimivia hankkeita. Ne ovat usein esimerkkejä siitä, että kiinnittämällä huomiota tiettyihin seikkoihin saadaan aikaan myös hyviä tuloksia.

Arviointityö toteutettiin loka-marraskuussa 2004. Pieni otos rajoittaa tilastotieteellistä analyysia, joten hankkeiden vahvuuksista ja heikkouksista ei pyritä antamaan tyhjentävää selitystä tai tekemään pitkälle vietyjä johtopäätöksiä. Työn tarkoituksena on pikemminkin nostaa esiin raporteissa toistuvia ongelmia ja vahvuuksia sekä luodata kansalaisjärjestöjen kehityshankkeiden tilaa laadullisen analyysin keinoin.

Selvityksessä erotellaan pienet ja isot hankkeet vuosibudjetin perusteella. Rajaksi on asetettu 20–30 000 euroa. Kaikki raportit eivät kuitenkaan analysoi taloutta ja ilmoita budjetin suuruutta, joten jako on ohjeellinen.

Laadun kriteereitä

Ulkoministeriön ehdot hanketuen myöntämiselle on esitelty kaksiosaisessa Hanketuen käsikirjassa (Ulkoasiainministeriö 2003a ja 2003b). Kriteerien mukaan hakemuksissa, hankesuunnitelmissa ja arviointiraporteissa keskeistä on kiinnittää huomiota muun muassa hyvään raportointikäytäntöön, hankkeen kestävyteen sekä talouden ja yleisen hallinnon osaamiseen. Hanketuen käsikirjan määrittämä tuen yleinen ehto on toimijoiden riittävä asiantuntemus hankkeen toteuttamiseen ja hallinnointiin eli:

- Tavoitteet ja toiminnan laajuus ovat realistiset suhteessa voimavaroihin ja kykyihin.
- Kohdemaassa on yhteistyökumppani.
- Hanke on linjassa Suomen kehitysmaapolitiikan tavoitteiden kanssa.
- Järjestöllä on ammattitaitoinen tilintarkastus-, kirjanpito- ja raportointikäytäntö (Ulkoasiainministeriö 2003a ja 2003b).

Varsinkin pienimmät järjestöt ovat arvostelleet *Hanketuen käsikirjaa* sääntöjen tulkinnanvaraisuudesta ja monimutkaisuudesta. Raportoinnin vaatima työpanos on vapaaehtoisjärjestöille raskas. Monilla järjestöillä on ongelmia raportoinnin aikataulussa ja laadukkuudessa (Kepa 2003b). Velvoitteiden mukaisesti järjestöjen on vuosittain raportoitava hankkeen edistymisestä ministeriölle. Raporttiin on liitettävä tilintarkastuskertomus ja tilintarkastajan lausunto. Hankkeen loppuessa toimitetaan loppuraportti, jossa arvioidaan hankkeen tuloksia (Ulkoasiainministeriö 2003a ja 2003b).

Ulkoministeriön selvityksestä käy niin ikään ilmi, että taloushallinnon tasovaatimukset ovat liian korkeita varsinkin pienille järjestöille (Ulkoasiainministeriö 2004b). Raportin mukaan järjestökentässä ei ole riittäviä kykyjä tai voimavaroja kehittää taloushallintoa vastaamaan valtiontuen edellyttämiä laatuvaatimuksia. Vakava ongelma ministeriön mukaan on se, etteivät hankekirjanpito ja -raportointi täsmää (Ulkoasiainministeriö 2004b). Ulkoministeriö pysyy kannassaan, jonka mukaan kirjanpito-ongelmista kärsivät järjestöt eivät voi saada tukea. Turvataksien pienten järjestöjen toimintamahdollisuudet ministeriö suunnittelee kuitenkin muutoksia hankerahoitukseen ja pyrkii lisäksi tehostamaan neuvontaa ja koulutusta (Lehtomäki 2004).

Selvitysten mukaan järjestöyhteistyön toimivuudessa on vielä paljon haasteita ja koulutusta

tarvitaan sekä Suomessa että kumppanimaissa. Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksikkö KEO-33 ja Kepa toteuttivat syksyllä 2003 tältä pohjalta Pilottihankkeen, jonka tavoitteena oli muun muassa saada laadituksi hyvän kehitysyhteistyöhankkeen kriteerit sekä etsiä vaihtoehtoisia tapoja järjestöjen julkiseen rahoitukseen. Ensimmäistä vaihetta, Pilotti I:tä, seuranneen niin sanotun Pilotti II:n (Kepa 2004b) suunnitteluvaiheessa määriteltiin pienten hankkeiden vähimmäiskriteerit. Näitä ovat:

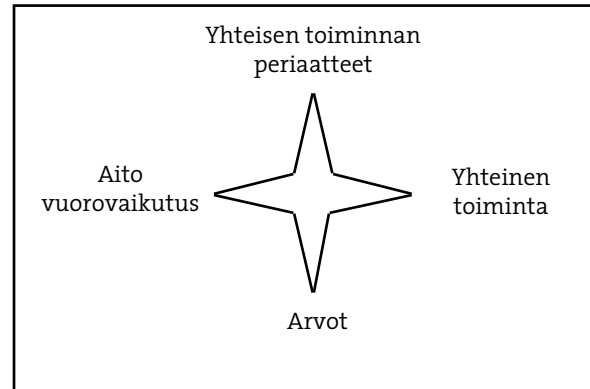
- Järjestön hallinnollisen, taloudellisen ja toiminnallisen kapasiteetin riittävyys
- Yhteistyökumppanien osallistuminen hankkeen suunnitteluun
- Hankkeen tarkoituksenmukaisuus
- Hankkeen toteutettavuus
- Hankkeen kestävyys (Kepa 2004b)

Ulkoministeriön kriteerit järjestöjen kehitysyhteistyölle ovat karkeasti jaotellen enemmänkin määrällisiä ja järjestötahon pikemmin laadullisia. Taulukosta 1 voidaan kuitenkin havaita, että erot ministeriön ja Pilotti II:n laatuvaatimusten välillä eivät periaatteessa vaikuta kovin suurilta. Erot näkyvät silti selkeästi painotuksissa ja raportointivaatimuksissa.

Taulukon mukaan suurimmat erot tulevat esiin pohdittaessa hankkeen tarkoituksenmukaisuutta ja toteutettavuutta. Ulkoministeriö painottaa tuloksia ja toimintoja sekä taloudellista toteutettavuutta ja kustannushyötyanalyysiä, ja Pilotti II -työryhmä puolestaan toivoo lähinnä selkeää, realistista tavoitteiden asettelua ja toimenpiteitä sekä hyödynsaajien sitoutumisen huomioimista. Osallistamisen, kestävyden ja kapasiteetin luonnehtiminen muistuttavat paljon toisiaan. Lisäksi ulkoministeriö kiinnittää erityistä huomiota kirjanpitokäytäntöön ja vaikutusanalyysiin.

Pilottihankkeiden lisäksi Kepan hallituksen asettama, jäsenjärjestöistä koostuva työryhmä on pohtinut kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoisen-yhteistyön laatua. Ryhmä ei jaa yhteistyötä vain hankemaiseen toimintaan vaan katsoo laadun syntyvän pikemminkin pohjoisen ja etelän toimijoiden kumppanuudesta, jolloin huomio kiinnittyy etupäässä arvoihin, yhteistoiminnan periaatteisiin, aitoon vuorovaikutukseen ja yhteiseen toimintaan. Laadun edellytyksiä ovat muun muassa organisaatioiden ja toimintaympäristön tunteminen, pitkäaikainen kumppanuus, jatkuva dialogi sekä molemminpuolinen hyöty (Kepa 2004a). Työryhmä havainnollistaa

hyvän laadun kriteereitä tähtikuviolla, jonka neljä sakaraa muodostuvat arvoista, yhteistoiminnan periaatteista, aidosta vuorovaikutuksesta ja yhteisestä toiminnasta (kuvio 1). Kriteerit ovat luonteeltaan hyvin laadullisia eikä niiden arvioimiseen ole vielä mittareita.



Kuvio 1. Kepan jäsenjärjestöistä koostuva työryhmä kuvaa laadun kriteereitä kumppanuuden tähdellä.

Työryhmän mukaan kansalaisjärjestöjen kumppanuuden hengessä rakentama hanke muotoinen yhteistyö konkreettisine tavoitteineen puolustaa edelleen paikkaansa kansalaisjärjestöyhteistyön tärkeimpänä muotona. Ryhmä kuitenkin korostaa vuorovaikutuksen, yhteisen oppimisen tai muiden niin sanottujen pehmeämpien arvojen merkitystä hankkeen onnistumisessa. Nykyisen mallin rinnalle toivotaan myös prosessimaista yhteistyötä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi uutta valtionavun rahoitusikkunaa niin sanotulle pienelle järjestöyhteistyölle (Kepa 2004a).

	Ulkoasiainministeriö	Pilotti II
Hankkeen tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> • Millaisia toimintoja ja tuloksia saavutettiin? • Ovatko toiminta ja tulokset relevantteja sekä etelän että pohjoisen näkökulmasta? 	<ul style="list-style-type: none"> • Vastaako odotuksia ja tarpeita? • Onko hyödynsaajien sitoutumista arvioitu?
Hankkeen toteutettavuus	<ul style="list-style-type: none"> • Onko taloudellisesti toteutettavissa? • Onko kannattava, kassavirta hallittu ja kustannus-hyötysuhde positiivinen? • Mitkä ovat sosiaaliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko tavoitteet selkeät ja realistiset? • Johtavatko toimenpiteet tavoitteeseen? • Täsmäävätkö toimenpiteet ja kustannusarvio?
Osallistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko eri sidosryhmien edustajat osallistuneet yhdessä suunnitteluun? • Mikä on sidosryhmien rooli päätöksenteossa, toteutuksessa ja/tai sen arvioinnissa? 	<ul style="list-style-type: none"> • Onko kumppani osallistunut suunnitteluun? • Miten vastuu jakautuu toimijoiden kesken?
Hankkeen kestävyys	<ul style="list-style-type: none"> • Onko linjassa Suomen kehitysmaapolitiikan tavoitteiden kanssa? • Jääkö hankkeesta pitkäaikaisia taloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja/tai ympäristövaikutuksia? • Onko institutionaalisesti kestävä? • Onko taloudellinen kestävyys varmistettu? • Kytkeytyvätkö toiminnot kohde- maan yleisiin kehitystavoitteisiin? 	<ul style="list-style-type: none"> • Tukeeko Suomen kehityspoliittisia tavoitteita? • Tukeeko <i>Hanketuen käsikirjan</i> tavoitteita? • Onko hyödynsaajat eritelty sukupuolen mukaan? • Mikä on suhde sukupuolten väliseen eriarvoisuuteen? • Onko ympäristövaikutukset huomioitu? • Onko institutionaalista kestävyttä analysoitu? • Onko taloudellista kestävyttä analysoitu?
Järjestön kapasiteetti	<ul style="list-style-type: none"> • Onko järjestöllä riittävä asian- tuntemus toteuttamiseen ja hallintointiin? • Ovatko tavoitteet ja toiminnan laajuus realistisia suhteessa järjestön voimavaroihin, kokemukseen ja kykyyn hankkia omarahoitusta? • Onko järjestöllä tarvittavaa suunnittelu- ja toteutuskykyä? • Onko järjestöllä ammattitaitoinen tilintarkastus-, kirjanpito- ja raportointikäytäntö? • Onko järjestöllä riittävät tiedotus- ja kasvatustavoitteet? 	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko tavoitteet ja toiminnan laajuus realistisia suhteessa järjestön voimavaroihin ja kokemukseen? • Onko järjestöllä riittävän vakaa talous ja kykyä hankkia tarvittava omarahointus? • Onko järjestöllä ammattitaitoinen tilintarkastus- ja kirjanpito? • Onko järjestö raportoinut aiemmasta kehitysyhteistyöstään moitteettomasti?

Taulukko 1. Pilotti II:n vähimmäiskriteerit pienelle hankkeelle ja ulkoasiainministeriön Hanketuen käsikirjan määräämiä laatukriteereitä.

¹ Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden hanketuen yleisinä tavoitteina on: (i) täydentää ja tukea Suomen kehitysyhteistyötä myös sellaisissa maissa, joiden kanssa Suomi ei harjoita virallista kehitysyhteistyötä; (ii) laajentaa kehityskaasu-suhteita kansalaistasolla; (iii) tarjota laajoille kansalaispiireille mahdollisuuden omakohtaiseen kokemukseen kehitysyhteistyössä; (iv) tukea kehitysmaiden omaa kansalaisjärjestötoimintaa; (v) tukea erityisesti maaseudun ja kaupunkien köyhimpiä väestöryhmiä; ja (vi) rohkaista kehitysmaiden järjestöjen omaehtoista tuotanto-toimintaa.

Havainnot ja päätelmiä kansalaisjärjestöjen hankkeiden laadusta

Hankkeiden tavoitteet, suunnittelu ja toteutus

Yksi Pilotti II:n asettamista laadun kriteereistä on toteutettavuus eli minkälaisia tavoitteita hankkeelle on asetettu ja miten niihin päästy. Niin Pilotti II:n, KEO-raportin² kuin Hanketuen käsikirjan määrittelemiä keskeisiä kysymyksiä tavoitteiden saavuttamiseksi on lueteltu taulukossa 2.

Kepan selvityksen mukaan suomalaisten järjestöjen suurimmat evaluaatio-ongelmat liittyvät hankesuunnitteluun (Tapaninen 1998). Tässä selvityksessä suunnitelmien ja tavoitteiden saavuttamisen arviointia rajoittaa se, että useista raporteista puuttuu hankesuunnitelma tai tavoitteiden ja indikaattorien määrittely. Yleisesti voidaan todeta, että mukana on paljon hyviä esimerkkejä, mutta suunnitelmissa on edelleen puutteita ja tavoitteiden asettelu on usein ympärilyövä. Ongelma saattaa johtua osittain siitä, että ulkoministeriölle laaditut hankesuunnitelmat ja hankkeiden vuosiraportit ovat itsenäisiä, eivätkä niiden tarjoamat tiedot useinkaan kohta. Tämä

koskee erityisesti tavoitteiden ja taustatietojen selvittämistä seurannan pohjana. Yritys kytkää seuranta ja arviointi soljuvasti alusta loppuun, suunnitteluvaiheesta loppuraportointiin, epäonnistuu useissa arvioinneissa.

Useimmista raporteista puuttuu ennakoarviointi, ja taustojen, toimintaympäristön ja kohderyhmän määrittely on hyvin usein puutteellisia. Tämä heijastuu niin hankkeen edistymiseen, tavoitteiden saavuttamiseen kuin vaikutusanalyysiinkin. Kokonaisuuden hahmottaminen on hankalaa, koska ongelmien sekä hankkeen tarkoituksen, tavoitteiden ja toimintojen suhde on epäselvä. Kohderyhmän tarkka määrittäminen on tärkeää, sillä toiminnot ja tavoitteet räätälöidään tapausittain. Selvitys kohdealueen tilanteesta puolestaan tuo arvokasta tietoa ihmisten tarpeista ja odotuksista. Esimerkiksi alueen historia, poliittinen tilanne, yhteisön hierarkia, naisten perinteiset velvollisuudet ja kulttuuriset seikat on huomioitava jo hankkeen suunnitteluvaiheessa.

Hankeideat vaihtelevat konkreettisesta rakentamisesta, pakolaisavusta ja terveydenhuollon edistämisestä kouluttamiseen, naisten aseman vahvistamiseen ja ruokaturvan parantamiseen. Yleensä hankkeet muotoutuvat vähitellen ja noudattelevat todettuja tarpeita. Tavoitteidenasettelu täsmentyy vuosien mittaan, työn edetessä. Raporteista ja niiden mukaan liitetystä hankesuunnitelmista ei pääsääntöisesti ilmene, että tavoitteita olisi määritelty ongelmanalyysin tai minkään muunkaan järjestelmällisen tutkimuksen pohjalta. Arviointi näyttää perustuvan usein suomalaisten toimijoiden omiin kokemuksiin, päätelmiin ja arvioihin. Tämä heijastaa vaillinaisen perehtymisen ohella sitä, ettei

Pilotti II	<ul style="list-style-type: none">• Ovatko tavoitteet selkeät ja realistiset?• Johtavatko toimenpiteet tavoitteeseen?• Täsmäävätkö toimenpiteet ja kustannusarvio?
Vuosiraportti	<ul style="list-style-type: none">• Miten hanke on saavuttanut sille asetetut tavoitteet?• Missä asioissa ja mistä syystä osa tavoitteista on ehkä jäänyt saavuttamatta?
Hanketuen käsikirja	<ul style="list-style-type: none">• Onko hanke taloudellisesti toteutettavissa?• Onko kannattava, kassavirta hallittu ja kustannus-hyötysuhde positiivinen?• Mitkä ovat sosiaaliset vaikutukset ja ympäristövaikutukset?

Taulukko 2. Hankkeen toteutettavuus.

² Vuosiraportilla tarkoitetaan tässä työssä Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeen vuosiraportti-lomaketta, jonka täytämällä järjestöt raportoivat ulkoasiainministeriölle vuosittain hankkeensa edistymisestä.

varsinkaan pienillä järjestöillä ole resursseja tehdä kattavia ennakkokartoituksia.

Järjestöt arvioivat saavuttaneensa lähiajan tavoitteet keskimäärin hyvin tai ainakin tyydyttävästi. Tätä arviota ei kuitenkaan ollut mahdollista vahvistaa tässä selvityksessä, sillä käytettävissä ei ollut riittävästi taustatietoa ja järjestöjen käyttämät indikaattoreita ei tarkalleen tiedetty. Vain pieni osa järjestöistä käytti tiettyjä indikaattoreita säännölliseen muutosten ja tulosten seurantaan. Indikaattorit kuuluvat järjestöille vain harvoin systemaattisena osana hankkeen suunnitteluun.

Jotkin järjestöt analysoivat kuitenkin erittäin onnistuneesti muutoksia ajassa. Tällöin raporteille ja evaluaatioille on tyypillistä, että lähtötilanne ja päätulokset on eritelty selkeästi. Muutamissa arvioinneissa konkreettiset muutokset ja muutoksista koituneet parannukset on lueteltu hankkeen historiaa kuvaavassa taulukossa. Se antaa havainnollisen kuvan alueen toimintaympäristöstä, ongelmista, ongelmiin kehitetyistä ratkaisusta, toiminnoista, hankkeen etenemisestä, aikataulusta ja saavutetuista tuloksista. Tällöin hankkeen toiminnot on jaoteltu

ongelmalähtöisesti vastaamaan hyödynsaajien tarpeita.

Toiminnot, tulokset ja tarkoituksenmukaisuus

Tarkoituksenmukaisuus

Hankkeen tarkoituksenmukaisuudella mitataan sitä, kuinka hyvin projektin tavoitteet vastaavat kohderyhmän todellisia tarpeita. Tällöin korostuvat kohderyhmän valinnan, alkuvaiheen suunnittelun ja ongelmien analysoinnin merkitys. Parhaassa tapauksessa hanke vastaa hyödynsaajan todellisia tarpeita, heikoimmassa se heijastaa ulkopuolisen toimijan ennakkokäsityksiä ja omia tarpeita. Pilotti II:n suunnitelmassa tarkoituksenmukaisuus on nostettu yhdeksi tärkeimmistä laatuksista. Sen sijaan ulkoministeriölle tehtävissä vuosiraporteissa ja Hanketuen käsikirjassa suuntaudutaan tarkastelemaan tuloksia ja toimintoja tarkasteluun (taulukko 3).

Pilotti II	<ul style="list-style-type: none"> • Vastaako hanke odotuksia ja tarpeita? • Onko hyödynsaajien sitoutumista arvioitu?
Vuosiraportti	<ul style="list-style-type: none"> • Mitä ovat tärkeimmät toimintamuodot ja toimenpiteet, joiden kautta tavoitteita on pyritty saavuttamaan? • Mitkä ovat tulokset lyhyesti eli mitä ovat raportointikauden konkreettiset parannukset ja tuotokset? • Mitkä ovat tulosten valmistumisajankohta, määrä ja laji? • Jos tulokset eivät vastaa hakemuksessa tai suunnitelmassa ilmoitettuja päämääriä, mikä on syynä poikkeamiin?
Hanketuen käsikirja	<ul style="list-style-type: none"> • Minkälaisia toimintoja ja tuloksia saavutettiin? • Ovatko toiminta ja aikaansaadut tulokset relevantteja sekä etelän että pohjoisen näkökulmasta?

Taulukko 3. Hankkeen tarkoituksenmukaisuus.

Hankkeen tarkoituksenmukaisuutta ei analysoida valtaosassa kansalaisjärjestöjen tekemissä vuosiraporteissa. Vuosiraporteissa ei yleensä esitetä kattavia perusteluja. Niissä vain esimerkiksi todetaan, että hanke vastaa paikallisten tarpeita. Asian sivuuttaminen selittyy ainakin osittain KEO:n raportointivaatimuksilla, joissa pyydetään selvittämään ainoastaan hankkeella saavutetut toiminnot ja tulokset. Tarkka kohderyhmän määrittäminen, taustaselvitys, ongelma-analyysi ja tavoitteiden asettelu toisivat kuitenkin vastauksen siihen, kuinka hyvin toiminnot ja tarpeet kohtaavat. Samalla pystyttäisiin välttämään monet ongelmakohdat. Järjestöjen omissa evaluaatioissa hankkeen tarkoituksenmukaisuuden arvioiminen on yleisempää. Niissä on myös selkeämmin selvitetty hankkeen lähtö- ja nykytilanne sekä eritelty tarkemmin tavoitteet, toimenpiteet, kriteerit, toimintaympäristö ja sosiokulttuurinen ympäristö.

Hankkeissa saavutetut tulokset ovat keskimäärin hyviä. Hankkeen tarkoituksenmukaisuutta analysoineet järjestöt uskovat hankkeen vastaavan hyvin hyödynsaajien tarpeita. Vain muutamassa tapauksessa ei ole onnistuttu vastaamaan kohderyhmän tarpeisiin. Esimerkiksi yhdessä hankkeessa Suomessa suunnitellut toiminnot eivät johtaneet toivottuihin tuloksiin, koska alkukartoitus oli lyöty laimin. Toiminnot järjestyivät vasta, kun paikalliset ottivat vastuun suunnittelusta.

Hyödynsaajien sitoutumista ei varsinaisesti arvioida kovinkaan monessa raportissa. Sitoutumista pohditaan yleensä mainitsemalla, että ihmiset ovat innostuneita hankkeen tuomista konkreettisista muutoksista ja parannuksista. Yhdessä hankkeessa hyödynsaajien sitoutumista arvioidaan esimerkiksi siten, että ihmiset ovat ”innokkaita osallistumaan myöhempiinkin toimintoihin”.

Toiminnot ja tulokset

Hankeraporttien parasta antia on välittömien tulosten ja toimintojen saavuttamisen ja kirjaaminen. Tieto on helppo kerätä ja tulokset luetellaankin yleensä selkeästi ja yksityiskohdaisesti. Parhaissa esimerkeissä tulokset ja toiminnot on taulukoitu, ja taulukoihin on eritelty tavoitteet, menetelmät, kohderyhmät ja niille räätälöidyt toimenpiteet. Joihinkin raporteihin on lisätty taulukko hankkeen historiasta, ja se antaa raportille lisäarvoa selvittämällä pähkinän-

kuoressa hankkeen edistymistä, ongelmia ja ratkaisuja.

Yleinen ongelma on, että raportoinnin luotellomaisuus heikentää raportoinnin, tulosten ja toimintojen kuvaamisen, analyttisyyttä. Hankkeet ovat hyvin usein sosiaalisia ja järjestöt painottavat niiden edetessä yhä enemmän kasvatuksellisia tavoitteita. Kun tulosten raportointiohjeessa painotetaan määrällistä näkökulmaa, on laadullisiin hankkeisiin keskittyvien järjestöjen vaikea soveltaa ohjetta käytäntöön.

Muutamilla järjestöillä on edelleen selkeitä vaikeuksia yhtä lailla raportoida hankkeesta kuin viedä hanketta eteenpäin. Tavoitteet jäävät epäselviksi eikä toiminnoista kerrota esimerkiksi muuta kuin se, että kaikkia kohderyhmiä ei voitu tavoittaa rahanpuutteen vuoksi. Ääritapauksissa jää epäselväksi, mitä hankkeessa edes tehdään. Toisinaan järjestöt myös sekoittavat tulokset toimintoihin ja päinvastoin. Konkreettiset parannukset jäävät epäselviksi, koska tavoitteita ja taustatietoa ei ole selvitetty, ja raporteissa ja evaluaatioissa annetaan niukasti tietoa muista alueella toimivista järjestöistä ja hankkeista. Muutamat mainitsevat olevansa yhteydessä tai yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Muuten toimintojen päällekkäisyyteen ei kiinnitetä juurikaan huomiota.

Tehokkuus ja tuloksellisuus

Tehokkuus, efficiency, mittaa, kuinka hyvin käytössä olleet voimavarat on muutettu toiminnoiksi ja konkreettisiksi tuloksiksi. Toisin sanoen toiminta on tehokkainta, kun annetuilla voimavaroilla ja teknologialla saadaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos. Tällöin oleellista on tarkastella myös sitä, kuinka hyvin järjestö pystyy edistämään kehitystä köyhimmillä alueilla, kuinka laajaan joukkoon se pystyy vaikuttamaan, kuinka hyvin paikallisen teknologian käyttö on hyödynnetty ja miten voimavarat (varat) jakautuvat etelän ja pohjoisen toimijoiden kesken.

Tuloksellisuudella, *effectiveness*, puolestaan tarkoitetaan sitä, kuinka hyvin hankkeella on saavutettu välittömät tavoitteet. Kustannushyötyanalyysi vertailee ja arvioi hankkeen hyötyjä ja haittoja.

Ulkoministeriö vaatii selvittämään hankkeen rahoituksen ja resursseilla saavutetut tulokset. Toteutustapoihin perätään positiivista kustannus-hyötysuhdetta, mutta ministeriö

ei varsinaisesti vaadi järjestöjä analysoimaan tehokkuutta tai tuloksellisuutta hankeraportteissaan ja vain harvat niitä analysoivatkaan. Yleensä tarkastelu tulee esiin järjestöjen omissa raporteissa, mutta silloinkin analyysi jää pääosin pinnalliseksi. Arvioissa todetaan esimerkiksi, että ”projektissa on taitavasti onnistuttu hyötyjen maksimoimista käytettävien resurssien puitteissa, nimenomaan tarkasteltaessa hankkeen kestävyyttä ja pitkän aikavälin mielekkyyttä” tai ”projekti on onnistunut suhteellisen pienin taloudellisin panoksinkin auttamaan monia alueen asukkaita”.

Raporttien perusteella on vaikea saada kunnon kokonaiskuvaa siitä, miten hankkeisiin on panostettu. Järjestöjen omissa raporteissa taloutta ja työpanosta ei pääsääntöisesti analysoida lainkaan, joten myös tehokkuuden arviointi jää likimääräiseksi. Puute on merkittävä varsinkin isojen järjestöjen raporteissa, koska hankkeissa on usein kyse taloudellisesti merkittävästä panostuksesta.

Vaikutukset

Pilotti II:n suunnitelmassa esitetyt laatuksiteerit eivät edellytä vaikutusanalyysin tekemistä. Ulkoministeriön vuosiraportissa järjestöjen sen sijaan on selvitettävä hankkeen vaikutukset ja tavoitteiden saavuttaminen. Järjestöt vastaavat seuraaviin kysymyksiin:

- Miten hanke on saavuttanut sille asetetut tavoitteet?
- Millaisia myönteisiä vaikutuksia hankkeella on ollut?
- Kuka tai ketkä vaikutuksista ovat hyötynneet?
- Mitä muutoksia hankkeen seurantamittareissa on tapahtunut?
- Missä asioissa ja mistä syystä osa tavoitteista on ehkä jäänyt saavuttamatta?

Vaikka hankeraporteissa pyritään analysoimaan hankkeen vaikutuksia, käsite sekoitetaan lähes poikkeuksetta tuloksiin. Lisäksi vastaukset perustuvat arvioihin, eivät tutkimuksen pohjalta hankittuun tietoon. Seurannasta ei yleensä ole aineistoja, ja evaluaatioissa ilmaistaan lähinnä tulokset, ei niinkään pitkän ajan vaikutuksia. Ilmiö on yleinen sekä isoilla että pienillä järjestöillä.

Ongelma syntyy sekä siitä, miten järjestöt määrittelevät vaikutukset ja että liian teknisestä

vuosiraporttilomakkeesta. Muutamat järjestöt muistuttavatkin, että vaikutukset tulevat esiin vasta vuosien kuluttua, ja siten niiden arviointi on vaikeaa. Vaikutusten mittaaminen on työlästä ja vaatii resursseja. Herää kysymys, onko lyhyiltä hankkeilta ja pieniltä järjestöiltä edes soveliaista vaatia sellaista.

Suurin osa hankeraporteista ei sisällä tyydyttävää tietoa vaikutuksista tai käytetyistä seurantamittareista. Järjestöjen omissa raporteissa vaikutusanalyysi on syvempää. Kaksi järjestöä arvioi hankkeiden tulevaisuutta ja pitkäaikaisia vaikutuksia. Kielteisiä vaikutuksia ei ole huomioitu. Vain muutama kertoo käyttäneensä osallistavia menetelmiä tai tehneensä muun järjestelmällisen tutkimuksen. Muutamassa raportissa selvitetään hyvin, miksi tällaista aineistoa ei ole mahdollista saada.

Vaikutuksista puhuttaessa on huomioitava myös se, että syy-seuraussuhdetta saattaa olla vaikea määritellä. Muutos voi olla todellista, mutta on analysoitava, mikä siinä on kansalaisjärjestön ja hankkeen aiheuttamaa. Kehitys on monen tekijän summa. Analyysiin vaikuttavat taustatilanne, puitteet sekä kansallinen ja kansainvälinen kehitystyö. Tiedon tarkoituksenmukaisuutta voi parantaa ainakin monipuolistamalla menetelmiä, huomioimalla useita näkökulmia sekä muistamalla suunnittelun ja arvioinnin kiinteän yhteyden.

Pilotti II	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko tavoitteet ja toiminnan laajuus realistiset suhteessa järjestön voimavaroihin ja kokemukseen? • Onko järjestöllä riittävän vakaa talous ja kykyä hankkia tarvittava omarahoitus? • Onko järjestöllä ammattitaitoinen tilintarkastus- ja kirjanpitokäytäntö? • Onko järjestö raportoinut aiemmasta kehitysyhteistyöstään moitteettomasti?
Vuosiraportti	<p>Hankkeen kustannukset ja rahoitus:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hankkeen kustannukset eriteltynä kustannuslajeittain. Erittelyssä jaotellaan kustannuslajit (esim. henkilötöiden laatu, koulutusmateriaali, rakennustarvikkeet, matkat), hankintojen määrä (esim. henkilötöiden määrä ja työskentelyaika, hankittujen välineiden kpl-määrä, rakennetun toimitilan m², matkojen määrä), yksikköhinta (esim. €/kuukausi, €/kpl, E/ m²) sekä hankintalähde. Kustannuserittelyyn tarvittaessa erilliset liitteet. Apuvälineenä kustannustaulukot • Omarahoitus: kulunutta vuotta koskevan järjestön omarahoituksen muodostuminen määrällisesti ja laadullisesti: mistä omarahoitus on hankittu, miten lahjoitusten ja vapaaehtoistyön arvo on laskettu. • Hankkeen mahdollinen muu rahoitus • Rahatilanne raportointivuoden lopussa
Hanketuen käsikirja	<ul style="list-style-type: none"> • Onko järjestöllä riittävästi asiantuntemusta hankkeen toteuttamiseen ja hallinointiin? • Ovatko hankkeen tavoitteet ja toiminnan laajuus realistiset suhteessa järjestön voimavaroihin, kokemukseen ja kykyyn hankkia omarahoitusta? • Onko järjestöllä tarvittavaa suunnittelu- ja toteutuskykyä? • Onko järjestöllä ammattitaitoinen tilintarkastus-, kirjanpito- ja raportointikäytäntö? • Onko järjestöllä riittävät tiedotus- ja kasvatustavoitteet?

Taulukko 4. Järjestöjen kapasiteetti

Järjestöjen kapasiteetti

Pilotti II asettaa tärkeimmäksi laatukriteeriksi järjestön kapasiteetin eli kyvyn toteuttaa hanke. Eri tahojen esittämät vaatimukset kapasiteetille luetellaan taulukossa 4.

Järjestöjen kapasiteetti on useimmiten riittävä hallinnoimaan hanketta. Henkilöstön määrä, liikevaihto ja toiminnot suhteutuvat järjestön kokoon. Useilla järjestöillä on takanaan vuosien yhteistyö saman toimijan kanssa. Suurimmat ongelmat liittyvät talouteen ja taloushallintoon. Viisi järjestöä mainitsee omarahoituksen jatkuvaksi ongelmaksi: joko rahan tai vapaaehtoistyöntekijöiden hankkiminen on vaikeaa. Ulkoministeriö (2004b) korostaa, että järjestöjen

kirjanpitotaidoissa on vakavia puutteita. Rahoitusasiat on kirjattu järjestöjen tekemissä hankeraporteissa teknisesti asianmukaisesti, mutta analyysi puuttuu usein kokonaan. Talousarvion ja kustannusanalyysiä ei ole huomioitu tai osattu käyttää hyväksi taloudellista kestävyyttä analysoitaessa. Esimerkiksi pääluvun mukaisia yksikkökustannuksia tai hallinnollisia kustannuksia ei ole osattu suhteuttaa budjettiin. Jotta talouden raportoinnista olisi hyötyä, olisi raportointikäytännön lisäksi myös kirjanpidon ja taloudellisten tunnuslukujen tulkintaan hyvä saada lisää koulutusta ja neuvontaa.

Kestävyys

Kestävyyden ulottuvuudet

Kestävyys, *sustainability*, viittaa siihen, miten pysyviä hankkeen aikaansaamat muutokset, tulokset ja vaikutukset ovat. Pilotti II:n suunnitelmia ja ulkoministeriön asettamia kriteerejä kestävyydelle luetellaan taulukossa 5. Pilottiryhmä pitää kestävyyttä hankkeen tärkeimpänä kriteerinä. Tapanisen mukaan järjestöt käsittivät aiemmin termin tarkoittavan lähes poikkeuksetta vain taloudellista kestävyyttä. Analysointi on sittemmin monipuolistunut, ja evaluoijat ainakin pyrkivät huomioimaan eri näkökulmat.

Institutionaalinen kestävyys

Institutionaalisella kestävyydellä tarkoitetaan kykyä johtaa, suunnitella, toteuttaa ja seurata hanketta ilman ulkopuolisten teknistä tai

hallinnollista tukea. Tapanisen tutkimukseen verrattuna voidaan todeta, että institutionaalinen kestävyys on kehittynyt ja järjestöt yrittävät huomioida ja vahvistaa sitä muun muassa lisäämällä paikallista osaamista, kouluttamalla, kehittämällä yhteistoimintaa ja siirtämällä hankkeita vähitellen paikallisten vastuulle.

Eryityisesti isojen järjestöjen raporteista voi päätellä, että hankkeiden institutionaalinen kestävyys on parantunut Tapanisen tutkimustuloksista. Muutamat järjestöt arvioivat, että toiminta jatkuu ilman niiden antamaa tukea. Silti näissäkin arvioissa muistutetaan, että tasokkuuden ylläpitäminen vaatii jatkuvia ponnisteluja vaikeiden olosuhteiden ja suuren työmäärän takia. Yksikään järjestö ei pysty täysin vastaamaan kaikista kestävyiden osa-alueista: joillakin on talousongelmia, toisilla raportointipuutteita. Lupaavista tuloksista huolimatta institutionaalisessa kestävyudessa on edelleen suuria riskejä. Yleinen ongelma on, että tuotetut hyödyt häviävät heti suomalaisjärjestöjen poistuttua kohdemaasta.

Pilotti II	<ul style="list-style-type: none">• Onko ympäristövaikutukset huomioitu?• Onko institutionaalista kestävyyttä analysoitu?• Onko taloudellista kestävyyttä analysoitu?• Onko hyödynsaajat eritelty sukupuolten mukaan?• Mikä on hankkeen suhde sukupuolten väliseen eriarvoisuuteen?
Vuosiraportti	<p>Tulosten ja myönteisten vaikutusten kestävyys:</p> <ul style="list-style-type: none">• Onko taloudellisen, teknisen, institutionaalisen, sosiokulttuurisen ja ympäristöllisen kestävyiden suhteen riskejä?• Mikä hankkeen tilanne on raportointikauden päättyessä?• Mitkä ovat tulevaisuudennäkymät?• Onko hyödynsaajien tuen tarve vähentynyt, pysynyt ennallaan tai lisääntynyt raportointikauden aikana?• Onko Suomesta tai muualta annettavaa tukea tarkoitus jatkaa?• Miten ja kuinka kauan? <p>Hankkeen suunnittelusta ja toteutuksesta saatujen kokemusten arviointi:</p> <ul style="list-style-type: none">• Miten toimintaa on syytä kehittää jatkossa?• Milloin hanke on lopullisesti siirrettävissä yhteistyökumppanin ja/tai hyödynsaajien vastuulle?
Hanketuen käsikirja	<ul style="list-style-type: none">• Onko hankkeella pitkäaikaisia taloudellisia, sosiaalisia, kulttuurisia ja/tai ympäristövaikutuksia?• Onko hanke institutionaalisesti kestävä?• Onko taloudellinen kestävyys varmistettu?• Kytkeytyvätkö toiminnot kohdemaan yleisiin kehitystavoitteisiin?

Taulukko 5. Hankkeiden kestävyys.

Myös pienet järjestöt ja hankkeet yltävät varsin hyviin tuloksiin. Neuvontaa ja tukea tarvitaan kuitenkin edelleen monissa hankkeissa. Usein kyseessä on hyvin pienimuotoinen toiminta, jossa hyödynsajia ovat esimerkiksi lukutaidottomat, työttömät naiset. Tällöin on lähdeittävä liikkeelle perustaitojen omaksumisesta, jotta hankkeen institutionaalinen jatkuvuus voidaan varmistaa.

Useammassa kuin yhdessä raportissa toistuvia, institutionaaliseen kestävytyteen liittyviä ongelmia ovat kaiken kaikkiaan henkilökunnan alhainen motivaatio, viestinnän puute ja kieli-vaikkeudet, henkilöstön alhainen koulutustaso ja heikot kyvyt johtaa yhteisöä, tyytymättömyys henkilöhallintoon, raportointiongelmat, heikko suunnittelu sekä voimaton päätöksenteko.

Taloudellinen kestävytyys

Yksi suurimmista hankkeiden kestävytyteen liittyvistä ongelmista on edelleen taloudellisen jatkuvuuden takaaminen. Vaikein tilanne on pienillä ja/tai sosiaalisella alalla toimivilla hankkeilla (esimerkkeinä pakolaisapu, terveys ja mielen-terveys). Niiden on vaikea kehittää taloudellista omavaraisuutta ja toimia ilman ulkopuolista tukea. Sosiaalisen hankkeen on ylipäättään vaikea saavuttaa taloudellinen riippumattomuus siten, ettei resursseja keskitetä rahoituksen hankkimiseen. Seitsemään hankkeeseen on kehitetty mikro-ototuksen kaltaista toimintaa kohentamaan hyödynsajien tulotasoa ja hankkeen omavaraisuutta, ja hankkeet ovatkin onnistuneet tukemaan omarahoituksen hankintaa, vaikka kärsivät yhä taloudellisista ongelmista.

Joka toinen järjestö toteaa, että taloudellisen riittävytyden takaaminen on suuri ongelma. Valtaosassa hankkeita pyritään tukemaan paikallista osaamista ja talous on saatu järkevöitettyä, mutta mukana on hankkeita, joiden kuluista jopa 50–70 prosenttia muodostuu suomalaisten matka- tai palkkakuluista. Ainoastaan kaksi järjestöä toteaa, että hankkeen taloudellinen kestävytyys on hyvä. Yhden kumppanin omavaraisuusaste on yli 45 prosenttia.

Taloudellisen kestävytyden analyysi jää raporteissa keskimäärin pinnalliseksi. Kahdeksan järjestön arvioinneissa taloutta ei analysoida mitenkään. Eräs järjestö perustelee tätä muun muassa ajan puutteella. Myös järjestöjen taloushallinnon taidoissa on parantamista.

Toimenpiteet, kustannusarvio ja toteutuneet kustannukset eivät aina kohtaa.

Ympäristöllinen kestävytyys

Hankkeiden ympäristövaikutusten analyysi jää melko vähäiseksi erityisesti pienimmistä järjestöissä. Aihe kuitataan esimerkiksi toteamalla, että hankkeessa pyritään ratkaisemaan erilaisia sosiokulttuurisia sekä ympäristöön liittyviä riskejä. Ainoastaan suoranaisesti luontoa sivuavissa hankkeissa (esimerkiksi puunistus- ja maatalousprojektit), on analysoitu ympäristövaikutuksia. Ne ovat onnistuneet edistämään toiminnoillaan ympäristöllistä kestävytyttä. Tämän lisäksi yhden ei-ympäristöhankkeen kumppanilla on oma ympäristöstrategia ja ympäristönsuojeluun keskittyneitä toimintaryhmiä.

Isompien järjestöjen hankkeista kahdeksassa huomioidaan ympäristövaikutukset, ja muutamassa puunistutukseen tai maatalouteen liittyvässä projektissa on tehty erillinen ympäristöanalyysi. Muutamassa projektissa annettiin ympäristökasvatusta, yhdessä rakennettiin biokaasulaitos, joka hyödyntää jätteen ja pyrkii samalla ratkaisemaan myös jätevesiongelman. Ympäristötekijöissä on edelleen kehitettävää, ja ympäristöön liittyviä ongelmia riittää: esimerkiksi vesipula rajoittaa toimeentulomahdollisuuksia. Vaikka kävisikin niin, että puunhakkamista ja polttopuiden käyttöä onnistuttaisiin joissakin hankkeissa vähentämään, muutos ei välttämättä ulotu naapurikylään saakka. Se aiheuttaa ristiriitoja. Puunistus saattaa olla myös entuudestaan outoa alueella ja vaatii kulttuurista muutosta. Eräs hanke esimerkiksi raportoi kohdeseudun uskomuksista, joiden mukaan puiden omistaja kuolee, kun hänen puunsa alkavat tuottaa hedelmää.

Teknologinen kestävytyys

Kaikkiaan viidessä evaluaatiossa tai vuosiraportissa pyritään arvioimaan teknologista kestävytyttä ja kommentit ovat pääosin myönteisiä. Käytetyt materiaalit ovat yksinkertaisia ja kestäviä. Paikallisia tuotteita, urakoitsijoita ja palveluja käytetään aina kun se on mahdollista. Tällöin paikalliset hoitavat myös korjaustyöt ja varaosien saanti on varmistettu. Teknologiassa pyritään myös kehittämään ekologisia rakennusmenetelmiä. Lisäksi parissa

hankkeessa annetaan muun muassa tietokoneopetusta.

Yksi järjestö pahoittelee raportissaan materiaalin heikkoa saatavuutta. Varsinkin oikeankielistä materiaalia ja tarkoituksenmukaista teknologiaa on vaikea saada. Viestintää ja raportointia vaikeuttaa se, että kumppanilla ei ole käytettävissä tietokonetta eikä sähköpostia. Teknologisen kestävyuden arviointi jää keskimäärin vähäiseksi.

Sosiokulttuurinen kestävyys

Sosiokulttuurisen kestävyuden tarkastelu raporteissa on melko kaksijakoista. Noin kolmasosassa hankkeista ei analysoida sosiokulttuurista kestävyttä eikä arvioinnissa ole materiaalia, jonka perusteella voisi tehdä päätelmiä. Useat hankkeet pyrkivät taas nimenomaan vähentämään sosiaalista köyhyyttä, minkä vuoksi aihetta analysoidaan hyvin juuri näissä hankkeissa.

Raporteissa tuodaan esiin paljon myönteisiä esimerkkejä: lapset eivät ole enää pakotettuja työntekoon ja pääsevät kouluun ja terveystalveluiden piiriin, kun muut aktiviteetit alkavat tuoda perheille lisää rahaa. Tavoitteina on myös muuttaa yhteisön käytäntöjä tasa-arvoisemmiksi naisille ja parantaa miesten suvaitsevaisuutta. Muutamassa hankkeessa korostetaan toiminnan olevan avointa myös vammaisille ja arvioidaan toimintojen lisäävän ihmisten tietoisuutta omista oikeuksistaan.

Sosiokulttuuristen tekijöihin ongelmat liittyvät lähinnä sosiaalisiin suhteisiin ja valtarakenteisiin. Nuorten ja vanhojen väliset ristiriidat, naisten perinteiset velvollisuudet ja aviomiesten vastustus sekä viranomaisten välinpitämättömyys ja eliittien asenne ja toiminta ovat raporteissa mainittuja epäkohtia. Yleensä hankkeet pyrkivät ratkomaan ongelmia, mutta yksi järjestö kertoo valinneensa mukaan vain kyliä, joissa ilmapiiri oli avoin ja tasa-arvoinen jo ennen hanketta.

Gender-näkökulma

Viime vuosien kehityskeskustelussa on tullut voimakkaasti esiin naisten oikeus päättää omaa elämästään. *Empowerment*, naisten valtautuminen ja mahdollisuuksien lisääntyminen, on edelleen keskustelun vahvana pohjavirtana. On ymmärretty, että eri sukupuolilla on erilaisia

käytännöllisiä tarpeita, yhteisössä hyväksyttäviä rooleja ja tehtäviä, sekä strategisia tarpeita, jotka liittyvät työnjakoon ja valtasuhteisiin. Gender-analyysissa kaikki toimijat arvioivat eri toimenpiteiden vaikutukset sukupuolet ja huomioivat toimien ja suunnitelmien vaikutukset eri sukupuoliin sekä harkitsevat, ketkä tekevät päätökset ja ovat mukana suunnittelemassa hanketta, ja edelleen ketkä osallistuvat ja hyötyvät toiminnasta.

Yhä useammassa hankkeessa huomioidaan ja arvioidaan sukupuoleen liittyviä kysymyksiä. Suurimmassa osassa hankkeista ei silti edelleenkään analysoida sukupuoliroolien vaikutuksia. Vain kaksi järjestöä on tehnyt gender-analyysin. Muissa tapauksissa metodologia jää epäselväksi, ja arviot näyttävät perustuvan pitkälti omakoh-taisiin päätelmiin. Usein sukupuoli mainitaan korkeintaan kohderyhmää määriteltäessä. Monet hankkeista liittyvät terveydenhuoltoon, taitojen lisäämiseen tai naisten aseman vahvistamiseen, jolloin hankkeen toiminnot kohdistuvat luonnostaan naisiin. Neljässä projektissa huomio kohdistetaan lapsiin eli nimenomaan tyttöjen ja poikien väliseen eriarvoisuuteen.

Monessa hankkeessa on onnistuttu muuttamaan sukupuolten välisiä eriarvoisia käytäntöjä tasa-arvoisempaan suuntaan sekä vahvistamaan naisten asemaa ja osallistumista päätöksentekoon yhteisössä ja kotona. Silti tasa-arvokysymyksissä on vielä paljon ongelmia ratkaistavana ja tilanteen analysoimiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Yhdessä evaluaatiossa tyttöjen ja poikien todetaan olevan avunsaajina eriarvoisessa asemassa. Toisessa Suomen osapuoli alkoi painottaa naisten osallistumista, kun kumppanuusjärjestö huomioi miehet paremmin.

Yhteensopivuus Suomen kehitys yhteistyöpolitiikan yleisiin päämääriin

Pilotti II:n suunnitelma ja *Hanketuen käsikirja* edellyttävät, että kansalaisjärjestöjen hankkeiden on tuettava yhtäältä Suomen kehityspoliittisia tavoitteita³ ja toisaalta *Hanketuen käsikirjan* määrittämiä hanketuen yleisiä tavoitteita. Suomen kehityspoliitiikan keskeisin päämäärä on vaikuttaa äärimmäisen köyhyyden poistamiseen. Sen saavuttamista tukevat niin ympäristöuhkien torjuminen ja tasa-arvon, ihmisoikeuksien,

³ Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhankkeiden hanketuen yleisinä tavoitteina on: (i) täydentää ja tukea Suomen kehitysyhteistyötä myös sellaisissa maissa, joiden kanssa Suomi ei harjoita virallista kehitysyhteistyötä; (ii) laajentaa kehityksuhteita kansalaistasolla; (iii) tarjota laajoille kansalaispiireille mahdollisuuden omakohtaiseen kokemukseen kehitysyhteistyössä; (iv) tukea kehitysmaiden omaa kansalaisjärjestötoimintaa; (v) tukea erityisesti maaseudun ja kaupunkien köyhimpiä väestöryhmiä; ja (vi) rohkaista kehitysmaiden järjestöjen omaehtoista tuotantotoimintaa.

kansanvallan ja hyvän hallinnon edistäminen kuin maailmanlaajuisen turvallisuuden ja taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen (Ulkoasiainministeriö 2004c).

Vuosiraportteja ja järjestöjen omia evaluatioita tarkasteltaessa voidaan päätellä, että hankkeet tukevat Suomen kehityspoliittisia tavoitteita tai eivät ainakaan ole niiden kanssa ristiriidassa. Sen sijaan järjestöjen oma analyysi vaatimuksien noudattamisesta jää erittäin vähäiseksi. Aihetta analysoidaan erikseen vain muutamassa hankkeessa. Niissäkin hankkeen ainoastaan todetaan ”vastaavan hyvin Suomen kehitysyhteistyövaatimuksia” tai ”noudattavan yleisiä kehitystavoitteita”. Vain muutama järjestö nostaa esiin kumppanuuden tai toteaa hankkeen edistäneen molemminpuolista oppimista ja kumppanuutta. Analyysin vähäisyyteen vaikuttaa luultavasti se, että kumppanuutta ei mainita ulkoministeriön laatukriteereissä.

Useimmat hankkeet tukevat kansalaistoinnin kehittämistä kohdemaissa. Yleisesti raportoidaan, että hanke ei ole ristiriidassa paikallisten kehitystavoitteiden kanssa. Tosin analysointi jää tälläkin saralla vähäiseksi. Pari järjestöä kertoo pyrkivänsä yhteistyöhön paikallishallinnon kanssa, jotta hanke saisi tärkeää tukea, luottamus järjestöä kohtaan kasvaisi ja tietoisuus toiminnasta leviäisi tehokkaammin. Yksi järjestöistä kokee yhteistyön paikallishallinnon kanssa vaikeaksi. Tavoitteet ovat joskus ristiriidassa keskenään, kun toimijoilla on erilaiset intressit ja kehitysohjelmat on suunnattu eri kohteisiin.

Köyhien tavoittaminen ja köyhyyden vähentäminen

Suomi edistää äärimmäisen köyhyyden poistamista YK:n vuosituhatjulistuksen edellyttämän globaalin kumppanuuden luomisen hengessä, jossa kehitysmaat sitoutuvat vähentämään köyhyyttä ja kantavat itse päävastuun yhteiskuntansa kehittämisestä (Ulkoasiainministeriö 2004c). Kansalaisjärjestöt pyrkivät hankkeillaan auttamaan kehitysmaiden köyhiä ja edistämään hyvinvointia. Tämä ilmenee hankkeissa esimerkiksi siten, että kohderyhmänä ovat usein kaikkein haavoittuvimmat ja köyhimmät, kuten pakolaiset, kehitysvammaiset, orvot tai kastittomat naiset.

Hankkeet pyrkivät usein myös vähentämään sosiaalista köyhyyttä. Köyhyyden monitahouksen tunnistaminen uudisti vuosituhat-

vaihteen köyhyyskeskustelua. Köyhyyttä ei pidä mitata ainoastaan tulomittareilla, vaan kyse on myös perustarpeiden tyydyttämisestä, puhtaasta vedestä, koulutuksesta, terveystalvasta, ruokaturvasta, lapsikuolleisuuden vähentämisestä ja niin edelleen. Myös tasa-arvon toteutumisella ja ympäristötekijöillä on suuri merkitys köyhyyden vähentämisessä (World Bank 2000).

Aineiston perusteella on vaikea arvioida, kuinka hyvin hankkeilla todella saavutetaan kaikkein köyhimmät ja mikä niiden tarkka merkitys köyhyyden vähentämiselle on. Köyhyysanalyysia ei raporteissa pääsääntöisesti tehdä tai ainakaan niistä ei selviä, kuinka köyhyys määritellään ja kuka määrittelyn on tehnyt. Ainoastaan muutamassa hankkeessa on tehty osallistava hyvinvointi-vertailu tai vaikutuksia on analysoitu osallistavalla menetelmällä. Vaikutusanalyysi on tehty vain harvoissa hankkeissa. Kun esimerkiksi tavoitteena on rakentaa koulu tai kehittää oppimateriaaleja, hyödynsaajina ovat kiistatta koululaiset. Sen sijaan analyysia siitä, ketkä kouluun todella pääsevät, ei välttämättä tehdä. Hyviä tuloksia toki saavutetaan, mutta laaja-alaiset vaikutukset jäävät usein hämäräksi.

Toisaalta voi pohtia, kuinka tarkoituksenmukaista on vaatia pieniä järjestöjä tekemään syvällisiä, resursseja vaativia analyyskejä. Joissakin hankkeissa köyhien tavoittaminen on varmistettu esimerkiksi siten, että projektin jäseniä on miltei kylän kaikista perheistä – tällöin jäseniä on todennäköisesti kaikista hyvinvointiryhmistä. Kokonaisvaltaisesti köyhyyden vähentämiseen tähtäävässä hankkeessa on yleensä monia pieniä projekteja, jotka tukevat toisiaan ja siten vaikuttavat aidosti köyhyyden vähentämiseen. Hyvien esimerkkien jälkeen on todettava, että hyödynsaajat jäävät määrittelemättä useassa raportissa, samoin heidän sitoutumisensa hankkeeseen. Niinpä myös hankkeiden merkitystä köyhyyden vähentämiseen tai köyhien tavoittamiseen ei voi arvioida.

Osallistaminen

Kehitysyhteistyön keskeisiä kysymyksiä ovat kenen kanssa, kenen ehdoilla, miten ja miksi työtä tehdään. Pohjoisen ja etelän suhteissa on viime vuosina kuljettu pohjoisen aktiivisen asiantuntijan ja kehitysmaan passiivisen vastaanottajan rooleista kohti tasa-arvoisempaa yhteistyötä (Laitinen 2002). Käytännön järjestötoiminnassa se tarkoittaa osallistavaa lähestymistapaa, jossa

Pilotti II	<ul style="list-style-type: none"> • Onko kumppani osallistunut suunnitteluun? • Minkälainen vastuunjako eri toimijoiden kesken on?
KEO-raportti	<ul style="list-style-type: none"> • Selvitys tuen vastaanottajan, hyödynsaajien tai muiden yhteistyökumppaneiden osallistumisesta suunnitteluun, toteutukseen ja rahoitukseen sekä valvontaan.
Hanketuen käsikirja	<ul style="list-style-type: none"> • Ovatko eri sidosryhmien edustajat osallistuneet yhdessä suunnitteluun? • Mikä on sidosryhmien rooli päätöksenteossa, toteutuksessa ja/tai sen arvioinnissa?

Taulukko 6. Hankkeiden osallistaminen.

yhteistyökumppanit ja/tai hyödynsaajat osallistuvat hankkeen suunnitteluun, toteutukseen, seurantaan ja arviointiin. Osallistavilla menetelmillä ja tekniikoilla viitataan tutkimustapaan, jossa hankkeen kohderyhmä osallistuu työn toimintatapojen määrittelyyn: osallistujat jakavat tietoa, keräävät mielipiteitä, työskentelevät hankkeessa ja ottavat siitä vastuuta. Lähtökohdiana on, että näkökulma tukee paikallisten ihmisten tarpeita ja vuorovaikutus toimijoiden välillä syvenee (Laitinen ym. 1995). Pilottiryhmän ja ulkoministeriön kriteerit osallistamiselle ovat nähtävissä taulukossa 6.

Useimpien hankkeiden suunnittelu ja toteutus tehdään yhteistyössä kohdemaan toimijan kanssa, mutta varsinkin pienten järjestöjen projekteissa vastuu jää hyvin usein kokonaan kohdemaassa toimiville. Järjestön rooli on tällöin lähinnä rahoittaa ja seurata hankkeen edistymistä. Vastuunjako hankkeissa on karkeasti ottaen kohtalaisen selkeä, mutta raporteista puuttuu yleensä eri toimijoiden roolien syvempi analyysi. Muutamien hankkeiden vastuunjakoa ja osallistamista ei analysoida lainkaan. Hyödynsaajien osallistuminen suunnitteluun on vähäistä.

Edelleen on myös hankkeita, joissa suomalainen järjestö vastaa suunnittelusta yksin. Tällainen toimintatapa tuottaa yleensä ongelmia. Hyviä tuloksia on esimerkiksi onnistuttu saavuttamaan vasta, kun kumppani on päässyt tarkentamaan suunnitelmia etelän näkökulmastaan. Joissakin tapauksissa projektin toteutuksessa on jouduttu improvisoimaan. Vain muutama järjestö kertoo käyttäneensä osallistavia tekniikoita suunnittelu- ja arviointivaiheessa.

Yhteistyötahon ja suomalaisen järjestön vuoropuhelussa näyttäisi olevan jonkin verran ongelmia. Ne juontuvat kielivaikkeuksista ja teknologisista eroista, mutta myös pyrkimysten erilaisuudesta. Joskus keskustelua käydään isomman kattojärjestön tai kohdemaassa välikätenä toimivan Kepan kautta, jolloin järjestöllä ja kumppanilla ei ole suoraa dialogia lainkaan. Monet hankkeiden ongelmista heijastavat myös osallistamisen puutteita: paikallistoimijoiden alhainen motivaatio, viestinnän ja koulutuksen puute, päätöksenteon pitäminen ja raportointi Suomessa ovat kaikki pulmakohtia, joita pystyttäisiin ratkomaan paremmalla osallistamisella.

Havaintoja ja päätelmiä kansalaisjärjestöjen evaluaatiotoiminnasta

Tämän selvityksen tarkoituksena on arvioida myös järjestöjen evaluaatiotoimintaa eli hankkeen suunnittelun, toteutuksen ja tulosten systemaattista ja puolueetonta analysointia. Tavoitteena on löytää parannuskeinoja kokemuksista oppimalla. Työssä yritetään selvittää muun muassa sitä, kenen aloitteesta evaluoinnit on tehty, mitä arvioinnissa halutaan saada selville, mitä

indikaattoreita on käytetty, miten ja millä menetelmillä tietoa on kerätty, ja kuka tai ketkä toimivat arvioijina. Tulosten pohjalta pyritään esittämään yhteenvetona vahvuuksia ja heikkouksia, joita kansalaisjärjestöjen evaluoinnissa on.

Aineisto koostuu ulkoministeriölle osoitettua vuosiraportteista sekä järjestöjen omista evaluaatioista. Otoksessa on 11 järjestön vuosiraportteja. Useissa raporteissa projektisuunnitelma sivuutetaan eikä raporteista ilmene tavoitteidenasettelu ja tarkoitus. Myös tiedot hankkeen lähtötilanteesta ja vallitsevista oloista ovat usein puutteelliset. Tämä on huomionarvoinen ongelma, sillä johdonmukaisen suunnittelun ja tavoitteiden puuttuminen hankaloittaa työn seurantaan, laadun arviointia ja raportointia. Taustatilanteen, hankkeen historian, kohderyhmien, ongelmien, tavoitteiden ja toimintojen tulisi olla selkeästi määriteltyjä, jotta arviosta olisi jotain hyötyä. Useissa raporteissa ei ole analysoitu lainkaan sitä, miten seuranta on toteutunut.

Vuosiraportteissa (5) hankkeita arvioidaan heikoimmillaan mekaanisesti kysymyksiin vastaamalla. Ääritapauksessa vuosiraportti on suurimmalta osin kopio edelliseltä vuodelta. Tällöin on tyypillistä, että toimintaa ei arvioida kriittisesti, raporteissa ei tehdä ongelma- eikä tarveanalyysia, ei etsitä ratkaisukeinoja ongelmiin eikä arvioida kestävyyttä – raportointi on niukkaa ja toiminnot kuvataan epämääräisesti. Toisin sanoen raporteista vaikuttaa puuttuvan halu oppia tai saada asioista selvää. Eniten vaikeuksia on pienimmillä järjestöillä. Herää kysymys, kuinka relevantteja puutteelliset vuosiraportit ovat oppimisen kannalta. Ja edelleen, kuinka pitkälle tuloksiin voi luottaa – heijastavatko ne hankkeen ja hyödynsaajien todellista tilannetta? Niin evaluoinnissa kuin vuosiraportoinnissa on keskeistä se, kenelle ja kenen tarpeisiin arviointi tehdään. Tämä jää useissa raporteissa epäselväksi.

Tavoitteiden asettelu täsmentyy usein vasta vuosien mittaan ja työn edetessä. Tästä ovat esimerkkinä ainakin neljän järjestön ulkoministeriölle tekemät vuosiraportit, joiden analyttisyys paranee selkeästi vuosien edetessä. Raporttien kieli vaihtuu englanniksi ja analysointiin tulevat mukaan järjestöjen lisäksi yhteistyökumppanit. Suunnittelun tehostuminen ja virheistä oppiminen ovat evaluaatioprosessin kehittävä voima. Tulos on suorassa yhteydessä erityisesti pieniä järjestöjä vaivaavaan ongelmaan: resurssien puute vaikeuttaa etukäteiskartoituksen tekemistä. Se näkyy heikkona suunnitteluna ja edelleen heikkoina tuloksina.

Kahden järjestön vuosiraportteja voi pitää informatiivisina ja onnistuneina. Toinen järjestö järjestää jatkuvasti koulutusta ja osallistavia seminaareja kehittääkseen toimintaa ja poistaa ongelmia. Erityinen ansio on se, että raporteissa etsitään ongelmia, ratkaisuja niihin ja toiminnan kehittämisen keinoja – prosessista halutaan oppia ja ongelmiin tahdotaan ratkaisut. Toisen järjestön raportointi pohjautuu opiskelijan pro gradu -tutkielmaan. Yhteistyötaho seuraa toimintaa jatkuvasti, arviointi toteutetaan osallistavien menetelmin ja erityinen monitorointiyksikkö vastaa vuosittaisesta raportoinnista.

Verrattaessa kansalaisjärjestöjen vuosiraportteja järjestöjen omiin evaluaatioihin voidaan töiden rakenteessa ja laadussa havaita eroja. Omat arvioinnit ovat kriittisempiä kuin valmiit lomakepohjaiset vuosiraportit. Ongelma-analyysi on syvempää ja evaluaatioista heijastuu tavoite oppia virheistä. Sama perehtyneisyys näkyy, kun järjestö tekee vuosiraporttien lisäksi esimerkiksi omia matkaraportteja. Tällöin arvioinneissa on mukana enemmän paikallisia ja raportit sisältävät yleensä kuvauksen taustoista, kohderyhmästä, olosuhteista, toimintaympäristöstä, puitteista, hankkeen nykytilasta, ongelmista ja niiden ratkaisuista sekä tulevaisuuden näkymistä. Omien evaluaatioiden heikkous on se, että taloudellinen raportointi puuttuu niistä käytännössä kokonaan. Aihe on ohitettu esimerkiksi maininnalla budjetin suuruudesta, rahoituslähteistä ja/tai arvioimalla talous ”hyväksi”. Vuosiraportteissa taloudelliset ja hallinnolliset asiat on raportoitu, mutta niitä ei ole syvemmin analysoitu. Evaluaation tavoitteita on pääsääntöisesti määritelty ainoastaan järjestöjen omissa raporteissa.

Hyvin harvassa arvioinnissa on mietitty tietoisesti seurannassa käytettyjä mittareita tai raportoitu niistä. Muutaman työn toimeksiantossa on listattu kysymyksiä, joita evaluoijan haluttiin haastatteluissa kysyvän. Joissakin töissä indikaattoreina ovat sellaiset käsitteet kuin tulotaso, ravitsemustilanne tai terveys, mutta näidenkin määrittely ja arviointi jää epämääräiseksi. Yleensä tyydytään toteamaan, että tulotaso on parantunut, ravitsemustilanne varmistunut tai terveydenhuolto tehostunut ilman sen kummempia perusteluja tai mittareita. Toisaalta muutamat järjestöt analysoivat hyvin muutoksia ajassa. Muutamassa työssä seurannan indikaattorit ovat selkeästi määrällisiä, esimerkiksi kuinka moni on osallistunut koulutukseen tai

moniko viljelijä on hyötynyt hankkeesta. Hyvin harvoin arvioinnissa käytetään osallistavia menetelmiä. Tähän vaikuttanevat eniten resurssien ja ajan puute.

Varsinkaan pienten järjestöjen ei ole useinkaan mahdollisuutta tehdä kalliita evaluaatiomatkoja, vaan niiden ulkoministeriölle tekemät raportit pohjautuvat kohdemaasta saatuihin tietoihin tai omiin arvioihin. Tyypillisimmillään evaluaation tekee edelleen suomalainen – usein ulkopuolinen – arvioija tai arviointitiimi. Käytetyimpiä menetelmiä ovat haastattelut, dokumenttien ja raporttien analysointi, arviointimatkat ja seuranta. Pääsääntöisesti evaluaatiomatka tarkoittaa, että evaluoija tutustuu parin viikon ajan kohdemaahan, kerää materiaalia sekä haastattelee paikallisia toimijoita ja mahdollisesti hyödynsaajia. Viidessä projektissa yhteistyökumppani osallistui raportointiin tai oli siitä vastuussa.

Käytännössä evaluaation laatu riippuu pitkälti panostuksen määrästä. Hyvänä esimerkkinä toimii työ, jonka tekivät tilaustyönä pohjoisen ja etelän edustajista koostuva tiimi. Kenttätyö kesti kaksi kuukautta. Työssä selvitetään erikseen taustat, syy, tavoitteet, aikataulu, arvioijat, menetelmät, raportointi sekä rajoitukset. Tulokset käydään läpi aihepiireittäin ja niissä käsitellään ongelmat, tehokkuus ja vaikutukset sekä kestävyystarkastelu. Arvioinnissa käytettiin osallistavia menetelmiä. Tärkein metodi on ryhmäkeskustelut, joita täydennettiin haastatteluilta sekä kyläläisten arviointitaulukoilla. Arviointi annettiin kaikille osapuolille eikä se jäänyt vain suomalaisten käyttöön. On syytä korostaa, että varojen ja resurssien puute rajoittaa useiden järjestöjen evaluaatiotyötä, mutta lopputulos ei riipu pelkästään varoista. Niin isojen kuin pientenkin järjestöjen evaluaatioista ja vuosiraporteista on sekä hyviä että huonoja esimerkkejä.

Vuosiraportteja heikentää yleisesti terminologian sekoittaminen. Tulosten, toimintojen ja vaikutusten käsitteet sekoittuvat toisiinsa. On huomattava, että ongelma on kaksijakoinen. Osa arvioinneista on tehty hyvin ammattimaisesti, toisille jo terminologian hallinta aiheuttaa ongelmia.

Yhteenvedo, huomioita ja suosituksia

Hankkeiden laatu

Ratkaiseva kysymys on, mistä hankkeen laatu rakentuu. Mitkä ovat hyvän hankkeen ja laadukaana yhteistyön kriteerit? Kriittistä keskustelua on käyty eikä lopullista ja yksiselitteistä vastausta ole. Ulkoministeriön kriteerit järjestöjen kehitysyhteistyölle ovat luonteeltaan määrällisiä ja järjestöjen laadullisia, mutta periaatteessa erot eivät ole suuria. Ne kuitenkin konkretisoituvat painotuksissa ja raportointivaatimuksissa.

Tässä selvityksessä ei pyritä löytämään yksiselitteistä totuutta kriteerien tarkoituksenmukaisuudesta eikä paremmuusjärjestyksestä. Kriteerit puoltavat pääsääntöisesti paikkaansa ja ovat olennaisia hankkeen onnistumisen kannalta. Varovainen kritiikki ja huomio kohdistuu erityisesti taloushallintovaatimuksiin, osallistamiseen ja vaikutusanalyysiin. Ensiksikin ulkoministeriö pitää kiinni tiukoista taloudellisista vaatimuksistaan. Vaatimuksia tulisi muokata kauemmas teknisestä raportoinnista niin, että pääpaino olisi kirjanpidon ja talouden tunnuslukujen analyysissä – ja ennen kaikkea taloushallinnon käytännön toimissa. Toisekseen osallistamiseen kiinnitetään liian vähän huomiota, vaikka sen tulisi olla luonteva osa toimintaa suunnitellusta arviointiin. Kolmanneksi vaikutusanalyysi on vaativa ja raskas työkalu, joka vaatii oman evaluaation. Arvioiminen vuosiraportissa on sen vuoksi kyseenalaista. Kaikkia mainittuja huomioita pohditaan enemmän edellä.

Pilotti II:n työryhmä asettaa suunnitelmasaan hankkeiden tärkeimmäksi laatukriteeriksi järjestöjen kapasiteetin eli sen, onko järjestö kyvykäs toteuttamaan hankkeen. Tämän selvitystyön mukaan järjestöjen kapasiteetti on yleensä riittävä suhteessa liikevaihtoon ja toimintoihin (taulukko 7). Järjestöt kuitenkin arvioivat hankkeiden suurimmiksi ongelmiksi riittämättömän rahoituksen, omarahoituksen keräämisen ja jatkuvuuden takaamisen. Ne ovat pulmallisia sekä järjestöjen että hyödynsaajien näkökulmasta. Niukat resurssit vaikeuttavat kehitystyötä ja ennakkoarviointi jää vähäiseksi. Varsinkin pienten järjestöjen on vaikea resurssien puutteen vuoksi kartoittaa etukäteen toimintaympäristöä ja toimintaa ja tehdä ongelma-analyysyjä. Tämä

näkyä järjestöjen epäselvinä ja yleismaailmallisina tavoitteina sekä puutteellisena hankesuunnitteluna.

Kyky toteuttaa hanke liittyy läheisesti hankkeen jatkuvuuteen ja kestävyiden kehittämiseen. Hankkeen onnistuminen edellyttää järjestelykykyä ja motivaatiota sekä kestävää toimintojen ja varallisuuden kehittämisen johtamista. Hankkeen jatkuvuuden yleinen ongelma on, miten järjestön ja hankkeen tuomat hyödyt onnistutaan säilyttämään suomalaisjärjestön poistuttua maasta, jolloin toiminta jää paikallisten vastuulle. Tapanisen (1998) tutkimukseen verrattuna hankkeiden institutionaalinen kestävyys on silti kehittynyt ja järjestöt yrittävät huomioida ja vahvistaa sitä muun muassa lisäämällä paikallista osaamista, kouluttamalla, kehittämällä yhteistoimintaa ja siirtämällä hankkeita vähitellen paikallisten vastuulle (taulukko 7). On muistettava, että vaikeat olosuhteet vaativat järjestöiltä jatkuvia ponnisteluja tasokkuuden ylläpitämiseksi. Kestävyyden osalta taloudellinen jatkuvuus on yhä suuri ongelma erityisesti sosiaalisella alalla toimiville.

Tapaninen toteaa, että järjestöt ymmärtävät kestävyiden lähes poikkeuksetta taloudellisiksi selviytymismahdollisuuksiksi, mutta kestävyiden eri näkökulmien huomiointi ja edistäminen on Tapanisen tutkimuksen ilmestyttyä lisääntynyt ja monipuolistunut (taulukko 7). Silti erityisesti ympäristön ja teknologisen kestävyiden arviointi jää edelleen melko vähäiseksi. Tämä saattaa johtua osittain menetelmien vieraudesta. Ympäristövaikutusten arvioimiseen olisi Tapanisen ehdotuksen mukaisesti hyvä saada käytännön sovellutuksia ja ohjeita, sillä valtaosa arviointiin tuotetuista ohjeista on hyvin teknisiä ja vaikeita käyttää. Hyvinvoinnin parantamiseen ja kestävyiden kehittämiseen tarvitaan kokonaisvaltainen lähestymistapa, joka huomioi sekä sosiokulttuuriset, taloudelliset että poliittiset tekijät. Tämä koskee sekä pieniä että isoja järjestöjä, mutta on suhteutettava toimijoiden voimavaroihin, kykyihin ja mahdollisuuksiin. Hyödynsaajia ja toimijoita on kestävyiden edistämiseksi tuettava kaikilla osa-alueilla. Taloudellinen tuki ei yksistään takaa hyvinvoinnin paranemista. Myös muuhun kehitystoimintaan ja koulutukseen on panostettava.

Vaikka järjestöt onnistuisivat talousraportoinnissa teknisesti, analyysi on usein hyvin pintapuolista (taulukko 7). Suuressa osassa järjestöjen omia evaluaatioita ei arvioida taloudellista kestävyttä. Tämä johtuu taloushallinnollisten

kykyjen puutteesta, mutta heijastaa myös sitä tosiseikkaa, että analyysin yhteyttä moniin muihin tekijöihin ei ymmärretä tai koeta tärkeäksi. Se, miten varat käytetään ja mitä niiden käytöstä voidaan oppia, kytkeytyy suoraan järjestön kapasiteettiin ja hankkeen tarkoituksenmukaisuuteen – siihen, minkälaiset tavoitteet, mikä kohderyhmä ja minkälainen toimintastrategia ovat järkeviä järjestön voimavaroihin suhteutettuna. Ulkoministeriön mukaan järjestöt, jotka eivät kykene hoitamaan kirjanpitoaan, eivät voi olla hanketuen saajien joukossa (Lehtomäki 2004). Kirjanpito ja taloudellisten tunnuslukujen soveltaminen ovat erikoistaitoja, ja varsinkin pienten järjestöjen on joskus vaikea vastata koviin vaatimuksiin. Siitä huolimatta taloudellista analyysia ei ole syytä laiminlyödä. Tämän vuoksi neuvontaan, koulutukseen ja toteutukseen olisi tärkeää suunnata lisää varoja.

Ulkoministeriö painottaa muun muassa taloudellista toteutettavuutta ja kustannushyötyanalyysin tärkeyttä, ja Pilotti II:n työryhmä toivoo selkeää, realistista tavoitteiden asettelua ja toimenpiteitä sekä hyödynsaajien sitoutumisen huomioimista. Painotukset ovat erilaisia, mutta molemmat ovat tärkeitä hankkeen onnistumiseksi. Hyödyn ja tehokkuuden maksimoinnissa on keskeistä huolehtia, että rahat käytetään järkevästi. Kustannustehokkuuden korostaminen pienillekin järjestöille on tärkeää. 'Kustannustehokkuus' voi kalskahtaa kielteiseltä, mutta sitä ei pidä ymmärtää monimutkaiseksi ja sosiaaliset tekijät laiminlyöväksi taloudelliseksi arvottamiseksi. Järjestötyössä kyse on parhaasta mahdollisesta tavasta edistää kehitystä ja vaikuttaa mahdollisimman moneen hyödynsaajaan. Keskeistä on, että toiminnoissa hyödynnetään paikallisia voimavaroja ja kohdennetaan resurssit palvelemaan hyödynsaajia parhaiten.

Pitkäaikaisten vaikutusten arviointi on yksi evaluaatioiden kompastuskivistä. Ongelmat näkyvät vuosiraporteissa terminologisina sekaannuksina ja pelkkänä tulosten kirjaamisena (taulukko 7). Jos ennakoarviointi puuttuu ja lähtötilanne on jätetty analysoimatta, ei vaikutusten arvioinnille ole olemassa vertailupohjaa. Tällöin myös työkalut vaikutusanalyysin tekemiseen puuttuvat. Olisi hyvä, että hankkeiden toivottavat vaikutukset olisivat pitkäaikaisia ja edistäisivät kehitystä pitkään. Vaikutusten analysointi vaatii kuitenkin resursseja ja on varsinkin pienille järjestöille ja hankkeille vaativa tehtävä. On kyseenalaista, voiko pieniltä hankkeilta edes vaatia analyysia. Mikäli analyysia edellytetään,

Laatukriteeri	Hankkeen laatu	Evaluaatiotoiminnan laatu
Tavoitteet, suunnittelu, toteutus	<ul style="list-style-type: none"> Tavoitteet saavutettu hyvin tai tyydyttävästi. Tavoitteiden asettelu täsmen-tyy yleensä vuosien edetessä. Suunnittelussa usein puutteita. 	<ul style="list-style-type: none"> Ennakoarviointi puuttuu usein. Toisinaan suunnitelmien ja vuosiraporttien tiedot eivät kohtaa. Taustojen, toimintaympäristön ja kohderyhmän määrittely toisinaan puutteellista. Tavoitteiden asettelu usein vain suomalaisten toimijoiden arvioita.
Toiminnot, tulokset	<ul style="list-style-type: none"> Yleensä saavutettu odotettuja tuloksia 	<ul style="list-style-type: none"> Selkeä ja yksityiskohtainen raportointi. Vuosiraporttien luettelomaisuus heikentää toisinaan analyttisyyttä. Käsitteet sekoittuvat joissakin tapauksissa. Muista alueella toimivista järjestöistä vain vähän tietoa.
Tarkoituksenmukaisuus	<ul style="list-style-type: none"> Hankkeiden arvioidaan vastavan hyvin hyödynsaajien tarpeita. 	<ul style="list-style-type: none"> Analysoitu melko harvoin. Hyödynsaajien sitoutumista arvioitu harvoin.
Vaikutukset	<ul style="list-style-type: none"> Vain muutamat järjestöt arvioivat pitkäaikaisia vaikutuksia. Tulokset myönteisiä. Kielteisiä vaikutuksia ei ole analysoitu. 	<ul style="list-style-type: none"> Vaikutukset sekoittuvat usein tuloksiin. Yleensä näkemys perustuu arvioihin, ei varsinaiseen vaikutusanalyysiin. Analysoinnissa ongelmia.
Suomalaisjärjestöjen kapasiteetti	<ul style="list-style-type: none"> Yleensä riittävä suhteessa liikevaihtoon ja toimintoihin. Ongelmia varojen ja vapaaehtoistyöntekijöiden hankinnassa. 	<ul style="list-style-type: none"> Taloudellinen analyysi puuttuu useista arvioista tai on pinnallista.
Kestävyys	<ul style="list-style-type: none"> Institutionaalinen kestävyys kehittynyt, mutta ylläpito vaatii ponnisteluja. Taloudellinen jatkuvuus yhä suuri ongelma erityisesti sosiaalisella alalla toimivilla. Ympäristön huomioiminen lisääntynyt, ilmenee ympäristöhankkeina ja -analyyseina. Kehitettävää on. Teknologinen kestävyys tataan tukemalla paikallista ammattiosaamista, mutta analyysi vähäistä. Sosiokulttuurinen kestävyys kaksijakoista: ei analysoitu tai onnistuttu hyvin. Useissa hankkeissa onnistuttu vähentämään sukupuolten välistä eriarvoisuutta. Tasa-arvokysymyksiin olisi kiinnitettävä enemmän huomiota. 	<ul style="list-style-type: none"> Kestävyyden analysoiminen monipuolistunut ja parantunut. Taloudellista, ympäristöllistä ja teknologista kestävyyttä arvioitu silti suhteellisen vähän tai pinnallisesti. Sukupuoli ja tasa-arvo huomioitu arvioissa yhä paremmin, mutta näkökulma puuttuu edelleen kokonaan useista evaluaatioista ja vuosiraporteista.

Osallistaminen	<ul style="list-style-type: none"> • Suunnittelu usein yhteistyössä kohdemaan toimijan kanssa. • Varsinkin pienillä järjestöillä usein lähinnä rahoittajan rooli. • Hyödynsaajien osallistaminen yhä melko vähäistä. • Ongelmia kohdemaan toimijan ja suomalaisen järjestön vuoropuhelussa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vastuunjaon analysointi verrattain vähäistä. • Yleensä arvioinnissa tai suunnitteluvaiheessa ei ole käytetty osallistavia tekniikoita.
----------------	---	---

Taulukko 7. Yhteenvedo hankkeiden toteuttamisen ja evaluaation tärkeimmistä laatuksiteereistä ja niiden toteutumisesta.

työhön on erikseen osoitettava varoja, resursseja ja neuvontaa. Koulutuksen ja neuvonnan tulisi ohjata ainakin ennakkoevaluaation laatimista, lähtötilanteen määrittämistä, indikaattorien muodostamista sekä tapaustutkimuksen ja kontekstisidonnaisen analyysin tekemistä. On myös tärkeää huomioida ei-toivottujen vaikutusten arviointi.

Hankkeiden kehitysvaikutusta on vaikea määrittellä täsmällisesti. Tavoitteet eivät aina ole selkeät, ja syy-seuraussuhteen arvioiminen on haastavaa. Oleellista on pohtia, millaisia odotuksia etenkin pienimmille järjestöille voidaan ylipäättään asettaa. Hankkeiden onnistuessa ne saavuttavat hyvin tavoittelemansa tulokset. Kehitysvaikutusta pohdittaessa on muistettava, että kaikkia kohderyhmän ongelmia ei voida ratkaista, eikä se ole tarkoituskaan. Hankkeet voivat auttaa hyödynsaajia jollakin saralla. On muistettava, että kehityksen tulee olla kestävää myös kansallisessa mittakaavassa, jotta hankkeilla voitaisiin saavuttaa entistä parempia tuloksia. Kyläohjelmat ovat tärkeitä, mutta kansallinen politiikka luo ympäristön ja pohjan paikalliselle kehitykselle.

Lisäksi on huomattava, että myös hyödynsaajien on sitouduttava toimintoihin ja käytävä läpi raskas oppimisprosessi, jotta hanke onnistuisi. Tulokset saattavat näkyä vasta vuosien kuluttua. Vaikka sitoutuminen olisi vahvaa, muutokset tapahtuvat yleensä hitaasti, mikä luo haasteita käytännön kehitysyhteistyölle. Vaikutukset ovat usein pieniä, eikä varsinkaan pienimmiltä hankkeilta muuta ole syytä odottaakaan. Kyse on monesti siitä, miten äärimmäinen köyhyys käännetään hiukan siedettävämmiksi. On tärkeää, että niin rahoittaja, toimija kuin hyödynsaajakin ymmärtää tämän. Analysoiduissa evaluaatioissa ja vuosiraporteissa hyödynsaajien sitoutumista ei juurikaan arvioida (taulukko 7). Se on valitettavaa, sillä hankkeen jatkuvuus riippuu pitkälti

järjestöjen toimijoiden ja myös hyödynsaajien panoksesta. Kestävyyden huomioiminen ja hyödynsaajien osallistaminen suunnittelusta arviointiin ovat tällöin avainasemassa.

Evaluaatiotoiminta

Kuten Tapanisenkin selvityksestä käy ilmi yksi järjestöjen suurimpia evaluaatioihin liittyviä ongelmia on edelleen hankesuunnittelu. Keskeisiä ongelmatekijöitä ovat vähäiset resurssien ja ennakkoevaluaatioiden puuttuminen. Usein toiminnot ja tavoitteet tarkentuvat vasta hankkeen edetessä ja ongelmista opittaessa. Lisäksi järjestöjen ulkoministeriölle tekemät yksityiskohtaiset hankesuunnitelmat, joissa vaaditaan etukäteen tarkat selvitykset rahoituksesta, tavoitteista ja tuloksista, voivat tuntua pienten järjestöjen piirissä raskailta. Raportointi jää helposti mekaaniseksi. Siihen viittaa myös hankesuunnitelmiin ja loppuraporttien heikko kytkeä. Ongelma korostuu, jos järjestöllä ei ole mahdollisuutta tai kykyä hallita ja seurata toimintaa. On kuitenkin huomattava, että hankesuunnittelun laadukkuus ei riipu pelkästään taloudellisista resursseista tai järjestön koosta: hyviä ja huonoja suunnitelmia tekevät niin pienet kuin isot järjestöt.

Seurannan kehittäminen, kohderyhmän tarkempi määrittäminen sekä hyödynsaajien lähtökohtien ja tarpeiden parempi huomioiminen ratkaisisi jatkossa useita tässä kritisoituja epäkohtia. Hankkeet ja prosessit tulisi arviointia tehtäessä nähdä kokonaisuutena. Arviointi tulisi aloittaa jo hankesuunnitteluvaiheessa ja sitä tulisi jatkaa koko prosessin ajan, jotta tavoitteet saavutettaisiin, löydetäisiin parhaat toimintatavat ja saataisiin luotettava tulos. Tällöin myös ennakoarviointi, seuranta ja jälkievaluointi tukisivat toisiaan. Käytännössä tämä tarkoittaa panostamista suunnitteluvaiheeseen ja

ennakkoarviointiin sekä seurannassa käytettävien indikaattorien määrittämisestä. On huomattava, että useiden analysoitujen hankkeiden seurantamekanismit ovat puutteellisia tai niitä ei ole tietoisesti määritelty. Ilman selkeää suunnitelmaa, tavoitteiden asettelua ja seurannan mittareita tavoitteiden saavuttamista ja hankkeen tarkoituksenmukaisuutta ei kuitenkaan voida arvioida, koska hankkeen onnistuminen punnitaan indikaattorien avulla.

Hyvin harvat järjestöt kertovat käyttäneensä osallistavia menetelmiä toiminnassaan tai hankkeen seurannassa. Kohdemaan toimijoiden ja hyödynsaajien kuunteleminen jo suunnitteluvaiheessa on keskeinen edellytys hankkeen onnistumiselle. Raporttien mukaan ongelmia syntyi usein, jos suomalainen järjestö vastasi yksin suunnittelusta. Siinä missä perinteisesti yhteistyö on tarkoittanut käytännössä pohjoisesta etelään suuntautuvaa yhteistyötä, osallistava lähestymistapa mahdollistaa paremmin etelän ja pohjoisen vuorovaikutuksen syntymisen ja yhdessä oppimisen. Mikäli tavoitteena on saavuttaa kaikkein köyhimmät, osallistavien menetelmien käyttö on hyvä keino määrittää, keitä köyhimmät todella ovat ja minkälaiset toiminnot ovat tarkoituksenmukaisia heidän tarpeilleen. Lähestymistapa auttaa järjestöjä suhteuttamaan myös omat voimavaransa vaatimuksiin – analysoidussa materiaalissa köyhyysanalyysiä ei pääsääntöisesti ole tehty. Osallistavien menetelmien käyttö voi olla varsinkin pienille järjestöille vaativaa, sillä niiden hyödyntäminen vaatii aikaa, kykyjä ja resursseja. Siksi lähestymistavan käyttöä olisi tuettava koulutuksen, neuvonnan ja lisävarojen avulla.

Analysoidun materiaalin mukaan ulkoministeriölle tehdyt vuosiraportit ja hankkeiden omat evaluaatiot eroavat toisistaan. Vuosiraportit keskittyvät karkeasti jaotellen enemmän määrällisiin tuloksiin ja vaikutuksiin, kun taas järjestöjen omat evaluaatiot ovat laadullisia. Vuosiraporttien raportointimallin yleinen heikkous on se, että luettelomaisuus heikentää tulosten ja toimintojen analyttisyyttä. Hankkeet ovat usein laadullisia, joten ne vaatisivat myös laadullisen raportointimallin. Joustaminen määrällisestä laadulliseen ja käytännönläheiseen arviointimenetelmään innostaisi oppimiseen ja toisi esiin kehittymisen. Ilmiöstä ovat todisteena järjestöjen omien evaluaatioiden lisäksi myös matkaraportit, jotka on laadittu vuosiraportteja ongelmalähtöisemmin ja analyttisemmin. Tulos on verrannollinen Kepan laatutyöryhmän

arvioon (2004a), jonka mukaan Hanketuen käsikirja ei huomioi tarpeeksi vuorovaikutuksen, yhteisen oppimisen tai muiden niin sanottujen pehmeiden arvojen merkitystä hankkeen onnistumiselle.

Jako hyvään ja huonoon arviointiin, keuhoihin vuosiraportteihin ja erinomaisiin omiin evaluaatioihin, ei ole ehdoton. Myös vuosiraporttien joukossa on hyviä esimerkkejä informatiivisista arvioinneista, joihin on selkeästi panostettu.

Suosituksia

Monet hankkeiden ongelmista liittyvät suunnitteluun. Ennakkoarvioinnin tekeminen ja lähtötilanteen parempi määrittäminen auttavat luomaan pohjan suunnitelmalle ja tavoitteiden asettelulle. Oleellista on, että hanke rakennetaan vastaamaan kohderyhmän tarpeita, ja siinä otetaan huomioon niin yleinen koulutus ja lukutaito kuin taloudellinen panos ja asema kotitaloudessa ja yhteisössä. Suunnitteluun tarvitaan taloudellisen tuen lisäksi neuvontaa ja koulutusta, jotka olisi pyrittävä liittämään käytännön toimintoihin. Moni edellä mainituista ongelmista ratkeaisi panostamalla koulutukseen ja neuvontaan.

Seurantaa ja arviointia voidaan parantaa huolellisella suunnittelulla ja lähtötilanteen arvioimisella sekä indikaattorien tarkemmalla määrittämisellä. Kun suunnitelma on kunnossa, myös hallinnointi, seuranta ja arviointi tehostuvat. Menetelmien monipuolistaminen ja tarkoituksenmukaisuuden analysointi ovat useissa tapauksissa tarpeen. Hyödynsaajien sitouttaminen suunnitteluun ja heidän osallistamisensa arviointiin parantaa hankkeen institutionaalista kestävyyttä ja jatkuvuutta, tuo luotettavampia tuloksia ja tehostaa hankkeen eri osa-alueita.

Hanke tulisi nähdä kokonaisuutena, ja suunnittelun ja evaluaation merkitystä hankkeen onnistumiselle tulisi korostaa enemmän. Evaluoinnista tulisi pyrkiä tekemään kevyempi ja osallistavampi. Arvioinnissa pitäisi luopua mekaanisesta kysymyksiin vastaamisesta – arvioinnin tulisi lähteä halusta oppia ja kehittää hanketta ja siihen olisi saatava mukaan myös etelän ääni. Arvioinnin siirtäminen yhä enemmän kohdemaan toimijoiden vastuulle vapauttaisi myös niukkoja hankevaroja, koska suomalaisten ei tarvitsisi tehdä niin paljon kalliita evaluaatiomatkoja.

Hankkeiden hallinnointi kaipaa päätöksenteon ja vastuunjaon selkeyttä. Budjettiseuranta

ja taloudellisten tunnuslukujen analyyttinen tulkinta onnistuvat vain harvoilta järjestöiltä, ja niitä tulisi kehittää koulutuksen avulla. Osallistaminen on useissa hankkeissa vähäistä, ja varsinkin hyödynsaajien osallistuminen seurantaan ja arviointiin toteutuu vain harvoissa hankkeissa. Vastuunjakoa tulisi selkeyttää ja vastuuta tulisi jakaa eri toimijoille, jotta institutionaalinen kestävyys kehittyisi edelleen. Osallistavien menetelmien käyttöä tulisi tukea kehittämällä koulutusta ja neuvontaa.

Omarahoituksen hankkiminen on ongelma useille järjestöille. Monissa hankkeissa on kehitetty pienyritystoiminnan ja mikroluototuksen kaltaisia toimintoja. Rahoitusongelma lievenisi ainakin hiukan, jos vastaavia ratkaisuja kehitettäisiin ja otettaisiin laajemmin käyttöön.

Viestintää ja vuorovaikutusta tulisi kehittää panostamalla raportointijärjestelmän parantamisen lisäksi myös maan historian, tapojen ja kulttuurin tuntemukseen, kielen opettelemiseen ja kohdemaan viestintäjärjestelmien tukemiseen.

Vaikka sukupuoli huomioidaan monissa hankkeissa, se typistyy yleensä kohderyhmän määrittelyksi. Tasa-arvon edistäminen tulisi huomioida paremmin ja siihen tulisi kiinnittää huomiota jo suunnitteluvaiheessa.

Kestävyyden huomioiminen on parantunut, mutta saavutettujen tulosten ja vaikutusten pysyvyys ovat edelleen ongelma. Institutionaalisen ja taloudellisen kestävyden parantaminen ovat tällöin avainasemassa. Paikallisen ammattitaidon, teknologian ja työvoiman käyttö tulisi asettaa yhdeksi perustavoitteista. Lisäksi olisi hyvä huomioida paremmin muut alueella toimivat järjestöt ja hankkeet, jotta välttyttäisiin päällekkäisyyksiltä ja saataisiin kehitettyä yhteistyötä.

Kehitysvaikutusten tulkinta vaatii oman evaluaationsa hankkeen päätyttyä. Arviointi vaatii sekä kykyä että varoja, joita pitäisi erikseen myös myöntää. Pieniltä hankkeilta sitä ei resurssien puutteen vuoksi pitäisi välttämättä edes vaatia. 🗨️

Lähdeluettelo

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2003a)

Hankelausunto 10.10.2003. Pilotti I pisteytystaulukko. Kepa: Helsinki.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2003b)

Pilottihanke kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laadun parantamiseksi. Kepan koulutus- ja neuvontatiimin raportti järjestöjen hanketukihakemusten esikäsittelystä syksyllä 2003. Joulukuu 2003. Kepa: Helsinki.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2004a)

Kansalaisjärjestöjen etelä-pohjoinen -yhteistyön laatu. Mistä laatu rakentuu? Mitkä ovat laadukkaan yhteistyön kriteerit? Luonnos III lokakuu 2004. Kepan laatutyöryhmä. Kepa: Helsinki.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa (2004b)

Vähimmäiskriteerit pienille hankkeille. Luonnos 18.2.2004. Pilotti II. Kepa: Helsinki.

Killian, Bernadeta, Ndumbaro, Laurean, Ishumi, Abel ja Meena, Ruth (2004)

Evaluation of the Development Cooperation Activities of Finnish NGOs and Local Cooperation Funds in Tanzania. Evaluation report 2004:3. Ministry for Foreign Affairs of Finland: Helsinki.

Kruse, Stein Erik (2003)

Searching for impact and methods: Meta-evaluations of NGO experience. Paper prepared for the Fifth Biennial World Bank Conference on Evaluation and Development "Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward" Washington, D.C. 15-15 July 2003. Centre for Health and Social Development Oslo, Norway.

Kunguru, Julia, Kokonya, Donald ja Otiato, Cammy (2002)

Evaluation of the Development Cooperation Activities of Finnish NGOs in Kenya. Evaluation Report 2002:9. Ministry for Foreign Affairs of Finland: Helsinki.

Laitinen, Hanna (2002)

Kenen ehdoilla? Osallistaminen kehitysyhteistyössä. Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen julkaisusarja 23. Kepa: Helsinki.

Laitinen, H., Voipio, T. ja Grönqvist, M. (1995)

Yhteisön ääni. Osallistavien menetelmien opas. Kepa: Helsinki.

Lehtomäki, Paula (2004)

Kansalaisjärjestöillekin vastuu kehitysyhteistyön laadusta. Tiedote 75/2004. 25.3.2004. Saatavissa: <http://global.finland.fi/uutiset/index.php>. Ulkoasiainministeriö: Helsinki.

Tapaninen, Sirpa-Leena (1998)

Selvitys suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeiden arvioinnissa käytetyistä menetelmistä. Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen raporttisarja 21. Kepa: Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2003a)

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö. Hanketuen käsikirja, osa 1 (Hanketuen periaatteet ja ohjeet). Kehityspoliittinen osasto. Ulkoasiainministeriö: Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2003b)

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö. Hanketuen käsikirja, osa 2 (Suunnitteluopas). Kehityspoliittinen osasto. Ulkoasiainministeriö: Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2004a)

Hanketukihakemuksen arviointitaulukko. Luonnos toukokuu 2004. Ulkoasiainministeriö: Helsinki

Ulkoasiainministeriö (2004b)

Yhteenvedo kansalaisjärjestöille vuosina 2000–2003 myönnetyn hanketuen tarkastushavainnoista. Evaluoinnin ja sisäisen tarkastuksen yksikkö KEO-o8. Ulkoasiainministeriö: Helsinki

Ulkoasiainministeriö (2004c)

Kehityspolitiikan suuntaviivat. Raportti 22.3.2004. Saatavilla: <http://global.finland.fi/tietopankki>. Ulkoasiainministeriö: Helsinki.

Ulkoasiainministeriö (2004d)

Kansalaisjärjestöjen valtionapupäätökset tehty. Tiedote 13.12.2004. Saatavilla: <http://global.finland.fi/uutiset>. Ulkoasiainministeriö: Helsinki.

World Bank (2000)

World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty. World Bank: Washington, D.C.