

## TULOSOHJAUS SUOMEN KAHDENVÄLISESSÄ KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ

Tulosbudjetointi ja tulosohjaus ovat keskeisiä menettelyjä, joilla eduskunta ja hallitus määrittelevät budjettiin otettavien määrärahojen käyttötarkoituksen. Menettelyn tarkoituksena on kytkeä resurssit, eli määrärahat sovittujen tulosten ja vaikutusten aikaansaamiseen. Tulosohjaukseen liittyy olennaisella tavalla tilivelvollisen raportointi toiminnan tuloksellisuudesta.

Eduskunnassa on ilmennyt tyytymättömyyttä tulosbudjetoinnin ja tulosohjauksen toimivuuteen, erityisesti eduskunnan saaman tiedon riittävyteen ja tasoon.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on ulkoasiainhallinnon suurin menoerä, jolle vuoden 2003 talousarviossa osoitettiin määrärahoja 373 milj. euroa. Tämä on 51 % hallinnonalan kokonaismenoista. Kehitysyhteistyömäärärahoista kohdennettiin kahdenväliselle kehitysyhteistyölle 112 milj. euroa.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää kahdenvälisen kehitysyhteistyön tulosohjauksen toimivuus. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, antaako ulkoasiainministeriön tuloksellisuusraportointi oikeat ja riittävät tiedot kahdenvälisen kehitysyhteistyön toiminnasta ja sen onnistumisesta. Tarkastuksessa selvitettiin tavoiteasettelua, sen muodostumista ja tarkentumista lähtien valtion talousarviosta ja päättyen hanketasolle. Raportointi selvitettiin hanketasolta päättyen hallituksen kertomukseen valtiovarain hoidosta ja tilasta.

Tarkastus perustuu kirjalliseen aineistoon ja sen analysointiin sekä vastuuhenkilöiden haastatteluihin ulkoasianministeriössä, hankkeiden toteutukseen osallistuvissa konsulttiyrityksissä Suomessa sekä Suomen edustustoissa ja hankkeiden toteuttajaviranomaisten luona Dar es Salaamissa ja Windhoekissa.

Suomen kahdenväliselle kehitysyhteistyölle asetetut valtioneuvoston periaatepäätöksiin ja hallitusohjelmaan perustuvat tulostavoitteet ovat köyhyyden vähentäminen, ym-

päristöuhkien torjuminen, tasa-arvon, kansanvallan ja ihmisoikeuksien edistäminen, maailmanlaajuisen turvallisuuden edistäminen ja taloudellisen vuorovaikutuksen lisääminen. Nämä yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat tulostavoitteina epätasällisiä ja niiden saavuttamista on vaikea arvioida. Yhteistyölle asetetuilla keskittämistavoitteilla pyritään avun laadun ja tehokkuuden parantamiseen. Keskittäminen on eräs tärkeä keino vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Toiminnan taloudellisuudelle ja tuotavuudelle ei ole asetettu tavoitteita.

Kehitysyhteistyön seuranta- ja raportointijärjestelmässä resurssit eli määrärahat kohdennetaan hankekohtaisesti vain sen päätavoitteelle. Tulostavoitteita vastaavat päätavoitteet ovat köyhyyden vähentäminen, ympäristö ja demokratia. Kohdentaminen tulisi tehdä useammalle tulostavoitteelle siten, että jako mahdollisimman hyvin vastaisi hankkeen todellista sisältöä. Tämän mukainen resurssien jako tulee esittää tulostavoitteiden asettamisen yhteydessä.

Kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuusraportointi vuodelta 2002 on selvästi aikaisempaa laadukkaampaa. Toimintakertomuksen painopiste on toiminnan laatua ja vaikuttavuutta parantavien toimenpiteiden ja niiden tulosten esittämisessä. Kahdenvälistä kehitysyhteistyötä on alettu keskittää harvempiin kohdemaihin ja suurempiin maaohjelmiin. Sektoriohjelmien tukemisen ja suoran budjettituen antamisen merkitys on kasvussa. Evaluointituloksista kertominen parantaa myös toiminnan vaikuttavuudesta saatavaa kokonaiskuvaa.

Raportoinnissa tulee kertoa myös kehitysyhteistyön vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisesta ja niihin käytetyistä resursseista. Tämän raportoinnin tulisi perustua hankeseurannan tietoihin, mikä edellyttää vakioindikaattoreiden käyttöä. Koska hanketason tavoitteet yleensä kohdistuvat useisiin tulostavoitteisiin samanaikaisesti voi tulosten yhdistäminen ilmeisesti tapahtua vain arvioimalla. Hanketason vaikuttavuustietojen hyödyntäminen tuloksellisuusraportoinnissa edellyttää myös niiden yhteenvetoa ainakin maakohtaisesti ja ministeriössä ilmeisesti myös yksikkö- tai ainakin osastokohtaisesti. Toiminnan vaikuttavuudesta raportointi voi perustua myös evaluointitulosten käyttöön. Normaalin tuloksellisuusarvioinnin lisäksi evaluoinnin

tehtäväksi voitaisiin antaa myös tulostavoitteiden toteutumisen analysointi.

Hanketason seuranta ja raportointi ovat perustuneet toteuttajaorganisaatioiden omiin järjestelmiin ja tarpeisiin. Ne eivät ole kaikilta osin vastanneet hankeohjeistuksen vaatimuksia. Niistä on tietoisesti joustettu, koska ei ole pidetty järkevänä edellyttää avun vastaanottajalta sen hallintoresursseja rasittavaa erillistä seuranta- ja raportointia. Avun vastaanottajamaiden omien järjestelmien käyttäminen hankkeiden hallinnoinnissa on myös Suomen kehitysmaapoliittisten tavoitteiden mukaista. Käytettävien järjestelmien tulee palvella sekä avun antajan että sen vastaanottajan tietotarpeita. Niiden luotettavuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Kehitysyhteistyön seuranta- ja raportointijärjestelmässä hankkeen maksatustiedot tulisi kohdistaa kaikille sille asetetuille tulostavoitteille. Tämän tulisi ensisijaisesti perustua hanketason kustannuseurannan tietoihin. Tulostavoitteisiin perustuvaa kustannuseuranta- ja raportointia ei ole toistaiseksi järjestetty. Hanketoimintojen ja tulostavoitteiden yhteensovittamisvaikeuksista johtuen voi olla tarkoituksenmukaisempaa jakaa hankkeen kustannukset arviointiperusteisesti sen eri tulostavoitteiden kesken. Näin saataisiin ainakin suuntaa antava tulos resurssien käytöstä esitettäväksi ministeriön tuloksellisuusraportoinnissa.

Hankemuotoisesta kehitysavusta ollaan siirtymässä sektoriohjelmiin ja budjettitukeen. Toiminnan tulosten ja vaikutusten seuranta perustuu siten yhä enemmän kohdemaiden omien seuranta- ja raportointijärjestelmien käyttöön. YK:n jäsenmaat ovat yhteisesti hyväksyneet vuosituhatjulistuksen tavoitteet köyhyyden ja epätasa-arvon vähentämiseksi. Seurantaindikaattorit tasa-arvon edistämiseksi ja naisten aseman parantamiseksi on myös yhteisesti hyväksytty. Julistuksen kahdeksan kehityspäämäärää vastaavat pitkälti Suomen kehitysmaapoliittisia linjauksia. Toiminnan tulosten ja vaikutusten arviointia samoin kuin Suomen ja kehitysmaiden sekä muiden avunantajayhteisöjen välistä yhteistyötä ja vuoropuhelua voitaisiin osaltaan parantaa yhdenmukaistamalla Suomen kehitysmaapoliittiset tavoitteet vuosituhatjulistuksen päämäärien kanssa.

