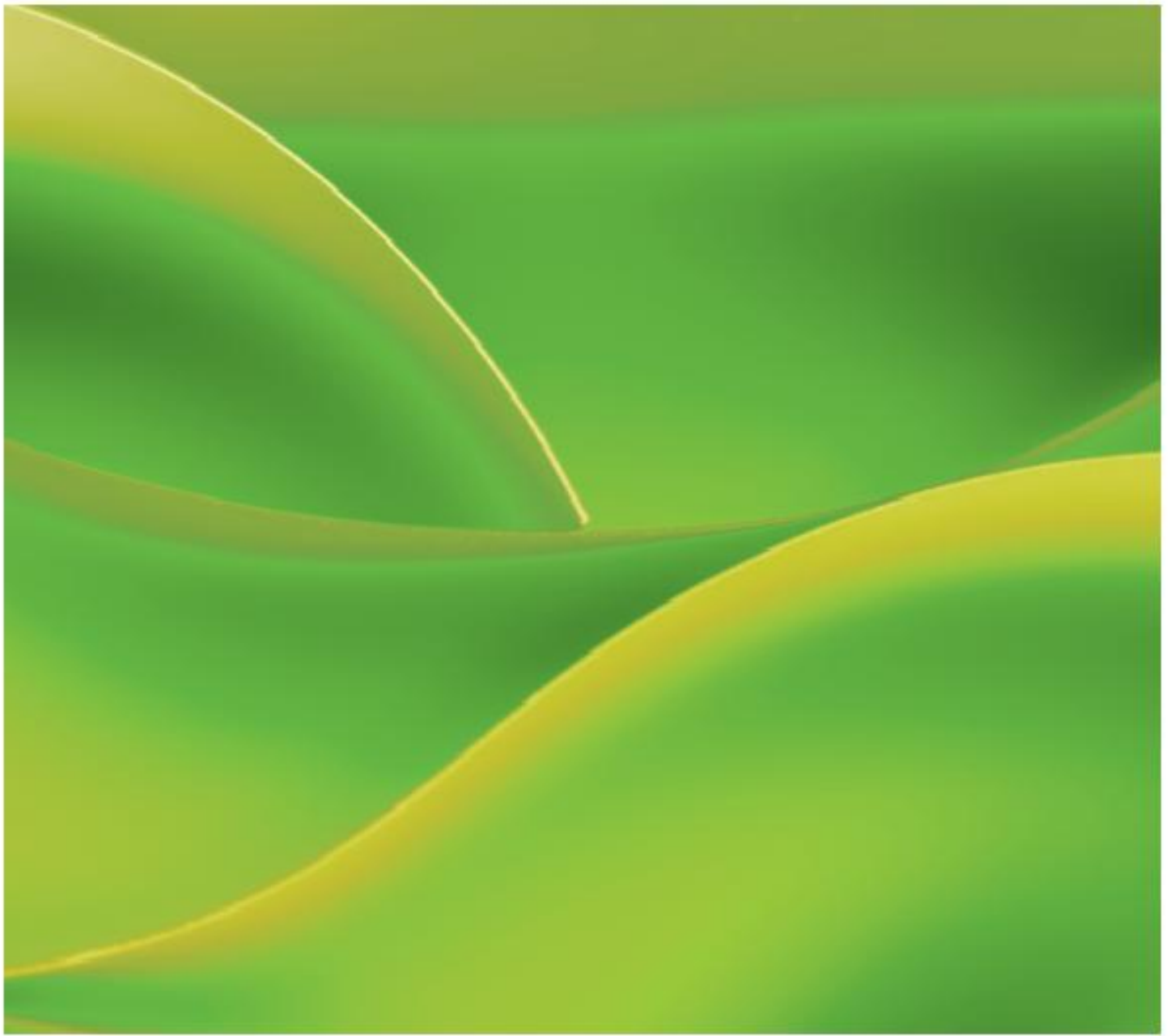




EVALUATION

Finland's Development Policy Programmes
from a Results-Based Management Point of
View 2003-2013



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

2015/1

YHTEENVETO

Johdanto

Tulosperustainen johtaminen (RBM) on johtamisstrategia, joka keskittyy tuloksiin (ei talousarvioon ja toimintaan) ja pyrkii sitä kautta parantamaan päätöksentekoa, oppimista ja tulosvastuullisuutta. Tuloksiin keskittyminen on olennainen osa avun tuloksellisuutta edistävää toimintaa. Viime aikoina Suomen eduskunta on vaatinut kattavampaa tietoa kehityspoliittisen toimenpideohjelman (KEPO) toteutuksen kehitysvaikutuksista Suomen ulkoasiainministeriöltä (UM).

UM on hyödyntänyt tulossuuntautuneita työkaluja jo 1990-luvulta lähtien. RBM-toimintasuunnitelmaa on toteutettu vuodesta 2012 lähtien. Sitä ohjaavat sekä RBM-evaluoinnin suositukset vuodelta 2011, että viimeisimmän kehityspoliittisen ohjelman vaatimus keskittyä enemmän tuloksiin. Pitkäaikaisten kumppanimaiden maaohjelmat sisältävät tulosviitekehukset. Äskettäin myös monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelmat on otettu käyttöön; ne sisältävät myös vaihtelevalla kattavuudella tulosindikaattoreita. Huolimatta näistä merkittävistä edistysaskeleista, UM:ltä puuttuu edelleen kattava ylimmän hallinnon tason lähestymistapa tulosjohtamiseen.

Tämän evaluoinnin johtopäätösten ja suositusten on tarkoitus palvella tulevien hallitusten ja UM:n strategista suunnittelua ja päätöksentekotarpeita, sekä auttaa UM:ä kehittämään lähestymistapaansa tulosjohtamiseen.

Evaluoinnilla on vahva kehityspoliittinen ote. Hallitukset, jotka valitaan neljän vuoden välein, hyväksyvät uuden kehityspoliittisen toimenpideohjelman (KEPO), joka tiivistää Suomen kehityspolitiikan ja -yhteistyön suunnan. Evaluoinnissa keskitytään kolmeen kehityspoliittiseen ohjelmaan vuosilta 2004, 2007 ja 2012. Evaluointi antaa vastauksen siihen keskeiseen evaluointikysymykseen, miten nämä ohjelmat ovat onnistuneet määrittelemään pohjan tulosperustaiselle kehityspolitiikalle ja -yhteistyölle. Tämä kysymys on jaoteltu neljään alakysymykseen, jotka heijastuvat tämän selvityksen rakenteessa:

1. Minkälaista ohjeistusta KEPO:t tarjoavat liittyen vahvuuteen, spesifisyyteen, laajuuteen ja toimintamalleihin? (Luku 4)
2. Miten hyvin KEPO:issa ja niihin liittyvissä kehityspoliittisissa linjauksissa ja toimenpideohjeissa on osattu hyödyntää oppia aiemmista tuloksista? (Luku 4)
3. Miten johdonmukaisesti ja täsmällisesti KEPO:n ohjeistus on toteutettu? (Luku 5)
4. Missä määrin tulosvastuullisuutta on toteutettu ”ylöspäin”, ja kuinka johdonmukaista ja relevanttia se on ollut eri tasoilla konkreettisesta kehitysyhteistyön ohjelmoinnista raportointiin eduskunnalle? (Luku 6)

Tulosjohtaminen Suomen kehityspolitiikassa

KEPO:t välittävät onnistuneesti ja vakuuttavasti Suomen kehityspolitiikan arvot ja yleiset johtavat periaatteet, mutta antavat hyvin vähän oleellista ohjeistusta tulosperustaiseen johtamiseen ja kehityspolitiikan toteuttamiseen. Kehityspolitiikan ohjauksesta puuttuu selkeä priorisointi. Peräkkäiset politiikat lisäävät uusia, mutta eivät poista aiempia tavoitteita. KEPO:t ja muut yksityiskohtaisemmat ”alemman tason” poliittisen ohjauksen asiakirjat kärsivät epäselvästä ja jopa puuttuvasta tavoitteenasettelusta. Sen lisäksi, että UM talousarvion ja tuotosten tasolla selkeitä tavoitteita on rajallisesti, KEPO:issa ei yleensä sitouduta hyvin määriteltyihin, mielekkäisiin tavoitteisiin, joita voidaan seurata. Alemman tason politiikkalinjauksia ja toimintaohjeita, ilman selkeää asemaa ja tavoitteenasettelua, on paljon.

Kehityspoliittisten toimenpideohjelmien laadinta ja tuloksista oppiminen

KEPO, joka julkaistaan yleensä 6-8 kuukauden kuluttua uuden hallituksen nimittämisestä, pyrkii määrittelemään koko Suomen kehityspolitiikan uudelleen kullekin hallituskaudelle. Tämä vaikuttaa hieman tarpeettomalta, kun ottaa huomioon sen, että kehityspolitiikan kokonaistavoitteet ja periaatteet, sekä sektoreiden, kanavien ja välineiden kattavuus ovat pysyneet huomattavan vakaana pitkällä aikavälillä. Tämä Suomen kehityspolitiikan vakaus ei ole ilmeistä ensi silmäyksellä; KEPO:t eroavat toisistaan merkittävästi rakenteiltaan. Ohjelmat myös pohjautuvat erilaisiin painotuksiin koskien poikkikeikkaavia teemoja/tavoitteita (politiikan johdonmukaisuus vuonna 2004, kestävä kehitys vuonna 2007 ja ihmisoikeuksiin perustuva lähestymistapa vuonna 2012), joihin muu ohjeistus perustuu.

KEPO:n rajattu voimassaoloaika (4 vuotta) on ristiriidassa sen kanssa, minkälaisella aikahorisontilla kehityspolitiikkaa tyypillisesti toteutetaan kansainvälisesti. Tällä hetkellä KEPO:t määrittävät huomattavan osan tulevan hallituksen toimista, mutta tuloksia raportoi lähinnä vasta seuraava hallitus tai hallitukset. KEPO:t ja muu poliittinen ohjeistus eivät huomioi näitä aikatauluja tai eri hallitusten vaihdoksista aiheutuvaa "perintöä". Tämä voi myös pakottaa UM:n henkilöstöä ja kumppaneita muokkaamaan edellisen hallituskauden aikana alkaneiden hankkeiden ja ohjelmien kieltä ja tavoitteita vastaamaan paremmin nykyistä politiikkaa.

KEPO:ssa on nähtävissä vain vähän viittauksia aiemmista tuloksista oppimiseen. Alemman tason politiikkalinjaukset ja ohjeet viittaavat vain harvoin evaluoinneista saatuihin johtopäätöksiin ja opetuksiin. KEPO:n laadintaprosessissa kuitenkin pitäisi kiinnittää huomiota aiempien toteutuskokemusten keräämiseen ja muiden tuottamien evaluointituloksiin. Näyttää siltä, että tuloksista opittiin enemmän ja UM:n henkilöstön panos näkyi KEPO:ssa vahvemmin silloin, kun vastaava ministeri oli vähemmän henkilökohtaisesti mukana politiikan laadintaprosessissa. Jokaisen KEPO:n laadintaprosessi oli erilainen ja kullekin niistä oppimisprosessi suunniteltiin ohjelmakohtaisesti. Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että UM:ltä puuttuu standardoitu, järjestelmällinen prosessi, jolla suodattaa tuloksista saatu kokemus ja varmistaa saatujen johtopäätösten ja näkemysten sisällyttäminen uuden politiikan laadintaan.

Tulosjohtaminen politiikan toteuttamisessa

On vaikea arvioida, kuinka johdonmukaisesti ja täsmällisesti KEPO:n ohjeistusta on toteutettu, koska kehityspoliittinen tavoitteenasettelu on itsessään niin heikkoa. Tavoitteiden noudattamisen lisäksi evaluoinnissa on arvioitu tulosjohtamiseen liittyvien prosessien integrointia muuhun politiikkaohjaukseen ja resurssien allokointiin.

Talousarviotavoitteet edustavat suurta osaa hyvin määritellyistä tavoitteista KEPO:issa. Noin kaksi kolmasosaa talousarviotavoitteista ja UM:n tulostavoitteista KEPO:issa täyttyivät. Useita tavoiteindikaattoreita ei kuitenkaan ole systemaattisesti seurattu ja raportoitu. On epäselvää, miten näiden tavoitteiden tulossuuntautunut toteuttaminen voi todella tapahtua. Jos päättäjät eivät kykene määrittämään vallitsevaa tilaa (status quo) ja seuraamaan edistymistä suhteessa tuloksiin, järjestelmällinen tulosjohtaminen on vaikeaa.

Politiikan laadinta ja budjetointiprosessit ovat UM:ssä edelleen suurelta osin erillään, ja talousarviosuunnittelu itsessään ei ole tulossuuntautunutta. Tämä aiheuttaa luonnostaan ongelmia tulosperustaiselle johtamiselle ja toiminnalle, koska on vaikea sitoutua tuloksiin tietämättä, mitä resursseja on käytettävissä.

Merkittävää edistystä on saavutettu viime vuosina RBM:n integroimisessa suunnitteluun, toteutukseen ja raportointiin. Kattavilla tulossuuntautuneilla maastrategioilla sekä monenkeskisillä vaikuttamissuunnitelmillä ja niiden tulosviitekehyksillä on mahdollisuus edistää tulosperustaista toimintaa osana Suomen kehityspolitiikkaa ja -yhteistyötä. Huomionarvoista on se, että maastrategiatulosviitekehyksellä on laaja tuki UM:n henkilöstön keskuudessa. Nykyinen "kauppa ja kehitys (Aid for Trade) -toimintasuunnitelma", puutteineenkin, on hyvä esimerkki pyrkimyksestä siirtä

tulosperustaiseen ohjelmalliseen lähestymistapaan. Vaikka UM on toiminut aktiivisesti kehityspolitiikan johdonmukaisuuden edistämiseksi kansainvälisellä tasolla, kotimaan politiikan johdonmukaisuus kärsii liian alhaisesta profiilista. Ministeriön edustajilla ei ole selkeitä valtuuksia tehdä asiaan liittyviä päätöksiä, joten strateginen lähestymistapa konkreettisine tavoitteineen ja resursseineen jää uupumaan.

UM ei ole vielä pystynyt luomaan RBM:ä edistävää organisaatioympäristöä. Organisaatiokulttuuri on edelleen suurelta osin riskejä välttelevä, ja se priorisoi ohjeiden täsmällistä noudattamista ja tulosvastuullisuutta kokeilun ja oppimisen sijaan. Tällainen julkiselle sektorille yleinen organisaatiokulttuuri on vakava este tehokkaalle tulosperustaiselle toiminnalle.

Tulossuuntautunut raportointi ja tulosvastuullisuus

Aiempi tulosten raportointi Suomen eduskunnalle on ollut hyvälaatuista, mutta pääosin sattumanvaraista, eikä se ole kattanut kaikkia avun kanavia. Vuosittainen raportointi KEPO:n sisältämistä harvoista määrällisistä tavoitteista ei ole ollut systemaattista eikä siinä ole viitattu alkuperäisiin tavoitteisiin. Monien määrällisten tai laadullisten tavoitteiden osalta ei käydä keskustelua siitä, miksi tavoitteita ei ole saavutettu, ja jotkut KEPO:n määrittelemät tavoitteet on "hiljaa" unohdettu. Kaiken kaikkiaan tämä jättää eduskunnan ja suomalaisen yhteiskunnan vailla ymmärrystä siitä, onko alun perin asetetut tavoitteet saavutettu (tai saavutetaanko ne todennäköisesti tulevaisuudessa), ja edustaako koko tehty työ hyvää sosiaalista investointia.

UM:n sisällä ei ole käytössä kattavaa ylimmän hallinnon tason raportointia, joka kattaisi kaikki apukanavat ja instrumentit ja sisältäisi myös politiikan johdonmukaisuuden arviointia. Useiden avun kanavien kohdalla edes perus portfoliotietoja ei raportoida säännöllisesti. Kattavien tulossuuntautuneiden raporttien puute selittää vaikeudet, joita ilmenee kun kehitysyhteistyön vaikutuksista pitäisi raportoida eduskunnalle.

Kaikesta huolimatta viimeisen kahden vuoden aikana tulossuuntautunut raportointi on ottanut tärkeitä edistysaskeleita; on otettu käyttöön pitkäaikaisten kumppanimaiden maastrategioita vastaavat raportit ja monenkeskiset vaikuttamissuunnitelmat. Nämä molemmat sisältävät tärkeitä RBM-elementtejä.

Tällä hetkellä UM:n tietojärjestelmät eivät ole riittäviä kaikki kehitysyhteistyön apukanavat ja instrumentit kattavaan tulosten seurantaan ja raportointiin. Vastuussa olevien yksiköiden keräämät tiedot eivät välity eteen- eivätkä ylöspäin UM:ssä.

Politiikan ohjauskeinot

UM:ssä on neljä ohjaavaa ja neuvoa-antavaa kehityspolitiikan ja – yhteistyön elintä, jotka ovat merkityksellisiä RBM:n kannalta.

Kehityspoliittisella ohjausryhmällä on vahva rooli politiikan ohjauksessa, määrärahojen jaossa, monenkeskisten vaikuttamissuunnitelmien ja maaohjelmien seurannassa, sekä näihin liittyvien suositusten antamisessa. Kehityspoliittisen ohjausryhmän valtuuksien osittainen laajentaminen vuonna 2014 on tervetullut muutos, sillä se selvittää ja vahvistaa ohjausryhmän roolia strategisessa ohjauksessa.

Laaturyhmällä on tärkeä rooli hankkeiden ja ohjelmien laadunvalvontaprosessissa. Se pyrkii varmistamaan johdonmukaisuutta kaikkien kehityshanke-, ja -ohjelmaehdotusten, KEPO:n ja muun poliittisen ohjauksen välillä. Laaturyhmä ei kata monenkeskistä kehitysyhteistyötä. Siltä kuitenkin puuttuu valmiuksia arvioida hankkeiden mahdollisuuksia tuottaa tehokkaasti kehitystuloksia ja sen toiminta keskittyy yksittäisiin hankkeisiin. Laajempi näkökulma puuttuu vielä.

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) on periaatteessa ainoa elin, joka seuraa KEPO:n toteutusta vuosittain ja raportoi siitä hallitukselle. Sillä on myös merkittävä rooli keskustelun herättäjänä orastavista kehityspoliittisista aiheista. Siltä kuitenkin puuttuu henkilö- ja taloudellisia resursseja järjestelmällisesti arvioida kaikkien apukanavien saavutuksia. KPT:n vaikutusvalta politiikan johdonmukaisuustyössä on heikko, mikä johtuu myös sen rajoitetuista valtuuksista.

Korkean tason (kehitys)politiikan johdonmukaisuusverkostolla on tärkeä rooli tietoisuuden lisäämisessä politiikan johdonmukaisuudesta. Sillä ei kuitenkaan ole valtuuksia ja tarvittavaa valtaa tehokkaasti ohjata kehityspolitiikan johdonmukaisuuden toteuttamista.

Pääasialliset heikkoudet nykyisessä ohjausrakenteessa ovat puuttuvat linkit tulossuuntautuneen suunnittelun (strategisella ja ohjelmatasolla) ja talousarviosuunnittelun välillä. Johtuen epäselvistä KEPO-tavoitteista, on olemassa harmaa alue, jolla politiikan teko jatkuu KEPO:n ilmestymisen yli ja jälkeen.

Kansainväliset kokemukset tulosperustaisesta johtamisesta

Julkisella sektorilla on laaja kokemus tulosperustaisesta johtamisesta (RBM) viimeisen parin vuosikymmenen ajalta. Useimmissa tapauksissa RBM:n toteutus on ollut odotettua vaikeampaa ja havaitut positiiviset vaikutukset ovat usein olleet heikkoja. Aliarvioitujen organisatoristen ja teknisten toteutusongelmien lisäksi keskeinen haaste on tasapainottaa mahdollisesti kilpailevia tavoitteita liittyen oppimiseen ja tulosvastuullisuuden edistämiseen. Epäonnistuneet kokemukset RBM:stä liittyvät usein siihen, että tuloksia on hyödynnetty vain tulosvastuullisuuteen liittyviin tarkoituksiin. Tämä kaikki on johtanut jäykkään sääntöjen ja määrällisten tavoitteiden noudattamista korostavaan johtamisjärjestelmään, joka ei pysty tehokkaasti ottamaan huomioon dynaamisia ja monimutkaisia mekanismeja, vaihtelevia olosuhteita ja kehityskumppaneiden omia tavoitteita. Aiemmista kokemuksista on kuitenkin koottu kattavia hyviä kokemuksia, ja nämä käytännöt ovat yleisesti saatavilla.

Yli puolessa OECD/DAC-maista on voimassaoleva kehitysyhteistyölaki tai paikallisen parlamentin vahvistama politiikka. Nämä mahdollistavat pitkän aikavälin tavoitteiden laatimisen ja myös odotuksia tuloksista. Vertailumaissa – järjestöissä käytössä olevat pitkän aikavälin politiikka ja strategiset suunnitelmat, tarjoavat hyödyllisiä malleja Suomelle, kuinka ottaa paremmin huomioon kehitysyhteistyöhön liittyvä pitkä suunnittelu- ja toteutusaikahorisontti.

Strategisesta tulosviitekehiksestä on tulossa "standardi" kansainvälisessä kehitysyhteistyössä, täydentäen laadullista tietoa työn suunnittelun ja raportoinnin tuloksista. Kuitenkin suuri määrä indikaattoreita näissä viitekehikseissä (70 tai enemmän) vaikeuttaa tiedon käyttämistä tulosvastuullistarkoituksiin, ja on mahdollista, että tasapaino oppimisen ja tulosvastuullisuuden täyttämisen välillä saattaa kallistua jälkimmäisen hyväksi.

Tarvitaan kattava muutosteoria (Theory of Change) yhdistämään ylimmän hallinnon taso hanke- ja ohjelmatason kanssa. Näin myös mahdollistetaan mielekkäiden suorituskyky- ja tulosindikaattoreiden tunnistaminen.

Suosituksukset

1. Vahvistetaan pitkän aikavälin tavoitteet ja periaatteet Suomen kehityspolitiikalle;
2. Korvataan tulevaisuudessa KEPO tiiviillä 3-5 sivua pitkällä kehityspoliittisella lausunnolla, jonka ydin on tuloslähtöisyys;
3. Kehitetään pitkän aikavälin strateginen suunnitelma Suomen kehityspolitiikan toteutukseen;
4. Kehitetään muutosteoria ja strateginen tulosviitekehys UM:n ylimmän hallinnon tasolle;
5. Kehitetään ja sitoudutaan realistiseen RBM-strategiaan;
6. Jatketaan politiikan kanavointistrategioiden ja tulosviitekehiksen kehittämistä;
7. Otetaan systemaattisesti opiksi tuloksista;
8. Rakennetaan saumaton raportointihierarkia vastaamaan politiikan toteutuksen kanavia ja ylimmän hallinnon tason raportointitarpeita eduskunnalle;
9. Integroidaan ja kehitetään nykyisiä informaatiojärjestelmiä käyttäjäystävällisiksi johdon tietojärjestelmiksi, joista saadaan sekä taloudellinen että tulosperustainen tieto;
10. Vahvistetaan laadunvarmistusta; ja
11. Vahvistetaan politiikan johdonmukaisuuden tavoitetta.

SAMMANFATTNING

Introduktion

Resultatstyrning är en strategi som fokuserar på resultat (i motsats till budget och aktiviteter) som förbättrar och förstärker beslutstagande, lärande och ansvarsutkrävande. Fokus i resultaten är en integrerad del av biståndseffektivitet och under den senaste tiden har den finska riksdagen börjat kräva ut mer omfattande information av utrikesministeriet (UM) om det utvecklingspolitiska programmets resultat och påverkan.

UM har använt sig av resultatstyrning sedan 1990-talet, men främst på projektnivå. Sedan 2012, driven av en tidigare utvärdering av resultatstyrning med fokus på den senaste utvecklingspolitiken, har en handlingsplan för resultatstyrning formulerats och implementerats. De långvariga partnerländerna har försetts med landstrategier med tillhörande resultatramar, och man har utfärdat inflytandeplaner för multilateralt samarbete. Trots dessa viktiga framsteg saknar UM en tydlig strategi för resultatstyrning.

Resultaten och rekommendationerna av denna utvärdering är avsedda för att användas av framtida regeringar och UM i deras strategiska planering och beslutstagande, samt att hjälpa UM att vidareutveckla dess tillvägagångssätt i resultatstyrning.

Denna utvärdering har en stark utvecklingspolitisk inriktning. Vart fjärde år utfärdar den nya regeringen ett nytt utvecklingspolitiskt program som sammanfattar den framtida finska utvecklingspolitiken och -samarbetet. Denna utvärdering fokuserar på de tre utvecklingspolitiska programmen från 2004, 2007 och 2012. Den besvarar den centrala utvärderingsfrågan: Hur har utvecklingspolitiken lyckats med att lägga grunderna för resultatbaserad utvecklingspolitik och -samarbete?

Den centrala utvärderingsfrågan är uppdelad i fyra frågor som avspeglas i rapportens struktur:

1. Vilken typ av vägledning tillhandahåller de utvecklingspolitiska programmen med avseende på styrka, specificitet och omfattning av mål och strategier (kapitel 4)?
2. Hur responsiva har de utvecklingspolitiska programmen varit i att lära av tidigare resultat (kapitel 4)?
3. Hur systematiskt och effektivt har det utvecklingspolitiska programmet implementerats (kapitel 5)?
4. Till vilken grad har ansvarsutkrävande utövats, är konsekvent och relevant för den finska riksdagen (kapitel 6)?

Resultatfokus i finsk utvecklingspolitik

Det utvecklingspolitiska programmet förmedlar på ett tydligt och övertygande sätt finska utvecklingspolitikens värderingar och de övergripande principerna, men tillhandahåller mycket lite vägledning i resultatstyrning. Utrikespolitiska riktlinjer saknar prioritering och efterföljande utrikespolitik har lagt till nya mål utan att radera tidigare mål. Utvecklingspolitiska program och andra mer detaljerade policyvägledningsdokument uppvisar svag målsättningsförmåga. Förutom ett begränsat antal väldefinierade kvalitetsmål på UM budgeter och resultat har de utvecklingspolitiska programmen vanligtvis inte bundit sig till väldefinierade och meningsfulla mål som går att övervaka. De talrika vägledningsdokumenten är utan tydlig status och uppvisar liknande målsättningsproblem som de utvecklingspolitiska programmen, även om vissa undantag finns.

Policyformulering och lärande av resultaten

Varje gång efter att en ny regering blivit tillsatt, omformuleras hela det finska utvecklingspolitiska programmet 6-8 månader senare. Detta kan ses som en överdrift eftersom de översiktliga målen och principerna, samt sektorerna man fokuserat i och kanalerna och instrumenten som används i

utvecklingspolitik, har bestått relativt oförändrade över tid. Denna oföränderlighet av utvecklingspolitik är inte synbar vid första ögonkastet eftersom de utvecklingspolitiska programmen skiljer sig åt väsentligt i struktur och använder sig av olika övergripande teman (samstämmighet 2004, hållbar utveckling 2007 och mänskliga rättigheter 2012).

Den begränsade giltighetstiden av de utvecklingspolitiska programmen står i strid med de typiska tidshorisonerna som gäller inom utvecklingssamarbetet. Utvecklingspolitiska programmet fastställer en betydande del av den kommande regeringens aktiviteter och dess resultat kommer att rapporteras och redovisas först av de efterföljande regeringarna. Utvecklingspolitiska program och annan policyvägledning tar varken upp dessa tidsramar eller överläter sakfrågor till efterträdande regeringar. Detta kan tvinga Utrikesministeriets anställda och samarbetspartners att omforma ("window dress") projekt och program påbörjade under tidigare regeringar att anpassas till den sittande regeringens politik.

Det finns lite uttryckligt bevis i de utvecklingspolitiska programmen på att man tagit lärdom av tidigare resultat. Man hänvisar sällan till resultat funna i utvärderingar eller övervakning av projekt och program. Utvecklingspolitiska programmets formuleringsprocess däremot samlar in information om tidigare implementeringserfarenheter och granskar utvärderat resultat. Det verkar som att under ministrar som haft färre personliga åsikter i formuleringen av det utvecklingspolitiska programmet, har man i högre grad utnyttjat resultat funna i utvärderingar, samt att UM anställdas erfarenheter syns tydligare i dessa program. Formuleringsprocesserna för de utvecklingspolitiska programmen skilde sig åt och de var ad hoc designade. Allting tyder på att det finns inga standardiserade och systematiska processer för att överföra användbara resultat från tidigare erfarenheter och använda dem i den nya policyformuleringen.

Resultatstyrning i policyimplementering

På grund av den svaga målsättningsförmågan är det svårt att besvara frågan om huruvida vägledningen och instruktionerna för implementering av de utvecklingspolitiska programmen varit systematiska och effektiva. Cirka två tredjedelar av budgeter och UM mål i de utvecklingspolitiska programmen uppfylldes. Dessa representerar de flesta goda kvalitetsmål i programmen. Flera indikatorer är hur som helst inte systematiskt övervakade och rapporterade och det förblir därför obesvarat hur resultatbaserad implementering av dessa mål kan äga rum. Om beslutsfattarna är oförmögna att kvantifiera status quo och mäta stegen mot resultaten, blir systematisk resultatstyrning svårt.

Policyformulering och budgetprocesser är åtskilda på UM och själva budgetplaneringen är inte resultatdriven. Detta ställer till med problem för resultatstyrning eftersom det är svårt att binda sig till resultat när man inte vet vilka resurser som är tillgängliga.

Längs policyimplementeringskanaler har man lyckats med att integrera resultatstyrning i planering, implementering och rapportering. De omfattande resultatorienterade landstrategierna och multilaterala inflytandeplanerna med tillhörande resultatramar som är i fortsatt utveckling, kan hjälpa UM i implementering av resultatstyrning i finsk utvecklingspolitik och -samarbete. Landsstrategiernas resultatramar åtnjuter omfattande stöd bland personalen. Trots några brister är den nuvarande 'Aid for Trade' handlingsplanen ett gott praktiskt försök att tillämpa och adoptera resultatstyrning i programnivå. Samtidigt som UM har blivit mer samstämmig i sin politik på en internationell nivå, är enigheten i inrikespolitiken mindre prioriterad och saknar ministeröverskridande mandat. Därför finns det inget strategiskt tillvägagångssätt med konkreta mål och resurser.

UM har ännu inte lyckats med att skapa förutsättningar för effektiv resultatstyrning. Organisationskulturen är riskaversiv och prioriterar samtycke och ansvarsutkrävande istället för aktsam experimentering och lärande. Detta är inte ovanligt i offentliga organisationer men utgör en barriär för framgångsrik implementering av resultatstyrning.

Resultatbaserad rapportering och ansvarsutkrävande

Tidigare rapportering av resultat till riksdagen har varit kvalitativt sett omfattande men främst anekdotisk och har inte omfattat alla utvecklingssamarbetskanaler. Den årliga rapporteringen av det begränsade antalet kvantitativa mål av god kvalitet som finns i de utvecklingspolitiska programmen är inte systematisk och hänvisningar till dessa mål görs sällan. För många kvantitativa och kvalitativa mål har det inte funnits några diskussioner kring varför man inte nått målen, och vissa utvecklingspolitiska mål, både nådda och icke-nådda mål, har man bestämt sig för att lämna bort helt. Detta innebär att riksdagen och allmänheten förblir utan lämplig information och förståelse om huruvida man har nått de planerade målen (eller kommer att nå dem i framtiden) och hur utvecklingssamarbetet i sin helhet varit en god investering för samhället.

På UM finns det varken heltäckande rapportering på organisatorisk nivå som täcker alla utvecklingssamarbetskanaler och -instrument eller politisk samstämmighet. För de flesta utvecklingssamarbetskanaler inte ens den grundläggande portföljinformation är regelbundet rapporterad. Avsaknaden av genomtäckande organisatoriska rapporter förklarar svårigheterna i rapporteringen för riksdagen.

Under de senaste två åren har resultatorienterad rapportering tagit viktiga steg framåt tack vare rapporterna för landsstrategierna för de långsiktiga partnerländerna och multilaterala inflytandeplanerna, som båda innehåller resultatstyrningselement.

För närvarande är UM informationssystem inte lämpad för övervakning och rapportering av resultat i dess policyimplementeringskanaler. Mycket utav informationen samlad in av enskilda enheter är varken vidareförmedlad eller utnyttjad av högre instanser.

Styrningsmekanismer

Fyra styrnings- och rådgivningsenheter är relevanta för resultatstyrning i utvecklingssamarbete och – politik. "Styrningsgrupp för utvecklingspolitik" har en viktig ställning i politisk styrning, inflytande över budgetallokering, granskning av multilaterala inflytandeplan och landstrategier, samt att ge ut relaterade rekommendationer. Förstärkning av gruppens mandat under 2014 var en välkommen utveckling eftersom den förtydligade dess roll i strategisk planering.

"Kvalitetskontroll grupp" är viktig för kvalitetsövervakningsprocesserna för projekt och program. Den säkerställer förenligheten av projekt och program med det utvecklingspolitiska programmet och andra policyverktyg med undantag från multilateralt samarbete. Den saknar ändå personal och finansiellkapacitet till att systematiskt kunna bedöma och utvärdera resultat av utvecklingssamarbetskanaler. Dess inflytande över politisk samstämmighet har varit begränsad vilket dels hänger ihop med dess begränsade mandat.

"Högnivå nätverk för konsekvent politik för utveckling" har en viktig roll i att öka medvetenheten av politisk samstämmighet i agendan. Den saknar ändå mandat och auktoritet som behövs för att effektivt styra implementeringen av politisk samstämmighet för utveckling.

Den principiella svagheten i nuvarande styrningsstrukturen ligger i avsaknaden av länkar mellan resultatorienterad planering i strategi- och programnivå, samt i budgetplanering. På grund av otydliga mål i utvecklingspolitiska programmet finns det en gråzon där policyarbetet pågår även efter att det utvecklingspolitiska programmet har publicerats.

Internationella erfarenheter av resultatstyrning

Det finns gott om internationella erfarenheter av resultatstyrning inom den offentliga sektorn. I de flesta fall har implementeringen av resultatstyrning varit svårare än förväntat och de observerade resultaten från implementering har inte sällan varit svaga. Förutom organisatoriska och tekniska underskattningar har en central utmaning varit att balansera potentiella konkurrerande syften av resultatstyrning: lärande och

ansvarsutkrävande. De misslyckade försöken att implementera resultatstyrning är oftast relaterade till att man använt resultaten endast för ansvarsutkrävande i bekostnad av lärande och förbättrad beslutsfattande. Detta har lett till ett stelt ledningssystem som lägger vikten på efterlevnad och som är för ineffektiv för att hantera dynamiska och komplexa mekanismer, samt till ett starkt beroende av partnerorganisationer och deras karakteristik. Det finns omfattande syntetiserad och tillgänglig god praxis från tidigare erfarenheter i implementering av resultatstyrning på ett sätt som tillför mervärde.

Mer än hälften av OECD DAC länder har fastställt utvecklingslagstiftning eller statlig policy godkänd av riksdagen. Dessa möjliggör formulering av långsiktiga mål och hjälper att tillgodose riksdagens förväntningar på resultatinformation.

Långsiktig politik och strategiska planer som de flesta jämförelseländer och organisationer använder, representerar användbara verktyg för att införliva de typiska tidsskalorna i internationellt utvecklingsarbete i policyimplementering.

Strategiska resultatramar, som mäter effekterna av utvecklingsprojekten, resultaten av utvecklingsprojekten länkade till organisationens aktiviteter, samt organisationens prestationer, håller på att bli en standard inom internationell utveckling och komplimenterar kvalitativ information om resultaten i planering och rapportering av utvecklingsarbete. Det stora antalet av indikatorer i dessa resultatramar (70 eller flera) kan leda till en risk att inte se skogen för alla träd när de används för ansvarsutkrävande, samt till att balansen mellan lärande och ansvarsutkrävande för resultatstyrningssyften tippas över till förmån för den senare.

En omfattande 'Theory of Change' behövs för att koppla det organisatoriska med projekt och programnivåer, samt att tillåta identifiering av betydelsefull indikatorer.

Rekommendationer

1. Fastställa långsiktiga mål och principer för finsk utvecklingspolitik;
2. Ersätta framtida utvecklingspolitiska program med en koncist 3-5 sidor långt utvecklingspolitiskt uttalande som omfattar dess agenda;
3. Ta fram en långsiktig strategisk plan för implementering av finskt utvecklingssamarbete;
4. Ta fram en 'Theory of Change' och strategiska resultatramar för UM på organisationsnivå;
5. Ta fram och förbinda sig till en realistisk resultatstyrningsstrategi;
6. Fortsätta med utvecklandet av strategier för policykanaler och med resultatramar;
7. Systematisera lärandet av resultaten;
8. Bygga en sammanhållande rapporteringshierarki längs policyimplementeringskanalerna samt för organisationsrapportering;
9. Integrera och vidareutveckla de nuvarande informationssystemen till ett användarvänligt ledningssystem för finansiell information och resultatinformation;
10. Förstärka kvalitetssäkring;
11. Förstärka mandatet för politisk samstämmighet.

SUMMARY

Introduction

Results-based management (RBM) is a management strategy that focuses on results (as opposed to budget and activities) to improve decision-making, learning, and accountability. A focus on results is an integral part of the aid effectiveness agenda and, recently, the Finnish Parliament has demanded more comprehensive information on results achieved through implementing Development Policy Programmes (DPPs) from the Finnish Ministry for Foreign Affairs (MFA).

The MFA has utilised results-oriented tools since the 1990s. Since 2012, driven by an earlier RBM evaluation and an explicit focus on results in its most recent development policy, a RBM Action Plan has been formulated and is being implemented. Country strategies for long-term partner countries have been equipped with results frameworks and recently, influencing plans for multilateral cooperation with varying coverage of results indicators have been introduced. In spite of these important advances, the MFA still lacks a comprehensive corporate approach to RBM.

The findings and recommendations of the present evaluation are intended to serve strategic planning and decision-making needs of future governments and the MFA and to help the MFA to further develop its approach to RBM.

The evaluation has a strong development policy orientation. Incoming governments, every four years, issue a new Development Policy Programme (DPP) that summarises future Finnish development policy and cooperation. The evaluation focuses on the three DPPs of 2004, 2007 and 2012. It answers the central evaluation question of how these policies have succeeded in defining the foundation for results-based development policy and cooperation.

The central evaluation question is broken down into four questions that are reflected in the structure of this report:

1. What is the nature of guidance provided in DPPs with respect to strength, specificity and scope of objectives and approaches? (Chapter 4)
2. How responsive have DPPs and accompanying guidance been to learning from earlier results? (Chapter 4)
3. How consequentially and diligently has DPP guidance been implemented? (Chapter 5)
4. To what degree is upwards accountability exercised, consistent and relevant from concrete programming to the Finnish Parliament? (Chapter 6).

Results-focus in Finnish Development Policy

DPPs successfully and convincingly convey the values and overall guiding principles of Finnish development policy but provide very little guidance with relevance for RBM. Development policy guidance lacks prioritisation and successive policies add additional but do not remove earlier objectives. DPPs and other, more detailed “downstream” policy guidance documents exhibit poor target-setting qualities. Apart from a limited number of good quality targets on the MFA budget and output level, DPPs usually do not commit to well-defined and meaningful targets that can be monitored. Downstream guidance documents are numerous and often without clear status. They exhibit similar target-setting issues as the DPPs although some exceptions exist.

Policy Formulation and Learning from Results

Published between 6-8 months after each incoming government takes office, DPPs attempt to reformulate the entire Finnish development policy for each government cycle. This seems exaggerated as overall goals and principles, as well as coverage of standard sectors, channels and instruments have

remained remarkably stable over time. This stability of Finnish development policy is not apparent at first sight; DPPs differ quite substantially in terms of their structure and choose different overarching cross-cutting themes/objectives (policy coherence in 2004, sustainable development in 2007 and the human rights-based approach in 2012) under which other guidance is placed and interpreted.

The limited validity periods of DPPs stand at odds with typical implementation timescales in international development. Currently, DPPs determine a substantial share of the next government's activities, the results of which will only be reported by the government(s) after that. DPPs and other policy guidance do not address these timescales or handover issues between different governments. This can also force MFA staff and partners to window-dress projects and programmes started in previous government cycles into a language more fitting with present policies.

Little explicit evidence for learning from results is visible in DPPs. Most downstream policies also make little reference to evaluative findings or monitored performance. DPP formulation processes however pay attention to collecting earlier implementing experiences and reviewing evaluative findings by others. It appears that more learning from results and MFA staff input materialised in DPPs under Ministers with less personal input into the policy formulation process. Formulation processes between DPPs differed and for each of them the learning process was designed ad-hoc. Overall, there seems to be no standardised, systematic process of distilling results experience and incorporating insights into policy formulation.

Managing for Results in Policy Implementation

Due to overall poor target-setting qualities, the question on how consequently and diligently DPP guidance has been implemented is difficult to analyse and integration of RBM processes has been assessed in addition to target compliance.

About two thirds of the budget and MFA output targets in DPPs were met. These represent most of the good quality targets of DPPs. Several target indicators are however not systematically monitored and reported and it remains unclear how results-oriented implementation towards those targets can actually take place. If decision-makers are unable to quantify the status quo and track progress against results, systematic managing for results is difficult.

Policy formulation and budgeting processes at the MFA remain largely separate and budget planning itself is not results-driven. This poses inherent problems for RBM since it is difficult to commit to results without knowing what resources will be available.

Along policy implementation channels, some important progress has been made towards integrating RBM in planning, implementation and reporting. Comprehensive result-oriented country strategies and multilateral influencing plans with results frameworks that continue to be developed have the potential to make significant contributions to establishing RBM in Finnish development policy and cooperation. Importantly, the country strategy approach enjoys staff support. The current Aid for Trade Action Plan, despite some shortcomings, also represents a good practice attempt for adopting a programmatic approach based on RBM. While the MFA has made progress with policy coherence for development at the international level, domestic policy coherence suffers from a lack of trans-ministerial mandate, and remains without a strategic approach with concrete targets and resources.

The MFA has not yet been able to create an organisational environment conducive to RBM. The organisational culture remains largely risk-averse and prioritises diligent compliance and accountability over careful experimentation and learning. While not uncommon in public service agencies, this represents a serious barrier for successful implementation of RBM.

Results-focused Reporting and Accountability

Past results reporting to Parliament has been qualitatively rich but primarily anecdotal and has not covered all aid channels. The annual reporting on the limited number of good quality quantitative targets contained in DPPs is not systematic and seldom done with reference to original targets. For many quantitative or qualitative targets, no discussion takes place on why objectives have not been met and some DPP targets, both reached and not reached, are silently dropped. Overall, this leaves Parliament and the society at large without an adequate understanding of whether originally intended objectives have been reached (or are likely to be reached in the future), and whether the overall work delivered represents a good social investment.

Within the MFA, there is no comprehensive corporate level reporting that covers entire aid channels or aid instruments, or policy coherence work. For most aid channels, not even basic portfolio information is reported regularly. The absence of comprehensive corporate reports explains the difficulties with gathering results information for reports to Parliament. During the last two years, however, results-oriented reporting has taken important steps forward through the introduction of reports against country strategies for long-term partner countries and multilateral influencing plans, both of which contain important RBM elements.

At present, the MFA's intervention information systems are not adequate for monitoring and reporting results across policy implementation channels. Much information gathered by individual units is neither transmitted nor used upwards.

Policy Steering Mechanisms

Four steering and advisory bodies are relevant for RBM in development policy and cooperation. The Development Policy Steering Group (DPSG) plays a strong role in policy steering, influencing budget allocations, reviewing multilateral influencing plans and country strategies, and in issuing related recommendations. The partial expansion of the mandate of the DPSG in 2014 is a welcome development since it clarifies and strengthens DPSG's role in strategic steering.

The Quality Assurance Board (QAB) plays an important role in the project and programme quality control process. It verifies consistency of all development project and programme proposals with DPP and other policy guidance, excluding multilateral cooperation. It however lacks capabilities to fully appraise the potential for future results and is restricted to looking at individual interventions.

The Development Policy Committee (DPC) is in principle the only body that follows DPP implementation annually and reports on performance to the Government. It also plays a major role in initiating discussion on emerging development policy topics. It however lacks the human and financial resources to systematically assess performance across all aid channels. The DPC's influence on policy coherence work has been limited which is also due to its limited mandate.

The High-Level Network for Policy Coherence for Development (PCD) plays an important role in raising awareness of the policy coherence agenda. It does however not have the mandate and authority required for effectively steering implementation of policy coherence for development.

The principal weakness in the current steering structure is the missing link between result-oriented planning at a strategic and programme level, and budget planning. Due to unclear DPP targets, a grey area exists where policy making continues beyond and after DPPs have been issued.

International Experience with RBM

The body of experience with RBM in the public sector is rich and covers decades of implementation efforts. In most cases, implementing RBM has been more difficult than expected and observed positive effects from RBM implementation have often been weak. Apart from underestimated organisational and technical implementation difficulties, a central challenge is to balance the potentially competing learning

and accountability purposes of RBM. Failed attempts of RBM integration are often related to using results for accountability purposes only. This can suffocate learning and improved decision-making and often lead to a rigid compliance-oriented management regime ineffective for dealing with dynamic and complex mechanisms, and the greatly varying conditions and needs of development practitioners and beneficiaries on the ground. From past experience, comprehensive good practices for implementing RBM in a value-adding way have been synthesised and are available.

More than half of the countries organised in the Organisation for Economic Co-operation and Development's (OECD) Development Assistance Committee (DAC) have established a development law or Parliament-endorsed government policies. These allow the formulation of long-term objectives and parliamentary expectations on results information.

Long-term policies and strategic plans used by most benchmarking countries and organisations represent a useful tool to incorporate typical timescales in international development into policy implementation.

Strategic Results Frameworks tracking development impacts, development results linked to agency activities and agency performance are becoming a standard in international development and complement qualitative information on results in planning and reporting of development work. However, the high number of 70 or more indicators in these frameworks entails the risk of losing sight of the forest for the trees when used for accountability purposes and of tipping the balance between learning and accountability purposes of RBM to the latter.

A comprehensive Theory of Change is required to link the corporate with project and programme levels and to allow identification of meaningful performance and results indicators.

Recommendations

1. Establish long-term goals and principles of Finnish development policy;
2. Replace future DPPs by concise 3-5 page Development Policy Statements that fully embrace the results agenda;
3. Develop a long-term strategic plan for Finnish development policy implementation;
4. Develop a Theory of Change and a Strategic Results Framework at the MFA corporate level;
5. Develop and commit to a realistic RBM strategy;
6. Continue the development of policy channel strategies and results frameworks;
7. Systematise learning from results;
8. Build a seamless reporting hierarchy along policy implementation channels and for corporate reporting to Parliament;
9. Integrate and further develop present systems into a user-friendly management system for financial and results information;
10. Strengthen quality assurance; and
11. Strengthen the policy coherence mandate.

Table of key findings, conclusions, and recommendations

The numbering of findings refers to the key findings provided at the end of Chapters 3 through 7, and the numbering of conclusions and recommendations refers to Chapters 8 and 9. Only those findings and conclusions directly related to recommendations are listed.

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>Development Policy Programmes (DPPs) have been useful in conveying the values and overall guiding principles of Finnish development policy and provide the rationale for supporting sectors, themes, channels, instruments and countries (4a). However, with great effort and participation, DPPs define Finland's entire development policy every 4 years again. This includes goals and principles that have, even if not easily visible across DPPs, in fact remained remarkably stable (4b).</p> <p>Other countries have established long-term development policies, either as law or as Parliament-endorsed government policy (7a) and have driven the introduction of Result-Based Management (RBM) through forceful and explicit policy commitment to a results agenda (7f).</p>	<p>Past DPPs have been useful for providing guidance on various aspects of Finnish development policy but it would be more effective if the focus of policy statements issued by incoming governments would lie on changes relative to longer-term development policies rather than on redeveloping the entire policy. This would allow issuing policy statements earlier in the government cycle and more focused stakeholder participation (8a).</p>	<p>Recommendation 1: Establish long-term goals and principles of Finnish development policy.</p> <p>Recommendation 2: Replace future DPPs by concise 3-5 page Development Policy Statements that fully embrace the results agenda.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>DPPs have been valid for 3 years and 4-6 months, i.e. from publication 6-8 month after a new government is appointed until the appointment of the subsequent government. Their validity under the subsequent government until a new DPP is issued is unclear. This severely limits the ability of DPPs to set and ensure commitment to long-term targets (4e). Time-lags in Finnish development policy implementation usually exceed DPP validity periods. DPPs do not reflect these timescales and provide little guidance on work started under previous governments or for work that is likely to be implemented under future governments. Development results can be expected to occur one or more government cycles later (4g). Other countries and organisations have introduced long-term development strategies that allow the formulation of long-term objectives and commitment to plans to reach them (7a).</p>	<p>The Ministry for Foreign Affairs of Finland (MFA)/Finland need to operate according to a longer-time strategic plan which reflects realistic development time-scales (8b).</p>	<p>Recommendation 3: Develop a long-term strategic plan for Finnish development policy implementation.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>Overall, DPPs provide very little guidance relevant to RBM. DPPs fail to establish relative priorities and usually do not commit to well-defined, meaningful targets that can be monitored. Between DPPs, guidance is inflationary (4c).</p> <p>Most benchmarking countries and both international organisations reviewed have introduced indicator-driven corporate results frameworks that cover global development impacts, development outcomes, and institutional and organizational performance. The number of indicators in those frameworks is rather high (70 or more) and may pose accountability- and learning-related challenges (7g).</p> <p>A comprehensive Theory of Change (ToC) is required as a basis for selecting meaningful indicators and for linking results across the different results framework levels. A sound Theory of Change also renders transparent inherent difficulties in attributing development outcomes to the activities and the funding of individual donors (7h).</p>	<p>Corporate-level target-setting at the MFA is inadequate and current development policy and cooperation work operates without clear goalposts, apart from a limited number of targets on the budget and MFA output level. A comprehensive RBM framework – encompassing both qualitative objectives and quantitative results targets – is required (8c).</p> <p>When determining the number of indicators driving a corporate results framework, benefits and risks for both accountability and learning should be balanced (8v).</p>	<p>Recommendation 4: Develop a Theory of Change and a Strategic Results Framework at the MFA corporate level.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>RBM implementation is not easy and the time and resource efforts, as well as the degree to which a results-oriented approach requires fundamental cultural and procedural changes in organisations is often underestimated, leading to unsatisfactory overall results (7d).</p> <p>Strong senior commitment and policy support is required for success (7f).</p> <p>Sufficient attention to RBM as a learning approach needs to be paid and the approach must be applied sensibly to where it provides most benefit and justifies costs (7e). Definition of RBM vary in their emphasis on learning and accountability (7b).</p> <p>The MFA has not yet been able to create an organisational environment conducive to RBM and has not yet developed a results culture (5h).</p>	<p>A realistic understanding of the effort related to introducing RBM at the MFA needs to be established and strong and explicit policy and senior leadership commitment to RBM is required (8n).</p> <p>Substantial change in organisational culture, staff incentives, and management style is necessary to successfully and sustainably integrate results-oriented management, learning and reporting at the MFA (8m).</p> <p>The introduction of RBM at the MFA needs to emphasise the learning aspects of RBM by encouraging staff initiative, risk-taking and learning from failure as well as from success, and by avoiding a regime dominated by compliance. Overall, a strong results culture needs to be established (8o).</p>	<p>Recommendation 5: Develop and commit to a realistic RBM strategy.</p>
<p>Result-oriented country strategies and multilateral influencing plans, complemented with a result-oriented reporting system, have the potential to make a significant contribution to establishing RBM in the Finnish development policy and cooperation (5c).</p> <p>Most other aid channels, however, have not yet moved towards integrated RBM and reporting (5d).</p> <p>The current Aid for Trade Action Plan, despite its shortcomings, provides an example for adopting a programmatic approach based on RBM with relevance for results-oriented thematic and sector cross-cutting cooperation (5d).</p>	<p>For bilateral cooperation with long-term partner countries and influencing plans for multilateral organisations, promising integration of RBM is under way. Policy coherence work and other development cooperation channels still lack results-oriented frameworks (8h).</p>	<p>Recommendation 6: Continue development of policy channel strategies and results frameworks.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>DPPs do not reference evaluative findings or other learning processes but learning from results has taken place. DPP content is however dominated by other influences such as ministerial input. Learning from results happens in an ad hoc fashion rather than in a regular and systematic process (4h).</p> <p>All benchmarking partners utilise reviews, evaluations and other analysis, both to complement and to enrich the information provided by indicator-based results frameworks and for learning purposes. The UK has demonstrated strong follow-up on such evaluative findings and has adjusted its bilateral and multilateral development scope drastically after two influential aid reviews (7j).</p>	<p>The MFA has been able to incorporate some learning from results into policy formulation in the past. The extent of learning is difficult to establish and the process can be systematised and rendered more transparent. Evaluation represents an integral element of results-oriented learning (8f).</p>	<p>Recommendation 7: Systematise learning from results.</p>
<p>At present, there is no comprehensive reporting that covers all aid channels and instruments and corporate-level information is gathered ad hoc. This also explains observed difficulties with reporting to Parliament (6a). Within the MFA, reporting varies along the policy implementation channels both in terms of aggregation level and synthesis of information gathered, however never reaching channel-wide comprehensive reporting (6b).</p> <p>Much information gathered by individual units is neither transmitted nor used further upwards (6c).</p> <p>Several DPP target indicators are not systematically monitored and reported which raises the question how results-oriented implementation towards those targets can actually take place (5b).</p>	<p>There is no systematic reporting on results along policy implementation channels. For some channels, not even basic portfolio data is available in aggregated form. This lack of corporate results information is also visible in reports to Parliament (8i).</p>	<p>Recommendation 8: Build a seamless reporting hierarchy along policy implementation channels and for corporate reporting to Parliament.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>The processes of setting DPP objectives is separated from budget planning; total aid budget and its allocation e.g. between departments or units are not driven by results-based planning (5a).</p> <p>The intervention information system(s) are not adequate at present to be used to monitor and report results across the MFA aid channels (6c).</p>	<p>The MFA does currently not possess a functional results-oriented, corporate-level information and financial management system. The existing project intervention systems and databases as well as available data would enable, with some integration and further development, monitoring and reporting of basic results information. From international experience with RBM implementation, user-friendly information systems on the corporate level represent a key requirement for success (8l).</p>	<p>Recommendation 9: Integrate and further develop present systems into a user-friendly management systems for financial and results information.</p>
<p>The Quality Assurance Board reviews consistency of bilateral aid proposals with policy guidance but does not fully appraise the potential for future results. At present, there is also no joint mechanism with a view of the entire portfolio that would allow results-oriented portfolio management vis-à-vis DPP objectives (6e).</p>	<p>For RBM, the Quality Assurance Board has more potential than presently realised in terms of thorough quality appraisals of proposals, generating ex-ante quality scoring information, issuing regular opinions on portfolio evolution, and possibly extending its coverage of policy implementation channels further (8k).</p>	<p>Recommendation 10: Strengthen quality assurance.</p>

Findings	Conclusions	Recommendations
<p>The MFA has made a lot of progress in policy coherence work, especially internationally, and more recently with the food security pilot. However, policy coherence work suffers from low status – it is being driven too much by the MFA alone – and lack of a strategic approach, including lack of concrete targets and allocation of mandates as well as resources (5f).</p> <p>The possibilities of the Development Policy Committee and the High-Level Network for Policy Coherence for Development to influence the policy coherence agenda (including setting objectives and overseeing implementation) are limited. There is also no concrete programme or action plan related to policy coherence and, hence, reporting also remains descriptive and activity-oriented (6f).</p>	<p>Policy coherence for development, a central topic in all three DPPs, requires a strengthened mandate of the High-Level Network for Policy Coherence for Development (PCD) or the Development Policy Committee and cabinet-level leadership to be implemented as envisaged in development policies of the last 12 years. Alternatively, the underlying Theory of Change should be adapted to the MFA's mandate, i.e. reflect ways to influence rather than implement changes in other policy sectors (8e).</p>	<p>Recommendation 11: Strengthen the policy coherence mandate.</p>