



**SELVITYS YKSITYISSEKTORILLE  
SUUNNATTUJEN KEHITYSYHTEISTYÖN  
RAHOITUSINSTRUMENTTIEN  
ARVIOITAVUUDEN HAASTEISTA**



Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation

**2016/6**



---

# SELVITYS YKSITYISSEKTORILLE SUUNNATTUJEN KEHITYSYHTEISTYÖN RAHOITUSINSTRUMENTTIEN ARVIOITAVUUDEN HAASTEISTA

Dr. Jyrki Pulkinen (Ulkoasiainministeriö, EVA-11)

Dr. Marko Katila (Indufor Oy)



ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET



**Indufor**

**2016/6**

---

© Suomen ulkoasiainministeriö 2016

Raportin voi ladata ulkoasiainministeriön internet-sivuilta:

<http://formin.finland.fi> -> Ministeriö ja edustustot -> Julkaisut -> Kehitysyhteistyön evaluointiraportit

Yhteystiedot: [EVA-11@formin.fi](mailto:EVA-11@formin.fi)

ISBN 978-952-281-495-1 (pdf)

ISSN 2342-8341

Kannen ja ulkoasun suunnittelu: Innocorp Oy/Milla Toro

---

# SISÄLLYS

<b>1</b>	<b>SELVITYKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET</b> .....	<b>1</b>
1.1	Tausta.....	1
1.2	Selvityksen tavoitteet .....	2
<b>2</b>	<b>YKSITYISSEKTORIN KEHITTÄMISEEN LIITTYVIEN EVALUOINTIEN TARVE JA HAASTEET</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>ULKOASIAINMINISTERIÖN EVALUOINTITOIMEN MANDAATTI YKSITYISSEKTORIN INSTRUMENTTIEN EVALUOINNEISSA</b> .....	<b>7</b>
3.1	Ulkoasiainministeriön evaluointitoimen mandaatti .....	7
3.2	Kokemuksia muista pohjoismaista ja Hollannista.....	11
<b>4</b>	<b>YKSITYISSEKTORIN EVALUOINNIN STANDARDIT JA SUOSITUKSET: TIEDON AVOIMUUS JA JULKISUUS</b> .....	<b>14</b>
<b>5</b>	<b>SALASSAPITOSOPIMUKSET JA EVALUOINNIN PERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN</b> .....	<b>16</b>
5.1	Salassapitosopimukset ja tiedon saatavuus.....	16
5.2	Tulos- ja muun relevantin tiedon saatavuuden ja avoimuuden vaikutukset evaluoinnin tehokkaaseen toteuttamiseen.....	19
<b>6</b>	<b>JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET</b> .....	<b>21</b>
	<b>LÄHDELUETTELO</b> .....	<b>24</b>
<b>Liite 1</b>		
	Toimeksiannon tehtäväkuvaus (ToR).....	26



# 1 SELVITYKSEN TAUSTA JA TAVOITTEET

## 1.1 Tausta

Suomen hallitus on kehityspolitiikassaan jo pitkään korostanut yksityissektorin merkitystä talouskasvun ja hyvinvoinnin lähteenä. On ymmärretty, että vahvan julkisen sektorin lisäksi tarvitaan vastuullista yksityissektoria ja kestäviä investointeja, jotta syntyy uusia työpaikkoja ja elinkeinoja sekä verotuloja, joilla maat voivat itse rahoittaa menonsa. Suomi on tukenut tähän liittyvää toimintaa yksinkertaistaen sanottuna kahdella tavalla: vahvistamalla kumppanimaiden yksityistä sektoria ja sen toimintaympäristöä eri keinoin sekä rakentamalla kumppanuuksia suomalaisen yksityisen sektorin ja kehitysmaiden yritysten sekä julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Jälkimmäinen malli sisältää suoraa ja epäsuoraa tukea suomalaisille yrityksille.

Ulkoasiainministeriö tukee kehitysyhteistyövaroin suomalaisten yritysten kumppanuuksia ja liiketoimintamahdollisuuksia kehitysmaissa hyödyntäen eri rahoitusmuotoja ja -instrumentteja:

- **Finnfund:** Suomen valtion enemmistöomistama kehitysrahoituslaitos, joka tarjoaa lainoja ja pääomasijoituksia sellaisiin kehitysmaainvestointeihin, jotka tukevat taloudellista ja sosiaalista kehitystä.
- **Liikekumppanuusohjelma Finnpartnership:** ulkoasiainministeriön rahoittama ohjelma, jonka tavoitteena on tukea suomalaisten ja kehitysmaiden yritysten ja muiden toimijoiden kaupallista yhteistyötä. Tähän kuuluu myös tuki pilotti- ja esittelyhankkeille.
- **BEAM - Business with Impact:** BEAM on Tekesin (Innovaatorahoituskeskus) ja ulkoasiainministeriön alkuvuodesta 2015 käynnistämä ohjelma, jonka tavoitteena on auttaa suomalaisia yrityksiä ja muita toimijoita ratkaisemaan kehityshaasteita innovaatioiden avulla. BEAM tarjoaa rahoitusta ja tukea innovatiivisten ja kestävien ratkaisujen kehittämiseksi kehitysmaamarkkinoille yhteistyössä paikallisten toimijoiden kanssa.
- **Julkisen sektorin investointituki-instrumentti (Public Sector Investment Facility)** tukee kehitysmaiden julkisen sektorin investointeja, jotka vahvistavat maiden omaa kapasiteettia hyödyntämällä suomalaista teknologiaa ja osaamista. Tämä instrumentti korvaa korkotukiluottojärjestelmän.

Suomen hallituksen nykyinen kehityspolitiikka edellyttää kaikilta kehitysyhteistyörahoitusta saavilta yrityksiltä lisää tuloksellisuutta ja vastuullisuutta. Tuesta päätettäessä arvioidaan toiminnan kehitysvaikutukset, tehdään ihmisoikeusvaikutusten arviointi sekä edellytetään raportointia tuloksista.

Koska nämä instrumentit käyttävät kehitysyhteistyövaroja, on luonnollista, että toiminnan tuloksellisuutta arvioidaan säännöllisesti.

Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön (Aft) evaluointi päättyi keväällä 2016, ja parhaillaan on meneillään BEAM-ohjelman evaluointi. Finnpartnership-evaluointi tehtiin vuonna 2012, ja korkotukiluotto-ohjelma samoin vuonna 2012. Erillinen Finnfundin evaluointi tehtiin viimeksi vuonna 1999.

Näiden rahoituskanavien kehitystuloksien evaluointiin liittyy erityispiirteitä, joita ei välttämättä ole vielä huomioitu nykyisessä evaluoinnin normipohjassa, toimintatavoissa ja ohjeistuksissa riittävän selkeästi. Yksityissektorin kehittämisen evaluointiin liittyy omia metodologisia haasteita, mutta myös hallinnollisia ja juridisia haasteita, joista osa koskee tiedon saatavuutta ja läpinäkyvyyttä. Tässä tilanteessa on hyvä arvioida rahoitusta kanavoivien toimijoiden ohjeistukset, sopimuskäytännöt ja toimintatavat erityisesti siitä näkökulmasta, miten ne mahdollistavat erityisesti toiminnan tulosten ja kehitysvaikutusten evaluoinnin riittävän luotettavasti ja avoimesti.

Tämä selvitystyön on toteuttanut ulkoministeriön kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) yhteistyössä Indufor Oy:n kanssa. Selvitys palvelee edellä mainittujen yksityissektorin instrumenttien evaluointikäytäntöjen kehittämistä sekä mahdollisten uusien instrumenttien suunnittelua tuloksellisuuden arvioinnin osalta. Lisäksi se palvelee Finnfundin omistajaohjausta evaluoitavuuskysymyksissä sekä laajempaa kehityspoliittista keskustelua yksityissektorin tuloksellisuuden arviointiin liittyvissä kysymyksissä. Selvityksen pohjalta tehdään tarvittavat muutokset mm. evaluointinormiin ja -ohjeistukseen, konsulttisopimuksiin sekä salassapitosopimuksiin.

## 1.2 Selvityksen tavoitteet

Tässä selvityksessä tarkastellaan mm. seuraavia evaluointikäytäntöihin ja normipohjaan liittyviä erityiskysymyksiä:

- Evaluoinnin nykyinen normipohja ja sen antama valtuutus yksityissektorin rahoitusinstrumenttien osalta.
- EVA-11:n oikeus tehdä kehitysevaluointeja ja saada tietoa kehitysrahoitusta yksityissektorille kanavoivista toimijoista sekä niiden rahoittamista yrityksistä nykyisen normipohjan ja lainsäädännön perusteella.
- Finnfundin erityisluonne, omistajaohjauksessa sovitut arvioinnin kriteerit vs. kehitysevaluoinnin riippumattomuus evaluointikysymysten laatimisessa.
- Tiedonsaantiin ja avoimuuteen liittyvät kysymykset yritysten liikesalaisuuksien ja tiedon avoimuuden näkökulmista (nyt käytössä olevat yksityisoikeudelliset salassapitosopimukset vs. mikä tieto on laissa määriteltä salassa pidettävää tietoa ja mikä ei).
- Salassapitosopimusten vaikutukset evaluoinnin menetelmiin, evaluointitiedon tarkistettavuuteen ja luotettavuuteen.
- UM:n ja mahdollisesti muiden toimijoiden teettämien salassapitosopimusten yhteensopivuus.



- 
- Yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyön instrumenttien arviointi- ja avoimuuskäytännöt EU:ssa ja muissa vertailukelpoisissa OECD-maissa.

Selvityksessä on käytetty seuraavia menetelmiä ja keskeisiä tietolähteitä:

- Yksityissektorin evaluointiin suoraan tai epäsuorasti liittyvän lainsäädännön ja normien arviointi: päähuomio Suomessa mutta myös muiden maiden (Pohjoismaat, Hollanti) lainsäädäntöön, normeihin ja politiikka-ohjeistuksen perehdytään.
- Yksityissektoria koskevien suomalaisten ja em. ulkomaisten toimijoiden evaluointiraporttien tarkastelu.
- Kansainvälisten hyvien yksityissektoria koskevien ohjeistuksen ja standardien arviointi.
- Haastattelut: UM, Valtion tarkastusvirasto (VTV), Tekes, SIDA, NORAD, DANIDA ja Hollannin ulkoasiainministeriö.
- INDUFOR Oy tuotti käytyjen keskustelujen ja dokumenttien pohjalta luonnosraportin, jonka pohjalta tämä loppuraportti on laadittu

## 2 YKSITYISSEKTORIN KEHITTÄMISEEN LIITTYVIEN EVALUOINTIEN TARVE JA HAASTEET

Yksityissektorille suunnattuja kehitysyhteistyörahoitusinstrumentteja ja niihin liittyviä toimintoja tulee evaluoida, koska niitä tuetaan julkisella rahoituksella, ja silloin niiltä edellytetään läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta (rahoittajalle ja yhteiskunnalle laajemmin). Kehitysyhteistyö-varoin suoraan tai epäsuorasti tuetun yritystoiminnan on pyrittävä olemaan taloudellisesti kannattavaa, mutta perustelu julkisen sektorin tuelle liittyy ensisijaisesti kehitystavoitteisiin, kuten köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen. Tilivelvollisuus koskee varojen vastuullista käyttöä sekä asetettujen yhteiskunnallisten (kehitys-)tavoitteiden tuloksellisuutta. Erillisten evaluointien perusteella saadaan luotettavaa ja riippumatonta tietoa vaikutuksista ja edistetään kehityspoliittista läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Lisäksi evaluointi auttaa vastaamaan kysymyksiin mikä toimii ja ei toimi, ja miksi; tätä tietoa voidaan hyödyntää yksityissektorin instrumenttien kehittämisessä ja tuloksellisuuden edistämässä.

Viime vuosien aikana tarve raportoida kehitysyhteistyön tuloksista ja rahoitettujen hankkeiden kehitysvaikutuksista on lisääntynyt, ja tämä koskee myös yksityisen sektorin kehittämiseen liittyviä instrumentteja ja ohjelmia. Suomen nykyisessä kehityspoliitikassa (Valtioneuvosto 2016; s. 15, 41, 47) todetaan seuraavaa:

- Kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta parannetaan.
- Pitkän aikavälin kehitysvaikutusten seuranta tehostetaan.
- Tietoon perustuvaa päätöksentekoa sekä riskien hallintaa vahvistetaan entisestään, ja tulosten ja vaikutusten mittaamista ja arviointia kehitetään.
- Tuloksista raportointia tehostetaan, jolloin päätöksiä tehtäessä voidaan nojautua entistä parempaan tietoon saavutetuista tuloksista ja mahdollisista ongelmista.
- Valtion omistamilta yhtiöiltä ja toimijoilta edellytetään vastuullisuutta ja avoimuutta, myös verotuksessa, sekä säännöllistä raportointia.
- Vastuullisen omistajaohjauksen periaatteita ja käytäntöjä sovelletaan järjestelmällisesti.

Vaikka tuloksellisuuden ja sen arvioinnin vaatimus koskee kaikkea kehitysyhteistyötä, eroavat yksityisen sektorin instrumenttien evaluoinnit ja vaikut-

tavuusselvitykset julkisen kehitysyhteistyön arvioinneista tietyin osin: ne korostavat enemmän taloudellisia tavoitteita (esim. kannattavuutta) ja rahoituksen tuomaa lisäarvoa. Taloudellinen menestys ja kannattavuus, taloudellinen kestävyys, ja yksityissektorin kehittyminen (esim. monipuolistuminen) ovat tärkeitä seurannan ja evaluoinnin kohteita. Kannattavan liiketoiminnan kehittäminen on keskiössä, koska ilman sitä ei voida luoda kestäviä työpaikkoja ja muita kehitysvaikutuksia.

Suomen yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyörahoitusinstrumenttien evaluointi ulkoasiainministeriön näkökulmasta on painottunut sosiaalisiin ja ympäristöllisiin tekijöihin. Lähtökohtana on ollut kehityspolitiikan tavoitteiden toteutuminen yleisesti ottaen sekä se, että vastuulliset yritykset kunnioittavat kansainvälisiä sopimuksia ja YK:n yritystoimintaa koskevia periaatteita sekä huomioivat toimintansa vaikutukset. Evaluoinnit ovat pyrkineet tuottamaan riippumatonta tietoa esimerkiksi siitä, kuinka hyvin on onnistuttu lisäämään ihmisarvoisia työpaikkoja, uusia elinkeinomahdollisuuksia ja naisten ja nuorten taloudellista voimaannuttamista.

Suurilla kehitysrahoituslaitoksilla, kuten WB, IFC, ADB, jne., taloudelliset tavoitteet ja indikaattorit taas korostuvat hankkeiden seurannassa ja evaluoinnissa. Ympäristö- ja sosiaaliset vaikutukset ovat myös tärkeitä, mutta evaluoinnin kannalta haasteena on usein se, että niille ei ole asetettu eksplisiittisiä tavoitteita; niitä tarkastellaan yleisesti ”reunaehtoina” ja vaatimuksenmukaisuuden (compliance) näkökulmasta.

## Haasteena tiedon saatavuus ja sen julkisuus

Suurimmat haasteet kehitysrahoituslaitosten yksityisen sektorin toiminnan evaluoinnissa liittyvät vähäiseen tietoon toiminnan kehitysvaikutuksista ja niiden riippumattomasta (ulkopuolisesta) validoinnista. On vaikea arvioida, mikä lisävaikutus annettulla tuella on esim. köyhyyden vähentämiseen, koska vaikutusketjut ovat niin pitkiä ja epäsuoria, ja siten myös attribuointi-ongelmat ovat mittavia.

Suomessa yksityissektorille suunnattuihin kehitysyhteistyörahoitusinstrumentteihin ja ohjelmiin on kohdistunut useita evaluointeja viime vuosien aikana. Finnfundista ei ole tehty erillistä evaluointia sitten 1999, mutta Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on tehnyt Finnfundista tuloksellisuustarkastuskertomuksen vuonna 2010.

On tärkeää huomioida, että evaluoinnin yhteydessä voidaan saada luottamukselliseksi luokiteltua tai ajateltua tietoa joko tarkoituksella tai joskus myös tahattomasti. Evaluointiraportit ovat luonteeltaan julkisia dokumentteja, joten ne eivät saa sisältää luottamuksellista tai salassapitosopimuksien alaisia tietoja sellaisenaan. Tästä johtuen yksityissektorin rahoitusinstrumenttien evaluointien yhteydessä tulee kiinnittää erityistä huomiota salassa pidettävään tietoon ja evaluointiraporttien julkisuuteen.

Tässä selvityksessä tarkasteltiin seuraavia evaluointeja hallinnon ja tiedon saatavuuden ja julkisuuden näkökulmasta:

- Evaluation of Business with Impact (BEAM) Programme. 2016
- Evaluation of Finnish Aid for Trade. 2016

- Evaluation Finnish Concessional Aid Instrument Evaluation Report. 2012
- Evaluation of the Finnpartnership Programme. 2012
- Evaluation Finnish Aid for Trade Evaluation Report. 2011
- Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus. 2010

Yleisesti voidaan sanoa että salassapitosopimukset eivät ole rajoittaneet merkittävästi evaluoinnille tärkeän tiedon saatavuutta. Ongelmana on enemmänkin tiedon niukkuus.

Myöskään ei ole tullut erityisesti esille, että yrityksiä salassa pidettäviä tietoja olisi julkaistu raporteissa vastoin sopimuksia. Ainoastaan vuoden 2016 Aid for Trade evaluoinnin yhteydessä Finnfund on huomauttanut mahdollisesta ongelmasta. Tämän selvityksen yhteydessä käytiin läpi erityisen huolellisesti koko Aid for Trade 2016 raportti Finnfund- ja Finnpartnership-liitteineen perusteellisesti; eikä mitään kohdeyrityksiin liittyvää salassa pidettävää tietoa ole tuotu siinäkään raportissa esiin missään muodossa.

# 3 ULKOASIAINMINISTERIÖN EVALUOINTITOIMEN MANDAATTI YKSITYISSEKTORIN INSTRUMENTTIEN EVALUOINNEISSA

## 3.1 Ulkoasiainministeriön evaluointitoimen mandaatti

Ulkoasiainministeriön (UM) evaluointitoiminta perustuu:

- valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988);
- valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992);
- ulkoasiainministeriön taloussääntöön (normi 2/2011);
- ulkoasiainministeriön työjärjestykseen (550/2008); ja
- ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normi (normi 1/2015).

Kehitysevaluointi, joka kattaa myös rahoitusinstrumenttien evaluoinnin, on osa valtion talousarviolain ja asetuksen UM:lle asettamia toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, tehokkuutta, tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta sekä näiden arviointia koskevia velvoitteita (HEL7Mo512-1).

Ennen vuotta 2013, evaluointitoimintaa ja -yksikköä ei mainittu lainkaan ulkoasiainministeriön työjärjestyksessä. Vuonna 2013 työjärjestyksestä muutettiin (1280/2013); ja samalla määriteltiin kehitysevaluoinnin yksikön tehtävät:

- kehityspolitiikan ja -yhteistyön keskitetyistä evaluoinneista (kehitysevaluointi) huolehtiminen;
- koko ministeriön evaluointien ohjeistus kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön liittyen;
- kehitysevaluoinnin kapasiteetin kehittäminen ja koulutus;
- kehitysevaluoinnin tuloksista tiedottaminen; ja
- kehityspolitiikan ja -yhteistyön evaluointitoimen yleinen kehittäminen ja kansainvälisiin evaluointiverkostoihin ja yhteisevaluointeihin osallistuminen.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normi ohjaa kaikkea kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön liittyvää evaluointitoimintaa ulkoasiainhallinnossa. Normi kattaa sekä keskitetyt että hajautetut evaluoinnit. Evaluointeja toteuttavat sekä EVA-11 (keskitetyt evaluoinnit) että kehitysyhteistyötä toteuttavat toimintayksiköt (hajautetut evaluoinnit). Normin lainsäädännöllinen perusta on valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Ministeriön sisäisellä normilla evaluointitoimintaa toteuttaa valtiontalouden tuloksellisuuden seurantavelvoitetta.

Rahoitusinstrumenttien evaluointi on evaluointinormin mukaan EVA-11:n vastuulla (keskitetyn evaluoinnin työjärjestyksessä), mutta on tärkeää todeta, että sitä, mitä tarkoitetaan kehitysyhteistyön instrumentilla, ei ole määritelty missään, eikä mandaatti perustu suoraan mihinkään lainsäädäntöön. Se on lähinnä ulkoasiainministeriön työnjaollinen asia. Esimerkiksi Finnfundin osalta normi voi kohdella sitä yhteistyökumppanina (kuten YK järjestöjä tai kehityspankkeja) tai instrumenttina.

Voidaan myös tulkita, että kehitysrahoituslaitosten yksikkö (KEO-50) voisi olla vastuussa evaluoinnista osana sen omistajaohjausmandaattia. Finnfund on tietyllä tavalla erikoistapaus aikaisemmin kappaleessa 1 mainittujen instrumenttien joukossa, koska se on lisäksi erillinen valtion enemmistöomistuksessa oleva yhtiö. Sitä koskee eri lainsäädäntö ja erilaiset ohjausmekanismit kuin muita instrumentteja. Valtion erityistehtävayhtiöitä, joiden tehtävä on hoitaa jotakin yhteiskunnan kannalta keskeistä tehtävää ilman liiketaloudellisia tavoitteita, ohjataan suoraan asianomaisesta ministeriöstä (Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös 13.5.2016). Finnfundia koskevan lain (4 §) mukaan Finnfund kuuluu UM:n hallinnonalaan, mistä seuraa yleinen UM:n omistajaohjausmandaatti. Omistajaohjaukseen liittyvän lainsäädännön ja ohjeistuksen mukaisesti omistajaohjausministeriöllä on velvollisuus ja sitä kautta oikeus toiminnan tuloksellisuuden seurantaan, jonka välineinä toimivat toiminnan tarkastus sekä tuloksellisuuden arviointi (evaluointi).

Valtion omistajapolitiikkaa koskevan valtioneuvoston periaatepäätöksen (13.5.2016) mukaan erityistehtäviä toteuttavissa yhtiöissä valtio tavoittelee yhtiöomaisuutensa hoidossa mahdollisimman hyvää taloudellista ja yhteiskunnallista kokonaistulosta. Yhteiskunnallinen tulos muodostuu yhteiskunnallisten tekijöiden asianmukaisesta huomioon ottamisesta omistajapolitiikassa ja -ohjauksessa; Finnfundin ja UM:n tapauksessa tämä merkitsee kehityspoliittisia tavoitteita.

Finnfundia koskeva erillislaki (291/79) normittaa osaltaan valtion omistajapolitiikkaa ja omistajaohjauksen hoitamista: ”Yhtiön tulee edistää Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kehitysapukomiteassa (DAC) kehityksensä luokiteltujen maiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä ohjaamalla henkisiä ja aineellisia voimavaroja näiden maiden teollisen ja muun taloudellisen yritystoiminnan kehittämiseen.” UM ohjaa Finnfundia asettamalla sen toiminnalle sekä kehityspoliittiset, että taloudelliseen kannattavuuteen ja toiminnan tehokkuuteen liittyvät tavoitteet. Kehitysrahoituslaitosten yksikkö KEO-50 laatii vuosittain muistion, jossa määritellään omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet kullekin vuodelle.

Viimeisin omistajaohjausmuistio (päivätty 15.12.2015) määrittää Finnfundin erityisen kehityspoliittisen tehtävän seuraavalla tavalla: ”Finnfundin rahoituksen mahdollistama suomalaisten yritysten ja niiden yhteistyökumppaneiden mobilisointi sijoittamaan yksityisen sektorin hankkeisiin kehitysmaissa kestävästä kehitystä, köyhiä hyödyttävää ja eriarvoisuutta vähentävää talouskasvua edistävällä tavalla”. UM:n omistajaohjaus asettaa seuraavia tavoitteita suotuisten kehitysvaikutusten aikaansaamiseksi:

- Finnfundin toiminnan tulee parantaa yksityissektorin toimintaympäristöä, kehittää sitä kautta yhteiskuntien taloudellista kestävyyttä, luoda työpaikkoja sekä kestävämpien energia-, ruoka- ja vesihuoltoratkaisujen tarjontaa, välillisesti myös edistää tyttöjen ja naisten oikeuksia sekä hyvää hallintoa ja yhteiskuntien demokratisointia.
- Finnfundin tulee kiinnittää erityistä huomiota ilmastomuutoksen torjuntaan.
- Finnfundin toiminnan tulee tuottaa lisäarvoa verrattuna Suomen muihin kehitysyhteistyön rahoituskanaviin ja yksityissektorin kaupalliseen rahoitukseen.
- Hankkeen on luotava vahvoja positiivisia kehitysvaikutuksia, ja se tulee toteuttaa vastuullisesti.
- Finnfundin tulee ylläpitää ja kohentaa rahoittamiensa yritysten vastuullisuutta ympäristö- ja yhteiskunta-asioissa, työoloissa (terveys ja turvallisuus) sekä hallinnossa.
- Finnfundin panoksen on tuotettava muihin rahoittajiin nähden lisäarvoa.
- Finnfundin tulee edistää yritysvastuuta sekä omassa että yhteistyökumppaniensa toiminnassa. Sen on noudatettava omassa toiminnassaan YK:n Global Compact -aloitteen kymmentä periaatetta.
- Lisäksi toiminnan tulee olla ympäristöllisesti kestävä. Suomi toteuttaa kehityspoliittikassaan ihmisoikeusperusteista lähestymistapaa. Yritysten on huomioitava ihmisoikeudet ja estettävä niiden rikkominen toiminnassaan.

Nämä tavoitteet eivät pelkästään ohjaa Finnfundin toimintaa, mutta antavat myös indikaation siitä, minkälaisen tavoitteiden suhteen Finnfundin toimintaa pitäisi arvioida sekä minkälaista, tai mihinkä liittyvää, tietoa Finnfundin tulisi tuottaa osana omaa seurantajärjestelmää ja myös antaa evaluoijien käyttöön tarvittaessa.

On kuitenkin huomattava, että laki Finnfundista, vuosittainen UM:n omistajaohjaus (mukaan lukien viimeisin muistio 15.12.2015) ja Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös (13.5.2016) eivät viittaa mitenkään vaikutusten evaluointiin tai arviointiin vaan lähinnä vuosittaiseen raportointiin. Omistajaohjauksesta annetussa laissa omistajaohjauksen ja sen laajuuden käsite on tulkinnanvarainen. Lain 2 §:n mukaan omistajaohjauksella tarkoitetaan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksessa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeen omistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hal-

linton ja toimintaperiaatteisiin; jälkimmäinen tarkoittaa mm. UM:n omistaja-ohjausta KEO-50 kautta.

Laki Finnfundista on suppea, eikä siinä mainita, että Finnfundin on annettava ulkoasiainministeriölle sen pyynnöstä yhtiötoiminnan ja ohjaamisen kannalta tarpeellisia tietoja. Tällainen pykälä löytyy esimerkiksi Finnveraa koskevasta lainsäädännöstä, jossa säädetään, että yhtiö kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja että yhtiön on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle sen pyynnöstä yhtiön toiminnan ja ohjaamisen kannalta tarpeellisia tietoja. Laissa on todettu, että yhtiön olisi annettava kauppa- ja teollisuusministeriölle sen pyynnöstä toiminnan ohjaamisen ja valvonnan kannalta tarpeellisia tietoja lainsäädännön perusteella.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirastolla (VTV) on lainsäädännön perusteella paljon selkeämmät ja vahvemmat tarkastusoikeudet kuin UM:llä ja sen evaluointitoimella. Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000) koskee valtion viranomaisia, laitoksia, liikelaitoksia, liikelaitoskonserneja ja valtion rahastoja sekä myös valtion määräysvallassa olevia yhtiöitä kuten Finnfund. Tarkastusoikeus koskee lähtökohtaisesti kaikkea tarkastustoimintaa, myös tarkastuskohteen toiminnan tuloksellisuuden tarkastamista. Vuonna 2010 VTV teki Finnfundin toimintaa koskevan tuloksellisuustarkastuksen. Laissa säädetään myös, että tarkastettava on velvollinen avustamaan tarkastuksen suorittajaa (3 §) ja että tarkastusvirastolla on oikeus saada viipymättä ne asiakirjat, selvitykset ja muut tiedot, jotka ovat tarpeen tarkastusvirastolle säädetyn tehtävän hoitamiseksi (4 §).

Muiden yksityissektorin instrumenttien osalta tilanne on selkeämpi. BEAM ja Finnpartnership myöntävät tukea yrityksille kehitysyhteistyövaroista. Niiden toimintaa ohjaa täten myös Valtionavustuslaki (27.7.2001/688) ja BEAM-ohjelmaa myös laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014). Valtionavustuslaki laki antaa UM:lle selkeän tarkastusmandaatin; laki ei kuitenkaan viittaa suoraan evaluointiin. Laissa säädetään, että

- valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot (14 §);
- valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia (15 §);
- valtionapuviranomaisella on oikeus suorittaa valtionavustuksen maksamisessa ja käytön valvonnassa tarpeellisia valtionavustuksen saajan talouteen ja toimintaan kohdistuvia tarkastuksia; ulkopuolinen asiantuntija voi valtionapuviranomaisen pyynnöstä avustaa tarkastuksessa (16 §);
- valtionavustuksen saajan on korvauksetta annettava tarkastusta suorittavalle virkamiehelle kaikki tarkastuksen kannalta tarpeelliset tiedot ja selvitykset, asiakirjat, tallenteet ja muu aineisto sekä muutoinkin avustettava tarkastuksessa (17 §); ja



- valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä vaikutuksia eri väestöryhmien asemaan samoin kuin ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita 36 §.

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyörahoitus-instrumenttien UM:n tarkastus/evaluointimandaatti ja mahdollisuudet saada evaluoinnin tehokkaalle toteutukselle oleellista tietoa ovat selkeät kaikkien muiden instrumenttien ja ohjelmien kohdalla paitsi Finnfundin tapauksessa. On huomattava, että VTV:llä on erittäin vahva tarkastusoikeus Finnfundin toimintaan liittyen, sisältäen myös tuloksellisuustarkastuksen, mutta itse omistajaohjauksesta vastaavalla UM:llä ei ole samoja oikeuksia, eikä Finnfundilla ole samoja velvoitteita edistää evaluoinnin tehokasta toteutusta. On huomattava, että esimerkiksi Teollisuussijoitus Oy:tä koskevassa laissa (1352/1999) on tiedonsaantioikeutta koskeva säännös (4 §). Finnfundia koskevassa laissa (291/79) ei ole vastaavaa säännöstä.

Kappaleessa 2 listattujen evaluointien yhteydessä ei ole tullut esiin epäselvyyksiä koskien UM:n toimivaltaa evaluoida eri instrumentteja tai ohjelmia ja olla yhteydessä tukea saaneisiin yrityksiin lukuun ottamatta tuotetta kauppaan tukevan kehitysyhteistyön evaluointia (Aft, 2016).

Tämän viimeksi mainitun evaluoinnin yhteydessä yksi evaluoinnin kohteista (Finnfund) kyseenalaisti UM:n evaluointimandaatin nimenomaan Aft-toimintasuunnitelmaan liittyen ja kyseisen evaluoinnin tehtäväkuvauksen, joka ei väitteen mukaan selkeästi määritellyt Finnfundia evaluoinnin kohteena. Aft evaluointi oli tyypillinen politiikkalinjausevaluointi, jossa tarkasteltiin linjauksessa mainittujen rahoituskanavien tuloksellisuutta Aid for Trade toimintasuunnitelman tavoitteissa. Finnfund on yksi keskeinen toimija Aft toimintasuunnitelmassa, mutta Finnfundissa ei ilmeisesti nähdä yhtiötä osana tätä toimintasuunnitelmaa, koska sitä ei ole erityisesti mainittu omistajaohjausmuistiossa. Vuonna 2011 tehdyn vastaavaan evaluoinnin yhteydessä tämä kysymys ei noussut esiin; silloin ei kyllä myöskään tehty erillistä Finnfund-tapaustutkimusta.

### 3.2 Kokemuksia muista pohjoismaista ja Hollannista

**Danidalla** on ollut useampia yksityisen sektorin edistämistä tukevia instrumentteja ja ohjelmia kuten B2B-programme (2006–2011) ja Danida Business Partnership. Jälkimmäinen näistä tullaan pian korvaamaan Danida Market Development Partnerships -ohjelmalla. Lisäksi heillä on ollut tuettu seka- luotto-ohjelma, jonka tilalle on juuri tullut Danida Business Finance -ohjelma (DBF). Danidan evaluointiyksikön mukaan näillä ohjelmilla on ongelmia kehitysvaikutusten mittaamisessa, seurannassa ja raportoinnissa:

- Evaluointiosastolla ei ole erillistä yksityisen sektorin toiminnan evaluointimandaattia; periaatteena on se, että osasto voi evaluoida kaikkea, mihin käytetään kehitysyhteistyövaroja. Keskitetty evaluointimandaatti kattaa implisiittisesti myös kaikki yksityisen sektorin edistämisinstrumentit ja -ohjelmat mukaan lukien IFU:n ("Tanskan Finnfund"). Lisäksi,

käytäntönä on, että sopimuksissa tukea saaneiden yritysten ja organisaatioiden ja tuen antajan välillä mainitaan, että tuen saaja voi joutua arvioinnin/evaluoinnin kohteeksi.

- Ministeriöllä ei ole myöskään erillistä ohjeistusta yksityisen sektorin tukitoiminnan evaluointeja varten.
- Ministeriön raportointiohjeita on joskus kevennetty, jotta yrityksiä ei rasi rasi liikaa kehitysraportointivaatimuksilla. Yritysten ja myös ohjelmien/kehitysrahoitus-organisaatioiden tulee raportoida esim. työllisyys- ja taloudellisista vaikutuksista (hajautettu evaluointi).
- Raportointi perustuu usein itsearviointiin; indikaattorien tulkinta ja raportointi jätetään yrityksille. Tästä syntyy riski, että raportointi ei välttämättä aina vastaa todellisuutta.
- Yritysten salassapitosopimukset ja yrityksiä koskevan tiedon läpinäkyvyys eivät ole tiedon saatavuuden kannalta ongelma. Tanskassa tehtyjen evaluointien perusteella evaluoinneissa ja raportoinnissa päähaasteena on usein se, että yritysten aikaansaamat kehitysvaikutukset syntyvät yritysten ulkopuolella; tietoa ei ole kustannustehokkaasti saatavilla.
- B2B-ohjelman evaluoinnissa, joka oli suurin Tanskassa koskaan tehty PSD-evaluointi, ei ollut ongelmia salassapitosopimusten vuoksi.
- DBF-ohjelmassa on tuloskehikko ja siihen liittyvä monitorointi- ja evaluointiviitekehys, joka myös määrittää säännölliset ex post -arvioinnit/evaluoinnit.
- Tanskassa ei ole syntynyt ongelmia tiedonsaatavuudessa salassapitosopimuksien takia. Yksittäisiä yrityksiä koskevia tietoja ei julkaista ilman lupaa.

**Hollannissa** ulkoasiainministeriö on siirtänyt pääasiallisen evaluointivastuun ministeriön rahoittamille ohjelmille ja organisaatioille kuten FMO.

- Hollannilla on erillinen ohjeistus (protokolla), joka ohjaa kaikkia PSD-evaluointeja.
- Evaluointiprotokolla edellyttää, että hyödynsaajayritysten tulee osallistua sekä keskitettyihin (IOB) että hajautettuihin (rahoituslaitoksen/ohjelman) evaluointeihin. IOB:n kokemus on se, että yritykset ovat yleensä valmiita antamaan tarvittavat tiedot, kunhan niiden kaupalliset intressit eivät vaarannu.
- Salassapitosopimukset eivät ole tuottaneet isoja ongelmia ainakaan ministeriön teettämille evaluoinneille.
- Suurempi ongelma on yleensä kehitysvaikutuksiin liittyvän tiedon saanti yritystasolla. Tämä on erityisen haasteellista silloin kun tuki kanavoitetaan sijoitusrahaston tai kehitysmaassa sijaitsevan alueellisen tai kansallisen rahoituslaitoksen kautta. Suhteellisesti pienen rahoittajan on vaikea vaatia yrityksiltä tietoa ja lisäksi se ei olisi usein kustannustehokasta.

- Vaikuttavuusselvitykset ovat vaativia ja FMO ei ole tutkimusorganisaatio vaan kehityspankki. Yritysten mahdollisuudet (varat, aika, osaaminen) kerätä luotettavaa, pitkäaikaisiin kehitysvaikutuksiin liittyvää tietoa on myös rajallinen. Tarvitaan siis lisäresursseja ja ulkopuolista osaamista vaikuttavuusselvitysten tekemiseen.

**NORADilla** on selkeä mandaatti evaluoida kaikkea toimintaa, ohjelmia ja instrumentteja yksityisen sektoriin kehittämiseen liittyen silloin, kun käytetään kehitysyhteistyövaroja.

- Normaali käytäntö on, että ministeriöltä tukea saanut organisaatio (esim. Norfund) on vastuussa tarvittavan informaation keräämisestä ja analysoinnista, jotta saadaan aikaa luotettavaa tietoa annetun tuen sekä taloudellisista että kehitysvaikutuksista. NORAD:in evaluointiosasto tekee säännöllisesti erillisiä evaluointeja; silloin voidaan trianguloda ja validoida tietoja kehitysvaikutuksista ja esim. verojalanjäljestä.
- Norfundia eivät koske samat säännökset tiedon julkisuuteen liittyen kuin ministeriötä. Norfundin ja ministeriön välinen informaatio on kuitenkin julkista Norjan tiedonvapautta koskevan lainsäädännön alla.
- Salassapitosopimukset ovat joskus haitanneet evaluoinnin tehokasta toteuttamista. Tuoreessa Norfundin evaluointiraportissa (Norada 2015) todetaan, että salassapitosopimuksien vuoksi evaluointi ei voinut kunnolla selvittää Norfundin verojalanjälkeä maa- ja yritystasolla. Suurin ongelma tiedon saatavuuden suhteen ei kuitenkaan liittynyt salassapitosopimukseen vaan siihen, että Norfundilla oli käytössä hyvin vähän hyödyllistä kvalitatiivista ja laadullista tietoa kehitysvaikutuksista.

## 4 YKSITYISSEKTORIN EVALUOINNIN STANDARDIT JA SUOSITUKSET: TIEDON AVOIMUUS JA JULKISUUS

Yksityisen sektorin toiminnan evaluointiin pätee samat yleiset evaluoinnin periaatteet ja hyvät käytännöt kuin yleensä (kehitys-) evaluointiin (EU 2014; Ministry for Foreign Affairs of Finland 2013; OECD-DAC 1991):

- Evaluoinnin tulee olla riippumaton ja läpinäkyvä.
- Evaluointitiimin tulee saada työskennellä vapaasti, ja sille tulee turvata riittävä tiedonsaatavuus tehokkaan evaluoinnin toteuttamiseksi
- Evaluoitavuus edellyttää, että tietoa esim. tuloksista on riittävän helposti saatavilla.
- Evaluoinnin johtopäätösten ja suositusten tulee perustua triangulaatioon ja annetun tiedon tarkistukseen; Itsearviointeihin perustuvien tulosraporttien tiedot pitää voida tarkistaa.

Millään pohjoismaisella kehitys yhteistyöorganisaatiolla ei ole erillistä normistoa tai ohjeistusta koskien yksityisen sektorin toiminnan evaluointia. Niillä ei myöskään ole erillistä ohjeistoa koskien tiedonjulkisuutta osana evaluointikäytäntöä. Esimerkiksi Norjassa valtionavustuslaki ja tiedonjulkisuus laki ohjaavat myös yksityisen sektorin instrumentteja.

Hollannilla on erillinen ohjeistus liittyen yksityisen sektorin toiminnan evaluointiin. Vuonna 2012 ministeriön osastot Policy and Operations Evaluation Department (IOB) ja Sustainable Economic Development Department (DDE) sekä yksityisen sektorin kehittämisestä vastaavat organisaatiot sopivat evaluointiprotokollasta tavoitteena vahvistaa evaluointien laatua ja riippumattomuutta. Tämä protokolla ohjaa kaikkia PSD-evaluointeja. Päähuomio on seuraavissa asioissa: vaikutusten arviointi, attribuutio, muutosteoria (theory of change) ja M&E-järjestelmien kehittäminen. Protokolla ei sisällä ohjeistusta koskien salassapitosopimuksia ja tiedon läpinäkyvyyttä.

Kehityspankit ovat luoneet omat hyvät käytäntötavat ja standardit yksityisen sektorin investointien ja toimintojen evaluoimiseksi. Kehityspankkien Evaluation Cooperation Group (ECG) Good Practice Standards (GPS) for the Evaluation of Private Sector Investment Operations (ECG 2011). Nämä standardit sisältävät sekä yleisiä periaatteita että yksityissektorin evaluointia koskevia erityisiä periaatteita, joita voisi soveltuvin osin noudattaa myös yksityissektorin instrumentteihin liittyvässä UM:n evaluointitoiminnassa. Tämän selvityksen kannalta relevantteja periaatteita ovat seuraavat:

- Evaluointiyksikön tulee olla riippumaton kehitysrahoituslaitoksen johdosta.
- Evaluointifunktion tulee kattaa kaikki ne tekijät, jotka määrittävät rahoituslaitoksen operaatioiden tuloksellisuuden.
- Evaluointiyksikölle tulee taata täysin vapaa pääsy kehitysrahoituslaitoksen tilastoihin ja henkilökuntaan; ja rahoitusta saaneisiin yrityksiin ja projekteihin, mukaan lukien kenttäoperaatiot.
- Evaluointiyksikön johtajalla tulee olla oikeus määrittää vapaasti (ilman rahoituslaitoksen johdon puuttumista), kuinka julkaista ja jakaa evaluointiraportteja ja evaluointituotteita kuitenkin kunnioittaen sovittuja julkisuusperiaatteita. Rahoituslaitoksen johdolla on oikeus päättää olla julkaisematta yksittäisiä operaatioita koskevia evaluointiraportteja, jos salassapitosopimuksen ehdot eivät julkaisun myötä toteutuisi.

Näihin standardeihin liittyen ECG on kehittänyt yksityiskohtaisen benchmarking-matriisin (GPS), jonka avulla voidaan arvioida, kuinka hyvin yksityissektoriin kohdistuva evaluointijärjestelmä toimii. Matriisia voi hyödyntää myös kumppanin evaluointijärjestelmän laadun arviointiin silloin, kun evaluointivastuu on delegoitu kumppanille.

# 5 SALASSAPITOSOPIMUKSET JA EVALUOINNIN PERIAATTEIDEN TOTEUTUMINEN

## 5.1 Salassapitosopimukset ja tiedon saatavuus

Laissa viranomaisten toiminnan tiedon julkisuudesta (nk. julkisuuslaki, 621/1999) säädetään, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa erikseen toisin säädetä (3 §). Laissa (24 §) myös säädetään, että sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja valtion yhteisöstä, laitoksesta tai säätiöstä, jonka julkaisusta aiheutuisi niille taloudellista vahinkoa, pidetään salaisina. Evaluoinnin yhteydessä voidaan saada haltuun luottamuksellista tietoa koskien esimerkiksi erityisrahoituslaitoksen tai ohjelman tukemia yrityksiä. Periaatteessa, ilman erillistä salassapitosopimustakin esimerkiksi Finnfundin ja evaluoijien välillä, UM:n ja evaluoijien tulee kiinnittää huomiota siihen, mikä tieto mahdollisesti ei ole julkista.

UM:n kehitysevaluointiyksikkö ei yleensä vaadi erillisen salassapitosopimuksen allekirjoittamista evaluointikonsulteilta; konsulttisopimus sisältää jo tiedon salassapitoklausuuleja. Silloin kun erillinen salassapitosopimus laaditaan ja allekirjoitetaan, se kattaa seuraavat asiat:

- Luottamuksellinen tieto kattaa evaluoinnin yhteydessä esim. liike- ja kauppasalaisuudet ja kaikki asiakirjat, jotka on jo luokiteltu salaisiksi/luottamukselliseksi ja joita julkisuuslaki säätelee.
- Luottamuksellisia tietoja ei saa luovuttaa kolmansille osapuolille.

Tekesin ja BEAM-ohjelman sekä myös Finnpartnership-ohjelman tapauksessa julkisuuslaki ja valtionavustuslaki ohjaavat tiedon julkisuutta, tiedonantovelvoitetta ja tarkastusoikeutta. Esimerkiksi valtionavun myöntäminen hankkeisiin on julkista tietoa. Salassapitosopimukset eivät voi estää sellaisen tiedon hankkimista, jolla varmistetaan saadun avustuksen ehtojen mukainen käyttö. Avustuksen saajalla on velvoite antaa tarkastusta varten oikeat ja riittävät tiedot. Finnfund ei kuitenkaan ole viranomainen, joten laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ei suoraan koske sitä, kuten ei myöskään valtionavustuslaki. Sen sijaan ensisijaisena tiedonantovelvollisena julkisuuteen päin on ulkoministeriö, jolla tulee olla hallussaan riittävät tiedot toiminnasta. On huomattava, että julkisuusvelvoite koskee koko Finnpartnership-instrumenttia, vaikka sen hallinnointi onkin ulkoistettu Finnfundille.

**Tekes** ei käytä normaalin rahoituksen yhteydessä mitään erillistä salassapitosopimusta, koska kaikkien ”tekesläisten” salassapitovelvollisuus tulee suoraan

julkisuuslaista. Lisäksi ”tekesläiset” allekirjoittavat töihin tulleessaan erillisen yleisen sitoumuksen, jossa kaikki luottamuksellinen aineisto sitoudutaan pitämään salassa. Tekesin rahoitusasiakkaiden kehittämishankkeiden tietoja, joita säilytetään Tekesin tietojärjestelmissä, koskee Suomen julkisuuslain ja sen 24 §:n 1. momentin 20-kohdan mukainen määräys tietojen luottamuksellisuudesta. Tekesissä tietojen luokittelusta julkisiksi tai salassa pidettäviksi vastaa hankerahoitustietojen omistaja. Vastuualueen johtaja määrittelee tässä sopimuksessa tarkoitettujen tietojen luokituksen joko tapauskohtaisesti tai yleisellä tasolla lain määräysten mukaisesti. Tekesin toimeksiantoja tekevää sitoo julkisuuslain 23 §:n 2. momentin mukaisesti salassapitovelvoite näiden luottamuksellisten tietojen suhteen. Lisäksi luvan saanut henkilö allekirjoittaa salassapitovelvoitteen.

Tekesillä tehdään evaluoijille kaksi erillistä salassapitosopimusta. Esimerkiksi BEAM-ohjelman yhteisevaluoinnin Tekesin sopimusosapuolten tulee allekirjoittaa erillinen sopimus Tekesin hankerahoituksen tietojen käsittelystä Tekesin ulkopuolella. Tässä sopimuksessa käsitellään salassa pidettävään tietoon liittyviä teknisiä kysymyksiä, kuten kryptausta, tiedon tallentamista ja aineiston luovuttamista takaisin Tekesille. Lisäksi evaluointikonsulttien tulee allekirjoittaa erillinen salassapitosopimus (confidentiality statement). Tässä sopimuksessa evaluoija sitoutuu siihen, että luottamukselliseksi luokiteltua tietoa ei saa luovuttaa kolmansille osapuolille. Liike- ja kauppasalaisuudet mainitaan esimerkkeinä tiedoista, jotka tämä sopimus kattaa.

**Finnfundin työntekijöitä koskee salassapitovelvollisuus Finnfundin yhtiöjärjestyksen perusteella.** Yhtiöjärjestyksen lisäksi, hankekohtaiset salassapitosopimukset ja rikoslaki asettavat Finnfundille salassapitovelvollisuuden. Finnfundin hankkeissa myös asiakkaat edellyttävät säännönmukaisesti salassapitosopimuksen (non-disclosure agreement) tekemistä ennen kuin luovuttavat tietoja Finnfundille. Salassapitosopimuksessa määritellään hankkeeseen liittyvien tietojen salassapitovelvollisuus ja mm. tähän liittyvät oikeussuojakeinot ja sanktiot.

AFT-evaluoinnin (2016) yhteydessä Finnfund velvoitti evaluoijat allekirjoittamaan salassapitosopimuksen Finnfundin kanssa. Sopimus kattoi myös Finnpartnership-ohjelman, vaikka Finnfundia ja Finnpartnership-ohjelmaa koskevat eri tiedon julkisuusperiaatteet; Finnpartnership-ohjelmaa ohjaa valtionavustuslaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta. Sopimus edellytti, että evaluoijat eivät julkaise, levitä ja anna luottamuksellista tietoa kolmansille osapuolille. Ilmaisuu on niin laava, että syntyy kysymys siitä, kohtelee sopimus UM:ää nk. kolmantena osapuolena. Luottamuksellinen tieto määriteltiin kattamaan kaikki kirjallinen ja myös suullinen tieto koskien taloudellista dataa, liiketoimintasuunnitelmia, kauppasalaisuuksia, keksintöjä, teknistä informaatiota ja muuta tietoa. Mitä tarkoitetaan muulla tiedolla jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi, mikä ei ole hyvä läpinäkyvyyden ja evaluoinnin luotettavuuden näkökulmasta.

On selvää, että Finnfundin ja sen tukemien yritysten toimintaan liittyy asioita - kuten liike- ja kauppasalaisuuksia. Tämän vuoksi on perusteltua vaatia evaluoijilta salassapitosopimuksen allekirjoittamista. Evaluoinnit eivät kuiten-

kaan arvioi näitä tietoja, vaan lähinnä kehitysvaikutuksia ja sitä kuinka hyvin omistajaohjauksessa asetettuja tavoitteita on saavutettu.

Salassapitosopimukset eivät saisi kuitenkaan hidastaa tätä muun tiedon saantia ja avointa kommunikointia yritysten kanssa. Nyt Finnfundin käyttämässä salassapitosopimusmallissa on ilmaisu ”muuta tietoa”, mikä on aivan liian laaja ja epämääräinen ilmaisu. Tässä epäselväksi jää esimerkiksi se, onko hankkeen epäonnistuminen ja sitä kautta kehitystavoitteiden toteutumattomuus osa tätä ”muuta” tietoa, joka koetaan julki tullessaan vahingolliseksi yrityksille. Se voi vaikeuttaa tehokkaan evaluoinnin toteuttamista tiedon saannin näkökulmasta. Hyvän evaluointikäytännön mukaisesti on tärkeää trianguloida saadut tiedot ja myös validoida Finnfundin ja yritysten itse raportoimia kehitysvaikutuksia.

Nyt Finnfund raportoi kehitysvaikutustiedot soveltuvin osin statusraportissa osana yrityksen tilanteen kuvausta. Statusraportti on luottamuksellinen ja jaetaan vain Finnfundin sisällä sekä johtokunnan jäsenille. Yritystason tietoa ei jaeta julkisesti vaan kehitysvaikutukset raportoidaan portfolioitasolla vuosikertomuksessa. Kotisivuilla kerrotaan yleisesti ja esimerkinomaisesti yksittäisten hankkeiden kehitysvaikutuksista. Lisäksi UM:lle raportoidaan vuosittain ministeriön asettamien omistajaohjaustavoitteiden toteutumisesta.

Kehitysvaikutusten raportointi perustuu yritysten omaan raportointiin Finnfundin ohjeistuksen mukaisesti. Kehitysvaikutusten arviointi tehdään in-house työnä käyttäen Finnfundille räätälöityä sovellusta eurooppalaisten kehitysrahoittajien (EDFI), lähinnä Hollannin FMO:n kehittämästä vaikutusten arviointivälineestä Finnfund tarkistaa yritysten antamia tietoja itse.

**Finnpartnership-ohjelman** liikekumppanuustuen myöntämistä varten ei pääsääntöisesti solmita salassapitosopimuksia tuen saajien kanssa, mutta luonnollisesti osa täytettävän hakemuksen liitteistä on luottamuksellisia tai salassa pidettäviä dokumentteja. Osana Finnfundia Finnpartnership noudattaa toiminnassaan myös Finnfundille asetettuja yleisiä asiakaskohtaisen tiedon luottamuksellisuutta koskevia toimintaperiaatteita (toimihenkilö on velvollinen pitämään salassa mitä hän on tehtävässään saanut tietää yhtiön, asiakkaan tai jonkun muun taloudellisesta asemasta tai liike- tai ammattisalaisuudesta jne.). On kuitenkin huomattava, että julkisuuslaki koskee Finnpartnership-ohjelmaa; silloin UM:llä tulisi periaatteessa olla kaikki ohjelman tiedot.

Finnpartnership-ohjelman kehitysvaikutusten arviointi perustuu paljolti yritysten omaan raportointiin. Yritykset raportoivat kehitysvaikutuksista ensimmäistä kertaa viimeistään maksupyyntön yhteydessä toimitettavassa edistymisraportissa osana yrityksen tilanteen kuvausta. Liikekumppanuustuen saajat ovat velvollisia raportoimaan hankkeen etenemisestä kahdessa seurantaraportissa vuoden välein tuen raukeamisen jälkeen. Finnpartnership toimittaa tuen saajalle seurantaraportointilomakkeen, jossa tuen saajaa pyydetään arvioimaan kehitysvaikutuksiaan. Yleisen tason kehitysvaikutukset raportoidaan lisäksi osana tertiaali- ja vuosiraportointia sekä tarpeen mukaan erilaisissa foorumeissa kuten esimerkiksi ohjelman ohjausryhmän kokouksissa. Finnpartnership tekee pistokoemaisia vierailuja liikekumppanuustukea saaneisiin hankkeisiin, jolloin voidaan periaatteessa tarkistaa raportoinnin laatu.



**Julkisen sektorin investointituki-instrumentti.** Uuden kehityspoliittisen selonteon mukaisesti UM valmistelelee uutta korkotukiluottolakiin perustuvaa kehitysmaiden julkisen sektorin investointituki-instrumenttia. Koska tämä instrumentti tulee perustumaan lakiin kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista (15.12.2000/1114), siihen päteivät seuraavat periaatteet:

- Investointituen yleisten ehtojen noudattamista valvoo ulkoasiainministeriö (UM).
- UM:n on valvottava, että investointituki käytetään päätöksessä määrättyyn tarkoitukseen. Luottolaitos (Finnvera) olisi velvollinen antamaan UM:lle pyydettyä tietoa, jotka ovat tarpeen sen toteamiseksi, että tuki on käytetty hyväksytyyn tarkoitukseen ja että sovittuja ehtoja on muutoin noudatettu. (10 §).

## 5.2 Tulos- ja muun relevantin tiedon saatavuuden ja avoimuuden vaikutukset evaluoinnin tehokkaaseen toteuttamiseen

Aikaisempien evaluointikokemusten perusteella tiedon saanti yleensä koskien yritysten kehitysvaikutuksia on jonkin tasoinen ongelma. Tämä haaste mainittiin vuonna 2011 tehdyssä ensimmäisessä Aft-toimintasuunnitelman ja korkotukiluotto-ohjelman evaluoinnissa sekä VTV:n Finnfundin tuloksellisuuden tarkastusraportissa (VTV 2010, 56). Jo valmiina olevan ”syvällisen” tulos- ja vaikutustiedon puute luo haasteita evaluoinneille vetää luotettavia johtopäätöksiä koskien instrumentin tai ohjelman vaikuttavuutta.

Aikaisempien kokemusten perusteella salassapitosopimukset eivät kuitenkaan ole rajoittaneet yleisesti evaluoinnille tärkeän tiedon saatavuutta tai evaluointitiedon julkisuutta. Itse asiassa tämä asia on noussut esiin vasta Aft-toimintasuunnitelman evaluoinnin yhteydessä. Tiedon saannista yritystasolta yleensä sekä evaluointitiedon julkisuudesta on keskusteltu myös BEAM evaluoinnin yhteydessä.

Aft-evaluoinnin yhteydessä evaluoijien täytyi allekirjoittaa salassapitosopimus sekä Finnfundin että Finnpartnership-ohjelman kanssa. Ongelmia tiedon saatavuuden suhteen oli enemmän Finnfundin evaluointiin liittyen. Päähuoli oli se, ettei yrityksille tärkeitä tietoja tulisi julkisuuteen haitaten yritysten toimintaa. Evaluoijat saivat lopulta haltuun yritystason tietoja, mutta vasta viiveiden jälkeen. Viivästykset vaikeuttivat yritystasolta kerättävien tietojen käytännön toteuttamista ja aikatauluttamista. Lopulta, niiden yritysten kohdalla johon pääsy järjestyi tiedon saatavuuden suhteen ei kuitenkaan ollut ongelmia. Yritykset kertoivat avoimesti toiminnastaan ja jakoivat kaikkea muuta tietoa, paitsi taloudellista informaatiota, jota ne pitivät luottamuksellisena. Finnfund myös jakoi jokaisen yrityksen investointiin liittyvän yhteenvetoreportin; nämä raportit olivat hyvin informatiivisia evaluoinnin kannalta.

Pääongelmana oli se, että evaluoijilla ei ollut kunnon mahdollisuutta arvioida tietojen luotettavuutta ja tehdä lisäselvityksiä, eikä tapaustutkimusyrityksiä voitu valita täysin riippumattomasti, osittain ajanpuutteen vuoksi. Kokemusten perusteella yritykset näyttävät antavan mielellään tietoja kehitysvaikutuk-

---

sista evaluointien yhteydessä, joten huoli salassapidosta näyttää olleen enemmänkin Finnfundin puolella.

AfT-evaluoinnin ja erityisesti Finnfund-tapaustutkimuksen laadun kannalta salassapitosopimukset ja niihin vetoaminen tuottivat jonkin verran ongelmia evaluoinnin tehokkaan toteutuksen kannalta (Ministry of Foreign Affairs for Finland 2016, s. 25, 189, 196, 198, 199, 201). Evaluoinnin laatu kärsi koskien kehitysvaikutusten arviointia yritystasolla. Finnfund-tapaustutkimusta ei voitu toteuttaa suunnitellusti. AfT evaluointi päätyikin lopulta suosittamaan Finnfundin uutta kokonaisvaltaista evaluointia, jossa hyvän evaluointikäytännön mukaisesti olisi tärkeä voida valita tutkittavat yritykset täysin vapaasti ja ajoissa; tietoja pitää voida tarkistaa kattavasti yritystasolla ja kentällä. Tämä on paras tapa hankkia luotettava tietoa kehitysvaikutuksista; arviointi ei voi olla liikaa yritysten ja rahoituslaitosten oman raportoinnin varassa.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

Tämän selvityksen johtopäätöksenä voidaan todeta, että on olemassa tarve selkeyttää UM:n yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyörahoitusinstrumenttien evaluointimandaattia, -ohjeistusta ja menettelytapoja. Varsinkin kun yksityissektorin instrumenttien painoarvo kehitysrahoituksessa on nousemassa tulevaisuudessa. Myös uusia instrumentteja on suunnittelu-pöydällä, kuten finanssisijoitusinstrumentti. Tämä edellyttää muutoksia mm. evaluointinormiin ja mahdollisesti ministeriön työjärjestykseen ja kenties lainsäädäntöön.

Lainsäädännöllisestä näkökulmasta UM:n evaluointimandaatti ovat selkeät kaikkien muiden instrumenttien ja ohjelmien kohdalla paitsi Finnfundin tapauksessa. Evaluointien yhteydessä ei ole tullut esiin epäselvyyksiä koskien UM:n evaluointimandaattia, lukuun ottamatta viimeisintä kauppaa tukevan kehitysyhteistyön evaluointia.

Salassapitosopimuksia tarvitaan yritysten suojaamiseksi esimerkiksi taloudelliselta vahingolta. Näihin sopimuksiin - mukaan lukien salassapitosopimukset joita evaluointikonsultit voivat joutua allekirjoittamaan ei sinänsä liity ongelmia, vaan siihen, kuinka niitä tulkitaan ja käytetään. Aikaisempien kokemusten perusteella salassapitosopimukset eivät ole rajoittaneet yleisesti evaluoinnille tärkeän tiedon saatavuutta. Itse asiassa tämä asia on noussut esiin vasta kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelman evaluoinnin ja meneillään olevan Tekesin kanssa tehtävän BEAM-yhteisevaluoinnin yhteydessä. Salassapitosopimukset ja niihin vetoaminen voivat haitata evaluoinnin tiedonsaantia ja tehokasta toteutusta kuten tapahtui AfT-evaluoinnin yhteydessä. Tällä voi olla vaikutuksia myös evaluointien luotettavuuteen.

Tämän selvityksen perusteella esitetään seuraavat suositukset:

- 1) Koska Finnfundia koskevassa laissa ei ole vastaavaa tiedonsaanti-oikeutta koskevaa pykälää kuten esimerkiksi Finnveraa koskevassa lainsäädännössä, voisi valtioneuvoston omistajaohjausyksiköltä tiedustella, voiko ulkoasiainministeriön tietojensaantioikeus Finnfundilta perustua omistajaohjauslaissa tarkoitettuun omistajaohjaukseen perustuviin oikeuksiin ja ilmentääkö Finnveran lainsäädännössä mainittu valtiomistajan tietojensaantioikeus yleisempää omistajaohjaajan tietojensaantioikeutta koskevaa periaatetta valtion yhtiöissä ja tulisiko vastaava pykälä sisällyttää Finnfundia koskevaan lainsäädäntöön.
- 2) Ulkoministeriön evaluointinormia voisi muuttaa niin, että EVA:n mandaatti evaluoida kaikkia yksityissektorin rahoitusinstrumentteja ja -kanavia tulee eksplisiittiseksi; tulee harkita pysyvien rahoitusmuotojen listaamista. Normiuudistuksessa on myös tarve selkeyttää Kehitysrahoituslaitosten yksikön (KEO-50) roolia evaluoinnissa osana Finnfundin

omistajaohjausta. Toisaalta sillä on mandaatti Finnfundin evaluointiin sinänsä, mutta mikäli evaluoinnin tai tarkastuksen kohteena on myös Finnfundin omistajaohjaus (eli KEO-50:n oma toiminta omistajaohjauksesta vastaavana yksikkönä), mandaatti on silloin evaluointien osalta selkeästi evaluointiyksikössä. Roolijako olisi hyvä selkiinnyttää ennen seuraavaa Finnfund evaluointia.

- 3) Finnfundin omistajaohjauksessa (muistioissa) tulisi eksplisiittisesti viitata
  - UM:n evaluointi- ja tarkastusmandaattiin osana normaalia, pitkäjänteistä omistajaohjausta;
  - Finnfundin tiedonantovelvoitteeseen, mikä pienentäisi riskiä tulkita salassapitosopimuksia niin ahtaasti, että evaluoinnin tehokas toteutus vaarantuu; ja
  - politiikkalinjauksiin ja niiden arviointeihin osana omistajaohjausta.
- 4) UM:n, muiden Finnfundin omistajien ja Finnfundin johdon tulisi yhdessä pohtia mahdollisuutta kehittää Finnfundin omaa evaluointitoimintaa Hollannin mallin mukaisesti. Finnfund alkaa olla viimeisten pääomakorotusten jälkeen sen kokoinen toimija, että oma evaluointifunktio on perusteltu myös oman oppimisen ja kehittämisen kannalta. Finnfundin oma evaluointitoiminta tulisi olla UM:n evaluointitoimen ohjeiden ja vaatimusten mukaista, jolloin erillisten UM:n toteuttamien Finnfund-evaluointien tarve pieneneisi.
- 5) Finnfund tulisi evaluoida perusteellisesti kuten AfT evaluointikin esittää; viimeisestä erillisestä evaluoinnista on pitkä aika. Tämän evaluoinnin aloitteen tekijänä tai tilaajana voisi olla KEO-50, ja se voitaisiin tehdä osallistavasti muiden omistajatahojen kanssa. Evaluoinnin käytännön työnjako UM:ssä tulisi toteuttaa suosituksen 2 mukaisesti.
- 6) Tulisi selvittää, onko mahdollista koordinoida VTV:n (tuloksellisuuden) tarkastustoiminta ja UM:n tarkastus- ja evaluointitoiminta Finnfundin toimintaan liittyen.
- 7) Kaikkien yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyörahoitusmuotojen, instrumenttien ja ohjelmien tulee kiinnittää enemmän huomiota läpinäkyvyyteen mukaan lukien aktiivinen tiedottaminen kehitysvaihtuksista ja esimerkiksi verojalanjäljestä. Raportointiin ja evaluoituavuuteen tulee kiinnittää huomiota omistajaohjauksessa sekä rahoitusinstrumenttien ja ohjelmien määrittelyissä. Tämä on tehtävä kuitenkin niin, että yksittäisiä yrityksiä koskevaa taloudellista, strategista, tai liikesalaisuuden piiriin kuuluvaa teknistä tietoa ei vuodateta julkisuuteen.
- 8) Tulisi harkita evaluoijia koskevien salassapitosopimusten muuttamista siten, että sopimus olisi kolmikantasopimus, jossa UM evaluoinnin tilaajana olisi mukana sopimusosapuolena. Näin välttyttäisiin useiden, kenties ristiriitaistenkin salassapitosopimusten vaatimiselta evaluoijilta. Tällä järjestelyllä edesautettaisiin avointa ja luottamuksellista kommunikointia evaluoijan, kehitysrahoitusta kanavoivan yrityksen/toimijan sekä ulkoministeriön välillä. Sopimuksessa voisi olla myös lause siitä,

---

että UM:llä on oikeus evaluointikohteeseen liittyvään ja evaluoinnille tärkeään tietoon omistajaohjauksen (esim. Finnfund ja Finnvera) tai valtionapulainsäädännön (esim. Tekes) kautta.

- 9) Yhteisevaluoinneissa ja politiikkaevaluoinneissa, jotka kattavat useamman instrumentin ja ohjelman, tulee kiinnittää huomiota tiedon julkisuutta ja saatavuutta säätelevään lainsäädäntöön, mikä voi vaihdella riippuen instrumentista tai ohjelmasta.

# LÄHDELUETTELO

## Raportit:

- Danida. Evaluation of Danida Business-to-Business Programme 2006-201. Synthesis report  
DFID: 2013. International Development Evaluation Policy.
- ECG. 2011. Good Practice Standards for the Evaluation of Private Sector Investment Operations. Multi-lateral Development Banks Evaluation Cooperation Group Working Group on Private Sector Evaluation. Fourth Edition. 8th November 2011
- EU. 2014. Evaluation Matters. The Evaluation Policy for European Union Development Co-Operation.  
European Investment Bank Group. 2015. Transparency Policy.
- Finnfund. 2016. Finnfund's Disclosure Policy.
- IEG. 2014. World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries, FY02-12. Washington D.C.: Independent Evaluation Group.
- IOB. 2009. Evaluation policy and guidelines for evaluation. Policy and Operations Evaluation Department. The Netherlands.
- Ministry for Foreign Affairs (Norway). 2015. Instructions for evaluation activities in Norway's aid administration.
- Ministry of Foreign for Finland. 2016. Evaluation of Finnish Aid for Trade.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2013. Evaluation Manual.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2012a. Evaluation Finnish Concessional Aid Instrument Evaluation Report.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. Evaluation of the Finnpartnership Programme.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland. 2011. Evaluation of Finnish Aid for Trade.
- Norad. 2015. Evaluation of the Norwegian Investment Fund for Developing Countries (Norfund) Report 1/2015. Evaluation Department.
- OECD-DAC. 1991. Principles for Evaluation of Development Assistance.
- SADEV. 2008. Evaluation of Swedfund International. An analysis of private sector development impact.
- Suomen kehityspolitiikka. 2016. Valtioneuvosto VNS 1/2016.
- Taylor-Dordmond, M. 2012. Development Evaluation of Private Sector Operations. The IEG/ECG's Approach. World Bank Group.

Ulkoasiainministeriö. 2015. Finnfundin kehityspoliittinen erityistehtävä sekä omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet vuodelle 2016. KEO-50.

Ulkoasiainministeriö. 2014. Finnfundin kehityspoliittinen erityistehtävä sekä omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet vuodelle 2015. KEO-50.

Valtioneuvosto. 2016. Valtion omistajapolitiikkaa koskeva valtioneuvoston periaatepäätös.13.5.2016.

Valtion tarkastusvirasto. 2010. Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus.

### **Lait ja normit:**

Finnfund-laki (291/79)

Laki valtionavustuksesta yritystoiminnan kehittämiseksi (9/2014)

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 21.12.2007/1368

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000)

Laki kehitysmaihin myönnettävistä korkotukiluotoista (15.12.2000/1114)

Laki viranomaisten toiminnan tiedon julkisuudesta (nk. julkisuuslaki, 621/1999)

Laki valtion erityisrahoitusyhtiöstä (1998/443)

Ulkoasiainministeriön taloussääntö (normi 2/2011)

Ulkoasiainministeriön evaluointinormi (normi 1/2015)

Ulkoasiainministeriön asetus ulkoasiainministeriön työjärjestyksen muuttamisesta. 2013. (1280/2013)

Ulkoasiainministeriön työjärjestys (550/2008)

Valtion talousarviosta annettu asetus (1243/1992)

Valtion talousarviosta annettu laki (423/1988)

Valtionavustuslaki (27.7.2001/688)

# LIITE 1

## YKSITYISSEKTORILLE SUUNNATTUJEN KEHITYSRAHOITUSINSTRUMENTTIEN EVALUOINTIEN HALLINNOINTISELVITYS

### Toimeksiannon tehtäväkuvaus (ToR)

#### Taustaa

Ulkoasianministeriön evaluointitoiminta perustuu valtion talousarviosta annettuun lakiin (423/1988), valtion talousarviosta annettuun asetukseen (1243/1992), ulkoasianministeriön taloussääntöön (normi 2/2011), sekä ulkoasianministeriön työjärjestykseen (550/2008). Kehitysevaluoinnin kehittämisen kokonaisvastuu on kehitysevaluoinnin yksiköllä (EVA-11). Evaluointeja toteuttavat sekä EVA-11 että kehitysyhteistyötä toteuttavat toimintayksiköt. Useissa evaluoinneissa yhtenä evaluoinnin kohteena on yksityissektorille suunnattu kehitysyhteistyörahoitus. Rahoitusinstrumenttien evaluointi on EVA-11 vastuulla.

Instrumenttievaluointien lisäksi EVA-11 toteuttaa erilaisia politiikkaevaluointeja joissa evaluoitavien organisaatioiden joukossa on valtioonemmistöisiä yrityksiä, erityisesti Finnfund, sekä valtion virastoja, kuten Tekes, joiden kautta kehitysyhteistyörahoitusta kanavoidaan yrityksille. Näiden rahoituskanavien kehitystuloksien evaluointiin liittyy erityispiirteitä, joita ei välttämättä ole vielä huomioitu evaluoinnin nykyisessä normipohjassa, toimintatavoissa ja ohjeistuksissa riittävän selkeästi.

Kauppaa tukevan kehitysyhteistyön toimintasuunnitelman evaluoinnin sekä myös Tekesin kanssa tehtävän yhteisevaluoinnin kokemuksista on tullut esille, että ulkoasianministeriöllä ja yksityissektorin rahoitusta kanavoivilla yhteistyökumppaneilla on hieman erilaisia käsityksiä kehitysevaluoinnin tavoitteista, prosesseista, tulostiedon saatavuudesta ja avoimuudesta sekä kenties myös Ulkoasianministeriön toimivallasta evaluoida heidän toimintaansa. Tästä johtuen myös kehitysyhteistyörahoitusta kanavoivien toimijoiden ohjeistukset, sopimuskäytännöt ja toimintatavat kaipaavat selvittämistä erityisesti siitä näkökulmasta, miten ne mahdollistavat erityisesti kehitysvaikutusten evaluoinnin riittävän luotettavasti ja avoimesti.

Selvitystyö palvelee nykyisten yksityissektorin instrumenttien evaluointikäytänteitä sekä mahdollisten uusien instrumenttien suunnittelua tuloksellisuuden arvioinnin osalta. Lisäksi se palvelee Finnfundin omistajaohjausta evaluoitavuuskysymyksissä sekä laajempaa kehityspoliittista keskustelua yksityissektorin tuloksellisuuden arviointiin liittyvissä kysymyksissä.

#### Toimeksiannon sisältö

EVA-11 selvittää **kehitysevaluointitoimen säädöspohjan, tiedon saatavuuteen ja varmistamiseen liittyvät prosessit sekä salassapitosopimuskäytännöt liittyen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden arviointiin yksityissektorin instrumenttien osalta**. Selvityksen pohjalta tehdään tarvittavat muutokset mm evaluointinormiin, evaluointiohjeistukseen, konsulttisopimukseen sekä salassapitosopimukseen.

Tämä toimeksianto selvittää seuraavia evaluointikäytäntöihin ja normipohjaan liittyviä kysymyksiä ja tuottaa lyhyen selvitysraportin luonnoksen:



- Evaluoinnin nykyinen normipohja ja sen antama valtuutus yksityissektorin rahoitusinstrumenttien osalta
- EVA-11:n oikeus tehdä kehitysevaluointeja ja saada tietoa kehitysrahoitusta yksityissektorille kanavoivista toimijoista sekä niiden rahoittamista yrityksistä nykyisen normipohjan ja lainsäädännön perusteella
- Finnfundin erityisluonne, omistajaohjauksessa sovitut arvioinnin kriteerit vs. kehitysevaluoinnin riippumattomuus evaluointikysymysten laatimisessa
- Tiedonsaantiin ja avoimuuteen liittyvät kysymykset yritysten liikesalaisuuksien ja tiedon avoimuuden näkökulmista (nyt käytössä olevat yksityisoikeudelliset salassapitosopimukset vs. mikä tieto on laissa määriteltyä salassa pidettävää tietoa ja mikä ei)
- Salassapitosopimusten vaikutukset evaluoinnin menetelmiin, evaluointitiedon tarkistettavuuteen ja luotettavuuteen
- UM:n ja mahdollisesti muiden toimijoiden teettämien salassapitosopimusten yhteensopivuus
- Yksityissektorille suunnattujen kehitysyhteistyön instrumenttien arviointi ja avoimuuskäytännöt EU:ssa ja muissa vertailukelpoisissa OECD-maissa

### **Konsultin pätevyysvaatimukset**

- Erinomainen tuntemus OECD:n ja UM:n evaluointinormeista ja standardeista;
- Erinomainen tuntemus yksityissektorin kehitysyhteistyöinstrumenteista, niiden toimintatavoista, sopimuskäytännöistä, lainsäädännöstä sekä evaluointikäytännöistä Suomessa ja muissa OECD-maissa

**Työtävät ja raportointi:** Konsultti työskentelee yhdessä evaluointiyksikön päällikön kanssa ja laatii selvitystyöstä raporttiluonnoksen (n. 15 sivua). Raporttiluonnos on turvaluokitus IV mukainen, ja tehtävän luonne edellyttää salassapitosopimuksen allekirjoittamista.

**Toimeksiannon laajuus:** 10-15 konsulttipäivää;

**Aikataulu:** Toimeksianto alkaa 12.9.2015. Raporttiluonnos valmis 31.10.2016.

**Hankintatapa:** Suorahankinta. Perusteluna hankinnan kokonaishinnan pienuus sekä vaadittava erityiskokemus ja -osaaminen

**SELVITYS YKSITYISSEKTORILLE SUUNNATTUJEN  
KEHITYSYHTEISTYÖN RAHOITUSINSTRUMENTTIEN  
ARVIOITAVUUDEN HAASTEISTA  
2016**



**ULKOASIAINMINISTERIÖ  
UTRIKESMINISTERIET**