



Täydentävyys kehitysyhteistyössä

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 203/2010



Täydentävyys kehitysyhteistyössä

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-125-4 (nid.)
ISBN 978-952-499-126-1 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 304/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen täydentävyyttä kehitysyhteistyössä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller-toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Helsingissä 15. päivänä tammikuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Berndt Lindman

Asiasanat:

kehitysyhteistyö, tuloksellisuus, vaikuttavuus, yhdenmukaistaminen

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	9
1 Johdanto	11
2 Tarkastusasetelma	13
2.1 Suomen kehityspolitiikan tavoitteet ja toimijat	13
2.2 Pariisin julistuksen tavoitteet ja seuranta	14
2.3 Kehitysyhteistyöpolitiikan täydentävyyden ja työnjaon menettelysäännöt	15
2.4 Tarkastuksen kysymykset ja toteutus	16
3 Tarkastushavainnot	20
3.1 Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön ohjaus	20
3.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisen seuranta	27
3.2.1 Tavoitteiden seuranta ja Suomen tulokset	27
3.2.2 Accran toimintaohjelman toteutus	29
3.3 Suomen ja Mosambikin välinen kehitysyhteistyö	32
3.3.1 Taustatietoa maasta ja Suomen kehitysyhteistyöstä	32
3.3.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen	35
3.3.3 Täydentävyys ja työnjako Suomen Mosambikin kehitysyhteistyössä	38
3.4 Suomen ja Sambian välinen kehitysyhteistyö	53
3.4.1 Taustatietoa maasta ja Suomen kehitysyhteistyöstä	53
3.4.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen	57
3.4.3 Täydentävyys ja työnjako Suomen Sambian kehitysyhteistyössä	58
3.5 Yhteenveto havainnoista	75
4 Tarkastusviraston kannanotot	80
Lähteet	85
Liitteet	89

Täydentävyys kehitysyhteistyössä

Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantamiseksi Suomi liittyi vuonna 2005 Pariisin julistukseen, jonka tavoitteet tulee saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteisiin kuuluu avunantajien välisen yhteistyön parantaminen ja päällekkäisen toiminnan poistaminen. Tarkastuksessa selvitettiin, miten Pariisin julistuksen periaatteita, erityisesti avun täydentävyyttä, sovelletaan Suomen kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä.

Varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat olivat valtion vuoden 2005 talousarviossa 458 miljoonaa euroa. Vuoden 2010 talousarviossa määrärahat olivat kasvaneet 737 miljoonaan euroon, eli noin 61 prosenttia.

Politiikkatasolla Suomi on sitoutunut hyvin yhteisesti sovittuihin periaatteisiin avun tuloksellisuuden edistämiseksi.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön johtamisessa ja ohjauksessa periaatteita ei ole kaikilta osin noudatettu. Puutteita ilmeni useissa ministeriön kehitysyhteistyön linjauksissa ja ohjeissa. Ministeriön ja edustustojen välinen toimivalta ja työnjako kehitysyhteistyöasioissa ei palvele muuttunutta toimintaympäristöä. Toimivallan osittainen siirto edustustoille tulee toteuttaa mahdollisimman pian.

Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueet pitää määritellä. Ne muodostaisivat erään tärkeän perustan Suomen avun kohdentamiselle ja rajaamiselle sekä avunantajien väliselle työnjaolle.

Ulkoasiainministeriö ei seuraa kehitysyhteistyön hallinnoinnin kustannuksia. Seurannan tulisi tapahtua apumuodoittain perustuen ensisijaisesti työajan käyttöön. Seuranta toimisi osaltaan resurssien ohjauksen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin perustana. Se saattaisi myös vaikuttaa Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen jakamiseen eri instrumenttien kesken.

Pariisin julistuksen periaatteet edistävät ennen kaikkea kehitysyhteistyötoimijoiden sisäistä tehokkuutta. Samanaikaisesti ne luovat edellytyksiä myös parantaa toiminnan vaikuttavuutta.

Pariisin julistuksen seurannassa käytettyjen mittareiden tulkinnanvaraisuus ja epäyhtenäinen soveltaminen heikentävät osin seurannan luotettavuutta. Suomea koskevat tulokset ovat yleisesti ottaen avunantajien keskiarvoa paremmat. Suomen tuloksissa on joitakin virheitä ja epätarkkuuksia. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että Pariisin julistuksen jatkoseurannassa arvioidaan myös periaatteiden vaikutuksia avun tehokkuuteen ja kehitystuloksiin.

Pariisin julistuksen näkökulmasta kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset ovat paremmat ohjelmayhteistyössä kuin hankeyhteistyössä. Suomi on lisäämässä hanketukensa osuutta Mosambikin maaohjelmassa. Myös Sambiassa Suomi valmistelee uusia kahdenvälisiä hankkeita. Tämä voi asettaa haasteita saavuttaa avun harmonisointitavoitteita.

Sambiassa työnjaosta sopimisella on onnistuttu tasoittamaan avunantajien läsnäoloa eri sektoreilla. Työnjakoa tulee kuitenkin edelleen kehittää. Mosambikissa avunantajien välisestä työnjaosta ei ole vielä sovittu. Nykymuotoista yhteistyötä on pidetty tehottomana, koska avunantajat tekevät liikaa samoja asioita.

Paikallisen yhteistyön määrärahan ohje estää Suomea tukemasta yhteisrahoitteisia hankkeita. Avun harmonisointi edistäisi toiminnan tuloksellisuutta ja säästäisi avun hallintokustannuksia. Uusi, myös yhteisrahoituksen mahdollistava ohje tulee antaa mahdollisimman pian.

Pariisi julistusta tukevassa Accran toimintaohjelmassa edellytetään myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden parantamista. Ulkoasiainministeriön tavoitteisiin kansalaisjärjestötuen tuloksellisuuden edistämiseksi kuuluu järjestöjen hankkeiden nykyistä parempi integrointi Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuuteen. Tarkastusvirasto pitää tavoitetta oikeansuuntaisena.

Komplementariteten i utvecklingssamarbetet

För att förbättra effektiviteten i utvecklingssamarbetet anslöt sig Finland år 2005 till Parisdeklarationen. Dess målsättningar skall uppnås fram till slutet av år 2010. Till målen hör att förbättra samarbetet mellan biståndsgivarna och att avskaffa den överlappande verksamheten. Revisionens mål var att utreda hur Parisdeklarationens principer, i synnerhet biståndets komplementaritet, tillämpas i Finlands biståndspolitik och biståndssamarbete.

Anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet uppgick till 458 miljoner euro i statsbudgeten för år 2005. I budgeten för år 2010 hade anslagen stigit till 737 miljoner euro, en ökning med ca 61 procent.

På det politiska planet har Finland bundit sig väl till de gemensamt överenskomna principerna om att främja biståndets effektivitet.

I utrikesministeriets ledning och styrning av utvecklingssamarbetet har principerna inte omfattats till alla delar. Det fanns brister i flera av ministeriets linjedragningar och instruktioner.

Arbetsfördelningen och de biståndsrelaterade befogenheterna mellan ministeriet och utrikesrepresentationerna motsvarar inte den förändrade verksamhetsmiljön. En partiell överföring av befogenheterna till representationerna bör verkställas möjligast fort.

Kunskapsområdena för Finlands utvecklingssamarbete bör definieras. Detta skulle utgöra en viktig grund för inriktningen och avgränsningen av biståndet samt för arbetsfördelningen mellan biståndsgivarna.

Utrikesministeriet följer inte upp utvecklingssamarbetets förvaltningskostnader. Uppföljning bör göras för varje biståndsform och grunda sig i första hand på använd arbetstid. Uppföljningen skulle utgöra en grund för resursstyrningen och utvärderingen av verksamhetens effektivitet. Den kunde även inverka på fördelningen av Finlands biståndsanslag mellan de olika biståndsinstrumenten.

Principerna i Parisdeklarationen främjar framför allt biståndsaktörernas interna effektivitet. Samtidigt skapar de förutsättningar att förbättra även verksamhetens effektivitet.

Mångtydigheten i och den oenhetliga tillämpningen av Parisdeklarationens uppföljningsindikatorer försvagar delvis pålitligheten i uppföljningen. Finlands resultat är generellt sett bättre än medeltalet för biståndsgivarna. I Finlands resultat finns vissa fel och inexaktheter. Revisionsverket finner det viktigt att man i den fortsatta uppföljningen av Parisdeklaratio-

nen även utvärderar principernas inverkan på biståndets effektivitet och resultat.

Ur Parisdeklarationens synvinkel är förutsättningarna för utvecklings-samarbetets effektivitet bättre inom programbistånd än inom projektbi-stånd. Finland håller på att öka projektstödet andel av landprogrammet för Mosambik. Även i Zambia förbereder Finland nya bilaterala projekt. Detta kan vara utmanande med tanke på att uppnå harmoniseringsmålen.

I Zambia har biståndsgivarna och landets regering genom en överens-kommelse om arbetsfördelning lyckats utjämna biståndsgivarnas närvaro inom de olika sektorerna. Arbetsfördelningen bör ytterligare utvecklas. I Mosambik har biståndsgivarna och regeringen inte tillsvidare enats om någon arbetsfördelning. Det nuvarande samarbetet anses vara ineffektivt då biståndsgivarna gör för mycket samma uppgifter.

Instruktionen för användningen av medel för det lokala samarbetet hind-rar Finland från att delta i samfinansierade projekt. Med en harmonisering av biståndet kunde man främja verksamhetens effektivitet och spara på bi-ståndets förvaltningskostnader. En ny instruktion som möjliggör även samfinansiering bör avges möjligast fort.

Accras handlingsprogram, som stöder Parisdeklarationen, förutsätter också att medborgarorganisationernas utvecklingssamarbete effektivise-ras. Till Utrikesministeriets målsättningar för att främja effektiviteten av stödet till medborgarorganisationerna hör att organisationernas projekt skall bättre än hittills utgöra en integrerad del av Finlands helhetsbistånd. Enligt revisionsverket är detta en strävan i rätt riktning.

1 Johdanto

Suomen kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä ohjaavat pääministeri Matti Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelma ja vuoden 2007 syksyllä voimaan tullut valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma.

Suomen kehitysyhteistyön tärkeimmät tavoitteet ovat vuonna 2000 Yhdistyneissä kansakunnissa yhteisesti hyväksytyjen vuosituhattavoitteiden mukaisesti köyhyys poistaminen ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen. Vuosituhattavoitteet on tarkoitus saavuttaa vuoteen 2015 mennessä.

Suomen kehityspolitiikkaa toteutetaan kahdenvälisesti, alueellisesti ja temaattisesti, EU-tasolla, monenkeskisesti sekä yhteistyössä kansalaisjärjestöjen kanssa. Nämä toteutuskanavat muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden, jonka toiminnan tuloksena Suomen kehityspolitiikan vaikuttavuus maatasolla syntyy. Suomi tukee yhteistyökumppanien omia kehityssuunnitelmia ja pyrkii kohdentamaan yhteistyönsä sellaisille aloille, joilla suomalaista asiantuntemusta voidaan parhaiten hyödyntää. Suomen tuki on osa kansainvälisen yhteisön ja kumppanimaan yhteistä panosta, jolla myötävaikutetaan kehitykseen.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden varmistamiseksi Suomi liittyi vuonna 2005 yhdessä 150 maan ja monenkeskisen järjestön kanssa Pariisin julistukseen, jonka tavoitteet on määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Tavoitteiden toteutumisen seurannassa arvioidaan sekä avunantajien että kumppanimaiden suoriutumista. Seurannan tärkein kansainvälinen elin on OECD:n kehitysapukomitea DAC.

Ghanan Accrassa järjestettiin syyskuussa 2008 avunantajien ja kehitysmaiden yhteinen huippukokous, jossa tehtiin välitilinpäätös Pariisin julistuksen tähänastisesta toteutuksesta ja etsittiin uusia ratkaisuja saavuttaa sitoumukset. Kokouksessa hyväksyttiin Accran toimintaohjelma, jolla kiirehditään Pariisin julistuksen tavoitteiden saavuttamista.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on rahamääräisesti selvästi suurin ulkoasiainhallinnon menoerä. Valtion vuoden 2010 talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat 737 miljoonaa euroa, mikä on 62 prosenttia hallinnonalan kokonaismäärärahoista. Eniten varoja on kohdennettu maa- ja aluekohtaiseen sekä monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön.

Aihe on valittu tarkastuksen kohteeksi sen ajankohtaisuuden ja kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle asetettujen kasvavien vaatimusten vuoksi. Pariisin julistuksen periaatteita toteuttamalla pyritään muun muassa edis-

tämään avunantajien välistä yhteistyötä ja työnjakoa sekä vähentämään avun hallinnoinnin kustannuksia.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, missä määrin Suomen kehitysyhteistyössä on toteutettu Pariisin julistuksen periaatteita, erityisesti tuen täydentävyyttä.

Paikallistarkastuksen kohdemaina olivat Mosambik ja Sambia.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Suomen kehityspoliitikan tavoitteet ja toimijat

Kehityspoliitikka on osa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja sen tärkein tavoite valtioneuvoston vuonna 2007 hyväksymän kehityspoliittisen ohjelman mukaan on poistaa köyhyys ja edistää kestäväää kehitystä YK:n vuosituhattavoitteiden mukaisesti. Ohjelmassa korostetaan luonnontaloudellisesti, taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti kestäväää kehitystä. Hallitusohjelman ja kehityspoliittisen ohjelman ohella muita tärkeitä kehitysyhteistyön ohjauksen välineitä ovat talousarvio ja sen kehys- ja valtuusmenettelyt sekä tulosohjaus.

Eduskunta päättää vuosittain talousarvioon otettavista kehitysyhteistyön määrärahoista sekä myöntö- ja sopimusvaltuuksista. Valtuuksien tarkemmasta kohdentamisesta päättää vuosittain valtioneuvosto. Valtuuspäätösprosessi on keskeinen toiminnan kehityspoliittiselle ohjaukselle ja strategiselle suunnittelulle. Kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri tekee varainmyöntöpäätökset kehitysyhteistyöhankkeille ja -ohjelmille.

Valtioneuvoston asettama kehityspoliittinen toimikunta toimii Suomen kehityspoliitikan neuvoa-antavana elimenä. Sen tehtävänä on seurata ja arvioida toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri politiikkalohkoilla ja ottaa kantaa niillä tehtäviin keskeisiin päätöksiin.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla on kokonaisvastuu kehityspoliitikan ja kehitysyhteistyön suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta.

Kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavat ministeriön maantieteellisin perustein jaetut osastot ja niiden alaiset yksiköt. Osastot ja yksiköt vastaavat niille hallinnoitaviksi jaetuista määrärahoista ja niillä toteutettavasta toiminnasta. Suomalaisten kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hallinnoinnista ministeriössä vastaa kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksikkö.

Yhteistyömaissa toimivien Suomen edustustojen tehtävänä on muun muassa arvioida kohdemaiden tilannetta Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta, osallistua kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien valmisteluun ja niiden toteutusten seurantaan sekä raportoida näistä asioista ulkoasiainministeriölle. Suurlähetystöjen ja kiertävien suurlähettiläiden hallinnoimalla paikallisen yhteistyön määrärahalta (PYM) tuetaan Suo-

men kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisia paikallisten toimijoiden hankkeita.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuustavoitteet koskevat Suomen kehitysyhteistyön kaikkia toteutusmuotoja. Tuloksellisuusajattelun taustalla ovat Pariisin julistuksen periaatteet¹ yhteistyömaiden omistajuudesta, avun yhteen sovittamisesta, harmonisoinnista, tulohajautuneisuudesta ja molemminpuolisesta vastuuvollisuudesta sekä julistuksen periaatteiden toimeenpanoa tukeva Accran toimintaohjelma². Ajatusmalliin kuuluu myös kehitysyhteistyön eri toteutusmuotojen eli kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön, EU-yhteistyön sekä kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön keskinäinen täydentävyys.

Yhdessä kumppanimaiden ja muiden avunantajien kanssa Suomi pyrkii löytämään ne yhteistyön alueet, joissa sillä on eniten annettavaa. Tavoitteena on myös hyödyntää suomalaista asiantuntemusta ja kokemusta kumppanimaiden kehitysohjelmien tukemisessa.

2.2 Pariisin julistuksen tavoitteet ja seuranta

Kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämiseksi Pariisin julistuksen allekirjoittaneet avunantajat ja kumppanimaat ovat yhdessä sitoutuneet viiteen laaja-alaiseen periaatteeseen. Ne koskevat avun omistajuutta, yhteensovittamista, harmonisointia, tulohajautuneisuutta ja molemminpuolista vastuuvollisuutta.

Näitä periaatteita edistetään lukuisilla eri toimenpiteillä, joiden toteuttamiseen sekä kumppanimaat ja avunantajat joko erikseen tai yhdessä ovat sitoutuneet.

- Omistajuus toteutuu, kun kumppanimaat johtavat tehokkaasti kehityspolitiikkaansa ja -strategioitansa ja koordinoivat kehitystoimenpiteitään.
- Yhteen sovittamisella tarkoitetaan sitä, että avunantajat perustavat tukensa kumppanimaiden kansallisiin kehitysstrategioihin, instituutioihin ja menettelyihin.
- Harmonisoidussa avussa avunantajat toimivat yhdessä, läpinäkyvästi ja tehokkaasti.

¹ *Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum Paris 2005.*

² *Accra Agenda for Action, Third High Level Forum on Aid Effectiveness Accra 2008.*

- Tulosohtautuneisuus tarkoittaa yhteistyön toimeenpanemista aiempaa tuloksellisemmalla ja vaikuttavammalla tavalla.
- Molemmipuolinen vastuuvollisuus toteutuu, kun sekä avunantajat että kumppanimaat ovat tilivelvollisia kehitystuloksistaan.

Pariisin julistuksen tavoitteiden edistymistä arvioidaan 12 indikaattorin perusteella.

Pariisin julistuksen tavoitteiden edistymistä arvioitiin Ghanan Accrassa syyskuussa 2008 pidetyssä korkean tason kehitysyhteistyöfoorumissa. Kokouksen tuloksena syntyi Accran toimintaohjelma, jossa kumppani- ja avunantajamaiden kehitysyhteistyöstä vastaavat ministerit ja virkamiesjohto sopivat Pariisin julistuksen periaatteiden mukaisten toimenpiteiden nopeuttamisesta ja syventämisestä.

Toimenpideohjelman lähtökohtana on, että Pariisin julistuksen toimeenpanossa on edistytty, mutta kehitys on liian hidasta. Ilman lisäreformeja ja toimenpiteiden nopeuttamista vuodelle 2010 tehtyjä sitoumuksia ja tavoitteita avun laadun kehittämiseksi ei saavuteta.

Toimenpideohjelmassa korostetaan kolmea haastetta kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämisen nopeuttamiseksi. Nämä ovat

- kumppanimaiden omistajuuden lisääminen
- tehokkaampien ja kattavampien kumppanuuksien luominen
- kehitystuloksien saavuttaminen ja niihin liittyvän tilivelvollisuuden läpinäkyvyys.

2.3 Kehitysyhteistyöpolitiikan täydentävyyden ja työnjaon menettelysäännöt

Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikan tehostamiseksi Euroopan unionin neuvosto hyväksyi toukokuussa 2007 menettelysäännöt EU:n avunantajien keskinäisen työnjaon parantamiseksi kehitysmaissa. Menettelysäännöt perustuvat 11 periaatteeseen, joilla pyritään

- vähentämään byrokratiaa
- suuntaamaan varoja sinne, missä niitä eniten tarvitaan
- luomaan yhteistä avustustoimintaa
- kehittämään työnjakoa kehitysavun lisäämiseksi, tehostamiseksi ja nopeuttamiseksi.

Menettelysäännöt perustuvat pitkälti Pariisin julistuksen viiteen periaatteeseen. Menettelysäännöt ovat vapaaehtoisia, ja ne on tarkoitettu ohjaa-

maan EU:n avunantajamaiden politiikkaa ja toimia. Muidenkin kansainvälisten avunantajien on toivottu tulevaisuudessa noudattavan näitä sääntöjä.

Menettelysäännön keskeisiin periaatteisiin kuuluu, että EU:n avunantajien tulisi rajata avustustoimintansa kumppanimaassa kolmelle sellaiselle alueelle, joilla niiden antamasta avusta saadaan eniten suhteellista etua. Tämän suhteellisen edun tulee olla kumppanimaan hallituksen ja muiden avunantajien tunnustama. Näiden kolmen alueen lisäksi avunantajat voivat antaa suoraa budjettitukea ja rahoittaa kansalaisyhteiskunnan, tutkimuksen ja koulutuksen toimintaohjelmia.

Täydentävyydelle ei ole olemassa kansainvälisesti tunnustettua määritelmää, minkä johdosta Euroopan unionin komissio on luonut sille oman määritelmänsä. Tämän mukaan täydentävyys tarkoittaa parasta mahdollista eri toimijoiden välistä työnjakoa siten, että tuloksena on taloudellisten ja henkilöstöresurssien optimaalinen käyttö. Näin ollen täydentävyys on sitä, että kukin toimija keskittää apunsa sellaisille aloille, joilla siitä saadaan eniten lisäarvoa, kun otetaan huomioon muiden avunantajien toiminta.

Tarkastuksessa käytettiin unionin määritelmää täydentävyydestä. Tarkastuksessa käsiteltiin kuitenkin myös Suomen kehitysyhteistyön eri muotojen ja -instrumenttien välistä täydentävyyttä sekä muita Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman periaatteita ja sitoumuksia.

2.4 Tarkastuksen kysymykset ja toteutus

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli

- Missä määrin Suomen kehitysyhteistyössä on toteutettu Pariisin julistuksen periaatteita, erityisesti täydentävyyttä?

Pääkysymystä tarkensivat seuraavat kysymykset:

- Mitä toimia ulkoasiainministeriö on toteuttanut Pariisin julistuksen tavoitteiden huomioon ottamiseksi Suomen kehitysyhteistyössä, ja ovatko nämä toimet riittäviä?
- Missä määrin Pariisin julistuksen tavoitteet ovat toteutuneet?
- Miten Pariisin julistuksen periaatteita on sovellettu käytännössä Suomen kehitysyhteistyössä?

Tarkastuskohteen rajaus

Pariisin julistuksen tavoitteista tarkastus painottui kehitysyhteistyön täydentävyyteen. Täydentävyys sisältyy julistuksen harmonisointi- ja yhteen-

sovittamistavoitteisiin, mutta sillä on yhtymäkohtia julistuksen muihinkin periaatteisiin. Tämän vuoksi pidettiin tarkoituksenmukaisena käsitellä täydentävyyttä osana Pariisin julistuksen muodostamaa kokonaisuutta.

Tuloksellisuutta tarkasteltiin vain Pariisin julistuksen tavoitteiden näkökulmasta.

Tarkastuksen toteutus

Tarkastus kohdistui kahdenväliseen ohjelma- ja hankeyhteistyöhön, kansalaisjärjestöyhteistyöhön, paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöön sekä monenkeskiseen ja EU-yhteistyöhön.

Suomen kehitysyhteistyön eri toimintamuotojen välisen täydentävyyden ja koordinoinnin toteutumista arvioitiin sekä ulkoasiainministeriön osastojen että ministeriön ja edustustojen välisessä yhteistyössä.

Tarkastuksessa ei otettu kantaa edellä mainituissa eri muodoissa annetun avun tai yksittäisten hankkeiden tuloksiin ja vaikutuksiin.

Paikallistarkastuksen kohdemaina olivat Mosambik ja Sambia. Molemmat maat ovat Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisia kumppanimaita. Kummin maan valitsemista tarkastuksen kohteeksi pidettiin perusteltuna muun muassa vertailutiedon saamiseksi. Sambia ja Mosambik ovat myös naapurimaita. Tämä mahdollisti paikallistarkastuksen suorittamisen yhden matkan aikana, mikä oli myös tarkastusekonomisesti ja ekologisesti järkevää.

Sambia lukeutuu edelläkävijöihin yhteistyön rakenteissa, ja siellä kehitysyhteistyö suunnitellaan ja toteutetaan maan hallituksen ja avunantajien välisen yhteisen apustrategian pohjalta. Suomi tukee Sambiaa ympäristön ja luonnonvarojen, maaseutukehityksen sekä yksityissektorin alueilla ja antaa lisäksi suoraa budjettitukea. Maassa toimii suomalaisia kansalaisjärjestöjä, ja paikallisen yhteistyön määrärahalta tuetaan kansalaisyhteiskunnan vahvistamista. Kaikki merkittävimmät kahdenväliset ja monenkeskiset avunantajat sekä EU toimivat myös Sambiassa.

Mosambikissa avunantajayhteistyön ja maan hallituksen välinen kehitysyhteistyön harmonisointiprosessi on käynnistynyt, mutta se ei ole vielä edennyt Sambian tasolle. Suomen yhteistyö Mosambikissa keskittyy terveys- ja opetusaloille sekä maaseudun kehittämiseen. Pääosa avusta on ohjelma-apua eli yleistä budjettitukea ja sektoritukea. Maassa toimii useita suomalaisia kansalaisjärjestöjä, ja paikallisen yhteistyön määrärahalta tuetaan lähinnä paikallisten kansalaisjärjestöjen demokratian ja tasa-arvon edistämiseen tähtäviä hankkeita. Kaikki merkittävimmät kahdenväliset ja monenkeskiset avunantajat sekä EU toimivat myös Mosambikissa.

Paikallistarkastus tehtiin Mosambikissa 9.2.–13.2.2009 ja Sambiassa 16.2.–20.2.2009. Paikallistarkastuksen kohteet ja ajankohdat ilmenevät yksityiskohtaisemmin tämän tarkastuskertomuksen liitetiedoista.

Tarkastuskriteerit

Kehitysyhteistyön täydentävyystavoitteet ilmenevät suoraan valtioneuvoston kehityspoliittisesta ohjelmasta, valtion talousarviosta, ulkoasiainministeriön suunnitelmista ja tulossopimuksista, Pariisin julistuksesta ja sitä täydentävästä Accran toimintaohjelmasta sekä Euroopan unionin kehitysyhteistyöpolitiikan täydentävyyden ja työnjaon menettelysäännöistä. Yhdessä Pariisin julistuksen muiden tavoitteiden kanssa täydentävyydellä pyritään edistämään kehitysyhteistyön tuloksellisuutta. Nämä tavoitteet muodostivat samalla tarkastuksen keskeiset arviointiperusteet.

Hanketason arviointikriteerejä olivat eri apumuotoja koskevat ministeriön linjaukset ja ohjeet sekä hankesuunnittelun, -toteutuksen ja -seurannan dokumentit.

Tarkastuksen aineistot

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto saatiin pääosin ulkoasiainministeriöstä ja edustustoista.

Tarkastus perustui kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin.

Ulkoasiainministeriössä haastattelut tehtiin Afrikan ja Lähi-idän osaston Eteläisen Afrikan yksikössä sekä kehityspoliittisella osastolla. Suomessa haastateltiin lisäksi Kehitysavun palvelukeskus Keva ry:n (jäljempänä myös Keva) vastuuhenkilöitä.

Mosambikissa ja Sambiassa haastateltiin Suomen Mosambikin ja Sambian suurlähetystöjen vastuuvirkamiesten lisäksi muun muassa kumppanimaiden valtionhallinnon, avunantajayhteisön, suomalaisten kansalaisjärjestöhankkeiden, Kepan sekä monenkeskisten järjestöjen ja Euroopan komission edustajia.

Haastattelut ulkoasiainministeriön Afrikan ja Lähi-idän osastolla, kehityspoliittisella osastolla sekä Suomen Mosambikin ja Sambian suurlähetystöissä perustuivat kohteille etukäteen lähetettyihin tarkastuskysymyksiin. Kaikissa muissa haastatteluissa käytettiin kohteille etukäteen lähetettyä strukturoitua kysymyslomaketta. Haastatellut tahot ja ajankohdat ilmenevät lähemmin tämän tarkastuskertomuksen lähdeluettelosta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 8.12.2009 päivätty palaute. Ministeriön näkemykset on huomioitu tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja, JHTT Berndt Lindman. Tarkastusta ohjasivat tuloksellisuustarkastusjohtaja Jukka Kulonpalo, joka osallistui myös paikallistarkastukseen, ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

Tässä luvussa esitetään tarkastuksen havainnot. Luvussa 3.1 esitetään tarkastushavainnot ministeriön toiminnasta. Luvussa 3.2 esitetään arviointitulokset Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta. Luvuissa 3.3 ja 3.4 esitetään tarkastushavainnot täydentävyyden huomioimisesta Suomen ja Sambian sekä Suomen ja Mosambikin kehitysyhteistyössä. Yhteenveto tarkastushavainnoista on luvussa 3.5.

3.1 Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön ohjaus

Tässä luvussa arvioidaan ulkoasiainministeriön toimintaa kehitysyhteistyön ohjaajana. Tarkastuskysymyksenä oli, onko ministeriö ottanut toiminnassaan riittävästi huomioon Pariisin julistuksen tavoitteet, erityisesti täydentävyyden. Kysymykseen vastattiin selvittämällä, onko täydentävyys huomioitu ministeriön ohjeissa, onko ministeriö määritellyt Suomen osaa- misalueet, mitä mekanismeja ulkoasiainministeriöllä on käytössä kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin varmistamiseksi sekä onko ministeriö seurannut ja raportoinut täydentävyydestä riittävästi.

Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueet

Valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomi suuntaa kehitysyhteistyönsä sellaisille aloille, joilla korostuu suomalaisen asiantunte muksen ja kokemuksen hyödyntäminen kumppanimaiden kehitysohjelmien tukemisessa. Yhdessä kumppanimaiden ja avunantajien kanssa Suomi pyrkii löytämään ne yhteistyön alueet, joissa sillä on eniten annettavaa.

Kehityspoliittinen ohjelma ei tarkemmin määrittele Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueita. Ohjelmassa todetaan kuitenkin, että kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä Suomi jatkaa ohjelmayhteistyötä esimerkiksi metsä-, vesi-, ympäristö-, energia-, koulutus-, terveys- sekä alue- ja maa- seutukehityssektoreilla. Ohjelmassa on myös esimerkkejä kestävästä kehitystä edistävästä kehitysyhteistyöstä kahdeksalla eri alueella. Esimerkit kertovat, kuinka kokonaisvaltainen ja johdonmukainen toiminta köyhyyden poistamiseksi voi toteutua käytännössä näillä alueilla. Alueet ovat ympäristö, energia, metsä, maatalous, vesi, aluepolitiikka, kauppa ja tieto-

yhteiskunta. Tästä on johdettavissa, että Suomen osaaminen kohdistuu nimenomaan näille aloille ja sektoreille.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto ylläpitää epävirallista luetteloja kehitysyhteistyön parissa toimivista konsulteista. Kauppaan liittyvään yhteistyöhön on suunnitteilla perustaa asiantuntijarekisteri. Mitään muodollista rekisteriä Suomen kehitysyhteistyön keskeisillä osaamisalueilla toimivista konsulteista, asiantuntijoista ym. toimijoista ei kuitenkaan ole olemassa.

Ministeriön ohjeistus täydentävyyden ja työnjaon huomioon ottamisesta kehitysyhteistyön eri toimintamuodoissa

Täydentävyys- ja työnjakokysymykset huomioon ottavia kehitysyhteistyön ohjelmoinnin keskeisiä ohjeita ovat osallistumissuunnitelmien laadintaohje ja yhteistyöneuvottelujen normi. Osallistumissuunnitelmien laadintaohjeessa on hyödynnetty EU:n yhteistä mallia kehitysyhteistyön osallistumissuunnitelman laadinnasta ja maatasen ohjelmoinnista. Asiakirjaan sisältyy muun muassa ohjeistus siitä, miten monenkeskisten toimijoiden ja toimintojen täydentävyys sekä maatasolla mahdollisesti sovittu työnjako otetaan huomioon. Yhteistyöneuvottelujen normissa todetaan muun muassa, että keskustelu kehitysyhteistyön täydentävyydestä ja työnjaosta eri toimijoiden vahvuuksiin perustuen on mielekästä käydä yhteistyöhallituksen johdolla siten, että mahdollisimman laaja avunantajajoukko osallistuu keskusteluun. Yhteistyöneuvottelujen valmisteluprosessin yhteydessä eri osastoilla ja yksiköillä on mahdollista antaa oma panoksensa neuvottelumandaattien valmisteluun. Esimerkiksi kehityspoliittisen osaston yleisen kehityspolitiikan ja suunnittelun yksikkö osallistuu mandaattiluonnosten kommentointiin Pariisin julistuksen periaatteiden näkökulmasta.

Sektoriohjelmien ohjeessa huomioidaan täydentävyydskysymykset muun muassa sektorivalinnoissa ja ohjelmien arvioinneissa.

Budjettitukiohjeessa Pariisin julistuksen periaatteet, erityisesti kumppanimaiden omistajuus ja avunantajien toimintatapojen harmonisointi, sisältyvät budjettitukiyhteistyötä ohjaaviin periaatteisiin.

Hankehallinnon ohjeistusta päivitetään parhaillaan ja samalla tarkistetaan, että myös Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman sitoumukset sisältyvät ohjeistukseen.

Ulkoasiainministeriössä vuonna 2008 laadittu Monenkeskisen yhteistyön linjaus sisältää keskeiset periaatteet avun kohdentamisesta Suomen kehityspolitiikan näkökulmasta keskeisille multitoimijoille.

Paikallisen yhteistyön määräraha

Paikallisen yhteistyön määrärahalla tuetaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamista. Tukea kohdistetaan erityisesti sellaisiin hankkeisiin, jotka vahvistavat kehityksensä kansalaisyhteiskunnan kehittämistä tavalla, joka lisää yhteiskunnallista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa, kansalaisosallistumisen avoimuutta ja ihmisoikeuksia.

Ulkoasiainministeriö vahvistaa edustuston tekemän esityksen pohjalta paikallisen yhteistyön määrärahan käyttösunnitelman. Siinä esitetään perusteluineen ne temaattiset alueet, joita on tarkoitus tukea, sekä niille kohdistettavan tuen määrä. Vahvistettuun käyttösunnitelmaan perustuen edustusto voi myöntää joko yksi- tai useampivuotisia toiminta-avustuksia asemamaan kansalaisjärjestöille Suomen kehitysyhteistyön päämäärien mukaisiin hankkeisiin.

Paikallisen yhteistyön määrärahan myöntämistä, käyttöä ja hallinnointia sääntelevät valtionavustuslaki (688/2001) ja ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston 21.9.2005 päivätty ohje. Ohjeessa ei ole mainintaa Pariisin julistuksen periaatteiden soveltamisesta.

Edustuston päällikkö vastaa määrärahan hyvästä hallinnosta ja sen käytöstä valtionavustuslain ja ministeriön ohjeen mukaisesti.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeet

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö täydentää julkista kahdenvälistä, monenkeskistä ja EU:n kehitysyhteistyötä. Kansalaisjärjestöjen lisäarvo muodostuu järjestöjen suorista kontakteista ruohonjuuritasolle sekä niiden arvokkaasta työstä kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa kehitysmaissa.

Ulkoasiainministeriön tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle koostuu kumppanuusjärjestöjen ohjelmatuesta, pienten ja keskisuurten järjestöjen hanketuesta sekä eräiden kansalaisjärjestöjen perustamille säätiöille myönnettävästä tuesta.

Suomalaisilla kansalaisjärjestöillä oli vuonna 2008 ulkoasiainministeriön tukemaa hanketoimintaa yhteensä 86 maassa. Kumppanuusjärjestöjen ohjelmatuksi vuonna 2008 oli 42,9 miljoonaa euroa ja pienten ja keskisuurten järjestöjen hanketuki 18,7 miljoonaa euroa. Vuonna 2008 kumppanijärjestöt toimeenpanivat 369 ja pienet ja keskisuuret järjestöt 241 hanketta.

Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa kumppanijärjestöt toteuttivat 92 hanketta vuonna 2008³. Tämä oli 24 prosenttia näiden järjestöjen kaikista hankkeista. Kumppanuusjärjestöjen hankkeiden budjetit olivat näissä maissa yhteensä 11 988 354 euroa. Luku sisältää järjestöjen 15 prosentin omarahoitusosuuden.⁴ Kun omarahoitusosuus vähennetään hankebudjeteista, saadaan ohjelmatuon määräksi näissä maissa noin 10 miljoonaa euroa eli 23 prosenttia vuoden 2008 ohjelmatuon kokonaismäärästä.

Pienet ja keskisuuret järjestöt toteuttivat 86 hanketta vuonna 2008 Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. Tämä oli 36 prosenttia näiden järjestöjen kaikista hankkeista. Hanketuen määrä näissä hankkeissa oli 6 804 323 euroa, mikä oli noin 36,4 prosenttia hanketuen kokonaismäärästä.

Säätiöt saivat vuonna 2008 ulkoasiainministeriöltä tukea yhteensä 3 300 000 euroa. Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa säätiöt rahoittivat kaikkiaan 56 yhteistyökumppanin hankkeita.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyössä Suomen hallituksen tavoitteena on vahvistaa toiminnan vaikuttavuutta ja järjestöjen kapasiteettia sekä koulutuksen avulla parantaa kehitysyhteistyön laatua ja tuloksellisuutta.

Järjestöjen tulee mahdollisuuksien mukaan vahvistaa hallitus- ja kehityspoliittisissa ohjelmissa mainittujen periaatteiden toteuttamista omissa kehitysyhteistyöohjelmissaan sekä edistää kansalaisjärjestöjen yhteistyötä.

Ulkoasiainministeriön teettämä kumppanuusjärjestöohjelman evaluointi⁵ valmistui vuoden 2008 alussa. Arviointiraportin mukaan järjestöjen toimintojen maantieteellinen hajauttaminen saattaa vähentää toiminnan tehokkuutta ja tulosten kestävyyttä. Tämän vuoksi arvioinnissa suositellaan, että kumppanijärjestöt keskittävät toimintojaan sekä maantieteellisesti että temaattisesti ja lisäävät sekä keskinäistä yhteistyötään että yhteistyötä kumppanimaan hallituksen kanssa. Sen sijaan kumppanuusohjelmaa ei suositella sidottavaksi Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön tavoitteisiin, koska sitomattomuus antaa mahdollisuudet toimia myös niissä maissa, jotka eivät ole Suomen kehitysyhteistyön pitkäaikaisia kumppaneita.

Accran toimintaohjelma sisältää ehdotuksia myös kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämiseksi. Järjestöjen tulee muun

³ Luku ei sisällä alueellisia hankkeita, joita voidaan toteuttaa useassa maassa samanaikaisesti.

⁴ Vammaisjärjestöjen omarahoitusosuus on 7,5 %.

⁵ *Finnish Partnership Agreement Scheme. Evaluation report 2008:1, Ministry for Foreign Affairs of Finland.*

muassa omasta perspektiivistään pohtia, miten ne toiminnassaan voivat soveltaa Pariisin julistuksen mukaisia avun tuloksellisuusperiaatteita.

Ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestöyksikkö on tarkastuksen kuluessa ilmoittanut niistä toimenpiteistä, joihin se kehityspoliittisessa ohjelmassa, Pariisin julistuksessa ja Accran toimintaohjelmassa ilmaistujen tavoitteiden sekä kumppanuusjärjestöevaluoinnin suositusten vuoksi on ryhtynyt tai on ryhtymässä. Tähän liittyen

- toimeenpannaan kumppanuusjärjestöjen evaluoinnissa suositellut toimenpiteet
- kehitetään ja uudistetaan hankekohtaisen tuen käytäntöjä
- osallistutaan tiiviisti avunantajamaiden yhteistyöhön ja koordinaatioon⁶
- Mosambikissa on käynnissä Nordic+-yhteistyön maapilottina Suomen suurlähetystön koordinoima kansalaisjärjestöavun kehittämishanke
- Pariisin julistuksen periaatteet sisällytetään ministeriön kansalaisjärjestölinjaukseen ja tukiohjeistukseen niitä uudistettaessa; kumppanuusjärjestöjen ohjeistojen uusiminen on aloitettu 2009
- Suomi on puoltanut OECD/DACin kehitysavun tehokkuuden työryhmän jäseniksi myös kansalaisyhteiskunnan edustajia
- hankekohtaisen tuen hakemuksia arvioitaessa sekä kumppanuusjärjestöjen tuenkäyttösuunnitelmia valmisteltaessa kansalaisjärjestöyksikkö rohkaisee järjestöjä välttämään avun sirpaloittamista. Toisaalta on pyrittävä vastaamaan kehitysmaiden tarpeisiin eikä keskittämisyrittäminen saisi estää pienten järjestöjen ja pienten hankkeiden tukemista, jos tähän ilmenee tarvetta.

Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen pääasiallisiin tehtäviin kuuluu kansalaisjärjestöjen neuvonta ja koulutus kehitysyhteistyöhön liittyvissä asioissa. Kepan mielestä haasteena on saada pienten ja uusien järjestöjen edustajat mukaan koulutukseen. Palvelukeskuksen havaintojen mukaan eräät kumppanuusjärjestöt ovat alkaneet vähentää hankkeidensa lukumäärää. Sitä, että yhä useammat kumppanuusjärjestöt ovat siirtyneet hankekohtaisesta toiminnasta ohjelmalliseen kehitysyhteistyöhön, voidaan myös pitää osoituksena niiden pyrkimyksestä lisätä toimintansa tuloksellisuutta.

⁶ Yhteistyön ja koordinaation kanavia ovat mm. EU:n kansalaisjärjestökomitea, Civil Society Advisory Group ja Nordic+-koordinaatio.

Kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin varmistaminen

Kehityspoliittisten tavoitteiden toimeenpanossa EU-, monenkeskisen ja kahdenvälisen yhteistyön on määrä tapahtua toisiaan täydentävänä johdonmukaisena kokonaisuutena. Ulkoasiainministeriössä tämä näkyy esimerkiksi ministeriön strategiassa, talousarviossa sekä osastojen ja edustustojen tulostavoitteissa. Kehityspoliittisen ohjausryhmän ja kehitysyhteistyön laaturyhmän työllä pyritään käytännössä osaltaan varmistamaan eri toimintamuotojen välistä yhteistyötä ja koordinointia.

Ministeriön toiminta kansainvälisten järjestöjen johtokunnissa välitetään relevanteille edustustoille tiedoksi. Edustuston monenkeskisen ja EU-yhteistyön seurantavelvoite on merkitty edustuston tuloskorttiin. Edustustot antavat ministeriölle palautetta esimerkiksi järjestöjen maaohjelmista ja strategioista.

EU-koordinaation näkökulmasta tärkeintä on taata se, että ajankohtainen tieto välittyy ja vaihtuu ministeriön ja edustustojen kesken. Ministeriössä kehityspoliittisen osaston ohella alueosastot ovat keskeisessä asemassa tässä asiassa.

Kehityspoliittisen osaston EU-tiimin tavoitteena on pitää edustustot ajan tasalla siitä, mitä kullakin puheenjohtajakaudella on odotettavissa ja mistä asioista erityisesti toivotaan esimerkiksi raportointia. EU-tiimi valmistelee puolivuositain muistiot puheenjohtajuusagendoista. Lisäksi kunkin puheenjohtajakauden päätteeksi valmistellaan analyysi merkittävimmistä poliittikapäätöksistä. EU-tason päätöksien valmisteluun ja/tai niiden toimeenpanoon liittyen valmistellaan myös kohdennettuja toimenpidepyyntöjä tarpeen mukaan. EU-päätösten toimeenpanon valmistelusta Bryssel-tasolla pyritään siten jatkuvasti tiedottamaan ja saamaan siihen maatasoon kontribuutioita. Suurimpia haasteita ovat Bryssel-tason päätösten nopea valmisteluajataulu, jolloin voi olla vaikeaa saada maatasoon näkemykset mukaan osaksi oikea-aikaista vaikuttamista.

EU:n talousarvion kehitysyhteistyön rahoituksen kohdentamiseen vaikuttamisessa edustustoilla on keskeinen rooli. Maastrategioiden valmistelun päävastuu on komissiolla yhteistyössä jäsenmaiden edustustojen kanssa, ja viime kädessä Bryssel-tason ohjelmointipäätöksiin näkemykset pyydetään aina ensisijaisesti maatasolta.

Suomen kahdenvälistä ja monenkeskistä yhteistyötä hoidetaan ministeriössä kehityspoliittisella, kauppapoliittisella ja poliittisella osastolla sekä alueosastoilla. Koordinaatio edustustojen ja osastojen kesken on jatkuva haaste ministeriön työssä, ja yhteistyötä pyritään jatkuvasti tiivistämään. Esimerkiksi edustustojen kehitysyhteistyön osallistumissuunnitelmat sekä kumppanimaiden kanssa käytävät yhteistyöneuvottelut käsitellään minis-

terion kehityspoliittisessa ohjausryhmässä. Ryhmän puheenjohtajana toimii kehityspoliittisen osaston osastopäällikkö, ja siinä ovat edustettuina Eurooppa-, Itä-, Amerikan ja Aasian sekä Afrikan ja Lähi-idän osastot. Kauppapoliittisen ja poliittisen osaston sekä viestintä- ja kulttuuriosaston edustajilla on oikeus osallistua ohjausryhmän kokoukseen.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuuskysymyksiä käsitellään osastojen välisessä tuloksellisuustiimissä, joka vastaa Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman sitoumusten toimeenpanosta sekä valmistelee Suomen kantoja ja osallistumista kansainväliseen tuloksellisuustoimintaan. Tiimi tarjoaa foorumin kahdenvälisen, monenkeskisen sekä EU-yhteistyön tuloksellisempaan koordinointiin.

Tarkastuksen perusteella ulkoasiainministeriössä ja ministeriön ja edustajien välillä on olemassa riittävät mekanismit, joilla kyetään varmistamaan kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyys ja koordinointi.

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön tuloksellisuusraportointi

Pariisin julistuksen toimeenpanon Suomen tuloksista on raportoitu valtion vuoden 2007 tilinpäätöskertomukseen otetussa erityisteemassa "Valtioneuvoston kehityspoliittinen ohjelma – Kohti oikeudenmukaista ja kestävästä ihmiskuntapolitiikkaa" ja vuoden 2008 tilinpäätöskertomuksen kohdassa YK:n vuosituhattavoitteiden ja kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistäminen. Ulkoasiainministeriön vuosikertomuksessa vuodelta 2008 todetaan, että kehitysyhteistyön tuloksellisuutta edistävän Pariisin julistuksen toinen seurantarjoitus osoitti Suomen yhteistyön laadun parantuneen lähes kaikilla osa-alueilla. Myös ulkoasiainministeriön julkaisussa "Suomen kehitysyhteistyö 2008" on kerrottu Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta Pariisin julistuksen seurantamittareiden valossa.

Raportointi oli pääosin oikeata ja riittävää.

Kehitysyhteistyön hallinnoinnin kulut

Pariisin julistuksen eräänä tavoitteena on keventää vastaanottajamaan hallinnollista taakkaa⁷. Tämä tavoite koskee myös avunantajia ainakin pidemmällä aikavälillä.

Pariisin tuloksellisuusagendan edistämisen myötä Suomen kehitysyhteistyön lyhyen aikavälin hallintokustannukset ovat eräiltä osin kasvaneet. Tämä johtuu muun muassa koordinoitimekanismien luomisesta sekä pai-

⁷ *Transaction costs.*

kallisten järjestelmien arvioinnista ja niiden käyttöön siirtymisestä. Johtavan avunantajan tehtävissä ne tulevat olemaan suuret vastaisuudessakin. Kun toimintamalliin kuuluu tehtävien jako avunantajien kesken, pitäisi Suomen hallintokustannuksien muilla sektoreilla ajan myötä vähentyä, mikäli Suomi toimii yhteistyössä muiden avunantajien kanssa.

Ulkoasiainministeriössä pohditaan työajan käytön seurannan aloittamista ulkoasiainhallinnossa. Hallinnonalalle soveltuvaa työajan seurannan mallia on työstetty ministeriössä jo pidemmän aikaa. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittamissa ulkoasiainministeriön vuositilintarkastuksissa on useita kertoja huomautettu siitä, ettei ministeriössä ole varsinaista työajan seuranta. Ministeriössä on myös käynnissä toimintolaskennan kehittämisprosessi hallintokustannusten seurannan kehittämiseksi. Pariisin julistuksen toimeenpanon evaluointiraportissa suositellaan, että Suomen kehitysavun hallinnoinnin kustannuksia tulisi selvittää ja systemaattisesti seurata.

Avunantajien kehitysyhteistyön hallinnoinnin kustannukset muodostuvat pääosin ajan ja inhimillisten voimavarojen käytöstä. Siten näiden kustannusten seurannassa olisi pitkälti kyse työajan käytön seurannasta. Työajan seurannan käyttöönotto voisi osaltaan toimia ulkoasiainhallinnon resurssien ohjauksen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin perustana.

3.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisen seuranta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten Pariisin julistuksen tavoitteet ovat toteutuneet. Tiedot saatiin ulkoasiainministeriön arvioinnista, maa-arvioinneista sekä OECD/DACin selvityksistä.

3.2.1 Tavoitteiden seuranta ja Suomen tulokset

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumista seurataan kaksivaiheisella arviointien sarjalla, joista ensimmäinen vaihe saatiin päätökseen vuonna 2008. Tällöin tehtiin 8 maakohtaista arviointia ja 11 avunantajan kehitysyhteistyöhallinnon arviointia. Suomi oli jälkimmäisen arvioinnin kohteena. Lisäksi kansainvälinen arviointiryhmä teki arviointituloksiin perustuvan synteesin. Kumppanimaat vastasivat pääosin itse maakohtaisista arvioinneista avunantajien osittaisen rahoituksen ja muun resursoinnin turvin.

Seurantaprosessin ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli arvioida, miten kumppanimaiden ja avunantajien toimintatavat olivat muuttuneet Pariisin

julistuksen velvoitteiden toimeenpanossa sekä identifioida hyviä käytänteitä. Toisen vaiheen tarkoituksena on arvioida, miten julistuksen toimeenpano on vaikuttanut avun tuloksellisuuteen ja kehitystuloksiin. Toinen vaihe käynnistyi vuoden 2009 alkupuolella, ja se on tarkoitus saattaa päätökseen vuonna 2011 pidettävään neljänteen korkean tason kehitysyhteistyöfoorumiin mennessä.

Näiden arviointien lisäksi on OECD/DACin koordinoimana vuosina 2006 ja 2008 laadittu selvitykset Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta. Ne koostuvat maaraporteista ja niiden perusteella tehdyistä yhteenvedoista. Viimeisin selvitys kuvaa tilannetta vuonna 2007 ja vuodesta 2005 tapahtunutta kehitystä. Maaraportit sisältävät tiedot 54 kumppanimaasta.

Arviointien ja selvitysten tuloksia arvioitiin Accrassa syyskuussa 2008 järjestetyssä kolmannessa korkean tason kehitysyhteistyöfoorumissa.

Ulkoasiainministeriön mukaan arviointiprosessi on tuonut merkittäväällä tavalla yhteen sekä avunantajia että yhteistyömaita. Vaikka kehitys Pariisin julistuksen tavoitteiden saavuttamisessa on yleisesti ottaen ollut hidasta, on se johdattanut toimijoiden välistä keskustelua ja huomiota avun tuloksellisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin ja saanut aikaan parannusta esimerkiksi kehitysmaiden julkisten varojen hallinnoinnissa sekä avunantajien välisessä yhteistyössä. Julistuksen sitoumukset ja tavoitteet ovat ulkoasiainministeriössä myös ohjanneet avun vaikuttavuuteen liittyvää kehittämistyötä. Ministeriön mukaan Pariisin julistuksen kaikki tavoitteet vahvistavat edellytyksiä sille, että kehitysyhteistyö on tuloksellista.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumista Suomen kehityspolitiikassa ja käytännön kehitysyhteistyössä on arvioitu osana käynnissä olevaa kansainvälistä arviointi- ja seurantaprosessia. Suomen kehitysyhteistyöhallinnon arvioinnin teki suomalainen konsulttiyritys ulkoasiainministeriön toimeksiannosta. Siinä arvioitiin lähinnä sitä, miten Pariisin julistus näkyy ministeriön kehityspolitiikassa ja toiminnan ohjeistuksessa.

Vuoden 2007 joulukuussa valmistuneen arviointiraportin⁸ mukaan Suomi on hyvin sitoutunut Pariisin julistuksen toteuttamiseen sekä poliittisella että käytännön toteutuksen tasolla. Raportti sisältää yhteensä 12 johtopäätöstä ja niihin perustuvaa suositusta julistuksen periaatteiden toimeenpanon edistämiseksi. Suosituksina esitetään muun muassa, että

- Suomen avun oikea-aikaiseen kohdentamiseen tulee kiinnittää huomiota

⁸ *Pariisin julistuksen toimeenpanon arviointi: Suomi, Ulkoasiainministeriön arviointiraportti 2007:3.*

- Pariisin julistuksen toimeenpanoon liittyvää koulutusta tulisi järjestää niin ministeriössä kuin alueellisestikin sekä kansalaisjärjestöille että hankkeissa työskenteleville konsulteille ja yrityksille
- ulkoasiainministeriön tulisi harkita kahdenvälisen kehitysyhteistyön hallinnoinnin pysyvää delegointia edustustoille edustustodelegointia koskevan pilottihankkeen tulosten pohjalta ja poistaa edustustojen rajoitetusta päätöksentekovallasta johtuvat jäljellä olevat pullonkaulat
- kehitysyhteistyön hanke- ja muun ohjeistuksen päivittämistä tulisi jatkaa ja sisällyttää niihin Pariisin julistusta koskevat periaatteet
- Suomen kehitysavun hallinnoinnin kustannuksia⁹ tulisi selvittää ja systemaattisesti seurata.

OECD/DACin vuosina 2006 ja 2008 tekemien selvitysten indikaattorien valossa Suomen tulos on parantunut vuodesta 2005 lähes kaikilla osa-alueilla varsin tasaisesti. Poikkeuksen muodostavat avun ennakoitavuus¹⁰ ja avun sitomattomuus¹¹, joista jälkimmäisessä Suomen tulos on kaksi prosenttiyksikköä alle avunantajien keskiarvon. Tätä indikaattoria lukuun ottamatta Suomen kokonaistulos oli avunantajien keskiarvoa parempi kaikilla osa-alueilla.

Ulkoasiainministeriö pitää avunantajien keskittymistä tietyille sektoreille olennaisena keinona lisätä avun tuloksellisuutta. Osaamisen ja resurssien keskittäminen mahdollistaa avunantajien tietynlaisen erikoistumisen, ja sen myötä voidaan esimerkiksi soveltaa sektoriavussa johtavan avunantajan järjestelmää. Tämä edistää toiminnan harmonisointia, vähentää hallintokustannuksia ja edistää toiminnan tuloksellisuutta.

Kehityspoliittisessa ohjelmassa painotetaan luonnontaloudellisesti kestävää kehitystä ja yksityisen sektorin tuotannollisen toiminnan vahvistamista. Työnjaon näkökulmasta Suomella on hyvä peruste keskittyä näille aloille, sillä useissa kumppanimaissa niillä toimii melko vähän muita avunantajia.

3.2.2 Accran toimintaohjelman toteutus

Accran toimintaohjelman pohjalta on ulkoasiainministeriössä laadittu työsuunnitelma niistä ohjelmakohdista, joissa Suomella on katsottu olevan Pariisin julistuksen toimeenpanoon liittyviä kehittämistarpeita. Suunni-

⁹ *Aid Delivery Cost.*

¹⁰ *Indikaattori numero 7.*

¹¹ *Indikaattori numero 8.*

telma sisältää toimenpiteiden aikataulut ja vastuutahot, ja sen mukaan Suomen tulee kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

Kansallisten järjestelmien käyttö

- Kehitysyhteistyön hankehallinnon ohjeistuksen uudistamisessa huomioidaan kumppanimaiden kansallisten järjestelmien käyttö. Tavoitteena on sisällyttää ohjeistukseen selkeät suuntaviivat kansallisten järjestelmien käytölle.
- Järjestetään henkilöstökoulutusta.

Avun ehdollisuus

- Suomen avun ehdollisuudesta laaditaan tiivis ja ytimekäs yleiskatsaus. Kysymystä on tarkoitus käsitellä uuden budjettitukilinjauksen valmistelun yhteydessä.

Avun keskipitkän aikavälin ennakoitavuus

- Asiasta laaditaan perusmuistio ja selvitetään, onko tarvetta laatia käytännön työtä helpottava ohje ja/tai voidaanko asia integroida hallinto-ohjeistoon.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston mukaan Suomen avun keskipitkän aikavälin ennustettavuudessa ei pitäisi olla ongelmia kehysbudjetoinnin ja kehitysyhteistyön valtuusmenettelyn käytön ansiosta.

Kehitystuloksiin ohjaaminen

- Poistetaan avun tuloksellisuutta haittaavia oikeudellisia ja hallinnollisia esteitä. Tähän liittyvä toimeenpanovallan delegointi ministeriöltä edustustoille sisältyy delegointiohjeeseen, joka valmistuu vuoden 2009 loppuun mennessä.

Kapasiteetin vahvistaminen

- Valmistellaan kapasiteetin vahvistamista käsittelevä manuaali, joka on tarkoitus liittää hankehallinto-ohjeistukseen.
- Järjestetään kapasiteetin vahvistamiseen liittyvää koulutusta.

Avun sitomattomuus

- Laaditaan avun sitomattomuudesta muistio, joka sisältää tilannekatsauksen, haasteet ja mahdolliset kehittämistoimet.

Pariisin julistuksen tavoitteiden mukaisesti 98 prosenttia avusta tulisi olla sitomatonta vuoteen 2010 mennessä. Vuoden 2008 seurantaraportin mukaan Suomen avusta tämä osuus oli 92 prosenttia. Suomen kannalta epä-

edulliset luvut johtuvat ulkoasiainministeriön mukaan siitä, että Suomen kehitysavusta esimerkiksi korkotukiluotot ja kehitystutkimuksen menot luokitellaan sidotuksi avuksi.

Molemminpuolinen vastuuvollisuus

- Kartoitetaan kentän kokemuksia ja pohditaan ministeriön alueosastojen kanssa, miten asiaa vietäisiin parhaiten eteenpäin.

Kansalaisjärjestöt

- Osallistetaan järjestöt vuoropuheluun Accran toimintaohjelmasta Kepan ja ulkoasiainministeriön kanssa.
- Tärkeiden vierailujen ja tapahtumien yhteydessä järjestetään kansalaisjärjestötapaamisia Suomessa ja edustustoissa.
- Osallistutaan Nordic+¹² "Support to the Civil Society" kansalaisjärjestötoiminnan uudistamishankkeeseen. Kolmen maan pilottihankkeessa Suomi vastaa koordinoinnista ja raportoinnista Mosambikissa.
- Harjoitetaan vuoropuhelua järjestöjen kanssa ja rohkaistaan niitä selaisille Suomen kehityspolitiikan painopistealueille ja sektoreille, joilla tarvitaan toimintojen vahvistamista.
- Parannetaan kansalaisjärjestötoiminnan ministeriötason koordinointia ja harmonisointia. On pyrittävä siihen, että järjestöjen hankkeet maa- ja aluetasolla muodostavat paremmin yhteen sovitun ja tunnustetun osan Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuudesta. Tavoitteena on, etteivät järjestöt toimisi erillisinä saarekkeina vaan suuremman kokonaisuuden täydentävinä osina.

Työsuunnitelmasta ilmenee myös, että kehitysyhteistyön hankeohjeistukseen on tarkoitus integroida tuloksellisuussitoumuksia koskevat toimenpideohjeet. Tavoitteena on varmistaa se, että vuoden 2009 loppuun mennessä tuloksellisuusnäkökohdat sisältyvät konkreettisesti ohjeistukseen.

¹² Nordic+ on Pohjoismaiden, Alankomaiden, Irlannin ja Iso-Britannian hallitusten muodostama, kehitysyhteistyöasioissa yhteistyötä tekevä elin.

3.3 Suomen ja Mosambikin välinen kehitysyhteistyö

3.3.1 Taustatietoa maasta ja Suomen kehitysyhteistyöstä¹³

Mosambik on Kaakkois-Afrikan rannikolla sijaitseva pinta-alaltaan 801 590 neliökilometrin suuruinen ja noin 21,8 miljoonan asukkaan tasavalta.

Mosambikin talouskasvu on ollut vuosina 2003–2007 keskimäärin 7,7 prosenttia, ja sen on ennakoitu pysyvän noin 7 prosentissa myös vuosina 2009–2011.¹⁴ Tärkeinä kasvun moottoreina ovat toimineet maatalous, tehdasteollisuus, kauppa ja kuljetus. Vuodesta 2003 vuoteen 2007 bruttokansantuote henkeä kohden on kasvanut 252 US dollarista 387 dollariin ja inflaatio laskenut yksinumeroiseen lukuihin. Myönteisestä kehityksestä huolimatta Mosambik kuuluu kuitenkin edelleen maailman vähiten kehittyneiden maiden ryhmään, ja maan riippuvuus ulkoisesta avusta on suurta. Mosambikin valtion vuoden 2009 talousarviosta 53 prosenttia eli noin 1,7 miljardia euroa katettiin ulkoisella avulla.

Vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta¹⁵

Ulkomainen apu on edesauttanut Mosambikin taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä, ja sen myötä köyhyys on vähentynyt. Äärimmäisessä köyhyydessä elävän väestön osuus maan koko väestöstä on vuosina 1997–2003 pienentynyt 15 prosenttiyksikköä, ja tämän osuuden on ennakoitu pienenevän 45 prosenttiin vuonna 2009. Maan kehityksen suurimpana uhkana on edelleen hiv/aids-epidemia. Hiv-positiivisten osuus maan 15–49-ikäisen väestön keskuudessa oli 8,2 prosenttia vuonna 1998 ja 16 prosenttia vuonna 2007. Saavuttaakseen vuosituhattavoitteet Mosambikin täytyy nopeasti kyetä muuttamaan hiv/aids-kehityksen suunta. Tavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös sitä, että palvelutuotannon tehokkuus ja laatu paranevat, luodaan työpaikkoja, valtion tulot kasvavat, apuriippuvuus vähenee ja että maalla on valmius vastata toistuviin luonnonkatastrofeihin ja

¹³ *Lähde: Suomen osallistumissuunnitelma Mosambikissa 2009–2011, ulkoasiainministeriö ja "Report on the Millennium Development Goals, Mozambique 2008".*

¹⁴ *Näissä luvuissa ei ole huomioitu maailmanlaajuisen finanssikriisin, ruokakriisin ja taloustaantumien mahdollisia vaikutuksia.*

¹⁵ *Suomen osallistumissuunnitelma Mosambikissa 2009–2011.*

ulkoisiin uhkiin. Kansainvälinen taloustaantuma ja ruokakriisi saattavat hidastuttaa tavoitteiden saavuttamista.

TAULUKKO 1. Vuosituhattavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta Mosambikissa.¹⁶

Vuosituhatpäämäärät ja niitä koskevat tavoitteet	Arvio toteutumisesta
Äärimmäisen köyhyyden ja nälän poistaminen	Mahdollinen
Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille	Epätodennäköinen
Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen	Epätodennäköinen
Lapsikuolleisuuden vähentäminen	Mahdollinen
Odottavien äitien terveydentilan parantaminen	Mahdollinen
Hiv/aidsin, malarian ja muiden tautien vastainen taistelu	Todennäköinen
Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen	Epätodennäköinen
Globaalin kumppanuuden luominen kehitykselle	Mahdollinen

Taulukko 1 on yhteenveto vuoden 2008 raportin sisältämästä laajemmasta informaatiosta vuosituhatavoitteiden saavuttamisesta Mosambikissa.

Suomen ja Mosambikin kehitysyhteistyöstä

Suomi ja Mosambik ovat tehneet kehitysyhteistyötä vuodesta 1984 lähtien. Vuonna 1987 Mosambikista tuli yksi Suomen kehitysyhteistyön pääyhteistyömaista.

Päätökset Suomen avun kohdentumisesta perustuvat Mosambikin köyhyydenvähentämishjelmaan ja Suomen kehityspoliittiseen ohjelmaan. Lisäksi huomioidaan muiden avunantajien toiminta Mosambikissa.

Mosambikin kanssa käydyissä yhteistyöneuvotteluissa maaliskuussa 2009 sovittiin, että Suomi jatkaa Mosambikissa ohjelmayhteistyötä opetus- ja maataloussektoreilla, jotka ovat keskeisiä Mosambikin kehityshaasteiden ja Suomen kehityspoliittisen ohjelman näkökulmasta. Lisäksi jatketaan budjettituki yhteistyötä. Hankeyhteistyötä lisätään ohjelmayhteistyötä täydentävänä yhteistyömuotona. Paikallisen yhteistyön määräraha sekä suomalaisten kansalaisjärjestöjen toiminta Mosambikissa täydentävät kahdenvälistä yhteistyötä. Avunantajien välisen työnjaon edistämiseksi yhteistyöneuvotteluissa sovittiin myös siitä, että Suomi lopettaa tukensa

¹⁶ Lähde: *Report on the Millennium Development Goals, Mozambique 2008.*

maan terveyssektorille vuoden 2010 aikana. Samalla Suomi siirtyy uusille yhteistyöalueille ja lisää tukeaan maan opetussektorille.

Ohjelmayhteistyöllä Suomi tukee Mosambikin köyhyysvähentämishankkeen toimeenpanoa. Ohjelmayhteistyöllä vaikutetaan erityisesti siihen, että julkinen taloushallinto paranee ja korruptio vähenee, luonnonvarojen kestävä käyttö lisääntyy sekä alueellinen ja sosiaalinen yhdenvertaisuus edistyy. Lämpöenergiaan teemoihin vaikutetaan kokonaisvaltaisesti maaohjelman eri apumuodoissa.

Kahdenvälisen yhteistyön lisäksi Suomi tukee Mosambikia EU:n ja monenkeskisten toimijoiden kautta. Kahdenvälinen, monenkeskinen ja EU-yhteistyö täydentävät toisiaan Suomen kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön kanavina.

Maiden välisissä vuoden 2009 yhteistyöneuvotteluissa todettiin Suomella olevan valmiutta kasvattaa tulevina vuosina Mosambikin maaohjelmaa nykyisestä noin 28 miljoonasta eurosta edellyttäen, että maan kehitys jatkuu myönteisenä ja että uusien kahdenvälisen toimien valmistelu etenee suunnitellussa aikataulussa. Suomen ja Mosambikin kehitysyhteistyöohjelman rahoituksen taso vuosina 2009–2011 ilmenee taulukosta 2.

TAULUKKO 2. Suomen ja Mosambikin kehitysyhteistyöohjelman rahoituksen taso vuosina 2009–2011 (miljoonaa euroa).¹⁷

Hanke/ohjelma	2009	2010	2011
Yleinen budjettituki	7	7	7
Opetussektoriohjelma FASE	5	6	6
Terveyssektoriohjelma PROSAUDE	6	3,6	0
Maataloussektoriohjelma PROAGRI	4	5	6
Metsä (suurimmaksi osaksi kanavoidaan PROAGRIN kautta)	0,75	2,8	2,9
Tribunal Administrativo ¹⁸	0,75	0,75	0,5
Muu hanketuki	3,65	3,3	8,1
Paikallisen yhteistyön määräraha	0,82	0,82	0,82
Yhteensä	27,97	29,27	31,32

¹⁷ Mustat numerot: Rahoitus hyväksytty.

Harmaat numerot: Alustavia arvioita, jotka tarkentuvat suunnittelun myötä.

Lähde: Mosambik, kehitysyhteistyösuunnitelma 2009-2011, ulkoasiainministeriö 22.4.2009.

¹⁸ Mosambikin ylin ulkoinen tarkastusviranomainen (SAI).

3.3.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen

OECD/DACin vuoden 2008 raportti Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta Mosambikissa koostuu maan hallitukselta ja 26 avunantajalta saatuihin tietoihin. Näiltä avunantajilta saatu kehitysapu oli 87 prosenttia maan virallisen kehitysavun kokonaismäärästä vuonna 2008.

Avun tuloksellisuus on parantunut Mosambikissa raportin seurantaindikaattoreiden valossa vaihtelevasti. Omistajuuden kehittyminen oli vähäistä. Avun yhteen sovittamisessa edistyi viidellä alueella, joita olivat

- kansallisten järjestelmien laadun kehittyminen
- kansallisten järjestelmien käytön lisääminen kehitysyhteistyössä
- avun ennustettavuuden parantuminen
- rinnakkaisten hankeyksiköiden vähentyminen
- sidotun avun osuuden vähentyminen.

Avun yhteen sovittaminen oli budjettituessa ja muussa ohjelma-avussa selvästi parempaa muihin apumuotoihin verrattuna, mutta toisaalta tämän koordinoitun avun määrä väheni. Avun harmonisoinnin kehittäminen edellyttää parempaa johtajuutta hallitukselta ja selkeätä apupolitiikkaa. Tulosohjauksen arviointikehikkoa oli parannettu, ja molemminpuolisen tilitäällisyyden arvioimiseksi oli käytössä asianmukainen järjestelmä. Mosambik on saavuttanut kolme sille asetetuista avun tuloksellisuustavoitteista ja on aikataulussa usean muun saavuttamisessa. Kaikkien tavoitteiden saavuttaminen on kuitenkin epätodennäköistä, ellei joidenkin indikaattoreiden negatiivista trendiä pystytä kääntämään. Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen Mosambikissa ilmenee yksityiskohtaisemmin liitteestä 1.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen Suomen Mosambikin kehitysyhteistyössä

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta laaditun OECD/DACin vuoden 2008 raportin Suomea koskevat tiedot ovat peräisin Suomen Mosambikin suurlähetystöstä. Selvityksessä käytetyt arviointimittarit olivat

- apuvirtojen ja kansallisten prioriteettien yhteen sovittaminen¹⁹
- kapasiteetin vahvistamiseen tarkoitetun tuen koordinointi²⁰
- kansallisten järjestelmien käyttäminen²¹

¹⁹ Pariisin julistuksen indikaattori 3.

²⁰ Indikaattori 4.

²¹ Indikaattori 5.

- rinnakkaisten järjestelmien välttäminen²²
- avun ennustettavuuden parantaminen²³
- yhteisten järjestelyjen käyttö²⁴
- yhteisten matkojen ja analyysien hyödyntäminen²⁵.

Seuraavassa keskeisiä havaintoja raportin sisällöstä:

Apuvirtojen ja kansallisten prioriteettien yhteen sovittaminen (raportin taulukko 37.1)

Suomen Mosambikille vuonna 2007 maksama julkinen kehitysapu oli 27 miljoonaa USD. Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen (eikä muidenkaan avunantajien) apua ei ole sisällytetty Mosambikin valtion vuoden 2007 talousarvioennusteeseen.

Kapasiteetin vahvistamiseen tarkoitetun tuen koordinointi (taulukko 37.2)

Suomen tekninen tuki Mosambikille vuonna 2007 oli 1 miljoona USD. Mosambikin suurlähetystön mukaan luvun tulisi olla 1,3 miljoonaa USD. Taulukossa olevat luvut²⁶ ovat siten ilmeisesti virheelliset.

Suomen tekninen tuki oli koordinoidumpaa kuin avunantajien yhteenlasketun koordinoitun avun osuus kaikesta teknisestä avusta.

Kansallisten järjestelmien käyttäminen (taulukko 37.3)

Suomen maksamasta kehitysavusta 58 prosentissa käytettiin kansallisia taloushallintojärjestelmiä. Verrattuna vuoteen 2005 kansallisten järjestelmien käyttö on lisääntynyt. Kansallisten järjestelmien käyttö oli todellisuudessa tätäkin suurempi, sillä Suomen avusta 9 miljoonaa euroa oli budjettitukea ja opetussektorin tukea, jotka ovat Mosambikin valtiontalouden tarkastusviraston²⁷ tarkastuksen kohteena. Tarkastuksen perusteella nämä tiedot puuttuvat taulukosta. Kansallisten hankintajärjestelmien käyttö Suomen avussa on myös selvästi lisääntynyt. Muihin avunantajiin verrattuna Suomi käyttää kansallisia järjestelmiä enemmän kuin avunantajat

²² Indikaattori 6.

²³ Indikaattori 7.

²⁴ Indikaattori 9.

²⁵ Indikaattorit 10a ja 10b.

²⁶ Sekä dollarimääräiset luvut että prosenttiosuudet.

²⁷ Tribunal Administrativo.

keskimäärin. Taulukon prosenttiluvut eivät täysin vastaa rahamääräisiä lukuja.

Rinnakkaisten järjestelmien käyttö (taulukko 37.4)

Raportin mukaan Suomella ei ollut vuonna 2007 yhtään rinnakkaista hankeyksikköä Mosambikissa. Tarkastuksen perusteella Suomen rahoittamassa maaseudun kehittämishankkeessa²⁸ oli vuonna 2007 käytössä yksi kansallisesta hallinnosta erillään oleva projektitoimisto. Suomi rahoitti hanketta sinä vuonna 1,35 miljoonalla eurolla. Tarkastuksen perusteella risti-riitaisten tietojen syynä saattaa olla se, että rinnakkaisesta projektitoimistokäsitteestä on erilaisia tulkintoja, jotka ovat myös muuttuneet tarkasteluajankohtien välillä. Koska ministeriön hankeohjeistukseen ei ole vielä sisällytetty Pariisin julistuksen tavoitteiden huomioimista, on myös mahdollista, että hankevalmistelun yhteydessä ei ole selvitetty mahdollisuutta käyttää paikallisia järjestelmiä.

Avun ennustettavuuden parantaminen (taulukko 37.5)

Tarkastuksessa havaittiin, että Suomen vuodelle 2007 ilmoittamista 28 miljoonan USD:n maksuista vain 7 miljoonaa USD on raportin mukaan kirjattu Mosambikin valtion kirjanpitoon tuloksi.

Harmonisointi (taulukot 37.6, 37.7 ja 37.8)

Suomen ohjelma-avun osuus Mosambikille maksetun avun kokonaismäärästä oli 51 prosenttia vuonna 2005, ja se kasvoi 81 prosenttiin vuonna 2007. Tarkastuksen perusteella taulukoiden luvuissa on joitakin epätarkkuuksia.

Yhä suurempi osuus Suomen avusta on ollut budjettitukea ja sektoritukea, mutta tämä trendi on nyt muuttumassa siten, että hanketuen osuus avun kokonaismäärästä lisääntyy.²⁹

Suomen Mosambikiin vuonna 2007 tehdyistä arviointi- ym. matkoista 20 prosenttia tehtiin yhteistyössä muiden avunantajien tai vastaanottajamaan kanssa. Vuoteen 2005 verrattuna tilanne pysyi lähes muuttumattomana. Parhaillaan valmisteluvaiheessa olevien uusien kahdenvälisen hankkeiden myötä Suomen yksipuoliset matkat ovat lisääntyneet.

²⁸ *Rural Development in Zambézia Province PRODEZA, Mozambique.*

²⁹ *Katso lähemmin taulukko 2, Suomen ja Mosambikin kehitysyhteistyöohjelman rahoituksen taso vuosina 2009–2011.*

Suomi ei tehnyt vuonna 2007 lainkaan seurantaindikaattorin tarkoittamaa koordinoitua analyttistä työtä.

Tarkastuksen perusteella selvityksen luotettavuutta heikentää siinä käytettyjen mittareiden tulkinnanvaraisuus ja niiden vaihteleva soveltaminen sekä Suomen luvuissa olevat virheet ja epätarkkuudet. Tämän vuoksi tuloksien vertaaminen esimerkiksi eri avunantajamaiden välillä ei ole tarkoituksenmukaista.

3.3.3 Täydentävyys ja työnjako Suomen Mosambikin kehitysyhteistyössä

Suomen kahdenvälisen avun pääsektorit ja niiden valinta

Maatalous, opetus ja terveys ovat perinteisesti olleet Suomen ja Mosambikin välisen kehitysyhteistyön pääsektoreita. Tämä ilmenee esimerkiksi jo vuoden 1993 maaohjelman valmistelua ohjaavista linjauksista, joiden mukaan

- terveyssektori jatkuu yhtenä pääsektorina
- aloitetaan yhteistyö opetussektorilla
- maataloussektoria ryhdytään tukemaan kokonaisvaltaisemmin.

Ratkaisut yhteistyösektoreista on usein tehty sektori- tai projektikohtaisesti eikä välttämättä osana laajempaa kokonaisuutta siten, että maaohjelma olisi perustunut esimerkiksi maastrategiaan ja sitä ohjaavaan kokonaisvaltaiseen maa-analyysiin.

Nykyisen kehityspoliittisen ohjelman mukainen kehitysyhteistyötä maatasolla ohjaava osallistumissuunnitelma on valmisteltu edustuston ja ministeriön välisenä yhteistyönä. Yhteistyöohjelmasta kokonaisuutena ja myös sektoreista ja hankkeista on sovittu Mosambikin hallituksen kanssa pidetyissä yhteistyöneuvotteluissa. Muita avunantajia on konsultoitu tilanteen ja tarpeen mukaan sovittaessa uusista yhteistyösektoreista ja projekteista.

Tarkastuksen perusteella Suomen avun pääsektorit vastaavat nykyisen kehityspoliittisen ohjelman painopistealueita. Sektorivalintojen taustalla on kuitenkin ollut enemmänkin historiallinen kehitys kuin vastaanottajamaan ja muiden avunantajien kanssa sovittu, täydentävyyden periaatteisiin perustuva tietoinen valinta.

Täydentävyyden ja työnjaon edistyminen Mosambikissa

Mosambikin köyhydenvähentämishjelma mainitsee, että köyhyden vähentämiseksi tärkeimmät sektorit ovat opetus, terveys³⁰, infrastruktuuri³¹, maatalous ja maaseutukehitys, hyvä hallinto³² ja sosiaaliturva. Eniten ulkoista apua saavat terveys-, opetus-, ja maataloussektorit. Eniten avunantajia on terveyssektorilla, mikä joskus vaikeuttaa yhteistyötä, koska toimijoita on paljon.

Mosambikin hallitus ei ole ilmaissut selkeää kantaansa siihen, millä sektoreilla Suomen tulisi toimia. Tähän on syynä lähinnä se, ettei maalla ole sellaista apupolitiikkaa, joka toimisi avunantajien välisen työnjaon ohjausvälineenä. Tästä sekä Mosambikin suuresta apuriippuvuudesta seuraa, että Mosambik käytännössä hyväksyy lähes kaiken sille tarjotun avun.

Työnjakokeskustelu on parhaillaan meneillään. Työnjakoon vaikuttaa erittäin monta tekijää, eivät vain Mosambikin tarpeet tai se, mitä muut avunantajat Mosambikissa tekevät. Avunantajan oma kehityspolitiikka määrittelee myös ne avunantajalle tärkeät sektorit, joille apua halutaan kannaoida. Työnjakoa vaikeuttaa Mosambikin hallituksen haluttomuus ohjata avunantajia toivomilleen sektoreille. Se ei ole käyttänyt strategisesti hyväkseen harmonisointiprosessia avun tehokkuuden lisäämiseksi, vaan pikemminkin taustalla on ollut tavoite miellyttää kaikkia avunantajia laajan, yhteisen ja tasapäistävän apuarkkitehtuurin muodossa.

Mosambikissa alkoi vuonna 2007 niin sanottu CS 19 -prosessi, jossa kaikki budjettitukiavunantajat jakavat tietoa omista maastrategioistaan ja pyrkivät harmonisoimaan niiden valmistelua.

Tämän jälkeen on EU:n menettelytapaohjeen pohjalta tehty säännöllisesti päivitettävä kartoitus, jossa seurataan avunantajien yhteistyösektoreita ja työryhmäosallistumista. Suomi on ollut aktiivisesti mukana prosessissa niin EU- kuin budjettitukiryhmässäkin. Kartoituksen pohjalta ei ole vielä tehty johtopäätöksiä siitä, millä sektoreilla kunkin avunantajan olisi hyvä toimia. Tämä johtuu erityisesti siitä, että avunantajat ovat odottaneet hallituksen apupolitiikan valmistumista. Avunantajat saivat vuodenvaihteessa 2008–2009 ensimmäisen version hallituksen apupolitiikasta. Se ei kuitenkaan kovin tarkasti määrittele prioriteetteja sille, millä instrumenteilla ja sektoreilla avunantajien toivotaan toimivan. Apuarkkitehtuurin kartoituksesta ilmenee esimerkiksi, että Suomi toimii Mosambikissa kol-

³⁰ Sisältää hiv/aidsin.

³¹ Sisältää tien, veden ja energian.

³² Sisältää oikeussektorin.

mella pääsektorilla ja sen lisäksi Suomi antaa yleistä budjettitukea ja tukee maan kansalaisyhteiskuntaa.

Suomi on suhtautunut avun sektorikohtaiseen keskittämiseen vakavasti. Myös eräät muut avunantajat ovat keskittäneet apunsa kolmelle pääsektorille. Monet tärkeät avunantajat eivät ole vielä tähän tavoitteeseen päässeet.

Paikallistarkastuksessa haastateltu Ruotsin kehitysyhteistyöviranomaisen, Sidan, edustaja kyseenalaisti Suomen suhteellisen edun ja lisäarvon opetus- ja terveyssektoreilla muihin avunantajiin verrattuna. Hän piti käynnissä olevaa työnjakokeskustelua epämääräisenä siinä käytettävien kriteerien väljyyden vuoksi. Hänen mielestään ei voida vielä arvioida, mitä hyötyä työnjaosta on esimerkiksi köyhyyden vähentämisen näkökulmasta. Hän piti myös avunantajien välistä yhteistyötä nykymuodossaan tehottomana, koska avunantajat tekevät liian paljon samoja asioita. Työtä pitäisi jakaa selvästi enemmän, ja työskentelyn tulisi olla nykyistä interaktiivisempaa tulosten saavuttamiseksi. Delegoidun yhteistyön käyttö on vähäistä ja epäsuosittua.

Kaikki budjettitukea antavat maat (G-19) osallistuvat harmonisointiprosessiin. Yleisesti ottaen näiden avunantajien piirissä harmonisointi on paljon pidemmällä kuin muilla avunantajilla. Mosambikin hallitus on halunnut laajentaa prosessia koskemaan myös muun muassa Kiinaa, Venäjää ja Intiaa, mutta nämä eivät ole olleet kovinkaan kiinnostuneita asiasta. Esimerkiksi Kiina ei anna muille avunantajille tietoja Mosambikille antamastaan avusta.

Harmonisoinnin ja yhteen sovittamisen toistaiseksi tärkeimpiin tuloksiin kuuluu avun kanavointi yhä enemmän Mosambikin valtion taloushallintojärjestelmien kautta. Budjettituki ja suurin osa sektorituen kanavoidaan kansallisia järjestelmiä käyttämällä. Etenkin sektorituen harmonisointi hallituksen suunnittelusyklin kanssa ja kansallisten järjestelmien käyttö ovat olleet systemaattisen työn tulosta. Keskeinen tulos on myös budjettituen ja sektorituen lisääntyminen.

Hanketuessa harmonisointi on edelleen haasteellista, mikä johtuu etenkin avunantajien omista säännöistä ja menettelytavoista. Mosambikin saaman avun kokonaismäärästä 37–40 prosenttia on edelleen budjetin ulkopuolella, ja vain noin puolet avusta kanavoidaan valtiovarainministeriöön perustetun erityisen tilin³³ kautta. Hanketuki ei myöskään näytä vähenvän, ja etenkin uusien avunantajien ilmaantuminen Mosambikiin asettaa haasteita harmonisointiprosessille.

³³ *Single Treasury Account.*

Etenkin budjettituen ja osittain myös sektorituen ennustettavuus, varsinkin lyhyellä tähtämellä, on parantunut. Hankkeiden ennustettavuudessa ja avun pitkän aikavälin ennustettavuudessa ylipäättään on kuitenkin parantamisen varaa. Budjettitukiavunantajat tekevät aina toukokuussa sitoumuksensa seuraavan vuoden budjetti- ja sektorituesta. Mahdollisuuksiensa mukaan myös seuraavien kahden vuoden avusta pyritään informoimaan toukokuussa. Hallituksen ja avunantajien välinen budjettitukityöryhmä sopii kunkin vuoden joulukuussa maksatusaikataulusta kuukauden tarkkuudella.

Budjettitukiavunantajien kesken aloitettu kahdenvälisen sopimusten vertaisarviointi on vähentänyt yksittäisten maiden erillisvaatimuksia ja niiden sisällyttämistä yhteisrahoitteisen avun sopimuksiin.

Teknisen avun koordinoitua on jostain syystä hankala toteuttaa, ja tähän liittyvä työ on vasta alullaan.

Monenkeskisten avunantajien, esimerkiksi Maailmanpankin, toiminta eri sektoreilla ei ole ollut johdonmukaista. Tämä tulee esiin erityisesti hankintakysymyksissä. Esimerkiksi terveyssektorilla Maailmanpankki oli mukana edellisessä yhteisrahastossa mutta ei nykyisessä, koska pankki ei omien säännöstensä takia voi soveltaa Mosambikin hankintalainsäädäntöä. Edustuston mukaan näyttää siltä, että pankki haluaa itselleen samat politiikkatason vaikuttamismahdollisuudet kuin G-19-mailla on, mutta ei halua soveltaa niiden ja Mosambikin valtion välillä yhteisesti sovittuja menettelytapoja.

Harmonisointiprosessin suurimmat haasteet johtuvat siitä, että Mosambikin hallitukselta puuttuu aito omistajuus. Maan kehitysyhteistyöstä vastaa muodollisesti ulkoasiainministeriö, jonka alan asiantuntemus on vähäistä. Lähestymistapa on lähinnä diplomaattisen tasapuolinen, mikä ei sovi kovin hyvin yhteen sen kanssa, että hallitus ottaisi vahvan johtajan roolin siinä, millaisia kehitysapuvirtoja maahan halutaan. Käytännössä kehitysyhteistyöhön liittyviä tehtäviä hoitavat suunnittelu- ja kehitysmministeriö, valtiovarainministeriö, keskuspankki sekä useat sektoriministeriöt. Mosambikin hyvin suuri apuriippuvuus on myös yksi omistajuutta rajoittava tekijä.

Mosambikin hallitus on pyrkinyt parantamaan julkista taloushallintoaan ja kehitystulosten mittaamista. Hyvälaatuisen ja riittävän tiedon ja tilastotaineiston keruu on kuitenkin edelleen haaste.

Kolmen avunantajan edustajien haastattelujen³⁴ perusteella vaikuttaa siltä, että avunantajien käsitykset Mosambikin kansallisten järjestelmien

³⁴ *Maailmanpankki, Kansainvälinen maatalouden kehittämisrahasto IFAD ja Sveitsin kehitysapuviranomainen.*

toimivuudesta ja luotettavuudesta poikkeavat ainakin jossain määrin toisistaan. Tämä koskee niin avun käytön seurannan mittareita kuin taloushallinnon järjestelmiäkin. Näyttää siltä, että asia vaikuttaa eräiden avunantajien halukkuuteen osallistua yhteisrahoitteisiin ohjelmiin.

Budjettituki

Suomi ryhtyi kartoittamaan budjettituen antamisen mahdollisuuksia vakavammin vuoden 2001 lopussa. Painavin peruste budjettitukeen osallistumiselle oli se, että Suomi halusi lisätä vaikutusmahdollisuuksiaan Mosambikin kehitykseen politiikkatasolla. Katsottiin myös, että budjettitukiyhteistyö edisti Suomen kehityspoliittisia tavoitteita, joissa painottui köyhyyden poistaminen ja vastaanottajamaan omistajuuden lisääminen.

Budjettitukiavunantajien ja Mosambikin hallituksen välisessä yhteisrahoitusasiakirjassa³⁵ on määritelty toiminnan keskeiset vaikuttamisalueet ja toimijoiden päävastuut sekä huomioitu Pariisin julistuksen periaatteet avun harmonisoinnista ja yhteen sovittamisesta maan kehityssuunnitelmiin. Keskeisimpiä vaikuttamisen alueita ovat julkinen taloushallinto ja korruption estäminen, luonnonvarojen kestävä käyttö, alueellinen ja sosiaalinen yhdenvertaisuus sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen.

Työnjaossa esimerkiksi ekonomistiryhmän tehtävänä on vastata hallituksen kanssa käytävässä dialogissa tarvittavan analyysiaineiston tuottamisesta ja julkista taloushallintoa sekä kasvun ja köyhyyden vähentämisen välistä yhteyttä kuvaavista teknisen tason suoritusarvioinneista. Ekonomistiryhmässä työnjako koskee siis lähinnä maan köyhyydenvähentämisohjelman ensimmäistä pilaria.

Budjettituen vuosiarvioinnissa arviointityö on jaettu eri työryhmien kesken. Vaikeimmille alueille, kuten oikeussectorille, asetetaan usein kehitysyhteistyövastaava³⁶, joka niin sanotun teknisen tason yläpuolella voi tarvittaessa olla yhteydessä Mosambikin hallituksen edustajiin.

Suurlähettiläät antavat Troikka+³⁷ -suurlähettiläille mandaatin edustaa koko ryhmää poliittisessa dialogissa mosambikilaisministerien kanssa.

³⁵ *Memorandum of Understanding, MoU.*

³⁶ *Focal Head of Cooperation.*

³⁷ *Budjettitukea antavien maiden ryhmässä on käytössä kiertävä Troikka-järjestelmä, jonka tarkoituksena on varmistaa ryhmän johtamisen jatkuvuus. Troikkaan kuuluvat budjettitukiryhmän puheenjohtajamaan lisäksi edellisen ja tulevan kauden puheenjohtajamaat. Troikka+ tarkoittaa Maailmanpankin pysyvää edustusta järjestelmässä.*

Budjettitukeen liittyvissä tehtävissään Suomi pyrkii hyödyntämään myös sektorityöskentelyään.³⁸ Julkisen taloushallinnon alueella Suomi toimii tarkastustyöryhmän vetäjänä. Ryhmä toimii linkkinä budjettitukiavunantajien ja Mosambikin ylimmän ulkoisen tarkastusviranomaisen³⁹ sekä valtiovarainministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön⁴⁰ välillä ja seuraava tarkastustoiminnan kehittymistä.

Budjetti- ja sektorituen työryhmärakenne on yhteinen. Suomi osallistuu budjettitukiryhmään kolmella tasolla.⁴¹ Suomi on 1.5.2008 alkaen ollut budjettitukiryhmän troikassa ja on 1.6.2009–31.5.2010 sen puheenjohtajana kaikilla kolmella tasolla. Ekonomisti osallistuu lisäksi köyhyyden analysoinnin ja seurannan työryhmään⁴² sekä ekonomistien tarkastuksen ja hankintojen alatyöryhmiin. Mosambikissa sovellettavan laskusäännön mukaisesti Suomi on mukana yhteensä viidessä työryhmässä ja kahdeksassa alatyöryhmässä. Päätyöryhmistä Suomi toimii yhden troikassa ja yhden puheenjohtajana sekä yhden alatyöryhmän puheenjohtajana. Tehdyissä avunantajakartoituksissa Suomen työryhmäosallistuminen on todettu kaiken kaikkiaan ja myös henkilöstöresursseihin suhteutettuna tehokkaaksi. Suomi on aktiivinen työryhmissä varsinkin taloushallintoon liittyvissä kysymyksissä, mikä johtuu muun muassa edustuston kehitysyhteistyötä hoitavien lähetettyjen virkamiesten asiantuntemuksesta taloushallintoasioissa. Tästä arvioidaan olevan hyötyä esimerkiksi Suomen avun riskienhallinnalle. Myös tarkastuksessa tehdyissä avunantajahaastatteluissa Suomen työryhmätyöskentelyä kiiteltiin.

Norjan, Ruotsin ja Tanskan valtiontalouden tarkastusvirastot tekivät vuoden 2008 toukokuussa yhteisen arvioinnin Mosambikin yleisestä budjettituesta.⁴³ Viitaten Pariisin julistuksen tavoitteeseen vähentää kehitysavun hallintokustannuksia kiinnitettiin arvioinnin yhteydessä huomiota

³⁸ *Mosambikissa Suomen kehitysyhteistyön pääsektoreita ovat opetus, terveys ja maatalous.*

³⁹ *Tribunal Administrativo.*

⁴⁰ *Inspecção Geral de Finanças, IGF.*

⁴¹ *Heads of Mission, Heads of Cooperation, Economists.*

⁴² *Poverty Analysis and Monitoring Working Group, PAMS.*

⁴³ *Review of General Budget Support to Mozambique in 2007. Tarkastus tehtiin osana HOAP- (Harmonisation in Overseas Audit Practices) nimisen työryhmän työtä, jonka tarkoituksena on harmonisoida ja koordinoita kehitysyhteistyöhön kohdistuvaa tarkastustoimintaa avun vastaanottajamaiden hallinnollisen taakan keventämiseksi.*

budjettituen seurantaan osallistuvien työryhmien suureen määrään⁴⁴ ja yhteistyöprosessien laajuuteen. Ohjelma-apuryhmä ilmoitti tekevänsä työtä työryhmien määrän vähentämiseksi. Menettelytapa- ja apuarkkitehtuuri-prosessissa Mosambikin hallitus on toisaalta selkeästi ilmaissut, ettei se näe sektorityöryhmien määrän vähentämistä tarpeellisena. Sen mukaan työryhmät eivät ole pelkästään koordinointielimiä, vaan niissä tapahtuu myös substanssikeskustelu ohjelmamuotoisesta yhteistyöstä hallituksen ja avunantajien välillä.

Mosambikin budjettituen vuosiarviointien yhteydessä arvioidaan myös avunantajien suoriutumista. Avunantajien toimintaa arvioidaan Mosambikin hallituksen ja avunantajien yhteisesti hyväksytyillä suoritusindikaattoreilla. Pariisin julistuksen tavoitteiden mukaisesti evaluoinnin tekee toiminnasta riippumaton elin.

Vuoden 2008 huhtikuussa valmistuneen neljännen arviointiraportin⁴⁵ mukaan Suomi saavutti arvioinnissa 27 pistettä 36 mahdollisesta. Tätä pidettiin arvioinnissa hyvänä saavutuksena, sillä se vahvisti vuonna 2006 saavutetun tason. Suomen pääasiallisiksi heikkouksiksi arvioitiin suoran budjettituen pieni osuus Mosambikille myönnetyn virallisen kehitysavun kokonaismäärästä sekä kansallisen tilintarkastusjärjestelmän vähäinen käyttö. Suomen suoriutumista arvioitiin 19 indikaattorin perusteella. Arvioinnin kohteina olivat

- avun sisältö
- avun ennustettavuus
- avun harmonisointi ja yhteensovittaminen
- kapasiteetin vahvistaminen.

Tarkastuksessa havaittiin, että arvioinnissa käytettiin monelta osin samoja indikaattoreita kuin OECD/DACin selvityksessä. Arvioinnin ja selvityksen tulokset olivat pääosin yhdenmukaiset.

Maatalouden sektoriohjelma

Maataloudella on suuri merkitys Mosambikin köyhyyden vähentämisen ja talouskasvun kannalta. Ennen sektoriohjelman käynnistämistä maataloussektorilla toimi satoja projekteja. Sektoriohjelman ansiosta yksittäisten

⁴⁴ Yleistä budjettitukea Mosambikille antavat maat muodostavat ohjelma-apuryhmän (PAP), joka muodostuu ns. troikasta (ohjauskomitea), sihteeristöstä ja 29 työryhmästä.

⁴⁵ *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. IESE Instituto de Estudos Sociais e Económicos, April 2008.*

hankkeiden lukumäärää on jossain määrin onnistuttu vähentämään ja niiden välistä tiedonkulkua parantamaan. Sektoriohjelma tarjoaa Suomelle ja muille avunantajille mahdollisuuden käydä Mosambikin hallituksen kanssa dialogia maatalouteen liittyvistä politiikkakysymyksistä. Maataloussektorilla toimii muihin pääsektoreihin verrattuna suhteellisen vähän avunantaja. Suomi on tukenut maatalouden sektoriohjelmaa vuoden 2005 loppupuolelta saakka. Tällä hetkellä on käynnissä sektoriohjelman toinen vaihe ProAgri II⁴⁶, joka kattaa vuodet 2007–2010. Sektoriohjelmaa tukee kaikkiaan kahdeksan avunantajaa, joista Suomi kuuluu suurimpien joukkoon. Suomen tavoitteena ohjelmassa on erityisesti lisätä julkisen taloushallinnon läpinäkyvyyttä ja korostaa kestävä luonnonvarojen hallinnon merkitystä köyhyyden vähentämisessä. Suomi tukee myös kansalaisyhteiskunnan osallistumista sekä toimintojen harmonisointia ja yhteen sovittamista.

Ohjelman yhteisrahoitusasiakirja⁴⁷ allekirjoitettiin tammikuussa 2007. Yhteisrahoitusasiakirjassa määritellään toiminnan keskeiset vaikuttamisalueet ja toimijoiden päävastuut sekä huomioidaan Pariisin julistuksen periaatteet avun harmonisoinnista ja yhteen sovittamisesta kansallisiin järjestelmiin. Tämän mukaisesti ohjelman suunnittelu, budjetointi, hankinnat ja raportointi on pääosin harmonisoitu ja sovitettu yhteen kansallisten järjestelmien kanssa. Pääperiaatteesta poiketaan kuitenkin siltä osin, että

- ohjelmassa käytetään ulkoista tilintarkastajaa
- yhteisrahoitusasiakirja sallii varojen korvamerkitsemisen
- talousraportit⁴⁸ laaditaan Maailmanpankin edellyttämällä tavalla; kansallinen järjestelmä tuottaa ainoastaan taselaskelman⁴⁹
- sektoriohjelmaan osallistuvat avunantajat tukevat sitä myös kahdenvälisin projektein.

Ryhmätyöskentely muodostaa keskeisen keinon avunantajien välisessä yhteistyössä ja työnjaossa. Tärkeimmät työryhmät ovat ProAgri-työryhmä PWG⁵⁰ ja ProAgri-avunantajaryhmä PPG⁵¹. Näiden lisäksi toimii kaksi tärkeää alaryhmää, suunnittelun ja rahoituksen alaryhmä, sekä maatalousneuvonnan alaryhmä. Avunantajaryhmää johtaa kolmijäseninen troikka. Suomi valittiin troikan jäseneksi vuoden 2008 alusta, ja se jatkaa tehtäväs-

⁴⁶ *The National Program for Agricultural Development (ProAgri).*

⁴⁷ *Memorandum of Understanding for the provision of Sector Budget Support to the implementation of ProAgri II.*

⁴⁸ *Financial Management Reports, FMR.*

⁴⁹ *Balance sheet.*

⁵⁰ *ProAgri Working Group, PWG.*

⁵¹ *ProAgri Partners Group, PPG.*

sä vuonna 2009. Suomi on avunantajien puolelta johtanut suunnittelun ja rahoituksen alaryhmää vuoden 2007 alusta. Yhteistyötä tehdään myös erilaisten tehtäväkohtaisten ryhmien puitteissa. Ryhmien ja alaryhmien lisäksi yhteistyötä toteutetaan myös eri tarkoituksiin perustetuissa tehtäväryhmissä. Suomi toimi esimerkiksi avunantajien puolesta menettelytapaohje-ryhmässä vuosina 2007–2008 ja osallistui avunantajien edustajana sektorin vuosiarviointiin 2006–2009.

Maatalousministeriön muut pääasialliset yhteistyökumppanit⁵², jotka eivät osallistu yhteisiin rahoitusmekanismeihin, osallistuvat säännöllisesti PWG- ja PPG-kokouksiin, kuten myös korkeamman tason koordinoitukokouksiin.

Sektorin kaikkia avunantajia koskevaa menettelytapasopimusta ollaan parhaillaan luomassa. Tavoitteena on, että myös Kiina, Intia ja Brasilia allekirjoittaisivat sopimuksen. Tällä hetkellä on olemassa erittäin vähän tietoa näiden maiden maataloussektorille antamasta tuesta.

Nykyisen yhteisrahoitusasiakirjan voimassaoloaika päättyy 2010. Keskustelut sektorin vuoden 2010 jälkeisestä apuarkkitehtuurista ovat käynnistyneet avunantajaryhmässä. Asiaan liittyvät analyysit ja selvitykset on tarkoitus tehdä yhteistyössä, jotta välttäisiin tilanteelta, jossa kaikilla avunantajilla on omia ryhmiä valmistelemissa tulevia ohjelmia. Maataloussektoria pidetään muita sektoreita monimutkaisempana muun muassa sen vuoksi, että yksityiset maanviljelijät vastaavat suurimmasta osasta ohjelman toteutuksessa.

Tarkastuksessa haastatellut Maailmanpankin ja IFADin edustajat pitivät kahdenvälisiä hankkeita tarpeellisina sektoriohjelmaa ohjaavien kansallisten järjestelmien puutteiden vuoksi. Mosambikin maatalouden keskeisenä ongelmana nähtiin sen erittäin heikko hehtaarituohto. Haastateltujen mielestä ohjelman nykytoteutuksessa ei huomioida maataloudessa vallitsevia realiteetteja.

Maaseutukehityshanke

Maaseutukehityshanke PRODEZA⁵³ yhdessä suoran budjettituen ja maatalouden sektoriohjelman kanssa muodostaa Suomen tämänhetkisen tuen Mosambikin maatalouden ja maaseudun kehittämiseksi. Hanketta toteutetaan vuosina 2006–2010, ja sen pääasiallisena kohdealueena on

⁵² Näitä ovat YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO, Yhdysvaltain kehitysapuviranomainen USAID, Maailmanpankki, Afrikan kehityspankki, Italia sekä Japani.

⁵³ *Support to Rural Development in Zambézia Province, Mozambique.*

Zambéziaan provinssi. Hankkeen päämääränä on vähentää maaseudun – etenkin siellä asuvien naisten – köyhyyttä.

Pariisin julistuksen tavoitteiden huomioon ottamisesta projektidokumentissa todetaan, että hankkeen tulee edistää avunantajien toimintojen harmonisointia ja mahdollista osallistumista laajempiin sektoritason aloitteisiin. Lisäksi hankkeessa tulee hyödyntää suomalaista osaamista ja lisäarvoa etenkin tasa-arvon ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisessä. Projektidokumentissa korostetaan myös hanketoimintojen koordinoinnin merkitystä muiden samassa provinssissa toimivien vastaavatyypisten hankkeiden kanssa. Koordinointia muiden maataloutta ja maaseutukehitystä tukevien organisaatioiden kanssa pidetään välttämättömänä, jotta hankkeen tehokkuus ja synergiaedut voidaan saavuttaa ja päällekkäisyydet välttää. Hankkeen suunnittelun, seurannan ja raportoinnin tulee perustua kansallisiin järjestelmiin.

Maaseutukehityshanketta suunniteltiin alun perin siten, että sillä on suora linkki ProAgri-sektoriohjelmaan. Ennen hankkeen aloittamista maaseudun kehittäminen irrotettiin kuitenkin maatalousministeriön vastuualueelta ja siirrettiin suunnittelu- ja kehitysministeriön alaisuuteen.

Tarkastuksessa haastatellun hankkeessa toimivan suomalaisen neuvonantajan mukaan hanketoimintojen koordinointi maataloussektorin muiden kehittämisohjelmien ja -hankkeiden kanssa on toistaiseksi ollut puutteellista. Tämä johtuu pitkälti Mosambikin hallinnon kapasiteettipulasta. Myöskään hankkeen suunnittelu ja toteutus yhteistoiminnassa paikallisten vastuuviranomaisten kanssa eivät ole tähän saakka onnistuneet toivotulla tavalla.

Neuvonantajan mukaan hankkeessa ei ole voitu toteuttaa projektidokumentissa mainittua kysyntäperusteista lähestymistapaa, mikä on johtunut mosambikilaisten omistajuuden puutteesta.

Hankkeella on oma vuokratiloissa toimiva paikallisesta hallinnosta erillään oleva projektitoimisto. Paikallisten järjestelmien huomioon ottamista projektin hallinnoinnin järjestämisessä ei käsitellä ulkoasiainministeriön hankeohjeistuksessa. Näin ollen hanketta suunnitelleet virkamiehet ja konsultit eivät ehkä ole osanneet kiinnittää asiaan riittävästi huomiota.

Edustuston maaseutukehityksen erityisasiantuntijan mukaan hankkeen toimenpanon tähänastiset ongelmat johtuvat enemmänkin suomalaisen konsultin epäonnistumisista kuin konsultin mainitsemista yhteistyön ja koordinoinnin puutteista.

Paikallisen yhteistyön määräraha

Suurlähetystön PYM-määräraha vuodelle 2008 oli 850 000 euroa. Määrärahalla suurlähetystö rahoitti yhdeksää hanketta kuudella eri sektorilla, jotka ovat

- demokratia- ja oikeusvaltiokehitys
- ihmisoikeudet ja tasa-arvo
- ympäristön ja ilmaston muutokset
- yksityissektorin kehittäminen ja yrityskumppanuudet
- instituutioiden välinen yhteistyö
- terveys.

Tuetut hankkeet vastasivat edustuston PYM-strategiassa määriteltyjä prioriteettialueita. Tuki keskittyi myös melko harvoille projekteille.

Mosambikissa kansalaisyhteiskuntaa tukevien avunantajien välinen muodollinen yhteistyö ja toiminnan koordinaatio ovat toistaiseksi olleet vähäisiä. Joitakin uusia yhteisrahoitusmekanismeja on kuitenkin viime aikoina luotu. Eräs tällainen on Ison-Britannian ja Irlannin alulle panema niin sanottu MASC-yhteisrahoitusmekanismi, josta jaetaan keskitetysti tukea Mosambikin kansalaisjärjestöille. Kansalaisyhteiskuntaa tukevan yhteisrahaston perustamisesta on myös käyty alustavia keskusteluja.

Nykyinen PYM-ohje ei mahdollista Suomen osallistumista yhteisrahoitukseen toimintaan, johon muut Pohjoismaat ja useat Suomen kanssa samanmieliset avunantajat ovat jo ryhtyneet Mosambikissa. Edustuston mielestä korirahoitus lisäisi toiminnan tehokkuutta ja soveltuisi hyvin varsinkin isompien järjestöjen tukemiseen. Hyötyjä saataisiin muun muassa yhteisestä raportoinnista ja resurssien käytön muusta rationalisoinnista.

Uusi PYM-ohje on valmisteilla, ja sen hyväksymisen myötä yhteisrahoitukseen osallistuminen tulisi tietyin reunaehdoin mahdolliseksi. Ohjeluonnoksessa todetaan nimittäin, että Suomi voi poikkeuksellisesti osallistua myös useamman rahoittajan laajempaan rahoituskokonaisuuteen, mikäli tämä on asemamaan tilanne huomioon ottaen perusteltua.

Vaikka Suomi ei ainakaan toistaiseksi ole mukana yhteisrahoituksessa, osallistuu edustusto muilla tavoin yhteistyöhön ja yhteydenpitoon avunantajien ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Yhteistoiminnan muotoja ovat muun muassa seminaarit, kokoukset ja muut tapaamiset. Niiden avulla pyritään ennen kaikkea tietojen vaihtoon ja verkostoitumiseen.

Suomi koordinoi Mosambikissa niin sanottua Nordic+-aloitetta, jonka tarkoituksena on edistää Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman periaatteiden toteutumista myös kansalaisyhteiskunnalle annettavassa tuessa. Prosessi on vasta lähtenyt liikkeelle. Edustuston käsityksen mukaan kansalaisyhteiskunnalle annettavan tuen harmonisointi vähentäisi luulta-

vasti sekä avunantajien että varsinkin järjestöjen hallinnollisia kustannuksia säästämällä sekä inhimillisiä että taloudellisia resursseja. Yhteisrahoituksen ja muun yhteistyön myötä myös tuen vaikuttavuus oletettavasti lisääntyisi. Kansalaisyhteiskunnan asema Mosambikissa on vielä heikko. Yhteisillä toimilla avunantajat voisivat nykyistä tehokkaammin panostaa kansalaisjärjestöjen kapasiteetin rakentamiseen ja sitä kautta koko kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen.

Paikallistarkastuksessa tutustuttiin Human Rights League -nimisen paikallisen kansalaisjärjestön toimintaan. Järjestön keskeisenä tehtävänä on demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. Järjestön asiakkailleen antama oikeudellinen apu ja juridinen neuvonta ovat maksuttomia. Suurlähetystö avusti järjestön toimintaa 100 000 eurolla vuonna 2008. Tarkastuksen perusteella Suomen osallistuminen tämältyyppisen järjestön yhteisrahoitukseen voisi tulevaisuudessa olla tarkoituksenmukaista.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeet

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen toiminta Mosambikissa ilmenee taulukosta 3.

TAULUKKO 3. Kansalaisjärjestöjen rahoitus, toimialajakauma, hankkeiden määrä ja säätiöiden yhteistyökumppanit Mosambikissa 2008.⁵⁴

Kumppanijärjestöt (4) 1 216 551 euroa	Pienet ja keski-suuret järjestöt (3) 2 283 016 euroa	Säätiöt ja niiden yhteistyö- kumppanien lukumäärä
Sektorit (hankkeiden lkm):	Sektorit (hankkeiden lkm):	Abilis-säätiö ⁵⁵
Naiset kehityksessä (1)	Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen (2)	12 yhteistyökumppania
Maaseudun kehittäminen (1)	Koulutuspolitiikka ja -hallinto (5)	
Katastrofien ennaltaehkäisy ja valmius (1)	Esiopetus (2)	
Terveystietouden edistäminen (2)	Opettajien koulutus (3)	
Perusterveydenhuolto (2)		

Paikallistarkastuksessa tutustuttiin U-landshjälp från Folk till Folk i Finland ry:n (UFF) opettajien perus- ja täydennyskoulutushankkeeseen, jota

⁵⁴ Lähde: *Kansalaisjärjestöhankkeet 2008, ulkoasiainministeriö.*

⁵⁵ *Abilis-säätiö rahoittaa kehitysmaissa toimivien paikallisten vammaisjärjestöjen hankkeita.*

toteuttaa ADPP Mozambique. Ulkoasiainministeriö avusti hanketta 79 598 eurolla vuonna 2008. Hanke sai myös tukea EU:lta. Tarkastuksen perusteella hanke toimi koordinoitusti ja yhteistyössä Mosambikin hallituksen kanssa ja täydensi siten maan julkista opettajien koulutustoimintaa.

Kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden ja koordinaation varmistaminen

Suurlähetystö seuraa erityisesti Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston, Afrikan kehityspankin ja Euroopan komission toimintaa muun muassa budjettitukiryhmän jäsenenä ja sektoriohjelmassa, joissa mainitut toimijat ovat mukana. Edustusto on myös ollut mukana edistämässä Maailmanpankin toiminnan harmonisointia Mosambikissa esimerkiksi siten, että se on antanut ulkoasiainministeriölle lausuntoja multitoimijoiden johdotuntakäsittelyjä varten. Suomi toimii tämän kommentoinnin pohjoismaisena koordinaattorina Maputossa. Harmonisointia on edistetty myös G-19-maiden kehitysyhteistyövastaavien ja ekonomistitason kokouksissa sekä sektoreiden jokapäiväisessä työssä. Vaikuttamisen kannalta tärkeänä pidetään yhteisrahoitusasiakirjojen valmisteluprosesseja, joissa Suomi on viime aikoina ollut aktiivinen sekä terveys- että opetussektorilla. Lisäksi edustuston kehitysyhteistyövastaava vetää budjettituen uutta yhteisrahoitusasiakirjaa valmistelevalle teknistä työryhmää, jonka yhteydessä Maailmanpankkiin liittyviä ongelmia on käsitelty yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa.

YK-järjestelmään kohdistuva kenttätason seuranta on vähäisempää.

Edustuston mukaan ministeriöllä ei ole järjestelmällistä tapaa kerätä kenttätason tietoa, eikä osastojen välillä ole selvää, kenelle tällainen, siinänsä Suomen kehitysyhteistyön vaikuttavuuden kannalta olennainen tehtävä kuuluu.

Ministeriön ohjeistus täydentävyyden ja työnjaon huomioon ottamisesta kehitysyhteistyön eri toimintamuodoissa

Suurlähetystön mukaan ministeriön ohjeistus täydentävyyden ja työnjaon huomioon ottamisesta kehitysyhteistyön eri toimintamuodoissa ei ole ajan tasalla. Lisäksi ohjeistus on hyvin yleisellä tasolla. Esimerkiksi budjettituki- ja sektoritukiohjeet koskevat lähinnä vain instrumentteihin mukaanmenoa. Kehityspolitiikan uusien painotusten nopean toimeenpanon priorisointi ei rohkaise ministeriötä ja edustustoja ohjelmamuotoiseen yhteistyöhön tai multi- ja kahdenvälisen avun johdonmukaisuuden edistämiseen, mikä kuitenkin avun tuloksellisuuden näkökulmasta olisi ensiarvoisen tärkeää. Suomelta puuttuu pitkälti myös yleistason ohjeistus ja "lessons

learned" -tyyppinen tietopankki monista ohjelmamuotoisen yhteistyön kannalta keskeisistä kysymyksistä. Ministeriössä tulisi myös laatia konkreettiset ohjeet siitä, miten Suomi edistää multitoiminnan harmonisointia maatasolla.

Edustuston mielestä ministeriön sisäisessä koulutuksessa ei oteta riittävästi huomioon ohjelmamuotoisen ja multiyhteistyön tarpeita.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö tuo esille sen, että kehitysyhteistyön ohjeet auttavat edustustoja avun toimeenpanossa. Koska työ vaihtelee maittain, ohjeistot eivät voi sisältää maakohtaista tietoa työryhmistä, sektoreista, teemoista, täydentävyydestä tai työnjaosta. Niistä päättäminen on edustuston vastuualuetta siten, että kehityspoliittinen linjaus asettaa laajan raamin instrumenttien painopisteille ja tasoille, ja tekniset ohjeistot kertovat yleispätevästi kyseisten instrumenttien hallinnoinnista, toimeenpanosta, seurannasta ja vaikuttavuudesta.

Ulkoasiainministeriön ja Suomen Mosambikin suurlähetystön välinen toimivalta, työnjako ja resurssit

Suomen kehitysyhteistyöhallinto on moneen muuhun maahan verrattuna varsin keskusjohtoinen. Tämä on todettu muun muassa Suomeen kohdistuneessa OECD/DACin vertaistutkimuksessa vuonna 2007.

Ohjelma-avun lisääntymisen myötä kehitysyhteistyötä suunnitellaan ja ohjelmoidaan yhä enemmän Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaissa. Suurlähetystön näkemyksen mukaan sen ja ulkoasiainministeriön välinen toimivalta ja työnjako kehitysyhteistyöasioissa ei ole toiminnan nykykehityksen valossa enää tarkoituksenmukainen. Suurlähetystön mukaan sillä on liian vähän toimivaltaa suhteessa ministeriöön. Tämän seurauksena työaikaa kuluu kohtuuttoman paljon edustuston ja ministeriön väliseen kommunikointiin sellaisissa asioissa, joista päättämiseen edustustolla olisi mielestään riittävästi asiantuntemusta. Suurlähetystön mukaan tärkeätä olisi saada aikaan nopeasti muutos, jolla päätösvaltaa delegoidaan lisää edustustoille. Asiaan liittyen edustusto on jo sopinut periaatteessa ministeriön Eteläisen Afrikan yksikön kanssa siitä, että sen ja yksikön välistä työnjakoa selkeytetään siten, että edustusto ottaa määrättyistä asioista nykyistä selkeämmän vetovastuun.

Ministeriön kehityspoliittinen osaston mukaan ministeriön ja edustustojen välinen työnjako on ensisijaisesti alueosastojen ja edustustojen välinen kysymys. Valmisteilla olevaan edustustodelegointiin sisältyy ehdotus, joka antaa tärkeille edustustoille koordinoitiroolin sektorikohtaisen politiikkadialogin ja sitä tukevan hankehallinnon johtamisessa. Delegointipäätös tulisi koskettamaan 10–12 edustustoa vuodesta 2010 alkaen.

Ministeriön Eteläisen Afrikan yksikössä on kaksi Mosambikin yhteistyötä hoitavaa virkamiestä. Maputon edustustossa toimii suurlähettilään lisäksi kehitysyhteistyöstä vastaava II-virkamies, budjettituen erityisasiantuntija, maaseutukehityksen erityisasiantuntija, terveysalan erityisasiantuntija sekä asemamaasta palkattu paikallisen yhteistyön määrärahan koordinaattori.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuus ja sen arviointi

Suurlähetystön mukaan Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen oletettavasti lisää avun tuloksellisuutta. Oletuksena on, että kun apu annetaan julistuksen edellyttämällä tavalla, niin suuri osa avusta tulee käyttöön tarkoitettulla tavalla ja siten, että siitä saadaan paras hyöty⁵⁶. Pariisin julistus mittaa siis tavallaan avun hallinnointia, mutta oletuksena on, että apu tuo enemmän tuloksia, mikäli sitä hallinnoidaan tietyllä tavalla.

Edustuston mielestä avun tuloksellisuuden ja vastaanottajan omistajuuden kannalta sektoriohjelmat ja budjettituki ovat yleisesti ottaen selkeästi parempi apuinstrumentti kuin projektiapu.

Kehitysyhteistyön hallinnoinnin kulut

Edustuston mukaan kehitysyhteistyöstä Mosambikille aiheutuvat hallinnolliset kustannukset ovat pienentyneet sektoriohjelmiin sekä budjettitukeen siirtymisen ansiosta. Näihin apumuotoihin liittyvä työryhmytyöskentely vie kuitenkin edelleen huomattavan paljon työaikaa. Samanaikaisesti kun ohjelma-avun määrä on lisääntynyt, kahdenväliset hankkeet eivät ole vähentyneet. Ne ovat varsinkin suunnitteluvaiheessa hyvin työvoimaintensiivisiä, mikä ei edistä hallinnollisen taakan keventämistä.

Sektorimuotoiseen apuun ja budjettitukeen siirtyminen ei välttämättä ole vähentänyt avunantajien hallinnollista rasitetta. Voi olla jopa niin, että näihin apumuotoihin liittyvä avunantajien välinen koordinointi ja Mosambikin hallituksen kanssa käytävä politiikkadialogi ja harmonisointikeskustelu aiheuttavat muun muassa Suomen suurlähetystölle enemmän työtä kuin perinteinen projektiyhteistyö, jossa suomalainen konsultti käytännössä hoiti osan avun hallinnoinnista. On myös huomattava, että Suomen hallintokulut eivät välttämättä ole muuttuneet – niiden muodostumispaikka vain on siirtynyt konsulteilta lähetystöön. Edustuston mielestä avunantajien hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää

- toimimalla nykyistä harvemmillä sektoreilla

⁵⁶ Hyödyllä tarkoitetaan avun kustannustehokkuutta.

- lisäämällä yhteistyötä sektoreiden sisällä
- kehittämällä tietoisesti kumppanimaan hallinnollista kapasiteettia siten, että avunantajat voisivat ottaa enemmän etäisyyttä budjettituen ja sektoreiden hallintoon.

Tällöin voitaisiin tukeutua enemmän avunsaajan suunnitelmiin ja raportointiin esimerkiksi avun tuloksellisuudesta. Tällä hetkellä avunantajat osallistuvat varsin paljon budjettituen ja sektoreiden erilaisiin työtehtäviin, osittain riskien hallintaan liittyvistä syistä.

Avunantajayhteisössä ja Mosambikin hallituksen edustajien kanssa asiasta käytyjen keskustelun perusteella yleiseksi käsitykseksi muodostui, että ohjelma-apu on vähentänyt Mosambikille avun hallinnoinnista aiheutuvia kustannuksia. Avunantajien vastaavien kulujen on sen sijaan arvioitu nousseen. Kysymykseen siitä, kuinka paljon kustannukset ovat lisääntyneet, ei osattu vastata, koska niitä ei yleensä seurata. Haastatelluista avunantajista Ruotsin suurlähetystö ilmoitti, että se on vuoden 2009 alusta aloittanut työajan käytön seurannan.

Hallintokustannusten arvioimiseksi Suomen Mosambikin suurlähetystössä ei ole käytössä projekti- tai sektorikohtaista työajan seurantaa, eikä tällaiselle ole edustuston näkemyksen mukaan tarvetta.

3.4 Suomen ja Sambian välinen kehitysyhteistyö

3.4.1 Taustatietoa maasta ja Suomen kehitysyhteistyöstä⁵⁷

Eteläisen Afrikan sisämaassa sijaitseva Sambia on pinta-alaltaan 752 610 neliökilometrin suuruinen, noin 12,2 miljoonan asukkaan tasavalta.

Sambian talouskasvu on ollut vuosina 2005–2008 keskimäärin kuusi prosenttia. Bruttokansantuote asukasta kohden oli 800 USD vuonna 2007. Sambia pyrkii nousemaan keskituloisten maiden joukkoon. Sambian kansallisen köyhyysvähentämishjelman eräänä lähtökohtana on, että maan kasvava hyvinvointi ja talouskasvu perustuvat yksityissektorin toimintaan. Talouskasvun vetureina ovat viime vuosina toimineet kaivosteollisuus, rakennustoiminta, maataloustuotteita jalostava teollisuus sekä palvelutuoto-

⁵⁷ *Lähde: Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyösuunnitelma Sambiassa ja ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön verkkosivut Sambia: kehityksen mittarit.*

tanto. Maatalouden kehitys on ollut vaatimatonta. Taloudellisia riskejä lisää maan riippuvuus kuparin vientituloista ja maailmanmarkkinahinnoista sekä maataloustuotannon riippuvuus sääolosuhteista ja alttiudesta ilmastoon muutoksille. Talouskasvun lisäksi maan kehitystä ovat vauhdittaneet poliittinen vakaus ja kestävämmien ulkomaanvelkojen mitätöiminen. Myönteisestä kehityksestä huolimatta Sambia kuuluu maailman köyhimpien maiden joukkoon. Virallisen kehitysavun osuus maan bruttokansantuotteesta oli noin 14 prosenttia vuonna 2007.

Vuosituhattavoitteiden saavuttaminen

Sambian vuosituhattavoitteita koskeva viimeisin raportti julkaistiin kesäkuussa 2008.⁵⁸ Sen keskeisenä viestinä on, että tavoitteiden saavuttamisessa on edistytty ja että kehityksen suunta on oikea, joskin haasteita edelleen riittää. Tavoitteiden saavuttamista tukevissa politiikoissa muutos on vieläkin selvempi. Köyhyyden puolittamistavoitetta lukuun ottamatta Sambia on joko parantanut mahdollisuuksiaan saavuttaa tavoitteet tai tilanne on pysynyt ennallaan. Erityisesti lapsi- ja odottavien äitien kuolleisuudessa tulokset ovat parantuneet, vaikka ne eivät vielä riitäkään vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Köyhyyden puolittamista pidetään nyt vain mahdollisena eikä enää todennäköisenä. On myös epätodennäköistä, että ympäristöllistä kestävyyttä koskeva tavoite saavutetaan. Kansainvälinen talous- ja ruokakriisi saattaa myös vaikeuttaa tavoitteiden saavuttamista.

⁵⁸ *Zambia Millennium Development Goals, Progress Report 2008 ja Suomen Sambian suurlähetystön analyysi raportista (LUS5009-17).*

TAULUKKO 4. Vuosituhattavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta Sambiassa.⁵⁹

Vuosituhatavoitteet/alatavoitteet	Arvio toteutumisesta
Äärimmäisen köyhyyden puolittaminen	Mahdollinen
Nälkää näkevien määrän puolittaminen	Todennäköinen
Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen	Todennäköinen
Peruskoulutuksen ulottaminen kaikille	Todennäköinen
Lapsikuolleisuuden vähentäminen	Mahdollinen
Äitikuolleisuuden vähentäminen	Mahdollinen
Hiv/aids-epidemian pysäyttäminen ja sairastuneiden määrän pienentäminen	Todennäköinen
Malarian ja muiden keskeisten sairauksien määrän vähentäminen	Mahdollinen
Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen	Epätodennäköinen
Vesi- ja sanitaatiopalveluiden ulottumattomissa olevien lukumäärän puolittaminen	Mahdollinen

Suomen ja Sambian välinen kehitysyhteistyö⁶⁰

Suomen ja Sambian välinen kehitysyhteistyö alkoi vuonna 1972. Yhteistyötä koskeva puitesopimus on vuodelta 1988, ja sen uudistaminen on käynnissä. Viimeisimmät yhteistyöneuvottelut pidettiin vuonna 2005.

Sambia lukeutuu Suomen pitkäaikaisiin yhteistyömaihin. Kehityspoliittinen ohjelma asettaa suuntaviivat ja tavoitteet Suomen yhteistyölle Sambiassa. Lisäksi Suomen ohjelma pohjautuu avunantajien ja maan hallituksen yhdessä sopimaan työnjakoon ja puiteohjelmaan⁶¹ Sambian kehitysstrategiassa⁶² ja viidennessä kansallisessa kehitysohjelmassa⁶³ määriteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän perusteella Suomen apu kohdennetaan seuraaville sektoreille:

- ympäristö ja luonnonvarat
- yksityissektorin kehittäminen
- maatalous ja maaseutukehitys

⁵⁹ Lähde: *Zambia Millennium Development Goals, Progress Report 2008.*

⁶⁰ Lähde: *Suomen osallistumissuunnitelma Sambiassa.*

⁶¹ *Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007–2010.*

⁶² *Vision 2030.*

⁶³ *Fifth National Development Plan (FNDP) 2006–2010.*

– hyvä hallinto ja julkishallinnon kehittäminen.

Sektorivalinnat perustuvat arvioon Suomen lisäarvosta, suhteellisesta edusta ja täydentävyydestä muihin avunantajiin nähden sekä Sambian hallituksen esittämiin näkemyksiin eri sektoreilla toimivista avunantajista. Yhtenä kriteerinä on myös edustuston henkilöresurssien keskipitkän aikavälin riittävyys. Valittujen sektoreiden kesken on arvioitu saavutettavan huomattavia synergiaetuja.

Suomen ohjelma muodostaa yhdessä budjettituki- ja muiden instrumenttien kanssa kokonaisuuden, jossa ohjelman eri osa-alueet tukevat toistensa tuloksellisuutta.

Tärkeimmät Suomen multilateraalisen yhteistyön tahot Sambiassa ovat Euroopan komissio, Maailmanpankki ja Afrikan kehityspankki sekä YK-järjestelmä. Suomi seuraa multilateraalisten toimijoiden ohjelmien toteutusta yleisesti ja vaikuttaa niihin Suomen linjausten mukaisesti korostaen johdonmukaisuutta, täydentävyyttä ja vaikuttavuutta toiminnassa erityisesti niillä sektoreilla ja niiden instrumenttien kautta, joissa Suomi on mukana.

Suomen kehitysyhteistyöohjelman rahoituksen nykytaso ja sen suunniteltu kehitys vuoteen 2011 mennessä ilmenee taulukosta 5.

TAULUKKO 5. Suomen kehitysyhteistyöohjelman rahoituksen nykytaso ja sen suunniteltu kehitys (miljoonaa euroa).⁶⁴

	2008	2009	2010	2011
Budjettituki	5	5	5(8)	5(8)
Ympäristö ja luonnonvarat	3,5	4,5	5	6
Maatalous	3,7	5	6	6
Yksityissektori	3	2,9	3,2	3,5
Julkishallinnon uudistusohjelmat	1,7	0,7	1	1
PYM	1,1	1,1	1,1	1,1
Ohjelman suunnittelu	0,2	0,3	0,5	0,5
Uudelleen ohjelmoitavat varat			(3)	(3)
YHTEENSÄ	18,2	19,5	24,8	26,1

⁶⁴ *Lähde: Kehitysyhteistyön osallistumissuunnitelma Sambiassa, ulkoasiainministeriö.*

Ulkoasiainministeriössä valmisteilla oleva kehityspoliittinen linjaus "Yleinen budjettituki ja sektorituki osana Suomen kahdenvälistä ohjelma-perustaista kehitysyhteistyötä" antaa poliittiset suuntaviivat yleiselle ja sektori-kohtaiselle budjettituella. Linjauksen alustavien tietojen mukaan yleisen budjettituen osuutta Suomen maaohjelmasta rajoitetaan siten, että sen osuus saa vastaisuudessa olla enintään 25 prosenttia ohjelman vuosittaisesta kokonaisrahoituksesta. Linjauksen mukaisesti Sambian budjettitukeen vuosille 2010 ja 2011 aiemmin suunniteltu 8 miljoonan euron vuosittainen rahoitus on vähennetty 5 miljoonaan euroon. Säästyvät varat ohjelmoidaan uudelleen priorisoimalla nykyisiä pääsektoreita. Nämä luvut on merkitty sulkuihin.

3.4.2 Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen

OECD/DACin vuoden 2008 raportti Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta Sambiassa koostuu maan hallitukselta ja 16 avunantajalta saatuihin tietoihin. Vuonna 2006 Sambia sai virallista kehitysapua yhteensä 1 425 miljoonaa USD, josta näiden 16 avunantajan osuus oli 92 prosenttia. Suurimmat avunantajat olivat Yhdysvallat, Euroopan unionin komissio ja Yhdistyneet kuningaskunnat.

Selvityksen perusteella Pariisin julistuksen tavoitteista on tähän saakka saavutettu parhaat tulokset avun yhteen sovittamisessa. Molemminpuolisen vastuuvollisuuden kehittämisessä on toistaiseksi edistytty hitaimmin.

Yksityiskohtaisemmat tiedot Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta Sambiassa ilmenevät tarkastuskertomuksen liitteestä 2.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen Suomen Sambian kehitysyhteistyössä

OECD/DACin raportti sisältää myös avunantajakohtaista tietoa Pariisin julistuksen seurantaindikaattoreiden kehityksestä vuosina 2005 ja 2007. Raportin Suomea koskevat tiedot ovat peräisin Suomen Sambian suurlähetystöstä. Seurantaindikaattorit olivat

- apuvirtojen ja kansallisten prioriteettien yhteen sovittaminen⁶⁵
- kapasiteetin vahvistaminen käyttämällä koordinoitua tukea⁶⁶
- kansallisten järjestelmien käyttäminen⁶⁷

⁶⁵ *Pariisin julistuksen indikaattori 3.*

⁶⁶ *Indikaattori 4.*

⁶⁷ *Indikaattori 5.*

- rinnakkaisten järjestelmien välttäminen⁶⁸
- avun ennakoitavuuden parantaminen⁶⁹
- yhteisten järjestelyjen ja menettelyjen käyttö⁷⁰
- avunantajien kenttämatojen ja maa-analyyysien koordinointi.⁷¹

Suomi on Sambiassa avunantajien keskimääräistä tulosta paremmin toimeenpannut Pariisin julistuksen tavoitteita. Suomi menestyi hyvin kapasiteetin vahvistamisessa käyttämällä koordinoitua tukea sekä kansallisten taloushallinnon ja hankintajärjestelmien käytössä. Suomen rinnakkaisten hankeyksikköjen määrä on vähäinen ja avun ennakoitavuus on parantunut. Ohjelma-avun osuus Suomen avun kokonaismäärästä on myös lievästi kasvanut. Uuden kehityspoliittisen ohjelman suunnitteluprosessin myötä on oletettavaa, että Suomen omien kenttämatojen määrä kasvaa. Yhteisjärjestelyt voivat olla haasteellisia tilanteessa, jossa kahdenvälisen hankeyhteistyön lisäämistä suunnitellaan.

Selvityksen luotettavuutta heikentää jossain määrin siinä käytettyjen mittareiden tulkinnanvaraisuus ja niiden vaihteleva soveltaminen sekä Suomen luvuissa olevat virheet ja epätarkkuudet. Niitä esiintyy tarkastuksen perusteella raportin taulukoissa 55.1, 55.2, 55.3, 55.5 ja 55.6.

3.4.3 Täydentävyys ja työnjako Suomen Sambian kehitysyhteistyössä

Suomen kahdenvälisen avun pääsektoreiden valinta

Avunantajien välinen työnjako Sambiassa on pitkähkön prosessin tulos. Avun harmonisointiprosessin lähtökohtana on toiminut Monterreyn konsensus⁷² vuodelta 2002 ja Rooman julkilausuma⁷³ vuodelta 2003. Pohjoismaiden kehitysyhteistyövastaavien vuonna 2002 tekemä aloite kehitysyhteistyön käytäntöjen ja järjestelmien yhtenäistämiseksi Sambiassa johti toimintaviitekehiksestä sopimiseen marraskuussa 2003. Asiakirjan allekirjoittivat Sambian kanssa Pohjoismaiden lisäksi Alankomaat, Irlanti ja Yhdistyneet kuningaskunnat. Tältä pohjalta huhtikuussa 2004 järjestetyn ensimmäisen harmonisoinnin seurantakokouksen päätteeksi Sambian

⁶⁸ Indikaattori 6.

⁶⁹ Indikaattori 7.

⁷⁰ Indikaattori 9.

⁷¹ Indikaattorit 10a ja 10b.

⁷² Kehitysrahoitusta koskeva kansainvälinen sopimus.

⁷³ Kansainvälinen julkilausuma kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämiseksi.

hallitus ja avunantajat allekirjoittivat uuden yhteistyöasiakirjan⁷⁴ avun harmonisoinnista. Alkuperäisten seitsemän yhteistyökumppanin lisäksi asiakirjan ovat allekirjoittaneet muun muassa Euroopan unionin komissio, YK-järjestelmä ja Maailmanpankki.

Varsinainen yhteisen apustrategian, JASZ:in,⁷⁵ laatimisprosessi käynnistyi vuoden 2005 alussa. JASZ on ensisijaisesti avunantajien vastaus Sambian viidenteen kansalliseen kehityssuunnitelmaan, joskin se sisältää myös avunantajien ja hallituksen tulevia yhteisiä tavoitteita. Se linkittyy myös hallituksen omaan Sambian apupolitiikka- ja strategiadokumenttiin. Proessin aikana avunantajat muun muassa päivittivät keskuudessaan tekemänsä itsearviointit omista osaamisalueistaan. Huhtikuussa 2006 Sambian hallitus esitteli yhteistyökumppaneille kehityssuunnitelmaan perustuvan sektorijaon ja näkemyksensä siitä, mitä sektoreita se toivoo kunkin yhteistyökumppanin rahoittavan ja preferenssinsä johtavasta yhteistyökumppanista. Suomelle esitettiin tuolloin peräti seitsemää sektoria ja johtavan kumppanin asemaa ympäristösektorilla. Työnjakoa koskeva prosessi saatiin päätökseen kesäkuussa 2006 ja varsinainen JASZ dokumentti allekirjoitettiin huhtikuussa 2007.

Työnjakoa valmisteltaessa Suomi tuki aktiivisesti opetus-, metsä- ja maataloussektoreita sekä yksityissektorin kehittämisen temaattista aluetta. Uusille sektoreille siirtymistä ei pidetty perusteltuna, vaan Suomen suhteelliset edut nähtiin parhaimpina silloisilla tukialueilla. Lisäksi Suomi suunnitteli tuolloin budjettitukiyhteistyön käynnistämistä Sambian kanssa. Työnjaosta sopiminen tarkoitti käytännössä tuen jatkamista entisillä alueilla lukuun ottamatta opetussektoria, jolta Suomi vetäytyi vuoden 2007 lopussa. Sektorivalintaa täydensivät paikallisen yhteistyön määrärahan painopistealueet, joita ovat demokratia, hyvä hallinto, ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistäminen sekä kulttuuri.

Valintoja perusteltiin Suomen tuottamalla lisäarvolla sekä täydentävyydellä muiden avunantajien suhteen, erityisesti Nordic+-viiteryhmässä. Opetussektorilla Suomen ei nähty tuottavan suurta lisäarvoa muihin avunantajiin nähden. Kauppa ja kehitys oli Suomen kehitysyhteistyössä painopistealue, jolle oli toistaiseksi ohjattu niukasti tukea. Tuen lisäämiseen tarjoutui hyvät mahdollisuudet muun muassa yksityissektorin ohjelma-avun myötä. Kauppa ja kehitys ja hyvä hallinto olivat myös tärkeitä teemoja, jotka tukivat muita Suomen yhteistyöalueita, maatalous- ja metsäsektoria sekä mahdollista budjettituki-instrumentin käyttöönottoa. Met-

⁷⁴ *Memorandum of Understanding on Co-ordination and Harmonisation of GRZ/Donor Practices for Aid Effectiveness in Zambia.*

⁷⁵ *Joint Assistance Strategy for Zambia.*

säsektorilla⁷⁶ Suomi oli ainoa Nordic+-viiteryhmän edustaja ja potentiaalisesti suurin avunantaja. Ympäristösektorilla katsottiin Suomelle olevan luontevaa harkita metsäalaa laajempaakin tukea, mikäli Sambia tällaista esittää.

Avunantajien välinen työnjako

Sambiassa on työnjaosta sopimisella pystytty tasoittamaan avunantajien osallistumista eri sektoreiden yhteistyöhön. Tämä ilmenee muun muassa vuosien 2006 ja 2009 työnjakotaulukoista, joista näkyvät avunantajien roolit kansallisessa kehitysohjelmassa määritellyillä sektoreilla. Niillä avunantajalla voi olla johtava, aktiivinen tai taustalla oleva rooli. Avunantaja voi myös olla vetäytymässä sektorilta. Vuoden 2009 taulukon mukaan YK toimii johtavana avunantajana kuudella sektorilla ja Maailmanpankki sekä Yhdistyneet kuningaskunnat kummatkin viidellä sektorilla. Suomi on johtavana avunantajana ympäristösektorilla. Eniten johtavia ja aktiivisia avunantajia toimii makrotalouden (13 avunantajaa), maatalouden (9), hallinnon (9), terveyden (9) ja yksityissektorin kehittämisen alueilla (9). Toisaalta on vieläkin sellaisia sektoreita, joilla on hyvin niukasti tai ei ollenkaan tukijoita. Tällaisia ovat esimerkiksi asuminen sekä tiede ja teknologia. EU:n kehityspolitiikan täydentävyyttä ja työnjakoa koskevan menettelysäännön mukaisesti Suomi ja esimerkiksi Ruotsi ja Saksa toimivat nykyisin kolmella pääsektorilla ja ovat tehneet päätöksiä muilta sektoreilta vetäytymisestä. Tarkastuksen perusteella avunantajien välistä työnjakoa tulee edelleen kehittää siten, että tuki jakautuu nykyistä tasaisemmin eri prioriteettisektoreiden kesken. Tämä tulee olemaan jo toteutettua jakoa vaikeampaa.

Harmonisoinnin tähänastiset tulokset ja nykyiset haasteet

Avun harmonisoinnin tuloksena on saatu aikaan kehitysyhteistyötoimintaa ohjaavia raameja. Näitä ovat jo mainitut

- viides kansallinen kehityssuunnitelma
- Sambian apupolitiikka ja -strategia
- Sambian yhteinen apustrategia sekä sopimus työnjaosta.

⁷⁶ *Sambiassa metsäsektori on osa ympäristösektoria.*

Avun koordinoitimekanismit ovat kehittyneet. Näitä ovat muun muassa

- yhteiseen apustrategiaan perustuva edustustopäällikkötasoinen avunantajien yhteistyöryhmä⁷⁷ ja sen alaiset sektori- ja muut työryhmät; työryhmien määrä on rajoitettu; yhteistyöryhmän troikka edustaa ryhmää keskusteluissa sambialaisviranomaisten kanssa
- Sambian hallituksen ja avunantajien välinen ministeri- ja edustustopäälliköiden välinen niin sanottu korkean tason tapaaminen; tämän mekanismin toimivuudessa on vielä kehittämistä
- sektorien neuvonantajaryhmät, joissa ovat edustettuina viranomaistahot, kansalaisyhteiskunta ja avunantajat
- yhä enemmän kiinnitetään huomiota avun tuloksellisuuteen sekä seurannan ja arvioinnin järjestelmien kehittämiseen.

Pariisin julistuksen tavoitteiden seurannan tulokset osoittavat, että

- avunantajat käyttävät enemmän kansallisia järjestelmiä
- avunantajat ovat vähentäneet rinnakkaisten järjestelmien käyttöä
- avun ennakoitavuus on parantunut
- apu on lähes sitomatonta.

Harmonisoinnin haasteita ovat muun muassa

- Sambian hallinnon heikko toimeenpanokapasiteetti ja johtajuus mukaan lukien henkilösidonaisuus instituutioiden läpi käyvän osaamisen ja kapasiteetin sijaan
- hallintokulujen edelleen pienentäminen
- hallituksen johtajuuden puutteet
- kansalliset järjestelmät eivät kaikilta osin toimi ennustettavasti ja säännöllisesti; toiminnan tehokkuus kärsii toistaiseksi vajavaisesti kehittyneestä toimintaympäristöstä
- hallituksen kanssa käytävän dialogin edelleen syventäminen
- Sambian valtion budjetin ulkopuolella olevan kehitysavun määrän pienentäminen; tarkastuksessa aihe nousi esiin muun muassa EU:n komission edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa, joissa sitä pidettiin eräänä keskeisenä asiana harmonisoinnissa.

Budjettituki

Budjettituki on Sambian hallituksen priorisoima kehitysyhteistyön muoto. Budjettitukiavunantajien ja Sambian hallituksen välisessä yhteisrahoitus-

⁷⁷ *Cooperating Partners Group, CPG.*

asiakirjassa⁷⁸ on määritelty toiminnan keskeiset vaikuttamisalueet ja toimijoiden päävastuut sekä huomioitu periaatteet avun harmonisoinnista ja yhteen sovittamisesta maan kehityssuunnitelmiin.

Sambiassa budjettitukikoordinaatio on hallinnollisesti varsin ohutta, ja pelkästään sitä varten luotuja koordinoitiryhmiä on ekonomistitasolla sekä edustustopäällikkö- ja apulaispäällikkötasoilla. Muutoin budjettituessa käytetään hyväksi muita yhteistyöstrategiaan perustuvia ja hallituksen kanssa sovittuja mekanismeja. Näitä ovat muun muassa korkean tason tapaamiset, avunantajien yhteistyöryhmä, sektorityöryhmät ja sektorineuvonantajat. Dokumentoinnissa tukeudutaan mahdollisimman pitkälle hallituksen muutoinkin tuottamiin asiakirjoihin. Budjettitukipäätökset tehdään budjettitukiryhmässä avunantajien yhteistyöryhmää ja sen alaisia sektorityöryhmiä informoiden ja konsultoiden.

Budjettituki tarjoaa mahdollisuuden syventäviin politiikkakeskusteluihin Suomen avun pääsektoreilla. Näissä keskusteluissa on mahdollista vaikuttaa muun muassa ympäristökysymysten käsittelyn syventämiseen ja valtavirtaistamiseen. Lisäksi budjettituki antaa seuranta- ja vaikuttamismahdollisuuden sellaisilla strategisilla sektoreilla, joilla Suomi ei ole tai on vain rajoitetusti mukana. Budjettituki on myös Suomen keskeisin kanava käydä keskustelua ja vaikuttaa makrotaloudellista kehystä ja budjettia koskeviin kysymyksiin. Budjettituen tehokkuuteen vaikutetaan Sambian julkishallinnon uudistusohjelmille annettavalla tuella. Lisäksi näiden ohjelmien avulla saadaan relevanttia tietoa mahdollisista julkishallinnon toimintaan ja tehokkuuteen liittyvistä riskeistä.

Budjettituki ja Suomen muut tukimuodot toimivat keskenään vuorovaikutteisesti. Esimerkiksi yksityissektorin kehittämisessä Suomi vastaa avunantajien toiminnan koordinoinnista ja hallituksen kanssa käytävän keskustelun eteenpäin viemisestä kaupan kehittämisen alueella. Lisäksi Suomi toimii aktiivisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaympäristön ja -mahdollisuuksien kehittämiseksi. Yhteys budjettitukeen on tärkeä sektorilla, jotta esiin tulevat avainkysymykset voidaan nostaa makrotason vuoropuheluun hallituksen kanssa ja ulkomaankauppakysymykset valtavirtaistaa esimerkiksi budjettituen tulosindikaattorikeskusteluissa. Budjettituki on keskeinen instrumentti myös ympäristödialogin vahvistamiseksi ja sen arvostuksen nostamiseksi kansallisella agendalla. Suomi on muun muassa vaikuttanut siihen, että budjettituen suoritusarviointikehiköön on hyväksytty sisällytettäväksi ympäristöindikaattori.

⁷⁸ *Memorandum of Understanding for Budget Support to the Government of the Republic of Zambia, 1 April 2005.*

Julkisen taloushallinnon kehittämisessä Suomen erityisvastuualueena on hankintatoimen uudistusprosessin avunantajakoordinaatio ja dialogin edistäminen yhdessä Maailmanpankin kanssa. Budjetin rakennetta ja toimeenpanoa koskevien kysymysten nostaminen budjettitukidialogiin kuuluu myös Suomen tehtäviin tällä alueella. Lisäksi Suomi on osallistunut budjettisuunnittelua ja seurantaa kehittävään työryhmään, jossa on edustettuna keskeisiä viranomaistahoja sekä avunantajia. Suomi on myös vaikuttanut avunantajien seuranta- ja evaluointityöryhmässä, joka on kehittänyt Sambian tilastointi-, kysely- ja seurantajärjestelmiä. Myös nämä hankkeet liittyvät läheisesti budjettitukeen ja sen tuloksellisuuden edellytysten parantamiseen.

Osana budjettituen vuosiarviointia avunantajat ja Sambian hallitus arvioivat yhdessä myös avunantajien suoriutumista. Viimeisimmässä arvioinnissa käytettiin kolmea indikaattoria, joita olivat

- budjettituen osuus avun kokonaismäärästä
- maksetun budjettituen osuus myönnetyn tuen määrästä
- tuen maksukuukausien punnittu keskimääräinen poikkeama maksulupauksista.⁷⁹

Avunantajien suoriutumista kuvaavien indikaattorien keskiarvo oli 57 prosenttia. Suomi menestyi näiden indikaattorien valossa hyvin 79,9 prosentin tuloksella. Suomen tulosta heikensi budjettituen vähäinen osuus koko avusta. Erikoiskiitosta Suomi sai kyvystään maksaa oma osuutensa sovitun aikataulun mukaisesti. Avunantajatulokset olivat seuraavat: Yhdistyneet kuningaskunnat 90,7 prosenttia, Suomi 79,9 prosenttia, Alankomaat 72,3 prosenttia, Norja 70,7 prosenttia, Euroopan komissio 65,7 prosenttia, Ruotsi 65,2 prosenttia, Afrikan kehityspankki 20,5 prosenttia ja Maailmanpankki 0 prosenttia⁸⁰.

Avunantajien suoritusten arviointi liittyy Pariisin julistuksen tavoitteeseen toteuttaa molemminpuolinen vastuuvollisuus. Arvioinnin tulisi suorittaa toiminnasta riippumaton elin. Tähän ei Sambiassa ole vielä päästy.

⁷⁹ *Weighted Average Deviation of the Months of Disbursement against the Months of Commitment.*

⁸⁰ *Maailmanpankin maksatus siirtyi seuraavalle vuodelle.*

Yksityissektorin kehittäminen

Sambian viidennen kansallisen kehittämissuunnitelman lähtökohtana on, että maan lisääntyvä hyvinvointi ja talouskasvu perustuvat yksityissektorin toimintaan.

Sektorin kehittämisen keskeinen instrumentti on sektoriohjelma PSDRP⁸¹. Ohjelman tavoitteena on parantaa yksityisen sektorin toimintaedellytyksiä lisäinvestointien ja työpaikkojen luomiseksi. Tämä tehdään

- vahvistamalla sektoria tukevaa julkishallintoa
- uudistamalla Sambian lainsäädäntöä sen selkeyttämiseksi ja byrokratian vähentämiseksi
- vahvistamalla puitteet julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyölle infrastruktuurihankkeiden rahoittamisessa
- vahvistamalla kauppayhteydet tärkeimpiin vientimarkkinoihin
- vahvistamalla pienten ja keskisuurten yritysten tukijärjestelmiä.

PSDRP:n ensimmäinen vaihe kattoi vuodet 2006–2008. Ohjelman toteutuksen perusteina ovat avunantajien ja hallituksen väliset sopimukset avun koordinoinnista⁸² ja rahoituksesta⁸³ sekä ohjelmadokumentti⁸⁴. Avun koordinointia koskevassa dokumentissa avunantajat ovat sitoutuneet harmonisoinnin periaatteisiin ja toimintojen mahdollisimman kattavaan yhteen sovittamiseen paikallisten järjestelmien kanssa ohjelman tehokkaan toimeenpanon edistämiseksi ja Sambian hallintokustannusten minimoimiseksi.

Ohjelma on evaluoitu loppuvuodesta 2008 ja alkuvuodesta 2009. Tarkastuksessa evaluoinnista oli käytettävissä 8.12.2008 päivätty alustava raportti (Inception Report). Ohjelman jatkosta päätetään evaluoinnin suositusten pohjalta.

Ohjelman rahoittajina toimivat Alankomaat, Ruotsi, Suomi ja Yhdistyneet kuningaskunnat. Sen kokonaisbudjetti on 10,27 miljoonaa USD, josta Suomen rahoitusosuus on 2,63 miljoonaa USD. Tuki kanavoidaan sekä

⁸¹ *Private Sector Development Reform Programme.*

⁸² *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Zambia, the Private Sector and the Donor Group on the Coordination of the Private Sector Development Reforms Programme, October 2005.*

⁸³ *Arrangement between the Donors contributing to the General Programme Fund for the Private Sector Development Reform Programme (PSDRP) and the Government of the Republic of Zambia, April 2006.*

⁸⁴ *Programme Document Private Sector Development Reform Programme 2006-2008 by the Ministry of Commerce, Trade and Industry and the Programme Coordinating Unit, January 2006.*

korirahoituksena⁸⁵ että kahdenvälisenä erityisrahoituksena⁸⁶ erikseen sovituille toiminnoille. Suomi käyttää molempia rahoitusmuotoja. Koko ohjelman avunantajakoordinoinnista vastaa Alankomaat.

Yritysten yleisen toimintaympäristön parantamisen lisäksi Suomi on sektorin avunantajien keskinäisessä työnjaossa ottanut erityisvastuuta ulkomaankaupan sekä pienten ja keskisuurten yritysten tukijärjestelmien kehittämistä. Suomi toimii johtavan avunantajan ja mahdollisen rahoittajan roolissa⁸⁷ sekä avunantajien edustajana PSDRP-ohjelman ulkomaankauppaa ja pienyritystoimintaa käsittelevissä työryhmissä. Osana tehtäväkokonaisuutta Suomelle kuuluu myös vastuu ulkomaankauppa-asioiden valtavirtaistamisesta Sambian kansallisessa ja avunantajien yhteisessä suunnittelussa.

Tärkeä asia Sambian pitkän ajan kehitykselle on lisätä maan tuotannon jalostusarvoa. Tuki pienille ja keskisuurille yrityksille auttaa luomaan yksityissektorille sitä kansallista kapasiteettia, jota tarvitaan maan teollisuuden kehittämiseksi ja joka edesauttaa talouskasvun jakautumista tasapuolisemmin sekä sosiaalisesti että maantieteellisesti. Pienyritystoimintaa tukevan ohjelman lähtökohtana ovat pienyritysten tarpeet, erityisesti naisten mahdollisuus saada tukea yrityksilleen ja yritysten perustamiseen.

Erityisvastuualueiden hankkeet koordinoidaan PSDRP-ohjelmassa. Tavoitteena on edistää kansallista omistajuutta siten, että priorisoitaessa ja suunniteltaessa hankkeita käytetään mahdollisimman paljon kansallisia instituutioita. Suomen erityisosaaminen on tarkoitus integroida osaksi yksityisen sektorin kehittämisen kokonaisuutta. Liikekumppanuusohjelman avulla edistetään suomalaisten ja sambialaisten yritysten yhteen saattamista kaupallisen yhteistyön aikaansaamiseksi. Liikekumppanuuksia edistetään erityisesti ympäristön ja tietotekniikan alueilla. Suomalaista lisäarvoa synnytetään ja asiantuntemusta hyödynnetään näiden kumppanuuksien myötä esimerkiksi panostamalla innovaatioiden hyväksikäyttöön ja edistämällä institutionaalista yhteistyötä.

Edustuston yksityissektorin erityisasiantuntijan mukaan avunantajien välisen yhteistyön hyödyt näkyvät muun muassa ohjelman eri toimintojen koordinoinnin ja raportoinnin laadun parantumisina. Asiantuntija näki eräänä keskeisenä ohjelman tuloksellista etenemistä hidastavana tekijänä puutteet yritysten yleisissä toimintaedellytyksissä. Paikallisen kauppa- ja

⁸⁵ *General PSDRP Fund.*

⁸⁶ *Bilateral mechanisms.*

⁸⁷ *Integrated Framework Donor Facilitator, IFDF.*

teollisuusministeriön⁸⁸ kapasiteetin heikkoutta asiantuntija piti myös riskinä toteuttaa ohjelmaa.

Paikallistarkastuksessa haastateltujen Alankomaiden suurlähetystön edustajien mukaan yksityissektorin kehittämisellä on tärkeä rooli maan kehityksen kannalta. Ohjelman koordinoitua pidettiin vaikeana mukana olevien toimijoiden suuren määrän vuoksi. Oleellisena tässä yhteydessä nähtiin se, että vältetään päällekkäistä työtä ja varmistetaan yhdensuuntainen toiminta.

Myös muissa haastatteluissa yksityissektorin merkitys Sambian kehitykselle nousi korostetusti esiin.

Luapulan maatalouden ja maaseudun kehittämishanke, PLARD⁸⁹

Maatalous ja maaseudun elinkeinot ovat keskeisellä sijalla edistettäessä köyhiä hyödyttävää talouskasvua, monipuolistettaessa taloutta ja vientiä, parannettaessa ruokaturvaa sekä luotaessa työpaikkoja. Sektorin toimijoita ovat valtion lisäksi kansalaisyhteiskunta ja yksityiset yritykset. Maaseudun ja yksityissektorin kehittämistoimet täydentävät siten toisiaan.

Sambiassa maatalouden ja maaseudun kehittäminen ja kapasiteetin vahvistaminen ovat toistaiseksi olleet melko avunantajavetoisia. Sektorin avunantajamaat ovat pitkään olleet samat. Hallituksen omistajuus ja johtajuus ovat olleet puutteellisia. Myös hallituksen resurssit koordinoitua toimintaa ja kohdentaa ulkoista apua ovat olleet rajoitetut. Tukea ovat ennemminkin ohjanneet avunantajien omat politiikat ja prioriteetit sekä arviot omista osaamisalueistaan. Edellytykset kehittää sektoria kokonaisvaltaisesti eivät siten ole olleet kovin hyvät.

Suomella on pitkät perinteet Sambian maatalouden ja maaseutukehityksen tukemisessa. Suomen tuki on keskittynyt erityisesti Luapulan lääniin, ja sen tavoitteena on kasvattaa kotitalouksien tuloja ja parantaa ruokaturvaa. PLARD-ohjelma on osa Suomen vuoteen 2018 ulottuvaa sitoumusta kehittää läänin maaseutua.

Ohjelman ensimmäisen vaiheen kolmivuotinen toteutus ulottuu vuosille 2007–2010. Sen kokonaisbudjetti on 10 227 000 euroa, josta Suomen osuus on 9 994 600 euroa.

Ohjelman tavoitteet ilmenevät 2.5.2007 päivätystä ohjelmadokumentista. Köyhyyden vähentäminen, ympäristöllisesti kestävä kehitys, ilmastomuutokseen sopeutuminen ja yksityissektorin roolin vahvistaminen

⁸⁸ *The Ministry of Commerce, Trade and Industry.*

⁸⁹ *Programme for Luapula Agricultural and Rural Development.*

maatalouden kehittämisessä kuuluvat ohjelman keskeisiin päämääriin ja tavoitteisiin. Suomen osaaminen ja lisä-arvo hankkeelle välittyy lähinnä teknisen avun puitteissa annettavana neuvontana. Suomella on esimerkiksi kokemusta pienmuotoisen maanviljelyksen tukemisesta.

Pariisin julistuksen tavoitteiden huomioimista ei mainita ohjelmadokumentissa.

Ohjelman tavoitteet ja toiminnot ovat yhdenmukaiset keskeisten kansallisten politiikkatavoitteiden kanssa. Toiminnallisesta koordinoinnista huolehtii pääosin provinssi- ja aluetasolla hankkeen toteutuksesta vastaava maatalousministeriö ja sen alueorganisaatio yhdessä provinssissa toimivan yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Poliittika- ja ohjelmataason koordinointi tapahtuu hallituksen ja maatalouden avunantajien yhteistyöryhmän puitteissa. Suomen suurlähetystöllä on edustus hankkeen ohjauskomiteassa ja ulkoasiainministeriöllä hankkeen valvontakomiteassa. Näissä elimissä Suomi käy sambialaisten kanssa dialogia hankepolitiikasta ja -toteutuksesta. Edustusto ei resurssisyistä osallistu sektorilla käytävään hallituksen ja muiden intressiryhmien väliseen laajempaan politiikkakeskusteluun budjettitukiarviointien yhteydessä käytävää vuoropuhelua lukuun ottamatta.

Ohjelman suunnittelusta, seurannasta ja taloushallinnosta vastaa kansallista järjestelmistä erillinen hankeyksikkö. Tosin ohjelman budjetoinnin ja seurannan rakenne mahdollistaisi niiden integroinnin kansallisiin järjestelmiin. Hankkeen maksuliikenteestä huolehtii hankkeen teknisestä tuesta vastaava suomalainen konsulttiyritys. Konsultti rahoittaa hanketoiminnot ja laskuttaa niistä ulkoasiainministeriötä jälkikäteen, minkä vuoksi ei ole mahdollista käyttää kansallisia taloushallintojärjestelmiä.

Sambiasta puuttuu maatalouden kattava sektoriohjelma, eikä budjettitukea lukuun ottamatta muutakaan avunantajien yhteisrahoitteista toimintaa ole vielä saatu aikaiseksi. Koska koordinoitu yhteinen apumuoto puuttuu sektorilta, ovat bilateraaliset hankkeet siten käytännössä usein ainoa sovelias vaihtoehto. Lukuisten yhteistyöhankkeiden hallinnoimisen ja koordinoinnin kustannukset ovat Sambian hallituksen näkökulmasta kuitenkin erittäin suuret. Siksi hankkeet tulisi mahdollisimman pitkälle integroida kansallisiin järjestelmiin Pariisin julistuksen tavoitteiden mukaisesti. Suomen ja muiden avunantajien tavoitteena on parantaa avun koordinoitua ja harmonisointia sektorilla sekä kanavoida tukeaan yhteisrahoitteisille ohjelmille.

Haastatteluissa Sambian maatalousministeriön ja valtiovarainministeriön edustajat painottivat maatalouden keskeistä merkitystä maan köyhyyden vähentämisen ja talouskasvun kannalta. Käytettävistä tukinstrumenteista oltiin sitä vastoin eri mieltä. Valtiovarainministeriön edustajien puhuessa suoran budjettituen puolesta maatalousministeriössä ei us-

kottu siihen, että tällä tukimuodolla voitaisiin vastata maatalouden tarpeisiin, eikä varsinkaan siihen, että varoja osoitettaisiin sellaisiin kohteisiin ja sellaisille alueille, joilla niitä todella tarvitaan.

Paikallisen yhteistyön määräraha

Suomen Sambian suurlähetystön PYM-määräraha vuodelle 2008 oli 1 425 000 euroa, josta Sambian osuus oli 1 225 000 euroa, Zimbabwen 100 000 euroa ja Malawin myös 100 000 euroa. PYM keskittyy kehityspoliittisen ohjelman painotusten mukaisesti demokratian, hyvän hallinnon ja ympäristön tukemiseen sekä kaupallisten suhteiden edistämiseen. Myös terveys ja kulttuuri ovat tuen kohteina. Edustuston tavoitteena on lisätä ympäristö- ja kaupallisten hankkeiden rahoitusta.

Suurlähetystön mukaan Pariisin julistuksen keskeiset periaatteet otetaan huomioon suunniteltaessa ja käytettäessä PYM-määrärahoja. Hankeesitysten pitää tulla paikallisilta tahoilta, ja tavoitteena on aina myös mahdollistaa se, että tuettava toiminta jatkuu itsenäisesti. Käytännössä tätä tavoitetta on kuitenkin vaikea saavuttaa.

Toiminnan nykyistä parempi harmonisointi muiden avunantajamaiden kanssa on myös suurlähetystön tavoitteena, mutta nykyinen PYM-ohje on estänyt Suomen osallistumisen esimerkiksi yhteisrahoitteiseen toimintaan. Muuta yhteistyötä avunantajien kanssa on kuitenkin paljon, ja myös harmonisoinnissa on tapahtunut edistystä vuoden 2008 aikana. Tanskan johdolla on perustettu "Nordic+ Support to Civil Society" -tutkimuksen suositusten mukainen yhteisrahoitusmekanismi "Zambia Civil Society Governance Fund" (ZGF), josta tullaan rahoittamaan kansalaisyhteiskunnan hyvä hallinto- ja demokratiahankkeita. Useat avunantajat ovat jo sitoneet varoja rahastoon. Suurlähetystö odottaa uuden PYM-ohjeen antamista, ennen kuin se tekee virallisen rahoituspäätöksen. Edustusto osallistuu muutenkin kansalaisjärjestötoiminnan harmonisointi- ja tehostamishankkeen toteutukseen mainitun tutkimuksen suositusten mukaisesti.

Suurlähetystö on myös yhdessä Tanskan kanssa ollut kehittämässä ympäristösektorin kansalaisjärjestöille tarkoitettua yhteisrahoitusmekanismia "Environment Civil Society Fund". Rahaston on tarkoitus toimia samantapaisiin järjestelyihin kuin ZGF. Edustuston tarkoituksena on siirtää osa demokratia- ja ympäristöhankkeille myönnettävästä tuesta näihin kahteen rahastoon PYM-ohjeen sallimissa puitteissa. Edustuston käsityksen mukaan yhteisrahoitusmekanismeihin osallistuminen vähentäisi hallinnollista taakkaa huomattavasti. Tulohajautuneisuuden parantamiseksi usean järjestön hankkeista on teetetty ulkopuolisia arvioita ja järjestöjen kapasiteetin kehittämistarpeita on myös arvioitu. Kapasiteetin kehittäminen on myös rahoituksen kohteena tuettavissa hankkeissa. Hankkeita seurataan

aktiivisesti ja järjestöjen toimintaa pyritään kehittämään myös tämän pohjalta.

Molemminpuolisen vastuuvollisuuden toteutumisen edistämiseksi edustusto voisi mielestään edelleen kehittää esimerkiksi tuettavien hankkeiden valintakriteerejä. Edellä mainittuihin yhteisrahoitusmekanismeihin osallistuminen voisi osaltaan parantaa valintaprosessin läpinäkyvyyttä.

Tietojenvaihto kuuluu myös edustuston keskeisiin yhteistyömuotoihin. Tiedon vaihtoa useista hankkeista on suhteellisen paljon. Tietoja kansalaisyhteiskunnan toimijoista ja ajankohtaisista asioista vaihdetaan noin kerran kuukaudessa kokoontuvassa hyvä hallinto -sektorin "Good governance" -ryhmässä ja neljännesvuosittain kokoontuvassa "Non-State Actors" -ryhmän kokouksessa, johon osallistuu sekä avunantajien että kansalaisjärjestöjen edustajia. Suunnittelukokouksiin ja työpajoihin osallistuminen kuuluvat myös yhteistyön keinovalikoimaan.

Edustuston käsityksen mukaan PYM-tuen nykyinen sektorijakautuma tukee hyvin Suomen muuta kehitysyhteistyötä Sambian kanssa. Tuettavien järjestöjen määrää pitäisi sen sijaan vähentää. Vuoden 2008 lopussa PYM-tukea sai kaikkiaan 22 järjestöä yhtä moneen hankkeeseen.

Paikallistarkastuksessa tutustuttiin suurlähetystön tukeman Zambia Land Alliance (ZLA) -nimisen järjestön toimintaan. ZLA:n tavoitteena on aikaansaada varsinkin köyhien ja naisten asemaa parantavia uudistuksia maapolitiikkaan ja -hallintoon. Edustusto tuki järjestöä 72 000 eurolla vuonna 2008.

Kansalaisjärjestötoiminta

TAULUKKO 6. Kansalaisjärjestöjen rahoitus, toimialajakauma, hankkeiden määrä ja säätiöiden yhteiskumppanit Sambiassa 2008.⁹⁰

Kumppanijärjestöt (1) 57 000 euroa	Pienet ja keskiuuret järjestöt (5) 357 149 euroa	Säätiöt ja niiden yhteistyökumppanien lukumäärä
Sektorit (hankkeiden lkm) Sukupuolitaudit ml. hiv/aids (1)	Sektorit (hankkeiden lkm) Kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen (2) Sosiaaliturva ja -palvelut (2) Lain ja oikeuden kehittäminen (1) Ruokakasvien tuotanto (1) Naiset kehityksessä (1) Vesihuolto ja sanitaatio -pienet järjestelmät (2)	Abilis-säätiö 8 yhteistyökumppania Siemenpuusäätiö ⁹¹ 1 yhteistyökumppani

Suurlähetystön mukaan on hyvä, että eri alojen suomalaiset järjestöt voivat tehdä mahdollisen muun toimintansa lisäksi kehitysyhteistyötä myös niissä maissa, joissa Suomella ei ole hallitusten välistä kehitysyhteistyötä. Tämä käsitys perustuu muun muassa edustuston kokemuksiin järjestötoiminnasta Malawissa ja Zimbabwessa.⁹²

Suurlähetystön kokemuksen mukaan suurin osa suomalaisten kansalaisjärjestöjen hankkeista on laadukkaita ja tehokkaita. Esimerkkinä mainittiin vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyö.

Suurlähetystön roolina on muun muassa antaa kansalaisjärjestötukea ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla hallinnoivalle kansalaisjärjestöyksikölle lausuntoja järjestöjen tukihakemuksista maaperspektiivistä. Lausunnoissa arvioidaan kunkin hankkeen onnistumismahdollisuuksia. Mahdollisuuksien mukaan lähetystön edustaja myös tutustuu hankkeisiin paikan päällä ja tapaa suomalaisten kansalaisjärjestöjen edustajia näiden vieraillessa Sambiassa. Haasteena pidettiin sitä, että suomalaiset kan-

⁹⁰ Lähde: *Kansalaisjärjestöhankkeet 2008, ulkoasiainministeriö.*

⁹¹ *Siemenpuusäätiö rahoittaa yhteistyökumppaneidensa ympäristö- ja ihmisoi-keushankkeita.*

⁹² *Maat ovat Suomen Sambian suurlähetystön sivuakreditointimaita.*

salaisjärjestöt sijaitsevat Suomessa, jolloin hankkeita seurataan pääosin Suomesta käsin ja järjestöstä riippuen noin kerran vuodessa käynnillä hankkeen kohdemaassa. Edustustolla ei ole resursseja näiden järjestöjen hankkeiden säännölliseen seurantaan. Edustusto pitää tärkeänä, että suomalaiset kansalaisjärjestöt ja ministeriön vastuuyksikkö pitävät edustuston hyvin ajan tasalla alueella tapahtuvasta kehityksestä ja järjestöjen toiminnasta Sambiassa. Kansalaisjärjestöjen on myös syytä toiminta-alueillaan tehostaa yhteistyötä ja koordinointia sekä keskenään että paikallisten viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa eräänä keinona lisätä kehitysyhteistyön tuloksellisuutta.

Paikallistarkastuksessa tutustuttiin Käymäläseura Huussi ry:n Lusakan kuivasanitaation kehittämishankkeeseen. Ulkoasianministeriö rahoitti hanketta 43 499 eurolla vuonna 2008. Hankkeen tavoitteena on parantaa rajatun alueen asukkaiden hygienia- ja terveystilannetta rakentamalla kuivakäymälöitä ja kehittämällä jätehuoltoa.

Monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden varmistaminen

Suurlähetystön yhteistyö ja koordinointi EU:n ja monenkeskisten järjestöjen kanssa tapahtuu pääosin osana yhteistä apustrategiaa ja avunantajien yhteistyöryhmän puitteissa. Lisäksi Suomi on mukana tiettyjen sektoreiden ja interventioiden yhteisrahoituksessa ja koordinoituvuudessa.

EU-vaikuttamisessa suurlähetystön tärkeimpiin tehtäviin on kuulunut osallistuminen komission 10. kehitysyhteistyöohjelman valmisteluun osana laajempaa avunantajayhteisöä sekä 9. kehitysyhteistyöohjelman toimeenpanon seuranta.

YK-järjestöjen toimintaan vaikutetaan ja toimintaa seurataan avunantajien yhteistyöryhmän puitteissa sekä niillä yhteistyösektoreilla ja niissä hankkeissa, joissa Suomi on mukana. Järjestöt ovat suorina toimeenpanijoina mukana osassa sektoritoimintaa, jota Suomen kahdenvälisellä tuella toteutetaan. Parhailtaan Suomi tukee YK:n elintarvike- ja maatalousjärjestö FAO:n, Kansainvälisen työjärjestö ILO:n ja YK:n kehitysohjelma UNDP:n hankkeita. Esimerkki avun täydentävyydestä on Suomen yhteistyö FAO:n kanssa. Järjestöllä on merkittävä normatiivinen ja asiantuntijarooli maatalous- ja maankäyttöasioissa. Suomi on tukenut integroidun maankäytön kehittämistyötä järjestön päämajassa sekä rahoittamalla että antamalla asiantuntija-apua. FAO:n Sambian maatoimiston henkilöstöresurssit ovat vähäiset. Sambiassa FAO on Suomen tuella tehnyt maankäytön pilottiselvityksen, josta on hyötyä erityisesti Suomen Sambiassa tukemille ympäristö- ja luonnonvara- sekä maataloussektoreille.

Sambiassa toimivista kansainvälisistä rahoituslaitoksista suurlähetystö seuraa varsinkin Maailmanpankin, Afrikan kehitys pankin ja Kansainväli-

sen valuuttarahaston toimintaa. Vaikuttaminen tapahtuu erilaisten keskustelujen ja valmisteluprosessien yhteydessä mutta erityisesti pankkiryhmän maastrategioita kommentoitaessa. Maatason kommentit koordinoidaan usein laajan avunantajajoukon kanssa ja lähetetään pääkaupunkien käyttöön päätöksentekoa varten.

Asioiden koordinointi ministeriön osastojen, erityisesti alueosaston ja kehityspoliittisen osaston, ja muiden asiainosaisten edustustojen kanssa on edustuston mielestä tarpeellista ja hyödyllistä. Myös muita viranomaistahoja informoidaan tarvittaessa.

Eteläisen Afrikan yksikön mukaan se on kehitysyhteistyön täydentävyyden toimeenpanossa paljolti yhteistyömaassa olevan edustuston toiminnan varassa. Yksikön mielestä Lusakan edustusto on ollut kiitettävän aktiivinen koordinoinnissa ja yhteisessä vaikuttamisessa EU:n ja monenkeskisten järjestöjen strategioihin ja ohjelmiin. Tuloksena on ollut pohdituttuja ja koordinoituja kantoja multiavun päätöksentekoa varten.

EU:n ja monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön liittyvät edustuston koordinointi-, seuranta- ja raportointivelvollisuudet seurantaindikaattoreineen on tarkemmin määritelty edustuston tulostavoitteissa. Ministeriön mukaan edustusto on saavuttanut nämä tavoitteet hyvin.

Ministeriön ohjeistus täydentävyyden ja työnjaon huomioon ottamisesta eri kehitysyhteistyöinstrumenteissa

Suurlähetystön mukaan ministeriön hanke-, sektorituki- ja budjettitukiohjetta tulisi konkretisoida ja ainakin hankeohjetta uudistaa siten, että se ottaisi paremmin huomioon täydentävyyden ja työnjaon tuomat haasteet ja toimintatavat. Konkreettista ohjetta tai suositusta kaivattiin esimerkiksi siitä, millä tavalla kehitysapu laajasti ottaen saataisiin nykyistä paremmin sisällytettyä kansallisiin budjetteihin ja muihin kansallisiin järjestelmiin. Tämä niin sanottu "aid on budget" -kysymys koskee suurinta osaa Suomen apuinstrumenteista.

Myös Eteläisen Afrikan yksikön käsityksen mukaan ohjeistuksen kehittäminen on tarpeen monilta osin.

Ulkoasiainministeriön mukaan "aid on budget" -kokonaisuus muodostaa osan ministeriössä käynnissä olevaa Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman seurantaa. Ministeriön mukaan mahdollisia ohjeita asiasta on odotettavissa joko erillisenä dokumenttina tai osana kehitysyhteistyön asianhallintaprosessia.

Ulkoasiainministeriön ja Suomen Sambian suurlähetystön välinen toimivalta, työnjako ja resurssit

Suurlähetystö pitää tärkeänä sitä, että ministeriön ja edustustojen välistä työnjakoa selkeytetään sekä toimivaltaa ja resursseja siirretään hallitusti kentälle. Tämä voisi tapahtua ministeriössä suunnitteilla olevan edustustodelegoinnin myötä. Kun kehitysyhteistyön suunnittelu, ohjelmointi ja seuranta tapahtuvat yhä enemmän yhteistyömaissa, tulisi tästä aiheutuva työtehtävien määrän lisääntyminen edustuston mielestä heijastua myös edustustojen resursseihin. Suomen tultua avunantajien välisen työnjaon perusteella ympäristösektorin johtavaksi avunantajaksi on esimerkiksi maataloussektorin kehittämis- ja laajempi seurantatyö jäänyt vähemmälle.

Ministeriön ja edustuston välistä seurannan ja raportoinnin työnjakoa tulisi myös selkeyttää. Nykyinen järjestelmä perustuu pitkälti projektien hallintoihin, eikä sitä ole riittävästi mukautettu palvelemaan uutta toimintaympäristöä.

Ministeriön Eteläisen Afrikan yksikön mukaan suunnitteilla oleva edustustodelegointi on tarpeellinen, koska kehitysyhteistyön suunnittelua ja ohjelmointia on siirretty kumppanimaihin. Edustuston asiassa esittämät näkemykset ovat yksikön mukaan kannatettavia.

Eteläisen Afrikan yksikössä on kaksi Sambian yhteistyötä hoitavaa virkamiestä. Edustustolla on käytettävissään osallistumissuunnitelman toimenpanoa varten edustuston päällikkö ja kolme lähetettyä erityisasiantuntijaa ympäristön/maatalouden, kehityspolitiikan ja yksityissektorin kehittämisen alueilla. Ympäristö- ja metsäalan erityisneuvonantaja sekä paikallisen yhteistyön määrärahan ja kaupallisen yhteistyön ohjelma-avustajat ovat paikalta palkattuja.

Kehitysyhteistyön tuloksellisuus ja sen arviointi

Suurlähetystön mukaan Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisessa on pitkälti kyse siitä, että luodaan tuloksellisuuden edellytykset. Viime kädessä Sambian poliittinen tahto, maan politiikka ja kehitystyön toimeenpanokapasiteetti ratkaisevat niin tulokset kuin niiden kestävyyskin. Apu voi parhaimmillaan vain tukea kansallista kehitystyötä. Edustuston mukaan Pariisin julistus pyrkii tekemään avusta mahdollisimman tehokasta ja tuloksellista vähentämällä sellaisia avun hallinnon rasitteita, jotka voivat ehkäistä tulosten syntymistä kapasiteetiltaan rajoitetussa toimintaympäristössä.

Avun tuloksellisuuden näkökulmasta edustusto pitää tärkeänä sitä, että apua keskitetään ja syvennetään rajatuille alueille. Tämä on perusteltua myös Suomen rajallisten taloudellisten ja henkilöstöresurssien vuoksi.

Suomen päätös vetäytyä opetussektorilta oli edustuston mukaan vaikea mutta tarpeellinen.

Myös useiden paikallistarkastuksessa haastateltujen avunantajien mielestä Pariisin julistuksen tavoitteita toimeenpanemalla kehitysyhteistyö on tehokkaampaa verrattuna siihen, että jokainen toimisi omalla tavallaan. Vastaisuudessa tulisi kuitenkin toiminnan vaikutusten arviointiin kiinnittää enemmän huomiota.

Sambian hallinnon edustajat painottivat budjettituen merkitystä keinoina edistää avun tuloksellisuutta ja saavuttaa vuosituhattavoitteet. Eräiden avunantajien edelleen suosimaa projektitoimintaa pidettiin yhtenä avun tuloksellisuuden edistämisen suurimmista haasteista.

Kehitysyhteistyön hallinnoinnin kulut

Suurlähetystön mukaan avunantajien tehtävät ja tavoitteet ovat muuttuneet, jolloin niistä johtuvan hallinnollisen taakan kehittymisen arviointi ja vertailu on vaikeaa. Selvää on kuitenkin, että harmonisoitu lähestymistapa ja yhtenäisten kantojen luominen vaativat panostusta ja aikaa.

Sambian hallitus on viestittänyt selvästi, että sen kannalta ohjelma-apu, erityisesti budjettituki, on vähentänyt hallinnoinnin kuluja.

Eri prosessien hallintokustannuksissa on myös piikkejä sekä avunantaja-että yhteistyömaan puolella. Esimerkiksi Suomen ottaessa vastuulleen ympäristösektorin johtavan avunantajan roolin edustuston työpanos lisääntyi huomattavasti. Tämä johtui siitä, ettei sektorilla ole toimivaa koordinoitimekanismia avunantajapuolella eikä sektoriministeriö ole totunut työskentelemään avunantajayhteisön vaan yksittäisten avunantajien ja yksittäisten projektien kanssa. Useissa sektoriministeriöissä, mukaan lukien ympäristö- ja maatalousministeriö, ei ole vielä kokonaisvaltaista näkemystä tai suunnitelmaa koko ministeriön työkentästä ja tukitarpeista. Näiden ministeriöiden hallintokulupiikit osunevat sellaiseen vaiheeseen, jolloin nämä ministeriöt ottavat vetovastuun projekti- ja ohjelmahallinnosta. Toisissa ministeriöissä, kuten terveys- ja opetusministeriöissä, valmiudet ovat paremmat ja yhteistyö pohjautuu jo sisäistettyihin hallinnon omiin prosesseihin.

Suurlähetystöllä ei ole työajanseurantaa. Toiminnan tavoitteista sovitaan tulosohejauksessa ja tavoitekeskusteluissa.

3.5 Yhteenveto havainnoista

Ulkoasiainministeriön toimet Pariisin julistuksen tavoitteiden edistämiseksi

Politiikkatasolla Suomi on hyvin sitoutunut Pariisin julistuksen periaatteisiin, Accran toimintaohjelmaan ja Euroopan unionin kehitysyhteistyön täydentävyyttä koskeviin yhteisiin menettelysääntöihin avun tuloksellisuuden edistämiseksi. Ministeriön kehitysyhteistyön johtamisessa ja ohjauksessa periaatteet näkyvät esimerkiksi ministeriön strategiassa, suunniteluasiakirjoissa sekä ministeriön ja edustustojen välisissä tulossopimuksissa.

Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueita ei ole määritelty esimerkiksi valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö katsoo, että se ei pidä mahdollisena eikä tarpeellisena määritellä yksityiskohtaisesti Suomen kehitystyön osaamisalueita. Tähän ovat syynä muun muassa objektiivisten kriteereiden puute ja se, että kehitysyhteistyön kohdentaminen on aina kontekstisidonnaista: päätöksissä yhdistyvät Suomen kehityspolitiikan painopisteet, ja se, että tuen tarve on aina määritettävä yhteistyömaiden tarpeiden pohjalta, ja ottaen huomioon avunantajien keskinäinen työnjako.

Pariisin julistuksen periaatteet puuttuvat useista ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön linjauksista ja ohjeista. Yleisesti ottaen käyttäjät pitivät ministeriön ohjeistusta liian pinnallisena ja teoreettisena sekä hanketuki-painotteisena. Tarkastuskertomuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että Pariisin julistuksen periaatteet tullaan sisällyttämään ministeriön uusiin linjauksiin kaikissa yhteistyömuodoissa, joista ensimmäisen joukossa uudistuvat PYM-normi ja kansalaisjärjestötuen linjaus.

Suomen kehitysyhteistyöhallinto on moneen maahan verrattuna varsin keskusjohtoinen. Ohjelma-avun lisääntymisen myötä kehitysyhteistyötä suunnitellaan ja ohjelmoidaan yhä enemmän Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaissa. Suomen Mosambikin ja Sambian suurlähetystöt pitivät tärkeänä sitä, että ministeriön ja edustustojen välistä työnjakoa selkeytetäisiin sekä toimivaltaa ja resursseja siirrettäisiin hallitusti kentälle. Myös Accran toimenpideohjelmassa edellytetään riittävän toimivallan delegoimista maatoimistoille. Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla valmisteilla olevaan edustustodelegointiin sisältyy ehdotus, joka antaa eräille edustustoille koordinoitiroolin sektorikohtaisen politiikkadialogin ja sitä tukevan hankehallinnon johtamisessa. Delegointipäätös tulisi kos-

kettamaan Suomen kehitysyhteistyön kannalta tärkeitä edustustoja vuodesta 2010 alkaen.

Ulkoasiainministeriöön ja ministeriön ja edustustojen välille on luotu mekanismeja kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin varmistamiseksi.

Pariisin julistuksen eräänä tavoitteena on keventää sekä kumppanimaiden että avunantajien kehitysyhteistyön hallinnollista taakkaa. Tarkastuksen perusteella Mosambikin ja Sambian hallitusten kehitysyhteistyön hallinnoinnin kustannukset ovat alentuneet. Sen sijaan avunantajien vastaavat kustannukset ovat ilmeisesti kasvaneet. Niitä ei yleensä kuitenkaan seurata. Avunantajien kehitysyhteistyön hallinnoinnin kulut muodostuvat pääosin henkilöstövoimavarojen käytöstä. Siten niiden seurannassa on pitkälti kyse työajan käytön seurannasta. Ulkoasiainministeriöllä ei ole varsinaista työajan seurantaa.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta kertova tuorein seurantatieto osoittaa Suomen tuloksen parantuneen useimmilla tuloksellisuuden osa-alueilla. Poikkeuksen muodostavat avun ennakoitavuus ja avun sitomattomuus, joista jälkimmäisessä Suomen tulos on jonkin verran avunantajien keskiarvoa huonompi. Muilta osin Suomen kokonaistulos oli avunantajien keskiarvoa parempi. Maakohtaisten selvitysten luotettavuutta heikentää se, että niissä käytetyt arviointimittarit ovat tulkinnanvaraisia ja että mittareita sovelletaan vaihtelevasti. Lisäksi Suomea koskevissa tuloksissa oli virheitä ja epätarkkuuksia. Tämän vuoksi tulosten vertailu esimerkiksi eri avunantajien välillä ei ole tarkoituksenmukaista. Ulkoasiainministeriö ei ollut varmistanut Suomea koskevien tietojen oikeellisuutta.

Accran toimintaohjelman pohjalta on ulkoasiainministeriössä laadittu työsuunnitelma niistä seikoista, joissa Suomella on katsottu olevan Pariisin julistuksen toimeenpanoon liittyviä kehittämistarpeita. Tarkastuksen kuluessa työsuunnitelman toimeenpano oli käynnissä ulkoasiainministeriössä.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toimeenpano on edesauttanut sekä avunsaajia että avunantajia tehostamaan kehitysyhteistyön hallinnointiaan. Tämä näkyy esimerkiksi työskentelytapojen ja menetelmien kehittymisenä siten, että ne perustuvat aiempaa vahvemmin tuloksiin ja vaikuttavuuteen. Julistuksen periaatteet ovat myös ohjanneet eri toimijoiden välistä keskustelua ja huomiota avun tuloksellisuuden kannalta keskeisiin kysymyksiin. Periaatteet palvelevat ennen kaikkea kehitysyhteistyötoimijoiden sisäisen tehokkuuden parantamista, mutta ne luovat samanaikaisesti edellytyksiä myös parantaa toiminnan vaikuttavuutta. Viime kädessä kumppanimaan

omat sisäiset tekijät ja olosuhteet kuitenkin ratkaisevat kansallisen kehitystyön tulokset ja niiden kestävyys, joiden saavuttamista kehitysavulla voidaan parhaimmillaan vain tukea.

Pariisin julistuksen seurannassa ei ole tähän saakka arvioitu kehitysavun tuloksia ja vaikutuksia. Evaluoinnin toisessa vaiheessa on tarkoitus arvioida myös sitä, miten Pariisin julistus on myötävaikuttanut avun tehokkuuteen ja kehitystuloksiin.

Pariisin julistuksen periaatteiden soveltaminen käytännössä Suomen kehitysyhteistyössä

Sambiassa avunantajien välisestä työnjaosta on sovittu Sambian yhteisessä apustrategiassa. Suomen sektorivalintoja perusteltiin Suomen tuottamalla lisäarvolla ja täydentävyydellä muihin avunantajiin nähden. Käytännössä työnjaosta sopiminen tarkoitti tuen jatkamista entisillä alueilla lukuun ottamatta opetussektoria, jolta Suomi on vetäytynyt. Suomen apu keskittyy kolmelle pääsektorille. Keskittäminen lisää oletettavasti avun tehokkuutta ja on perusteltua myös Suomen rajallisten taloudellisten resurssien takia.

Työnjaosta sopimisella on pystytty tasoittamaan avunantajien läsnäoloa eri sektoreilla. Joillakin sektoreilla avunantajia on kuitenkin vielä liikaa ja joillakin liian vähän. Työnjakoa tulee edelleen kehittää siten, että tuki jakautuu nykyistä tasaisemmin eri prioriteettisektoreiden kesken. Useilla sektoreilla toimii jopa kymmenen joko johtavaa tai aktiivista avunantajaa. Jokaisella sektorilla on yleensä kolme johtavaa avunantajaa.

Mosambikissa Suomen avun sektorivalinnat ovat perustuneet lähinnä historialliseen kehitykseen. Avunantajien välinen työnjakokeskustelu on parhaillaan meneillään. Sitä kuitenkin vaikeuttaa se, että Mosambikilta puuttuu oma apupolitiikka ja että maan hallitus on passiivinen harmonisointiasioissa. Päätöksiä avunantajien välisestä työnjaosta eri sektoreilla ei ole vielä tehty. Suomi toimii Mosambikissa kolmella pääsektorilla, ja myös eräät muut avunantajat ovat keskittäneet apunsa vastaavalla tavalla. Monet keskeiset avunantajat eivät ole vielä tähän tavoitteeseen päässeet. Avunantajien välistä nykymuotoista yhteistyötä on pidetty tehottomana, koska avunantajat tekevät liian paljon samoja asioita. Vuonna 2008 tehdystä Mosambikin budjettituen arvioinnissa kiinnitettiin huomiota siihen, että budjettituen seurantaan osallistuvia työryhmiä oli paljon ja yhteistyöprosessit olivat laajoja.

Pariisin julistuksen useita tuloksellisuuskriteerejä on helpompi soveltaa ohjelmayhteistyöhön kuin kahdenväliseen hanketoimintaan. Tämä koskee varsinkin avun omistajuutta, yhteen sovittamista, harmonisointia ja molemminpuolista vastuuvollisuutta. Ohjelmayhteistyöllä esimerkiksi

edesautetaan apuvirtojen ohjaamista kansallisiin talousarvioihin, edistetään kumppanimaan kansallisen kapasiteetin kehittämistä ja kansallisten järjestelmien käyttöä sekä avunantajien välistä yhteistyötä ja koordinoitua. Apuvirrat hankeyhteistyöhön kulkevat usein kumppanimaan budjetin ulkopuolella. Avunsaajamaiden kansallisten järjestelmien käyttö ja avunantajien välinen koordinointi on hankkeissa vaikeampaa kuin ohjelmayhteistyössä. Hankeyhteistyöhön ei myöskään sovelleta molemminpuolisen vastuuvollisuuden arviointijärjestelmää. Pariisin julistuksen näkökulmasta kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset ovat yleisesti ottaen parempia ohjelmayhteistyössä kuin hankeyhteistyössä. Tämä ilmeni selvästi sekä avunantajien mutta varsinkin Mosambikin ja Sambian hallinnon edustajien näkemyksistä. Eräät avunantajat puolestaan pitivät kahdenvälisiä hankkeita välttämättöminä muun muassa paikallisten järjestelmien riskialttiuden takia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö katsoo, että Pariisin julistus ja Accran toimintaohjelma edellyttävät, että avunantajat vahvistavat ohjelmaperustaista kehitysyhteistyötään. Ministeriö huomauttaa, että ohjelmaperustainen lähestymistapa kehitysyhteistyöhön kattaa kaikki apuinstrumentit tiettyjen, muun muassa Pariisin julistuksen seurantaraportissa määriteltyjen, kriteerien mukaisesti. Suomi on velvollinen edistämään ohjelmaperustaista lähestymistapaa kaikissa relevanteissa apuinstrumenteissa. Siten periaatteet esimerkiksi kansallisten järjestelmien käytöstä ovat sovellettavissa myös hankeyhteistyöhön, kunhan hankkeet täyttävät ohjelmaperustaisen yhteistyön kriteerit. Periaatteiden operationalisointiin liittyvä menetelmän kehittämistyö on aloitettu ja tulee uudistamaan muun muassa hankeohjeistoa näiltä osin.

Suomen Mosambikin kehitysyhteistyöohjelmassa hanketuen osuutta avun kokonaisuudesta ollaan lisäämässä. Hankevalmistelun myötä Suomen yksipuoliset kenttämatkat ovat jo lisääntyneet. Myös Sambiassa on nykyisen kehityspoliittisen ohjelman suunnitteluprosessin myötä oletettavaa, että Suomen omien kenttämatkojen määrä kasvaa. Yhteisjärjestelyt voivat vaikeutua myös tilanteessa, jossa erityisesti haetaan suomalaista lisäarvoa.

Paikallisen yhteistyön määrärahaa koskevassa ulkoasiainministeriön ohjeessa ei ole mainintaa Pariisin julistuksen periaatteiden soveltamisesta. Ohje ei mahdollista Suomen osallistumista yhteisrahoitteiseen toimintaan, johon useat avunantajat ovat jo ryhtyneet sekä Mosambikissa että Sambiassa. Suomen osallistuminen järjestöjen yhteisrahoitukseen näyttäisi ainakin joissakin tapauksissa perustellulta. Avun harmonisoinnilla on mahdollista lisätä toiminnan tuloksellisuutta ja säästää sekä järjestöjen että avunantajien tuen hallinnoinnin kustannuksia. Yhteisillä toimilla voitaisiin

nykyistä tehokkaammin panostaa paikallisten kansalaisjärjestöjen kapasiteetin rakentamiseen ja siten koko kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen.

Ulkoasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan uutta paikallisen yhteistyön määrärahan ohjetta. Sillä on tarkoitus mahdollistaa yhteisrahoitukseen osallistuminen tietyin reunaehdoin.

Suomen Mosambikin ja Sambian edustustojen paikallisen yhteistyön määrärahalla tuettujen hankkeiden nykyinen sektorijakautuma vastaa hyvin Suomen kehitysyhteistyön prioriteettialueita näissä maissa. Mosambikissa tuki keskittyi melko harvoille projekteille. Sambiassa tuettavien hankkeiden määrä on suuri.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt toimeenpanivat vuonna 2008 kaikkiaan 610 hanketta 86 maassa. Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa oli 178 hanketta, mikä on 29 prosenttia hankkeiden kokonaismäärästä. Ulkoasiainministeriön myöntämä hanketuki oli noin 65 miljoonaa euroa vuonna 2008. Ministeriön kansalaisjärjestölinjauksessa ja kansalaisjärjestöjen tukiohjeissa ei ole mainintaa Pariisin julistuksen periaatteiden huomioon ottamisesta järjestöjen kehitysyhteistyössä.

Kumppanuusjärjestöistä tehdyn arvioinnin mukaan niiden hankkeiden maantieteellinen hajauttaminen saattaa vähentää toiminnan tehokkuutta ja tulosten kestävyyttä. Tämän vuoksi arvioinnissa suositellaan, että kumppanijärjestöt keskittävät toimintojaan sekä maantieteellisesti että temaattisesti ja lisäävät sekä keskinäistä yhteistyötään että yhteistyötä kumppaniin hallituksen kanssa. Tarkastuksen perusteella eräät kumppanijärjestöt ovat alkaneet vähentää hankkeidensa lukumäärää. Yhä useampien kumppanuusjärjestöjen siirtymistä hankekohtaisesta toiminnasta ohjelmamuotoiseen yhteistyöhön voidaan myös pitää osoituksena siitä, että järjestöt pyrkivät lisäämään toimintansa tuloksellisuutta.

Pienten ja keskisuurten järjestöjen kehitysyhteistyössä toiminnan jonkinasteinen keskittäminen ja harmonisointi on ilmeisesti myös ajankohdasta. Tarkastuksen perusteella temaattista keskittymistä oli havaittavissa järjestöjen toiminnassa Mosambikissa. Sambiassa tuettiin erityisesti vammaishankkeita.

Ulkoasiainministeriö on tarkastuksen kuluessa ilmoittanut niistä toimenpiteistä, joihin se kehityspoliittisen ohjelman, Pariisin julistuksen ja Accran toimintaohjelman veloitteiden sekä kumppanuusjärjestöarvioinnin suositusten vuoksi on ryhtynyt tai on ryhtymässä järjestöjen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edistämiseksi. Tavoitteena on muun muassa se, että järjestöjen hankkeet maa- ja aluetasolla integroidaan nykyistä paremmin Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuuteen ja että järjestöt eivät toimisi erillisinä saarekkeina vaan isomman kokonaisuuden täydentävinä osina.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli

- Missä määrin Suomen kehitysyhteistyössä on toteutettu Pariisin julistuksen periaatteita, erityisesti täydentävyyttä?

Pääkysymykseen haettiin vastausta seuraavilla konkreettisilla kysymyksillä:

- Mitä toimia ulkoasiainministeriö on toteuttanut Pariisin julistuksen tavoitteiden huomioon ottamiseksi Suomen kehitysyhteistyössä, ja ovatko nämä toimet riittäviä?
- Missä määrin Pariisin julistuksen tavoitteet ovat toteutuneet?
- Miten Pariisin julistuksen periaatteita on sovellettu käytännössä Suomen kehitysyhteistyössä?

Ulkoasiainministeriön toimet Pariisin julistuksen tavoitteiden edistämiseksi

Politiikkatasolla Suomi on hyvin sitoutunut Pariisin julistuksen periaatteisiin, Accran toimintaohjelmaan ja Euroopan unionin kehitysyhteistyön täydentävyyttä koskeviin yhteisiin menettelysääntöihin avun tuloksellisuuden edistämiseksi. Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön johtamisessa ja ohjauksessa periaatteet näkyvät esimerkiksi ministeriön strategiassa, suunnitteluasiakirjoissa sekä ministeriön ja edustustojen välisissä tulossopimuksissa. Puutteita on eri apumuotoihin liittyvässä ministeriön ohjeistuksessa sekä ministeriön ja edustustojen välisissä työnjako- ja toimivaltasuhteissa.

Käytännön kehitysyhteistyössä Pariisin julistuksen periaatteita ei ole johdonmukaisesti sovellettu Suomen kaikkiin apuinstrumentteihin.

Suomen kahdenvälinen apu on kumppanimaassa yleensä rajattu kolmelle pääsektorille. Avun keskittäminen ja syventäminen Suomen osaamisalueille lisää jo sinänsä avun tehokkuutta ja on perusteltua myös Suomen rajallisten kehitysyhteistyöresurssien vuoksi.

Useita ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyön linjauksia ja ohjeita tulee täydentää siten, että niissä huomioidaan Pariisin julistuksen periaatteet. Ohjeistuksen tulee olla mahdollisimman käyttäjäläheinen ja sisältää hyviä käytänteitä.

Suomen kehitysyhteistyöhallinto on moneen vertaismaahan nähden sangen keskusjohtoinen. Ulkoasiainministeriön ja edustustojen välinen nykyinen toimivalta ja työnjako kehitysyhteistyöasioissa ei ole enää tarkoi-

tuksenmukainen ja voi haitata toiminnan tuloksellisuutta. Ministeriössä valmistellaan päätöstä kehitysyhteistyön toimivallan osittaisesta delegoinnista edustustoille. Tarkastusvirasto pitää edustustodelegoinnin toteuttamista tarpeellisenä ja kiireellisenä kehitysyhteistyön toimintaympäristön muutosten vuoksi.

Suomen kehitysyhteistyön osaamisalueet tulisi määritellä ja ottaa käyttöön toiminnan suunnittelun ja ohjauksen välineenä. Osaamisalueet muodostaisivat keskeisen perustan Suomen avun kohdentamiselle ja tarkoituksenmukaiselle rajaamiselle sekä avunantajien keskinäisestä työnjaosta sopimiselle.

Ulkoasiainministeriön sisäiset sekä ministeriön ja edustustojen väliset menettelytavat ja käytännöt kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU-yhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin varmistamiseksi näyttävät pääosin toimivilta.

Suomen kehitysyhteistyön hallinnoinnin kustannuksia ei seurata. Työajan käytön seuranta voisi osaltaan toimia ulkoasiainhallinnon resurssien ohjauksen ja toiminnan tuloksellisuuden arvioinnin perustana. Työajan käytön seuranta tuottaisi luotettavampaa tietoa kuin arvioon perustuva toimintolaskelma. Hallintokustannusten seuranta apumuodoittain saattaisi myös vaikuttaa Suomen kehitysyhteistyömäärärahojen jakamiseen eri instrumenttien kesken.

Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen

Suomen tulokset ovat kohentuneet useimmilla Pariisin julistuksen seurannan alueilla ja ovat yleisesti ottaen avunantajien keskiarvoa paremmat. Selvitysten luotettavuutta heikentää kuitenkin se, että niissä käytetyt arviointimittarit ovat tulkinnanvaraisia ja että mittareita sovelletaan vaihtelevasti. Lisäksi Suomea koskevissa tuloksissa on virheitä ja epätarkkuuksia. Ulkoasiainministeriön tulee vastaisuudessa kiinnittää huomiota Suomen tulosten oikeellisuuden riittävään varmistamiseen.

Pariisin julistuksen periaatteet palvelevat ensisijaisesti kehitysyhteistyön hallinnoinnin tehostamista, mutta ne luovat samanaikaisesti edellytyksiä myös lisätä kehitysyhteistyön vaikuttavuutta. Kehitystulosten saavuttaminen ja niiden kestävyys varmistaminen riippuvat kuitenkin viime kädessä kumppanimaan omista toimista ja olosuhteista, joita kehitysavulla voidaan vain tukea.

Pariisin julistuksen seurannan toisessa vaiheessa on määrä arvioida sitä, miten julistuksen toteuttaminen on myötävaikuttanut avun tehokkuuteen ja kehitystuloksiin. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä sitä, että arviointi ulotetaan myös kehitysyhteistyön tuloksiin.

Pariisin julistuksen periaatteiden soveltaminen käytännössä

Sambiassa työnjaosta sopimisella on onnistuttu tasoittamaan avunantajien läsnäoloa eri sektoreilla. Työnjaon kehittämistä tulee kuitenkin edelleen jatkaa. Sektoreiden välisen työnjaon lisäksi tulee kiinnittää huomiota myös sektoreiden sisäisen työnjaon tarkoituksenmukaisuuteen.

Mosambikissa avunantajien välinen työnjako on tähän saakka yleisesti ottaen toteutunut huonosti. Toiminnan tehokkuuden lisäämiseksi useiden avunantajien tulisi kohdentaa apunsa nykyistä harvemmille sektoreille ja myös sektoreiden sisäistä työnjakoa tulisi kehittää.

Tarkastusvirasto pitää tärkeänä sitä, että Suomi toimii aktiivisesti sen puolesta, että harmonisointi toteutuu käytännössä ja että tämä saadaan aikaan byrokraatiaa lisäämättä.

Pariisin julistuksen useita tuloksellisuuskriteerejä on helpompi soveltaa ohjelmayhteistyöhön kuin hanketoimintaan. Tämä koskee varsinkin avun omistajuutta, yhteen sovittamista, harmonisointia ja molemminpuolista vastuuvollisuutta. Pariisin julistuksen näkökulmasta kehitysyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset ovat siten yleisesti ottaen parempia ohjelmayhteistyössä kuin hankeyhteistyössä.

Suomen Mosambikin kehitysyhteistyöohjelmassa hanketuen osuutta avun kokonaisuudesta ollaan lisäämässä. Myös Sambiassa Suomi valmistelee uusia kahdenvälisiä hankkeita. Tämä saattaa asettaa haasteita toteuttaa avun harmonisointitavoitteita.

Paikallisen yhteistyön määrärahan ohje ei salli Suomen osallistumista yhteisrahoitteiseen toimintaan. Avun harmonisoinnilla olisi mahdollista edistää toiminnan tuloksellisuutta ja säästää avun hallinnon kustannuksia. Yhteisillä toimilla voitaisiin nykyistä tehokkaammin panostaa paikallisten kansalaisjärjestöjen kapasiteetin rakentamiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä sitä, että ulkoasiainministeriö antaa uuden ohjeen paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä mahdollisimman pian.

Suomen Mosambikin ja Sambian suurlähetystöjen rahoittamien hankkeiden sektorijakautuma vastasi hyvin Suomen kehitysyhteistyön prioriteettialueita näissä maissa. Sambiassa tuettavien hankkeiden määrää on tarpeellista vähentää.

Kansalaisjärjestöhankeiden maantieteellinen hajauttaminen saattaa heikentää niiden tuloksellisuutta.

Accran toimintaohjelman suosituksissa kansalaisjärjestöjä kannustetaan pohtimaan, millä tavalla Pariisin julistuksen mukaisia tuloksellisuusperiaatteita voitaisiin soveltaa järjestöjen näkökulmasta, ja tämän perusteella tekemään ehdotus kehitysyhteistyönsä tuloksellisuuden edistämiseksi.

Ulkoasiainministeriö on ryhtynyt toimenpiteisiin kansalaisjärjestöjen tuloksellisuuden edistämiseksi. Tavoitteisiin kuuluu järjestöjen hankkeiden nykyistä parempi integrointi Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuuteen. Tarkastusvirasto pitää ministeriön tavoitteita ja toimenpiteitä oikeasuuntaisina.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Valtionavustuslaki (688/2001).

2. Muut kirjalliset lähteet

Accra Agenda for Action, Third High Level Forum on Aid Effectiveness Accra 2008.

Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä, ulkoasiainministeriö 2004.

Evaluation on the implementation of the Paris Declaration Synthesis report, Kabell Consulting ApS 2008.

Finnish Partnership Agreement Scheme. Evaluation report 2008:1, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation, Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Joint Assistance Strategy for Zambia (JASZ) 2007-2010, April 2007.

Kansalaisjärjestöhankkeet 2008, ulkoasiainministeriö.

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö; hanketuen käsikirja, ulkoasiainministeriö 2005.

Kansalaisjärjestölinjaus, ulkoasiainministeriö 2006.

Kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2008.

Kehityspoliittinen ohjelma 2007, Valtioneuvoston periaatepäätös 2007.

Monenkeskinen yhteistyö Suomen kehityspoliitikassa, ulkoasiainministeriö 2008.

Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2007. IESE Instituto de Estudos Sociais e Económicos, April 2008.

Paikallisen yhteistyön määrärahan ohje, ulkoasiainministeriö 2005.

Pariisin julistuksen toimeenpanon evaluointi: Suomi, Ulkoasiainministeriön evaluointiraportti 2007:3.

Paris Declaration on Aid Effectiveness, High Level Forum Paris 2005.

Report on the Millennium Development Goals, Mozambique 2008.

Sektorituki Suomen kehitysyhteistyössä, ulkoasiainministeriö.

Suomen osallistumissuunnitelma Mosambikissa, ulkoasiainministeriö 2008.

Suomen osallistumissuunnitelma Sambiassa, ulkoasiainministeriö 2008.

Ulkoasiainministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat vuosiksi 2009–2012 ja 2010–2013.

Ulkoasiainministeriön vuosikertomus 2008.

Valtion tilinpäätöskertomukset 2007 ja 2008.

Valtion talousarvioesitykset 2009 ja 2010.

Zambia Millennium Development Goals, Progress Report 2008.

2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Effective Aid by 2010? What it will take Vol. 1 Overview.

2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Mozambique, OECD 2008.

2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Zambia, OECD 2008.

Lisäksi aineisto sisältää ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston, kansalaisjärjestöyksikön, Eteläisen Afrikan yksikön Mosambikin ja Sambian tiimin sekä Suomen Mosambikin ja Sambian suurlähetystöjen vastaukset tarkastuskysymyksiin.

3. Haastattelut

Suomi

Ulkoasiainministeriö 10.12.2008, 18.3., 14.4., 15.4. ja 16.4.2009.

Suomen Sambian suurlähetystön erityisasiantuntija, Valtiontalouden tarkastusvirasto 30.1.2009.

Kehitysyhteistyön palvelukeskus 16.4.2009.

Mosambik

Suomen Mosambikin suurlähetystö 9.2., 10.2., 11.2., 12.2. ja 13.2.2009.

Ministry for Foreign Affairs 9.2.2009.

Ministry for Planning and Development 9.2. ja 11.2.2009.

Swedish International Development Cooperation Agency SIDA 9.2. ja 10.2.2009.

Swiss Embassy 10.2.2009.

World Bank 10.2.2009.

International Monetary Fund 10.2.2009.

Agriculture Advisors from Canada and European Commission at Finnish Embassy 11.2.2009.

Ministry of Agriculture 11.2.2009.

Agricultural Advisors from World Bank and International Fund for Agricultural Development at Finnish Embassy 11.2.2009.

Irish Embassy 12.2.2009.

Liga dos Direitos Humanos 12.2.2009.

U-landshjälp från Folk till Folk i Finland ry:n opettajien koulutushanketta toteuttavan järjestön toimisto 12.2.2009.

Kepan Mosambikin paikallistoimisto 12.2.2009.

Sambia

Suomen Sambiaan suurlähetystö 16.2., 19.2. ja 20.2.2009.

Embassy of the Netherlands 17.2.2009.

Delegation of the European Commission 17.2.2009.

Ministry of Finance and National Planning 17.2.2009.

Swedish Embassy 18.2.2009.

Ministry of Trade 18.2.2009.

Ministry of Agriculture and Cooperatives 19.2.2009.

Food and Agriculture Organization FAO 19.2.2009.

International Labour Organization ILO 19.2.2009.

Zambia Land Alliance 20.2.2009.

Käymäläseura Huussi ry:n Lusakan kuivasanitaatiohanke 20.2.2009.

Liitteet

Liite 1. Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen Mosambikissa.⁹³

Ulottuvuus	Tilanne 2007	Haasteet	Tärkeimmät toimenpiteet
Omistajuus	Kohtalainen	Hallituksen johtajuus ja ministeriöiden välinen koordinaatio heikko	Hallituksen johtajuutta parannettava ja koordinaatiota virtaviivaistettava
Yhteen sovittaminen	Kohtalainen	Suuri osuus avusta kansallisen budjettijärjestelmän ulkopuolella	Kansallisten järjestelmien käyttäminen myös muissa apumuodoissa kuin budjettituessa ja sektoriavussa
Harmonisointi	Heikko	Yhteisten missioiden ja analyysien määrä vähenee niiden kokonaismäärän lisääntyessä	Avunantajien tulee tehostaa toimenpiteitään yhteisten järjestelyjen ulkopuolella olevan avun koordinoimiseksi
Tulosohjautuneisuus	Hyvä	Sektoritason valvonta- ja arviointitoimi ei täysin integroitua kansallisiin järjestelmiin	Sektorikohtaisten valvonta- ja arviointijärjestelmien vahvistaminen; kansallisen köyhyysvähenämissuunnitelman ja arviointityökalujen integroinnin kehittäminen
Molemminpuolinen vastuuvollisuus	Kohtalainen	Molemminpuolisen tilivelvollisuuden menettelyjä sovelletaan vain budjettikiavunantajien antamaan apuun	Molemminpuolisten tilivelvollisuusmenettelyjen ulottaminen myös niihin avunantajiin, jotka eivät myönnä budjettitukea

⁹³ Lähde: OECD/DACin vuoden 2008 raportti Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta Mosambikissa.

Liite 2. Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutuminen Sambiassa.⁹⁴

Ulottuvuus	Tilanne 2007	Haasteet	Tärkeimmät toimenpiteet
Omistajuus	Kohtalainen	Uusien suunnitelmien ja reformien rajoitettu toimeenpanokapasiteetti	Prioriteettialueiden identifiointi keskeisten sektoriministeriöiden kapasiteetin vahvistamiseksi
Yhteen sovittaminen	Kohtalainen /hyvä	Kapasiteetin vahvistamisen kansallisen strategian puuttuminen haittaa avun koordinoitua; vaikeuksia apu-työjen verifiointissa	Kapasiteetin vahvistamisen kansallisen strategian luominen; teknisen avun koordinoitua lisääminen; kansallisten järjestelmien uusimiseen tarvittavan kapasiteetin vahvistaminen; kehitystietopankin toteuttaminen
Harmonisointi	Kohtalainen	Työnjaon toteuttaminen ja ohjelma-perustaiseen lähestymistapaan siirtymisen nopeuttaminen	Ohjelma-apuun kohdistuvan rahoituksen lisääminen; Sambian hallitus nopeuttaa rahoitus-kelpoisten ohjelma-avun kehysten luomista
Tulosohjautuneisuus	Kohtalainen	Seuranta- ja evaluointijärjestelmien jatkuvat puutteet	Asianmukaisten seuranta- ja evaluointijärjestelmien luominen kaikille sektoreille
Molemminpuolinen vastuuvollisuus	Heikko	Avun tuloksellisuuden molemminpuolisen arviointijärjestelmän puuttuminen	Puolueettoman seurantaryhmän perustaminen

⁹⁴ Lähde: OECD/DACin vuoden 2008 raportti Pariisin julistuksen tavoitteiden toteutumisesta Sambiassa.

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyksiköiden toimitilanhankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-
hankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin
kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten
valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi
eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset
Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-
jen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja
pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus

- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet

- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta

- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-125-4 (nid.)