



Budjettituki

köyhyyden vähentäjänä

Sisältö:

Budjettituki köyhyden vähentäjänä	3
Tansania: Budjettituki käytetty köyhyden vähentämiseen	4
Kustannustehokasta kehitysapua	5
Hyviä tuloksia opetuslalla	5
Kunnallishallinto tärkeä köyhyden vähentämisessä	7
Miksi budjettitukea	8
Mosambik: Vahvempi ote omasta kehityksestä	10
Sääntöjen rikkominen voi keskeyttää tuen	10
Sujuvampaa tiedonkulkua hallituksen ja kansalaisten välillä	11
Nicaragua: Budjettituella lupaava alku	13
Hyviä tuloksia alle kahdessa vuodessa	14
Riskien hallinnassa avoin keskustelu tärkeää	15
Sambia: Avoin hallinto lisää kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin	16
Ihmiset saavat luotettavampaa tietoa valtion toimista	16
Vietnam: Tukea köyhimmille alueille	18
Suomen suurin avustuspaketti Vietnamille	19

Budjettituki köyhyyden vähentäjänä

Budjettituella tavoitellaan avun tehostamista. Avunantajat kanavoivat tuen suoraan kehitysmaan valtion budjettiin, josta se ohjataan maan omien verovarojen kanssa köyhyydenvähentämishjelmaan.

Köyhyydenvähentämishjelma on kehitysmaan itsensä useaksi vuodeksi laatima kehityssuunnitelma, jonka painotusten valintaan ovat osallistuneet laajat kansalaispiirit.

Budjettitukea saavan maan hallitus ja avunantajat sopivat yhdessä tuen käyttöön liittyvistä tulostavoitteista. Suomi myöntää budjettitukea vain pitkäaikaisille yhteistyömaille; tällä hetkellä Mosambikille, Tansanialle, Nicaragualle, Sambialla ja Vietnamille. Vuonna 2006 budjettituen osuus oli noin 2,4 prosenttia kaikista Suomen kehitysyhteistyömäärärahoista. Suomi on sitoutunut kasvattamaan budjettitukeaan lähivuosina.

Päätös lähteä mukaan budjettitukeen

1 Suomi tekee päätöksen lähteä budjettitukeen analysoituaan huolellisesti budjettituen antamisen edellytykset. Suomi allekirjoittaa budjettitukiyhteistyötä koskevan asiakirjan yhdessä muiden avunantajien ja tukea saavan maan hallituksen kanssa. Kyseessä on poliittinen yhteistyöasiakirja, jossa sovitaan kaikki yhteistyöhön liittyvät asiat. Lisäksi Suomi solmii laillisesti sitovan kahdenvälisen sopimuksen yhteistyömaan kanssa.

Sopimus budjettitukea koskevasta politiikasta ja tulosten seurannasta

2 Budjettitukiyhteistyössä käydään laajaa vuoropuhelua yhteistyömaan köyhyydenvähentämishjelman toteutuksesta. Sovitaan tavoitteista, joiden edistymistä seurataan ja joiden pohjalta Suomi ja muut avunantajat päättävät vuosittaista budjettituen maksatuksistaan. Tulostavoitteiden edistymistä käsitellään 1-2 kertaa vuosittain järjestettävissä hallituksen ja avunantajien yhteisessä arvioinnissa.

Päätös budjettituen maksamisesta

3 Budjettitukea maksetaan vuosittain yhteistyömaan kanssa sovitun aikataulun pohjalta. Avunantajat tekevät usein suunnitelmat budjettituen myöntämisestä useaksi vuodeksi, jotta voidaan lisätä tuen ennakoitavuutta. Maksatuksista päätetään aina vuosittain.

Tansania: Budjettituki käytetty köyhyyden vähentämiseen



Budjettituen avulla Tansania on pystynyt poistamaan koulumaksut ja köyhilläkin lapsilla on nyt mahdollisuus käydä peruskoulua.

Tansanian köyhydenvähentämishelmalla tuetaan talouskasvua ja hyvää hallintoa sekä parannetaan ihmisten elämän laatua suuntaamalla talouskasvun hyötyjä myös köyhille. Viime vuosien varainkäyttö osoittaa, että budjettivarojen lisäys on ohjattu köyhyyden vähentämiseen.

"Tansanian hallitus on osoittanut sitoutuneensa köyhyyden vähentämiseen. Valtion talousarviossa tärkeiden sektoreiden osuus bruttokansantuotteesta on kasvanut 6,1 prosentista 14,6 prosenttiin budjettivuosien 1999/2000 ja

2004/2005 välillä. Samaan aikaan valtion budjetista näille sektoreille suunnatut varat ovat nousseet 35,8 prosentista 55,1 prosenttiin. Opetus-, vesi-, terveys-, ja maataloussektoreille budjetoidut menot ovat nelinkertaistuneet."

*Suomen valtiontalouden tarkastusvirasto
VTV Tansanian budjettituesta 2006*

Suomenkin myöntämiä budjettitukivaroja käytetään tansanialaisissa kouluissa, terveyskeskuksissa, tietyömailla ja maatalousneuvonnassa. Budjettituki on vaikuttanut muun muassa siihen, että lähes kaikki lapset pääsevät ilmaiseen peruskouluun, yhä useammat lapset saavat tärkeät rokotukset ja yhä useampi viljelijä pystyy kuljettamaan satonsa myytäväksi käyttökelpoista tieverkkoa pitkin.

"On ollut vaikeaa saada kuntalaisia ja kyläläisiä mukaan toimintaan, sillä itsenäisyyden jälkeen meidän annettiin ymmärtää, että valtio ja sen avunantajastävät hoitavat maan kehittämisen. Nyt kuntalaiset ymmärtävät, että heillä on myös vastuu oman elinympäristönsä kehittämisestä."

S.L. Tofiki, Mwanzan kunnan yhteisöjen kehittämisestä vastaava virkamies

"Budjettituki kehittää hallinnon järjestelmiä ja menettelytapoja. Viime vuosina olemme paneutuneet erityisesti

*budjetoinnin ja kirjanpidon parantamiseen. Esimerkiksi kirjanpidossa muutos on ollut suuri; pystymme nyt tunnis-
sa saamaan tietojärjestelmästäme ajantasaisen kuvan
kaikkien ministeriöiden varainkäytöstä. Taloushallinnon
kehittämisessä on vielä paljon tehtävää, mutta paljon on jo
saatu aikaankin".*

*Peniel Lyimo, Tansanian
valtiovarainministeriön kansliapäällikkö*

Tansanian hallitus ja avunantajat keskustelevat säännöllisesti aiemmin vaikeiksi koetuista aiheista, kuten talouden ja hallinnon uudistuksista, julkisesta taloushallinnosta, korruptiosta ja köyhyyden vähentämisestä.

*"Budjettituki on Tansanian hallituksen mielestä paras kehitysyhteistyön muoto. Se noudattaa maamme budjet-
tikäytäntöjä ja julkista taloutta koskevaa lainsäädäntöä.
Samalla se parantaa tansanialaisten ootetta kehityksestä
ja vastuuta julkisten varojen käytöstä. Jos emme ole itse
voineet päättää varojen käyttökohteista, miten voimme olla
vastuussa avun tehokkaasta toteutuksesta?"*

*Peniel Lyimo, Tansanian
valtiovarainministeriön kansliapäällikkö*

*"Parlamentissa tehtävämme on vaatia hallitus vastuuseen
valtion varojen käytöstä. Jotta voimme tehdä näin, kaikkien
varojen pitäisi kulkea meidän päätöksentekomme kautta.
Silloin voimme todella seurata kaikkea varainkäyttöä ja
hallitus on tilivelvollinen meille, ei avunantajille. Minusta
budjettituki on oikea tapa vahvistaa kotimaista vastuuta."*

*John Cheyo, kansanedustaja ja parlamentin
tilintarkastusvaliokunnan puheenjohtaja*

Kustannustehokasta kehitysapua

Useissa kehitysmaissa, myös Tansaniassa, avunantajien hankkeiden hoitaminen syö valtavan määrän hallinnon niukkoja voimavaroja. Kärjistäen voisi sanoa, että viranomaisilla ei ole aikaa tehdä työtään, kun heidän on vastattava avunantajien vaatimuksiin.

'Kuulkaa, meillä on täällä maa hoidettavanamme!'

*Tansanian valtiovarainministeriön
apulaisbudjettipäällikkö Mugisha Kamugishan
kommentti avunantajien moninaisiin vaatimuksiin.*

Avunantajien ja hallituksen valtion budjetista käymä keskustelu on muuttunut paljon viime vuosina. Aiemmin budjetti oli salainen. Nykyisin ministeriö käy kanssamme avointa keskustelua budjettivalmistelun aikana ja tuemme heidän työtään asiantuntemuksellamme.

*Julie McLaughlin, Maailmanpankin
terveysasiantuntija, Tansania*

Hyviä tuloksia opetuslalla

Tansanian paneutuminen köyhyyden vähentämiseen on kantanut hedelmää 2000-luvulla, ja budjettituki on ollut yksi hyviin tuloksiin vaikuttanut tekijä. Ihmisten elinolot ovat kohentuneet erityisesti sosiaalisen hyvinvoinnin mitareilla mitattuna. Väestön tulotaso on toistaiseksi noussut hitaammin.



Tansanian parlamentin jäsenistä 33 prosenttia on naisia. Kuvassa Tansanian oikeusministeri Mary M.Nagu.

Budjettituki on nähtävä pitkäaikaisena investointina kansakunnan tulevaisuuteen. Todellista vaikuttavuutta saadaan aikaan, kun tuki säilyy vakaana useiden vuosien ajan. **Tärkeintä on maan oma työ, jolla edistetään talouskasvua ja vähennetään köyhyyttä.**

"Tansanian talouskasvu on viime vuosina ollut hyvää 5-6 prosentin tasoa. Tällainen kasvu tulee varmasti vähentämään köyhyyttä, mutta vasta pitkän ajan kuluessa. Tansanialla ei ole oikotietä, vaan vakaata linjaa on pystyttävä jatkamaan pitkään, ja maa tulee tarvitsemaan apua pysyäkseen tällä tiellä."

Robert Sharper, kansainvälinen valuuttarahasto, Tansania -seurantaryhmän vetäjä

Tansaniassa on 1990-lopulta lähtien pyritty järjestämään perusopetusta kaikille lapsille. Budjettituen avulla koulumaksut on pystytty poistamaan, joten köyhilläkin lapsilla on mahdollisuus käydä peruskoulua. **Koulua käyvien lasten osuus on noussut vuoteen 2006 mennessä 96 prosenttiin, kun se vuonna 2000 oli vain 59 prosenttia.** Varoja on käytetty erityisesti koulujen rakentamiseen, opettajien palkkaamiseen sekä pulpettien ja koulukirjojen ostamiseen.

'Koulussamme on vuosi vuodelta enemmän oppilaita. Olemme viime vuosina saaneet valtionavustusta rakennusten kunnostukseen ja laajennukseen, opetusvälineisiin ja muihin tarvikkeisiin. Olen ylpeä paremmista oppimistuloksista, mutta meillä on edelleen paljon tehtävää. Tarvitsemme lisää luokkahuoneita ja opettajia, jotta opiskelun edellytykset paranevat.

Jane Felix, Mwere peruskoulun rehtori, Morogoro,

Kunnallishallinto tärkeä köyhyyden vähentämisessä

Peruspalvelut tuotetaan kylissä, kunnissa ja kaupungeissa, jonne myös tuotannollinen toiminta keskittyy. Kunnallishallinnon harteilla on iso vastuu köyhyyden vähentämisestä ja myös budjettituen käytöstä. Antamansa budjettituen lisäksi Suomi kehittää Tansaniassa kunnallishallintoa sekä vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja paikallishallintoa myös muissa maissa, joille se antaa budjettitukea.

Budjettituen vaikutus köyhyyden vähentämiseen tai opetuksen ja terveydenhuollon parantumiseen riippuu

Tansanian saama budjettituki

Budjettitukea antavaan ryhmään kuuluvat: Afrikan kehityspankki, Alankomaat, Euroopan komissio, Irlanti, Iso-Britannia, Japani, Kanada, Maailmanpankki, Norja, Ruotsi, Saksa, Suomi, Sveitsi ja Tanska,

Tansaniassa budjettituki on noin 650 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria. Se vastaa noin 60 prosenttia valtion budjetin kautta kulkevasta kehitysavusta ja noin 25 prosenttia valtion budjetista. Kehitysavun osuus budjetista on noin 40 prosenttia. Suhdeluvut vaihtelevat vuosittain.

Vuonna 2006 Suomi antoi Tansanialle suoraa budjettitukia 8,6 miljoonaa euroa, vuonna 2007 tuki on 10,6 miljoonaa euroa.



Mwajuma Nyoni työskentelee Mtwaran kaupunginhallinnossa sekä ohjaa naisten ruokatuotantoryhmää.

paljon siitä, kuinka tehokkaasti valtion budjettimenoja kanavoidaan esimerkiksi kunnille. Tansaniassa kuntien tuloista hieman yli 90 prosenttia tulee valtion budjetista, ja osa tästä on avunantajien suoraa budjettitukea. Kuntien taloushallintoa on parannettava, jotta budjettituki voidaan käyttää tehokkaasti.

"Kuntien valtionosuusjärjestelmä antaa minulle mahdollisuuden suunnitella ja päättää yhdessä kuntalaisten kanssa, mihin rahoitusta käytetään. Meillä kunnanvaltuutetuilla on paljon paineita toteuttaa keskushallinnon vaatimuksia, esimerkiksi rakennuttaa yläasteen kouluja. Me kyläläiset kyllä

tunnumme parhaiten kiireellisimmät tarpeet ja aiomme hankkia ala-asteen kouluille lisää pulpetteja."

Mwanzan kunnan Igoman vaalipiirin kunnanvaltuutettu selvitti tilannetta, jossa ala-asteen ylimmällä luokalla oli 95 oppilasta yhdessä luokkahuoneessa ja näille kaikille vain 18 kahden istuttavaa pulpettia.

Budjettituki ei itsestään tee kehitysmaan hallinnosta demokraattisempaa ja avoimempaa. Vaarana on jopa kotimaisen vastuullisuuden heikkeneminen, jos avunantajien rooli korostuu liikkaa. Siksi on tuettava yhteiskunnallista keskustelua ja vahvistettava kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuuksia osallistua keskusteluun.

"Budjettitukea koskevan keskustelun avunantajien ja hallituksen välillä pitäisi olla nykyistä avoimempaa. Tansani-laisten on tiedettävä paremmin, mitä sitoumuksia hallitus on tehnyt ja mitä seuraamuksia niillä on. Kun keskusteluja käydään ainoastaan hallituksen ja avunantajien välillä, on vaarana, että ohitetaan parlamentaarinen valvonta, joten parlamentin on oltava mukana vahvemmin. Näin myös hallitus voidaan saada helpommin vastuuseen toiminnastaan. Tämä on budjettituen toimivuuden edellytys".

"Budjettituki on hyvä ja välttämätön kehitysyhteistyön muoto Tansaniassa. Sen on auttanut avunantajia puhumaan yhdellä äänellä, tukenut valtiovarainministeriön koordinoivaa roolia ja toivottavasti vähentänyt avun hallinnon vaatimia kustannuksia. Olen kuitenkin sitä mieltä, että liiallinen riippuvuus budjettituesta on haitallista".

Gertrud Muhisa, NGO Policy Forum kansalaisjärjestön koordinaattori, Tansania

Miksi budjettitukea?

Budjettitukea annetaan, jotta kehitysmaa voi toteuttaa mahdollisimman tehokkaasti omaa köyhyyden vähentämishjelmaansa. Budjettituki on noussut hanketuen rinnalle, koska hankkeilla ei ole pystytty ratkaisemaan isoja kehitysongelmia. Budjettitukeen liittyvät käytännöt auttavat vahvistamaan kehitysmaan valtiontalouden suunnittelua sekä kehittävät demokraattisesta järjestelmästä toimivampaa. Samalla parannetaan kehitysmaan julkisen taloushallinnon toimintakykyä.

Kun apu kanavoidaan budjetin kautta käytetään hyväksi maan omia järjestelmiä. Samalla valjastetaan mahdollisimman vähän kehitysmaan hallinnon vähäisiä voimavaroja avunantajien vaatimaan raportointiin.

Budjettituessa kehitysavun hallinto on osa valtion ja kuntien varainkäyttöä. Tuella rahoitetaan köyhyyttä vähentäviä julkisia palveluita. Budjettitukiyhteistyö kehittää julkisen taloushallinnon käytäntöjä kansainväliselle tasolle, jotta julkisten varojen käyttö on tehokkaampaa ja sitä ohjataan demokraattisesti. Näin parlamentin mahdollisuudet vaikuttaa varojen käyttöön paranevat. Saman periaatteen mukaan toimii esimerkiksi Suomen julkisten varojen hallinto.

Budjettituen tavoitteena on tehokas, demokraattisesti ohjattu ja vastuullinen valtionhallinto, joka on kestävä köyhyyden vähentämisen edellytys. Hallituksen on huolehdittava niin avunantajien kuin veronmaksajienkin varoista ja varmistettava, että ne käytetään tehokkaasti.

Kehitysmää pystyy ennakoimaan saamansa tuen

Avunantajat tekevät usein sopimukset budjettituen myöntämisestä useaksi vuodeksi, mutta maksatuksista päätetään aina vuosittain. Vuoden alussa tarkastellaan hallituksen suoriutumista edellisen vuoden tavoitteista ja päätetään seuraavan vuoden tuesta. Monivuotinen sopimus auttaa kehitysmaita ennakoimaan paremmin saamaansa apua. Vuosittaiset tarkastukset varmistavat, että avunantajilla on mahdollisuus nostaa tai laskea tuen määrää maan tarpeiden ja suoriutumisen mukaan.

Kaikissa maissa valtion budjetti on väline, jolla ohjataan resursseja poliittisiin painopisteisiin ja jonka avulla demokraattinen päätöksenteko ohjaa hallintoa. Kansalliset järjestelmät, mm. budjettikäytännöt, vahvistuvat kun niitä käytetään. Vuonna 2006 valmistunut kahdeksaa maata käsittelevä kansainvälinen evaluointi osoittaa, että budjettituen käyttö kehittää kansallista taloussuunnittelua ja -seurantaa. Budjettituki ei korvaa kansallista uudistuspolitiikkaa, mutta pyrkii tukemaan sitä tehokkaasti.

Kokemukset budjettituesta ovat olleet rohkaisevia. Budjettituen avulla pystytään rahoittamaan muun muassa kehitysmään peruspalveluita, opettajien, lääkärin ja sairaanhoitajien palkkoja, lääkkeitä ja oppiaineistoa.

Budjettitukea valvotaan yhdessä

Suomi on budjettituen antajana tiiviin avunantajryhmän jäsenen. Suomi hyödyntää arvioinnissa, seurannassa ja keskustelussa muiden avunantajien voimavaroja ja antaa vastaavasti oman erityisosaimisensa muiden käyttöön. Avunantajat seuraavat jatkuvasti budjettitukea saavan maan makrotaloutta, budjetin sisältöä, uudistusten etenemistä sekä köyhyyden vähenemistä.

Budjettituen käyttöä valvotaan tarkasti. Tuki ohjataan käyttäen yhteistyömaan hallinnon rakenteita ja tukea valvotaan osana normaalia budjettikäytäntöä, johon sisältyy parlamentaarinen valvonta. Myös kansalaiset, heidän erilaiset etujärjestönsä sekä seurantaan erikoistuneet kansalaisjärjestöt ovat tärkeitä budjettituen valvojia.

Säännöllinen keskustelu hallituksen ja avunantajien kesken on oleellinen osa budjettitukiyhteistyötä. Keskustelut koskevat avunantajien rahoituksen ja valtion varainkäytön lisäksi paljon muutakin. Budjettitukeen osallistuminen on avannut avunantajille, myös Suomelle, aivan uudenlaisen vaikutuskanavan.

Mosambik: Vahvempi ote omasta kehityksestä



Kuvassa Beiran satama Mosambikissa.

Mosambik on hyvin riippuvainen saamastaan kehitysavusta. Budjettituella pyritään lisäämään maan omaa otetta kehityksestä, antamaan tehokkaampaa apua ja vahvistamaan maan heikkoa hallintoa. Samalla tavoitellaan toimintaympäristöä, joka ruokkii taloudellista ja sosiaalista kehitystä, tehostaa julkisten varojen käyttöä ja hallintoa sekä parantaa kehitysapuvarojen ennakoitavuutta. Mosambik on yksi maailman köyhimmistä maista, joten näillä asioilla on sille suuri merkitys.

Viimeisin Mosambikin köyhyydenvähentämishjelma (PARPA) kattaa vuodet 2006-2009 ja siinä painotetaan hiv/aidsin vastaista taistelua, naisten asemaa, ympäristöä, tiedettä ja teknologiaa, ruokaturvaa ja ravitsemusta, katastrofin hallintaa, maaseutukehitystä ja miinanraivausta.

Mosambikin hallitus toivoisi sektori- ja budjettituen osuuden nousevan jopa kahteen kolmannekseen kaikes-ta maan vastaanottamasta avusta. Budjettitukea antavat avunantajat pitävät kuitenkin eri apumuotoja tärkeinä ja toisiaan täydentävinä Budjettitukeen liittyvän luotettavuusriskin ja Mosambikin taloushallinnon puutteiden vuoksi moni avunantaja suosii yhä budjettituen rinnalla hanke- ja sektoritukea sekä suoraan maakuntiin menevää tukea.

Sääntöjen rikkominen voi keskeyttää tuen

Avunantajat ja Mosambikin hallitus ovat yhdessä sopineet budjettituen käyttöä ohjaavista säännöistä ja ehdoista. Peruseriaatteita ovat muun muassa demokratian, ihmisoikeuksien ja laillisuusperiaatteiden kunnioittaminen sekä korruption vastustaminen. Toimiminen näitä periaatteita vastaan saattaa johtaa avun keskeyttämiseen. Avunantajat ovat puolestaan sitoutuneet antamaan ennakoitavissa olevaa apua, jonka ehdot ovat läpinäkyviä. Lisäksi avunantajat ovat sitoutuneet yhdenmukaistamaan toimintatapojaan, vahvistamaan Mosambikin toimintakykyä sekä käyttämään maan omia hallintojärjestelmiä.

Mosambikin saama budjettituki

Mosambikille budjettitukea antavaan ryhmään kuuluu 18 jäsentä: Afrikan Kehityspankki, Alankomaat, Belgia, Espanja, Euroopan Komissio, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Kanada, Maailmanpankki, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Sveitsi, Tanska.

Vuonna 2005 Mosambik vastaanotti budjettitukea noin 287 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, vuonna 2006 noin 360 miljoonaa dollaria, ja vuoden 2007 ennuste on noin 370 miljoonaa dollaria. Vuonna 2006 budjettituen osuus kokonaisavusta oli noin 30 prosenttia.

Vuosina 2005–2006 Suomi tuki Mosambikin budjettia yhteensä yhdeksällä miljoonalla eurolla. Vuonna 2007 Suomen budjettituki Mosambikille on 5 miljoonaa euroa.



Mosambikin köyhydenvähentämishjelmassa painotetaan aidsin vastaista taistelua.

Mosambikin sektoriministeriöiden edustajien mielipiteet budjettituesta ovat ristiriitaisia. Toisaalta he näkevät tuen hyvät puolet, toisaalta heidän on vaikea luottaa riittävästi hallituksen kykyyn vastata budjettivarojen hallinnosta.

Sujuvampaa tiedonkulkua hallituksen ja kansalaisten välillä

Mosambikissa budjettitukeen liittyvä keskustelu on tärkeä demokratian ja parlamentaarisen järjestelmän vahvistaja. Köyhydenvähentämishjelman suunnitteluun osallistui useiden kansalaisjärjestöjen edustajia ja tavoitteena on ottaa ohjelman toteuttamisessa huomioon mahdollisimman monen kansanryhmän edut. Parlamentti käsittelee ja hyväksyy valtion vuosisuunnitelman ja talousarvion, joten budjettitukeen suunnatun avun tulisi ainakin periaatteessa jakautua demokraattisesti.

GMD (Grupo Moçambicano da Divida) niminen kansalaisjärjestöfoorumi on tärkeimpiä hallituksen toimia valvovia elimiä. Foorumiin kuuluu noin 70 kansalaisjärjestöä ja se tiedottaa kansalaisille hallituksen toimista ja varainkäytöstä.

Järjestön kanta budjettitukeen on myönteinen ja sen mukaan köyhyydenvähentämishjelma suoriutuu tehtävistään kohtuullisen hyvin. Ongelmana pidetään parlamentin heikkoutta ja kansalaisten vähäistä osallistumista budjettitukikeskusteluun. Tilanne paranisi lisäämällä yhteydenpitoa avunantajien ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Maakunnissa järjestetään budjetin käyttöä koskevia kokouksia, mutta niissä käytettävä kieli on tavallisille kansalaisille usein liian vaikeaselkoista. Nykyisiin kokouksiin osallistuvatkin lähinnä hallituksen edustajat ja paikalliset johtajat.

Selvitysten mukaan tiedonkulku sekä yhteistyö hallituksen ja kansalaisten välillä on parantunut. GMD-järjestön päätavoitteita on parantaa hallinnon avoimuutta. Suuri haaste on saada kansalaiset tietoisiksi hallituksen lupauksista ja varainkäytöstä, joten ihmisille kerrotaan, mitä budjetissa on luvattu. Valtion varainkäytöstä tulee avoimempaa, kun ihmiset osaavat kysellä käytettyjen varojen perään.

Yliopisto-opiskelijoista koostuvat ryhmät ovat kiertäneet maakunnissa kouluttamassa paikallisia kansalaisjärjestön edustajia. Nämä puolestaan ovat kiertäneet tekemässä ovensuukyselyjä ja selvittäneet hallituksen toimia ja varainkäytön tehokkuutta eri sektoreilla. Samalla on kysytty, mitä mieltä ihmiset ovat hallituksen toiminnasta, ja ovatko valtion varat menneet kohteisiin, joihin niiden kuuluu köyhyydenvähentämishjelman mukaan mennä.

GMD järjestää keskusteluja, joissa myös parlamentin ja hallituksen edustajat ovat puhuneet muun muassa

julkisten varojen hallinnosta ja velkahelpotuksista saatujen varojen kohdentamisesta.

Korruptioriskiä seurataan

Korruptio on vakava ongelma useissa kehitysmaissa, ja budjettitukiyhteistyössä seurataan ja arvioidaan jatkuvasti korruptioon liittyviä riskejä. Vuonna 2006 julkaistun laajan budjettitukievaluoinnin mukaan budjettituki ei ole muita apumuotoja alttiimpi korruptiolle. Budjettituella pyritään nimen omaan vahvistamaan olosuhteita, jotka tehostavat julkisten varojen käyttöä ja vähentävät korruptiota. Tämä edellyttää pitkäaikaista sitoutumista kaikilta osapuolilta.

Heikko hallinto, puutteelliset julkisen talouden järjestelmät ja niiden riittämätön demokraattinen seuranta antavat korruptiolle kasvualustan. Budjettituen avulla päästään puuttumaan juuri näihin alueisiin. Voidaankin sanoa, että budjettituella ja sen yhteydessä toteutettavilla uudistusohjelmilla vähennetään korruptiota.

"Budjettituen kannalta tärkeintä on estää julkisten varojen väärinkäyttö. Köyhyyden vähentämisen näkökulmasta lahjonta ja julkisen aseman väärinkäyttö ovat yhtä haitallisia. Hallinnon uudistusohjelmien avulla on pystytty vähentämään korruption mahdollisuuksia. Julkisia hankintoja ja tilintarkastuksissa annettujen huomautusten toteutusta on kuitenkin seurattava tarkasti."

VTV Tansanian budjettituesta 2006

Nicaragua: Budjettituella lupaava alku

Kansainvälinen yhteisö on tukenut vahvasti Nicaraguan kehitystä, mutta tulokset ovat usein jääneet odotettua laihemmiksi. Köyhyys ei ole poistunut haluttuun tahtiin, ja YK:n vuosittuuhattavoitteiden saavuttamiseen on vielä matkaa.

Avunantajat ja Nicaraguan hallinto ovatkin ryhtyneet toimiin avun tehostamiseksi. Suomi ja kahdeksan muuta avunantajaa allekirjoittivat budjettitukea koskevan yhteisrahoitussopimuksen Nicaraguan kanssa toukokuussa 2005. Sopimus sisältää lukuisia periaatteellisia ehtoja, jotka hallinnon tulee täyttää saadakseen tukea.

Nicaraguan entinen valtiovarainministeri **Mario Arana** tuntee kehitysyhteistyön ongelmat. Hänen mukaansa Nicaragua ei ole määritellyt itse omia kehitystarpeitaan, vaan sen ovat tehneet kansainväliset avunantajat. Ongelmana on ollut myös liian laaja apumuotojen kirjo ja avun korkeat hallintokulut. Lisäksi hankkeiden vaikutukset ovat aika ajoin jääneet odotettua pienemmiksi, kun apua on suunnattu ottamatta huomioon todellisia tarpeita. Budjettituella rahoitetaan Nicaraguan kansallista kehityssuunnitelmaa, joka pyrkii vastaamaan maan omiin tarpeisiin.

Infrastruktuurin, muun muassa teiden, rakentaminen on tärkeä osa köyhyyden vähentämistä.





Nicaraguan sairaaloihin ja terveyskeskuksiin tarvitaan laitteita ja lääkkeitä.

Hyviä tuloksia alle kahdessa vuodessa

Budjettituki on Nicaraguassa nuori apumuoto, mutta sen alustavat tulokset ovat lupaavia. Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) vuonna 2006 tekemässä selvityksessä todetaan, että budjettituki on selvästi yhtenäistänyt avunantajien toimintaa Nicaraguassa. Samalla se on parantanut hallituksen ja avunantajien välistä keskustelua.

Mario Arana näkee selkeitä edistysaskeleita erityisesti hallinnon kehittämisessä. Hänestä Nicaragua on onnistunut parantamaan ministeriöiden alaisten laitosten toimintaa ja vähentämään hallinnollisia kustannuksia. Lisäksi budjettiin on saatu joustavuutta, ja nyt rahaa voidaan käyttää selkeämmin paikallisiin tarpeisiin.

Kouluihin tarvitaan myös opettajia

"Aiemmin meillä oli esimerkiksi rahaa fyysisiin investointeihin, mutta ei välttämättä juokseviin kuluihin. Meillä oli kouluja, mutta ei rahaa opettajiin ja oppimateriaaleihin. Meillä oli terveyskeskuksia, mutta puutetta terveydenhoitajista ja lääkkeitä. Siinä ei ollut mitään järkeä".

Nicaraguan entinen valtiovarainministeri Mario Arana

Keskustelu on jouduttanut myös tärkeitä lainsäädännöllisiä uudistuksia. Esimerkiksi uuden budjettilain mukaan valtiontalouden tarkastusvirasto on nyt velvollinen tekemään vuosittaisen tarkastuksen valtion budjetin käytöstä. Erityinen avunantajien budjettitukiryhmä seuraa jatkuvasti hallinnon uudistusprosesseja ja muita budjettitukeen liittyviä kysymyksiä.

"Onnistumista köyhyyden vähentämisessä on vielä vaikea arvioida. Apu on entistä yhtenäisempää ja budjetin suunnittelu aiempaa parempaa ja avoimempaa. Vielä on kuitenkin liian aikaista arvioida, johtaako tämä parempiin palveluihin ja sitä kautta köyhyyden vähentämiseen. Täytyy myös muistaa, että budjettituki on vain noin 20 prosenttia kaikesta Nicaraguan saamasta avusta."

*Sveitsin kehitys yhteistyöelimen
COSUDE:n edustaja Jürg Benz*

Riskien hallinnassa avoin keskustelu tärkeää

Nicaraguan politiikka on edelleen aaltoilevaa, ja nopeat poliittiset suunnanmuutokset ovat mahdollisia. Epävarma poliittinen tilanne ja korruptio asettavat haasteita kehitys yhteistyölle ja suoraan hallinnolle annettavalle budjettituelle. Kehityksen tarkka seuranta ja keskustelu nousevat tärkeään osaan.

Keskustelu hallinnon kanssa on avannut Suomelle ja muille budjettituen antajille aivan uusia vaikuttamisen kanavia. Samalla myös vastuu on kasvanut. Jos avunantajat päättävät yhdessä vetäytyä budjettituesta, maa joutuu ongelmiin. Toisaalta kukaan ei halua antaa rahaa hallinnolle, joka huolehtii siitä epätydyttävällä tavalla.

Budjettituen ehtojen toteutumista sekä kunkin sektorin kehitystä arvioidaan kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä seurantakokouksissa, joihin osallistuvat sekä hallitus että budjettituen antajat.

Periaatteelliset ehdot, kuten ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vapaat ja avoimet vaalit sekä oikeusvaltion toteuttaminen ovat niin tärkeitä periaatteita, että niiden

rikkominen kyseenalaistaisi koko kehitys yhteistyön mielekkyyden. Budjettituki onkin hyvän väline arvioida Nicaraguan olosuhteita myös muiden apumuotojen kannalta.

Budjettituki potkii poliittista kulttuuria eteenpäin

"Nicaraguassa politiikka on kärjistynyt, ja aluksi olimme epävarmoja siitä, pystymmekö täyttämään budjettitukeen sisältyvät ehdot. Pelkäsimme, että jos emme onnistuisi uudistamaan hallintoamme riittävän nopeasti, menettäisimme aiemman hankeyhteistyön, jolla on puutteistaan huolimatta ollut vaikutusta maan kehitykseen. Budjettituki vaatii kypsyyttä kaikilta ja asettaa meidät vastuuseen käyttämistämme rahoista."

Nicaraguan entinen valtiovarainministeri Mario Arana

Nicaraguan saama budjettituki

Budjettitukea antavaan ryhmään kuuluvat: Alankomaat, Euroopan komissio, Iso-Britannia, Maailmanpankki, Norja, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Sveitsi

Vuodesta 2005 lähtien Nicaragua on vastaanottanut budjettitukea noin 68 miljoonaa euroa vuodessa. Tämä on noin 20 prosenttia kaikesta avusta.

Vuosina 2005–2006 Suomi tuki Nicaraguan budjettia yhteensä viidellä miljoonalla eurolla, vuonna 2007 budjettitukeen on varattu 2 miljoonaa euroa. Budjettituesta kanavoidaan vuosittain 50 000 euroa tekniseen apuun ja budjettitukeen liittyvien riskien hallintaan koordinoitusti muiden avunantajien kanssa.

Sambia: Avoin hallinto lisää kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin



Sambian kehitysohjelman tavoitteita seurataan ja niistä keskustellaan yhdessä avunantajien kanssa.

Sambia on Suomen kehitys yhteistyön pitkäaikainen kumppani. Maa on ilmoittanut pitävänsä budjettitukea mieluisimpana apumuotona, ja perusteellisen valmistelun jälkeen Suomi aloitti budjettituen Sambialle loppuvuodesta 2006.

Budjettituen vaikutukset ovat laajat – rahoituksen lisäksi tuetaan kansallisia kehitystavoitteita sekä raportointi- ja seuranta järjestelmien kehittymistä. Samalla lisätään hallinnon avoimuutta ja julkisen taloushallinnon luotettavuutta. Näin avataan vaikuttamismahdollisuuksia niin parlamentaarikoille, kansalaisille kuin kansalaisjärjestöillekin.

Ihmiset saavat luotettavampaa tietoa valtion toimista

Sambiassa käydyssä budjettitukikeskustelussa painottuvat valtionhallinnon, erityisesti julkisen taloushallinnon avoimuus, luotettavuus ja tuloksellisuus. Paremmin toimiva ja avoimempi valtionhallinto lisää kansanedustajien, kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisten mahdollisuuksia saada luotettavaa tietoa. Suomi on ollut kehittämässä Sambian julkisen varainkäytön hallintoa, jonka myötä parannetaan paikallisen valtiovarainministeriön, sektoriministeriöiden,

parlamentin sekä valtion tilintarkastuslaitoksen mahdollisuuksia toimia tehokkaammin ja vastuullisemmin.

Budjettitukikeskustelussa kuullaan myös kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin edustajia. Kansalaisjärjestöt ovat olleet mukana hallituksen ja avunantajien budjettitukea koskeneissa työryhmäkeskusteluissa muun muassa pohtimassa korruptiota ja sen vähentämistä.

Sambian kehitysohjelmasta on poimittu muutamia tavoitteita, joiden toteutumista seurataan ja joista keskustellaan yhdessä avunantajien kanssa. Lisäksi keskustellaan yhteistyön peruseriaatteiden toteutumisesta. Nämä periaatteet liittyvät ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, demokratian edistämiseen sekä hyvän hallinnon, muun muassa julkisen taloushallinnon kehittämiseen. Sekä avunantajat että sambialaiset haluavat nähdä tuloksia: erityisen tyytyväisiä ollaan oltu lasten koulunkäyntilukujen selvään nousuun sekä siihen, että valtionhallinnon rahoituksen ennakoitavuus on parantunut.

"Sambian kansalaisyhteiskunta pitää hyvänä budjettituen mukanaan tuomaa rahoituksen ennakoitavuutta sekä avunantajien yhdenmukaisia toimintatapoja. Budjettituki on myös vähentänyt kustannuksia, joita hallitukselle on koitunut avun vastaanottamisesta. Kansalaisjärjestöjen mielestä budjettitukeen liittyvä keskustelu on edistänyt ihmisten tiedonsaantia. Tiedonkulun avoimuutta on kuitenkin parannettava edelleen, jotta hallituksen toimintaa voidaan valvoa."

Sambialaisen kansalaisjärjestöjen kattojärjestön johtaja Flint K. Zulu

Sambian saama budjettituki



Budjettitukea antavaan ryhmään kuuluvat: Afrikan kehityspankki, Alankomaat, Euroopan komissio, Iso-Britannia, Maailmanpankki, Norja, Ruotsi, Saksa ja Suomi .

Kahdenvälisten avunantajien antama budjettituki oli 31 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria vuonna 2005, 56 miljoonaa dollaria vuonna 2006 ja 104,54 miljoonaa dollaria vuonna 2007. Suora budjettituki on 27 prosenttia koko Sambian vastaanottamasta kokonaisavusta vuonna 2007. Vuonna 2005 osuus kokonaisavusta oli 15 prosenttia ja vuonna 2006 19,7 prosenttia.

Euroopan komission budjettituki on vuonna 2007 noin 40 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria, Maailmanpankin noin 10 miljoonaa dollaria ja Afrikan kehityspankin 30 miljoonaa dollaria. Suomi liittyi budjettituen antajiin vuonna 2006 ja tukee Sambian budjettia viidellä miljoonalla eurolla vuonna 2007.

Vietnam: Tukea köyhimmille alueille



Vietnamissa köyhyyden vähentämishjelma hyödyttää muun muassa etnisiä vähemmistöjä Quang Trin alueella.

Vietnam on viime vuosikymmeninä edennyt hyvin köyhyyden vähentämisessä, mutta on kuitenkin edelleen matalatuloinen kehitysmaa. Vaikka maan talouskehitys on ollut huimaa, sen hedelmät eivät ole ulottuneet kaikkein köyhimmille alueille.

Vietnam käynnisti 1990-luvun alkupuolella kansallisen ohjelman nälän ja köyhyyden poistamiseksi erityisesti maaseudulta. Tavoitteet saavutettiin monilla alueilla, mutta etnisten vähemmistöjen asuttamat alueet ja vuoristo-alueet eivät kehittyneet toivotulla tavalla. Heikoimmin kehittyneiltä alueilta puuttuvat edelleen perusrakenteet ja -palvelut sähkö- ja tieverkko sekä terveydenhuolto. Vuonna 1998 Vietnamin hallitus päätti kohdistaa suoraa tukea kaikkein köyhimmille alueille ohjelmalla, joka osoittautui toimivaksi ja on nyt liitetty maan taloudelliseen viisivuotissuunnitelmaan.

Vuonna 2004 Vietnamin hallitus päätti jatkaa ohjelmaa ensimmäisen viisivuotiskauden (2000–2005) jälkeen toisella vaiheella. Sen aikana vähennetään edelleen köyhyyttä, mutta toiminta-alue on rajattu entistä tarkemmin vähemmistöjen asuttamien alueiden ympärille. Tällä tavoin haluttiin taata mahdollisimman tehokas varojen käyttö. Toisessa vaiheessa on mukana 2500 kylää, joissa asuu yhteensä 8,7 miljoonaa etnisiin vähemmistöihin kuuluvaa ihmistä. Toisen vaiheen kokonaisbudjetti on noin

800 miljoonaa euroa, joka käytetään perusrakenteiden kehittämiseen, tuottavuuden ja tuotannon kohentamiseen sekä elinympäristön parantamiseen.

"Vietnamin hallitus rohkaisee avunantajia lisäämään budjettitukeaan Vietnamille. Tuki käytetään muun muassa koulutuksen järjestämiseen kaikille sekä vesihuoltoon ja sanitaatioon."

*Vietnamin suunnitteluministeriön
kehitysyhteistyön päällikkö Ho Quang Minh*

Suomen suurin avustuspaketti Vietnamille

Suomi tukee ohjelmaa 17 miljoonalla eurolla vuosina 2007–2009. Tuesta 14 miljoonaa euroa käytetään suoraan budjettitukeen ja kolmella miljoonalla eurolla tuetaan ohjelman toteutusta ja tavoitteiden saavuttamista sekä valtiollisella että aluetasolla. Avustuspaketti on suurin yksittäinen Suomen Vietnamille antama kehitysyhteistyöavustus.

Ohjelma valittiin avustuskohteeksi, koska Suomella on pitkällistä kokemusta kehitysyhteistyöstä Vietnamissa. Lisäksi köyhyyden vähentämisestä on saatu hyviä tuloksia pienemmissä Quang Trin ja Thua Thien Huen maaseutu-kehityshankkeissa. Suoran budjettituen on havaittu olevan tehokas ja kestävä tuen muoto, sillä sen avulla Vietnam voi itse ohjailla varoja tarpeellisimpiin kohteisiin ja samalla maa sitoutuu hankkeisiin muita tukimuotoja paremmin.

Suomalaiset yhteistyökumppanit tarjoavat vietnamilaisille tukea suorituskyvyn parantamiseen, valvovat



Liikeneruuhkat kasvavat Vietnamissa yhdessä talouskasvun kanssa. Kuva: Vesa Mäkinen.

ohjelman sujumista ja varmistavat hyvän hallinnon toteutumisen. Suomi koordinoi myös Vietnamin ja muiden avunantajien välistä yhteistyötä.

Vietnamissa on noin 85 miljoonaa asukasta, joista köyhyyserajan alla elää viidennes. Kehitysapua maa saa vuodessa alle 2 miljardia Yhdysvaltain dollaria, josta budjettituen ja sektoribudjettituen osuus on noin neljännes.

Kehityspoliittinen viestintä

Käyntiosoite: Kanavakatu 4 a, 00160 Helsinki

Postiosoite: PL 176, 00161 Helsinki

Puhelin: (09) 1605 6370

Telefax: (09) 1605 6375

Vaihde: (09) 16005

Sähköposti: keoinfo@formin.fi

Verkkosivut: <http://global.finland.fi>



ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET