

Budjettitukiyhteistyö



Suomen kehitysyhteistyössä



Budjettitukiyhteistyö

Suomen kehitysyhteistyössä

Ohjeet budjettitukiyhteistyön
valmistelua, toimeenpanoa ja
seurantaa varten



Ulkoasiainministeriö
Kehityspoliittinen osasto

Esipuhe

Valtioneuvoston 5.2.2004 hyväksymän kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomen kehityspoliitiikan viitekehys on YK:n vuosituhatjulistus, sen arvot ja kehityspäämäärät. Kehityspoliittikkamme keskeisimpänä tavoitteena on vaikuttaa äärimmäisen köyhyyden poistamiseen. Kehityspoliittinen ohjelma korostaa, että moniulotteiseen köyhyysongelmaan voidaan puuttua toimimalla kokonaisvaltaisesti ja johdonmukaisesti useilla politiikkalohkoilla ja vaikuttamisen tasoilla.

Kehitysyhteistyö on yksi kehityspoliitiikan keskeinen väline. Pyrkimys kehitysyhteistyön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen on muuttanut ja laajentanut kehitysyhteistyömme keinovalikoimaa hankekohtaisesta yhteistyöstä ohjelmayhteistyöhön sekä uusiin yksityissektorin ja julkisen sektorin välisiin kumppanuusohjelmiin. Kehityspoliittinen ohjelma asettaa tavoitteeksi lisätä ohjelmayhteistyötä, millä tarkoitetaan köyhyyden vähentämisen- ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai sektorirahastojen kautta yhteistyössä muiden avunantajien kanssa. Asteittainen siirtyminen hankekohtaisesta tuesta laaja-alaiseen ohjelmayhteistyöhön on kansainvälinen suuntaus, jota tukevat kansainvälisestä kehitysyhteistyöstä saadut kokemukset. Erittäin tärkeiksi tavoitteiksi ovat nousseet pyrkimys vahvistaa kehitysmaiden roolia yhteistyöohjelmien suunnittelussa ja toimeenpanossa sekä tarve harmonisoida avunantajien toimintaa.

Tämän ohjeen tavoitteena on tukea Suomen osallistumista kahdenvälisen budjettitukiyhteistyön valmisteluun, toimeenpanoon ja seurantaan pääyhteistyömaissa. Ohjeen avulla voidaan edistää kahdenvälisen ja monenvälisen toimintapolitiikan johdonmukaisuutta soveltamalla sitä myös Suomen kannanmuodostukseen kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa ja EU:ssa. Kehityspoliittisen ohjelman keskeiset periaatteet ja tavoitteet luovat perustan budjettitukiyhteistyötä koskevalle ohjeelle.

Ulkoasiainministeriön eri osastojen ohella ohjeen valmisteluun ovat osallistuneet Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa toimivat Suomen edustustot. Ohjeen laadinnassa on hyödynnetty Suomen tähänastisia kokemuksia budjettitukiyhteistyöhön osallistumisesta erityisesti Tansaniassa, Mosambikissa ja Nicaraguassa sekä muiden avunantajien budjettitukilinjauksia ja ohjeita. Lisäksi ohjeen valmistelussa on kuultu ulkoasiainministeriön keskeisiä sidosryhmiä.

Ohje on suunnattu ensisijaisesti ulkoasiainhallinnon edustajille Suomessa sekä Suomen ulkomaanedustustoissa, suomalaisille sidosryhmille, yhteistyömaiden viranomaisille sekä muille budjettitukiyhteistyöhön osallistuville yhteistyökumppaneille. Ohje on luonteeltaan yleisohje, joka sisältää peruslinjauksia, mutta ei korvaa tapauskohtaista analyysiä ja päätöksentekoa. Budjettitukiyhteistyö on uusi ja nopeasti kehittyvä instrumentti, minkä vuoksi myös tätä ohjetta täydennetään kokemuksen karttuessa.



Ritva Jolkkonen
Osastopäällikkö

Sisältö

1. JOHDANTO	2
2. BUDJETTITUKI KEHITYSYHTEISTYÖN INSTRUMENTTINA	3
3. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖTÄ OHJAAVAT YLEISET PERIAATTEET	5
4. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖN EDELLYTYKSET	7
5. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖN VALMISTELUVAIHEET	12
6. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖHÖN LIITTYVIEN RISKIEN ANALYSOINTI JA HALLINTA	14
7. EHDOLLISUUS	23
8. BUDJETTITUEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA JA ARVIOINTI	28
9. RAPORTOINTI VAIKUTTAVUUDESTA SUOMALAISILLE SIDOSRYHMILLE	34
10. SOPIMUSKÄYTÄNNÖT BUDJETTITUKIYHTEISTYÖSSÄ	35
11. HENKILÖSTÖ JA OSAAMINEN	38
Liite 1	42
Liite 2	44
Liite 3.	47
Liite 4.	63
Liite 5.	72

1. JOHDANTO

Ohje toimii työvälineenä budjettitukiohjelmien suunnittelussa, toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa. Ohje on suunnattu ensisijaisesti ulkoasiainministeriön virkamiehille Suomessa sekä edustustoissa, suomalaisille sidosryhmille sekä yhteistyömaiden viranomaisille ja muille budjettitukiyhteistyöhön osallistuville yhteistyökumppaneille. Ohjeen avulla voidaan edistää kahdenvälisen ja monenvälisen toimintapolitiikan johdonmukaisuutta soveltamalla sitä myös Suomen kannanmuodostukseen kansainvälisissä kehitysrahoituslaitoksissa ja EU:ssa.



Ohje keskittyy budjettitukeen, jolla tuetaan kansallisia köyhdyntämisenstrategioita (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) sekä YK:n vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärien saavuttamista Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. Ohjeessa käsitellään budjettitukea kehitysyhteistyön instrumenttina, joten ohjetta täydentävää köyhdyntämisenstrategioiden sisältöön ja laatuun liittyvää materiaalia on esim. global.finland.fi/koyhyys sivustoilla.

Ohje on luonteeltaan joustava yleisohje, joka sisältää peruslinjauksia, mutta ei korvaa tapauskohtaista analyysiä ja päätöksentekoa. Budjettitukiyhteistyö on uusi ja nopeasti kehittyvä instrumentti, minkä vuoksi myös tätä ohjetta täydennetään kokemuksen karttuessa.

2. BUDJETTITUKI KEHITYSYHTEISTYÖN INSTRUMENTTINA

Budjettituki on yksi ohjelmayhteistyön instrumentti. Muita ohjelmayhteistyön instrumentteja ovat maksutasetuki, tuontituki, elintarvike- ja muu tavara-apu, velkahelpotusrahoitus ja sektoriohjelmien yhteisrahoitusjärjestelyt. Budjettituki eroaa edellä mainituista ohjelmayhteistyön instrumenteista tavoitteenasettelun, yhteistyölle asetettujen ehtojen sekä avun toimeenpanon osalta.



Budjettituki voidaan kohdentaa korvamerkitsemättömänä yhteistyömaan valtion budjettiin, jolloin siitä käytetään nimitystä suora budjettituki (general budget support). Suorassa budjettituessa avunantajien rahoituksen ehdot perustuvat valtion kokonaisbudjetissa määriteltyjen toimintapolitiikkojen ja prioriteettien noudattamiseen. Sektoribudjettituella (sector budget support) tarkoitetaan budjettirahoitusta, jonka käyttö on korvamerkitty tietyn sektorin tai sektoreiden menojen rahoittamiseen. Sektoribudjettituen ehdot on rajattu koskemaan rahoituksen kohteena olevan sektorin tai sektoreiden toimintapolitiikkojen toteutusta. Tämä ohje rajoittuu tarkastelemaan vain suoran budjettituen (jatkossa käytetään termiä budjettituki) valmistelua, seurantaa ja toimeenpanoa Suomen kehitysyhteistyön instrumenttina.

Budjettituki merkitsee suoraa varainsiirtoa avunantajilta yhteistyömaan budjettiin julkisen sektorin menojen rahoittamiseksi tilanteessa, jossa maa ei itse kykene tuottamaan riittävästi julkisia resursseja köyhyden vähentämiseen ja taloudellisen kasvun edistämiseen. Tuki kohdennetaan yhteistyömaan kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian (PRSP) toimeenpanoon, mutta sitä ei korvamerkitä tiettyjen julkisen sektorin menojen kattamiseen. Budjettitukea myöntäessään avunantajat sitoutuvat tukemaan kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanoa osallistumalla sen rahoittamiseen ennalta sovitun ajanjakson aikana yhteistyömaan budjetin kautta.

Budjettitukirahoituksen käyttöä seurataan yhteistyömaan valtiontalouden hoitoa koskevan lainsäädännön ja hallintomenettelyjen avulla. Yhteistyömaan hallitus on tilivelvollinen budjettivarojen käytöstä ja kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanosta ensisijaisesti omille kansalaisilleen, ei avunantajille. Siksi budjettitukiyhteistyöllä voidaan vahvistaa kumppanimaan hallituksen tilivelvollisuutta budjettivarojen käytöstä omille kansalaisilleen. Budjettituen käytön läpinäkyvyyden ja tuen vaikuttavuuden seuranta edellyttää avunantajien ja yhteistyömaan yhteisesti sopimia seuranta- ja arviointimenettelyjä, joiden tulee perustua yhteistyömaan omiin seurantamekanismeihin.

Budjettitukiyhteistyön keskeiset tavoitteet ja perustelut tiivistettynä:

- yhteistyö perustuu kumppanimaan laatimaan ja sen johdolla toimeenpantavaan köyhyyden vähentämisstrategiaan;
- vetovastuu yhteistyöprosessista on kumppanimaalla ja yhteistyössä noudatetaan sen hallituksen taloushallinnossa sovellettavia mekanismeja;
- yhteistyön avulla vahvistetaan kumppanimaan hallituksen ja kansalaisten välisiä vastuusuhteita, koska hallitus on tilivelvollinen kansalaisilleen PRSP:n toimeenpanon edistymisestä;
- yhteistyö edistää kaikkien käytettävissä olevien resurssien tehokasta ja järjestyksellistä käyttöä kumppanimaan hallituksen asettamien kansallisten prioriteettien mukaisesti;
- yhteistyö lisää valtion budjettirahoituksen ennustettavuutta ja läpinäkyvyyttä;
- yhteistyö luo viitekehyksen avun harmonisoinnille sekä kumppanimaan ja avunantajien pyrkimyksille vahvistaa koordinaatiota ja johdonmukaisuutta keskeisissä politiikkakysymyksissä.

3. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖTÄ OHJAAVAT YLEISET PERIAATTEET

Suomen kehitysyhteistyön toimeenpanoa ohjaavat periaatteet luovat perustan budjettitukiyhteistyölle. Hallituksen helmikuussa 2004 hyväksymä Kehityspoliittinen ohjelma korostaa kehitysmaiden johtavaa roolia omissa kehitysprosesseissaan, avunantajien tiivistyvän yhteistyön ja harmonisoinnin tärkeyttä sekä kehitysyhteistyön avoimuuden ja avun ennakoitavuuden merkitystä kehitysmaiden omalle suunnittelulle. Kehityspoliittisen ohjelman läpileikkaava teema on Suomen pyrkimys johdonmukaiseen toimintaan



kaikilla kansainvälisen ja kansallisen politiikan aloilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan. Kehityspoliittikan keskeisen viitekehyksen muodostavat YK:n vuosituhatjulistuksen arvot ja päämäärät, joihin Suomi on sitoutunut YK:ssa, kansainvälisissä rahoituslaitoksissa sekä OECD/DAC:issa.

Suomen budjettitukiyhteistyötä ohjaavat seuraavat periaatteet:

Omistajuus

Kestävien kehitystulosten saavuttaminen edellyttää, että kehitysmaat itse johtavat omia kehitysprosessejaan. Kehityspoliittinen ohjelma korostaa, että kehitysmailla on oikeus ja velvollisuus varmistaa laaja yhteiskunnallinen osallistuminen kehityksen suunnista ja keinoista päätettäessä.

Harmonisointi

Avunantajien tiivistyvä yhteistyö, toimintatapojen harmonisointi ja avun ennustettavuus lisäävät kehitysyhteistyön tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta. Avunantajien tavoitteiden ja toimintatapojen yhdenmukaistaminen yhteistyömaan omien prioriteettien ja toimeenpanojärjestelmien kanssa vahvistaa myös yhteistyömaiden

omistajuutta sekä kapasiteetin kehittymistä. Harmonisoinnin avulla voidaan välttää avunantajien toimintojen päällekkäisyyttä ja alentaa yhteistyöhön liittyviä hallintokuluja ja byrokratiaa.

Avoimuus ja ennakoitavuus

Avunantajien ja yhteistyökumppaneiden pitkäjänteinen sitoutuminen yhteistyöhön on välttämätön edellytys yhdessä sovittujen kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Yhteistyömaiden kansalliset köyhyden vähentämisstrategiat ovat keski-pitkän aikavälin suunnitelmia, joiden laadinta ja toimeenpano edellyttää tietoa myös avunantajien suunnitelmista niin politiikan kuin rahoituksen osalta.

Johdonmukaisuus

Kehityspoliittinen ohjelma korostaa johdonmukaisuutta kehityksen kannalta merkittävien politiikkalohkojen kesken. Kehityskysymyksiä tulee käsitellä kokonaisvaltaisesti ulkopoliitiikan kaikilla aloilla (turvallisuus-, kauppaa-, kehitys-, ihmisoikeuspolitiikka). Suomi on sitoutunut toimimaan johdonmukaisesti eri politiikan keinoin sekä kansainvälisellä että kansallisella tasolla.

Suomen osallistuminen budjettituki yhteistyöhön edistää ohjaavien periaatteiden toteutumista käytännössä. Myöntämällä budjettitukea Suomi osallistuu kansallisen köyhyden vähentämisstrategian toimeenpanoon, sitoutuu toimimaan kansallisten suunnittelu-, toimeenpano ja seurantajärjestelmien puitteissa ja osallistuu avoimeen keskusteluun myös omista politiikka- ja rahoitussuunnitelmistaan yhteistyömaan hallituksen kanssa. Suomalaista asiantuntemusta voidaan hyödyntää yhteistyömaan kapasiteetin kehittämiseen laaja-alaisessa vuorovaikutuksessa muun budjettituki yhteistyöhön sitoutuneen avunantajayhteisön kanssa.

4. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖN EDELLYTYKSET

Kehityspoliittinen ohjelma (2004) asettaa tavoitteeksi ohjelmayhteistyön lisäämisen, millä tarkoitetaan köyhyyden vähentämistrategioiden ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Perusedellytykset ohjelmayhteistyölle määritellään seuraavasti:



- yhteistyömaan budjettiprosessi on avoin ja maalla on riittävä suunnittelu-, toimeenpano- ja taloushallintokapasiteetti;
- avunantajien ja yhteistyömaan välinen vuoropuhelu on olennainen osa budjettitukiyhteistyötä;
- rahoituksen ehdot perustuvat köyhyyden vähentämisstrategioissa määriteltyihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisessa tapahtuvaan edistymiseen;
- rahoituksen ehdoista ja seurannasta sovitaan yhdessä hallituksen ja kaikkien budjettitukea myöntävien avunantajien kesken;
- Suomi sitoutuu rahoituksensa ennakoitavuuteen keskipitkällä aikavälillä sekä avoimuuteen niiden kriteereiden osalta, joita käytetään päätettäessä vuosittaisten maksatusten tasosta.



Edellämainittujen perusedellytysten lisäksi myös Suomen pitkäaikaiselle yhteistyölle asetetut kriteerit (VN periaatepäätös 2001) ohjaavat budjettitukiyhteistyötä koskevaa päätöksentekoa. Periaatepäätöksen mukaan kahdenvälinen ohjelmayhteistyö rajataan vain pitkäaikaisiin yhteistyömaihin. Rajaus koskee myös budjettitukiyhteistyötä. Budjettituen myöntämistä muille yhteistyömaille voidaan harkita tapauskohtaisesti yhdessä muiden avunantajien kanssa (esimerkkinä Itä-Timorille vuonna 2002 myönnetty korvamerkitsemätön budjettirahoitus).

Arvioitaessa mahdollisuuksia budjettitukiyhteistyön käynnistämiseksi pitkäaikaisen yhteistyömaan kanssa, on analysoitava erityisesti seuraavia kysymyksiä:

Maan avun tarve

Pitkäaikaisissa yhteistyömaissa Suomen tuen tärkeimpänä tavoitteena on köyhyyden vähentäminen. Köyhyyden vähentäminen on myös budjettitukiyhteistyön ensisijainen pyrkimys. Lisäksi budjettitukiyhteistyötä ohjaavat Kehityspoliittisessa ohjelmassa määritellyt tavoitteet ja painopisteet. Niissä korostuvat Suomen sitoutuminen YK:n vuosituhattulistuksen arvoihin ja päämääriin, maailmanlaajuisen turvallisuuden lisäämiseen, sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen, ihmisoikeuksien kunnioitukseen ja kansanvallan edistämiseen, globaalien ympäristöongelmien ehkäisemiseen sekä taloudellisen vuorovaikutuksen kasvattamiseen.

Pitkäaikaisia yhteistyömaita koskevien kriteerien perusteella Suomen budjettitukiyhteistyö rajataan vähiten kehittyneisiin ja alhaisen tulotason maihin, jotka eivät itse kykene valjastamaan riittävästi resursseja köyhyyden vähentämiseen tarvittavien julkisten menojen rahoittamiseen.

Kehitystahto

Budjettitukiyhteistyön kannalta keskeisiä kriteereitä maan kehitystahdon arvioimiseksi ovat maan sitoutuminen köyhyyden vähentämiseen, julkisen taloushallinnon toimivuus ja budjetointiprosessin avoimuus. Budjettitukiyhteistyön perusedellytys on, että yhteistyömaa on laatinut pitkän aikavälin kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian ja on sitoutunut sen toteuttamiseen. Kansallinen köyhyyden vähen-

tämisstrategia ei ole vain budjettitukiyhteistyön perusta vaan luo viitekehyksen Suomen kaikelle yhteistyölle kumppanimaan kanssa.

Raskaasti velkaantuneiden maiden (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) velanhelputus-aloitteen piiriin kuuluviissa maissa Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) rooli köyhyyden vähentämisstrategian laadinnassa ja toimeenpanon seurannassa on korostunut. HIPC-velkahelputusten saaminen edellyttää, että yhteistyömaiden kansalliset köyhyyden vähentämisstrategiat ja niiden toimeenpanon edistymistä koskevat arviointiraportit hyväksytään näiden rahoituslaitosten johtokunnissa. Keskeisimmät köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanon edistymistä koskevat raportit ovat vuosittainen arviointiraportti (Annual Progress Report, APR) ja sitä koskeva Maailmanpankin ja IMF:n analyysi (Joint Staff Assessment, JSA).

Suomi korostaa, että köyhyyden vähentämisstrategian laadinnan ja toimeenpanon tulisi perustua laajaan kansalliseen prosessiin siten, että erityisesti demokraattisesti valituilla päätöksentekojen kanssa sekä myös kansalaisyhteiskunnan edustajilla on selkeä rooli prosessin eri vaiheissa. Myös naisten osallistuminen PRSP:n laadintaan on turvattava. Suomi pitää tärkeänä myös sitä, että PRSP:n toimeenpanon arviointi yhteistyömaassa perustuu laaja-alaiseen dialogiin eri tahojen kesken.

Budjettitukiyhteistyö edellyttää toimivaa ja läpinäkyvää valtiontalouden hallintoa, avointa budjetointiprosessia sekä luotettavaa varojen käytön seurantamekanismeja. Koska budjettituki käytännössä merkitsee varainsiirtoa avunantajilta yhteistyömaan budjettiin maan köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanoa varten, on välttämätöntä, että yhteistyömaan valtiontalouden suunnittelu, valtionvarojen käyttö sekä valvonta perustuu kansalliseen lainsäädäntöön. Yhteistyömaan valtion talousarvion laadintaprosessin tulee olla avoin ja antaa myös avunantajille mahdollisuus seurata talousarvion laadintaa ja sen toteutumista. Budjettituen myöntäminen edellyttää, että yhteistyömaan vuosibudjetti sekä keskipitkän aikavälin kehysbudjetti noudattavat köyhyyden vähentämisstrategian painopisteitä.

Suomen kyky antaa apua

Budjettitukiyhteistyön valmistelu ja sen toimeenpanon seuranta perustuu tiiviiseen yhteistyöhön ja neuvotteluihin kaikkien avunantajien sekä yhteistyömaan hallituksen edustajien kanssa. Suomi voi osallistua yhteistyöhön vain maissa, joissa Suomella on edustusto, koska budjettitukiyhteistyö vaatii laaja-alaista ja säännöllistä vuoropuhelua yhteistyömaan ja avunantajien välillä. Edustustossa tulee olla riittävästi budjettitukiyhteistyöhön ja kumppanimaan olosuhteisiin perehtyneitä asiantuntijoita, jotka voivat täysipainoisesti osallistua yhteistyöhön ja varmistaa Suomen kannalta keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden toteutumisen. Asiantuntemuksen tarve (erityisosaamisalue) on harkittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun avunantajayhteisön osaamisen kattavuus ja Suomen asiantuntijapainoksen lisäarvo yhteistyössä. Suomen tulee myös pyrkiä vahvistamaan omaa asiantuntemustaan budjettitukiyhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä (ks. myös luku 11, Henkilöstö ja osaaminen).

Edellytyksenä Suomen osallistumiselle voidaan pitää myös sitä, että kumppanimaassa on avunantajayhteisö, joka on valmis hallituksen kanssa luomaan kaikille yhteiset pelisäännöt budjettitukea varten. Yksittäisenä avunantajana Suomen ei tule ryhtyä budjettitukiyhteistyöhön.

Tuloksellisuuden edellytykset

Budjettitukiyhteistyön tuloksellisuuden edellytykset ovat yhteneväiset pitkäaikaiselle kehitysyhteistyölle asetettujen edellytysten kanssa. Perusedellytys avun tuloksellisuudelle on, että konfliktit tai niiden uhat yhteistyömaassa eivät vaikeuta yhteistyötä. Keskeinen kriteeri arvioitaessa budjettituen tuloksellisuuden edellytyksiä on myös Suomen saama palaute aikaisemmasta yhteistyöstä. Lisäksi kumppanimaan hallinnollisen kapasiteetin tulee olla tasolla, joka mahdollistaa yhteistyön tarjoamien lisäresurssien tehokkaan hyödyntämisen. Maan resurssit valtiontalouden suunnitteluun ja hoitamiseen ovat usein rajalliset ja niiden kehittäminen muodostaa yleensä keskeisen osan budjettitukiyhteistyötä. Maan tulee osoittaa valmiutta kapasiteettinsa kehittämiseen yhteistyössä avunantajien kanssa.

Maan taloushallinnon kapasiteetin arvioinnissa Suomi voi hyödyntää kansainvälisten rahoituslaitosten johdolla laadittuja analyyssejä, joista keskeisimpiä ovat julkisen sektorin menoja koskeva selvitys (Public Expenditure Review, PER), valtiontalouden hoitoa koskeva arvio (Country Financial Accountability Assessment, CFAA) sekä valtion hankintamenettelyjä koskeva arvio (Country Procurement Assessment Review, CPAR). Yksityiskohtaisempi määritelmä em. arviointimenetelmistä löytyy luvusta 6. Suomella on myös mahdollisuus aktiivisesti osallistua näiden analyysin laadintaan.

Taulukko 1. Budjettitukiyhteistyön kriteerit tiivistettynä

Kriteeri	Kriteerit pitkäaikaisille yhteistyömalle	Budjettitukiyhteistyön perustaksi arvioidaan erityisesti
Maan tarve avulle	<ul style="list-style-type: none"> • köyhyys (vähiten kehittynyt tai alhaisen tulotason maa) 	
Kehitystahto	<ul style="list-style-type: none"> • maa valjastaa systemaattisesti käytettävissään olevat voimavarat köyhyyden vähentämiseen edistämällä talouskasvua markkinatalouteen perustuen, ulottamalla peruspalvelut (kuten perusterveydenhuolto ja -koulutus) kaikille ja tasapuolistamalla tulonjakoa • maan harjoittama talouspolitiikka tarjoaa kehitysyhteistyölle suotuisan toimintaympäristön • maalla määrätietoinen pyrkimys demokratian ja tasa-arvon edistämiseen sekä korruption vähentämiseen • maan hallitus on sitoutunut ihmisoikeustilanteen parantamiseen • maa panostaa kestävyteen luonnonvarojen käytössä sekä ympäristön suojeluun • maa pyrkii integroitumaan maailmantalouteen ja kansainväliseen kauppajärjestelmään keinona edistää omia kehityspyrkimyksiään • maa edistää alueensa rauhanomaista kehitystä 	<ul style="list-style-type: none"> • yhteistyömaalla on PRSP, jonka toteuttamiseen se sitoutuu (arviointi esim: APR, JSA, yhteistyömaan budjetti, kansalaisyhteiskunnan kanssa käytävä vuoropuhelu) • budjettiprosessin avoimuus, budjettikuri • hallituksen todennettu aiempi sitoutuneisuus toteuttaa sovittuja policy-tason ehtoja
Suomen kyky antaa apua	<ul style="list-style-type: none"> • Suomella on edustusto maassa • suomalaisilla toimijoilla on kokemusta yhteistyöstä maan kanssa ja maan tarvitsemaa erityisosaamista 	<ul style="list-style-type: none"> • edustustossa riittävät resurssit budjetti-tukiyhteistyössä vaikuttamiseen • laaja-alainen vuoropuhelu (policy dialogue) yhteistyömaanhallituksen sekä avunantaja-yhteisön välillä
Tuloksellisuuden edellytykset	<ul style="list-style-type: none"> • konfliktit tai niiden uhat eivät vaikeuta yhteistyötä • maan hallinnolliset resurssit ovat tasolla, joka mahdollistaa yhteistyön tarjoamien resurssien tehokkaan hyödyntämisen • kokemukset yhteistyön tuloksellisuudesta ovat positiivisia 	<ul style="list-style-type: none"> • yhteistyömaassa riittävä suunnittelu-, toimeenpano- ja taloushallintokapasiteetti (arviointi esim: PER, CFAA, CPAR)

5. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖN VALMISTELUVAIHEET

Päätös Suomen osallistumisesta budjettitukiyhteistyöhön tehdään osana yhteistyömaan kanssa neuvoteltavan yhteistyöohjelman valmistelu- ja päätösprosessia. Prosessissa voidaan erottaa kolme päävaihetta: 1) UM:n sisäinen periaatteellinen päätös budjettitukiyhteistyön valmistelusta, 2) sopiminen yhteistyömaan kanssa, 3) tekninen valmistelu yhteistyömaan kanssa.

UM:n sisäinen periaatteellinen päätös budjettitukiyhteistyön valmistelusta

Ulkoasiainministeriön sisäinen valmistelu käynnistyy yhteistyömaasta vastuullisen alueosaston ja -yksikön sekä ao. maassa toimivan edustuston yhdessä suorittaman arvioinnin perusteella. Luvussa 4 määriteltyjen budjettitukiyhteistyön perusedellytysten mukaisesti arvioinnissa tulee tarkastella yhteistyömaan makrotaloudellista tilannetta, PRSP:n painotuksia, budjetointiprosessia, julkisen sektorin hallintokapasiteettia sekä julkisen taloushallinnon läpinäkyvyyttä ja toimivuutta. Arvioinnin avulla pyritään myös varmistamaan, että muut budjettitukiyhteistyötä ohjaavat kriteerit täyttyvät. Kuten edellä on todettu, arviointi laaditaan yleensä yhdessä yhteistyömaan hallituksen ja muiden avunantajien kanssa käyttäen hyväksi eri ongelma-alueiden analysointiin kehitettyjä työkaluja (Työkalut ks. luku 6). Arviointiprosessia tukevana ohjenuorana voidaan lisäksi käyttää esimerkiksi Tanskan ulkoministeriön budjettituen myöntämistä koskevaan ohjeeseen sisältyvää tarkistuslistaa (Checklist for Assessment and Design of General Budget Support, DANIDA 2003). *Linkki: <http://www.um.dk/danida/amg/>*

Budjettitukiyhteistyötä koskeva arviointiprosessi ja sen perusteella tehtävä periaatteellinen päätös on keskeinen osa valmistelu- ja päätösprosessia. Jos periaatteellinen päätös on myönteinen, budjettitukirahoitus tulee sisällyttää myös kehitysyhteistyötä koskevaan taloussuunnitteluun ja ottaa huomioon valtuuspäätöksen valmistelussa.

Yhteisymmärryksen saavuttaminen yhteistyömaan kanssa

Budjettitukiyhteistyön valmisteluvaihe edellyttää neuvotteluja yhteistyömaan kanssa sekä ministeriön että edustuston tasolla. Varsinainen päätös budjettitukiyhteistyön käynnistämisestä tehdään yhteistyöneuvottelujen yhteydessä, jolloin sovitaan Suomen ja ao. yhteistyömaan yhteistyöohjelman sisällöstä ja laajuudesta tuleville vuosille. Mikäli budjettituki muodostaa osan yhteistyöohjelmaa, tämä tulee ottaa huomioon yhteistyöneuvottelujen taustamuistion ja mandaatin laadinnassa. Ehdotus budjettituen sisällyttämisestä yhteistyöneuvottelumandaattiin käsitellään Kehityspoliittisessa ohjausryhmässä osana mandaatin käsittelyä.

Tekninen valmistelu yhteistyömaan ja muiden avunantajien kanssa

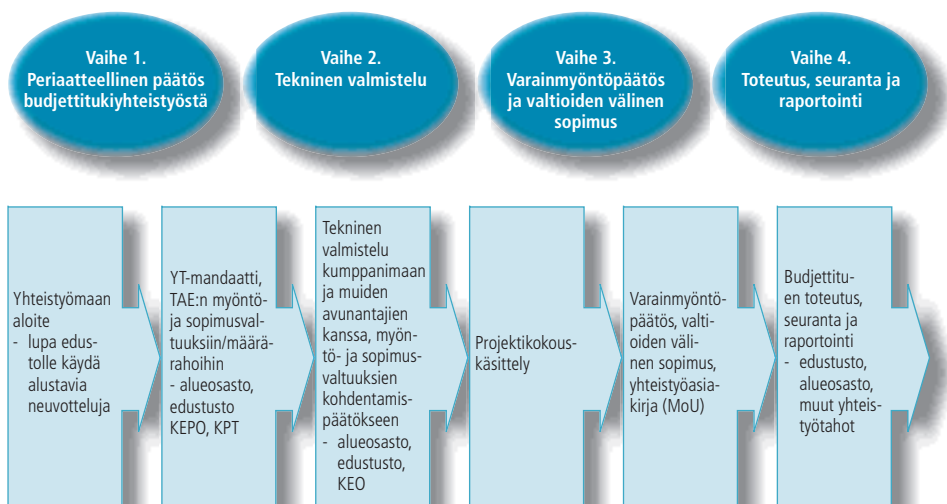
Kun budjettitukiyhteistyön käynnistämisestä on sovittu yhteistyömaan kanssa, käynnistyy yhteistyön tekninen valmistelu. Tämä vaihe sisältää mm. neuvottelemisen budjettitukiyhteistyön yleisiä ehtoja, toimeenpanoa, maksatuksia, seuranta ja raportointia koskevista periaatteista yhteistyömaan ja budjettituen antamista suunnittelevien muiden avunantajien kanssa. Neuvottelujen tuloksena syntyvä, yhteistyömaan ja kaikkien avunantajien allekirjoittama asiakirja, yhteistyöasiakirja (yleensä Memorandum of Understanding, MoU, tässä ohjeessa Joint Financing Arrangement, JFA), muodostaa budjettitukiyhteistyön perustan.

Lisäksi Suomi allekirjoittaa yhteistyömaan kanssa kahdenvälisen sopimuksen. Budjettitukiyhteistyöhön liittyviä oikeudellisia asiakirjoja käsitellään tarkemmin luvussa 10.

Valmisteluprosessi edellyttää pitkäjänteistä yhteistyötä ministeriön eri osastojen, yksiköiden, yhteistyömaan edustuston, yhteistyömaan viranomaistahojen sekä muiden avunantajien välillä. Ministeriössä keskeisiä toimijoita ovat ministeriön johto, alueosastot sekä kehityspoliittinen osasto. Myös globaaliasiain osaston asiantuntemusta on hyödynnettävä yhteistyömaiden köyhyyden vähentämisstrategioiden sekä kansainvälisten rahoituslaitosten laatimien selvitysraporttien analysoinnissa. Ulkoasiainministeriön nimittämällä Kehityspoliittisella toimikunnalla on tärkeä rooli ministeriön kannanmuodostuksessa erityisesti yhteistyöneuvotteluihin valmistauduttaessa.

Budjettituen valmistelu- ja päätösprosessia koskeva kuvaus liitteenä (Liite 1).

Kuva 1. Budjettituen valmistelun vaiheet



6. BUDJETTITUKIYHTEISTYÖHÖN LIITTYVIEN RISKIEN ANALYSOINTI JA HALLINTA



Avunantajien rahoitustuki lisää aina harkinnanvaraisuutta ja joustoa yhteistyömaan valtionvarojen käytössä riippumatta siitä, onko kyseessä tiettyihin hankkeisiin sidottu rahoitus, sektori-rahoitus tai suora budjettituki. Apu mahdollistaa että ulkopuolisen rahoituksen avulla yhteistyömaan hallitus rahoittaa joitakin julkisia menoja, jotka se muuten rahoittaisi valtionbudjettivaroista ja vastaavasti käyttää vapautuvat valtionvarat joidenkin muiden julkisten menojen rahoittamiseen (mahdollisesti sellaisiin menoihin, joita avunantajat eivät ole valmiita rahoittamaan).

Tästä avun peruspiirteestä käytetään yleensä englanninkielistä ilmausta 'fungibility'. Tämä avunantajien rahoitukseen liittyvä piirre on vähäisintä silloin, kun rahoitus on sidottu yhteistyömaan valtionbudjetin prioriteetteihin ja niitä koskevaan laaja-alaiseen vuoropuheluun avunantajien ja yhteistyömaan hallituksen välillä.

Budjettituen osalta keskeiset poliittiset ja taloudelliset riskit liittyvät valtionbudjetin läpinäkyvyyteen ja tilivelvollisuuteen sekä budjetointiprosessiin. Siksi on varmistettava, että hallituksen budjettipolitiikka kuvastaa demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden tahtoa ja että hallituksella on mahdollisuudet toimeenpanna budjetti läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden peruseriaatteita noudattaen. Valtionbudjetti ei suinkaan aina ole avoin. Esimerkiksi joissain tapauksissa sotilasmenoja ei ole ilmoitettu tai valtionbudjetti saattaa olla jopa salainen. Poliittisia ja taloudellisia riskejä tulee analysoida samanaikaisesti, sillä valtionhallinnon kannalta poliittiset ja taloudelliset riskit liittyvät olennaisilta osin toisiinsa.

POLIITTISET RISKIT

Seuraavassa kuvaillaan valikoituja strategisia näkökulmia sekä kysymyksiä, joiden avulla voidaan muodostaa käsitys maan valmiuksista budjettitukiyhteistyöhön demokratian ja hyvän hallinnon näkökulmista. Kysymykset ovat pitkälti laadullisia

eikä niihin välttämättä ole olemassa yksiselitteisiä vastauksia, pikemminkin kysymys on kokonaisvaltaisen käsityksen muodostamisesta.

Valmisteluvaihe

Avoimet ja tilivelvolliset julkiset instituutiot ovat usein köyhyyden vähentämiseen tähtäävien pyrkimysten ja köyhyyden vähenemisen välinen puuttuva linkki. Tästä seuraa, että parlamentin ollessa keskeinen hallintoinstituutio sillä tulee olla keskeinen rooli myös julkisen budjetin valmistelussa. Erityisen tärkeää on, että demokraattisesti valituilla kansanedustajilla on mahdollisuus vaikuttaa maansa budjettiprioriteetteihin. Eräs edustuksellisen demokratian ongelma on naisten vähäinen määrä parlamenteissa, mikä rajoittaa heidän vaikutusvaltaansa julkisen talouden päätöksenteossa. Lisäksi hyvin usein kehitysmaissa toimeenpanovallalla on ylikorostunut asema lainsäädäntövaltaan nähden.

Harkittaessa budjettitukea tulisi arvioida vallanjaon toteutumista sekä parlamentin roolia budjettiprosessissa. Yksipuoluejärjestelmissä tai muissa autoritaarisissa yhteiskunnissa parlamentin rooli on ongelmallinen, koska todellisen opposition puuttuessa politiikkakeskustelun sisällössä ei välttämättä toteudu edustuksellisen demokratian perusvaatimus kansantahdosta. Lisäksi autoritaarisilla hallinnoilla on usein myös ongelmia tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisen suhteen - asioita joita analysoidaan taloudellisten riskien kohdalla. Ongelmana on usein myös se, että parlamentaarikoilla ei välttämättä ole osaamista tai riittävää tietoa budjetin valmisteluun ja seurantaan liittyvistä kysymyksistä.

Valmisteltaessa budjettitukiyhteistyötä Suomi kiinnittää erityistä huomiota seuraaviin kysymyksiin:

- Onko yhteistyömaan hallitus valittu vapailla ja rehellisillä vaaleilla ja salliiko hallitus opposition vapaan työskentelyn oikeusvaltion periaatteita kunnioittaen?
- Mitkä instituutiot ovat ottaneet osaa PRSP:n laadintaan sekä miten prioriteetit ovat valittu? Onko valtionvarainvaliokunnalla mahdollisuus toimia hallituksen budjettipolitiikan vahtikoirana? Onko naisilla ollut mahdollisuus osallistua PRSP:n laadintaan? Onko kansalaisyhteiskunnan edustajilla ollut mahdollisuus osallistua PRSP:n laadintaan?
- Mikä on parlamentin rooli budjetin laadinnassa? Onko oppositiolla mahdollisuus saada äänensä kuuluville kansallista budjettia laadittaessa?
- Onko valtionvarainministeriöllä sekä asianosaisilla sektoriministeriöillä riittävää kapasiteettia ja teknistä valmiutta toimeenpanna PRSP:ssä käsitellyjä linjauksia ja toimintasuunnitelmia?

Hyödyllisiä linkkejä parlamentin roolista valtion budjetin valmistelussa löytyy esimerkiksi:

Linkki: www.worldbank.org/wbi/governance/parliament.htm

Linkki: www.odi.org.uk/pppg/publications/papers_reports/spa/ins01.html

Korruptiokysymykset liittyvät olennaisesti tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumiseen. Autoritaarisilla hallinnoilla on usein ongelmia tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden toteutumisen suhteen, koska autoritaariset hallinnot eivät salli tai ne rajoittavat erilaisten valvontainstituutioiden kuten tilintarkastusvirastojen, korruption vastaisten komissioiden, median ja/tai kansalaisjärjestöjen itsenäistä toimintaa.

Suomen näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä, joita tulisi käsitellä budjettitukiyhdistyötä valmisteltaessa ovat:

- Mikä on maan korruptiotilanne erityisesti julkisen sektorin toimijoiden parissa?
- Minkälaisia trendejä on havaittavissa maan korruptiotilanteessa?
- Onko maan poliittinen johto selkeästi sitoutunut korruption vastaisiin toimiin?
- Onko maassa toimivaa ja itsenäistä valtiontalouden tarkastusvirastoa ja raportoiko se suoraan parlamentille vai hallituksen kautta?
- Onko maassa olemassa muita itsenäisiä valvonta-insituutioita, jotka peräänkuuluttavat tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä hallinnolta?

Lisäksi konfliktikysymykset liittyvät budjettituen riskianalyysiin. Maat jotka ovat ajautumassa väkivaltaiseen konfliktiin kasvattavat usein turvallisuusmenoja. Ei ole tarkoituksenmukaista, että budjettituki-instrumentin myötä kehitys yhteistyövara- ja ohjautuu budjettituen kautta sotilasmenoihin. Suomen kannalta EU:n puitteissa käytävä dialogi on keskeinen työkalu konfliktitilanteen kartoittamiseen.

Suomi kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin kysymyksiin budjettitukiyhdistyötä valmisteltaessa:

- Onko maan budjetti avoin sisältäen myös turvallisuussektorin menot?
- Ovatko puolustusbudjetin menot kohtuullisia suhteessa muihin menoihin ja verrattuna muihin vastaavassa tilanteessa oleviin maihin?
- Mikä on maan yleinen turvallisuuspoliittinen tilanne ja onko lähitulevaisuudessa ennakoitavissa seuraavia riski-indikaattoreita: turvallisuustilanteen heikkeneminen, poliittisten vapauksien systemaattinen rajoittaminen, yleisen taloudellisen tilanteen romahdus, vakavat ihmisoikeusloukkaukset, valikoitujen etnisten tai poliittisten ryhmien syrjintä, suuret muuttoliikkeet, merkittävän väestöosan elinolosuhteiden nopea heikkeneminen?

Demokratian vaatimukseen kuuluvat seuraavat keskeiset tekijät: monipuoluejärjestelmän ja intressiryhmien olemassaolo, vaalijärjestelmä joka takaa vapaat ja rehelliset vaalit, aktiivinen kansalaisyhteiskunta, vapaa media sekä siviilien valvomat asevoimat ja turvallisuusviranomaiset.

Useissa kehitysmaissa demokratian minimivaatimukset toteutuvat vain osittain. Yhteistyömaan hallituksen poliittinen tahto ja sitoutuminen reformeihin on keskeinen yhteistyömahdollisuuksia arvioitaessa. Analyysi edellyttää tapauskohtaista perehtymistä maan poliittiseen tilanteeseen.

Seurantavaihe

Yhteistyömaan poliittisen tilanteen kehittyminen vaatii jatkuvaa seuranta. Suomi ottaa osaa politiikkakeskusteluun kahdenvälisillä foorumeilla (esimerkiksi yhteistyö neuvottelut), EU-dialogin muodossa (esimerkiksi Heads of Mission, HOMS-kokoukset) ja multifoormeilla (Kansainväliset rahoituslaitokset, YK-järjestelmä). Lisäksi Suomen kehitysyhteistyötä ohjaa Cotonoun sopimuksessa kirjatut periaatteet hyvän hallinnon toteutumisesta ja kehitysyhteistyön keskeyttämiseen johtavista asioista ja toimenpiteistä. Dokumentissa *Thinking Strategically about Democracy Assistance: A Handbook on Democracy, Human Rights and Good Governance in Finnish Development Co-operation*, erityisesti luvussa 4 on kirjattu politiikkadialogin eri osa-alueita [Linkki: global.finland.fi/julkaisut](http://global.finland.fi/julkaisut).

Poliittisten riskien hallintaan kuuluu poliittisen dialogin lisäksi osallistuminen kehittämisohjelmiin, joiden kautta tuetaan demokratiakehitystä. Esimerkkinä voisi olla osallistuminen parlamenttien työskentelyedellytysten vahvistamiseen. Lisäksi erilaisten kansalaisyhteiskunnan toimijoiden tukeminen, jotka peräänkuuluttavat julkisen sektorin toimijoita noudattamaan hyvän hallinnon periaatteita, on keino osallistua poliittisten riskien hallintaan. Demokratiakehitystä voidaan lujittaa myös vahvistamalla yhteistyötä poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kesken.

Budjettituki on tulosohjautuvaan hallintoon kuuluvaa toimintaa. Budjettituen seuranta on mahdotonta, jollei yhteistömaalla ole julkista tilastollista ja hallinnollista tietojärjestelmää, jonka kautta muutoksia maan köyhyyden tilassa voidaan seurata. Monissa kehitysmaissa on viime vuosina rakennettu kansallista köyhyyden tilan seurantajärjestelmää (Poverty Monitoring System, PMS), mutta missään maassa se ei vielä toimi aukottomasti. Köyhyyden seurantajärjestelmien ym. tietojärjestelmien kehittäminen on siten osa budjettituki yhteistyötä samalla lailla kuin julkisten taloushallintojärjestelmien kehittäminen.

TALOUDELLISET RISKIT JA KÖYHYYSVAIKUTUKSET

Tulosvastuullisuus ja läpinäkyvyys ovat hyvän hallinnon keskeisiä peruseriaatteita. Nämä periaatteet kulminoituvat julkisten resurssien käyttöön liittyviin kysymyksiin. Tehokas ja luotettava julkisen sektorin taloushallinto ja seurantajärjestelmä vahvistaa tulosvastuullisuutta yhteistyömaan ja sen kansalaisten sekä avunanta-

jien välillä ja edistää yhteisesti sovittujen kehitystavoitteiden saavuttamista. Budjettitukiyhteistyössä luotettavan taloushallinnon ja seurantajärjestelmän merkitys korostuu, koska avunantajien varoja ei korvamerkitä tiettyihin julkisen sektorin menoihin vaan varat kanavoidaan yhteistyömaan budjetin kautta. Budjettitukiyhteistyön valmisteluvaiheessa on siten arvioitava yhteistyömaan julkisen taloushallinnon ja seurantajärjestelmän vahvuudet ja heikkoudet, yhteistyömaan budjettisuunnittelu-, toimeenpano- ja raportointimekanismien käyttöön liittyvät riskit sekä yhteistyömaan pyrkimykset taloushallintojärjestelmänsä kehittämiseen.

Suomen näkemyksen mukaan myös PRSP-asiakirjoihin sisältyvien, budjettituen ehdoiksi asetettujen politiikkauudistusten ja institutionaalisten reformien sosiaaliset ja ympäristövaikutukset tulisi pyrkiä arvioimaan, erityisesti köyhimpien ja haavoittuvimpien väestönsien ja alueiden kannalta. Suomi pyrkii kehittämään köyhyyden vähentämisstrategioiden sosiaalisten ja ympäristövaikutusten arviointia yhdessä yhteistyömaan ja muiden avunantajien kanssa. Arvioinnit laaditaan yleensä yhdessä budjettituen myöntämistä harkitsevien avunantajien yhteistyönä käyttäen hyväksi erityisesti Maailmanpankin ja IMF:n kehitysmaiden taloushallinnon analyysiä varten kehittämiä työkaluja. Keskeisimmät käytetyt työkalut esitellään myöhemmin tässä luvussa.

Suomen ei yleensä ole tarpeen laatia erillisiä taloushallinnon toimivuutta koskeva arvioiteja vaan pitäytyä jo tehtyihin arvioiteihin tai osallistuu yhteisten arviointien laadintaan.

Valmisteluvaihe

Kun avunantajien budjettitukirahoitus on yhdistetty osaksi yhteistyömaan omaa budjettirahoitusta ja rahoitus on kanavoitu yhteistyömaan omien suunnittelu- ja toimeenpanomekanismien kautta, on olemassa riski, että budjettitukirahoitusta ei käytetä sovittuihin menoihin, rahoitusta ei käytetä tehokkaasti tai tuen käytöstä ei raportoida asianmukaisella tavalla. Tämänäyttöisistä budjettitukeen liittyvistä riskeistä käytetään englanninkielistä termiä 'fiduciary risk'. Riskien arviointi edellyttää yhteistyömaan julkisen taloushallinnon analysointia sen heikkouksien ja vahvuuksien identifioimiseksi. IMF:n finanssipolitiikan avoimuuteen liittyvä tapasäännöstö *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* määrittelee yleiset tavoiteltavat periaatteet ja käytännöt julkiselle taloushallinnolle ja antaa lähtökohdan arvioinnille. Tapasäännöstö perustuu seuraaviin tavoitteisiin:

- julkisen taloushallinnon toimijoiden roolit ja vastuiden selkeys;
- budjetti-informaation yleinen saatavuus;
- budjetin valmistelu, hallinnointi ja raportointi hoidetaan avoimuusperiaatteita noudattaen;
- ulkopuolinen arviointi ja varmennus budjetti-informaation ja budjettivarojen käytön luotettavuudesta.

Linkki: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

Julkiseen taloushallintoon liittyvien riskien arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi myös Iso-Britannian kehitys yhteistyöviranomaisen (Department for International Development, DFID) laatimaa arviointikehikkoa, joka määrittelee ns. 'hyvät käytännöt' (good practices) budjetointiprosessia varten.

Budjettitukiyhteistyön valmisteluvaiheessa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, missä määrin yhteistyömaan olemassa olevia kansallisia resursseja käytetään kehitysohjelmien rahoittamiseen ja toteuttamiseen. Esimerkiksi verotusjärjestelmän kattavuus, tehokkuus ja oikeudenmukaisuus edistävät merkittäväällä tavalla kansallisten ohjelmien rahoitusta. Keskeinen kysymys on myös missä määrin yhteistyömaan budjettipolitiikalla edistetään PRSP:n tavoitteita tukevaa tuotannollista toimintaa ja yksityistä sektoria. Myös ei-julkisten rahoituslähteiden (esimerkiksi yksityiset investoinnit ja tulonsiirrot ulkomailta) käyttöä tulee kannustaa ja edistää. Tämä edellyttää mm. toimivia ja tehokkaita rahoitusmarkkinoita. Niiden tarjoamien palveluiden tulee ulottua myös köyhimmille väestöosille ja maaseudulle.

Taulukko 2. Budjetointiprosessin hyvät käytännöt

Hyvän käytännön periaate	Arviointikriteerit
Selkeä ohjeisto budjetointiprosessia varten	<ul style="list-style-type: none"> Budjettilaki, joka määrittelee toimijoiden vastuut Kirjanpitolainsäädäntö ja tilikoodiluokitukset ovat julkisia ja niitä sovelletaan
Budjetti on kattava	<ul style="list-style-type: none"> Kaikki julkishallinnon toiminnot sisältyvät budjettiin
Budjetti on köyhyttä vähentävä ("pro-poor")	<ul style="list-style-type: none"> Budjetin allokaatio on yhteneväinen PRSP:n prioriteettien kanssa
Budjetti ohjaa luotettavasti todellisia menoja	<ul style="list-style-type: none"> Julkisten varojen todellinen käyttö ja tilinpäätös on yhteneväistä budjetin kanssa
Vuosittaiset menot ovat valvottuja	<ul style="list-style-type: none"> Vuosittainen budjettimenojen raportointi sekä sisäinen tilintarkastus ja toiminnan tarkastus
Julkisen sektorin hankintamenettelyt (procurement) noudattavat kustannustehokkuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita	<ul style="list-style-type: none"> Tarjouskilpailusääntöjen noudattaminen Päätöksenteosta laaditaan raportit ja päätöksentekoprosessi on tarkistettavissa Toimenpiteet korruption identifiointiseksi ja eliminointiseksi
Menojen raportointi on luotettava	<ul style="list-style-type: none"> Budjettikirjaukset ja pankkitilit tarkastetaan säännönmukaisesti Valtion tilintarkastuskertomus luovutetaan parlamentille sovittun aikataulun puitteissa
Valtion talouden ulkopuolinen tarkastaminen	<ul style="list-style-type: none"> Valtion tilit tarkastetaan Tilivelvollisuus valtion varojenkäytöstä (myös mahdollisesta varojen väärinkäytöstä) Tilintarkastajien suosituksia noudatetaan

Lähde: Managing Fiduciary Risk When Providing Direct Budget Support, DFID, March 2002

Seuraavassa on listattu merkittävien kansainvälisten järjestöjen ohjeistoja ja tapasäännöstöjä taloushallinnon tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden edistämiseksi:

Country Financial Accountability Assessment, CFAA (Maailmanpankki, muut rahoittajat) on valtiontalouden hoitoa koskeva arviointimenetelmä, jonka avulla Maailmanpankki ja lainaajamaa arvioivat lainaajamaan julkisen taloushallinnon tilaa tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden kannalta sekä analysoivat riskejä, jotka liittyvät julkisten varojen käyttöön muihin kuin sovittuihin tarkoituksiin. Lisäksi CFAA antaa lainaajamaalle mahdollisuuden suunnitella ja toimeenpanna taloushallintoon liittyviä kapasiteetinvahvistamisohjelmia.

Linkki: <http://www1.worldbank.org/publicsector/cfaa.htm>

Public Expenditure Review, PER (Maailmanpankki, IMF, yhteistyömaan hallitus, muut rahoittajat, kansalaisjärjestöt) on analyysi yhteistyömaan finanssipolitiikasta. Sen avulla analysoidaan julkisten menojen tasoa ja sisältöä ja arvioidaan erityisesti sitä, missä määrin julkisen sektorin menot ovat köyhyyden vähentämiseen tähtäviä. Päätaavoitteena on antaa suosituksia julkisten menojen jakautumisesta eri sektoreiden välillä.

Linkki: http://www.worldbank.org/education/economicsec/finance/public/gov_exp.htm

Country Procurement Assessment Review, CPAR (Maailmanpankki, yhteistyömaan hallitus, muut rahoittajat) on valtion hankintamenettelyjä koskeva arviointi, joka keskittyy julkisen sektorin hankintasääntöjen ja hankintamenettelyjen läpinäkyvyyden ja toimivuuden tarkasteluun.

Linkki: <http://www.worldbank.org>

HIPC Expenditure Tracking Assessment (Maailmanpankki ja IMF) on Bretton Woods-instituutioiden yhteisesti kehittämä työkalu, jonka avulla arvioidaan HIPC-velkahelpotuksiin oikeutettujen maiden taloushallintojärjestelmän kapasiteettia jäljittää köyhyyden vähentämiseen tähtäävät julkiset menot. Arviointimetodi perustuu 15:sta julkisen taloushallinnon tilaa kuvaavan kriteerin käyttöön.

Linkki: <http://www.worldbank.org>

Sektorikohtaisia yksityiskohtaisia arvioita tehdään osana sektoriohjelmia sekä Maailmanpankin rahoittamina erillisselvityksinä (*Public Expenditure Tracking Surveys*, PETS). Linkki: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>

Code of Good Practices on Fiscal Transparency (IMF) on finanssipolitiikan avoimuuteen liittyvä tapasäännöstö, joka määrittelee yleiset tavoiteltavat periaatteet ja käytännöt julkiselle taloushallinnolle Linkki: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>.

Tämä sisältää myös linkin yksityiskohtaiseen kyselyyn, jonka avulla voidaan arvioida miten hyvin kunkin maan finanssipolitiikan avoimuus toteutuu suhteessa IMF:n tapasäännöstöön.

Corruption Perception Indexiä (CPI) on Transparency International-järjestön tuottama vuosittainen lista eri maiden korruptiotilanteesta ml. yksittäisen maan sijoitus muihin nähden. Indeksi kuvaa pitkän aikavälin trendejä ja muutoksia maan korruptiotilanteissa. Transparency International on erikoistunut korruptioon liittyviin kysymyksiin.

Linkki: www.transparency.org.

Arvioitaessa kansallisiin köyhyyden vähentämisstrategioihin sisältyvien kehityspoliittisten uudistusten köyhyysvaikutuksia voidaan analyysissä hyödyntää kansainvälisten ja bilateraalisten avunantajien yhteisesti kehittämiä ohjeistoja ja analyysimenetelmiä. Keskeisiä työkaluja köyhyysvaikutusten analysoimiseksi ovat mm. seuraavat:

Participatory Poverty Assessment, PPA (Maailmanpankki, muut rahoittajat, yhteistyömaan hallitus, kansalaisjärjestöt) Usein laajoja ihmisryhmiä osallistava prosessi, jossa arvioidaan maan köyhyytilannetta ja sen muutoksia köyhien ja erityisen haavoittuvien ihmisten, väestöryhmien ja alueiden näkökulmasta.

Poverty and Social Impact Assessment, PSIA, jossa selvitetään sitä millaisia vaikutuksia politiikkauudistuksilla tai institutionaalisilla reformeilla todennäköisesti olisi maan, alueen tai kansanosan köyhyytilanteeseen, oikeuksiin ja osallistumismahdollisuuksiin. Muutoksen vaikutuksia tarkastellaan erityisesti köyhimpien ja/ tai haavoittuvimpien ihmisten, väestöryhmien tai alueiden näkökulmasta. Linkit: HEL1267-31 ja <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/81ByDocName/PovertySocialImpactAnalysis>

Strategic Environmental Assessment, SEA (Maailmanpankki, muut rahoittajat, yhteistyömaan hallitus, kansalaisjärjestöt) on PSIA:n kanssa rinnakkainen (ja toinen toistaan tukeva) prosessi, jossa arvioidaan keskeisten politiikkalinjausten, -uudistusten ja ohjelmien ympäristövaikutuksia.

On vaikeaa löytää yksiselitteistä työkalua, jonka avulla voidaan todentaa riskit yksittäisessä maassa. Yllämainittujen analyysien avulla on kuitenkin mahdollista muodostaa suuntaa-antava kokonaiskuva maan julkisen talouden hoidosta, budjettitukseen liittyvistä taloudellisista ja muista riskeistä.

Seurantavaihe

Edellä mainitut asiakohdat liittyvät myös seurantavaiheeseen. Mikäli perusedellytykset budjettituella yhteistyömaassa täyttyvät Suomi voi tukea julkisen sektorin taloushallinnon vahvistamiseen tähtääviä ohjelmia. Esimerkiksi valtiontilintarkastajien, valtiontalouden tarkastusvirastojen, tilastokeskusten, verohallinnon, valtiovarainministeriöiden ja muiden sektoriministeriöiden, keskeisten tutkimuslaitosten henkilökapasiteetin ja teknisen valmiuden tukeminen ovat esimerkkejä julkisen sektorin taloushallinnon vahvistamisesta.

Erilaisten korruptiokysymysten kanssa työskentelevien tahojen kuten kansallisten anti-korruptio komissioiden, oikeuslaitoksen ja poliisin tukeminen edesauttaa taloudellisten riskien hallintaa. Korruptiokysymyksiin perehtyneiden kansalaisjärjestöjen tukeminen on keino lisätä avoimuutta ja tilivelvollisuutta julkisen sektorin taloushallinnon sisällä.

7. EHDOLLISUUS

Ehdollisuus tarkoittaa avunantajien asettamia ehtoja, jotka yhteistyömaan edellytetään täyttävän tuen saamiseksi. Ehdollisuuden on todettu olevan tehokkainta silloin, kun ehdot perustuvat yhteistyömaan kanssa käytävään vuoropuheluun ja ne ovat yhteneväisiä yhteistyömaan hallituksen omien politiikkalinjausten ja uudistustavoitteiden kanssa.

Budjettitukiyhteistyössä ehdollisuus rakentuu avunantajien ja yhteistyömaan hallituksen väliseen yhteisymmärrykseen tavoitteista ja niiden saavuttamisessa tapahtuvan edistymisen seurannasta ja arvioinnista. Ehdollisuuden määrittelyn perusta on kansallinen köyhyyden vähentämisstrategia (PRSP) ja sen tavoitekehikko. PRSP määrittelee yhteisesti hyväksytyt painopisteet hallituksen kehittämistavoitteille sekä käytettävissä olevien resurssien käytölle tietyinä ajanjaksona. PRSP:n tulee ohjata myös valtion keskipitkän aikavälin varainkäyttösuunnitelma (kehysbudjetin) sekä vuosibudjetin laadintaa.

PRSP:n tavoitekehikon perusteella avunantajat sopivat hallituksen johdolla ns. suoriutumisarviointikehikosta tai politiikkamatriisista (Performance Assessment Framework, PAF, tai Policy Matrix), jonka avulla voidaan seurata köyhyyden vähentämisstrategian ja sitä tukevan budjettirahoituksen toimeenpanoa. Suoriutumisarviointikehikkoon nojautuva seuranta luo sekä avunantajille että yhteistyömaan hallitukselle yhteisen viitekehyksen ehdollisuutta koskevalle dialogille.

Ehdollisuudesta sopiminen on kansallisesti merkittävä prosessi. Useat ehdot vaativat toteutuakseen lainsäädännöllistä työtä sekä kumppanimaan ministeriötason hallinnollisia päätöksiä. Neuvottelut käydään usein kumppanimaan valtiovarainministeriön johdolla ja mukana on muita ministeriöitä tarpeen mukaan. Koska neuvottelut ovat merkittäviä, on hyödyllistä painottaa kumppanimaan eduskunnan merkitystä lainsäätävänä elimenä. Suomi painottaa avoimuutta parlamentin tasolla.

Budjettituen neuvottelut käydään yleensä vuosittain. Tämä lisää tuen joustavuutta mutta vähentää samalla instrumentin ennustettavuutta ja pitkäjänteisyyttä. Suomi painottaa ehdollisuuden kohdalla pitkäjänteisyyttä ja usean vuoden raameja budjettituen ehdoille.



Valmisteluvaihe

Budjettitukiyhteistyön valmisteluvaiheessa on välttämätöntä, että avunantajat yhteistyömaan hallituksen johdolla analysoivat kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian ja sopivat yhteisestä suoriutumisarviointikehikosta. Kehikon tulee perustua PRSP:ssä määriteltyihin prioriteetteihin. Suoriutumisarviointikehikossa määrittellään arviointikriteerit ja indikaattorit, joiden mukaan eri sektoreilla tapahtuvaa edistymistä voidaan arvioida.

Käytännössä suoriutumisarviointikehikon laatiminen on osoittautunut erittäin haasteelliseksi, koska avunantajien on vaikea päästä yksimielisyyteen kriteereistä ja indikaattoreista. Myös yhteistyömaan hallituksella voi olla vaikeuksia ottaa selkeä vetovastuu suoriutumisarviointikehikon laadinnasta avunantajien pyrkiessä sisällyttämään arviointikehikkoon niiden omista kehityspoliittisista ohjelmista nousevia kriteereitä. Yhteisen suoriutumisarviointikehikon puuttuessa on mahdotonta saavuttaa yksimielisyyttä ehdoista, jotka ohjaavat budjettituen myöntämistä.

Suomi osallistuu aktiivisesti muiden avunantajien kanssa yhteistyömaan hallituksen kanssa käytävään keskusteluun tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys kriteereistä ja indikaattoreista, joiden perusteella suoriutumisarviointikehikko laaditaan. Kriteereiden tulee heijastaa PRSP:n painopistealueita. Suomi korostaa tarvetta minimoida suoriutumisarviointikehikkoon sisällytettävien kriteereiden määrä ja siten myös budjettituella asetettavien ehtojen määrä. Suomen näkemyksen mukaan on kuitenkin tärkeää, että suoriutumisarviointikehikko sisältää yhteistyömaan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvien kriteereiden ohella poliittiseen kehitykseen liittyviä kriteereitä edellyttäen, että ne perustuvat kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian painopisteisiin. Suomi ei aseta ehtoja, jotka poikkeavat yhteisesti hyväksytystä suoriutumisarviointikehikosta muutoin kuin Suomen ja yhteistyömaan välisessä puitesopimuksessa määriteltyjen yleisten ehtojen osalta, jotka koskevat kaikkea Suomen ja yhteistyömaan välistä yhteistyötä.

Päällekkäisten seurantamekanismien luomista budjettituki- ja sektoriohjelmia varten tulee välttää. Mikäli yhteistyömaassa on käynnissä esimerkiksi avunantajien tukema opetussektoriohjelma, budjettitukiyhteistyön opetussektorin seurannassa tulisi hyödyntää opetussektoriohjelman seurantamekanismia.

Seurannan tehostamiseksi ja päällekkäisyyksien välttämiseksi Suomi edistää avunantajien keskinäistä työnjakoa ja seurantavastuun määrittelyä avunantajien asiantuntemuksen ja sektorikohtaisen perehtyneisyyden mukaisesti. Suomi voi esimerkiksi keskittyä terveyssektorilla tapahtuvan kehityksen seurantaan Mosambikissa, missä Suomi osallistuu myös terveyssektoriohjelman rahoitukseen. Suomen tulee seurata erityisesti myös naisten ja tyttöjen asemaan liittyvien indikaattoreiden määrittelyä ja niissä tapahtuvaa kehitystä.

Seurantavaihe

Avunantajat ja yhteistyömaat käyvät jatkuvaa vuoropuhelua PRSP:n toimeenpanossa tapahtuvasta edistymisestä ja seuraavat sitä suoriutumisarviointikehikon puitteissa. Yhteisesti hyväksytty suoriutumiskehikko on siten keskeinen työkalu, jonka avulla voidaan arvioida, missä määrin yhteistyömaa täyttää budjettitukiyhteistyös-

sä sille asetetut ehdot. Mikäli yhteistyömaa ei kykene täyttämään sille asetettuja ehtoja eli havaitaan merkittäviä poikkeamia suoriutumisarviointikehikossa määriteltyjen tavoitteiden ja toteutuneen kehityksen välillä, vuoropuhelu yhteistyömaan hallituksen ja avunantajien välillä on ensisijainen keino vaikuttaa tilanteeseen. Merkittäviä poikkeamia voivat olla esimerkiksi yhteistyömaan valtion budjettivarojen käyttö selkeästi suunnitelmien vastaisesti tai köyhyyden vähentämisstrategian painopisteistä luopuminen. Avoimen vuoropuhelun kautta voidaan etsiä keinoja tilanteen korjaamiseksi ja siten turvata budjettitukiyhteistyön jatkuminen. Avunantajien tulisi välttää budjettitukirahoituksen keskeyttämistä ensisijaisena toimenpiteenä, vaikka yhteistyömaan kehitys ei etenisi ennakoidulla tavalla.

Mikäli yhteistyömaa ei ole valmis avoimeen vuoropuheluun eikä osoita halukkuutta sitoutua sille asetettuihin velvoitteisiin, avunantajat voivat yhdessä harkita budjettituen asteittaista vähentämistä kuitenkin niin, että budjettitukirahoitusta vähennetään etukäteen sovitun ajanjakson puitteissa. Tavoitteeksi tulisi asettaa, että budjettitukea ei keskeytetä kuluvan budjettivuoden aikana. Yhteistyömaalle tulee kaikissa tilanteissa antaa mahdollisuus ennakoida budjettirahoituksen väheneminen tulevan budjetin valmistelussa.

Suomi sitoutuu noudattamaan ehtoja, jotka perustuvat yhteisesti hyväksytyyn suoriutumisarviointikehikkoon ja osallistuu aktiivisesti sen pohjalta käytävään vuoropuheluun yhteistyömaan hallituksen kanssa. Mikäli budjettitukea myöntävät avunantajat yhteisesti toteavat, että yhteistyömaa ei ole valmis dialogiin eikä osoita sitoutumista yhteisesti hyväksytyihin kriteereihin, Suomi voi tapauskohtaisesti harkita budjettitukirahoituksensa keskeyttämistä. Päätös tuen keskeyttämisestä tulisi tapahtua yhteisymmärryksessä muiden budjettitukea myöntävien avunantajien kesken. Budjettituen jäädyttäminen kuluvan budjettivuoden aikana tai yhteistyön lopettaminen voi tulla kysymykseen esimerkiksi aseellisten konfliktien ja räikeiden ihmisoikeus- tai demokratialoukkausten vuoksi. Tilanteissa, joissa pitkäaikaisia yhteistyömaita koskevat kriteerit eivät toteudu, Suomi joutuu harkitsemaan myös muun kehitysyhteistyön keskeyttämistä.

EHDOLLISUUS MAAILMANPANKIN JA IMF:n PRSP-RAHOTUKSESSA

Ehdollisuudesta käydyssä keskustelussa Maailmanpankin ja IMF:n (BW-instituutiot) rooli on korostunut, koska PRSP ja siinä määritellyt kehitystavoitteet luovat viitekehysten myös BW-instituutioiden lainanannolle kehitysmaissa. Maailmanpankki ja IMF osallistuvat myös köyhyysstrategioiden valmisteluun, vahvistavat strategiat omissa johtokunnissaan ehtona rahoituksen myöntämiselle ja seuraavat niiden toimeenpanossa tapahtuvaa edistymistä yhteisen seurantaprosessin puitteissa. BW-instituutioiden tavoitteena on lisätä budjettitukeen rinnastettavaa ohjelmamuotoista rahoitusta erillisten projektilainojen sijaan. Maailmanpankillä on käytettävissään ns. PRSC-rahoitusinstrumentti (*Poverty Reduction Support Credit*) sekä lahjamuotoinen PRSG-instrumentti (*Poverty Reduction Support Grant*) ja vastaavasti IMF myöntää makrotaloustukea ns. PRGF-instrumentin (*Poverty Reduction Growth*

Facility) puitteissa. Sekä PRSC, PRSG että PRGF ovat kansallisten köyhyyden vähentämisstrategioiden toimeenpanoon suunnattua ohjelmaperustaista rahoitusta. Maailmanpankki ja IMF ovat pyrkineet selkiyttämään omaa toimivaltaansa PRSP-lainanannossa sekä politiikkatason vuoropuhelussaan kehitysmaissa. Pankin mandaattiin sisältyvät tuki PRSP-valmistelulle, köyhyyden tilan seurannalle, rakenteelliset ja sektoraalet reformit ja niiden köyhyys- sosiaalisten ja ympäristövaikutusten ennakoarvioinnit sekä julkisten menojen, taloushallinnon ja hankintamettelyjen kehittäminen. IMF:n päävastuualueita ovat makrotalouden vakautteen ja kestävään talouskasvuun liittyvät kysymykset. IMF seuraa myös julkisen taloushallinnon läpinäkyvyyteen liittyvää kehitystä.

BW-instituutioiden asettamat rahoituksen ehdot perustuvat ainakin periaatteessa köyhyyden vähentämisstrategioihin, mutta käytännössä BW-instituutiot korostavat myös muita omista mandaateistaan nousevia kriteereitä. Toisaalta ne välttävät asettamasta ehtoja, jotka liittyvät toisen järjestön toimivaltaan. Siten Maailmanpankki arvioi lainanantomahdollisuuttaan käyttäen perusteena IMF:n näkemystä potentiaalisen yhteistyömaan makrotalouden tilasta ja vastaavasti IMF pitäytyy rakenteellisten ja sektoraalisten reformien tarkastelussa Maailmanpankin arviointiin.

Maailmanpankin ja IMF:n omien mandaattiansa puitteissa asettamat ehdot PRS-lainarahoitukselle heijastuvat voimakkaasti myös kahdenvälisen avunantajien budjettitukiyhteistyössä. Useissa maissa Maailmanpankki ja IMF ovat osallistuneet aktiivisesti yhteisen suoriutumisarviointikehikon laadintaan ja ovat enenevässä määrin osoittaneet valmiutta välttää erillisten ehtojen asettamista. Tämä onkin välttämätöntä pyrittäessä vahvistamaan kumppanuuteen ja omistajuuteen perustuvaa ehdollisuutta.

Ongelmallisia tilanteita syntyy erityisesti silloin, kun kahdenväliset avunantajat pitävät oman budjettitukensa ensisijaisena ehtona sitä, että yhteistyömaa täyttää Maailmanpankin PRSC-lainanannolle asettamat ehdot ja että yhteistyömaalla on voimassa oleva yhteistyöohjelma IMF:n kanssa. Mikäli yhteistyöohjelma IMF:n kanssa on keskeytetty ('off track'), myös kahdenvälinen avunantaja keskeyttää oman rahoituksensa. Yhteistyömaan kannalta ulkopuolisen budjettituen yhtäkkinen keskeyttäminen on kuitenkin erittäin ongelmallista ja voi johtaa vaikeaan rahoituskriisiin, millä on lyhyen ja pitkän aikavälin köyhyysvaikutuksia.

PRSP:n perusteella vastuullinen talouspolitiikka voidaan yleensä helposti määritellä yhdeksi budjettituen ehdoista, koska makrotalouden tasapaino ja taloudellinen kasvu ovat välttämättömiä edellytyksiä köyhyyden vähentämiselle. Pyrkimys köyhyyden vähentämiseen ja budjettituen tulokselliseen käyttöön ei kuitenkaan ole suoraan rinnastettavissa yhteistyömaan hallituksen yhteistyöhön IMF:n kanssa. On mahdollista, että IMF:n makrotalouden vakauttamiseen tähtäävien toimien ja muiden avunantajien köyhyyden vähentämisspyrkimysten välillä on ristiriita, ainakin lyhyellä aikavälillä, mikä vuoksi avunantajien tulisi itsenäisesti arvioida mahdollisuutensa jatkaa budjettituen myöntämistä vaikka IMF:n tuki yhteistyömaalle keskeytyy.

Suomen näkemyksen mukaan yhteistyömaan ja IMF:n välisen rahoitusohjelman keskeytyminen ei voi automaattisesti johtaa kahdenvälisen avunantajien budjettitukirahoituksen keskeyttämiseen. Päätös rahoituksen keskeyttämisestä edellyttää myös muiden avunantajien tilannearviota, jossa otetaan huomioon makrotalou-

dellisen kehityksen ohella myös muut köyhyyden vähentämiseen liittyvät tavoitteet. Mahdollinen päätös budjettituen keskeyttämisestä tulisi pääsääntöisesti tehdä vain, jos vuoropuhelu yhteistyömaan hallituksen kanssa osoittautuu hedelmättömäksi ja rahoituksen keskeyttämisestä sovitaan yhteisesti muiden budjettitukea myöntävien avunantajien kanssa.

EHDOLLISUUS EY:N RAHOITAMASSA BUDJETTITUKIYHTEISTYÖSSÄ

EY on sitoutunut toimimaan kansallisten köyhyyden vähentämishelmien viitekehysessä ja käyttämään niitä lähtökohtana yhteisön avustusohjelmien suunnittelussa. Kehitysneuvostossa vuonna 2000 hyväksytyn Yhteisen kehityspoliittisen julistuksen (Joint Declaration on Development Policy) mukaisesti yhteisö myöntää kasvavan osan tuestaan sektoritukena ja budjettitukena. Päätöksen taustalla on pyrkimys yhteistyömaan omistajuuden vahvistamiseen ja siten yhteisön avun tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseen. Yhteisön budjettitukeen soveltama ehdollisuuspolitiikka heijastaa pyrkimystä vahvistaa yhteistyömaan ”omistajan roolia” kehityspolitiikassa sekä kansallisten demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden tulovastuullisuutta politiikan toimeenpanossa. Tavoitteena on siirtyä ns. tulos-perusteiseen ehdollisuuteen (*results based conditionality*), joka perustuu yhteistyömaan köyhyyden vähentämishelman toimeenpanossa tapahtuvaan edistymiseen. Suoriutumista arvioidaan muutamien keskeisten indikaattoreiden avulla, jotka johdetaan kansallisesta köyhyyden vähentämisstrategiasta.

Yhteisön PRSP-viitekehysessä myöntämä budjettituki koostuu kahdesta eri maksuerästä, joista toinen on kiinteä (*fixed tranche*) ja toinen muuttuva (*variable tranche*). Kiinteä maksuerä kattaa rahoituksen, joka maksetaan ”kaikki tai ei mitään”-periaatteella sen mukaan, täyttääkö yhteistyömaa budjettituella asetetut yleiset ehdot. Yleisistä ehdoista keskeisin on IMF-ohjelman tyydyttävä toimeenpano. Muuttuva maksuerä kattaa lisärahoituksen, joka maksetaan erisuuruusina erinä yhteistyömaan hallituksen suoriutumiskyvystä riippuen. Suoriutumista arvioidaan ennalta yhteisesti sovittujen tavoitteiden ja indikaattoreiden perusteella. Muuttuva maksuerä jaetaan yleensä kahteen eri osaan, joista toinen liittyy julkiseen taloushallintoon ja toinen peruspalvelujen tarjontaan.

EY ja BW-instituutiot ovat tiivistäneet yhteistyötään budjettituen ehdollisuutta koskevissa määrittelyissä sekä menettelytavoissa. Ne ovat yksimielisiä siitä, että budjettituen ehtojen täytyy perustua kansallisissa köyhyyden vähentämisstrategioissa asetettuihin tavoitteisiin ja niitä koskeviin indikaattoreihin. Yhteinen lähtökohta on, että ulkopuolinen apu on tuloksellisempaa, jos avunantajien toimintapolitiikat, menettelytavat ja käytännöt linjataan yhteistyömaan PRSP-prosessien mukaisesti. Eryitystä huomiota on kiinnitettävä siihen, että budjettituki ja köyhyyden vähentämisstrategioiden arviointi ajoitetaan yhteistyömaan hallituksen oman budjettiprosessin mukaisesti.

8. BUDJETTITUEN VAIKUTTAVUUDEN SEURANTA JA ARVIOINTI



Suomen kehitysyhteistyöhallinto ja yhteistyömaan hallitus ovat tilivelvollisia budjettitukiyhteistyön tuloksellisuudesta ja vaikuttavuudesta. Koska kaikki YK:n jäsenvaltiot ovat YK:n vuosituhatjulistuksen hyväksyessään sitoutuneet vuosituhatpäämäärien (MDG) saavuttamiseen vuoteen 2015 mennessä, on MDG-tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuvan edistyksen seuranta keskeisin yhteistyön vaikuttavuuden arvioinnin muoto. MDG-tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuva edistyminen on keskeinen osa myös

Suomen ulkoasiainministeriön säännöllistä raportointia Suomen eduskunnalle. Samoin Suomi edellyttää, että yhteistyömaiden hallitukset raportoivat parlamentilleen ja kansalaisilleen siitä, miten kyseissä maissa on edistytty kohti vuosituhatpäämääriä.

Kansalliset köyhyyden vähentämisstrategiat voidaan ymmärtää keskipitkän tähtäimen (noin 3 vuotta) toimintasuunnitelmiksi pitkän tähtäimen päämäärään, eli vuosituhatpäämäärien saavuttamiseksi. PRSP:n toimeenpanossa tapahtuva edistyminen luo perustan budjettituen vaikuttavuuden seurannalle ja arvioinnille. PRSP:n toimeenpanoon tarvittavat resurssit määritellään yhteistyömaan vuosibudjetissa sekä keskipitkän aikavälin kehysbudjetissa (Medium Term Expenditure Framework, MTEF). PRSP:n toimeenpano, budjettipolitiikan tavoitteet, budjetointiprosessin avoimuus ja budjetin toimeenpanon luotettavuus ovat siten avainasemassa budjettituen vaikuttavuuden seurannassa.

Kaikissa Suomen keskeisissä yhteistyömaissa on luotu joitakin kansallisia instituutioita ja järjestelmiä köyhyyden tilassa tapahtuvien muutosten seuraamiseksi. Yhdessäkään Suomen yhteistyömaassa nämä kansallisen köyhyyden tilan seurantajärjestelmät (Poverty Monitoring Systems, PMS) eivät toimi vielä moitteettomasti. Siksi jokaisessa maassa, jossa Suomi osallistuu budjettitukiyhteistyöhön, on selvitettävä, miten luotettavaa tietoa yhteistyömaan PMS tuottaa. Tarvittaessa Suomi voi tukea kansallisen PMS:n luomista ja vahvistamista esimerkiksi edistämällä yhteistyösuhteita suomalaisten ja yhteistyömaiden asiantuntijaorganisaatioiden välille.

Yksittäisen avunantajan budjettituki muodostaa vain osan yhteistyömaan valtion budjettivaroista. Siksi tuen seuranta ja vaikuttavuuden arviointi irrallaan yhteistyömaan koko budjetin toimeenpanosta ja sen kehitysvaikutuksista ei ole mahdollista. Arvioinnin kohteena tulee olla yhteistyömaan hallituksen kehityspyrkimyksissä tapahtuva edistyminen kokonaisuutena. Budjettituen vaikuttavuuden seuranta ja arviointi tapahtuu avunantajayhteisön ja hallituksen yhteisesti sopimien mekanismien avulla, jotka on kirjattu yhteistyöasiakirjassa (JFA/MoU). Myös budjettituen vaikuttavuuden arviointia kuvaavien indikaattoreiden tulee olla kaikkien budjettitukiyhteistyön osapuolen yhteisesti hyväksymiä. Tämän vuoksi avunantajien ja yhteistyömaan hallituksen välinen vuoropuhelu muodostaa keskeisen elementin budjettituen vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa.

Seuranta ei kohdistu vain budjettituen vaikuttavuuteen vaan kumppanimaan koko budjettikäytäntöön ja valtiokoneiston luotettavuuteen. Budjettituen seurannan nimissä voidaan käydä dialogia, jonka vaikutukset ovat kauaskantoisia. Budjettituen seurannan resursointi ja avunantajien yhteistoiminta on tärkeää.

Suomelle on eduksi osallistua voimavarojen mukaan maan taloushallintoa edistäviin kehittämistoimiin ja seurantaan (taloushallinnon kehittämisohjelmat, PER, CFAA, korruption ehkäisy), vaikka Suomi ei olisi vielä tehnyt päätöstä osallistumisesta budjettitukeen.

Keskeiset elementit budjettituen vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa ovat:

- 1) Köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanossa tapahtuva edistyminen yhteisesti sovitun suoriutumiskehikon avulla;
- 2) Köyhyyden tilan seurantajärjestelmän paraneminen;
- 3) Julkisen talouden hallintomekanismin tehostuminen, erityisesti budjetin laadinnan, toteutuksen sekä varojenkäytön seurannan kehittyminen;
- 4) Yhteistyömaan hallituksen ja avunantajayhteisön välisen vuoropuhelun avoimuus.

Köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanossa tapahtuva edistyminen yhteisesti sovitun suoriutumiskehikon avulla

Budjettituen ensisijaisena tavoitteena on laajamittaisen köyhyyden vähentäminen yhteistyömaassa. Köyhyys on moniulotteinen ongelma, joten tuen vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin rajaaminen vain absoluuttisessa tuloköyhyydessä elävän väestönosan määrässä tapahtuviin muutoksiin ei ole perusteltua. Köyhyyden tilan seuranta edellyttää köyhyyden kaikkien ulottuvuuksien seuranta. Suomen näkemysten mukaan keskeisiä esille nostettavia kysymyksiä ovat mm. seuraavat:

- Vahvistuvatko köyhien ihmisten oikeudet ja osallistumismahdollisuudet, ml. vammaiset ja muut haavoittuvat väestöryhmät? Paraneeko heidän ravintoturvansa, terveytensä tila ja mahdollisuudet käydä koulua?

- Vahvistuuko naisten ja miesten tasa-arvo?
- Väheneekö etninen tai poliittinen syrjintä?
- Väheneekö köyhien ihmisten haavoittuvuus?
- Tasaantuuko tulonjako? Vahvistuuko virallinen sosiaaliturva ja yhteisöjen kyky huolehtia jäsenistään?
- Kohdistuvatko muutokset tasaisesti kaikkiin väestönsosiin, niin naisiin kuin miehiinkin?
- Väheneekö köyhyys ympäristön hyvinvoinnin kustannuksella, vai voidaanko ympäristöä suojelemalla edistää myös köyhien ihmisten elinkeinoja ja toimeentulon edellytyksiä?

Köyhyyden väheneminen on kuitenkin pitkäaikainen ja monivivahteinen prosessi. Siksi köyhyyden tilassa tapahtuvien muutosten lisäksi on kiinnitettävä huomiota myös itse prosessiin eli PRSP:hen sisältyvien taloudellisten, poliittisten ja sosiaalisten reformien toimeenpanoon. Niiden edistyminen luo edellytykset taloudelliselle kasvulle ja köyhyyden vähentämiselle pitkällä aikavälillä. Reformiprosessit ja niiden tulostavoitteet vaihtelevat maakohtaisesti yhteistyömaan PRSP:n tavoitteenasettelun mukaisesti.

Keskeisiä seurannan kohteita ovat:

- yhteistyömaan makrotaloudellinen vakaus edellytyksenä kestävälle talouskasvulle ja köyhyyden vähentämiselle;
- köyhien väestöryhmien elinolosuhteiden ja palvelujen saatavuuden paraneminen valtion budjettivaroista rahoitettavien investointien ja käyttörahoituksen ansiosta;
- köyhyyden vähentämistä tukevien julkisen sektorin reformien huolellinen valmistelu, riittävä resurssointi ja tehokas toimeenpano;
- köyhyyden vähentämistä tukevien reformien vaikutukset erityisesti naisten ja tyttöjen asemaan.

Suoritusarviointikehikko (PAF), josta avunantajat sopivat yhdessä yhteistyömaan hallituksen kanssa, on keskeisin työkalu PRSP:n toimeenpanon edistymisen seurannalle ja arvioinnille. Suoritusarviointikehikko sisältää indikaattorit köyhien väestönosien asemassa tapahtuvan kehityksen arvioinnille sekä PRSP:hen sisältyvien köyhyyden vähentämistä tukevien reformien toteutukselle. Suomen näkemyksen mukaan on tärkeää, että arvioinnin perustana käytetään indikaattoreita, joiden seuranta on mahdollista yhteistyömaan omien seurantamekanismien avulla. Suomi on valmis tarvittaessa myös tukemaan yhteistyömaan köyhyyden tilan seurantarjestelmien kehittämistä ja vahvistamista.

Kansallinen köyhyyden tilan seurantajärjestelmä voi koostua esimerkiksi seuraavista viidestä elementistä:¹

- **Laajat kvantitatiiviset tiedustelut ja väestönlaskennat:** Kansallisen seurantatiedon runko syntyy n. kymmenen vuoden välein toteutettavista väestönlaskennoista ('Census') sekä survey- eli kyselylomaketekniikalla toteutetuista laajoihin otantoihin perustuvista tutkimuksista, joista keskeisimpiä ovat esim. kotitaloustiedustelu (Household Budget Survey), työvoimatiedustelu (Labour Force Survey), väestö- ja terveystiedustelu (Demographic and Health Survey), maataloustiedustelu (Agricultural Survey) jne. Vuosikymmenten ajan näitä varsin kalliita tutkimuksia on tehty kehitysmaissa usein ilman koordinaatiota, aina silloin kun kukin vastuuministeriö on saanut joltakin kehitysrahoittajalta rahoituksen uudelle survey-tutkimukselle. Osana kansallisten köyhyyden tilan seurantajärjestelmien rakentamista on tärkeää, että eri ministeriöiden vastuulla olevat otantatutkimukset koordinoidaan ja yhteismitallistetaan niin, että tärkeimpiä kysymyksiä sisällytetään kaikkiin tutkimuksiin, jolloin on mahdollista saada myös riittävän tiheitä aikasarjoja muutostrendien havaitsemiseksi.
- **Hallinnon rutiinitieto:** Useimmissa maissa keskus- ja paikallishallinnon virkamiesten tärkein jokapäiväinen työtehtävä on kerätä erilaista tietoa. Koordinaation, osaamisen ja valvonnan puutteista johtuen hallinnon tuottama "rutiinitieto" ei kuitenkaan aina ole luotettavaa. Turhan ja päällekkäisen tiedon luotettavuutta ja ajankohtaisuutta olisi parannettava. Tämä on useimmissa maissa ns. paikallishallintoministeriön vastuulla oleva tehtävä, ja usein köyhyyden tilan seurantajärjestelmien heikoin osa.
- **Erillistutkimukset:** Laajojen otantatutkimusten ja hallinnon rutiinitiedon lisäksi tarvitaan tarkemmin kohdennettuja, usein pienempiä ja kevyempiä erillistutkimuksia. Näiden avulla voidaan hankkia esim. köyhien ihmisten omiin kokemuksiin ja näkemyksiin perustuvaa laadullista tietoa samoista kysymyksistä, joista otantatutkimuksilla on kerätty kvantitatiivista tietoa (esim. 'Osallistavat köyhyysarviot' eli 'Participatory Poverty Assessments' PPA). Laadulliset tutkimukset ovat tärkeä keino paikantaa niitä olennaisimpia kysymyksiä, joita laajoilla otantatutkimuksilla sitten syvennetään. Erillistutkimukset voidaan myös kohdistaa kysymyksiin, joihin otantatutkimuksilla on vaikea päästä käsiksi (esim. Julkisen varainkäytön seurantatutkimukset, Public Expenditure Tracking Surveys, PETS).

¹Käytännön esimerkiksi käy hyvin esim. Tansanian Poverty Monitoring Master Plan ja siitä tehty "kansanpainos": Ks. <http://www.tzonline.org/pdf/povertymonitoringmasterplan.pdf> ja http://www.hakikazi.org/pmmp/pmmp_eng.pdf

- **Analyysi:** Kvantitatiivisten survey-tutkimusten, hallintotiedon ja erillistutkimusten tuottaman datan ja laadullisen tiedon analysointi on usein hidasta ja vaikeaa. Yhteistyömaiden viranomaisten ja muiden vastuutahojen kapasiteetin vahvistamiseen ja laajentamiseen onkin suuri tarve kaikissa Suomen yhteistyömaissa. Joissakin maissa myös yliopistolaitokset tai itsenäiset tutkimuslaitokset voivat olla avuksi.
- **Tiedotus- ja palautejärjestelmät:** Tilasto- ym. seurantatiedon kerääminen ja analysoiminen ei ole itseisarvo, vaan sitä kerätään palautteen saamiseksi siitä, miten politiikkauudistukset sekä budjettirahoitus ovat vaikuttaneet köyhyyden tilaan ja köyhien ihmisten, väestönosien ja alueiden elämään. Seurantatietoa on usein ”popularisoitava” eli toimitettava tiiviimpään ja helpommin ymmärrettävään muotoon, jotta se olisi hyödyksi PRSP-prosessiin osallistuville poliitikoille, virkamiehille, kansalaisjärjestöjen edustajille ja ulkomaisille kumppaneille. Myös tiedotusvälineillä ja uuteen tietotekniikkaan perustuvilla (esim. internet-) ratkaisuilla voi olla tärkeä rooli sen varmistamisessa, että köyhyyden tilaa koskeva seurantatieto on mahdollisimman laajalti kaikkien asianosaisten käytettävissä. Kansalaisilla on myös oltava mahdollisuus antaa palautetta ja tarvittaessa kritisoida seurantajärjestelmän tuottamaa tietoa ja vaatia siihen korjauksia.

Suomi voi tapauskohtaisesti osallistua köyhyyden tilan seurantajärjestelmän kaikkien osien kehittämisen tukemiseen. Suomen julkishallinnon asiantuntijaorganisaatioilla on tässä työssä paljon annettavaa.

Julkisen talouden hallintomekanismin tehostuminen, erityisesti budjetin laadinnan, toteutuksen sekä varojenkäytön seurannan kehittyminen

PRSP:n tulisi sisältää arvio siitä, kuinka suuri osa valtion budjettivaroista pitäisi kohdentaa PRSP:n toimeenpanoon yhteistyömaan kehitystavoitteiden saavuttamiseksi. Budjettituen vaikuttavuuden arvioimiseksi on varmistettava, että yhteistyömaan vuosibudjetin sekä keskipitkän aikavälin kehysbudjetin prioriteetit ovat yhteeneväisiä PRSP:ssä määriteltyjen prioriteettien kanssa.

Köyhyyden vähentämistä tukevan budjettipolitiikan ja budjetointiprosessin avoimuuden lisäksi on seurannassa ja arvioinnissa kiinnitettävä huomiota julkisen talouden hallintomekanismin tehostamiseen tähtäävien reformien toteutukseen PRSP:n mukaisesti. Avainasemassa ovat reformit, jotka vahvistavat valtion budjetin toimeenpanomekanismeja sekä varojenkäytön seurantaa. Keskeisiä seurannan ja arvioinnin kohteita ovat:

- vuosibudjetin ja kehysbudjetin allokaatio PRSP:n prioriteettien mukaisesti;
- budjetin toimeenpanon tehokkuus ja läpinäkyvyys, varojen kanavointi valtiovarainministeriöstä sektoriministeriöihin sekä alueelliselle tasolle;
- varojenkäytön seurannan luotettavuus julkisten varojen väärinkäytön estämiseksi.

On todennäköistä, että yhteistyömaan julkinen taloushallinto ja raportointijärjestelmä ei kaikilta osin vastaa avunantajien näkemyksiä tehokkuudesta ja luotettavuudesta. Taloushallinnon ja raportoinnin heikkoudet eivät kuitenkaan sinänsä ole este budjettituen myöntämiselle, vaan avunantajien tulisi osallistua niiden kehittämiseen yhteistyömaassa. Budjettituen vaikuttavuuden arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös yhteistyömaan valmiuteen toteuttaa yhteisesti sovittuja taloushallinnon ja raportointijärjestelmien uudistuksia.

Yhteistyömaan hallituksen ja avunantajayhteisön välisen vuoropuhelun avoimuus

Avoin vuoropuhelu yhteistyömaan hallituksen ja budjettitukea myöntävien avunantajien välillä on keskeinen elementti budjettituen vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa. Vuoropuhelun periaatteet on kirjattu yhteistyöasiakirjaan, jossa määritellään eri sopimusosapuolia koskevat veloitteet sekä yhteisesti sovitut seuranta- ja raportointimekanismit. Vuoropuhelun tiivistyminen ja pyrkimys lisääntyvään avoimuuteen ja ennakoitavuuteen ovat onnistuneen budjettitukiyhteistyön indikaattoreita. Tämä edellyttää sitä, että yhteisesti sovittujen veloitteiden toteutumisesta seurataan myös avunantajien käytäntöjen ja menettelytapojen osalta.

9. RAPORTOINTI VAIKUTTAVUUDESTA SUOMALAISILLE SIDOSRYHMILLE

Suomi seuraa budjettituen vaikuttavuutta osana yhteistyömaan omaa PRSP-suunnittelu- ja seurantaprosessia. Raportointi sidosryhmille Suomessa perustuu tähän prosessiin ja sen aikatauluihin. Prosessin keskeisiä elementtejä ovat:

- Yhteistyöhallitus asettaa vuositavoitteet seurantaindikaattoreita käyttäen (esim. PAF-indikaattorit). PRSPssä tavoitteet on usein asetettu koko suunniteltukaudelle (esim. 3 vuodelle). Toimeenpanon ja vuosittain tapahtuvan seurannan perustaksi on keskeisille indikaattoreille asetettava vuositavoitteet;
- Yhteistyöhallitus laatii edistymistä kuvaavan seurantaraportin vuosittain (Annual Progress Report, APR) vertaamalla tavoitearvoja ja toteutunutta edistymistä keskeisten tavoitteiden osalta. Tulosten seuranta on tärkeintä, ei toimeenpanon kuvailu. Edistymisraportin ensisijaisena tarkoituksena tulee olla kansallinen raportointi, eli hallituksen tulee vastata parlamentille ja kansalaisille suunnitelmien mukaisesta edistymisestä köyhyyden vähentämisessä; sekä
- Yhteistyöhallitus tarkistaa tulevien vuosien prioriteetteja ja tavoitteita seurantatietoa hyväksi käyttäen.

Nämä elementit muodostavat perustan myös hallituksen ja avunantajien väliselle vuoropuhelulle ja vaikuttavuuden seurannalle. Avunantajien käyttäessä PRSP-tavoitteita ehdollisuuden perustana vuositavoitteista sopiminen tarkoittaa myös vuosittaisista ehdoista sopimista. Raportti edistymisestä puolestaan toimii tärkeimpänä ehdollisuuden seurausten laukaisijana.

Suomi tukee PRSP-suunnittelu- ja seurantaprosessin tiivistä integrointia yhteistyömaan budjettiprosessiin, jotta vaikuttavuus köyhyyden vähentämiseen maksimoituu. Suomi korostaa yhteistyömaan parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan edustajien osallistumista PRSP-suunnittelu- ja seurantaprosessiin sekä avointa keskustelua budjetin painopisteistä. Yhteistyöhallituksen tulee aikatauluttaa seuranta ja suunnittelu budjettiprosessin kannalta tarkoituksenmukaisesti. Edistymisraportti (*Annual Progress Report*, APR) tulisi ajoittaa siten, että edellisen budjettivuoden perustalous- ja tilastotiedot ovat jo käytettävissä. Toisaalta raportin tulee olla käytettävissä riittävän ajoissa, jotta tiedot edistymisestä ohjaavat sekä keskipitkän aikavälin- että vuosisuunnittelua. Näiden edellytysten täytyessä Suomi pyrkii oman rahoituksena ennakoitavuuteen antamalla monivuotisia maksulupauksia ja kertomalla avoimesti omaa päätöksentekoaan ohjaavista kriteereistä.

Tehostaakseen budjettitukiyhteistyön vaikuttavuutta koskevaa raportointia suomalaisille sidosryhmille ja hyödyntääkseen yhteistyöstä saatavia kokemuksia (lessons learned) Suomi pyrkii kehittämään myös omaa toimintaansa koskevia arviointikäytäntöjä.

10. SOPIMUSKÄYTÄNNÖT BUDJETTITUKIYHTEISTYÖSSÄ

Pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa allekirjoitetut kehitys yhteistyön puitesopimukset muodostavat perustan Suomen ja kumppanimaan väliselle yhteistyölle ja koskevat myös budjettitukiyhteistyötä. Budjettitukiyhteistyön osalta neuvotellaan ja allekirjoitetaan lisäksi kaksi asiakirjaa: avunantajayhteisön, ml. Suomi, ja yhteistyömaan välinen yhteisrahoitusasiakirja sekä Suomen ja yhteistyömaan kahdenvälinen sopimus.



YHTEISRAHOITUSASIAKIRJA

(Joint Financing Arrangement, JFA tai Memorandum of Understanding, MoU)

Yhteisrahoitusasiakirjan perusta

Budjettitukiyhteistyö rakentuu yhteistyömaan hallituksen ja laajan avunantajaryhmän pyrkimyksiin toteuttaa köyhyyden vähentämisstrategiaa käyttäen hyväksi yhteistyömaan omia suunnittelu- ja toimeenpanojärjestelmiä, samalla edistäen ulkomaisen avun koordinaatiota ja harmonisointia. Yhteistyötä ohjaa avunantajien ja yhteistyömaan välillä neuvoteltava yhteisrahoitusasiakirja, jossa määritellään mm. yhteistyön tavoitteet sekä yhteiset toimeenpano-, seuranta- ja raportointikäytännöt. Tämä osapuolten oikeudet ja velvoitteet määrittelevä asiakirja luo perustan avunantajien ja yhteistyömaan väliselle vuoropuhelulle.

Lähtökohtana asiakirjassa sovittaville suunnittelu-, toimeenpano-, seuranta- ja raportointikäytännöille tulisi olla yhteistyömaan oma budjetointisykli. Budjetointisykliin liittyy myös köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanon kansallinen seurantaprosessi ja sen aikataulu. Tarkoituksena on, että mahdollisimman monesta rahoituksen hallinnointiin liittyvästä asiasta sovitaan yhteisesti ja näin vältetään yhteistyömaata kuormittavien rinnakkaisten käytäntöjen luomista. Avunantajien tulee minimoida kahdenvälisiin sopimuksiin sisällytettävät lisäehdot ja/tai määräykset.

Yhteisrahoitusasiakirjan sisältö

Ns. Nordic plus -yhteistyönä (pohjoismaat, Alankomaat, Irlanti, UK ja Kanada) on laadittu seuraavat kolme yhteisrahoitusasiakirjan (JFA) valmistelua ohjaavaa asiakirjaa: muistilista yhteisrahoitusasiakirjassa käsiteltävistä asioista (*Checklist and preparation process for a joint financing arrangement*, liite 2), ohje yhteisrahoitusasiakirjan laadinnasta (*Joint financing arrangements*, liite 3) sekä yhteisrahoitusasiakirjan malli (*Template for Joint Financing Arrangements*, liite 4). Näitä asiakirjoja voidaan käyttää apuna erilaisissa yhteisrahoitustilanteissa, ml. budjettituki.

Yhteisrahoitusasiakirjan malli (jäljempänä JFA-malli) on tarkoitettu joustavaksi työkaluksi, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa yhteisrahoituksessa tarvittavan oikeudellisen asiakirjan laadintaa ja edistää yhteisrahoituksen toimeenpanoon liittyvien ehtojen ja menettelytapojen harmonisointia. Mallia käytetään keskustelujen aloituksena ja neuvottelujen pohjana yhteistyömaan kanssa. Käytännössä asiakirjan sisältö tulee vaihtelevaan riippuen siitä, kuinka suuressa määrin voidaan soveltaa yhteistyömaan omia hallinnollisia säännöksiä ja käytäntöjä. Maakohtaiset ja muut erityistarpeet otetaan huomioon.

JFA- mallissa käsitellään mm. seuraavia asioita:

- budjettituen tavoitteet ja kattavuus
- osapuolten velvollisuudet
- hallintorakenne ja päätöksentekomenettely, ml. vuoropuhelumekanismi avunantajien ja yhteistyömaan välillä
- budjettituen maksatuskäytännöt
- hankinnat
- raportointi ja seuranta
- arviointimenettelyt
- tilintarkastus
- korruptio
- budjettitukiyhteistyön keskeyttämistä ja päättämistä koskevat määräykset
- uusien rahoittajien mukaantulo

Yhteisrahoitusasiakirjan laadintaohjeessa viitataan myös ns. delegoituun yhteistyöhön (lead donor/silent partners). Suomi ei ole vielä määritellyt kantaansa tähän yhteistyömuotoon. Myöskään asiaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ei ole selvitetty.

Yhteisrahoitusasiakirjan neuvotteluprosessi

Yhteisrahoitusasiakirjasta neuvottelemiseen osallistuvat yhteistyömaa ja kaikki budjettitukirahoitukseen osallistumista suunnittelevat avunantajat. Tämä on vaativa ja aikaa vievä työprosessi.

Suomi osallistuu neuvotteluihin aktiivisesti ja pyrkii varmistamaan, että asiakirjassa määritellään yksiselitteisesti ja kattavasti yhteistyön tavoitteet, toimeenpano-, seuranta- ja raportointimekanismit sekä tilanteet, joissa budjettitukiyhteistyö

voidaan keskeyttää tai päättää. Ensiarvoisen tärkeää on, että asiakirjassa määritellyt velvoitteet ja menettelytavat ovat mahdollisimman pitkälti yhteensopivia yhteistyömaan kansallisten menettelytapojen kanssa.

Edustusto osallistuu paikan päällä yhteisrahoitusasiakirjan valmisteluun pitäen lähtökohtana Suomen osaltaan hyväksymää JFA-mallia. Silloin kun on tarpeen lähestyä ministeriötä, pelkkä luonnostekstien lähettäminen ei riitä, vaan edustuston tulee laatia lyhyt selvitys edeltävistä neuvotteluvaiheista ja niissä hankaliksi osoittautuneista asioista, muiden avunantajien mahdollisista eriävistä mielipiteistä sekä edustuston omasta kannasta. Tämä on välttämätöntä kokonaiskäsityksen saamiseksi sekä sen arvioimiseksi, mistä seikoista Suomen ehkä on syytä pitää neuvotteluissa kiinni ja mistä harmonisoinnin saavuttamiseksi kenties tarkoituksenmukaista luopua.

KAHDENVÄLINEN SOPIMUS BUDJETTITUKIYHTEISTYÖSTÄ

Lopullinen oikeudellinen sitoutuminen budjettitukiyhteistyöhön tapahtuu yhteisrahoitusasiakirjaa täydentävällä kahdenvälisellä sopimuksella. Siinä määritellään Suomen myöntämän tuen suuruus, maksuaikataulu sekä Suomen budjettituelleen mahdollisesti asettamat erityisehdot (esim. oikeus Suomen omiin tilintarkastuksiin, täydentäviä määräyksiä rahoituksen keskeyttämisestä, oikeus vaatia väärin käytettyjen varojen palauttamista).

Kahdenvälisen sopimuksen sisältö määräytyy viime kädessä kyseistä tapausta varten laaditun yhteisrahoitusasiakirjan perusteella. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa kahdenvälisen sopimuksen määräykset ratkaisevat. Liitteenä 5 on malli kahdenväliseksi sopimukseksi, joka täydentää Nordic plus-yhteistyönä valmisteltua yhteisrahoitusasiakirjaa.

Jos budjettitukea poikkeuksellisesti myönnetään sellaiselle maalle, jonka kanssa ei ole tehty kehitysyhteistyön puitesopimusta, tulee kahdenvälisen sopimuksen sisällön ja alla käsiteltävien asiakirjojen hyväksymismenettelyn osalta kääntyä ministeriön kehityspoliittisen osaston (KEO-12) juristien puoleen.

ASIAKIRJOJEN HYVÄKSYMINEN JA ALLEKIRJOITTAMINEN

Pitkäaikaisen yhteistyömaan kanssa allekirjoitettavan yhteisrahoitusasiakirjan sekä kahdenvälisen sopimuksen hyväksyy ministeriö eli asiaa hoitavan osaston päällikkö. Osastopäällikkö myös joko itse allekirjoittaa sopimuksen tai valtuuttaa esimerkiksi edustuston päällikön allekirjoittamaan sen (ulkoasiainministeriön työjärjestyksen 86 §). Yhteisrahoitusasiakirja tehdään ministeriön nimissä ja kahdenvälinen sopimus vakiintuneeseen tapaan Suomen hallituksen nimissä.

Kehitysyhteistyöhankkeiden varainmyöntöprosessista ja allekirjoitusvaltuuksien hankkimisesta on annettu ohjeet erikseen. Yhteisrahoitusasiakirjaa ja kahdenvälisistä sopimusta ei voida allekirjoittaa, ennen kuin on tehty päätös varojen myöntämisestä kyseiseen tarkoitukseen.

11. HENKILÖSTÖ JA OSAAMINEN



Budjettituki on uusi yhteistyömuoto Suomen kehitysyhteistyössä. Kehityspoliittisten linjauksen mukaisesti budjettitukiyhteistyön merkitys tulee lähivuosina kasvamaan Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. Henkilöstöressurssien kannalta muutosvaihe on vaativa. Henkilöstö hallinnoi samanaikaisesti sekä perinteisiä hankkeita että yhteisrahoitukseen (ml. budjettituki) perustuvia ohjelmia, joihin liittyvät toimintatavat edellyttävät uuden kehittämistä ja oppimista. Tämä resurssihaaste

tulee ottaa huomioon tehtäessä päätöksiä budjettitukeen osallistumisesta.

Henkilöstön sitoutuminen muutokseen ei tapahdu automaattisesti, vaan edellyttää johdonmukaista panostusta uuden yhteistyömuodon perusteluun ja tunnetuksi tekemiseen. Johdon rooli muutoksen läpiviennissä on oleellisen tärkeä. Johdon tehtävänä on motivoida henkilöstöä toimimaan uudella tavalla.

Uudenlainen toimintatapa edellyttää ulkoasianhallinnon henkilöstöltä sekä UM:ssä Helsingissä että edustustoissa uudenlaista osaamista. Osaamishaaste ei kuitenkaan rajoitu vain ministeriön ja edustustojen henkilöstöön, vaan kohdistuu myös laajemmin kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön sidosryhmiin. Suomessa näihin kuuluu laaja joukko toimijoita, joilla on rooli kehityspolitiikan ohjauksessa ja seurannassa tai kehitysyhteistyön toteutuksen tukemisessa (esim. kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet, kansanedustajat, kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset, konsultit, viranomaistahot Suomessa). Monet Suomen viranomaistahoista ovat myös avainasemassa pyrittäessä tukemaan yhteistyömaita niiden taloushallinnon, köyhyyden tilan seurantamekanismien ja raportointijärjestelmien kehittämisessä (esimerkkeinä mm. valtiovarainministeriö, valtiontalouden tarkastusvirasto, tilastokeskus, verohallinto, sektoriministeriöt). Budjettitukiyhteistyön laajeneminen edellyttääkin tiivistyvää yhteistyötä ulkoasiainministeriön ja muiden suomalaisten viranomaistahojen kanssa. Suomalaisen osaamisen hyvä tuntemus edesauttaa avunantajien keskinäisestä työnjaosta sopimista ja Suomen panosten keskittämistä omille vahvuusalueillemme.

Lähtökohta budjettituki-instrumentin hallinnalle on siihen liittyvien peruskäsitteiden osaaminen ja niiden yhdenmukainen käyttö. Toinen lähtökohta on budjettitukeen liittyvien prosessien ja päätöksenteon hahmotus sekä yhteistyömaassa että ulkoasiainministeriön hallinnossa.

Budjettitukiyhteistyöhön osallistumisen ja sen kautta vaikuttamisen kannalta keskeisiä osaamisalueita ovat:

- köyhyysanalyysi sekä köyhyyden tilan seurantamekanismien ja järjestelmien käyttäminen ja kehittäminen;
- yhteistyömaiden budjettiprosessit ja julkinen taloushallinto;
- makrotason politiikka-analyysi ja sektorien väliset yhteydet;
- toiminta ja vaikuttaminen kansainvälisen yhteisön jäsenenä.

UM:n HENKILÖSTÖN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Koulutus

Budjettitukiohjeen valmistuttua järjestetään käyttöönottokoulutusta. Pidemmällä tähtäimellä budjettitukikysymykset tulee integroida henkilöstön peruskoulutukseen ja täydentävään ammattikoulutukseen. Virkamiesten perusosaaminen luodaan Kavakulla, jonka ohjelmassa budjettitukikysymysten käsittelyä lisätään. Yksityiskohtaisempi johdanto budjettituki-instrumenttiin sisällytetään kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön perehdytyskoulutukseen niille virkamiehille, jotka tulevat hoitamaan näitä tehtäviä alue-, globaaliasioiden tai kehityspoliittisella osastolla. Perehdytyksiä tullaan toteuttamaan 2-3 kertaa vuodessa koulutuskalenterin osana.

Tiimityöskentely

Ulkoasiainministeriön ohjelmayhteistyötiimi toimii virkamiesten ja neuvonantajien oppimisympäristönä. Tiimin asialistalle otetaan esityksiä ja keskustelua uusista, budjettitukeen liittyvistä raporteista, kokouksista jne. Ulkoasiainministeriön Maa-tiimit toimivat myös osaamisen kehittämisen välineenä, sillä niissä on mahdollisuus paneutua yksityiskohtaisesti kunkin yhteistyömaan budjettitukijärjestelyyn ja sen haasteisiin. Kokoneimmat kollegat toimivat tiimissä asiantuntijaresurssina.

Avunantajien yhteinen PRSP-koulutus

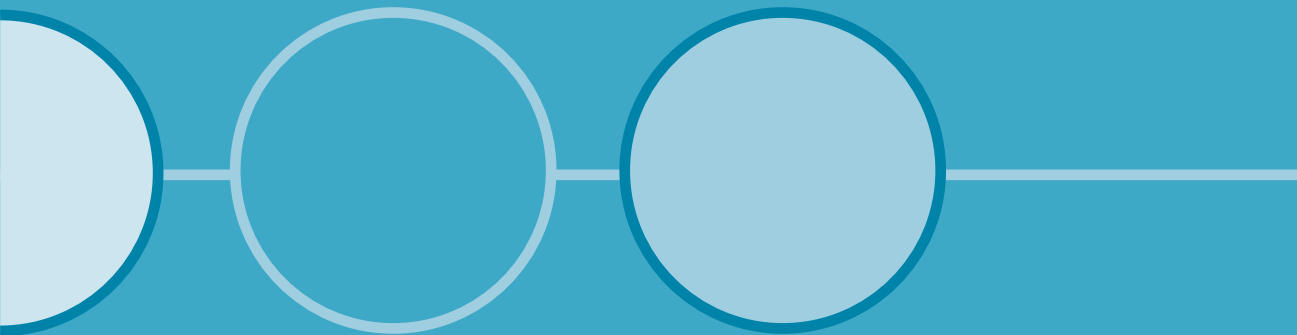
Budjettitukikysymyksiä käsitellään osana samanmielisten avunantajien yhteistä PRSP-koulutusta. Edustustojen henkilöstöllä tulee olemaan mahdollisuus osallistua tähän koulutukseen ainakin vielä vuoden 2004 aikana.

SIDOSRYHMIEN OSAAMISEN KEHITTÄMINEN

Ohjelmayhteistyöhön siirtyminen merkitsee muutosta myös tukipalveluja tarjoavien suomalaistahojen, konsulttien, viranomaisten ja julkishallinnon alaisten asiantuntijaorganisaatioiden sekä kansalaisjärjestöjen toimintaan, osaamistarpeisiin ja -vaatimuksiin. Ministeriön intressinä on pitää nämä mukana kehityksessä. Uudessa toimintaympäristössä ministeriön on syytä investoida kotimaisten yhteistyötoimien osaamiseen. Budjettitukeen osallistumisen edellyttämiä resursseja on tällöin mahdollista saada käyttöön myös ulkoistamalla tiettyjä toimintoja ministeriön ulkopuolisten asiantuntijoiden vastuulle (esim. budjettituen valmisteluun tai seurantaan liittyen). Aktiivisellakaan tiedottamisella ei pelkästään taata tarvittavia osaamisresursseja. Toimijoita on syytä ottaa mukaan maa- ja sektoraalisten tiimien työhön sekä ministeriön omiin koulutustapahtumiin ja järjestää myös erillisiä koulutustapahtumia. Erittäin hyviä ja konkreettisia oppimistapahtumia ovat ohjelmien seuranta- ja vuosikokoukset.

Osaamistarvetta on sekä köyhyysanalyysissä, makrokysymyksissä että sektoraalisissa asioissa. Neuvonantajat ovat luonnollinen ryhmä kokoamaan ja ylläpitämään sektoraalisiin ja temaattisiin kysymyksiin liittyviä verkostoja.

Liitteet



Liite 1 Budjettituen valmistelu- ja päätösprosessi

Toimijat	UM:n periaatteellinen päätös BT:stä		
	Yhteistyöaloite	Periaatteellinen valmistelu UM:ssä	UM:n sisäinen päätös myöntämisestä <ul style="list-style-type: none"> • YT-mandaatti • Myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätös
Yhteistyömaa	Aloite BT:stä		
Alueosasto		+ valmistelee	+ esittää
Edustusto		+ valmistelee	
Kehityspoliittinen ohjausryhmä (KEPO)		+ pidetään ajan tasalla	+ YT-mandaatin käsittely
Projektikokous			
KEO-12		+ antaa lausunnon	
UKKMI			+ hyväksyy YT-mandaatin, hyväksyy myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätösehdotuksen
KPT, kansalaisyhteiskunta			+ konsultoidaan (YT-mandaatti)
BT:n sisällyttäminen KYT:n taloussuunnitteluun	+TAE:n määrärahoihin / myöntö- ja sopimusvaltuuksiin	+TAE:n määrärahoihin / myöntö- ja sopimusvaltuuksiin	+ myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätökseen, jos myönteinen päätös

Sopiminen kumppaniin kanssa	Tekninen valmistelu yhdessä kumppaniin ja muiden avunantajien kanssa		Toteutus ja seuranta
YT-neuvottelut	Tekninen valmistelu (miten BT:a annetaan, sopimukset)	UM:n päätös teknisestä toteutuksesta ja varainmyönnöstä	1. maksuerä ja seurannan aloittaminen
+ valmistelu ja neuvottelu	+ valmistelee		+ päävastuu seurannasta ja seurantatiedon tuottamisesta
+ valmistelu ja neuvottelu		+ hyväksyy sopimuksen	+ maksaa, varmistaa seurannan
+ valmistelu ja neuvottelu	+ valmistelee		+ päävastuu vuoropuheluun osallistumisesta
	+ arvioi, suosittelee jatkovalmistelua (1. käsittely)	+ arvioi, suosittelee hyväksyttäväksi (2. käsittely)	
+ tukee valmistelua	+ lausunto projekti-kokoukselle	+ lausunto projekti-kokoukselle	+ tukee seurantaa
		+ lopullinen varainmyöntöpäätös	
+ myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätökseen, jos myönteinen päätös	+ Myöntö- ja sopimusvaltuudet + Määrärahat	+ Myöntö- ja sopimusvaltuudet + Määrärahat	

Checklist and preparation process for a Joint Financing Arrangement (JFA)

1. Plan and structure of the process towards a JFA

Agreement on a JFA is not easily achieved. Often many different parties are involved in the negotiations leading up to a JFA. These parties have often different qualities, different capacities and different means of influence. In order to achieve an acceptable JFA without too high costs, it is recommended to plan and structure the process regarding the hurdles to be overcome before starting the negotiations on JFAs. In practice a well planned and structured harmonisation process does prevent a lot of cumbersome discussions and frustrations of the involved parties. In summary, a well managed process will enhance the quality of the final product (agreement on and implementation of the JFA).

It should be kept in mind that the negotiation and agreement on the JFA itself are just two steps at the end of a sequencing of ten phases (the eight and ninth one). It is also important to understand that after reaching agreement on the JFA the actual implementation of the harmonised programme still has to be started. The sequencing of the ten phases is a subdivision of the three main components of harmonisation: information sharing, strategic co-operation and operational harmonisation. Application of this sequencing is important, because parties involved will recognise the current status of the process, and can agree on (plan for) the appropriate next steps and action. Appropriate in the sense, for example, that the JFA development negotiations will only be successful if the underlying agreement on policies, key interventions and financial modalities exists.

The ten phases, which apply to all parties involved (partner government and donors) are:

- Information sharing:

1. Communicating positions and programmes;
2. Setting up institutions and forums to exchange information in a regular matter;
3. Understanding of each others positions & programmes.

- Strategic co-operation:

4. Actively building consensus on policies and key interventions (using established) institutions and forums, mentioned under 2);
5. Agreement on policies and key interventions ;
6. Agreement on division of tasks;

- Operational harmonisation:

7. Agreement on financial modalities, common intervention procedures and application of such procedures;
8. Negotiating a JFA;
9. Agreement on a JFA and the bilateral arrangements;
10. Joint implementation of the JFA.

When setting up a time schedule for the preparation of a JFA it must be taken into account that donors may have different internal procedures for involvement of headquarters and country offices (e.g. embassies) in the different phases. While some country offices only may have to involve headquarters at phase 6 others may have to involve them at phase 1 and continuously through the phases. Sufficient time must be set aside for this.

2. Checklist

Considerations

- Definition of signatories;
- Reference to request from recipient;
- Brief description of essential principles for collaboration;

Paragraph 1: Goals of the Program and scope of the JFA

- Reference to National Plan/Program Document including title and date;
- Inclusion of a goal hierarchy with indicators or a reference to an attachment with an LFA matrix;
- Reference to bilateral arrangements/agreements;

Paragraph 2: Responsibilities and representation

- Joint responsibilities;
- Recipients' responsibilities;
- Donors' responsibilities;
- Lead donor's responsibilities;
- Representation;

Paragraph 3: Contributions

- Donor 'pledge';
- Interest/ non-interest bearing Forex account;
- Rate of exchange;

Paragraph 4: Consultations, decision making process

- types of meetings;
- mandate of meetings;
- frequency and timing of meetings;
- participants;
- who should call and chair the meetings;
- who should draft the agreed minutes within what deadline;
- what type of documents should be delivered to the participants and within what deadline before the meeting;

Paragraph 5: Organisational structure

- types: e.g. steering committees;
- reference to attached terms of reference for each type of committee/unit with mandate;
- participants;

Paragraph 6: Disbursements

- required documentation;
- procedures of approval and transfer of funds;
- disbursement schedule;

Paragraph 7: Procurement

- choice of procurement system;
- who will be responsible for the procurement;
- what type of control from the donors is necessary;
- technical assistance needs;
- notifications;

Paragraph 8: Reporting

- types;
- format and content;
- frequency and deadline;
- procedures for approval;

Paragraph 9: Review and evaluation

- types;
- frequency;
- participation;

Paragraph 10: Audit

- who will be the auditor;
- type of audit e.g. audit of financial records, value for money audit;
- frequency;
- how will the costs be covered;

Paragraph 11: Non-compliance, force majeure

- what type of non compliance will be relevant;
- what type of sanctions;

Paragraph 12: Corruption

Paragraph 13: Modifications, donor accession, withdrawal

- procedure for amendment of the IFA;
- procedure for donor accession;
- procedure for donor withdrawal;

Paragraph 14: Dispute settlement

- procedure for dispute settlement;

Paragraph 15: Entry into effect

- procedures for coming into effect;

Signature

- One original for each signatory partner.

Liite 3.

February 20, 2004

Joint financing arrangements

Netherlands Ministry of Foreign Affairs

Prepared by the Civil Law Section of the Legal Department, in close consultation with other Departments and with representatives of the Canadian International Development Agency (CIDA), the Ministry of Foreign Affairs of Denmark, the Ministry for Foreign Affairs of Finland, Development Cooperation Ireland, Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) and the Department for International Development of the United Kingdom (DFID)

Guide for negotiating Joint Financing Arrangements in support of the Sector Wide Approach (SWAp)

Section A) : Introductory comments

1. This Guide has been designed to help aid practitioners who are involved in the negotiation of joint financing arrangements/agreements (hereafter 'JFAs') which includes the pooling of funds and budget support to make sound judgements on the arrangements required and to give practical background information on the use of the accompanying corresponding checklist and template for JFAs. The checklist, template and Guide present the main items that are normally included in JFAs under which multiple donors provide (often multi-year) financial assistance to support the national plan/program/PRSP of a partner government. An outline is provided of the usual structure of these arrangements, the way items are grouped into paragraphs¹, and elaborates on how to operationalize the principles of harmonisation and alignment of donor assistance. Use of the JFA template is not obligatory or prescriptive but intended as a practical tool that needs to be adjusted to the specific financing modality, the local circumstances and the institutional capacity of the partner government.
2. The checklist, template for JFAs and Guide, have been agreed upon by representatives of the following countries: Canada, Denmark, Finland, Iceland, Ireland, the Netherlands, Norway, Sweden and the UK. However, it should be noted that some donors have made reservations with regard to some of the subjects (e.g. interest, procurement, audit, the issue of applying sanction measures in case of misuse of funds) in view of their statutory regulations and policies. It was agreed that donor-specific reservations and requirements should never be included in the JFA but should be covered in the bilateral arrangements. For the sake of transparency, such reservations could be made visible by listing these in an annex to the JFA. Of course, the checklist, template and Guide can also be used for drafting JFAs involving other donors (and multilateral organisations).
3. Harmonisation and alignment are major underlying principles essential to the design of JFAs. While 'the ideal practice' would be to attain full alignment of the donor support with the budgetary and accountability system and legislation of the partner government, actual practice shows that full alignment can often not (yet) be realised and a more gradual approach is taken in order to contain and manage risks. In particular, in case of budget support to countries whose budgetary and accountability systems and legislation do not (fully) meet the minimum international accepted standards, it will be required to include provisions in JFAs on such safeguards as additional reporting or parallel systems on other specific items to mitigate and manage donor risks. As (donor) risk tolerance and local circumstances differ in each country, a variety of financing

¹The numbering of paragraphs and subsections in the Guide and the template are for ease of reference. It should be noted that the numbering in the Guide and template do not (fully) coincide with each other.

modalities have been developed over time with differentiated degrees of alignment. Annex I to this Guide presents an outline of criteria that may help donors involved in concluding joint financing arrangements to determine the degree of alignment they want to achieve.

4. Where relevant, this Guide and accompanying model JFA distinguish within each section between 'aligned' support versus 'non-aligned' support. It should be noted that the degree of alignment may change over the timespan of the PRSP/National Plan that is supported by the donors. This may necessitate interim amendments of JFAs in order to reflect an evolving process of alignment with the budget and accountability systems and legislation of the partner government.
5. This Guide takes into account a number of 'good practices between donors and partner government' as described in the DAC Guidelines and Reference Series 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' (hereafter referred to as '2003 DAC/OECD Good Practices Papers', or 'GPP')². These 'good practices', which are directed at setting up effective frameworks for aid coordination and reducing the administrative burden and costs for the partner government, should be taken into account as much as possible by the partners in development cooperation when negotiating JFAs. References are made to GPP page numbers throughout the text.
6. JFAs establish a framework for co-ordinating donor support and cooperation with a partner government³. These arrangements are the expression of the desire of the signatories to undertake support jointly, to work within one set of procedures applicable to all signatories, to monitor and measure results at the outcome end and to have a dialogue fed by the results of the monitoring. JFAs are usually complemented by bilateral arrangements/agreements concluded by each participating donor with the partner government.
7. When considering a JFA, partners under the arrangement should be clear on the purpose of that undertaking, its added value, the potential risks and a common risk management and mitigation strategy. Joint financing should produce an added value over bilateral financing by individual donors in as much as it results in reduced transaction costs for management and monitoring, greater program efficiencies for all parties involved and avoidance of duplication of effort by donors and partner governments alike. The signatories to the JFA can benefit from jointly agreed objectives and results, more focussed dialogue and prevention of 'island approaches' to development as well as benefit from the synergy of pooling resources.
8. The JFA can be modified to accommodate situations where one donor is elected by the other donors to the JFA to act as 'lead donor' and to represent them in the relationship with the partner government⁴. Various models for such delegated cooperation have been developed in practice. The most common model for delegated cooperation consists of a JFA signed by all donors and (often) the partner government with complementary bilateral arrangements concluded between the lead donor and each other signatory donor. While the JFA represents the framework for cooperation, covering all the major items described in this Guide including the delegation of tasks to the lead donor, the bilateral arrangements serve as the instruments for channelling the donor funds through the lead donor.

Such an approach would affect the accountability framework significantly and is not reflected in the present Guide, checklist and template. Usually a donor that has a comparative advantage in a recipient country, sector or specific tasks (e.g. monitoring) will qualify to act as a 'lead donor'. Delegating authority to a lead donor may lead to substantial savings in time and costs for donors and partner government. GPP chapter 6 describes the 'good practices' with regard to delegated cooperation.

² The DAC Guidelines and Reference Series 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery' can be found on <http://www.oecd.org>

³ Extensive discussions were held among the donors involved in the development of this Guide and the template on the status of Memoranda of Understanding (MoU) in general. Consensus was reached not to use the term 'MoU' as it gives rise to differing interpretations as regards the formal question whether or not MoUs should be considered as legally binding. It was furthermore agreed that parties involved in drafting JFAs should not use any 'treaty language'.

⁴ It should be noted that not all donors mentioned in section 2 of this paragraph have taken yet an internal decision whether or not they are/will be allowed to participate in delegated cooperation with other bilaterals.

9. As regards the template for JFAs, it should be emphasised at the outset that the framework articulated here is intended to be applied flexibly at the country level: donor representatives, negotiating arrangements on joint financing, are not tied to the content or language used in the template. Checklist, template and Guide are versatile tools and reference materials that could be shared with the partner government and other donors and used as a starting point for discussing the necessary provisions to be agreed upon in a JFA. The checklist should be used as a quick reference to the recommended content of JFAs.

The items included in the template coincide with those in the other two documents and should be tailored to the specific modality of joint financing and the prevailing circumstances. The precise provisions, content and language of paragraphs to be used in specific cases depend, inter alia, on the modality of joint financing chosen, the local circumstances and the institutional structures and capacity of the (public administration of the) recipient government.

10. Finally, it should be noted that the Checklist, template for JFAs and Guide are dynamic tools which will be evaluated from time to time. This may result in periodic updates on the basis of lessons learned and developments related to SWAp and PRSP processes in general. The papers will be disseminated through appropriate channels (e.g. the OECD/DAC Working Party on Aid Effectiveness and Aid Practices and the Strategic Partnership with Africa (SPA)) and will be posted on the extranet site of the Learning Experience Network of Program Based Approaches (LENPA), in order to reach as wide a group of aid practitioners as possible.

Section B) : Items to be addressed in Joint Financing Arrangements⁵

Introductory Paragraphs: Considerations

11. JFAs usually open with an 'introduction' specifying the signatories to the JFA. Signatories to the JFA should be represented at the ministerial/agency level if possible, preferably not on 'government' level⁶.

The group of donors may be referred to in JFAs as 'Signatory Partners' (hereafter 'SPs'), 'Development Partners', 'Pooled Fund Partners', 'the Donor Group' or simply as 'the Donors' though other names are possible as well. The group of donors and the partner government are jointly referred to as 'the signatories'.

12. The introductory paragraphs of the JFA (often presented in preambular fashion, using phrases such as 'Considering...' or 'Whereas...') usually refer to a request of the partner government to the donors for support of its national plan/ PRSP, and provide a place for statements of a more general nature regarding the underlying principles for collaboration. Unless considered strictly necessary, the signatories should endeavour to keep the introductory paragraphs as brief as possible and refrain from including too many policy statements.
13. 'Principles' often referred to include:
- good governance, democratic principles, respect for human rights and the rule of law. These fundamental principles are the basic conditions for cooperation and support. Violation of these principles may have consequences for the continuation of the donor support to the national plan/program;
 - commitment to the concept of harmonisation as a step towards reducing transaction costs and increasing donor coordination;
 - donor commitment to the principles of consultation, sharing of information amongst signatories, coherent communication towards the partner government, transparent and predictable action, etc;
 - a statement saying that JFAs are open to new donors that are interested in joining.

⁵ Presented in the sequence of presentation in the JFA template and checklist

⁶ This might vary per country depending on the statutory provisions on delegation of authority.

Finally, signatories who wish to give more emphasis to other 'guiding principles' on harmonisation, may opt to present these principles in a separate paragraph of the JFA.

Paragraph 1 (Goals of the Program and scope of the JFA)

14. The first paragraph usually refers to the policy framework document(s) of the country, often the PRSP. This policy framework (hereafter referred to as 'the national plan/program') usually describes the long- (and medium-) term goals and objectives, and the anticipated timespan. This national plan/program document should not be annexed to the JFA since these documents are often subject to regular updating.
15. Provision could be included in this paragraph indicating the scope and purpose of the JFA (usually described in terms of the framework for cooperation and coordination, containing the provisions, conditions and procedures that govern the support activities of the participating donors), as well as its duration.
16. Reference should be made to the subsidiary bilateral arrangements which each donor will conclude with the partner government, and their significance as financial transfer instrument. The hierarchy between the bilateral arrangements and the JFA should be clear. Usually, donors prefer to give legal precedence to the content of their bilateral arrangements as specific items required by their domestic statutory framework may not be covered in the common JFA. However, donors who embrace the principles of harmonisation should express their intention to establish funding arrangements in their bilateral arrangements that are compatible with, and in the spirit of, the provisions of the JFA and should strive as much as possible to avoid setting any provisions that deviate from the provisions jointly decided upon in the JFA. Though some donors need to retain in their own bilateral arrangement the right to audit, monitor and evaluate under their respective domestic statutory framework, there is an understanding that donors will strive not to undertake unilateral action. However, in case they are compelled to take such action, they should invite the other donors to join⁷.
17. GPP28 states that where donors are funding the same operations, they should use the same performance indicators. Reference should be made in this regard to the monitoring and review framework (often referred to as 'the Performance Assessment Framework', or 'PAF'), or other relevant documents which should include the indicators for measuring progress towards the achievement of the outputs defined in the national plan/program, and the timeframe for reaching these outputs. The PAF often includes a framework for performance measurement in public financial management. In the interest of harmonisation, provisions could be included in this paragraph stating that the donors will perform joint assessments of the overall performance reported by the partner government, on the basis of which joint decisions will be taken on further financing of the plan/program.
18. Signatories should seek to decide on common performance indicators that are simple, measurable, prioritised, easily verifiable and related to longer-term goals. The PAF, including a matrix of indicators, could be included in the body of the JFA, or be annexed to the JFA⁸. If beforehand it is deemed probable that these indicators will be changed (significantly) during the implementation of the national plan/program, it would be preferable not to annex the matrix to the JFA; instead, a reference to the matrix will suffice. The meeting referred to in paragraph 4 could be given the mandate to decide on amending the indicators. The amended indicators could be annexed to the Agreed Minutes of such meeting.

⁷ It is common understanding that such unilateral actions would be covered through separate bilateral funding not covered under the JFA.

⁸ An agreed set of indicators to feed the dialogue between donor and recipient partners is key to predictability and transparency. It will help to strengthen the focus much stronger on output and outcome of donor interventions and thereby support the shift away from input-based dialogue towards outcome triggered dialogue. Indicators, however, are often used as cutoff points. A proper balance between indicators that help to monitor the performance of agreed actions (process indicators) and those helping to monitor the achievement of results (result indicators) is necessary to prevent assistance from becoming a mechanical routine.

Paragraph 2 (Responsibilities, representation)

19. A description of the specific accountabilities and responsibilities of the partner government and the roles and commitments of the donors may be included, in more general terms or in detail, whatever is most appropriate and deemed necessary. In the case of delegated cooperation, the roles and responsibilities of the lead donor should be clearly defined⁹. Alternatively, the description of the respective roles and responsibilities can be split up into separate sections.
20. In any case, JFAs should state that the partner government is solely responsible for implementing the plan/program/PRSP and accounting for the use of funds. This entails that the donors do not bear any responsibility or liability to any third party for activities administered by the partner government and carried out pursuant to the JFA.
21. The concrete tasks and responsibilities of the central and/or sectoral partner government authorities with regard to the implementation could be specified in this paragraph. If appropriate, responsibilities and undertakings may be specified with regard to specific preconditions that should be met by the partner government and/or the donors e.g. to ensure efficient implementation of the plan/program (such as specific technical assistance needs, institutional strengthening of government implementation structures, specific conditions directed to improvement of public financial management). It should be ensured that the partner government authorities assigned to these tasks and responsibilities are competent and capable to carrying them out.
22. Information sharing and transparent communication are responsibilities that rest on all signatories and are considered critical to improving coordination and enhancing the efficiency of support. GPP15 states that the donors and partner government should share information on aid flows, planned and ongoing activities, procedures, reports and results of monitoring and evaluation. A provision of this nature, reflecting the undertakings of signatories to uphold this principle, could be included in the JFA.
23. Other responsibilities could be highlighted, depending e.g. on the plan/program supported, the modality of financing and the level of harmonisation and alignment to national systems. Also, some or all of the 'guiding principles' set out in the introduction may be elaborated on in the context of concrete tasks and responsibilities.
24. A separate section on representation could be included in this paragraph, in particular if the JFA has been concluded on governmental level. For most partner governments the Ministry of Finance will be the formal representative, while the sectoral ministries will be responsible for the day-to-day operations. The representatives of the Donors are normally stated in the respective bilateral arrangements/agreements.

Paragraph 3 (Contributions)

25. JFAs normally do not contain a precise indication of the value of the contributions of the respective signatory donors; at the most they contain a rough indication (e.g. the number of years) of each donor's anticipated support. The precise (multiyear) contributions of the donors are usually specified in the bilateral arrangements, and require for some donors formal parliamentary approval.
26. If at all possible, the donors should seek to settle on a common currency for their contributions. This will avoid the risk of donors having to substantially alter the level of their contribution due to exchange rate fluctuations¹⁰.

⁹An outline of 'good practices' for delegated cooperation is given in chapter 6, GPP.

¹⁰However, some donors can only commit themselves in their national currency, e.g. euros

27. One subparagraph may also include specific provisions on the exchange of foreign into local currency, including the exchange rate to be applied (e.g. the date of transfer by the donor) and the duty of the partner government to confirm these exchange transactions immediately to the donors.
28. If the support is fully aligned with the partner government's budget system, funds are deposited into a foreign exchange account maintained by the Central Bank or the ministry of finance of the partner government. The JFA should explicitly state whether the foreign exchange or other account held by the partner government should be an interest bearing account or not. It should be also stated whether the proceeds would supplement the pooled funds for the National Plan/program. It should be noted that some donors are required by their statutory provisions to have the interest generated to be returned prorata to (the interest proceeds of) its contribution, so as to avoid deliberate underspending of the funds deposited. An option would be for these donor(s) to deposit their funds in a (separate) non-interest bearing account. Deviating positions on this item should be included in the bilateral arrangement of the donor concerned.
29. If it is not feasible to align the support with the financial system of the partner government, donor funds are not channelled through the treasury. Instead, donor funds are then normally deposited in a separate foreign exchange account, preferably opened and managed by the partner government; alternatively, management of such a basket fund could be the responsibility of the donors or a third party (e.g. a contracted banking institution).

Paragraph 4 (Consultations, decision making process)

30. Regular consultations between signatories on the implementation of the plan/program and transparent procedures for decision making are critical for effective aid coordination and risk management. The same is true with regard to timely sharing of information (e.g. reports, project proposals, consultancies) amongst the donors and timely provision of full information on aid flows to the partner government. JFAs should cover these items to the extent necessary. A dialogue which is fed by measuring performance against indicators decided ex ante unifies the objectives, strengthens the focus of all partners on these objectives and facilitates a more businesslike attitude in the dialogue¹¹. The outcome of the dialogue, much more than reaching an indicator or not, can come to play a decisive role in disbursements of funds. Monitoring of performance against indicators can feed the dialogue and help to determine whether partners are truly committed to achieving results.
31. JFAs should set out in this paragraph the procedures and structures decided on for policy dialogue consultations with the partner government. Policy dialogue is critical, allowing discussion of the focus of donor support, the implementation and budget execution of the plan/program against the agreed indicators, and consultation with the government on the policy response if performance is unsatisfactory. The consultation mechanisms described in this paragraph, including timing and frequency of meetings, should reflect (to the extent possible) alignment with the partner governments' planning, budgeting and review processes (GPP23). Details may be required on the frequency and scheduling of these meetings, the participants (e.g. specify the relevant national ministries) and the main items on the agenda. As mentioned, coordination should be led by the partner government, the partner government should organise and chair the meetings.
32. Key items on the agenda for the consultations could include the review of progress in the implementation of the national plan/program on the basis of the agreed performance indicators, conditions for disbursements, review of future action plans and the government corrective measures in the case of major slippage. Items for dialogue specifically related to budget support include inter alia reviews of public finance management and public procurement reforms, review of revenue and expenditure priorities and review of budget execution.

¹¹ The indicators are usually included in a policy matrix or performance assessment framework (PAF).

33. The JFA should specify the documentation/reports the partner government must deliver to the donors prior to these meetings and the timeframe for submission. If donors intend to align their support with the planning, budgeting and review system of the partner government, they should refrain from setting up parallel systems and should accept the documentation/ reports prepared by the partner government within the national budget cycle, provided that these contain the level of information required for making a well-informed and sound assessment of the country's performance. Other factors may also be taken into consideration, e.g. results of annual performance assessments, reviews of Public Finance Management etc.
34. The proceedings of the consultations should be recorded in Agreed Minutes or a similar document. The JFA should specify the party responsible for drawing up these minutes (usually the partner government) and the timeframe for submission to the other signatories (for approval). Signatories have to agree in this paragraph on a reasonable period for preparation and submission of the Agreed Minutes by the partner government. All signatories participating in the consultation meeting should approve and sign the Agreed Minutes.
35. JFAs should state that decisions of the donors on disbursements will be taken (preferably jointly) on the basis of the outcome of the dialogue with the partner government. The decision-making procedure should be transparent, specifically with regard to how a common position is reached on the implementation of the plan/programme/PRSP and on compliance with the provisions of the JFA. JFAs should also specify who is eligible to vote and within what timeframe decisions should be taken. Special attention should be given to decisions on consequences of major slippage relative to the agreed performance indicators
36. Although joint decision-making would be highly preferable, it is recognised that donor-specific policies and/or legislation, may require inclusion of a reservation in the JFA stating that donors retain the right to deviate from any common understanding on specific issues reached by the signatory donors.
37. If the consultations are not aligned with the national planning and policy consultation mechanisms, a parallel system should be outlined in this paragraph of the JFA including a detailed description of the responsibilities of the donors and the Ministry, inputs for and scheduling of meetings, the agenda, the chair, and the Agreed Minutes.

Paragraph 5 (Organisational structure)

38. If the partner government's budgetary and accountability system and legislation do not provide sufficient assurances for the donors, in terms of both adequate implementation and accountability, it may be necessary to set up parallel structures in the JFA for planning, coordination and consultation purposes among signatories and to clearly define the responsibilities of the national authorities involved, often distinguishing between multiple levels, with regard to the implementation of the plan/programme.
39. For this purpose, it may be necessary to include sub-paragraphs describing joint working and coordination arrangements (e.g. establishing joint steering committees, a sector technical committee, implementation units, a financial committee). The composition of these committees should be indicated and terms of reference annexed to the JFA. Preferably, the partner government authorities chair these committees. Also, a description of the main procedures to be applied by these committees may be required, either in the body of the JFA or as an annex. It is observed that donors participating in such committees should define their role modestly, thereby respecting the primary responsibility of the partner government authorities for the implementation of the plan/ program.

Paragraph 6 (Disbursements)

40. Predictability of funding flows by the Donors as a collective is one of the main 'guiding principles' that should be taken into account when negotiating JFAs. One common disbursement system, a common set of indicators and a multiyear timeframe will create a level of predictability for the recipient partner which exceeds the predictability donors could grant individually. Predictability is in the interest of the partner government as it facilitates proper (medium-term) public expenditure planning. If feasible, donors should programme their aid over a multiyear timeframe that is consistent with the financial planning horizon of the partner government. Accurate coordination among the donors directed at ensuring that the collective funding flow meets the funding requirements of the partner government, is essential, while individual donors should be allowed to accommodate domestic funding cycles and constraints.
41. If at all possible, JFAs should indicate as precisely as possible the period/month in which the donors will confirm their contribution for the next year or indicate the value of the planned contribution for the following year. In general, (pledging) arrangements described in this paragraph should, preferably and to the extent possible, reflect alignment with the partner government planning and budgetary cycle. In particular, the scheduling of commitments is important and should coincide with the preparation phase of the national budget, in order to facilitate and improve macro-economic management by the partner government (GPP 22).
42. Donors should seek to agree on one common disbursement mechanism in order to cover the budget requirements and cash flow needs of the partner government for the fiscal year in question. This implies that the donors should decide amongst themselves the portion they intend to release for the budget year under review and the conditions for release¹². The actual payment schedule, including frequency of disbursements, will be defined in the bilateral arrangements. As such, the bilateral arrangements are the legal 'title' for effecting payments. The payment schedule in the bilateral arrangements should be in accordance with the common disbursement mechanism stipulated in the JFA.
43. Joint financing contributions are released on a quarterly, semi-annual, or annual basis, depending on the financial rules of the donor concerned. Appropriate tranching would link the timing and size of disbursements to the degree and pace of the implementation of the national plan/program. The first tranche is usually released in the first month of the fiscal year, sometimes on certain preconditions (e.g. a positive outcome of a PFM review in the preceding budget year, existence of an annual sector plan). Decisions regarding subsequent releases of funds are normally linked to performance and taken jointly by the donors on the basis of the results of the policy dialogue with the partner government and the common disbursement mechanism agreed upon in the JFA. Joint decision-making on the release of funds is important in order to facilitate a gradual and consistent flow of funds for the partner government. Timing of the announcement of commitments and the scheduling of disbursements should be compatible with the partner government budget cycle in order to facilitate the partner governments macro-economic management (GPP22).
44. If the support is directed to a set of clearly defined activities defined in the national plan/program, provisions on disbursements should be linked to the progress reported in achieving specific outputs, and the real liquidity needs for the next year or half year period.

¹² Allowances for donors' domestic budget allocation processes and timelines can be made as long as the funding flow needs are covered by one or more of the donors. For example, donor 'A' releases funds on February 1 to accord with its domestic regulatory framework, whereas donor 'B' releases funds on June 1. Donors 'A' and 'B' can coordinate the amount and date of release of funds with each other to accommodate their domestic regulatory frameworks so and to the extent that an adequate flow of funds to the partner government will be ensured in accordance with the needs of the partner government.

Paragraph 7 (Procurement)

45. The applicable national procurement regulations, guidelines and procurement practices and institutional capacity and competence of the partner government should be assessed in the preparatory phases of the process of the SWAp, risks identified and a risk management strategy developed. Ex-ante assessments should be aligned with partner government Public Finance Management diagnostic tools, where possible. If available, recent assessments made by a specific donor or a multilateral organisation could be relied on. For example, in countries where a Country Procurement Assessment Review (CPAR) has been conducted by the World Bank (ideally jointly with the partner government), the results of that review could be used. The assessment can serve as the basis for discussions of the development compact with the partner government.
46. Procurement activities should be carried out by the partner government on the basis of its national procurement regulations, guidelines and procedures provided that they conform to internationally accepted standards¹³. Critical principles that should be captured in the national procurement regulations framework include application of appropriate thresholds and objective criteria for assessing bids and awarding contracts, award of contracts to the tenderer offering best value for money, principles of transparency, equal treatment for potential contractors and suppliers of both domestic and foreign origin, and care to avoid any conflict of interests. As procurement in general is prone to corruption, special attention needs to be given to proper assessment of the checks and balances in the procurement process and system¹⁴. Donors should ensure that they will have access to all relevant documents and information relevant for monitoring the procurement practices of the partner government. When assessing the national regulatory framework against the internationally accepted standards this includes ensuring that all procurements are untied.
47. If national procurement regulations and procedures do not meet the international accepted standards on key elements, a decision has to be taken as to what procedure should be used. Several options are possible for the purposes of this JFA, including mandatory adherence to the World Bank procurement guidelines and documents, or mandatory adherence to the procurement rules and procedures of UN or regional development banks. When deciding on these options, a key consideration should be the capacity of the partner government staff to apply the selected regulatory framework. If the capacity is too weak, donors may insist that the services of an (international) procurement technical advisor are contracted to provide specific training and to administer, manage and report on the application of the agreed procurement regulatory framework.
48. If the national regulatory framework is acceptable but the institutional capacity of the partner government is weak, targeted technical assistance inputs may be necessary to address specific deficiencies. The JFA may then contain provisions on the, preferably demand driven, technical assistance inputs needed to address specific weak elements in the procurement structures: e.g. recruitment of a procurement specialist, preparation of manuals on procurement procedures (compliance with such a manual would be a condition set in this paragraph), and training of key staff in specific sectional ministries/agencies. If technical assistance in procurement is contemplated, the JFA should specify the responsibilities of the donors and the partner government e.g. with regard to determining the ToR, recruiting experts/consultants, financing costs related to TA, etc.
49. JFAs may also include specific provisions on supervision allowing the donors to monitor the application of procurement rules and procedures by the partner government. As such, JFAs should include an obligation for the partner government to report on the application of its procurement regulations and to provide the donors with appropriate information, or seek no objection from the donors, on critical stages in the procurement process e.g. specific tender documents before issuance, evaluation of proposals, award of contracts.

¹³The international standard of choice is harmonization with the WTO. Normally the partner government's regulatory framework is evaluated for the degree of compatibility with the key WTO standards and operational capacity to implement them.

¹⁴ In countries with a high risk profile, explicit anti-corruption arrangements could be included in the letters of invitation, similar to the subparagraph provided for in paragraph 12 of the JFA template.

50. Pursuant to the OECD/DAC recommendation on untying official development assistance to the least developed countries, adopted at the DAC High level meeting of 25-26 April 2001, DAC Members should ensure ex ante notification of untied aid offers exceeding the threshold of 986,000 and of contract awards to such untied aid offers¹⁵. Given this OECD/DAC recommendation JFAs should include a provision stating that the partner government is responsible for providing such notification in a timely fashion. The recommendation does not apply to 'free standing technical assistance'.

Paragraph 8 (Reporting)

51. Reporting and monitoring systems should be as simple as possible and designed to serve the interests of both the partner government and the donors. It should be ensured that these systems deliver effective, efficient and meaningful results which are commensurate with the cost of the information collection. The reporting requirements stated in the JFA should be comprehensive, specifying the types of reports requested, the periods under review, and the terms for submission.
52. To the extent possible, the donors should pursue alignment and adapt their reporting and monitoring needs to fit with effective government systems. If changes are required to the partner government's reporting and monitoring systems, the donor group as a collective (and not individually) may wish to discuss with the partner government as part of the development compact the minimum of improvements required to achieve the essential monitoring and reporting capacity and to offer assistance to the partner government in meeting the requirements for improvement. To avoid duplication and to reduce costs, donors should refrain from setting additional or conflicting reporting requirements in their bilateral arrangements.
53. If the support is aligned, the donor reporting requirements should be in line with the overall reporting and monitoring system adopted by the partner government (GPP 49/50). This implies that the JFA should refer to the reports used by the partner government in the budget process and accountability system. The reports should be drawn up in formats used by the government, and reporting periods and terms for submission applied by the partner government should be aligned with its policy and budget cycles (in particular the production of the annual PRS Progress Report and the MDG Report, as may be appropriate, should be aligned with the budget cycle). Reporting should be based on the performance indicators defined in the national plan/program/PRS. These elements should all be specified in the JFA.
54. The partner government's annual financial report should be drawn up in such a way that funds provided by individual donors are recorded properly. The annual financial report is normally submitted to the partner country's legislature and to the Supreme Audit Institution (SAI) for auditing. In the case of sector programme support, donors should rely on the financial reports of the relevant sector ministry where these are considered to be acceptable. Where sector programme support includes conditions relating to the use of the funds, specific data on these funds may be incorporated into these reports (GPP71).
55. If alignment is not feasible because partner government monitoring and reporting systems cannot be fully relied on, an alternative or additional reporting and monitoring system has to be agreed upon in the JFA. This implies that the JFA should provide details on formats, content, frequency of reporting and (realistic) terms for submission.
56. As mentioned in the section on paragraph 1, the JFA should include a matrix of the mutually accepted performance indicators. The monitoring process is subject to the agreed consultative and review procedures. The agreed monitoring framework should also specify the number and length of missions as well as how monitoring results will be acted upon (GPP61). The JFA should link the results of the monitoring process to possible actions; e.g. they might serve as input for policy dialogue, as trigger for disbursements, or as grounds for suspension of resource transfers.

¹⁵ However, it should be noted that some donor countries apply lower thresholds; threshold stated in the JFA may therefore vary depending on the policy of the signatory donors

57. When partner government systems are too weak to meet the reporting conditions set out in the JFA, capacity building directed to strengthen these systems should be a priority for external assistance (GPP70).

Paragraph 9 (Review and evaluation)

58. One of the most frequent complaints made by the partner governments is that too much time is spent with donor officials and responding to donor needs. Sometimes these meetings are scheduled without giving sufficient consideration to partner governments' agendas and irrespective of claims made by other donors on the time of government officials (GPP63). Good practice would therefore be for donors to conduct fewer missions, to better coordinate the timing of these missions and to strive to conduct them jointly. Donors should strive to include provisions in the JFAs reflecting these practices.
59. Review arrangements established in JFAs, reflecting the above principles, should be transparent, simple and fit into/build on the country monitoring and review systems, e.g. PRSP reviews, PFM reviews and sector reviews, whenever feasible. Explicit arrangements could be included on the type and timing of review missions and the signatories participating in these missions. Signatories should share and disseminate monitoring results to the fullest extent (GPP59 et seq.).
60. If the support is aligned with the monitoring system of the partner government, arrangements in the JFA on reviews should fit into the partner government led processes for reviewing its national plan/PRSP strategy (GPP23). Reference should be made to common performance indicators and related reference documents; these indicators serve to measure the process of improving the public financial management system. Reviews should be updated through annual assessments, using appropriate mutually agreed financial management performance indicators (GPP61).
61. As a main principle of harmonisation donors are strongly urged to refrain from conducting unilateral/bilateral reviews/evaluations. However, when these do take place, the donor in question should inform and consult with the other signatories reasonably far in advance. It is preferable for the ToR then to be prepared in consultation with the other signatories. The donor concerned should always share reports on reviews/evaluations with the other signatories. As stated in section 17 (footnote 6), it is common understanding that such unilateral actions would be covered through separate bilateral funding, not covered under the scope of the JFA.
62. If alignment with the monitoring and review system of the partner government does not prove feasible, detailed provisions on joint reviews/evaluations should be included in the JFA. The JFA should provide details on the preparation of the ToR and the tasks and responsibilities of the donors involved, including reporting on results and findings. If third parties are contracted for the implementation of the monitoring, the JFA should include appropriate provisions on similar items and on arrangements regarding the costs involved.

Paragraph 10 (Audit)

63. JFAs should specify the audit arrangements that apply to the donor supported national plan/program. The audit provisions included in the JFA should reflect, as much as possible, alignment with the partner government's audit system, provided that this system meets the internationally acceptable auditing standards (international audit standards like Intosai or the International Standards of Auditing (ISA), or national standards based on these standards). This implies that an ex-ante assessment of the quality and integrity of the Supreme Audit Institution (SAI) of the partner government should be executed.

64. If alignment with the accountability system of the partner government is feasible, the donors will rely on the annual national financial report submitted by the partner government to the national legislative (or similar) body. The key issue is that the support should be identifiable as income in the financial report and the report should be prepared in accordance with acceptable auditing standards.
65. The annual national financial reports are normally audited by the Supreme Auditor General. JFAs should contain a provision indicating a realistic timing for submission. 'Good practice' for timing of submission of these reports is four to six months after the end of the fiscal year, provided that this term is realistic in the light of the country specific circumstances.
66. If support is aligned and linked to specific sector plans/programs, the financial reports should reflect the transactions financed by the donors under the JFA. This assurance may be provided by the Supreme Auditor General, provided that the practices and procedures of the Supreme Auditor General are considered acceptable.
67. If the national audit systems are considered too weak, private-sector auditors may be contracted, preferably by the relevant national authorities (or national SAI). The quality of the audit firm should be acceptable to all signatories, and the scope and ToR for the assignment should be agreed upon in advance by all signatories. The ToR could be annexed to the JFA¹⁶. While audit reports would normally be provided annually, where particularly high risks have been identified, such reports may be required more frequently, or special audits may be required in addition.
68. JFAs should contain a provision describing the procedure to be applied by donors for assessment of audit reports; possible consequences of the assessment and follow up by the donors should be stated. Donor decisions on compliance with audit requirements should be taken jointly. As mentioned in the section on paragraph 4 (re decision-making process), individual donors may wish to deviate from this position. It may be necessary to indicate this in this paragraph.
69. The donors will dialogue with the partner government as to the implementation of corrective action in response to audit recommendations and the most suitable mechanism to follow up on such implementation. Where needed, donors may wish to fund technical assistance for the implementation of the agreed-upon corrective action.
70. If alignment with the accountability system is not feasible, JFAs should include a provision stating that donors can undertake independent audits and reviews. Arrangements should be elaborated in this paragraph on the roles and commitments of donors: e.g. preparation of ToRs, contracting of third parties, participating donors, sharing of reports and scheduling of missions.

Paragraph 11 (Non-compliance, force majeure)

71. The non-compliance paragraph in the JFA consists of three main notions. Fundamental is that serious non-compliance by the partner government with the basic conditions for cooperation and fundamental principles set out in the JFA, may lead the donors to imposing sanctions. The paragraph has been formulated in very general terms; specific circumstances that give grounds for imposing sanctions could be described, such as lack of commitment by the partner government to the reforms targeted by the support, serious lack of progress in the implementation in the national plan/program, unsatisfactory management, misuse of funds, fundamental changes in the (political/economical/social) circumstances under which the national plan/program had started. External circumstances beyond the control of the partner government ('force majeure') may also warrant the suspension of further financing. It should be noted however, that suspension of disbursements due to 'force majeure' should not be regarded as a sanction but as a (temporary) measure taken on grounds of efficiency and/or policy.

¹⁶ See GPP, chapter 5 'technical guidance notes' on financial reporting and audit, including a guidance on preparation of ToR for external auditors

72. JFAs should make it clear what type of sanctions could be imposed in case of serious violations by the partner government of (main) conditions and/or principles stated in the JFA that are considered fundamental for the development compact. Basically, donors may choose between suspension or reduction of new disbursements, whether or not in combination with recovery (in whole or in part) of the funds already disbursed. Fundamental to this is the distinction between 'direct budget support' and 'other than direct budget support'¹⁷. Reclaiming of funds is a rather heavy measure and in principle only possible with regard to other financing modalities than general budget support¹⁸. Claims for (partial or complete) recovery of funds could result in serious disruption of the national budget and would be very damaging to the development process of the recipient country. To mitigate the adverse consequences of any such actions, gradual reduction or recovery of funds may be contemplated.
73. Non-compliance clauses in JFAs should include procedures for consultation among the signatories. As disruption of donor support may have serious consequences for macro economic planning and management by the partner government, it is important to initiate timely consultations with the partner government. Imposing sanctions should preferably be the result of a joint decision involving all donors; unilateral action should be avoided as much as possible. However, donor-specific policies and regulations may overrule common positions set out in JFAs. This may result in unilateral decisions on imposing sanctions on the basis of specific provisions stated in the bilateral arrangement/agreement of the donor concerned.

Paragraph 12 (Corruption)

74. The fight against corruption has a prominent place on the international agenda for development cooperation. Donors and partner countries pay increasing attention to the development of anti-corruption legislation and PRSPs often include an outline of national anti-corruption strategies and policies. Accordingly, it is common practice to include in arrangements a statement reflecting the concerns of the international community regarding corruption in general. Such an 'anti-corruption' provision serves primarily to ensure that the theme will be on the agenda for the policy dialogue with the partner government.

Following the OECD/DAC recommendation on anti-corruption¹⁹ the following provision could be included in JFAs:

'The partner government will require that its staff and consultants under projects or programmes financed by the donors will not offer third parties or seek, accept or be promised from or by third parties, for themselves or for any other party, any gift, remuneration, compensation or profit of any kind whatsoever, which could be interpreted as an illegal or corrupt practice.'

76. Transparency is considered as a useful general strategy to avoid corruption. JFAs should therefore include a provision stating that the partner government has a duty to inform the donors about all incidents and suspected incidents of corruption that occur in relation to the use of donor funds. In case of donors providing direct budget support, such provision in the JFA should refer to the overall national (or relevant sector) budget.

¹⁷ See the annex to this Guide with definitions of financing modalities.

¹⁸ This principle is not shared by all donors involved in the design of this Guide and template. Some of the donors apply the policy that recovery of funds should always be a possibility in case of non-compliance, irrespective of the modality of financing.

¹⁹ -re OECD/DAC Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Aid-Funded Procurement, 1996.
-Alternative reference material which reflects a broader range of stakeholders could be used, e.g. the UN Convention against Corruption adopted on 31 October 2003.

Paragraph 13 (Modification, donor accession and withdrawal)

77. JFAs should be open to new donors. New donors who wish to accede to the multi-donor undertaking should fully acknowledge the terms and conditions of the existing JFA. This could be done e.g. by letter from the new donor to the partner government. The partner government on its turn must inform the donors accordingly. In exceptional cases, it may be necessary to conclude a new JFA.

The signatory donors must be consulted/informed well in advance when a new donor intends to join to the JFA, either directly by the new donor itself or through the partner government. Addition of donor funding will have to be assessed within the context of funding obligations by the signatories as well as the absorptive capacity of the partner government.

78. The JFA should describe the procedure to be followed if a donor decides to withdraw. The most appropriate procedure in this case would be that the donor in question informs all other donors and the partner government in writing, e.g. with three months' written notice, of its decision to withdraw from the JFA. Donors planning to withdraw, should take into account possible adverse effects on the national plan/program/budgetary process, and therefore exercise with care.
79. As withdrawal of donor support may have, possibly significant, implications for the overall funding for the national plan/program, this may require revisions of the plan/program. It should be noted that a decision by a donor to withdraw from the JFA on grounds not related to 'non-compliance' should affect only future financing; funds already disbursed would in such case not be reclaimed.

Paragraph 14 (Dispute settlement)

80. Any dispute among the signatories should be resolved through consultations. To this effect JFAs could contain the following provision:

'If any dispute arises between the signatories as to the interpretation, application or performance of this JFA, signatories will consult with each other in order to reach an amicable solution.'

Paragraph 15 (Entry into effect)

81. In practice signatories do not always sign a multiple donor JFA on the same date. The effective date of a JFA may therefore vary and is usually established to be the date of signing by the partner government and the donor concerned. The following provision is often used:

'This JFA enters into effect on the date of signature by the (national ministry) and the individual (e.g.) Donor'.

82. While the JFA normally defines the duration of the overall donor support to the plan/program/ PRSP, the bilateral arrangements specify the period for use of the contribution from the donor concerned. As the period of duration of the JFA and the bilateral arrangements/agreements may not always fully coincide, it may happen that a specific donor may, formally spoken, still be a signatory to the JFA while the duration of his bilateral arrangement with the partner government has already expired. Donors may wish to decide on specific arrangements regulating the status of donors whose bilateral arrangements have expired but who are still formally signatory to the JFA. For example, provisions could be included stating that these donors may take part in general consultations and the like, but will no longer take part in decision-making processes. Other arrangements can be negotiated, as deemed appropriate. Amendments to the JFA, including its annexes, will be valid only if agreed in writing by all signatories. Amendments to any of the other basic documents (e.g. the plan/program/PRSP) not forming an integral part of the JFA, may be amended through consultations as referred to in the section on paragraph 4.

Annex to the Guide for negotiating joint financing arrangements

Under donor coordination a vast variety of joint financing arrangements is available. Those arrangements can be differentiated as to the degree of alignment with the recipient government budget system. In reference to the conclusions of the Monterrey conference on Financing for Development, the Ministerial Declaration of Rome on harmonisation of donor practices calls for the highest degree of alignment that is feasible in any given circumstance. For financing arrangement, this is generally regarded to be direct budget support, either at sector or at general level.

The following criteria have to be considered in determining the degree of alignment that donors intend to achieve by entering into a joint financing arrangements/agreements. In practice, a range of degrees of alignment is possible.

	Fully aligned	Most common	Least aligned
Budget planning by government	yes	yes	no
Budget execution by government	yes	yes	no
Budget approval by parliament	yes	no	no
Budget control by parliament	yes	no	no
Disbursement through host government system, i.e. treasury	yes	yes	no
No additional reporting required	yes	no	no
Link with PRSPs	yes	yes	no

The most common classification refers to the current practice of most joint financing arrangements. In this classification donors maintain part of the responsibility in terms of accountability for the use of funds.

The highest degree of alignment means that the final responsibility in terms of accountability rests fully with the recipient government and its supervising structures. This should be reflected in the JFA in terms of a minimum of conditions to be set.

The following modalities of support are distinguished:

- General budget support**
 Refers to support that is provided under a disbursement mechanism that is fully under the host government financial management system and a policy agreement that is fully part of the budget planning process. The support is not earmarked and meant to provide direct support to the general budget. The most frequently used system for monitoring policy implementation are the Performance Assessment Framework (PAF) or the policy matrices. Performance Assessment Frameworks are sets of process and result indicators, arranged under a separate JFA and regularly updated as programs continue. Policy matrices are a set of indicators, which accompany, for instance, national poverty strategies and/or World Bank adjustment loans and are sometimes opened up for bilateral donors with additional indicators.
- Sector budget support**
 Refers to support that is provided under a disbursement mechanism that is fully under the host government financial management system and a policy agreement that is fully part of the sector planning process. The support is earmarked to an overall sector policy programme, but not to specific programmes or parts of that overall sectorprogramme. It is meant to provide direct support to the budget of a line ministry. As above, monitoring is done against a set of indicators that are part of the sector reform program.

- **Virtual funds**
Refers to support that is provided under a disbursement mechanism that is fully under the host government financial management system and a policy agreement that is fully part of the budget planning process. The support is earmarked to a part of the overall government policy program, but fully within the budget process. Usually, virtual funds are characterised by protection mechanisms, which secure a minimum level of funds available for implementation of the policy program. The fund is virtual in the sense that it is a part of the budget which is ring fenced and protected by the partner government.
- **Pooled fund**
Refers to support that is provided under a specific disbursement mechanism, agreed upon between donors and host government. The support is earmarked to a broad policy program, part of the overall government policy program and as such fully part of the budget planning process. To a large extent the procedures are the same as for virtual funds, but the fact that the disbursement is not fully under the government financial management system and additional reporting or accounting requirements are required, qualify this modality as off budget.
- **Basket fund**
A separate fund under negotiated arrangements for reporting, disbursement, monitoring and dialogue which is administered separately from the budget, but is binding for the participating parties. Disbursement mechanism and policy planning are negotiated by donors and host government in addition to and not (fully) part of the host government financial management and policy planning mechanisms. The fund seeks to reap the advantages of joint financing, but due to weaknesses in the budgetary system additional conditions have been set by donors in order to secure appropriate and effective use of the funds.
- **Program funding**
A funding mechanism to support a set of clearly defined activities, not necessarily by more than one donor under separate administration. Disbursement and policy planning are separate from the budget cycle. Accountability over the use of funds is primarily addressing the requirements of financing agencies. The program may run over a longer period of time, without well-defined end results, but with a clearly defined monitoring system.
- **Project funding**
A cluster of specific activities linked together under one overall objective to be realised within a limited time span. Financing is specified according to actions to be undertaken. Disbursement mechanism and policy planning are separated from the budget cycle.

TEMPLATE FOR JOINT FINANCING ARRANGEMENTS

Joint Financing Arrangement between the (...) Ministry (name of national Ministry in full), and the Donor Group

1. Whereas the Government of ... / (relevant Ministry) (hereinafter referred to as 'the Ministry') has requested the support of the Donor Group (hereafter referred to as 'the Donors') to contribute towards the funding of the ... (specify National Plan/PRSP/sector programme) (hereinafter referred to as the 'National Plan/Program')²⁰. The Ministry and the Donors together are hereafter referred to as 'the Signatories'. (optional: The list of the signatory Donors is attached to this JFA as Annex ...)
2. Whereas the Ministry has committed itself to provide an agreed level of funding to the National Plan/Program. The Donors have committed themselves to support the National Plan/Program with financial (optional: and technical) assistance as requested by the Ministry.
3. Whereas the financial contributions by the Donors will be decided on within the bilateral arrangements/agreements between the Ministry and the Donors.
4. Whereas the Donors have committed themselves to the principles of harmonisation as reflected in this Joint Financing Arrangement (hereafter referred to as 'JFA') and strive for the highest degree of alignment with the budgetary and accountability system and legislation of the Ministry so as to enhance effective implementation, to reduce the administrative burden on the Ministry and to minimise transaction costs.
5. Whereas the Ministry and the Donors have reached an understanding on common procedures for consultation and decision-making, disbursement mechanism, monitoring and reporting, review and evaluation, audit, financial management and the exchange of information and cooperation between the Signatories as reflected in this JFA.
6. Whereas respect for human rights, democratic principles, the rule of law and good governance, which governs the domestic and international policies of the Signatories, are the fundamental principles on which the cooperation among the Signatories rests and which constitute essential elements of this JFA.

Now, therefore, the Signatories have decided as follows:

Paragraph 1 (Goals of the Program and scope of the JFA)

7. The (overall/long-term/intermediate) goal/objective(s) of the National Plan/Program is/are ..., as stated in the (specify name of) ... document, dated ... The National Plan/Program document is the policy framework document that describes the national strategy and action plan for poverty reduction, including the national development cooperation goals.
8. The National Plan/Program document will be brought up to date whenever required, taking into account ... (e.g. the results of reviews, the decisions taken by the partner government on the basis of the consultations with the Donors, national/international developments, etc.).

²⁰ Indicate the modality of joint financing.

9. This JFA sets forth the jointly agreed terms and procedures for (budget/financial) support to the National Plan/Program and serves as a coordinating framework for consultation with the Ministry, for joint (e.g.annual) reviews of performance, for common procedures on disbursement, for reporting and for audits.
10. The Donors will establish bilateral arrangements/agreements that are compatible with the spirit and provisions of this JFA and will refrain, as far as possible, from setting conditions in the bilateral arrangements/agreements which contradict or diverge from the spirit or of provisions of this JFA. If there is any inconsistency or contradiction between the terms and conditions of this JFA and any of the bilateral arrangements/agreements, the provisions of the bilateral arrangements/agreements will prevail. Insofar specific provisions of a bilateral arrangements/agreements deviate from the JFA, the Donor concerned will inform the other Donors thereof, by supplying a copy of it to each other Donor, specifying the provision(s) concerned.
11. The Donors will base their actual support on the progress attained in the implementation of the National Plan/Program. Progress will be measured through the common agreed performance indicators. (in the case of 'alignment with the monitoring framework of the partner government': ... common agreed indicators as described in (e.g.) the national Performance Assessment Framework (PAF). The PAF is attached as Annex 1 to the JFA).
(or.)
(if alignment with the monitoring framework of the partner government is not feasible:... common agreed indicators as described in the monitoring framework. The monitoring framework is attached as Annex 1 to the JFA).

Paragraph 2 (Responsibilities and representation)

12. The Ministry will be fully accountable and responsible for the implementation of the National Plan/Program and for the management of the financial contributions of the Donors. The Ministry will keep financial records of the support provided in accordance with international accounting standards. The Ministry affirms that the support of the Donors will only be used to cover expenditures included in the state budget as approved by the parliament of ... (name partner country) and only on expenditure on the National Plan/Program. The Donors will not bear any responsibility and/or liability to any third party with regard to the implementation of the National Plan/Program.
13. The Ministry will ... (e.g. description of specific responsibilities with regard to the implementation of the National Plan/Program).
14. A prerequisite for the Donor's support of the National Plan/Program is that the Ministry will have: ... (e.g. description of specific conditions that should be fulfilled prior to the release of the Donor funds).
15. The Donors are committed to ... (e.g. detailed description of specific guiding principles on harmonisation addressed to the Donors).
16. The Donors will strive to ensure the predictability of their (budgetary) support by informing the Ministry as soon as possible of the support they anticipate providing for the period ... (indicate period of years) which period corresponds with the (medium-term) public expenditure framework.
17. The Signatories will cooperate and communicate fully and in a timely manner with each other on all matters relevant to the implementation of the National Plan/Program and this JFA. Signatories will share all information on aid flows, technical reports, and any other documentation/initiative related to the implementation of the National Plan/Program which are relevant to the support.

18. The Ministry will immediately inform all Donors of any circumstance which may interfere or threaten to interfere with the successful implementation of the National Plan/Program with a view to resolve the issue/will call for a meeting to consult with the Donors on remedial action to be taken.
19. In matters pertaining to the implementation of this JFA the Ministry will be represented by ... The representatives of each Donor will be stated in the bilateral arrangements/agreements.

Paragraph 3 (Contributions)

20. The Donors will inform the Ministry not later than ... (month/year), prior to the finalisation of the national/sector budget of their intention to support the National Plan/Program and the time span of their support. The Donors will confirm their precise contributions within the bilateral arrangements/agreements between the Ministry and the individual Donors. The contributions of the Donors may be subject to the approval of their respective parliaments and/or national appropriation rules.

(in the case of alignment with the budgetary cycle of the partner government)

21. The contributions will be deposited, within (e.g.) 48 hours of the date of receipt of the funds, in a single interest/non-interest bearing foreign exchange account indicated by the Ministry and held in the name of (e.g.) the Central Bank of ... The Central Bank will promptly credit the countervalue in (indicate local currency) to the Central Treasury Account of (e.g.) the Ministry of Finance. The ... (indicate local currency) equivalent will be calculated on the basis of the exchange rate on the date of transfer of the funds by the Donor.
22. The Central Bank will immediately acknowledge receipt of the foreign exchange funds, in writing, to the Donor(s) in question. The Ministry will immediately acknowledge receipt of the ... countervalue on the Central Treasury Account, in writing, to the Donor(s) in question.

(in case alignment with the budgetary cycle of the partner government is not feasible)

23. (e.g.) The Donor contributions will be channelled to (e.g.) a common interest/non-interest bearing foreign exchange account indicated by the Ministry, and in the name of ... The Ministry will immediately acknowledge the receipt of the funds in writing to the Donor concerned.

Paragraph 4 (Consultations, decision making)

24. Regular consultations among the Signatories is considered critical to continued engagement by the Donors and effective implementation of the National Plan/Program.
25. The Signatories will meet every ... (indicate period) to discuss the implementation of the National Plan/Program. The meetings will be called and chaired by the Ministry/ (optional: name sectoral Ministry).
26. Describe the information/reports/other inputs required for the consultation meetings: (e.g reports on diagnostic reviews, on Public Finance Management, financial and progress reports, audit reports; annual and medium term plans and budgets; others).
27. Indicate the Signatory responsible for the submission of reports; indicate deadline for submission (... days prior to the planned date of the meeting).

28. Key subjects to be discussed during the consultations include ... (list topics: e.g. assessment/ review of performance/budget execution and expenditure priorities on the basis of the indicators described in (e.g.) the Performance Assessment Framework (Annex 1); review of action plans/ budget for the forthcoming calendar year/ revenue and expenditure priorities; implementation of the JFA; follow up required on audits).
29. The results of the meeting will be recorded in Agreed Minutes. The Agreed Minutes will be drafted by the Ministry and a draft will be sent to all Donors, for their approval/comments, within ... weeks after the meeting. The Donors will inform the Ministry of their approval/comments within ... days of receipt of the draft.
30. Additional consultation meetings may be requested by the Ministry and/or a/the Donor(s) on any subject relevant to the implementation of the National Plan/Program.

Paragraph 5 (Organisational structure)

31. Coordination between the Signatories will be organised through the following joint committee(s) to ensure proper planning, coordination and implementation of the National Plan/Program:... (specify committees).
32. The joint committee(s) will convene every (e.g.) 6 months. The main responsibilities of the joint committee(s) are (e.g. to discuss the implementation of the National Plan/Program, to review the operational plan priorities for the next fiscal year, ... etc).
33. The joint committee(s) will comprise representatives of the Donors and the Ministry (optional: and sectoral ministry). Each committee will be chaired by the Ministry (optional: sectoral ministry). The Ministry (optional: and/or sectoral ministry) will be responsible for the Agenda. The Donors may make proposals for the Agenda. The Donors may call for an interim meeting.

Paragraph 6 (Disbursements)

(in the case of alignment with the budgetary system of the partner government)

34. A common disbursement mechanism will be decided upon between the Ministry and the Donors before the start of the fiscal year of the Ministry. It will take into account the national/sector budget and cash flow needs for the implementation of the National Plan/Program. The Donors will coordinate between themselves the timing and amount of their own disbursements contributions in such a way that the cash flow needs of the partner government and the common disbursement schedule will be covered.
35. The Donors will specify in their bilateral arrangements their respective disbursement schedules, which will be based on the agreed common disbursement mechanism. The first instalment will be released at (optional: within ... weeks after) the start of the fiscal year of the Ministry. (payment of the first instalment may be linked to specific preconditions such as e.g. approval of the annual sector plan/budget, positive outcome of a Public Finance Management review, preparation of indicators).
36. Subsequent instalments will be disbursed by the Donors in accordance with the payment schedules specified in the respective bilateral arrangements/agreements and will take into account the results of performance assessment, the budgetary forecast for the next year and the annual work/action plans of the Ministry.

(if alignment with the budgetary cycle of the partner government is not feasible)

37. The contributions of the Donors will be transferred in instalments upon receipt and approval of written payment requests and the applicable financial and progress reports. In determining the actual instalments the Donors will take into account the actual progress achieved and actual project/(programme) liquidity needs.
38. Each Donor may establish its exact and final financial contribution to the project/(programme) upon receipt and approval of the final report and the financial accounts of the project/(programme). Funds which have been placed at the partner government's disposal and which remain after completion of the project/(programme) will be returned to the Donors in proportion to their respective contributions.
39. If the Ministry carries out only part of the project/(programme), the Donors may adjust any outstanding instalments to be paid to the Ministry accordingly on a fair pro rata basis, or may earmark the remaining part for the contribution to purposes to be decided on by the Signatories.

Paragraph 7 (Procurement)

(in the case of alignment with the partner government's procurement system)

40. The Ministry will perform all procurement in accordance with its procurement rules, guidelines and procedures.

(in case of aligned support and technical assistance is required)

41. The Ministry will perform all procurement in accordance with its procurement rules, guidelines and procedures. The Ministry will strengthen its procurement capacity/improve its procurement rules, guidelines and procedures in the following areas: ... (list the areas which have been assessed as weak and technical assistance inputs required). The Ministry will report to the Donors (e.g. at the periodical consultation meetings) on the progress of the procurement reforms against the agreed upon action plan. The costs of the technical assistance inputs will be borne by ...

(if alignment with the partner government's procurement system is not feasible)

42. The Ministry will perform all procurement in accordance with the World Bank 2004 Procurement Guidelines under IBRD Loans and IDA Credits (as amended) (alternatively, procurement regulations and guidelines of other sources could be used, if felt to be more appropriate other (e.g. UN, Regional Development Banks, FIDIC).

(or:)

The Minister will perform all procurements in accordance with international procurement standards and ... will accept technical assistance input from ... Contracted by ... (CIDA)

(optional: provisions describing conditionalities related to supervision/control of procurement procedures)

43. The Ministry will submit shortlists and tender documents for information to the Donors/ for approval before calling for tender. The Ministry will upon request furnish the Donors with all relevant documents/information on its procurement practices and actions taken, including specifics on and copies of contracts awarded, for their information/approval.

(in case the recipient qualifies as 'least developed country')²¹

44. The Minister will advise the Donors of all contemplated procurements with a value exceeding Euro ... (insert threshold in the selected hard currency selected for the program) funded in whole or in part under this JFA. The Ministry will notify all procurements exceeding this threshold to the OECD/DAC prior the start of the process and will notify the contracts awarded.

Paragraph 8 (Reporting)

(in the case of alignment with the reporting and monitoring system of the partner government)

45. The Ministry will provide the Donors with all information relevant to the implementation of the National Plan/Program. Reporting will be done on the basis of the performance indicators described in the PAF. In particular the Ministry will provide the following reports²¹:
(e.g.)
a) ... reports on budget execution, b) ... financial reports on the implementation of the National Plan/Program, c) ... audit reports²².
46. The reports will address the following items: ...
47. The reports listed above should be submitted to all Donors within (e.g.) 2 months after the end of the period under review.

(if alignment with the reporting and monitoring system of the partner government is not feasible)

48. The Ministry will submit an annual/semi-annual report in writing drawn up in the ... language, in the mutually accepted format (see Annex .. to this JFA). The report will cover the period from (e.g. January to December) and will be submitted before the first of ... (e.g. March) of the next fiscal year. It should contain an overview of project/(programme) activities, information on actual outputs compared to planned outputs, a financial statement showing allocation and use of the funds, problems encountered and/or anticipated and any other information relevant to the implementation of the project/programme.
49. The financial reporting should compare costs for actual activities for the current reporting period with the budget for the same period, and in the same currency. The financial reports should be prepared in a form and at a level of detail that enables comparison of the budget with actual progress.

Paragraph 9 (Review and evaluation)

(in the case of alignment with the reporting and monitoring system of the partner government)

50. The review process of the support of the Donors to the National Plan/Program will be common for all Donors and will be aligned with the Ministry's review process. The Ministry and the Donors will maintain a close dialogue regarding the support and the implementation of the National Plan/Program. Performance will be measured on the basis of the indicators described in the PAF.

²¹ This provision complies with the OECD/DAC recommendation on untying official development assistance to the least developed countries.

²² List reports required that are produced by the partner government in the framework of its reporting and monitoring systems. see section on paragraph 11 of the 'Guide for negotiating joint financing arrangements in support of the SWAp'.

51. Joint (indicate type of) reviews will be carried out by the Ministry and the Donors. (Terms of reference for these review missions will be decided upon jointly by the Signatories). Review missions will be scheduled in such a way that the national budget process is facilitated and that the need for input into the policy dialogue and decision-making processes of the Donors are accommodated to the extent possible. The costs of review/evaluation missions will accrue to ... (e.g. the budget of the National Plan/Program by the Donors)
52. Signatories will promptly distribute all review/evaluation reports to one another.

(if alignment with the reporting and monitoring system of the partner government is not feasible)
53. A joint (e.g. annual) review/evaluation will be conducted in ... (state date; review should preferably coincide with established national review mechanism). Copies of the review/evaluation reports will be promptly shared with the Signatories not represented in the review/evaluation mission. The costs of review/evaluation missions will be borne by the Donors, unless decided otherwise by the Signatories.
54. The Donors will to the extent possible refrain from conducting unilateral reviews/evaluations of the National Plan/Program. However, when a Donor is required to conduct a unilateral review/evaluation this Donor will in a timely fashion consult with the other Donors to discuss/reach a common position/decide on Terms of Reference (ToR), composition and scheduling. The Ministry will be consulted immediately on the proposed schedule and ToR. The Donor concerned will immediately share the results of the review/evaluation with all other Signatories.

Paragraph 10 (Audit)

55. General: specify the audit requirements (e.g. audit of financial records, audit of the budget execution of the state account, value for money audit/performance audit).

(In the case of alignment with the accountability system and legislation of the partner government)
56. The Ministry will furnish all Donors with copies of the (e.g.) annual report of the Auditor General on the Public Accounts of (name country) ... The annual report will be presented to the Donors promptly after the submission by the Ministry of the annual report to the national parliament.
(or:)
The annual report will be presented to the Donors within ... months after the closure of the fiscal year.

(if alignment with the accountability system and legislation of the partner government is not feasible and/or in the case of involvement of private sector auditors)
57. The Ministry will be responsible for contracting independent auditors. The terms of reference for, and selection of the auditors will be done by the Ministry in consultation with the Donors. Costs for the annual audits will accrue to (e.g.) the national budget.
58. The Ministry will furnish the Donors with copies of the audit report prepared by the external audit firms not later than 14 days in advance of the planned date of the policy dialogue meeting. The audit reports, and any other relevant related information, will be discussed in the common consultation meetings, which will be held in ... (indicate month).
59. The Donors may request the Ministry to arrange for a financial audit by an independent auditor acceptable to the Donors.

Paragraph 11 (Non-compliance, force majeure)

(in the case of direct budget support)²³

60. In the case of (serious) non-compliance with the terms of this JFA and/or violation of the fundamental principles set out in this JFA, Donors may suspend further disbursements to the National Plan/Program.
61. If a Donor intends to suspend new disbursements or terminate its support, the Donor will call for a meeting with the other Signatories to discuss a possible joint position on the measures, remedial or otherwise, required. If a joint position cannot be reached, the Donor may inform the other Signatories of its intentions regarding the continuance or discontinuation of support.
62. Each Donor may suspend or reduce new disbursements or terminate its support to the National Plan/Program if the Donors do not reach a common position on the response/remedial action required.

(in the case of other financing modalities than direct budget support)

63. In the case of (serious) non-compliance with the terms of this JFA and/or violation of the fundamental principles set out in this JFA on the part of the Ministry, the Donors may suspend further disbursements to the National Plan/Program and reclaim the funds already transferred in whole or part. (optional: such non-compliance could include inter alia substantial deviations from agreed plans and budgets, misuse of funds, non-compliance with agreed preconditions relating to the implementation of the National Plan/Program).
64. If a Donor intends to suspend new disbursements or terminate its support, the Donor will call for a meeting with the other Signatories in order to reach a joint position on the measures, remedial or otherwise, required or to inform the other Signatories of its intentions regarding the continuation or discontinuation of support.

(force majeure provision, applicable to aligned and not-aligned support)

65. The Donors may suspend or reduce new disbursements in the event of extraordinary circumstances beyond the control of the Ministry which hinder effective implementation of the National Plan/Program. If the Donors consider suspending new disbursements they will consult with the Ministry reasonably long in advance. The suspension will be lifted as soon as these circumstances have ceased to exist/ appropriate remedial actions have been implemented by the Ministry.

Paragraph 12 (Corruption)

66. The Ministry will require that its staff and consultants under projects or programmes financed by Donors refrain from offering third parties, or seeking, accepting or being promised from or by third parties, for themselves or for any other party, any gift, remuneration, compensation or benefit of any kind whatsoever, which could be interpreted as an illegal or corrupt practice.
67. The Ministry will promptly inform the Donors of any instances of corruption as referred to in this paragraph.

²³ see section on paragraph 11 of the 'Guide for negotiating joint financing arrangements in support of the SWAp'.

Paragraph 13 (Modification, Donor accession and withdrawal)

68. The Signatories will annually review/discuss the implementation, application and effectiveness of the procedures outlined in this JFA.
69. Any modification/amendment of/to the terms and provisions of this JFA will only be approved if agreed in writing by all Signatories.
70. The Signatories welcome participation in this JFA by other Donors who wish to support the National Plan/Program.
71. Upon a new Donor's written request and written acceptance of the terms and conditions of this JFA, the Ministry may, as an annex to this JFA authorise in writing that Donor to become a Signatory. The Ministry will promptly consult with the other in advance and furnish them with a copy of the letter of acceptance.
72. Each Donor may withdraw/terminate his support for the National Plan/Program by giving the other Signatories (e.g.) three months written notice. If a Donor intends to withdraw/terminate his support, that Donor will call for a meeting to inform the other Signatories of his decision (and to consult with them about the consequences for the National Plan/Program).

Paragraph 14 (Dispute settlement)

73. If any dispute arises between Signatories as to the interpretation, application or implementation of this JFA, Signatories will consult with each other in order to reach an amicable solution.

Paragraph 15 (Entry into effect)

74. This JFA enters into effect for a given Donor on the date of signature by the (Ministry) and that individual (e.g.) Donor.

Liite 5.

AGREEMENT between THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF FINLAND and THE GOVERNMENT OF (YHTEISTYÖMAA) on Finland's Support towards the Funding of (yhteistyömaan kansallinen suunnitelma / köyhydenvähentämishjelma / sektorisuunnitelma)

The Government of the Republic of Finland ("Finland"), represented by the Ministry for Foreign Affairs of Finland, and the Government of ... ("yhteistyömaa"), jointly referred to as "the Parties", have,

on the basis of the Agreement on General Terms and Procedures for Development Co-operation between Finland and (yhteistyömaa), signed on ... , and on the basis of consultations between the representatives of the two Governments, held in ... on ... ,

agreed, in respect of Finland's support towards the funding of (yhteistyömaan kansallinen suunnitelma/ köyhydenvähentämishjelma/ sektorisuunnitelma) ("National Plan/ Programme"), as follows:

ARTICLE I Scope and Objective

1. (Yhteistyömaa) has adopted the National Plan/ Programme, dated ..., the overall objective(s) of which are ... tavoite/ tavoitteet luetellaan).
2. The objective(s) of Finland's support is to reduce poverty (taikka Suomen tuen muu tai muut päätavoitteet) by contributing towards the implementation of the National Plan/ Programme with financial assistance.
3. Finland coordinates its assistance with other donors supporting the implementation of the National Plan/ Programme). The (viittaus yhteistyömaan ja lahjoittajien väliseen asiakirjaan yhteisrahoituksen hallinnoinnista, nimeltään esim. Joint Financing Arrangement, "JFA"), signed on ... (pvm) and attached as Annex to this Agreement, constitutes, with its possible later amendments, an integral part of this Agreement.

ARTICLE II Principles of Co-operation

Respect for human rights, democratic principles, good governance and the rule of law shall form the basis for the co-operation between Finland and (yhteistyömaa) and constitute the essential elements of this Agreement.

(Artikkelia ei sisällytetä sopimukseen, jos yhteisrahoitusasiakirjassa on vastaava teksti.)

ARTICLE III Competent Authorities and Implementing Agency

1. The Ministry for Foreign Affairs of Finland, represented in (yhteistyömaa) by the Embassy of Finland, and the Ministry of (asianomainen ministeriö) in (yhteistyömaa) shall be the Competent Authorities in matters relating to this Agreement.
2. The responsibility for the implementation of the National Plan/ Programme and for the management of Finland's support lies with (JFA:ssa määritelty yhteistyömaan viranomainen).

ARTICLE IV Financing by Finland

The contribution of Finland to the implementation of the National Plan/ Programme in ... - ... [lisää vuodet] shall, on a grant basis and subject to annual parliamentary approval in Finland, be a maximum of ... Euros (E ...).

ARTICLE V Obligations of (yhteistyömaa)

1. (Yhteistyömaa) undertakes to provide the agreed level of funding to the implementation of the National Plan/ Programme.
2. The responsibilities of (yhteistyömaa) are defined in the JFA. (Yhteistyömaa) shall ensure that no illegal or corrupt practices relate to the use of Finland's Support.

ARTICLE VI Disbursements

1. Finland shall make payments annually, based on the common disbursement mechanism to be decided upon between (yhteistyömaa) and the donors, and following the procedure specified in the JFA. The payments shall be made in Euros.
2. The timing of the first payment is specified in the JFA. Subsequent payments will take into account the results of the performance assessments, the budgetary forecast for the next year and the annual work plans of (yhteistyömaa).

(Artiklaa käytetään silloin, kun noudatetaan yhteistyömaan budjettijärjestelmää.)

ARTICLE VI Disbursements

1. Finland shall make payments against a written request by (yhteistyömaa), following the procedure specified in the JFA. The payments shall be made in Euros.
2. The first payment will be made (lisää ajankohta). Subsequent payments will be made (lisää maksatusaikataulu), upon receipt and approval of financial and progress reports and taking into account the actual progress achieved and the actual liquidity needs.

(Artiklaa käytetään silloin, kun ei noudateta yhteistyömaan budjetointijärjestelmää.)

ARTICLE VII Procurements

Procurements shall be carried out in accordance with generally accepted principles and good procurement practices, following the procedures specified in the JFA.

ARTICLE VIII Reporting, Monitoring and Evaluation

Reporting on the implementation of the National Plan/ Programme as well as monitoring and evaluation shall be performed in accordance with the procedures specified in the JFA.

ARTICLE IX Auditing

1. Auditing of Finland's support shall be carried out in accordance with the provisions of the JFA.
2. In addition, (yhteistyömaa) shall permit Finland's Competent Authority and Supreme Audit Institutions to conduct audits in respect of the use and management of Finland's support. (Yhteistyömaa) shall provide the auditors all information they may need for the carrying out the audit.

ARTICLE X Suspension

1. In addition to the situations prescribed in the JFA, Finland shall have the right to suspend in whole or in part the financing if:
 - (a) Finland considers that (yhteistyömaa) has seriously failed to fulfil any obligation under this Agreement or the Agreement on General Terms and Procedures for Development Co-operation; or
 - (b) the suspension is warranted by a fundamental change in the circumstances under which Finland's support to the implementation of the National Plan/ Programme was started.
2. The suspension shall cease as soon as the event or events which gave rise to suspension have ceased to exist.
3. Finland reserves the right to claim repayment in full or in part of Finland's support if it is found to be misused.
4. Before suspending the financing or claiming repayment Finland shall consult (yhteistyömaa) and the other donors with a view to reaching a solution in the matter.

[ARTICLE XI Liability

Finland does not bear any responsibility or liability to any third party with regard to the implementation of the National Plan/ Programme.

(Artiklaa ei sisällytetä sopimukseen, jos yhteisrahoitusasiakirjassa on vastaava teksti.)

ARTICLE XII Special Provisions

1. Both Parties shall have the right to disseminate information about Finland's support, including this Agreement, to the general public and other interested parties.
2. The managing of Finland's support shall also be governed by the provisions of the Agreement on General Terms and Procedures for Development Co-operation, unless otherwise provided for in this Agreement.
3. In case of any inconsistency between this Agreement and the JFA, this Agreement shall prevail.

ARTICLE XIII Entry Into Force, Termination, Amendments and Settlement of Disputes

1. This Agreement shall enter into force on the date of its signature and remain valid until all the obligations under this Agreement have been duly fulfilled by the Parties, unless terminated earlier by either Party by giving a notice in writing to that effect three months prior to the termination.
2. Should either Party consider it desirable to amend any provision of this Agreement it may request consultations with the other Party through its Competent Authority. Any amendment shall be agreed upon in writing between the Competent Authorities.
3. Any dispute arising from the implementation or interpretation of this Agreement shall be settled amicably by negotiations between the Competent Authorities.

Done in ... on ... in two originals in the English language.

FOR FINLAND

FOR (YHTEISTYÖMAA)

[nimen ja virka-aseman selvennys]

[nimen ja virka-aseman selvennys]

ANNEX

Joint Financing Arrangement between the (...) and the Donor Group

ULKOASIAINMINISTERIÖ

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

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