

Sektorituki

Suomen kehitysyhteistyössä



Sisältö

Johdanto	4
Ohjeiston lähtökohdat	4
Sektorilähestymistapa	6
Sektoritukisykli	7
Ohjelmointi	7
Evaluointi	7
Valmistelu	7
Toteutus	7
Ohjelmointi	8
Sektorimääritelmä	9
OECD/DAC:n määrittelemät neljä tärkeintä ohjelmayhteistyön periaatetta	9
Sektorivalinta	10
Päätös sektorivalinnasta: yhteistyöneuvottelut ja yhteiset apustrategiat	11
Valmistelu	12
Identifikaatio	13
Tuki-instrumenttien valinta	14
Suomen tavoite: sektorirahoitus mahdollisimman laajasti budjetin kautta	18
Sektoriohjelmien ehdollisuus ja tulostavoitteet	19

Hallinnon hajauttamisohjelmat	21
Suomen varainmyöntöpäätös	21
Sopimusten hyväksyminen ja asiakirjojen allekirjoittaminen	21
Seuranta	24
Toteutus	24
Suomen tavoitteet seurantavaiheen vuoropuhelussa ja raportointi yhteistyön tuloksista	25
Harmonisaatio ja Suomen valmiudet avunantajien edustajaksi (lead donor)	25
Avun oikea-aikaisuus ja keskeytyksen perusteet	26
Hankinnat	26
Arviointi	27
Sanasto	28
Liite 1: Ohjelma-avun/sektorituen myöntäminen, Suomen prosessi	29
Liite 2: Valmistelun kysymyslista	31
Liite 3: Läpileikkaavat teemat sektoriohjelmissa	34
Liite 4: Suomen valmiudet ja edellytykset avunantajien edustajaksi (lead donor)	35
Liite 5: Sektoriyhteistyön tehtäväjako	38
Liite 6: Ohjeita yhteisrahoitusasiakirjan ja kahdenvälisen sopimuksen valmisteluun	40

Johdanto

Ohjeisto on tarkoitettu ensisijaisesti virkamiehille sekä heidän sidosryhmilleen, jotka suunnittelevat, toimeenpanevat ja arvioivat Suomen kehitysyhteistyötä Suomessa ja Suomen edustustoissa. Sektoritukiohjeisto¹ on laadittu mahdollisimman joustavaksi, jotta sitä voidaan käyttää laajasti sekä yleisten prosessien määrittämiseen että niiden ymmärtämiseen. Ohjeiston tavoitteena on edistää Suomen toimintapolitiikan johdonmukaisuutta kahdenvälisillä ja monenvälisillä foorumeilla. Ulkoministeriö on jo aiemmin julkaisut suoraan budjettitukea varten budjettitukiyhteistyö-ohjekirjan, jonka rinnalla tätä, toistaiseksi voimassa olevaa, sektoritukiohjeistoa on tarkoitus käyttää. Suorassa budjettituessa maan budjettiin myönnetään varoja maan kehitystavoitteiden toteuttamiseen yhdessä muun budjettirahoituksen kanssa. Sektorituki koostuu sektorin kehittämiseen ohjatusta rahoituksesta, joko suoraan budjetin osana tai sen lisäksi.

Sektoriyhteistyön, jota sektorituella rahoitetaan, avulla pyritään välttämään perinteistä hankeyhteistyötä haitannutta sirpalemaisuuksia ja tukemaan entistä paremmin kumppanimaan omia kehitysstrategioita ja toimintaohjelmia. Sen avulla pyritään toteuttamaan suurempaa koherenssia politiikkatavoitteiden, budjetoinnin ja toimeenpanon välille sekä pidemmällä aikavälillä vähentämään ulkoa tulevan avun ns. transaktiokustannuksia². Sektoriyhteistyössä ovat mukana kumppanimaan hallitustahot, yksityissektori, kansalaisjärjestöt ja avunantajat. Yhden avunantajan toimet ovat osa isompaa kokonaisuutta.

Sektorituki on suhteellisen uusi kehitysyhteistyön muoto, joten sitä suunnittelevat, hallinnoivat, toteuttavat ja arvioivat virkamiehet sekä heidän viiteriönsä tarvitsevat perehdyttämiskoulutusta. Sektorituen koulutustarpeet ovat monessa osin yhteneväisiä suoran budjettituen koulutustarpeiden kanssa. Samansuuntaisia tarpeita on esimerkiksi julkiseen taloushallintoon ja budjetointiin liittyvissä kysymyksissä.

Ohjeiston lähtökohdat

Sektoritukiohjeiston perustana ovat samat periaatteet kuin muussakin Suomen toiminnassa. Hallituksen Kehityspoliittinen ohjelma³ vuodelta 2004 toteaa, että yhteistyömailla itsellään on ensisijainen vastuu omasta kehityksestään: ”Kehitysmaat itse vastaavat ensisijaisesti omille kansalaisilleen taloudelliseen kasvuun ja köyhyyden vähentämiseen tähtäävästä yhteiskuntakehityksestä”. Avunantajayhteisön tehtävä on tukea kehitysmaita tässä tehtävässä. Lisäksi Suomen kehitysyhteistyön tavoitteena on edesauttaa YK:n Vuosituhattulistuksessa asetettuja kehitystavoitteita.⁴

Suomi on yhdessä muiden Pariisin julistuksen maaliskuussa 2005 allekirjoittaneiden maiden kanssa sitoutunut⁵ noudattamaan Roomassa 2003 sovittuja periaatteita harmonisoinnista, toimintatapojen yhdenmukaistamisesta sekä antamansa kehitysavun tehostamisesta ja yhteistyömaan omien kehityspyrkimysten ja hallinnon parantamisen tukemisesta.

Sektoritukiohjeisto tukeutuu paljolti Euroopan Yhteisöjen komission sektorituesta antamiin ohjeisiin⁶ sekä OECD/DAC:n ohjeistoihin avun harmonisoinnista koskien budjetti- ja sektoritukea⁷. Komission ohjeen lähtökohdaksi on yhdenmukaistaa ja selkeyttää komission suunnittelemaa ja toteuttamaa sektoriyhteistyötä. OECD/DAC:n ohjeessa avunantajien toimintatapojen yhdenmukaistamisesta tavoitteena

on ennen muuta harmonisoida eri avunantajien käyttämää käsitteistöä ja toimintatapoja sektoriyhteistyössä. (Ohjeissa ei ole aina erikseen mainittu käytettyä lähdettä.)

Sektoritukiyhteistyö, kuten ohjelmayhteistyö laajemmin, on kansainvälisessä keskustelussa ja toteutuksessa kehitysvaiheessa, joten siinä käytetty terminologia on osin selkiytymätöntä tai termejä käytetään vaihtelevasti. Ohjeistossa on pyritty määrittelemään Suomen kehitysyhteistyötä tekeville yhteinen terminologia ja yhteiset käsitteet. Ohjeistossa luodataan sektoriyhteistyön yleisiä periaatteita ja edellytyksiä. Niissä käsitellään myös avunantajien instrumenttivalikoimaa. Painotus on ohjelma-avulla.

Ohjeiston rakenne

Ohjeiston sisältö seuraa sykliä, jonka vaiheet ovat: ohjelmointi; valmistelu; toteutus sekä arviointi. Kaikissa syklin vaiheissa yhteistyömaan ja avunantajien avoin ja kattava vuoropuhelu on keskeistä. Vuoropuhelun avulla pyritään saavuttamaan yhteisymmärrys sektoriohjelman tavoitteista, rahoitukseen liittyvistä ehdoista ja toteutuksesta. Suomen oma hallinnolliseen päätöksentekoon perustuva ohjelmointisykli tulee joustavasti harmonisoida mahdollisimman lähelle kumppanimaan sektorisykliä, jotta sektorituen ennustettavuus taataan.

Sektoritukisyklin lomassa Suomi noudattaa omaa päätöksentekoprosessiaan, jota voimassa olevat hallinnolliset säädökset edellyttävät. Sektoritukeen liittyvät englanninkieliset sopimusmallit on liitetty ohjeiston loppuun liitteiksi (Liite 6).

¹ Käsite sektori on määritelty luvussa 3

² Transaktiokuluilla tarkoitetaan suoria ja epäsuoria kustannuksia, jotka koituvat maalle sen vastaanottaessa ja toimeenpannessa sektorirahoitusta

³ Ulkoasiainministeriö: Kehityspoliittinen ohjelma, Valtioneuvoston periaatepäätös 5.2.2004

⁴ Millennium Development Goals, MDGs

⁵ Poliittinen sitoumus

⁶ European Commission: Guidelines for European Commission Support to sector Programmes, February 2003

⁷ OECD: DAC Guidelines and Reference Series: Harmonizing Donor Practices for Effective Aid delivery, Volume 2: Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management, preliminary edition

Sektorilähestymistapa



Sektorilähestymistavassa (Sector Wide Approach, SWAp) yhteistyömaan sektorisuunnitelmia ja kehittämistoimia tarkastellaan kokonaisuutena.

Kumppanima toteuttaa osana yleistä kehitysohjelmansa erityisiä sektoriohjelmiä, joita pannaan toimeen kehityksen kannalta kriittisillä aloilla. Niiden avulla toimeenpannaan sektoristrategioita ja edesautetaan kehitystavoitteiden saavuttamista. Ohjelmien laatiminen on pitkä prosessi, jota avunantajat voivat tukea usealla tavalla; osallistamalla laadintaan, myöntämällä sille taloudellista tukea, tarjoamalla sille asiantuntija-apua tai toimimalla prosessin laadunvalvojina. Valmis ohjelma koostuu valikoiduista, priorisoiduista toimista ja toimenpiteistä, se kestää määrätyn ajan ja sillä on oma kustannusarvio.

Sektoriohjelmiä varten tarvitaan kyseiselle sektorille hyväksytyt tavoite- ja toimintapolitiikka, hallituksen tekemä budjettikehys tuleville vuosille sekä avunantajien valmius osallistua kumppanimaan koordinaatioon. Tarkoitus on lisätä kehitystavoitteiden ja niiden saavuttamista var-

ten osoitettujen ja käytettyjen resurssien välistä tehokkuutta. Siksi julkisen sektorin menokehityksen⁸ mahdollisimman realistinen suunnittelu on keskeisen tärkeää, jotta sektoritavoitteet kyetään toteuttamaan. Budjetoinnin tavoitteena on tehokkaasti ja suunnitellusti käyttää hyväksi saatavilla oleva rahoitus, tulee se sitten kotimaasta tai ulkomailta.

Ohjelmien seuraamista varten yhteistyömaa ja avunantajat käyvät jatkuvaa ja avointa keskustelua. Tavoitteena on myös vähentää avun perille saattamisesta aiheutuvia kuluja harmonisoimalla avunantajien pyrkimyksiä ja toimia. Sektoriyhteistyö on monivuotinen, useavaiheinen prosessi, jossa osapuolet sitoutuvat pitkäaikaiseen kumppanuuteen.

Avunantajat eivät valmistele tai toteuta sektoritukea itsenäisesti vaan yhtenä ryhmänä yhteistyömaan johdolla ja sen prosesseja kunnioittaen. Avunantajilta vaaditaan harmonisoitua yhteistyötä esimerkiksi raportointivaatimustensa sovittamisesta kumppanimaan vastaaviin. Osana kan-

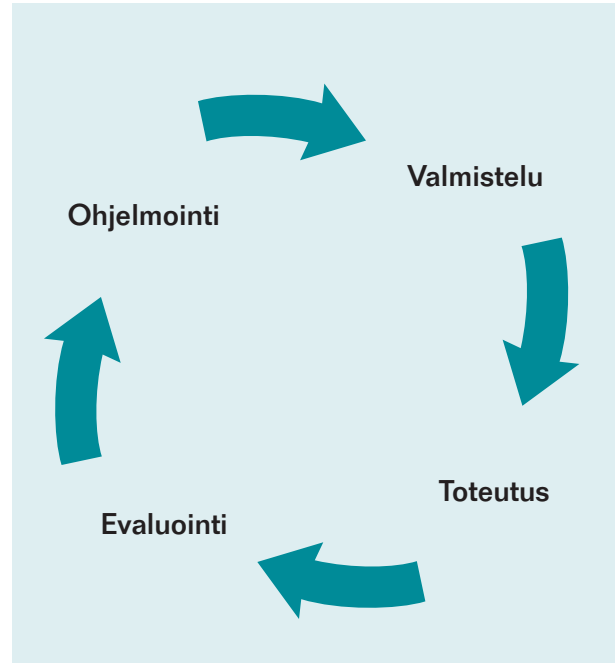
sainvälistä avunantajayhteisöä Suomi noudattaa harmonisoituja toimintatapoja.

Sektoritukisykli

Sektoritukea voidaan kuvata syklin muodossa. Syklisyys on helpoin mieltää silloin, kun sektoritukea identifioidaan, valmistellaan ja rahoitetaan ensimmäistä kertaa. Osassa yhteistyömaita sektoriohjelmista on kuitenkin käynnistymässä jo toinen kierros. Tällöin voidaan käyttää hyväksi ensimmäisen ohjelmakierroksen evaluaatiotuloksia ja kokemuksia rahoitusjärjestelyistä. Sektoriyhteistyössä korostuu perinteistä hankesykliä enemmän valmisteluvaihe, jossa kumppanin tarvitsee usein avunantajayhteisön tukea. Omistajuuden varmistamiseksi valmisteluvaiheessa pitää konsultoida riittävästi kaikkia eri asianomaistahoja, eikä omistajuus saa jäädä ainoastaan hallitustasolle.

Suomi neuvottelee tapauskohtaisesti sektori-ohjelmiin osallistumisestaan. Yhteistyömaa voi haluta joko rajoittaa avunantajien määrää joissakin ohjelmissa tai sitten lisätä joissakin toisissa. Varhainen osallistuminen ohjelman valmisteluun takaa paremmin sen, että Suomi voi olla tukemassa juuri niitä ohjelmia, joita se katsoo sopivimmiksi. Sektoriyhteistyöhön voi mennä mukaan joko sen suunnittelu- tai käynnistysvaiheessa tai jo käynnistyneeseen ohjelmaan. Lisäksi mukaan voi mennä myös sektorin nk. kakkosvaiheen ohjelmaan, vaikka ei olisi osallistunut ensimmäiseen sektorisykliin.

Mikäli Suomi osallistuu aktiivisesti yhteistyömaan sektoriohjelman valmisteluun, niin sektoriajalle omistautuneen asiantuntijan asettaminen edustustoon jo tässä vaiheessa on suositeltavaa. Edustustojen asiantuntevuutta sektorikysymyk-



sissä tarvitaan, jotta voitaisiin varmistaa Suomen kannalta keskeisten tavoitteiden ja periaatteiden mukaantulo sekä suunnittelussa että toteutuksessa. Asiantuntemuksen tarve (erityisosaamisalue) on harkittava tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun avunantajayhteisön osaamisen kattavuus ja Suomen asiantuntijapanoksen lisäarvo yhteistyössä. Oleellisen tärkeätä on yhteistyömaan näkemys asiantuntijapanoksen tarpeesta. Sektoriohjelmiin osallistumista varten edustustoissa tulee olla myös riittävästi kansantaloudellista sekä julkistalouden hallinnon osaamista. Käytettävissä olevien resurssien mukaan Suomi osallistuu myös kumppaniin ja muiden avunantajien kanssa sektorikohtaisten selvitysten tekemiseen. Periaatteena on, että Suomi käyttää hyväkseen mahdollisimman paljon jo olemassa olevia selvityksiä tai raportteja, eikä valmistele omia, erillisiä raportteja.

⁸ Keskipitkän aikavälin menokehys (Medium term expenditure framework, MTEF)

Monivuotisen budjetoinnin eli sektorin useamman vuoden menokehysten avulla yhteistyömaan on helpompi allokoida tarvitsemansa resurssit. Investointisuunnittelu helpottuu ja se vastaa paremmin asetettuihin sektoritavoitteisiin. Useamman vuoden menokehysten avulla on selkeämpi suunnitella sektoriohjelman tuotoksia vuositasona. Sektorin menokehys selkeyttää myös juoksevien menojen ja investointimenojen yhteensovittamista pidemmällä ajalla. Kun kaikki sektorille osoitetut varat ja resurssit, niin kotimaiset kuin ulkomaiset laitetaan jo suunnitteluvaiheessa samaan tarkasteluun, tulevaisuuden päällekkäisyyksiä on helpompi välttää. Hyvä MTEF huomioi siis kaikki sektorille allokoitut resurssit, niin kotimaiset kuin ulkoiset tulevatkin; se on realistinen arvioissaan; selkeä menojen suuntaamisessa; sen perusteella voidaan laatia hyvä toimintasuunnitelma; ja lisäksi sillä korkea poliittinen tuki takanaan. Ainoastaan avunantaja varten tehtävä menokehys ei vastaa sitä tarkoitusta, mitä varten yhteistyömaan odotetaan menokehysten laativan.

Ohjelmointi



Ohjelmointivaiheen oleellinen kysymys on: Pitäisikö Suomen ryhtyä tukemaan jotakin sektoria? Jos vastaus on kyllä, niin miten Suomi osallistuu sektori-ohjelman tukemiseen? Yhteistyöneuvotteluissa sovi-taan toiminnan painopisteistä ja suuntaviivoista tarkempaa valmistelua varten.

Periaatteena on, että Suomi tukee sektoriohjel-mia ensisijaisesti vain ns. pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. Tapauskohtaisesti voidaan harkita sektorituen myöntämistä myös muille Suomen yhteistyömaille. Suomen kehityspoliittisessa ohjelmassa määriteltyjä yhteistyömaita ovat Afri-kassa Mosambik, Tansania, Etiopia, Sambia ja

Kenia sekä Aasiassa Vietnam ja Nepal. Latina-laisessa Amerikassa Suomi toimii Nicaraguas-sa. Kussakin näistä maista kansalliset köyhyiden vähentämishjelmat ovat yhteistyön perusta ja kussakin näissä maissa Suomen tuki keskitetään korkeintaan kolmelle sektorille.

Koska Suomi toimii vain erikseen nimetyis-sä yhteistyömaissa ja vain rajatulla määrällä sek-toreita, niin Suomen jo aiemmin tekemät sekto-rivalinnat vaikuttavat merkittävästi siihen, minkä sektorin ohjelmaa Suomi voi tukea nyt tai tule-vaisuudessa. – Tukea annetaan sektoriohjelmil-le, joiden tavoitteet ovat yhteneviä maan yleis-ten kehitys- tai köyhyiden vähentämishjelmien

kanssa. Lisäksi sektorien pitää olla priorisoituina näissä ohjelmissa.

Suomen kehityspoliittinen ohjelma (2004) asettaa tavoitteeksi ohjelmayhteistyön lisäämisen. Ohjelmayhteistyöllä tarkoitetaan köyhyyden vähentämisen ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Yhteistyömaata tarkastellaan kokonaisuutena, jolloin päädytään tarkoituksenmukaisimpaan ja sopivimpaan apuinstrumenttiin tai eri apuinstrumenttien yhdistelmiin. Rahoituksen rinnalla harjoitetaan myös vuoropuhelua. Perusedellytykset ohjelmayhteistyölle määritellään ko. ohjelmassa seuraavasti:

- Yhteistyömaan budjettiprosessi on avoin ja maalla on riittävä suunnittelu-, toimeenpano- ja taloushallintokapasiteetti.
- Avunantajien ja yhteistyömaan välinen vuoro puhelu on oleellinen osa ohjelmayhteistyötä.
- Rahoituksen ehdot perustuvat köyhyyden vähentämistrategioissa määriteltyihin tavoitteisiin ja niiden saavuttamisessa tapahtuvaan edistymiseen.
- Rahoituksen ehdoista ja seurannasta sovitaan yhdessä hallituksen ja kaikkien ohjelmayhteistyötä myöntävien avunantajien kesken.
- Suomen edustustossa tulee olla riittävästi ohjelmayhteistyöhön perehtynyttä henkilöstöä, joten siihen liittyvää vaikuttamismahdollisuutta voidaan hyödyttää.
- Suomi sitoutuu rahoituksensa ennakoitavuuteen keskipitkällä aikavälillä sekä avoimuuteen niiden kriteerien osalta, joita käytetään päätettäessä vuosittaisten maksatusten tasosta,

Näiden lisäksi Suomen pitkäaikaisen pitkäaikaisille yhteistyömaille asettamat kriteerit toimivat perusedellytyksenä sektoritukiyhteistyölle.⁹

⁹ Suomen pitkäaikaisen yhteistyömaan kriteerit, valtionneuvoston periaatepäätös 2001.

OECD/DAC:n määrittelemät neljä tärkeintä ohjelmayhteistyön periaatetta

1. Yhteistyömaa on itse vastuussa kansallisesta kehityksestään. Avunantajien rooli on tukea kumppania, ei päättää tai toimia sen puolesta.
2. Yhteistyömaan toimiva ja luotettava julkishallinto on elintärkeä onnistuneelle köyhyyden vähentämiselle. Kehitysavun ohjaaminen maan julkishallinnon kautta ja sen osana on merkittävin keino tukea myönteistä kehitystä.
3. Avunantajien pitää toimia yhteistyömaan oman kehitysviitekehyksen puitteissa. Avunantajien pitää toimia yhtenäisesti maan hallituksen kanssa ja välttää tukemasta yksittäisiä, erillisiä aputoimenpiteitä.
4. Avunantajien pitää tuntea hyvin maan prioriteetit ja olla valmiita toimimaan paikallisen hallintokoneiston kanssa. Avunantajien tulee välttää luomasta kokonaan uusia järjestelmiä hallinnon rinnalle vaan tukea sen sijaan jo olemassa olevien kehitystä.

Sektorimääritelmä

Sektorimääritelmässä kunnioitetaan ennen kaikkea yhteistyömaan omaa käytäntöä. Yhteistyösektori määritellään usein sen mukaan, mikä maan hallinnollinen työnjako on tai minkä ministeriön alla sektoriohjelman koordinointi on. Sektoriohjelmalla voidaan kattaa vain osan jonkun ministeriön toimialasta tai sektoriohjelma kattaa osia useiden ministeriöiden toimialasta. Hallinnollinen työnjako ja ministeriöjako muuttuvat aika ajoin, joten hallinnolliseen työnjakoon perustuva jako ei ole aina seurattavissa sektoriohjelmien toteutuksessa. Sektoriohjelmissa, jotka vaativat

usean ministeriön yhteistyötä, pitää olla nimetty ministeriö, jolla on pääasiallinen vastuu ohjelman toteutuksesta. Esimerkiksi ohjelman taloudellinen seuranta tai joidenkin indikaattoreiden seuranta voi muodostua aiottua hankalammaksi, kun moni ministeriö toteuttaa ohjelmaa ilman, että selkeää vastuun jakoa niiden välillä on toteutettu.

Sektoreilla, joilla yksityisen toiminnan kehittäminen on avainasemassa, esim. maa- ja metsätaloudessa, vesi- ja sanitaatiosektorilla, yhteistyömaan sektoriohjelmaa tuetaan siltä osin, kun se pyrkii sektorin toimintaympäristön kehittämiseen. Tavoitteena on varmistaa yksityisille toimijoille mahdollisimman hyvät lähtökohdat ja puitteet, tukitoimintaa tehdään heidän toimintaympäristönsä kehittämiseksi. Esimerkiksi maataloudessa maanviljelijöitä tukevia neuvontapalveluita kehitetään julkisin varoin, mutta maanviljelijät itse vastaavat viljelypäätöksistä ja viljelystä. Vesi- ja sanitaatiosektorilla julkisin varoin tuetaan säännösten kehittämistä, vesilaitosten toimintaympäristöä kehittäviä toimia tai kuluttajien vaikutusmahdollisuuksien parantamista, mutta ei itse kulutusta.

Tästä näkökulmasta sektoriohjelmien tuki voi käsittää kolmenlaisia toimintamuotoja, kuten:

- Sektoriohjelmien tukemista hallinnonaloilla, joissa julkisen sektorin rooli palveluntuottajana on keskeinen, kuten opetus- ja terveysalat.
- Sektoriohjelmien tukemista hallinnonaloilla, joissa julkisen sektorin rooli keskittyy alan toimintaympäristön luomiseen. Esimerkiksi tuotannollisilla sektoreilla, kuten maa- ja metsätalous, sektoritukea voidaan antaa vahvistamaan tuotannollisen toiminnan edellytyksiä ja toimintaympäristöä (lait, palvelut etc.) Kokonaisvaltainen tuotannollisen sektorin kehittäminen vaatii kuitenkin sektorituen lisäksi usein myös muita kansallisia tuki-instrumentteja, sillä tuotanto, jatkojalostus ja tuotteiden markkinointi ovat yleensä yksityisen sektorin vastuulla.

- Monia hallinnonaloja läpileikkaavat politiikka-ohjelmat voidaan myös käsittää sektoritukena. Tällaisia voivat olla esimerkiksi erilliset yksityisen sektorin - ja tietoyhteiskuntakehityksen kehittämisohjelmat.

Sektorivalinta

Kehitysyhteistyön sektorivalinnat (sektorirahoitus ja politiikkadialogin painopistealueet) pitkäaikaisen yhteistyön maissa valikoituvat kasvavasti kumppanimaan hallituksen johtamissa yhteisohjelmointiprosesseissa. Tämän vuoksi Suomen mahdollisuudet ”yksipuolisesti” valita painopistesektoreita heikkenevät. Tästä huolimatta on tärkeää, että Suomi identifioi ne teemat ja sektorit joilla Suomella on eniten annettavaa kansainvälisessä kehitysdialogissa¹⁰. Suomen on valittava osallistuuko se ohjelmayhteistyöhön kaikilla nykyisin valitulla usein kolmella sektorilla vai vain osaan¹¹. Joissakin tapauksessa Suomen voimavarat antavat myöten kaikkien sektoreiden yhteistyöhön osallistumiseen. Kun taas joskus on tehtävä valintoja eri sektoreiden välillä huomioiden rajalliset voimavarat tai toiminnan tehostaminen. Pyrkimys on toimia sektoreilla, joilla Suomen antaman tuen osuus on mahdollisimman merkittävä tai Suomi voi profiloitua sektorilla vahvojen osajien ansiosta. Sektoreiden välisessä vertailussa voi käyttää **esimerkiksi** alla esitettyjä kriteereitä:

- Suomella on merkittävää kokemusta yhteistyöstä kyseisellä sektorilla kyseisessä maassa.
- Suomella on merkittävää asiantuntemusta tarjota kyseiselle sektorille.

¹⁰ Monista Suomen kehityspolitiikan keskeisistä sektoreista ja teemoista on olemassa erillisiä linjauksia, joissa määritellään yksityiskohtaisempia tavoitteita ja keinoja, joilla edistetään Suomen kehityspolitiikan tavoitteita. Nämä linjaukset on löydettävissä otsikolla ”kehityksen teemat” osoitteesta <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=15346&contentlan=1&culture=fi-FI>

¹¹ Suomi pyrkii keskittämään apunsa kussakin yhteistyömaassa. Sen takia on päätetty, että apu keskitetään enintään kolmelle sektorille sekä mahdollisesti budjettitukeen.

¹² Lopullinen rahoitusmodaliteettipäätös tehdään valmisteluprosessin yhteydessä tehtävän rahoituspäätöksen puitteissa.



- Suomen osuus avunantajien lahja-avusta sektoriohjelmalle on mittava.
- Suomella on esittää vahvaa osaamista, joko sektorispesifisten kysymysten tai apumodaliteettien hallinnan asiantuntemusta, lähetystöön.
- Avunantajien panostus sektorin menokehyksessä on merkittävä
- Julkisen hallinnon rooli on merkittävä sektorin ja sen tuottamien palveluiden tuottamisessa.
- Lähtökohta on, että sektoriohjelma on hallittavissa ja seurattavissa ja sen tuottamat palvelut kuuluvat maassa julkisen sektorin tuottavien palvelujen joukkoon.

Päätös sektorivalinnasta: yhteistyöneuvottelut ja yhteiset apustrategiat

Suomi käy säännöllisesti yhteistyöneuvotteluita kunkin maan kanssa. Yhteistyöneuvotteluissa

sovitaan Suomi tukemista sektoreista, kuten myös sektorivalintaa liittyvistä muutoksista. Yhteistyöneuvotteluita varten laaditaan tausta- ja tilanneanalyysi, jonka osana tulee tarkastella myös ohjelmayhteistyötä Suomen kehitysyhteistyössä. Analyysissa tulisi esittää alustava arvio¹², yhteistyöneuvottelujen pohjaksi, siitä minkälaisilla ohjelmayhteistyön muodoilla (suora budjettituki, sektoribudjettituki tai korirahoitus) Suomen olisi tarkoituksenmukaisinta tukea maan köyhyyden vähentämisstrategiaa, ja siihen sisältyviä sektoreita. Yhteistyöneuvotteluissa voidaan myös poikkeuksellisissa tapauksissa sopia, että ohjelmayhteistyölle ei ole edellytyksiä kyseisessä maassa.

Tulevaisuudessa Suomen sektori-, ja siihen liittyviä rahoitusmodaliteettivalintoja, tehdään yhä enemmän Suomen yhteistyömaiden ja avunantajien yhteisissä maakohtaisissa apustrategioissa. Näiden yhteisten apustrategioiden tavoitteena on vahvistaa avunantajien harmonisaatiota ja tuen kohdentumisesta yhteistyömaan prioriteettien mukaisesti. Suomen tavoitteet ko. apustrategioiden valmisteluprosesseihin käsitellään erikseen KEPO:ssa.

Valmistelu



Sektorin tukemisesta tehdyn periaatepäätöksen jälkeen valmisteluvaiheen kysymyksiä ja teemoja ovat: Mikä on Suomen rooli ja mikä tuen laajuus? Ketkä muut osallistuvat? Sektorituen ehdollisuus? Hyväksyykö kumppanimaa ehdotetun sektorituen? Mikä on Suomen sektorituen koostumus? Mikä on tuen aikajänne? Onko sektoriohjelmassa ensimmäinen vaihe vai jo seuraava vaihe? – Luonnokset sektorituen yhteisrahoitussuunnitelmaksi: Hyväksyykö Suomi Yhteisrahoitusasiakirjan? Hyväksyykö Suomi rahoitussuunnitelman ja sen instrumentit? Hyväksyykö Suomi mahdollisen rahoituskorihdotuksen? Suomen kahdenvälinen sopimus.

Sektoriohjelman rahoittamisessa käytetään sekä yhteistyömaan omia budjettivaroja että avunantajien resursseja. Sektoriohjelman rahoitusneuvotteluissa tulisi selvittää rahoituksen kokonais-tarve ja varmistaa niin avunantajien kuin maan omat panostukset ja näiden ajallinen saatavuus. Suomelta, kuten muiltakin avunantajilta, tarvitaan pitkäaikaisia maksatuslupauksia ja tietoa vuosittaisista maksatuksista ja avoimuutta niiden kriteerien osalta, joita käytetään maksatuksista päätettäessä

Identifikaatio

Yhteistyöneuvotteluissa, tai avunantajien yhteisissä apustrategioissa,¹³ Suomi tekee periaatteellisen päätöksen osallistua sektoriyhteistyöhön. Neuvotteluiden jälkeen alkaa Suomen tuen yksityiskohtainen tekninen valmistelu. Valmistelussa määräytyy tuen taso sekä tarkennetaan sen ajoitus. Suomen rooli määräytyy osana koko avunantajayhteisöä. Jos sektoriyhteistyö on vasta käynnistymässä, niin Suomi osallistuu identifikaationeuvotteluihin yhdessä muiden tukea suunnittelevien avunantajien kanssa. Jos sektoriohjelma on jo käynnistynyt ja Suomi neuvotelee siihen mukaanmenosta, niin luonnollisesti osallistuminen ja tuen suuruus määräytyvät sen mukaan, mitä muut avunantajat jo tekevät tai tukevat ja mikä on kokonaistuen tarve. Suomi pidättäytyy hallitusten välisessä toiminnassa rahoittamasta sektorilla irrallisia toimenpiteitä, joita ei ole asetettu tavoitteeksi yhteistyömaan sektoriohjelmassa. Poikkeuksen tekevät paikallisen yhteistyön määräraha sekä kansalaisjärjestöyhteistyö.

Valmisteluvaiheessa tarkastellaan tehokkaan sektoriohjelman edellytyksiä ja toimintoja, joilla niitä voidaan vahvistaa.

OECD/DAC:n mukaan tällaisia tekijöitä ovat:

- Selkeä, oma kansallinen sektoripolitiikka ja – strategia, jota varten on kuultu eri intressitahoja
- Laaja konsultointimekanismi kaikkien asianosaisten saamiseksi mukaan sektorikeskusteluun
- Kansallisten kehitysstrategian pohjalta priorisoitu, tulosorientoitunut toimintaohjelma, jonka perusteella laadittu keskipitkän aikavälin menokehys sekä vuotuinen budjetti
- Järjestelmä sektorikehitykseen tarvittavien resurssien ohjelmointiin
- Selkeä seurantarjestelmä, joka mittaa sektorilla tapahtuvaa kehitystä ja edesauttaa tilinpitoa
- Hallituksen järjestämä prosessi avun koordinoimiseksi ja avunantajien kanssa käytävään vuoropuheluun

- Avunantajien kanssa sovittu prosessi, jonka avulla raportointi, budjetointi, taloushallinto ja hankinta harmonisoidaan.

Sektoriyhteistyössä kumppanuus on avainasemassa. Avunantajat tukevat yhteistyömaata sen sektoristrategian toimeenpanossa. Periaatteena on, että sektorituen toimeenpanossa käytetään mahdollisimman paljon maan omia hallinnon menettelytapoja. Tarvittaessa yhteistyömaan instituutioita pyritään vahvistamaan ja niiden toimivuutta kehittämään. OECD/DAC:n mukaan kumppanuudelle voidaan asettaa ainakin seuraavat tavoitteet:

- Kumppanimaan omistajuuden vahvistaminen koskien sektoripolitiikkaa, -strategiaa sekä sektorille osoitettua rahoitusta
- Sektoripolitiikan, sen toteuttamiseen osoitetun rahoituksen sekä saavutettujen tulosten koherenssin lisääminen, parantamalla avoimuutta, laajentamalla sektorin kehityksestä käytäviä keskusteluja ja eri osapuolten tietämystä kyseisestä sektorista
- Avun toteuttamiskulujen vähentäminen ja annetun avun tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisääminen, sekä
- Sektorin hallinnon ja teknisen asiantuntemuksen laadun parantaminen hyödyntämällä globaaleja resursseja ja eri maiden vertailevia kokemuksia

Yhteistyömaan sektoriohjelmaa voidaan tukea usealla eri tavalla riippuen tarpeista ja valmiuksista. Oleellista on, että avunantajat toimivat ryhmänä ja käyvät sektoria koskevaa vuoropuhelua kollektiivisesti. Vuoropuhelu on tärkeä osa sektoriohjelman valmistelua, toteutusta ja seuranta. Sektoriyhteistyö on prosessinomaista: virheitä opitaan ja tukitoimintaa suunnataan saatujen kokemusten mukaan uudelleen. Tuen perille menossa käytetään entistä enemmän hyödyksi paikallisia toimintamalleja ja rahoitus pyritään ohjaamaan mahdollisimman suurelta osin valtion oman budjetin kautta. Sektorituessa, ja sen eri vaiheissa, Suomen edustajien on tärkeää pystyä

¹³ Neuvotteluita varten on sisäinen ohje: HEL0779-54

osallistumaan joustavasti erityyppisten selvitysten tekemiseen, jolla pyritään kehittämään avunantajien sektorituki-yhteistyötä. Alueosastojen on varattava tätä tarkoitusta varten suunnittelumääräraha edustustojen käyttöön.

Rahoituspäätöksen tekemiseen Suomen päässä on varattava riittävästi aikaa. Kunkin vuoden talousarvioesitystä koostettaessa Ulkoministeriön on esitettävä mahdolliset vuotuiset määrärahatarpeet jo edellisenä keväänä osana valtion talousarvion laadintaa. Joten, jos yhteistyömaata halutaan tukea siten, että tuki näkyy esimerkiksi sen heinäkuussa käynnistävissä budjetissa, niin Ulkoministeriön on esitettävä sitä vastaava määrärahatarve jo edellisen vuoden keväänä. Kunkin vuoden alussa Ulkoministeriö tekee valtuuksien kohdentamispäätöksen, jossa seuraavien vuosien rahoitus lyödään lukkoon. Ulkoministeriön päätösmekanismi vaatii, että Yhteisrahoitusasiakirja on joko valmis tai pitkälle valmisteilla ennen kuin se tekee varainmyöntöpäätöksen. Varainmyöntöpäätöksen jälkeen voidaan tehdä hallituksen välinen sopimus.

Tuki-instrumenttien valinta

Suomi pyrkii tuki-instrumenttia valitessaan löytämään vaihtoehdon, jonka avulla sektoriohjelman toteuttamista tuetaan mahdollisimman hyvin ja realistisesti. Sektoriohjelmien tukemiseen käytetään ohjelmatukea, teknistä tukea, hanketukea tai näiden yhdistelmää. Instrumenteista päätetään erikseen kunkin yhteistyömaan ja sen kunkin sektorin kohdalla. Tuki-instrumenttien valintaan vaikuttaa sektoriyhteistyön historia, onko yhteistyö jatkunut jo kauan vai onko yhteistyö vasta käynnistymässä? Onko käynnistymässä ensimmäinen sykli vai aloitetaanko jo esimerkiksi toista sykliä? Erityiset toimenpiteet, ovat ne sitten hankerahoitusta tai neuvontapalveluja, pitää kuitenkin sovitaa osaksi koko sektorin kehittämistä.

Oheiseen taulukkoon on kerätty lista eri tuki-instrumenteista. Ne on jaoteltu sen mukaan, rahoitetaanko niitä hallituksen kanavien kautta vai ei, tai noudattavatko ne hallituksen raportointi- ja hankintaprosesseja vai eivät. Koska yhteistyömaiden ja avunantajien yhteisesti sovittuna tavoitteena on entistä enemmän ohjata rahoitusta hallituksen budjetin kautta sekä käyttää hallituksen omia raportointimenetelmiä, niin kussakin instrumenttivalinnassa on tarkkaan analysoitava ja arvioitava mahdollisuudet käyttää hallituksen omia järjestelmiä. Liitteessä 2 on esitetty kysy-

Taulukko 1: Sektorituen instrumentit

Instrumentti	Tyyppi
Hanke	Hanke, joka on strategisesti samansuuntainen kuin sektoriohjelma, mutta käyttää omia raportointi-, hankinta- yms. prosesseja
	Hanke, joka on strategisesti samansuuntainen kuin sektoriohjelma, ja noudattaa hallituksen raportointi-, hankinta- yms. prosesseja
Yhteinen rahasto, korirahoitus	Korirahoitus, joka sallii korvamerkinnot
	Korirahoitus, joka ei salli korvamerkittyä rahoitusta
	Korirahoitus, joka perustuu hallituksen mekanismeihin ja toimintatapoihin
	Korirahoitus, jota hallitus hallinnoi (usein oma erityinen tilijärjestely)
Budjettituki sektorille	Korvamerkitsemätön budjettituki, yhteistyön tulostavoitteet kohdistuvat sektorikohtaisiin tavoitteisiin.

myksiä, joiden avulla voidaan tarkastella esimerkiksi hallituksen taloudenpitoa ja päätöksentekojärjestelmiä, sekä muita sektorituen valmistelun kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Korirahoitus

Korirahoitusvaiheessa avunantajat toimivat koodinoidusti, siihen osallistuu useampi avunantaja ja se on usein korvamerkittyä. Korirahoituksella voidaan rahoittaa joko koko sektoriohjelmaa tai jotain sen osaa tai joitakin hankintoja. Tuki ohjataan tietyn, yhteisen tilin kautta. Korirahoitus voi alkaa korvamerkittynä mutta ajan myötä muuttua yhä enemmän yhteisrahoituksen (co-financing) muotoiseksi, jolloin entistä enemmän tarkastellaan rahoituksen avulla saatuja tuloksia kuin yksittäisten toimenpiteiden toteutumista.

Korirahoituksen ja sektoribudjettituen erona on, että sektoribudjettituki ohjataan kansallisen taloudenpidon mukaan ja korirahoitusta varten luodaan omat hallintomekanismit, omia kirjanpito- ja auditointijärjestelyitä, joskus jopa oma taloushallintomanuaali. Korirahoitusta voidaan pitää budjettitukena vasta silloin, kun se ohjataan hallituksen budjettitilille, sitä hallinnoidaan normaalein kansallisin menetelmin, eikä sitä ole korvamerkitty käytettäväksi mihinkään tiettyyn tarkoitukseen. Korirahoituksen kohdalla tulisi noudattaa mahdollisimman paljon samoja taloushallinnon käytäntöjä kuin muussa yhteistyömaan julkisessa rahoituksessa. Tärkeätä on, että maan taloudenpidosta vastuussa oleva ministeriö saa tarkan tiedon rahoituksesta ja sen käytöstä.

Korirahoituksessa maksatuksia tehdään tyypillisesti jaksoittain, kun tietyt raportit osoittavat sovittujen ehtojen täyttyvän, niin tehdään maksatus budjetoituihin menoihin. Korirahoituksen tavoitteena on vähentää suorita ja epäsuoria kustannuksia, jotka koituvat maalle sen vastaanottaessa ja toimeenpannessa sektorirahoitusta.

Sektoribudjettituki

Kiinteäksi osaksi yhteistyömaan budjetointiprosessia sektorituki tulee, kun avunantajien rahoitus muodostuu osaksi budjettisuunnittelua ja valtion tilinpitoa. Kun sektorirahoitus ohjautuu

täysin budjetin kautta, se huomioidaan budjetin suunnittelussa sekä kirjataan valtion tilinpitoon samalla tavoin kuin mikä muu tahansa valtion tulo- ja menoerä. Rahoituksen käytöstä päättää maan hallitus osana muuta rahoitusta. Kun sektorituki on huomioitu budjettisuunnittelussa, niin tällöin sen sovittaminen yhteistyömaan taloudelliseen tilanteeseen on helpompaa. Ei esimerkiksi tueta investointeja, joiden juoksevia kuluja maa ei omin budjettivaroin pystyisi kattamaan. Sektoribudjettituella kyetään myös tukemaan juoksevia menoja, esim. opettajien palkkausta, jota hanketyyppisellä avulla ei yleisesti ole tehty. Usein sektoribudjettituki on sektorituen viimeinen kehitysvaihe.

Ero suoran budjettituen ja sektoribudjettituen välillä on häilyvä. Niiden erottaminen toisistaan ei ole yksinkertaista, koska useisiin suoriin budjettitukipäätöksiin on sisällytetty sektorikohtaisia ehtoja. Toisaalta useisiin sektoribudjettitukipäätöksiin on liitetty yleisiin kehitysohjelmiin kohdistuvia ehdollisuuksia, kuten poliittisia, ihmisoikeudellisia, julkistalouden hoitoon, korruption vastaisuuteen tai tasapainoiseen talouspolitiikkaan liittyviä ehtoja. Periaatteena on, että sektoribudjettituen avulla avunantajat pääsevät osallistumaan yksityiskohtaiseen ja kattavaan sektorin kehitystä koskevaan vuoropuheluun. Sektoribudjettituen tulosarviointikehikot, ja niistä käytävä vuoropuhelu, keskittyy sektorikohtaiseen tavoitteenasetteluun. Yleiseen budjettitukeen liitetyt tulosarviokehikot ovat taas laajempia, vaikka niissä sektorikohtaisia tavoitteita esiintyykin. Sektoribudjettituella voi siksi olla suoraa budjettitukea täydentävä funktio, varsinkin tilanteissa, joissa maan budjetin sektorallinen tehokkuus on vielä suhteellisen heikko.

Sektoribudjettituen myöntämistä varten yhteistyömaan hallituksen, avunantajien ja muiden osallisten välillä on oltava käynnissä vuoropuhelu, jossa sovitaan sektorin selkeistä kehitystavoitteista, uudistustarpeista sekä toimenpiteistä ja tuloksista. Sektoribudjettituen ehdollisuus liittyy sektorilla saavutettuihin kehitystuloksiin ja sillä tehtyihin uudistuksiin ja niiden vaikutuksiin.

Sektoribudjettituen tarkoituksena on tukea sektorin toimintoja, joita yhteistyömaalla ei ilman ko. rahoitusta olisi ollut mahdollista toteuttaa.

Sektoribudjettituen yhtenä ehtona on siksi, että sektorin menot kasvavat tuen seurauksena. Kun tarkastellaan sitä, onko sektoribudjettituki lisäresurssi sektorille vai ei, niin on oleellista, että:

- Maalla on arvio julkisen sektorin todennäköisestä menokehyksestä ilman avunantajien sektoribudjettitukea. Arvio perustuu aiemmista vuosista saatuihin kokemuksiin sekä tulevien vuosien menosuunnitelmiin
- Keskipitkän aikavälin menokehys pitää sisällään arviot sektorille tulevasta sektorin lisärahoituksesta.
- Sektorille osoitettu tuki voidaan käyttää investointeihin, uudistuksista aiheutuviin väliaikaisiin menoihin tai juokseviin menoihin
- Juoksevien menojen kasvaessa niiden lisäyksen pitää olla linjassa keskipitkän aikavälin menokehyksessä esitettyjen suunnitelmien kanssa ja niistä pitää olla sovittuna valtiovarainministeriön kanssa.
- Sektorimenojen lisäystä tarkastellaan erityisesti keskipitkän aikavälin tasolla (3–5v).
- Sektorille osoitettujen lisävarojen koko ei aina ole samansuuruinen kuin budjettituki. Jonkin verran rahoitusta tarvitaan budjettivajeen vähentämiseen tai lainanoton korvaamiseen, jotta sektorin menot saatettaisiin suunnitella entistä kestävämmälle pohjalle.

Sektoribudjettitukea ei ohjata tiettyjen sektorin sisäisten budjettikohteiden rahoitukseen vaan koko sektorin rahoitukseen maan budjettijärjestelmän kautta. Mikäli Suomi haluaa kohdistaa suunnitellun sektoribudjettituen, tai osan siitä, tiettyihin sektorin budjettikohteisiin on tämä perusteltua sellaisissa tapauksissa, joissa yhteistyömaan budjettihallinnossa on vakava kassakriisi tai budjetin ohjelmoinnissa ilmenee vakavia puutteita. Sektoribudjettituen tilapäinen korvamerkitseminen voi olla perusteltua myös tapauksissa, jossa sektoriohjelman strategia on vielä valmisteilla.

Hankkeiden käyttö

Hankkeilla, joiden suunnittelu lähtee sektorin kehittämistarpeista, voi olla strategista merkitystä sektoriohjelman toteutuksessa. Pilottiluonteisilla hankkeilla voidaan testata esimerkiksi uusia toimintatapoja. Hankkeista neuvotellaan ja sovitetaan sektoriministeriön kanssa ja sen aloitteesta. Lisäksi niihin ei pitäisi sitoa varoja pitkäksi aikaa, eikä niiden avulla pitäisi luoda rinnakkaisia toimintoja

Hankkeiden suunnittelussa ja toteutuksessa pitäisi:

- Varmistaa, että hankkeen tavoitteet ovat yhdensuuntaisia sektoriohjelman kanssa
- Luottaa niin paljon kuin on mahdollista yhteistyöhallituksen rakenteisiin hankkeen toteuttamisessa
- Ottaa huomioon hallituksen ja muiden avunantajien toimet sektorilla ja pyrkii mahdollisimman hyvin täydentämään niitä hankkeen avulla samalla pitäen mielessä hankkeesta koituvat budjettimenot tulevaisuudessa
- Yhteistyömaan hallituksen tulisi tuntea budjetti, hankkeen käyttämän raportoinnin pitäisi olla tehty samalla tavoin kuin maa itse raportoi sektorin muista menoista.
- Pyrkii vähentämään transaktiokuluja aina, kun on mahdollista koordinoimalla yhteistyöhallituksen ja muiden avunantajien kanssa, ja jos mahdollista käyttämällä hankkeen yhteisrahoitusta.

Yksittäiset hankkeet ovat usein jääneet kirjaamatta budjettiin, vaikka ne ovat voineet olla mukana budjettisuunnittelussa. Hankerahoitus kulkee usein joko kumppanimaan jonkin instituution hallinnoiman tilin kautta tai tilien hallinnointi on hankea toteuttavan ulkopuolisen tahon vastuulla. Jos merkittävä osa investointirahoituksesta on täysin budjetin ulkopuolista, juoksevien menojen budjetointi on vaikeaa, jollei mahdoton tehtävä sektoriministeriölle.



Yhteistyömaiden julkishallinnollisen kapasiteetin vahvistamiseksi Pariisin julistuksessa Suomi on sitoutunut välttämään mahdollisimman paljon ns. rinnakkaisten hanketoimenpano (PIU, Paralell Implementation Unit) -yksikköjen käyttöä kehitys yhteistyönsä hallinnoinnissa. Tällä tarkoitetaan sellaisten hankeyksikköjen perustamista, jotka hallinnollisesti toimivat yhteistyömaan olemassa olevien institutionaalisten rakenteiden ulkopuolella. Rinnakkaisten hanke -yksikköjen tunnusmerkkejä ovat, että ne ovat ensisijaisesti vastuullisia rahoittajaorganisaatiolle, ei yhteistyömaan ko. alan Ministeriölle ja hankkeiden henkilökunnan nimittää pääääntöisesti avunantaja, ei yhteistyömaan toimeenpaneva Ministeriö tai muu vastaava yksikkö.

Teknisen avun rooli sektoriyhteistyössä

Sektoriohjelman toteutus luo paineita yhteistyömaan sektoriministeriön ja muiden mukana olevien instituutioiden kapasiteetille. Usein käytävissä oleva kapasiteetti tarvitsee vahvistamista

sekä kehittämistä. Siksi kapasiteetin kehitys ja kapasiteetin vahvistaminen ovat tarpeellisia sektoriohjelman onnistuneessa toteuttamisessa. Sektoriohjelman käynnistyessä, lyhyellä aikavälillä, kumppanimaan tarve tekniselle avulle voi jopa lisääntyä. Siksi avunantajien on huomioitava ko. tarpeet sektoriohjelmien suunnitteluvaiheessa. Avunantajien tekninen apu, oli se sitten paikallista tai kansainvälistä, pitäisi lähtökohtaisesti perustua yhteistyömaan omien kapasiteetin vahvistamisohjelmien tukemiseen.

Tekniselle avulle asetetut vaatimukset:

- Teknisen avun käyttö pitää perustua yhteistyömaan hallituksen esittämiin prioriteettitarpeisiin ja -ohjelmiin ja sen käytössä pitää huomioida maan vastaanottokyky
- Teknisen avun toteuttajien pitää raportoida ensisijaisesti hallituksen edustajille
- Teknisen avun toteuttajien pitää tukea hallinnon oman kapasiteetin kehittämistä ja tieto-aidon siirtämistä hallituksen virkailijoille

- Teknistä apua voidaan käyttää poikkeuksellisesti myös hallinnossa esiintyneiden, oleellisten aukkojen täyttämiseen. Apu voi olla vain väliaikaista ja teknisen avun antajan rooli pitää sopia selkeästi.
- Teknistä apua ei pidä rajoittaa vain yhden avunantajan sektoritukitoimia vahvistavaksi perinteisen hankemallin mukaisesti, vaan avusta on oltava hyötyä koko sektoriohjelman toteuttamiseen
- Paikallisia ja alueellisia voimavaroja pitäisi käyttää avun toteuttamisessa mahdollisimman paljon tavoitteena vahvistaa paikallista konsulttiosaamista
- Avunantajien mahdollisuutta yhdistää tarjoamaansa teknistä apua pitää selvittää, jotta tarjottavia teknisiä voimavaroja esitetään ja toteutetaan mahdollisimman yhdenmukaisesti, mutta aina kumppanimaan johdolla ja tarpeiden pohjalta.



Suomen tavoite: sektorirahoitus mahdollisimman laajasti budjetin kautta

Laadukkaan sektoriohjelman luonteeseen kuuluu, että niiden rahoitus on mahdollisimman helposti seurattavaa (transparenttia) ja suunnitelmallista. Suunnitelmallisuutta lisää, että rahoitustarpeet sekä -lähteet ovat tiedossa hyvissä ajoin, ja ennakoitavasti, yhteistyömaan budjettiprosessin kuluessa. Ongelmallista tehokkaan sektoriohjelman toteuttamisessa on se, että osa sektorirahoituksessa jää kokonaan tai osittain budjettiprosessin ulkopuolelle. Ulkopuolelle saattavat jäädä kokonaan tai osittain yksittäisten hankkeiden rahoitus tai avunantajien alkuvaiheen korirahoitus.

Useimpien avunantajien tavoitteena on tukea sektoriohjelmaa enenevässä määrin valtion budjettien kautta. Suomi on kehityspoliittisessa ohjelmassaan sitoutunut ohjelmayhteistyön kasvattamiseen. EU:n kehityspoliittisessa julkilausumassa Suomi on myös sitoutunut kasvattamaan, olosuhteiden salliessa, kehitysyhteistyönsä kanavointia sektori- tai suorana budjettitukena. Myös Pariisin julistuksessa korostetaan maan omien julkishallinnollisten järjestelmien käyttöä kehitysyhteistyön hallinnoinnissa. Siksi Suomen tavoitteena sektorirahoituksessa on, maakohtaisten olosuhteiden näkökulmasta, kanavoida mahdollisimman suuri osa ko. avusta maan budjettijärjestelmien kautta.

Pyrkimystä ohjata mahdollisimman suuri osa ulkopuolista rahoitusta osaksi budjettia voidaan kuvata seuraavassa taulukossa. Siinä tuki-instrumenttien valinnasta on tehty yksinkertaistettu esitys selventämään ulkoa tulevan rahoituksen näkymistä hallituksen suunnitelmissa ja budjetissa. Alkutilanteessa hallituksen budjettiin kirjaantuu lähes ainoastaan maan omien resurssien käyttö, ulkoa tuleva hankerahoitus on irrallaan budjetista tai jopa hallituksen suunnitelmista. Kehityksen myötä ulkoa tuleva rahoitus liitetään osaksi hallituksen suunnitelmia ja sen raportointi lähemmäksi hallituksen omaa raportointia. Tavoitetilanteessa sektorille ohjattu ulkoa tuleva rahoitus suunnitellaan osaksi hallituksen omaa ohjelmaa ja se ohjataan täysin hallituksen budjetin osana. Aikajänne kulkee vasemmalta oikealle.

Taulukko 2: Sektorituen ohjaaminen budjetin kautta, eri vaiheet

Alkutilanne, sektorin rahoitustieto hajallaan	Sektorin rahoitustieto saatavilla	Sektorin ohjelmointi yhdenmukaistettu	Sektorin ohjelmointi yhdenmukaistettu, mutta kaksi rinnakkaista budjettisysteemiä	Sektorin rahoitus budjetin kautta ja noudatetaan hallituksen raportointikäytäntöjä
Yhteistyömaan budjetti, rajoittuu suurelta osin juokseviin menoihin	Yhteistyömaan budjetti, rajoittuu suurelta osin juokseviin menoihin	Yhteistyömaan budjetti, rajoittuu suurelta osin juokseviin menoihin	Yhteistyömaan budjetissa nyt mukana myös suora budjettituki	Kaikki sektorin resurssit ohjataan yhteistyömaan budjetin kautta.
Ulkoa tulevasta hankerahoituksesta osa on sisällytetty yhteistyömaan suunnitelmiin (esim. hallituksen investointisuunnitelmat tai keskipitkän aikavälin menokehys)	Ulkoa tulevasta hankerahoituksesta osa on sisällytetty yhteistyömaan suunnitelmiin (esim. hallituksen investointisuunnitelmat tai keskipitkän aikavälin menokehys)	Kaikki hankerahoitus mukana yhteistyömaan hallituksen suunnitelmissa	Sektorituki korirahoituksen muodossa (mukana yhteistyömaan hallituksen ohjelmissa)	
Avunantajien hankerahoitus, josta yhteistyömaan hallituksella rahoitustietoa Avunantajien hankerahoitus, josta yhteistyömaan hallituksella ei tarkkaa rahoitustietoa	Hankerahoitus, josta yhteistyömaan hallituksella rahoitustietoa			

Sektoriohjelmien ehdollisuus ja tulostavoitteet

Hyvissä sektoriohjelmissa on selkeästi määritelty päämäärät ja tavoitteet, joiden toteutuminen on seurattavissa. Seurannan pitää lähteä liikkeelle yhteistyömaan tietojärjestelmistä ja siinä pitää löytää toimiva tasapaino seuraavien osa-alueiden välille ja välttää joko -tai -asetelmaa:

- Keskitytäänkö vain muutamaaan kansallisen tason indikaattoriin seurantaan vai tuetaanko koherenttia kansallista seurantasysteemiä, joka on relevantti ja toimiva usealla eri kansallisella tasolla?
- Tarkastellaanko pitkän aikavälin tavoitteita vai sellaisia indikaattoreita, joita voidaan järkevästi mitata esimerkiksi vuositasolla?
- Laitetaanko painoa rahoituksen seurantaan vai seurataanko ei-taloudellisia indikaattoreita, joiden avulla mitataan tuloksia, prosesseja ja tuotoksia?

Ehdollisuuden asettaminen tapahtuu kahtaalla, toisaalla sovitaan politiikka-tason ehdoista ja toisaalla taas yhteistyöhön liittyvistä hallinnollisista vaatimuksista. Poliitiikka-tason ehdollisuuden ja tulostavoitteiden asettamisella tarkoitetaan avunantajayhteisön yhdessä maan kanssa käymää avointa ja kattavaa vuoropuhelua, jonka tavoitteena on päästä yhteisymmärrykseen sektoriohjelman rahoitukseen liittyvistä tavoitteista ja mittareista. Selkeät pelisäännöt tekevät rahoitusprosessista avoimemman ja paremmin ennustettavissa olevan.

Kussakin sektoriohjelmassa sovitaan rahoituksen ehdoista erikseen. Sektoriohjelmien ollessa yksi keino toteuttaa ja tukea kumppanimaan yleisiä kehitystavoitteita niihin liitetty ehdollisuuden on perustuttava maan omiin kehityssuunnitelmiin, erityisesti köyhyyden vähentämisstrategioiden toimeenpanoon. Toiseksi, sektoriohjelmien ehdot eivät saa olla ristiriidassa keskenään, eivätkä ne saa olla sellaisia, joiden toteutuminen on hallituksen toimien ja valtuuksien ulkopuolella.

Jotta ehdollisuudesta olisi hyötyä, ehtojen pitää olla selkeästi määritelty ja kirjoitettu ulos. Yhteistyömaan hallituksen tulee tietää tarkalleen mihin sen toimiin ja aikaansaannoksiin apu on ehdollistettu ja mihin asioihin avunantaja kiinnittää huomiota ehtojen toteutusta ja maksatuspäätöksiä punnitessaan. Samaan aikaan on muistettava, ettei ehdollisuus saa muodostua taakaksi. Se, kuinka ehdollisuutta seurataan, vaatii vuoropuhelua jo sektoriohjelman aikaisessa vaiheessa. Avunantajien puolelta keskeistä on, että ehdollisuus on mahdollisimman tehokkaasti koordinoitua ja harmonisoitua, eikä siihen ladata liikaa tai yhteistyömaan omien tavoitteiden näkökulmasta epäoleellisia ehtoja. Avunantajien seuraaman ehdollisuuden on tarkoituksenmukaista olla yhteneväistä ja harmonisoitua.

Politiikka-ehdollisuus on sektoriohjelmien yhteisrahoitusasiakirjoissa usein kaksiportaista, osa ehdoista on yleisempiä periaate-ehoja (Underlying principles) ja osa yksityiskohtaisempia politiikka-ehoja. Periaatteelliset ehdot koskevat yleensä kaikkea ohjelmayhteistyötä tai kehitysyhteistyötä laajemmin. Näitä ehtoja ovat mm. yleisesti hyvään hallintoon, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen tai rauhanomaisen kehitykseen liittyvät ehdot. Nämä ehdot määritellään usein yhteisrahoitusasiakirjassa yhteistyötä ohjaaviksi periaatteiksi. Yksityiskohtaisemmat ehdot liittyvät itse sektoriohjelman tavoitteiden saavuttamiseen tai ohjelman toteuttamisprosessiin.

Sektoriohjelman tavoite/tulosmatriisissa määritellään seurannan perustaksi mittareita, joiden avulla sektoriohjelman tuloskehitystä tarkastellaan. Se mitä ehtoja, esimerkiksi sektorituen maksuun pannaan liittyy, riippuu siitä, onko tuki budjettituen vai korirahoituksen muodossa. Korirahoitus maksetaan usein jaksoittain, tiettyjen kuukausien mittaisina jaksoina, jolloin ennen kunkin maksuerän suoritusta, saatetaan tarkastella esimerkiksi aiemman maksuerän jälkeen toteutuneita tavoitteita tai ohjelman etenemistä aikataulussa. Budjettituen tarkasteluajanjakso on korirahoituksen vastaavaa pitempi ja sen ehdot liittyvät usein ennen kaikkea sektorin yleisempiin mittareihin kuin korirahoituksen kohdalla. Korirahoitus on suurelta osin

korvamerkittyä, joten sen ehdotkin ovat luonteeltaan yksilöidympiä kuin budjettitukeen liitetty ehdot.

Koska ohjelmayhteistyössä yleisesti, ja sektorituessa, enenevästi käytetään maan omia taloudenhoiton ja -pidon kanavia ja raportointia, niin luonnollisesti osa ehdollisuudesta kohdistetaan tarkkaan ja luotettavaan julkiseen taloushallintoon. Yksittäisten ohjelmien toteutuksessa pyritään tunnistamaan esimerkiksi korruption mahdollisuudet ja ehdollisuuden avulla puuttumaan siihen. Siksi yhteistyön peruseriaatteena voi olla esimerkiksi yleinen vaatimus yhteistyömaan sitoutumisesta korruption vastaiseen taisteluun.

Suomi osallistuu aktiivisesti muiden avunantajien kanssa yhteistyömaan hallituksen kanssa käytävään avoimeen vuoropuheluun tavoitteena saavuttaa yhteisymmärrys ohjelman kriteereistä ja mittareista, joiden perusteella maan suoriutumista arvioidaan. Suomi ei aseta policy-ehoja sen yli, mitä yhteisesti on sovittu avunantajien ja yhteistyömaan kanssa sisällytettäväksi tulosarviointimatriisiin. Suomi ei myöskään sektoritukea koskevassa kahdenvälisessä yhteistyösopimuksessa aseta hallinnollisia ehtoja, jotka ovat ristiriidassa yhteisrahoitusasiakirjan kanssa periaatteiden ja tavoitteiden kanssa.

On tärkeätä, että sektorituen valmisteluvaiheessa pyritään varmistamaan, että hallitus ottaa huomioon kansalaisyhteiskunnan sekä yksityissektorin esitykset prosessin kuluessa. Myös nk. läpileikkaavien teemojen tarkasteluun on kiinnitettävä huomiota: naisten ja tyttöjen oikeudet; sukupuolten ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämien; helposti syrjäytyvien ryhmien oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen sekä ympäristökysymysten huomiointaminen.¹⁴

Sekä yhteistyömaa ja avunantajat seuraavat ehdollisuuden toteutumista valittujen mittareiden avulla. Selkeä mittaristo edesauttaa maata kansallisessa päätöksenteossa ja sektoriohjelman hallinnoinnissa. Se luo myös hyvän viitekehysten maan ja avunantajien väliselle vuoropuhelulle. Mittareiden avulla arvioidaan esimerkiksi saavutettujen tulosten kestävyyttä. Mittareita valittaes-

¹⁴ Katso liite 3 *läpileikkaavat teemat sektoriohjelmissa*



sa tulisi kiinnittää huomiota paitsi laatuun niin myös niiden määrään, jonka tulisi olla kohtuullinen. Hyvät mittarit jaottelevat mm. eri ihmisryhmät kuten esimerkiksi miehet ja naiset, tytöt ja pojat omiin tarkastelukategorioihinsa.

Hallinnon hajauttamisohjelmat

Monessa maassa on käynnistymässä tai käynnissä hallinnon hajauttamisohjelmia (desentralisaatio-ohjelmia). Hallinnon hajauttamistoimenpiteet saattavat vaikuttaa lyhyellä aikavälillä hidastavasti sektoriohjelmien suunnitteluun tai toteutukseen. Aluksi pitää selvittää, etteivät hallinnon hajauttamistavoitteet ja sektoriohjelman tavoitteet ole ristiriidassa keskenään. Lisäksi pitää selvittää ne riskit tai haasteet, jotka koituvat, kun sektoriohjelmaa toteutetaan samanaikaisesti hallinnon hajauttamisen kanssa. Sektoriministeriön ja hallinnon uudistusta koordinoivan ministeriön on tärkeä toimia läheisessä yhteisymmärryksessä, jotta sektoriministeriön tavoittelemat palvelut pystytään tuottamaan ja samalla hallinnon uudistusta hoitavan ministeriön vastuulla olevat demokratia-, osallistumis- ja hallintokysymykset toteutuvat. Hallintokysymysten suhteen Suomal-

la on oman hallintokulttuurinsa puitteissa mahdollista tarjota lisäarvoa yhteistyömaan sektoriohjelmien suunnittelulle ja toteutukselle.

Suomen varainmyöntöpäätös

Sektoritukeen kohdennettujen myöntö- ja sopimusvaltuuksien irrotus, eli varainmyöntöpäätös käsitellään laaturyhmässä alueosastojen esityksestä, ja lopullisen päätöksen asiasta tekee Ulkomaan kauppaja- kehitysministeri. Ulkoministeriön päätösmekanismi vaatii, että ko. sektoristrategia ja yhteisrahoitusasiakirja on joko valmis tai pitkälle valmisteilla ennen kuin se tekee varainmyöntöpäätöksen. Varainmyöntöpäätöksen jälkeen voidaan tehdä hallitusten välinen sopimus.

Sopimusten hyväksyminen ja asiakirjojen allekirjoittaminen

Kehitysyhteistyön puitesopimukset, jotka solmitaan pitkäaikaisten yhteistyömaiden kanssa, muodostavat perustan Suomen toiminnalle. Puitesopimus koskee myös sektoritukiyhteistyötä, mutta

sen lisäksi allekirjoitetaan kaksi muuta asiakirjaa, jotka ovat:

- Avunantajayhteisön ja kumppanimaan välinen yhteisrahoitusasiakirja, ja
- Suomen ja yhteistyömaan kahdenvälinen sopimus.

Yhteisrahoitusasiakirjan sekä kahdenvälisen sopimuksen hyväksyy ministeriö eli asiaa hoitavan osaston päällikkö. Osastopäällikkö voi allekirjoittaa sopimuksen itse tai valtuuttaa esimerkiksi edustuston päällikön allekirjoittamaan sen (ulkosaiainministeriön työjärjestys, 86§). Yhteisrahoitusasiakirja tehdään ministeriön nimissä ja kahdenvälinen sopimus Suomen hallituksen nimissä. Kehitys yhteistyöhankkeiden varainmyöntämisprosessista ja allekirjoitusvaltuuksien hankkimisesta on annettu ohjeet erikseen. Yhteisrahoitusasiakirjaa ja kahdenvälisestä sopimusta ei voi allekirjoittaa, ennen kuin on tehty päätös varojen myöntämisestä kyseiseen tarkoitukseen.

Yhteisrahoitusasiakirja

(Joint Financing Agreement, JFA tai Memorandum of Understanding, Yhteisrahoitusasiakirja).¹⁵

Sektoriohjelmien toteutus rakentuu kumppanimaan hallituksen ja laajan avunantajaryhmän yhteistyöhön ja siinä käytetään hyväksi maan omia suunnittelu- ja toimeenpanojärjestelmiä. Samassa yhteydessä edistetään myös ulkomaisen avun koordinaatiota ja harmonisointia. Yhteistyötä ohjaa avunantajien ja kumppanimaan välillä neuvoteltava yhteisrahoitusasiakirja, jossa määritellään mm. yhteistyön tavoitteet sekä yhtenevät toimeenpano-, seuranta- ja raportointikäytännöt. Asiakirja luo perustan avunantajien ja yhteistyömaan väliselle vuoropuhelulle ja määrittää niiden perusteet ja tavoitteet.

Lähtökohtana asiakirjassa sovittavalle suunnittelu-, toimeenpano-, seuranta- ja raportointikäytännölle tulisi olla yhteistyömaan oma budjetointisykli. Tarkoituksena on, että mahdollisimman monesta rahoituksen hallinnointiin liittyvästä asiasta sovitaan yhteisesti ja näin vältetään kump-

panimaata kuormittavien rinnakkaisten käytäntöjen luomista. Avunantajien tulee minimoida kahdenvälisiin sopimuksiin sisällytettävät lisäehdot ja/tai määräykset.

Yhteisrahoitusasiakirjan neuvotteluprosessi

Koska neuvotteluihin osallistuvat yhteistyömaa ja kaikki sektoriohjelman rahoitukseen osallistumista suunnittelevat avunantajat, neuvotteluprosessi on vaativa ja aikaa vievä. Suomi osallistuu prosessiin aktiivisesti ja pyrkii varmistamaan, että asiakirjassa määritellään yksiselitteisesti ja kattavasti yhteistyön tavoitteet, toimeenpano-, seuranta- ja raportointimekanismit sekä tilanteet, joissa sektoriohjelman rahoitus voidaan keskeyttää tai päättää. Edustusto osallistuu paikan päällä yhteisrahoitusasiakirjan valmisteluun. Silloin, kun edustuston on tarpeen lähestyä ulkoministeriötä, pelkkä luonnostekstien lähettäminen ei riitä, vaan edustuston tulee laatia saatteeksi lyhyt selvitys edeltävistä neuvotteluvaiheista ja niissä hankaliksi osoittautuneista asioista, muiden avunantajien mahdollisista eriävistä mielipiteistä sekä ilmaista edustuston oma kanta. Selvitystä tarvitaan kokonaiskäsitelmän muodostamiseksi, sekä sen arvioimiseksi, mistä seikoista Suomen ehkä on syytä pitää neuvotteluissa kiinni ja mistä harmonisoinnin saavuttamiseksi kenties on tarkoituksenmukaista luopua. Edustustojen pitää konsultoida ulkoministeriön juristeja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa valmisteluprosessia.

Yhteisrahoitusasiakirjan sisältö

Ns. Nordic plus – yhteistyönä on laadittu kolme yhteisrahoitusasiakirjan valmistelua ohjaavaa asiakirjaa: muistilista yhteisrahoitusasiakirjassa käsiteltävistä asioista, ohje yhteisrahoitusasiakirjan laadinnasta sekä yhteisrahoitusasiakirjan malli. Asiakirjoja voidaan käyttää apuna erilaisissa yhteisrahoitustilanteissa sektorituki mukaan luetuna. Asiakirjamallit on liitetty ohjeiston loppuun (Liite 6).

Yhteisrahoitusasiakirjan malli on tarkoitettu joustavaksi työkaluksi, jonka tavoitteena on yksinkertaistaa yhteisrahoituksessa tarvittavan

¹⁵ Lisää yhteisrahoitusasiakirjoista liitteessä 6

oikeudellisen asiakirjan laadintaa ja edistää yhteisrahoituksen toimeenpanoon liittyvien ehtojen ja menettelytapojen harmonisointia. Mallia käytetään keskustelujen aloituksena ja neuvottelujen pohjana kumppanimaan kanssa. Käytännössä asiakirjan sisältö vaihtelee riippuen siitä, kuinka paljolti maan omia hallinnollisia säännöksiä ja käytäntöjä voidaan soveltaa. Maakohtaiset ja muut erityistarpeet otetaan huomioon. Yhteisrahoitusasiakirja ei ole oikeudellisesti sitova.

Yhteisrahoitusasiakirjamallissa käsitellään mm. seuraavia asioita:

- Sektorituen tavoitteet ja kattavuus
- Osapuolten velvollisuudet
- Hallintorakenne ja päätöksentekomenettely, ml. vuoropuhelumekanismi avunantajien ja kumppanimaan välillä
- Sektorituen maksatuskäytännöt
- Hankinnat
- Raportointi ja seuranta
- Arviointimenettelyt
- Tilintarkastus
- Korruptio/korruption torjunta
- Yhteistyön keskeyttämistä ja päättämistä koskevat määräykset, takaisin perintä korruptiotapauksissa
- Uusien rahoittajien mukaantulo.

Kahdenvälinen sopimus sektoritukiyhteistyöstä

Lopullinen oikeudellinen sitoutuminen sektoritukiyhteistyöhön tapahtuu yhteisrahoitusasiakirjaa täydentävällä kahdenvälisellä sopimuksella, josta on malli liitteenä. Siinä määritellään Suomen myöntämän tuen suuruus, maksuaikataulu sekä Suomen sektorituelleen mahdollisesti asettamat erityisehdot (esim. täydentäviä määräyksiä rahoituksen keskeyttämisestä tai oikeus vaatia väärin käytettyjen varojen palauttamista). Kahdenvälisen sopimuksen sisältö määräytyy viime kädessä kyseistä tapausta varten laaditun yhteisrahoitusasiakirjan perusteella. Mahdollisessa ristiriitatilanteessa kahdenvälisen sopimuksen määräykset ratkaisevat.



Toteutus

Käynnistykö ohjelma suunnitellusti? Edistyykö ohjelma suunnitellusti? Tarvitaanko muutoksia? Suomen rahoituksen irrotuspäätös, ohjelman seurantaan osallistuminen, seurantaraportit ja päätökset ohjelman edistyessä joko sen jatkamisesta tai muutoksista

Seuranta

Onnistunut sektoriohjelma edellyttää sektoriministeriön vahvaa ja tehokasta johtajuutta, yhteistyömaan poliittisen johdon sekä valtiovarainministeriön tukea. Lisäksi maan hallituksen ja avunantajien on oltava yhteisymmärryksessä sektorin tärkeimmistä toimintapoliittisista ja hallintoon liittyvistä asioista. Tarkoitus on, että yhteistyömaa koordinoi kehitysresurssien käyttöä kaikilla eri tasoilla ja käy jatkuvaa vuoropuhelua avunantajien sekä yksityissektorin että yhteiskunnan eri edustajien kanssa. Sektoriministeriön toimintaa jäməköittää sen yhdessä avunantajien kanssa sopima aikataulut sektoriohjelmakeskustelulle. Ilman kansallista omistajuutta ja yhteistyötä avunantajien rooli voi muodostua tarkoitettua suuremmaksi. Keskeisimmistä sektoriohjelman toteuttajista ja osallistujista on koottu yhteenveto liitteessä 5.

Avunantajat ja kumppanimaa käyvät jatkuvaa vuoropuhelua sektoriohjelman toteutumisesta, sen toimeenpanosta, tavoitteiden saavuttamisesta sekä apuinstrumenteista. Seurannan apuna käytetään paitsi säännöllisiä tapaamisia niin myös yhdessä sovittua raportointijärjestelmää sekä ehdollisuuden toteutumista mittaavia indikaattoreita.

Seurantajärjestelmässä pitää olla myös selkeät mekanismit kerätyn, tilastoidun tiedon ja raporttien myös arviointiraporttien levittämiseen eri intressiryhmille, sekä päätös siitä, kuinka usein kerätystä tiedosta keskustellaan ja missä osassa hallintoa. Hyvät seurantamekanismit:

- Tukevat suunnittelun ja seurannan välistä yhteyttä

- Välttävät päällekkäisyyksiä, ja
- Vahvistavat kansallista tietojen keräämistä.

Kansainvälisten suositusten mukaan sektoriohjelmaa pitää seurata tavalla, jonka avulla vahvistetaan samalla maan hallituksen vastuuta kansalaisilleen. Kumppanimaan omia valvonta- ja seurantajärjestelmiä käytetään mahdollisimman paljon hyväksi. Tarkemmat suositukset koskevat seuraavia toimia:

- Avunantajien pitäisi yhdessä kumppanimaan kanssa perustaa raportointinsa maan järjestelmiin.
- Missä yhteistyömaan järjestelmät eivät tuota riittävästi tai luotettavasti tietoa, avunantajien tulisi tukea hallitusta näiden järjestelmien kehittämisessä.
- Avunantajien tulisi välttää rinnakkaisten raportointi- ja seurantajärjestelmien perustamista.
- Avunantajien tulisi yhdessä hallitusta konsultoiden sopia yhdenmukaisesta raportointijärjestelystä, joka täyttäisi kaikkien osapuolten vaatimukset mahdollisimman hyvin.
- Avunantajien odotetaan keskenään sopivan raportointijärjestelytarpeistaan siten, että ne ovat riittävät, mutta eivät aiheuta turhia tai ylitsepääsemättömiä paineita hallituksella.
- Avunantajien tulisi pyrkiä vähentämään yksittäisten missioiden määrää ja mahdollisimman paljon suorittaa yhteisiä, hyvin ajoitettuja missioita. Monet sektoriohjelmat laativat aikataulut esimerkiksi avunantajien yhteisille tarkastusmissioille liittyen vuosittaisten sektorikokousten valmisteluun. Hyvät sektorimissiot on lisäksi ajoitettu siten, että niiden suosituksia voidaan käyttää esimerkiksi vuosittaisten ohjelmatarjoustusten työkaluina.

Sektoriohjelmassa ministeriö pyrkii kehittämään jatkuvaa ja toimivaa keskusteluyhteyttä sekä rahoittajien että sektorin tuottamien palveluiden käyttäjien kanssa. Sektoriministeriön velvollisuus on raportoida ja hoitaa taloushallintoa ja hankintajärjestelyitä mahdollisimman tehokkaasti avunantajien kanssa sovitulla tavoilla. Monesti taloushallinto, budjetointi ja hankintajärjestelyt ovat vasta kehittymässä, joten usein avunantajat tukevat niiden kehittymistä osana sektoriohjelmaa. Toisaalta, järjestelmien ja hallinnon kehityneisyys tulee ottaa huomioon mm. sopimusjärjestelyissä.

Suomen tavoitteet seurantavaiheen vuoropuhelussa ja raportointi yhteistyön tuloksista

Sektorituen varainmyöntöpäätöksen taustaksi arvioidaan sektorituen tuloksellisuuden edellytyksiä, mukaan lukien siihen liittyviä riskejä. Tämän tuloksellisuus -arvion pohjalta varainmyöntöpäätöksen yhteydessä määritellään Suomen vaikuttamistavoitteita avunantajien ja hallituksen väliseen vuoropuheluun, joiden avulla Suomi pyrkii lisäämään sektoriohjelman vaikuttavuutta ja tuloksia, yhteistyömaan tavoitteiden pohjalta. Tässä ns. vaikuttamissuunnitelmassa määritellään mm. seurantateemoja ja tavoitteita, jotka Suomi ottaa esille sektoriohjelman vuosiarvioinneissa ja muissa keskeisissä seurantaprosesseissa.¹⁶

On tärkeätä, että edustusto raportoi säännöllisesti alueosastoille ja kehityspoliittiselle osastoille (KEO-12) sektoriyhteistyön kehityksestä ja tuloksista. Keskeiset raportointiajankohdat

¹⁶ Vuoden 2006 budjettituki -varainmyöntöpäätöksen yhteydessä (Sambia, Nicaragua, Tansania, Mosambik ja Vietnam) tehtiin KEPO:n päätöksellä pilottina ns. ohjelmayhteistyön ohjelmointiasiakirjat, jotka sisälsivät yhteistyön tuloksellisuuteen liittyvän arvion (mm. riskit) sekä ns. vaikuttamissuunnitelman budjettitukiyhteistyön. Samassa KEPO:n päätöksessä linjattiin, että tämä pilotti arvioidaan vuonna 2007, jonka pohjalta ko. ohjelmointiasiakirjojen tulevasta muodosta ja käsittelytavasta päätetään.

ovat yhteistyön vuosiarvioinnit (Annual Review, Mid Year Review). Edustuston tulosraportoinnin pohjana suositellaan käytettäväksi hyväkseen liitteen 2 kysymyslistaa.

Harmonisaatio ja Suomen valmiudet avunantajien edustajaksi (lead donor)

Avunantajat valitsevat tavallisesti keskuudestaan yhden tai useamman edustajan, joka käy muita avunantajia säännöllisempää ja läheisempää keskustelua kumppanimaan hallinnon kanssa sektoriohjelmaan sekä sektorin yleiseen kehittämiseen että avun perille menoon liittyvistä kysymyksistä. Edustajan valinta on yksi tapa tehostaa sektoriohjelman toteutusvaiheen tehokkuutta.

Edustaja on jatkuvassa yhteydessä myös muihin sektoritukea antaviin kumppaneihin ja koordinoi avunantajien keskustelua, jotta sen maalle esittämät käsitykset heijastavat mahdollisimman kattavasti koko avunantajayhteisön käsityksiä ja toisaalta hallituksen käsitykset välittyvät koko avunantajayhteisölle. Joskus taas jokin avunantaja myöntää tukea sektorille osana kattavampaa järjestelyä, mutta ei itse osallistu sektorista käytäviin keskusteluihin, eikä aktiivisesti hallinnoi omaa rahoitustaan, vaan on antanut neuvotteluvaltuudet ja avun hallinnoinnin esimerkiksi jollekin toiselle, aktiiviselle avunantajalle.

Suomi tarkoittaa avunantajien edustajana olemisella järjestelyä, jolla

Suomi (tai muu maa) toimii avunantajaryhmän edustajana sektorilla tai temaattisella alueella, sektoriohjelmassa tai muussa yhteisrahoitushankkeessa tai ohjelmassa, jonka yhteydessä edustaja käy poliittikkadialogia ja harjoittaa seurantaa kumppanimaan hallituksen kanssa. Järjestelyyn voi liittyä varojen hallinnointia myös muiden avunantajien puolesta. Avunantajayhteisön kannat muodostetaan kaikkien avunantajien yhteisen näkemyksen mukaan tai edustajalla on valta päättää niistä.

Perusedellytys Suomen toimimiselle avunantajien edustajana jonkin sektorin yhteisrahoituksessa tai sektoriohjelmassa, on edustustossa oleva ao.

sektorin asiantuntemus (esim. erityisasiantuntija) ja, että tehtävä priorisoidaan koko lähetystyön työssä riittävällä tavalla.¹⁷

Avun oikea-aikaisuus ja keskeytyksen perusteet

Jotta apu olisi osa budjetointiprosessia, yhteistyömaan on oltava niin varma sen saatavuudesta, että se voi kirjata sen oikea-aikaisesti ja ajoissa vuosittaiseen talousarvioonsa oikean tilikohtaan sekä tulo- että menopuolelle. Budjettivuodet vaihtelevat maittain, yleisimmät kulkevat joko kalenterivuoden mukaan tai alkavat heinäkuussa ja päättyvät kesäkuun lopussa. Samoin vuosittaisen tulo- ja menoarvion valmisteluun käytetty aika vaihtelee maittain. Maissa, joissa hallintoa ja päätöksentekoa on hajautettu alueille, lääneille, maakunnille tai jopa kuntatasolle, budjetointiprosessi on aikaa vievämpi (mutta mahdollisesti myös demokraattisempi) kuin maissa, joissa keskushallinto yksin tekee budjetin. Hajautetusti hallituissa maissa myös raportointi on aikaa vievä prosessi.

Avun oikea-aikaisuuden näkökulmasta on siksi oleellista, että avunantajat tekevät yhteistyön tuloseurannan pohjalta maksatuspäätöksiään yhteistyöasiakirjassa sovittujen aikataulujen puitteissa.

Suomi voi tapauskohtaisesti, äärimmäisissä tapauksissa, harkita sektorituen keskeyttämistä. Päätös tuen keskeyttämisestä tulisi tapahtua muiden sektoria tukevien avunantajien kanssa käydyssä rakentavassa neuvottelussa. Sektorituen jäädyttäminen meneillään olevan budjettivuoden aikana tai yhteistyön lopettaminen voi tulla kysymykseen, samalla tavoin kuin UM:n budjettitukiohjeistossa on määritelty, esimerkiksi aseellisten konfliktien ja räikeiden ihmisoikeus- tai demokratialoukkausten vuoksi. Rahojen palautusvaatimus on äärimmäinen toimenpide ja se voi liittyä esimerkiksi todennettuihin, selkeisiin väärinkäytöksiin avun hallinnassa.

Hankinnat

Hankintojen toteuttamisesta sovitaan osana maan ja avunantajien välistä yhteisrahoitusasiakirjaa. Hankinnoissa pyritään käyttämään mahdollisimman pitkälti kumppanimaan hallintoa ja hallintokäytäntöjä, mutta tarvittaessa voi olla perusteltua toteuttaa hankinnat kumppanimaan sijasta jonkun avunantajan lainsäädännön/sääntöjen mukaan, jolloin tämä menettely tulee määrittellä yhteisrahoitusasiakirjassa.

Monessa tapauksessa hankintalainsäädäntö ja -käytäntö on se kumppanimaan hallinnon ala, joka tarvitsee huomattavasti ulkopuolista tukea kehittyäkseen sille tasolle, jonka hyvä hallinto ja avunantajien seuranta vaatii. Avunantajien joukossa tulisi olla ainakin yksi asiantuntija, joka tuntee yhteistyömaan lainsäädännön. Yhteistyömaan hallinnollista kapasiteettia tarvitsee siten usein tukea sektoriohjelmien käynnistymisvaiheessa, lisäksi hankintojen säätely- ja ohjauskehikkoa on tarpeen kehittää monessa maassa. Koulutus on ensiarvoisen tärkeä. Tarkoituksenmukaista on, että kaikki avunantajat toimivat hankintakapasiteetin ja lainsäädännön kehittämisessä harmonisoidusti. Sektoriohjelmien alkuvaiheissa eri avunantajat voivat poikkeuksellisesti tehdä hankintoja itse, mutta tällöin on oleellista pitää yhteistyömaa kiinteästi mukana prosessissa. Esimerkiksi avunantaja voi joutua ensivaiheissa kilpailuttamaan teknisen avun hankkimisen hallinnon kehittämiseen ja tekemään sitä koskevat sopimukset

¹⁷ Katso liite 4 *Suomen valmiudet ja edellytykset avunantajien edustajaksi* (lead donor)

Arviointi

Yhteistyössä arvioidaan sektoriohjelman vaikuttavuus, tuloksellisuus, tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja kestävyys. Pitäisikö ohjelmaa muuttaa? Mitä ohjelmista tai tukimuodosta on opittu?

Avunantajien yhteiset arviointimissiot ja tarkastusmatkat ovat osoittautuneet tärkeiksi sektoriohjelman valmistelussa ja hallinnassa. Niiden avulla avunantajien yhteistyötä vahvistetaan, varmistetaan harmonisoidumpi kommunikointi hallitukseen päin sekä vähennetään hallituksen edustajien tarvetta tavata yksittäisten avunantajien edustajia erikseen. Yksittäisten avunantajien pitää välttää mahdollisimman pitkälle omia arviointeja. Niiden on osallistuttava sen sijaan eri vaiheissa järjestettäviin yhteisiin arviointeihin.

Arviointeja tehdään yleisesti sektoriohjelman kuluessa (väliarviointi) ja ohjelman päätyttyä jälkiarviointi (ex-post evaluaatio). Arvioinnin tarkoitus on tuottaa riippumattomia analyysejä, luotettavia johtopäätöksiä ja suosituksia, joita policy-tason päättäjät ja ohjelman hallinnoijat joko ohjelman kuluessa tai uutta suunnitellussa voivat käyttää hyväkseen. Arvioinnin tehokkuutta lisää, jos arviointitulokset ovat avoimesti kaikkien asianosaisten käytettävissä. Koska arviointeja käytetään päätöksenteon ja suunnittelun apuvälineinä, niiden oikea-aikaisuuteen on syytä kiinnittää huomiota.

Arviointien avulla paitsi selvitetään sektoriohjelmien vaikuttavuutta, tuloksellisuutta, tehokkuutta, tarkoituksenmukaisuutta sekä tulosten kestävyttä, myös käytettyjen apuinstrumenttien tehokkuutta ja toimivuutta. Perinteisten hankkeiden arviointi vaatii erilaisia mekanismeja, kuin ohjelma-avun arviointi. Sektoriohjelmien arvioinnissa pitää kiinnittää huomiota avunantajien välisen koordinaation onnistumiseen sekä näiden väliseen työnjakoon. Lisäksi pitää arvioida, kuinka toisiaan täydentäviä niiden tekemät tukitoimet ovat olleet. Vielä on syytä arvioida valittujen rahoituskanavien sopivuus ja toimivuus. Kuinka hyvin tukirahoitus on onnistunut käynnistämään toimenpiteitä ja onko sen avulla saavutettu tuloksia kustannustehokkaasti? Onko tuki ollut suunnattu siten, että sillä on ollut lisäarvoa sektoriohjelman toteuttamisessa?

Arvioinneissa otetaan huomioon sekä ohjelman toteutus että valmistelu. Arvioinnissa käytetään hyväksi kaikkia ohjelman kuluessa tai sen aikana tuotettuja raportteja, joihin luetaan ohjelman edistymisestä säännöllisesti tuotetut raportit sekä auditointiraportit. Tarkoituksena on saada selvyys siihen, mikä on ohjelman vaikuttavuus ja kuinka hyvin saavutetut tulokset ovat linjassa ohjelmalle asetettujen ja kirjattujen tavoitteiden kanssa.

Sanasto

Alignment	Yhteen sovitettavuus
Financing Pool, Basket Funds	Korirahoitus
Fungibility	Uudelleen kohdistaminen: Mikäli kumppanimaa saa budjettiinsa ulkopuolista rahoitusta tiettyä tarkoitusta varten, sille avautuu tilaisuus kohdistaa ko. menokohdalle aiemmin allokoimansa varat uudelleen.
Indicators	Mittarit
Lead donor	Avunantajien edustaja
Long-term	Pitkäaikainen yhteistyö - yli viisi vuotta
Medium-term	Keskipitkän aikavälin yhteistyö - kahdesta viiteen vuoteen
Memorandum of Understanding	Yhteisrahoitusasiakirja
Off Budget Support	Budjetin ulkopuolinen tuki
On Budget Support	Budjetin kautta ohjattu tuki
Partner country	Kumppanimaa, yhteistyömaa
Predictability	Ennustettavuus: Apu on suunniteltavissa, jos yhteistyömaa voi luottaa, että sille luvutut rahamäärät tulevat täysimääräisesti ja oikeanaikaisesti sen käyttöön.
Sector budget support	Budjettituki sektorille tai sektoribudjettituki
Sector programme	Sektoriohjelma
Sector wide approach	Sektorilähestymistapa
Short-term	Lyhytaikainen yhteistyö - alle kaksi vuotta
Silent partner	Hiljainen kumppani
Volatility	Volatiliteetti: Ulkoa tulevat rahamäärät vaihtelevat merkittävästi, joskus nousten joskus laskien. Yhteistyömaan on vaikea suunnitella kehitystään realistisesti, mikäli sen vastaanottama rahamäärä vaihtelee yllättävästi. Useamman vuoden realistisen menokehyksen laatiminen on vaikeaa tai lähes mahdotonta, jos apuvirrat vaihtelevat huomattavasti, tai avunantajat eivät pidä avunantolupauksiaan. Tosin ehdollisuus voi myös vaikuttaa apuvirtojen suuruuteen, mikäli mittarit osoittavat, ettei ehdollisuus toteudu, avunantajat voivat vähentää apuansa joko osittain tai kokonaan.

Liite 1: Ohjelma-avun/sectorituen myöntäminen, Suomen prosessi

Yhteistyöneuvottelut

Suomi käy kunkin maan kanssa säännöllisesti yhteistyöneuvotteluita, joi- ta varten laaditaan tausta- ja tilanneanalyysi, jonka osana tarkastellaan ohjelmayhteistyötä sekä arvioidaan molemminpuolisia edellytyksiä ohjel- mayhteistyölle. Ohjelmayhteistyön kasvattamiseen Suomi on sitoutunut Kehityspoliittisessa ohjelmassa sekä Pariisin avun tehokkuutta koskevas- sa julistuksessa.

Yhteistyöneuvotteluissa sovitaan mm. kehitysyhteistyön suuntaviivoista ja painopisteistä tarkempaa identifikaatiota ja valmistelua varten. Tule- vaisuudessa Suomen sektorivalintoja tehdään yhä enemmän Suomen yhteistyömaiden ja avunantajien yhteisissä maakohtaisissa apustrategi- oissa. Näiden yhteisten apustrategioiden tavoitteena on vahvistaa avun- antajien harmonisaatiota ja tuen kohdentumisesta yhteistyömaan priori- teettien mukaisesti. Suomen tavoitteet ko. apustrategioiden valmistelu- prosesseihin käsitellään erikseen KEPO:ssa.

Sektorivalinta

Suomi toimii vain nimetyissä yhteistyömaissa ja vain rajatulla määräl- lä sektoreita. – Tukea annetaan sektoriohjelmille, joiden tavoitteet ovat yhteneviä maan yleisten kehitys- tai köyhyyden vähentämishojelmien kanssa. Lisäksi sektorien pitää olla priorisoituina näissä ohjelmissa.

Suomen jo aiemmin tekemät sektorivalinnat sekä käynnissä olevat maa- kohtaiset harmonisaatioprosessit vaikuttavat merkittävästi siihen, minkä sektorin ohjelmaa Suomi voi tukea nyt tai tulevaisuudessa.

Valmistelu

Useimpien avunantajien tavoitteena on tukea sektoriohjelmaa enenevä- sä määrin valtion budjettien kautta. Suomi on kehityspoliittisessa ohjel- massaan sitoutunut ohjelmayhteistyön kasvattamiseen. EU:n kehityspoliittisessa julkilausumassa Suomi on myös sitoutunut kasvattamaan, olo- suhteiden sallissa, kehitysyhteistyösä kanavoitua sektori- tai suorana budjettitukena. Myös Pariisin julistuksessa korostetaan maan omien jul- kishallinnollisten järjestelmien käyttöä kehitysyhteistyön hallinnoinnissa.

Suomen tavoitteena sektorirahoituksessa on, maakohtaisten olosuh- teiden näkökulmasta, kanavoitua mahdollisimman suuri osa ko. avusta maan budjettijärjestelmien kautta.

Suomen osallistuessa aktiivisesti yhteistyömaan sektoriohjelman valmis- teluun ja toteutukseen niin edustustojen asiantuntevuus sektorikysymyk- sissä sekä kansantaloudellinen ja julkistalouden hallinnon osaaminen on varmistettava. Asiantuntemuksen tarve (erityisosaamisalue) on harkitta- va tapauskohtaisesti ottaen huomioon muun avunantajayhteistyön osaa- misen kattavuus ja Suomen asiantuntijapanoksen lisäarvo yhteistyössä.

Periaatteena on, että Suomi käyttää valmistelussa hyväkseen mahdolli- simman paljon jo olemassa olevia selvityksiä tai raportteja, eikä valmiste- le omia, erillisiä raportteja.

Suomi neuvottelee tapauskohtaisesti sektoriohjelmiin osallistumisestaan. Suomi toimii osana avunantajayhteistyötä ja pyrkii edesauttamaan tuen harmonisointia.

Edustusto osallistuu paikan päällä yhteisrahoitusasiakirjan valmisteluun. Silloin, kun edustuston on tarpeen konsultoida ulkoministeriötä, pelk-

kä luonnostekstien lähettäminen ei riitä, vaan edustuston tulee laatia saatteeksi lyhyt selvitys edeltävistä neuvotteluvaiheista ja niissä hankaliki- si osoittautuneista asioista, muiden avunantajien mahdollisista eriävistä mielipiteistä sekä ilmaista edustuston oma kanta.

Suomi pyrkii valitessaan sopivaa sektoriohjelman tuki-instrumenttia löy- tämään vaihtoehdon, jonka avulla ohjelman toteuttamista tuetaan mah- dollisimman hyvin ja realistisesti. Sektoriohjelmien tukemiseen käytetään ohjelma-apua, teknistä tukea, hanketukea tai näiden yhdistelmää.

Instrumenteista päätetään erikseen kunkin yhteistyömaan ja sen kunkin sektorin kohdalla.

Hyväksyykö Suomi Yhteisrahoitusasiakirjan ja päättääkö allekirjoittaa sen? Edustustojen pitää konsultoida ulkoministeriön juristeja mahdolli- simman aikaisessa vaiheessa osana yhteisrahoitusasiakirjan valmistelu- prosessia.

Rahoituspäätös

Rahoituspäätöksen tekemiseen Suomen päässä on varattava riittävästi aikaa.

Ulkoministeriön on esitettävä mahdolliset vuotuiset määrärahatarpeet jo edellisellä keväällä osana valtion talousarvion laadintaa.

Ulkoministeriön päätösmekanismi vaatii, että Yhteisrahoitusasiakirja on joko valmis tai pitkälle valmisteilla ennen kuin se tekee varainmyön- töpäättöksen. Varainmyöntöpäättöksen jälkeen voidaan tehdä hallitus- ten välinen sopimus. Yhteisrahoitusasiakirjaa ja kahdenvälistä sopimusta ei voi allekirjoittaa, ennen kuin on tehty päätös varojen myöntämisestä kyseiseen tarkoitukseen.

Yhteisrahoitusasiakirjan sekä kahdenvälisen sopimuksen hyväksyy minis- teriö eli asiaa hoitavan osaston päällikkö.

Kunkin vuoden alussa Ulkoministeriö tekee valtuuksien kohdentamis- päätöksen, jossa kyseisen ja sitä seuraavien vuosien rahoitus lyödään lukkoon.

Toteutus

Yhteistyömaa koordinoi ohjelman toteutusta ja Suomi osallistuu toteu- tukseen osana avunantajayhteistyötä. Avunantajat toimivat harmonisoi- dusti.

Suomi tekee rahoituksen irrotuspäätöksen.

Edustusto seuraa ohjelman edistymistä ja esittää ohjelman edistyessä päätöksiä Ulkoministeriölle joko tuen jatkamisesta tai muutoksista sii- hen.

Edustusto raportoi säännöllisesti alueosastoille ja kehityspoliittiselle osas- toille (KEO-12) sektoriyhteistyön kehityksestä ja tuloksista. Keskeiset raportointiajankohdat ovat yhteistyön vuosiarvioinnit (Annual Review, Mid Year Review). Edustuston tulosraportoinnissa suositellaan käytettäväksi hyväkseen liitteen 2 kysymyslistaa.

Suomi pidättäytyy hallitusten välisessä toiminnassa rahoittamasta sektorilla irrallisia toimenpiteitä, joita ei ole asetettu tavoitteeksi yhteistyömaan sektoriohjelmassa.

Arviointi

Yhteistyössä arvioidaan sektoriohjelman vaikuttavuus, tuloksellisuus, tehokkuus, tarkoituksenmukaisuus ja kestävyys. Pitäisikö ohjelmaa muuttaa? Mitä ohjelmista tai tukimuodosta on opittu?

Suomi ei tee omia erillisiä arviointejaan vaan osallistuu resurssien sallissa yhteisiin arviointeihin.

Sektorituen valmistelu ja päätöksentekoprosessi

Toimijat	Yhteistyöaloite	Sopiminen kumppanimaan kanssa	Valmistelu Tekninen valmistelu yhdessä kumppanimaan ja muiden avunantajien kanssa	Toteutus ja seuranta ml arviointi	
	Periaatteellinen valmistelu UM:ssä UM:n sisäinen päätös myöntämisestä <ul style="list-style-type: none"> • YT-mandaatti • Tausta- ja tilanneanalyysi • Myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätös 	YT-neuvottelut	Tekninen valmistelu (miten sektoritukea annetaan, sopimukset)	UM:n Päätös teknisestä toteutuksesta ja varainmyönnöstä	1. maksuerä ja seurannan aloittaminen
Kumppanimaa	Aloite sektorituesta	+ valmistelu ja neuvottelu	+ valmistelee + neuvottelee	+ päävastuu seurannasta ja seurantatiedon tuottamisesta	
Alueosasto	+ valmistelee	+ valmistelu ja neuvottelu	+ hyväksyy sopimuksen	+ maksaa, varmistaa seurannan	
Edustusto	+ esittää + valmistelee	+ valmistelu ja neuvottelu	+ valmistelee + neuvottelee	+ päävastuu vuoropuheluun osallistumisesta + osallistuu arviointiin resurssien mukaan	
Kehityspoliittinen ohjausryhmä (KEPO)	+ pidetään ajan tasalla				
Laaturyhmä	+ YT-mandaatin käsittely		+ arvioi, suosittelee jatkovalmistelua (1. käsittely)	+ arvioi, suosittelee hyväksyttäväksi (2. käsittely)	
KEO-12	+ antaa lausunnon	+ tukee valmistelua	+ lausunto laaturyhmälle + tukee valmistelua	+ lausunto laaturyhmälle	+ tukee seurantaa + tukee arviointia
UKKMI	+ hyväksyy YT-mandaatin, hyväksyy myöntö- ja sopimusvaltuuksien kohdentamispäätösehdotuksen			+ lopullinen varainmyöntöpäätös	
KPT, kansalaisyhteiskunta	+ konsultoidaan (YT-mandaatti)				

Liite 2: Valmistelun kysymyslista

Osa-alueet	Keskeiset kysymykset
<p>Makrotaloudellinen tilanne ja PRS-viitekehys</p> <p>Kansallisen kehitysstrategian arviointi ja siinä käytettyjen periaatteiden suhde Suomen kehityspoliittisiin tavoitteisiin</p> <p>Makrotaloudellisen tilanteen arviointi ottaen huomioon odotetun menokehysten sekä yksityissektorin investointimahdollisuudet</p> <p>Budjettituen käytön mahdollisuus sektoria tuettaessa</p>	<p>Ovatko kansalliset kehitystavoitteet selkeästi määritellyt? Ovatko ne esitetty siten, että on mahdollista arvioida niiden laadullisia ja määrällisiä tavoitteita realistisesti?</p> <p>Onko strategiset tavoitteet esitetty realistisesti? Voiko Suomi tukea kehitysstrategian tavoitteita? Onko köyhyyden vähentäminen huomioitu kattavasti? Entä kestävä kehitys, yksityissektorin toimintaedellytykset? Globalisaatio?</p> <p>Otetaanko tarpeeksi huomioon tasa-arvokysymykset, ympäristö- sekä ihmisoikeuskysymykset? Onko kansalaisyhteiskuntaa kuultu ja konsultoitu strategiaa laadittaessa? Kuinka paljon strategian toteuttaminen saa tukea muilta rahoittajilta?</p> <p>Miten taloutta on johdettu viimeiset 5 -10 vuotta? Onko talous ollut epätasapainossa ja miksi? Miten epätasapainoa on yritetty korjata? Mitkä ovat ei-julkisen sektorin toimintaedellytykset? Onko käynnissä talouden uudistusohjelmia, miten niiden toteutus on edennyt? Mitkä ovat talouden näkymät ja miten nähdään verokertymän kehitys tai yksityissektorin tulevien investointien kehittyvän? Miten eri sektoreiden suhteelliset rahoitusosuudet ovat kehittyneet? Kuinka tarkasteltavan sektorin rahoitusosuus on kehittymässä suhteessa muihin? Kuinka riippuvainen yhteistyömaa on ulkoisista rahavirroista? Ovatko rahavirrat olleet tasaisia?</p>
<p>Sektoripolitiikka ja sen strateginen viitekehys</p> <p>Mikä on sektoripolitiikan laatu Onko se koherenssissa maan yleisen kehityspolitiikan kanssa</p> <p>Onko se koherenssissa Suomen asettamien kehitystavoitteiden kanssa</p> <p>Onko julkisen sektorin rooli sektorilla realistisesti määritely</p>	<p>Onko sektoristrategia koherenssissa maan yleisen kehitysstrategian kanssa? Voiko Suomi tukea asetettuja kehitystavoitteita? Ovatko asetetut tavoitteet selkeät? Onko strategia tavoitteiden saavuttamiseksi selkeä ja realistinen?</p> <p>Onko sektorin toimintaohjelma tarpeeksi tarkka, jotta resurssien allokointi olisi tehokasta?</p> <p>Onko toimintaohjelma toteuttavissa ennakoitavissa olevilla resursseilla? Otetaanko tasa-arvokysymykset, ympäristö- sekä ihmisoikeuskysymykset otettu huomioon?</p> <p>Onko palveluiden saaja kuultu tarpeeksi ja kattavasti?</p>
<p>Sektorin usean vuoden (3-5 vuotta) menokehys Onko sektorin menokehys järkevä Jos on, niin mitkä olisivat sopivat mittarit kuvaamaan menokehysten toteutumista Miten menokehysten pitäisi kehittyä osana sektorikehitystä Miten arviointi pitäisi toteuttaa</p>	<p>Onko menokehys realistinen ottaen huomioon esimerkiksi aiemman sektorirahoituksen?</p> <p>Onko suunnitelma jaoteltu sektoria hyvin kuvaaviin ja toimiviin alasektoreihin? Onko keskipitkän aikavälin menokehys oikein suhteutettu pitkän aikavälin tavoitteisiin?</p>

Osa-alueet	Keskeiset kysymykset
	<p>Jotta menokehys olisi realistinen, niin sen pitää perustua sektorin toimintasuunnitelmaan, ovatko toimintasuunnitelma ja menokehys tasapainossa ja realistisia?</p> <p>Onko sektorin menokehys toteuttavissa oleva toimintasuunnitelma?</p> <p>Onko menokehyksessä selkeästi ja realistisesti tarkasteltu erilaisia menoeriä, kuten palkkoja, muita juoksevia menoja, investointeja ja siirtomenoja?</p> <p>Onko menokehys jaoteltu maantieteellisesti, alueittain ja kuinka tarkasti se on jaoteltu maakunnittain/kunnittain?</p> <p>Onko kutakin menoerää vasten määritelty selkeät tuotokset? Ovatko ne yhteydessä koko maan kehitysohjelman toteuttamiseen?</p> <p>Ovatko kaikki sektorin kehitystä edistävä rahoitus mukana menokehyksessä, ovatko sektorille osoitettu hankerahoitus huomioitu?</p> <p>Onko suunnitelmissa huomioitu se, kun hankkeet päättyvät ja niiden kulut tulevat hallituksen maksettaviksi?</p> <p>Onko selkeä päätös siitä, ottaako menokehys huomioon avunantajien kansalaisjärjestöille tai yksityiselle sektorille ohjaaman rahoituksen?</p>
<p>Taloudenpidon seurattavuus ja julkisen menokehysten toteutuminen</p> <p>Sekä suunnittelun että toteutuksen aikana julkisen taloudenpidon pitää olla tyydyttävällä tasolla</p> <p>Budjetointiprosessin, budjetin toteuttamisen institutionaaliset ja oikeudelliset kehykset</p>	<p>Minkälainen on budjetointiprosessi, onko se avoin ja järjestelmällinen?</p> <p>Onko olemassa luotettava ja toimiva budjetitoteutuksen seurantamekanismi?</p> <p>Onko lainsäädäntö korruptiosta ajan tasalla? Noudatetaanko sitä?</p> <p>Onko julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö riittävä?</p> <p>Onko se toimiva ja noudatetaanko sitä?</p> <p>Jollei julkista taloudenpitoa koskevaa lainsäädäntöä ole tai se ei ole ajanmukaista, niin onko hallitus aikeissa säätää sellaista?</p> <p>Kuinka julkisia menoja tarkastetaan, auditoidaan?</p>
<p>Avunantajien keskinäinen koordinaatio</p> <p>Hallituksen valmiudet koordinoita avunantajien toimintaa</p> <p>Avunantajien valmius siirtyä perinteisestä kehitysyhteistyöstä kohti sektoritukea</p> <p>Memorandum of Understanding – asiakirja (Yhteisrahoitusasiakirja) vahvistaa avunantajien ja yhteistyömaan roolin</p>	<p>Onko hallitus halukas koordinoimaan avunantajien toimia sektorilla?</p> <p>Tarvitseeko hallitus tukea siihen, ja minkälaista?</p> <p>Järjestääkö ministeriö riittävästi tilaisuuksia keskustella sektorin kehityksestä? Jakaako ministeriö tarpeeksi tietoa sektorikehityksestä?</p> <p>Ovatko avunantajat keskenään yksimielisiä sektorin tukemisesta ja siihen tarvittavista toimista?</p> <p>Käyvätkö avunantajat keskusteluja hallituksen kanssa harmonisoidusti?</p> <p>Onko avunantajien keskinäinen rooli- ja työnjako selkeä?</p> <p>Tukevatko kaikki avunantajat yhteistä sektoriedustajaa tai puhemiesryhmää?</p> <p>Ovatko avunantajat sopimuksessa tarvittavasta raportoinnista?</p> <p>Ovatko avunantajat valmiita tekemään monivuotisia sopimuksia?</p> <p>Ovatko avunantajat valmiit käyttämään samoja mittareita tarkastelussaan?</p> <p>Yhdistävätkö avunantajat voimavaransa sektoriohjelmien tarkastamisessa?</p> <p>Antavatko kaikki avunantajat ajantasaista ja paikkaansa pitävää tietoa omasta osuudestaan?</p> <p>Onko avunantajien osallistuminen määritelty Yhteisrahoitusasiakirjassa selkeästi?</p> <p>Sisältääkö Yhteisrahoitusasiakirja ohjeet siihen, jos tulee erimielisyyksiä sektoriohjelman toteuttamisessa?</p>
<p>Sektorirahoituksen seuranta ja asiakaskonsultointijärjestelmä</p> <p>Jokapäiväinen ohjelman hallinnointi kuuluu hallituksella, avunantajat seuraavat edistymistä raporttien, keskusteluiden ja asetettujen mittareiden avulla</p> <p>Mittarit ovat käyttökelpoisia päivittäiseen johtamiseen sekä ohjelman edistymisen ja sektorin kehittymisen tarkasteluun</p>	<p>Onko hallitus luonut järjestelmää sektorin kehityksen mittaamiseksi?</p> <p>Onko tilastolaitosta ja ministeriön johtoa kuultu asiassa?</p> <p>Onko avunantajia konsultoitu?</p> <p>Onko valtiovarainministeriötä tai desentralisoiduissa asioissa paikallishallinnosta vastaavaa ministeriötä konsultoitu?</p> <p>Ovatko mittarit järjellisiä, mitattavia, kustannustehokkaasti saatavia, relevantteja sekä aikaansidottuja?</p> <p>Voiko mittareita käyttää tehokkaasti päivittäisessä johtamisessa sekä pidemmän aikavälin tarkastelussa?</p>

Osa-alueet	Keskeiset kysymykset
<p>Asiakaskonsultointijärjestelmän kautta saadaan tietoa palveluiden tarpeesta ja perille menosta</p>	<p>Tiedetäänkö tarkkaan kuinka kukin mittari on mitattu? Onko tieto luotettavaa? Kuinka tiedonhankintaa pitäisi parantaa? Onko mittareissa eritelty osuudet miehille ja naisille? Ovatko mittarit oikeassa suhteessa sektorilla tehtäviin kehitystoimiin? Voiko asetettuja mittareita käyttää hyväksi köyhyysohjelmien toteutumista? Onko hallituksella suunnitelmia kehittää mittausten menetelmiään ja mekanismejaan?</p> <p>Onko olemassa järjestelmä, jonka avulla saadaan kattavasti luotettavasti tietoa palveluiden käyttäjistä sekä heidän tarpeistaan? Onko konsultaatioissa selkeästi otettu huomioon se, mitkä ovat käyttäjien valmiudet ja resurssit osallistua palveluiden tuottamiseen ja toisaalta mitä he haluaisivat palveluilta?</p> <p>Onko alueellisilla konsultaatioilla yhteyttä paikallishallintoon? Onko kaikkia relevantteja ryhmiä konsultoitu, myös naisia? Ovatko määrälliset selvitykset tasapainossa laadullisia, enemmän ehkä osallistavia menetelmiä käyttäneiden selvitysten kanssa?</p>
<p>Institutionaaliset ja inhimilliset resurssit</p> <p>Inhimillisten resurssien saatavuus ja laatu vaikuttavat merkittävästi sektorilla tapahtuviin kehitystoimiin sekä sektoriohjelmien onnistumiseen</p> <p>Linjaministeriön kapasiteetti suunnitella, hallinnoida ja johtaa sektorinkehitystoimia ja ohjelmia</p> <p>Linjaministeriö voi tarvita tukea toiminnassaan, mutta jos ministeriön kapasiteetti on liian heikko hallinnoimaan ja johtamaan sektoriohjelmia, niin sektoriohjelmasta tulisi pidättäytyä</p>	<p>Mikä on eri instituutioiden lainsäädännöllinen perusta? Miten linjaministeriön ja valtiovarainministeriö/suunnitteluministeriön väliset suhteet on järjestetty? Miten ne toimivat? Minkälaiset resurssit eri tahoilla, etenkin linjaministeriöllä on johtaa ja hallinnoida sektorin kehitystoimia? Ovatko henkilöt valmiita muuttamaan toimintatapojaan?</p> <p>Onko linjaministeriöllä selkeä käsitys omasta roolistaan ja tehtävistään? Onko ministeriön juridinen rooli sopusoinnussa sen toimivaltuuksien kanssa?</p> <p>Onko ministeriöllä selkeä käsitys itsestään palveluiden tuottajana tai lakien tuottajana? Saako ministeriö tehdä sopimuksia kansalaisjärjestöjen tai yksityissektorin kanssa palveluiden tuottamisesta? Ovatko oikeudelliset puitteet tälle olemassa, noudatetaanko niitä?</p> <p>Kuinka ministeriö on organisoinut yhteistyönsä alueellisten instituutioiden kanssa? Jos jollain edellä luetellulla osa-alueella on heikkouksia, onko ministeriö tehnyt ehdotuksia näiden korjaamisesta? Onko heikkoudet otettu riittävästi huomioon sektoritukea suunniteltaessa? Minkälaista tukea ministeriö tarvitsee selvittääkseen sektorin kehittämisestä mahdollisimman tehokkaasti?</p>

Liite 3: Läpileikkaavat teemat sektoriohjelmissa

Tämän tarkistuslistan tavoitteena on tukea sektoriohjelmien parissa työskenteleviä arvioimaan sitä, missä määrin ns. läpileikkaavat teemat (sukupuolten ja yhteiskunnallinen tasa-arvo, ihmisoikeudet ja ympäristö ja kestävä kehitys) toteutuvat sektoristrategioiden suunnittelussa, toimeenpanossa, seurannassa ja arvioinnissa.

1) Yhteiskunnallinen ja sukupuolten välinen tasa-arvo ja ihmisoikeudet

- Missä määrin sektoristrategian tausta-analyseissä on eritelty miesten/naisten/tyttöjen/poikien erilaista tilannetta? Mitä merkittäviä eroja ja trendejä voidaan sukupuolten ja eri ryhmien välillä havaita? Mitkä ovat merkittävimmät ongelmat sukupuolten, yhteiskunnallisen ja alueellisen tasa-arvon suhteen ko. sektorilla? Miten ns. haavoittuvien ryhmien asema on huomioitu? Tarvitaanko lisä-analyysijä ja tukea niiden tekemiseen?
- Millaisia aikaansidottuja tavoitteita ja konkreettisia toimenpiteitä sektoristrategia sisältää erojen kaventamiseksi? Tarvitaanko tukitoimia, jotka kohdistuvat vain toiseen sukupuoleen, ryhmään tai alueeseen? Onko naisten/miesten/tyttöjen ja poikien tärkeimpiin ongelmiin ja tarpeisiin vastattu ko. sektoristrategiassa? Miten valittu strategia vaikuttaa naisiin (tyttöihin) suhteessa miehiin (poikiin) ja heidän köyhyystilanteeseensa? Missä määrin yhteiskunnallinen ja alueellinen tasa-arvo tulevat huomioiduksi tavoitteissa?
- Missä määrin tärkeimmät kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja naisten ja lasten oikeuksia koskevat sopimukset ja toimintaohjelmat heijastuvat sektoristrategiassa ja sen monitoroinnissa? Onko olemassa sektorin toimintaan liittyviä lakeja, normeja tai oikeudenkäyttötapoja, jotka syrjivät sukupuolen tai muun seikan perusteella? Esitetäänkö strategiassa toimenpiteitä, jotka korjaavat asian? Miten toimintaa ihmisoikeuksien hyväksi voidaan vahvistaa? Miten ihmis-oikeusperusteista näkökulmaa on sovellettu sektoritavoitteita laadittaessa?
- Miten tavoitteiden edistymistä seurataan ja evaluoidaan? Onko tasa-arvotavoitteisiin liitetty indikaattorit? Missä määrin sektorin tiedontuotantojärjestelmät pystyvät tuottamaan sukupuolen, sosiaaliluokan ja alueen mukaan jaoteltua dataa? Tarvitaanko lisätukea järjestelmien kehittämiseksi?
- Missä määrin sektoribudjetissa on varattu henkilö- ja taloudellisia resursseja tasa-arvo- ja ihmisoikeustyöhön? Ovatko ne riittävät vai tarvitaanko lisätukea ja teknistä apua?
- Onko tasa-arvo- ja ihmisoikeusviranomaisia konsultoitu sektoristrategian valmistelussa ja toteuttamisessa? Onko sektoriministeriöissä riittävästi tasa-arvotietotaitoa? Onko vastuut tasa-arvon ja ihmisoikeuksien edistämisen suhteen määritelty selkeästi?

2) Ympäristö ja kestävä kehitys

- Mitkä ovat sektorin keskeiset ympäristöriskit? Miten sektoristrategiassa on analysoitu ympäristön ja ko. sektorin välistä yhteyttä? Onko sektorilla tehty ympäristövaikutusten arviointi?
- Millaisia aikaan sidottuja tavoitteita ja konkreettisia toimenpiteitä sektoristrategia sisältää ympäristöön tai kestäväan kehitykseen liittyvien ongelmien vähentämiseksi? Miten ympäristöongelmat, jotka vaikuttavat erityisesti haavoittuvimpien ihmisryhmien (esim. alkuperäiskansat) oikeuksiin, terveyteen, elinkeinoihin ja tulonsaantimahdollisuuksiin on otettu huomioon sektorianalyseissä ja -tavoitteissa? Onko sektoristrategiassa toimenpiteitä, joilla ihmisten ympäristötietoutta vahvistetaan?
- Miten sektoristrategian suhdetta taloudelliseen, institutionaaliseen ja sosio-kulttuuriseen kestävytyteen on analysoitu? Onko kestävytyteen liittyvät riskit yksilöity ja toimenpiteitä kehitetty niiden hallitsemiseksi? Onko otettu huomioon paikallisten osapuolten osallistumismahdollisuudet, omistajuus ja teknologian soveltuvuus?
- Missä määrin sektoristrategiassa on otettu huomioon kansainvälisten ympäristösopimusten asettamat velvoitteet? Onko strategia yhteistyömaan omien ympäristöpoliittisten linjausten ja tavoitteiden mukainen?
- Miten ympäristöön ja kestäväan kehitykseen liittyvien tavoitteiden edistymistä seurataan ja evaluoidaan? Onko tavoitteisiin liitetty selkeät indikaattorit? Missä määrin sektorin tiedontuotantojärjestelmät pystyvät tuottamaan ympäristön kannalta merkittävää dataa? Tarvitaanko lisätukea järjestelmien kehittämiseksi?
- Missä määrin sektoristrategiaa kehitettäessä on konsultoitu ympäristöviranomaisia ja ympäristöhallintoa? Onko ko. sektoriministeriöissä riittävästi ympäristötietotaitoa?
- Onko sektoristrategiaan liittyvät ympäristökomponentit resursoitu ja varoja suunnattu ympäristöaktiiviteetteihin? Onko sektoribudjetissa varattu riittävät henkilö- ja taloudelliset resurssit ympäristötyöhön?

Liite 4: Suomen valmiudet ja edellytykset avunantajien edustajaksi (lead donor)

Tämä dokumentti tarkastelee avunantajien edustajan asemaa ja sen vaatimuksia. Sillä pyritään vastaamaan esiin tulleisiin käytännön haasteisiin. Samassa yhteydessä tulee tarkastella Suomen suhtautumista delegoituun yhteistyöhön ja erilaisiin avunantajien yhteisjärjestelyihin yleisemmin. Koska edustajaohjeelle on ollut kysyntää, laaditaan se ensin. Ohjetta ja sen muotoiluja tullaan tarkentamaan yleisen delegoidun yhteistyön ohjeen valmistuttua. Myöhemmässä vaiheessa tarkastellaan myös delegoidun yhteistyön lainopillisia kysymyksiä.

Ohje lähtee mallitilanteesta, jossa avunantajat yhdessä rahoittavat kumppanimaan ohjelmaa, ja yksi avunantajista on valittu koko ryhmän edustajaksi suhteessa kumppanimaan hallintoon. Tämä on yksi ja selkein tapaus yhteistyöstä, vaikka muitakin malleja on olemassa.

Taustaa ja määritelmiä

Avunantajien yhteistyössä esitetään usein, että yksi avunantaja toimii koko avunantajiryhmän edustajana ja dialogi kumppanimaan hallituksen kanssa käydään ensisijaisesti tämä edustajan kautta. Muut avunantajat toimivat avunantajiryhmän *valtuuttavana jäsenenä*¹⁸ hallituksen kanssa käytävässä dialogissa. Käytännössä edustajajärjestelyt vaihtelevat suuresti maa- ja sektorikohtaisesti, joten mitään selkeää yksittäistä mallia edustajajärjestelyjen hallinnollisesta organisoinnista ei voida esittää. Esimerkiksi OECD-DAC:in yleinen määritelmä¹⁹ edustajalle on hyvin laaja, sillä se kattaa myös yksittäisten toimien tekemisen toisen avunantajan puolesta. Toisena ääripäänä on järjestely, jossa koko maaohjelma toteutetaan toisen kahdenvälisen avunantajan kautta.

Tässä muistiossa edustajana toimiminen määritellään OECD:tä rajatumminkin. Kyseessä on järjestely, jossa

Suomi (tai muu maa) toimii avunantajiryhmän edustajana sektorilla tai temaattisella alueella, sektoriohjelmassa tai muussa yhteisrahoitushankkeessa tai ohjelmassa, jonka yhteydessä edustaja käy politiikkadialogia ja harjoittaa seuranta kumppanimaan hallituksen kanssa. Järjestelyyn voi liittyä varojen hallinnointia myös muiden avunantajien puolesta. Avunantajiyhteisön kannat muodostetaan kaikkien avunantajien yhteisen näkemyksen mukaan tai edustajalla on valta päättää niistä.

Edustajana toimiminen vaatii resursseja sekä määrällisesti että laadullisesti. Tiimille esitettävässä selvityksessä linjataan millaisissa olosuhteissa Suomi voi ja sen kannattaa ryhtyä tehtävään. Samalla tarkastellaan miten päätös tehdään ja minkälaisia resursointia se vaatii. Tässä tarkastellaan edustuston lisäksi myös ministeriön organisoitumista alueosaston ja esimerkiksi KEOn neuvonantajien suhteen.

¹⁸ Termiä "hiljainen kumppani" voi pitää epäonnistuneena vakiintuneisuudesta huolimatta. Valtuuttava avunantaja on valtuuttanut toisen avunantajan käymään politiikkadialogia ja toimimaan puolestaan kumppanimaan hallituksen suuntaan. Tämä ei kuitenkaan edellytä sitä, että avunantajat eivät yhdessä muodostaisi kantoja tai seuraisi sektorin kehitystä. Toisaalta myös valtuuttavan jäsenen asema voi vaihdella huomattavasti ja eri yhteyksissä käytetään erilaisia termejä.

¹⁹ "...when one donor (a "lead donor") acts with authority on behalf of one or more other donors (the "delegating" donors or "silent partners"). The level and form of delegation vary, ranging from responsibility for one element of the project cycle for a specific project (e.g. a particular review) to a complete sector programme or even a country programme."

Edustajajärjestelyjen nimet, muodollisesta mallit ja määritelmät vaihtelevat. Järjestelyjen tavoitteena on parantaa kehitysyhteistyön vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta. Yhdistävänä piirteenä tulee pitää sitä, että edustajan käytöllä ja avunantajien yhtenäisellä toiminnalla avunantajat tehostavat omaa toimintaansa sekä vähentävät kumppanimaan hallintokustannuksia. Myös politiikkadialogin johdonmukaisuus paranee. Tarve avunantajien yhteistyön tiivistämiselle on ilmennyt myös käytännössä kumppanimaissamme tiivistämisessä kansallisessa harmonisaatiossa.

Yleinen Suomen kanta "edustaja"-järjestelyyn

Suomen kehityspolitiikassa ja kehitysyhteistyössä suhtaudutaan myönteisesti yhteistyöhön muiden avunantajien kanssa. Tällä tavoitellaan yhteistyön vaikuttavuuden parantamista. Vuoden 2004 kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että Suomi hakee aktiivisesti yhteistyö- ja harmonisaatiomahdollisuuksia muiden avunantajien ja rahoittajien kanssa. Keskittämistä maatasolla edistetään siten, että Suomen tuki keskittetään korkeintaan kolmelle sektorille tai kehitysohjelmaan. Lisäksi voidaan neljäntenä muotona antaa budjettitukea kansallisten köyhyysohjelmien toimeenpanoon.

Ohjelma toteaa myös, että rahoituksen rinnalla vuoropuhelu ja vaikuttaminen ovat oleellisia osia ohjelmayhteistyötä. Käytännössä Suomi toimii jo useissa yhteishankkeissa, joissa tarvitaan rahoittajien välistä yhteistoimintaa (esimerkkejä alla olevassa taulukossa). Näissä on jo luotu erilaisia käytäntöjä yhteistyölle, joskin ne ovat vaihdelleet. Käytännössä järjestelyt ovat aina perustuneet tapauskohtaiseen harkintaan, johon ovat vaikuttaneet Suomen ja muiden avunantajien käytettävissä olevat resurssit sekä maiden tavoitteet ja painopistealueet. Ohjaavana tekijänä on voinut olla myös yksittäisen edustuston työntekijöiden avunantajayhteisössä saavuttama ammatillinen luottamus. Edustajan asemaa ei ole useinkaan suoraan sidottu käytettävissä olevaan rahoitukseen.

Suomen osallistuminen yhteisiin ohjelmiin voidaan jaotella neljään eri tyyppiin, joista oheisena on mainittu esimerkkihankkeita

	Suomi edustajana	Suomi valtuuttavana avunantajana
yhteinen varainhallinto	Kenia/oikeussektorin ohjelma (GJLOS)	Vietnam/harmonisaatiohanke (LMDG)
erillinen varainhallinto	(Mosambik/terveyssektori)	Mosambik/opetussektori Vietnam/metsäsektori Sambia/opetussektori

Edellytykset Suomen ryhtymiseksi edustajaksi

Perusedellytys Suomen toimimiselle avunantajien edustajana jonkin sektorin yhteisrahoituksessa tai sektoriohjelmassa, on edustustossa oleva ao. sektorin asiantuntemus (esim. erityisasiantuntija). Edellytykset ovatkin viime vuosina parantuneet, koska kehitysyhteistyön hallinnoinnin lisämäärärahoja (ns. 5 %:n rahat) on suunnattu pitkäaikaisten yhteistyömaiden edustustojen vahvistamiseen. Usein kehityspoliittisen osaston neuvonantajilla on edustustojen henkilöstöä paremmat edellytykset osallistua kansainväliseen menetelmäkehitykseen vastuualueillaan, ja toisaalta myös Suomen, EU:n ja samanmielisten (esim. Nordic+) maiden kehityspoliittiseen keskusteluun. Tämän vuoksi on perusteltua, että myös KEO-12:n ao. sektorin neuvonantajan työsuunnitelmassa huomioidaan Suomen vastuut yhteistyömaiden avunantajayhteistyössä.

Edustajana toimimiseen on otettava keskipitkän aikavälin näkemys, koska erityisasiantuntijan on oltava ryhmän käytettävissä myös varsinaisen edustajakauden ulkopuolella. Toisaalta tarvittavan luottamuksen rakentaminen muiden avunantajien keskuudessa vie aikaa, joten edustajaksi ei kannata pyrkiä aivan virkakauden alussa.

Yhteistyöohjelmien valmistelussa tarvitaan erilaisia palveluja ja asiantuntemusta. Esimerkiksi sopimusjuridinen ja muu lainopillinen asiantuntemus on tarpeen yhteisjärjestelyjen alkuvaiheessa. Samoin voidaan tarvita projektihallinnon tai ohjelmayhteistyön asiantuntemusta. Tarkasteltaessa Suomen edellytyksiä toimia edustajana tulee tarkastella myös ao. ohjelman valmistelun tilannetta: alku- tai kehittämissä vaiheissa voivat painottua hallinnolliset kysymykset kun taas kypsissä ohjelmissa korostuvat sektorin omat kysymykset. Toimittaessa laajan avunantajayhteisön edustajana, Suomella tulee olla valmius tarjota ne palvelut, joita siltä odotetaan. Mikäli Suomi ei toimi varsinaisena edustajana, vaan valtuuttavana avunantajana, on todennäköistä, että sektorin substanssiosaamisen tarve korostuu.

Edustustojen erityisasiantuntijat ovat ensisijaisesti vastuullisia normaalin virkamieskäytännön mukaisesti suomalaiselle organisaatiolle. Kyseessä on kuitenkin myös koko avunantajayhteisön resurssi. **Tämän vuoksi erityisasiantuntijoiden tehtäväkuvauksen määrittelyssä ja valinnassa tulee ottaa huomioon avunantajayhteisön kokonaisresurssit ja pyrkiä täydentävyyteen.** Samoin henkilön tehtäväprofiilissa ja valinnassa tulee ottaa huomioon toimiminen muun avunantajayhteisön tukena ja resurssina.

Yhteistyön sisällön kannalta on olennaista, että **Suomi voi jakaa tavoitteensa ja sektorikohtaiset näkemyksensä muiden rahoittajien kanssa sekä on pohjimmiltaan samanmielinen.** Myös avunantajayhteistyön ”pelisääntöjen” tulee olla selvät. Osallistumiselle avunantajien yhteistyölle perusedellytys on se, että osapuolten välillä on sekä riittävä luottamus että yhteiset politiikkatavoitteet. Suomen tulee voida ottaa kantaa joustavasti, jolloin edustustolla on mahdollisuus esittää avunantajien edustajana avunantajakoordinaatiossa sovitut kannat ilman ministeriön erillistä hyväksyntää. Kannanmuodostuksessa ja linjauksissa tulee ottaa huomioon myös EU:n piirissä tehtävät linjaukset ja työnjako.

Monenkeskisillä toimijoilla (kehitysrahoituslaitokset ja YK) ja suurilla kansainvälisillä kansalaisjärjestöillä on usein laajaa teknistä osaamista ja maantuntemusta; mahdollisesti jopa enemmän kuin useilla kahden-

välisillä avunantajilla. Näiden toimijoiden asema suhteessa kumppaniin hallitukseen on erilainen, esimerkiksi maa voi olla monenkeskisen järjestön jäsen. Tämä voi vaikuttaa avunantajayhteisön ja kumppaniin hallituksen väliseen poliittiseen dialogiin. Tämän vuoksi erityisesti vaikeissa kumppanuuksissa ja politiikkadialogissa **on perusteltua, että edustajana toimii pääsääntöisesti avunantajamaa.** Luonnollisesti voidaan laatia järjestely, jossa tässä asemassa on erilaisten avunantajien edustajia.

Ohjelmien tilanne vaihtelee paljon. On kuitenkin ilmeistä, että usein myös sektoriohjelmien yhteydessä avunantajat teettävät varsinaisen sektoribudjetin tuen rinnalla valmistelutoimeksiantoja, ad hoc -selvityksiä ja muita konsulttitoimeksiantoja. Myös kumppaniin edustajien osallistumista avunantajien yhteistyöhön voidaan joutua tukemaan. Näiden järjestämisen ja usein rahoittamisenkin voidaan katsoa kuuluvan nimenomaan ryhmän edustajalle. Tämän vuoksi **Suomen toimiessa tässä asemassa edustustolla tulisi olla valmius joustavaan pienhankkeiden rahoitukseen.**

Nairobiassa pidettiin 11.–13.1.2006 Afrikan alueen edustustojen, ALIn ja KEOn yhteinen seminaari avun tuloksellisuudesta. Siellä määriteltiin seuraavia reunaehtoja Suomen toimimiselle avunantajien edustajana:

- Koska on erilaisia sektori- ja avunantajaryhmiä, on myös erilaisia edustajan rooleja.
- Sopivassa tilanteessa Suomen tulee olla valmis ottamaan edustajan tehtävä: se on sekä avunantajayhteisön taakanjakoa että Suomen profiilikysymys
- Ei välttämättä useita samanaikaisia edustajuuksia edustustoa kohden yhtä aikaa koska asema vaatii muidenkin (esim. edustuston päällikkö, HoC ja hallinnollinen henkilöstö) kuin pelkän asiantuntijan resurssija
- Suomen tapa hoitaa tehtävää tulee olla riittävän kevyt ja rationaalinen. Tämä voi olla haaste, jos vallitsevat rakenteet ovat muodostuneet jäykiksi.
- Suomen tulee tukea jaettuina puheenjohtajuuksia (esim. troikka, co-chair)
- Edustajana toimiminen on asia, josta ministeriön ja edustuston välillä tulee keskustella ja se tulee jatkossa olemaan myös tulos-sopimuksessa ja vaikuttamisstrategioissa.
- KEOn neuvonantajien ja juristien käyttö ja riittävyys resurssina huomioitava.

Päätöksenteko ja tavoitteiden asettaminen edustustoissa ja ministeriöissä

Yhteistyösektorit päätetään yhteistyössä kumppanimaan kanssa ja niiden valinta muodostaa lähtökohdan myös myöhemmille valinnoille edustaja-aseman valinnoissa. **Päätettäessä osallistumisesta ohjelmayhteistyöhön ja osallistumisen seurannassa laaditaan ohjelmointiasiakirja (osallistumisen tavoitemuistio), joissa määritellään ne teemat, joita Suomi pitää keskeisinä omassa toiminnassaan ao. sektorilla, tehdään riskikartoitus jne.** Kyseessä on ohjelma koko Suomen osallistumiselle ao. ohjelmayhteistyöhön. Siinä tulee tarkastella myös sitä, miten rahoitukseen osallistuvat tai muuten sektorilla toimivat avunantajat ovat järjestäytyneet, miten edustajajärjestelyt on tehty ja mikä on valtuuttavien avunantajien rooli. Samassa laaditaan suunnitelma sille, millä aikataululla Suomi pyrkii edustajan asemaan ja miten se resursoidaan. Resurssitarpeen määrittely edellyttää perusteltua näkemystä esimerkiksi siitä, miten valmistelu etenee.

Ensimmäinen ohjelmointiasiakirja on osa päätöstä osallistua sektoriohjelman rahoitukseen ja se käsitellään normaalin hankepäätöksen mukaisesti myös laaturyhmissä.

Edustustojen toiminnan ohjauksessa siirrytään tulosohjaukseen. Kehitysmaaedustustojen osalta toiminnan avunantajayhteisössä tulee olla tulosten arviointia ja sille tulee asettaa omat tulostavoitteensa. **Edustustojen tulossopimuksissa määritellään sektoreittain ne resurssivaimuudet ja tavoitteet, joita avunantajayhteistyössä on.** Nämä perustuvat em. rahoituspäätöksissä tehtyihin linjauksiin, joiden toimeenpanosta sovitaan tulossopimuksissa.

Keskeistä avunantajayhteistyön suunnittelussa on se, että harmonisoinnin mukaisesti siitä tulee tavanomainen osa toiminnan ja vaikuttavuuden suunnittelua ja kehittämistä. Toimiminen edustajana tai valtuuttavana avunantajana on olennainen osa kehityspolitiikan vaikuttamista ja toimeenpanoa.

Ministeriön ja edustustojen voimavarojen tehokkaaksi kohdistamiseksi ja tiedonkulun vahvistamiseksi kehityspoliittiselle ohjausryhmälle laaditaan vähintään vuosittain päivitettävä lista niistä sektoreista, joilla Suomi toimii edustajana tai, jos tiedetään, milloin Suomi tulee toimimaan ao. tehtävissä. Tämä helpottaa asiantuntijaresurssien tämänhetkistä käyttöä ja suunnittelua myös ministeriössä.

Suomen kantojen muodostaminen, käytännön järjestelyt ja kommunikointi tulee suunnitella osana osallistumisstrategiaa. Tässä yhteydessä Suomi voi korostaa eri apukanavien yhteistyön merkitystä. Riittävä ja aikatauluistettu raportointi Helsinkiin kantoja muodostettaessa on olennaista, jotta myös monenkeskisestä ja EU-avusta vastuussa olevat tahot ovat tietoisia keskeisistä kysymyksistä. Globaaliyhteistyön osastolla tulee olla tietoa siitä, millä sektoreilla ja missä maissa Suomi on avunantajaryhmässä vastuullisessa asemassa. Kansainvälisten järjestöjen ja rahoituslaitosten koskevassa raportoinnissa ja johtokuntatyöskentelyssä voidaan silloin kiinnittää erityishuomiota näihin maihin ja sektoreihin.

Liite 5: Sektoriyhteistyön tehtäväjako

Tehtäväjako eri sektoriyhteistyössä mukana olevien toimijoiden välillä on tärkeää määritellä mahdollisimman selkeästi. Alle on listattu yleisellä tasolla tyypillisimmät osallistajat, näiden tehtävät sekä kunkin osallistujan vaikutusmahdollisuudet. Maakohtaisia eroja luonnollisesti esiintyy.

Osallistuja	Tehtävät	Vaikutusmahdollisuus/Mekanismi
Yhteistyömaan hallinto Sektoriministeriö	<ul style="list-style-type: none"> • Johtaa sektoripolitiikkaa, -strategian kehittämistä ja sektoriohjelman toteutusta • Koordinoi sektoria tukevia avunantajia • Säätelee sektorilla toimivia ei julkisen sektorin edustajia • Vastaa sektoripalveluiden tuottamisesta • Rahoittaa ja ohjaa muiden kuin julkisen sektorin palvelun tuottajia 	<ul style="list-style-type: none"> • Sektoritason neuvottelutilanteet ml. aluetason neuvottelut, kahdenväliset neuvottelut VM:n kanssa, neuvottelut hallituksen sisällä sekä parlamentissa • Avunantajien kanssa käytävä vuoropuhelu • Hallinnolliset, juridiset, lainsäädännölliset sekä markkinamekanismit • Sektoriministeriön sisäinen rakenne ml. aluetoimistot, sekä ministeriön alaiset instituutiot, jotka voivat hyvinkin autonomiaa, mutta kuuluvat sektorin toimeenpanijoihin sekä hankehallintoyksiköt • Sektoriministeriön ohjauskehikko sopimusten tekemiseen paikallishallinnon, yksityissektorin sekä kansalaisjärjestöjen kanssa
Valtiovarainministeriö (VM) Paikallishallinto Muut linjaministeriöt	<ul style="list-style-type: none"> • Rahoittaa sektoriministeriötä budjetin kautta • Koordinoi avunantajien toimia maatasolla • Valvoo sektoriohjelman toteutusta suhteessa maan kehityssuunnitelmiin • Säätelee sektoria paikallistasolla ja tuottaa paikallisbudjetin puitteissa palveluita • Sektoriministeriön sopimuksella tuottaa paikallisia palveluita • Koordinoi toimia paikallisella tasolla ja vaikuttaa sektoripolitiikkaan paikallisista lähtökohdista • Tuottavat täydentäviä sääteleviä ja vastaavat muiden palveluiden tuottamisesta • Antavat policy-tason neuvoja ja tietoa omilta sektoreiltaan 	<ul style="list-style-type: none"> • Kahdenkeskiset budjettineuvottelut sektoriministeriön kanssa, toivottava osallistuminen myös sektoritason neuvottelutilanteisiin • Puolivuosittaiset tai vuosittaiset budjetin seurantaan liittyvät raportit hallitukselle ja parlamentille (Raportoinnin voi tehdä myös suunnitteluministeriö) • Kansallisen tason apukoordinaatio, CG-kokoukset • Paikallistason hallintorakenteet, mutta myös erilaisten ryhmien kanssa toimiminen esim. vanhempainyhdistykset • Sektoritason keskustelut kansallisella ja paikallisella tasolla • Sektoriministeriön sisäinen rakenne ml. aluetoimistot, hankehallintoyksiköt • Sektoritason keskustelut sekä osallistuminen/valmistelu hallituksen ja parlamentin keskusteluihin

Osallistuja	Tehtävät	Vaikutusmahdollisuus/Mekanismi
Ulkomaiset rahoittajat	<ul style="list-style-type: none"> Osallistuvat sektoriohjelmien kehittämiseen Tukevat sektoriministeriötä avunantajakoordinaatiossa, jokin tai jotkut toimivat muiden puhemiehenä Rahoittavat suoraan sektoriministeriötä Rahoittavat julkisen sektorin ulkopuolisia tahoja julkisten palveluiden tuottamiseksi Koordinaatio niiden avunantajien kanssa, jotka eivät osallistu sektoriohjelman rahoitukseen 	<ul style="list-style-type: none"> Sektoritason neuvonpidot ml. alueelliset alakomiteat Sektoriohjelman luomat puitteet avunantajakoordinaatiolle, epäviralliset koordinaatorakenteet avunantajayhteisön sisällä Sektoriministeriön sisäinen rakenne ml. alueelliset toimistot ja hankehallintayksiköt Sektoriministeriölle tarjottu TA palveluiden hankkimisesta ulkopuolisilta Budjetin ulkopuoliset järjestelyt joko hanketoiminnan rahoittamisena tai lahjana
YK-järjestöt	<ul style="list-style-type: none"> Mandaatti edistää tiettyjä strategisia ja poliittisia asioita maatasolla. Rooli SWAp- pöydän ympärillä teknisen osaamisen tuojina 	<ul style="list-style-type: none"> Usein koordinoi yhteistyömaan ja avunantajien yhteistyötä ja vuoropuhelua yleisellä tasolla
Hallituksen ulkopuoliset tahot Palveluiden käyttäjät Kansalaisyhteiskunta-ryhmät, tutkimusinstituutiot Kansalaisjärjestöt, yksityissektori	<ul style="list-style-type: none"> Sektorin tuottamien palveluiden käyttäjinä valvovat ja kertovat tarpeistaan Antavat puolueetonta tietoa ja kommentteja Hallituksen ”vahtikoiran rooli” Sopimuspohjaisia palveluiden tuottajia Ovat palveluiden tuottajia joko kilpailukykyisten tarjousten perusteella tai oman tai kerätyn rahoituksen pohjalta 	<ul style="list-style-type: none"> Kertovat mielipiteistään erilaisissa asiakastytvyväisyysselvytyksissä, osallistuvat paikallisen tason konsultaatioihin ja lähettävät edustajiaan kansallisen tason neuvotteluihin Kansallisen tason policy-keskustelut Sektoritason keskustelut sekä kansallisella että paikallisemmalla tasolla, puolueettomat julkaisut sekä lehtikirjoitukset ja muu median käyttö Sektoriministeriön sopimuskehikko, koska tuottavat sen alla palveluita Perustetut toimintarakenteet, joita sektoriministeriö säätelee.

Liite 6: Ohjeita yhteisrahoitusasiakirjan ja kahdenvälisen sopimuksen valmisteluun

February 20, 2004

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 JFA;
- 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.

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 modalities have been developed over time with differentiated degrees of alignment. Annex 1 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

¹ The 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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 para-

graph 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.

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 of 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.

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.

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

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.
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.
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.

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

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

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.
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.

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.
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.

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.

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

¹³ The 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.

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

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.
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.
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.

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

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.
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

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.

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.

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 sector programme. 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).

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

(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 reports: (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.

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'.

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.

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 on 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.

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.

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

**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 /
köyhydenvähentämishojjelma /
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/ köyhydenvähentämishojjelma/ 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.

(Artiklaa 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 määriteltä 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.

FOR FINLAND

[nimen ja virka-aseman selvennys]

[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 (YHTEISTYÖMAA)

[nimen ja virka-aseman selvennys]

ANNEX

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

Kehityspoliittinen viestintä

Käyntiosoite: Kanavakatu 4 a, 00160 Helsinki

Postiosoite: PL 176, 00161 Helsinki

Puhelin: (09) 1605 6370

Telefax: (09) 1605 6375

Vaihde: (09) 16005

Sähköposti: keoinfo@formin.fi

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



**ULKOASIAINMINISTERIÖ
UTRIKESMINISTERIET**