

**Korruption vastaisten
mekanismien
soveltaminen käytännön
kehitysyhteistyössä**

VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUS 99/2005

Korruption vastaisten mekanismien
soveltaminen käytännön
kehitysyhteistyössä



EDITA PRIMA OY

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 121/54/05
20.5.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20054) korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, valtiovarain controllerille ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.


Tarkastusneuvos, JHTT Hannu Nieminen


Ylitarkastaja, JHTT Berndt Lindman

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ.....	7
RESUMÉ.....	10
1 JOHDANTO.....	13
2 TARKASTUSASETELMA	15
2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus	15
2.2 Kehityspoliittinen ohjelma	16
2.3 Kehitysyhteistyön korruptionvastaiset järjestelmät	16
2.4 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset.....	17
2.5 Tarkastuksen rajausta	17
2.6 Tarkastuskriteerit.....	17
2.7 Aineistot ja analyysimenetelmät	18
3 TARKASTUSHAVAINNOT.....	19
3.1 Budjettituki Mosambikille.....	19
3.1.1 Suomen liittyminen Mosambikin budjettitukiyhteistyöhön.....	20
3.1.2 Budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaan koskevat ohjeet.....	21
3.1.3 Budjettitukiyhteistyön sisältö	22
3.1.4 Budjettitukiyhteistyön sopimukset	23
3.1.5 Budjettitukiyhteistyön seuranta	23
3.1.6 Budjettituen maksatukset.....	27
3.1.7 Budjettituen tarkastusmekanismi.....	28
3.1.8 Määrärahojen budjetointi Mosambikissa.....	33
3.1.9 Budjetin toimeenpano Mosambikissa.....	35
3.1.10 Hankintatoimen kehittäminen	37
3.1.11 Oikeusjärjestelmän tilanne.....	38
3.1.12 Hyvän hallinnon kehittäminen mukaan lukien korruption vastainen toiminta.....	38

3.1.13 Mosambikin julkiseen taloushallintoon liittyvät riskit.....	41
3.1.14 Köyhyysfoorumi osana köyhyyden vähentämisstrategian seurantamekanismia.....	44
3.1.15 Edustuston rooli budjettituen seurannassa.....	45
3.2 Sambian opetussektorin tukeminen	47
3.2.1 Varojen käyttöä koskeva epäselvyys.....	48
3.2.2 Perusopetusohjelma.....	50
3.3 Hyvän hallinnon kehittäminen mukaan lukien korruption vastainen toiminta	55
3.4 Budjettitukiyhteistyöhön liittyminen	60
4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT.....	61

LIITE 1

KORRUPTION VASTAISTEN MEKANISMIIEN SOVELTAMINEN KÄYTÄNNÖN KEHITYSYHTEISTYÖSSÄ

Tarkastus on jatkoa kesällä 2004 julkaistulle tarkastuskertomukselle "Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle" (77/2004), jossa selvitettiin ulkoasiainministeriön korruptionvastaisen järjestelmien riittävyttä ja niiden soveltamista politiikkatason yhteistyössä.

Budjettitukiyhteistyötä ollaan lisäämässä. Tarkastuksen eräänä keskeisenä tavoitteena oli tuottaa tarkastustietoa budjettituen hallinnoinnin keskeisistä kysymyksistä, joihin myös korruptionäkökohtien huomioon ottaminen kuuluu. Osaltaan tarkastuksen tulokset lisäänevät myös eduskunnan saamaa tietoa eri kehitysyhteistyöinstrumentteihin liittyvistä ongelmista.

Tarkastuksen pääkysymys oli, mitä korruption vastaisia järjestelmiä ja toimintaperiaatteita Mosambikissa ja Sambiassa on ja miten niiden soveltaminen vaikuttaa Suomen näiden maiden kanssa harjoittamaan kehitysyhteistyöhön. Mosambikissa arvioinnin kohteena oli budjettituki ja Sambiassa perinteinen hanketuki.

Tarkastuksen perusteella Mosambikin ja Sambian korruption vastaisissa järjestelmissä ja toimintaperiaateissa on paljon kehitettävää. Olemassa olevien järjestelmien käytännön soveltaminen on vielä hyvin puutteellista. Tämän tulisi merkittävästi vaikuttaa Suomen avun yhteistyömuotoihin.

Mosambik

Mosambikin parlamentti ei ole ratifioinut keskeisiä kansainvälisiä korruption vastaisia sopimuksia. Maalta puuttuu korruption vastainen strategia. Poliittikkatasolla Mosambik ei siten kaikilta osin ole sitoutunut korruption vastaiseen taisteluun.

Maan korruption vastaisen yksikön resurssipula heikentää yksikön mahdollisuuksia toimia tehokkaasti korruption vastaisessa taistelussa.

Budjettitukena myönnettyjen kehitysyhteistyövarojen tehokas käyttö riippuu yhteistyömaan valtion budjetin toimeenpanon tehokkuudesta. Esimerkiksi terveyssektorin budjetista on Mosambikissa viime vuosina toteutunut alle 60 %.

Mosambikin julkisen taloushallinnon toimivuus luo keskeisen perustan budjettitukiyhteistyön tuloksellisuudelle. Taloushallinnon keskeisissä järjestelmissä on ilmennyt vakavia puutteita, minkä vuoksi budjettituen väärinkäytön riski on suuri. Järjestelmien toimimattomuuteen liittyy aina myös korruption vaara. Maan oikeusjärjestelmä toimii myös huonosti ja sitä pidetään erittäin korruptoituneena.

Nykyisessä tilanteessa edellytykset ulkoasiainministeriön suunnittelemaan Mosambikin budjettituen kasvattamiselle eivät ole kovin hyvät. Huomattavan tuloksellisuusriskin vuoksi tuen lisäämisen edellytyksenä tulisi olla Mosambikin valtion taloushallinnossa tapahtunut oleellinen kehitys.

Sambia

Sambian parlamentti ei ole ratifioinut keskeisiä kansainvälisiä korruption vastaisia sopimuksia. Maalta puuttuu korruption vastainen laki ja strategia. Korkeinta hankintaviranomaista koskevasta laista puuttuvat korruption vastaiset lausekkeet. Poliitiikkatasolla Sambia ei siten kaikilta osin ole sitoutunut korruption vastaiseen taisteluun.

Sambiassa tehdyn korruptioselvityksen mukaan korruptio valtiotilinhallinnossa muodostaa suuren ongelman. Selvitys osoitti myös heikon hallinnon ja korruption välisen yhteyden.

Keskeinen edellytys korruption vähentämiseksi on valtion taloushallinnon kehittäminen. Tuoreimmassa valtion taloushallinnon tilaa arvioineessa selvityksessä hyvälle taloushallinnolle asetetusta 15 kriteeristä täyttyi kolme. Edistystä edelliseen selvitykseen verrattuna ei ollut tapahtunut.

Sambialaisten usko korruption vähentymiseen on heikentymässä. Tämä johtuu siitä, ettei viime vuosina ole saatu ratkaistua yhtään isoa korruptiotapausta. Presidentin oikeus tehdä muutoksia parlamentin hyväksymään valtion budjettiin on myös ongelmallinen korruption kannalta ja heikentää parlamentin budjettivaltaa.

Ulkoasiainministeriössä valmistellaan Suomen liittymistä Sambian budjettitukiyhteistyöhön vuonna 2007. Sambian valtion talous-

hallinnon ongelmat ovat samat kuin Mosambikissa. Siten myös varojen väärinkäytön riski on suuri. Taloushallinnon järjestelmien toimimattomuuteen liittyy aina myös korruption riski. Suomen liittymiseksi Sambialle budjettitukea myöntävien maiden joukkoon tulisi valtion taloushallinnossa tapahtua merkittävää kehitystä.

Ulkoasiainministeriö on valvonut maksuja Sambian opetusministeriön peruskoulutuksen investointiohjelmalle puutteellisesti. Tuen saajalta tulisi vaatia ainakin ilmoitus tuen vastaanottopäivästä, siitä mille pankkitilille ja milloin tuki on kirjattu sekä käytetyistä valuutan vaihtokursseista. Menettelyä tulisi soveltaa kaikkeen Suomen kehitysyhteistyöhön, jossa Suomen tuki maksetaan suoraan yhteistyömaan vastuulliselle viranomaiselle. Lisäksi tulee parantaa ministeriön ja edustuston välistä kehitysyhteistyömaksujen valvontaan liittyvää tiedonvaihtoa ja selkeyttää ministeriön ja edustuston välistä työnjakoa.

Perusopetusohjelman koulurakentamisessa apu on kohdentunut todellisen tarpeen mukaan maan köyhimmille ja syrjäisimmille alueille. Ohjelman budjetista toteutui 98 %, mikä on erittäin hyvä tulos.

Korruption vastaisia lausekkeitä ei ole sovellettu kaikkeen Suomen kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavaan hankintatoimintaan. Ministeriön tulee korjata tämä puute.

Kehitysyhteistyön toteuttamistavat

Budjettituella ja sektoriavulla on monia kiistattomia hyviä perusteita. Toisaalta projektiavun etu budjettitukeen verrattuna on, että sillä voidaan antaa täsmäapua juuri sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Varojen käyttö ei ole sidoksissa yhteistyömaan valtion budjetin toimeenpanoon. Käyttö on tehokkaampaa ja valvonta helpompaa. Perinteinen projektiapu eräänä tärkeänä kehitysyhteistyöinstrumenttina tulisi edelleen säilyttää ainakin, kunnes yhteistyömaat täyttävät edes kohtuullisesti ulkoasiainministeriön asettamat edellytykset budjettituen antamiselle.

TILLÄMPNINGEN AV MEKANISMER MOT KORRUPTION I DET PRAKTISKA UTVECKLINGSSAMARBETET

Revisionen utgör en fortsättning på den sommaren 2004 publicerade revisionsberättelsen ”Korruption; en risk för det bilaterala utvecklingssamarbetets effektivitet” (77/2004), i vilken klarlades tillräckligheten för utrikesministeriets mot korruption riktade system och hur de tillämpades i samarbetet på det politiska planet.

Samarbetet i form av budgetstöd är i färd att utökas. En central målsättning med revisionen var att alstra revisionsdata om centrala frågor gällande administreringen av budgetstödet, till vilka också hör att beakta aspekter på korruption. För sin del torde resultaten av revisionen också öka den information som riksdagen får om problem som anknyter till olika utvecklingssamarbetsinstrument.

Huvudfrågan vid revisionen var, hurdana system och verksamhetsprinciper mot korruption som existerar i Zambia och Mocambique och hur tillämpningen av dem inverkar på det utvecklingssamarbete som Finland bedriver med dessa länder. I Mocambique var föremål för granskning budgetstödet och i Zambia det traditionella projektstödet.

På basis av revisionen finns mycket rum för utveckling i Mocambiques och Zambias system och verksamhetsprinciper mot korruption. Den praktiska tillämpningen av existerande system är alltså mycket bristfällig. Detta borde ha väsentlig inverkan på samarbetsformerna i det finländska biståndet.

Mocambique

Mocambiques parlament har inte ratificerat de centrala internationella avtalen mot korruption. Landet saknar en strategi mot korruption. På det politiska planet har Mocambique således inte till alla delar förbundit sig till kampen mot korruption.

Resursbristen hos den enhet som bekämpar korruptionen i landet försvagar enhetens möjligheter att fungera effektivt.

Hur effektivt de utvecklingssamarbetspengar som beviljats som budgetstöd används beror på hur effektivt statsbudgeten förverkligas i samarbetslandet. Exempelvis har av budgeten på hälsovårdssektorn i Mocambique på senare år förverkligats under 60 %.

Funktionsdugligheten för den offentliga ekonomiförvaltningen i Mocambique skapar den centrala grunden för ett resultatrikt budgetstödsamarbete. I ekonomiförvaltningens centrala system har ypat sig allvarliga brister, varför risken är stor för att budgetstödet används fel. Till illa fungerande system anknyter alltid en risk för korruption. Också landets rättssystem fungerar dåligt och det betraktas som synnerligen korrumpert.

I den nuvarande situationen är förutsättningarna för det av utrikesministeriet planerade utökade budgetstödet till Mocambique inte särdeles goda. På grund av den avsevärda effektivitetsrisken borde förutsättningen för ett ökat stöd vara att den statliga ekonomiförvaltningen i Mocambique utvecklas väsentligt.

Zambia

Parlamentet i Zambia har inte ratificerat de centrala internationella avtalen mot korruption. Landet saknar en lag och strategi mot korruption. I lagen om den högsta upphandlingsmyndigheten saknas klausuler mot korruption. På det politiska planet har Zambia således inte till alla delar förbundit sig till kampen mot korruption.

Enligt en i Zambia gjord utredning av korruptionen utgör korruptionen ett stort problem inom statsförvaltningen. Utredningen pekade också på ett samband mellan svag förvaltning och korruption.

Den centrala förutsättningen för att minska korruptionen är att statens ekonomiförvaltning utvecklas. I den färskaste utredningen av läget inom den statliga ekonomiförvaltningen uppfylldes tre av 15 uppställda kriterier på god ekonomiförvaltning. Några framsteg i jämförelse med den föregående utredningen har inte gjorts.

Zambiernas tro på en minskad korruption håller på att försvagas. Detta beror på, att under senare år inte ett enda större fall av korruption har kunnat lösas. Presidentens rätt att göra ändringar i den av parlamentet godkända statsbudgeten är också problematisk med tanke på korruptionen och försvagar parlamentets budgetmakt.

I utrikesministeriet förbereds en anslutning av Finland till budgetstödsarbetet med Zambia år 2007. Problemen i den statliga

ekonomiförvaltningen i Zambia är de samma som i Mocambique. Sålunda är också risken stor för att pengarna används fel. Till illa fungerande system för ekonomiförvaltning anknyter alltid en risk för korruption. För att Finland skulle ansluta sig till de länder som beviljar budgetstöd till Zambia borde en väsentlig utveckling äga rum i statens ekonomiförvaltning.

Utrikesministeriet har bristfälligt övervakat utbetalningarna till det Zambiska undervisningsministeriets investeringsprogram för grundutbildning. Av stödtagaren borde krävas åtminstone ett meddelande om vilken dag stödet mottagits, på vilket bankkonto och när stödet har bokförts samt om tillämpade växlingskurser för valuta. Förfarandet borde tillämpas på allt sådant finländskt utvecklingssamarbete, där Finlands stöd betalas direkt till en ansvarig myndighet i samarbetslandet. Därtill bör det informationsutbyte mellan ministeriet och beskickningen som anknyter till utbetalningarna av stöd till utvecklingssamarbetet förbättras, och arbetsfördelningen mellan ministeriet och beskickningen göras klarare.

Biståndet för byggande av skolor inom ramen för grundutbildningsprogrammet har i enlighet med det faktiska behovet styrts till landets fattigaste och mest avlägsna delar. Av programmets budget förverkligades 98 %, vilket är ett synnerligen gott resultat.

Klausuler mot korruption har inte tillämpats på all upphandling som bedrivs med finländska utvecklingssamarbetspengar. Ministeriet för korrigerar denna brist.

Sätten för förverkligande av utvecklingssamarbetet

Budgetstöd och sektorbistånd har många obestridliga goda motiveringar. Å andra sidan är fördelen med projektstöd jämfört med budgetstöd, att med det kan ges exakt inriktat bistånd just dit där det behövs mest. Användningen av pengarna är inte knuten till förverkligandet av statsbudgeten i samarbetslandet. Användningen är effektivare och övervakningen lättare. Det traditionella projektstödet borde bibehållas som ett viktigt instrument för utvecklingssamarbetet åtminstone tills samarbetsländerna ens i rimlig grad uppfyller de av utrikesministeriet uppställda förutsättningarna för beviljande av budgetstöd.

1 JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä myös tarkastusvirasto) on tehnyt tarkastuksen aiheesta Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä. Tarkastus on jatkoa kesällä 2004 julkaistulle tarkastuskertomukselle "Korruptio; riski kahdensivälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle" (77/2004). Tarkastuksen on tehnyt ylitarkastaja, JHTT Berndt Lindman.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on rahamääräisesti ulkoasiainhallinnon selvästi suurin menoerä. Valtion vuoden 2005 talousarviossa varsinaiselle kehitysyhteistyölle on myönnetty määrärahoja 457,9 miljoonaa euroa, mikä on 55 % hallinnonalan kokonaismäärärahoista. Eniten varoja on kohdennettu maa- ja aluekohtaiseen kehitysyhteistyöhön.

Viime vuosina kansainvälinen yhteisö on yhä enemmän kiinnittänyt huomiota korruptioon ja sen ehkäisyyn. Korruptio vaarantaa kehityksen ja uhkaa hyvinvointia monella eri tavalla.¹

Korruptio uhkaa taloudellista kasvua ja sosiaalista kehitystä, demokratian vakiinnuttamista sekä kansallista moraalia. Siten korruptiolla on laajamittaiset vaikutukset kansallisvaltion rakentamiseen. Korruptio vähentää kansalaisten uskoa julkiseen sektoriin ja vaikuttaa siten negatiivisesti kehitykseen. Julkisten resurssien väärinkäyttö johtaa taloudelliseen tehottomuuteen ja edistää siten taloudellista epätasa-arvoisuutta. Korruptio on myös eräs köyhyyden jatkumisen syitä. Korruptio on esteenä kestäväälle kehitykselle. Pitkäaikaiset taloudellisen, poliittisen ja sosiaalisen kehityksen päämäärät saavutetaan ainoastaan kehittämällä hallintoa ja ehkäisemällä korruptiota.

Korruptio ei ole pelkästään kehitysmaiden ongelma. Siitä on yleensä kuitenkin vakavimmat seuraukset kehitysmaissa, joissa julkinen sektori on usein heikko ja käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ovat vähäiset.

Ohjelmayhteistyötä lisätään. Tällä tarkoitetaan yhteistyömaiden² köyhydenvähentämisstrategioiden ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa. Tämän tukimuodon perusedellytyksiä ovat muun muassa

¹ *Korruption vastaisen toiminnan käsikirja, ulkoasiainministeriö 2002.*

² *Pitkäaikaiset yhteistyömaat Suomen kahdensivälisessä kehitysyhteistyössä ovat Afrikassa Etiopia, Kenia, Mosambik, Sambia ja Tansania, Latinalaisessa Amerikassa Nicaragua sekä Aasiassa Nepal ja Vietnam.*

yhteistyömaan budjettiprosessin avoimuus ja riittävä taloushallintokapasiteetti. Tämä on osa hyvää hallintoa, johon myös korruption vastainen toiminta sisältyy. Suomi käyttää ohjelmayhteistyön maksatusten ehtoina yhteistyömaan omiin köyhyysvähentämishelmiin perustuvia tavoitteita ja edistymistä niiden saavuttamisessa.

Ulkoasiainministeriössä on tarkastuksen ja sen ajoituksen katsottu olevan hyödyllinen sen kohdistuessa laajenevan budjettitukiyhteistyön hallinnoinnin keskeisiin kysymyksiin. Niihin kuuluu myös korruptionäkökohtien huomioon ottaminen.

Eduskunnan valtiovarainvaliokunta on mietinnössään³ hallituksen talousarvioesityksestä vuodelle 2003 katsonut, että suoran budjetti-tuen edellytyksenä tulee olla ennen muuta se, että vastaanottajamaan keskus- ja paikallishallinto ovat toimivia ja luotettavia. Ilman tätä avun perillemenon valvonta on mahdotonta. Valiokunta on ilmaissut suhtautuvansa suoraan budjettitukeen käytettävissä olevien tietojen perusteella varauksellisesti.

Tarkastuksen tavoitteena on selvittää korruption ehkäisemiseen luotujen mekanismien soveltamista eri yhteistyömuodoissa. Tarkastuksen tuloksia voitaneen hyödyntää ministeriön kehitysyhteistyön hallinnointia koskevassa päätöksenteossa. Osaltaan ne lisännevät eduskunnan saamaa tietoa eri kehitysyhteistyöinstrumentteihin liittyvistä ongelmista.

³ *VaVM 40/2002 vp.*

2 TARKASTUSASETELMA

2.1 TOIMINNAN JA TARKASTUSKOHTEN Kuvaus

YK:n vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärät vuodelta 2000 muodostavat kehitysyhteistyön kansainvälisen viitekehyksen. Suomen kansainvälistä kehityspolitiikkaa ja kehitysyhteistyötä ohjaavat valtioneuvoston linjaukset ja periaatepäätökset. Muita tärkeitä ohjauksen välineitä ovat periaatepäätösten toimeenpanosuunnitelma, hallitusohjelma, talousarvio- ja valtuusmenettely sekä tulosoajaus.

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

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla on kokonaisvastuu kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta. Se päättää kehitysyhteistyömäärärahojen yksikkökohtaisesta jakamisesta osaston sisällä ja ministeriön muille osastoille.

Kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavat ministeriön maantieteellisin perustein jaetut osastot ja niiden alaiset yksiköt. Osastot vastaavat niille hallinnoitaviksi jaetuista määrärahoista ja niillä toteutettavasta toiminnasta.

Kehityksessa toimivien Suomen edustustojen tehtävänä on muun muassa arvioida kohdemaiden tilannetta Suomen kehityksessä tavoitteiden näkökulmasta, seurata ja valvoa kehitysyhteistyöhankkeiden valmistelua ja toteutusta sekä raportoida näistä asioista ulkoasiainministeriölle. Paikallisen yhteistyön määrärahaa edustustot avustavat yhteistyömaan kansalaisyhteisöjen toteuttamia hankkeita.

Kahdenvälinen kehitysyhteistyö kuuluu Suomen kehitysyhteistyön keskeisimpiin toteutusmuotoihin. Sen perustana ovat Suomen ja kumppanimaiden hallitusten väliset yhteistyösopimukset. Valtion vuoden 2005 talousarviossa tähän toimintaan kohdennettiin määrä-

rahoja 155 miljoonaa euroa, mikä on noin 33 % varsinaiseen kehitysyhteistyöhön osoitettujen varojen kokonaismäärästä. Lisäksi toimintaan saa käyttää myöntö- ja sopimusvaltuuksia 258 miljoonaa euroa.

2.2 KEHITYSPOLIITTINEN OHJELMA

Valtioneuvoston helmikuussa 2004 julkaistussa kehityspoliittisessa ohjelmassa Suomi on poliittisesti sitoutunut ohjelmayhteistyön kasvattamiseen. Suomi on vahvistanut sitoumuksensa ohjelmayhteistyön kasvattamiseen myös kansainvälisesti, viimeksi Pariisin korkean tason foorumissa 2005.

Ohjelma-avun lisäämisen taustalla on pyrkimys kehitysyhteistyön laadun ja tehokkuuden parantamiseen, jotta YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista.

Käytännössä nämä kansainväliset sitoumukset merkitsevät sitä, että YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseen pyritään maatasolla yhä enenevässä määrin avun vastaanottajamaiden laatimien kansallisten köyhyyden vähentämisstrategioiden avulla. Avunantajat pyrkivät rahoittamaan näiden strategioiden toteuttamista siirtämällä kehitysapuaan yhä enemmän vastaanottajamaan budjettiin sisältyväksi. Tämä tarkoittaa budjetin ulkopuolelle jäävän projektimuotoisen kehitysyhteistyön korvaamista ohjelmamuotoisella avulla eli budjettituella tai sektoribudjettituella. Tällä pyritään lisäämään yhteistyömaiden vastuuta omasta kehityksestään sekä vähentämään hallintotaakkaa, joka yhteistyömaille aiheutuu yksittäisten hankkeiden hallinnoinnista ja raportoinnista.

2.3 KEHITYSYHTEISTYÖN KORRUPTIONVASTAISET JÄRJESTELMÄT

Tarkastuksen ensimmäisessä osassa selvitettiin ulkoasiainministeriön kahdenvälisen kehitysyhteistyön korruptionvastaisten järjestelmien riittävyyttä ja niiden soveltamista politiikkatason yhteistyössä.

Tarkastuksessa ulkoasiainministeriön korruption vastaista toimintapolitiikkaa ja ohjeistusta pidettiin pääosin riittävinä ja tarkoi-

tuksenmukaisina. Menettelytapojen ja ohjeistuksen edelleen kehittämiseksi annettiin kuitenkin eräitä suosituksia.

2.4 TARKASTUKSEN PÄÄKYSYMYYS JA KONKREETTISET TARKASTUSKYSYMYKSET

Tarkastuksen pääkysymys on, mitä korruption vastaisia järjestelmiä ja periaatteita valituissa yhteistyömaissa on ja miten niiden soveltaminen vaikuttaa Suomen näiden maiden kanssa harjoittamaan kehitysyhteistyöhön.

2.5 TARKASTUKSEN RAJAUS

Kahdenvälisellä kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan tässä tarkastuksessa valtion talousarvion momentin 24.30.66 (Varsinainen kehitysyhteistyö) käyttösuunnitelman kohtaa 2, Maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö.

Tarkastus kohdistuu pääosin vuosiin 2002 - 2004, mutta myös joitakin tuoreempia asiakirjoja on käytetty.

Tarkastus on rajattu kahdenvälisen kehitysyhteistyön tukimuodoista budjettituen arviointiin Mosambikissa ja hankekohtaisen avun arviointiin Sambiassa. Siinä ei oteta kantaa avun tai hankkeiden sisältö- tai tuloksellisuuskysymyksiin, vaan kaikki arvioinnit on tehty korruptionäkökulmasta arvioiden ennen kaikkea toimintojen luotettavuutta ja läpinäkyvyyttä.

2.6 TARKASTUSKRITEERIT

Tarkastuksen arviointiperusteina ovat:

- ulkoasiainministeriön toimintapolitiikka ja ohjeistus sekä näiden perustana olevat normit korruption ehkäisemiseksi
- ulkoasiainministeriön budjettitukiyhteistyön ohjeet
- Suomen ja yhteistyömaiden väliset yhteistyösopimukset
- hankekohtaiset sopimukset

- hankeraportointi
- yhteistyömaan korruption vastaiset ohjelmat ja säännöt
- yhteistyömaan hallinnolliset ohjeet tarvittavilta osin.
- yhteistyömaan taloushallinnosta tehdyt arvioinnit
- yhteistyömaan ulkoisen tarkastusviranomaisen raportit.

2.7 AINEISTOT JA ANALYYSIMENETELMÄT

Tarkastus perustuu kirjallisen aineiston analysointiin sekä vastuuhenkilöiden haastatteluihin. Ulkoasiainministeriössä haastattelut on tehty sen Afrikan ja Lähi-idän osaston Eteläisen Afrikan yksikössä sekä kehityspoliittisella osastolla. Tämän lisäksi on Suomessa haastateltu Opetushallituksen edustajaa.

Mosambikissa ja Sambiassa on haastateltu Suomen Maputon suurlähetystön ja Lusakan edustuston vastuuvirkamiesten ja asiantuntijan lisäksi avunantajayhteisön ja yhteistyömaiden hankkeiden vastuuvirkamiehiä, ulkoisten ja sisäisten tarkastusviranomaisten sekä korruption vastaisten instituutioiden edustajia. Haastatteluissa käytettiin kohteille etukäteen lähetettyä strukturoitua kysymyslomaketta.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto on pääosin saatu ulkoasiainministeriöltä ja edustustoilta sekä yhteistyömaissa haastatteluilta tahoilta.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto ja haastatellut tahot ilmenevät kertomuksen lähdeluettelosta.

Haastatteluihin ja paikallistarkastuksiin on osallistunut tarkastuspäällikkö, JHTT Jukka Kulonpalo.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 13.5.2004 päivätty selitys. Ministeriön näkemykset on huomioitu tarkastuskertomuksessa. Selitys on tämän tarkastuskertomuksen liitteenä 1. Tarkastuskertomusluonnos on myös ollut kommentoitavana tarkastusviraston tilintarkastuksen toimintayksikössä.

3 TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 BUDJETTITUKI MOSAMBIKILLE

Eteläisessä Afrikassa sijaitseva Mosambik on yksi maailman köyhimmistä maista. Sen bruttokansantuote asukasta kohden on 220 dollaria. Maa on pinta-alaltaan 801.590 neliökilometriä. Asukasluku on 18,6 miljoonaa ja vuotuinen väestönkasvu 1,8 prosenttia. Keskimääräinen elinikäodote on 44 vuotta ja lukutaitoisuus 38 prosenttia.⁴

Mosambik on valtioneuvoston hyväksymän kehityspoliittisen ohjelman mukaan yksi Suomen kahdeksasta pitkäaikaisesta yhteistyömaasta. Ohjelman mukaan Suomen tuki keskitetään pitkäaikaisissa yhteistyömaissa kolmelle sektorille. Lisäksi voidaan tukea yhteistyömaan köyhyden vähentämisstrategian toteuttamista yleisellä budjettituella.

Suomi on antanut budjettitukea Mosambikille vuodesta 2003 alkaen, jolloin Suomen tuki oli kolme miljoonaa euroa. Vuonna 2004 se nousi neljään miljoonaan euroon. Vuodelle 2005 budjettitukea on myönnetty myös neljä miljoonaa euroa. Vuosina 2006 ja 2007 budjettituki pyritään nostamaan viiteen miljoonaan euroon.

Vuodesta 2003 budjettituen avunantajien määrä on lisääntynyt viidellä ja tuki kasvanut 100 miljoonalla dollarilla. Vuonna 2005 Mosambik saa budjettitukea 14 kahdenvälisen avunantajan lisäksi Euroopan Unionin komissiolta ja Maailmanpankilta, jonka antama tuki on lainamuotoista.⁵

Vuonna 2004 budjettitukea maksettiin yhteensä 240 miljoonaa USD. Tämä oli 46 % lahja-avun kokonaismäärästä, joka oli 515 miljoonaa USD. Budjettituen määrä vuodelle 2005 on yhteensä 262,5 miljoonaa USD. Mosambikin valtion vuoden 2005 talousarviossa lahja-avun määräksi on arvioitu 664,4 miljoonaa USD vastaava määrä.⁶ Vuoden 2005 budjettitietojen perusteella Mosambik

⁴ *Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2003, Helsinki 2004.*

⁵ *Balance of Payments Support.*

⁶ *Suomen Maputon suurlähetystön ilmoittamia lukuja.*

pystyy itse kattamaan 55 prosenttia menoistaan. Loput, eli 45 prosenttia jää ulkoisen avun varaan. Vaikka menojen ja kansallisten tulojen välisen vajeen odotetaan pienenevän ajan myötä, ulkoisen avun tarve pysyy suurena seuraavien kolmen vuoden aikana.⁷

3.1.1 Suomen liittyminen Mosambikin budjettitukiyhteistyöhön

Periaatepäätös liittymisestä Mosambikin budjettitukiyhteistyöhön tehtiin ulkoasiainministeriön projektikokouksessa 30.8.2002. Liittymisen perusteet ilmenevät projektikokouslausunnosta ja muusta asiasta koskevasta tausta-aineistosta.

Projektikokouslausunnossa suositellaan budjettituen myöntämistä Mosambikille. Lausunnon mukaan Suomen osallistumista budjettitukiyhteistyöhön on valmisteltu pitkään. Asiasta keskusteltiin muodollisesti Mosambikin tarkentavissa maaohjelmaneuvoitteluisissa helmikuussa 2002. Lokakuussa 2001 ministeriön kehityspoliittisen osaston neuvonantaja oli virkamatkallaan Mosambikissa selvittänyt rahoitusjärjestelyn luonnetta ja Suomen mahdollisuuksia osallistua siihen. Matkalta laatimassaan, 6.12.2001 päivätyssä muistiossa neuvonantaja suosittelee osallistumista ohjelmaan edellyttäen, että Suomi on valmis osallistumaan aktiivisesti ja joustavasti avunantajaryhmän toimintaan.

Muistiosta ilmenee, että budjettituen antamisen taustalla on muun muassa valtioneuvoston helmikuussa 2001 hyväksymä periaatepäätös, jonka mukaan Suomi osallistuu aktiivisesti sektoriohjelmien ja köyhyydenvähentämisstrategioiden kehittämiseen ja tukee niiden toteuttamista sekä korostaa yhteistyömaan johtavaa roolia omien kehitysprosessiensä määrittelyssä ja johdossa. Jo aiemmin Suomi oli monissa eri kansainvälisissä yhteyksissä ilmaissut tuken-
sa sille, että kehitysyhteistyössä tulisi korostaa yhteistyömaiden oman kapasiteetin ja hallinnollisten rakenteiden vahvistamista ja paikallista omistajuutta, muun muassa kanavoimalla osa kehitysrahoituksesta yhteistyömaiden omien budjettien kautta.

Yleensä budjettituen antamisen edellytyksenä pidetään vähimmäisvaatimukset täyttävää taloushallintoa. Muistiossa on analysoitu budjettituen antamista tilanteessa, jossa Mosambikin julkisessa taloushallinnossa oli vakavia puutteita ja jossa korruptio oli suuri on-

⁷ Lähde: *Global.finland.fi*

gelma. Analyysissä on päädytty Kansainvälisen valuuttarahaston ja tukea antaneiden maiden käyttämien konsulttien esittämiin arvioihin siitä, että väärinkäytökset varsinaisessa valtion budjetissa ovat suhteellisen vähäisiä, luultavasti jopa vähäisempiä kuin avunantajien budjetin ohi rahoittamissa hankkeissa ja ohjelmissa.

Muistion mukaan merkittävä ja kasvava osa Mosambikin saamasta kehitysrahoituksesta on suoraa budjettitukea. Sitä yhteisin pelisäännöin jakavista avunantajista on tullut Mosambikin avunantajayhteisön sisäpiiri, jolla on tiivis sisäinen yhteistyö ja jatkuva keskusteluyhteys maan hallitukseen, Maailmanpankkiin ja Kansainväliseen valuuttarahastoon. Avunantajayhteisön vaikutusvaltaa on käytetty varsinkin julkisen taloushallinnon reformien ja hyvän hallinnon edistämiseen. Budjettituella rahoitetaan Mosambikin köyhyyden vähentämisstrategiaa, joka on yksi Afrikan tuloksellisimpia. Tuki on selkeästi ehdollistettu niihin asioihin, joita myös Suomen kehitysmaapolitiikka korostaa, eli köyhyyden vähentämisen ohella erityisesti ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja kansainvaltaiseen kehitykseen.

Ministeriön kehityspoliittisen osaston neuvonantajan Mosambiikkiin joulukuussa 2002 tekemän budjettitukiyhteistyötä koskevan selvitysmatkan tavoitteena oli perehtyä budjettitukiohjelman toimeenpanon edistymiseen sekä varmistaa edellytykset Suomen osallistumiselle ohjelman rahoitukseen. Matkasta laaditussa raportissa annetaan suositukset toimenpiteiksi, jota ovat edellytyksenä Suomen osallistumiselle budjettitukiyhteistyöhön vuoden 2003 aikana.

3.1.2 Budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa koskevat ohjeet

Ulkoasiainministeriössä on vuonna 2004 laadittu seikkaperäiset ohjeet⁸ budjettitukiyhteistyön valmistelussa, toimeenpanossa ja seurannassa noudatettavista periaatteista ja käytännön menettelytavoista. Ohjeissa käsitellään muun muassa budjettituen perusteita ja sen myöntämisen edellytyksiä. Käsikirjan useassa kohdassa kiinnitetään erityistä huomiota niihin vaatimuksiin, joita yhteistyömaan julkisen taloushallinnon järjestelmille tulee asettaa budjettitukiyhteistyöhön ryhtymistä harkittaessa.

⁸ *Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä, ulkoasiainministeriö 2004.*

Käsikirja ei kuitenkaan anna selkeää kuvaa niistä vaatimuksista, joita yhteistyömaan julkisen taloushallinnolle tulee asettaa budjettitukiyhteistyöhön osallistumisen ehdoksi. Asetetut ehdot ovat myös jossain määrin ristiriitaisia keskenään. Yhtäältä todetaan, että:

- perusedellytyksenä osallistumiselle on yhteistyömaan toimiva julkinen taloushallinto, ja toisaalta että
- taloushallinnon ja raportoinnin heikkoudet eivät ole esteenä budjettituen myöntämiselle. Tähän riittää yhteistyömaan sitoutuminen taloushallinnon järjestelmien kehittämiseen yhteistyössä avunantajien kanssa.

Ulkoasiainministeriön Korruption vastaisessa käsikirjassa⁹ asetetaan eräänä edellytyksenä budjettitukiyhteistyöhön osallistumiselle tiukemmat vaatimukset yhteistyömaan taloushallinnon toimivuudelle ja sen tilan analysoinnille kuin budjettitukiyhteistyön ohjeistuksessa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että se pyrkii selkeyttämään ja kehittämään ohjeistustaan koskien budjettituen käynnistämistä ja seuranta.

3.1.3 Budjettitukiyhteistyön sisältö

Budjettituen keskeisenä tavoitteena on tukea Mosambikin hallituksen vuonna 2001 käynnistämän maan köyhyyden vähentämisstrategian¹⁰ – PARPA – toimeenpanoa. Strategia kattaa vuodet 2001 – 2005. Sen prioriteettisektoreita ovat opetus, terveys, HIV/AIDS, maatalous ja infrastruktuuri. Prioriteettialueita ovat myös hyvä hallinto sekä makrotalous. Suunnitelman mukaan 65 % maan vuosittaisista budjettivaroista tulee allokoida köyhyyden vähentämisstrategian prioriteettialueille. Tästä opetus- ja terveyssektoreiden osuus on puolet.

Strategian painopisteet ovat yhdenmukaisia YK:n vuosituhatjulistuksen päämäärien kanssa, joten köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanoa tukemalla Suomi tukee myös niiden saavuttamista Mosambikissa.

⁹ *Korruption vastainen käsikirja, Helsinki 2002.*

¹⁰ *Poverty Reduction Strategy.*

3.1.4 Budjettitukiyhteistyön sopimukset

Suomi liittyi Mosambikille budjettitukea myöntävien maiden joukkoon vuonna 2003. Tässä yhteydessä avunantajayhteisön ja Mosambikin hallituksen välistä yhteistyösopimusta¹¹ muutettiin lisäämällä Suomi budjettitukea antavien maiden joukkoon. Suomen ja Mosambikin budjettitukiyhteistyötä koskeva kahdenvälinen sopimus allekirjoitettiin 24.6.2003.

Uusi budjettitukiyhteistyön ehdot määrittelevä sopimus¹² allekirjoitettiin 5.4.2004. Sopimukseen sisältyvät muun muassa kohdat yhteistyön perusperiaatteista, osapuolia sitovista velvoitteista, maksukäytännöstä, raportoinnista, seurannasta, tarkastuksesta, hankinnoista sekä korruption vastaisesta menettelystä. Sopimukseen kuuluu 12 liitettä, joihin on kirjattu yksityiskohtaisempaa tietoa eri sopimuskohtien sisällöstä.

Tämän yhteisen sopimuksen lisäksi allekirjoitettiin 23.8.2004 Suomen ja Mosambikin välinen kahdenvälinen sopimus Suomen tuesta Mosambikin köyhyiden vähentämisstrategian rahoittamiseksi. Kahdenvälinen sopimus on laadittu pitkälti noudattaen yhteisen sopimuksen periaatteita. Merkittävin poikkeus koskee tarkastustoimintaa. Kahdenvälisessä sopimuksessa on sovittu, että Mosambikin hallituksen tulee sallia Suomen toimivaltaisen viranomaisen ja ylimmän ulkoisen tarkastusviranomaisen suorittaa Suomen antaman tuen käyttöä ja hallintoa koskevia tarkastuksia. Mahdollisessa risti-riitatilanteessa kahdenvälisen sopimuksen määräykset ratkaisevat.

3.1.5 Budjettitukiyhteistyön seuranta

Vuosittain keväällä järjestettävä Mosambikin hallituksen ja avunantajien yhteinen budjettituen vuosiarviointi¹³ ja syksyllä järjestettävä yhteinen väliarviointi¹⁴ muodostavat budjettitukiyhteistyön seurannan keskeiset elementit.

Vuoden 2003 toimintaa koskeva vuosiarviointi suoritettiin 24.3.–5.4.2004 välisenä aikana. Arvioinnin tuloksista on laadittu kaikkien

¹¹ *Joint Donor Programme for Macro Financial Support to the Government of Mozambique, Joint Programme.*

¹² *Memorandum of Understanding, MoU.*

¹³ *Joint Review.*

¹⁴ *Mid Year Review.*

osapuolien hyväksymä, 7.4.2004 päivätty raportti.¹⁵ Tehdyn arviointityön perustana olivat Mosambikin hallituksen omat suunnitelu- ja seurantadokumentit, joista keskeisiä ovat köyhyyden vähentämisstrategia, talouden ja sosiaalisen kehityksen suunnitelma (PES), budjettituella rahoitettavan toiminnan arvioinnin viitekehys (PAF)¹⁶ sekä budjetin toteutumaraportit. Arvioitsijoiden käytössä oli myös useita tutkimusraportteja sekä tilastotietoa köyhyyden vähentämisstrategian eri alueilla tapahtuneesta kehityksestä.

Avunantajayhteisö on yleisesti pitänyt tutkimusten tuloksia sekä Mosambikin tilastointijärjestelmää suhteellisen luotettavina.

Vuosiarviointin perustyön suoritti viisi temaattista ryhmää ja niiden alaisuudessa toimineet 20 työryhmää. Ensimmäisen temaattisen ryhmän pääasiallisen tarkastelun kohteena olivat köyhyyskysymykset. Sen alaryhmät arvioivat seuraavia asioita: talouskasvu ja makrotalouden tasapaino, köyhyys sekä köyhyyden seurantajärjestelmä. Toisen temaattisen ryhmän tarkastelun kohteena oli julkinen taloushallinto. Sen alaryhmien arvioinnin kohteena olivat verotus, budjetointi, budjetin toimeenpano ja raportointi, hankinnat sekä valtion integroitu taloushallintojärjestelmä (SISTAFE). Kolmas temaattinen ryhmä tarkasteli hallintoa. Siihen kuuluneet alaryhmät arvioivat julkisen sektorin reformia, desentralisaatiota, korruptiota sekä oikeussektorin uudistuksia. Neljännen temaattisen ryhmän tehtävänä oli arvioida yksityisen sektorin kehitystä. Sen alaryhmien tarkastelun kohteina olivat rahoitussektori, investointi-ilmapiiri, maatalous ja maaseutukehitys, ympäristö, telekommunikaatio, ilmasto, rautatiekuljetukset ja energia. Viides temaattinen ryhmä tutki palveluiden tuottamista. Alaryhmät keskittyivät seuraaviin aiheisiin: HIV/AIDS, terveydenhoito, koulutus sekä vesi ja viemärointi.

Arviointiraportin mukaan Mosambikin hallituksen ja avunantajar ryhmän yhteinen näkemys köyhyydenvähentämisstrategian toteutuksesta oli yleisesti ottaen positiivinen. Vuosien 2002 – 2003 kotitalouskyselyjen tulokset osoittivat, että absoluuttisessa köyhyydessä elävien määrä oli laskenut 69 %:sta vuosina 1996 – 1997 huomattavasti eli 54 %:iin vuosina 2002 – 2003 ja että köyhyyskuilu oli kaventunut 9 %. Vuotuinen talouskasvu oli 7,1 %. Toiminnan arvioinnin viitekehysten (PAF) mukaiset tulostavoitteet useilla köyhyyden vähentämisstrategian prioriteettialueilla saavutettiin pää-

¹⁵ *Aide Mémoire.*

¹⁶ *Performance Assessment Framework.*

osin. Hallinnon reformien toteuttamisessa edistyi useilla alueilla. Positiivista oli esimerkiksi valtion verotulojen kasvu, korruptiotutkimuksen käynnistäminen ja valtion integroidun hallintojärjestelmän käyttöönnotossa tapahtunut edistyminen.

Köyhyyden vähentämisstrategialle vuodelle 2003 asetettuja tavoitteita jäi kuitenkin myös saavuttamatta. Useat uudistushankkeet etenivät arvioitua hitaammin. Vuoden 2003 budjetin toimeenpanossa varojen käyttö jäi alle budjetoidun varsinkin keskeisillä sosiaalisen palvelun alueilla. Hankintalainsäädännön uudistaminen viivästyi eikä korruption vastaista lakia hyväksytty. Oikeusjärjestelmän uudistamisen oli myös hidasta, mistä on osoituksena korruptiosyytöstapausten vähäisyys ja vireillä olevien oikeustapausten lisääntyminen. Ongelmana pidettiin myös ulkoisen tarkastuksen tehtävien hoidossa ilmenneitä puutteita.

Vuosiarvioinnin loppupäätelmä oli kuitenkin, että useilla alueilla kehitys oli ollut hyvää, mikä antaa avunantajaryhmälle luotettavan perustan päättää ohjelma-avun jatkosta.

Budjettitukiyhteistyön väliarviointi suoritettiin elo-syyskuussa 2004. Arvioinnin päätöskokous pidettiin 27.9.2004. Tilaisuus päätti noin kuukauden kestäneen arviointiprosessin, jossa Mosambikin hallitus ja avunantajat yhdessä arvioivat köyhyyden vähentämisstrategian toimeenpanoa vuoden 2004 ensimmäisen vuosipuoliskon aikana. Väliarvioinnin perusanalyysi tehtiin, kuten vuosiarvioinnissa, temaattisissa työryhmissä. Työryhmiä oli yhteensä 14 (maatalous, opetus, terveys, tie, vesi, julkinen taloushallinto, julkisen hallinnon uudistukset, rahoitusmarkkinoiden uudistukset, desentralisaatio, yksityisen sektorin kehitys, HIV/AIDS, sukupuolten tasa-arvo, köyhyysanalyysi ja köyhyyden seurantajärjestelmä). Väliarvioinnin tulokset on esitetty kaikkien osapuolten yhteisesti hyväksymässä, 27.9.2004 päivätyssä raportissa.

Väliarvioinnin keskeisistä tuloksista ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto on laatinut 4.10.2004 päivätyin muistion. Muistion mukaan köyhyyden vähentämisstrategian määrittelemistä viidestä prioriteettisektorista erityisesti opetus- ja terveyssektorilla oli päästy vuodelle 2004 määriteltyjen budjettituen arvioinnin viitekehysten indikaattorien mukaisiin tuloksiin. Peruskoulujen oppilasmäärä oli kasvanut. Alle yksi- sekä alle viisivuotiaiden lasten kuolleisuus oli laskenut. Maataloussektorilla sekä julkisen hallinnon uudistamisessa yleiskehitys on ollut asetettuihin tavoitteisiin nähden hyvää. Julkishallinnon reformissa on edistytty ns. hallinnon kehiti-

tämistarpeita kartoittavissa toiminnallisissa analyysissä, palkkaus-uudistuksessa sekä korruptioselvityksen tekemisessä. Raportissa kerrotaan myös useista muista uudistusprosesseista, jotka koskevat muun muassa julkista taloushallintoa sekä rahoitusmarkkinoita säätelevää lainsäädäntöä.

Väliarvioinnin keskeiset huolenaiheet olivat samat kuin vuoden 2004 kevään vuosiarvioinnissa eli julkisen taloushallinnon ongelmat sekä oikeusjärjestelmän heikkous. Näiden lisäksi kolmanneksi keskeiseksi ongelmaksi nostettiin Mosambikin hallituksen riittämättömät toimet yksityisen sektorin toimintaedellytysten parantamiseksi.

Budjettitukiyhteistyön näkökulmasta erityisen ongelmallisia ovat Mosambikin julkisen taloushallinnon vaikeudet, joista väliarvioinnissa arvioitiin keskeisimmiksi:

1) Budjetin toimeenpano ei ole edennyt täysin suunnitelmien mukaisesti. Köyhyiden vähentämisstrategian ja vuodelle 2004 toiminnan arvioinnin viitekehyksessä (PAF) määriteltyjen tavoitteiden mukaan korkomenoja lukuun ottamatta 65 % valtion budjettimenoista pitäisi kohdistua viidelle prioriteettisektorille. Ensimmäisen vuosipuoliskon toteutuma oli 64 %, joten vuositavoitteeseen voidaan kuitenkin vielä päästä. Vaikka kokonaistoteuma on suhteellisen hyvä, on tiettyjen keskeisten sektorien toteutuma selvästi alle tavoitteiden.

2) Mosambikin valtiontalouden tarkastustointa on edelleen vahvistettava. Vaikka tällä sektorilla on väliarvioinnin mukaan tapahtunut myös positiivista kehitystä – muun muassa valtionhallinnon sisäisen tarkastuksen yksikkö (IGF¹⁷) on vahvistunut – on alueella budjettitukiyhteistyön näkökulmasta myös ongelmia. Vuoden 2004 budjettituen arvioinnin viitekehykseen sisältyi tavoite, jonka mukaan Mosambikin valtiontalouden ulkoisesta tarkastuksesta vastaavan ylimmän tarkastusviranomaisen, nimeltään Tribunale Administrativo (TA), toiminta piti arvioida vuonna 2004. Arviointi ei ollut toteutunut. Väliarvioinnissa sovittiin, että se tehdään vuoden 2005 aikana.

Näiden lisäksi väliarvioinnissa todettiin, että valtion budjettiraportoinnin laadun olisi parannuttava. Tästä näkökulmasta väliarvioinnissa todettu huono uutinen oli valtion integroidun hallintojärjes-

¹⁷ *General Inspectorate of Finance.*

telmän käyttöönoton viivästyminen. Ensimmäinen tämän järjestelmän avulla tehtävä valtion budjetin toimeenpanon neljännesvuosiraportti lykkääntyy vuoden 2005 alkupuolelle.

Arvioinnin perusteella vuoden 2005 keskeisimmiksi prioriteetti-alueiksi nostettiin julkisen taloushallinnon kehittäminen, oikeusjärjestelmän uudistusten vauhdittaminen sekä yksityisen sektorin kehityksen vahvistaminen. Nämä ovat myös vakavia riskitekijöitä, jotka syvetessään saattavat hidastaa ja vaikeuttaa köyhyyden vähentämistrategialle asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

3.1.6 Budjettituen maksatukset

Budjettituen maksumenettelystä on yksityiskohtaisesti sovittu yhteisrahoitusasiakirjassa sekä Suomen ja Mosambikin kahdenvälisessä sopimuksessa. Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan Mosambikin suunnittelu- ja valtiovarainministeriö¹⁸ toimittaa kirjallisen maksatuspyynnön Suomen ulkoasiainministeriölle. Maksu suoritetaan euroissa Mosambikin keskuspankissa¹⁹ olevalle Mosambikin hallituksen määräämälle dollarimääräiselle valuuttatilille. Maksun saavutua tilille se tulee 48 tunnin (kaksi työpäivää) sisällä siirtää muunnettuna kansalliseksi valuutaksi erityiselle suunnittelu- ja valtiovarainministeriön ohjelma-apua varten perustamalle siirtotilille. Muuntaminen kansalliseksi valuutaksi tapahtuu varojen vastaanottopäivänä voimassa olevan keskuspankin ostokurssin perusteella. Siirtotililtä avunantajien maksut siirretään Mosambikin suunnittelu- ja valtiovarainministeriön suunnitelman perusteella valtion budjetin tulotilille, jolle ne kirjataan tuloiksi. Kaikki mahdollisesti kertyvät korot lisätään valtion tuloihin. Mosambikin keskuspankki ei peri rahaliikenteestä palkkiota. Siirtokulut vähennetään suoraan tililtä. Kolmen päivän kuluessa varojen saapumisesta Mosambikin keskuspankki ilmoittaa kirjallisesti Suomen ulkoasiainministeriölle sekä suunnittelu- ja valtiovarainministeriölle vastaanottaneensa maksun.

Suomen Mosambikille vuodelle 2003 myöntämä budjettituki, kolme miljoonaa euroa, maksettiin 28.8.2003 ja vuoden 2004 tuki, neljä miljoonaa euroa, 6.9.2004. Vuoden 2005 tukea, myös neljä miljoonaa euroa, ei ollut maksettu kuluvan vuoden maaliskuun loppuun mennessä.

¹⁸ Ministry of Planning and Finance, MPF.

¹⁹ Bank of Mocambique, BoM.

Budjettitukiyhteistyön vuosien 2003 ja 2004 maksuliikennettä koskevien tilintarkastusraporttien mukaan Suomen vuoden 2003 budjettitukimaksu on kirjautunut mainitulle siirtotilille 5.9.2003 ja vuoden 2004 maksu 10.9.2004.

Mosambikin keskuspankki ei ole erikseen ilmoittanut vastaanotaneensa vuosien 2003 ja 2004 budjettitukea, mutta tuen vastaanottaminen ilmenee budjetin neljännesvuosiraporteista.

3.1.7 Budjettituen tarkastusmekanismi

Budjettitukiyhteistyöasiakirjassa on sovittu kolmesta eri tarkastusmuodosta.

Budjettituen maksuliikenteen tarkastus

Tarkastuksessa varmistetaan muun muassa siitä, että Suomen ja muiden maiden maksatukset ovat kulkeutuneet Mosambikin keskuspankin valuuttatililtä sovitussa aikataulussa Mosambikin valtion budjetin tulotilille. Tilintarkastuksen suorittaa vuosittain yksityinen, riippumaton ja kansainväliset standardit täyttävä tilintarkastusyhteisö. Tähän saakka sen on tehnyt KPMG:n paikallinen tilintarkastusyhteisö.

Budjettitukiyhteistyön tarkastustoimen seurantaryhmän vuosien 2000 – 2003 maksuliikenteen tarkastuksista laatiman muistion mukaan ei tarkastuksen audit trail ole kaikilta osin toteutunut. Tämän vuoksi tilintarkastuksen tehtäväkuvausta on vuoden 2003 aikana tarkennettu. Täydentävä tilintarkastus on suoritettu sen varmistamiseksi, että kaikki budjettitukivarat on tuloutettu Mosambikin valtion budjetin tulotilille. Täydentävän tarkastuksen mukaan varojen jäljittäminen ei kuitenkaan ole ollut mahdollista, koska elokuuhun 2002 saakka budjettitukimaksut siirtyivät keskuspankista yleiselle vasta-arvotilille MB-10,²⁰ jolle budjettitukivarojen lisäksi talletettiin muitakin varoja. Vasta erityisen siirtotilin (TrAc) avaamisen jälkeen oli tarkastuksen mukaan mahdollista todentaa maksetun tuen ja budjettituloutusten välinen yhdenmukaisuus.

Yhteisrahoituksen seurannan tarkastusryhmä on pyytänyt suunnittelu- ja valtiovarainministeriöltä selvityksen yleiselle vasta-arvotilille vuosina 2000 – 2002 suoritettujen maksujen ja budjetin

²⁰ *General Countervalue Account.*

tulotilille tehtyjen siirtojen yhdenmukaisuudesta. Suunnittelu- ja valtiovarainministeriö on antanut selvityksen huhtikuussa 2004. Tilintarkastusta on myös jatkettu.

Budjettitukiyhteistyön vuoden 2004 väliarviointiraportin mukaan täydentävän tarkastuksen valmistuminen on viivästynyt muun muassa sen johdosta, että tarkoitusta varten ei ollut budjetoitu määrärahoja. Raportin mukaan ratkaisu ongelmaan tulee löytää mahdollisimman pian.

Vuoden 2003 maksatuksiin kohdistunut tilintarkastus on ollut aikaisempaa täydellisempi ja täsmällisempi. Tilintarkastusraportin mukaan maksujen kirjautuminen valtion budjetin tulotilille on voitu verifioida, lukuun ottamatta siirtotilillä vuoden 2003 lopussa ollutta 315,6 miljardin MZ:n²¹ suuruista loppusaldoa. Tarkastuksessa havaittiin myös lukuisia virheitä keskuspankin operaatioissa ja kaksi vakavaa myöhästymistä yhteisrahoitussopimuksessa sovitusta varojen siirtoaikataulusta. Suunnittelu- ja valtiovarainministeriötä on kehoitettu huolehtimaan siitä, että keskuspankki korvaa myöhästymisestä aiheutuneet kustannukset siltä osin kun se on myöhästymisiin syyllinen. Tarkastuksessa ilmeni myös, että varojen siirtojen täsmäytysmenettely on suunnittelu- ja valtiovarainministeriössä ollut puutteellista, mikä on mahdollistanut osan tapahtuneista virheistä. Muistion mukaan sekä suunnittelu- ja valtiovarainministeriön että keskuspankin budjettituen hallinnoinnissa on paljon kehittämisen varaa. Hallinnoinnin kehittämisestä on tilintarkastusraportissa suosituksia.

Budjettitukiyhteistyön vuoden 2004 väliarviointiraportin mukaan raportin suosituksia ei ollut pantu toimeen.

Tilintarkastuksissa ilmenneistä puutteista johtuen avunantajat ovat jatkaneet vuoropuhelua Mosambikin hallituksen kanssa, mutta mitään merkittävää edistystä ei ole tapahtunut. MB-10 tilin tarkastukseen liittyen suunnittelu- ja valtiovarainministeriö on helmikuussa 2005 toimittanut avunantajille tietoja tilin käytöstä. Saadut tiedot olivat avunantajien ekonomistiryhmän mielestä täysin riittämättömiä. Avunantajaryhmään kuuluva Ruotsi on kirjoittanut asiasta kirjeen suunnittelu- ja valtiovarainministeriölle, mutta asia ei ole edistynyt.

²¹ Tämä on noin 13,2 miljoonaa USD käyttäen vuoden 2003 vaihtokurssia 1 USD = 23.782 MZ. Suomen Maputon suurlähetystön ilmoittama kurssitieto.

Valtion tilinpäätöksen tarkastus

Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan Mosambikin lainsäädäntö edellyttää, että maan ylin ulkoinen tarkastusviranomainen, Tribunale Administrativo, tarkastaa vuosittain valtion tilinpäätöksen. Maan parlamentin käsiteltyä tarkastuksesta laaditun raportin ja sen tultua julkiseksi maan hallitus keskustelee raportin suosituksista avunantajayhteisön kanssa.

Budjettikiyhteistyön vuoden 2003 arviointiraportin mukaan yhteistyön kaikki osapuolet olivat sitä mieltä, että Tribunale Administrativon suorittama tarkastustoiminta on budjettituen näkökulmasta olennaisen tärkeätä ja välttämätöntä. Valtion tilinpäätös ja osittain tästä johtuen myös Tribunale Administrativon valtion tilinpäätöksen tarkastus on kuitenkin valmistunut niin myöhään, ettei kertomuksen suosituksista ole ollut käytännön hyötyä budjettikiyhteistyön hallinnoinnissa. Valtion vuoden 2003 tilinpäätöksen valmistuttua uuden budjettilainsäädännön vaatimusten mukaisesti toukokuussa 2004 antoi Tribunale Administrativo sitä koskevan kertomuksensa säädetyssä ajassa parlamentille kyseisen vuoden loka-kuussa.

Tribunale Administrativon toimintaa on käsitelty muun muassa avunantajien teettämässä Mosambikin taloushallintoa koskevassa selvityksessä.²² Raportin mukaan Tribunale Administrativon tarkastusresurssit ovat vähäiset. Virasto on usean vuoden aikana saanut Ruotsin tarkastusvirastolta²³ teknistä tukea toimintansa kehittämiseksi. Virasto tarkasti valtion tilinpäätöksen ensimmäistä kertaa varainhoitovuodelta 1998. Valtion tilinpäätöksen tarkastamisen lisäksi viraston tehtäviin kuuluu myös kaikkiaan 800 maksupisteen (accounting unit) tilien tarkastus. Vain osa maksupisteistä on toimittanut tilinsä Tribunale Administrativolle tarkastettavaksi. Vuonna 2003 Tribunale Administrativo tarkasti kahdeksan maksupisteen tilit, mikä on vain yksi prosentti maksupisteiden kokonaismäärästä. Kaikissa tehdyissä tarkastuksissa löytyi paljon huomautettavaa.

Tribunale Administrativoon tehdyn käynnin yhteydessä keskusteltiin muun muassa viraston roolista valtion varojen tarkastajana ja tarkastusten raportoinnista. Tribunale Administrativo on tilintarkas-

²² *Public Finance Management Assessment Mozambique 2004, Scanteam September 2004.*

²³ *Riksrevisionen.*

tustuomioistuintyyppinen tarkastuselin. Tarkastushenkilöstön määrä on alle 20. Virasto tekee toistaiseksi vain tilintarkastuksia, mutta myös toiminnantarkastus on sisällytetty viraston pidemmän aikavälin suunnitelmiin. Tarkastukset tehdään vuosisuunnitelman perusteella. Tarkastuksessa arvioidaan ennen kaikkea toiminnan lainmukaisuutta ja taloudellisuutta. Tarkastuskohteiden valinta perustuu muun muassa riskianalyysiin, jonka keskeisiä kriteerejä ovat olenaisuus, lainmukaisuus ja käytettyjen varojen määrä. Tribunale Administrativo toimii yhteistyössä suunnittelu- ja valtiovarainministeriössä toimivan sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa. Lain mukaan sisäisen tarkastuksen yksikkö on velvollinen antamaan Tribunale Administrativon käyttöön sen pyytämän tiliaineiston ja tarkastuskertomukset. Sisäisen tarkastuksen yksikössä haastatellun ruotsalaisen konsultin mukaan Tribunale Administrativon toiminta ei vastaa ulkoiselle tarkastustoiminnalle nykyisin asetettavia vaatimuksia. Virasto pitäisi organisoida kokonaan uudelleen.

Sen lisäksi, että Tribunale Administrativo on maan ylin ulkoinen tarkastusviranomaisena, sillä on myös muita tehtäviä. Se päättää hallinnon tärkeimmistä henkilöstövalinnoista ja hyväksyy etukäteen kaikki julkiset hankinnat.

Parlamentin suunnittelu- ja budjettikomitea tekee arvionsa valtion tilinpäätöksestä Tribunale Administrativon kertomuksen suositusten pohjalta. Komitean resurssit kertomuksen käsittelemiseksi ovat erittäin rajalliset. Sillä ei myöskään ole mahdollisuuksia teettää omia selvityksiä ja tutkimuksia.

Toiminnantarkastus

Yhteisrahoitusasiakirjan mukaan kolmannen tarkastuslajin muodostaa toiminnantarkastus²⁴. Toiminnantarkastuksia suorittaa vuosittain edellä mainittu sisäisen tarkastuksen yksikkö. Yhteisrahoitusasiakirjan allekirjoittajat sopivat tehtävistä tarkastuksista, joiden tulee kohdistua köyhyyden vähentämisen kannalta oleellisiin toimintoihin. Tarkastuksia tehdään aluksi yksi vuodessa, kunnes sisäisen tarkastuksen yksikön resurssit sallivat useamman tarkastuksen tekemisen. Ensimmäinen toiminnantarkastus kohdistui lääkkeiden jakelujärjestelmään. Sitä koskeva raportti valmistui kesällä 2003. Tarkastus paljasti useita puutteita järjestelmässä. Raportissa tehtiin useita

²⁴ *Value for Money Audit.*

järjestelmää koskevia parannusehdotuksia. Seuraava, tiesektoria koskeva tarkastus aloitettiin vuoden 2003 loppupuolella, mutta sen valmistuminen on viivästynyt.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaa valtionhallinnon sisäisestä tarkastuksesta. Tarkastustyön lisäksi sen tehtäviin kuuluu valtionhallinnon muun sisäisen tarkastuksen kehittämisen tukeminen ja koordinointi sekä valtion toimintojen tehokkuuden edistäminen. Sisäisen tarkastuksen yksikön toiminta ja resurssit ovat viime vuosina selvästi kehittyneet ja vahvistuneet, mutta ne ovat yleisesti ottaen edelleen heikot. Yksikön toimintaa tukee muun muassa Ruotsin kehitysapuviranomainen SIDA. Lisäksi yksikössä on pidemmän aikaa työskennellyt konsulttina Ruotsin tarkastusviraston virkamies. Konsultin mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tilintarkastukset kattavat tällä hetkellä 140 instituutiota. Lisäksi toiminnantarkastusten tekeminen on aloitettu. Yksikön toimintaa ohjaa äskettäin valmistunut viisivuotissuunnitelma. Sillä on oma budjetti. Tarkastukset tehdään vuosisuunnitelman perusteella standardoituja menetelmiä noudattaen. Myös jälkiseurantaa tehdään. Köyhyyden vähentämisstrategian tarkastaminen kuuluu toiminnan prioriteettialueisiin. Lainsäädännön mukaan sisäisen tarkastuksen yksikön tarkastusmandaatti on laaja ja vahva. Yksikkö raportoi suunnittelu- ja valtiovarainministeriölle. Raportit eivät ole julkisia.

Budjettituen antamisen kannalta konsultti piti Mosambikin valtion taloushallintoa yleisesti ottaen liian heikkona. Uuteen taloushallintojärjestelmään ja sen käyttöönottoon hän suhtautui varauksellisesti.

Budjettituen käytön valvonnassa tulisi valtion ulkoisella tarkastusviranomaisella olla keskeinen asema. Mosambikissa valtionhallinnon tarkastus on käytännössä melko paljon sisäisen tarkastuksen yksikön toiminnan varassa. Tämä näkyy tarkastustoiminnan kattavuuden lisäksi muun muassa siinä, että toiminnantarkastusten tekeminen on yhteisrahoitussopimuksessa annettu yksikön tehtäväksi. Yleensä tämä kuuluu ulkoiselle tarkastusviranomaiselle. Myöskään Tribunale Administrativon toiminnan arvioinnista ei ole pystytty päättämään budjettitukiyhteistyölle vuodelle 2004 asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Eräänä esteenä arvioinnin suorittamiselle on pidetty Tribunale Administrativon itsenäistä asemaa.

3.1.8 Määrärahojen budjetointi Mosambikissa

Tarkastuksessa tutustuttiin määrärahojen suunnitteluun ja budjetointiin sekä budjetin toimeenpanoon suunnittelu- ja valtiovarainministeriössä, terveysministeriössä sekä maan pääkaupungin Maputon provinssin finanssidirektoaraatissa ja terveysdirektoaraatissa.

Suunnittelu- ja valtiovarainministeriö

Suunnittelu- ja valtiovarainministeriön mukaan budjettivarojen kohdentamisen perusteina ovat valtion yleiset budjettikehykset ja eri sektoriministeriöiden tekemät ehdotukset. Nämä ehdotukset taas perustuvat hallinnonalojen omiin tarvearviointeihin.

Mosambikin valtion talousarvio on tiukasti vuotuisperusteinen. Budjetti nollataan vuoden lopussa eikä käyttämättömiä määrärahoja siirretä seuraavalle vuodelle. Budjetti muodostuu valtion omista varoista koostuvasta sisäisestä komponentista ja avunantajien rahoittamasta ulkoisesta komponentista. Merkittävä osa ulkoisesta tuesta kanavoituu kuitenkin suoraan eri sektoriministeriöiden käyttöön.

Mosambikin valtion talousarviossa määrärahojen erittely on erittäin yksityiskohtaista, suorastaan pikkutarkkaa. Budjetin kattavuus on heikko. Budjetin ulkopuolella on merkittävä määrä varoja. Ne muodostuvat avunantajien projektirahoituksen ohella eri sektoreilla ja aluehallinnossa perittävistä tuloista. Budjetin ulkopuolisesta tuesta saavat suurimman osan opetusministeriö ja terveysministeriö.

Suunnittelu- ja valtiovarainministeriön tavoitteena on, että ulkoinen tuki kokonaisuudessaan sisältyisi valtion budjettiin. Ministeriön mukaan budjetin ulkopuolella olevien varojen jäljittäminen on vaikeaa. Koska keskushallinnolla ei ole tietoa kaikista käytettävissä olevista resursseista, menettää budjetti olennaisella tavalla merkityksensä varojen allokoinnin tehokkaana työvälineenä yhteisesti sovitujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Tämä heikentää toiminnan läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuuden toteutumista. On arvioitu, että vuonna 2003 yli puolet julkisten menojen rahoituksesta ja 80 % avunantajien rahoittamista investoinneista tapahtuu budjetin ulkopuolella.

Budjettiin kuulumattomiin tuloihin liittyvä läpinäkyvyyden puute muodostaa potentiaalisen korruption lähteen. Tämän lisäksi varsinkin terveys- ja opetussektoreilla kerätään joukko erilaisia maksuja, joiden laillinen perusta on epäselvä. Myös oikeusjärjestelmän puit-

teissa peritään huomattava määrä maksuja, joiden huono tilittäminen tekee väärinkäytökset mahdollisiksi.

Terveysministeriö

Terveysministeriön mukaan budjetointi tapahtuu hyvässä yhteistyössä suunnittelu- ja valtiovarainministeriön kanssa. Terveyshallinnon sisällä myös provinssit ja alueet osallistuvat budjetin valmisteluun. Terveyshallinnossa budjetoinnin perustana ovat viisivuotissuunnitelma, sektorisuunnitelma ja köyhyyden vähentämisstrategia. Ministeriön tavoitteena on, että budjetin tulee joka vuosi kasvaa nimellisesti 10 – 15 % ja reaalisesti noin 7 %. Ministeriössä todettiin, että valtion budjetista saatavat määrärahat eivät yksin riitä toimintojen ylläpitämiseen, minkä vuoksi ulkoisen rahoituksen saaminen suoraan ministeriöön on välttämätöntä.

Terveydenhuollon perustavoitteena on kuolleisuuden vähentäminen. Eräänä prioriteettialueena on avohoidon kehittäminen perustasolla. Tämä tapahtuu maaseudun terveyskeskuksia rakentamalla ja varustamalla. Kriteereitä rahoituksen kohdentamiselle ovat muun muassa asumistiheys, köyhyysaste ja terveyskeskusverkoston tiheys. Tähän saakka varat ovat kuitenkin kohdentuneet liikaa ylemmille tasoille, kuten sairaaloihin. Käynnissä oleva tukkarokkompanja on suunnattu pelkästään perustasolle.

Provinssin terveysdirektoraatti

Provinssitasolla terveyshallinnon budjetin suunnittelusta vastaa provinssin terveysdirektoraatti.²⁵ Vuosittain heinäkuussa järjestetään integroitu suunnitteluseminaari, johon ministeriön osastojen lisäksi myös alueiden ns. ohjelmavastaavat osallistuvat. Provinssin finanssidirektoraatin²⁶ edustaja on mukana seminaarissa. Budjetoinnin perustana ovat edellisen vuoden toiminnan toteutumaluvut. Köyhyyden vähentämisstrategia on eräs budjetoinnin pääkriteereistä. Suunnittelu- ja valtiovarainministeriölle lähetettävä provinssin budjettiehdotus kootaan alueiden tekemien ehdotusten pohjalta.

²⁵ *Provincial Directorate of Health.*

²⁶ *Provincial Directorate of Finance.*

Provinssin finanssidirektoraatti

Provinssin finanssidirektoaraatin mukaan provinssitason budjetti muodostuu eri hallinnonalojen tuloista ja menoista. Provinssitasolla kerättävät tulot jäävät provinssin käyttöön. Pääosa menoista kateetaan kuitenkin suunnittelu- ja valtiovarainministeriön direktoraatille jakamalla budjettivaroilla. Direktoraatin käsityksen mukaan provinssien ja alueiden budjettien tasosta päätetään keskushallinnossa.

3.1.9 Budjetin toimeenpano Mosambikissa

Budjetin vuoden 2003 ja vuoden 2004 ensimmäisen puoliskon toimeenpanossa ei ole täysin saavutettu köyhyiden vähentämistästrategialle asetettuja tavoitteita. Vuotta 2003 koskevan vuosiarviointin loppuraportin mukaan määrärahojen käyttö prioriteettisektoreilla oli 64,9 % budjetin kokonaismenoista tavoitteen ollessa 67 %. Avunantajaryhmän teettämän budjetin toimeenpanoa arvioineen konsulttiryhmän raportin²⁷ mukaan prioriteettisektoreiden osuus maksatuksista oli vuonna 2003 vain 60 %. Vuoden 2004 ensimmäisen vuosipuoliskon toteutuma oli väliarviointiraportin mukaan 64 % tavoitteen ollessa 65 %. Mainitun konsulttiraportin mukaan määrärahojen käyttö prioriteettisektoreilla oli vuoden 2004 yhdeksän ensimmäisen kuukauden aikana 61 % niille budjetoidusta määrästä. Käyttö vaihteli sektoreittain. Esimerkiksi terveydenhuollossa se oli 57,9 % budjetoidusta. Muiden kuin prioriteettialueiden maksatukset olivat 64 % ja muiden budjettimenojen 82 % vuosibudjetista.

Raportin mukaan hallitus ei siten ollut asettanut prioriteettisektoreita etusijalle. Raportin erästä taulukosta ilmenee, että valtion vuoden 2004 kokonaismenoista ainoastaan 61,4 % oli budjetoitu ohjelman mukaisille prioriteettialueille.

Suunnittelu- ja valtiovarainministeriö

Budjetoitujen määrärahojen käyttö eli maksatukset sektoriministeriöille sekä provinssille ja alueille tapahtuvat Mosambikin suunnittelu- ja valtiovarainministeriön maksusuunnitelman ja ministeriöi-

²⁷ *A short study on budget execution issues related to state accounts, external audits on state accounts, and budget execution reports, December 2004.*

den sekä muiden instituutioiden tekemien esitysten perusteella. Suunnittelu- ja valtiovarainministeriön mukaan periaatteena on, että kansalliset varat käytetään ensin. Käytännössä suurin osa valtion omista tuloista saadaan kuitenkin kerätyiksi vasta jälkimmäisen vuosipuoliskon aikana. Kun myös avunantajien maksut usein painottuvat loppuvuoteen, tarkoittaa tämä yleensä sitä, ettei suunnittelu- ja valtiovarainministeriöllä ole alkuvuodesta riittävästi varoja tarvittaviin maksuihin.

Jokaisella budjettivaroja saavalla instituutiolla on erilliset pankkitilit palkkoja, toimintamenoja ja investointeja varten. Mosambikin valtionhallinnossa on käytössä yhteensä 16.000 pankkitiliä. Suunnittelu- ja valtiovarainministeriön kunnianhimoisena tavoitteena on, että 2007 – 2008 lähtien olisi käytössä ainoastaan yksi yhteinen menotili.

Instituutioille annetaan ennakkoja menojen maksuja varten toimittamalla kullekin shekki, joka lunastetaan pankissa asianomaiselle tilille. Vuoden ensimmäinen ennakko on määrältään 2/12 vuoden rahoitustarpeesta. Seuraavan ennakon saaminen edellyttää edellisen ennakon määrän tilittämistä ja käyttämättä jääneen osan palauttamista shekillä suunnittelu- ja valtiovarainministeriölle. Järjestelmä on erittäin byrokraattinen ja aikaa vievä. Sitä hidastaa provinssien ja alueiden heikko kyky laatia määrääjassa vaatimusten mukaiset tilitykset.

Terveysministeriö

Terveysministeriön mukaan maksut suunnittelu- ja valtiovarainministeriöstä tulevat liian hitaasti, mikä vaikeuttaa toimintaa. Valtion budjetin toteutuma terveyshallinnossa on keskimäärin vain 50 - 60 prosenttia budjetoidusta. Sektorin valtion investointibudjetti on alle 10 miljoonaa USD. Se riittää pelkästään kunnossapitoon. Ensimmäiset investointimäärärahat on yleensä saatu käyttöön vasta maaliskuun huhtikuussa. Käyttövaroissa tilanne on viime vuosina jonkin verran parantunut. Tarkastusajankohtana terveysministeriö oli juuri saanut käyttöönsä miljoona USD. Toimintojen ylläpitämiseksi ministeriön joutuu aika ajoin käyttämään myös muita varoja. Tällaisia ovat muun muassa avunantajien rahoittamat ministeriön yhteisrahoisto ja provinssirahastot. Esimerkiksi provinssirahaston vuoden 2005 budjetti on 12 miljoonaa USD. Lainatut rahat maksetaan takaisin myöhemmin saatavista budjettivaroista.

Provinssin terveystdirektoraatti

Provinssin terveystdirektoraatin mukaan sen provinssin finanssidi-
rektoraatista saamat ennakkomaksut ovat yleensä 75 % pyydetystä
määrästä. Terveystministeriöstä saadut muut varat eivät riitä tämän
vajauksen peittämiseen. Vuonna 2003 ainoastaan 50 % provinssin
terveysbudjetista toteutui. Jos määrärahoja jää käyttämättä, vähen-
tää se aina seuraavalle vuodelle budjetoitavien varojen määrää.

Provinssin finanssidi- rektoraatti

Provinssin finanssidi-
rektoraatin mukaan se vastaanotti vuoden 2005
ensimmäisen ennakkomaksun suunnittelu- ja valtiovarainministeri-
öltä tammikuun toisena päivänä. Ennakot jaettiin edelleen institu-
tioille tammikuun 10 päivän tienoilla. Yhteensä ennakkomaksujen
saajia on 400. Maksut kulkeutuvat siten suoraan loppukäyttäjille ei-
vätkä esimerkiksi toimintaa ohjaavan ja valvovan ministeriön kaut-
ta. Raportointi varojen käytöstä tapahtuu samalla tavalla eli pro-
vinssin finanssidi-
rektoraatin kautta suunnittelu- ja valtiovarainmi-
nisteriölle. Direktoraatin mukaan instituutioiden kyky tilittää varoja
on yleensä huono.

Direktoraatissa käynnin yhteydessä 17.2.2005 tarkastettiin pisto-
kokeellisesti yhden instituution vuoden 2004 joulukuun ennakosta
tekemä tilitys. Se oli tehty asianmukaisesti, mutta ennakosta käyt-
tämättä jäänyttä osuutta vastaava shekki oli edelleen direktoraatissa.

3.1.10 Hankintatoimen kehittäminen

Hankintatoimi muodostaa potentiaalisen lähteen julkisten varojen
väärin käytölle. Avunantajat ovat jo pidemmän aikaa olleet vaka-
vasti huolissaan Mosambikin julkisia hankintoja koskevien säännös-
ten puutteista ja hankintoihin liittyvistä epämääräisistä käytännöistä.
Ruotsin kehitysapuviranomaisen SIDAn opetusministeriölle myön-
tämästä tuesta äskettäin suoritettu ulkoinen tilintarkastus osoitti, ett-
ei myöskään olemassa olevia sääntöjä juuri noudateta. Myös sisäi-
sen tarkastuksen yksikön tarkastuksissa on kiinnitetty huomiota sa-
maan ongelmaan. Sääntöjen noudattamatta jättäminen johtuu osit-
tain myös siitä, etteivät virkamiehet aina ole tietoisia säännösten
olemassaolosta.

Maan nykyinen hankintatoimi ei täytä kansainvälisiä vaatimuksia. Tavoitteena on läpinäkyvän ja tehokkaan hankintajärjestelmän aikaansaaminen. Vuonna 2000 aloitettu uudistustyö on kuitenkin edennyt hitaasti. Toiminnan arvioinnin viitekehyksessä (PAF) uudistusten läpivieminen on nostettu tärkeään asemaan. Uuden hankintasäännösten olisi pitänyt valmistua vuoden 2004 aikana, mutta valmistuminen on siirtynyt vuoden 2005 puolelle. Maailmanpankki on asettanut uudistuksen toteuttamisen jatkorahoituksensa erääksi ehdoksi.

3.1.11 Oikeusjärjestelmän tilanne

Oikeusjärjestelmän kehittymättömyys muodostaa vakavan esteen Mosambikin kehitykselle. Transparency Internationalin ja Ética Mocambiquen tekemien tutkimusten mukaan kansalaiset pitävät maan oikeusjärjestelmää erittäin korruptoituneena. Suuren korruptioriskin osasyynä pidetään maan oikeusjärjestelmän alhaista kapasiteettia ja tehottomuutta. Kapasiteettiongelmissa johtuen vireillä olevien tapausten määrä kasvaa koko ajan. Oikeusjärjestelmän puitteissa peritään merkittäviä maksuja, joiden tilittäminen on huonosti järjestetty. Tähän liittyvä korruption mahdollisuus muodostaa uhan koko järjestelmän riippumattomuudelle.

Väliarviointiraportin mukaan oikeusjärjestelmän uudistukset etenivät huonosti vuoden 2004 ensimmäisellä puoliskolla. Investointibudjetin alhainen käyttö muun muassa vankilojen kohentamiseksi muodostaa vakavan ihmisoikeuksiin liittyvän huolenaiheen. Uudistusten tavoitteena on muun muassa lisätä oikeuslaitoksen antamien tuomioiden määrää sekä vähentää vankiloissa syytteitä odottavien ihmisten määrää ja odotusaikaa.

3.1.12 Hyvän hallinnon kehittäminen mukaan lukien korruption vastainen toiminta

Mosambikin yleinen korruptiotilanne on Transparency Internationalin viimeisimmän korruptioindeksin mukaan lievästi parantunut edellisvuoteen verrattuna. Indeksiluku oli 2,8 vuonna 2004, kun se oli 2,7 vuonna 2003. Viiden vuoden perspektiivillä tilanne on kuitenkin pysynyt muuttumattomana.

Köyhyyden vähentämisstrategiaan sisältyvän hyvä hallinto - osion kehitystä seuraavan työryhmän vuoden 2004 vuosiarvioinnin tausta- muistion mukaan Mosambikin hallitus katsoo, että korruption nujertaminen edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa. Tähän sisältyy ennalta ehkäisy, moitteettomaan toimintaan rohkaiseminen, pakottaminen, hallintokuri, lain noudattaminen ja siihen liittyen rikostutkinta ja rankaiseminen. Vuodesta 2004 eteenpäin edellä sanotun tulee näkyä konkreettisina toimenpiteinä korruption ehkäisemisessä ja paljastamisessa julkisella sektorilla sekä siten, että kurinpidollisia menettelytapoja noudatetaan myös käytännössä.

Äskettäin valmistunut korruptiotutkimus toimii apuna korruption vastaisen strategian luomisessa ja muodostaa perustan vertailulle. Valtion integroidun hallintojärjestelmän käyttöönottamisen pitäisi parantaa julkisten varojen valvontaa. Korruption vastaisen lain valmistuminen on ensiarvoisen tärkeitä, koska siinä säädetään myös maan syyttäjänviraston toiminnasta. Tähän saakka viraston toiminta on ollut marginaalista. Sen käytettävissä ei ole ollut omaa henkilökuntaa eikä budjettivaroja. Syyttäjänviraston kapasiteetin parantamiseksi sekä sen henkilöstöresurssien ja budjettivarojen lisäämistä on pidetty olennaisen tärkeinä toimenpiteinä.

Oikeussektorilla esiintyvän korruption ehkäisemiseen, paljastamiseen ja rankaisemiseen voidaan päästä yksinkertaistamalla menettelytapoja, luomalla toiminnan arviointijärjestelmä, tarkastuksilla sekä kurinpidollisin toimin. Tutkimus oikeussektorin korruptiotilanteesta oli tarkoitus aloittaa vuonna 2004. Tutkimusraporttiin piti sisällyttää konkreettisia ehdotuksia sektorin korruptiotilanteen parantamiseksi.

Mosambikin valtion vuoden 2004 budjetin yhdeksän ensimmäisen kuukauden toteutumaraportin²⁸ mukaan hyvään hallinnon (good governance) tarkoitukseen toimintavuodelle budjetoiduista varoista oli käytetty 67,9 %. Useaan muuhun prioriteettialueeseen verrattuna toteutumalukua on pidettävä hyvänä.

Vuoden 2004 budjettituella rahoitetun toiminnan arvioinnin viitekehukseen on sisällytetty seuraavat korruption ehkäisemiseen tähtäävät toimenpiteet:

²⁸ *A short study on budget execution issues related to state accounts, external audits on state accounts, and budget execution reports, December 2004.*

- korruption vastaisen lain säätäminen
- hyvää hallintoa, korruptiota ja palveluiden tuottamista koskevan selvityksen tekeminen sekä korruption vastaisen strategian luominen ja toimeenpano
- oikeusjärjestelmän korruptiota koskevan tutkimuksen tekeminen ja siihen perustuvien suositusten toimeenpano
- korruption vastaisten yksiköiden voimavarojen lisääminen etenkin koulutetun henkilöstön osalta.

Tarkastuksessa on haastateltu maan syyttäjävirston tiloissa toimivan korruption vastaisen yksikön päällikköä.

Yksikkö on perustettu marraskuussa 2002 maan yleisen syyttäjän aloitteesta. Perustamiseen vaikuttivat osaltaan kansainväliseltä taholta esitetyt vetoamukset. Valtionhallinnossa esiintyvää korruptiota ei ollut aikaisemmin erikseen tutkittu, minkä vuoksi yksikön perustaminen oli myös perusteltua.

Yksikön henkilöstö- ja budjettiresurssit ovat erittäin rajalliset. Henkilöstöpuolella on puutetta varsinkin kokeneista ja osaavista syyttäjistä ja tutkijoista. Sisäisen tarkastuksen yksiköltä on saatu virka-apua. Yksikkö saa rahallista tukea ainakin Yhdysvaltain kehitysapuviranomaiselta²⁹. Siltä on pyydetty myös teknistä apua. Selvityksen kohteena olevat korruptiotapaukset ovat erittäin monimutkaisia.

Useimmat paljastuneet korruptiotapaukset ovat koskeneet julkisten varojen väärinkäyttöä, mikä on korruption kannalta maan suurin ongelma. Yksikkö on aloittanut maan entisen pääministerin käynnistämää hankintaa koskevan tutkimuksen. Hankinnassa oli suosittu erästä ulkomaista yritystä kotimaisten yritysten kustannuksella. Tutkimuksen seurauksena ministeriössä tehtyjä päätöksiä on purettu ja käynnistetty uusi tarjouskierros. Maan suunnittelu- ja valtiovarainministeriössä on paljastunut palkanmaksuun liittyvä laaja väärinkäytöstapaus, johon useat ministeriöt ovat olleet osallisia.

Yleisesti ottaen ministeriöissä on tultu varovaisemmiksi muun muassa hankintoja tehtäessä, koska virkamiehet pelkäävät aikaisempaa enemmän kiinnijäämistä. Väärinkäytöksiä tapahtuu edelleen, mutta ei ehkä niin avoimesti kuin aikaisemmin. Oletettavaa on, etteivät kaikki tapaukset tule yksikön tietoon.

²⁹USAID.

Kansainvälisistä korruption vastaiseen toimintaan sitouttavista sopimuksista Mosambik on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen, Afrikan Unionin yleissopimuksen ja Eteläisen Afrikan Kehitysyhteisö³⁰ - pöytäkirjan. Toistaiseksi maan parlamentti ei ole vahvistanut niitä.

Korruptionvastainen laki valmistui vuonna 2004. Sen parlamentti on vahvistanut. Lakiin liittyy kuitenkin eräitä puutteita ja ongelmia. Sen sisältö on eräiltä osin ristiriidassa maan perustuslain kanssa.

Korruption vastaista strategiaa ei ole toistaiseksi saatu aikaan. Yksikön päällikkö piti tätä merkittävänä puutteena. Hänen mielestään hallituksen tulisi laatia strategia poliittisen sitoutumisensa osoittamiseksi.

Hyvää hallintoa, korruptiota ja palveluiden tuottamista koskeva tutkimus on valmistunut, mutta ainakaan toistaiseksi sitä ei ole julkaistu. Yksikön päällikön mukaan raportin sisältö ei perustu oikeisiin tietoihin.

Tavoitteissa mainittua oikeussektorin korruptiotutkimusta ei ollut vielä aloitettu.

Terveysministeriössä tehdyssä tarkastuksessa käsiteltiin myös hyvään hallintoon ja korruptioon liittyviä kysymyksiä. Ministeriössä toiminnan läpinäkyvyyden merkitystä korruptionvähentämisen keinona korostettiin. Korruption kitkeminen kuuluu maan uuden hallituksen prioriteetteihin ja myös uusi terveysministeri on siihen sitoutunut.

Terveyssektorille on vuonna 2003 luotu hyvän hallinnon menettelytapaohje, code of conduct. Sen tavoitteena on korruption vähentäminen ja virkamiesten sitouttaminen ohjeen periaatteisiin.

Vuonna 2003 tuli terveyssektorilla provinssitasolla ilmi kaksi tapusta, jossa virkamiehet jäivät kiinni väärinkäytöksistä. Instituutioiden rahoitus keskeytettiin, kunnes tapaukset saatiin selvitettyä.

3.1.13 Mosambikin julkiseen taloushallintoon liittyvät riskit

Mosambikin suunnittelu- ja valtiovarainministeriön edustajat sekä budjettitukea antavien maiden edustajat kokoontuivat marraskuussa 2004 keskustelemaan maan julkisesta taloushallinnosta. Kokouksen pääaiheena oli avunantajamaiden teettämän Mosambikin taloushal-

³⁰ SADC, Southern African Development Community.

lintoa koskevan arviointiraportin³¹ esittely. Arvioinnin pääteemana oli avunantajien varoihin kohdistuva väärin käytön riski, fiduciary risk.³² Kokouksesta Suomen Maputon suurlähetystö on laatinut 23.11.2004 päivätyn muistion.

Muistion mukaan selvityksen pääasiallisena johtopäätöksenä oli, että avunantajien varojen väärin käytön riski on suuri. Mosambikissa on monipuoluejärjestelmä, mutta hallitsevalla Frelimo-puolueella on vahva ote valtion hallintokoneistosta. Toimeenpanovalta hallitsee täysin poliittista järjestelmää. Julkisten varojen käytön parlamentaarinen valvonta on täysin riittämätöntä. Maan oikeusjärjestelmä on heikko ja sitä pidetään erittäin korruptoituneena. Mitään parannusta ei ole havaittavissa. Julkishallintoa yritetään uudistaa, mutta tulokset ovat vaatimattomia. Julkishallinnon kapasiteetti on edelleen erittäin heikko. Esimerkiksi suunnittelu- ja valtiovarainministeriön virkamiehistä vain murto-osalla on korkeakoulututkinto.

Julkisten varojen hallinnassa havaittiin muistion mukaan myös vakavia ongelmia. Avunantajien varoja on merkitty budjettiin puutteellisesti. Budjetti korreloi huonosti valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnittelun kanssa. Arviointiraportissa budjetin toimeenpanoa pidettiin erityisen heikkona. Maksuliike, varojen siirtäminen suunnittelu- ja valtiovarainministeriöstä muille yksiköille, palkkojen maksu sekä valtion julkiset hankinnat toimivat erittäin huonosti. Varojen käytön raportointi ja valtion ulkoinen tarkastustoiminta on niin ikään erittäin puutteellista.

Valtion taloushallinnon kehittyminen riippuu paljolti uuden integroidun valtion taloushallintojärjestelmän (SISTAFE) toimivuudesta. Järjestelmä on otettu käyttöön vuoden 2004 lokakuussa. Sen pitäisi parantaa budjettisuunnittelua ja budjetin toimeenpanon seurantaa. Järjestelmä sisältää keskitetyn tilinpito- ja maksujärjestelmän, minkä toivotaan parantavan palkkojen maksua sekä julkisten hankintojen hoitoa. Taloushallintohanketta on kuitenkin hoidettu heikosti eikä siihen liittyvien ongelmien ratkaisemista ole pohdittu riittävästi. Järjestelmää on tähän asti kehitetty pelkästään tietoko-

³¹ *Public Finance Management Assessment Mosambique 2004, Scanteam September 2004.*

³² *Budjettitukiyhdistyöhön liittyy riski, ettei budjettitukirahoitusta käytetä sovituihin menoihin, rahoitusta ei käytetä tehokkaasti ja ettei tuen käytöstä raportoida asianmukaisella tavalla. Tämäntyyppisistä riskeistä käytetään englanninkielistä termiä "fiduciary risk". Lähde: Ulkoasiainministeriön budjettitukiyhdistyön ohje.*

neohjelmistona, ilman riskianalyysiä siihen sisältyvistä heikkouksista ja väärinkäytösten mahdollisuuksista.

Integroitua taloushallintojärjestelmää ei todennäköisesti kyetä otamaan kovin pian käyttöön suunnittelu- ja valtiovarainministeriön ulkopuolella muissa ministeriöissä eikä maakunnissa. Tämä johtuu siitä, ettei järjestelmää osata vielä käyttää. Merkittävänä ongelmana on pidetty myös suunnittelu- ja valtiovarainministeriön eri osastojen heikkoa sitoutumista ja omistajuutta hankkeessa. Tämä johtuu siitä, että uusi järjestelmä on luotu Maailmanpankin vaatimuksesta.

Arvioinnin johtopäätös avunantajien kannalta on, että budjettitukeen sisältyy suurempia riskejä kuin perinteiseen hankeapuun. Poliittiset tekijät vaikuttavat budjettitukivarojen käyttöön, koska hallitus vastaa niistä. Korruptio-ongelmat vaikuttavat budjettitukeen voimakkaasti ja yksittäiset tapaukset saattavat vaarantaa avun jatkamisen. Avun koordinointi merkitsee myös sitä, että apuun liittyvät riskit harmonisoituvat. Jos yksittäinen avunantaja päättää vetäytyä, myös muille tulee suuria paineita lopettaa apu. Riski on suuri myös Mosambikin hallitukselle, koska se joutuu viime kädessä kärsimään mahdollisesta varojen väärinkäytöstä.

Mosambikin suunnittelu- ja valtiovarainministeriön budjettipäällikkö on kritisoinut tehtyä selvitystä todeten, että Mosambikin hallitus ei ole saanut osallistua riittävästi sen laadintaan. Selvitys ei ota huomioon pitemmällä aikavälillä tehtyjä parannuksia. Mosambikin hallitus ei hyväksy selvitystä nykyisessä muodossaan. Hallitus olisi toivonut, että sen kanssa olisi keskusteltu selvityksen tuloksista ennen niiden julkistamista.

Pohjoismaiden budjettitukea seuraavat ekonomistit käsittelevät arviointiraportin tuloksia marraskuussa 2004 pitämässään kokouksessa. Kokouksessa oltiin yleisesti huolissaan selvityksen tuloksista ja sen osoittamista väärinkäytösten mahdollisuuksista. Yleisesti todettiin, että budjettitukivarojen hallinta ja niiden seuranta ei ole Pohjoismaiden edellyttämällä tasolla.

Muistion lopussa todetaan, että suuresta varojen väärin käyttämisen riskistä huolimatta edustajat olivat yhtä mieltä siitä, että Mosambik on selvästi parantanut ja pyrkii edelleen parantamaan julkisten varojen hallintaa. Siksi budjettituen lopettaminen tässä vaiheessa antaisi väärän viestin.

Edellä mainitussa arviointiraportissa Mosambikin taloushallinnon tilaa ja sen kehittymistä on analysoitu yhteensä 30 hyvää julkista taloushallintoa kuvaavan standardi-indikaattorin avulla. Indikaat-

toreita on laadittu muun muassa alueilta budjetin kattavuus ja läpinäkyvyys, suunnittelu ja budjetointi, budjetin toimeenpano, kirjanpito ja raportointi sekä tilivelvollisuus ja valtiontalouden tarkastus. Indikaattorit on luokiteltu asteikolla A – D, jossa A kuvaa erittäin hyvää standardin mukaista suoritusta ja D epätyydyttävää suoritusta. Analyysin yhteenvedotaulukossa esitetään maan taloushallinnon tilanne vuosina 2000 ja 2003, indikaattoreiden mukainen luokitus, kehityksen suunta sekä vuoteen 2006 saakka asetetut tavoitteet. Selvityksen mukaan yksi indikaattori on sijoitettu luokkaan A, viisi luokkaan B, 16 luokkaan C ja seitsemän luokkaan D. Yhtä indikaattoria ei ollut sijoitettu mihinkään luokkaan. Kehityksen suunta on kuitenkin arvioitu positiiviseksi 20 indikaattorin kohdalla.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö katsoo, että julkisen taloushallinnon kehittyminen Mosambikissa tapahtuu osana budjettitukiprosessia. Kehitystä arvioidaan osana budjettituen vuosiarviointia, jossa on esimerkiksi vuodelle 2005 määritelty 14 selkeää indikaattoria julkisen taloushallinnon ja pankkijärjestelmän kehittämiseksi. Ministeriö katsoo, että budjettituen kasvattamiseksi riittävä julkisen taloushallinnon kriteeri tulisi olla Suomen tekemä arvio yhteistyömaan julkisen hallinnon kehittämisessä havaittavasta positiivisesta trendistä, joka perustuu avunantajien ja yhteistyömaan budjettituen vuosiarviointien yhteydessä tekemään analyysiin. Ministeriön mukaan avunantajien yhteisten arviointien perusteella mahdollisuudet budjettituen kasvattamiselle lähivuosina Mosambikille ovat olemassa.

3.1.14 Köyhyysfoorumi osana köyhyyden vähentämisstrategian seurantamekanismia

Osana köyhyyden vähentämisstrategian seuranta- ja arviointimenettelyä Mosambikin hallitus on 28.4.2003 perustanut "Poverty Observatory" (köyhyysobservatorio, köyhyysfoorumi, PO) nimisen erityisen seurantamekanismin. Poverty Observatory toimii sekä hallituksen että sen yhteistyökumppanien välineenä köyhyyden vähentämisstrategiaan sisältyvien eri toimintojen seurannassa, valvonnassa ja arvioinnissa. Tässä tarkoituksessa Poverty Observatory toimii konsultatiivisena foorumina arvioidessaan köyhyyden vähentämisstrategian puitteissa julkiselle ja yksityiselle sektorille määriteltyjä tavoitteita ja toimenpiteitä. Seurantamekanismin on toivottu tukevan hallitusta ja sen yhteistyökumppaneita toiminnan valvonnassa

sekä koordinoinnissa ja kaikkien asianosaisten voimavarojen yhdistämisessä.

Poverty Observatory on suunniteltu pysyväisluonteiseksi elimeksi. Sen avulla on tarkoitus varmistaa, että kaikki köyhyyden torjumiseen liittyvä tieto ja informaatio levitetään tehokkaasti.

Köyhyysfoorumin tärkein tehtävä on seurata ja arvioida köyhyyden vähentämisstrategian toteutuksen edistymistä keräämällä ja analysoimalla tietoja saavutetuista tuloksista ja tehdä niiden perusteella ehdotuksia muutostoinenpiteiksi. Tämän lisäksi Poverty Observatory tekee myös omia tutkimuksia ja selvityksiä ja perustaa tarvittavia tietopankkeja.

Foorumi muodostuu neuvoa antavasta ryhmästä, Opinion Council, sekä kiinteänä elimenä toimivasta teknisestä sihteeristöstä.

Ensimmäiseen köyhyysfoorumin kokoukseen osallistui hallituksen ministerien ja ministeriöiden lisäksi edustajia keskuspankista, provinsseista, yksityissektorilta ja kansalaisyhteiskunnasta. Kokoukseen osallistui edustajia myös 20 avunantajayhteisöstä.

Useimmat osallistujat antoivat arvoa hallituksen jatkuvalla sitoutumiselle köyhyyden vähentämiseen toteuttamalla talousuudistuksia ja köyhyyden vähentämisstrategiaa. Kokouksessa oltiin pitkälti yhtä mieltä siitä, että köyhyyden voittaminen on Mosambikin suuri haaste ja että varsinkin maan köyhän väestön pitää voida hyötyä maan talouden kasvusta ja laajentumisesta. Tässä mielessä köyhyyden vähentämisstrategian toteuttaminen nähtiin keskeisenä keinona köyhyyttä vähentävän pysyvän kasvun aikaansaamiseksi.

Suomi on korostanut kansalaisyhteiskunnan keskeistä roolia köyhyyden vähentämisstrategian määrittelyssä ja strategian toimeenpanon seurannassa sekä kansalaisyhteiskunnan parempaa mahdollisuutta vaikuttaa budjettitukiyhteistyön vuosiarviointitapahtumaan. Suomi on esittänyt köyhyysfoorumin järjestämistä ennen vuosiarviointitapahtumaa, jolloin kansalaisyhteiskunnan näkemykset köyhyyden vähentämisstrategian toteutuksesta saisivat suuremman painoarvon.

3.1.15 Edustuston rooli budjettituen seurannassa

Suomen Maputon edustusto korotettiin suurlähettilästasolle vuonna 2003. Tämä johtui tarpeesta vahvistaa edustustoa kasvavan kehitysyhteistyöohjelman johdosta ja antaa sille vastuuta myös alueellisena edustustona muiden alueen maiden seurannasta. Samalla lähetys-

töön nimitettiin yksi uusi virkamies ja yksi erityisasiantuntija. Tämä paransi oleellisesti Suomen mahdollisuuksia maatasolla tapahtuvaan seurantaan.

Suomen keskeisiä haasteita budjettitukiyhteistyön kehittämisessä on käsitelty ulkoasiainministeriön Mosambikin budjettituen väliarvioinnista laaditussa, 4.10.2004 päivätyssä muistiossa. Muistion mukaan keskipitkällä aikavälillä on ilmeistä, että valtaosa Suomen kehitysyhteistyöstä Mosambikiin kanavoidaan Mosambikin budjettihallinnon kautta. Budjettituen lisäksi tämä koskee keskeistä osaa terveyssektorin tuesta. Myös Suomen tukemalla opetussektorilla ja maataloussektoriohjelmassa on odotettavissa samanlaista kehitystä. Tämä tarkoittaa, että Mosambikin finanssipolitiikan ja julkisen taloushallinnon laatu tulevat muodostamaan Suomen kehitysyhteistyön tuloksellisuuden perustan Mosambikissa. Siten on pidetty oleellisena, että Maputon lähetystössä on riittävästi talousalan resursseja, jotka kykenevät arvioimaan ennen kaikkea Mosambikin finanssipolitiikassa ja julkisessa taloushallinnossa tapahtuvaa kehitystä sekä osallistumaan ja vaikuttamaan avunantajien ja Mosambikin hallituksen väliseen vuoropuheluun näistä teemoista.

Budjettituen vuosi- ja väliarviointityön lisäksi suomalaiset virkamiehet ja asiantuntijat osallistuvat muun muassa kehitysyhteistyöpäälliköiden, ekonomistiryhmän ja terveyssektorin säännöllisesti järjestettäviin kokouksiin.

Maputon suurlähetystön resurssitilannetta ollaan vuonna 2005 parantamassa siten, että edustusto saa lähetetyn ekonomistin hoitamaan täysipäiväisesti budjettitukiasioita³³. Lisäksi edustusto saa lähetetyn maaseutukehityksen erityisasiantuntijan sekä asema-maasta palkatun erityisasiantuntijan. Lisähenkilöstö huomioon ottaen suurlähetystön resurssit budjettitukiyhteistyöhön vaikuttamiseen ovat tarkastuksen perusteella varsin hyvät.

Suomi hoitaa EU-puheenjohtajuutta Mosambikissa koko vuoden 2006 eli oman puheenjohtajakautensa lisäksi myös Itävallan puheenjohtajakauden ajan. EU-troikassa Suomi on mukana heinäkuusta 2005 lähtien. Tässä asemassa Suomella on hyvä mahdollisuus

³³ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että se on palkkaamassa 1.7.2005 lähtien Maputon suurlähetystöön päätoimisen ekonomistin, jonka tehtäviin kuuluu Mosambikin budjettituen seuranta.*

vaikuttaa Mosambikin hallituksen ja avunantajien väliseen poliittiseen vuoropuheluun.

3.2 SAMBIAN OPETUSSEKTORIN TUKEMINEN

Eteläisessä Afrikassa sijaitseva Sambia kuuluu maailman köyhimpien maiden joukkoon. Bruttokansantuote asukasta kohden on 310 dollaria. Maa on pinta-alaltaan 752.610 neliökilometriä ja asukasluku 10,1 miljoonaa. Vuotuinen väestönkasvu on 2,1 prosenttia. Keskimääräinen elinikäodote on 38 vuotta ja lukutaitoisuus 78 prosenttia³⁴.

Suomi on tukenut Sambian opetussektoria lähes 30 vuoden ajan. Tuki oli aluksi yksinomaan hanketukea. Vuodesta 1991 lähtien Suomen Sambian opetussektorille antama tuki koottiin yhden ohjelman puitteisiin. Tämän ohjelman kolmea eri vaihetta tuettiin yhteensä 12 vuoden aikana. Jokaisella vaiheella oli omat päämääränsä. Vuonna 2000 aloitettiin opetussektorin tukiohjelman kolmas vaihe, ESSP III³⁵ (jäljempänä perusopetusohjelma), jossa keskityttiin perusopetuksen tukemiseen. Hanke muodostui kolmesta pääkomponentista, jotka olivat koulurakentaminen, erityisopetuksen tarpeet ja HIV/AIDS -ehkäisy. Sen pääasiallisina toiminta-alueina olivat Sambian Läntinen ja Luoteinen Provinssi. Kyse on maan köyhimpiin kuuluvista alueista, joilla avun tarve on erittäin suuri.

Suomen apu kanavoitiin Sambian opetusministeriölle, joka toteutti hanketta laajemman peruskoulutuksen investointiohjelman (BESSIP)³⁶ puitteissa. Ohjelman rahoitukseen osallistui vuonna 2003 yhteensä kahdeksan avunantajaa.

Perusopetusohjelman sopimusehtoihin sisältyi mahdollisuus ohjelman osittaiseksi integroimiseksi peruskoulutuksen investointiohjelmahan. Tätä pidettiin perusteltuna hankkeille asetettujen yhdenmukaisten tavoitteiden johdosta. Vuoden 2000 lopussa perusopetusohjelman infrastruktuurikomponentin varat päätettiin liittää peruskoulutuksen investointiohjelman korirahoitukseen.

³⁴ *Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2003, Helsinki 2004.*

³⁵ *Education Sector Support Programme, Phase III.*

³⁶ *Basic Education SubSector Investment Programme.*

Sekä perusopetusohjelma että peruskoulutuksen investointiohjelma päättyivät vuoden 2003 lopussa. Siitä lähtien useat avunantajat, mukaan lukien Suomi, ovat tukeneet Sambian opetussektorin sektorisuunnitelman³⁷ toteuttamista.

Ulkoasianministeriön tuki perusopetusohjelmalle ja peruskoulutuksen investointiohjelmalle oli yhteensä 8.020.290 miljoonaa euroa, josta perusopetusohjelman loppuraportin mukaan käytettiin 7.921.070 euroa eli 98 % budjetoidusta määrästä. Sambiassa käytetyistä varoista suurin osa on kulunut koulujen ja opettajien asuntojen rakentamiseen ja kunnostamiseen.

3.2.1 Varojen käyttöä koskeva epäselvyys

Ulkoasiainministeriö on ilmoituksensa mukaan vuosina 2000 - 2003 suorittanut Sambian opetusministeriölle peruskoulutuksen investointiohjelman maksuja seuraavasti:

vuonna 2000	500.000 mk
vuonna 2001	6.000.000 mk
vuonna 2002	1.139.563 euroa
vuonna 2003	708.350 euroa.

Maksut on suoritettu Sambian valtion omistamalle US dollarimääräiselle tilille. Ne on muunnettu dollareiksi tilille tulopäivän kurssin mukaan. Sambian opetusministeriö on Suomen ulkoasiainministeriölle toimittamissaan ilmoituksissaan vahvistanut vastaanottaneensa Suomen maksamaa peruskoulutuksen investointiohjelman rahoitusta seuraavasti:

vuonna 2000	75.666,19 USD
vuonna 2001	861.617,67 USD
vuonna 2002	1.226.310,81 USD
vuonna 2003	794.041,85 USD
eli yhteensä	2.957.636,52 USD.

³⁷ *Education SWAP – Republic of Zambia Ministry of Education Sector Plan 2003 – 2007.*

Ilmoituksissa on selvästi todettu, että vastaanotetut maksut ovat olleet peruskoulutuksen investointiohjelman rahoitusta. Ohjelman tilin numeroa vastaanottoilmoituksiin ei ollut merkitty.

Peruskoulutuksen investointiohjelman vuoden 2003 tilinpäätökseen sisältyvän kumulatiivisen taseen mukaan ohjelman tuloksi on kirjattu Suomen vuosina 2000 – 2003 maksamaa tukea yhteensä 2.837.046 USD. Tämä on 120.590,52 USD vähemmän kuin Sambian opetusministeriö on ilmoittanut vastaanottaneensa varoja tähän tarkoitukseen.

Sambian valtiontalouden tarkastusvirasto³⁸ on vuosittain tarkastanut opetusministeriön laatimat peruskoulutuksen investointiohjelman tilit. Vuoden 2003 tilien tarkastuksesta virasto antoi niin sanotun puhtaan kertomuksen. Virastolla ei kuitenkaan ilmeisesti ole ollut tiedossaan Suomen ulkoasiainministeriön ilmoituksia ohjelmalle lähetetyistä varoista.

Laskemalla yhteen perusopetusohjelman lopputilityksessä esitetyistä luvuista kohdat infrastruktuurin poolirahoitus ja tuki peruskoulutuksen investointiohjelmalle voidaan päätellä, että Suomen maksuosuus peruskoulutuksen investointiohjelmalle on ollut yhteensä 2.872.272 euroa. Tämän summan muuntaminen dollareiksi edellyttäisi tarkkaa tietoa siitä, minä päivinä ulkoasiainministeriön suorittamat maksut ovat edellä mainitulle valuuttatilille saapuneet. Tätä tietoa tarkastuksessa ei ole ollut käytettävissä muun muassa siitä syystä, ettei avustuksen vastaanottopäivä aina ilmene Sambian opetusministeriön vastaanottoilmoituksista.

Tarkastuksen kuluessa Suomen Lusakan edustusto on 21.2.2005 lähettänyt asiaa koskevan selvityspyynnön Sambian opetusministeriölle. Epäselvyydestä oli tarkoitus keskustella opetusministeriössä käynnin yhteydessä 1.3.2005. Ministeriö ei ollut kuitenkaan selvittänyt asiaa.

Sambian opetusministeriö on luvannut selvittää havaitun erotuksen syyt ja ilmoittaa selvityksen tuloksista Suomen Lusakan edustustolle.

Ulkoasiainministeriö ei ole riittävän huolellisesti varmistunut peruskoulutuksen investointiohjelmalle maksamansa tuen ja ohjelmalle kirjattujen tulojen yhdenmukaisuudesta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että Sambian opetusministeriö on selvittä-

³⁸ OAGZ - Office of the Auditor General, Zambia.

tänyt tuen maksatuksiin liittyvät epäselvyydet. Selvityksen mukaan virhe koski ulkoasiainministeriön vuonna 2002 maksamaa tukea, josta maksun välittänyt pankki on virheellisesti maksanut Sambian opetusministeriölle yhden erän kaksi kertaa. Ministeriö on palauttanut liikaa maksetun summan pankille. Edustustolle opetusministeriö on kuitenkin vahvistanut saaneensa vuonna 2002 Suomen rahoituksena 1.226.310,81 dollaria, joka sisältää tilille erheellisesti kaksi kertaa maksetun erän. Ulkoasiainministeriö pitää Sambian opetusministeriöltä saatua selvitystä uskottavana. Opetusministeriö on lähettänyt edustustolle kopiot maksutapahtumia kuvaavista tiliotteista. Myös tarkastusviraston käsityksen mukaan selvitys on riittävä.

Vaikka tässä tapauksessa maksetun tuen ja ohjelmalle kirjatun tulon määrät ovat tehtyjen selvitysten mukaan yhdenmukaisia, ulkoasiainministeriö näkee selityksessään tarpeellisena kehittää edelleen valvontatoimintojaan ja systematisoida niitä, jotta maksujen siirtymisestä oikeansuuruisina niille tarkoitetuille tileille voidaan varmistua. Oleellista näissä toimenpiteissä on tuen saajalta edellytettävän informaation lisäksi ministeriön ja edustuston välisen informaation vaihdon lisääminen sekä ministeriön ja edustuston selkeä työnjako. Nämä asiat on huomioitava valmisteilla olevassa sektoritukiohjeistossa.

3.2.2 Perusopetusohjelma

Suomen ja Sambian välinen sopimus Suomen tuesta perusopetusohjelmalle

Sopimuksen 6 artiklan mukaan kaikki hankinnat pitää suorittaa yleisesti hyväksytyjen periaatteiden ja hyvän hankintatavan mukaisesti. Tarjouspyyntöihin samoin kuin hankintasopimukseen tulee sisällyttää lauseke, joka mahdollistaa tarjouksen hylkäämisen ja sopimuksen purkamisen, mikäli tarjouksen laatimiseen tai hankkeen toteutukseen liittyy laitonta tai korruptioon viittaavaa menettelyä.

Peruskouluopetuksen investointiohjelman toteuttamiseksi Sambian opetusministeriö on laatinut hankintoja ja varainkäyttöä koskevan käsikirjan. Sen perusteella on muun muassa laadittu mallit tarjousten pyytämistä ja sopimuksen tekemistä varten. Malleihin ei ollut sisällytetty korruption vastaista lauseketta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että se tulee ottamaan asian esille asianomaisissa Sambian opetusministeriön ja avunantajien yhteistyöelimissä ja vaatimaan korjausta manuaaliin näiltä osin.

Perusopetusohjelmassa on ollut käytössä käsikirjaan perustuva yksinkertaistettu versio.³⁹ Varsinaista käsikirjaa pidettiin liian vaikeaselkoisena käytettäväksi kouluissa, koska tällöin toimitaan maaseudulla sangen yksinkertaisissa oloissa.

Perusopetusohjelmassa on koulujen ja opettaja-asuntojen rakentamisessa noudatettu yhteisörakentamisen periaatetta. Sen mukaan paikallisen yhteisön osuus rakentamisen kokonaiskustannuksista on 25 %. Tämä osuus koostuu työstä ja paikallisesti saatavasta materiaalista. Yhteisörakentamisessa työn laadusta voidaan tinkiä, koska omistajuus on yleensä parempaa kuin esimerkiksi kokonaisurakointiin perustuvissa hankkeissa.

Rakentamishankkeen toteuttamista varten kouluissa on projektikomiteat, jotka vastaavat hankkeiden päivittäisestä toiminnasta. Vanhempainkomiteat valvovat projektikomiteoiden toimintaa.

Hankkeen urakoitsija valitaan projektikomitean tekemän esityksen perusteella. Urakkasopimuksen allekirjoittaa koulun puolesta vanhempainkomitea. Maksut urakoitsijalle tapahtuvat erissä työn etenemisen myötä.

Urakoitsijan valintaan, rakentamiseen ja rakennusmateriaalin hankintoihin pitää saada joko opetusministeriön tai provinssin hankintakomitean hyväksyminen.

Opetusministeriö maksaa hankkeelle osoitetut varat ennakkoina tarkoitusta varten avatulle tilille. Tilin käyttö edellyttää kolmen henkilön allekirjoituksen. Seuraava ennakko maksetaan vasta, kun edellinen on hyväksyttävällä tavalla tilitetty opetusministeriölle.

Hankintoja ja niiden varainkäyttöä koskeva tarkastuskäynti suoritettiin Läntisen Provinssin Mongun läänissä sijaitsevilla Kaongeta ja Kalindwana nimisissä peruskouluissa sekä Senangan läänissä olevassa Lyamutinga nimisessä peruskoulussa. Tarkastukseen osallistui opetushallinnon virkamiehiä Lusakasta ja Mongusta sekä Sambian tarkastusviraston tarkastaja Mongun aluepisteestä. Sambian tarkastusviraston edustajan ottamista mukaan tarkastukseen pidettiin perusteltuna muun muassa hänen paikallisen asiantuntemuksensa vuoksi ja koska hän oli peruskoulutuksen investointi-

³⁹ *Guidelines for Utilization of Funds for Infrastructure Development.*

ohjelman vuoden 2003 tilintarkastuksen yhteydessä käynyt mainituissa kouluissa. Siten nyt tehty tarkastuskäynti toimi myös jälkitarjastuksena. Kouluihin oli etukäteen toimitettu luettelo tarkastuskysymyksistä, jotka käynnin aikana soveltuvin osin käytiin läpi. Tarjastuskysymykset koskivat muun muassa hankkeiden budjetointia, hankintaprosessia, varainkäyttöä ja raportointia.

Kaongetan peruskoulu

Kahden opettajanasunnon, kolmeluokkaisen koulun ja 10 ulkoikäymälän rakentamisen kustannusarvio oli K 190.350.750. Tämä vastaa noin 30.000 euroa.⁴⁰ Tästä opetusministeriö oli maksanut koululle K 188.000.000.

Hankkeelle osoitetut varat oli talletettu tarkoitusta varten avatulle pankkitilille.

Perusteina varojen myöntämiselle olivat vanhojen rakennusten huono kunto ja koulupiirissä asuvien lasten määrä. Myös paikallisyhteisön asiassa osoittama aktiivisuus oli vaikuttanut varojen saamiseen. Koulupiirin asukasluvuksi ilmoitettiin 2.000 ja koulun oppilasmääräksi 200. Alueella ei ollut sähköä eikä kaivoa. Vesi koululle noudettiin kantamalla usean kilometrin päästä.

Hankkeen urakoitsijan valintaan vaikuttivat työn laatu ja hinta.

Sambian tarkastusviraston kesäkuussa 2004 suoritettaman tarkastuksen raportin mukaan varoja oli käyttämättä K 23.656.389,74. Koulurakennus oli kattokorkeudessa ja se oli maalamatta. Opettajanasunnot oli rakennettu valmiiksi, mutta ne olivat maalaamatta. Käymälöiden rakentamista ei ollut aloitettu.

Tarkastuksessa todettiin, että koulurakennus ja opettajien asunnot olivat täysin valmiit, mutta käymälöiden rakentaminen oli edelleen kesken.

Hankkeen kirjanpidon mukaan varoista oli 3.9.2003 käyttämättä K 937.711,90. Tätä osoittava pankin tiliote oli päivätty 26.9.2003.

Opetusministeriön seurantatiedon mukaan varoja oli vuoden 2003 lopussa tilittämättä K 32.216.500, mikä on 17 % hankkeelle osoitetuista varoista. Hankkeen kirjanpito ja opetusministeriön seurantatieto eivät täsmänneet keskenään.

⁴⁰ Vuoden 2005 helmikuussa 1 USD oli 4.800 Sambian Kwachaa ja 1 euro noin 1,3 USD.

Koulun toivomuslistalla oli saada oma kaivo, aurinkopaneelilla toimiva sähkö, yläasteen koulu sekä lisää opettajien asuntoja.

Kalundwanan peruskoulu

Kolmen opettajanasunnon, yhden kolmiluokkaisen koulun ja yhdeksän käymälän rakentamisen kustannusarvio oli K 211.000.000. Opetusministeriö oli maksanut koululle K 165.000.000.

Hankkeen varat oli talletettu tarkoitusta varten avatulle tilille.

Varojen myöntöperusteena olivat uusien rakennusten tarve ja alueen oppilasmäärä. Myös tämän koulun projektikomitea oli toiminut aktiivisesti varojen saamiseksi. Koulupiirin asukasluvuksi ilmoitettiin 5.207 ja koulun oppilasmääräksi 212. Koulussa oli viisi opettajaa.

Sambian tarkastusviraston kesäkuussa 2004 suorittaman tarkastuksen raportin mukaan projektivaroja oli käyttämättä K 25.350.750. Koulurakennus oli kattokorkeudessa, opettajanasunnoista puuttui ikkunoita ja seinistä rappaus. Käymälöiden rakentamista ei ollut aloitettu. Projektin urakoitsija oli järjestyksessä viides. Urakkasopimuksia oli pidetty huonosti tehtyinä, koska urakoitsijat olivat voineet lähteä hankkeesta ilman seuraamuksia.

Tarkastuksessa voitiin todeta, että koulurakennus ja opettajien asunnot olivat täysin valmiit. Kaksi käymälää oli rakentamatta. Koulurakennuksen viimeistelytyöihin oli saatu rahoitusta opetusministeriöltä Sambian opetussektorin sektorisuunnitelmasta (SWAP). Viiveet varojen saannissa olivat hidastaneet projektin etenemistä.

Hankkeen kirjanpidon mukaan projektivaroja oli vuoden 2003 lopussa käyttämättä K 199.638.000. Pankin tiliotetta vastaavalta ajalta ei ollut käytettävissä.

Opetusministeriön seurantatiedon mukaan varoista oli vuoden 2003 lopussa tilittämättä K 14.470.638, mikä on 8 % hankkeelle osoitetuista varoista. Hankkeen kirjanpito ja opetusministeriön seurantatieto eivät täsmänneet keskenään.

Koulun toivomuslistalla oli saada oma kaivo, aurinkopaneelilla toimiva sähkö, lisää luokkahuoneita yläastetta varten sekä opettajien asuntoja.

Lyamutingan peruskoulu

Kahden opettaja-asunnon, kolmiluokkaisen koulurakennuksen ja yhdeksän käymälän rakentamisen kustannusarvio oli K 183.000.000. Opetusministeriö oli maksanut hankkeelle K 181.000.000.

Hankkeen varat oli talletettu tarkoitusta varten avatulle tilille.

Varojen myöntöperusteena olivat uusien rakennusten tarve ja alueen oppilasmäärä. Koulun projektikomitea oli osoittanut aktiivisuutta rahojen saamiseksi. Koulupiirin asukasluvuksi ilmoitettiin 1.500 ja koulun oppilasmääräksi 210. Henkilökunta käsitti neljä opettajaa ja kaksi opettajaharjoittelijaa.

Sambian tarkastusviraston kesäkuussa 2004 suorittaman tarkastuksen raportin mukaan projektin tilinpitoa ei ollut mahdollista tarkastaa, koska koulun rehtori ei ollut paikalla. Raportin mukaan opettajien asunnot olivat valmiita. Koulurakennuksesta puuttuivat ovet ja ikkunat sekä seinien rappaustyöt. Käymälöiden rakentamista ei ollut aloitettu. Koulun ja urakoitsijan välistä sopimusta ei ollut allekirjoitettu.

Tarkastuksessa voitiin todeta, että koulua ei ollut rakennettu täysin valmiiksi. Muun muassa sisä- ja ulkopintojen viimeistelytyöt olivat tekemättä. Käymälöitä ei ollut rakennettu. Koululla ei ole varoja puuttuvien töiden loppuun saattamiseksi. Projektikomitean jäsen oli toiminut hankkeen urakoitsijana.

Projektikirjanpidon mukaan varoja oli 22.12.2003 käyttämättä K 2000. Pankin 26.12.2003 päivätyn tiliotteen mukaan varoja oli jäljellä K 752.007,85. Kirjanpito ei siten täsmännyt tiliotteen kanssa. Opetusministeriön seurantatietoa tilittämättä olevasta projektisaldesta ei tämän koulun osalta ollut tarkastuksessa käytettävissä.

Yhteenveto koulurakentamisesta

Suomen tuki on kohdennettu alueille, joilla uusien koulujen rakentamisen tarve oli erittäin suuri.

Rakentaminen ja hankinnat olivat selkeästi ohjeistettut. Ohjeita noudatettiin yleisesti ottaen kohtuullisen hyvin.

Kaikkia suunniteltuja töitä ei projektirahoituksen puitteissa ollut saatu valmiiksi. Kaikissa kolmessa hankkeessa oli kuitenkin selvästi edistytty Sambian tarkastusviraston kesäkuussa 2004 tekemiin tarkastushavaintoihin verrattuna.

Eri työtehtävien, kuten taloushallinnon rutiinien, jakaminen projektikomitean eri henkilöiden kesken paransi toiminnan läpinäkyvyyttä.

Projektikirjanpito ei ollut ajan tasalla yhdessäkään koulussa. Kirjanpidon tiedot eivät vastanneet opetusministeriön seurantatietoja.

Kaikilla kouluilla oli tilittämättömiä varoja.

3.3 HYVÄN HALLINNON KEHITTÄMINEN MUKAAN LUKIEN KORRUPTION VASTAINEN TOIMINTA

Sambian yleinen korruptiotilanne on Transparency Internationalin viimeisimmän korruptioindeksin mukaan lievästi parantunut edellisvuoteen verrattuna. Indeksiluku oli 2,6 vuonna 2004, kun se oli 2,5 vuonna 2003. Viiden vuoden perspektiivillä tilanne on kuitenkin jonkin verran huonontunut.

Sambian julkishallinnon kehittämiseksi on vireillä useita eri hankkeita, joita toteutetaan vuonna 1993 käynnistetyn julkisten palvelujen kehittämissuunnitelman⁴¹ puitteissa. Ohjelman ensisijaisena tavoitteena on parantaa julkisten palveluiden tarjontaa, laatua, taloudellisuutta ja tehokkuutta.

Eräs ohjelman piiriin kuuluva keskeinen hanke on julkisten palveluiden kapasiteetin vahvistamissuunnitelma⁴², jonka osa-alueita ovat muun muassa palkkauudistus; taloushallinto, tilivelvollisuus ja toiminnan läpinäkyvyys sekä oikeusjärjestelmän vahvistaminen. Julkisen taloushallinnon tärkeimpiä kehittämishankkeita ovat julkisten menojen johtamissuunnitelman ja taloudellisen tilivelvollisuuden uudistaminen (PEMFAR)⁴³ ja talusjohtamisen tietojärjestelmät (IMFIS)⁴⁴. Myös hankintalainsäädännön uudistaminen on olennaisen tärkeää. Hankkeiden tavoitteisiin liittyy myös korruption torjuminen.

Sambiassa toimii useita julkisyhteisöjä, joiden tehtäviin kuuluu korruption ehkäiseminen ja siihen liittyvä toiminta. Tällaisia ovat ainakin Commission of Investigations, The Auditor General, Anti-

⁴¹ *Public Service Reform Programme, PSRP.*

⁴² *Public Service Capacity Building Programme, PSCAP.*

⁴³ *Public Expenditure Management and Financial Accountability Reform.*

⁴⁴ *The Integrated Financial Management Information Systems.*

Corruption Commission, Governance Development Unit, The Public Accounts Committee of the National Assembly, Anti-Money Laundering Authority and Anti-Money Laundering Investigations Unit, Zambia National Tender Board, Law Enforcement Agencies and The Internal Affairs Unit of the Zambia Revenue Authority. Lisäksi Sambiasa on Transparency Internationalin paikallisyksikkö.

Tarkastuksessa haastateltiin hallinnon kehittämissyksikön ja korruption vastaisen komission edustajia, joille oli etukäteen toimitettu luettelo haastattelun teemoista. Sambian korruptiotilanteesta keskusteltiin myös Transparency Internationalin paikallistoimiston edustajien kanssa.

Hallinnon kehittämissyksikkö

Hallinnon kehittämissyksikkö (Governance Development Unit) toimii oikeusministeriön yhteydessä. Yksikössä työskentelee kolme henkilöä. Sen tehtävänä on hyvän hallinnon edistäminen.

Yksikön toiminnan rahoitus tulee sekä valtion budjetista että avunantajilta.

Yksikön edustajat esittelivät elokuussa 2004 valmistunutta maanlaajuista korruptioselvitystä,⁴⁵ jonka oli tehnyt Sambian yliopisto yhteistyössä Maailmanpankin kanssa. Selvityksen on rahoittanut Englannin kehitys yhteistyöviranomaisen⁴⁶. Yksikkö vastasi selvitystyön koordinoinnista.

Selvityksen perustana oli 3.500 henkilön suuruinen otos, johon kuului 1.500 kotitaloutta, 1.000 virkamiestä ja 500 yritystä. Haastateltavilta kysyttiin heidän mielipidettään maan korruptiotilanteesta.

Selvitys osoitti, että korruptio Sambian julkishallinnossa on ongelma. Kotitalouksien edustajista 61 % piti sitä erittäin vakavana ongelmana. Haastatelluista virkamiehistä 65 % katsoi, että korruptio kuului maan pääongelmiin.

Verohallintoa pidettiin kaikkein korruptoituneimpana viranomaisena. Selvitys osoitti myös selvästi heikon hallinnon ja korruption välisen yhteyden.

Selvitys on ensimmäinen laatuaan. Se on tehty maan hallituksen toimeksiannosta. Toinen vastaava selvitys on tarkoitus tehdä parin vuoden sisällä. Tarkoituksena on myös, että selvitys toimisi perus-

⁴⁵ *National Governance Baseline Survey, NGBS.*

⁴⁶ *DFID.*

tana laadittaessa kansallista korruption vastaista strategiaa ja siihen perustuvaa toimintasuunnitelmaa.

Korruption vastainen komissio

Komission (The Anti-Corruption Commission) toiminta perustuu vuonna 1996 annettuun lakiin. Komission vuosien 2004 - 2008 strategiassa määritellään toiminnan visio, tavoitteet, strategia- ja tulosindikaattorit sekä perusedellytykset.

Komission tehtävistä ja toimintaedellytyksistä komission edustajat totesivat, että:

- Tehtäviin kuuluvat syytetoiminta, kouluttaminen ja korruption ehkäiseminen.
- Sambian hallitukselta saatu rahoitus on viime aikoina lisääntynyt.
- Yhteistyö keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten kanssa on parantunut.
- Korruption ehkäisemiseksi on varsinkin maan johdon taholta ilmennyt poliittista tahtoa.
- Eri yhteistyötahoilta saatu arvostus ja tuki on jatkunut.
- Maan hallitukselta saatu rahoitus on viimeisen kolmen vuoden aikana ollut tyydyttävällä tasolla. Tosin henkilökunnan palkat ovat tänä aikana pysyneet muuttumattomina. Hallitukselta saatu kokonaisrahoitus oli vuonna 2002 K 10.045.733.822, vuonna 2003 K 10.616.022.472 ja vuonna 2004 K 10.789.343.348. Nykykurssin mukaan tämä on vuositasolla noin 1,7 miljoonaa euroa. Komissiossa työskenteli 210 henkilöä vuonna 2003 ja 206 henkilöä vuonna 2004. Henkilöstöstä oli puolet hallinnossa.
- Komission korruption vastaisen toiminnan mandaatti on laaja. Se ulottuu julkishallinnon viranomaisten ja yksityisten yritysten lisäksi yksityishenkilöihin.

Komission edustajien mielestä Sambian korruptiotilanne on tällä hetkellä käännoispisteessä. Maassa on vireillä lukuisia eri hankkeita, joiden tavoitteisiin sisältyy myös korruption vähentäminen. Tarkoitusta varten ollaan luomassa kokonaisvaltaista lähestymistapaa.

Komission edustajat kertoivat niistä korruption vastaisista toimista, joita tällä hetkellä yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa on vireillä. Esimerkiksi komission ministeriöiden omille kouluttajille

antamaa eettistä koulutusta pidettiin tärkeänä. Tavoitteena on, että ministeriöissä laaditaan eettisen toiminnan ohjeet.

Komission edustajien mukaan korruptiota esiintyy esimerkiksi laittomina koulu-, tutkinto- ja terveydenhoitomaksuina. Tilannetta voitaisiin parantaa selkeyttämällä maksuperusteita ja lisäämällä ihmisten tietoisuutta olemassa olevista valituskanavista.

Sambiassa yhteiskunnallisen elämän vanhat perinteet ovat edelleen hyvin vahvat. Sen vuoksi on erittäin vaikeata erottaa toisistaan esimerkiksi lahjontaa ja perinteisiin kuuluva palkkiojärjestelmää⁴⁷, jossa palkkiot ja lahjat päälliköille ja esimiehille ovat hyvin yleisiä.

Komission edustajat pitivät valtion taloushallinnon järjestelmien kehittämistä tärkeänä edellytyksenä korruption vähentämiseksi. Tärkeinä kehittämiskohteina mainittiin muun muassa julkisten menojen johtamisjärjestelmän ja taloudellisen tilivelvollisuuden uudistus (PEMFAR), palkkausjärjestelmän uudistus sekä suunnittelu- ja budjetointijärjestelmien yksinkertaistaminen. Budjettiuudistuksen tavoitteena tulisi olla toimintaperusteinen budjettijärjestelmä.

Kansainvälisistä korruption vastaiseen toimintaan sitouttavista sopimuksista Sambian hallitus on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen, Afrikan Unionin yleissopimuksen ja Eteläisen Afrikan Kehitysyhteisön (SADC) pöytäkirjan. Maan parlamentti on toistaiseksi vahvistanut näistä vain viimeksi mainitun.

Korruption vastainen laki on luonnosvaiheessa. Se tulee mahdollisesti voimaan vuoden 2005 lopussa.

Transparency International Zambia

Korruption vastaisessa toiminnassa Transparency International Zambia on viime aikoina osallistunut muun muassa korruption vastaisen lain valmisteluun, edellä mainitun korruptioselvityksen tekemiseen ja projektiin oikeuslaitoksen toiminnan läpinäkyvyyden parantamiseksi. Sen tehtäviin on myös kuulunut Sambian vuoden 2004 korruptioindeksin valmistelu.

Transparency International Zambia toimii yhteistyössä korruption vastaisen komission ja muiden korruption vastaista toimintaa harjoittavien yhteisöjen kanssa.

Yksikön edustajien mukaan tehty korruptioselvitys paljasti valtionhallinnossa olevan useita korruption kannalta heikkoja kohtia.

⁴⁷ *Tribute system.*

Huolestuttavana pidettiin muun muassa sitä, että yli 80 % kotitalouksista ei tiennyt korruptiotapausten ilmoitusmenettelystä. Yksikön edustajien mielestä maan korruptio lähtee ruohonjuuritasosta saakka. Lahjusten maksamista esimerkiksi palvelujen saamiseksi pidetään maassa yleisesti luonnollisena asiana. Keskeinen keino korruption vähentämiseksi olisi pyrkiä vaikuttamaan ihmisten eettiseen käyttäytymiseen. Tämä on kuitenkin pitkä prosessi. Kansalaisyhteiskunnalla ja medialla nähtiin olevan tärkeä rooli korruption vähentämisessä.

Korruption kannalta ongelmallisena pidettiin julkisen taloushallinnon kehittymättömyyttä. Varsinkin julkisia hankintoja pidettiin riskialttiina. Presidentin oikeutta tehdä muutoksia valtion budjettiin pidettiin korruption kannalta ongelmallisena ja sen lisäksi parlamentin budjettivaltaa heikentävänä asiana.

Yksikön edustajien mukaan kansalaisten usko korruption vähentymiseen on hiipumassa. Viimeisimmän selvityksen mukaan tätä mielipidettä kuvaava luku oli laskenut 93 prosentista 88 prosenttiin. Hallituksen sitoutumiseen korruption vähentämiseen uskoi vain 48 % vastaajista. Tämä pessimistinen suuntaus johtuu siitä, ettei viime vuosina ole saatu ratkaistuksi yhtään isoa korruptiotapausta. Kokonaisuutena korruption vastaisessa toiminnassa on toistaiseksi ollut enemmän kyse puheista ja suunnitelmista kuin konkreettisten tulosten saavuttamisesta.

Sambian julkisesta taloushallinnosta tehty arviointi

Maa- ja kansainvälisen valuuttarahaston Sambian julkisen taloushallinnon kehityksestä teettämä tuorein konsulttiraportti on vuoden 2003 joulukuulta.⁴⁸ Arvioinnin perusteena oli käytetty 16 taloushallinnon tilaa kuvaavaa indikaattoria, joille oli määritelty tavoitetasot. Selvityksen mukaan indikaattoreille asetetuista tavoitteista kolme saavutettiin. Vuonna 2001 tehtyyn vastaavaan selvitykseen verrattuna tilanne oli muuttumaton, joskin silloin oli käytössä 15 indikaattoria. Taloushallinnon alueita, joille indikaattoreita oli laadittu, olivat budjetointi, budjetin toimeenpano ja sen raportointi sekä julkiset hankinnat.

⁴⁸ *Public Expenditure Management Country Assessment and Action Plan, December 2003.*

Julkisissa hankinnoissa tavoitteena on luoda taloudellinen ja tehokas julkinen hankintajärjestelmä. Yleinen arvio hankintojen nykytilanteesta on, että sitä koskeva lainsäädäntö on heikko ja ettei olemassa olevia sääntöjä noudateta. Tämä mahdollistaa julkisten varojen tehoston käytön. Toiminta ei ole läpinäkyvää eikä siihen liittyvä tilivelvollisuus toteudu. Hankinnoille asetettu tavoitetaso ei siten ole toteutunut. Hankintalainsäädännön uudistaminen edellyttää muun muassa maan korkeinta hankintaviranomaista⁴⁹ koskevan lain muuttamista. Laista puuttuvat muun muassa korruption vastaiset lausekkeet.

3.4 BUDJETTITUKIYHTEISTYÖHÖN LIITTYMINEN

Ulkoasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan Suomen liittymistä Sambian budjettitukiyhteistyöhön. Liittyminen on suunniteltu tapahtuvaksi vuoden 2006 jälkipuoliskolla ja maksatukset aloittaa vuonna 2007.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan selityksessä ulkoasiainministeriö ilmoittaa, että Sambian hallitus allekirjoitti huhtikuussa 2005 yhdessä neljän avunantajan⁵⁰ kanssa budjettituki-instrumentin yhteisrahoitusasiakirjan. Myös Ruotsi ja Norja ovat olleet mukana yhteisrahoitusasiakirjan valmistelussa ja suunnittelevat sen allekirjoitusta. Suomen budjettitukiyhteistyöhön liittyminen on virallisesti esillä ensimmäistä kertaa osana kesäkuussa 2005 Sambian kanssa käytäviä yhteistyöneuvotteluja. Osana näiden neuvottelujen valmistelua ulkoasiainministeriö teettää Sambiasta budjettituen kelpoisuusarvioinnin, jonka keskeisenä tavoitteena on tarkastella yksityiskohtaisesti Sambian hallituksen tänä vuonna käynnistämän laajan julkisen taloushallinnon viisivuotisen uudistusohjelman⁵¹ edistymistä, minkä katsotaan olevan edellytys Suomen budjettituelle

⁴⁹ *Zambia National Tender Board, ZNTB.*

⁵⁰ *Iso-Britannia, Hollanti, Euroopan Komissio ja Maailmanpankki.*

⁵¹ *Public Expenditure and Financial Accountability Programme, PEMFA.*

4 TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, mitä korruption vastaisia järjestelmiä ja toimintaperiaatteita Mosambikissa ja Sambiassa on ja miten niiden soveltaminen vaikuttaa Suomen näiden maiden kanssa harjoittamaan kehitysyhteistyöhön.

Tarkastuksen perusteella Mosambikin ja Sambian korruption vastaisissa järjestelmissä ja toimintaperiaateissa on paljon kehitettävää. Olemassa olevien järjestelmien käytännön soveltaminen on vielä hyvin puutteellista. Tämän tulisi merkittävästi vaikuttaa Suomen avun yhteistyömuotoihin.

Johtopäätökset perustuvat seuraavaan:

Mosambik

Kansainvälisistä korruption vastaisista sopimuksista Mosambikin hallitus on allekirjoittanut YK:n ja Afrikan Unionin yleissopimuksen ja Eteläisen Afrikan Kehitysyhteisön pöytäkirjan. Maan parlamentti ei ole ratifioinut näitä sopimuksia. Maalta puuttuu korruption vastainen strategia. Poliittikkatasolla Mosambik ei siten kaikilta osin ole sitoutunut korruption vastaiseen taisteluun.

Suunniteltuja korruptioselvityksiä ei ole toteutettu tai niitä ei ole julkaistu. Selvitysten valmistuminen ja niiden tulosten hyödyntäminen muodostaisi osaltaan tärkeän perustan muun muassa korruption vastaisen strategian laatimiselle.

Maan korruption vastaisen yksikön resurssit ovat erittäin rajalliset, vaikka se saa budjettirahoituksen lisäksi tukea myös avunantajayhteisöltä. Resurssipula heikentää yksikön mahdollisuuksia toimia tehokkaasti korruption vastaisessa taistelussa.

Budjettitukena myönnettyjen kehitysyhteistyövarojen tehokas käyttö riippuu pitkälti yhteistyömaan valtion budjetin toimeenpanon tehokkuudesta. Esimerkiksi terveyssektorin budjetista on Mosambikissa viime vuosina toteutunut alle 60 %.

Julkisen taloushallinnon toimivuus muodostaa keskeisen perustan Mosambikin ja Suomen budjettitukiyhteistyön tuloksellisuudelle. Taloushallinnon keskeisiä osa-alueita ovat budjetointi, budjetin

toimeenpano ja raportointi, valvonta sekä hankintatoimi. Kaikilla näillä alueilla on ilmennyt vakavia puutteita, minkä vuoksi budjettituen väärinkäytön riski on suuri. Taloushallinnon järjestelmien toimimattomuuteen liittyy aina korruption vaara.

Mosambikin oikeusjärjestelmä toimii huonosti. Sitä pidetään erittäin korruptoituneena. Oikeusjärjestelmän puutteet aiheuttavat huolta myös ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Nykyisessä tilanteessa edellytykset ainakaan ulkoasiainministeriön suunnittelemaalle Mosambikin budjettituen kasvattamiselle eivät ole kovin hyvät. Huomattavan tuloksellisuusriskin vuoksi tämän tuen lisäämisen edellytyksenä tulisi olla Mosambikin valtion taloushallinnossa tapahtunut oleellinen kehitys.

Budjettitukiyhteistyötä enintään nykyisessä laajuudessa voidaan perustella siten, että avunantajayhteisön ydinryhmässä jatkaessaan Suomi on mukana vaikuttamassa myös Mosambikin julkisen hallinnon kehittämiseen.

Budjettituen tavoitteena on edistää maan köyhyiden vähentämistrategian toteutusta, joka onnistuessaan luo mahdollisuuksia myös Suomen ja Mosambikin kaupallistaloudellisten suhteiden vahvistamiselle pidemmällä aikavälillä.

Budjettitukiyhteistyön ehtoihin sisältyvää Mosambikin valtiontalouden ylimmän ulkoisen tarkastusviranomaisen toiminnan arviointia ei ole suoritettu. Arviointitehtävän voisi ns. vertaisarviointina (peer review) suorittaa jonkun toisen maan ylin tarkastusviranomaisen. Toisen mahdollisuuden arvioinnin toteuttamiseen tarjonnee NEPAD:n (The New Partnership for Africa's Development) ja Afrikan Unionin puitteissa käynnistetty Afrikan maiden keskinäinen vertaisarviointimekanismi, joka keskittyy muun muassa julkisen taloushallinnon arviointiin.

Ulkoasiainministeriön budjettitukiyhteistyön käsikirjassa olevia kohtia yhteistyömaan julkiselle taloushallinnolle asetettavista vaatimuksista ehtona budjettitukiyhteistyöhön osallistumiselle tulisi selkeyttää.

Sambia

Sambian hallitus on allekirjoittanut YK:n yleissopimuksen, Afrikan Unionin yleissopimuksen ja Eteläisen Afrikan Kehitysyhteisön pöytäkirjan. Näistä sopimuksista maan parlamentti on toistaiseksi vahvistanut vain viimeksi mainitun. Sambialla ei ole korruption vastais-

ta lakia eikä strategiaa. Maan korkeinta hankintaviranomaista koskevista laista puuttuvat korruption vastaiset lausekkeet. Poliittikatasolla Sambia ei ole siten kaikilta osin sitoutunut korruption vastaiseen taisteluun.

Sambiassa tehdyn korruptioselvityksen mukaan korruptio valtiollahinnossa muodostaa suuren ongelman. Tutkimus osoitti selvästi heikon hallinnon ja korruption välisen yhteyden.

Keskeisenä edellytyksenä korruption vähentämiseksi Sambiassa pidetään valtion taloushallinnon kehittämistä. Tuoreimmassa Sambian taloushallinnon tilaa arvioineessa konsulttiselvityksessä maan taloushallinto täytti kolme hyvälle taloushallinnolle asetetusta 15 kriteeristä. Edelliseen selvitykseen verrattuna kehitystä ei ollut tapahtunut.

Maan kansalaisten usko korruption vähentymiseen on heikentymässä. Tämä johtuu siitä, ettei viime vuosina ole saatu ratkaistua yhtään isoa korruptiotapausta. Korruption vastaisessa toiminnassa on tähän saakka ollut enemmän kyse puheista ja suunnitelmista kuin konkreettisten tulosten aikaansaamisesta.

Presidentin oikeus eräin edellytyksin tehdä muutoksia parlamentin hyväksymään valtion budjettiin on myös ongelmallinen korruption kannalta. Lisäksi se heikentää parlamentin budjettivaltaa.

Ulkoasiainministeriössä valmistellaan parhaillaan Suomen liittymistä Sambian budjettitukiyhteistyöhön. Liittyminen on suunniteltu tapahtuvaksi loppuvuodesta 2006 ja maksatukset on tarkoitus aloittaa vuonna 2007.

Sambian valtion taloushallinnon ongelmat ovat samat kuin Mosambikissa, eli ne koskevat budjetointia, budjetin toimeenpanoa ja raportointia, valvontaa sekä hankintainta. Siten myös varojen väärinkäytön riski on suuri. Taloushallinnon järjestelmien toimimattomuuteen liittyy aina korruption riski. Suomen liittymiseksi Sambialle budjettitukea myöntävien maiden joukkoon tulisi valtion taloushallinnossa tapahtua merkittävää kehitystä.

Ulkoasiainministeriön tehtävänä on ollut varmistua Sambian opetusministeriölle maksetun tuen ja peruskoulutuksen investointiohjelmalle kirjatun tulon yhdenmukaisuudesta. Valvonta on ollut puutteellista. Tarkastusviraston mielestä olisi perusteltua edellyttää tuen saajalta ainakin ilmoitusta tuen vastaanottopäivästä, siitä mille pankkitilille ja milloin tuki on kirjattu sekä käytetyistä valuutan vaihtokursseista. Tätä menettelyä tulee soveltaa kaikkeen Suomen kehitysyhteistyöhön, jossa Suomen tuki maksetaan suoraan yh-

teistyömaan vastuulliselle viranomaiselle. Lisäksi tulee parantaa ministeriön ja edustuston välistä kehitysyhteistyömaksujen valvontaan liittyvää tiedonvaihtoa ja selkeyttää ministeriön ja edustuston välistä työnjakoa.

Perusopetusohjelman koulurakentamisessa apu on kohdentunut todellisen tarpeen mukaan maan köyhimmille ja syrjäisimmille alueille. Ohjelman toteutus on ollut Suomen kehitysyhteistyöperiaatteiden mukaista. Ohjelman budjetista toteutui 98 %. Vaikka kaikkia rakennuksia ei saatu täysin valmiiksi ohjelman puitteissa, voidaan ohjelman tuloksia pitää vähintään tyydyttävinä. Toiminta oli selkeästi ohjeistettua ja ohjeita myös noudatettiin. Selvänä puutteena voidaan kuitenkin pitää koulujen tilinpidon heikkoa laatua ja jäljellä olevien varojen tilittämättä jättämistä.

Suomen tuesta perusopetusohjelmalle solmitussa Suomen ja Sambian välisessä sopimuksessa edellytetyjä korruption vastaisia lausekkeitä ei ole sisällytetty Sambian opetusministeriön laatimaan ohjelman hankintojen ja varainkäytön manuaalin tarjouspyyntö- ja sopimusmalleihin. Ulkoasiainministeriön tulee edellyttää Sambian viranomaisilta, että korruption vastaisia lausekkeitä sovelletaan kaikkeen Suomen kehitysyhteistyövaroilla rahoitettavaan hankinta-toimintaan.

Kehitysyhteistyön toteuttamistavat

Budjettituella ja sektoriavulla on monia kiistattomia hyviä perusteita. Toisaalta projektiavun etu budjettitukeen verrattuna on, että sillä voidaan antaa täsmäapua juuri sinne, missä sitä eniten tarvitaan. Varojen käyttö ei ole sidoksissa yhteistyömaan valtion budjetin toimeenpanoon. Käyttö on tehokkaampaa ja sen valvonta on helpompaa. Perinteinen projektiapu eräänä tärkeänä kehitysyhteistyöinstrumenttina tulisi edelleen säilyttää ainakin, kunnes yhteistyömaat täyttävät edes kohtuullisesti ulkoasiainministeriön asettamat edellytykset budjettituen antamiselle.

LÄHTEET

1. Kirjalliset lähteet

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 2004

Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä. Ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten. Ulkoasiainministeriö 2004

Kehitysyhteistyö: Korruption vastainen linjaus.
Ulkoasiainministeriö 2001

Korruption vastaisen toiminnan käsikirja. Ulkoasiainministeriö 2002

Kehitysyhteistyösopimuskäsikirja. Ulkoasiainministeriö 2002

Budjettitukiyhteistyön yhteisrahoitusasiakirja MoU, 2004

Budjettitukiyhteistyötä koskevat Suomen ja Mosambikin kahdenväliset sopimukset 2003 ja 2004

Public Finance Management Assessment Mozambique 2004, Scanteam September 2004

A short study on budget execution issues related to state accounts, external audits on state accounts, and budget execution reports, December 2004

Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty 2001 – 2005 (PARPA), September 2001

Suomen ja Sambian välinen sopimus Suomen tuesta terveyssektorin tukiohjelmalle, ESSP III

ESSP III Completion Report 2000 - 2003

Guidelines for Utilization of Funds for Infrastructure Development,
Ministry of Education

Zambia National Governance Baseline Survey Report, August 2004

Anti-Corruption Commission, Strategic Plan 2004 - 2008

The Anti-Corruption Commission Act, 1996

Transparency International Zambia, Strategic Plan 2004 – 2007

2. Haastattelut

Ulkoasiainministeriö 11.11 ja 10.12.2004

Opetushallitus 24.1.2005

Mosambik

Suomen Maputon suurlähetystö 14.2.2005

Suunnittelu- ja valtiovarainministeriö 14.2.2005

Terveysministeriö 14.2.2005

Terveyssektorin avunantajaryhmä 16.2.2005

Sisäisen tarkastuksen yksikkö (IGF) 16.2.2005

Budjettituen avunantajaryhmä 16.2.2005

Tribunale Administrativo 16.2.2005

Maputon Provinssin Terveysdirektoraatti 17.2.2005

Maputon Provinssin Finanssidirektoraatti 17.2.2005

Euroopan Unionin edustusto 18.2.2005

Kehitysyhteistyön palvelukeskus, KEPA 18.2.2005

Anti - Corruption Unit 18.2.2005

Sambia

Suomen Lusakan edustusto 21.2. ja 28.2.2005

Opetusministeriö 22.2. ja 1.3.2005

OAGZ – Office of the Auditor General 22.2.2005

Kaongetan, Kalundwanan ja Lyamutingan
peruskoulut Mongun ja Senangan lääneissä 23.2.2005

Opetusministeriö, Mongun kaupunki 23.2. ja 24.2.2005

Anti - Corruption Commission 25.2.2005

Transparency International, Zambia 28.2.2005

Governance Development Unit 28.2.2005

LIIITEET



13.05.2005

Valtiontalouden tarkastusvirasto
PL 1119
00101 Helsinki

Viite
VTV:N SELITYSPYYNTÖ 121/54/05

Asia
ULKOASIAINMINISTERIÖN VASTAUS VTV:N SELITYSPYYNTÖÖN

MOSAMBIK

Suomi sitoutunut poliittisesti ohjelmayhteistyön kasvattamiseen

Suomi on poliittisesti sitoutunut ohjelmayhteistyön kasvattamiseen 5.2.2004 julkaistussa Kehityspoliittisessa ohjelmassa: 'Hallitus lisää ohjelmayhteistyötä. Tällä tarkoitetaan köyhyden vähentämisen- ja sektoriohjelmien rahoitusta budjettituella tai rahastojen kautta yhdessä muiden avunantajien kanssa.' Tämän jälkeen Suomi on vahvistanut sitoumuksensa ohjelmayhteistyön kasvattamiseen myös kansainvälisesti Pariisin korkean tason foorumissa 2005. Kehitysyhteistyön avunantajien ja vastaanottajien ministeritason foorumin julkilausumassa Pariisissa asetettiin myös määrälliset tavoitteet ohjelma-avun kasvattamiselle.

Ohjelma-avun lisäämisen taustalla on pyrkimys kehitysyhteistyön laadun ja tehokkuuden parantamiseen, jotta YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttaminen olisi mahdollista.

Rooman ja Pariisin korkean tason foorumit ja niiden julkilausumat vuosina 2003 ja 2005 ovat esimerkkejä siitä kuinka kansainvälinen yhteisö on viime vuosina pyrkinyt siirtämään vastuuta kehityksen aikaansaamisesta avun vastaanottajille sekä edistämään harmonisaatioprosessia ja lisäämään ohjelmayhteistyön käyttöä.

Käytännössä nämä kansainväliset sitoumukset merkitsevät sitä, että YK:n vuosituhatjulistuksen tavoitteiden saavuttamiseen pyritään maatasolla yhä enenevässä määrin avun vastaanottajamaiden laatimien kansallisten köyhyden vähentämisstrategioiden avulla. Avunantajat pyrkivät rahoittamaan näiden strategioiden toteuttamista siirtämällä kehitysapuaan yhä enemmän vastaanottajamaan budjettiin sisältyväksi. Tämä tarkoittaa budjetin ulkopuolelle jäävän projektimuotoisen kehitysyhteistyön korvaamista ohjelmamuotoisella avulla so. yleisellä budjettituella tai sektoribudjettituella. Tällä pyritään lisäämään yhteistyömaiden vastuuta omasta kehityksestään sekä vähentämään hallintotaakkaa, joka yhteistyömaille aiheutuu yksittäisten hankkeiden hallinnoinnista ja raportoinnista. Suomi pyrkii tähän tavoitteeseen Mosambikissa maan omien suunnittelujärjestelmien ja budjetin ulkopuolelle jäävän projektimuotoisen avun vähentämisellä ja ohjelmayhteistyön lisäämisellä, sillä budjetin ulkopuolinen projektimuotoinen apu heikentää huomattavasti Mosambikin budjetin kattavuutta.

Arvioitaessa budjettituki yhteistyön tuloksellisuutta on toisaalta tarkasteltava ko. yhteistyömuodon tähänastisia vaikutuksia ja pidemmän aikavälin kehityssuuntaa. Suoran budjettituen vaikutuksia positiiviseen yhteiskuntakehitykseen ei vielä ole riippumattomasti tutkittu, mutta OECD/DAC tekee parhailaan laajaa seitsemän maan budjettitukievaluuaatiota, jossa tarkastellaan myös mm. Mosambikia. Evaluuaatio valmistuu alkuvuodesta 2006. Ko. evaluuaatioprosessin ensimmäisessä alustavassa raportissa (joulukuu 2004) todetaan, että budjettituella on ollut positiivisia vaikutuksia Mosambikin taloudelliseen kehitykseen: *"Overall, it seems clear that the budget support donors are at least associated with a rapidly growing economy, and more than likely that the shift to budget support has accelerated that growth"*. Toisaalta on arvioitava tuloksellisuuden kannalta keskeisimmät näköpiirissä olevat riskit. Tämä riskianalyysi on myös suhteutettava budjettituen oletettuihin hyötyihin.

Mosambikissa ohjelmayhteistyöllä pyritään kehitysyhteistyön laadun ja tehokkuuden parantamiseen

Mosambikin osalta budjettituen tuloksellisuutta voidaan pitää varsin hyvänä. Mosambikin hallitus ohjaa köyhyden vähentämisstrategiansa mukaisesti n. 65% budjettivaroistaan prioriteettisektoreille, joita ovat opetus, terveys, maaseutukehitys, perusinfrastruktuuri, hyvä hallinto sekä julkisen talouden kehittäminen. Mosambikin köyhyden vähentämisstrategian toimeenpanoa viime vuosina voi pitää onnistuneena, sillä äärimmäisessä köyhyydessä elävän väestön osuus on vähentynyt 69 %:ista noin 54 %:iin viimeksi kuluneen 5-vuotiskauden aikana. Ohjelmayhteistyön käyttö Mosambikissa on varsin pitkälle edennyt ja esim. budjettitukea antavien avunantajien ryhmä on edelleen tänä vuonna kasvanut ja siihen kuuluu nykyään 16 avunantajaa.

Koska ohjelmayhteistyö kanavoidaan Suomen kumppanimaiden julkisen taloushallintojärjestelmän kautta liittyy tähän riskejä, joiden välttämiseksi myöskin Kehityspoliittisessa ohjelmassa yhteistyömaan julkiselle taloushallinnolle asetetaan tiettyjä edellytyksiä: 'Perusedellytyksiä ohjelmayhteistyölle ovat yhteistyöhallituksen budjettiprosessin avoimuus ja riittävä taloushallintokapasiteetti'. Julkiseen taloushallintoon liittyvät riskit ovat olemassa myös Mosambikissa, sillä maan julkisen hallinnon kapasiteetti ei ole lähelläkään esim. Suomen julkisen hallinnon tasoa. Ohjelmayhteistyön kehittämisen olennainen piirre onkin tämän vuoksi julkisen taloushallintoon liittyvien riskien tunnistaminen, analysointi ja riskien vähittäinen poistaminen.

Julkiseen taloushallintoon liittyvien riskien analysointi ja riskeihin puuttuminen ei kuitenkaan ole vain yksittäisen avunantajan vastuulla. Mosambikissakin Suomi toimii osana avunantajayhteisöä, joka yhdessä Mosambikin hallituksen kanssa pyrkii puuttumaan havaittuihin ongelmiin. Ongelmien analysoinnin ja niihin puuttumisen kannalta tärkeää onkin se, että hallituksen ja avunantajayhteisön välinen dialogi toimii hyvin. Kuten tarkastusraportissa kuvataan on Mosambikin budjettitukeen liittyvä seurantamekanismi hyvinkin yksityiskohtainen sisältäen kaksi vuosittaista arviointiprosessia, joista esim. vuosiarviointi ja sitä edeltävä työryhmätyöskentely kestää noin kuukauden. Julkisen taloushallinnon seurantaan keskittynyt avunantajien ekonomistiryhmä tapaa viikoittain myös sääntömääräisten arviointiprosessien välillä. Lisäksi budjettituen seurantaan osallistuvat sekä edustustojen päälliköt että kehitysyhteistyöpäälliköt säännöllisten kokousten kautta.

Avunantajayhteisön mahdollisuudet julkisen taloushallinnon riskien analysointiin ovat kattavien seurantamekanismien kautta tällä hetkellä hyvät. Suomen mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa riskien analysointiin ovat riippuvaisia ennen kaikkea Maputon suurlähetystön henkilöresursseista ja tätä kautta suurlähetystön mahdollisuuksista aktiivisesti osallistua budjettituen seurantaprosesseihin. Ministeriö onkin palkkaamassa suurlähetystöön päätoimista ekonomistia 1.7.2005 alkaen, jonka tehtäviin kuuluu Mosambikin budjettituen seuranta.

Tarkastusraportissa luetellaan lukuisia heikkouksia Mosambikin julkisessa hallinnossa: korruption vastaisen toiminnan puutteet, julkisen taloushallinnon toimivuus (ml. budjetointi, budjetin toimeenpano ja raportointi, valvonta ja hankintatoimi) ja oikeusjärjestelmän heikkous. Ulkoministeriö yhtyy tarkastus-

kertomuksen analyysiin Mosambikin julkisen hallinnon heikkouksista. Mainituista heikkouksista mm. oikeusjärjestelmän uudistusten hidas eteneminen, korruption vastainen toiminta sekä julkisia hankintoja koskevat uudistukset olivat myös tämän vuotisen budjettituen vuosiarvioinnin keskeisiä aiheita. Ministeriö katsookin, että moniin tarkastusraportissa esiin nostetuista ongelmista pyritään puuttumaan joko avunantajien ja Mosambikin hallituksen vuoropuhelun kautta tai avunantajien tukemilla hankkeilla, joilla tuetaan julkisen hallinnon kehittämistä. Suomi on mukana näissä uudistuksissa osana avunantajayhteisöä.

Suomi on asettanut kehityspoliittisessa ohjelmassa ohjelmayhteistyönsä maksatuksen ehdoksi yhteistyömaan edistymisen köyhyyden vähentämishjelmaansa perustuvien tavoitteiden saavuttamisessa. Mosambikin kohdalla tätä kehitystä seurataan yksityiskohtaisesti avunantajien ja Mosambikin hallituksen yhteisessä budjettituen vuosiarvioinnissa. Kuten yllä todettiin Mosambik on edistynyt varsin hyvin köyhyyden vähentämisstrategiansa toteuttamisessa, jos tätä mitataan äärimmäisessä köyhyydessä elävän väestön osuuden vähenemisellä.

Tarkastuskertomus kiinnittää huomiota ministeriön omien ohjeiden epätarkkuuteen julkiselle taloushallinnolle asetettavista kriteereistä, jotka ovat budjettituen edellytyksenä, sekä ohjeiden keskinäisen ristiriitaisuuden. Ministeriö pyrkiikin selkeyttämään ja kehittämään omaa ohjeistustaan koskien budjettituen käynnistämistä ja seuranta seuraavan vuoden aikana. Ministeriö yhtyy tarkastuskertomuksen näkemykseen siitä, että julkisen taloushallinnon kehittäminen on keskeinen kriteeri budjettituen kasvattamiselle. Mosambikin osalta julkisen taloushallinnon kehittyminen tapahtuu osana budjettitukiprosessia. Kehitystä arvioidaan osana budjettituen vuosiarviointia, jossa on määritelty esim. vuodelle 2005 14 selkeää indikaattoria julkisen taloushallinnon ja pankkijärjestelmän kehittämiseksi. Ministeriö katsoo, että budjettituen kasvattamiseksi riittävä kriteeri julkisen taloushallinnon osalta tulisi olla Suomen tekemä arvio yhteistyömaan julkisen hallinnon kehittämisessä havaittavasta positiivisesta trendistä, joka perustuu avunantajien ja yhteistyömaan budjettituen vuosiarvioinnin yhteydessä tekemään analyysiin. Tältä osin ministeriö katsoo, että mahdollisuudet budjettituen kasvattamiselle lähivuosina, perustuen avunantajien yhteisiin arviointeihin, ovat myös Mosambikin tapauksessa olemassa.

SAMBIA

VTV:n tarkastuksessa todetaan, että Sambiassa valtion taloushallinnon heikkoudet ja siihen liittyvät riskit ovat samat kuin Mosambikissa ja että Sambian julkisen taloushallinnon tulisi merkittävästi kehittyä, jotta Suomi voisi liittyä budjettitukea myöntävien avunantajien joukkoon.

Huhtikuussa 2005 Sambian hallitus allekirjoitti yhdessä neljän avunantajan (Iso Britannia, Hollanti, Euroopan Komission ja Maailmanpankki) kanssa budjettituki-instrumentin yhteisrahoitusasiakirjan. Myös Ruotsi ja Norja ovat olleet mukana yhteisrahoitusasiakirjan valmistelussa ja suunnittelevat sen allekirjoitusta.

Kuten VTV:n selvityksessä todetaan Ulkoministeriössä on alustavasti keskusteltu siitä, että Suomi voisi allekirjoittaa budjettituki-asiakirjan 2006 jälkipuoliskolla ja aloittaa maksatukset vuonna 2007. Virallisesti asia on kuitenkin esillä ensimmäistä kertaa osana kesäkuussa 2005 Sambian kanssa käytäviä yhteistyöneuvotteluja. Osana näiden neuvottelujen valmistelua Ulkoministeriö teettää Sambiasta budjettituen kelpoisuusarvioinnin, jonka keskeisenä tavoitteena on tarkastella yksityiskohtaisesti Sambian hallituksen tänä vuonna käynnistämän laajan julkisen taloushallinnon viisivuotisen uudistusohjelman (PEMFA Public Expenditure and Financial Accountability Programme) edistymistä, jonka katsotaan olevan edellytys Suomen budjettituelle.

Sambian opetussektorin tuen osalta ulkoasiainministeriö yhtyy raportin näkemykseen perusopetusohjelman toteutuksesta Suomen kehitysyhteistyöperiaatteiden mukaisesti ja tulosten tyydyttävyydestä, sekä puutteista koulujen tilinpidon laadussa. Koskien raportin toteamusta, että Sambian opetusministeriön laatiman opetussektorin hankinta- ja varainkäyttömanuaalin tarjouspyyntö- ja sopimusmalleihin

ei ole sisällytetty Suomen tuesta solmitussa sopimuksessa edellytetyjä korruption vastaisia lausekkeitä, ulkoasiainministeriö tulee ottamaan asian esille asianomaisissa Sambian opetusministeriön ja avunantajien yhteistyöelimissä ja vaatimaan korjausta manuaaliin näiltä osin.

Raportissa kiinnitetään huomiota Suomen Sambian opetusministeriölle peruskoulutuksen investointiohjelmää varten maksettujen summien osalta ristiriitaan, joka vallitsee opetusministeriöltä saatujen maksujen vastaanottoilmoitusten ja ohjelman tilinpäätöksen välillä. Sambian opetusministeriö on vastannut sille tehtyyn selvityspyyntöön. Virhe koskee vuoden 2002 maksuja. Suomen maksamat summat olivat 126.263 euroa ja 1.013.300 euroa. Pankista maksettiin opetusministeriön tilille US dollarimääräisenä:

-120.985,21 dollaria (18.9.2002) ja
 - 928.901 dollaria (20.9.2002). Pankki maksoi kuitenkin tilille erheellisesti pienemmän eurosumman kaksi kertaa kahden päivän välein ja eri vaihtokurssia käyttäen, toisella kerralla
 - 122.424,60 dollaria (23.9.2002). Tämän summan pankki peri takaisin ja ministeriö maksoi sen tililtä pari viikkoa myöhemmin (7.10.2002).

Suomen suurlähetystölle opetusministeriö kuitenkin vahvisti saaneensa Suomen rahoituksena 1.226.310,81 dollaria, joka sisältää tilille erheellisesti kaksi kertaa maksetun erän (kirje päivätty 11.10.2002 ja tieto perustuu ministeriön saamaan syyskuun tiliotteeseen), vaikka lopullinen maksettu summa 7.10.2002 tehdyn palautuksen jälkeen oli 1.103.886,21 dollaria.

Pankkitapahtumat kyseiseltä ajalta:

Date:	Amount (USD)	Equivalent (Euros)
18.09.2002	120,985.21	126,263.00 Cr
20.09.2002	122,424.60	126,263.00 Cr
23.09.2002	982,901.00	1,013,300.00 Cr
07.10.2002	122,424.60	126,263.00 Dr

Opetusministeriön selvitys on uskottava. Se on toimittanut suurlähetystölle myös kopiot pankin tiliotteista em. tapahtumista .

Vaikka tässä tapauksessa maksetun tuen ja ohjelmalle kirjatun tulon määrät ovat tehtyjen selvitysten mukaan yhdenmukaisia, ulkoasiainministeriö toteaa, että se näkee tarpeelliseksi edelleenkehittää ja systematisoida valvontatoimintojaan, jotta maksujen siirtymisestä oikeansuuruisina niille tarkoitetuille tileille voidaan varmistua. Oleellista näissä toimenpiteissä on tarkastusviraston suosittelman tuen saajalta edellytettävän informaation lisäksi ministeriön ja suurlähetystön välisen informaation vaihdon lisääminen ja selkeä työnjako. Nämä asiat on huomioitava valmisteilla olevassa sektoritukiohjeistossa.



Paula Lehtomäki
 Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri

LIITTEET

Vuodesta 2001 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta
- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelutehtävien osalta
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjausvälineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen vähentämisessä
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjaus- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 –
89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen tuloksellisuus-
raportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirtotoimin-
taan
korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi
- 23/2002 Matkailun yritystuet

- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat
- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulosohjauksen näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistöstrategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden 1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden arviointia
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittämishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulosohtaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelujen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartijoiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta

- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio; riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkais-tarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimilatahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
Puitesopimus
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä

**Korruption vastaisten mekanismien
soveltaminen käytännön kehitysyhteistyössä**

Mosambikin ja Sambian korruption vastaisissa järjestelmissä on paljon kehitettävää. Niiden käytäntöön soveltaminen on puutteellista. Tämän tulisi vaikuttaa Suomen avun yhteistyömuotoihin näissä maissa.

Mosambikin valtion taloushallinnon järjestelmissä on vakavia puutteita. Tämän vuoksi Suomen budjettitukea Mosambikille ei tulisi lisätä ennen näiden järjestelmien oleellista kehittymistä.

Sambian valtion taloushallinnon ongelmat ovat samat kuin Mosambikissa. Suomen ei tulisi ryhtyä budjettitukiyhteistyöhön Sambian kanssa ennen kuin maan julkisessa taloushallinnossa on tapahtunut selvää parannusta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Annankatu 44, PL 1119

00101 HELSINKI

Puhelin (09) 4321

Telekopio (09) 432 5820

Kotisivu <http://www.vtv.fi>

ISSN 1238-0296