

Budjettitukiyhteistyön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi: Suomen yleinen budjettituki Mosambikille

Pekka Virtanen

ABSTRACT

Evaluation of the impact and effectiveness of general budget support: Finnish support to Mozambique

The Paris Declaration commits both donors and recipients to hold each other accountable for the effectiveness of aid. In this context, general budget support (GBS) has been promoted as the most suitable form of aid for fulfilling commitments made under the declaration. The article examines the challenges faced in evaluating the effectiveness and impact of Finnish GBS to Mozambique. The evaluation of GBS is approached focusing on three elements of the theory of change behind the programme: setting the boundaries of GBS, identifying various interpretations of 'mutual accountability', and assessing the coherence and relevance of the outcomes chain for reducing poverty. The data consist of international and national documents dealing with the efficiency of aid and the relevant research literature. The results show that the theory of change behind GBS includes complex elements and presuppositions, some of which are implausible or plausible only under certain conditions. If the evaluation of GBS is restricted to monitoring technical indicators, it will ignore factors that are important for achieving the intended outcomes. At the same time, political developments in both countries have eroded the basis for cooperation.

Keywords: Development cooperation, effectiveness of aid, evaluation, mutual accountability, direct budget support, theory of change, Finland, Mozambique.

JOHDANTO

Niin sanotun 'kylmän sodan' loppuvaiheessa 1980-luvun lopulla kansainvälisessä kehitysyhteistyössä tapahtui rakenteellisia muutoksia, joista tärkeimpiä oli ns. Bretton Woods -instituutioiden (BW -instituutiot, ensi sijassa Maailmanpankki ja Kansainvälinen valuuttarahasto) ajamien vapaata markkinataloutta tukevan talouspolitiikan mukaisten rakennus- ja kehitysohjelmien nouseminen kansainvälisen kehitysyhteistyön ehdoksi. Kun rakennus- ja kehitysohjelmien tulokset osoittautuivat ongelmallisiksi erityisesti köyhyyden vähentämisen näkökulmasta, muokattiin niistä 1990-luvulle tultaessa kansallisia köyhyyden vähentämisstrategioita (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP), joissa köyhimpien aseman parantaminen ja peruspalvelujen saatavuus nostettiin talouskasvun rinnalla keskeisiksi tavoitteiksi. Samaan aikaan pyrkimys 'hyvään hallintoon' ja edustukselliseen demokratiaan perustuvan poliittisen järjestelmän toteuttamiseen asetettiin kehitysyhteistyön yleisiksi ehdoiksi. (Manji & O'Coill 2002, 578–579; Siitonen 2005, 38, 79.) Taustalla oli merkittävien avunantajamaiden ryhmän supistuminen käsittämään vain OECD:n jäsenmaat, kun entisistä sosialistimaista tuli avun vastaanottajia ja öljyntuottajamaiden antaman avun osuus väheni huomattavasti (Siitonen 2005, 88). Rinnan näiden muutosprosessien kanssa kysymys kehitysyhteistyön tuloksellisuudesta ja kehityspolitiikan omistajuudesta nousi vahvasti esiin erityisesti vastaanottajamaiden ja kehitysyhteistyössä mukana olevien kansalaisjärjestöjen aloitteesta (Mawdsley ym. 2014, 28–35).

Ensimmäinen avun tuloksellisuutta ja sen yhdenmukaistamista käsitellyt korkean tason

foorumi (*High Level Forum*, HLF) järjestettiin Roomassa 2002–03, jonka jälkeen vastaavia foorumeja on järjestetty kolmen vuoden välein Pariisissa (2005), Accrassa (2008) ja Busanissa (2011). Prosessin alkuvaiheessa sovitut keskeiset periaatteet kirjattiin Pariisin julistukseen. Suomi on yhdessä muiden julistuksen allekirjoittaneiden maiden kanssa sitoutunut noudattamaan alun perin jo Roomassa sovittuja periaatteita tulosohejautuvuudesta, menettelytapojen yhdenmukaistamisesta sekä omistajuudesta ja yhteistyömaiden omien kehityspyrkimysten tukemisesta. (Järvelä-Seppinen ym. 2009, 106; UM 2007, 4.) Pariisissa keskeisiin periaatteisiin lisättiin molemminpuolinen tilivelvollisuus (*mutual accountability*), jonka mukaan sekä kehitysmaat että avunantajat ovat tilivelvollisia kehitystulosten ja apulupausten saavuttamisesta (Jones & Picanyol 2011, 3; Sjöberg ym. 2012, 8). Avun tuloksellisuuden parantaminen on yksi julistuksen keskeisiä tavoitteita. Periaatteiden toteuttamista seurataan 12 tavoiteindikaattorilla, jotka eri osapuolten oli määrä saavuttaa vuoteen 2010 mennessä. Tulokset ovat kuitenkin olleet vaihtelevia: vuonna 2011 julkaistun arviointiraportin mukaan omistajuuden periaate oli edistynyt parhaiten, linjaaminen ja harmonisointi olivat edistyneet epätasaisemmin, kun taas tavoitehakuinen johtaminen ja molemminpuolinen tilivelvollisuus olivat edistyneet kaikkein huonoiten. (Wood ym. 2011, 13.)

Monet kehitysyhteistyötoimijat katsovat budjettitukiyhteistyön (joka on yksi ohjelmayhteistyön muoto) olevan paras avun muoto Pariisin julistuksen sitoumusten täyttämiseksi (ks. esim. Michel 2008, 22). Yleinen budjettituki (*General Budget Support*, GBS) merkitsee ”suoraa varain-siirtoa avunantajilta yhteistyömaan budjettiin julkisen sektorin menojen rahoittamiseksi. Tuki kohdennetaan yhteistyömaan kansallisen köyhyyden vähentämisstrategian (PRSP) toimeenpanoon, mutta sitä ei korvamerkitä tiettyjen julkisen sektorin menojen kattamiseen” (UM 2004, 3). Ulkoministeriön budjettitukiyhteistyötä koskevan ohjeistuksen mukaan Suomen Kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2004 asetti tavoitteeksi yhteistyömaiden köyhyydenvähentämisstrategioiden ja sektoriohjelmien rahoittamisen budjettituella. Tässä yhteydessä Suomi korosti demokraattisesti valittujen päätöksentekijöiden ja kansalaisyhteiskunnan edustajien

keskeistä roolia PRSP:n valmistelussa ja toimeenpanossa. (UM 2004, 7–9, 14–17.)

Kuten useimmat muutkin kehitysyhteistyön muodot, budjettituki on ehdollista, toisin sanoen siihen sisältyy ehtoja jotka yhteistyömaan on täytettävä tuen saamiseksi. Budjettitukiyhteistyössä ehdollisuus rakentuu avunantajien ja yhteistyömaan väliselle sopimukselle yhteistyön tavoitteista ja niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Sopimuksen perusta on ensisijaisesti PRSP. (DAC 2006, 29.) PRSP määrittelee painopisteet hallituksen kehittämistavoitteille sekä resurssien käytölle, jonka pohjalta avunantajat sopivat hallituksen johdolla ns. suoriutumisarviointikehikosta (*Performance Assessment Framework*, PAF). PAF määrittelee ne arviointikriteerit ja indikaattorit, joiden mukaan eri sektoreilla tapahtuvaa edistystä voidaan vuosittain arvioida, ja siihen nojautuva seuranta toimii yhteisenä viitekehyksenä ehdollisuutta koskevalle dialogille. Ehdollisuudesta käydyssä keskustelussa BW-instituutioiden rooli on korostunut. Ne osallistuvat aktiivisesti köyhyysstrategioiden valmisteluun, vahvistavat strategiat omassa johtokunnissaan ehtona oman rahoituksen myöntämiselle, ja seuraavat niiden toimeenpanossa tapahtuvaa edistymistä. Samalla niiden asettamat ehdot ohjaavat voimakkaasti myös kahdenvälisten avunantajien budjettitukiyhteistyötä. (UM 2004, 23–26.)

Yksi budjettitukiyhteistyön keskeisistä tavoitteista on kehitystavoitteiden ja niiden saavuttamista varten osoitettujen ja siihen käytettyjen resurssien välisen tehokkuuden osoittaminen (UM 2007, 6). Edellä mainitun vuosittaisen PAF-pohjaisen seurannan ohella GBS:n tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta keski-pitkällä aikavälillä arvioidaan ulkopuolisten asiantuntijoiden tekemissä, hallituksen ja avunantajien yhteiseen toimeksiantoon perustuvissa yhteisevaluoinneissa (esim. Batley ym. 2006; ITAD 2014). Lisäksi yksittäiset avunantajat teettävät arviointeja ensisijaisesti oman kehitysyhteistyöohjelmansa tarpeisiin (esim. Danish Embassy 2013; Handley 2008; Sjöberg ym. 2012).

Tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden osoittaminen on kuitenkin ongelmallista budjettituen kaltaisissa avun muodoissa, joissa toiminnan kompleksisuuden (mm. uudenlaiset kehittyvät aktiviteetit, epävarmuus muutoksen suunnista ja poluista, toimintakontekstin kompleksiset

poliittiset ja sosiaaliset muutosprosessit) asettamat joustavuuden vaatimukset ovat ristiriidassa yhteisesti ennakolta kiinni lyötyjen seurantamekanismien logiikan kanssa (Vogel 2012, 8, 49; vrt. Funnell & Rogers 2011, 162–163, 456–459). Lisäksi yleisen budjettituen konkreettisten toimenpiteiden (varojen siirto yhteistyömaan budjettiin, politiikkavuoropuhelu, yhteistyömaan instituutioiden vahvistaminen) ja lopputavoitteiden (yhteistyömaan omistajuuden vahvistaminen, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen, kansanvallan edistäminen, lisääntyvä ihmisoikeuksien kunnioittaminen) välisen kausaalisuhteen osoittaminen on ongelmallista ellei mahdotonta. Budjettitukiyhteistyöstä tehdyissä yhteisevaluoinneissa ongelma on pyrityt ratkaisemaan jakamalla oletetun loogisen tulosketjun tarkastelu kolmeen osaan: (i) GBS ohjelmien panokset ja suoritteet (*direct outputs*); (ii) edellisten vaikutus yhteistyömaan hallituksen politiikkaan ja resurssien käyttöön (*induced outputs*); ja (iii) jälkimmäisten tulokset ja vaikutus GBS:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Eri vaiheissa arviointi perustuu erityyppiseen analyysiin. Ensimmäisessä vaiheessa on kyse kausaali- ja kontribuutioanalyysin yhdistelmästä, toisessa attribuutioanalyysistä, ja kolmannessa laadullisiin menetelmiin perustuvasta kontribuutioanalyysistä. (Linde & Valmarana 2012, 14–17.)

Tässä artikkelissa budjettitukiyhteistyön tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia tarkastellaan ottamalla lähtökohdaksi yhteistyön perustana oleva muutoksen teoria, tai paremminkin teorit. Yleisellä tasolla muutoksen teorian keskeisiä komponentteja ovat tilanneanalyysi, analyysin kohteena olevan ohjelman tarkennus ja rajaaminen, ja haluttua muutosta koskevan loogisen tulosketjun rakentaminen ja arviointi. Tilanneanalyysi tarkoittaa kohteeseen liittyvien ongelmien, niiden syiden, sekä niihin liittyvien mahdollisuuksien ja seurausten arviointia, jossa huomioidaan myös ei-aiotut vaikutukset. Tarkennuksessa ja rajaamisessa pyritään erottelemaan ne kohteen piirteet, syyt ja seuraukset, joihin ohjelma (i) suoraan ja ensisijaisesti keskittyy; (ii) jotka ovat merkittäviä sen vaikutuspiirin sisällä; (iii) jotka ovat pääosin sen välittömän vaikutuspiirin ulkopuolella mutta ongelman rajauksen piirissä; ja (iv) jotka ovat ongelman rajauksen ulkopuolella. Looginen tulosketju viittaa niiden tapahtumien jatkumoon,

joka kartoittaa ohjelman tavoitteena olevan muutoksen oletettua kulkua. Tavoitteena on rakentaa kattava syy-seuraus ketju, joka heijastaa tilanneanalyysiä ja ohjelmalle valittuja muutosmekanismeja. (Funnell & Rogers 2011, 150–151, 163–164, 195–196.)

Muutoksen teoria on hedelmällinen lähtökohta erityisesti suoran budjettitukiyhteistyön kaltaisten kompleksisten ohjelmien tarkastelulle (ks. esim. Vogel 2012, 8). Se ei ole teoria vaan ensisijaisesti reflektiivinen prosessi, joka pyrkii tuomaan esiin ne maailmankuvat ja näkemykset todellisuudesta, jotka ohjaavat keskeisten toimijoiden olettamuksia siitä miten ja miksi ohjelma voisi tuottaa halutun muutoksen. Prosessissa loogisen tulosketjun rakentamista vahvistaa ohjelmaan vaikuttavien toimintaympäristön asettamien ehtojen, osallistujien ja muiden toimijoiden motivaatioiden ja kontribuutioiden, sekä tavoitellun muutoksen syitä ja toteutumistapaa koskevien erilaisten tulkintojen (tai olettamusten) kriittinen tarkastelu. Nämä 'teoriat' siitä miten syy-seuraus ketju muodostuu ovat pitkälti sosiaalisia prosesseja koskevien maailmakuvien, arvojen ja uskomusten ohjaamia, ja muutoksen teoriassa niitä tarkastellaan kriittisesti – samoin kuin muitakin olettamuksia. (Vogel 2012, 9, 26, 44.)

Mosambik on valittu tapaustutkimuksen kohteeksi siksi, että se on monissa yhteyksissä esitetty avun tuloksellisuuden ja erityisesti molemminpuolisen tilivelvollisuuden toteuttamisen mallitapauksena, jossa siihen liittyvät poliittiset prosessit ja hallintojärjestelmät on viety pisimmälle (Batley 2005, 415; Handley 2008, 2; Sjöberg ym. 2012, 2). Vuosina 2007–2013 yleisen budjettituen prosenttiosuus oli keskimäärin yli viidesnes Mosambikin valtion tuloista (Danish Embassy 2013, 3). Suomi on antanut yleistä budjettitukea Mosambikille vuosina 2003–2013 yhteensä yli 63 miljoonaa euroa (UM 2012, taulukko 9; MFA 2013, 23). Suomen budjettitukiyhteistyö Mosambikin kanssa tarjoaa siten hyvän tilaisuuden tarkastella yleiseen budjettitukeen kohdistuvaa tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointia ja siihen liittyviä ongelmia.

Tätä johdanto-osaa seuraa lyhyt katsaus Mosambikin kehityspolitiikkaan ja Suomen kehitysyhteistyöhön, jonka jälkeen fokus tarkentuu budjettitukiyhteistyön arviointiin. Arviointia tarkastellaan kolmen muutoksen teoriasta nou-

sevan teeman puitteissa. Ne ovat yhteistyön poliittinen konteksti ja sen rajaus, molempuolisen tilivelvollisuuden erilaiset tulkinnat, sekä köyhyyden vähentämiseen tähtäävän tuloksetun sisäinen konsistenssi. Pyrkimyksenä ei siis ole Suomen Mosambikille osoittaman budjettituen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden arviointi sinänsä, vaan arvioinnin ongelmien ja reunaehtojen kartoittaminen. Artikkelin aineiston muodostavat Pariisiin julistukseen liittyvät ja sen jälkeen tuotetut kehitysyhteistyön tuloksellisuutta käsittelevät kansainväliset ja kansalliset dokumentit ja arviointiraportit, sekä niitä täydentävä tutkimuskirjallisuus.

MOSAMBIKIN KEHITYSPOLITIIKKA JA SUOMEN KEHITYSYHTEISTYÖ

Mosambik itsenäistyi Portugalista pitkällisen itsenäisyystaistelun jälkeen vuonna 1975. Itsenäistymisen jälkeen maassa omaksuttiin sosialistinen talousjärjestelmä Frelimo puolueen johdolla. Kylmän sodan ilmapiirissä Frelimon valitsema yksipuoluejärjestelmä ja keskitetty suunnitelmatalous herättivät kuitenkin vastarintaa sekä maan sisällä että sen ulkopuolella, ja vuodesta 1977 Mosambikin hallitus joutui käymään sisällissotaa naapurimaiden, ensin silloisen Rhodesian (nyt Zimbabwe) ja sittemmin Etelä-Afrikan tukemaa Renamo sissiliikettä vastaan. Yhdessä luonnononnettomuuksien ja epäonnistuneen talouspolitiikan kanssa sisällissota johti talouden romahdukseen ja sitä seuranneeseen poliittisen suunnan muutokseen. Vuonna 1984 Mosambik hyväksyttiin Kansainväliseen valuuttarahaston jäseneksi, ja kolme vuotta myöhemmin hallitus sitoutui ensimmäiseen rakennesopeutusohjelmaan. Ohjelman tulokset olivat kuitenkin ristiriitaisia, sillä ulkoisen rahoituksen tuoma kansantalouden kasvu ensimmäisinä vuosina kääntyi pian taas laskuun samalla kun peruspalvelujen saatavuus heikkeni. Muutokset vaikeuttivat erityisesti köyhimmän väestönosan elämää: vuonna 1996 lähes 70 prosenttia väestöstä eli köyhyyserajan alapuolella. (Eronen ym. 2007, 103–112, 156; Torvinen 2013, 75–90.)

Taloussuudistuksen rinnalle vaaditun poliittisen muutoksen ehdot alkoivat täyttyä vuonna 1990, kun Mosambikiin hyväksyttiin uusi edustukselliseen monipuoluedemokratian ja vallan kolmijaon turvaava perustuslaki. Sisällissota

päättyi kahden vuoden päästä solmittuun rauhansopimukseen, ja vuonna 1994 järjestettiin maan ensimmäiset monipuoluevaalit. (Pitcher 2002, 125.) Myös talouskasvu kääntyi suotuisaksi: seuraavien viidentoista vuoden aikana vuosittainen talouskasvu oli keskimäärin yli seitsemän prosenttia (World Bank 2012, 399). Rakennesopeuttamisohjelman seurauksena kansainvälisen kehitysavun määrä kasvoi nopeasti saavuttaen huppunsa vuonna 1992, jolloin se muodosti noin 80 prosenttia kansantulosta, mutta laski vuoteen 1996 mennessä noin 30 prosenttiin. Vuonna 1999 hallitus hyväksyi uuden kansainvälisen kehityspolitiikan mukaisen köyhyyden vähentämisstrategian, jonka myös BW -instituutit hyväksyivät 'väliaikainen' statuksella. Ensimmäinen varsinainen PRSP kattoi vuodet 2001–2005, jonka jälkeen strategia on uusittu neljän vuoden välein. Lupaavan alun jälkeen edistysstrategian päätavoitteen suhteen on kuitenkin hiipunut: köyhyydessä elävien määrä laski noin 54 prosenttiin vuonna 2003, mutta seuraavien viiden vuoden aikana se kääntyi lievään nousuun. (Torvinen 2013, 100–104, 112.)

Kansainvälisen kehitysavun (ODA) osuus Mosambikin kansantulosta vuosina 2007–2010 vaihteli 21 ja 24 prosentin välillä, mutta laski 16 prosenttiin vuonna 2011. Määrällisesti se oli keskimäärin lähes 1.5 miljardia euroa vuodessa (2007–2011). Yhdentoista suurimman yhteistyökumppanin (USA, IDA/WB, EU, UK, Ruotsi, Norja, Tanska, Kanada, Portugali, Hollanti ja Saksa) keskimääräinen vuosittainen rahoitus samana ajanjaksona vaihteli 60 miljoonan ja 200 miljoonan euron välillä. Keskimäärin 30 miljoonan euron vuosipanoksella Suomi sijoittuu Mosambikissa keskisuurten avunantajamaiden joukkoon yhdessä Irlannin, Japanin, Sveitsin, Espanjan ja Ranskan kanssa. (AidFlows 2013.) Viime vuosina nousevien teollisuusmaiden (erityisesti ns. BRICS -maat Brasilia, Intia, Kiina ja Etelä-Afrikka) talous- ja kehitysyhteistyö Mosambikin kanssa on kasvanut nopeasti, mutta sen määrästä ei ole saatavissa luotettavaa tietoa (Manning & Malbrough 2012, 20–21; Torvinen 2013, 125).

Monenkeskiseen yhteistyösopimukseen perustuva yleinen budjettituki alkoi Mosambikissa vuonna 2000, jolloin ohjelma-apuryhmän muodostivat Tanska, Norja, Ruotsi, Sveitsi ja UK. Seuraavana vuonna mukaan tulivat lisäksi Belgia,

Hollanti, Irlanti ja EC, ja vuoden 2009 MoU:n allekirjoittivat edellisten lisäksi Maailmanpankki, Afrikan kehityspankki, Itävalta, Suomi, Ranska, Saksa, Italia, Portugali ja Espanja. Yleistä budjettitukea edelsi epämuodollinen yhteistyö 'samanmielisten' avunantajamaiden (Pohjoismaat, Kanada, Hollanti ja Sveitsi) kesken 1980-luvulta lähtien, sekä laajempi yhteistyö Kansainvälisen valuuttarahaston maksutasetuen puitteissa vuodesta 1990 lähtien. (Batley ym. 2006, 13; Sjöberg ym. 2012, 30–31.) Yleisen budjettituen kokonaismäärä oli vuosina 2007–2011 keskimäärin noin 330 miljoonaa euroa vuodessa, eli runsas viidennes avun kokonaismäärästä. Sen osuus valtion tuloista on kuitenkin laskenut runsaasta 31 prosentista vuonna 2007 reiluun 12 prosenttiin vuonna 2012. (Danish Embassy 2013, 3.)

Suomen kehitysyhteistyö Mosambikin kanssa alkoi vuonna 1977 osana yhteispohjoismaisia hankkeita maatalouden ja satamainfrastruktuurin kehittämiseksi. Kahdenvälinen yhteistyösopimus allekirjoitettiin vuonna 1984, ja kolme vuotta myöhemmin Mosambikista tuli yksi Suomen pääyhteistyömaista. (Soil and Water 2002, 23–34.) Infrastruktuurihankkeiden lisäksi Suomi on tukenut kehitystä terveydenhuolto-, koulutus-, ympäristö- ja metsäsektoreilla, sekä viimeisen kymmenen vuoden aikana maaseutukehitystä, desentralisaatiota ja tiede, teknologia & innovaatioalan kehitystä (UM 2013a, 32–34). Vuodesta 2003 Suomi on lisäksi antanut yleistä budjettitukea ja osallistunut sektoriohjelmiin. Vuosina 2000–2011 Suomi antoi sektoribudjettitukea ja osallistui sektorikohtaisiin kori- tai rahastomuotoisiin yhteisrahoitusohjelmiin terveyssektorilla (yhteensä noin 42 MEUR), ope- tussektorilla (noin 36 MEUR), sekä maatalous- ja metsäsektorilla (28 MEUR). Yleinen budjet- tituki nousi asteittain vuoden 2003 kolmesta miljoonasta eurosta seitsemään miljoonaan eu- roon vuonna 2008, ja on sen jälkeen pysynyt täl- lä vuositasolla (UM 2012, taulukko 9). Vuoden 2009 maaneuvotteluissa sovittiin, että Suomi jatkaa Mosambikissa ohjelmayhteistyötä opetus- ja maataloussektoreilla sekä yleisen budjettituen muodossa, ja lisää hankeyhteistyötä edellisiä täy- dentävänä yhteistyömuotona (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 33). Vuosina 2007–2011 ohjelmamuotoinen tuki muodosti noin 90 pro- senttia koko Suomen tuesta Mosambikille, mut- ta vuoden 2012 budjetissa sen osuus laski 70

prosenttiin. Koulutussektorin budjettitukea on tarkoitus jatkaa nykyisellä vuositasolla (7 MEU) vuoteen 2016 asti, mutta yleinen budjettituki laskee asteittain nykyisestä seitsemän miljoonan euron vuositasosta neljään miljoonaan vuonna 2016. (MFA 2013, 18, 23.)

Kansainvälisten arvioiden mukaan Suomi on edistynyt muihin DAC-maihin verrattuna kes- kimääräistä paremmin Pariisin julistuksen in- dikaattoreiden toteuttamisessa, erityisesti pitkä- aikaisissa yhteistyömaissa kuten Mosambikissa. Myös EU-maiden joukossa Suomi sijoittuu kes- kiarvon yläpuolelle. Tulokset on toistuvasti ar- vioitu hyväksi erityisesti yhteistyömaiden omien järjestelmien käytössä ja avun ennakoitavuuu- dessa. Mosambikissa Suomi on ollut aktiivisesti mukana esimerkiksi taloushallinnon seurannan kehittämässä, muun muassa alan tarkastus- työryhmän vetäjänä. (DAC 2012, 20–21, 72–75; Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 43–44.)

BUDJETTITUKIYHTEISTYÖ MUUTOKSEN TEORIAN NÄKÖKULMASTA

Budjettitukiyhteistyön poliittinen konteksti

Budjettitukiyhteistyö nähdään keskeisenä vä- lineenä Pariisin julistuksen periaatteiden toteuttamiseksi. Tästä näkökulmasta erityisesti julistuksen viides periaate, molemminpuolinen tilivelvollisuus, on keskeinen, sillä se viittaa siirtymiseen vertikaalista tilivelvollisuudesta horisontaaliseen tilivelvollisuuteen, jossa toi- meenpanokelpoisuus perustuu ensisijaisesti yhteistyöhön eikä oikeudelliseen sitoumukseen. Muutoksen katsotaan tasoittavan apusuhtee- seen liittyvää voimasuhteiden epätasapainoa. Se, että GBS:n taustalla olevat HLF -asiakirjat eivät ole oikeudellisesti sitovia vaan perustuvat vapaaehtoisuuteen on tästä näkökulmasta kat- soen johdonmukaista. Samalla molemminpuo- lisen tilivelvollisuuden oletetaan selkeyttävän ja vahvistavan osapuolten sisäistä edustukselli- suuteen perustuvaa tilivelvollisuutta valtion ja kansalaisten välillä. (Handley 2008, 1–2; Sjöberg ym. 2012, i.) Toimiakseen tämä malli kuitenkin edellyttää, että osallistujien välillä vallitsee laa- ja yksimielisyys budjettituen tavoitteista ja sen taustalla olevasta muutoksen teoriasta (Sjöberg ym. 2012, 18; Wood ym. 2011, 12).

Yleinen budjettitukiyhteistyö Mosambikin hallituksen ja ohjelma-apuryhmän (*Programme Aid Partners*, PAP) välillä perustuu osapuolten allekirjoittamaan yhteisrahoitusasiakirjaan (*Memorandum of Understanding*, MoU), jossa on määritelty yhteistyön tavoitteet sekä toimeenpano-, seuranta- ja raportointikäytännöt. Periaatteessa se määrittää mikä kuuluu ohjelman piiriin ja mikä ei. Lisäksi kukin PAP-maa on allekirjoittanut MoU:ta täydentävän kahdenvälisten sopimuksen, joka on oikeudellisesti sitova. (UM 2004, 35–37.) Vuoden 2009 MoU:n ovat 19 varsinaisen PAP -maan (ns. G19) lisäksi allekirjoittaneet Kansainvälinen valuuttarahasto *ex officio* jäsenenä ja USA liitännäisjäsenenä.

Yhteisrahoitusasiakirjassa GBS:n päämääräksi asetetaan yhteisten köyhyysvähentämistä koskevien tavoitteiden ja vuosituhaten kehitystavoitteiden (*Millennium Development Goals*, MDG) saavuttamisen tukeminen antamalla budjettitukea Mosambikin julkiselle sektorille siten, että se: (i) tukee Mosambikin hallituksen keskipitkän aikavälin toimintasuunnitelman kehitystä, toteuttamista ja seurantaa; (ii) parantaa avun tuloksellisuutta ja yhteistyömaan omistajuutta kehitysprosessin suhteen; (iii) vähentää transaktiokuluja; (iv) lisää julkisten resurssien tehokasta ja järkipäistä käyttöä, läpinäkyvyyttä ja tilivelvollisuutta, sekä avun ennakoitavuutta; (v) lisää valtion ja julkishallinnon tuloksellisuutta; (vi) parantaa seurantaa ja evaluointia; (vii) vahvistaa allekirjoittajien välistä tilivelvollisuutta; ja (viii) parantaa Mosambikin hallituksen tilivelvollisuutta parlamentille ja Mosambikin kansalle. Tuen arviointi perustuu niille suunnittelu- ja raportointi-instrumenteille, joiden pohjalta Mosambikin hallitus on parlamentin välityksellä tilivelvollinen kansalaisilleen. Asiakirjassa korostetaan hallituksen ja PAP-maiden pyrkimystä ylläpitää vuoropuhelua, arviointia ja seurantaa sekä varmistaa budjettituen antaminen ja käyttö siten, että ne tapahtuvat vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan ja yksityissektorin kanssa ja vahvistavat maan sisäistä ja yhteistyösopimuksen allekirjoittaneiden välistä molemminpuolista tilivelvollisuutta. (GoM 2009, 4–5.)

Edellä olevien teknisten ehtojen, joita seurataan suoriutumisarviointikehikon (PAF) pohjalta, lisäksi budjettitukiyhteistyöhön liittyvät yleisempiä periaatteita tai ehtoja (*under-*

lying principles), joihin Mosambikin hallitus on sitoutunut. Näitä ovat. (i) rauhanomaisen kehityksen turvaaminen, ja vapaan, uskottavan ja demokraattisen poliittisen järjestelmän, oikeuslaitoksen riippumattomuuden, oikeusvaltioperiaatteen, ihmisoikeuksien ja hyvän hallinnon – mukaan lukien korruption vastainen taistelu – edistäminen; (ii) köyhyysvähentämisen taistelun priorisointi politiikkojen, suunnitelmien ja julkisten menojen allokoinnin kautta; ja (iii) makrotalouden vakautta ja julkisen taloushallinnon toimivuutta vahvistavien politiikkojen toteuttaminen, jota seurataan ensisijaisesti Kansainvälisen valuuttarahaston yhteistyöohjelman kautta. Mikäli PAP -mailla on yleisten periaatteiden noudattamisen suhteen epäilyksiä, ne tulee ensisijaisesti selvittää konsultaatioiden ja vuoropuhelun kautta. Mikäli PAP -maat eivät pääse neuvotteluissa yksimielisyyteen kiistanalaisesta asiasta, voi yksittäinen PAP -maa ottaa asian esiin suoraan hallituksen kanssa. Jos vuoropuhelu ei johda tyydyttävään tulokseen, on PAP -mailla (yhdessä tai erikseen) oikeus keskeyttää budjettitukirahoitus. (GoM 2009, 6–9; vrt. UM 2004, 14–30.)

Monien muiden kansainvälisten sopimusten tavoin HLF asiakirjat, samoin kuin PRSP:t ja budjettitukiyhteistyötä määrittävät MoU:t ovat sisällöltään poliittisia kompromisseja osallistujien erilaisten tavoitteiden pohjalta, ja osallistajat tulkitsevat niitä eri tavoin (Sjöberg ym. 2012, 18; Tomlinson 2011, 21–22). Eräs keskeinen ulottuvuus jonka suhteen tulkinnat eroavat on budjettituen oletetun vaikutusalueen rajaus, ja siihen liittyen tuloksellisuuden kriteereistä sopiminen. PAP -maiden kesken on ollut vaikeuksia päästä yksimielisyyteen suoriutumisarviointikehikkoon otettavista kriteereistä ja niiden tulkinnasta, joten GBS:n tuloksellisuutta koskevat arviot poikkeavat melko paljon toisistaan (ks. esim. Batley ym. 2006; Danish Embassy 2013; Handley 2008; ITAD 2014; Sjögren ym. 2012; MFA 2013, 15–17.)

Näkemyks, jonka mukaan GBS olisi merkinnyt yhteistyön perustan muuttamista perinteisestä sopimusoikeuteen perustuvasta vastuusta (*corporate enforceability*) vapaaehtoiseen yhteistyöhön yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi on myös kestävä (Sjöberg ym. 2012). Käytännössä GBS perustuu yhä yhteisrahoitusasiakirjaa täydentäviin yksittäisten PAP -maiden

ja yhteistyömaan kahdenvälisiin sopimuksiin, joissa sovitaan oikeudellisesti sitovasti apuun liittyvistä ehdoista. Ristiriitatilanteessa jälkimmäisen sopimuksen määräykset ratkaisevat (UM 2004, 36–37).

Mosambikin hallituksen puolelta tavoitteista ja tuloksellisuuden arviointikriteereissä ovat korostuneet PAP-maista saatavan avun harmonisointi ja ennakoitavuus, omistajuuden vahvistaminen ja avun vaikuttavuuden arvioiminen suhteessa PRSP:n pohjalta laadittuun suoriutumisarviokehikkoon, sekä transaktiokulujen vähentäminen (ks. edellä: budjettituen antamista koskevat kriteerit i–v). PAP-maiden puolelta on korostettu köyhyyden vähentämistavoitteiden ensisijaisuutta, hyvää hallintoa sekä demokraattisen omistajuuden ja seurannan vahvistamista (budjettituen antamista koskevat kriteerit vi–vii, yleiset periaatteet i–ii). Yhteisevaluatioissa käytetyt metodologiset valinnat ovat perustuneet enemmän hallituksen linjan mukaiseen, teknispainotteiseen arviointiin jossa on laskettu määrällisiä tuloksia ja katsottu onko tiettyjä uusia instituutioita ja hallinnollisia prosesseja hallituksen puolelta asetettu, kun taas vaikeammin arvioitavat kysymykset, kuten hallinnollisten prosessien muutoksen vaikutukset ja yleisempi demokratiakehitys – ja poliittinen tahto sen ajamiseen – ovat jääneet vähemmälle huomiolle (ks. esim. Batley ym. 2006; Linde & Valmarana 2012). Taustalla voidaan nähdä GBS:n tulkinta teknisenä ja prosessilähtöisenä virkakoneistojen välisenä sopimuksena, joka on riisuttu poliittisista sitoumuksista laajempaan yhteiskunnalliseen muutokseen (Sjöberg ym. 2012, iii; Wood ym. 2011, 9).

Avunantajamaiden puolelta on kuitenkin toistuvasti vaadittu, että suoritusarviossa käytetään yhteistyömaan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvien kriteereiden ohella myös poliittiseen kehitykseen liittyviä kriteereitä (ks. esim. MFA 2013, 15–16; Tomlinson 2011, 22). Avun antajamaiden näkökulmasta yleinen budjettituki on tärkeä kanava vaikuttaa yhteistyömaan kehityspolitiikkaan (Danish Embassy 2013, 4; Michel 2008, 19). Suomalaisen viranomaisten taholla painavimmaksi perusteluksi budjettitukeen osallistumiselle on nähty nimenomaan halu lisätä vaikutusmahdollisuuksia Mosambikin kehitykseen politiikkatasolla, jolloin ”keskeisimpiä vaikuttamisen alueita ovat

julkinen taloushallinto ja korruption estäminen, luonnonvarojen kestävä käyttö, alueellinen ja sosiaalinen yhdenvertaisuus sekä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksien parantaminen” (Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 42). Tuoreen arvion mukaan Pariisin julistuksen toteuttamiseen yleisesti liitetyt odotukset kumppanimaiden nopeista ja perustavanlaatuisista poliittisista uudistuksista ovat kuitenkin olleet epärealistisia (Wood ym. 2011, 11, 13).

Molemminpuolinen tilivelvollisuus

Molemminpuolinen tilivelvollisuus on yksi niitä alueita joissa budjettitukiyhteistyön rajojen erilaiset tulkinnat nousevat esiin. Käsite voidaan tulkita monin tavoin, lähtien kapeasta tulkinnasta joka näkee sen kahden hallituksen välisenä kehitysyhteistyövarojen käyttöä koskevana tilivelvollisuutena, aina laajaan tulkintaan jossa painopiste siirtyy yhteistyömaan (sen hallituksen) omistajuudesta molempien osapuolten kansalaisten demokraattisen omistajuuden vahvistamiseen. Yhteistyömaiden hallitukset kannattavat usein kapeaa, kansallista suveriniteettia korostavaa tulkintaa, kun taas korkean tason foorumien omaksumien julkilausumien ketjussa laaja tulkinta on vähitellen vahvistunut. Esimerkiksi Busanin loppuasiakirjassa (2011) korostetaan, että hallitusten välisen tilivelvollisuuden lisäksi tilivelvollisuus yhteistyön aiotuille hyödynsaajille ja maiden omille kansalaisille on kriittinen tekijä tuloksellisuuden kannalta. Näiden uskotaan myös vahvistavan toisiaan. (Sjöberg ym. 2012, 7–14; Tomlinson 2011, 11, 21–22, 30–31.) Laaja demokraattinen vastuuvollisuus korostuu myös ainakin Mosambikissa kansalaisten näkemyksissä siitä, mikä hyvässä hallinnossa on keskeistä (Torvinen 2013, 307–314).

Käytännössä osapuolten näkemykset näyttävät ajautuvan yhä kauemmas toisistaan. Avunantajamaat (esim. Ruotsi ja Suomi) korostavat yleensä tuloksellisuutta, läpinäkyvyyttä ja demokratian kehitystä, kun taas vastaanottajamaat (esim. Mosambik) korostavat omistajuutta, ennakoitavuutta ja tasaveroista kumppanuutta molemminpuolisen tilivelvollisuuden perustana. Näiltä osin osapuolten agendat sopivat huonosti yhteen. (Jones & Picanyol 2011, 5–6, 18–19; Sjöberg ym. 2012, 20, 50.) Suomessa

kansalaisyhteiskunnan rooli kehitysyhteistyökysymyksissä on ollut aktiivinen 1980-luvulta lähtien (Siitonen 2005, 313). Viime vuosina teollisuusmaita kohdanneen talouskriisin myötä lisääntynyt kehitysyhteistyökriittinen julkisuus ja oikeistopopulismien kannatuksen kasvu ovat osaltaan lisänneet tarvetta valvoa kehitysyhteistyövarojen käyttöä antajamaissa entistä tarkemmin, mikä on sinänsä demokraattisen omistajuuden periaatteiden mukaista (Jones & Picanyol 2011, 11; Kääriäinen 2012; UM 2013b). Samalla se kuitenkin lisää painetta avun entistä tiukempaan ehdollistamiseen, mikä voi – ainakin yhteistyömaan hallituksen näkökulmasta – olla ristiriidassa omistajuuden ja ennakoitavuuden periaatteiden kanssa. Toisaalta tilivelvollisuus avun antajille ei sinänsä ole ristiriidassa yhteistyömaan sisäisen tilivelvollisuuden periaatteen kanssa. (Batley ym. 2006, 55; Järvelä-Seppinen ym. 2009, 103–104.)

PAP-maat ovat tulkinneet hyvään hallintoon liittyvää ehdollisuutta siten, että heikkoudet yhteistyömaan julkishallinnossa (esim. taloushallinnossa) eivät ole este budjettituen myöntämiselle, edellyttäen että maalla on poliittista tahtoa ja suunnitelma tilanteen korjaamiseksi. Tällaiseen tilanteeseen sisältyvä riski edellyttää kuitenkin tarkempaa seurantaa. (Michel 2008, 24; UM 2004, 33.) Mosambikin kehitysohjelmien demokraattisen seurannan ongelmat, kuten heikko linkki suunnittelun ja budjetoinnin, tai valtion virallisen budjetin ja toteutuneiden julkisten menojen välillä, ja parlamentin marginaalinen rooli koko prosessissa, vaikeuttavat demokraattisen vastuuvollisuuden toteutumista. Budjettituen myötä edistystä on tapahtunut teknisten seurantarjestelmien kehityksessä ja ministeriöiden välinen yhteistyö on lisääntynyt samalla kun suurempi osa avunantajien rahoituksesta on budjetin sisällä. Parlamentin rooli on myös vahvistunut sikäli, että suurempi osa julkisista menoista kulkee sen kautta, ja sille esitetään mm. budjettituen tavoitekehikon (PAF) seurantaraportit. (Batley ym. 2006, 51–66; Danish Embassy 2012, Annex 2; ITAD 2014.) Lisäksi hallitus on ajanut korruption vastaisia uudistuksia ja ihmisoikeuksien vahvistamista lähinnä lainsäädäntöä ja valvontainstituutioita kehittämällä, joskin uudistusten toteuttaminen on ollut hidasta ja resurssointi puutteellista (Bertelmann Stiftung 2012, 5–6; Danish

Embassy 2012, Annex 2; Martini 2012, 2). Sama arvio koskee budjettitukiyhteistyön tavoitteiden saavuttamista yleisemminkin: politiikkojen ja instituutioiden tasolla uudistukset ovat oikean suuntaisia, mutta niiden toteuttaminen on osoittautunut ongelmalliseksi (ks. esim. Danish Embassy 2012, 6).

Tuoreen arvion mukaan Mosambikissa on virkamiestasolla yhä halua viedä laajasti ymmärrettyä tuloksellisuuden arviointiprosessia eteenpäin, mutta poliittisten päättäjien tasolla poliittinen tahto näyttää hiipuvan samalla kun vaihtoehtoisia rahoituslähteitä (kansainväliset investoinnit suuriin kaivoksiin ja maakaasuhankkeisiin, kasvava yhteistyö nousevien teollisuusmaiden kanssa) tulee lisää (Sjöberg ym. 2012, 41). Kansainvälisten arvioiden mukaan Mosambikin oikeuslaitos toimii erittäin heikosti ja puolueellisesti suosien valtapuoluetta ja siihen läheisesti kytkeytyneitä talouseliittä. Tilannetta on viimeisen vuosikymmenen aikana pahentanut poliittisen opposition aseman romahdus ja siihen liittyvä edustuksellisten instituutioiden uskottavuuden heikkeneminen, joka näkyy esimerkiksi äänestysaktiivisuuden jyrkkänä laskuna. Parlamentin rooli toimeenpanovallan valvojana on oleellisesti heikentynyt oppositiopuolueiden osuuden kutistuttua merkityksettömäksi. Samalla valtapuolueen nähdään pyrkivän aktiivisesti hämärtämään puolueen ja valtion välistä eroa, joka merkitsisi käytännössä paluuta kahden vuosikymmenen takaiseen yksipuoluejärjestelmään. (APRM 2009, 88–132, 374–375; Bertelmann Stiftung 2012, 5–6, 11–12; vrt. Hellstén 2012.) Vaikutusvaltaisen Afrikan vertaisarviomekanismin Mosambikin maaraportin mukaan: *“In Mozambique, senior FRELIMO politicians are the party; the party is the government; and the government is the state. Thus, Mozambican state bureaucracy is not only still deeply entangled with the FRELIMO party apparatus, but it also bears over-formalised and overbureaucratized features inherited from the Portuguese colonial administration”*. (APRM 2009, 21.)

Parlamentin rinnalla korostetaan kansalaisyhteiskunnan aktiivista roolia molemminpuolista tilivelvollisuutta vahvistavassa demokratiakehityksessä. Mosambikissa kansalaisyhteiskunta on otettu mukaan GBS-järjestelmään valtionhallinnon ja avunantajamaiden lisäksi

myös kansalaisjärjestöjä edustavan seurantar ryhmän (*Development Observatory*, DO, vuoteen 2008 *Poverty Observatory*, PO) kautta. Se perustettiin vuonna 2003 hallituksen aloitteesta (UNDP:n rahoituksella) neuvoa-antavaksi elimeksi arvioimaan ja seuraamaan PRSP:n toteutusta. Kansallisella tasolla sen toimintaa koordinoi Kehitys- ja suunnitteluministeriö, jonka ministeri toimii sen puheenjohtajana, mutta vastaavia elimiä toimii myös eräissä maakunnissa. Kansalaisyhteiskuntaa DO:ssa edustaa kansalaisjärjestöjen muodostama G20 ryhmä, joka esittää vuosittain oman arvionsa PRSP:n painopisteistä ja toteutuksesta. Kansalaisjärjestöjen edustajia osallistuu myös sektorityöryhmiin. Ilman muodollista asemaa G20:n vaikutusmahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset, ja sen edustavuus suhteessa kansalaisyhteiskunnan eri osiin on kyseenalaistettu. (Handley 2008, 17–19, 27; Sjöberg ym. 2012, 31, 40–41; vrt. Tamele 2007.) Demokraattisen kontrollin kannalta suurempi ongelma on kuitenkin Mosambikin kansalaisyhteiskunnan hajanaisuus ja yleinen heikkous, jota lisää hallituksen aktiivinen pyrkimys suunnata sen toiminta palveluiden tuottamiseen kriittisen poliittisen roolin sijasta (ks. esim. Francisco ym. 2008). Sama suuntaus on nähtävissä monessa muussakin kehitysmaassa (ICNL 2011; Tiwana & Belay 2010; Tomlinson 2011, 12–14).

Erilaiset näkemykset siitä, mitä budjettiyhteistyön arvioinnin piiriin kuuluu nousivat esiin jo ensimmäisellä MoU -kaudella (2000–2004), kun eräät PAP -maat jäädyttivät vuonna 2002 GBS maksatuksensa reaktiona hallituksen kyseenalaiseen tapaan hoitaa pankkikriisi ja siihen liittyneiden rikosten tutkimus. Hallitus protestoi tätä tulkintaa vastaan, ja vuoden 2004 yhteisrahoitusasiakirjassa budjettituen ehtoja ja ennustettavuutta pyrittiin vahvistamaan mm. sopimalla yhteisestä suoriutumisarviointikehikosta ja avun paremmasta yhteensovittamisesta hallituksen budjettisyklin kanssa. (Batley 2005, 423; Torvinen 2013, 124–125.)

Avunantajamaiden näkökulmasta hyvän hallinnon vaatimukseen kuuluu tavoitekehikkoon kirjattujen teknisten kriteerien lisäksi myös vuoden 2009 yhteisrahoitusasiakirjaan kirjatut yleiset periaatteet, joiden piiriin sisältyy myös poliittinen hallinto. Näiden periaatteiden katsotaan olevan jopa painavampia kuin tavoitekehikon kriteerit, ja niiden rikkomisen katsotaan oikeut-

tavan maksatusten yksipuoliseen pidättämiseen. (GoM 2009, 6–7.) Arviointikehikkoa on myös pyritty kehittämään tähän suuntaan (ks. esim. MFA 2013, 20). Yleisten periaatteiden tulkitsemista koskevat erilaiset näkemykset nousivat uudelleen esiin vuoden 2009 vaalien yhteydessä, kun suurin osa PAP -maista jäädytti maksatukset (ohittaen MoU:n mukaisen neuvottelumenettelyn) viitaten vaaliprosessissa havaittuihin vakaviin epäselvyyksiin, jotka tulkittiin kansalaisten poliittisten oikeuksien vastaiseksi rikkomukseksi. Toisaalta Maailmanpankki, EU, Espanja, Italia ja Portugali päättivät jatkaa budjettitukea alku-peräisen aikataulun mukaisesti. Lopulta hallitus myöntyi esittämään yksityiskohtaisen suunnitelman ongelmien korjaamiseksi. (Manning & Malbrough 2012, 8–9; Torvinen 2013, 128, 358–361.) Yhteisen näkemyksen puute näkyy myös niissä toisistaan poikkeavissa arvioissa, joita PAP -partnerit ovat tehneet Mosambikin yhteiskunnallisesta kehityksestä (ks. esim. Danish Embassy 2013; Handley 2008; Sjöberg ym. 2012; Torvinen 2013, 232–254). Arvioista on seurannut myös hyvin erilaisia päätöksiä jatkon suhteen: vaihteluväli liikkuu GBS rahoituksen lisäämisestä sen lopettamiseen kokonaan (Musatti 2013; vrt. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, 41–42).

Budjettituen oletettu tulosketju ja sen arviointi

Budjettituen yhteisevaluointien pohjaksi hyväksytyssä metodologisessa viitekehyksessä oletetun loogisen tulosketjun tarkastelu jaetaan kolmeen osaan: GBS ohjelmien panokset ja suoritteet, niiden vaikutus yhteistyömaan hallituksen politiikkaan ja resurssien käyttöön, ja jälkimmäisten tulokset ja vaikutus GBS:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Ensimmäisten osien välillä oletetaan vaikuttavan kaksi keskeistä muutosvoimaa: budjettituen tuoma rahoitus, ja budjettitukirahoituksen ja ei-rahallisten GBS -elementtien (poliitiikkadialogi, ehdollisuus, kapasiteetin vahvistaminen) vaikutus yhteistyömaan politiikan valmisteluun, budjetointiin ja budjetin toteuttamiseen. Ensimmäisessä osassa panosten ja suoritteiden välillä oletetaan pääsääntöisesti olevan suora kausaalisuhte, mutta ensimmäisen osan suoritteiden ja toisen osan tulosten (hallituksen politiikan ja toimeenpanon muutokset) välinen vaikutussuhde on par-

haimmillaankin epäsuora ja osittainen, toisin sanoen niiden toteutumiseen vaikuttavat myös monet muut tekijät. Toisen osan tulosten vaikutus köyhyyden vähentämiseen ja muihin PRSP:n keskeisiin tavoitteisiin on myös vaikeasti osoitettavissa, sillä kysymys on laajasta ja monimutkaisesta prosessista johon vaikuttavat hallituksen kehitystoimien lisäksi lukuisat muut tekijät, esimerkiksi kansainvälinen talouskehitys. (Linde & Valmarana 2012, 10–17.)

Koska varsinainen kausaalianalyysi ei ole budjettitukiyhteistyön kaltaisen kompleksisen ohjelman kohdalla mahdollinen, turvaututaan arvioinneissa usein kontrafaktuaalianalyysiin ja kriittiseen arviointiin (Batley ym. 2006, Annex 1; Linde & Valmarana 2012, 14, 23–27; ITAD 2014). On huomattava että kontrafaktuaalin käyttö kompleksisissa tapauksissa on ongelmallista, sillä tilanteen dynaamisen luonteen takia on usein mahdotonta arvioida uskottavasti mitä olisi tapahtunut jos interventiota ei olisi tehty. Kriittisessä arvioinnissa puolestaan tarkastellaan voidaanko muutokset selittää uskottavasti jonkun ohjelmassa omaksutulle muutoksen teorialle vaihtoehdoisen mallin avulla. (Funnell & Rogers 2011, 473–475, 493–495.)

Ulkoinen rahoitustuki lisää – avun tyypistä riippumatta – yhteistyömaan valtionvarojen käytön harkinnanvaraisuutta ja joustoa (UM 2004, 14), sillä se antaa hallitukselle mahdollisuuden lisätä julkisia menoja, välttää lainanottoa, tai lisätä säästöjä. Sillä voi myös olla (myönteisiä tai kielteisiä) makrotaloudellisia vaikutuksia. (Linde & Valmarana 2012, 13.) Toisaalta lisääntyvä GBS rahoitus ei välttämättä tarkoita ulkopuolisen rahoituksen kokonaismäärän kasvua. Mosambikissa ulkopuolisen rahoituksen määrä ei todennäköisesti ole budjettituen myötä kasvanut (vaikka näin joissain arvioissa oletetaan), sillä GBS on lähinnä korvannut muita avun muotoja (Batley ym. 2006, 67–68, 93; vrt. ITAD 2014).

Budjetin kautta hallinnoitavan rahoituksen osuuden kasvun oletetaan vahvistavan yhteistyömaan taloussuunnittelun ja –hallinnon järjestelmiä, koska volyymi kasvaa ja ulkoisesta painostuksesta johtuen valvonta lisääntyy (Batley y. 2006, 97; Linde & Valmarana 2012, 13). Budjetin kautta menevän rahoituksen määrän kasvu ei kuitenkaan välttämättä paranna tulosohtautuutta ja valvontaa. Mosambikissa julkisuuteen

on tullut toistuvasti tietoja julkisten varojen kasvulluksista ja muista väärinkäytöksistä tai epäselvyyksistä (Batley ym. 2006, 74, 124; EIA 2013; Manning & Malbrough 2012, 6–9; MFA 2013, 21; UM 2013b). Kansainvälisissä arvioissa korruptio on luokiteltu erääksi Mosambikin hallinnon pahimmista ongelmista, eikä tilanteesta useimpien arvioiden mukaa näy merkittävää kehitystä parempaan hallituksen korruption vastaisesta retoriikasta huolimatta (Martini 2012; Torvinen 2013, 260–261). Suomen kohdalla ongelma tuli konkreettisesti esiin Mosambikin kansallisen metsäohjelman tukihankkeen yhteydessä, jossa yhteistyömaan Maatalousministeriön budjetin kautta ohjatun tuen käytössä ilmeni sisäisen valvonnan puutteesta johtuneita epäselvyyksiä ja väärinkäytöksiä. Taloushallinnon epäselvyyksien vuoksi Suomi päätti vuonna 2012 lopettaa tukensa ohjelmalle. Onkin arvioitu että siirtyminen kansallisten järjestelmien laajamittaiseen käyttöön tapahtui liian aikaisin. (Kääriäinen 2012; MFA 2013, 11.) On kuitenkin vaikea arvioida onko julki tulleiden tapausten määrän kasvu seuraus tehostuneesta valvonnasta vai volyymin myötä lisääntyneestä väärinkäytösten määrästä.

Voidaan uskottavasti osoittaa, että budjetoinnin ja taloushallinnon prosesseissa ja mekanismeissa on avunantajien vaatimusten ja teknisen tuen myötä tapahtunut myönteistä kehitystä, mutta on kiistanalaista missä määrin muutokset näkyvät konkreettisina parannuksina varojen käytön tehokkuudessa, läpinäkyvyydessä ja vastuuvollisuudessa (Danish Embassy 2013, 4–7; ITAD 2014; MFA 2013, 18–22; Torvinen 2013, 130, 255). Erityisesti avun hallinnointitaakan suhteen odotukset sen nopeasta pienenemisestä ja kasvaneesta tehokkuudesta ovat olleet liian optimistisia (ITAD 2014; Wood ym. 2011, 11, 13). Siirryttäessä hankeyhteistyöstä ohjelma-yhteistyöhön painopiste on siirtynyt teknisestä hallinnosta poliittisen vuoropuhelun ja seurannan puolelle (Batley 2005, 420–423; Handley 2008, 25). Oletus avun hallinnon keventymisestä on perustunut paljolti olettamukseen siitä, että GBS vähitellen syrjäyttää muut avun muodot, mutta käytännössä ne ovat jatkuneet yleisen budjettituen rinnalla. Eräiden arvioiden mukaan muiden tukimuotojen osuus olisi itse asiassa kasvamassa. Osittain hallintotehtävät ovat vain siirtyneet avunantajamilta yhteistyömaan

viranomaisille, ja joissakin tapauksissa on havaittu avun hallinnoinnin kokonaistyömäärän itse asiassa lisääntyneen. Tässä vaiheessa on epäselvää onko kyseessä siirtymävaiheesta johtuva tilapäinen lisäpanostus hallintoon, vai jatkuva ja mahdollisesti lisääntyvä kuluerä. (Batley ym. 2006, 49–50, 118–121; Tomlinson 2011, 23.)

Budjettitukiyhteistyön ensimmäisessä yhteisevaluuatiiossa todettiin, että on hyvin vaikea jäljittää GBS:n vaikutukset esimerkiksi peruspalvelujen tarjontaan. Se ei välttämättä johda resurssien tehokkaaseen allokointiin hallinnon alojen sisällä, ja arviointiraportin mukaan yleisen budjettituen vaikutus on todennäköisesti rajoittunut siihen, että peruspalvelujen rahoitusosuus ei ole laskenut. (Batley ym. 2006, 77, 81.) Loppuarviossa evaluoijat toteavat: ”*We did not identify the hypothesised sequence from flow-of-funds effects leading to policy effects, in their turn leading to institutional change. Policy reforms and institutional changes were already under way before the arrival of PGBS, although the latter reinforced them.*” (Batley ym. 2006, 128.) Pariisin julistuksen toteuttamisen tuoreessa evaluoinnissa puolestaan todetaan, että köyhimpien tarpeiden asettamisessa etusijalle apu-uudistus on saanut aikaan vain vähäisiä muutoksia. Samalla arviossa todetaan syy-suhteiden osoittaminen ongelmalliseksi avun muodossa tapahtuneiden muutosten ja toisaalta köyhyyden vähentämistavoitteiden välillä. (Wood ym. 2011, 12.) Osittain ongelma liittyy Mosambikissa käytettyjen erilaisten köyhyyden vähentymistä mittaavien indikaattoreiden heikkoon keskinäiseen konsistenssiin (ks, esim. Boom 2011), mutta ehkä enemmän niiden taustalla oleviin poliittisiin valintoihin. Mitataanko ensisijaisesti talouden kasvua vai tulonjaon oikeudenmukaisuutta? (ITAD 2014; Cunguara & Hanlon 2010; Eronen ym. 2007.)

Yksi ohjelmamuotoisen avun keskeisiä perusteluja on, että hankemuotoinen apu on – mahdollisista välittömistä tuloksista riippumatta – heikentänyt yhteistyömaan hallituksen oman suunnittelun, budjetoinnin ja hallinnon koherenssia (Batley ym. 2006, 31). Vaikka tämä argumentti on sinänsä kohdallinen, se ei välttämättä tarkoita että yleinen (sektoreittain kohdentamaton) budjettitukiyhteistyö on tehokkain avun muoto. Monien avunantajamaiden kehitysyhteistyövirkamiesten ja yhteistyömaiden sektori-

virkamiesten mielestä sektorituki olisi parempi tapa ohjata apu erityisesti peruspalveluihin. Näiden näkemysten mukaan sektorituki varmistaa, että kyseiset hallinnon alat tulevat riittävästi priorisoiduksi rahojen jaossa, eivätkä keskushallinnon kapasiteetti-ongelmat aiheuta kohtuuttomia viivästyksiä. Samalla se käyttää ja auttaa kehittämään yhteistyömaan omia järjestelmiä ja vähentää hajanaisuutta. Sektorituen katsotaan myös vahvistavan sisällöllisesti mielekkään vuoropuhelun edellytyksiä sekä politiikan että institutionaalisen kehityksen suhteen. (Batley ym. 2006, 56, 83, 128–129; Handley 2008, 23; Wood ym. 2011, 12.) Sektoriohjelmien toimivuudessa näyttäisi kuitenkin olevan sektorikohtaisia eroja, jotka liittyvät mm. julkisen ja yksityissektorin erilaiseen rooliin. Mosambikissa sektorituki näyttäisi toimineen koulutussektorilla paremmin kuin esimerkiksi metsäsektorilla (ks. esim. Mustalahti & White 2007; Takala 2008). Tämä näkemys heijastuu myös tuoreissa OECD:n politiikkalinjauksissa, joiden mukaisesti Suomikin pyrkii siirtämään avun painopistettä GBS avusta sektoritukeen (DAC 2012, 75).

LOPPUPÄÄTELMÄT: YLEINEN BUDJETTITUKI TULEVAISUUDESSA

Budjettitukiyhteistyön taustalla oleva muutoksen teoria (tai teorit) sisältää useita kompleksisia elementtejä ja kausaatiolettamuksia, joista osa on epäuskottavia tai todennäköisiä vain tiettyjen reunaehtojen toteutuessa. Looginen tulosketju ontuu paikoin jo siirryttäessä GBS ohjelmien panoksista ja suoritteista niiden oletettuun vaikutukseen yhteistyömaan hallituksen politiikkaan ja resurssien käyttöön. Tästä esimerkkejä ovat virheelliseksi osoittautuneet oletukset kokonaisrahoituksen lisääntymisestä ja transaktiokulujen vähenemisestä/tehokkuuden kasvusta budjettituen myötä. Siirryttäessä arvioimaan budjettituen epäsuora vaikutusta köyhyyden vähentymiseen ja muiden sille asetettujen yleisempien tavoitteiden saavuttamiseen tulosketjun aukot kasvavat entisestään, ja arviot ovat yhä enemmän maailmakuviin, arvojen ja uskomusten varassa. Köyhyyden väheneminen näyttää Mosambikissa viimeisen vuosikymmenen kuluessa pysähtyneen samalla kun eriarvoisuus on lisääntynyt ja poliittisen kehityksen tuomat muutokset ovat tulleet yhä

ristiriitaisemmiksi. On vaikeaa ellei mahdotonta osoittaa budjettituen vaikutus tämän kehityksen sisällä. Tilanteen dynaamisen ja kompleksisen luonteen takia kontrafaktuaalianalyysin tulokset ovat epäluotettavia, kun taas kriittinen arviointi nostaa esiin joukon uskottavia vaihtoehtoisia selitysmalleja.

Jos budjettitukiyhteistyön vaikuttavuuden arvioinnissa keskitytään suoriutumisarviointikehikon teknisten indikaattoreiden seurantaan, kuten Mosambikin yhteisevaluatioissa, jää sen ulkopuolelle keskeisiä tuloksiin vaikuttavia tekijöitä, jotka ovat välttämättömiä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelman tarkennuksessa ja rajaamisessa on oleellista tunnistaa ne eri tasot ja osa-alueet joilla se toimii ja jotka asettavat sen keskeiset reunaehdot, ja päästä niistä yksimielisyyteen osallistujien kesken. Mosambikin budjettitukiyhteistyössä tämä yksimielisyys näyttäisi puuttuvan, mikä näkyy erityisesti niin sanottujen yleisempien periaatteiden ja ehtojen roolia koskevien tulkintojen suurina eroina, mutta myös suoriutumisarviointikehikon indikaattoreista sopimisen vaikeutena. Vaikka teknispainotteiset arviot antavat myönteisen kuvan budjettitukiyhteistyöstä, ei niissä käytetty suppea rajausta palvele ohjelman tuloksellisuuden vahvistamista, sillä olennainen edellytys onnistumiselle on yhteistyömaan hallituksen vahva ja jatkuva sitoutuminen kokonaisvaltaiseen poliittiseen muutokseen. Ilman sitä kansainvälinen apu ja sitä koskevat uudistukset ovat voimattomia. (ks. myös Wood ym. 2011, 12.)

Molempinpuolinen tilivelvollisuus – laajasti tulkittuna – on keskeinen osa yleisen budjettitukiyhteistyön arvoperustaa, jota apurakenteen kehitys 2000-luvun alun Mosambikissa näytti tukevan. Merkittävien kehitysyhteistyöpartnereiden joukko oli tuolloin supistunut DAC-maihin ja keskeisiin kansainvälisiin järjestöihin, joiden kesken näytti mahdolliselta päästä yksimielisyyteen kansallista köyhydenvähentämishjelmaa tukevan avun harmonisoinnista. Taustalla oli – ainakin poliittisen retoriikan tasolla – myös pyrkimys tasoittaa apusuhteeseen perinteisesti liittyvää voimasuhteiden epätasapainoa. Erityisesti avun antajamaat ovat lisäksi painottaneet laajapohjaisen demokraattisen omistajuuden merkitystä avun vaikuttavuuden vahvistamisessa. Kehitys on kuitenkin mennyt toiseen suuntaan. Avun antajamaissa poliittinen

ja taloudellinen kehitys on lisännyt avun seurantaan ja tuloksellisuuteen kohdistuvia vaatimuksia, jolloin vertikaalisen tilivelvollisuuden merkitys maiden sisällä on kasvanut. Mosambikissa nousevien teollisuusmaiden mukaan tulo on, yhdessä DAC-maiden kehityspoliittisten linjasten yhä näkyvämpien erojen kanssa murentanut harmonisaatiolle budjettituen alkuvuosina luotua yhteistä perustaa. Toisaalta maan sisäinen poliittinen kehitys ei ole kaikin osin ollut sopusoinnussa hyvän hallinnon ja demokraatiakehityksen edistämisen kanssa, jolloin hallituksen tilivelvollisuus kansalaisille ei ole vahvistunut. Budjettitukiyhteistyön edellyttämän kaikille yhteisen muutoksen teorian puuttuminen – tai sen yhteisten elementtien ohi – on tullut yhä ilmeisemmäksi. Osittain tämä liittyy myös budjettituen vaikutusten osoittamiseen liittyviin ongelmiin, jotka vaikeuttavat avun perustelua kansalaisille sekä partnerimaissa että Mosambikissa. Näkyvissä oleva siirtymä kohti sektoritukea heijastaa tätä laajemmän kontekstin muutosta.

Käytännössä ajatus avunantajien massiivisesta siirtymisestä yleiseen budjettitukeen on jo hylätty. Toisaalta mikään yksittäinen avun muoto (budjettituki, sektorikohtainen tuki, ohjelmat tai hankkeet) ei automaattisesti tuota parempia kehitystuloksia: yhä useammassa arvioissa korostetaan avun eri muotojen yhdistämistä tarpeen mukaan (ks. esim. Wood ym. 2011, 12). Jos oletetaan yksityissektorin roolin ja kaupallisten suhteiden merkityksen kasvavan kansainvälisessä yhteistyössä Busanissa lanseeratun 'kehityksen tehokkuus' ajattelumallin mukaisesti (Mawdsley ym. 2014), nousee ylikansallisten yhteistyömekanismien rooli entistä tärkeämmäksi samalla kun valtioiden rooli prosessissa muuttuu. Tällaisia mekanismeja ovat – virallisen kehitysavun läpinäkyvyyttä vahvistavan kansainvälisen IATI (*International Aid Transparency Initiative*) aloitteen kaltaisten prosessien ohella – erilaiset kansainvälistyvän tuotannon ja kaupan toimintatapojen sosiaalisia ja ympäristövaikutuksia sekä läpinäkyvyyttä seuraavat verkostot ja prosessit, esimerkiksi kaivannaisteollisuutta monitoroiva EITI (*Extractive Industries Transparency Initiative*) ja erilaiset riippumattomat kansainväliset sertifiointijärjestelmät. Suomi on ollut näissä prosesseissa aloitteellisesti mukana.

LÄHTEET

- AidFlows (2013). Haettu sivulta <http://www.aid-flows.org>, 10.2.2014.
- APRM, African Peer Review Mechanism (2010). *Republic of Mozambique*. APRM country review report no. 11. Midrand: APRM.
- Batley, Richard (2005). Mozambique: The cost of 'owning' aid. *Public Administration and Development*, 25(5), 415–424.
- Batley, Richard, Bjornestad, Liv & Cumbi, Amélia (2006). *Mozambique country report. Joint evaluation of general budget support 1994–2004*. Edgbaston: University of Birmingham.
- Bertelsmann Stiftung (2012). *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index (BTI) 2012: Mozambique Country Report*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Boom, Bart van den (2011). *Analysis of poverty in Mozambique: Household poverty status, child malnutrition and other indicators, 1997, 2003, 2009*. Amsterdam: VU University.
- Cunguara, Benedito & Hanlon, Joseph (2010). *Poverty is not being reduced in Mozambique*. Crisis States Working Papers Series 2. London: LSE.
- DAC (Development Assistance Committee) (2006). *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, vol. 2. *Budget support, sector wide approaches and capacity development in public financial management*. Paris: OECD.
- DAC (Development Assistance Committee) (2012). *Finland – Development Assistance Committee (DAC) Peer review 2012*. Paris: OECD.
- Danish Embassy in Maputo (2013). Concept note: General Budget Support Mozambique, 2015–2017. Haettu sivulta <http://um.dk>, 27.2.2014.
- EIA (Environmental Investigation Agency) (2013). *First class connections: Log smuggling, illegal logging, and corruption in Mozambique*. London: EIA.
- Eronen, Jarmo & Virtanen, Pekka & Palmujoki, Eero (2007). Trade capacity, poverty reduction and development co-operation: Case studies of Mozambique and Vietnam. In Kirsi Brolén, von Bonsdorff, Max & Wilska, Kent (eds), *Aid for Trade: From policies to practice, the cases of Mozambique, Tanzania, Vietnam and Zambia* (s.13–197). Elements for Discussion. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Helsinki.
- Francisco, António & Mucavele, Albertina & Monjane, Paula & Seuane, Sónia (2008). *Mozambican civil society within: Evaluation, challenges, opportunities and action*. Johannesburg: CIVICUS.
- Funnell, Sue & Rogers, Patricia (2011). *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Government of Mozambique (GoM) (2009). *Memorandum of understanding between the Government of the Republic of Mozambique and the programme aid partners on the provision of general budget support*. Maputo: GoM.
- Handley, Geoff (2008). *Mutual accountability at the country level: Mozambique country case study*. London: ODI.
- Hellstén, Sirkku (2012). Mosambikin menestystarinalla on toinenkin todellisuus. Haettu sivulta <http://www.formin.finland.fi>, 2.1.2014.
- ICNL (International Center for Not-for-Profit Law) (2011). NGO laws in sub-Saharan Africa. *Global Trends in NGO Law*, 3(3), 1–12.
- ITAD (2014). *Independent evaluation of budget support in Mozambique*. Final report, Vol. 1. Sussex: ITAD.
- Jones, Stephen & Picanyol, Clara (2011). *Mutual accountability – progress since Accra and issues for Busan*. Oxford: Oxford Policy Management.
- Järvelä-Seppinen, Ulla & Pietilä, Laura & Päivöke, Aira (2009). Miten maailman nälkä vähenee Suomen panostuksella? Teoksessa Hyytinen, Kirsi & Mustonen, Esko (toim.), *Monta tietä vaikuttavuuteen: Käytäntöjä, kokemuksia ja haasteita eri hallinnonaloilta* (s. 95–110). Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Kääriäinen, Matti (2012). UM vastaa kritiikkiin: kehitysyhteistyötä valvotaan tarkasti. *Talouselämä/Tebatti* 22.11.2012. Haettu sivulta <http://www.talouselama.fi>, 20.1.2014.
- Linde, Martin van der & Valmarana, Camilla (2012). *Evaluating budget support: Methodological approach*. Paris: OECD.
- Manji, Firoze & O'Coill, Carl (2002). The missionary position: NGOs and development in Africa. *International Affairs*, 78(3), 567–583.
- Manning, Carrie & Malbrough, Monica (2012). The changing dynamics of foreign aid and democracy in Mozambique. *UNU-WIDER Working Paper* 2012/18.
- Martini, Maira (2012). Overview of corruption and anti-corruption in Mozambique. U4 Anti-corruption resource center. Haettu sivulta www.u4.no, 4.10.2013.
- Mawdsley, Emma, & Savage, Laura & Kim, Sung-Mi (2014). A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *The Geographical Journal*, 180(1), 1–12.
- MFA (Ministry for Foreign Affairs of Finland) (2013). *Country strategy for development coop-*

- eration with Mozambique, 2013–2016. Helsinki: MFA.
- Michel, Louis (2008). *Budget support: A question of mutual trust*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Musatti, Alberto (2013). General budget support to Mozambique: alive again? BTC – Belgian Development Agency. Haettu sivulta <http://www.btcctb.org>, 23.1.2014.
- Mustalahti, Irmeli & White, Pamela (2007). Are sector-wide approaches effective? Observations on the forestry sector in Tanzania, Mozambique and Vietnam. *International Forestry Review*, 9(3), 786–796.
- Pitcher, Anne (2002). *Transforming Mozambique: The politics of privatization, 1975–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siitonen, Lauri (2005). *Aid and identity policy: Small donors and regime norms*. Turku: University of Turku.
- Sjöberg, Peter, Andersson, Kjerstin, Lindström, Johanna & Magnusson, Annika (2012). Mutual accountability in practice: The case of Mozambique. *SADEV Report 2012:6*. Karlstad: SADEV.
- Soil and Water (2002). *Evaluation of bilateral development co-operation between Mozambique and Finland*. Evaluation Report 2002:2. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Takala, Tuomas (2008). *Government and donor efforts for improved aid effectiveness in the education sector – A case study of Mozambique*. Background paper prepared for the Education for all global monitoring report 2009. Paris: UNESCO.
- Tamele, Viriato (2007). The civil society organisation's role in global budget support in Mozambique. Prepared for ownership in practice. Informal experts' workshop, 27–28 September 2007. Haettu sivulta www.sarpn.org/documents/d0002820, 8.1.2014.
- Tiwana, Mandeep & Belay, Netsanet (2010). *Civil society: The clampdown is real. Global trends 2009–2010*. Johannesburg: CIVICUS.
- Tomlinson, Brian (2011). *Strengthening broad-based inclusive ownership and accountability: A synthesis of key findings and Cluster A messages for the Working party on aid effectiveness and High Level Forum 4*. A report submitted to The Swiss Agency for Development and Cooperation. Haettu sivulta <http://www.ituc-csi.org>, 21.11.2013.
- Torvinen, Laura (2013). *Assessing governance assessments; the case of Mozambique. Governance assessments in the context of aid effectiveness discourse*. Maastricht: Bookplan.
- UM (Ulkoasiainministeriö) (2013a). Kehityspoliittikkaa ja –yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2012. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- UM (Ulkoasiainministeriö) (2013b). Avunantajat seuraavat tarkasti Mosambikin budjettituen käyttöä. Uutiset 14.11.2013. Haettu sivulta <http://www.formin.finland.fi>, 2.1.2014.
- UM (Ulkoasiainministeriö) (2012). *Kehityspoliittikkaa ja -yhteistyötä koskeva kertomus vuodelta 2011*. Osa II, Tilastoliite. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- UM (Ulkoasiainministeriö) (2007). *Sektorituki Suomen kehitysyhteistyössä*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- UM (Ulkoasiainministeriö) (2004). *Budjettituki-yhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä: Ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten*. Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). *Täydentävyys kehitysyhteistyössä*. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 203/2010. Helsinki: Valtiontalouden tarkastusvirasto.
- Vogel, Isabel (2012). *Review of the use of 'theory of change' in international development*. Review report for DfID. London: DfID.
- Wood, Bernard, Betts, Julia, Etta, Florence, Gayfer, Julian, Kabell, Dorte, Ngwira, Naomi, Sagasti, Francisco & Samaranayake, Mallika (2011). Pariisin julistuksen evaluointi: Vaihe 2 loppuraportti. Tiivistelmä. Haettu sivulta www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/pde, 4.1.2014.
- World Bank (2012). *World development report 2012: Gender equality and development*. Washington, DC: The World Bank.