

Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma

Suvi Kuusi

Alue- ja paikallishallinnon kehitysyhteistyö kehityspolitiikan osana

Euroopan maiden policy-linjauksia ja
kuntien rooli kehitysyhteistyössä

Kuntaliiton
VERKKOJULKAISU

TEKIJÄ
Suvi Kuusi

Selvitys Tampereen yliopistolle

1. painos
ISBN 978-952-213-473-8 (pdf)
© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2009

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	4
Lyhenteet	7
1 Johdanto	8
2 Hollanti	11
2.1 Paikallishallintoa ja desentralisaatiota koskevat linjaukset	11
2.1.1 Linjaus desentralisaatiosta ja paikallisesta hallinnasta	11
2.1.2 Paikallishallinnon kehittäminen Hollannin kehityspoliittisessa ohjelmassa	13
2.1.3 Kuntaliittojen ja kuntayhteistyön roolit Hollannin linjauksissa	15
2.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö	17
2.2.1 GSO-ohjelmasta LOGO South -ohjelmaan	18
2.2.2 LOGO South -ohjelma	19
2.2.3 Avun koordinaatio ja synergiat	22
3 Ruotsi	24
3.1 Paikallishallinto Ruotsin kehitysyhteistyön yleisissä policy-linjauksissa	24
3.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö	25
3.2.1 Kokemuksia SALA IDA:n twinning-ohjelmasta 1999–2004	26
3.2.2 Municipal Partnership North–South -ohjelma	28
3.2.3 Kuntaliittojen kehittäminen	29
4 Iso-Britannia	31
4.1 Hyvä hallinto ja paikallishallinto Iso-Britannian kehityspoliittisessa ohjelmassa	31
4.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö	33
4.2.1 Local Government Association	34
4.2.2 Commonwealth Local Government Forum	35
5 Saksan policy-linjauksia	38
6 Ranskan policy-linjauksia	42
Lähteet	43

Tiivistelmä

Tämä raportti on osa Tampereen yliopiston Suomen Kuntaliitolta alihankkimaa selvitystä. Raportin tarkoituksena on tuottaa yhteenvetoraportteja vertaismaiden ja uusien avauksia tehneiden Euroopan maiden policy-orientaatioista ja linjauksista. Lisäksi raportissa käsitellään erityisesti kuntien roolia kehitysyhteistyöpolitiikassa sekä niiden volyymia ja toimintamuotoja kehitysyhteistyöhankkeissa. Tässä selvityksessä käsitellään Hollantia, Ruotsia ja Iso-Britanniaa. Lisäksi selvityksessä käsitellään lyhyesti myös Saksan ja Ranskan policy-linjauksia.

Tavoitteet

Kaikissa tässä selvityksessä käsitellyissä linjauksissa paikallishallinnon kehittämisen perustavoitteena on köyhyden vähentäminen. Jokainen tässä selvityksessä käsitelty maa on liittänyt paikallishallinnon kehittämisen tukemisen kiinteäksi osaksi laajempia demokratsaation ja hyvän hallinnon (*good governance*) strategioita. Eri policy-linjauksissa hyvä hallinto määritellään hieman erilailla, mutta jokaista määritelmää yhdistää käsitys hyvästä hallinnosta yhteiskunnallisina päätöksenteon tapoina ja prosesseina hallinnon eri tasoilla, joissa keskeistä ovat ihmisten mahdollisuudet vaikuttaa ja osallistua päätöksentekoon. Iso-Britannia on määritellyt kehityspolitiikkaansa ohjaavassa valkoisessa kirjassa hyvän hallinnon tärkeimmäksi tekijäksi, joka määrittelee tapahtuuko onnistunutta kehitystä ja kestäviä parannuksia ihmisten elämässä. Hyvään hallintoon kuuluu Iso-Britannian mukaan hallinnon eri tasojen kyvykkyys (*capability*) hoitaa tehtäviään, responsiivisuus (*responsiveness*) eli ihmisten vaatimusten ja tarpeiden huomioiminen ja niihin reagointi sekä tilivelvollisuus (*accountability*). Nämä elementit ovat keskeisiä paikallishallinnon kehittämässä myös muiden maiden policy-linjauksissa.

Kaikkien maiden strategioissa paikallishallintojen kehittämällä pyritään luomaan tehokkaasti, tuloksellisesti ja läpinäkyvästi toimivia instituutioita, jotka reagoivat paikallisten ihmisten tarpeisiin ja ovat instituutiosta riippuen tilivelvollisia joko valitsijoilleen tai valtuutetuille. Jokainen maa painottaa paikallishallinnon kehittämässä tavoitteena myös kansalaisten oikeuksien turvaamista tai oikeusvaltion periaatteiden noudattamista, mitkä liittyvät kiinteästi hyvän hallintoon.

Linjauksille ja strategioille on yhteistä myös se, että niissä paikallishallinnon kehittäminen ja desentralisaatio nähdään edellytyksenä kehitysavun tuloksellisuuden parantamiselle. Jotta kehitysmaiden kansalliset kehitysstrategiat ja kehityspolitiikat toimisivat paikallisella tasolla, paikallishallinnot on osallistettava suunnittelemaan näitä strategioita. Lisäksi erityisesti Hollanti, Iso-Britannia, Saksa ja Ranska painottavat, että desentralisaatiolla paikallishallinnolle luovutettu toimivalta voi edistää paikallisten ihmisten tarpeisiin sopivien palvelujen tarjoamista. Paikallishallinnon viranomaiset tietävät usein keskushallintoa paremmin paikalliset tarpeet, joten paikallishallinnoilla tulee olla mahdollisuus muokata kansallisia kehitysstrategioita paikallisiin tarpeisiin ja suunnata menoja valitsemiinsa kohteisiin. Hollannin ja Iso-Britannian kehityspoliittisissa ohjelmissa julkisten palvelujen tuottaminen köyhimmille ihmisille on erityisen keskeisessä roolissa köyhyden vähentämisessä. Ruotsi, joka ei ole julkaissut desentralisaation tai hyvään hallintoon keskittyvää policy-linjausta, ei mainitse kehityspoliittisessa ohjelmassaan desentralisaatiota, mutta tukee muun muassa julkishallinnon uudistuksia tehokkaan palveluiden järjestämisen sekä julkishallinnon tilivelvollisuuden saavuttamiseksi.

Kehitysstrategioiden tuloksellisuuden ja palveluiden parantamiseen pyritään omistajuudella (*ownership*): paikallishallintojen osallistumisella kansallisten kehitysstrategioiden muokkaamiseen sekä paikallisten ihmisten osallistumisella paikalliseen päätöksentekoon ja paikallishallintojen vastuun valvontaan. Kaikki maat painottavat linjauksissaan avun harmonisaatiota ja koordinaatiota, ja osa myös budjettitukea ja sektorilähestymistapaa (*sector-wide approach*), ja liittävät omistajuuden sekä paikallishallinnon toimivuuden osaksi näiden kehitysyhteistyön lähestymistapojen ja avun muotojen tuloksellisuutta.

Linjauksissa katsotaan, että desentralisaatio voi parantaa hallinnon legitimitettä ja siten myös turvallisuutta ja ehkäistä konflikteja. Kaikkien selvityksissä käsiteltyjen maiden linjauksissa huomioidaan, että desentralisaatio muuttaa valtasuhteita ja on siksi arkaluontoinen prosessi. Hollannin, Ruotsin ja Saksan linjauksissa kiinnitetään selkeästi huomiota desentralisaation ja konfliktien yhteyksiin ja todetaan, että desentralisaatiolla voi olla myös konflikteja synnyttävä vaikutus paikallisten ja kansallisten valtasuhteiden muutosten vuoksi. Hollannin, Iso-Britannian ja Saksan linjauksissa huomioidaan myös se, että desentralisaatio ei välttämättä johda oletettuihin hyötyihin varsinkin desentralisaation alkuvaiheessa esimerkiksi paikallishallintojen heikkojen kapasiteettien vuoksi.

Aluepolitiikan ja aluehallinnon käsittely ei ole linjauksissa näkyvästi esillä. Alueiden kehittämisen ja alueellisen tasa-arvon tärkeyteen viitataan selkeästi, mutta samalla erittäin lyhyesti, vain Hollannin, Saksan ja Ranskan linjauksissa.

Toimenpiteet

Linjauksissa keskeisimmät toimet paikallishallinnon ja desentralisaation tukemisessa ovat lainsäädännöllisten ja taloudellisten kehysten luominen, jotka mahdollistavat paikallishallinnon toiminnan, kapasiteettien vahvistaminen kaikilla hallinnon tasoilla ja kansalaisyhteiskunnassa sekä korruption vastainen taistelu.

Kuntien kansainvälinen yhteistyö ja kuntaliitot policy-linjauksissa

Paikallishallintojen tekemästä kansainvälisestä yhteistyöstä käytetään tässä selvityksessä useimmiten käsitteitä kuntayhteistyö, kuntien kansainvälinen yhteistyö ja twinning, sillä ne ovat kansainvälisesti vakiintuneita paikallishallintojen kansainvälistä yhteistyötä kuvaavia käsitteitä.

Hollannin linjauksessa desentralisaation ja paikallisen hallinnan tukemisesta pidetään tärkeänä, että kehitysmaiden kansallisia kuntaliittoja vahvistetaan, sillä ne voivat vahvistaa paikallishallinnon kapasiteetteja, toimia paikallishallintojen intressien edustajina ja välittäjinä hallitukseen nähden sekä toimia kontaktipisteinä myös avunantajille esimerkiksi sektoripolitiikan suunnittelussa. Hollannin kehityspoliittisessa ohjelmassa mainitaan Hollannin kuntaliitto VNG yhtenä organisaationa, jonka kanssa Hollanti pyrkii voimistamaan kansallisia tilivelvollisuuden prosesseja sekä poliittisia puolueita ja parlamentteja, ja näiden avulla luomaan hyvää hallintoa.

Ruotsin kehityspoliittisessa ohjelmassa todetaan, että ruotsalaisten julkisen sektorin toimijoiden ja vastaavien kehitysmaiden toimijoiden välistä yhteistyötä pitäisi kehittää edelleen kehitysyhteistyön kontekstissa. Twinning-järjestelyjen tyyppistä yhteistyötä pitäisi laajentaa ja syventää. Lisääntynyt yhteistyön määrä hallinnon eri tasoilla luo kontakteja sekä rakentaa pitkäaikaista ja kestävästä yhteistyötä.

Iso-Britannian kehityspolitiikkaa määrittelevässä valkoisessa kirjassa ei mainita erikseen kuntien kansainvälistä yhteistyötä.

Saksa on linjannut desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon strategiassaan pyrkivänsä vahvistamaan kuntien yhteistyötä kansallisella ja kansainvälisellä tasolla sekä pyrkivänsä integroimaan saksalaista paikallishallinnon osaamista kiinteämmin Saksan kehitysyhteistyöhön.

Ranska on linjannut strategiassa hallinnan tukemisesta Ranskan kehitysyhteistyössä, että kuntien kansainvälisellä yhteistyöllä on keskeinen rooli paikallisen demokratian

ja paikallishallintojen kapasiteettien vahvistamisessa. Ranska pyrkii entistä enemmän koordinoimaan kuntayhteistyön aloitteita avun koherenssin parantamiseksi.

Kuntien kansainvälinen yhteistyö

Hollannin kuntaliiton kansainvälisen yhteistyön osasto VNG-I hallinnoi vuonna 2004 aloitettua LOGO South -ohjelmaa, joka koostuu kuntien kansainvälisestä yhteistyöstä, kuntaliittojen kehittämisestä sekä näihin komponentteihin perustuvasta kehittämistyöstä kuntien kansainvälisen toiminnan edistämiseksi. Ohjelma toimii Aasiassa, Afrikassa, Lähi-idässä ja Latinalaisessa Amerikassa. Hollannin ulkoministeriö rahoittaa LOGO South -ohjelmaa yhteensä 24 miljoonalla eurolla vuosina 2007–2010. LOGO South -ohjelma perustuu pitkälti sitä edeltäneen vuosina 1994–2003 toteutetun GSO-ohjelman yhteistyösuhteisiin.

Ruotsin kuntaliiton SALAR:in (Swedish Association of Local Authorities and Regions) kansainvälinen toimisto SALA IDA hallinnoi vuosina 1999–2004 toteutettua Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and Countries of the South -ohjelmaa, jossa rahoitettiin Ruotsin ja etelän kuntien välisiä twinning-hankkeita Afrikassa, Aasiassa, Lähi-idässä sekä Latinalaisessa Amerikassa. Uusi SALA IDA:n hallinnoima kuntien välinen yhteistyöohjelma Municipal Partnership North-South aloitettiin vuonna 2005. Ohjelma toimii Aasiassa, Afrikassa ja Latinalaisessa Amerikassa. Vuonna 2008 Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida tuki Municipal Partnership North-South -ohjelmaa kolmella miljoonalla eurolla. SALA IDA tukee muun muassa Sidan rahoituksella myös kehitysmaiden kansallisten kuntaliittojen kehittämistä.

Iso-Britanniassa Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustava kuntaliitto Local Government Association (LGA) tukee kuntien kansainvälistä yhteistyötä koko Isossa-Britanniassa erilaisilla tiedotus- ja neuvontapalveluilla. Lisäksi LGA tukee paikallishallintojen palvelutuotannon parhaiden käytäntöjen levittämistä kehitysmaihin tukemalla brittiläisten ja kehitysmaiden paikallishallintojen yhteistyötä erilaisilla hankkeilla. LGA on tukenut myös kehitysmaiden kansallisten kuntaliittojen kapasiteettien kehittämistä muun muassa Kansainyhteisön paikallishallintojen foorumin Commonwealth Local Government Forumin (CLGF) hallinnoiman Commonwealth Local Government Good Practices Scheme -ohjelman rahoituksella. Vuodesta 1998 alkaen toteutetussa CLGF:n Local Government Good Practices Scheme -ohjelmassa Iso-Britannian, Australian ja Uuden-Seelannin paikallishallinnot toteuttavat yhteistyöhankkeita paikallishallintojen kanssa Karibiassa, Tyynen valtameren alueella, Afrikassa ja Aasiassa. Hankkeiden yleisenä tavoitteena on köyhyyden vähentäminen, johon pyritään palvelutuotannon kehittämisellä parhaiden käytäntöjen jakamisen avulla. Ohjelma sisältää myös etelän paikallishallintojen yhteistyöhankkeita eli etelä–etelä-yhteistyötä. Ohjelmaa rahoittaa Iso-Britannian kansainvälisen kehityksen osasto DFID.

Hollannin, Ruotsin ja Iso-Britannian kuntien kansainvälinen yhteistyö keskittyy paikallishallintojen inhimillisten kapasiteettien vahvistamiseen. Investoinnit esimerkiksi tarvikkeisiin ja laitteisiin ovat twinning-hankkeissa pienessä roolissa. Kuntayhteistyössä keskeistä on samankaltaisissa asemassa ja organisaatioissa työskentelevien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tietojen ja kokemusten vaihto. Hollannin, Ruotsin ja Iso-Britannian ohjelmissa kehitysmaiden kansallisten kuntaliittojen kehittämiseksi pyritään parantamaan kuntaliittojen kapasiteetteja tuottaen jäsenilleen parempia palveluja sekä kapasiteetteja edustaa paikallishallinnon intressejä valtioon päin. Lisäksi ohjelmissa pyritään muun muassa parantamaan kuntaliittojen taloudellista kestävyyttä.

Lyhenteet

BMZ	Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
CLGF	Commonwealth Local Government Forum
DFID	UK Department for International Development
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
LGA	Local Government Association
SALAR	Swedish Association of Local Authorities and Regions
SALA IDA	SALA International Development Agency
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SNV	SNV Netherlands Development Organisation
UCLG	United Cities and Local Governments
VNG	Association of Netherlands Municipalities
VNG-I VNG	International, International Co-operation Association of the Netherlands Municipalities

1 Johdanto

Tämä raportti on osa Tampereen yliopiston Suomen Kuntaliitolta alihankkimaa selvitystä. Raportin tarkoituksena on tuottaa yhteenvedoraportteja vertaismaiden ja uusia avauksia tehneiden Euroopan maiden policy-orientaatioista ja linjauksista. Lisäksi raportissa käsitellään erityisesti kuntien roolia kehitysyhteistyöpolitiikassa sekä niiden volyymia ja toimintamuotoja kehitysyhteistyöhankkeissa. Tässä selvityksessä käsitellään Hollantia, Ruotsia ja Iso-Britanniaa. Selvityksessä käsitellään lyhyesti myös Saksan ja Ranskan policy-linjauksia.

Paikallishallinnon kehittäminen on ajankohtainen kysymys kehitysyhteistyössä Ranskan EU:n puheenjohtajuuskaudella vuonna 2008. Valmistellessaan EU:n puheenjohtajuuskauttaan Ranska aloitti prosessin eurooppalaisen paikallishallintoa ja kehitysyhteistyötä koskevan peruskirjan *European Charter on Development Co-operation in Support of Local Governance* valmistamiseksi. Peruskirjan tarkoituksena on määrittellä yhteiset periaatteet paikallishallintoja kehittäväälle ja vahvistavalle kehitysyhteistyölle.¹ Valmisteilla on myös Euroopan komission tiedonanto kehitysyhteistyöstä ja paikallishallinnosta. Nämä molemmat dokumentit on tarkoitettu julkistamaan Euroopan kehitysyhteistyöpäivillä (*European Development Days*) marraskuussa 2008, joiden teemana on tänä vuonna paikallishallinto.

Paikallishallinnon merkitys kehitysyhteistyössä on kasvanut selkeästi 1990-luvulta lähtien. Tämä liittyy läheisesti hyvän hallinnon (*good governance*) nousuun keskeiseksi elementiksi kehitysyhteistyössä 1980-luvun kehitysavun epäonnistumisien jälkeen. Etenkin 2000-luvulla muotoutuneessa YK:n vuosittain asetettuihin nojaavassa globaalissa kehityksen agendassa on sitouduttu hyvään hallintoon. Nämä kehityskulut vaikuttavat myös valmisteilla olevan eurooppalaisen kehitysyhteistyötä ja paikallishallintoa koskevan peruskirjan taustalla. Valmistella olevassa peruskirjassa mainitaan peruskirjan pohjautuvan koherenssin tavoitteluun ja orientaatioihin, jotka nousevat muun muassa Pariisin julistuksesta, EU:n eurooppalaisen kehityksen konsensuksesta (*European Consensus for Development*) vuodelta 2005 ja Euroopan komission vuonna 2006 julkaisemiin tiedonantoihin hallinnasta eurooppalaisen kehityksen konsensuksessa (*Governance in the European Consensus for Development – Towards a harmonised approach within the EU*) sekä ei-valtiollisista toimijoista ja paikallishallinnosta (*Non-state Actors and Local Authorities in Development*). Linjauksessa on myös otettu huomioon paikallishallintoon ja desentralisaatioon liittyvät kansainväliset aloitteet kuten Euroopan neuvoston vuonna 1985 laatima Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja sekä YK:n asuinyhdyskuntaohjelman UN-Habitatin ohjeistukset desentralisaatiosta ja paikallishallinnon vahvistamisesta².

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jota voisi Suomessa kutsua myös kunnallisen itsehallinnon peruskirjaksi, on merkittävä asiakirja muun muassa siksi, että se määrittää kunnallisella tasolla tapahtuvan kansanvaltaisen vallankäytön reunaehdot. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjalla ei pyritä luomaan eurooppalaista kunnallislakia tai yhtenäistä sääntelyä Euroopassa. Tämä ilmenee muun muassa siinä, että valtion pitää sitoutua noudattamaan vähintään kahtakymmentä peruskirjan ensimmäisen

1 Peruskirjan sisällöstä ja valmisteluprosessista ks. Ranskan EU-puheenjohtajiston perustamat verkkosivut koskien peruskirjaa *European Charter on Development Cooperation in Support of Local Governance*: <http://www.localgovernance-coop-charter.eu>.

2 UN-Habitat 2007.

osan kappaletta, mikä sallii valtioiden valita itselleen sopivan paikallisen itsehallinnon mallin. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on kuitenkin lisännyt kiinnostusta eri maiden erilaisten paikallisen itsehallinnon mallien tarkasteluun.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan valmisteluun osallistuneet kansalliset kuntaliitot olivat peruskirjan valmistuttua innostuneita laatimaan maailmanlaajuiset itsehallinnon periaatteet. Kansainväliset kuntajärjestöt kuten International Union of Local Authorities (IULA) ja myöhemmin vuonna 2004 perustettu United Cities and Local Governments (UCLG) ovat ajaneet maailman kunnallisen itsehallinnon peruskirjan aikaansaamista UN-Habitatin kautta. Suomen hallitus on Suomen Kuntaliiton esityksestä tukenut aloitetta koko maailmaa koskevan paikallisen itsehallinnon peruskirjan aikaansaamiseksi³. Maailmanlaajuisia peruskirjaa ei ole vielä saavutettu. Yksi saavutus maailmanlaajuisien periaatteiden edistämisen prosesseissa ovat kuitenkin UN-Habitatin, UCLG:n sekä YK:n kuntien komitean (United Nations Advisory Committee of Local Authorities, UNACLA) valmistelemat UN-Habitatin ohjeistukset desentralisaatiosta ja paikallishallinnon vahvistamisesta, jotka UN-Habitatin hallintoneuvosto hyväksyi vuonna 2007⁴.

Tässä raportissa esitellyissä paikallishallinnon kehittämisen tukemista määrittelevissä linjauksissa voi selvästi havaita, että desentralisaatiota ja paikallista hallintaa pidetään kiinteänä osana laajempia demokratisaation ja hyvän hallinnon (*good governance*) strategioita. Desentralisaatio käsitetään yleisesti hallinnon hajauttamiseksi, johon sisältyy toimivallan siirtoa keskushallinnolta hallinnon alemmille tasoille. Eri avunantajat määrittelevät hyvän hallinnon eri tavoin, mutta yleisesti kyse on muustakin kuin hallintoyksikön johtamisesta ja hallinnosta. OECD on listannut hallintaa (*governance*) ja hyvää hallintoa (*good governance*) koskevien keskustelujen käsittelevän seuraavia elementtejä: demokraattinen tilivelvollisuus (*accountability*), julkisen sektorin läpinäkyvyys, kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon kaikilla hallinnon tasoilla, roolien jako hallinnon ja politiikan välillä, kansalaisten oikeuksien oikeudellinen suojeleminen, palveluorientoitunut julkishallinto sekä taloudellinen tilivelvollisuus.⁵ Hyvän hallinnon sisältämän yhteiskunnallisen päätöksenteon poliittisten ulottuvuuksien vuoksi *good governance* -käsitteen voisi kääntää suomeksi myös hyväksi hallinnaksi, mutta käsite hyvä hallinto on saavuttanut kenties yleisemmin käytetyn ilmauksen aseman. Raportissa määritellään hyvän hallinnon käsite kunkin käsiteltävän policy-linjauksen kohdalla, mikäli se on määritelty kyseisessä linjauksessa.

Valtiot ovat sitoutuneet useisiin kansainvälisiin tavoitteisiin, joiden tavoittelussa demokratian kehittäminen ja hyvä hallinto ovat keskeisellä sijalla. Tässä raportissa käsiteltävissä linjauksissa paikallishallinnon tukemista lähestytään selvästi näiden tavoitteiden ja lähestymistapojen puitteissa. Esimerkiksi vuonna 2002 järjestetty Monterreyn kehitysrahoituksen konferenssi oli merkittävä askel kehityksen koherenssin edistämiseksi. Kehitysmaat sitoutuivat luomaan suotuisia kotimaisia edellytyksiä kehitykselle, kuten hyvää hallintoa, vakaata makrotalouspolitiikkaa sekä korruption vastaista taistelua. Avunantajat sitoutuivat kasvattamaan kehitysavun määrää ja tuloksellisuutta, sekä edistämään muita resurssivirtoja kehitysmaihin muun muassa kaupan ja kehityksen keinoin. Pariisin julistuksessa avun tuloksellisuudesta vuonna 2005 OECD/DAC-maat sitoutuivat harmonisoimaan kehitysapuaan sekä tukemaan avun kehitysmaiden omistajuutta eli kehitysmaiden johtavaa asemaa omien kansallisten kehitysstrategioidensa määrittelyssä. Vastaavasti kehitysmaat sitoutuivat parantamaan hallintoaan ja julkista taloushallintoaan sekä osallistamaan parlamentit ja kansalaisyhteiskunnat entistä tiiviimmin kehityspolitiikkansa muotoiluun. Sekä OECD/DAC-maat että kehitysmaat sitoutuivat tilivelvollisuuteen (*accountability*) toisiaan kohtaan sekä kansalaisiaan ja parlamenttejaan kohtaan kehityspolitiikkansa toteuttamisessa.

3 Ks. alue- ja kuntaministeri Martti Korhosen allekirjoittama kirje 30.5.2001 teoksessa Ryyänen & Telakivi 2006, 233, liite.

4 UN-Habitat 2007.

5 OECD 2004, 17.

Paikallishallinnon merkitys on korostunut myös kehitysavun muotojen kehittyessä. Kansalliset köyhyyden vähentämisen strategiat, sektorilähestymistapa (*sector-wide approach*), suora budjettituki ja avun sovittaminen sopimaan kehitysmaiden omiin hallinto- ja taloushallintojärjestelmiin asettavat vaatimuksia myös paikallishallinnon kehittämiseksi sekä osallistamiseen kehityspolitiikan muotoiluun, jotta kehityspolitiikka olisi tuloksellista.

Kuntien kansainvälinen yhteistyö juontaa osittain juurensa toisen maailmansodan jälkeen yleistyneiden ystävyyskaupunkisuhteiden kokemuksista, mutta pohjoisen ja etelän kuntien välinen yhteistyö on kehitetty yhteistyöksi, joka perustuu laajalti samankaltaisessa asemassa olevien instituutioiden ja kollegoiden väliselle tietojen ja kokemusten vaihdolle sekä kapasiteettien kehittämiseksi. Kuntayhteistyötä kutsutaan erilaisilla termeillä, kuten kuntien välinen yhteistyö (*inter-municipal cooperation*), kuntien kansainvälinen yhteistyö (*municipal international cooperation*) ja desentralisoitu yhteistyö (*decentralised cooperation*). Kunta-käsitteestä huolimatta kuntien kansainvälinen yhteistyö pitää yleisesti sisällään myös muut paikallishallinnon tasot kuten maakunnat ja piirikunnat. Kuntayhteistyöstä yleisesti käytetty englanninkielinen termi *twinning* käännetään usein suomeksi kummiyhteistyöksi tai kummikunnaksi, mutta ilmaisu ei ole sopiva yhteistyön tasa-arvoisuuteen ja kummankin osapuolen kehittämiseen tähtäävän luonteen vuoksi. Myös kehitysmaiden kansallisten kuntaliittojen kapasiteettien kehittämällä on tärkeä sija Hollannin, Ruotsin ja Iso-Britannian kuntaliittojen tukemassa yhteistyössä.

Myös maiden siirtomaataustoilla on ollut merkitystä pohjoisen ja etelän kuntien välisen yhteistyön kehittymisessä. Esimerkiksi Lontoossa sijaitseva Kansainyhteisön paikallishallinnon foorumi Commonwealth Local Government Forum tukee paikallishallintojen välistä yhteistyötä Kansainyhteisön maissa. Toisaalta siirtomaataustoista huolimatta pohjoisen kunnat ovat hankkineet yhteistyökumppaneita myös muista maista kuin entisistä siirtomaistaan, mikä näkyy esimerkiksi Hollannin paikallishallintojen tekemän kansainvälisen yhteistyön kohdalla.

Tässä raportissa esitellään melko yksityiskohtaisesti Hollannin, Ruotsin ja Iso-Britannian policy-linjauksia, jotka määrittelevät paikallishallinnon kehittämistä ja tukemista maiden kehitysyhteistyössä. Raportissa käsitellään myös näiden maiden kuntien tai tarkemmin ilmaistuna paikallishallintojen kansainvälisen yhteistyön pääpiirteet. Kuntien kansainvälinen yhteistyö on käsitelty siinä laajuudessa kuin oli mahdollista saada tietoa selvityksen toteutukselle määritellyssä aikataulussa. Eri maiden kuntaliitot julkaisevat erilaisissa määrin tietoa tukemastaan kuntayhteistyöstä. Tämän vuoksi lisätiedustelujenkin jälkeen Hollannin, Ruotsin ja Iso-Britannian kuntayhteistyön kuvaukset vaihtelevat hieman laajuudeltaan, mutta yhteistyöstä on kuitenkin jokaisen maan kohdalla pyritty antamaan kattava yleiskuva. Raportin loppupuolella käsitellään lyhyesti myös Saksan ja Ranskan keskeisiä paikallishallinnon kehittämistä määritteleviä policy-linjauksia.

2 Hollanti

Hollannin tukea paikallishallinnon kehittämiseksi määrittelee vuonna 2002 julkaistu linjaus desentralisaation ja paikallisen hallinnan tukemisesta. Paikallishallinnolla on myös keskeinen rooli Hollannin vuosien 2007–2011 kehityspoliittisessa ohjelmassa. Linjauksissa Hollannin kuntaliitto (Vereining van Nederlandse Gemeenten, VNG) määrittää merkittäväksi toimijaksi paikallishallinnon kehittämisessä. Kuntien kansainvälisen yhteistyössä keskeisin ohjelma on Hollannin kuntaliiton kansainvälisen yhteistyön osaston VNG-I:n hallinnoima LOGO South -ohjelma, joka koostuu paikallishallintojen kansainvälisestä yhteistyöstä, kehitysmaiden kuntaliittojen kehittämisestä sekä kehittämisestä, jolla pyritään ajamaan paikallishallinnoille vahvempaa roolia köyhyyden vähentämisessä kansainvälisessä kontekstissa.

2.1 Paikallishallintoa ja desentralisaatiota koskevat linjaukset

2.1.1 Linjaus desentralisaatiosta ja paikallisesta hallinnasta

Desentralisaation rooli Hollannin kehityspoliitikassa määritellään vuonna 2002 julkaisussa linjauksessa *Decentralisation and Local Governance: From the Perspective of Poverty Reduction*.⁶ Linjauksessa mainitaan lyhyesti desentralisaation tukemisen teoreettiset argumentit ja tavoitteet, joita ovat tehokkaampi ja tuloksellisempi hallinto sekä niihin kytköksissä oleva hallinnon legitimitetti, palvelujen tason paraneminen sekä läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden lisääminen.

Linjauksessa esitellään myös tärkeitä toimijoita desentralisaation toteutuksessa Hollannin kehitysyhteistyössä. Linjauksessa keskeisintä paikallishallintojen toteuttaman kehitysyhteistyön kannalta on painoarvo, joka annetaan kansallisten kuntaliittojen roolille paikallishallinnon kapasiteettien vahvistamisessa sekä Hollannin kuntaliiton VNG:n (Vereining van Nederlandse Gemeenten) työlle.

Linjaus esittelee ohjeistuksia Hollannin desentralisaation tukemisen pääperiaatteista, joita ovat desentralisaation yhteys hyvään hallintoon ja köyhyyden vähentämiseen, sektorilähestymistavan (*sector-wide approach, SWAP*) toteuttaminen sekä erilaiset avainkysymykset, jotka pitää ottaa huomioon desentralisaatiota tuettaessa. Nämä periaatteet liittyvät suurelta osin kiinteästi toisiinsa ja käsittelevät monia samoja elementtejä.

Yhteys hyvän hallinnon periaatteisiin

Linjauksessa määritellään melko pelkistetyllä tavalla hyvän hallinnon (*good governance*) tarkoittavan, että hallitus reagoi yhteiskunnan tarpeisiin ja toiveisiin. Desentralisaatio voi antaa substanssia hyvän hallinnon käsitteelle muun muassa tuomalla vastuun palvelujen järjestämisestä lähemmäs palvelujen käyttäjiä. Paikallisten viranomaisten tulee olla tilivelvollisia vaaleilla valituille edustajille, jotka ovat vastuussa äänestäjäkunnalle. Tilivelvollisuus liittyy läheisesti läpinäkyvyyden, lahjomattomuuden ja politiikkakoherenssin käsitteisiin ja edellyttää valvontamekanismien lakisäätöisen kehyksen olemassaoloa, kuten vaaleilla valittua valtuustoa paikallisella tasolla.⁷

⁶ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002.

⁷ Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 5.

Yhteys köyhyden vähentämiseen

Hollanti tukee desentralisaatioprosesseja köyhyden vähentämisen lähtökohdasta.⁸ Linjauksen mukaan köyhyydellä on spatiaalinen komponentti. Desentralisaatiolla voidaan vastata alueellisten erojen vaatimuksiin. Paikallisviranomaiset tietävät keskushallintoa paremmin alueidensa tarpeet ja pystyvät siten paremmin määrittelemään spesifit prioriteetit. Maissa, joissa on käytössä köyhydenvähentämisstrategia (PRSP), on näiden makrotason ohjelmien paikallisten vaikutusten aikaansaamiseksi osallistettava paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta. Yksi tärkeä ehto tämän toteutumiseksi on hallinnon desentralisaatio. Köyhyys ei kuitenkaan välttämättä vähene teorioiden ja oletusten mukaisesti desentralisaatiota toteutettaessa varsinkin desentralisaation alkuvaiheessa esimerkiksi alue- ja paikallishallinnon heikkojen inhimillisten ja taloudellisten resurssien takia.⁹

Desentralisaatio ja sektorilähestymistapa (Sector-wide approach, SWAP)

Sektorilähestymistapa (*sector-wide approach, SWAP*) otettiin käyttöön Hollannin kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä vuonna 1999.¹⁰ Linjauksessa todetaan, että Hollannin kehitysyhteistyön lähtökohtana rakenteellisten yhteistyömaiden kanssa on omistajuus, mikä johti sektorilähestymistavan käyttöönottoon näissä maissa.¹¹ Linjauksessa sektorilähestymistapa määritellään ajattelutavaksi, joka lähtee liikkeelle mikrotasolta ja etenee makrotasolle, sekä toimintatavaksi makrotasolta mikrotasolle. Linjauksen mukaan desentralisaatio sopii sektorilähestymistavan toteuttamiseen: Parhaimmassa tapauksessa makrotason sektorin politiikkalinjaukset on laadittu mikrotason köyhyysnäkökulmasta, mutta makrotason linjaukset täytyy myös toteuttaa desentralisoidulla tasolla (meso- ja mikrotasolla), jotta ne olisivat tuloksellisia.¹²

Linjauksen mukaan omistajuuden periaate tarkoittaa, että kansalaisyhteiskunnan, kansalaisia edustavan paikallishallinnon ja yksityisen sektorin täytyy toteuttaa makrotason politiikkaa sekä osallistua köyhydenvähentämisstrategioiden muotoilemiseen, jotta eri sektorien strategiat (policyt) toimisivat ja olisivat tuloksellisia. Sektorilähestymistapa, köyhyden vähentäminen ja desentralisaatio kohtaavat juuri omistajuuden periaatteessa.¹³

Sektorilähestymistavan ja desentralisaation välisten yhteyksien käsittelyssä linjauksessa painotetaan, että sektorin sisäiset sekä eri sektorien väliset politiikkalinjaukset pitäisi räätälöidä sopimaan olosuhteisiin paikallisella tasolla. Keskushallinnon tasolla tehdyt investoinnit tietyille sektorille pitäisi sopeuttaa sopimaan paikalliselle tasolle, mutta samalla paikallisten aloitteiden tulee olla linjassa hallituksen laajempien politiikkalinjauksen kanssa.¹⁴

Paikallisten viranomaisten pitää työskennellä muun muassa kansalaisjärjestöjen, paikallisyhteisöjen järjestöjen (*community-based organisations*), kirkkojen sekä yritysten kanssa paikallisten strategioiden muotoilemiseksi. Desentralisaatio voi stimuloida ihmisten ja ryhmien osallistumista. Linjauksessa todetaan, että avunantajilla pitäisi olla rajoitettu rooli poliittisesti ja kulttuurisesti arkaluontoisissa prosesseissa kuten desentralisaatiossa, joka vaatii kauaskantoisia muutoksia yhteiskunnissa ja vaikuttaa olemassa oleviin valtarakenteisiin kansallisella ja paikallisella tasolla. Omistajuuden periaatteen

8 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 11.

9 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 5–7.

10 *Survey on Support to Local Governance and Decentralisation*, 47.

11 Vuonna 2002 Hollannin kehitysyhteistyön yhteistyömaat oli jaettu erilaisiin profileihin. Rakenteellisen yhteistyön maita oli yhteensä 22. Niihin kuuluivat mm. Tansania, Uganda, Etelä-Afrikka, Mosambik ja Indonesia. GMV-maissa keskityttiin hyvään hallintoon, ihmisoikeuksiin sekä rauhanrakentamiseen. GMV-maihin kuuluivat mm. Nepal ja Albania. Hollanti käytti sektorilähestymistapaa myös joissain GMV-maissa. (Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 7 ja 12.)

12 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 7.

13 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 7.

14 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 7–8.

mukaisesti avunantajien yhteisön ei pidä asettaa itseään muutosta ajavaksi voimaksi eikä tyrkyttää länsimaisia malleja, vaan toimia enemmänkin fasilitaattoreina ja katalysaattoreina tuomalla eri ryhmät yhteen esimerkiksi PRSP-prosessin viitekehyksessä. Linjauksessa huomioidaan tämän prosessin poliittisuus ja painotetaan avunantajien paikallisten yhteiskuntien tuntemuksen tärkeyttä.¹⁵

Avainasioita desentralisaatioprosessien tukemisessa

Hollannin kokemukset desentralisaation tukemisesta ovat osoittaneet neljän elementin olevan erityisen tärkeitä desentralisaation toteutuksessa:¹⁶

1. Budjettien suunnittelu ja toteutus: keskittyminen varojen siirtoon, budjettien ja menojen suunnitteluun sekä verojen keräämiseen kansallisella ja paikallisella tasolla. Tähän sisältyy myös yhteistyö yhteisöjen eri ryhmien kanssa budjettia suunniteltaessa paikallisten budjettien prioriteettien määrittelemiseksi.
2. Lainsäädännöllinen kehys: Hallinnon desentralisaatioon kuuluu lähes aina uuden lainsäädännön säätämistä, joka määrittelee uudelleen hallinnollisten elimien valtasuhteita, rooleja ja tehtäviä. Lainsäädännön uudistuksissa täytyy kiinnittää huomiota sekä prosessien että lopputulosten oikeudenmukaisuuteen.
3. Kapasiteettien vahvistaminen: Desentralisaatiota toteutettaessa on välttämätöntä vahvistaa koulutuksen avulla paikallisten viranhaltijoiden, paikallispoliitikkojen, paikallisyhteisöjen järjestöjen, yksityisen sektorin sekä suuren yleisön kapasiteetteja.
4. Korruption vastainen taistelu: On löydettävä paikallisia malleja korruption vähentämiseksi ja luotava institutionaalisia kehyksiä tilivelvollisuuden lisäämiseksi sekä erilaisten valvontaelimien kuten valtion tilintarkastusvirastojen perustamiseksi.

2.1.2 Paikallishallinnon kehittäminen Hollannin kehityspoliittisessa ohjelmassa

Hollannin vuosien 2007–2011 kehityspoliittisen ohjelman *Our common concern: investing in development in a changing world* yleisenä tavoitteena on YK:n vuosittuhattavoitteiden saavuttaminen, johon Hollannin hallitus on sitoutunut.¹⁷ Ohjelmassa paikallishallinnon roolin ja kehittämisen tärkeys huomioidaan erityisesti strategioissa tilivelvollisuuden lisäämiseksi sekä palveluiden kehittämiseksi, joiden avulla Hollanti pyrkii parantamaan YK:n vuosittuhattavoitteiden saavuttamista. Aluepolitiikkaan ohjelmassa viitataan hyvin lyhyesti kasvua ja tasa-arvoa käsittelevässä kappaleessa mainitsemalla, että heikossa asemassa oleville alueille pitäisi suunnata investointeja infrastruktuuriin ja kapasiteettien vahvistamiseen, jotta alueen tuottajat pääsisivät paremmin markkinoille¹⁸.

Hollannin kehityspoliittinen ohjelma lähtee liikkeelle globalisaation hyötyjen ja haittojen epätasaisesta jakautumisesta. Ohjelmassa läpikulkevana teemana on pyrkimys oikeudenmukaisempaan talouskasvuun sekä tasa-arvoisempaan hyvinvoinnin jakautumiseen erityisesti köyhimmille ihmisille, joilla on vähiten valinnanmahdollisuuksia. Globaalien rakenteellisten ongelmien ja ilmastonmuutoksen lisäksi ohjelma keskittyy tarpeisiin kehittää kehitysmaiden sisäistä taloudellista ja poliittista hallintaa.

Ohjelman mukaan tuottava ja ihmiset kokonaan työllistävä työ sekä toimivat ja saatavat palvelut ovat avaintekijä köyhyyden vähentämisessä. On myös yhtä tärkeää, että ihmisillä on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, että oikeusjärjestelmä toimii

15 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 11.

16 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 9–10.

17 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007.

18 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 30.

kunnollisesti ja että ihmisiä suojellaan konflikteilta, taloudellisilta shokeilta sekä luonnonkatastrofeilta.¹⁹

Ohjelmassa huomioidaan, että YK:n vuosituhtavoitteet uhkaavat jäädä saavuttamatta erityisesti Afrikassa. Hollanti pyrkii parantamaan vuosituhtavoitteiden saavuttamista²⁰

- jatkamalla työtä sektoreilla, jotka ovat keskeisiä kehityksessä, kuten opetus, terveys, HIV/AIDS, vesi, ympäristö, yksityisen sektorin kehitys sekä hyvä hallinto
- neljällä painotetulla teemalla: turvallisuus ja kehitys, kasvu ja oikeudenmukaisuus, gender ja seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet sekä kestävyys, ilmasto ja energia
- uudella lähestymistavalla jo olemassa olevissa ohjelmissa
- yhteistyöllä kumppaneiden kanssa
- maaspesifeillä toimintalinjauksilla ja maaprofileilla

Paikallishallinto esiintyy keskeisenä tekijänä erityisesti uusissa lähestymistavoissa avun poliittisuuden tunnistamisen ja tilivelvollisuuden lisäämisen yhteydessä sekä maaprofiileissa vähiten kehittyneissä maissa, joissa Hollanti keskittyy erityisesti palveluiden järjestämisen kehittämiseen.

Tilivelvollisuus ja paikallishallinnon rooli

Uutta lähestymistapaa kehitysyhteistyöhön käsittelevässä osiossa korostetaan kehitysavun poliittista ulottuvuutta.²¹ Kehitysavun poliittisuuden tiedostamisella viitataan ohjelmassa muun muassa avun koherenssiin ja Pariisin julistuksen toteuttamiseen. Keskittyminen kehitysohjelmien suunnitteluun ja toteutukseen suuntaa huomion pois niiden taustalla olevista päätöksenteon prosesseista, jotka ovat poliittisia. Hollanti tulee pyrkimään tuomaan esille näitä prosesseja. Ohjelman mukaan todellinen tilivelvollisuus (*accountability*) merkitsee poliittisten valintojen paljastamista ja niiden tuomista julkisen keskustelun piiriin. Sektorilähestymistavan puitteissa avunantajat ovat keskittyneet liian paljon policy-dialogiin keskushallintojen kanssa, eivätkä ole käyneet tarpeeksi keskusteluja kansallisista kehityssuunnitelmista paikallisten viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Tämä pätee myös kehitysmaiden keskushallintoihin, jotka joutuvat keskittymään pitkälti dialogiin avunantajien kanssa. Sekä avunantajien että kehitysmaiden tilivelvollisuuden yhteydessä annetaan **painoarvoa paikallishallinnoille prioriteettien asettamisessa ja valtion vastuun valvomisessa**. Paikallishallintoja pitäisi osallistaa politiikan muotoiluun sekä vahvistaa niiden kykyä valvoa keskushallintoa, jotta saataisiin aikaan hyvää poliittista hallintaa.²²

Vähiten kehittyneet maat – keskittyminen palvelujen järjestämiseen

Maaprofiileissa paikallishallinnon kehittäminen huomioidaan keskeisenä elementtinä vähiten kehittyneissä maissa sekä matalan tulotason maissa, joissa Hollanti keskittyy vuosituhtavoitteiden saavuttamisen kiihdyttämiseen.

Hollanti on luokitellut tukemansa 40 kumppanimaata kolmeen eri profiliin.²³

19 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 5.

20 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 16–18.

21 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 17–18; ks. myös 13–15.

22 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 18.

23 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 37–39. Maiden luokittelu profiileihin ei ole jäykkä, sillä osalla maista on piirteitä, joiden vuoksi ne voisi lukea myös toiseen profiliin. Lisäksi maat voivat siirtyä profilista toiseen.

1. Maat, joissa keskitytään vuosituhattavoitteiden saavuttamisen kiihdyttämiseen
 - Pääkriteerit: Vähiten kehittyneet ja matalan tulotason maat, valtion hauraus ei hallitseva ongelma, hallinnon rakenteissa tarpeeksi potentiaalia yhteistyön toteuttamiseen
2. Maat, joissa turvallisuuden ja kehityksen yhteys on prioriteetti
 - Pääkriteerit: Valtion hauraus tai suuri eriarvoisuus estää köyhyyden vähentämistä
3. Maat, joiden kanssa tehdään laaja-alaista yhteistyötä
 - Pääkriteerit: Keskitulotason maat, valtion hauraus ei hallitseva ongelma

Ensimmäisen profiilin maissa, joissa vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa ollaan jäämässä jälkeen, Hollanti **keskittyy erityisesti kehittämään viranomaisten ja instituutioiden tuloksellista ja tehokasta palvelujen järjestämistä**. Mittapuu onnistumisessa tulee olemaan se, saavuttavatko palvelut todellisuudessa yhteiskunnan köyhimmät jäsenet. Hollanti tukee vuosituhattavoitteiden saavuttamista muun muassa sektori-kohtaisilla policy-dialogeilla sekä budjettituella silloin kun budjettituen antaminen on mahdollista. Budjettituen antaminen ei kuitenkaan merkitse kehitysyhteistyössä keskittymistä ainoastaan valtion keskushallintoon, vaan myös paikallishallinnolla on tärkeä rooli. Ohjelmassa todetaan, että:

- Paikallisviranomaisilla on tehtäviä ja velvollisuuksia, jotka ovat elintärkeitä vuosituhattavoitteiden saavuttamisessa.²⁴
- Hollanti tutkii policy-dialogeilla miten paikallishallinto voi toteuttaa rooliaan yhteistyössä hallituksen kanssa. Riittävä desentralisoidun hallinnon elimien rahoitus tulee olemaan luonnollinen osa tätä dialogia.²⁵

Yhteistyössä ensimmäisen profiilin vähiten kehittyneiden ja matalantulotason maiden kanssa on ohjelmassa määritelty riskiksi, että avunantajat saattavat saada enemmän valtaa päättää politiikkojen sisällöstä kuin maiden kansalliset hallitukset, mikä uhkaa kansallisia tilivelvollisuuden prosesseja. Lisäksi apua vastaanottavan maiden hallituksen etuoikeutettu asema saattaa johtaa hallitukset laiminlyömään lahjomattomuuden, osallistavan päätöksenteon sekä parlamentaarisen valvonnan. Hollanti tulee vastaamaan näihin riskeihin muun muassa osallistamalla paikallisia toimijoita policy-dialogeihin, kehittämällä paikallisten ihmisten mahdollisuuksia saada tietoa ja monitoroida julkisten varojen käyttöä sekä **keskittymällä resurssien siirtämiseen paikallishallinnon viranomaisille**, jotta kansallisen politiikan havaitaan toteutuvan myös paikallisella tasolla.²⁶

2.1.3 Kuntaliittojen ja kuntayhteistyön roolit Hollannin linjauksissa

Hollannin linjaus desentralisaation ja paikallisen hallinnan tukemisesta määrittelee merkittävimmin pohjoisen kuntien roolia kehitysyhteistyön toteuttajina käsittelemällä **kehitysmaiden kuntaliittojen merkitystä paikallishallinnon kapasiteettien vahvistamisessa**, joka on yksi Hollannin määrittelemä avainkysymys desentralisaation toteuttamisessa. Paikallishallinnon viranhaltijat, paikallispoliitikot, paikallisyhteisöjen järjestöt (CBOs), yksityinen sektori ja suuri yleisö tarvitsevat kaikki koulutusta. Sen lisäksi, että kansallisilla kuntaliitoilla on tärkeä rooli välittäjinä ja paikallisten viranomaisten intressien edustajina kansalliseen hallitukseen päin, ne voivat myös toimia paikallisviranomaisten kapasiteettien vahvistajina²⁷

24 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 40.

25 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 40.

26 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 41.

27 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 9–10.

- Toimimalla maassaan annettavan koulutuksen vahvistamiseksi
- Välittämällä paikallishallinnon viranomaisille tietoa hyvistä hallinnon käytännöistä ja kokemuksista, antamalla oikeudellista apua sekä auttamalla löytämään kestäviä rahoituslähteitä
- Tarjoamalla neuvontaa verotuksen ja hallinnollisten järjestelmien organisoinnista

Linjauksessa todetaan, että edellä mainittujen mahdollisuuksien vuoksi on tärkeää, että **myös kansallisia kuntaliittoja itseään vahvistetaan**. Sen lisäksi, että kuntaliitot toimivat paikallishallintojen intressien edustajina ja välittäjinä hallitukseen nähden, ne voivat toimia kontaktipisteinä myös avunantajille. Osallistumalla suunnitteluun ja hallinnollisten järjestelmien kehittämiseen vahva kansallinen kuntaliitto voi parantaa sektoripoliittikan määrittelyä ja toteutusta paikallisella tasolla.²⁸

Paikallishallinnon kapasiteettien kehittäminen on tärkeää myös siksi, että heikko paikallishallinto on haavoittuva ja altis hallitsevien puolueiden, paikallisten eliittien ja traditionaalisten johtajien painostukselle. Paikallisella tasolla huomiota ei tule kuitenkaan kiinnittää ainoastaan paikallishallinnon kapasiteettien kehittämiseen. Myös kansalaisyhteiskunnan ryhmien sekä yksityisen sektorin kapasiteetteja on kasvatettava, jotta ne voisivat ottaa osaa paikallishallinnon toimintaan sekä paikallispolitiikan sisällön ja toteutuksen määrittelyyn.²⁹

Hollannin kuntaliitto VNG huomioidaan yhtenä tärkeänä toimijana desentralisaation ja paikallishallinnon kehittämisessä desentralisaatiota ja paikallista hallintaa käsittelevässä linjauksessa. Hollannin tuessa VNG:lle on lähtökohtana omistajuus, eli kysynnän tulee olla lähtöisin kehityksistä.³⁰ Hollannin kehityspoliittisessa ohjelmassa mainitaan Hollannin kuntaliitto VNG yhtenä organisaationa, jonka kanssa Hollanti pyrkii voimistamaan poliittisia puolueita ja parlamentteja, ja sitä kautta luomaan hyvää hallintoa:

Strengthening political parties and parliaments is a good way of achieving good governance. The Social and Economic Council of the Netherlands (SER), the Netherlands Development Organisation (SNV) and the Association of Netherlands Municipalities (VNG) help support local governance and participation by local parties.³¹

Hollannin kehityspoliittinen ohjelma määrittelee VNG:n myös yhdeksi organisaatioksi, jonka työ on keskeistä vastattaessa vähiten kehittyneiden ja matalan tulotason maiden kansallisia tilivelvollisuuden prosesseja uhkaaviin riskeihin eli siihen, että avunantajat saattavat saada enemmän valtaa päättää politiikkojen sisällöstä kuin maiden kansalliset hallitukset, ja että apua vastaanottavan maiden hallitusten etuoikeutettu asema saattaa johtaa hallitukset laiminlyömään integriteetin, osallistavan päätöksenteon sekä parlamentaarisen valvonnan. Ohjelman mukaan yhteistyö VNG:n kanssa paikallishallintojen vahvistamiseksi tulee olemaan ”tarpeellista ja hyödyllistä” VNG:n toiminnan täydentävän luonteen vuoksi.³² Policy-dialogia VNG:n sekä muiden hollantilaisten toimijoiden kuten Hollannin kehitysjärjestö SNV Netherlands Development Organisationin kanssa tullaan tiivistämään:

28 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 9–10.

29 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 4.

30 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2002, 13–14.

31 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 18.

32 Vuonna 2008 VNG:n Logo South -ohjelman ACB- ja MIC-ohjelmat toimivat seuraavissa Hollannin kehityspoliittisen ohjelman ensimmäiseen maaprofiliin luokitelluissa maissa: Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mali, Nicaragua, Ruanda ja Tansania.

More attention must be focused on fighting corruption, transferring resources to local authorities and direct service providers, and joint monitoring of the quality and accessibility of services by the government and civil society actors. Gender equality, availability of qualified personnel in even the poorest areas and public access to the information needed to call government and service providers to account are important. Collaboration with organisations like the Netherlands Development Organisation (SNV), the Association of Netherlands Municipalities (VNG), co-financing partners and local organisations will be necessary and useful, given the complementary nature of their activities. The policy dialogue with such partners will be intensified.³³

2.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö

Hollannin paikallishallinto koostuu 12 maakunnasta (provinssista) ja 456 kunnasta. Provinssien ja kuntien valtuustot valitaan suorilla kansanvaaleilla. Provinssien ja kuntien valtuustojen jäsenet valitsevat provinssien hallitukset ja kunnanhallitukset. Kunnanvaltuuston tai provinssin valtuuston jäsen ei voi olla kunnanhallituksen tai provinssin hallituksen jäsen. Provinssien hallitusten johtajina toimivia komissaareja ja kunnanhallitusten johtajina toimivia pormestareita ei valita suorilla kansanvaaleilla, vaan kuningatatar nimittää komissaarit ja pormestarit provinssien hallitusten ja kunnanvaltuustojen esityksistä.³⁴

Hollannin paikallishallinnoilla on oikeus tehdä kehitysyhteistyötä. Tätä oikeutta ei ole kuitenkaan Hollannissa määritelty lainsäädännöllä.³⁵ Vuonna 2005 Hollannin kunnilla oli 170 yhteistyölinkitystä kehitysmaiden paikallishallintojen kanssa, 240 linkitystä Itä-Euroopan maiden paikallishallintojen kanssa ja 400 linkitystä muualla maailmassa.³⁶ Nämä yhteistyösuhteet vaihtelevat projektiluontoisista temaattisista suhteista virallisiin ystävyyskaupunkisuhteisiin ja hienojakoisiin *twinning*-suhteisiin, joissa samankaltaiset instituutiot tekevät yhteistyötä vaihtaen tietoa ja kokemuksia. Myös yhteistyölinkitysten aktiivisessa ylläpidossa on eroja, ja yhteistyön organisatorinen muoto vaihtelee hollantilaisissa kunnissa. Yhteistyö voi esimerkiksi perustua kaupungin viranhaltijoiden osallistumiseen, yhteistyötä voidaan toteuttaa kunnan tukeman säätiön kautta kunnan ja kansalaisyhteiskunnan aloitteiden välillä, kunta voi osallistua neuvoo-antavalla roolilla yksityisen säätiön tai yhdistyksen hankkeisiin tai ystävyyskaupunkisuhdetta voi hallinnoida kunnanvaltuuston neuvoo-antava komitea. Vuonna 2005 noin 38 % kunnista käytti vähemmän kuin 5000 euroa kansainväliseen yhteistyöhön ja 18 % kunnista käytti 5000–10 000 euroa. Noin 70 % kunnista, joissa oli yli 100 000 asukasta, käytti kansainväliseen yhteistyöhön yli 100 000 euroa.³⁷

Hollannin kuntaliitto VNG perustettiin vuonna 1912. Siihen kuuluvat kaikki Hollannin 456 kuntaa. Hollannin provinssit kuuluvat provinssien neuvostoon IPO:on. VNG ryhtyi tukemaan ystävyyskuntatyötä vuonna 1988³⁸. Hollannin kuntaliiton kansainvälisen yhteistyön osasto VNG International (VNG-I) perustettiin vuonna 1993. VNG-I on merkittävä hollantilainen toimija kuntien välisen yhteistyön kehittämisessä. VNG-I:n ensimmäinen kuntien yhteistyöohjelma GSO (*Gemeentelijke Samenwerking met Ontwikkelingslanden*) kattoi vuodet 1994–2003. GSO-ohjelma oli Hollannin ulkoministeriön kehitysyhteistyövaroista rahoittama rahoitusinstrumentti, jota VNG-I hallinnoi. GSO-ohjelma perustui pitkälti Hollannin kuntien jo olemassa oleviin yhteis-

33 Dutch Ministry of Foreign Affairs 2007, 41–42.

34 Encyclopedia of the Nations: Netherlands Local Government; United Cities and Local Governments 2007, 154; VNG: Local Government in the Netherlands.

35 Risseuw, sähköposti, 26.6.2008; Observatory for Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America: Legal Framework Holland.

36 Council of European Municipalities and Regions 2005, 18.

37 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004, 12–13; VNG & COS Nederland: stedenbanden.nl.

38 Gerrit ym. 1995, 158 teoksessa Liikkanen 2000, 44.

työsuhteisiin. Yhteistyösuhteita tuettiin ja kehitettiin myös GST-ohjelmassa, jossa kunnat tekivät yhteistyötä Euroopan unioniin liittymään pyrkivien Keski- ja Itä-Euroopan maiden paikallishallintojen kanssa (*Gemeentelijke Samenwerking met Toetredingslanden – GST*), sekä VNG-I:n tarjoamalla erilaisilla tukipalveluilla.

GSO- ja GST-ohjelmat evaluoitiin vuosien 2002–2004 aikana³⁹. Evaluaation havaintojen tuloksena GSO-ohjelmaa muokattiin, ja muokattua ohjelmaa alettiin toteuttaa vuonna 2004 nimellä LOGO South.

2.2.1 GSO-ohjelmasta LOGO South -ohjelmaan

Hollannin kuntaliiton kansainvälisen yhteistyön osaston VNG-I:n hallinnoimassa GSO-ohjelmassa hollantilaiset kunnat tekivät yhteistyötä kehitysmaiden kuntien kanssa. GSO-ohjelma perustui pitkälti hollantilaisten kuntien jo olemassa oleviin ystävyyskuntasuhteisiin kehitysmaiden kuntien kanssa. Kunnilla tarkoitettiin ohjelmassa kuntien lisäksi myös provinseja, alueita, piirikuntia, paikallishallintojen vesilautakuntia ja niiden kattojärjestöjä sekä yksityistettyjä yrityksiä kuten vesiyhtiöitä sekä Hollannissa että kehitysmaissa.

Hollannin ulkoministeriö rahoitti GSO-ohjelmaa vuosina 1994, 1998 ja 2000 solmituilla sopimuksilla vuosien 1994–2003 ajan. Ulkoministeriön rahoitus oli noin 2,5 miljoonaa euroa vuodessa. Kaikki ohjelmaan osallistuneet kunnat osallistuivat ohjelman rahoitukseen pääasiassa muulla kuin suoralla rahallisella tuella, kuten maksamalla ohjelmaan osallistuneiden viranhaltijoiden palkkoja ja tarjoamalla ohjelman käyttöön toimitiloja. Hollantilaisen kunnan yhteistyökunta sai sijaita missä tahansa kehitysmaassa. Vuodesta 1998 lähtien **ohjelman päätavoitteet olivat**:⁴⁰

- Vahvistaa kehitysmaiden paikallishallintoja kuntien välisillä konkreettisilla kehitysyhteistyön toiminnoilla
- Mobilisoida julkista tukea kansainväliselle yhteistyölle Hollannissa

GSO-ohjelman toimintoihin kuuluivat muun muassa:⁴¹

- Hollantilaisten viranhaltijoiden väliaikainen työskentely kehitysmaan kumppanikunnassa neuvonta- ja suunnittelutehtävissä
- Harjoittelu- ja koulutusjaksot kehitysmaiden kuntien viranhaltijoille hollantilaisissa kunnissa
- VNG-I:n koulutus hollantilaisille viranhaltijoille
- Rahoitushanke kuntien välisille pienprojekteille: kuntien investointikulut korvattiin vain osittain kehitysyhteistyövaroista

GSO-ohjelma sekä VNG-I:n hallinnoima kuntayhteistyöohjelma GST Euroopan unioniin liittymään pyrkivien Keski- ja Itä-Euroopan maiden kanssa evaluoitiin vuosien 2002–2004 aikana. GST-ohjelma pyrki tukemaan EU:n jäsenyys ehdokasmaiden paikallishallintoja omaksumaan *acquis communautaire* (joukko EU-lainsäädäntöä, joka on ehto EU-jäsenyydelle). GST-ohjelman toiminnot olivat pitkälti samanlaisia GSO-ohjelman kanssa. Evaluaation tarkoituksena oli arvioida VNG:n kautta tuetun rahoitusinstrumentin tehokkuutta ja tuloksellisuutta julkisen tuen mobilisoinnissa kansainväliselle yhteistyölle sekä desentralisaation prosessien tukemisessa.⁴²

Evaluaatio koski vuosia 1997–2001, jonka aikana Hollannin ulkoministeriö oli allokoinut VNG-I:n hallinnoimiin ja toteuttamiin hankkeisiin ja ohjelmiin noin 24,7

39 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004.

40 Nardi 2008, 110–111.

41 Nardi 2008, 111; Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004, 2.

42 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004, 1–2.

miljoonaa euroa. Noin puolet tästä summasta oli käytetty GSO-ohjelmassa, kahdeksan prosenttia GST-ohjelmassa ja 30 prosenttia VNG-I:n toteuttamiin yksittäisiin paikallishallintojen ja kuntaliittojen kehittämishankkeisiin ja loput muihin toimintoihin. 109 hollantilaista kuntaa yhteistyökuntineen 39 kehitysmaassa oli osallistunut GSO-ohjelmaan ja 85 hollantilaista kuntaa yhteistyökuntineen 12 Keski- ja Itä-Euroopan maassa oli osallistunut GST-ohjelmaan.⁴³

Evaluatation päähavaintoja olivat tiivistetysti:⁴⁴

- Hollannin ulkoministeriö, VNG-I ja kunnat käsittivät jokainen GSO- ja GST-ohjelmien olemuksen erilailla. 1990-luvun puolivälistä alkaen ulkoministeriö alkoi korostaa tehokasta tuloksellista kehitysyhteistyötä, kun taas kunnat painottivat ennen yhteisesti jaettuja käsityksiä solidaarisuudesta, humanitaarisuudesta ja globaalista kansalaisuudesta jotka tuottaisivat tuloksia pitkällä aikavälillä. VNG-I:n kanta tasapainoili näiden eri näkemysten välimaastossa painottaen positiivisia panoksia, joita kuntien välinen yhteistyö antoi paikallishallintojen kehittämiseen.
- Hollannin ulkoministeriö, VNG-I ja kunnat olivat erimielisiä GSO-ohjelman toisena päätavoitteena olleesta hollannin kansalaisten kansainvälisen yhteistyön kannatuksen mobilisoinnista. Tavoitteen odotettuja tuloksia ei ollut määritelty selkeästi, eikä ulkoministeriö ollut osoittanut niiden toteuttamiseen varoja.
- Ulkoministeriö ja VNG-I eivät olleet määritelleet GSO- ja GST-ohjelmien policy-tavoitteita ja toimintojen odotettuja tuloksia tarkasti. Käytännössä toimintojen ja tavoitteiden välillä oli vain vähän koherenssia. Toimintoja oli toteutettu liian hajanaisesti sekä temaattisesti että maantieteellisesti.
- Ohjelmien policy-relevanssi oli vaihtelevaa. Kuitenkin suurin osa GSO-ohjelman toiminnoista oli relevantteja paikallishallinnon vahvistamisen tavoitteen kannalta.
- Kaksi kolmasosaa toiminnoista oli toteutettu tehokkaasti sekä GSO- että GST-ohjelmassa.

Evaluatation tuloksena GSO-ohjelman rakennetta muutettiin. Muokattua ohjelmaa alettiin toteuttaa vuonna 2004 nimellä LOGO South. GST-ohjelma päättyi vuonna 2005. VNG-I aloitti uuden Keski- ja Itä-Eurooppaan keskittyvän LOGO East -ohjelman vuonna 2006.

2.2.2 LOGO South -ohjelma

GSO-ohjelman evaluatation jälkeen ohjelmaa muokattiin siten, että ohjelman toisena päätavoitteena ollut hollantilaisen suuren yleisön kansainvälisen yhteistyön tuen kasvattamista ei enää otettu uuden LOGO South -ohjelman tavoitteeksi. LOGO South -ohjelman ohjelmakauden 2007–2010 päätavoite on kehittää hyvää paikallishallintoa ja paikallishallinnon kapasiteetteja köyhyyden vähentämiseksi. LOGO South -ohjelma keskittyy erityisesti inhimillisten kapasiteettien kehittämiseen, joten kohderyhmiä ovat paikalliset poliitikot ja päätöksentekijät sekä viranhaltijat.⁴⁵ Hollannin ulkoministeriö rahoittaa Hollannin kuntaliiton kansainvälisen yhteistyön osaston VNG-I:n hallinnoimaa LOGO South -ohjelmaa vuosina 2007–2010 kehitysyhteistyövaroista yhteensä 24 miljoonalla eurolla⁴⁶. Vuonna 2007 Hollannin virallisen kehitysavun määrä oli noin 6,2 miljardia dollaria⁴⁷.

43 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004, 2.

44 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands 2004, 2–7.

45 VNG-I: Our Work.

46 Risseuw, sähköposti, 17.9.2008.

47 OECD/DAC: Net official development assistance in 2007.

LOGO South -ohjelma koostuu kolmesta komponentista:⁴⁸

1. Kuntien välinen yhteistyöohjelma MIC (*Municipal International Cooperation, MIC*)
 - Yleinen tavoite: Kehittää paikallishallintojen kapasiteetteja tilivelvöllisinä palveluntarjoajina sekä taloudellisen kehityksen sekä köyhyyden vähentämisen edistäjinä.
 - Ohjelmakohtaisia tavoitteita: Paikallishallintojen parantuneet toimintaympäristöt ja kapasiteetit desentralisaatioprosessien toteuttamiseksi, paikallishallinnon parantuneet hallinnolliset kapasiteetit (mm. taloushallinto, inhimilliset resurssit), parantunut kunnallisten palvelujen järjestäminen, lisääntynyt kansalaisten osallistuminen paikallishallinnon päätöksentekoon, paikallishallintojen kapasiteetit suunnitella tehokkaita strategioita läpileikkaaviin kysymyksiin kuten Hiv/Aids ja gender.
2. Kuntaliittojen kehittämisohjelma ACB (*Association Capacity Building, ACB*)
 - Yleinen tavoite: Kehittää kansallisten kuntaliittojen kapasiteetteja palveluntarjoajina paikallishallinnoille sekä lobbaajina.
 - Ohjelmakohtaisia tavoitteita: Kuntaliittojen vahvistuneet hallinnolliset kapasiteetit sekä kapasiteetit ajaa paikallishallintojen asioita, kuntaliittojen parantunut taloudellinen kestävyys.
3. Policy-kehitys perustuen MIC- ja ACB-ohjelmien kokemuksiin
 - Yleinen tavoite: Ajaa paikallishallinnoille vahvempaa roolia köyhyyden vähentämisessä kansainvälisessä kontekstissa.

2.2.2.1 Kuntien välinen yhteistyöohjelma MIC

LOGO South -ohjelma toimii tietyissä valituissa maissa. LOGO South -ohjelmaan otettiin mukaan kehitysmaat, joissa toimi jo ennestään useampia hollantilaisia provinssia, alueita, piirikuntia, paikallishallintojen vesilautakuntia ja vesilaitoksia sekä niiden katojärjestöjä. LOGO South -ohjelma perustuu pitkälti GSO-ohjelman yhteistyölinkityksiin, vaikka tavoitteena on aktivoida myös uusia toimijoita mukaan ohjelmaan. Nykyään LOGO South -ohjelman MIC-komponentissa on mukana yhteensä 12 maata. Yhteistyössä kehitysmaiden yhteistyötahojen kanssa jokaiselle maalle on valittu teema sekä laadittu maaohjelma, joiden puitteissa hollantilaiset kunnat toimivat. Yhteistyötä voi siis tehdä vain tietyillä aloilla. MIC-ohjelman twinning-hankkeissa otettiin myös käyttöön Logframe-suunnittelukehikot. Lisäksi VNG-I:n koko LOGO South -ohjelman koordinoivaa roolia vahvistettiin.⁴⁹

Maaohjelmien lisäksi MIC-komponentissa on neljä temaattista ohjelmaa: paikallisen jätehuolto, paikallinen vesihuolto, paikalliset HIV/AIDS-strategiat sekä läpileikkaavana teemana kansalaisten osallistuminen paikalliseen hallintaan. Temaattisten ohjelmien tavoitteena on tarjota mahdollisuuksia kokemusten vaihtoon (etelä–etelä-vaihto), tietojen jakamiseen ja tuotekehitykseen.⁵⁰

Vuonna 2008 MIC-komponentissa oli mukana noin 50 hollantilaista kuntaa. Twinning-hankkeille myönnetyn rahoituksen määrä vaihteli 30 000 – 90 000 euron välillä. Ohjelmassa ei ole säädetty yhden hankkeen rahoitusmäärän ylärajaa. Kuntien täytyy osallistua twinning-hankkeidensa rahoitukseen, mutta rahoituksen vähimmäisosuutta ei ole määritelty. Kunnat osallistuvat rahoitukseen kattamalla henkilöstökuluja sekä puolet mahdollisista investointikuluista. Myös LOGO South -ohjelman rahoituksesta korvataan henkilöstökuluja kuten palkkoja enintään 200 eurolla päivässä. Ohjelma rahoittaa puolet hankkeiden mahdollisista investointikuluista, mutta kuitenkin enintään 45 000 eurolla vuodessa.⁵¹

48 VNG-I: Our Work.

49 Nardi 2008, 112–113; VNG-I: Our Work.

50 Risseeuw, sähköposti, 17.9.2008; VNG-I: Our Work.

51 Risseeuw, sähköposti, 26.6.2008; Risseeuw, sähköposti, 17.9.2008; VNG-I 2008b: Municipal International Cooperation (MIC) Programmes.

Taulukossa 1 on luetteloitu tammikuussa 2008 käynnissä olleiden MIC-komponentin maaohjelmien sekä temaattisten ohjelmien twinning-hankkeiden maat ja teemat.

Taulukko 1. MIC-komponentin maaohjelmat ja temaattiset ohjelmat tammikuussa 2008

MAAOHJELMAT		
Maa	Teema	Twinning-hankkeiden lkm
Benin	Kuntatalouden hallinta (verot)	3
Egypti	Vesihuollon palvelut	1
Etelä-Afrikka	Asunto- ja asumispolitiikka	8
Ghana	Jätehuollon taloushallinto	3
Indonesia	Vesihuollon palvelut	3
Nicaragua	Yleishallinto (mm. kaupunkisuunnittelu, verot)	2
Palestiinalaisalueet	Informaatiojärjestelmät ja yhdyskuntakehitys	1
Sudan	Palvelutuotanto (erityisesti vesi- ja jätehuolto)	2
Sri Lanka	Jätehuollon palvelut	1
Surinam	HR-hallinto	1
Tansania	Taloushallinto	3
		Yht. 28 hanketta
TEMAATTISET OHJELMAT		
Maa	Teema	Twinning-hankkeiden lkm
Etelä-Afrikka, Namibia	Paikalliset Hiv/Aids-strategiat	8
Etelä-Afrikka, Indonesia, Nicaragua	Paikallinen jätehuolto	6
Etelä-Afrikka, Indonesia, Surinam	Paikallinen vesihuolto	4
Kaikki maat	Läpileikkaava teema: kansalaisten osallistuminen	–

Lähteet: VNG-I (2008b): Municipal International Cooperation (MIC) Programmes; VNG-I: Our Work.

MIC-komponentin twinning-hankkeet perustuvat pitkälti kokemusten vaihtoon ja kapasiteettien kehittämiseen ”kollegalta kollegalle” -lähestymistavalla. Metodi perustuu käytäntöön: verrattaen samassa asemassa olevat saman alan asiantuntijat vaihtavat kokemuksia ja työskentelevät yhdessä. Hankkeiden toimintoihin kuuluu muun muassa koulutusta ja työvierailuja sekä etelässä että pohjoisessa sekä melko pienimuotoisia investointeja, kuten tietokoneiden ja niiden virtalähteiden hankintaa. Maaohjelmassa huomioidaan, että työmetodina oleva asiantuntijoiden välinen kokemuksen ja tiedon vaihto voi olla hankalaa, koska asiantuntijat sekä Hollannissa että kehitysmaissa eivät ole välttämättä tottuneet työskentelemään kansainvälisessä kontekstissa. Tämän takia täytyy kiinnittää huomiota asiantuntijoiden koulutukseen.⁵²

2.2.2.2 Kuntaliittojen kehittämisohjelma ACB

LOGO South -ohjelmaan komponenttina sisältyvä kuntaliittojen kapasiteettien kehittämisohjelma ACB on VNG-I:n ohjelma kuntaliittojen tukemiseksi. Vuosina 2007–2010 **ACB-ohjelma pyrkii parantamaan 12 strategiseksi kumppaniksi määritellyn kuntaliiton kapasiteetteja kaikilla mantereilla:** Aasiassa (Nepal, Indonesia, Kambodža), Keski-Amerikassa (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador), Länsi-Afrikassa (Mali, Benin, Burkina Faso) sekä Itä-Afrikassa (Kenia, Ruanda, Burundi). Jokaisen näiden neljän alueellisen ohjelman kokonaisbudjetti on noin miljoona euroa. Ohjelmaa rahoittaa Hol-

52 Ks. esim. VNG-I 2006a: LOGO South Country Programme Indonesia 2005-2008; VNG-I 2006b: LOGO South Country Programme Tanzania 2005-2008.

lannin ulkoministeriö. Ohjelma on jatkoa vuosina 2003–2006 toteutetulle ACB-ohjelmalle.⁵³

ACB-ohjelma tarjoaa **myös räätälöityä kertaluontoista tukea kehitysmaiden kuntaliitoille** ”avoimen haun määrärahan” Open Request Fundin kautta. Myös muiden maiden kuin ACB-ohjelman strategisten kumppanimaiden kuntaliitot voivat hakea rahoitusta tästä määrärahasta. Maat on rajattu Hollannin valitsemiin 31 maahan⁵⁴. Vuonna 2008 oli käynnissä noin kymmenen Open Request Fundin ohjelmaa, joiden pituudet vaihtelivat muutamasta kuukaudesta muutamaan vuoteen. Ohjelmien kokonaisbudjetit vaihtelivat muutamasta kymmenestä tuhannesta noin miljoonaan euroon. Sekä strategisten kumppanien että avoimen määrärahan ohjelmat keskittyvät yhteen tai muutamaamaan aihealueeseen, kuten kuntaliittojen sisäiseen hallintoon ja palvelujen tuottamiseen. Lisäksi strategisten kumppanien kanssa toteutettavissa ohjelmissa voidaan keskittyä perustamaan kuntaliitto kyseiseen maahan, kuten Burundiin vuosina 2007–2010.⁵⁵

2.2.3 Avun koordinaatio ja synergiat

Verrattuna GSO-ohjelmaan LOGO South -ohjelma keskittyy selvästi voimakkaammin avunantajien avun koordinaatioon sekä muodostamaan yhteyksiä ja synergioita olemassa olevien hankkeiden ja aloitteiden kanssa. Esimerkiksi LOGO South -ohjelman MIC komponentin Indonesian maaohjelma 2005–2008 yhdisti samaan viitekehukseen aiemmassa GSO-ohjelmassa erillään toimineet kolme kumppanuushanketta, joissa hollantilaiset vesiyhtiöt tekivät yhteistyötä indonesialaisten vesiyhtiöiden kanssa. Uudessa maaohjelmassa vesiyhtiöt vaihtavat kokemuksia ja tietoja ohjelmatasolla muun muassa seminaareissa, opintovierailuilla ja tutkimuksen avulla. Twinning-hankkeiden tasolla keskitytään koulutukseen ja kokemusten jakamiseen hankkeiden kumppanien kesken indonesialaisten vesiyhtiöiden toiminnan kehittämiseksi. Ohjelmassa mukana olevat vesiyhtiöt osallistuvat myös LOGO South -ohjelman temaattiseen ohjelmaan, jossa on osallistujina myös vesilautakuntia ja vesiyhtiöitä muun muassa Surinamista ja Etelä-Afrikasta.⁵⁶ Joissakin maissa LOGO South -ohjelman koordinaattorit ovat järjestäneet yhdessä kansallisten kuntaliittojen kanssa kokouksia, joissa desentralisaation alalla työskentelevät avunantajat, asiantuntijat ja koulutuslaitokset tapaavat eri hankkeiden ja aloitteiden koordinoimiseksi.⁵⁷ Lisäksi lähes jokaisessa ACB-komponentin ohjelmassa on mukana kumppaneita kuten Hollannin kehitysjärjestö SNV Netherlands Development Organisation, Saksan valtion kehitysyhteistyöyrittäjä Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), YK:n Naistenrahasto UNIFEM ja Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida (Swedish International Development Cooperation Agency).

Koordinaation ja synergioiden tavoittelu näkyy esimerkiksi MIC-komponentin Tansanian maaohjelmassa siten, että twinning-hankkeet pyritään liittämään kansallisiin kehitysohjelmiin sekä aiempiin ja käynnissä oleviin kehitysohjelmiin.⁵⁸ Tansanian maaohjelman puitteissa tekee yhteistyötä kolme kuntayhteistyölinkitystä: Beuningen – Mwangi District Council ja Tilburg – Same District Council Kilimanjaron alueella sekä Loenen – Kondoa District Council Dodoman alueella. Näiden twinning-hankkeiden tarkoituksena on tukea tansanialaisia paikallisviranomaisia taloushallinnon kehittämässä. Erityisesti tarkoituksena on tukea Integrated Financial Management System (IFMS) -nimisen sähköisen budjetointi- ja kirjanpitojärjestelmän käyttöönottoa.

53 VNG-I 2008a: Association Capacity Building (ACB) Programmes; VNG-I: Our Work.

54 Avoimen haun määrärahaa voivat hakea Afganistan, Albania, Armenia, Bangladesh, Bolivia, Bosnia-Hertsegovina, Kolumbia, Egypti, Eritrea, Ethiopia, Georgia, Ghana, Guatemala, Indonesia, Jemen, Cape Verde, Makedonia, Moldova, Mongolia, Mosambik, Nicaragua, Pakistan, Palestiinalaisalueet, Senegal, Sri Lanka, Surinam, Tansania, Uganda, Vietnam, Sambia ja Etelä-Afrikka..

55 VNG-I 2008a: Association Capacity Building (ACB) Programmes; VNG-I: Our Work.

56 VNG-I 2006a: LOGO South Country Programme Indonesia 2005-2008.

57 Nardi 2008, 114.

58 VNG-I 2006b: LOGO South Country Programme Tanzania 2005-2008.

IFMS-järjestelmä on jo käytössä Tansaniassa kansallisella tasolla, ja sen käyttöönotto on tärkeä osa Tansanian paikallishallinnon uudistusohjelmaa (*Local Government Reform Programme, LGRP*). LGRP on vastuussa siitä, että paikallishallinnot ottavat käyttöön IFMS-järjestelmän. IFMS-järjestelmän käyttöönoton koulutus- ja neuvontapalvelut on ostettu yksityiseltä yritykseltä. IFMS-järjestelmällä tähdätään paikallishallintojen läpinäkyvämpään taloudenhoitoon ja parantamaan taloushallinnon tasoa. Käytännössä ohjelman käyttöönotto on kangerrellut, koska kunnilla on vähän työntekijöitä, jotka osaavat käyttää tietokoneita, kuntien päättäjien ja työntekijöiden motivaatio järjestelmän käyttööntämiseksi on vaihdellut ja järjestelmän koulutus- ja neuvontapalveluja hoitavalla yrityksellä ei ole ollut tarpeeksi kokemusta paikallishallintojen toiminnasta.

Hollannin kehitysjärjestö SNV oli tukenut Kondoan kunnassa IFMS-järjestelmän ensimmäisen vaiheen käyttöönottoa osana laajempaa maaseudun kehitysohjelmaa vuosina 1998–2000. Tansanian maaohjelmaa muotoillessa hollantilaiset kunnat käyttivät apuna SNV:n ohjelman sekä muiden kuntien kokemuksia. Koska SNV tuki maaohjelman muotoilemisen aikaan Kondoan kuntaa IFMS-järjestelmän omaksumisessa ja SNV:llä oli myös kapasiteettien kehittämishanke Samen kunnanvaltuuston kanssa, VNG-I palkkasi SNV:n koordinoimaan Tansanian maaohjelmaa paikanpäällä Tansaniassa. Ohjelman toiminnot ovat pitkälti koulutusta workshoppien ja työvierailujen muodossa. Kondoan kunnassa keskitytään enemmän läpinäkyvyyden lisäämiseen, sillä kunta on jo IFMS-järjestelmän käyttöönoton toisessa vaiheessa. Samen ja Mwangin kunnat tekevät yhteistyötä, sillä ne aloittavat järjestelmän käyttöönoton samaan aikaan. Myös kokemusten vaihto muiden Kilimanjaron alueen kuntien kanssa on tärkeä osa ohjelmaa. Samen ja Mwangin kunnat tekevät työvierailun myös Dodoman alueelle. Beuningenin kunta sitoutui hankkimaan Mwangin kunnalle tietokoneet ja niiden asennuksen, jotta Mwangin kunta hyväksyttiin IFMS-järjestelmän koulutusohjelmaan. LGRP-ohjelma tukee Mwangin kunnan työntekijöiden koulutusta ja tarjoaa tukea paikanpäällä järjestelmän käyttöönotossa. Tansanian kuntaliitto ALAT dokumentoi ohjelman kokemukset, jotka tullaan jakamaan sekä ALAT:n että LGRP:n toimesta.

3 Ruotsi

Ruotsi on linjannut paikallishallinnon kehittämisen tukea enimmäkseen Ruotsin kehityspoliittisessa ohjelmassa sekä yleisissä Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sidan (Swedish International Development Cooperation Agency) toimintaa, periaatteita ja arvoja ohjaavassa ohjeistuksessa. Merkittävä toimija kuntien kansainvälisen yhteistyön tukemisessa on Ruotsin kuntaliiton kansainvälinen toimisto SALA IDA, joka hallinnoi Sidan rahoittamaa kuntien kansainvälisen yhteistyön ohjelmaa sekä toteuttaa Sidan rahoituksella kehitysmaiden kansallisten kuntaliittojen kehittämistä.

3.1 Paikallishallinto Ruotsin kehitysyhteistyön yleisissä policy-linjauksissa

Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida (Swedish International Development Cooperation Agency) ei ole julkaissut erityisesti paikallishallintoon keskittyviä ohjeistuksia tai linjauksia. Paikallishallinnon roolia kehitysyhteistyössä käsitellään kuitenkin Ruotsin parlamentin joulukuussa 2003 hyväksymässä Ruotsin globaalien kehityksen ohjelmassa.⁵⁹ Paikallishallintoa käsitellään Ruotsin globaalien kehityksen ohjelman lisäksi myös Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sidan yleistä toimintaa, periaatteita ja arvoja ohjaavassa *Perspectives on Poverty* -ohjeistuksessa. Paikallishallintojen vahvistaminen huomioidaan myös Sidan kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen sekä turvallisuuden yhteyksiä käsittelevässä linjauksessa.

Ruotsin globaalien kehityksen ohjelman tavoitteena on osallistua tasa-arvoisen ja kestävä kehityksen edistämiseen koko maailmassa. Ohjelma tähtää koherenttiin ja johdonmukaiseen politiikkaan yhdistämällä globaalien kehityksen komponenteiksi ihmisoikeudet, demokratian ja hyvän hallinnon, sukupuolten tasa-arvon, luonnonvarojen kestävä käytön ja ympäristönsuojelun, talouskasvun, sosiaalisen kehityksen ja sosiaaliturvan, konfliktien hallinnan ja inhimillisen kehityksen sekä globaalit julkishyödykkeet. Globaalien kehityksen politiikkaa lähestytään kahdesta perspektiivistä: kansainvälisiin ihmisoikeuksiin perustuvasta ihmisoikeuksien lähtökohdasta sekä köyhien perspektiiveistä. Ruotsin kehityspolitiikka käsitellään globaalien kehityksen ohjelmassa omassa osiossaan. Ruotsin kehityspolitiikan tavoitteena on luoda toimintaympäristöjä, jotka tukevat köyhien omia pyrkimyksiä parantaa omaa elämäänsä. Globaalien kehityksen ohjelman komponentteja edistetään myös kehitysyhteistyössä ja kehitysyhteistyö perustuu globaalien kehityksen ohjelman kahteen perspektiiviin: toimintojen oikeusperustaiseen lähtökohtaan ja päähuomion kiinnittämiseen köyhien ihmisten tarpeisiin, intresseihin, kapasiteetteihin ja olosuhteisiin. Kehitysyhteistyö täydentää ja tukee globaalien kehityksen politiikan viitekehyksessä tehtäviä toimintoja.⁶⁰

Ruotsin globaalien kehityksen ohjelmassa korostetaan omistajuutta, avun koordinaatiota ja harmonisointia kehitysyhteistyön tuloksellisuuden ja tehokkuuden lisäämiseksi. Ohjelma korostaa **yhteiskunnan kaikkien sektorien toimijoiden lähemmän yhteistyön tärkeyttä** näiden lähestymistapojen ja tavoitteiden toteuttamiseksi. Erityisesti ohjelmassa mainitaan muun muassa julkiset viranomaiset kansallisella tasolla, paikallisviranomaiset, kansalaisyhteiskunta, yksityinen sektori ja ammattiyhdistysliike. Oh-

59 Government Bill 2002/03:122; Government Report 2003/04:UU3; Government Communication 2003/04:112.

60 Government Bill 2002/03:122.

jelmassa korostetaan voimistettua yhteistyötä EU:n tasolla ja globaalilla tasolla sekä koherenttia lähestymistapaa kehitykseen kaikissa yhteistyömuodoissa. Kehitysyhteistyön pitäisi perustua kehitysmaiden omiin kansallisiin köyhyyden vähentämisen strategioihin ja prioriteetteihin, ja tukea pitäisi suunnata vahvistamaan kehitysmaiden kapasiteetteja kehittää ja parantaa näitä strategioita. Yhteinen globaali kehityksen agenda ja kasvava kansainvälinen keskittyminen kehitysmaiden omiin kehitysstrategioihin on pohjana tälle lähestymistavalle, ja ne avaavat myös mahdollisuuksia avun koordinaation, harmonisoinnin tehokkuuden ja tuloksellisuuden lisäämiseen.

Kehitysyhteistyön toimijoista ohjelmassa käsitellään julkisen sektorin toimijat, kansalaisyhteiskunnan organisaatiot, yksityinen sektori ja ammattiyhdistysliike sekä Ruotsissa että kehitysmaissa. Ohjelman mukaan **ruotsalaisten julkisen sektorin toimijoiden ja vastaavien kehitysmaiden toimijoiden välistä yhteistyötä pitäisi kehittää edelleen kehitysyhteistyön kontekstissa**. Twinning-järjestelyt ovat saaneet osakseen uutta huomiota Keski- ja Itä-Euroopassa, joissa kokemukset ruotsalaisten paikallishallintojen yhteistyöstä paikallishallintojen kanssa ovat olleet rohkaisevia. Ohjelmassa huomioidaan, että myös muilla alueilla on pitkiä traditioita paikallishallintojen yhteistyössä. **Twinning-järjestelyjen tyypeistä yhteistyötä pitäisi laajentaa ja syventää**. Lisääntynyt yhteistyön määrä eri tasoilla luo kontakteja sekä rakentaa pitkäaikaista ja kestäväää yhteistyötä.⁶¹

Sidan toimintaa ohjaava *Sida at Work* -ohjeistus on linjassa Ruotsin kehityspoliittisen ohjelman kanssa. Linjaukseen on päivitetty globaalin kehitysagendan lisäykset, kuten Pariisin julistuksen velvoitteet.⁶² Ohjeistuksessa todetaan, että Sidan käsitys köyhyydestä ja köyhyyden vähentämisestä määritellään *Perspectives on Poverty* -ohjeistuksessa⁶³, ja että Sidan lähestymistapa köyhyyteen soveltuu hyvin Ruotsin kehityspoliittisen ohjelman linjauksiin.⁶⁴ *Perspectives on Poverty* -ohjeistus käsittelee köyhyyttä neljästä eri ulottuvuudesta. Köyhyyden poliittiseen ulottuvuuteen määritellään kuuluvan ihmisoikeusky-symykset sekä epätasa-arvoiset valtasuhteet. Ruotsi lähestyy köyhyyden vähentämistä ihmisoikeusperustaisesta lähtökohdasta. Koska köyhyyden syyt juontavat usein epätasa-arvoisista valtasuhteista, Ruotsi pyrkii edistämään köyhien ihmisten **osallistumista päätöksentekoon kaikilla päätöksenteon tasoilla eli muun muassa edustuksellisissa elimissä paikallisella tasolla**. Ruotsin työtä ohjaavia periaatteita ovat ihmisoikeuksien ja päätöksentekoon osallistumisen lisäksi läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja oikeusvaltion periaatteet. Näiden periaatteiden mukaisesti **Ruotsi tukee muun muassa julkishallinnon uudistuksia tehokkaan palveluiden järjestämisen sekä julkishallinnon tilivelvollisuuden saavuttamiseksi**.⁶⁵

Paikallishallintojen vahvistaminen huomioidaan myös Sidan kehitysyhteistyön ja rauhanrakentamisen sekä turvallisuuden yhteyksiä käsittelevässä linjauksessa. Linjauksen mukaan hyvä hallinto, oikeusvaltion periaatteet ja ihmisoikeudet ovat keskeisiä, jotta valtio voi tarjota kansalaisilleen julkisia hyödykkeitä ja turvallisuutta sekä hallita ja ratkaista kiistoja. Valtion tehokkuuden, kapasiteettien ja legitimitetin lisääminen voi ehkäistä väkivaltaisia konflikteja. **Valtion rakenteellista vakautta voidaan parantaa muun muassa perustamalla ja vahvistamalla alueellisen ja paikallishallinnon instituutioita esimerkiksi toteuttamalla hallinnon desentralisaatiota**.⁶⁶

3.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö

Ruotsin kuntajärjestelmä muodostuu 290 kunnasta, 18 maakunnasta (maakäräjistä) sekä kahdesta alueesta (Länsi-Göötanmaa ja Skåne). Kaikilla näillä hallinnon tasoilla on

61 Government Bill 2002/03:122, 74.

62 Sida 2005a.

63 Sida 2002.

64 Sida 2005a, 14.

65 Sida 2002, 34–35.

66 Sida 2005b, 16.

omat itsehallinnolliset paikallisviranomaisensa. Paikallishallinnon itsehallinto on tunnustettu Ruotsin perustuslaissa. Kuntien, maakuntien ja alueiden vastuulla on järjestää merkittävä osa julkisista palveluista. Maakuntien vastuulla on pääasiassa sairaanhoito ja alueellinen kehittäminen. Gotlannin kunnalla on myös maakunnan velvollisuudet. Kunnilla, maakunnilla ja alueilla on jokaisella verotusoikeus.⁶⁷

Kunta-, maakunta- ja aluevaalit järjestetään joka neljäs vuosi samaan aikaan eduskuntavaalien yhteydessä. Kunnan-, maakunnan- ja aluevaltuustot ovat paikallishallintojen ylintä päätöksentekovaltaa käyttäviä elimiä. Valtuustojen edustajat hoitavat poliittisia toimiaan vapaa-ajallaan eli useimmiten tavallisen työnsä ohella. Paikallishallintojen hallintoa ja taloudenhoitoa hallinnoivat kunnan-, maakunnan- ja aluehallitukset. Hallitukset valitsevat puolueet, joilla on enemmistö valtuustoissa.⁶⁸

Ruotsin kuntalain (1991:900) mukaan kunnat eivät saa osallistua tehtäviin, joiden hoitaminen on määritelty valtion vastuulle. Tämä tarkoittaa, että **kunnat eivät saa rahoittaa kehitysyhteistyötä**. Kuitenkin erityisen palvelujen vientiä ja kuntien kansainvälistä apua koskevan lain (2001:151)⁶⁹ mukaan Ruotsin paikallishallinnot voivat harjoittaa palvelujen vientiä ja avun antamista Ruotsin kunnallislain säädöksistä huolimatta. Tämän lain mukaisesti kunnat voivat antaa kehitysapua tarvikkeiden, neuvonnan ja koulutuksen muodossa tai muulla tavoin maihin, jotka vastaanottavat Ruotsin valtion kehitysapua. Taloudellista tukea saa antaa vain koulutuksen tai neuvonnan toteuttamiseen. Maihin, jotka eivät vastaanota valtion kehitysapua, kunnat voivat antaa vain tarvikkeita, joita eivät enää tarvitse toiminnassaan. Lisäksi hallitus voi antaa luvan avun antamiseen koulutuksen tai neuvonnan muodossa tai muussa muodossa. Kunnat voivat osallistua Ruotsin kuntaliiton kansainvälisen toimiston twinning-ohjelmaan, koska ohjelmaa rahoittaa Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida, ja **kaikki paikallishallintojen kulut kuten palkkakulut katetaan ohjelman rahoituksesta**⁷⁰.

Ruotsin kuntaliitto Sveriges Kommuner och Landsting (Swedish Association of Local Authorities and Regions, SALAR) edustaa kaikkia Ruotsin kuntia, maakuntia ja alueita. 1980-luvun puolivälistä lähtien SALAR tuki projektituotoisesti desentralisointia ja demokratisaatiota eteläisessä Afrikassa. SALAR:in kuntayhteistyö kehitysmaissa laajeni, kun Ruotsin kehitysyhteistyövirasto Sida myönsi rahoitusta yhteensä 12 miljoonaa kruunua (noin 1,3 miljoonaa euroa) Ruotsin ja etelän kuntien väliselle twinning-ohjelmalle (Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and Countries of the South) vuosille 1999–2003. Ohjelmaa hallinnoi Ruotsin kuntaliiton SALAR:in kansainvälinen toimisto SALA IDA (SALA International Development Agency), joka on SALAR:in omistama osakeyhtiö. Ohjelma evaluointiin vuonna 2003, jonka tuloksena ohjelman toteutus lopetettiin vuonna 2004, ja uusi twinning-ohjelma Municipal Cooperation North-South aloitettiin vuonna 2005.⁷¹

Kuntien välisen twinning-yhteistyön lisäksi SALA IDA on tukenut kansallisten kuntaliittojen kehittämistä ja toteuttanut erilaisia paikallishallinnon kehityshankkeita sekä kunnallispolitiikkojen ja viranhaltijoiden koulutusohjelmia.⁷²

3.2.1 Kokemuksia SALA IDA:n twinning-ohjelmasta 1999–2004

Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and Countries of the South -ohjelmassa rahoitettiin Ruotsin ja etelän kuntien välisiä twinning-hankkeita Afrikassa, Aasiassa, Lähi-idässä sekä Latinalaisessa Amerikassa. Ohjelmaa hallinnoi Ruotsin kun-

67 SALAR: Municipalities, county councils and regions; SALAR: Sweden's democratic system.

68 SALAR: Sweden's democratic system.

69 Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

70 Norén, sähköposti 3.9.2008.

71 Andréasson & Königsson 2003, 1; SALA IDA: Municipal Partnership North-South.

72 SALA IDA: SALA IDA's Projects.

taliiton SALAR:in kansainvälinen toimisto SALA IDA (SALA International Development Agency), joka arvioi kuntien hankehakemukset ja päätti rahoituksesta Ruotsin kehitysyhteistyöviraston Sidan kanssa sovittujen budjettien puitteissa. Ohjelma evaluoitiin vuoden 2003 puolivälissä, jolloin SALA IDA oli rahoittanut vuodesta 2000 lähtien yhteensä 33 hanketta 12 maassa yhteensä 11,4 miljoonalla kruunulla (noin 1,2 miljoonalla eurolla).⁷³

Tämän kehitysmaihin keskittyneen twinning-ohjelman alkuperäisenä tarkoituksena oli muodostaa samanlainen ohjelma kuin aiemmin vuonna 1991 aloitettu SALA IDA:n hallinnoima twinning-ohjelma Itä- ja Keski-Euroopassa, jota pidettiin onnistuneena ohjelmana. Alkuperäisenä tarkoituksena oli myös perustaa ohjelma jo olemassa oleviin twinning-suhteisiin ruotsalaisten ja kehitysmaiden kuntien välillä, joita kehitettäisiin ohjelmassa edelleen. Sida oli määritellyt ohjelman yhdeksi pääperiaatteeksi twinning-hankkeiden keskittämisen kaupungeissa asuvien köyhien elinolojen parantamiseen eli pääasiassa slummien kehitykseen. Nämä tarkoitukset eivät kuitenkaan suurelta osin toteutuneet, sillä oletukset ohjelman lähtökohdista eivät suurelta osin vastanneet todellista tilannetta ohjelman alkaessa.⁷⁴

Twinning-ohjelman evaluoinnin päätavoitteina oli arvioida:

- Twinning-järjestelyjen sopivuus Sidan avun kanavina kunnille
- Sidan ohjeistusten relevanssi hankkeiden valinnassa
- Ohjelman hallinnoinnin tehokkuus

Twinning-ohjelman evaluaation havaintoja olivat tiivistetysti:⁷⁵

- Toisin kuin Itä- ja Keski-Euroopassa ruotsalaisilla kunnilla oli hyvin vähän twinning-suhteita kehitysmaiden kuntien kanssa ohjelman alkaessa. Vain kaksi ohjelman twinning-hanketta perustui aiemmalle twinning-yhteistyölle. Kolme uutta twinning-suhdetta luotiin ohjelman aikana. Loput ohjelman hankkeista toteutettiin projektiluontoisina hankkeina kuntien välillä. Tämän vuoksi evaluaatiossa ei voitu arvioida twinning-järjestelyjen sopivuutta Sidan rahoituskanavana kunnille.
- Sidan määrittelemä päätavoite slummien kehittämistä ei soveltunut ruotsalaisten kuntien toimialoihin. Ruotsalaisilla kunnilla ei ollut kokemusta slummien kehittämistä, joten hankkeissa keskityttiin lähinnä yleisempiin kaupunkikehityshankkeisiin ja ympäristöhankkeisiin.
- Olemassa olevien twinning-järjestelyjen vähäisyys oli johtanut siihen, että vain 25 % hankkeista juontui kehitysmaiden kuntien aloitteista. Hankkeiden määrä keskittyi muutamaa maahan: puolet hankkeista toimi Mongoliassa ja Filippiineillä.
- Olemassa olevien twinning-suhteiden vähäisyyden vuoksi suuri osa resursseista jouduttiin käyttämään twinning-kumppanuuksien luomiseen, jotka ovat luonteeltaan prosessorientoituneita ja pitkäaikaisia. Alkuperäisten oletusten vastaisesti useimmat hankkeet eivät toimineet olemassa olevan twinning-suhteessa luodun sosiaalisen pääoman kontekstissa, vaan sosiaalista pääomaa piti alkaa luoda uusien kumppanien välille. Tämä heikensi kehityshankkeiden oletettua tuloksellisuutta ja tehokkuutta.
- Ohjelman luonne oli kokeileva eikä Itä- ja Keski-Eurooppaan keskittyneen ohjelman toisinto. Tämän takia sekä Sidan että SALA IDA:n olisi pitänyt ottaa strategisesti ohjaavampi rooli ja luoda oppimisprosessi ohjelman puitteissa.

73 Anréasson & Königson 2003, 1.

74 Anréasson & Königson 2003, 1–5.

75 Anréasson & Königson 2003, 1–6 ja 9.

3.2.2 Municipal Partnership North–South -ohjelma

Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and Countries of the South -ohjelman evaluaation havaintojen ja suositusten vaikutuksesta ohjelma lakkautettiin vuonna 2004, ja uusi Ruotsin kuntaliiton SALAR:in kansainvälisen toimiston SALA IDA:n (SALA International Development Agency) hallinnoima kuntien välinen yhteistyöohjelma Municipal Partnership North-South aloitettiin vuonna 2005. Ohjelman kohdemaiden määrää vähennettiin, ja yhteistyön alaa laajennettiin.⁷⁶

Ohjelman yleisenä tavoitteena on köyhyyden vähentäminen. Muita tavoitteita ovat lisäarvoa tuottavan yhteistyön fasilitointi etelän ja Ruotsin paikallishallintojen välille sekä luoda pitkäaikaisia yhteistyösuhteita ruotsalaisen yhteiskunnan ja kehitysmaiden yhteiskuntien välille. Ruotsalaisten ja etelän paikallishallintojen tulee määritellä yhdessä hankkeet, jotka hyödyttävät kumpaakin osapuolta. Hankkeiden tulee olla linjassa etelän paikallishallintojen itse määrittelemien prioriteettien kanssa.⁷⁷

Vuonna 2008 yhteistyömaiksi oli määritelty Intia, Filippiinit, Kiina, Mongolia, Etelä-Afrikka, Namibia, Kenia, Tansania, Uganda sekä Ecuador. Sidan päätöksen mukaan twinning-kumppanuuksien tukeminen Filippiineillä, Mongoliassa ja Ecuadorissa tullaan lopettamaan, eikä näissä maissa siksi aloiteta enää uusia Sidan tukemia twinning-hankkeita. Näissä maissa toimii enää muutamia hankkeita, ja niissä keskitytään yhteistyön hallittuun lopettamiseen. Osa kunnista on etsimässä yhteistyölleen rahoitusta muista lähteistä Sidan rahoituksen päätyttyä.⁷⁸

Twinning-hankkeita voidaan tukea seuraavilla aloilla:

- paikallinen hallinta ja paikallishallinto
- kaupunkisuunnittelu
- kunnalliset palvelut
- ympäristö
- paikallinen talouskehitys
- sosiaaliset kysymykset kuten koulutus ja terveydenhuolto
- kulttuuri
- urheilu

Jokaisen twinning-hankkeen täytyy keskittyä yhteen näistä aloista sekä sisältää määritellyn tavoite, tulokset sekä tuotokset. **Yhteistyötä tekevien paikallishallintojen toteuttamien hankkeiden määrälle ei ole määritelty ylärajaa.** Esimerkiksi Gävlen kunta toteuttaa yhteistyössä Buffalon kunnan kanssa Etelä-Afrikassa seitsemää hanketta viidellä eri alalla.⁷⁹

Ohjelman rahoitus on kolmeen eri kategoriaan hankkeiden suunnittelu- ja toteutusvaiheissa. **Rahoitusta myönnetään:**⁸⁰

- Hankkeen suunnitteluvaiheeseen enintään 200 000 SEK (noin 21 000 EUR)
- Kumppanuuden ja koordinoinnin toteuttamiseen enintään 250 000 SEK (noin 27 000 EUR)
- Hankkeisiin enintään 450 000 SEK (noin 48 000 EUR)

Hankkeen suunnitteluvaiheeseen, twinning-yhteistyön (jota SALA-IDA kutsuu myös kuntien väliseksi kumppanuudeksi) sisältämään hankkeeseen ja koko yhteistyön koko-

76 SALA IDA: Municipal Partnership North-South.

77 SALA IDA: Municipal Partnership North-South.

78 SALA IDA 2008b: Municipal International Cooperation (MIC) Programmes; Norén, sähköposti, 16.9.2008.

79 Norén, sähköposti, 16.9.2008.

80 SALA IDA: Municipal Partnership North-South.

naisuuden toteutusvaiheen koordinoimiseen haetaan jokaiseen siis erikseen rahoitusta. Kumppanuuden ja koordinoinnin toteuttamisessa on tärkeänä osana ohjausryhmä (management and coordination committee, MCC), joka on pakollinen jokaisessa twinning-yhteistyössä. Ohjausryhmän jäsenenä täytyy olla myös valtuuston edustajia. Ohjausryhmän lisäksi jokaisella kunnalla on myös twinning-yhteistyön koordinaattori. Tukea myönnetään vuoden pituisilla sopimuksilla Sidan ja SALA IDA:n välisen sopimuskauden mukaisesti. Vuonna 2009 SALA IDA aloittaa uuden Sidan rahoittaman twinning-ohjelman, jossa paikallishallinnot voivat hakea rahoitusta hankkeelle kerralla yhdestä kolmeen vuoteen.⁸¹

Vuonna 2008 sekä Municipal Partnership North–South -ohjelmaan että Itä-Eurooppaan keskittyvään Municipal Partnership Eastern Europe -ohjelmaan osallistui yhteensä noin 80 kuntaa, maakuntaa ja aluetta. Osa niistä osallistui kumpaankin ohjelmaan.⁸² Vuonna 2008 Sida tuki Municipal Partnership North–South -ohjelmaa kolmella miljoonalla eurolla. Verrattuna Ruotsin virallisen kehitysavun määrään summa on pieni. Vuonna 2007 Ruotsi antoi virallista kehitysapua noin 4,3 miljardilla dollarilla.⁸³ Vuosien 2008–2009 aikana toteutettavia hankkeita oli käynnissä noin 140 kappaletta (luku sisältää myös suunnitteluvaiheen hankkeet). **Ohjelman rahoitus kattaa ruotsalaisten kuntien kaikki kulut, mukaan lukien työntekijöiden palkkakulut.**⁸⁴

SALA IDA järjestää ohjelmaan osallistuville kunnille koulutusta sekä tarjoaa neuvontapalveluja ja mahdollisuuksia tiedonvaihtoon. Kuntia kannustetaan myös muodostamaan tiettyyn teemaan tai maahan liittyviä verkostoja. Myös ohjelmien jatkuvaan seurantaan ja laadun arviointiin on kiinnitetty huomiota kehittämällä ohjelman käyttöön oma sisäinen arviointimenetelmä.⁸⁵

Vuonna 2009 Municipal Partnerships North–South -ohjelma muuttaa SALA IDA:n pääkonttorista Gotlantiin, jonne SALAR on perustamassa International Centre for Local Democracy -keskuksen. Keskus saa rahoitusta Sidalta, ja se tulee toteuttamaan erilaisia kehitysyhteistyötä ja paikallishallintoa koskevia hankkeita sekä tutkimusta.⁸⁶

SALA IDA hallinnoi yhä myös Sidan rahoittamaa Municipal Partnerships Eastern Europe -ohjelmaa, jossa ruotsalaiset kunnat toteuttavat twinning-hankkeita yhteistyössä paikallishallintojen kanssa Armeniassa, Azerbaidzanissa, Valko-Venäjällä, Bulgariassa, Georgiassa, Kazakstanissa, Kirgistanissa, Moldovassa, Venäjällä, Ukrainassa ja Uzbekistanissa. Viro, Liettua ja Latvia voidaan sisällyttää vain trilateraalisiin hankkeisiin, joissa on mukana yksi ohjelman kohdemaista. Twinning-hankkeita rahoitetaan vuosi kerrallaan, ja rahoituksen enimmäismäärä on 450 000 SEK (noin 48 000 EUR). Trilateraalisten hankkeiden rahoitus on enintään 600 000 SEK vuodessa (noin 64 000 EUR).⁸⁷

3.2.3 Kuntaliittojen kehittäminen

SALA IDA tukee myös kansallisten kuntaliittojen kehittämistä. Vuonna 2008 oli käynnissä yhteensä kuusi ohjelmaa Albaniassa, Kiinassa, Filippiineillä, Turkissa, Kosovossa ja Etelä-Afrikassa. Ohjelman pituudet vaihtelivat 1,5 vuodesta neljään vuoteen. Sida rahoitti kaikkia muita ohjelmia vuoden pituisilla ohjelmakausilla paitsi Kosovon kuntaliiton kehittämisohjelmaa, joka sai rahoitusta EU:n CARDS twinning-ohjelmalta. Useimmissa ohjelmissa keskityttiin kuntaliittojen kapasiteettien kehittämiseen, jotta ne voisivat tarjota jäsenilleen parempia palveluita sekä tehostaa ja vakauttaa toimintaansa. Taulukossa 2 on esitetty ohjelmien pääpiirteet.

81 Norén, sähköposti, 3.9.2008; Norén, sähköposti, 16.9.2008.

82 Norén, sähköposti, 3.9.2008; Norén, sähköposti 16.9.2008. SALA-IDA:lta ei saatu erittelyä Municipal Partnership North-South -ohjelmaan osallistuneista ruotsalaisista paikallishallinnoista. Muutaman edellisen vuoden aikana toteutettuja hankkeita on listattu SALA-IDA:n tietokantaan osoitteessa <http://www.salaida.se/portal/kommunala-partnerskap/projekt-databas>.

83 OECD/DAC: Net official development assistance in 2007.

84 Norén, sähköposti, 3.9.2008; SALA IDA 2008b: Municipal International Cooperation (MIC) Programmes.

85 SALA IDA 2008b: Municipal International Cooperation (MIC) Programmes.

86 Norén, sähköposti, 3.9.2008.

87 Norén, sähköposti, 3.9.2008; SALA IDA: Municipal Partnership Eastern Europe.

Taulukko 2. SALA IDA:n kansallisten kuntaliittojen kehittämisohjelmat

Maa	Ala	Kesto	Rahoitus EUR
Albania	Liiton kapasiteettien kehittäminen mm. varainkeruussa, tiedotuksessa ja palvelujen tarjonnassa	2005–2008 (36 kk)	1 300 000
Etelä-Afrikka	Koulutusohjelman luominen ja kehittäminen	2005–2008 (36 kk)	1 500 000
Filippiinit	Liiton organisatorinen kehitys, kapasiteettien kehittäminen palvelujen tarjonnassa, koulutuksessa ja neuvonnassa	2006–2008 (30 kk)	670 000
Kiina	Palvelujen tuottaminen, kaupunkisuunnittelu, harjoittelu SALARissa	2007–2010 (18 kk, toteutus lyhyempi kuin sopimuskausi)	350 000
Kosovo	Institutionaalisten kapasiteettien kehittäminen	2006–2008 (24 kk)	748 000
Turkki	Demokratisaatio ja ihmisoikeudet, lähemmät suhteet eurooppalaiseen yhteistyöhön, kuntajärjestelmän reformit	2006–2010 (48 kk)	2 400 000

Lähde: SALA IDA (2008a): Association Capacity Building (ACB) Programmes.

4 Iso-Britannia

Iso-Britannian kansainvälisen kehityksen osaston DFID:n julkaisema valkoinen kirja Iso-Britannian kehityspolitiikasta asettaa hyvän hallinnon DFID:n keskiöön. Paikallishallinnon kehittämistä käsitellään tämän lähestymistavan osana. Kuntien kansainvälisen yhteistyön tukemisessa merkittävimpiin toimijoihin kuuluvat Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustava kuntaliitto Local Government Association (LGA) sekä Kansainyhteisön paikallishallintojen foorumi Commonwealth Local Government Forum (CLGF).

4.1 Hyvä hallinto ja paikallishallinto Iso-Britannian kehityspoliittisessa ohjelmassa

Iso-Britannian kansainvälisen kehityksen osasto DFID (Department for International Development) ei ole julkaissut erityisesti paikallishallintoon keskittyvää policy-linjausta. Lähestyminen paikallishallinnon kehittämiseen on kuitenkin esitelty kattavasti laajassa kontekstissa DFID:n vuonna 2006 julkaisemassa valkoisessa kirjassa *Eliminating world poverty: making governance work for the poor*, joka määrittelee Iso-Britannian hallituksen viiden vuoden kehityspoliittisen ohjelman. Valkoisessa kirjassa määritellään, miten vuonna 2005 tehdyt lupaukset toteutetaan. Näihin lupauksiin kuuluvat muun muassa G8-maiden ja EU:n sitoutuminen kaksinkertaistamaan Afrikalle suunnatun avun määrä vuoteen 2010 mennessä ja lisäämään kehitysapua 50 miljardilla dollarilla, YK:n kestävä kehitystä käsitelleessä huippukokouksessa uudistettu sitoutuminen vuosittain saavuttamiseen sekä WTO:n kauppaneuvottelujen päätökset pyrkimyksistä parantaa kehitysmaiden asemaa markkinoilla.⁸⁸

Vuonna 2005 tehtyjen sitoumusten täyttämiseksi Iso-Britannia tulee nostamaan kehitysapunsa 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta ja suuntaamaan apunsa köyhimpiin maihin erityisesti Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja Etelä-Aasiassa sekä hauraisiin valtioihin. Tämän lisäksi valkoisessa kirjassa määritellyistä suurista linjoista keskeisimmät paikallishallintoa ja kehitysyhteistyötä koskien ovat:

- **Hallinnan (governance) sijoittaminen DFID:n työn keskiöön:** keskittymisen rakentamaan valtioita, jotka ovat kyvykkäitä, vastaavat ja reagoivat kansalaistensa vaatimuksiin ja tarpeisiin sekä ovat tilivelvollisia kansalaisilleen. Korruption vastaiseen taisteluun sijoitetaan myös paljon resursseja.
- Keskittymisen pyrkimykseen auttaa ihmisiä saavuttamaan turvallisuutta ja tuloja **talouskasvun ja julkisten palvelujen** avulla. Iso-Britannia tulee suuntaamaan 50 % kahdensivuisesta avustaan köyhien ihmisten julkisiin palveluihin. Julkisia palveluja tullaan kehittämään tekemällä kymmenvuotisia sitoumuksia kehitysmaiden kanssa. Sosiaalinen suojele tulee olemaan tärkeä osa DFID:n työtä.

Hallinnan keskiöön sijoittamista perustellaan muun muassa vuoden 2005 G8-maiden huippukokouksen sitoumuksilla. Vuonna 2005 G-8 maiden huippukokouksessa Afrikan johtajat sitoutuivat siihen, että Afrikan valtiot johtaisivat omaa kehitystään omilla

88 DFID 2006, 4.

kehityssuunnitelmillaan sekä parantaisivat hyvää hallintoa, noudattaisivat oikeusvaltion periaatteita ja käyttäisivät omia resurssejaan köyhyyden vastaiseen taisteluun. Vastineeksi tästä G8-maat ja EU muun muassa antaisivat anteeksi kehitysmaiden velkoja, taistelisivat kansainvälistä korruptiota ja ilmastonmuutosta vastaan sekä lisääisivät kehitysapuun esimerkiksi terveys- ja opetuspalveluiden järjestämiseksi, HIV/AIDS-työhön sekä talouskasvua tukeviin toimiin.

Valkoisessa kirjassa hyvä hallinto (*good governance*) määritellään tärkeimmäksi tekijäksi, joka määrittelee tapahtuuko onnistunutta kehitystä ja kestäviä parannuksia ihmisten elämässä. Äärimmäisen köyhyyden poistamiseksi ja vuosittain saavutettavien tavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan globaalia hyvää hallintoa – muun muassa multilateraalisen järjestelmän uudistamista ilmastonmuutoksen, maailmankaupan ja investointien järjestelmien, konfliktien ratkaisemisen ja ehkäisemisen ongelmien ratkaisemiseksi. Hyvää hallintoa tarvitaan myös valtioiden sisällä: valkoisen kirjan mukaan hyvä hallinto ja kehitys ovat kietoutuneita toisiinsa siten, että kehitysmaiden ihmisten ja hallitusten on itsensä päättävä taloudellisista ja sosiaalisista prioriteeteistaan, ja maassa kansalaisten pitäisi pitää hallituksia vastuussa politiikastaan. Linjauksen mukaan valtion tehokkuus – esimerkiksi kyvykkyys talouskasvun aikaansaamisessa ja palvelujen tuottamisessa – sekä tilivelvollisuus ja reagointi kansalaisten vaatimuksiin ja tarpeisiin on tärkein yksittäinen tekijä, joka määrittää onnistuneen kehityksen aikaansaamista.⁸⁹

Valkoisen kirjan mukaan hyvään hallintoon tarvitaan:⁹⁰

- Kyvykkyyttä (*capability*): miten hallituksella on varoja, inhimillisiä resursseja ja legitimeettia saada tehtävänsä hoidettua
- Responsiivisuutta (*responsiveness*): miten hallitus kuuntelee ihmisten vaatimuksia ja tarpeita sekä reagoi niihin
- Tilivelvollisuutta (*accountability*): prosesseja, joiden avulla ihmiset voivat pitää hallitusta vastuussa toimistaan

Hyvä hallinto nähdään hallinnan (*governance*) kontekstissa. Hallinta on politiikkaa: ihmisten ja valtion välisiä suhteita, joita määrittävät muun muassa instituutiot kuten viralliset ja epäviralliset säännöt (lait ja säännökset, traditiot ja kulttuuri) ja niihin kietoutuvat valtasuhteet. Hyvää hallintoa pitää siis käsitellä myös laajemmassa kontekstissa kuin yksittäisten hallinnon organisaatioiden kuten parlamenttien toimivuutena. Lisäksi organisaatioita kehitettäessä ei välttämättä riitä, että virallisia sääntöjä kuten hankintasääntöksiä muutetaan. Tarvitaan muutoksia myös epävirallisissa säännöissä ja toimintatavoissa kuten toimintakulttuureissa (esimerkiksi julkisten virkojen käyttäminen yksityisen edun tavoitteluun), jotta muutoksia saadaan aikaan. Hyvää hallintoa ei voi luoda vain istuttamalla länsimaisia malleja köyhiin maihin, sillä hyvä hallinta on kontekstisidonnaista ja vaatii prosesseja, jotka on kehitetty paikallisesti.⁹¹

Jotta ihmisten elinoloissa saataisiin aikaan pysyviä parannuksia, julkisten instituutioiden kapasiteetteja ja tilivelvollisuutta pitää vahvistaa. Tämän vuoksi DFID tukee köyhien tarpeisiin vastaavien valtioiden kehittämistä tukemalla laaja-alaisesti yhteiskuntaa valtionhallinnon toimijoista kansalaisyhteiskuntaan. Valkoisessa kirjassa sekä sen sisältöä tarkentavassa policy-julkaisussa *Governance, Development and Democratic Politics*⁹² luetellaan monia paikallishallintoon vaikuttavia toimia, joita ovat muun muassa:

89 DFID 2006, xiii-ix.

90 DFID 2006, ix ja 10.

91 DFID 2006, 10; DFID 2007, 6–9.

92 DFID 2007.

- Tuki valtionhallinnon uudistuksille kuten erilaisille julkisen sektorin reformeille palvelutuotannon parantamiseksi. Tällä on vaikutusta myös paikallishallintojen toimintaan esimerkiksi desentralisaation prosesseissa.
- Vahvistamalla parlamentteja ja tukemalla poliittisten puolueiden toimintatapojen kehittämistä, jolla on vaikutusta myös politiikkaan paikallistasolla.
- Tuki oikeuslaitoksen uudistuksille.
- Median ja kansalaisyhteiskunnan ryhmien tukeminen tilivelvollisuuden sekä kansalaisten osallistumisen edistämiseksi.

DFID työskentelee siis monien erilaisten toimijoiden kanssa hyvän hallinnon luomiseksi kehitysmaissa. **Paikallishallinnosta mainitaan erityisesti**, että useissa maissa paikallishallinto on avainasemaassa investointien, työllisyyden ja palveluiden tarjonnassa köyhille ihmisille. Keskushallinnon desentralisaatio ja vastuun palvelujen järjestämisestä luovuttaminen paikallishallinnoille voi usein parantaa responsiivisen hallinnan mahdollisuuksia. Ihmisten suurempi osallistuminen päätöksenteon prosesseihin voi parantaa paikallista tilivelvollisuutta, mikä voi johtaa julkisten palvelujen parantuneeseen laatuun. Nämä hyödyt eivät kuitenkaan toteudu automaattisesti, ja kokemukset desentralisaatiosta eri maissa ovat olleet vaihtelevia.⁹³

Paikallishallinnon kehityksessä huomioidaan myös, että tehokas paikallishallinto tarvitsee kapasiteetteja hoitaa tehtäviään, tilivelvollisuutta sekä responsiivisuutta paikallisella tasolla. Kun desentralisaatioon yhdistetään kansalaisten kuuleminen ja osallistumismahdollisuudet sekä vastuullinen paikallinen johtajuus, köyhiä hyödyttävien muutosten aikaansaanti on todennäköisempää. Paikallishallinnot tarvitsevat kuitenkin voimakasta tukea keskushallinnolta. On löydettävä keinoja, joilla paikallishallinnoille voidaan siirtää hallinnollisia kapasiteetteja. Tehtäviensä hoitamiseen kykenevät paikallishallinnot ovat myös tärkeitä tilivelvollisuuden toteutumisen kannalta. Huomiota tulee kiinnittää tässä yhteydessä myös paikallisvaalien oikeudenmukaiseen järjestämiseen. Myös valvontamekanismien täytyy olla paikallaan, jotta voidaan ehkäistä paikallisten eliittien korruptiota. Kapasiteettien kehitykseen ja poliittisen kulttuurin muutoksiin tarvitaan aikaa, sillä muutos ei tapahdu hetkessä. DFID tukee paikallishallintojen kehittämistä useissa maaohjelmissaan. Paikallishallintojen kehittämistä tuetaan myös maissa, jotka ovat toipumassa väkivaltaisista konflikteista, kuten Afganistanissa ja Kambodžassa.⁹⁴

4.2 Kuntien kansainvälinen yhteistyö

Iso-Britannian lainsäädännössä Local Government (Overseas Assistance) Act 1993 -laisa määritellään, että paikallishallinnoilla on oikeus ottaa osaa kansainväliseen toimintaan. Myös vuoden 2000 kuntalaki (Local Government Act) tukee epäsuorasti näitä oikeuksia.⁹⁵

Keskeisimmät toimijat kuntien kansainvälisessä yhteistyössä ovat Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustava kuntaliitto Local Government Association (LGA) sekä Kansainyhteisön paikallishallinnon foorumi Commonwealth Local Government Forum (CLGF). Vuonna 2008 ainoa merkittävä kotimainen rahoituslähde kuntien kansainväliselle yhteistyölle oli CLGF:n hallinnoima Commonwealth Local Government Good Practice Scheme -ohjelma, jota rahoittaa Iso-Britannian kansainvälisen kehityksen osasto DFID. LGA ei rahoita kuntien kansainvälistä yhteistyötä, mutta tukee paikallishallintojen kansainvälistä toimintaa erilaisilla neuvonta- ja tukipalveluilla.

93 DFID 2007, 57.

94 DFID 2007, 58.

95 LGA: Funding and Programmes.

4.2.1 Local Government Association

Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustava kuntaliitto Local Government Association (LGA) perustettiin vuonna 1997, kun useat eri paikallishallintojen liitot fuusioituvat. LGA:n jäseninä on 466 paikallishallinnon edustajaa Englannissa ja Walesissa, ja siten LGA edustaa noin 50 miljoonaa ihmistä. LGA:n jäseniä ovat seuraavat paikallishallinnon edustajat: county councils, metropolitan district councils, English unitary authorities, London boroughs, shire district councils sekä Welsh unitary authorities. Jäseniä ovat myös paikallishallinnon paloviranomaiset (fire authorities), poliisiviranomaiset (police authorities), kansallispuistoviranomaiset (national park authorities) sekä joukko liikenteen viranomaiset (passenger transport authorities). Walesin kuntaliitto Welsh Local Government Association (WLGA) on LGA:n jäsen, mutta sillä on täysi autonomia Walesia koskevissa asioissa.⁹⁶

Englannin ja Walesin jäseniensä lisäksi LGA tukee Skotlannin ja Pohjois-Irlannin kuntaliittojen kansainvälistä toimintaa. LGA ylläpitää tietokantaa twinning-kumppania etsivistä kunnista sekä kehitysmaissa että muualla maailmassa ja tarjoaa neuvontaa twinning-linkitysten solmimisessa. Näiden linkitysten sisältö voi vaihdella paljon. Kunnat voivat solmia viralliseen sopimukseen, esimerkiksi MoU:hun, perustuvia twinning-linkityksiä, kertaluontoisia hankkeita tai epävirallisia suhteita, joissa ei sovita kirjallisesti mitään yhteistyön toiminnoista. LGA ylläpitää tietokantaa brittiläisten paikallishallintojen yhteistyölinkityksistä. Vuonna 2008 brittiläisillä paikallishallinnoilla oli yhteensä noin 2000 erilaista yhteistyölinkitystä. Näistä linkityksistä suurin osa on tehty Euroopan maiden paikallishallintojen kanssa. Kehitysmaissa sijaitsevia linkityksiä ei ole tilastoitu erikseen, mutta ne muodostavat selvästi vähemmistön.⁹⁷ Yhteistyömuotojen lisäksi myös yhteistyön hallinnoinnin muodot ja rahoituslähteet vaihtelevat linkityksittäin. Yhteistyötä voi hallinnoida joko paikallisviranomaisen, vapaaehtoisista muodostuvat paikallisryhmä tai näiden yhdistelmä. Yhteistyön sisällöstä riippuen paikallishallinnot voivat hakea ja saada ulkopuolista rahoitusta yhteistyölleen kansainvälisten rahoitusmahdollisuuksien lisäksi esimerkiksi British Councililta tai DFID:n maatoimistoilta.⁹⁸

LGA ei ole hallinnoinut samantapaisia kuntayhteistyön rahoitusohjelmia kuin Hollannin ja Ruotsin kuntaliittojen hallinnoimat ohjelmat. LGA:n toiminta on keskittynyt paikallishallintojen tuen ja neuvonnan lisäksi yksittäisiin kuntaliittojen kehittämishankkeisiin eri rahoitusmuotojen ja ohjelmien puitteissa.

Kuntaliittojen kehittäminen

LGA on tukenut kuntaliittojen kapasiteettien kehittämistä kehitysmaissa ja Itä-Euroopassa. LGA on esimerkiksi tukenut Kansainyhteisön paikallishallintojen foorumin Commonwealth Local Government Forum (CLGF) -järjestön hallinnoiman Commonwealth Local Government Good Practices Scheme -ohjelman toisen kauden rahoituksella Etelä-Afrikan kuntaliiton South African Local Government Associationin (SALGA) kansainvälisten suhteiden strategian laatimista. Yhteistyöhankkeeseen sisältyi myös yhdessä Improvement and Development Agency (IDeA) -järjestön kanssa järjestetty koulutus poliittisesta johtajuudesta eteläafrikkalaisille paikallishallintojen valtuutetuille.⁹⁹ LGA on saanut Commonwealth Local Government Good Practices Scheme -ohjelmalta rahoitusta myös yhteistyöhankkeeseen Intian All India Council of Mayors (AICM) -järjestön kanssa, jossa tarkoituksena oli vahvistaa AICM:n vaikuttamistyön kapasiteetteja sekä parantaa AICM:n hallinnon ja organisaation rakenteita. Kullekin hankkeelle

96 LGA: About LGA: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=13896>.

97 LGA: Database of Twinning Towns.

98 LGA: Funding and Programmes; LGA: Managing Twinning.

99 Beadle, sähköposti, 30.9.2008; LGA (2008): Association Capacity Building (ACB) Programmes; Commonwealth Local Government Good Practice Scheme South Africa.

myönnetty rahoitus oli noin 60 000 euroa.¹⁰⁰ Äskettäin LGA on saanut ohjelmalta rahoitusta myös kuntaliiton kehittämishankkeeseen Pakistanissa.¹⁰¹

Lisäksi LGA on esimerkiksi tehnyt EU:n rahoituksella yhteistyötä Zimbabween Urban Councils Association -liiton kanssa liiton strategian suunnittelussa vuosina 2006–2007, ja yhteistyölle on saatu jatkorahoitusta. LGA kehittää kuntaliittojen toimintaa myös Kosovossa, Makedoniassa, Bosnia-Hertsegovinassa, Georgiassa ja Israelissa hankkeilla, jotka ovat Iso-Britannian kansainvälisen yhteistyön osaston DFID:n, Iso-Britannian ulkoministeriön (Foreign and Commonwealth Office, FCO) sekä EU:n rahoittamia. Hankkeissa on useimmiten mukana myös muita kumppaneita. Lisäksi yhteensä noin 20 brittiläistä paikallishallintoa on osallistunut LGA:n kuntaliittojen kehittämishankkeisiin.¹⁰²

Parhaiden käytäntöjen jakaminen paikallishallintojen palvelujen tarjonnassa

LGA tukee brittiläisten ja ulkomaisten paikallishallintojen välisiä hankkeita, joissa tähdätään parhaiden käytäntöjen jakamiseen. LGA on esimerkiksi järjestänyt opintovierailuja parhaiden käytäntöjen kehitysohjelmia toteuttaneisiin brittiläisiin paikallishallintoihin, tukenut kehitysohjelmien aloittamista kumppanimaissa sekä tukenut muita mahdollisuuksia tiedonvaihtoon joko yksittäisten hankkeiden tai jo olemassa olevien kumppanuuksien puitteissa. Eurooppaan suuntautuneessa yhteistyössä LGA on tehnyt yhteistyötä myös Euroopan neuvoston ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n kanssa.¹⁰³

UK Local Government Alliance for International Development -liittouman sihteeristönä toimiminen

LGA toimii UK Local Government Alliance for International Development -liittouman sihteeristönä. Vuonna 2001 perustetun liittouman jäseniä ovat LGA:n lisäksi Commonwealth Local Government Forum (CLGF), the National Association of Local Councils (NALC), the Improvement and Development Agency (IDeA) and the Society of Local Authority Chief Executives and Senior Managers (SOLACE). Liittouma solmi ensimmäisen noin 380 000 euron (noin 300 000 punnan) suuruisen rahoitus sopimuksen (Strategic grant Agreement) DFID:n kanssa vuosiksi 2004–2007. Tällä sopimuksella liitto järjesti tiedotusta ja koulutusta paikallishallinnoille, jotta useammat paikallishallinnot olisivat aloittaneet kansainvälisen yhteistyön toimintoja Iso-Britannian kehityspolitiikan tavoitteiden mukaisilla tavoilla sekä kehittäneet toimintaansa edelleen. Uusi noin 380 000 euron suuruinen sopimus vuosille 2008–2011 solmittiin vuonna 2008.¹⁰⁴

4.2.2 Commonwealth Local Government Forum

Kansainyhteisön paikallishallinnon foorumi Commonwealth Local Government Forum (CLGF) perustettiin vuonna 1995 tukemaan desentralisaatiota ja paikallista demokratiaa Kansainyhteisön maissa. CLGF:n jäseniä ovat yksittäiset paikallishallintojen valtuustot, paikallishallinnosta vastaavat ministeriöt sekä tutkimuslaitokset. Nykyään CLGF:lla on 170 jäsentä 40 Kansainyhteisön maassa. CLGF on autonominen järjestö, mutta tekee tiiviisti työtä Kansainyhteisön sihteeristön kanssa, ja on tunnustettu Kansainyhteisöön liittyväksi paikallishallintojen vaaleilla valittujen edustajien järjestöksi. CLGF:n Commonwealth Local Government Good Practice Scheme (CLGGPS) -ohjelma aloitettiin

100 Beadle, sähköposti, 30.9.2008; LGA (2008): Association Capacity Building (ACB) Programmes; Commonwealth Local Government Good Practice Scheme India.

101 Beadle, sähköposti, 30.9.2008.

102 Beadle, sähköposti, 30.9.2008; LGA (2008): Association Capacity Building (ACB) Programmes.

103 LGA: Improvement of Standards in Local Government Service Delivery.

104 Beadle, sähköposti, 30.9.2008; Strategic Grant Agreement between DFID and UK Local Government Alliance for International Development (administered by the Local Government International Bureau).

vuonna 1998. Ohjelman tarkoituksena on tukea paikallishallintojen valtuustojen sekä kuntaliittojen yhteistyöhankkeita, joilla pyritään parhaiden käytäntöjen ja taitojen vaihdon avulla parempiin paikallishallintojen tuottamiin palveluihin erityisesti köyhille ja huonossa asemassa oleville yhteisöille.

CLGGPS-ohjelmassa on tarkoituksena parantaa paikallishallintojen suunnittelu-, hallinto- ja toimeenpanokapasiteetteja. Ohjelman alusta alkaen ohjelmassa on tuettu hankkeita Iso-Britannian sekä Karibian, Aasian ja Afrikan paikallishallintojen välillä. DFID rahoitti ohjelman ensimmäistä vaihetta 1998–2001 miljoonalla eurolla. Toista vaihetta vuosina 2001–2006 DFID rahoitti 2,8 miljoonalla eurolla, ja lisäksi Australian hallitus osallistui rahoitukseen 450 000 eurolla.¹⁰⁵ Osuus Iso-Britannian virallisesta kehitysavusta on pieni, sillä esimerkiksi vuonna 2006 Iso-Britannia antoi virallista kehitysapua yhteensä noin 12,5 miljardilla dollarilla¹⁰⁶. Osa ohjelman toisen vaiheen hankkeista päättyi vuoden 2007 puolella. Ohjelman toisessa vaiheessa kohdemaita olivat Ghana, Etelä-Afrikka, Intia ja Jamaika. Jokaisessa maassa hankkeita toteutettiin tietyn teeman puitteissa, mutta kuitenkin joustavasti, sillä teemat olivat laajoja, ja niihin voitiin sisällyttää erilaisia hankkeita. Osa ohjelman hankkeista toteutettiin etelän paikallishallintojen välisenä etelä–etelä-yhteistyönä.

Ghanassa ohjelman toisessa vaiheessa teemana oli paikallinen talouskehitys. Ghanassa toteutettiin ohjelman toisen vaiheen lopulla neljää hanketta, joista osa toteutettiin etelän paikallishallintojen välisenä yhteistyönä. Esimerkiksi Shama Ahanta East Metropolitan Authority (SAEMA) ja Hibiscus Coast Municipality (Etelä-Afrikka) tekivät yhteistyötä, jossa Hibiscus Coast Municipality auttoi omien kokemustensa pohjalta SAEMA:a kehittämään turismiteollisuuttaan. Ugandan kuntaliitto Uganda Local Authorities Association (ULAA) avusti Ghanan kuntaliittoa National Association of Local Authorities in Ghana (NALAG) kehittämään piirikuntien valtuustoja varainhankinnassa ja -hallinnossa sekä kehittämään paikallista taloutta.¹⁰⁷

Etelä-Afrikassa toisen vaiheen teemana oli myös paikallinen talouskehitys. Ohjelma-kauden loppuvaiheessa toteutuksessa oli kuusi yhteistyölinkitystä, joiden puitteissa Iso-Britannian paikallishallinnot toteuttivat hankkeita yhdessä Etelä-Afrikan paikallishallintojen kanssa. Lisäksi Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustava kuntaliitto Local Government Association teki yhteistyötä Etelä-Afrikan kuntaliiton SALGA:n kanssa muun muassa SALGA:n kansainvälisten suhteiden strategian laatimiseksi. Intiassa teemana oli hallinta (*governance*) ja palvelutuotanto (esimerkiksi kaupunkisuunnittelu ja palvelut kuten jätehuolto).¹⁰⁸ Toteutuksessa oli yhteensä viisi yhteistyöhanketta Iso-Britannian ja intialaisten paikallishallintojen sekä Englannin ja Walesin paikallishallintoja edustavan kuntaliiton Local Government Associationin ja Intian pormestarien liiton All India Council of Mayorsin välillä.¹⁰⁹

Jamaikalla CLGGPS-ohjelma aloitettiin vuonna 2004. Jamaikalla ohjelman teemana on strateginen suunnittelu. Jamaikalla on toteutettu neljä hanketta, joista yksi oli Skotlannin kuntaliiton ja Jamaikan kuntaliiton välillä Jamaikan kuntaliiton liiton kapasiteettien kehittämiseksi. Yhteistyölinkitysten hankkeet ovat kattaneet monia erilaisia aihealueita kuten verotus, terveydenhuolto ja yleiset toimintasuunnitelmat paikallishallintojen toiminnalle.¹¹⁰

Parin viime vuoden aikana CLGGPS-ohjelmaan on lisätty teknisen yhteistyön hankkeita Australian ja Papua Uuden-Guinean, Australian ja Uuden-Seelannin sekä Solomon saarten ja lisäksi myös Uuden-Seelannin ja Fidzin paikallishallintojen välillä.¹¹¹

105GTZ 2003, 22.

106OECD/DAC: Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report: Table 1. DAC Members' Net Official Development Assistance in 2006.

107Commonwealth Local Government Good Practice Scheme Ghana.

108Commonwealth Local Government Good Practice Scheme South Africa.

109Commonwealth Local Government Good Practice Scheme India

110Commonwealth Local Government Good Practice Scheme Jamaica.

111Commonwealth Local Government Pacific Project.

CLGF on tehnyt DFID:n kanssa sopimuksen CLGGPS-ohjelman kolmannen kauden rahoittamisesta vuosina 2008–2011. Ohjelman kohdemaina säilyvät yhä Ghana, Etelä-Afrikka, Intia ja Jamaika, joiden maateemat säilyvät ennallaan. Ohjelmaan uusina maina tulevat mukaan Pakistan ja Sierra Leone. Pakistanin maateemana on hallinnan vahvistaminen ja Sierra Leonessa teemana on palvelutuotanto. CLGF ja DFID ovat myös sopineet ohjelman uudesta yleistavoitteesta, joka on parantaa paikallishallinnon palvelutuotantoa vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi hyvien käytäntöjen jakamisen avulla.¹¹²

Yhteistyöhankkeen rahoituksen enimmäismäärä on 40 000 puntaa (noin 50 000 euroa) sisältäen myös hankkeen suunnitteluvaiheen. Ohjelman rahoitus ei kata hankkeiden investointikuluja rakentamiseen tai infrastruktuuriin, sillä ohjelma keskittyy kapasiteettien vahvistamiseen asiantuntijuuden ja kokemusten vaihdon kautta. Ohjelman rahoituksesta voidaan korvata tarvikkeiden hankintaa enintään viidellä prosentilla hanketuen määrästä. Hankkeisiin osallistuvien paikallishallintojen työntekijöiden työaikaa ei korvata, vaan paikallishallintojen edellytetään kattavan se omarahoitusosuudessaan.¹¹³

112CLGF 2008.

113CLGF 2008.

5 Saksan policy-linjauksia

Tässä luvussa esitellään lyhyesti muutamia keskeisiä Saksan linjauksia ja lähestymistapoja paikallis- ja aluehallinnon kehittämiseen kehitysyhteistyössä. Useampia Saksan linjauksia, ohjeistuksia sekä tutkimuksia on saatavilla esimerkiksi Saksan taloudellisen yhteistyön ja kehitysyhteistyön ministeriön BMZ:n verkkosivuilta osoitteesta <http://www.bmz.de/en/issues/goodgovernance/guteregierung/dokumente/index.html>.

Desentralisaatio ja paikallishallinnon vahvistaminen

Saksan taloudellisen yhteistyön ja kehitysyhteistyön ministeriön BMZ:n desentralisaatiota ja paikallista itsehallintoa Saksan kehitysyhteistyössä määrittelevässä linjauksessa *Decentralisation and Strengthening Local Self-Government in German Development Cooperation* **desentralisoitu hallinto käsitetään osaksi hyvää hallintoa** (*good governance*). Linjauksen mukaan demokraattisia sääntöjä noudattava sekä suotuisia sosiaalisia ja taloudellisia olosuhteita luova hyvä hallinto on ratkaisevan tärkeä rakenteellisen ja kestävä köyhyyden vähentämisen aikaansaamiseksi. Erityisesti kansallisia köyhyydenvähentämisstrategioita toteutettaessa hallinnon hajautetut toimivallat sekä resurssien allokointi tulevat yhä tärkeämmiksi varojen ohjaamisessa köyhyyden vähentämiseen tähtääviin toimiin.¹¹⁴

Desentralisaatiolla ja paikallisen itsehallinnon vahvistamisella tavoitellaan entistä tasa-arvoisempaa, tehokkaampaa sekä paikallisiin tarpeisiin vastaavaa palvelutuotantoa, läpinäkyvämpää julkishallintoa, demokratian edistämistä sekä paikallista talouskasvua. Lisäksi osallistamalla erilaisia intressiryhmiä poliittiseen päätöksentekoon desentralisaatio vähentää sosiaalisten konfliktien riskejä. Toisaalta linjauksessa todetaan, että desentralisaatio ei aina varsinkaan toteutuksen alkuvaiheessa välttämättä johda suotuisaan kestäväan kehitykseen. Lisäksi desentralisaation toteutuksessa on olemassa riski väkivaltaisten konfliktien syntymiseen, kun yhteiskunnan ja yhteisöjen valtarakenteita aletaan muuttaa.¹¹⁵

Linjauksessa **desentralisaatio määrittellään** tehtävien, velvollisuuksien, resurssien ja poliittisen päätöksentekovallan delemoimiseksi keskushallinnon ja kuntatason väliselle hallintotasolle (esimerkiksi provinssit, piirikunnat ja alueet) sekä kuntatasolle (esimerkiksi kaupungit, kunnat ja kylät). Kyseessä on siis enemmän kuin hallinnollinen desentralisaatio. Lisäksi desentralisaation mahdollinen komponentti voi myös olla julkisten tehtävien hoidon delegointi ei-valtiollisille toimijoille yksityisellä ja kolmannella sektorilla. **Paikallinen itsehallinto määrittellään** maantieteellisesti rajatuiksi hallinnollisiksi yksiköiksi, joilla on kullakin merkittävä määrä velvollisuuksia, riittävät omat resurssit tehtävien hoitamiseen (sisältää muun muassa budjetointivallan desentralisaatiota ja paikallishallintojen pääsyn rahoitusmarkkinoille) sekä demokraattisesti valitut edustukselliset elimet.¹¹⁶

Saksan ydintoimintoja desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon edistämiseksi ovat muun muassa:¹¹⁷

114BMZ 2002, 5–6.

115BMZ 2002, 6–7.

116BMZ 2002, 7–8.

117BMZ 2002, 8.

- Oikeudellisen ja institutionaalisen viitekehyksen uudistaminen
- Institutionaalinen kapasiteettien vahvistaminen kaikilla hallinnon tasoilla
- Tehtävien uudelleenjakko julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan välillä erityisesti paikallisella tasolla
- Kansalaisten osallistuminen paikallisiin päätöksenteon prosesseihin

Näiden ydintoimintojen lisäksi **desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon vahvistaminen määritellään eri sektoreita läpileikkaaviksi toiminnoiksi**. Ne ovat oleellinen osa demokratisaation prosesseja sekä hyvän hallinnon strategioita, tärkeä elementti hallinnollisissa reformeissa, institutionaalinen viitekehys kunnallisissa ja kaupunkikehityshankkeissa, liittyvät läheisesti taloudelliseen kehitykseen ja työllisyyden luomiseen. Lisäksi eri sektorien hallintoelimien desentralisaatio on usein yksi tavoite esimerkiksi terveydenhuoltoa tai ympäristöä koskevassa kehitysyhteistyössä.

Linjauksessa määritellään **ohjeistuksia desentralisaation tukemiseen Saksan kehitysyhteistyössä**:¹¹⁸

- **Desentralisaatioprosessien toteutukseen tarvitaan poliittista tahtoa** uudistuksiin. Kumppanimaan tärkeimpien toimijoiden hyväksyntä on edellytys desentralisaatioprosessien toteuttamiselle. Kumppanimaahan ei voi viedä valmiita ratkaisuja ja hallinnon malleja.
- **Lähestymistapojen pitää olla avoimia vaihtoehtoisille malleille**. Saksan tukeen desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon vahvistamisen toteuttamiseen vaikuttavat kokemukset Saksan liittovaltiomallista ja saksalaisesta paikallishallinnosta. Vaikka saksalaisia järjestelmiä pidetään monipuolisina, kehitysyhteistyön pitää myös harkita muiden maiden malleja ja muokkaamista yhdessä kumppanimaan kanssa sopimaan kuhunkin toimintaympäristöön.
- **Desentralisaatiota edistetään subsidiariteettiperiaatteen mukaisesti**.
- **Paikallinen itsehallinto vaatii alueellista tasa-arvoa luovia mekanismeja**.
- **Poliittinen osallistuminen on välttämätöntä** desentralisaatioon liittyvien riskien välttämiseksi sekä hallinnon läpinäkyvyyden ja vastuullisuuden lisäämiseksi.
- **Desentralisaation edistämistä täytyy lähestyä kaikilla hallinnon tasoilla** kestävien muutosten aikaansaamiseksi.
- **Kapasiteettien vahvistaminen on erottamaton osa desentralisaation edistämistä**. Pelkät oikeudelliset ja institutionaaliset reformit eivät riitä, jos hallinnon kapasiteetit ovat heikot.

Linjauksessa huomioidaan myös kuntien välinen yhteistyö kansallisella sekä kansainvälisellä tasolla. Saksa tulee pyrkimään vahvistamaan kuntien yhteistyötä sekä integroimaan saksalaista paikallishallinnon osaamista kiinteämmin Saksan kehitysyhteistyöhön.¹¹⁹ Saksan valtion kehitysyhteistyöyrittäjä Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) on BMZ:n tilauksesta selvittänyt, miten saksalaisten ja kehitysmaiden sekä siirtymävaiheen maiden kuntien välisiä yhteistyösuhteita voisi integroida tiiviimmin saksalaiseen tekniseen apuun¹²⁰.

Demokratian edistäminen Saksan kehitysyhteistyössä

Saksan desentralisaation ja paikallisen itsehallinnon vahvistamisen linjauksen (BMZ 2002) ydintoiminnot ja ohjeistukset on integroitu kattavasti Saksan linjaukseen *Promoting Democracy in German Development Policy: Supporting political reform processes and popular participation* demokratian edistämisestä Saksan kehitysyhteistyössä.¹²¹ Linjauk-

118 BMZ 2002, 8–10.

119 BMZ 2002, 15–16.

120 Ks. esim. GTZ 2003a sekä GTZ 2003b.

121 BMZ 2007b.

sen mukaan demokratian kehittymiseen tarvitaan hyvää hallintoa sekä kapasiteetteja sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen aikaansaamiseksi, jotka vakauttavat demokraattista järjestelmää. Näin desentralisaatio ja paikallishallinnon vahvistaminen ovat kiinteitä elementtejä linjauksen lähestymistavassa demokratian edistämiseen.

Yhteistyö hyvän hallinnon alalla Saharan eteläpuolisessa Afrikassa

Saksan kehitysyhteistyötä hyvän hallinnon alalla Saharan eteläpuolisessa Afrikassa käsittelevässä esitteessä *In Partnership for a Strong Africa: Cooperation in the area of good governance* esitellään syyt hyvän hallinnon valitsemiseksi yhdeksi Saksan kehitysyhteistyön prioriteettialueeksi Afrikassa.¹²² Peruslähdekohta ovat vuosituhattavoitteet, joiden saavuttamiseen kansainvälinen yhteisö on sitoutunut. Vuosituhattavoitteiden saavuttaminen on erityisen haastavaa Afrikassa. Pariisin julistuksessa Afrikkalaiset valtiot ja niiden kansainväliset kumppanit sopivat, että avun koordinaatiota on parannettava tulevaisuudessa vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Tämän vuoksi Saksa on keskittymässä yhä enemmän yhdessä afrikkalaisten kumppaniensa kanssa määriteltyihin prioriteettialueisiin, joista yksi on hyvä hallinto. Saksa pyrkii toteuttamaan kaikkia prioriteettialueitaan läpinäkyvästi kansainvälisen avun koordinaation ja työnjaon puitteissa.

Hyvän hallinnon edistämisen tärkeä tavoite on parantaa ja suojella ihmisten oikeuksia sekä mahdollisuuksia perustamalla tuloksellisia ja tehokkaita sääntöihin perustuvia instituutioita, jotka ovat läpinäkyviä toiminnassaan. Esitteen mukaan on olemassa kansainvälinen konsensus siitä, että hyvä hallinto vaikuttaa positiivisesti joko suoraan tai epäsuoraan yleismaailmallisten ihmisoikeuksien toteutumiseen sekä rauhan ja turvallisuuden saavuttamiseen. Saksan hallitus on identifioinut kolme asiantuntijuuden prioriteettialuettaan, joihin se suuntaa apua hyvän hallinnon alalla Saharan eteläpuolisessa Afrikassa:

1. Desentralisaatio (poliittinen, hallinnollinen ja taloudellinen taso)
2. Kansallisten ja alueellisten reformien prosessit Afrikassa (erityisesti julkisessa taloudessa ja tärkeissä valtion instituutioissa sekä esimerkiksi alueellisten talousyhteisöjen kehityksen tukeminen)
3. Alueelliset lähestymistavat rauhaan ja turvallisuuteen (esimerkiksi Afrikan unioni, alueelliset talousyhteisöt)

Desentralisaation prosesseja tuetaan poliittisella tasolla tukemalla koherentteja ja konfliktisensitiivisiä desentralisaation prosesseja, jotka vahvistavat valittujen edustajien legitimitiä sekä kansalaisten osallistumista. Tavoitteena on luoda oikeudelliset ja poliittiset edellytykset paikalliselle itsehallinnolle. Hallinnollisella tasolla keskitytään vahvistamaan hallinnollisia rakenteita maanlaajuisesti tavoitteena hallinnon entistä parempi tehokkuus, tuloksellisuus, läpinäkyvyys ja sääntöjen noudattamisen kulttuuri. Lisäksi taloudellisella tasolla täytyy luoda edellytykset paikallishallintojen toiminnalle keskittymällä keskushallinnon toimiin (esimerkiksi kuntien valtionosuudet) sekä paikallisella tasolla budjettien hallinnan parantamiseen. Näiden kaikkien tasojen toimintojen tavoitteena on varmistaa, että kansalaisilla on saavutettavissa tarpeeksi laadukkaita paikallisesti sopivia julkishyödykkeitä tarvittavissa määrin.

Saksa on aktiivinen fasilitoimaan ja tukemaan aloitteita avun harmonisoinnissa kansainvälisellä tasolla sekä kumppanien dialogia alueellisen tasolla. Saksa on tukenut muun muassa Afrikan unionia afrikkalaisen demokratian, vaalien ja paikallisen hallinnan peruskirjan valmistelussa sekä Afrikan valtioiden vertaisarvioinnin järjestelmän (*African Peer Review Mechanism*) kehittämistä. Demokraattisen desentralisaation edistämiseksi Saksa järjesti yhdessä muun muassa Afrikan kehityspankin kanssa vuonna 2006 demo-

122BMZ 2007a.

kraattista desentralisaatiota käsittelevän sarjan tilaisuuksia nimeltä *Policy Workshop on Local Governance and Pro-Poor Outcomes in Africa*. Tilaisuuksien tavoitteena oli tuoda yhteen sekä avunantajat että avunsaajat keskustelemaan ja vaihtamaan kokemuksia desentralisaation esteistä sekä parantamaan avunantajien avun koordinaatiota ja harmonisointia desentralisaation tukemisessa. Lisäksi Saksa on muun muassa tukenut desentralisaatiota ja paikallista kehitystä koskevan ministeritason konferenssin institutionalisointia Afrikan unioniin (*All Africa Ministerial Conference on Decentralization and Local Development, AMCOD*), joka voi johtaa poliittisen tahdon kasvamiseen desentralisaation toteuttamiseksi.

Esitteen mukaan Saksa aikoo kohdentaa vuosittain 150 miljoonaa euroa määrittelmilleen kolmelle prioriteettialueelle. Saksa kannustaa myös muita avunantajia identifioimaan ja julkistamaan erityisosaamisensa alueet, jotta apua voitaisiin koordinoita.

Desentralisaation ja konfliktien yhteydet

BMZ:n GTZ:lta tilaamassa ohjeistuksessa *Decentralization and Conflicts: A guideline* desentralisaation ja konfliktien yhteyksien käsittelemisestä kehitysyhteistyössä eritellään, miten devoluutioon perustuva desentralisaatio voi lieventää ja purkaa konflikteja sekä toisaalta miten desentralisaatio voi vaikuttaa konfliktien puhkeamiseen. Ohjeistuksessa annetaan suosituksia lähestymistavoiksi desentralisaatiota tasapainoisella tavalla tukevaan kehitysyhteistyöhön.¹²³

Kestävä kaupunkikehitys

GTZ:n julkaisussa *Services for Sustainable Urban Development: Strengthening local actors and local governance to make cities worth living in* esitellään GTZ:n lähtökohtia kestävän kaupunkikehityksen tukemiseen.¹²⁴

123GTZ 2006.

124GTZ 2005.

6 Ranskan policy-linjauksia

Tässä luvussa esitellään hyvin lyhyesti muutamaa keskeistä Ranskan linjausta lähestymistavoista paikallishallinnon kehittämiseen kehitysyhteistyössä. Näiden linjausten lisäksi Ranska on julkaissut lähinnä tutkimuksia desentralisaation ja paikallisen hallinnan toteuttamisesta kehitysmaissa.

Hallinnan (*la gouvernance*) tukemisen lähtökohtia ja toteutustapoja Ranskan kehitysyhteistyössä linjataan Ranskan strategiassa *Stratégie Gouvernance de la Coopération Française*.¹²⁵ Strategia määrittelee hallinnan prosessiksi, hallinnan taidoksi (*art de gouverner*), jossa huomio pitää kiinnittää asioiden hoidon sekä päätöksenteon tapoihin: eri ryhmien vaatimusten artikulointiin ja koordinointiin päätöksenteossa kaikilla alueellisilla tasoilla sekä myös useiden eri toimijoiden interventioiden koordinointiin. Hallinta koskee kaikkia ulottuvuuksia: alueellista (paikallisesta globaaliin), taloudellista, yhteiskunnallista, ympäristöllistä, poliittista sekä kulttuurista ulottuvuutta. Myös turvallisuus-kysymykset liittyvät hallintaan. Ranska edistää kehitysyhteistyössään demokraattista hallintaa: jokaisen yhteiskunnan on löydettävä itselleen sopiva hallinnan muoto, jossa taataan kansalaisten oikeudet oikeusvaltio periaatteilla ja osallistetaan heidät päätöksentekoon. Tämä on edellytys kehitysstrategioiden tuloksellisuudelle ja YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamiselle.

Strategiassa määritellään hallinnan tuen suuntaamisen prioriteettialat. Niitä ovat muun muassa valtion reformit ja desentralisaatio. Valtion reformeissa Ranska pitää valtion keskushallinnon dekonsentraatiota sekä desentralisaatiota elementteinä demokraattisen kulttuurin luomisessa, koska ne voivat edistää julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan suhteiden uudelleenmäärittelyä sekä myös vahvistaa kansalaisten oikeuksien toteutumista ja hallinnon tilivelvollisuutta. Desentralisaatiossa Ranska painottaa, että paikallishallinnoille pitää luoda sellaisia instituutioita ja kapasiteetteja, joiden avulla ne pystyvät tekemään paikallisten ihmisten tarpeisiin sopivia päätöksiä ja saavuttamaan legitimitettä. Desentralisaatiossa Ranska tukee muun muassa kuntien vahvistamista ja kuntien liikkeelle paneman paikallisen kehityksen edistämistä, yhdyskuntasuunnittelua ja alueellista kehitystä sekä kestävästä kaupunkikehitystä. Uusia kumppaneita käsittelevässä luvussa mainitaan, että desentralisoidulla yhteistyöllä eli paikallishallintojen yhteistyöllä on keskeinen rooli paikallisen demokratian ja paikallishallintojen kapasiteettien vahvistamisessa. Ranska pyrkii entistä enemmän koordinoimaan desentralisoidun yhteistyön aloitteita avun koherenssin parantamiseksi.

Ranskan valtion lähestymistapoja paikallishallinnon kansainvälisen yhteistyön eli desentralisoidun yhteistyön tukemiseen on esitelty myös dokumentissa *Orientations pour la coopération décentralisée*. Desentralisoidun yhteistyön rahoittamisen lisäksi Ranska pyrkii muun muassa tukemaan desentralisoidun yhteistyön koordinointia Ranskassa, lisäämään tiedonvaihtoa ulkoministeriön ja paikallishallintojen välillä sekä rekrytoimaan paikallishallintojen asiantuntijoita kehitysyhteistyöhön.¹²⁶

125 Ministère des Affaires étrangères DGCID/DPDEV 2007.

126 *Orientations pour la coopération décentralisée*. Ministère des Affaires étrangères.

Lähteet

Johdanto

OECD (2004): *Lessons Learned on Donor Support to Decentralisation and Local Governance*. DAC Evaluation Series.

Ranskan EU-puheenjohtajiston perustamat verkkosivut koskien peruskirjaa European Charter on Development Cooperation in Support of Local Governance: <http://www.localgovernance-coop-charter.eu>.

Ryynänen, Aimo & Heikki Telakivi (2006): *Eurooppalainen mallikunta*. Helsinki: Edita.

UN-Habitat (2007): *International guidelines on decentralization and strengthening of local governance*.

Hollanti

Council of European Municipalities and Regions (2005): North-South Cooperation: the Action of Europe's Local Government Associations. Saatavilla osoitteesta: http://www.ccre.org/bases/T_599_20_3524.pdf [Haettu 26.8.2008].

Dutch Ministry of Foreign Affairs (2007): Our common concern: investing in development in a changing world. Policy note Dutch Development Cooperation 2007-2011. Saatavilla osoitteesta: http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/080027_our-common-concern.pdf [Haettu 13.8.2008].

Encyclopedia of the Nations: Netherlands Local Government. <http://www.nationsencyclopedia.com/Europe/Netherlands-LOCAL-GOVERNMENT.html> [Haettu 26.8.2008].

Gerrit Jan, Angenent Frank Wismans Jeroen, Michael Hillenius (1995): Local Challenges to Global Change. A Global Perspective on Municipal International Cooperation. Sdu Publishers.

Liikkanen, Heli (2000): Suomen kuntien kehitysyhteistyösuhteiden kehittäminen. Esiselvitys. Suomen Kuntaliitto.

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2002): Decentralisation and Local Governance: From the Perspective of Poverty Reduction. June 2002. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. Saatavilla osoitteesta: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/8790/Decentralisation%20and%20Local%20Governance%20june02.doc> [Haettu 11.8.2008].

Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2004): On Solidarity and Professionalisation: Evaluation of Municipal International Co-operation (1997-2001). Job Evaluations Nr. 297. Policy and Operations Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

Nardi, Luisa (2008): "Decentralized Cooperation for Decentralized Governance in Africa: The European Perspective". Teoksessa Andrea de Guttry, George Matovu & Luisa Nardi: The Impact of Decentralized Cooperation on the Process of Decentralization in Africa. Research Report, May 2008. Municipal Development Partnership Eastern and Southern Africa & Scuola Superiore Sant'Anna, s. 87–115.

Observatory for Decentralised Cooperation between the European Union and Latin America: Legal Framework Holland. http://www.observ-ocd.org/Marcos_pais.asp [Haettu 11.8.2008].

OECD/DAC: Net official development assistance in 2007. Preliminary data for 2007. Saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf> [Haettu 26.9.2008].

Risseuw, Anne-Lies, sähköposti, 26.6.2008.

Risseuw, Anne-Lies, sähköposti, 17.9.2008.

Survey on Support to Local Governance and Decentralisation: For the Informal Donor Working Group on Local Governance and Decentralisation. Final Report. December 2006. DEGE Consult & Nordic Consulting Group.

United Cities and Local Governments (2007): Decentralization and Local Governance in the World: First Global Report. Barcelona: United Cities and Local Governments.

VNG: Local Government in the Netherlands. <http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=41364> [Haettu 26.8.2008].

VNG & COS Nederland: stedenbanden.nl. <http://www.stedenbanden.nl/> [Haettu 28.8.2008].

VNG-I: Our Work. <http://www.vng-international.nl/html/ourworkvervolg.html> [Haettu 25.8.2008].

VNG-I (2008a): Association Capacity Building (ACB) Programmes. Julkaisematon tiedonanto United Cities and Local Governments -järjestön Capacity and Institution Building -työryhmälle.

VNG-I (2008b): Municipal International Cooperation (MIC) Programmes. Julkaisematon tiedonanto United Cities and Local Governments -järjestön Capacity and Institution Building -työryhmälle.

VNG-I (2006a): LOGO South Country Programme Indonesia 2005-2008. Saatavilla osoitteesta <http://www.vng-international.nl/html/ourworkvervolg.html> [Haettu 25.8.2008].

VNG-I (2006b): LOGO South Country Programme Tanzania 2005-2008. Saatavilla osoitteesta <http://www.vng-international.nl/html/ourworkvervolg.html> [Haettu 25.8.2008].

Ruotsi

Anréasson, Bo & Lennard Königson (2003): Sida's Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in Countries of the South. Sida Evaluation 03/39. Department for Infrastructure and Economic Co-operation, Swedish International Development Cooperation Agency. Saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/dataoecd/42/57/35214003.pdf> [Haettu 1.9.2008].

Government Bill 2002/03:122: Shared Responsibility: Sweden's Policy for Global Development. Saatavilla osoitteesta: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/45/20/c4527821.pdf> [Haettu 1.9.2008].

Government Report 2003/04:UU3. Saatavilla osoitteesta: http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3325&dok_id=GR01UU3 [Haettu 1.9.2008].

Government Communication 2003/04:112.

Lag (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Norén, Lise-Lotte, sähköposti, 3.9.2008.

Norén, Lise-Lotte, sähköposti, 16.9.2008.

OECD/DAC: Net official development assistance in 2007. Preliminary data for 2007. Saatavilla osoitteesta <http://www.oecd.org/dataoecd/27/55/40381862.pdf> [Haettu 26.9.2008].

SALA IDA (2008a): Association Capacity Building (ACB) Programmes. Julkaisematon tiedonanto UCLG-järjestön Capacity and Institution Building -työryhmälle.

SALA IDA (2008b): Municipal International Cooperation (MIC) Programmes. Julkaisematon tiedonanto UCLG-järjestön Capacity and Institution Building -työryhmälle.

SALA IDA: Municipal Partnership Eastern Europe. <http://www.salaida.se/portal/en/twinning-eastern-europe> [Haettu 1.9.2008].

SALA IDA: Municipal Partnership North-South. <http://www.salaida.se/portal/en/municipal-partnership-north-south> [Haettu 1.9.2008].

SALA IDA: SALA IDA's Projects. <http://www.salaida.se/portal/en/projects> [Haettu 1.9.2008].

SALAR: Municipalities, county councils and regions. <http://www.skl.se/artikel.asp?C=6393&A=48668> [Haettu 15.9.2008].

SALAR: Sweden's democratic system. <http://www.skl.se/artikel.asp?A=48687&C=6393> [Haettu 15.9.2008].

Sida (2002): Perspectives on Poverty. Swedish International Development Agency. Saatavilla osoitteesta: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=114&language=en_US [Haettu 1.9.2008].

Sida (2005a): Sida at Work: A Guide to Principles, Procedures and Working Methods. Swedish International Development Agency. Saatavilla osoitteesta: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=114&language=en_US [Haettu 1.9.2008].

Sida (2005b): Promoting Peace and Security through Development Cooperation. Sida Policy. Swedish International Development Cooperation Agency. Saatavilla osoitteesta: http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=114&a=3810&language=en_US [Haettu 1.9.2008].

Iso-Britannia

Beadle, James, sähköposti, 30.9.2008.

CLGF (2008): Commonwealth Local Government Good Practice Scheme: Phase 3: 2008 - 2011. Saatavilla osoitteesta <http://gps.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/198/Reports> [Haettu 24.9.2008].

Commonwealth Local Government Good Practice Scheme Ghana <http://gps.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/244/GPS+Ghana> [Haettu 24.9.2008].

Commonwealth Local Government Good Practice Scheme India <http://gps.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/245/GPS+Projects+India> [Haettu 24.9.2008].

Commonwealth Local Government Good Practice Scheme Jamaica <http://gps.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/246/GPS+Projects+Jamaica> [Haettu 24.9.2008].

Commonwealth Local Government Good Practice Scheme South Africa <http://gps.clgf.org.uk/index.cfm/pageid/243/GPS+South+Africa> [Haettu 24.9.2008].

Commonwealth Local Government Pacific Project http://pacific.clgf.org.uk/userfiles/Pacific+Region/File/CLGF_Pacific_Project_Info_Booklet.pdf [Haettu 24.9.2008].

DFID (2006): Eliminating world poverty: making governance work for the poor. A White Paper on International Development. DFID.

DFID (2007): Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective states. DFID.

GTZ (2003): Municipal Development Cooperation: Approaches and experiences of other bilateral and multilateral donors. Studies of the Netherlands, Great Britain, Denmark and the European Union. Hamburg: GTZ.

LGA (2008): Association Capacity Building (ACB) Programmes. Julkaisematon tiedonanto United Cities and Local Governments –järjestön Capacity and Institution Building -työryhmälle.

LGA: About LGA: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=13896> [Haettu 22.9.2008].

LGA: Database of Twinning Towns: <http://www.lga.gov.uk/lga/aio/664175> [Haettu 22.9.2008].

LGA: Funding and Programmes: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=29183> [Haettu 22.9.2008].

LGA: Improvement of Standards in Local Government Service Delivery. <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=19135> [Haettu 24.9.2008].

LGA: Managing Twinning: <http://www.lga.gov.uk/lga/core/page.do?pageId=29198> [Haettu 22.9.2008].

OECD/DAC: Statistical Annex of the 2007 Development Co-operation Report: Table 1. DAC Members' Net Official Development Assistance in 2006. Saatavilla osoitteesta: http://www.oecd.org/document/9/0,3343,en_2649_34485_1893129_1_1_1_1,00.html [Haettu 26.9.2008].

Strategic Grant Agreement between DFID and UK Local Government Alliance for International Development (administered by the Local Government International Bureau). Saatavilla DFID: n verkkosivuilta.

Saksa

BMZ (2002): *Decentralisation and Strengthening Local Self-Government in German Development Cooperation*. BMZ Position Paper Special No. 59. August 2002.

BMZ (2007a): *In Partnership for a Strong Africa: Cooperation in the area of good governance*. BMZ Topics No. 165.

BMZ (2007b): *Promoting Democracy in German Development Policy: Supporting political reform processes and popular participation*. BMZ Position Paper Special No. 137.

GTZ (2003a): *Kommunale Entwicklungszusammenarbeit Ansätze und Erfahrungen anderer bi- und multilateraler Geber: Studien zu den Niederlanden, Großbritannien, Dänemark und der Europäischen Union*. Hamburg: GTZ.

GTZ (2003b): *Municipal Development Cooperation: Approaches and experiences of other bilateral and multilateral donors. Studies of the Netherlands, Great Britain, Denmark and the European Union*. Hamburg: GTZ.

GTZ (2005): *Services for Sustainable Urban Development: Strengthening local actors and local governance to make cities worth living in*. Eschborn: GTZ.

GTZ (2006): *Decentralization and Conflicts: A guideline*. Commissioned by BMZ. Eschborn: GTZ.

Ranska

Ministère des Affaires étrangères DGCID/DPDEV (2007): *Stratégie Gouvernance de la Coopération Française*. Stratégie validée par le CICID (Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement) le 5 décembre 2006. Saatavilla osoitteesta: <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/StrategieFrMAE.pdf> [Haettu 17.9.2008].

Orientations pour la coopération décentralisée. Ministère des Affaires étrangères. Saatavilla osoitteesta: http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/orientations_strategiques.pdf [Haettu 17.9.2008].