



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.10.2003  
KOM(2003) 615 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN PARLAMENTILLE SEKÄ  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**JOHTAMINEN JA KEHITYS**

## SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto .....	3
2.	Johtamistavoista käytävä vuoropuhelu: keskeiset kysymykset ja peruseriaatteet.....	5
2.1.	Köyhyyden vähentäminen.....	5
2.2.	Kumppanimaiden omavastuu.....	6
2.3.	Poliittinen vuoropuhelu .....	7
2.4.	Turvallisuus.....	8
2.5.	Ihmisoikeuksia ja hyvää johtamista (hallintotapaa) koskevat lausekkeet – neuvottelumenettelyt .....	9
2.6.	Korruptio .....	11
2.7.	Muuttoliike.....	13
2.8.	Sektoriohjelmat ja valtavirtaistaminen.....	13
2.9.	Budjettituki.....	13
2.10.	Kauppa .....	15
2.11.	Liike-elämä.....	15
3.	Vallitsevat käytännöt ja lähestymistavat, joista maat itse vastaavat .....	17
4.	Tavoitteena dynaamisempi ja aloitteellisempi lähestymistapa .....	18
4.1.	Johtamisen poliittinen ohjelma.....	18
4.2.	Ongelmalliset kumppanuudet.....	21
4.3.	Konfliktinjälkeiset tilanteet .....	25
4.4.	Toimivat kumppanuudet .....	28
5.	Päätelmät .....	32

## 1. JOHDANTO

- (1) Johtamisen rakenteet ja laatu ovat sosiaalisen yhteenkuuluvuuden tai vastakkainasettelun, talouskehityksen onnistumisen tai epäonnistumisen, luonnonympäristön säilyttämisen tai pilaantumisen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen tai loukkaamisen kannalta ratkaisevan tärkeässä asemassa. Nämä kytkökset tunnustetaan laajalti kansainvälisessä yhteisössä ja ovat osoitus siitä, miten johtamistavat määrittävät kehitystä.
- (2) YK:n vuosituhanen julistuksen mukaan kehitystä ja köyhyyden poistamista edistävän ympäristön luominen on sidoksissa muun muassa hyvään johtamiseen kunkin maan sisällä ja kansainvälisesti samoin kuin avoimuuteen rahoitus-, valuutta- ja kauppajärjestelmissä. Monterreyn konsensuksessa valtionpäämiehet olivat yksimielisiä siitä, että kaikilla tasoilla toteutuva hyvä johtamistapa on tähdellistä kestävästä kehityksestä, kestävästä talouskasvusta ja köyhyyden poistamisen kannalta. Johtamistapa, demokratisointi ja kehitys on kytketty yhteen myös perussopimuksissa määritellyissä EU:n yleistavoitteissa, hallintotapoja käsittelevässä komission valkoisessa kirjassa<sup>1</sup> sekä neuvoston toukokuussa 2002 tekemissä päätelmissä. Lisäksi komissio on laatinut viime vuosina useita tiedonantoja ja poliittisia asiakirjoja, jotka ovat johtamisen näkökulmasta tarkasteltuna merkityksellisiä.<sup>2</sup>
- (3) Johtamistapa on keskeinen tekijä köyhyyden vähentämistä, demokratisointia ja maailmanlaajuisesta turvallisuutta koskevissa politiikoissa ja uudistuksissa. Tästä syystä institutionaalisten valmiuksien kehittäminen erityisesti hyvään johtamiseen ja oikeusvaltioon liittyen on yksi EY:n kehitysyhteistyöpolitiikan kuudesta avainalasta, joka sisältyy EY:n kehityksessä toteuttamiin ohjelmiin.
- (4) Vaikka hyvälle johtamiselle ei olekaan kansainvälisesti sovittua määritelmää, käsite on kasvattanut merkitystään, ja viimeksi kuluneina kymmenenä vuotena kaikki kehitysyhteistyön toimijat ovat laajentaneet sitä koskevaa toimintaansa. Myös yhteisö on viime vuosina rahoittanut useita ohjelmia tällä laaja-alaisella toimintaloikolla. Johtamisessa on kyse valtion kyvystä palvella kansalaisiaan. Näin väljästi määriteltynä johtaminen voidaan käsitteenä erottaa muista aiheista, kuten ihmisoikeuksista, demokratiasta ja korruptiosta. Johtamisella tarkoitetaan sääntöjä, prosesseja ja menettelytapoja, joilla yhteiskunnassa ilmennetään etuja, hallitaan resursseja ja käytetään valtaa. Polttopisteessä on tällöin se, miten julkisia tehtäviä hoidetaan, julkisia varoja hallitaan ja julkista sääntelyvaltaa käytetään. Johtamis-käsitteen todellinen merkitys on siinä, että sen tarjoama terminologia on pragmaattisempaa kuin esimerkiksi demokratia ja ihmisoikeudet. Avoimesta ja väljästä luonteestaan huolimatta johtaminen on järkeenkäypä ja käytännöllinen käsite, joka viittaa minkä tahansa yhteiskunnan ja muiden poliittisten ja yhteiskunnallisten järjestelmien toiminnan peruskysymyksiin. Se voidaan mieltää

---

<sup>1</sup> KOM(2001) 428 lopullinen, 25.7.2001; komission kertomus eurooppalaisesta hallintotavasta (KOM(2002) 705, 11.12.2002).

<sup>2</sup> Esimerkkeinä mainittakoon *Laajempi Eurooppa* -tiedonanto EU:n läheisyyspolitiikoista naapurimaihinsa nähden (KOM(2003) 104 lopullinen, 11.3.2003) ja tiedonanto ihmisoikeuksista Välimeren alueella (KOM(2003) 294 lopullinen, 21.5.2003).

yhteiskunnan vakauden ja toiminnan perusmittana. Samalla, kun ihmisoikeuksien, demokratisoinnin ja demokratian, oikeusvaltion, kansalaisyhteiskunnan, hajautetun vallan ja terveen julkishallinnon käsitteet muuttuvat sitä tärkeämmiksi ja merkityksellisemmiksi, mitä pidemmälle yhteiskunta poliittisena järjestelmänä kehittyy, johtaminen hioutuu vähitellen hyväksi johtamiseksi. Tänä päivänä johtamistapaa käytetään yleisesti minkä tahansa poliittisen/hallinnollisen järjestelmän laadun ja suoriutumisen perusmittana.

- (5) Cotonoussa allekirjoitetun kumppanuussopimuksen 9 artiklan 3 kohta tarjoaa kiinnostavan, AKT-allekirjoittajavaltioiden ja EU:n yhteisesti sopiman lähestymistavan. "Poliittisessa ja institutionaalisessa ympäristössä, joka vaalii ihmisoikeuksia, demokratian periaatteita ja oikeusvaltioperiaatetta, hyvä hallintotapa tarkoittaa luonnonvarojen, inhimillisten ja taloudellisten resurssien sekä rahoitusvarojen avointa ja vastuullista hallintaa osana oikeudenmukaista ja kestävästä kehitystä. Se edellyttää selkeitä päätöksentekomenettelyjä viranomaisilta, avoimia ja vastuullisia instituutioita, lainsäädännön ensisijaisuutta resurssien hallinnassa ja jakamisessa sekä toimintaedellytysten kehittämistä erityisesti korruption ehkäisemiseen ja kitkemiseen tarkoitettujen toimien suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi."
- (6) Hyvä johtamistapa on ennen kaikkea sisäpoliittinen kysymys. Vajavainen sisäpolitiikka on osaltaan syventänyt merkittävästi köyhien ja rikkaiden välistä kuilua monissa maissa, ei ainoastaan kehitysmaissa, sekä maiden ja alueiden sisällä että niiden välillä. Legitiimin, toimivan ja johdonmukaisen maailmanlaajuisen ohjausjärjestelmän kannalta hyvän johtamistavan toteutuminen kaikilla kansainvälisen järjestelmän tasoilla – kansallisella, alueellisella ja monenvälisellä – onkin ratkaisevan tärkeä. Maailmanlaajuisen ohjausjärjestelmän vaillinaisuutta on käsitelty viime vuosina jatkuvasti monenvälisellä tasolla eri aloittein ja vuoropuhelua käymällä. YK on ollut erityisen aktiivinen asiassa maailmanlaajuisesta ohjausjärjestelmästä käsittelevän toimikunnan ja viimeksi Monterreysissä järjestetyn kehitysrahoituskonferenssin ja Johannesburgissa pidetyn Maailman kestävän kehityksen huippukokouksen välityksellä. EU on osallistunut tähän vuoropuheluun. Maailmanlaajuisesta ohjausjärjestelmästä käydään vuoropuhelua myös EY:n ja sen eräiden tärkeiden kumppanimaiden, kuten Kiinan, Venäjän, Intian ja Brasilian välillä. EU:n näkökulmasta tarkasteltuna hyvään johtamiseen liittyy myös tarve jatkaa politiikan johdonmukaistamista ympäristön, kaupan ja maatalouden kaltaisilla merkityksellisillä aloilla.
- (7) Hyvä johtamistapa on kehitysavun tehokkuuden tae ja avainasemassa niiden tavoitteiden saavuttamisessa, joihin meidän pitäisi pyrkiä. Hyvän johtamistavan tavoittelussa on kuitenkin kyse prosessista. Niin kauan kuin hyvään johtamistapaan vasta pyritään, prosessin etenemistä on tuettava käytännöllisin lähestymistavoin. Tässä yhteydessä indikaattoreita ei pitäisi nähdä yksinkertaisena, tulostittarina käytettävänä asialistana, jolla tähdätään valintojen tekemiseen puhtaasti johtamistapojen perusteella, vaan pikemminkin välineenä sisällyttää johtamiskysymys osaksi kaikkia EY:n rahoittamia toimia ja strategioita.

- (8) Tässä tiedonannossa keskitytään valmiuksien kehittämiseen ja johtamisesta käytävään vuoropuheluun erilaisissa tilanteissa. Tarkasteltavaksi otetaan niin toimivia kuin ongelmallisiakin kumppanuuksia sekä konfliktinjälkeisiä tilanteita.
- (9) Johtamiseen liittyvästä EY:n ja muiden avunantajien lähestymistavasta saatujen kokemusten sekä kumppanimaiden näkemysten ja niiden omien kokemusten pohjalta tässä tiedonannossa pyritään määrittelemään käytännönläheinen tapa
- kehittää johtamisvalmiuksia ja kasvattaa kumppanimaiden omavastuuta uudistusten suunnittelussa;
  - varmistaa EY:n/EU:n politiikkojen ja välineiden välinen synergia ja johdonmukaisuus;
  - vahvistaa maa- tai aluekohtaisia kehityskumppanuuksia avunantajien painopisteiden ja kumppanimaiden tavoitteiden yhteensovittamiseksi käymällä poliittista vuoropuhelua ja huolehtimalla avunantajien toimien täydentävyydestä;
  - edistää ihmisoikeuksien suojelua sekä demokratian, hyvän johtamistavan ja oikeusvaltion yleistymistä.

Näin tiedonanto ohjaa EU:n lähestymistapaa johtamiseen ja kehitykseen, yksilöi eri tilanteissa tuettavat toimenpidelajit ja edistää näistä kysymyksistä kansainvälisellä tasolla käytävää keskustelua. Tämän poliittisesti motivoituneen lähestymistavan käytännön soveltamiseen laaditaan käsikirja.

## **2. JOHTAMISTAVOISTA KÄYTÄVÄ VUOROPUHELU: KESKEISET KYSYMYKSET JA PERUSPERIAATTEET**

### **2.1. Köyhyyden vähentäminen**

- (10) Johtamiskulttuuri kuuluu nykyään olennaisena osana kehitysyhteistyöhön ja köyhyyden vähentämisstrategioihin.
- (11) Hyvässä johtamiskulttuurissa on samalla kyse sekä kansalaisyhteiskunnan ja varsinkin köyhien tehokkaasta mobilisoinnista, edustuksesta ja vaikutusvallan lisäämisestä että julkislaitosten ja -hallintojen tosiasiallisista valmiuksista laatia asiaankuuluvia politiikkoja ja panna ne täytäntöön. Monissa kehitysmaissa köyhyyden vähentäminen riippuu pitkälti siitä, pystyvätkö julkiset laitokset hoitamaan seuraavat tehtävät tehokkaalla ja vastuullisella tavalla:
- puitteiden luominen sille, että köyhät pystyvät nostamaan elintasoaan ja parantamaan mahdollisuuksiaan kasvattaa tulojaan ja varallisuuttaan,
  - sen varmistaminen, että julkiset palvelut ovat köyhien ulottuvilla,
  - ihmisten turvallisuudesta huolehtiminen ja sen takaaminen, että he voivat hakea oikeutta sekä suojella ja ajaa omia oikeuksiaan.

- (12) Syrjäytyminen on yksi köyhyyden ilmentymä ja vaikutusvallan lisääminen vastaavasti väline köyhyyden vähentämiseen. Köyhien vaikutusvallan ja yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen aktivoivan poliittisen prosessin keinoin samoin kuin naisten ja miesten osallistumisen edistäminen tukeutumalla niihin institutionaalisiin sääntöihin, normeihin ja käytäntöihin, joihin oikeudet ja etuisuudet perustuvat, sekä tarkastelemalla erityisesti niihin mahdollisesti sisäänrakennettuja sukupuoleen perustuvia vinoutumia ovat haasteita, joihin on tartuttava. Osallistavien lähestymistapojen käytännön soveltamisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämisen pitäisi sisältyä kaikkiin köyhät huomioon ottavaa johtamiskulttuuria ajaviin ohjelmiin, jotta vähemmistöille, syrjäytyneille ja kaikkein köyhimmille voitaisiin antaa ääni ja tarkastella niiden näkökulmia politiikantekoprosessissa.
- (13) Osallistavilla lähestymistavoilla parannetaan kestävään kehitykseen perustuvaa sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta, jossa ympäristö on yksi avaintekijä yhdessä sosiaalisten ja taloudellisten tukirakenteiden kanssa. Valtiosta riippumattomien toimijoiden ja kansalaisjärjestöjen läsnäolo kaikissa kehitysprosessin vaiheissa samoin kuin niiden osallistuminen maatasolla käytäviin poliittisiin keskusteluihin edistää näiden kysymysten esiinottoa eri keskusteluissa.<sup>3</sup> Tällä on merkitystä myös sosiaalipoliittisten kysymysten kannalta. Sosiaalipolitiikka on tuotannon tekijä ja edistää kestävää kehitystä. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen osallistuminen sosiaali- ja työllisyyspolitiikan suunnitteluun ja täytäntöönpanoon samoin kuin työmarkkinalaitosten toiminta voivat toimia sellaisten onnistuneiden reformien moottorina, joilla on todellista vaikutusta kansalaisten arkielämään. Avainasemassa tällaisen lähestymistavan tehokkaassa toteutuksessa on voimakkaasti kasvavaan osaamistalouteen liittyvä asianmukainen koulutus, mukaan luettuna tieto- ja viestintätekniikan saatavuus, jotta digitaalista kuilua voidaan kaventaa tai välttyä siltä kokonaan. Kohdennettu kansainvälinen tieteellinen ja tekninen yhteistyö voi olla avuksi tällaisen tavoitteen saavuttamisessa. EU:n kuudes tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen puiteohjelma tarjoaa tähän puitteet.

## **2.2. Kumppanimaiden omavastuu**

- (14) Johtamistavoista käytävä kansallinen vuoropuhelu on avainasemassa laadittaessa maan omista tarpeista lähteviä, legitiimejä ja vastuullisia uudistusohjelmia.
- (15) Parlamenttien ja muiden kuin keskushallintoelinten ohella muillakin kansallisilla asianosaisilla (poliittisia, yhteiskunnallisia ja taloudellisia etuja edustavilla tahoilla sekä kunnallisilla ja muilla hajautetun hallinnon viranomaisilla) voi olla tärkeä rooli. Kaikki nämä toimijat voivat asemansa puolesta antaa arvokkaan panoksen ja osallistua kattaviin maakohtaisiin arviointeihin köyhiä suosivista johtamiskulttuurin uudistusohjelmista, joissa tarpeet, painopisteet ja tavoitteet on selvästi määritelty.

---

<sup>3</sup> Tiedonanto valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistumisesta EY:n kehitysyhteistyöpolitiikkaan (KOM(2002) 598 lopullinen, 7.11.2002).

- (16) Ylikansallisten tai alueellisten elinten osallistumisesta samoin kuin aluetasolla tehtävistä arvioinneista voi olla apua kaikilla sellaisilla aloilla, joihin liittyy ilmeistä alueellista lisäarvoa (talouden yhdentyminen, konfliktinesto, turvallisuus), tai rajat ylittävissä kysymyksissä, joissa on usein kyse ympäristöasioista, erityisesti rajat ylittävien luonnonvarojen yhteisestä hallinnoinnista.

### **2.3. Poliittinen vuoropuhelu**

- (17) Poliittisen vuoropuhelun pitäisi muodostua kumppaneiden välisistä säännöllisistä ja jatkuvista yhteyksistä, joissa käsitellään myös kaikkia johtamiseen liittyviä, yleisiä ja keskinäistä etua koskevia kysymyksiä.
- (18) Vuoropuhelua on tapana käydä kriisi-/ongelmatilanteessa, tapauskohtaisesti tai reaktiona tiettyihin tapahtumiin. Tästä voi olla seurauksena, että poliittinen vuoropuhelu saa kumppanimaissa aikaan negatiivisen miellelyhtymän. Säännöllisemmän poliittisen vuoropuhelun avulla voitaisiin laatia yhteisiä asialistoja ja päästä yhteisymmärrykseen yhteistyön ensisijaisista aloista, myös johtamiskysymyksistä, kunkin kumppanimaan tarpeet joustavasti huomioiden.
- (19) Kytkemällä poliittinen vuoropuhelu tarkoituksenmukaisesti EU:n yhteistyöohjelmiin ja ensisijaisiin tavoitteisiin voidaan edistää vakaata ja demokraattista poliittista toimintaympäristöä, rauhanrakentamista ja turvallisuutta. Vuoropuheluun pitäisi sisältyä tavat ja keinot, joilla EY:n avustusohjelmat voidaan rakentaa edellä mainituille tavoitteille ja kumppanimaiden hallituksia voidaan kannustaa pyrkimään kyseisiin tavoitteisiin yleisten kehitysstrategioidensa erottamattomana osana. EU soveltaa useissa ongelmallisissa kumppanuuksissa poliittisen vuoropuhelun ja tarkoituksenmukaisen avun yhdistelmää.
- (20) Indikaattorit ovat tärkeitä välineitä ohjelmien ja toimien seurannassa ja arvioinnissa samoin kuin niiden laadun parantamisessa. Johtamiskulttuuria arvottavilla indikaattoreilla on merkitystä vain, jos kaikki asianomaiset osallistuvat tosiasiallisesti niiden suunnitteluun ja arviointiin avoimessa, kumppanimaan luotsaamassa prosessissa. Indikaattoreiden pitäisi kattaa kaikki johtamisnäkökohdat eikä pitäytyä ainoastaan niissä aloissa, jotka ovat suoraan sidoksissa määrättyyn uudistusohjelmaan. Niillä pitäisi ilmentää politiikan suunnittelua, palvelujen tarjontaa, julkisen varainhoidon avoimuutta, sukupuolten tasa-arvoa sekä ihmisoikeuksien, demokratian periaatteiden ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja edistämistä. Jokaisen indikaattorin on kuitenkin oltava riittävän eriytynyt, jotta sen pohjalta voidaan ehdottaa tarkoituksenmukaista institutionaalista ratkaisua. Indikaattorit, jotka vain paljastavat jonkin ongelman olemassaolon samanaikaisesti useiden eri instituutioiden toimialaan ja eri politiikkojen soveltamisalaan kuuluvalla alalla tarjoamatta minkäänlaista ratkaisua, ovat vähemmän käyttökelpoisia.

- (21) Tarkoitustenmukaisten prosessien kehittäminen johtamiskulttuuria arvottavien indikaattoreiden määrittelyyn ja niistä sopimiseen on kuitenkin vaativaa. OECD:n kehitysapukomitean (DAC) johtamiskysymyksiin keskittyvässä verkossa (GOVNET), jossa kaikki tärkeimmät avunantajat ovat edustettuina, on parhaillaan käynnissä merkittävä, johtamiseen liittyviä indikaattoreita koskeva avunantajien yhteinen hanke. EY osallistuu verkon toimintaan ja OECD:n johdolla toteutettavan, johtamisen indikaattoreita koskevan hankkeen rahoitukseen.

#### **2.4. Turvallisuus**

- (22) Turvallisuus on suoraan sidoksissa kehitykseen: pysyvästi turvattomassa ympäristössä ei tapahdu kehitystä. Käänteisesti tarkasteltuna ne johtamiskulttuurin vajavaisuudet, joiden perussyy on köyhyydessä, ovat yksi keskeinen väkivaltaisten konfliktien syttymissyy. Turvallisuus on alueellisen vakauden, köyhyyden vähentämisen ja konfliktineston kannalta ratkaisevan tärkeää. Yksi kansalaisten keskeisimmistä odotuksista on, että valtio pystyy turvaamaan heidän henkensä, omaisuutensa sekä poliittiset, taloudelliset ja sosiaaliset oikeutensa.
- (23) Turvallisuuden käsitettä ei tänä päivänä enää tarkastella yksinomaan valtion näkökulmasta, vaan se pitää sisällään myös yksilöiden turvallisuuden, joka puolestaan käsittää mahdollisuuden elää vapauden, rauhan ja turvallisuuden ilmapiirissä. Turvallisuus on nähtävä sekä kansallisena etuna että yksilöllisenä oikeutena. Turvajärjestelmien uudistaminen on erottamaton osa hyvää johtamistapaa. Turvajärjestelmän tehokas hallinnointi, avoimuus ja vastuullisuus ovat välttämättömiä luotaessa sellaista turvallisuusympäristöä, joka vaalii demokratian periaatteita ja ihmisoikeuksia. Hyvään johtamiseen ja pysyvään rauhaan pyrkiminen edellyttääkin turvajärjestelmän uudistuksen onnistunutta läpivientä erityisesti konfliktinjälkeisissä tilanteissa.
- (24) OECD määrittelee 'turvajärjestelmään' kuuluviksi a) ne valtiolliset elimet, joiden virallisena valtuutena on taata valtion ja sen kansalaisten turvallisuus väkivallan teoilta ja pakottamiselta (esim. armeija, poliisi, puolisotilaalliset joukot, tiedustelupalvelu ja vastaavat tahot), ja b) edellä mainittujen elinten valvonnasta vastaavat, vaaleilla valitut ja/tai tehtävänsä asianmukaisesti nimetyt siviiliviranomaiset (esim. parlamentti, toimeenpanovallan haltija, puolustusministeriö sekä tuomioistuin- ja rangaistusjärjestelmä). Turva-alan avaintoimijoiden kuten armeijan, puolisotilaallisten joukkojen ja poliisin samoin kuin niiden siviilivalvontarakenteiden uudistaminen on ehdottoman tärkeää turvallisia toimintaympäristöjä luotaessa ja huolehdittaessa siitä, että turvallisuusalaan sovelletaan poikkeuksetta samoja johtamisnormeja kuin muihin julkisen sektorin osa-alueisiin ja siviiliviranomaisen poliittisen käskyvallan alla olevaan armeijaan. Nämä instituutiot ovat osa laajempaa turvallisuuskäsitettä ja riippuvaisia toimivista poliisi- ja oikeusviranomaisista. Näin ollen turvallisuusalan uudistaminen on sidottava pyrkimykseen oikeusvaltion kansallisten ja paikallisten ulottuvuuksien vahvistamiseksi. Seuraavilla aloilla toteutettavilla toimilla voi olla vaikutusta turvajärjestelmän uudistamiseen: armeija ja tiedustelu, oikeuslaitos ja sisäisen turvallisuuden koneisto, valtiosta riippumattomat turvajoukot, siviilivalvontamekanismit, siviilihallintoelimet,



siviilivalmiuksien kehittäminen, alueelliset aloitteet sekä aloitteet yhteiskunnan demilitarisoimiseksi.

- (25) Maailmanlaajuinen turvallisuus ja kansainvälinen terrorismi vaikuttavat nekin kehitykseen. Sen lisäksi, että kehitysavulla tuetaan kumppanimaita YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 puitteissa, sillä voidaan osaltaan torjua kansainvälistä terrorismia panostamalla köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämiseen.

## **2.5. Ihmisoikeuksia ja hyvää johtamista (hallintotapaa) koskevat lausekkeet – neuvottelumenettelyt**

- (26) 1990-luvun alkupuolelta lähtien EY:n kolmansien maiden kanssa tekemiin sopimuksiin, myös kauppaa-, yhteistyö- ja assosiaatiosopimuksiin, on systemaattisesti sisällytetty ihmisoikeuslauseke. Lausekkeen mukaan perusluonteisten ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteiden kunnioittaminen on sopimuspuolten sisä- ja ulkopoliittikan perusta ja muodostaa sopimuksen olennaisen tekijän. Tekijää rikottaessa voidaan harkita eri toimenpiteitä edellyttäen, että niitä sovellettaessa noudatetaan suhteellisuusperiaatetta (vastatoimi on oikeassa suhteessa rikkomukseen). Tällaisia toimenpiteitä ovat yhteistyöohjelmien sisällön tai käytettyjen kanavien muuttaminen, kulttuurin, tieteen ja tekniikan alan yhteistyöohjelmien supistaminen, sekakomitean kokoontumisen lykkääminen, korkean tason kahdenvälisen yhteydenpidon keskeyttäminen, uusien hankkeiden lykkääminen, kumppanin tekemien aloitteiden torjuminen, kauppasaarrot, asemyynnin sekä sotilaallisen ja muun yhteistyön keskeyttäminen. Olennaisia osia/tekijöitä koskevaa lauseketta ei haluta tulkittavan negatiiviseksi tai rankaisevaksi suhtautumiseksi. Sen tarkoituksena on edistää vuoropuhelua ja positiivisia toimia, kuten demokratian ja ihmisoikeuksien yhteistä tukemista, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin liittymistä, niiden ratifiointia ja täytäntöönpanoa silloin, kun niissä on puutteita, sekä kriisien ehkäisemistä luomalla johdonmukaiset ja pitkäaikaiset suhteet.

- (27) Cotonoun sopimuksessa<sup>4</sup> 77 AKT-maata ja EU sopivat kumppanuuden olennaisten tekijöiden kunnioittamiseen liittyvien neuvottelumenettelyjen käyttöönotosta. Cotonoun sopimuksen 9 artiklan mukaan ihmisoikeudet, demokratian periaatteet ja oikeusvaltioperiaate ovat sopimuksen olennaisia tekijöitä ja hyvä hallintotapa sopimuksen perustekijä. Sopimuksen 96 artiklan mukaan toisen sopimuspuolen rikkoessa jotakin sopimuksen olennaisista tekijöistä toinen sopimuspuoli voi pyytää sitä neuvonpitoon (vastaava menettely otettiin ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 1995 neljännen tarkistetun Lomé yleissopimuksen 366 a artiklalla). Sopimuksen 96 artiklan nojalla käytävien neuvottelujen tarkoituksena on tilanteen tarkastelu molemmille sopimuspuolille hyväksyttävän ratkaisun löytämiseksi. Aiheellisiin toimenpiteisiin voidaan turvautua, jos ratkaisua ei löydetä, tai erityisen kiireellisissä tapauksissa tai jos toinen sopimuspuoli kieltäytyy neuvottelemasta. Tässä yhteydessä yhteistyön keskeyttäminen on se keino, johon turvaudutaan viimeisenä. Aiheellisten toimenpiteiden, joiden tulee olla suhteessa olennaisen tekijän rikkomiseen,

---

<sup>4</sup> EYVL L 317, 15.12.2000.

tarkoituksena on antaa asianomaiselle hallitukselle selvä signaali sopimuksen 9 artiklan noudattamisen suhteen.

- (28) Ennen neuvottelumenettelyn käyttöönottoa vuonna 1995 yhteistyö tosiasiallisesti keskeytettiin joko kokonaan tai osittain useiden maiden kanssa. Vuodesta 1995 neuvotteluja on toistaiseksi käyty 12 tapauksessa kymmenen AKT-maan<sup>5</sup> kanssa. Tuoreen esimerkin tarjoaa Zimbabwe, jota koskevat neuvottelut käynnistettiin AKT-EY-kumppanuussopimuksen 96 artiklan nojalla; neuvottelujen lopputuloksena sovellettiin pakotteita, joita olivat hallituksen yksittäisten jäsenten varojen ja omaisuuden jäädyttäminen ja heille langetettu matkustuskielto sekä sotilaalliseen toimintaan liittyvien tukahduttamisvälineiden ja koulutuksen vientikielto.<sup>6</sup>
- (29) Kokemuksen perusteella nousee esiin joitakin keskeisiä tekijöitä, joiden avulla neuvottelut voivat onnistua eli löytyy molemmille sopimuspuolille hyväksyttävä ratkaisu ja/tai tilanteen korjaamiseksi tarvittavat toimenpiteet pannaan täytäntöön. Perustan muodostavat tällöin a) viranomaisten sitoutuminen normaaliolosuhteiden palauttamiseen, varsinkin vallankaappauksen jäljiltä, ja b) EU:n kannan johdonmukaisuus ja avunantajien välinen koordinointi. Jotta prosessin asianmukainen seuranta voitaisiin varmistaa, on yksilöitävä olennaisten tekijöiden konkreettiset rikkomiset, määriteltävä alat, joilla viranomaisten on toteutettava korjaavia toimenpiteitä, ja pidettävä yllä tiivistä poliittista vuoropuhelua neuvottelujen keston ajan ja niiden jälkeen. Myös positiivisten toimenpiteiden, kuten EU:n vahva ja aktiivinen osallistuminen kriisi-/konfliktitilanteessa, käyttöönotto on tarpeen.
- (30) Komissio selvittää paraikaa tapoja, joilla ihmisoikeuslauseketta voitaisiin hyödyntää nykyistä tehokkaammin. Ajatusta lausekkeen käyttämisestä ihmisoikeustyöryhmien perustamiseen kolmansien maiden kanssa ollaan soveltamassa kokeilumielessä. Vuonna 2003 perustettiin ensimmäisen kerran johtamista ja ihmisoikeuksia käsittelevä alaryhmä Bangladeshin kanssa tehdyn yhteistyösopimuksen alaisuuteen. Ryhmä tarjoaa EU:n ja Bangladeshin virkamiehille foorumin syvälliseen keskusteluun ihmisoikeuskysymyksistä. Ryhmä kokoontui ensimmäisen kerran Dhakassa 19. toukokuuta 2003 ja käsittelee monenlaisia kysymyksiä, kuten kuolemanrangaistusta, oikeuslaitosta, vaaliprosessien tukemista sekä ihmisoikeuskomitean perustamista. Samassa yhteydessä selvitettiin mahdollisuutta antaa lisätukea ihmisoikeushankkeille. Lisäksi tiedonannossa *Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa toteutettavien, ihmisoikeuksiin ja demokratiakehitykseen liittyvien EU:n toimien lujittaminen*<sup>7</sup> tukeudutaan siinäkin kyseiseen lausekkeeseen tarkoituksena kehittää pidemmälle viety lähestymistapa ihmisoikeuksiin ja demokratiakehitykseen alueella. Tiedonannossa yksilöidään kymmenen parannuskohdetta, joista esimerkkeinä mainittakoon ihmisoikeuksia käsittelevien maa- ja aluekohtaisten toimintasuunnitelmien laatiminen, ihmisoikeuksista käytävän poliittisen vuoropuhelun kehittäminen käytännöllisempään suuntaan sekä ihmisoikeuksiin ja

---

<sup>5</sup> Niger, Guinea-Bissau, Togo, Haiti, Komorit, Norsunluurannikko, Fidži, Liberia, Zimbabwe ja Keski-Afrikan tasavalta.

<sup>6</sup> Neuvoston yhteinen kanta ja neuvoston asetus (EY) N:o 310/2002, annettu 18.2.2002.

<sup>7</sup> Tiedonanto ihmisoikeuksista Välimeren alueella (KOM(2003) 294 lopullinen, 21.5.2003).

demokratiakehitykseen liittyvien kysymysten ottaminen paremmin huomioon maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja maaohjelmissa.

## 2.6. Korruptio

- (31) Korruption torjunta on yhä useammin osa köyhyyden vähentämiseen tähtääviä kansainvälisiä ja EU:n omia toimintasuunnitelmia. YK:n johdolla toteutettavassa maailmanlaajuisessa korruption torjuntaohjelmassa korruptio määritellään vallan väärinkäytöksi henkilökohtaisen edun tavoittelumielessä, ja se kattaa julkisen ja yksityisen sektorin kokonaisuudessaan (*korruptiota on kaikki yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden väliset transaktiot, joissa yleishyödyllisiä hyödykkeitä käytetään lain vastaisesti yksityisen voiton tavoitteluun*). Korruptio vie pohjan viranomaisten uskottavuudelta ja demokratian oikeutukselta. Käytännössä se on hyvin usein köyhiltä kannettava vero. Hyvä johtamistapa rapautuu, kun virallisia toimintatapoja rikotaan tai ne ohitetaan. Korruptio yleisissä tai paikallisissa vaaleissa tai kansanedustuslaitoksessa heikentää vastuullisuutta ja edustuksellisuutta, korruptio oikeuslaitoksessa tekee oikeusvaltioperiaatteen tyhjäksi ja korruptio julkisella sektorilla johtaa yhteiskunnallisten palvelujen jakamiseen epäreilusti. Yksi hyvän johtamisen ominaispiirre on se, että instituutiot ja toimintamuodot on valjastettu torjumaan korruptiota ja korruptoituneita menettelytapoja.
- (32) Kansainväliset kokemukset korruption torjuntaan keskittyvästä kehitysyhteistyöstä ovat osoittaneet, että tulosten saavuttamiseksi korruptiota pitäisi torjua osana laajempaa, hyviä johtamistapoja ja demokratisoitumisprosesseja vahvistavaa tukikehystä. Kansalaisyhteiskuntaa, joukkotiedotusvälineitä, virallista syyttäjää, oikeuslaitosta ja taloushallintoa (sen toimintoja, kuten tilintarkastusta ja varainkäytön valvontaa) pitäisi vahvistaa, julkisia hankintoja koskevien menettelyjen ja julkisiin virkoihin nimittämisen prosessien pitäisi olla avoimia, ja kansanedustuslaitosten tosiasiallinen vastuuvollisuus pitäisi varmistaa.
- (33) Korruption suvaitseminen ei sovi yhteistyökumppanuuteen. Sitä on kuitenkin vaikea mitata ja arvioida. Tästä syystä aihe on syytä ottaa esiin kumppaneiden kesken säännöllisesti käytävässä vuoropuhelussa, jotta voitaisiin arvioida asianomaisen maan toteuttamia korruption torjuntatoimia tarkastelemalla käynnissä olevia muutoksia, saavutetun edistyksen pysyvyyttä sekä niiden toimien laatua ja määrätietoisuutta, joita viranomaiset ovat toteuttaneet aiheellisten toimenpiteiden ja uudistusten täytäntöön panemiseksi. Kansalaisyhteiskunnan näkemykset auttavat asian viemisessä eteenpäin, ja ne pitäisikin ottaa huomioon kaikissa vaiheissa.
- (34) Cotonoun sopimuksessa otettiin tämän tiimoilta tärkeä askel, ja se voisikin toimia esikuvana kolmansien maiden tai alueiden kanssa jatkossa tehtäville sopimuksille. Hyvän johtamistavan laajempaa käsitettä koskevista keskusteluista päädyttiin kaksijakoiseen lähestymistapaan. Sen mukaisesti sitoutuminen hyvään johtamistapaan on kumppanuuden olennainen ja myönteinen tekijä, säännöllisen vuoropuhelun aihe ja yhteisön aktiivisen tuen kohde. Edelleen sovittiin, että vakavia korruptiotapauksia, myös vakavaan korruptioon johtavaa lahjontaa pidettäisiin kyseisen tekijän rikkomisena - tilanne, jonka korjaaminen edellyttää aiheellisia toimenpiteitä. Sopimuksen 97 artiklassa määriteltyä

neuvottelumenettelyä sovelletaan sekä sellaisiin korruptiotapauksiin, joissa on kyse yhteisön varoista, että laajemminkin missä tahansa maassa, jossa yhteisöllä on taloudellinen rooli ja jossa korruptio muodostaa vakavan esteen tuloshakuisten kehitysstrategioiden toteutumiselle. Toisin sanoen neuvottelumenettely ei koske ainoastaan sellaisia korruptiotapauksia, joissa on suoraan kyse EY:n rahoitusyhteistyötoimista. Tämä on erityisen merkityksellistä julkisten varojen siirrettävyyttä tarkasteltaessa. Näihin määräyksiin sisältyy sopimuspuolten vahva sitoutuminen tarkoituksenmukaisten korruption ehkäisy- ja torjuntatoimien toteuttamiseen. Ne ovat osoitus siitä, että korruptio ei ole vain toisen osapuolen vaan molempien yhteinen huolenaihe.

- (35) Toinen havainnollinen esimerkki on Latalainen Amerikka. Korruption torjuntaa käsitellään vuoropuhelussa jatkuvasti, ja erityisestä alan yhteistyöstä neuvotellaan parhailaan Keski-Amerikan ja Andien yhteisön maiden kanssa. Madridissa 16. ja 17. toukokuuta 2002 pidetyssä EU:n sekä Latalaisen Amerikan ja Karibian alueen huippukokouksessa annettuun Madridin poliittiseen julistukseen sisältyy sitoumus vahvistaa demokraattisia instituutioita, oikeusvaltiota ja oikeuslaitosta, edistää ja suojella ihmisoikeuksia sekä torjua korruptiota ja järjestäytyntä rikollisuutta. Tämän lisäksi EU:n uuden sukupolven kahdenvälisiin sopimuksiin Latalaisen Amerikan kanssa sisällytetään vahva sitoutuminen hyvän johtamisen periaatteisiin.
- (36) Maakohtaisissa strategia-asiakirjoissa ja maaohjelmissa korruptiota torjutaan puuttamalla sen institutionaalisin syihin tai korruptiota suvaitsemaan ympäristöön kehittämällä instituutioiden ja valtiosta riippumattomien toimijoiden valmiuksia sekä antamalla tukea sääntelykehityksen kehittämiseen. Ongelmaan puututaan erityisesti maissa, joissa korruptio on (Transparency Internationalin ja muiden vastaavien lähteiden mukaan) yksi pahimmista kehityksen jarruista ja sen torjunta osa hallitusohjelmaa. Komissio on rahoittanut yhdessä Transparency Internationalin kanssa viisi hanketta, joissa viimeksi kuluneina kolmena vuotena on laadittu korruption torjuntastrategioita alue- ja maatasolla.
- (37) Komission hiljattain antamassa tiedonannossa *EU:n kokonaisvaltainen lahjonnan vastainen politiikka*<sup>8</sup> EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita kehoitetaan lisäämään ponnistelujaan tämän rikollisuuden muodon torjumiseksi. EU:n suhteissa kolmansiin maihin komissio ehdottaa, että liittymässä olevien maiden ja ehdokasmaiden samoin kuin muiden EU:n kumppanien kansallisiin korruption torjuntastrategioihin sisällytetään kymmenen yleisperiaatetta. Niihin kuuluvat ehkäisy- ja rangaistustoimenpiteet, menettelysäännöt, yksityissektoria koskevat aloitteet ja nk. valkoiset listat. Globaalilla monenvälisellä tasolla edistystä on odotettavissa YK:n korruption vastaisesta yleissopimuksesta, jonka lähestymistapa on kokonaisvaltainen ja monialainen. Siinä pyritään luomaan tasapaino tarpeen luoda toimiva mekanismi varojen takaisinsaamiseksi ja tarpeen institutionalisoida tehokkaat ehkäisytoimenpiteet välillä.

---

<sup>8</sup> KOM(2003) 317 lopullinen, 28.5.2003.

## 2.7. Muuttoliike

- (38) Muuttoliikkeen järkevä hallinnointi on yksi hyvän johtamisen osatekijä. Hyvin hallinnoituna muuttoliike voi olla kehitysmaiden kasvua ja muuta menestystä edistävä tekijä. Yksi muuttoliikkeen hallinnoinnin parantamiseen tähtäävistä peruseriaateista on, että siihen tarvittavat voimat on yhdistettävä. Lähtö- ja tulomaan välistä vuoropuhelua on lisättävä ja yhteistyötä kehitettävä kumppanuuden hengessä. Muuttoliikettä ja kehitystä käsittelevässä, 3. joulukuuta 2002 annetussa tiedonannossa esitetyt periaatteet tarjoavat kehyksen muuttoliikkeestä kehitysmaiden kanssa käytävän vuoropuhelun lujittamiselle. Hyvää johtamista edistämällä EU puuttuu yhteen muuttoliikkeen perustavaa laatua olevaan syyhyn.

## 2.8. Sektoriohjelmat ja valtavirtaistaminen

- (39) Sektoriohjelmien käytön lisääminen yhdessä budjettituen ja muiden rahoitusjärjestelyjen, kuten yhdistelmärahoituksen, kanssa voi edistää omistajuuden laajenemista ja parantaa koordinoitua ja tehokkuutta johtamiskulttuuria kehitettäessä.
- (40) Sektoriohjelmiin vaaditaan alakohtainen yleiseen strategiseen kehykseen (kuten köyhyyden vähentämisstrategiaan) sulautettu poliittinen asiakirja, alakohtainen keskipitkän aikavälin kustannuskehys ja vuosibudjetti sekä avunantajien välinen, hallituksen johdolla tapahtuva koordinoituprosessi. Kaikissa näissä vaiheissa voidaan soveltaa hyvän johtamisen analyysiä.
- (41) Johtamiseen liittyvissä toimissa voidaan niissäkin soveltaa sektoriohjelmia, jotka ovat erityisen käyttökelpoisia hallintoa uudistettaessa (julkisen sektorin uudistusohjelmat, hallinnon hajauttaminen, turvajärjestelmän uudistaminen, oikeuslaitoksen uudistukset jne.). Siihen voi liittyä yhteistyötä valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa.
- (42) Institutionaalisten valmiuksien kehittämisen vieminen osaksi sektoriohjelmia edistää osaltaan hyvää johtamista. Valtavirtaistaminen (*mainstreaming*) liikenteen, terveydenhuollon ja koulutuksen kaltaisilla aloilla tapahtuu niin, että asianomaisia instituutioita tuetaan politiikan laadinnassa, seurannassa ja täytäntöönpanossa sekä ohjelmasuunnittelussa ja määrärahojen hallinnoinnissa.

## 2.9. Budjettituki

- (43) EY aloitti budjettituen myöntämisen noin 15 vuotta sitten tukeakseen AKT-maiden talouksien uudistusohjelmia asianomaisten maiden Bretton Woodsin toimielinten kanssa sopimien rakennesopeutusohjelmien yhteydessä. Sittenmin budjettitukea on alettu käyttää enenevässä määrin muualla kuin AKT-maissa.
- (44) Yksi edellytys budjettituen tuloksellisuudelle on, että julkinen varainhoito on tyydyttävää tai että sitä ollaan parantamassa. Budjettituki tarjoaa rahoitusta sovittujen (edistystä mittaaviin indikaattoreihin perustuvien) tulosten saavuttamiseksi julkisen varainhoidon alalla ja synnyttää siten lisäkannustimia uudistusten läpiajoon. Varoja kansallisiin budjetteihin kanavoimalla komissio saa lisää painoarvoa budjettijärjestelmistä käytävässä vuoropuhelussa. Vuosittainen

raportointi tuloksista auttaa vahvistamaan kansallista vastuuta. EY:n budjettitukitoimissa hyödynnetään entistä enemmän asianomaisten maiden parlamenteilleen laatimia määräaikauskertomuksia: tavoitteena on parantaa kertomusten laatua ja sisältöä ja sitä kautta korostaa hallituksen parlamentaarista vastuuvollisuutta. Se myös auttaa lieventämään osaa kansallisiin budjetteihin kohdistuvista äärimmäisen kovista paineista, jotka usein hankaloittavat julkista varainhoitoa.

- (45) Komission suhtautuminen budjettitukeen – määrien kytkeminen sovittujen tulosten saavuttamiseen köyhyyden vähentämisessä ja julkisessa varainhoidossa – synnyttää sekin kannustimia valtiovarainministeriöiden ja muiden avainministeriöiden välisen vuoropuhelun parantamiseen, koska valtiovarainministeriöillä on uusi etu valvottavana sekä muiden ministeriöiden tulosten suhteen että sen varmistamisessa, että ne saavat kaiken tarvittavan rahoituksen. Budjettitukitoimilla tarjotaan lisätukea valmiuksien kehittämiseen, mikä parantaa edellytyksiä panna sovitut parannukset täytäntöön.
- (46) Lisäksi budjettituella voidaan tarttua niihin julkisen varainhoidon osa-aloihin, joilla myönnettävään apuun liittyvä prosessi voi aiheuttaa hallituksille ongelmia. Budjettikehyksen ulkopuolella maksettava hankeapu näkyy harvoin kansallisissa suunnittelujärjestelmissä eikä juuri koskaan tilinpidossa. Budjettituki tarjoaa rahoitusta kyseisten järjestelmien kautta. Näin varmistetaan, että varainkäyttö suunnitellaan täydellisten tietojen perusteella sen osittaisen näkemyksen sijaan, mikä esittäytyy silloin, kun avunantajat rahoittavat investointimenoja budjettikehyksen ulkopuolella, jolloin niihin liittyvät toistuvat kulut eivät paljastu varainkäytön suunnittelijoille. Samoin varmistetaan, että kansallisten parlamenttien saama kuva on täydellinen, eivätkä sitä riko poisjätöt ja vääristymät, joita budjettikehyksen ulkopuoliset avustusvirrat aiheuttavat. Myös tämä auttaa parantamaan maan sisäistä tilintekovelvollisuutta.
- (47) Näiden uudistusten suurimpia saavutuksia monissa maissa ovat budjettialijäämien pysyvä pienentyminen, sellaisten harkinnanvaraisten vero- ja tullivapautusten poistaminen, jotka ovat haitanneet tasapuolisten toimintaedellytysten luomista yksityissektorin toimijoille, sekä pankkialan vakauden lisääntyminen poliittisin perustein myönnettyjen lainojen lakkauttamisen myötä. Samaan aikaan kävi kuitenkin entistä ilmeisemmäksi, että uudistuksia ei voi "ostaa", että köyhät eivät ole hyötynneet niistä riittävästi ja että niitä on tuettava tarpeeksi (omistajuus). Vuodesta 1999 rakennesopeutusohjelmat on korvattu antamalla tukea kansallisille köyhyyden vähentämisstrategioille.
- (48) Köyhyyden vähentämisstrategian yhteydessä avunantajien hyvien toimintatapojen mukaan avun pitäisi tukea maan omaehtoista uudistusohjelmaa; apu tulee sovittaa ohjelmaan ja budjetti rakentaa ohjelmaa tukemaan. Monissa köyhyyden vähentämisstrategian laatineissa maissa avunantajat sopivat yhteisistä kehyksistä, joissa vahvistetaan budjettitukea ohjaavat periaatteet ja esitetään – usein taulukkomuodossa – ne uudistuksen osa-alueet ja toivotut tulokset, joihin ne hallituksen kanssa käymässään vuoropuhelussa aikovat keskittyä. Talouden johtamistavan kehittäminen julkisen varainkäytön tehokkuutta ja avoimuutta lisäämällä samoin kuin sosiaalipalvelujen saattaminen paremmin köyhien saataville ovat keskeisellä sijalla avunantajien ja hallitusten välisessä vuoropuhelussa. Valtaosassa niitä maita, jotka ovat laatineet köyhyyden

vähentämisstrategian, julkiset menot ovat alkaneet vakiintua, kun niissä on otettu käyttöön keskipitkän aikavälin meno- tai budjettikehys. Myös jatkuvan seurantatutkimuksen käyttö on lisääntymässä sosiaalimenojen osalta; tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin keskushallinnon myöntämät määrärahat menevät perille lopulliselle edunsaajalle.

## 2.10. Kauppa

- (49) Kaikilla tasoilla tapahtuva johtaminen on ratkaisevassa asemassa integroitaessa kehitysmaita monenväliseen kauppajärjestelmään ja luotaessa houkuttelevaa liiketoimintaympäristöä, jossa investoinnit ja kauppa voivat kukoistaa. Hyvä johtaminen on näin ollen elintärkeää talouden kehittymiselle, jota ilman köyhyyttä ei voida torjua eikä siihen liittyviä ongelmia ratkaista.
- (50) Kehitysmaiden integroiminen monenväliseen kauppajärjestelmään ei riipu yksinomaan mielekkästä markkinoille pääsystä sekä vientikelpoisten tavaroiden ja palvelujen kotimaisen tuotannon lisäämisestä. Sisäpoliittinen johtaminen on avainasemassa pyrittäessä hyötymään globalisaation tarjoamista mahdollisuuksista. Kehitysmaat pystyvät houkuttelemaan kotimaisia, alueellisia ja kansainvälisiä investointeja ainoastaan, jos niillä on riittävät institutionaaliset valmiudet ja ne suhtautuvat myönteisesti avoimen, ennakoitavasti toimivan ja tehokkaan lainsäädännöllisen, sääntelyyn liittyvän, oikeudellisen ja institutionaalisen ympäristön luomiseen sekä pystyvät vastaamaan sääntöjen ja määräysten täytäntöönpanosta. Osoituksena tämän tunnustamisesta komissio on vahvistanut kauppaa tukevalle tekniselle avulle erityiset poliittiset puitteet<sup>9</sup>, jotka tarjoavat perustan alan yhteistyölle.
- (51) Osana omaa kauppapolitiikkaansa EU tarjoaa kehitysmailla yleisen tullietuusjärjestelmän (GSP) puitteissa etuuskohtelun EU:n markkinoille pääsyssä. Kyseisen järjestelmän tavoitteena on tukea kehitystä myöntämällä kehitysmaiden tuotteille teollistuneiden kumppanien tuotteita matalammat tariffit. Nämä etuudet voidaan kuitenkin peruuttaa<sup>10</sup> (kuten tällä hetkellä Myanmarin tapauksessa), jos maan johtamiskulttuurissa on selkeitä vajavaisuuksia, joista esimerkkeinä mainittakoon vankityövoiman käyttö, orjuus ja järjestäytymisoikeuden eväminen. GSP-järjestelmään sisältyy myös kannustimia; ILO:n yleissopimukset osaksi kansallista lainsäädäntöään saattaneet ja/tai sellaiset maat, jotka huolehtivat metsiensä kestävästä hoidosta, voivat saada ylimääräisiä etuuksia. EU siis pyrkii keppien ja porkkanoiden avulla kannustamaan hyvään johtamiseen kauppaan liittyvillä aloilla.

## 2.11. Liike-elämä

- (52) Sosiaalisen kehityksen kestävä edistäminen kehitysmaissa ei onnistu yksinomaan julkisen sektorin toimesta. Yksityisyrittäjillä voi olla tärkeä osansa tässä kehityksessä.

---

<sup>9</sup> KOM(2002) 513 lopullinen, 18.9.2002.

<sup>10</sup> GSP:n 26 artiklan nojalla.

- (53) Kehitysmaissa johtamisen heikkoudet (hallinnon tehottomuus, vastuuvollisuuden ja varainhoidon avoimuuden puuttuminen, korruptio, rahoitusjärjestelmien tehottomuus ja muut valtion vajavaisuudet) torjuvat tehokkaasti investointeja, säästöjä ja resurssien siirtoja sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Nopeasti rapautuva johtamiskulttuuri voi jopa aiheuttaa äkillistä pääomanvientiä ja -pakoa. Koska veropohja on yleensä varsin kapea, terveydenhuoltoa ja muita sosiaalipalveluja ei useinkaan pystytä rahoittamaan verotuloilla. Ainoastaan voimakas ja jatkuva talouskasvu voi luoda sellaista vaurautta, jota tarvitaan köyhyyden torjumiseen ja siihen, että verotuloilla voidaan ylläpitää julkisen sektorin peruspilareita. Dynaaminen liike-elämä on avain talouden kasvuun. Ulkomaiset suorat sijoitukset voivat olla kehitysmaiden kannalta käänteentekeviä. Niiden houkuttelemiseksi kehitysmaiden on luotava kehitystä vauhdittava toimintaympäristö. Hallituksen toiminnan ennakoitavuus, vastuullisuus ja avoimuus ovat osa sitä. Tällaiseen toimintaympäristöön kuuluvat myös järkevien talouspolitiikkojen johdonmukainen soveltaminen ja vakaan makrotalouskehityksen edistäminen yhdistettynä horjumattomaan lainsäädäntö- ja sääntelykehikseen, joka tarjoaa suojan valtion pakkokeinoilta, mielivaltaisuukselta ja korruptiolta. Sekä koti- että ulkomaisten sijoittajien on voitava olla varmoja siitä, että niiden varat ovat turvassa ja että sopimusvelvoitteista pidetään kiinni.
- (54) Julkisen ja yksityisen sektorin välinen vuoropuhelu ja kumppanuus ovat tärkeitä kestäväen kehityksen edistäjiä, ja niissä pitäisi käsitellä ihmisoikeuksien ja yritysten sosiaalisen vastuun kaltaisia asioita. Yritysten sosiaalinen vastuu<sup>11</sup> on käsite, jonka mukaisesti yritykset ottavat sosiaaliset ja ympäristöön liittyvät kysymykset vapaaehtoisesti huomioon liiketoiminnassaan ja suhteissaan yhteistyökumppaneihinsa. Vapaaehtoisuuteen perustuvat ja yritysten lakisääteisiä velvoitteita pidemmälle menevät sosiaaliset ja ympäristökysymykset huomioon ottavat liiketavat voivat olla merkittävässä asemassa, kun hallintovajetta pyritään täyttämään innovatiivisilla tavoilla. Yritysten sosiaalinen vastuu ei korvaa lain kirjainta ja sosiaalista vuoropuhelua vaan täydentää niitä. Näin ollen se ei saa hankaloittaa viranomaisten tehtävää laatia sitovia kansallisia ja/tai kansainvälisiä sääntöjä tiettyjen yhteiskuntaan, ympäristöön tai ilmoittamiseen liittyvien normien noudattamisesta. Perustyönormien täytäntöönpano, inhimillisten resurssien kehittäminen ja kelvollisten työpaikkojen luominen, rahoituksen avoimuus ja ympäristönsuojelu ovat esimerkkejä aihealueista, jotka voivat hyötyä yksityisen sektorin vastuullisesta osallistumisesta.
- (55) Elokuussa 2003 hyväksytty ehdotus<sup>12</sup> YK:n normeiksi monikansallisten yritysten ja muiden liikeyritysten vastuista ihmisoikeuksien alalla on osoitus siitä, että yritysten vastuu niiden sidosryhmiin nähden tunnustetaan enenevässä määrin. Kyseiset normit ovat eettisten ohjeiden koannelma, johon on koottu yritysten lakisääteisiä velvoitteita, jotka perustuvat voimassa oleviin ihmisoikeuksiin sekä työ- ja ympäristönormeihin. Niihin sisältyy myös ohjeita konfliktialueilla toimiville yrityksille.

---

<sup>11</sup> Yritysten sosiaalinen vastuu: elinkeinoelämän panos kestäväen kehitykseen (KOM(2002) 347 lopullinen, 2.7.2002).

<sup>12</sup> *Draft Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises with regard to Human Rights*, E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1.



- (56) Päätöslauselmassaan<sup>13</sup> *EU:n normit eurooppalaisille kehitysmaissa toimiville yrityksille: kohti eurooppalaisia menettelysääntöjä* Euroopan parlamentti tunnusti eurooppalaisella yksityissektorilla olevan vaikutusvaltaa niiden kehitysmaiden kehitysprosesseihin, ympäristöhoitoon ja ihmisoikeustilanteeseen, joissa ne toimivat.
- (57) OECD:n suuntaviivat monikansallisille yrityksille ovat kattava ja yleisesti tunnustettu yritysten vastuuta sääntelevä asiakirja, johon sisältyy vapaaehtoisuuteen perustuvia vastuullisen liiketoiminnan periaatteita ja normeja muun muassa ihmisoikeuksien, perustyönormien ja korruption torjuntatoimenpiteiden aloilla. Suuntaviivoilla on yleismaailmallista merkitystä, koska niitä noudattavien 37 maan<sup>14</sup> hallitukset kehottavat yrityksiään noudattamaan niitä kaikkialla, missä niillä on toimintaa. Komissio on toiminut aktiivisesti kyseisten suuntaviivojen tunnetuksi tekemiseksi.

### 3. VALLITSEVAT KÄYTÄNNÖT JA LÄHESTYMISTAVAT, JOISTA MAAT ITSE VASTAAVAT

- (58) Afrikan unionin (AU) ja Afrikan uuden kumppanuusaloitteen (NEPAD) perustaminen ovat johtaneet uuteen panafrikkalaiseen johtamistasoon. Afrikan johtajat ovat sopineet, että rauha ja turvallisuus, demokratia, hyvä johtaminen, ihmisoikeudet ja moitteeton asianhoito ovat kestäväen kehityksen ja köyhyyden kitkemisen samoin kuin mantereen aseellisten selkkauksien lopettamisen perusedellytyksiä.
- (59) NEPAD-aloitteessa omaksuttu suhtautuminen johtamiseen on kiteytetty valtioiden ja hallitusten päämiesten julistukseen<sup>15</sup> demokratiasta sekä poliittisista, taloudellisista ja yritysten johtamistavoista.
- (60) Yksi aloitteen osatekijöistä on Afrikan maiden vertaisarviointijärjestelmä (*African Peer Review Mechanism, APRM*); kyseessä on afrikkalainen itsearviointiväline, johon AU:n jäsenvaltiot voivat vapaaehtois pohjalta liittyä. Tähän mennessä 15 Afrikan maata on allekirjoittanut yhteisymmärryspöytäkirjan APRM-prosessiin liittymisestä. Tarkoituksena on varmistaa, että jäsenten harjoittamat politiikat ja käytännöt vastaavat NEPAD-julistukseen kirjattuja politiikan, talouden ja yritysten johtamistapoja koskevia arvoja, käytännesääntöjä ja standardeja. APRM:ään liittyäkseen kunkin valtion on laadittava selkeä aikatauluun sidottu toimintaohjelma hyvää johtamistapaa koskevan julistuksen täytäntöön panemiseksi määrääkaistarkastelut mukaan luettuina. APRM voisi kannustaa maita tarkastelemaan vakavasti sitä, mitä vaikutusta niiden harjoittamalla sisäpolitiikalla on niin sisäiseen poliittiseen vakauteen ja talouskasvuun kuin

---

<sup>13</sup> Mietintö: *EU:n normit eurooppalaisille kehitysmaissa toimiville yrityksille: kohti eurooppalaisia menettelysääntöjä* (A4-0508/98).

<sup>14</sup> Suuntaviivoja noudattavat OECD:n 30 jäsenmaata sekä Argentiina, Brasilia, Chile, Israel, Liettua, Slovenia ja Viro. Latvia on liittymäisillään joukkoon, ja Singaporen hakemus on otettu käsittelyyn.

<sup>15</sup> Valtioiden ja hallitusten päämiesten kokoontuminen Afrikan yhtenäisyysjärjestön 38. tavanomaisessa istunnossa Etelä-Afrikan Durbanissa 8.7.2002.

niiden naapurimaihinkin. Edelleen APRM voisi edistää maiden keskinäistä vastuuntuntoa.

- (61) Muualla maailmassa toimii eri kokoisia alueita edustavia ja muun muassa johtamiskysymyksiä käsitteleviä ryhmittymiä, foorumeja ja yhteistyöjärjestelyjä. Johtamiskulttuuri on Amerikan maiden järjestön (OAS) asialistan kärkipäässä (mukaan luettuina sen yleiskokoukselle toimitettavat kertomukset). Korruption torjunnassa OAS on ottanut käyttöön kokonaisvaltaisen, korruption vastaisen Amerikan yleissopimuksen seurantamekanismin, johon sisältyy erityisjärjestely kansalaisyhteiskunnan aktivoimiseksi. Demokraattinen johtamiskulttuuri on myös yksi viidestä ensisijaisesta toiminta-alasta, jotka Rion ryhmä määritteli viimeisimmässä, Cuzcossa toukokuussa 2003 pitämässään huippukokouksessa. Ryhmän maan vahvistivat sitoutumisensa demokratian vakiinnuttamiseen, oikeusvaltioon ja tarpeeseen luoda tehokkaampia poliittisia järjestelmiä. Vastaava tilanne on Aasiassa, missä johtamiskysymykset ovat Aasian maiden tai maaryhmien asialistojen kärkipäässä erityisesti Aasian rahoituskriisin seurauksena. Aasiassa käytävän keskustelun keskipisteessä ovat valtion vähemmän hallitseva ja välillisempi rooli taloudessa, talouden markkinaperusteiset periaatteet, kaupan alueellisen yhdentymisen edistäminen, kotimaisten rahoitusmarkkinoiden vahvistaminen ja kollektiivisten toimien kartoittaminen vastauksena mahdollisiin vakautta horjuttaviin uhkiin. Johtamiseen liittyviä kysymyksiä (esimerkiksi valtion rakenteiden nykyaikaistamisen ja julkisen sektorin uudistusten yhteydessä) käsitellään myös alueellisissa kehityspankeissa, esimerkiksi Aasian kehityspankissa (ADB) ja Latalalaisen Amerikan kehityspankissa (IDB), joiden tärkeimmän sidosryhmän muodostavat kumppanimaat ja asianomaisen alueen muut maat ja joilla on varsin laaja kehittämistehtävä. IDB:n osalta mainittakoon, että pankki on äskettäin laatinut strategiakehyksen valtion uudistamiseksi ja demokraattisen johtamiskulttuurin vakiinnuttamiseksi.

#### **4. TAVOITTEENA DYNAAMISEMPI JA ALOITTEELLISEMPI LÄHESTYMISTAPA**

##### **4.1. Johtamisen poliittinen ohjelma**

- (62) Johtamista voi lähestyä eri näkökulmista eri maissa. Ongelmallisiin kumppanuuksiin, konfliktinjälkeisiin tilanteisiin ja toimiviin kumppanuuksiin sovelletaan erilaisia poliittisia linjauksia. Hyvää johtamistapaa analysoidaan ja edistetään maakohtaisesti. Sitä ei voida lähestyä 'yksi malli sopii kaikille' -periaatteella vaan vallitsevista tilanteista käsin. Hyvään johtamiseen kuuluu vastuullisten, toimivien ja demokraattisten instituutioiden asteittainen vakiinnuttaminen sekä avoimen vuoropuhelun käyminen valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa talous- ja yhteiskuntaelämän osapuolet sekä kansalaisjärjestöt mukaan luettuina. Johtamisesta puhuttaessa instituutioiden kestävyys ja valmiuksien kehittäminen ovat etulinjassa.

(63) EY:llä on lähes kaikissa kehitysmaissa ja siirtymävaiheessa olevissa maissa olevan edustuksensa kautta pitkäaikaista kokemusta avun toimittamisesta eri tilanteissa olevien maiden hallituksille ja niiden kanssa käytävän vuoropuhelun jatkamisesta. Kaikissa tapauksissa hyvää johtamistapaa koskevat EY:n poliittiset linjaukset ja sille annettava tuki sisällytetään tavanomaisiin yhteistyövälineisiin. Maasta riippuen tämä voi tarkoittaa

- vuoropuhelua,
- humanitaarista apua,
- kokonaisvaltaista kehitysapua, joka kattaa tuen
  - institutionaalisten valmiuksien kehittämiseksi,
  - hallinnon hajauttamiseksi, vaalien järjestämiseksi ja valtioista riippumattomille toimijoille,
  - ihmisoikeustoimille.

Teknisiä välineitä ja rahoitusvälineitä ovat hankkeet, alakohtaiset ohjelmat, budjettituki, toistuvien kulujen rahoittaminen sekä asiantuntija-apu. EY pyrkii kaikissa toimissaan lisäämään yhdenmukaisuutta, täydentävyyttä ja koordinoitua EY:n, EU:n jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien politiikkoihin nähden pyrkimyksenä tehostaa toimia ja lähettää johdonmukaisia signaaleja kumppanimaiden hallituksille ja kansoille.

(64) Tässä yhteydessä vuoropuhelua pitäisi käydä säännöllisen yhteydenpidon varmistamiseksi kumppanimaihin, eikä siinä pidä rajoittua yksinomaan puhkeamaisillaan oleviin tai jo puhjenneisiin kriiseihin. Vuoropuhelussa pitäisi säännöllisesti ja mahdollisuuksien mukaan yhdessä arvioida tilanteen kehittymistä ihmisoikeuksien kunnioittamisen, demokratian periaatteiden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen sekä hyvän johtamistavan osalta. EU:n, jäsenvaltioiden ja avunantajien tiiviimpi keskinäinen koordinoitua on omiaan tehostamaan kyseistä vuoropuhelua.

(65) Kansainvälisen yhteisön pitäisi jatkossakin panostaa ongelmallisiin kumppanuuksiin. Tällaisten maiden kanssa tehtävä kehitysyhteistyö edellyttää erityistä lähestymistapaa, jossa puututaan valtaosin johtamiseen liittyvien ongelmien perimmäisiin syihin, sekä yksilöllisiä toimenpiteitä.

(66) Johtamiseen liittyvässä toiminnassa EU:n pitäisi harkita siirtymistä hankekohtaisesta lähestymistavasta sektoriohjelmiin soveltuvin osin. Tavoitteena on auttaa kumppanimaiden hallituksia johdonmukaisten strategioiden ja toimintasuunnitelmien laatimisessa niin, että yhtenäistettyyn prosessiin ja kehukseen osallistuvat myös avunantajat ja muut asianomaiset. Sektoriohjelmat tarjoavat myös tilaisuuden yhdenmukaistaa avunantajien käytäntöjä ja menettelyjä sekä käsitellä julkishallinnon toistuvien menojen kaltaisia kysymyksiä koordinoitusti.

- (67) Johtamiseen liittyvien ja muilla kehityksen osa-aloilla toteutettavien EU:n toimien tehostamiseksi tarvitaan yhteisiä EU:n politiikkoja ja lähestymistapoja, maa-/aluekohtaisia strategioita ja yhdenmukaisia menettelyjä. Kaiken kaikkiaan EU:n jäsenvaltioiden suhtautuminen johtamiseen on muuttumassa: alkuun painopiste oli talouden prosesseissa ja hallinnollisessa tehokkuudessa, nyttemmin keskiössä ovat demokratia, oikeudenmukaisuus ja osallistuminen. Muut kahden- ja monenväliset avunantajat ottavat kokeneet saman. Vallalla näyttäisi olevan yleinen suuntaus kohti koko maan kattavia kahdenvälisiä yhteistyöohjelmia. Institutionaalisen ja lainsäädäntökehityksen vahvistaminen institutionaalisen vakauden, demokratiakehityksen, oikeusvaltion sekä ihmis- ja yksilöoikeuksien kunnioituksen ja suojelun tukemiseksi on kaikille EY:n toimille yhteinen piirre. Maakohtaisissa ja alueellisissa strategia-asiakirjoissa nämä eri alat ovat sekä toiminnan kohteita että monialaisia kysymyksiä. EY pyrkii jatkossakin täydentävyyteen ja johdonmukaisuuteen muiden kahden- ja monenvälisten avunantajien kanssa.
- (68) Johtamista mittaavien indikaattoreiden käyttäminen on molempien osapuolten edun mukaista. Ne voivat helpottaa maan sisäistä vuoropuhelua ja maan johtamia hallintojärjestelmien (vaalijärjestelmän, oikeuslaitoksen) uudistamisprosesseja ja parantaa kehittämistoimien laatua.
- (69) Jäljempänä esitellään EY:n nykyistä suhtautumista johtamiseen eri tilanteissa (ongelmalliset ja toimivat kumppanuudet sekä konfliktinjälkeiset tilanteet). Esimerkkitapaukset on valittu näiden suhtautumistapojen havainnollistamiseksi ja aiempiin kokemuksiin perustuvien suuntaviivojen antamiseksi eri aloille ja tilanteisiin.
- (70) Tässä tiedonannossa keskitytään neuvoston ja komission yhteisen, yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikkaa koskevan julkilausuman<sup>16</sup> mukaisesti kehitysmaihin. Muiden maiden ja alueiden kokemukset voivat kuitenkin johtaa sellaisten kiinnostavien lähestymistapojen ja hyödyllisten käytäntöjen omaksumiseen, joita voidaan soveltaa eri alueilla.
- (71) Länsi-Balkan tarjoaa esimerkin EU:n politiikasta konfliktinjälkeisessä tilanteessa.

## LÄNSI-BALKAN

**KEHITYKSEN PÄÄASIALLISET ESTEET:** konfliktinjälkeinen tilanne ja Jugoslavian hajoamisen perintö. Lisäksi rauhansopimukset synnyttivät erityistä institutionaalista sekaannusta (esim. Bosnia ja Hertsegovinan kolmikantaedustus, Serbian ja Montenegron uusi perustuslaki, Kosovon YK-hallinto ja Ohridin sopimus entisessä Jugoslavian tasavallassa Makedoniassa). Kansainvälisen yhteisön osallistuminen on ollut laaja-alaista sen hallitessa kokonaan tai osittain suuria kokonaisuuksia (esim. YK:n valtuudet Bosnia ja Hertsegovinassa sekä Kosovossa). Muut esteet ovat kytköksissä tarpeeseen luoda seuraajavaltioihin kokonaisia hallintoyksiköjä (esim. rajavalvontayksiköt), rajojen merkitsemiseen ja valvontaan sekä mahdollisiin omistusoikeus-/maarekisterikiistoihin. Aluetta vaivaavat myös perinteisemmät ongelmat, jotka liittyvät siirtymiseen

<sup>16</sup> Yhteinen julkilausuma 10.11.2000; tiedonanto Euroopan yhteisön kehitysyhteistyöpolitiikasta (KOM(2000) 212 lopullinen, 26.4.2000).

socialistisesta järjestelmästä todelliseen demokratiaan ja toimivaan markkinatalouteen. EU pyrkii vakautus- ja assosiaatioprosessin välityksellä auttamaan näitä maita vastaamaan näihin institutionaalisiin haasteisiin, solmimaan kumppanuuksia, ottamaan uudestaan ohjat omiin käsiinsä ja ponnistelemaan muuhun Eurooppaan yhdentymiseksi.

**KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET:** EU:n alueella soveltaman politiikan – vakautus- ja assosiaatioprosessin – ytimenä on sen tunnustaminen, että Länsi-Balkanin maat ovat (Feirassa kesäkuussa 2000, Kööpenhaminassa joulukuussa 2002 ja Thessalonikissa kesäkuussa 2003 kokoontuneessa Eurooppa-neuvostossa vahvistetun mukaisesti) EU:n potentiaalisia jäsenmaita ja että Kööpenhaminassa vuonna 1993 vahvistettuja jäsenyyden arviointiperusteita<sup>17</sup> sovelletaan jatkossakin. Tämä laajempi näkökulma määrää siis sen, miten johtamista ja instituutioiden uudistamista tuetaan: Länsi-Balkanin maat pyrkivät omaksumaan eurooppalaiset standardit politiikan, talouden ja lainsäädännön osalta. EU puolestaan pyrkii hyödyntämään laajentumisesta saamiaan erittäin arvokkaita kokemuksia (kommunismista luopuminen ja kokemukset EU:n säännösten saattamisesta osaksi Keski- ja Itä-Euroopan maiden lainsäädäntöä). Valittu lähestymistapa on kokonaisvaltainen ja kattaa demokratian vakauttamisen (vähemmistöjen suojeleminen, pakolaisten paluu jne.), mahdolliset perustuslailliset uudistukset, oikeusvaltion (myös poliisivoimien ja oikeuslaitoksen uudistamisen ja korruption torjunnan), julkishallinnon uudistamisen, talouden johtamistavan (julkisen kysynnän hallinnan, yksityistämisen ja omistusoikeuksien kunnioittamisen) sekä valmiuksien kehittämisen vakautus- ja assosiaatioprosessista johtuvista velvoitteista (esim. kaupan helpottaminen ja tilastoalan yhteistyö) suoriutumiseksi. Cards-ohjelmasta myönnettävästä yhteisön avusta 40 prosenttia osoitetaan tätä nykyä institutionaalisiin haasteisiin ja instituutioiden kehittämistarpeisiin vastaamiseen. Poikkeuksellisesti EY:n makrotaloudellista rahoitusapua myönnetään Länsi-Balkanin talouksien tukemiseen, ja sillä on keskeinen asema pyrittäessä kehittämään talouden johtamistapaa asianomaisissa maissa. Lisäksi EY parantaa oikeus- ja sisäasioiden alan strategioitaan tukemalla Länsi-Balkanin maita niiden pyrkiessä lisäämään valmiuksiaan torjua järjestäytyntä rikollisuutta. Ulkorajojen valvonnan kehittämiseen panostetaan voimakkaasti. Maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat ovat nekin huomion keskipisteessä.

#### **4.2. Ongelmalliset kumppanuudet**

- (72) Ongelmallisille kumppanuuksille on tyypillistä se, etteivät asianomaiset maat ole sitoutuneet hyvään johtamistapaan. Niissä ei ole kyse heikosta johtamisesta eli tilanteesta, jossa asianomaisen maan hallitus kyllä toteuttaa toimia ja on sitoutunut, mutta edellytykset ovat heikot ja tulokset varsin rajallisia.
- (73) Avunantajat eivät voi kokonaan hylätä heikosti menestyviä tai ongelmallisia kumppanuuksia kolmesta syystä: 1) solidaarisuussyistä, eli kansalaisten ei pitäisi joutua kärsimään siitä, että maan hallitus ei ole sitoutunut; 2) turvallisuussyistä, koska maan eristäminen on vaarallista ja romahtanut valtio oiva kasvualusta äärimmäisyysliikkeille ja terrorismille, sekä 3) avun tehokkuussyistä pitkällä aikavälillä tarkasteltuna, koska maan jättämisestä huomiotta pitkäksi aikaa voi

---

<sup>17</sup> Kööpenhaminassa vuonna 1993 kokoontunut Eurooppa-neuvosto sopi, että EU-jäsenyyden ehtoja ovat vakaa demokratia, ihmisoikeuksien kunnioitus, oikeusvaltio, vähemmistöjen suojeleminen, toimiva markkinatalous sekä EU:n lainsäädännön rungon muodostavien yhteisten sääntöjen, standardien ja politiikkojen omaksuminen.

aiheutua suuria riskejä ja kustannuksia (köyhyys lisääntyy, instituutiot romahtavat, mahdollinen yksityissektori lamautuu jne.). Lisäksi on olemassa riski konfliktien leviämisestä naapurimaihin tai laajemmin kansainväliseen yhteisöön.

- (74) Tästä syystä EU:n ja muiden avunantajien pitäisi etsiä vaihtoehtoisia lähtökohtia ja lähestymistapoja yhteistyöhön maasta kokonaan vetäytymisen sijaan.
- (75) Ongelmalliset kumppanuudet vaihtelevat sellaisista maista, joissa EY:n suhtautuminen johtamiseen pitää sisällään vuoropuhelun ja eri rahoitusvälineistä annettavan taloudellisen tuen, erittäin ongelmallisiin kumppanuuksiin, joissa yhteistyö on jouduttu keskeyttämään.
- (76) Lähtökohtien löytäminen on erityisen hankalaa kaikkein räikeimmissä tapauksissa, joissa kansainvälinen yhteisö on saattanut ottaa käyttöön aiheellisia toimenpiteitä tai seuraamuksia tai vaatia niiden käyttöönottoa. Tällaisissakin tapauksissa voidaan toteuttaa seuraavanlaisia toimia:
- humanitaarinen apu tai elintarvikeapu edellyttäen, että avun myöntämisperusteita noudatetaan (apu kaikkien sitä tarvitsevien saatavilla poliittisesta vakaumuksesta, sukupuolesta tms. riippumatta);
  - kansalaisjärjestöjen toteuttamien, ihmisoikeuksien tukemiseksi tai väestön perustarpeiden tyydyttämiseksi tarkoitettujen toimien tukeminen;
  - kansainvälisen tai alueellisen tason poliittiset aloitteet, joiden tarkoituksena on kriisin ratkaiseminen kestäväällä tavalla;
  - Tapauksissa, joissa sovelletaan Cotonoun sopimuksen 96 tai 97 artiklaa tai muuta asiaankuuluvaa neuvottelumenettelyä, EY:n tehtävänä on valvoa valittujen korjaavien toimenpiteiden täytäntöönpanoa, mukaan luettuina ne toimet, jotka kumppanimaa itse on sitoutunut toteuttamaan. Neuvottelujen jälkeen on – mahdollisuuksien mukaan yhdessä – määriteltävä ja arvioitava muutokset, joita kyseisiin toimenpiteisiin on tehtävä. Jos neuvottelut onnistuvat ja asianomainen hallitus tosiasiallisesti toteuttaa aiheelliset toimenpiteet, kumppanuudet yleensä kehittyvät asteittain toimivammiksi.

(77) POHJOIS-KOREA

KEHITYKSEN PÄÄASIAALLISET ESTEET – Taloudellinen ja yhteiskunnallinen tilanne Korean demokraattisessa kansantasavallassa on erittäin huono. Kansainvälisellä humanitaarisella avulla on voitu torjua nälänhädän ja talouden romahduksen pahimmat seuraukset, mutta se ei riitä talouden elvyttämiseen ja pohjoiskorealaisten sosiaalisten olosuhteiden kohentamiseen. Huolimatta heinäkuussa 2002 käynnistetyistä talouden uudistuksista (vapaat hinnat ja palkat, valtion elintarvikkeiden jakelujärjestelmän lakkauttaminen, maatilatuotteiden markkinoinnin hyväksyminen) talouden kestäväälle elpymiselle ei ole edellytyksiä; Pohjois-Korealla ei yksinkertaisesti ole maan maatalouden, teollisuuden, infrastruktuurin ja sosiaaliverkoston uudelleen rakentamiseen tarvittavia resursseja. Vallitsevan tilanteen muuttamiseksi tarvitaan i) sitoutumista poliittisiin ja institutionaalisiin uudistuksiin, joilla maan talous saadaan kestävästi kehityksen raiteille (maasta toistaiseksi puuttuvien johtamisperiaatteiden, oikeusvaltioperiaatteen, avoimuuden ja yhteisöllisyyden omaksuminen), ja ii)

taloussuhteiden luominen kansainväliseen yhteisöön talouden kehittymiseen keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä tarvittavien kaupan, investointien ja taloudellisen avun houkuttelemiseksi. Pohjois-Korean ydinalan kriisi ei helpota tilannetta eikä tarvittavaa kansainvälistä taloudellista tukea voida antaa ennen kriisin ratkeamista.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – EU jatkaa humanitaarisen avun ja elintarvikeavun toimittamista lokakuussa 2002 puhjenneesta ydinalan kriisistä huolimatta. EU on käyttänyt 283 miljoonaa euroa Pohjois-Korealle vuodesta 1995 toimitettuun elintarvikeapuun ja humanitaariseen apuun. Vallitsevasta poliittisesta tilanteesta huolimatta 18. marraskuuta 2002 kokoontunut yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvosto päätti, että EU:n pitäisi jatkaa humanitaarisen avun ja elintarvikeavun toimittamista Pohjois-Korealle.

Pohjois-Korealle vuosiksi 2001–2004 laaditussa maakohtaisessa strategia-asiakirjassa varattiin 15 miljoonaa euroa teknisen avun hankkeisiin, joilla maata autetaan suunnittelemaan taloutensa uudistaminen laajan koulutukseen ja instituutioiden kehittämiseen suunnatun ohjelman avulla. Tämän talousyhteistyöhön tarkoitettua avun (joka oli tarkoitus käynnistää kahdella pilottihankkeella, toinen markkinatalouden periaatteisiin perehdyttämisen ja toinen energiatehokkuuden alalla, molempien määräraha miljoonaa euroa, jatkotoimien määrärahat 15 miljoonaa euroa) täytäntöönpano keskeytetään toistaiseksi vallitsevan poliittisen tilanteen takia. EU on kuitenkin valmis lisäämään talousalan yhteistyötä Pohjois-Korean kanssa, jos maata koetteleva kriisi saadaan ratkaistuksi tyydyttävällä tavalla.

EU on ilmaissut huolensa Pohjois-Korean ihmisoikeustilanteesta maan kanssa käydyssä poliittisessa vuoropuhelussa, jota viimeksi käytiin Pjongjangissa kesäkuussa 2002. Keskusteluissa on tapahtunut pientä edistystä, ja Pohjois-Korea on sitoutunut aiempaa rakentavammin ihmisoikeuskeskusteluihin, mistä ovat osoituksena myönteiset huomiot valtiosta riippumattomien järjestöjen roolista sekä lupaukset ratkaista jäljellä olevat, niiden toimintaedellytyksiin liittyvät ongelmat. EU on vedonnut Kiinasta palaavien pakolaisten inhimillisen kohtelun puolesta Kiinan tiukennettua kantaansa pakolaiskysymyksessä sen jälkeen, kun pohjoiskorealaiset pakolaiset olivat hakeneet turvapaikkaa eräissä Pekingissä sijaitsevista ulkomaisista lähetystöissä. EU teki ihmisoikeuksia Pohjois-Koreassa käsittelevän päätöslauselma-aloitteen YK:n ihmisoikeustoimikunnan istunnossa Genevessä. Päätöslauselma hyväksyttiin 16. huhtikuuta.

(78) Vähemmän dramaattisissa mutta yhtä kaikki ongelmallisissa kumppanuuksissa EY:n poliittiset linjaukset ja tuki voidaan sisällyttää sen tavanomaisiin yhteistyövälineisiin. Ensisijaisia tavoitteita ovat yleensä seuraavat:

- säännöllisen vuoropuhelun jatkaminen kumppanimaan viranomaisten kanssa,
- institutionaalisten valmiuksien kehittämisen tukeminen,
- ihmisoikeuksiin ja johtamiseen liittyvien toimien tukeminen, ja

- hankkeet tai ohjelmat, joiden tavoitteena on haavoittuvimpien ryhmien perustarpeisiin vastaaminen muun muassa parantamalla köyhille tarkoitettujen palvelujen saatavuutta sekä kansalaisyhteiskunnan edistäminen erityisesti tukemalla valtiosta riippumattomia toimijoita ja työskentelemällä niiden kanssa.

(79) ANGOLA

KEHITYKSEN PÄÄASIALLISET ESTEET – Angolan 28-vuotinen sisällissota on estänyt vakaiden, vastuullisten ja demokraattisten instituutioiden ja käytäntöjen kehittymisen maassa, jota nykyisessä konfliktinjälkeisessä tilanteessa rasittaa edelleen henkilöresurssien puute ja heikot institutionaaliset valmiudet. Perusta riippumattoman oikeusjärjestelmän uudelleen organisoimiselle on hyvin heikko. Julkisen taloudenhoidon avoimuus on erityinen kompastuskivi; esimerkiksi öljytulojen valtaosaa ei kirjata budjettiin. Maan suurista luonnonvaroista saatavia tuloja voitaisiin siis hallinnoida paremmin kansalaisia hyödyttävällä tavalla. Kansalaisjärjestöt ovat edelleen varsin epävakaisia ja maan maine ihmisoikeusasioissa jatkuvasti huono. Korruptio on laajalle levinnyttä. Hallituksen ja EY:n näkemykset tavoitteiden priorisoinnista poikkeavat toisistaan. Hallituksen näkökulmasta instituutioiden uudistaminen on vasta kakkosjalla fyysisten kunnostustoimien jälkeen. EY on vakavasti huolissaan keskeisten institutionaalisten uudistusohjelmien täytäntöönpanosta erityisesti oikeuslaitoksen ja julkishallinnon osalta.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – Johtamiskulttuuria Angolassa tarkasteltaessa kolme seikkaa nousee ylitse muiden. Niistä tärkein on konfliktinjälkeiseen tilanteeseen liittyvien kiireellisten kysymysten, lähinnä humanitaarisen avun, ratkaisu. Tässä vaiheessa muut kysymykset on syytä jättää odottamaan. Toiseksi olisi otettava huomioon uusi yhteistyöympäristö eli Cotonoun sopimus ja johtamiseen liittyvät kansainväliset sitoumukset. Tästä syystä tarvitaan lähestymistapaa, jolla varmistetaan johdonmukaisuus poliittisten, kehitykseen liittyvien ja humanitaaristen näkökohtien välillä. Tässä yhteydessä poliittisen vuoropuhelun rooli korostuu; Angolan tapauksessa maata koskevan yhteisen kannan ja yhteistyöstrategian (maakohtainen strategia-asiakirja / maaohjelma) välillä on ollut tiivis vuorovaikutus. Nämä näkökohdat samoin kuin LRRD-periaate (hätäavun, kunnostustoimien ja kehityksen niveltäminen), joka on EY:n ja Angolan yhteistyöstrategian perusta, huomioon ottaen on omaksuttu vaiheittain etenevä lähestymistapa, joka perustuu maassa vallitsevan (konfliktinjälkeisen) tilanteen kehittymiseen hätäapuvaiheesta kunnostusvaiheeseen. Tämä yleinen lähestymistapa on johtanut tarkoituksenmukaisten lähtökohtien ja välineiden valintaan. Neuvoston 25. kesäkuuta 2002 vahvistamassa yhteisessä kannassa<sup>18</sup> korostetaan hyvää johtamistapaa välineenä varmistaa kytkös yhteistyön poliittisten ja köyhyyden vähentämiseen liittyvien näkökohtien välillä. Se tarjoaa kehyksen poliittiselle vuoropuhelulle. Avoimuuden puuttuminen öljytulojen hallinnoinnissa on yksi hallituksen ja avunantajien välisten keskustelujen pääaiheita. Hallitus ilmaisi olevansa sitoutunut täyteen avoimuuteen budjetin hoidossa. Tämä hallituksen myönteinen julkilausuma tulkitaan mahdolliseksi lähtökohdaksi vuoropuhelulle johtamiskulttuurin uudistamisesta. Öljytulojen avoimuuden osalta voitaisiin harkita Kimberleyn prosessin<sup>19</sup> kaltaista menettelyä. Asiaa

<sup>18</sup> EYVL L 167, 26.6.2002.

<sup>19</sup> Kimberleyn prosessi on maailmanlaajuinen aloite, jonka tavoitteena on lopettaa nk. veritimanttien kauppaa varmistamalla, että vientitimantit eivät ole peräisin konfliktialueilta.



koskevat keskustelut ja toimenpiteet voitaisiin käydä ja toteuttaa yhteistyön perinteisten alojen ulkopuolella sitä varten laaditun strategian pohjalta. Tässä yhteydessä *Publish What You Pay* -aloite, jossa öljytulojen avoimuus pyritään varmistamaan velvoittamalla EU:n tai Yhdysvaltain pörssiin listautuneet öljy-yhtiöt julkaisemaan kolmansien maiden hallituksille suorittamansa maksut, voisi olla hyödyllinen väline. Samaa voidaan Yhdistyneen kuningaskunnan kesäkuussa 2003 käynnistämästä kaivosteollisuuden avoimuutta ajavasta hankkeesta (*Extractive Industries' Transparency Initiative, EITI*), joka perustuu *Publish What You Pay* -aloitteeseen. Toistaiseksi Angola on päättänyt pitäytyä prosessin tarkkailijana.

#### (80) BANGLADESH

KEHITYKSEN PÄÄASIALLISET ESTEET – Hyvä johtamistapa on identifioitu Bangladeshin kehityksen suurimmaksi haasteeksi johtamiseen liittyvien ongelmien ja niiden köyhyyteen ja kehitykseen kohdistuvien negatiivisten vaikutusten laajuus huomioon ottaen. Tilanne on erityisen kriittinen politiikan johtamistavan osalta. Kiireellisimpiä kysymyksiä ovat 1) kokonaisvaltaisen korruptiontorjuntastrategian laatiminen sekä riippumattoman ja tehokkaan korruptiontorjuntakomission perustaminen; 2) rikosoikeuden uudistaminen, myös poliisivoimien kokonaisvaltainen uudistaminen ja tuomiovallan erottaminen toimeenpanovallasta; 3) hallinnon hajauttaminen ja paikallishallintoelinten toiminnan tehostaminen; ja 4) ihmisoikeuksien institutionaalistaminen ja edistäminen sekä riippumattoman ihmisoikeuskomitean ja oikeusasiamiehen viran perustaminen.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – EY:n lähestymistapa on kaksitahoinen sen toimiessa toisaalta osana kansainvälistä avunantajayhteisöä ja toisaalta kahdenvälisenä kumppanina. Kansainvälisen avunantajayhteisön osana EY on sektoriohjelmaa tukemalla aktivoinut valtion käymään poliittista vuoropuhelua. Kahdenvälisellä tasolla vuonna 2001 tehty yhteistyösopimus on kasvattanut johtamiskulttuurin merkitystä EY:n ja Bangladeshin suhteissa. Vaikka johtamiseen liittyvien toimien rahoitus maaohjelman puitteissa on rajattu suhteessa ongelman laajuuteen, hyvä johtamistapa on keskeinen monialainen kysymys maaohjelmassa. EY on hiljattain aloittanut poliittisen vuoropuhelun maan hallituksen kanssa; vuoropuhelu on osoittautumassa rakentavaksi ja hedelmälliseksi. Dramaattisen *Operation Clean Heart* -kampanjan jäljiltä johtamiskulttuurin korruptoituneisuus on EU:n toimielinten poliittisen asialistan kärkipäässä. Vaikka Bangladeshilla onkin vaikeuksia suhtautua julkisiin moitteisiin, viimeaikaisessa yhteydenpidossa on kuitenkin käynyt ilmi, että maan asenne EU:n ajamaan johtamistapaan on vakavoitumassa.

#### 4.3. Konfliktinjälkeiset tilanteet

(81) Konfliktin jäljiltä valtiolliset elimet eivät useinkaan toimi tai niitä ei ole ollenkaan. Niiden edellytykset tarjota julkisia palveluja ovat hyvin rajalliset. Maan jälleenrakentamisen puitteet muodostava tulitauko tai rauhansopimus pitää sisällään demokratisaation ja kansallisen sovittelun sekä talouden kehittämisstrategian. Maan edustajien ja avunantajayhteisön väliseen vuoropuheluun tarkoitettu järjestely toimii yleensä. Sen tarkoituksena on edistää kumppanien kesken käytäviä keskusteluja maan tukemisesta sen siirtyessä pitkän aikavälin kehitysvaiheeseen.

(82) Ensisijaisia tavoitteita konfliktinjälkeisessä tilanteessa ovat yleensä seuraavat:

- konfliktin perimmäisten syiden selvittäminen;
- eri toimijoiden (hallituksen, parlamentin, oikeusviranomaisten, poliittisten puolueiden, kansalaisyhteiskunnan) kyky ja valmius käsitellä konfliktin perimmäisiä syitä;
- osana sovitteluprosessia toteutettavat toimenpiteet;
- viranomaisten valmius puuttua johtamiskulttuuriin, joka on usein syynä konfliktin puhkeamiseen ja joka on saattaneet periytyä sodanjälkeiseen ympäristöön; ja
- hätäavun, kunnostamisen ja kehityksen niveltäminen.

(83) Ajaakseen köyhät huomioon ottavaa johtamiskulttuuria ja lisätäkseen hallitusten poliittista muutosvalmiutta avunantajat käyvät vuoropuhelua ja käyttävät sen tukena eri rahoitusvälineitä. Samanaikaisesti ne tarjoavat humanitaarista apua, joka on neutraalia ja jolla pyritään vastaamaan ihmisten tarpeisiin. Avunantajien keskinäinen koordinaatio on välttämätöntä kumppanimaan kanssa käytävän vuoropuhelun tehokkuuden ja tuloksellisuuden kannalta.

(84) GUATEMALA

KEHITYKSEN PÄÄASIALLISET ESTEET – Suurimpia esteitä ovat vuonna 1996 allekirjoitettujen rauhansopimusten hidas täytäntöönpano ja edistyksen puute demokratiaan siirtymisessä ja talouden kehittymisessä. Valtaosa konfliktiin johtaneista rakenteellisista ongelmista on ratkaisematta. Rauhansopimusten edellyttämien uudistusten täytäntöönpano ei etene, koska tarvittavat institutionaaliset valmiudet samoin kuin poliittinen tahto puuttuvat. Muita keskeisiä ongelmia ovat alkuperäiskansojen, jotka muodostavat maan väestön enemmistön, huomiotta jättäminen ja syrjintä, kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vähäinen osallistuminen erityisesti maaseudulla, ihmisoikeusaktivistien ja oikeuslaitoksen toimijoiden uhkailu, korruptio, huumekauppa ja rahanpesu. Oikeusjärjestelmän ja kansallisten poliisivoimien heikkous on ristiriidassa lisääntyvän turvattomuuden tunteen sekä oletettujen rinnakkaisten valtarakenteiden kanssa. Taloudessa on puututtava vääristyneeseen tulonjakoon, erittäin kapeaan veropohjaan ja verotulojen vähäisyyteen BKT:hen suhteutettuna muun muassa uusimalla verotusjärjestelmä.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – Merkittävä osa EY:n avusta on suunnattu johtamista sivuaville aloille (entisten sissien ja sotilaiden kotiuttaminen ja rehabilitointi; kansalaisten turvallisuuden kohentaminen perustamalla siviilipoliisivoimat ja varmistamalla niiden toiminta; oikeuslaitoksen vahvistaminen; kiinteistöjen oikeudellinen suojaaminen ottamalla käyttöön kansallinen kiinteistörekisteri; kansallisen oikeusasiamiehen tukeminen ihmisoikeuskysymyksissä). Vuosiksi 2002–2006 laaditun maakohtaisen strategia-asiakirjan päätavoitteena on luoda edellytykset rauhansopimuksen täytäntöönpanolle ja vahvistaa niitä. Yhteistyössä keskitytään lähinnä neuvoa-antavan ryhmän tapaamisen jatkotoimiin, joilla pyritään vauhdittamaan rauhansopimusten täytäntöönpanoa, sekä marraskuussa 2003 järjestettäviin yleisiin ja presidentinvaaleihin sekä niihin lähetettävän EU:n tarkkailuvaltuuskunnan

valmistelutöihin. Guatemala on myös yksi eurooppalaisen demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevan eurooppalaisen aloitteen (EIDHR) kohdamaa. Niin kutsuttu Mesodialogo on EY:n yhteistyötä Guatemalan kanssa käsittelevä pysyvä foorumi, jonka jäseniä ovat EY, EU:n jäsenvaltiot, Guatemalan hallitus sekä paikalliset ja EU:n kansalaisjärjestöt. EY:n tukemaa Mesodialogoa on lujitettava entisestään. Vuosien 2002-2006 maakohtaisessa strategia-asiakirjassa Mesodialogolla on edistetty muun muassa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen lisäämiseen suunnattujen avaintoimintojen valmistelua ja valtionhallinnon hajauttamista. Kahdenvälisellä tasolla EY:n lähestymistapaa täydentävät EU:n ja kuuden Keski-Amerikan maan käynnin, nk. San José'n vuoropuhelun yhteydessä vahvistetut periaatteet ja tavoitteet. Vuoropuhelu edisti osaltaan alueen rauhanprosessia ja demokratiakehitystä, ja sitä on sittemmin käyty uusista haasteista, jotka liittyvät kestäväan ja oikeudenmukaiseen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen sekä asianomaisten kahden alueen taloussiteiden syventämiseen.

## (85) RUANDA

KEHITYKSEN PÄÄASIAALLISET ESTEET – Vuosina 1959–1994 otettiin käyttöön etniseen ryhmäjakoon perustuvat lait, minkä seurauksena tutsi- ja twavähemmistöt joutuivat useiden verilöylyjen kohteeksi, mikä puolestaan johti pakolaisvirtojen syntyyn. Sisällissota puhkesi vuonna 1990 Ruandan miliisin ottaessa maan haltuunsa tutsienemmistöisen Ruandan isänmaallisen armeijan suojeluksessa. Arushassa vuonna 1993 allekirjoitetuissa sopimuksissa määrättiin muun muassa laaja-alaisen hallituksen muodostamisesta, armeijan supistamisesta ja siirtymävaiheen ohjelmasta. Huhtikuussa 1994 käynnistynyt tutsien ja maltillisten hutujen kansanmurha kuitenkin esti sopimusten täytäntöönpanon. Kansanmurha johti massiiviseen inhimillisten voimavarojen menetykseen ja institutionaalisten valmiuksien samoin kuin yhteiskunnallisen ja taloudellisen infrastruktuurin tuhoutumiseen: arvioilta 800 000 ihmistä tapettiin, 2 000 000 pakeni muihin maihin ja 1 500 000:sta tuli maan sisäisiä pakolaisia. Sodan ja kansanmurhan jälkiseuraukset ovat syynä Ruandan tämänhetkisiin yhteiskunnallisiin, poliittisiin ja taloudellisiin ongelmiin. Maan koulutettu väestö eliminoitiin – tapettiin, vangittiin tai ajettiin maanpakoon. Rajojen turvaaminen on velkatakaan ohella ankara rasite maan budjetille. Sitä rasittavat myös kansanmurhasta epäiltyjen vangittuna pitämisen ja oikeudenkäyntien kustannukset, mukaan luettuina uhreille maksettavat korvaukset. Ruandalaisten sotilaiden kotiuttamisen ja siviilielämään sopeuttamisen ohjelmasta aiheutuvat kustannukset ovat nekin huomattavat. Ruanda on perinteisesti kärsinyt maapinta-alan pienuudesta väestömäärään nähden, ja tuhansien entisten taistelijoiden yhteiskuntaan sopeuttaminen ei tule olemaan helppoa. Maa on rakentamassa itselleen uutta identiteettiä, joka ei perustu etniseen ryhmäjakoon. Avainasemassa on sovitteluprosessin loppuun saattaminen siirtymällä demokratiaan, tuomalla oikeuden eteen kansanmurhaan osallistumisesta syytetyt ja kohentamalla maan ihmisoikeustilannetta.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – EU ja sen jäsenvaltiot olivat ensimmäisten kansainvälisten toimijoiden joukossa tunnustamassa kansanmurhan jälkeisen hallinnon. Välittömästi kansanmurhan jälkeen EY:n yhteistyössä keskityttiin humanitaarisen apuun ja kuntoutukseen. Vuoden 1999 loppuun mennessä humanitaarisen avun tarve ei ollut enää pakottava, joten ECHO vetäytyi Ruandasta. Avunantajat ovat tukeneet hallituksen ohjelmaa talouden uudistamiseksi, ja eräät niistä, EY mukaan luettuna, ovat aloittaneet budjettituen antamisen Ruandalle. Ruanda on saavuttanut päätöksentekoaikojankohdan velkahelpotusten saamiseksi HIPC-aloitteesta.

Käynnissä olevissa toimita keskitytään institutionaaliseen tukeen valtiovarainministeriölle annettavan teknisen/logistisen tuen, yleisen väestölaskennan sekä hyvälle johtamiselle ja oikeusalalle annettavan tuen muodossa. Infrastruktuurin osalta keskitytään vedenjakelujärjestelmiin ja tiestön ylläpitoon. Samoin on jatkettu kansantalouden tukemista sekä maaseudun pienhankkeiden ja kaupunkien työvoimavaltaiten urakoiden rahoittamista. Yhdeksannen EKR:n maaohjelma allekirjoitettiin maaliskuussa 2003. Sen keskipisteessä ovat maaseudun ja maaseututalouden kehittäminen, liikenne ja maaseutualueiden vedenjakelu. Hallituksen ajaman talouden uudistusohjelman tukemista jatketaan. Myös institutionaalisten valmiuksien kehittämistä, demokratiaan siirtymistä, oikeusvaltioperiaatteen omaksumista, hallinnon hajauttamista sekä kansalaisyhteiskunnan merkitystä korostetaan.

Poliittisen vuoropuhelun kehyksenä toimii EU:n yhteinen kanta<sup>20</sup>, joka tarkistetaan vuosittain. Se kattaa sisäpoliittisen tilanteen eri näkökohdat (kansanmurhaan liittyvä oikeusprosessi, ihmisoikeudet, demokratiakehitys jne.) ja Ruandan ulkopoliittikan (osallisuus Kongon demokraattisen tasavallan konfliktiin ja sen luonnonvarojen hyväksikäyttö). EU nimitti vuonna 1996 erityisedustajan Afrikan suurten järvien alueelle. Alueen lähetystöjen päälliköt raportoivat säännöllisesti ihmisoikeustilanteesta ja poliittisista kysymyksistä. Siirtymävaihe päättyi 4. kesäkuuta 2003, jolloin maassa hyväksyttiin kansanäänestyksellä uusi perustuslaki. Elokuussa 2003 maassa valittiin presidentti yleisillä välittömällä vaaleilla, joiden tarkkailuun EU osallistui, ja vaikka niissä havaittiinkin joitakin sääntöjenvastaisuuksia, niitä pidettiin tärkeänä askeleena demokratiakehityksen vakiinnuttamisessa. Demokratiaan siirtymisen sinetöi syyslokakuun vaihteessa järjestetyt parlamenttivaalit. EU osallistui myös niiden tarkkailuun. Koko vaaliprosessin kattava EU:n vaalitarkkailuryhmän lopullinen kertomus valmistune lokakuun 2003 puolivälissä.

#### **4.4. Toimivat kumppanuudet**

- (86) Toimivassa yhteistyökumppanuudessa hallitus on sitoutunut kehitystavoitteisiin ja kansainvälisesti sovittuihin päämääriin. Kansalliset instituutiot, kansalaisyhteiskunta ja avunantajat osallistuvat keskusteluihin, joiden tavoitteena on kansallinen kehitysstrategia (tai köyhyyden vähentämisstrategia), jonka hallitus panee avunantajien tuella asteittain täytäntöön. Odotettavissa olevat tulokset riippuvat pitkälle kumppanimaan sitoutumisesta ja poliittisesta tahdosta, avunantajan teknisestä ja taloudellisesta tuesta sekä kumppanimaan valmiuksista ja institutionaalisen vakauden tasosta. Kumppanimaan kanssa käytävässä tavanomaisessa vuoropuhelussa käsitellään kaikkia yhteistyöhön liittyviä aiheita ja kysymyksiä säännöllisesti ja avoimesti.
- (87) Toimivissa kumppanuuksissa ensisijaisilla toimilla pitäisi pyrkiä varmistamaan, että johtamisen alalla pannaan täytäntöön asianmukaisia politiikkoja ja köyhät huomioon ottavia uudistusohjelmia. Ensisijaisia tavoitteita ovat yleensä seuraavat:
- jatkuvan ja toimivan vuoropuhelun varmistaminen kumppanimaiden kanssa,

<sup>20</sup>

EYVL L 285, 23.10.2002.

- demokraattista johtamiskulttuuria, kansalaisten osallistumista ja oikeussuojaa edistävän tuen antaminen,
- ihmisoikeustoimien tukeminen,
- valtiollisten elinten avoimuuden, vastuullisuuden ja tehokkuuden lujittaminen tukemalla institutionaalisten valmiuksien kehittämistä kaikilla hyvän johtamisen ja oikeusvaltion tasoilla, mukaan luettuina julkishallinnon kaikkien osa-alueiden, turvajärjestelmän, verotuksen ja verohallinnon, budjetoinnin, tilintarkastuksen, tilastoinnin jne. uudistaminen,
- institutionaalisen tuen sisällyttäminen yhteistyöohjelmien muille osa-alueille,
- kansalaisyhteiskunnan valmiuksien edistäminen osallistua politiikan tekoon ja poliittisiin keskusteluihin.

## (88) VÄLIMEREN ALUE

KEHITYKSEN PÄÄASIAALLISET ESTEET – Kaikilla Välimeren kumppanimailla on edessään merkittäviä, niin poliittisia kuin taloudellisiakin haasteita. Poliitikassa useimmille Välimeren kumppanimaille on tyypillistä epämääräiset johtamiskäytännöt ja heikosti kehittynyt kansalaisyhteiskunta. Talouden alalla alueella tarvitaan perusteellista rakenneuudistusta MEDA-kumppaneiden talouskasvun parantamiseksi ja työpaikkojen luomiseksi nopeasti kasvavalle työvoimalle. Työllisyyden pitäminen nykyisellä korkealla tasolla edellyttäisi noin seitsemän prosentin talouskasvua, mikä on nykyistä huomattavasti korkeampi. Tavoitteessa epäonnistuminen lisää köyhyyttä ja yhteiskunnallisia painetta, mikä heijastuisi merkittävällä tavalla maiden rajojen ulkopuolelle. Markkinoiden avoimuus ja korruption torjunta ovat nekin vakavasti otettavia haasteita. Muuttoliike on polttopisteessä; EU on enenevässä määrin huolissaan MEDA-kumppanimaista ja niiden kautta virtaavista laittomista siirtolaisista. Kumppanimaat puolestaan valittavat EU:hun laillisesti sijoittautuneiden siirtolaisten kohtelusta. Kokonaisvaltaisen ja tasapainoisen lähestymistavan löytäminen on yhteinen haaste. Terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja huumekaupan torjuntaan liittyvät kysymykset ovat nekin asialistan kärkipäässä. Ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja demokratian tila alueella antaa edelleen aihetta huoleen; itsevaltaiset hallitukset ja heikko kansalaisyhteiskunta johtavat yhdessä siihen, että ihmisoikeuksien ja demokratian periaatteiden kunnioittamisessa on merkittäviä puutteita.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – Instituutioiden uudistaminen on Euro–Välimeri-kumppanuuden avaintekijä sekä monen- että kahdenvälisessä yhteistyössä. Barcelonan prosessia toteutetaan eri foorumeilla, muun muassa Euro–Välimeri-ministerikokouksissa, Euro–Välimeri-komiteassa sekä eri asiantuntijaryhmissä ja -komiteoissa, joissa käsitellään johtamiseen liittyviä kysymyksiä (instituutioiden uudistamista, markkinoiden avoimuutta, oikeamielistä oikeudenhoitoa jne.). Kahdenvälisellä tasolla instituutioiden uudistamista ajetaan assosiaatiosopimuksin, jollainen on Syyriaa lukuun ottamatta tehty kaikkien Välimeren kumppanien kanssa. Kyseisissä sopimuksissa määrätään poliittisesta vuoropuhelusta, EU:n kanssa käytävän kaupan asteittaisesta vapauttamisesta sekä yhteistyöstä monilla talouden, yhteiskunnan ja kulttuurin osa-alueilla.

Laajempaa Eurooppaa ja uudenlaista naapuruutta koskevassa tiedonannossaan komissio esitteli kunnianhimoisen tavoitteen: sellaisen laajennetun rauhan, vakauden ja vaurauden alueen luominen, joka pitää sisällään itäiset ja eteläiset naapurit (Välimeren maat) ja joka perustuu yhteisille arvoille ja syvällekäyvään yhdentymiseen. Vastineeksi edistymisestä poliittisten, taloudellisten ja institutionaalisten uudistusten täytäntöönpanossa EU:n naapurimaiden taloudellisia ja poliittisia kytköksiä EU:hun tiivistetään. Tämä tavoite on tarkoitus toteuttaa toimintasuunnitelmien avulla. Suunnitelmien osa-alueita ovat demokratian vahvistaminen, ihmisoikeuksien kunnioittaminen, hyvä johtamistapa sekä oikeusvaltio.

EU:n suhteissa Välimeren kumppanimaihin keskitytään poliittisten uudistusten ja taloushallinnon tukemiseen muun muassa käymällä säännöllistä talouden alan vuoropuhelua niin kahdenvälisellä kuin alueellisellakin tasolla. Talouspolitiikasta sekä lainsäädäntö- ja sääntelykehyksistä käytävää vuoropuhelua täydentää poliittinen neuvonanto, joka kattaa budjettimenettelyn uudenaikaistamisen avoimuuden lisäämiseksi sekä julkisen varainhoidon ja instituutioiden valvontamekanismin. Uudistusten helpottamiseksi annetaan myös asianmukaista asiantuntija-apua.

Yhteistyö oikeus- ja sisäasioiden alalla on aloitettu Välimeren alueella vasta hiljattain. Valenciassa huhtikuussa 2002 kokoontuneet ulkoministerit hyväksyivät Euro-Välimeri-ohjelmaa koskevan puiteasiakirjan. Ohjelma kattaa oikeudellisen yhteistyön, terrorismin, huumekaupan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan sekä maahanmuuttajien kotouttamiseen, muuttoliikkeeseen ja ihmisten liikkumiseen liittyvät kysymykset. Valencian Euro-Välimeri-ministerikokouksessa sovittiin myös oikeus- ja sisäasioita koskevasta alueellisesta toimintasuunnitelmasta. Välimeren kumppanimaiden kanssa määriteltiin ensisijaiset tavoitteet useiden kokousten ja kesäkuussa 2003 pidetyn viisipäiväisen workshopin päätteeksi. Jäsenvaltioiden ja Välimeren maiden oikeudelliset asiantuntijat ja muut alan toimijat tekevät nyt yhteistyötä yhteisten välineiden/ohjelmien suunnittelemiseksi tuomareiden, syyttäjien ja poliisien kouluttamiseen terrorismin, järjestäytyneen rikollisuuden ja rahanpesun ensisijaisilla toiminta-aloilla. Oikeus- ja sisäasioiden alan ohjelmia sisältyy myös moniin maaohjelmiin.

Ihmisoikeuksiin ja demokratiaan liittyviä kysymyksiä käsitellään Välimeren kumppanimaiden kanssa assosiaatiosopimusten, EIDHR-aloitteen ja MEDA-ohjelman yhteydessä. Komissio antoi taannoin *Välimeren alueen kumppanimaiden kanssa toteutettavien, ihmisoikeuksiin ja demokratiakehitykseen liittyvien EU:n toimien lujittaminen* -nimisen tiedonannon, jossa määritellään strategiset suuntaviivat kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle tähän avainkysymykseen.

#### (89) BURKINA FASO

KEHITYKSEN PÄÄASIALLISET ESTEET – Institutionaalisia valmiuksia ja kansalaisyhteiskuntaa on vahvistettava. Oikeusjärjestelmän välttämätön uudistus on käynnissä. Luonnonvarojen puute, ympäristön tilan heikkeneminen, kuivuus (Sahelin ilmasto) sekä suuri riippuvuus maataloudesta (joka työllistää 80 prosenttia aktiiviväestöstä ja edustaa 40:ä prosenttia BKT:stä) yhdessä viennin yksipuolisuuden kanssa ovat kaikki pitkän aikavälin kehityksen suuria esteitä. Erillinen huolenaihe on yhteiskunnallinen konflikti, jonka esiintyminen on tosin rajallista ja satunnaista. Alueen tilanteella voi olla vaikutusta useiden naapurimaissa asuvien burkinafasolaisten taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin.

KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET – Köyhyden vähentäminen on etusijalla kaikissa EY:n toimissa, jotka perustuvat hallituksen johdolla toteutettavaan köyhyden vähentämisstrategiaan. EY:n erilaisten tukimuotojen sekä jäsenvaltioiden ja muiden kumppaneiden toimien välillä vallitsee suuri johdonmukaisuus ja läheisyys. Burkina Fason ja EU:n kumppanuusstrategiassa jatketaan talouden ja alakohtaisten poliittikkojen vakiinnuttamista ja pyritään lisäämään uudistuksille annettavaa tukea oikeusvaltion vakiinnuttamisen ja hallinnon hajauttamisen välityksellä, mikä edellyttää avunsaajien nykyistä laajempaa osallistumista. Tärkeimpiin EY:n rahoittamiin ohjelmiin, joiden painopistealaja ovat budjettituki, liikenne ja instituutioiden kehittäminen, kuuluu oikeusjärjestelmän vakiinnuttaminen, väestön elinolosuhteiden parantaminen vesihuoltoa kehittämällä sekä hajautetun yhteistyön ohjelma. Burkina Faso on saanut apua myös yhteisöjen talousarviosta (yhteisrahoitus valtiosta riippumattomien järjestöjen kanssa, ihmisoikeudet, demokratia jne.).

Lisäksi Burkina Faso on toiminut pilottimaana sovellettaessa uutta lähestymistapaa budjettitukeen. Myöntämällä varoja budjetin kautta vapautetaan varoja toistuviin menoihin (opettajien palkkoihin, oppikirjoihin, lääkkeisiin jne.), jotka ovat välttämättömiä, jotta investoinneilla voitaisiin vähentää köyhyyttä. Kansallisten budjettijärjestelmien hyödyntäminen auttaa lievittämään akuuttia varainpuutetta, joka tekee hyvästä asioiden hoidosta käytännöllisesti katsoen mahdotonta. Rahoituksen kytkeminen julkisen varainhoidon tehostamiseen toimii kannustimena tilanteen parantamiseen, ja liitännäistoimenpiteenä annettava valmiuksien kehittämistuki mahdollistaa parannukset. Muun rahoituksen kytkeminen tuloksiin toimii hallituksen suuntaan kannustimena siirtää huomio panoksista – mitä käytetään mihin – tuloksiin eli siihen, mihin varainkäytöllä päästään (koulunkäynnin lisääntyminen, koulutuksen loppuun suorittaminen, rokotusohjelmat jne.). Tämä auttaa kehittämään hallinnon johtamistapaa tarkoituksenmukaisempien kannustimien ja tulosvastuun muodossa. Ensimmäisissä Burkina Fasossa toteutetuissa budjettitukitoimissa käytettiin indikaattorina terveydenhuoltopalvelujen saatavuutta; tämän johdosta selvisi, että vaikka terveyskeskuksia rakennettiin lisää, muiden panosten puuttuessa niiden palveluja käyttävien ihmisten määrä laski. Tämä havainto johti terveyden alalla toteutettavien toimien uudelleenkohdentamiseen, mitä tuki ylimääräisten toistuviin menoihin tarkoitettujen määrärahojen saatavuus budjettituen muodossa. Yhdistämällä voimavarat muiden avunantajien kanssa helpotetaan painetta, jota monien eri avunantajien hankkeet aiheuttavat Burkina Fason julkiselle sektorille, mikä puolestaan tarkoittaa huomattavia säästöjä maassa, jonka hallinnon valmiudet ovat varsin rajalliset. Varojen kanavointi kansallisten budjettijärjestelmien kautta mahdollistaa yhtenäisen suunnittelu- ja kirjanpitokehityksen.

#### (90) ITÄ-EUROOPPA ja KESKI-AASIA

KEHITYKSEN PÄÄASIAALLISET ESTEET – Useissa Itä-Euroopan ja Keski-Aasian maissa instituutiot ja johtamiskulttuuri ovat edelleen huonoissa kantimissa. Eri korruptiomittarit – muun muassa Transparency Internationalin käyttämä *Corruption Perception Index* – osoittavat, että korrupatio on ongelma monissa uusissa itsenäisissä valtioissa. Samaan tulokseen päätyivät alueen liiketoimintaedellytyksiä ja siellä toimivien yritysten tuloksia kartoittaneet Euroopan jälleenrakennus- ja kehitys pankki ja Maailmanpankki. Uusien itsenäisten valtioiden julkishallinto kärsii useista puutteista, joista esimerkkeinä mainittakoon a) sellaisten instituutioiden toiminnan jatkuminen, joiden tehtäviä ja organisaatiota ei ole uudistettu; b) tarve perustaa kokonaan uusia elimiä

ja instituutioita vastaamaan uusista valtiollisista tehtävistä tai c) lakkauttaa tarpeettomat toiminnot; d) virkamiesten oikeuksia ja velvollisuuksia säätelevän lainsäädännön aukot ja vanhakantaisuus; e) avoimuuden ja vastuullisuuden puutteesta sekä matalista palkoista johtuvan korruption laaja-alainen esiintyminen valtionhallinnossa; f) henkilöstöjohtamisen heikot valmiudet tai ainakin niiden vajavainen hyödyntäminen julkishallinnossa; g) julkishallinnon ammatillisuutta rasittavat tietyt merkittävät seikat, kuten matalat palkat sekä kannustimien ja ammatillisten valmiuksien kehittämismahdollisuuksien puuttuminen.

**KESKEISET POLIITTISET LINJAUKSET/TOIMET** – EU-yhteistyössä tavoitteena on solmia uusien itsenäisten valtioiden kanssa kumppanuus, joka edistää ja tukee demokratian periaatteiden ja ihmisoikeuksien kunnioittamista sekä markkinataloutteen siirtymistä. Nämä tavoitteet perustuvat näiden maiden enemmistön kanssa tehtyihin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksiin (PCA), Venäjän ja Ukrainan osalta yhteisiin strategioihin, ja ovat osa alueen poliittisen ja strategisen merkityksen EU:lle tunnustavaa läheisyyspolitiikkaa. EU:n laajentuessa itään tämän kumppanuuden strateginen merkitys kasvaa entisestään. Venäjän ja läntisten uusien itsenäisten valtioiden kohdalla kiinnitetään erityishuomiota aloitteisiin, joilla puututaan keskeisiin rajat ylittäviin ongelmiin, kuten järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja korruptioon. Johtamiskulttuurin kehittämisessä ja korruption torjumisessa hallinnonuudistus on ratkaisevassa asemassa, koska siinä puututaan ongelman perimmäiseen syyhyn eli taloudellisen toiminnan byrokraattiseen ylisääntelyyn, mikä tekee ympäristön korruptiolle otolliseksi. Tacis-ohjelman keskeisenä pitkän aikavälin tavoitteena on tukea julkisen sektorin, oikeuslaitoksen ja lainsäädännön uudistamista. Tacis-ohjelmassa annetaan poliittista ohjausta muun muassa seuraavissa kysymyksissä: valtion budjetin, alueellisen varainhoidon ja julkisten hankintojen uudistaminen, julkishallinnon eturistiriitoja ehkäisevät säännöt ja määräykset, kansalaisten vapaa tiedonsaanti, virkamiesten oikeusasema sekä koulutus ja henkilöasiat julkishallinnossa. EIDHR-aloitteella tuetaan ja edistetään oikeusvaltiota, oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja inhimillistä vankilajärjestelmää, hyvää johtamistapaa sekä korruption torjuntaa. EU toimii johtamiskysymyksissä sekä rahanpesun ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa tiiviissä yhteistyössä eurooppalaisten ja kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston, ETYJin ja YK:n kanssa. Uusista itsenäisistä valtioista kuusi (Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Tadžikistan, Ukraina ja Venäjä) on OECD:n siirtymätalouksia varten kehittämän korruption vastaisen verkoston puitteissa ottanut hiljattain käyttöön alueellisen korruptiontorjuntasuunnitelman. Suunnitelma sitoo maat tiettyihin toimiin, joilla lisätään julkisen sektorin rehellisyyttä ja avoimuutta, edistetään yritysten vastuuta ja tilintekovelvollisuutta ja taataan kansalaisten aktiivinen osallistuminen uudistuksia tehtäessä.

## **5. PÄÄTELMÄT**

(91) Johtamisesta on tullut merkittävä avunantajien tuen kohde kehitysyhteistyöohjelmien yhteydessä. Ohjelmat perustuvat maiden itsensä ohjaamiin strategioihin, millä halutaan tunnustaa kansallisten viranomaisten ensisijainen vastuu ja sisäpolitiikkojen merkitys. Johtamisella tarkoitetaan sääntöjä, prosesseja ja menettelytapoja, joilla yhteiskunnassa ilmennetään etuja, hallitaan resursseja ja käytetään valtaa. Se on erittäin olennainen osa köyhyyden vähentämisstrategioita. Johtamiskysymyksiin keskittyminen edellyttää yhteistyötä hallitusten kanssa ja niiden valmiuksien kehittämistä kaikilla yhteistyön aloilla:



terveydenhuollossa, koulutuksessa, liikenteessä, maaseudun kehittämisessä jne. Se edellyttää myös hallinnon uudistusten tukemista, julkisen varainhoidon tehostamista, turvajärjestelmien parantamista jne. Samoin siihen kuuluu kansalaisyhteiskunnan tukeminen ja kannustaminen osallistumaan päivänpolitiikkaan. Johtamiskulttuurin maakohtainen analyysi toimii poliittisen ja hallinnollisen järjestelmän laadun ja toiminnan perusmittarina.

- (92) Cotonoun sopimus perustuu tälle kokonaisvaltaiselle lähestymistavalle ja toimii esimerkkinä muille sopimuksille, jotka EU tekee kolmansien maiden kanssa. Sen sisältämä sitoumus hyvään johtamistapaan on AKT-EU-kumppanuuden keskeinen osatekijä, josta käydään säännöllistä vuoropuhelua ja joka on yksilöity yhteisön tuen kohdealaksi. Valtiosta riippumattomien tekijöiden osallistuminen on osa kyseistä prosessia. Sopimukseen sisältyy myös vakaviin korruptiotapauksiin puuttumista koskevia erityisiä määräyksiä, joiden mukaan neuvottelujen jälkeen on mahdollista toteuttaa aiheellisia toimenpiteitä.
- (93) Koska johtamiskysymykset on määritelty marraskuussa 2000 annetussa poliittisessa julkilausumassa yhdeksi EY:n kehitysyhteistyön ensisijaiseksi kohteeksi, ne sisältyvät moniin EU:n ulkomaanavun ohjelmiin ja välineisiin. Kyseisten ohjelmien ja välineiden vaikutus köyhyyden vähenemiseen, kestäväan kehitykseen ja instituutioiden vakauteen riippuu pitkälle poliittisen vuoropuhelun tasosta ja kaikkien asianomaisten osallistumisesta uudistusprosessiin. EY:llä on tällä hetkellä käynnissä useita ohjelmia ja se käy poliittista vuoropuhelua useimmissa kehitysmaissa/-alueilla (Välimeren alueella, Aasiassa, Latinalaisessa Amerikassa, Afrikassa jne.). Ohjelmat ja vuoropuhelu ovat osoitus EU:n pyrkimyksistä parantaa kumppanimaiden hallinnon, talouden ja politiikan johtamistapaa. Vuoropuhelua käydään myös monenvälisellä tasolla.
- (94) EU on vähitellen laatimassa jäsenvaltioiden ja muiden avunantajien kokemuksiin ja parhaisiin käytäntöihin perustuvaa poliittista puitekehystä johtamiskysymysten käsittelyyn. Tämän tiedonannon luvussa 4 esitellyt poliittinen ohjelma ja havaintoesimerkit käytännön toimista ovat perusta neuvoston, Euroopan parlamentin ja kumppaneiden kanssa jatkossa käytäville keskusteluille. Ohjelma ja toimet tarjoavat valikoiman vaihtoehtoisia lähestymistapoja ja johtoperiaatteet, joita on tarkoitus soveltaa maakohtaisesti. Edelleen tiedonannossa ehdotetaan käytännöllistä lähestymistapaa johtamiseen ja tapoja soveltaa eri indikaattoreita ja vahvistetaan tarve käyttää eri poliittisia ja rahoituksellisia välineitä johdonmukaisella tavalla.
- (95) Myös EY:n ja EU:n jäsenvaltioiden toimintojen koordinoitua ja täydentävyyttä on lisättävä omaksumalla yhteisiä poliittisia periaatteita tällä erityisalalla. EU:n eri jäsenvaltioiden suhtautuminen johtamiseen on yleisellä tasolla yhdenmukainen, mikä tarjoaa hyvän perustan edellä mainituille pyrkimyksille.

- (96) Neuvoston ja parlamentin kanssa käytävän keskustelun pohjalta komissio laatii edellä mainitut poliittiset periaatteet käytännön suuntaviivoiksi ja käsikirjaksi, joiden tarkoituksena on auttaa lähetystöjä hallinnoimaan johtamiseen liittyviä EY:n kehitysyhteistyöohjelmia johdonmukaisella tavalla. Maa-/aluekohtaisiin strategia-asiakirjoihin liittyvä prosessi ja kyseisten asiakirjojen määräaikaisten uudelleentarkastelut muodostavat asianmukaisen kehyksen, jolla EU:n ulkomaantoimintojen ensisijaiset tavoitteet, välineet ja määrärahat voidaan kytkeä toisiinsa johdonmukaisesti maa-/aluetasolla.

## LIITE

### *Lyhenneluettelo*

AKT	Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maat
AU	Afrikan unioni
APRM	Afrikan maiden vertaisarviointijärjestelmä
Cards	EY:n Länsi-Balkanin avustusohjelma
EY	Euroopan yhteisöECHOEuroopan yhteisön humanitaarisen avun toimisto
EKR	Euroopan kehitysrahasto
EIDHR	demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen aloite
EU	Euroopan unioni
HIPC	voimakkaasti velkaantuneet köyhät maat
IDB	Latinalaisen Amerikan kehityspankki
MEDA	EY:n avustusohjelma Marokolle, Algerialle, Tunisialle (Maghreb-maat), Egyptille, Jordanielle, palestiinalaishallinnolle, Libanonille, Syyrialle (Mashrek-maat), Turkille, Kyprokselle ja Maltalle; Libyalla tarkkailijan asema
NEPAD	Afrikan uusi kumppanuusaloite
OECD	Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö
OAS	Amerikan maiden järjestö
San Josén ryhmä	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ja Panama
Tacis	EY:n avustusohjelma Armenialle, Azerbaidžanille, Georgialle, Kazakstanille, Kirgisistanille, Moldovalle, Mongolialle, Tadžikistanille, Turkmenistanille, Ukrainalle, Uzbekistanille, Valko-Venäjälle ja Venäjälle,
YK	Yhdistyneet Kansakunnat
WTO	Maailman kauppajärjestö