

# Kansalaisyhteiskunnan rooli Cotonoun sopimuksessa

Esimerkkinä Euroopan unionin ja Dominikaanisen tasavallan yhteistyö



Kent Wilska • 2003

# **KEPA**

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
RAPORTTISARJA, NUMERO 63

Kansi: Kari Markkanen

Kuva: H.Kastenskov

Taitto: Kari Markkanen, Petri Ruotsalainen

KEPAN TOIMINTAA TUETAAN JULKISIN VAROIN  
ULKOASIAINMINISTERIÖN KEHITYSYHT-  
EISTYÖOSASTON KANSALAIJÄRJESTÖMÄÄRÄ-  
RAHOISTA.

## KANSALAISYHTEISKUNNAN ROOLI COTONOUN SOPIMUKSESSA

Esimerkkinä Euroopan unionin ja Dominikaanisen tasavallan yhteistyö

---

Kent Wilska  
Kehitysyhteistyön palvelukeskus (KEPA)  
Santo Domingo 5.9.2003

## SISÄLLYSLUETTELO

LYHENTEET 3

TAULUKOT 3

### **1. JOHDANTO 4**

### **2. DOMINIKAANINEN TASAVALTA EU-AKT-YHTEISTYÖSSÄ 5**

2.1. Lomé'n sopimuksesta Cotonoun sopimukseen 6

2.2. Dominikaanisen tasavallan kehitysrahoitus 8

2.3. Taloudellinen kumppanuus 10

• *Talouden rakenteesta 10*

• *Kauppasopimukset 12*

### **3. YHTEISTYÖN MONITOROINTI 14**

### **4. KANSALAISYHTEISKUNNAN ROOLI YHTEISTYÖSSÄ 16**

4.1. Dominikaanisen tasavallan kansalaisyhteiskunnasta 16

4.2. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen maatukistrategian ja maaohjelman laatimiseen 17

• *Kiinnostus Cotonoun sopimusta kohtaan kasvaa Sambiassa 20*

• *Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen rajallista Mosambikissa 21*

4.3. EU:n yhteistyön pääsektorit ja rahoitus 21

4.4. Maaohjelman toteuttaminen 22

• *Koulutus 22*

• *Vesi 23*

• *Kaivossektori 25*

4.5. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen maaohjelman toteutukseen 26

• *Valtiosta riippumattomat toimijat 26*

• *Käytännön järjestelyistä 27*

### **5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ 29**

LÄHDELUETTELO 32

## LYHENTEET

AKT	Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren
ALCA	Amerikan vapaakauppa-alue
BKT	bruttokansantuote
CARICOM	Karibian yhteisöä
CBI	Caribbean Basin Initiative
CBTPA	Caribbean Basin Trade Partnership Act
CEPAL	YK:n Latinalaisen Amerikan ja Karibian talouskomissio
CIECA	Centro de Investigación Económica para el Caribe
CNUS	Consejo Nacional de Unidad Sindical
CSS	Country Support Strategy
ECDPM	European Centre for Development Policy Management
EPA	Economic Partnership Agreements
EKR	Euroopan kehitysrahasto
EU	Euroopan unioni
IDB	Amerikan kehityspankki
IMF	Kansainvälinen valuuttarahasto
KEPA	Kehitysyhteistyön palvelukeskus
ONAPLAN	Oficina Nacional de Planificación
ONG	Organización no gubernamental, NGO – non governmental organization
ONFED	Oficina Nacional del Ordenador para los Fondos Europeos de Desarrollo
OSC	Kansalaisyhteiskunnan järjestöt – organizaciones de sociedad civil
PLANDE	Plan de Desarrollo de Educación
SYSMIN	Stabilization of Export Earnings from Mining Products.
WTO	Maailman kauppajärjestö
YK	Yhdistyneet kansakunnat

## TAULUKOT

- Taulukko 1. Inhimillisen kehityksen tunnuslukuja
- Taulukko 2. Kehitysrahoittajat Dominikaanisessa tasavallassa
- Taulukko 3. Aktiivisen työvoiman jakautuminen
- Taulukko 4. BKT:n jakautuminen 1997-2001
- Taulukko 5. Yhdeksannen EKR:n rahoitus

## LAATIKOT

- Laatikko 1. Cotonoun sopimuksen uudistukset
- Laatikko 2. Yhteistyöohjelman taustaoletukset
- Laatikko 3. Poliittisesti arkaluontoinen yksityistäminen
- Laatikko 4. Yhteenveltoa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen onnistumisesta

## 1. JOHDANTO

Kehitysyhteistyön palvelukeskus (KEPA) on mukana Eurostep-verkoston hankkeessa, jonka tavoitteena on valvoa ja tukea kansalaisyhteiskunnan osallistumista Cotonoun sopimuksen puitteissa tapahtuvan Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren (AKT) valtioiden ja Euroopan unionin (EU) välisen yhteistyön suunnitteluun ja toteutukseen. KEPA on mukana hankkeessa Dominikaanisessa tasavallassa, Mosambikissa ja Sambiassa.

Tämän raportin tarkoituksena on analysoida EU:n ja Dominikaanisen tasavallan yhteistyöhön liittyviä kysymyksiä Cotonoun sopimukseen liittyen. Raportissa keskitytään erityisesti kansalaisyhteiskunnan mahdollisuuksiin osallistua yhteistyön eri vaiheisiin. Raportti sisältää kuvauksen siitä, mitä kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Cotonoun sopimuksen yhteistyöhön tarkoittaa käytännössä keskituloisessa AKT-maassa. Tarkoituksena on viedä keskustelua lähemmäs todellisuutta sopimustekstien sanahelinästä. Raportti ei ole akateeminen tutkimus, vaan se on tarkoitettu käytännön esimerkiksi ja viitteeksi EU:n kehitysyhteistyöhön osallistuville tahoille.

KEPA tukee Dominikaanisessa tasavallassa eri kansalaisjärjestöjen muodostamaa kattojärjestöä Foro Ciudadanoa Cotonoun sopimuksen monitoroinnissa. Foro Ciudadanoon kuuluu yli 300 jäsenjärjestöä eri aloilta. Käytännön monitorointityötä Foro Ciudadanon puolesta toteuttaa sen jäsenjärjestö Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA).

Raportin laatija on itse osallistunut Dominikaanisen tasavallan ja EU:n viranomaisten järjestämiin Cotonoun sopimukseen liittyviin kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuuksiin 14.3.2001, 11.12.2002 ja 25.4.2003. Lisäksi raportin laatija on osallistunut CIECAN ja Foro Ciudadanon järjestämiin aiheeseen liittyviin tapahtumiin 26.9.2002, 10.12.2002, 24.4.2003 ja 30.4.2003. Laatija työskenteli KEPAn yhteystoimitsijana / tiedottajana Dominikaanisessa tasavallassa 2,5 vuotta (helmikuu 2001 – heinäkuu 2003). Tämä raportti kuvaa tilannetta sen laatimishetkellä kesäkuussa 2003. Raportissa esiintyvät mielipiteet ovat laatijan henkilökohtaisia, ne eivät edusta välttämättä KEPAn mielipiteitä.

## 2. DOMINIKAANINEN TASAVALTA EU-AKT –YHTEISTYÖSSÄ

Dominikaanisen tasavallan talouskasvu oli eräs maailman nopeimpia 1990-luvun loppupuolella. Maan bruttokansantuote (BKT) henkeä kohden laskettuna kasvoi keskimäärin 4,3 prosenttia vuodessa vuosina 1992-2001 (koko BKT kasvoi keskimäärin 6,1 prosenttia vuodessa), mikä oli Latinalaisen Amerikan korkein kasvuluku. Dominikaanisen tasavallan talouskehitystä ja integroitumista kansainväliseen talouteen ovat viime aikoina ylistäneet muun muassa maan hallitus, kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Maailman kauppajärjestö (WTO) ja YK:n Latinalaisen Amerikan ja Karibian talouskomissio (CEPAL). (Wilska 2002a)

Dominikaanisen tasavallan voimakas talouskasvu 1990-luvulla vähensi köyhyyttä. Maailmanpankin tietojen mukaan köyhiä oli 37 prosenttia kokonaisväestöstä vuonna 1986. Vuonna 1992 köyhyysrajan alapuolella eläviä oli enää 34 prosenttia ja 29 prosenttia vuonna 1998. Vastaavat luvut äärimmäisen köyhyyden (extreme poverty) osalta olivat yhdeksän, seitsemän ja viisi prosenttia.<sup>1</sup> (World Bank 2001)

Taloukasvusta huolimatta suuri osa väestöstä on jäänyt sen hyötyjen ulottumattomiin. Näin on käynyt erityisesti maaseudulla. Köyhyysluvat ovat selkeästi korkeammat maaseudulla kuin kaupungeissa. Maaseudulla köyhiä oli 42 prosenttia (1,3 miljoonaa henkilöä) vuonna 1998, kun kaupungeissa luku oli 21 prosenttia (miljoona henkilöä). Köyhyys on keskittynyt maaseudulle, kaupunkien slummeihin sekä läntiselle raja-alueelle. Suuri osa köyhistä on haitilaisia siirtolaisia. Köyhyys on läheisesti kytköksissä työttömyyteen ja informaalisektorilla työskentelyyn. (World Bank 2001 ; WTO 2002)

<b>Taulukko 1. Inhimillisen kehityksen tunnuslukuja</b>	<b>Haiti</b>	<b>Dominikaaninen tasavalta</b>	<b>Kuuba</b>	<b>Nicaragua</b>
Väestö (miljoonia, v. 2000)	8.1	8.4	11.2	5.1
Odotettu elinikä (v. 2000)	52.6	67.1	76	68.4
BKT / hlö (v. 2000, USD ostovoimapariteetilla mitattuna)	1467	6033	---	2366
Köyhyys (% väestöstä kansallisen köyhyysrajan alapuolella, v. 1997-2000)	65	20.6	---	50.3
Lukutaitoisuus (% yli 15 vuotiaasta väestöstä, v. 2000)	49.8	83.6	96.7	66.5
Terveystuotomenot (% BKT:sta, v. 1998)				
-julkiset	1.4	1.9	---	8.5
-yksityiset	2.8	3.0	---	4.0
Tyydyttävät saniteettimahdollisuudet (% väestöstä, v. 2000)	28	71	95	84
Aliravittuja (% väestöstä, v. 1997-99)	56	25	17	29
Koulutusmenot (julkiset, % BKT:sta, v. 1995-97)	1.9 *	2.3	6.7	3.9
Virallinen kehitysapu (% BKT:sta, v. 2000)	5.1	0.3	---	23.4
Virallinen kehitysapu / hlö (USD, v. 2000)	25.6	7.5	3.9	110.8
Ulkomaanvelan hoitokulut (% BKT:sta, v. 2000)	1.0	2.6	---	12.5
Ulkomaanvelan hoitokulut (% viennistä, v. 2000)	8.0	4.8	---	23.0

\* Vuosina 1985-87

Lähde: laadittu UNDP (2002) lukujen perusteella.

<sup>1</sup> Maailmanpankin tutkimuksen äärimmäinen köyhyysraja oli 493 pesoa kuussa (tuolloin noin 30 dollarin kuukausitulot) ja köyhyysraja 1080 pesoa (noin 65 dollarin kuukausitulot). (World Bank 2001) CEPALin (2002) arvioiden mukaan köyhyysrajan alapuolella eläviä olisi ollut noin 32 prosenttia vuonna 1997, ja äärimmäisessä köyhyydessä eläviä 11 prosenttia kokonaisväestöstä. WTO (2002) puolestaan arvioi köyhyyden 25 prosenttiin. Arviot heittävät jonkin verran riippuen niiden metodologiasta. Karkea arvio kuitenkin olisi, että noin vajaa kolmannes maan väestöstä elää köyhyysrajan alapuolella.

## 2.1. Lomén sopimuksesta Cotonoun sopimuksen

EU:n AKT-maihin suuntautunutta kehitysyhteistyö- ja kauppapolitiikkaa viitoitti vuosina 1975-2000 Lomén sopimus. Euroopan yhteisöä muodostettaessa kuuden alkuperäisen jäsenmaan siirtomaat assosioitiin mukaan Rooman sopimuksessa 1957. Järjestelyn uudistaminen tuli kuitenkin pian tarpeelliseksi useiden siirtomaiden itsenäistyessä. Uusi tilanne synnytti Yaounden sopimukset vuosille 1963-69 sekä 1969-74. Yhteistyö AKT-maiden kanssa rahoitettiin Euroopan kehitysrahastosta (EKR) sekä Euroopan investointipankista. (Saavalainen 1998 ; Räisänen 1998)

Ennen Lomén I sopimusta vuonna 1975 suurin osa yhteistyöstä keskittyi ranskankieliseen Afrikkaan. Britannian liittyminen Euroopan talousyhteisöön vuonna 1973 aloitti yhteistyön laajenemisen Lomén sopimuksen aikana. (European Centre for Development Policy Management, ECDPM 2001) Lomén I sopimus ulotti yhteistyön 46 maahan, joihin kuuluivat myös Britannian entiset siirtomaat (Saavalainen 1998). Ranskalaispainotteinen ulkopolitiikka alkoi vähitellen monipuolistua. Espanjan ja Portugalin liittyminen EU:n jäseniksi 1980-luvulla vei kiinnostusta kohti Latinalaista Amerikkaa. (Wilska 1999)<sup>2</sup>

Dominikaanisen tasavallan ja Euroopan unionin välinen yhteistyö alkoi varsinaisesti 1990-luvulla. Dominikaaninen tasavalta anoi ensimmäisen kerran pääsyä Lomén sopimukseen vuonna 1984. Toinen hakemus tehtiin vuonna 1987. Seuraavien vuosien aikana käydyt neuvottelut tuottivat tulosta ja maa tuli mukaan Lomén sopimukseen 15.12.1989. (CIECA 2001a)

EU:n oman laajenemisen ja uusien jäsenmaiden intressien lisäksi paineet Lomén sopimuksen uudistamiseksi kasvoivat. Tällaisia tekijöitä olivat mm. kylmän sodan loppuminen, talouden globalisaation kiihtyminen sekä WTO:n kehittyminen. (Räisänen 1998 ; CIECA 2001a ; European Commission 2000b)

Lomén sopimuksen uudistamiseen vaikuttivat ulkoisten tekijöiden lisäksi myös sisäiset heikkoudet. Kohdemaiden yksilöllisiin olosuhteisiin ei kiinnitetty tarpeeksi huomiota, mikä vei pohjaa yhteistyön tehokkuudelta. Yhteistyöstä muodostui monimutkainen prosessi liian monine tavoitteineen, välineineen ja menettelytapoineen. Viivästymiset ja byrokrania heikensivät tehokkuutta ja vähensivät kehitysvaikutuksia. AKT-maiden kaupalle myönnetty yksipuolinen etuisuuskohtelu auttoi vain eräitä maita ja sektoreita. Kaiken kaikkiaan AKT-maiden osuus EU-markkinoilla supistui supistumisestaan: 25 vuoden aikana Lomén sopimuksen ollessa voimassa AKT-maiden osuus EU:n kokonaistuonnista pieneni lähes kahdeksasta prosentista noin kolmeen prosenttiin. (European Commission 2000b ; ECDPM 2001)

Myös Dominikaanisessa tasavallassa Lomén sopimuksen puitteissa toteutetun EU:n kehitysyhteistyön katsottiin jakautuneen liian monelle eri alalle. Hankkeiden toimeenpanossa ilmentyneet ongelmat toivat esiin Dominikaanisen tasavallan instituutioiden heikkoudet ja julkisen hallinnon uudistusten tarpeen. Eräänä lisäongelmana on ollut, ettei hallitus ole koordinoinut paremmin ulkomaisten rahoittajien toimia. Vuosien 1996-2000 yhteistyön arvioinnissa suositeltiin, että EU:n kehitysyhteistyö linkitettäisiin hallituksen puolelta toteutettaviin, tarkasti määriteltyihin toimenpiteisiin<sup>3</sup> institutionaalisten uudistusten ja köyhyyden vastaisten toimenpiteiden osalta. (Comisión Europea 2002)

<sup>2</sup> AKT-maat olivat EU:n ”preferenssipyramidin” kärjessä vuodesta 1975. Perässä tulivat Aasia, Latinalainen Amerikka ja muut kehitysmaat. 1990-luvulla kauppapolitiikka ja turvallisuuskysymykset nousivat EU:n ulkopolitiikassa etusijalle. Preferenssipyramidissa tapahtui muutos, etusijalle astuivat Keski- ja Itä-Euroopan maat sekä Välimeren alue. Myös taloudellisesti ”kiinnostavammat” kehitysmaat Aasiassa ja Latinalaisessa Amerikassa nostivat merkitystään. (Wilska 1999)



Dominikaaninen tasavalta allekirjoitti EU:n kanssa uuden yhteistyösopimuksen 23. kesäkuuta 2000 Beninin pääkaupungissa Cotonoussa, yhdessä muiden AKT-maiden kanssa. Sopimuksen määrittelemässä yhteistyössä on viisi peruspilaria: poliittinen ulottuvuus, osallistava lähestymistapa, keskittyminen köyhyyden vähentämiseen, taloudellinen yhteistyö ja rahoitusyhteistyön uudistaminen. Tarkoituksena on edetä yhteistyötä kohti tasavertaista kumppanuutta. (ECDPM 2001 ; European Commission 2000a ; 2000b)

### ***Laatikko 1. Cotonoun sopimuksen uudistukset***

Cotonoun sopimuksen ensimmäinen uutuus verrattuna aikaisempaan yhteistyöhön on poliittisen ulottuvuuden korostaminen. Sopimuksen peruseriaatteita on ihmisoikeuksien, demokratian ja laillisuusperiaatteen (rule of law) kunnioittaminen. Keskeisenä elementtinä on myös hyvä hallinto (good governance). Näiden periaatteiden rikkominen voi johtaa periaatteessa EU:n tuen keskeyttämiseen. (ECDPM 2001 ; European Commission 2000a ; 2000b)

Toisena keskeisenä uutuutena on valtiosta riippumattomien toimijoiden<sup>4</sup> ottaminen mukaan yhteistyön suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin (katso lisää kappaleessa 3). Erityisesti yksityisen sektorin roolia korostetaan ja sen rooli kehityksen moottorina tunnustetaan eksplisiittisesti. (ECDPM 2001 ; European Commission 2000b)

Kolmantena muutoksena ovat uudet kauppasopimukset (katso lisää kappaleessa 4). Lomé'n sopimuksessa EU myönsi yksipuolisesti kauppaehtoja AKT-maille. Nyt tarkoituksena on solmia vastavuoroisia talouskumppanuussopimuksia (EPA, Economic Partnership Agreements) eri maiden tai maaryhmien kanssa. Neuvottelut ovat jo käynnistyneet ja sopimukset astuvat voimaan vuoden 2008 alussa, jota seuraa 12 vuoden siirtymäaika. Kaikista köyhimmat AKT-maat voivat pitää yksipuoliset kauppaehtot. (ECDPM 2001 ; European Commission 2000b)

Neljäs uudistus koskee yhteistyön ohjelmallista toteutusta. Jatkossa ”kiinteät” tuloksista riippumattomat maksatukset eivät enää ole mahdollisia. Yhteistyön tuloksia voidaan seurata maaohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden ja indikaattoreiden avulla. Periaatteessa tämä tarkoittaisi, että tukea voidaan maksaa enemmän ”hyvin suoriutuville” maille ja vähentää ”huonosti suoriutuvilta” mailta. (ECDPM 2001 ; European Commission 2000b) Rahoituserät ovat sidottu suorituksiin. EU voi siis olla maksamatta niitä jos väliarviot antavat siihen aihetta. EU voi muuttaa myönnettyä rahoitusta kahden tai neljän vuoden kuluttua maatukistrategian ja maaohjelman allekirjoittamisen jälkeen tehtävän arvioinnin perusteella. Rahoituseriä voidaan muuttaa tuolloisten tarpeiden ja saavutettujen tulosten perusteella. (Comisión Europea 2002)

<sup>3</sup> Esimerkiksi tietty lakiuudistus (Comisión Europea 2002).

<sup>4</sup> Englanniksi, *non state actors*. Espanjaksi, *actores no estatales*. Sopimuksen suomenkielisessä käännöksessä käytetään termiä ”valtiosta riippumattomat toimijat”, jota käytetään myös tässä raportissa. Termi saattaa olla hieman harhaanjohtava, sillä useat näistä toimijoista saattavat olla esimerkiksi rahoituksen suhteen hyvin riippuvaisia valtiosta. Termi ”ei-valtiollinen toimija” voisi olla parempi, sitä ei kuitenkaan käytetä tässä raportissa sekaannuksien välttämiseksi.

## 2.2. Dominikaanisen tasavallan kehitysrahoitus

Tilastojen perusteella kehitysavulla on vain hyvin pieni vaikutus Dominikaanisen tasavallan taloudelliseen kehitykseen. Vuonna 2000 maan vastaanottama virallinen kehitysapu oli 62,4 miljoonaa dollaria mikä vastasi 0,3 prosenttia BKT:sta tai 7,5 dollaria henkeä kohden laskettuna. Vertailuna esimerkiksi Nicaraguan vastaavat luvut olivat 23,4 prosenttia BKT:sta ja lähes 111 dollaria henkeä kohden. (UNDP 2002)

Dominikaanisen tasavallan vastaanottama virallinen kehitysapu oli keskimäärin 111 miljoonaa dollaria vuodessa vuosina 1997-2001. (OECD 2003) Lahjoitukset muodostivat alle 0,8 prosenttia valtion tuloista vuosina 2001-2002. (Banco Central de la República Dominicana 2003)

Virallista kehitysapua voidaan verrata esimerkiksi ulkomailla asuvien siirtolaisten kotiin lähettämiin varoihin. Yksityiset siirtolaisten maahan lähettämät tulonsiirrot ovat maan toiseksi suurin ulkomaanvaluutan lähde. Vuonna 2001 ne ylsivät 1,8 miljardiin dollariin. Suurin osa rahasta on peräisin Yhdysvalloissa asuvilta siirtolaisilta. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Ulkomailta tulevat rahalähetykset ovat tärkeä osa köyhimpien väestönosien tuloista.

### Taulukko 2. Kehitysrahoittajat Dominikaanisessa tasavallassa

Yhteistyön ala	Tukevat instituutiot ja maat
Yksityinen sektori (investointien houkuttelevuus, viennin edistäminen, kilpailukykyyn parantaminen)	Amerikan kehityspankki (IDB), Euroopan investointipankki, EU, Espanja, Yhdysvallat
Makrotaloudelliset uudistukset	Maaailmanpankki, IDB
Maatalous	IDB, Ranska, Yhdysvallat
Taloudellinen infrastruktuuri (energia, telekommunikaatio, kuljetukset)	Maaailmanpankki, IDB, Euroopan investointipankki, Yhdysvallat
Terveystieteiden huolto	Maaailmanpankki, IDB, YK, Espanja, Iso-Britannia, EU
Hallinnon uudistukset	Maaailmanpankki, IDB, YK, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Yhdysvallat, EU
Ympäristön suojeleminen	Maaailmanpankki, IDB, YK, Saksa, Espanja, Yhdysvallat, EU
Koulutus	Maaailmanpankki, IDB, Iso-Britannia, Yhdysvallat
Vesi	IDB, Saksa, Espanja, Yhdysvallat

Lähde: laadittu Comisión Europea 2002 perusteella.

EU:n jäsenmailla on tärkeä rooli bilateraalisisina rahoittajina (lahjoitukset ja lainat). Suurimmat rahoittajat ovat Espanja, Saksa, Ranska ja Italia. EU-maiden lisäksi tärkeitä rahoittajia ovat Yhdysvallat, Japani ja Taiwan. Lisäksi Dominikaaninen tasavalta vastaanottaa lainoja Maailmanpankilta ja Amerikan kehityspankilta (IDB). (Comisión Europea 2002)

Erityisesti hallinnon uudistukset – joita voidaan pitää eräänlaisena ”muotiasiana”- ovat houkutteleet suuren määrän rahoittajia. Dominikaanisessa uudistuksissa rahoittavat IDB, Maailmanpankki, YK, Saksa, Ranska, Iso-Britannia, Yhdysvallat ja EU. Hallinnon uudistukset tarkoittavat laajalti eri teemoja, kuten esimerkiksi tullihallinnon uudistuksia, hallinnon hajauttamista, oikeus- ja poliisilaitoksen uudistuksia, demokratisaatiota, tukea kansalaisyhteiskunnalle, rahanpesua ja korruption vastaista taistelua.

Laaja tuki hallinnon uudistuksille oli eräs syy siihen, ettei EU yhdeksännessä EKR:ssa enää keskity tälle alalle. Ympäristönsuojeluun panostaa myös laaja joukko rahoittajia, joita ovat IDB, Maailmanpankki, YK, Saksa, Espanja, Yhdysvallat ja EU. Koulutuksen tukemisessa ovat EU:n lisäksi mukana ainakin IDB, Maailmanpankki, Britannia ja Yhdysvallat. Vesihuollon parissa toimivat puolestaan IDB, Saksa, Espanja ja Yhdysvallat.<sup>5</sup> (Comisión Europea 2002)

Dominikaanisen tasavallan ensimmäisen maaohjelman<sup>6</sup> rahoitus tuli seitsemännessä EKR:sta (CIECA 2001a). Seitsemännen EKR:n rahoitus oli 85 miljoonaa euroa, josta oli vuonna 2002 maksettu noin 97 prosenttia. Varat käytettiin pääosin luonnonsuojeluhankkeisiin sekä koulutus- ja saniteettisektoreille. Lisäksi rahoitettiin sosiaalisen sektorin hankkeita 218 miljoonalla eurolla talouden rakennesopeutusohjelmiin liittyen. Kaivossektorille kanavoitiin SYSMIN<sup>7</sup> ohjelman kautta 23 miljoonaa euroa. (Comisión Europea 2002)

Toisen maaohjelman rahoitus tuli kahdeksannesta EKR:sta, josta oli viime vuonna sitouduttu 98 prosenttiin asti, mutta maksettu vain noin 10 prosenttia. 110 miljoonan euron rahoitus kohdennettiin pääosin vesi- ja saniteettisektoreille sekä valtionhallinnon uudistuksiin. (Comisión Europea 2002 ; CIECA 2001a)

Cotonoun sopimukseen liittyvän Dominikaanisen tasavallan kolmannen maaohjelman rahoitus vuosille 2001-2007 tulee yhdeksännessä EKR:sta ja on 176 miljoonan euron suuruinen. (Comisión Europea 2002) Jos tämä jaetaan vuosille 2003-2007 tulee keskimääräiseksi vuosirahoitukseksi hieman yli 35 miljoonaa euroa.

Lisäksi Euroopan investointipankki on rahoittanut pienten ja keskisuurten yritysten tuotannollisia hankkeita sekä energiasektorin hankkeita yhteensä 80 miljoonalla eurolla vuodesta 1989 (Comisión Europea 2002).

---

<sup>5</sup> EU:n ja Dominikaanisen tasavallan välistä yhteistyötä vuosina 2001-2007 ohjaavassa maatukistrategiassa ja ohjelmassa ei mainita eri kehitysrhoittajien rahallisia panoksia muuta kuin muutaman hankkeen osalta. (Comisión Europea 2002). Kokonaisvaltaisia jakaumia ei voi tehdä tämän puutteellisen tiedon perusteella. Raportin laatijalla ei ollut myöskään käytössä muuta yksityiskohtaisempaa tietoa maan vastaanottamasta kehitysrhoituksesta.

<sup>6</sup> National Indicative Programme tai Programa Nacional Indicativo.

<sup>7</sup> Stabilization of Export Earnings from Mining Products.

## 2.3 Taloudellinen kumppanuus

### • *Talouden rakenteesta*

Dominikaaninen tasavalta on muuttunut palvelutaloudeksi viimeisen 30 vuoden aikana. Palvelusektorin osuus maan BKT:sta oli noin 55 prosenttia vuosina 1997-2001. Sektori (mukaanlukien julkiset palvelut) työllisti noin 63 prosenttia maan aktiivisesta työvoimasta vuonna 2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Vuonna 1970 palvelusektorilla työskenteli noin 31 prosenttia aktiivisesta työvoimasta. (CEPAL 2002a)

Turismi on noussut maan talouden erääksi keskeisimmäksi sektoriksi viimeisen 20 vuoden aikana. Matkailu on tärkein ulkomaisen valuutan lähde. Matkailutulot olivat 2,7 miljardia dollaria vuonna 2001. Maassa vierailee lähes 2,5 miljoonaa turistia vuosittain. Hotelli- ja ravintola-ala työllisti hieman alle kuusi prosenttia maan aktiivisesta työvoimasta vuonna 2001. Osuus BKT:sta on samaa luokkaa. (Banco Central de la República Dominicana 2002a)

Maatalouden ja kaivosteollisuuden raaka-aineet olivat vientisektorin perustana aina 1980-luvulle asti. 1980-luvun velkakriisiä seurannut valuutan voimakas devalvoituminen sekä Yhdysvaltojen myöntämät tullietuudet tarjosivat kasvualustan vapaatuotantoalueiden kokoonpanoteollisuuden kehittymiselle. (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación 2002 ; Vicens et al. 1998)

Vapaatuotantoalueiden vienti ylsi 4,5 miljardiin dollariin vuonna 2001. Alueet ovat merkittävä tekijä Dominikaanisen tasavallan taloudessa, ne kattavat noin 85 prosenttia maan kokonaisviennistä ja kolme prosenttia maan BKT:sta. Vapaatuotantoalueet työllistävät runsaan viisi prosenttia maan työvoimasta, noin 175 000 henkilöä vuonna 2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a ; Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación 2002)

Vapaatuotantoalueiden yritykset tuovat maahan suurimman osan raaka-aineista ja puolivalmisteista, joita ne käyttävät tuotannossaan, joten niiden luoma nettovaluuttatulo on huomattavasti kokonaisvientiä pienempi. Vuonna 2001 alueiden luomat, maahan jäävät valuuttatulot olivat noin miljardi dollaria. Tämä oli kuitenkin enemmän kuin maan kaikki muu vienti yhteensä. (Banco Central de la República Dominicana 2002a)

Koko tehdasteollisuuden<sup>8</sup> osuus maan BKT:sta oli hieman alle 17 prosenttia vuosina 1997-2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Tehdasteollisuuden osuus kokonaistuotannosta on noussut kolme prosenttiyksikköä viimeisen 20 vuoden aikana. (CEPAL 2002a) Tehdasteollisuuden eri alat työllistivät hieman yli 15 prosenttia maan aktiivisesta työvoimasta vuonna 2001. Maan teollisuus on jakautunut vientiin suuntautuneeseen vapaatuotantoon sekä kotimarkkinateollisuuteen. Tehdasteollisuuden tärkeimmät alat ovat vapaatuotantoteollisuuden lisäksi sokeriteollisuus, muu maataloustuotteiden jatkojalostus ja pakkaus sekä rakentamiseen liittyvät sementti- ja terästeollisuus. (Banco Central de la República Dominicana 2002a ; WTO 2002)

---

<sup>8</sup> Manufacturing

<b>Taulukko 3. Aktiivisen työvoiman jakautuminen</b>	Henkilöä	Osuus
Maa- ja karjatalous	474.344	14.9%
Kaivosteollisuus	5.830	0.2%
Tehdasteollisuus	486.679	15.3%
Sähkö, kaasu, vesi	28.836	0.9%
Rakennusteollisuus	209.795	6.6%
Kauppa	686.086	21.6%
Hotellit ja ravintolat	179.931	5.7%
Kuljetus ja kommunikaatio	241.058	7.6%
Rahoitus ja vakuutukset	56.415	1.8%
Julkinen hallinto ja puolustus	151.662	4.8%
Muut palvelut	655.901	20.6%
Yhteensä	3.176.537	100.0%

Lähde: Banco Central de la República Dominicana 2002.

<b>Taulukko 4. BKT:n jakautuminen 1997-2001</b>	Osuus
Maa- ja karjatalous	11.6 %
Kaivosteollisuus	1.9 %
Tehdasteollisuus	16.9 %
Sähkö, kaasu, vesi	2.2 %
Rakennusteollisuus	12.6 %
Kauppa	13.0 %
Hotellit ja ravintolat	6.5 %
Kuljetus ja kommunikaatio	11.9 %
Rahoitus	4.2 %
Julkinen sektori	7.6 %
Muut palvelut	11.6 %
Yhteensä	100.0%

Huom. Viiden vuoden keskiarvo

Lähde: Laadittu Banco Central de la República Dominicana 2002 perusteella.

Maataloussektorin osuus maan BKT:sta oli noin 11,5 prosenttia vuosina 1997-2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Maatalouden osuus kokonaistuotannosta on ollut vähitellen laskussa. Vuonna 1980 sektorin osuus BKT:sta oli 21 prosenttia. (CEPAL 2002a) Maatalouden osuuden supistuminen kokonaistuotannossa on tuntunut voimakkaasti työllisyysrakenteessa. Maataloussektori työllisti hieman alle 15 prosenttia maan aktiivisesta työvoimasta vuonna 2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Vuonna 1970 vielä lähes 55 prosenttia aktiivisesta työvoimasta työskenteli maataloudessa. Rakennemuutos oli nopein 1980-luvulla. (CEPAL 2002a)

Maatalouden tärkeitä tuotantokasveja ovat riisi, maissi, sokeri, tupakka, kahvi, kaakao, pavut, peruna, kassava, bataatti, jamssi, tomaatti, kurpitsa, banaani, ananas, kookos ja appelsiini.

Näistä tärkeitä vientituotteita ovat sokeri (89 miljoonaa dollaria vuonna 2001), tupakka (30 miljoonaa), kahvi (11 miljoonaa) ja kaakao (43 miljoonaa). Näiden tuotteiden vienti oli alle neljä pro-

senttia maan kokonaisviennistä vuonna 2001. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Banaanin vienti oli 33 miljoonaa dollaria WTO:n (2002) mukaan.

Maataloussektorin kauppa on viime vuosina kääntynyt alijäämäiseksi Dominikaaniselle tasavallalle. Maatalouden alamäkeen ovat osin vaikuttaneet kaupan vapauttaminen sekä tehoton maatalouspolitiikka. (CIECA 2001b)

#### • *Kauppasopimukset*

Dominikaanisen tasavallan integroitumista maailmankauppaan on pidetty yhtenä maan viimeaikaisen taloudellisen menestyksen avaintekijöistä. Tällä hetkellä Dominikaanisen tasavallan ehdottomasti tärkein kauppajärjestely on Yhdysvaltojen Karibian alueetta koskeva ”Karibian aloite” (CBI, Caribbean Basin Initiative) sekä siihen liittyvä CBTPA-sopimus (Caribbean Basin Trade Partnership Act), jotka takaavat vastavuorottaman etuisuuskohtelun 24:lle Karibian ja Keski-Amerikan maalle. Dominikaaninen tasavalta vie Yhdysvaltoihin tekstiilejä, jalkineita, sikareita ja tupakkaa sopimuksen puitteissa. (WTO 2002) Sopimuksilla on ollut keskeinen rooli Dominikaanisen tasavallan vapaatuotannossa.

Tavarakaupan osalta Dominikaaninen tasavalta on vahvasti integroitunut Pohjois-Amerikkaan. Yhdysvaltojen osuus Dominikaanisen tasavallan viennistä oli 40 prosenttia vuonna 2001. Tuonnissa osuus oli 52 prosenttia. Amerikan mantereen kaikkien maiden osuus oli 54 prosenttia viennistä ja 79 prosenttia tuonnista. Euroopan osuus oli vastaavasti 20 ja 10 prosenttia. (WTO 2002) Nämä luvut koskevat ”kansallista kauppaa” eli niissä eivät ole mukana vapaatuotantoalueiden vienti ja tuonti.

Vuonna 2001 maan vapaatuotantoalueilla toimivista hieman yli 500 yrityksestä 25 (alle 5 prosenttia) oli EU-maista. Lähes puolet alueiden yrityksistä on Yhdysvalloista. Noin kolmannes yrityksistä on Dominikaanisesta tasavallasta. Kolmanneksi suurimpana yksittäisenä alkuperämaana oli Etelä-Korea (24 yritystä). Yli 400 yrityksen vientialueena on Yhdysvallat. Suurin osa vapaatuotantoalueiden yrityksistä toimi vuonna 2001 tekstiiliteollisuudessa (n. 51 %). Muuta merkittävät alat olivat palvelualan yritykset (n. 17 %), elektroniikka (4,7%) tupakka (4,3%), korut (3,5%) sekä jalkineet (2,7%). (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación 2002)

Maan vapaatuotantoedut olivat vaarassa poistua WTO:n säännösten myötä vuonna 2003. WTO:n Dohan ministerikokouksessa marraskuussa 2001 tätä määräaikaä jatkettiin kuitenkin vuoden 2007 loppuun. Dominikaanisen tasavallan hallitus oli pyrkinyt saamaan jatkoajan aina vuoteen 2018. (Wilska 2002a)

Dominikaaninen tasavalta on pyrkinyt mukaan suunnitteilla olevaan Yhdysvaltojen ja Keski-Amerikan väliseen vapaakauppasopimukseen. Viranomaiset pelkäävät maan tekstiiliteollisuuden (ja muun vapaatuotantoteollisuuden) joutuvan alakynteen, jos maa jää sopimuksen ulkopuolelle. Dominikaaninen tasavalta osallistuu myös käynnissä olevaan Amerikan vapaakauppa-alueen (ALCA)<sup>9</sup> valmisteluun. Neuvottelut koko mantereen kattavan vapaakauppa-alueen muodostamiseksi on tarkoitus saada päätökseen vuoden 2005 tammikuuhun mennessä, ja sopimuksen tulisi astua voimaan saman vuoden loppuun mennessä. (WTO 2002)

Cotonoun sopimuksen tavoitteena on pyrkiä vastavuoroiseen kaupan vapauttamiseen EU:n ja AKT-maiden välillä. Uusista kauppasopimuksista käytetään nimeä ”talouskumppanuussopimus” (Economic Partnership Agreement, EPA).

Samalla on tarkoitus edistää AKT-maiden alueellisten taloudellisten ryhmittymien omaa integroitumista. Sopimuksia voitaisiin tulevaisuudessa solmia näiden ryhmien ja EU:n välillä. Uusien

<sup>9</sup> ALCA, Area de Libre Comercio de las Americas tai FTAA, Free Trade Area of the Americas.

sopimusten tulee olla sopusoinnussa WTO:n määräysten kanssa. Sopimusneuvottelut alkoivat virallisesti syyskuussa 2002 EU:n ja 77 AKT-maan välillä.

Ensimmäisen vuoden aikana on tarkoituksena neuvotella yleisistä teemoista, jotka ovat yhteisiä kaikille maille. Tämän vaiheen jälkeen jokaisen maan tulee ilmoittaa EU:lle, jos se haluaa jatkaa neuvotteluja osana jotakin AKT-maiden alueellista ryhmää. Neuvottelut päättyvät vuoden 2007 lopussa, jonka jälkeen alkaa sopimuksien asteittainen toimeenpano, joka kestää vuoteen 2020 asti. Siirtymäajan on tarkoitus lieventää kaupan vapauttamisen aiheuttamia vaikutuksia AKT-maissa ja antaa näin maiden talouksille riittävästi sopeutumisaikaa. AKT-maat voivat halutessaan edetä aikataulua nopeamminkin.

Lopputuloksena muodostuu vapaakauppa-alue EU:n kanssa. Tämä ei koske ainoastaan tavarakauppa vaan myös palveluja. EPA-sopimuksen pitäisi olla nimensä mukaan taloussopimuksia, ei ainoastaan "kauppasopimuksia". Kaupan ulkopuolelle sopimuksia laajentaa muun muassa EU:n tarjoama kehitysrahoitus EKR:sta ja Euroopan investointipankista. (Comisión Europea 2003)

Lomén sopimuksen puitteissa Dominikaanisen tasavallan tuotteet ovat päässeet EU-markkinoille tullivapaasti jo 12 vuotta. Poikkeuksena ovat eräät maataloustuotteet ja elintarvikkeet. Tähän asti EU:n Dominikaaniselle tasavallalle myöntämät etuudet ovat olleet yksipuolisia. Cotonoun sopimuksessa kaavailtujen uusien kauppasopimusten tullessa voimaan myös Dominikaanisen tasavallan on alennettava ja lopulta poistettava tullinsa EU-maiden vienniltä. Neuvottelutilanne tulee olemaan työntäyteinen, sillä samaan aikaan on käynnissä useita muita neuvotteluita erityisesti ALCAan liittyen.

Dominikaaninen tasavalta ei ole vielä ilmoittanut EU:lle, aikooko se neuvotella EPA:n yksin vai osana Karibian yhteisöä (CARICOM). Päätöstä varten olisi syytä tehdä tarvittavat analyysit ja sen jälkeen poliittinen päätös. EU antaa maalle sekä teknistä tukea että rahoitusta tutkimuksiin. (Comisión Europea 2003)

Kauppasopimusten vaikutusten arviointi etukäteen on erittäin vaikeaa, erityisesti tässä tapauksessa, kun neuvottelut ovat vasta alkuvaiheessa ja sopimuksen sisältö on vielä suurelta osin auki. Tässä raportissa voidaan esittää vain hyvin yleisluontoisia arvioita kauppasopimuksen mahdollisista vaikutuksista.

Useimpien Latinalaisen Amerikan ja Karibian maiden keskeisiä tavoitteita on uusien vientimarkkinoiden löytäminen ja vientirakenteen monipuolistaminen. Tämä pätee myös Dominikaaniseen tasavaltaan. Pohjois-Amerikan markkinat ovat Dominikaaniselle tasavallalle tällä hetkellä ensisijaiset, myös käynnissä olevat alueelliset kauppasopimukset ovat erittäin merkittäviä. Dominikaanisen tasavallan mukanolo tai poisjääminen ALCAsta voisi vaikuttaa merkittävästi sen kaupalliseen kilpailuasemaan. Ilman EU:n sopimusta Dominikaaninen tasavalta integroituu ALCAan edetessä todennäköisesti yhä tiiviimmin alueellisiin tuotantoketjuihin.

Tällä hetkellä EU-maiden osuus Dominikaanisen tasavallan viennistä on noin 20 prosenttia. Vapaakauppasopimus tarjoaisi ainakin paremman mahdollisuuden säilyttää EU merkittävänä vastapainona Yhdysvalloille ja alueellisille markkinoille. Riippuvaisuus vain muutamasta vientikohteesta on riskialttiimpaa kuin jos markkinoita on useita. Näin jotkut maat voivat korvata toisia laskusuhdanteen aikana tai tuonin supistuessa.

Dominikaanisen tasavallan kauppataase (tavarakauppa) on kroonisesti ja syvästi alijäämäinen, mikä aiheuttaa riippuvuutta ulkomaisesta rahoituksesta. Makrotasolla kauppasopimusta voidaan pitää myönteisenä, jos se lisää vientiä enemmän kuin tuontia ja edesauttaa näin tasapainoisempaa talouskehitystä. Jos sopimus vain lisää maan kaupan epätasapainoa, sen hyödyllisyys voidaan kyseenalaistaa. Dominikaanisen tasavallan kauppa EU:n kanssa on syvästi alijäämäistä. Vuodesta 1990 maan vienti EU:iin kasvoi runsaasta 100 miljoonasta eurosta runsaaseen 300

miljoonaan. Samaan aikaan maan tuonti EU:sta kasvoi kuitenkin 200 miljoonasta eurosta yli 1,1 miljardiin euroon. (Comisión Europea 2003)

WTO:n sääntöjen mukaan vapaakauppasopimuksen on katettava vähintään 90 prosenttia kaikista tuotteista, eikä mitään tärkeimpiä sektoreita, kuten maataloutta saa jättää sopimuksen ulkopuolelle. Täten tietyille Dominikaanisen tasavallan maataloustuotteille ja elintarvikkeille saattaisi avautua uusia mahdollisuuksia. Vastaavasti jotkut maatalouden alat Dominikaanisessa tasavallassa saattaisivat joutua yhä tiukemman kilpailun kohteeksi. Vapaakauppasopimus EU:n kanssa vähentää entisestään maan mahdollisuuksia suojata haluamiaan talouden aloja.

Dominikaaniselle tasavallalle olisi myös tärkeää viennin jalostusasteen nostaminen, sillä maan vapaatuotantoalueiden ulkopuolinen vienti on lähes yksinomaan primäärihyödykkeitä. Vapaakauppasopimus yksin ei kuitenkaan todennäköisesti auta tässä mitenkään. Viennin jalostusasteen kohottaminen vaatii kansallista kohdistettua teollisuuspolitiikkaa.

Kauppan lisäksi talouskumppanuussopimuksen sijoituksiin liittyvät teemat voivat olla merkittäviä. Dominikaanisen tasavallan sopimukset Yhdysvaltojen kanssa saattavat houkutella tuotannollisia investointeja Euroopasta, erityisesti jos yrityksillä on tullivapaa pääsy pohjoisen laajoille markkinoille. Dominikaanisen tasavallan viennin kannalta vapaatuotantoalueiden kohtalo muutaman vuoden kuluessa on eräs keskeisimmistä haasteista.

EU:n kanssa mahdollisesti solmittavan vapaakauppasopimuksen oletetaan jatkavan jo aloitettua talouden liberalisoinnin linjaa. Tämän kehityksen seurauksena maan ulkomaankauppa on keskitynyt vapaatuotantoalueiden kokoonpanoteollisuuteen ja turismiin. Samaan aikaan maasta on tullut yhä enemmän palvelutalous maatalouden merkityksen supistuessa.

Palveluihin ja vapaatuotantoon perustuva talous ei ole kuitenkaan pystynyt tarjoamaan riittävästi työpaikkoja kasvavalle väestölle. Jo yli puolet aktiivisesta työvoimasta työllistää itsensä informaalisektorilla. Maatukistrategia, maaohjelma ja suunnitellut talouskumppanuussopimukset eivät ainakaan nykyisellään tarjoa paljon eväitä tilanteen kohentamiseksi.

### 3. YHTEISTYÖN MONITOROINTI

Eurostep-verkosto perustettiin vuonna 1990, ja siihen kuuluu parisenkymmentä eurooppalaista kehitysjärjestöä (mm. Action Aid, Deutsche Welthungerhilfe, Forum Syd, KEPA, Movimondo, Novib, Oxfam UK), joilla on toimintaa noin sadassa maassa. (Eurostep 2002a)

Eurostep päätti joulukuussa 2001 toteuttaa vuosina 2002-2004 hankkeen EU:n kehitysyhteistyön monitorimisesta valituissa kehitysmaissa. (Eurostep 2002b) KEPA sitoutui hankkeeseen vuosiksi 2002-2003 Dominikaanisen tasavallan osalta.

KEPA ja CIECA olivat olleet yhteistyössä EU:n kehitysyhteistyöhön liittyvien teemojen osalta jo aikaisemmin. Esimerkiksi vuonna 1999 järjestettiin laaja Lomé'n sopimusta käsittelevä seminaari ja vuoden 2001 lopulla laadittiin Cotonou-tietopaketti. CIECA oli myös ollut yhteistyössä suoraan Eurostepin sihteeristön kanssa. KEPAn ja CIECAN yhteistyö monitorointihankkeessa oli siis luonnollinen jatke aiemmalle yhteistoiminnalle.

Suurin osa vuodesta 2002 meni Dominikaanisessa tasavallassa suunnitteluun.<sup>10</sup> Tätä prosessia

<sup>10</sup> Kriittikinä prosessista on mainittava Eurostepin oma ”eurooppakeskeinen” lähestyminen hankkeen suunnittelussa. Eurostepin johto teki aluksi päätöksiä hankkeesta Brysselissä, mutta epäonnistui omien kenttätoimistojensa ”osallistamisessa” hankkeeseen. Vaikka tämä ei ollut ongelma KEPAn osalta Dominikaanisessa tasavallassa, keskustelujen kautta on käynyt ilmi vakavia puutteita tiedonkulun osalta muiden maiden ja järjestöjen osalta. Nämä ilmeisesti hidastivat koko monitorointihankkeen käynnistymistä. Euroopasta tulleissa dokumenteissa myös mainittiin useaan otteisiin eräiden Eurostepin jäsenjärjestöjen mukanaolo monitoroinnissa Dominikaanisessa tasavallassa, mutta käytännön tasolla nämä lupaukset eivät konkretisoituneet mihinkään käytännön toimiin ainakaan kesäkuuhun 2003 mennessä.



ei helpottanut Eurostepin puolelta hankkeen yksityiskohtaisten tavoitteiden puute. KEPA ja CIECA päättivät syksyllä 2002 edetä omaa tahtiaan Eurostepin yleisten linjausten mukaisesti, mutta odottamatta Brysselistä tulevia tarkempia koko verkoston suunnitelmia, koska näytti siltä, ettei hankkeessa muuten päästäisi koskaan käyntiin. Useat Eurostepin monitorointihankkeen yksityiskohdat olivat vielä avoimena vuoden 2003 alussa. Ensimmäiset varsinaiset hankkeeseen kuuluvat seminaarit Dominikaanisessa tasavallassa järjestettiin syksyllä 2002.

Hankkeeseen haluttiin mukaan jo alusta laaja edustus maan kansalaisjärjestöjä. Eräs aikaa vievä vaihe olikin saada mukaan noin 300 jäsenjärjestön katto-organisaatio Foro Ciudadano. Foro Ciudadanon mukaanottaminen oli myös CIECAN (2002) laatiman kansalaisyhteiskunnan osallistumista EU-yhteistyöhön koskevan raportin suositus. Foro Ciudadanon hallitus päätti muodollisesti osallistumisestaan hankkeeseen lokakuussa 2002 ja valitsi samalla CIECAN hankkeen käytännön toteuttajaksi.

KEPA ei halunnut olla monitoroinnin toteuttaja (vaikka se onkin vetäjäorganisaatio<sup>11</sup> Dominikaanisessa tasavallassa) vaan ideana oli, että toiminnot toteutetaan paikallisten järjestöjen voimin. KEPA toimii rahoittajana ja tarvittaessa teknisenä tukena ja yhteytenä Eurooppaan päin. Nyt Foro Ciudadano siis monitoroi CIECAN kautta ja KEPAn tuella EU:n yhteistyön toteutumista Dominikaanisessa tasavallassa 2003.<sup>12</sup>

Tavoitteena on luoda kansalaisyhteiskunnan toimijoille mahdollisuus valvoa ja osallistua EU:n yhteistyöhön Cotonoun sopimuksen viitoittamalla tavalla. Käytännössä EU-yhteistyöhön liittyvistä teemoista (esimerkiksi maaohjelma, vesi, koulutus, kauppasopimukset jne) järjestetään kansalaisjärjestöille työpajoja ja seminaareja. Samalla on tarkoitus levittää tietoa Cotonoun sopimuksesta sekä maaohjelman toteuttamisesta.<sup>13</sup>

Lisäksi on tarkoitus laatia suunnitelmaa siitä, miten aloitettua työtä tullaan jatkamaan vuodesta 2004 eteenpäin. Tässä yhteydessä on selkeä mahdollisuus vaatia EU:lta rahoitusta Cotonoun sopimuksen II luvun 4 § mukaan. Tiedotusta ei podä jättää yksin viranomaisten harteille, sillä kansalaisyhteiskunnan informoiminen voi tapahtua paljon tehokkaammin kattojärjestöjen kautta.

*ECDPM (2001) mukaan kansalaisjärjestöjen koulutus EU-yhteistyöhön liittyen voitaisiin sisällyttää maaohjelman tukemiin aktiviteetteihin. Rahoitusta voitaisiin myöntää esimerkiksi viranomaisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden keskustelufoorumien tukemiseen. Siihen ei tarvitsisi käyttää KEPAn tai muiden Eurostepin jäsenien varoja, jos kerran Cotonoun sopimus nimenomaisesti luo viranomaisille velvoitteen järjestää kansalaisyhteiskunnalle suunnattavaa tiedotusta ja koulutusta. Toiminnan ei pitäisi olla ainoastaan viranomaisjohtoista, vaan kansalaisjärjestöjen tulisi saada osallistua aktiivisesti sekä tiedotuksen että koulutuksen suunnitteluun ja toteutukseen.*

---

<sup>11</sup> Lead agency.

<sup>12</sup> Varsinainen monitoroinnin toteuttamista koskeva yhteistyösopimus on solmittu KEPAn ja CIECAN välille.

<sup>13</sup> Yhteistyökumppanit ovat tietoisia siitä, ettei Foro Ciudadano edusta koko Dominikaanisen tasavallan kansalaisyhteiskuntaa ja että on tarpeellista yrittää ulottaa prosessi laajemmalle yleisölle kuin vain Foro Ciudadanon jäsenjärjestöille.

## 4. KANSALAISYHTEISKUNNAN ROOLI YHTEISTYÖSSÄ

### 4.1. Dominikaanisen tasavallan kansalaisyhteiskunta

Rafael Trujillon diktatuurin aikaan (1930-1961) kansalaisyhteiskunnan järjestöt<sup>14</sup> koostuivat lähinnä eliitin sosiaalisista kerhoista, hyväntekeväisyysjärjestöistä sekä kirjallisuusseuroista. Vielä vuosina 1961-1978 järjestöjen määrä oli edelleen vähäinen. Tuolloin syntyi kuitenkin ammattiyhdistyksiä, viljelijäjärjestöjä sekä nuorisjärjestöjä. (Cela – Pedrazuela 2002) Ammattiyhdistysliike sai alkunsa maassa jo 1920-luvulla, mutta sen laajentuminen tyrehtyi Trujillon diktatuuriin, jolloin kansalaisoikeudet olivat rajoitettuja. Trujillon kaaduttua ammattiyhdistysliike alkoi kasvaa nopeasti. Liike oli vahvimmillaan 1980-luvulla, mutta seuraavalla vuosikymmenellä sen merkitys vähitellen heikkeni. (PNUD 2000) Noin 5-10 prosenttia maan työvoimasta on järjestäytynyttä.

Vuoden 1998 joulukuussa Dominikaanisen tasavallan tärkeimmät keskusjärjestöt päättivät perustaa yhteisen pysyvän neuvotteluelimen CNUS (Consejo Nacional de Unidad Sindical). Tavoitteena on muodostaa yksi valtakunnallinen keskusjärjestö. Hitaasta orgaanisesta yhdistymisvauhdista huolimatta CNUS on nousemassa vakavasti otettavaksi neuvottelukumppaniksi hallituksen, viranomaisten ja yksityisen sektorin rinnalle. (Wilska 2002a ; 2002b )

1970-luvulla syntyi kulttuurijärjestöjä sekä naapurustojen urheiluseuroja. Samalla kansalaisyhteiskunnan areenalle ilmestyivät kehityksen välittäjäorganisaatiot, joista Cela ja Pedrazuela (2002) käyttävät termiä ONG<sup>15</sup>. Niillä itsellään ei välttämättä ole paljon jäseniä, vaan ne toteuttavat projekteja ruohonjuuritason järjestöille ja tuottavat palveluita.

1980-luvun kohdalla voidaan todella ryhtyä puhumaan uusista järjestöistä, jotka ilmestyvät perinteisten ammatillisten ja työnantajajärjestöjen lisäksi. Niiden synty liittyi poliittisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin muutoksiin niin maan sisällä kuin kasainvälisestikin. Tuolloin syntyi muun muassa ympäristö- ja naisjärjestöjä. Muuttoliikkeen myötä viljelijäjärjestöjen rooli väheni samalla kun kaupunkien naapurustojärjestöjen rooli kasvoi. (Cela – Pedrazuela 2002)

Vuosina 1978-1986 syntyivät erilaiset naapurustojärjestöt ja korttelikomiteat.<sup>16</sup> Tutkimusten mukaan naapurustokomiteoilla on kansalaisjärjestöistä eniten jäseniä. (PNUD 2000) Naapurustojärjestöjä on sekä maaseudulla että kaupungeissa. Niille on tyypillistä, että toiminta rajoittuu tietylle maantieteelliselle alueelle, jonka asukkailla on yhteisiä ongelmia tai interressejä. (Cela – Pedrazuela 2002)

Kansalaisjärjestöjen määrä paisui huomattavasti 1990-luvulla. Välittäjäorganisaatioita (ONG) syntyi runsaasti. Tähän vaikutti muun muassa maan politiikan avautuminen, johon liittyivät erilaiset konsultointi- ja neuvottelumekanismit sekä poliittisen konsensuksen hakeminen. Samalla maan hallintoa on pyritty hajauttamaan. Lisäksi järjestökentän laajenemiseen on vaikuttanut kansan tyytymättömyys julkiseen sektoriin ja poliittisiin puolueisiin kehityksen edistäjinä. Tärkeää on ollut myös kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen suunnattu rahoitus sekä kansalaisyhteiskunnan roolin nousu kasainvälisesti. Tällä hetkellä kansalaisjärjestöjä eri sektoreilla on erittäin runsaasti.<sup>17</sup> (Cela – Pedrazuela 2002)

<sup>14</sup> Kansalaisyhteiskunnan järjestöt *OSC – organizaciones de sociedad civil, civil society organizations*.

<sup>15</sup> *Organización no gubernamental* tai englanniksi *NGO – non governmental organization*.

<sup>16</sup> Juntas de vecinos, comités de lucha.

<sup>17</sup> Naapurusto- ja muut yhteisölliset järjestöt, ammattiyhdistykset, viljelijäjärjestöt, uskonnolliset järjestöt, yrittäjäjärjestöt, naisjärjestöt, kirkot, kulttuurilliset ryhmät, sosiaaliset liikkeet, osuuskunnat, akateemiset järjestöt, erilaiset säätiöt, tiedotusvälineet, ympäristöjärjestöt, erilaiset painostusryhmät, opiskelijajärjestöt, yhdistykset ja klubit, ihmisoikeusjärjestöt, ystävyyssseurat, hyväntekeväisyysjärjestöt, kuluttajajärjestöt, jne, jne. (Cela – Pedrazuela 2002)

Kansalaisyhteiskunnan pääpiirteiden esittäminen on vaikeaa sen moninaisuudesta johtuen. Esimerkiksi osa organisaatioista on ollut olemassa yli 100 vuotta, ja joukossa on naapurusto-organisaatioita, jotka käsittävät muutaman kadunpätkän, alueellisia viljelijäjärjestöjä sekä kansallisia tavoitteita ajavia kansalaisjärjestöjä.

Useat eri tutkimukset listaavat joitain maan kansalaisyhteiskunnan piirteitä. Osa tutkijoista näkee järjestöt toinen toisiaan täydentävinä ja niiden roolin varsin myönteisenä maan moniarvoiselle kehitykselle. Toiset taas näkevät järjestöt epädemokraattisina ja varsin hajanaisina sekä riippuvaisina ulkoisesta rahoituksesta. (Cela – Pedrazuela 2002) Yksi syy tutkimustulosten hajanaisuuteen lienevät heikot rajaukset sekä kansalaisyhteiskunnan analysoimiseen liittyvä sekava käsitteellinen viitekehys.

Lehdistössä ja yleisessä keskustelussa sekoitetaan usein käsitteet ONG<sup>18</sup> ja kansalaisyhteiskunta. Kansalaisjärjestöt eivät kuitenkaan ole sama kuin ONG, vaan ONG:t ovat eräs kansalaisyhteiskunnan järjestöjen muoto. Cela ja Pedrazuela (2002) toteavat, että ONG:t esiintyvät usein ikään kuin niiden ääni olisi koko kansalaisyhteiskunnan äänen – vaikkapa naapurustojärjestöjen, vaikkeivat ONG:t niitä todellisuudessa edustakaan. Tämä on pidettävä mielessä, kun ajatellaan miten kansalaisyhteiskunta todellisuudessa osallistuu kansallisella tasolla poliittiseen, taloudelliseen tai sosiaaliseen keskusteluun. Onko mukana paljon muita kuin kaupunkien ONG-eliitti, samalla kun ruohonjuuritason järjestöt osallistuvat keskusteluun polttamalla autonrenkaita populaarin protestin muodossa.

Kansalaisyhteiskunnan keskustelussa onkin havaittavissa toisaalta pinnalla aktiivinen osallistuva ONG-eliitti, mutta samalla todellisten ruohonjuuritason jäsenjärjestöjen marginalisoituminen. Viljelijäjärjestöt ja ammattiyhdistysliike ovat heikkoja. Naapurustojärjestöt ovat puolestaan hajallaan. Tämä on syytä ottaa huomioon, sillä kaupunkilaisten ONG-järjestöjen kanssa toimiminen voi olla vielä hyvin kaukana todellisesta kansalaisyhteiskunnan osallistamisesta.

Valtion kansalaisjärjestötuki on 686 miljoonaa pesoa (noin 20 miljoonaa euroa) vuoden 2003 budjettiehdotuksessa. Tämä vastaa noin 1,3 prosenttia maan budjetista. Noin 1 500 järjestöä on rekisteröitynyt tuen potentiaalisiksi vastaanottajiksi.<sup>19</sup>

## **4.2. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen maatukistrategian ja maaohjelman laatimiseen**

Cotonoun sopimuksen keskeisiä periaatteita ovat ”kumppanuus” ja ”osallistuminen”. Osallistumisen kannalta keskeisessä asemassa ovat valtion lisäksi siitä riippumattomat toimijat, vaikka yhteistyön pääasiallisina kumppaneina ovatkin yksittäisten AKT-maiden keskushallinnot. Yhteistyön toimijoita ovat hallinnon (paikallinen, kansallinen ja alueellinen), lisäksi valtiosta riippumattomat tahot, jotka ovat yksityissektori, taloudelliset ja sosiaaliset kumppanit (myös ammattijärjestöt) sekä kansalaisyhteiskunta kansallisine piirteineen kaikissa ilmenemismuodoissaan. (European Commission 2000a)

---

<sup>18</sup> *Organización no gubernamental*

<sup>19</sup> Hoy-lehti 24.10.2002.

Sopimuksessa todetaan valtiosta riippumattomien toimijoiden osalta:

- niille tiedotetaan ja niitä kuullaan yhteistyöpolitiikoista ja -strategioista, yhteistyön painopisteistä erityisesti niitä koskevilla tai niihin suoraan vaikuttavilla aloilla sekä poliittisesta vuoropuhelusta,
- niille myönnetään sopimuksessa määrätyn edellytyksin rahoitusta paikallisen kehityksen tukemiseen,
- ne osallistuvat yhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien täytäntöönpanoon aloilla, jotka koskevat niitä tai joilla niillä on suhteellinen etu,
- niitä tuetaan suorituskyvyn lisäämisessä kriittisillä aloilla niiden edellytysten vahvistamiseksi erityisesti organisaation ja edustuksen sekä kuulemismekanismien, myös viestintä- ja vuoropuhelukanavien, luomisen osalta ja strategisten liittoutumien edistämiseksi.

(Cotonoun sopimus, II luku 4 §, European Commission 2000a)

Valtiosta riippumattomia toimijoita tulee siis informoida ja kuulla. Niille annetaan rahoituksellista ja teknistä tukea. Lisäksi ne osallistuvat myös itse hankkeiden toteuttamiseen. Valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistuminen riippuu siitä, vastaavatko ne väestön tarpeisiin, niiden erityisosaamisesta sekä siitä, ovatko ne järjestäytyneitä ja johdetaanko niitä demokraattisesti ja avoimesti. (European Commission 2000a)

Cotonoun sopimuksessa EU:n kehitysavun kanavoimisen perustana käytetään ns. maatukistrategioita (Country Support Strategy, CSS). Jokaisella AKT-maalla tulee olla oma strategiansa, jonka perusteella laaditaan maaohjelma käytännön toimia ohjaamaan. Dokumenttien tulisi perustua maiden omiin strategioihin, suunnitelmiin ja prioriteetteihin. (ECDPM 2001) Cotonoun sopimuksessa (liite IV) säädetään, että maatukistrategioiden tulee käydä läpi ”toimijoiden laaja kuuleminen”<sup>20</sup>. Taustaoletuksena on, että yksittäisillä AKT-mailla olisi olemassa oma pitkän aikavälin kehitysstrategia, jonka toteuttamista EU tukee (Bossuyt 2000 ; ECDPM 2001).

EU:n kehitysyhteistyötä Dominikaanisessa tasavallassa ohjaava maaohjelma vuosille 2001-2007 perustuu erilliseen maatukistrategiaan. Maatukistrategiaan liittyvä ensimmäinen kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuus järjestettiin maaliskuussa 2001. Tilaisuuden tarkoituksena oli työstää kansalaisjärjestöjen kanssa tätä maaohjelman pohjana olevaa paperia. Paikalla oli noin 300 järjestöjen, hallituksen ja yritysten edustajaa. (Wilska 2001 ; European Commission 2000a) Dominikaanisen tasavallan maaohjelmassa todetaan eksplisiittisesti maaliskuun 2001 tapahtuman edustaneen Cotonoun sopimuksen tarkoittamaa ”laajaa toimijoiden kuulemistä”. (Comisión Europea 2002)

Cotonoun sopimuksen ideana on ottaa valtiosta riippumattomat toimijat mukaan maatukistrategian ja maaohjelman laatimiseen. Tämän toivotaan auttavan yhteistyöstrategian painopisteiden valinnassa. Samalla tämän oletetaan lisäävän toimijoiden omistajuutta, vastuuta, tilivelvollisuutta ja hankkeiden kestävyttä. (ECDPM 2001)

Käytännössä osallistamisen ja muiden hienojen periaatteiden toteuttaminen ei ole niin yksinkertaista. Kansalaisjärjestöille jaettu ensimmäinen luonnos maatukistrategiasta valmistui pari viikkoa ennen maaliskuun tapahtumaa, eikä moni ollut ehtinyt siihen tutustua. Dominikaanisen tasavallan hallitus vaihtui elokuussa 2000, ja samalla vaihtuivat EU-asioita hallinneet virkamiehet. Uudella hallituksella ei ollut resursseja laatia strategiapaperia itse, joten työ annettiin yksityiselle tutkimusinstituutille CIECalle. (Wilska 2001) EU:n kehitysyhteistyövaroja maassa hallinnoiva

<sup>20</sup> ”The CSS shall be prepared by the ACP State concerned and the EU following consultations with a wide range of actors in the development process...” (Cotonou Agreement, Annex IV, Chapter 1, 2 §, European Commission 2000a).

paikallinen viranomainen ONFED<sup>21</sup> teki sopimuksen CIECAN kanssa tammikuussa 2001 (CIECA 2002).

Maatukistrategian rungon laatiminen erittäin tiukalla aikataululla oli CIECALLE hankalaa, koska ei ollut olemassa mitään varsinaista hallituksen tekemää maan ”omaa” kehitysstrategiaa, johon sen olisi pitänyt perustua.<sup>22</sup> Tämä näkyy selvästi dokumentin (CIECA 2001c) sisällössä. CIECAN (2002) mukaan paperin laatimisessa kuultiin ja haastateltiin yhteiskunnan eri alojen edustajia. Prosessin laajuus kuitenkin kyseenalaistettiin jo kuulemistilaisuudessa. Ottaen huomioon aikataulun ja dokumentin laajuuden, ei asiakirjan mittava kommentointi ole voinut olla mahdollista.

ECDPM (2001) arveli maatukistrategioiden ja maaohjelmien laatimiseen liittyvän aikataulun (syyskuu 2000–huhtikuu 2001) olevan liian tiukka, jotta valtiosta riippumattomat toimijat saataisiin eri maissa siihen mukaan sulavasti. Dominikaanisen tasavallan kohdalla kävi juuri näin, tosin asiaan vaikutti suuresti myös maan hallituksen vaihdos juuri samaan aikaan.

Tilaisuudessa yhteistyön prioriteettisektoreiksi nousivat koulutus ja ympäristö. Teemojen jatko-työstämistä varten valittiin molemmille omat komiteat. Komiteoihin valittiin vain yksi kansalaisyhteiskunnan edustaja kuhunkin. Edustajien valintakriteerit eivät olleet tiedossa. (CIECA 2002) Maaliskuun tilaisuuteen liittyneistä puutteista huolimatta kansalaisjärjestöjen edustajat olivat mielissään mahdollisuudesta saada vaikuttaa tulevan yhteistyön suuntaan ja sisältöön. Alkuinnostus kuitenkin katosi nopeasti prosessin kadotessa EU:n ja kansallisen byrokratian syövereihin.

Seuraavan kerran suuri yleisö kuuli hankkeesta vasta puolentoista vuoden kuluttua marraskuussa 2002, jolloin maaohjelma oli jo lyöty lukkoon. Asiakirja oli allekirjoitettu jo kesäkuussa. (Wilska 2003 ; Wilska 2001)

### ***Laatikko 2. Yhteistyöohjelman taustaoletukset***

Maatukistrategiassa todetaan nimenomaisesti Dominikaanisen tasavallan viimeaikaisen talouskasvun taustalla olevan sen avautuminen ulkomaankaupalle ja investoinneille. Tätä linjaa on tarkoitus jatkaa. Strategian mukaan kaupan vapauttaminen on nyt saatettava loppuun ja rakenneuudistukset on ulotettava koko talouteen. Keskeisenä elementtinä on niinkään julkisen sektorin reformi. Maan kehityksen kärjessä tulee jatkossakin olla yksityinen sektori. Valtion tehtävänä on olla kasvun katalysaattori ja säätelijä. Myös EU:n kanssa tehtävän yhteistyön tarkoituksena on tukea talouden avaamista. Maatukistrategian tarkoituksena on lisätä yksityisen sektorin roolia peruspalveluiden tarjoamisessa. Tämän uskotaan johtavan tehokkuuteen ja tätä kautta köyhyys maassa supistuu. Strategia korostaa muun muassa sähkösektorin yksityistämisen tuoneen maahan runsaasti ulkomaisia investointeja. (Comisión Europea 2002).

Maatukistrategia tunnistaa kuitenkin myös joitakin riskejä. Kasvu on rajoittunut vain muutamiin sektoreihin, jotka ovat hyvin riippuvaisia kansainvälisen talouden suhdanteista. Talouden tukipilareita ovat turismi, vapaatuotantoalueilla toimiva kokoonpanoteollisuus sekä ulkomailla asuvien siirtolaisten kotiin lähettämät varat. Kasvun ulkopuolelle on jäänyt suurilta osin muun muassa maatalous. Asiakirjassa todetaan myös epävirallisen taloudellisen toiminnan kattavan noin puolet kokonaistaloudesta. (Comisión Europea 2002 ; Wilska 2002a). Maan keskuspankin lukujen mukaan hieman yli 55 prosenttia maan aktiivisesta työvoimasta työllisti itse itsensä vuonna 2002. (Banco Central de la República Dominicana 2003)

Maatukistrategiaan on kirjattu myös epäily siitä, voiko talouden kasvuvauhti jatkua samana tulevaisuudessa. Strategian heikkoudet tulivatkin näkyviin varsin nopeasti. Tavoitteena strategiassa oli keskimääräinen kuuden prosentin BKT:n vuosikasvu seuraavan viiden vuoden ajan (Comisión Europea 2002) Todellisuudessa kasvu oli vuonna 2001 2,7% (1%) ja vuonna 2002 4% (2,3%) - eivätkä ennusteet lupaa parempaa tälle vuodelle. Dominikaanisen tasavallan näkymät ovat huonontuneet merkittävästi vuosina 2002-2003. Nyt maa kärsii historiansa pahimmasta pankkikriisistä, jonka seuraukset saattavat olla erittäin raskaat.

<sup>21</sup> Oficina Nacional del Ordenador para los Fondos Europeos de Desarrollo (ONFED).

<sup>22</sup> Cotonoun sopimuksen liitteessä IV todetaan, että maatukistrategian tulisi perustua maan omiin keskipitkän aikavälin kehitystavoitteisiin ja strategioihin (European Comisión 2000).

ONFED ja EU:n paikallinen edustusto eivät vastanneet kyselyihin prosessin etenemisestä useista yrityksistä huolimatta. CIECAN mukaan valtiosta riippumattomille toimijoille annettu tieto on ollut prosessin alkuvaiheissa minimitasolla. Niille olisi myös pitänyt selittää tarkemmin, minkälaista roolia niiltä odotetaan uudessa yhteistyökäsitteessä. Cotonoun sopimuksen toisen luvun neljäs artikla täyttämisen on vielä alkuvaiheissaan. CIECA kritisoi myös sitä, että maatukistrategian jatkotyöstäminen rajoitettiin prioriteettialojen osalta kahteen järjestykseen. (CIECA 2002) Maaohjelman olisi tarkoitus syntyä eri toimijoiden välillä käytävän laajan keskustelun tuloksena. Dominikaanisen tasavallan osalta keskustelu jäi vielä suurelta osalta viranomaisien taholta tapahtuvaksi tiedottamiseksi. Foro Ciudadanon (2003b) mukaan maaohjelma - kuten useat muutkin kansainväliset yhteistyöohjelmat ja hankkeet – on yhä ylhäältäpäin rakennettu, ilman että itse edunsaajat todella osallistuvat siihen.

#### • *Kiinnostus Cotonoun sopimusta kohtaan kasvaa Sambiasa*

Sambiasa kansalaisjärjestöjen osallistuminen Cotonou-työhön on vaikeaa, sillä aiheesta on saatavilla vain niukasti tietoa. Myös poliitikkojen ja virkamiesten resurssit sopimusneuvottelujen seuraamiseen ovat vähäiset, joten hallituksen on ollut vaikea tukea järjestöjen työtä. Järjestöt eivät ole saaneet asiasta tietäviä virkamiehiä esittelemään sopimusta kansalaisyhteiskunnalle, sillä ainoat aiheesta riittävästi tuntevat sambialaisvirkamiehet työskentelevät ulkomailla. Sekä järjestöt että virkamiehet kokevat tilanteen hankalaksi ja epätasa-arvoiseksi, sillä EU:n puolella Cotonoun sopimukseen liittyviä asioita hoitaa suuri joukko koulutettuja ja täysi-päiväisiä virkamiehiä.

Vaikka Cotonoun sopimus edellyttää kansalaisyhteiskunnan osallistamista, ainakin Sambiasa maan hallitus on voinut itse päättää, keitä Cotonouta käsitteleviin keskusteluihin kutsutaan ja miten laajasti kansalaisyhteiskuntaa osallistetaan. Tähän mennessä hallitus on ollut kohtalaisen aktiivinen järjestöjen mukaanottamisessa: silloin kun virkamiehet ja poliitikot ovat keskustelleet Cotonouta, myös järjestöt on kutsuttu laajasti mukaan. Rahaa kansalaisyhteiskunnan oman Cotonou-työn tukemiseen ei ole kuitenkaan ollut. Suurin ongelma piilee järjestöjen omissa voimavaroissa: kun valtaosa kansalaisjärjestöistä ei tiedä sopimuksesta juuri mitään, motivaatio ja voimavarat osallistumiseen ovat pienet. Niinpä Cotonou-keskusteluissa on ollut vuoteen 2003 mennessä mukana vain kaksi sambialaisjärjestöä: CCJP (Catholic Commission for Justice and Peace) sekä kansalaisjärjestöjen kattojärjestö NGOCC, joka on osallistunut jäsenjärjestönsä ZARDin (Zambia Association for Research and Development) kautta. Kummassakin järjestössä on vain yksi Cotonou-prosessia muiden töidensä ohessa seuraava työntekijä, joten koko kansalaisyhteiskunnan aidosta osallistamisesta on turha puhua.

Cotonou-työhön osallistuneet sambialaisjärjestöt ovat kiitelleet sopimuksessa kansalaisyhteiskunnalle annettua roolia. Toisaalta monet suhtautuvat kriittisesti siihen, että kansalaisyhteiskunnan osallistaminen on ulkopuolisten asettama avun ehto. Jotkut myös pelkäävät, että vain parin järjestön mukanaolo tekee Sambian kansalaisyhteiskunnasta pelkän kumileimasimen. Siksi Sambiasa painotetaan, ettei Cotonou-työhön osallistaminen saa olla ulkopuolisten asettama ehto, vaan sen on lähdeittävä kansalaisyhteiskunnasta itsestään. Osa sambialaisjärjestöistä epäilee EU:n motiiveja etelän järjestöjen osallistamisessa. Kriitikoiden mukaan EU on ajanut kansalaisyhteiskunnan osallistamista vain jyrätäkseen etelän järjestöjen avulla läpi omia kantojaan ihmisoikeuskysymysten kaltaisissa teemoissa, joissa EU ja AKT-maiden hallitukset ovat eri linjoilla. Harva sambialaisjärjestö haluaa kuitenkaan osallistua Cotonou-työhön EU:n käsikassana, vaikka itse tavoitteet olisivatkin kannatettavia.

Tulevaisuudessa sambialaisjärjestöjen osallistuminen Cotonoun sopimuksen seurantaan ja toimeenpanoon saattaa kasvaa. Kepan kanssa yhteistyötä tekevä Zambia Trade Network -järjestöverkosto piti kansalaisyhteiskunnan ensimmäisen oman Cotonouta käsittelevän työpajan syyskuussa 2003. Alkuvaiheessa järjestöjen konkreettinen osallistuminen on kuitenkin vähäistä, sillä aitoa osallistumista pidetään mahdollisena vasta sitten, kun järjestöjen tiedot ja voimavarat ovat lisääntyneet merkittävästi. Asiasta kiinnostuneiden sambialaisjärjestöjen pitkän tähtäimen tavoitteena on laaja-alainen, systemaattisesti Cotonoun sopimusta seuraava järjestöverkosto, joka voisi toimia myös järjestöjen virallisena äänitorvena hallituksen suuntaan.

*Janne Sivonen, Kepa Sambia*

• *Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen rajallista myös Mosambikissa*

Mosambikissa kansalaisyhteiskunnan täysipainoista osallistumista sopimukseen rajoittavat hallituksen vastahakoinen asenne, EU:n vähäiset resurssit ja kansalaisyhteiskunnan heikot tiedot ja taidot. Mosambikin maatukistrategia esiteltiin kansalaisyhteiskunnan edustajille Maputossa syyskuussa 2001. Strategiassaan EU ilmoittaa halunsa keskustella kansalaisyhteiskunnan ja hallituksen edustajien kanssa siitä, miten ne voivat osallistua ohjelman toteuttamiseen tärkeimmillä sektoreilla (European Commission 2002c). Samassa tilaisuudessa esiteltiin myös Euroopan komission toukokuussa 2001 julkaisema tutkimus, jossa tarkasteltiin miten EU voi edistää kansalaisyhteiskunnan osallistumista avun ohjelmointiin Mosambikissa muutenkin kuin hätäavun toteuttajina. Raportissa ehdotettiin konkreettisia toimia kansalaisyhteiskunnan huomioimiseksi maatukistrategiaa ja -ohjelmaa laadittaessa, toteutettaessa ja arvioitaessa sekä suositeltiin EU:lle koulutusohjelmaa, jolla voitaisiin vahvistaa mosambikilaisten järjestöjen toimintakykyä.

Tilaisuuden jälkeen EU:n edustajat totesivat, että konsultaation johtopäätökset olivat myönteisiä, kansalaisjärjestöjen osallistuminen runsasta ja kiinnostus vuoropuheluun suurta. On kuitenkin kyseenalaista, toteutuiko Cotonoun sopimuksen (liite IV) artikla ”toimijoiden laajasta kuulemismenettelystä” tällä kokouksella. Kansalaisyhteiskunnan edustajien mielestä hallitus esittelee valmiit suunnitelmat eikä mahdollisuutta syvälliseen keskusteluun ole. Näin kävi muun muassa maan köyhyysvähentämisstrategian kanssa (Mozambican Debt Group, 2003). Maastrategian esittelemisen jälkeen muut toimenpiteet ovatkin jääneet paperille. Mistä tämä johtuu?

Kansalaisyhteiskunnan osallistumista Mosambikissa rajoittaa mekanismien puuttuminen. Hallituksen ja kansalaisyhteiskunnan välillä on hyvin vähän virallisia kommunikointi- ja vaikuttamiskanavia. Lisäksi on epäselvää, kenen tulisi ottaa ensimmäinen askel. Maatukistrategiassa ja -ohjelmassa korostetaan Mosambikin hallituksen roolia (Euroopan Komissio, 2002). Cotonouta käsittelevässä järjestöseminaarissa maaliskuussa 2003 EU:n lähettiläs totesi ettei EU yksin voi päättää, miten valtiosta riippumattomille toimijoille tarkoitetut 4 miljoonaa euroa käytetään. Aloitteen pitäisi hänen mukaansa tulla Mosambikin hallitukselta. Toistaiseksi hallitus ei kuitenkaan ole ollut kiinnostunut yhteistyöstä kansalaisyhteiskunnan kanssa.

Tiedon vähäisyys ja ymmärrettävyys on suuri ongelma. EU:n ja AKT-maiden väliset dokumentit ovat kirjoitettu englanniksi, jota harva mosambikilainen ymmärtää. Pääkaupungissa Maputossa on perustettu järjestöjen välinen työryhmä, jonka tarkoituksena on seurata Cotonoun sopimuksen toimeenpanoa. Järjestöt miettivät yhdessä, miten osallistumista voitaisiin edistää ja jäsenille levittää tietoa osallistumis- ja rahoitusmahdollisuuksista sekä meneillään olevista kauppaneuvotteluista. Työryhmän mielestä suurin haaste onkin olemassa olevan tiedon yksinkertaistaminen ja levittäminen. Tämä nähdään niin hallituksen, EU:n kuin kansalaisyhteiskunnankin tehtävänä.

Myös EU:n edustuston asenteissa ja kapasiteetissa on toivomisen varaa. EU on Mosambikissa varautunut heikosti Cotonoun sopimuksen osallistavuuden vaatimuksiin ja edustustosta on vaikea saada tietoa siitä, miten se aikoo edistää kansalaisyhteiskunnan osallistumista. Kepan työntekijän kysyessä edustustolta EU:n suunnitelmista, ilmoitettiin että vasta lokakuussa 2003 – kaksi vuotta sopimuksen esittelyn jälkeen - edustustoon saapuu henkilö, jonka vastuualueena on yhteistyö kansalaisyhteiskunnan kanssa<sup>1</sup>. Tämä tarkoittanee sitä, ettei mitään osallistamissuunnitelmia vielä ole. Tutkijoiden ehdottamalle järjestöjen koulutusohjelmalle on varattu 4 miljoonaa euroa. Maaohjelman mukaan koulutuksen suunnittelun tulee alkaa vuonna 2003, ja sen on tarkoitus toteutua vuoden 2004 aikana. On epätodennäköistä että tämä aikataulu pitää, ottaen huomioon ettei valmisteluja vielä ole aloitettu. Epäselvää on myös se, miten kansalaisjärjestöjen osallistuminen sopimuksen puolivälisarvioinnin (Mid-Term Review) yhteydessä 2004 toteutetaan.

*Lotta Valtonen, Kepa Mosambik*

### **4.3. EU: n yhteistyön pääsektorit ja rahoitus**

EU:n pääasiallisiksi yhteistyöaloiksi Dominikaanisessa tasavallassa valittiin vesi ja koulutus. Tässä valinnassa otettiin huomioon hallituksen omat toimenpiteet, nykyinen yhteistyö sekä muiden kehitysrahoittajien hankkeet. Valintaan vaikuttivat myös EU:n aiemmat yhteistyökokemukset maassa.

Koulutuksen valintaa puolustaa sen avainrooli taistelussa köyhyyttä vastaan. Myös vesihuoltoon liittyvät ongelmat ovat myös läheisesti kytköksissä köyhimpien väestöosien elinolosuhteisiin. (Comisión Europea 2002)<sup>23</sup>

Koulutussektorin tukemiseen on varattu 54 miljoonaa euroa (katso taulukko 2). Vesisektorin osuus on 53 miljoonaa euroa. Valtiosta riippumattomien toimijoiden paikallisiin kehityshankkeisiin on käytettävissä viisi miljoonaa euroa. Alueellisiin hankkeisiin, erityisesti Haitin kanssa toteutettaviin hankkeisiin, on varattu noin neljä miljoonaa euroa. Lisäksi rahoitusta voidaan käyttää tutkimusten laatimiseen ja tekniseen apuun, jotka liittyvät läheisesti nykyisen tai edellisen EKR:n hankkeiden jatkokon. (Comisión Europea 2002)

<b>Taulukko 2. Yhdeksännen EKR:n rahoitus</b>	Euro (milj.)
<b>A-erä</b>	
Peruskoulutus	54
Vesi	53
Valtiosta riippumattomat toimijat	5
Alueelliset hankkeet (erityisesti Haiti)	4
Tutkimukset ja tekninen apu	2
Ennalta arvaamattomat	1
<b>B-erä</b>	
Kaivossektori	30
Lisätuki (luonnonkatastrofit, velkahelpotukset)	27
<b>Yhteensä</b>	<b>176</b>

Lähde: Comisión Europea 2003

Poikkeustarpeisiin - esimerkiksi jälleenrakentamiseen luonnonkatastrofin seurauksena - on varattu 27 miljoonaa euroa. Rahoitusta voitaisiin käyttää mahdollisesti myös kansainvälisiin velkahelpotushankkeisiin.<sup>24</sup> Kaivossektorille on varattu 30 miljoonaa euroa. (Comisión Europea 2002) Lisäksi Euroopan investointipankki voi rahoittaa hankkeita maassa ja myös EU:n budjettivaroista on mahdollista kanavoida rahoitusta, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen tukeen. (Comisión Europea 2002)

#### 4.4. Maaohjelman toteuttaminen

##### • Koulutus

Koulutus on tulevan EU:n yhteistyön tärkein alue. Seuraavan viiden vuoden aikana sektorille suunnataan 54 miljoonaa euroa EU-varoja. (Comisión Europea 2003) EU:n yhteistyön tarkoituksena on tukea Dominikaanisessa tasavallassa käynnissä olevia koulutussektorin uudistuksia, jotka parantavat koulutusjärjestelmää kaikilla tasoilla. EU:n yhteistyö perustuu uuteen kymmenvuotiseen koulutussuunnitelmaan PLANDE 2002-2012<sup>25</sup> sekä opetusministeriön uudistukseen. Hallintoa pyritään hajauttamaan ja koulutuksen osuutta budjetissa on tarkoitus nostaa muiden alueen maiden tasolle.

<sup>23</sup> Kahdeksannesta EKR:sta on vielä käynnissä hankkeita mm. seuraavilla aloilla: julkisen hallinnon uudistaminen, terveydenhuolto, tekninen koulutus, vesi ja saniteetti, kaivossektori ja tuki pk-yrityksille. Nyt on luovuttu yhteistyöstä saniteettisektorilla ja julkisen sektorin uudistusten tukemisesta. Tähän on vaikuttanut lähinnä muiden rahoittajien vahva panos. (Comisión Europea 2002)

<sup>24</sup> Maatukistrategiassa todetaan velkatilanteen olevan ”täysin hallinnassa”. Hallitus on tosin parin viime vuoden aikana kasvattanut velkataakkaa erityisesti ottamalla kaupallisia lainoja. Myös pankkikriisin kustannukset tulevat lisäämään maan ulkomaanvelkaa.

<sup>25</sup> Plan de Desarrollo de Educación.



UNESCO on arvioinut Dominikaanisen tasavallan ensiasteen koulutuksen laadun olevan Latinalaisen Amerikan keskiarvon alapuolella. Maan taso on lähellä Boliviaa ja Ecuadoria. Kouluvuosi keskiarvo maassa on alle viisi. Maailmanpankin mukaan vain kolmannes 14-17 vuotiaista osallistuu keskiasteen koulutukseen. Tekniseen tai ammattikoulutukseen osallistuu vain kahdeksan prosenttia 15-19 vuotiaista. Maailmanpankin mukaan noin neljänneksellä maaseutuväestöstä ei ole minkäänlaista koulutusta ja 82 prosenttia ei ole käynyt loppuun ensiasteen kouluja. (Comisión Europea 2002)

Hallituksen omana tavoitteena on nostaa julkiset koulutusmenot neljään prosenttiin BKT:sta. Vuonna 2002 ne olivat hieman yli kaksi prosenttia. (Comisión Europea 2003) Esimerkiksi Nicaraguassa julkiset koulutusmenot olivat 3,9 prosenttia BKT:sta vuosina 1995-97. Costa Ricassa ne olivat 5,4 prosenttia ja Kuubassa 6,7. Keski-Amerikassa, vain Guatemalan julkiset koulutusmenot olivat Dominikaanista tasavaltaa alhaisemmat. Maan julkiset koulutusmenot ovat myös selkeästi alle Etelä-Amerikan maiden keskitason. (UNDP 2002)

Julkisten koulutusmenojen lähes tuplaaminen suhteessa BKT:seen ei ole helppoa. Jos lisäys tehtäisiin muuttamatta varojenkäytön nykyisiä suhteita budjettia, olisi kasvatettava noin 70 prosenttia. Tämä olisi nykyisillä talousnäkyillä erittäin vaikeaa. Jos taas budjetin kokonaissummaa ei haluta kasvattaa, olisi koulutukseen suunnattava nykyisen hieman yli 16 prosentin sijasta lähes 29 prosenttia budjettivaroista. Nykyinen noin 11 miljardin peson koulutusbudjetti olisi nostettava yli 19 miljardiin. Kasvua tulisi 73 prosenttia.

Muiden alueen maiden tilastot kuitenkin osoittavat, etteivät neljän prosentin koulutusmenot suhteessa BKT:seen ole mikään mahdoton tavoite. Tehtävä vaatii budjetin selkeää uudelleenjakoa ja priorisointia. Kansainvälinen rahoitus voi olla apuna koulutuksen edistämässä, mutta se ei ratkaise yhtälöä. (Comisión Europea 2003)

Koko koulutuksen parantamiseen suunnattava viisivuotinen EU-rahoitus on lähes 1,6 miljardia pesoa.<sup>26</sup> Vuositasolla hallituksen nykyinen lisätarve on yli kahdeksan miljardia pesoa. EU:n olisi syytä pitää apunsa ehtona, että myös hallitus suuntaa asteittain enemmän budjettivaroja koulutukseen. Vai tuleeko EU:n maksaa tukea koulutukseen samaan aikaan kun maan johdolta ei löydy siihen todellista tahtoa?<sup>27</sup>

Maan parlamentti on säätänyt lain, jonka mukaan koulutukseen on suunnattava neljä prosenttia BKT:sta. Se kuitenkin rikkoo välittömästi itse säätämänsä lakia laatimalla budjetin, jossa koulutukseen ei suunnata riittäviä varoja. Kysymys ei ole siitä, etteikö säädettyä budjettia toteuteta, vaan siitä, ettei sitä edes laadita ottaen huomioon lainsäädännössä hyväksytyt velvoitteita.

#### • Vesi

EU:n yhteistyön tarkoituksena on tukea maan vesihuoltoon liittyviä uudistuksia, jotka oli tarkoitus määritellä tarkemmin jo vuoden 2002 aikana, mutta prosessi on yhä kesken. Keskeinen ongelma on puute poliittisista keinoista, jotka takaisivat vesihuollon kestävyys, tasapuolisuuden ja tehokkuuden. Välineitä tarvitaan määritelmiin, toimeenpanoon, seurantaan ja rahoitukseen. Samalla köyhimpien väestöosien asemaa on tarkoitus parantaa juomaveden saannin ja viemäroinnin osalta sekä maaseudulla että kaupungeissa. (Comisión Europea 2002 ja 2003)

<sup>26</sup> Vaihtokurssilla 1:30 laskettuna.

<sup>27</sup> Hallitus on esimerkiksi haluton leikkaamaan julkisella sektorilla olevia tuhansia "haamutyöpaikkoja" (*botellas*). On tunnettua, että valtion palveluksessa on tuhansia työntekijöitä, joiden työ on olemassa vain paperilla, mutta he nostavat siitä jatkuvasti palkkaa. Eikö tällaisen korruptoituneen käytännön poistamista voitaisi pitää avun ehtona esimerkiksi Cotonoun sopimuksen "hyvä hallinto" vaatimuksen mukaan?

Vielä tällä hetkellä Dominikaanisella tasavallalla on riittävästi vesiresursseja, mutta tilanne kehittyy nopeasti huonompaan suuntaan. Vesiresursseja uhkaavat eroosio sekä kotitalouksien, teollisuuden ja hotellien jätevedet. Kotitalouksien jätevesiä ei käsitellä juuri ollenkaan. Pääkaupungissa Santo Domingossa vain 27 prosenttia väestöstä on kytketty viemäriverkoston ja vain prosentti jätevesistä käsitellään. Maassa ei ole myöskään minkäänlaista veden laadun tarkkailujärjestelmää. Jakeluverkoston huonon kunnon vuoksi jakelussa menetetään puolet kaiksesta vedestä.

Nykyisen kehityssuunnan jatkuessa veden puutteesta saattaa tulla vakava ongelma jo alle 20 vuodessa. Mitä köyhempi alue, sitä huonompi on myös sen vesitilanne. (Comisión Europea 2002)<sup>28</sup>

Maaohjelma vaikuttaisi tukevan vesihuollon yksityistämistä. Maaohjelma on kuitenkin laadittu niin, ettei asiakirjassa mainita tunteita herättävää ja poliittisesti arkaluontoista ”yksityistäminen” sanaa.

Dokumentissa maan hallituksen edellytetään toimeenpanevan vesisektorin uudistaminen, jota Amerikan kehitys pankki (IDB) tukee. Alaviitteestä huolellinen lukija huomaa kyseessä olevan IDB:n laina 1198/OC-DR. IDB:n arkistoja kaivamalla saa selville hankkeen olevan eräänlainen avaus vesihuollon yksityistämiseksi maassa. Miksi EU:n maaohjelma-asiakirjassa puhutaan vain ”modernisoimisesta” ja ”uudistuksista” tai ”hallinnon hajauttamisesta” kertomatta selvästi, mistä on todella kysymys? (Wilska 2002c ; Comisión Europea 2002 ja 2003)

EU:n suurlähettiläs Dominikaanisessa tasavallassa<sup>29</sup>, Miguel Amado, on myös lehdistössä julkisesti ”pelotellut” maan viranomaisia. Amadon mukaan maa saattaa menettää vesisektorille suunnattavat 53 miljoonaa euroa, jollei uutta vesilainsäädäntöä saada pikaisesti vietyä läpi parlamentissa. (Foro Ciudadano 2003b ; Wilska 2002c)

Miguel Amado kuitenkin selvitti kantaansa Foro Ciudadanon järjestämässä keskustelutapahtumassa 30.4.2003. Amado korosti, että sektorilla on oltava selkeä juridinen viitekehys ennen kuin EU:n tukea voidaan myöntää. Amado sanoi, ettei EU ole sinänsä jonkun linjan kannalla asiassa, viitaten yksityistämiseen. Hän on halunnut painostaa siihen, että sopimukset pidetään ja että prosessi etenee.

Nyt vaarassa on hankkeen jumiutuminen parlamenttiin. Amadon selvennykset eivät kuitenkaan poista sitä tosiasiaa, että yhteistyön perustana olevat viralliset dokumentit, maatukistrategia ja maaohjelma, jotka komissaari Poul Nielson ja presidentti Hipólito Mejía ovat allekirjoittaneet, jättävät runsaasti tulkinnanvaraa.

Lehdistössä osa kansanedustajista on sanonut jarruttavansa vesilain hyväksymistä sen yksityistämiseen tähtäävän luonteen vuoksi. Myös useat muut tahot ovat huolestuneet uudistusprosessin suuntaamisesta kohti veden yksityistämistä. Jotkut näkevät jopa kansalaisyhteiskunnan mukaanottamisen osana tätä kehitystä. Erityisenä pelkona on, että vesihuollon yksityistämisen johtaa samanlaiseen tilanteeseen kuin energiasektorilla. Tämä voi johtaa konflikteihin syrjäseuduilla, jotka eivät ole yksityisten yritysten ensisijaisen kiinnostuksen kohde kaupunkikeskusten tapaan. (Foro Ciudadano 2003b)

Lisäkriittikinä voidaan todeta maaohjelman tekstin keskittyvän hyvin vahvasti vedenjakeluun liittyviin kysymyksiin. Paljon vähemmän huomiota kiinnitetään veden tuotantoon ja sen kestävyYTEEN. (Foro Ciudadano 2003b)

<sup>28</sup> Vuonna 2000 noin 30 prosentilla maan väestöstä ei ollut juomavettä.

Vain 42 prosentilla oli vesikytkentä kotonaan ja noin 37 prosenttia väestöstä oli kytketty viemäriverkoston. (Foro Ciudadano 2003b)

<sup>29</sup> Head of Delegation.

### ***Laatikko 3. Poliittisesti arkaluontoinen yksityistäminen***

Dominikaanisessa tasavallassa on useimpien muiden Latinalaisen Amerikan maiden tapaan toteutettu liberaaleja talousuudistuksia 1980-luvun puolivälin jälkeen. IMF:n ja Maailmanpankin rooli uudistusten läpiviennissä on ollut keskeinen. Eräs keskeisimpiä uudistuksia on ollut valtion roolin alasajaminen talouselämässä ja siihen liittyvä valtion yritysten yksityistäminen. Dominikaanisessa tasavallassa toteutetut yksityistämiset ovat johtaneet muun muassa massairtisanomisiin ja markkina-aseman väärinkäytöksiin.

Vuonna 1999 valtion sokeriyhtiön yksityistämisen yhteydessä kaikki sen tuhannet työsopimukset irtisanottiin. Yksityistämisen myötä myös sokeriteollisuuden lähes 200 ammattiosastoa katosi. Yksityistämispäätöksen yhteydessä oli sovittu, että työläisille tuli maksaa irtisanomiskorvaukset, eläkkeet ja muut etuudet. Sururin osa lupauksista jäi toteutumatta ja miljoonia pesoja korvauksia on yhä maksamatta työläisille. Useilla alueilla sokeritehdas oli lähes ainoa työllistäjä. Yksityistämisen ja irtisanomisten myötä työttömyys nousi rajusti ja useat pienyritykset ajautuivat vararikkoon. Valtion sokerilaitos oli ennen eräs hallituksen sosiaalipolitiikan toteuttamisen välineitä. Sokerintuotantoalueet ovat nyt eräitä maan pahimpia köyhyyspesäkkeitä. Vain 15-20 prosenttia sokeritehtaiden työväestä on palkattu takaisin.

Myös vuonna 1999 toteutettua sähkön yksityistämistä on seurannut suuri kaaos ja tragikoominen farssi, jossa häviöinä ovat kaikki muut paitsi kaksi yksityistä monopolia. Sähkön jakelusta vastaavat yhdysvaltalainen AES sekä Espanjan Union Fenosa. Ne eivät kuitenkaan kilpaile keskenään, vaan väärinkäyttävät markkina-asemaansa. Kuluttajat ovat voimattomia. Sähkölaskut nousevat nousemistaan eikä palvelu parane, tuntien sähkökatkot ovat jokapäiväistä arkea. Myös hallitus on ollut voimaton tai haluton puuttumaan asiaan. Se pelkää menettävänsä ulkomaisia sijoituksia. Yksityistäminen oli heikosti suunniteltu ja vielä huonommin toteutettu. Prosessin ympärillä liikkuu myös korruptiohujuja sekä syytöksiä valtion omaisuuden myynnistä alihintaan.

Stiglitz (1998) kritisoi Washingtonin rahoituslaitosten ajamaa uusliberalistista talouspolitiikkaa ja huomauttaa, että yksityistämisen merkityksen korostavat henkilöt ovat saattaneet yliarvioida potentiaaliset hyödyt ja aliarvioida kustannukset. Nopea yksityistäminen voi olla jopa vaarallista. Jotta syntyy hyötyä, tarvitaan institutionaalinen infrastruktuuri, mihin kuuluvat kilpaillut markkinat ja niitä säätelevät elimet. Jos kilpailua ei ole, yksityisen säätelemättömän monopolin seurauksena kuluttajahinnat todennäköisesti jopa nousevat.

Dominikaanisen tasavallan maatuustrategia suhtautuu neutraalin epäkriittisesti selkeästi epäonnistuneeseen yksityistämiseen. Lisäksi EU:n puolelta on lähes edesvastuutonta sivuuttaa perusteellisempi keskustelu vesisektorin yksityistämisestä energiasektorin kokemusten jälkeen.

Lähde: Wilska 2002c , Wilska 2001

#### **• Kaivossektori**

Kaivossektori on eräs Euroopan unionin ja Dominikaanisen tasavallan välisen Cotonoun sopimuksen puitteissa tapahtuvan kehitysyhteistyön avainsektoreita vuosina 2001-2007. Tuona aikana sektorille kanavoidaan 30 miljoonaa euroa eri hankkeisiin. (Comisión Europea 2002) Hankkeet keskittyvät alan lainsäädännön sekä instituutioiden uudistamiseen. Lisäksi tärkeän osan muodostaa kaivostoiminnan aiheuttamien tuhojen korjaaminen ja ympäristönsuojelu. Kaivossektorin vahvistamiseen ja ympäristönsuojeluun suunnattiin jo 23 miljoonaa euroa seitsemänneistä EKR:sta. Kahdeksanneista EKR:n rahoitus käytettiin nykyisen hankkeen valmisteluun. (Comisión Europea 2003)

Kaivosteollisuuden osuus Dominikaanisen tasavallan BKT:sta oli hieman alle kaksi prosenttia vuosina 1997-2001. Vuonna 2001 sektorin vienti oli noin 145 miljoonaa dollaria, noin 2,7 prosenttia maan kokonaisviennistä. Alan tärkein vientituote on ferronikkeli. (Banco Central de la República Dominicana 2002a) Supistuneen kansainvälisen kysynnän ja alhaisten maailmanmarkkinahintojen seurauksena Dominikaanisen tasavallan kaivostuotanto on supistunut vuodesta 1997. Työllisyys supistui 8 900 henkilöstä vuonna 1996 noin 5 800 henkilöön vuonna 2001.

Maan merkittävimmät kaivosyritykset ovat kanadalaisten omistuksessa. Kanadalainen Falconbridge on maan suurin kaivosyrittäjä ja ainoa nikkelin tuottaja. Kullan ja hopean seoksen (doré) tuotanto keskeytettiin vuonna 1999 alhaisten hintojen ja kaivoksen huonon kunnon vuoksi.

Maan keskuspankin hallussa ollut kultakaivosyrityksen Rosario Dominicana käyttöoikeudet myytiin 2001 kanadalaiselle Placer Dome yritykselle. (WTO 2002) Placer Domenella on neljä vuotta aikaa aloittaa varsinaisen tuotanto. Kannattavuustutkimus alkoi viime elokuussa. Kaivoksen ympärillä on suuret ympäristötuhot. Placer Domen kanssa solmitun sopimuksen mukaan ympäristöasiat jäävät viranomaisten vastuulle. Tämä ei lupaa hyvää jatkossa, sillä viranomaiset ja Placer Dome eivät ole saaneet aiemminkaan korkeita pisteitä ympäristöasioiden hoidossa. Kysymys kuuluukin, aikooko EU maksaa hallituksen ja Placer Domen puolesta Rosarion siivoamisen?

Kaivosalan yhteistyön suunnittelu on vasta alkuvaiheissaan. Nyt hankkeet on tarkoitus keskittää alan haitallisten ympäristövaikutusten minimointiin. Erityisesti linkkiä haetaan vesiresurssien suojelemiseksi. Alan uudistusten osalta Dominikaanisen tasavallan hallitus on sitoutunut edistämään alakohtaista politiikkaa, joka on suunnattu köyhydenvastaiseen taisteluun.<sup>30</sup> Tarkoituksena on edistää yksityisiä investointeja alalle. Valtion roolin tulee olla säätelijä ja tukija. (Comisión Europea 2002)

Maaohjelmassa kaivosalan yhteistyön yleisinä tavoitteina lainsäädännöllisten ja ympäristönsuojelukysymysten lisäksi mainitaan kaivossektorin uudistusten kohteeksi joutuneiden väestöryhmien tilanteen parantaminen. Sulkeissa mainintaan lisäksi kaivostyöläisten ja heidän perheidensä asema työmarkkinoilla, tuki työpaikkoja luoville hankkeille ja uusioenergia.

Kaivossektorilla toteutettava 30 miljoonan euron yhteistyö on maaohjelmassa kuitattu seitsemällä rivillä varsin ympäröivää tekstiä. (Comisión Europea 2002) Mutta kuten mainittiin, ohjelma on vasta suunnitteilla. Ohjelman laadintaa on syytä seurata tarkasti. Vaikka alan yhteistyö on maaohjelmassa asetettu toissijaiseen asemaan verrattuna koulutukseen ja vesihuoltoon, eikä asiaan ole kiinnitetty huomiota kansalaiskeskustelussa, on 30 miljoonan rahoitus varsin merkittävä.

#### 4.5. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen hanketoimintaan

##### • Valtiosta riippumattomat toimijat

Tärkeä askel EU:n ja Dominikaanisen tasavallan yhteistyössä erityisesti kansalaisyhteiskunnan osallistumisen kannalta otettiin joulukuussa 2002. Valtiosta riippumattomia toimijoita tiedotettiin EU:n kanssa sovitun maatukistrategian ja maaohjelman sisällöstä. Samalla otettiin ensimmäiset askeleet valtiosta riippumattomien toimijoiden ottamisesta mukaan hanketoteutukseen.

Cotonoun sopimuksen eräitä pääperiaatteita on valtiosta riippumattomien toimijoiden suora osallistuminen kehitysyhteistyöhankkeiden toteuttamiseen. Dominikaanisen tasavallan maaohjelmassa suunnataan viisi miljoonaa euroa "kansalaisyhteiskunnan" tai "kansalaisyhteiskunnan valtiosta riippumattomien toimijoiden"<sup>31</sup> hankkeisiin. Toisaalta myöhemmissä EU:n edustuston työpapereissa määritelmässä on pieniä epäjohdonmukaisuuksia. Joulukuussa 2002 "kansalaisyhteiskuntaan" kuuluivat valtiosta riippumattomat toimijat, kansalaisyhteiskunta<sup>32</sup> ja paikallishallinto. (ONFED – DCE 2002) Huhtikuussa 2003 pidetyssä tilaisuudessa "valtiosta riippumattomia toimijoita" puolestaan olivat valtiosta riippumattomat toimijat<sup>33</sup>, kansalaisyhteiskunta ja paikallishallinto. (ONFED – DCE 2002)

Tässä yhteydessä herää kysymys, miksi paikallishallinto on otettu mukaan osaksi kansalaisyhteiskuntaa. Cotonoun sopimuksen I luvun 6 artiklan mukaan yhteistyön toimijat eritellään selkeästi hallintoon ja valtiosta riippumattomiin tahoihin. Hallinnon todetaan nimenomaisesti kattavan myös paikallishallinnon. (European Commission 2000a)

<sup>30</sup> Minkälaisista on köyhydenvastainen kaivospolitiikka?

Valtiosta riippumattomien toimijoiden määritelmä ei ole hiustenhalkomista, vaan viime kädessä sitä riippuu, mitkä järjestöt voivat hakea EU-rahoitusta. Dominikaanisessa tasavallassa ”kansalaisyhteiskunnalle” järjestetyissä tapahtumissa on nyt esiintynyt näkemys, jonka mukaan esimerkiksi ammattiyhdistykset ja yrittäjäjärjestöt eivät voisi hakea EU:n ”paikallisiin hankkeisiin”<sup>34</sup> tarkoitettua rahoitusta. Yksityissektori on kuitenkin ”valtiosta riippumaton toimija”. Voiko esimerkiksi mikroyrittäjien yhdistys hakea rahoitusta? Entä kauppakamarit ja muut vastaavat järjestöt? Tämä kysymys tulisi selvittää ennen hakuprosessin alkua keväällä 2004.

Valtiosta riippumattomat toimijat voivat myös lisäksi osallistua EU:n pääyhteistyösektoreilla toteutettaviin hankkeisiin. Ne voivat saada maksimissaan 15 prosenttia näille aloille suunnatusta rahoituksesta. Tämä on noin 16 miljoonaa euroa. (ONFED – DCE 2003)

#### • Käytännön järjestelyistä

Hankkeiden käytännön toteuttamista käsiteltiin viranomaisten joulukuussa 2002 järjestämässä kuulemistilaisuudessa. Järjestöjen edustajilta kysyttiin mielipidettä useisiin käytännön yksityiskohtiin. Näitä olivat muun muassa: kuinka monta hakukertaa tulisi järjestää viiden vuoden aikana, mitkä ovat hankkeiden yleiset valintakriteerit, kuinka suuria hankkeet voivat olla rahallisesti, kuinka suuri omavastuuosuuden tulee olla kokonaissummasta, kuka valitsee hankkeet ja tekee lopulliset päätökset sekä kuka seuraa niiden toteuttamista?

Kuulemistilaisuuden jälkeistä työtä jatkamaan valittiin nelihenkinen ”seurantaryhmä”, jonka tehtävänä oli tehdä yhteenveto joulukuun tilaisuuden keskusteluista ja kommenteista. Seurantaryhmään kuului yksi ONFED:in edustaja, EU:n edustaja sekä kaksi järjestöedustajaa. Ryhmä kokoontui kaksi kertaa tammi-maaliskuun 2003 aikana ja tuotti yhteenvetopaperin, jota käsiteltiin laajemmassa ONFED:in ja EU:n edustuston järjestämässä tapahtumassa huhtikuussa 2003.

Huhtikuun 2003 tapahtumaan kutsuttiin joulukuun 2002 kansallisesta kuulemistilaisuudesta ne järjestöt, jotka olivat paikalla ”kansalaisyhteiskuntatyöpajassa” eli noin 35 järjestöä. Paikallaolijat eivät halunneet ryhtyä käsittelemään seurantaryhmän laatiman yhteenvetopaperin sisältöä laajemmin. Eräänä argumenttina oli se, että noin kymmenen järjestön edustajat eivät olleet saaneet asiakirjaa etukäteen. Toiset osallistujat sanoivat asiakirjassa olevan kaiken tarpeellisen. Keskustelu keskittyi lähes sataprosenttisesti siihen, miten valitaan ne henkilöt, jotka päättävät, mille järjestöille rahoitusta myönnetään.<sup>35</sup>

Prosessi tulee etenemään jatkossa seuraavasti. Elokuussa 2003 ryhdytään laatimaan EU:lle menevää virallista rahoitusesitystä. Tämä dokumentti esitetään EKR:n asiasta päättävälle komitealle marraskuussa 2003. Myönteinen päätös tarvitaan valtiosta riippumattomien toimijoiden hankkeisiin varatun viiden miljoonan euron saamiseksi.

Kun esitys on hyväksytty, Dominikaaninen tasavalta ja EU tekevät asiasta rahoitussopimuksen. Ohjelman toteuttaminen voi käynnistyä tammikuussa 2004. Tuolloin laaditaan hakukaavakkeet ja muut tarvittavat asiakirjat. Tammi-toukokuussa 2004 on tarkoitus järjestää tiedonvälityskampanja. Samalla voidaan järjestää hankkeiden hakuun liittyvää koulutusta. Ensimmäinen hakukierros julistetaan huhti-toukokuussa 2004. Ensimmäisten hankkeiden toteuttaminen voi alkaa kesäkuussa

<sup>31</sup> Sociedad civil, actores no estatales de la sociedad civil.

<sup>32</sup> Kehäpäätelmä.

<sup>33</sup> Uusi kehäpäätelmä.

<sup>34</sup> Iniciativas locales.

<sup>35</sup> Myös aikaisemmissa keskustelutilaisuuksissa järjestöjen huomio on keskittynyt selkeästi siihen miten päästään osalliseksi itse rahoituksesta (mikä on tietysti myös luonnollista) ja kuinka näitä varoja jaetaan ja kontrolloidaan. Keskustelu maan kanssa toteutettavan yhteistyön sisältökysymyksistä on jäänyt pinnallisemmaksi.

2004. (ONFED – DCE 2003)

Valtiosta riippumattomien toimijoiden hankehakemusten käsittelyä varten perustetaan tekninen yksikkö,<sup>36</sup> joka myös hallinnoi resursseja ja seuraa hankkeita. Teknisen yksikön kokoonpanosta ei käyty huhtikuussa laajaa keskustelua. Kiinnostuksen kohteena oli valintakomitea,<sup>37</sup> joka tekee lopulliset hankepäätökset teknisen hoidettua tehtyä esivalmistelun.

Valintakomiteaan tulee kolme henkilöä: EU:n edustaja, ONFED:in edustaja sekä valtiosta riippumattomien toimijoiden edustaja. (ONFED – DCE 2003) Huhtikuun kuulemistilaisuudessa päätettiin kuitenkin niin, että valintakomitean henkilö vaihtuu sen mukaan onko hankerahoitusta hakeva taho voittoa tavoittelematon järjestö<sup>38</sup>, yrityssektorin järjestö tai ammattiyhdistys.

Huhtikuun kuulemistilaisuuden keskustelu keskittyi siis valintakomitean kansalaisyhteiskunnan edustajan valintaan.<sup>39</sup> Lopullinen valinta tullaan tekemään alkuvuodesta 2004. Ehdolle saavat asettua ne järjestöt, jotka on rekisteröity maan yhdistysrekisteriin. Yhdistysrekisteri ei ole kuitenkaan ollut tähän asti käytännössä julkinen. ONFED ja EU:n viranomaiset lupasivat pyytää

yhdistysrekisteriä pitävää viranomaista, ONAPLANia,<sup>40</sup> julkistamaan rekisterin. Myös sellaiset järjestöt, jotka ovat osallistuneet aiheesta järjestettyihin kuulemistilaisuuksiin, voivat osallistua vaaliin. Ehdokkailla on kuitenkin oltava takanaan 50 järjestön tuki.<sup>41</sup> Varsinainen äänestys suoritetaan varta vasten koolle kutsutussa tilaisuudessa, jonka järjestää ONFED.

Prosessin myönteisenä laajempaa vaikutuksena voidaan pitää sitä, että kansalaisyhteiskunnan edustaja saataisiin valittua demokraattisesti. Tärkeätä ei ole niinkään kuka tai minkä järjestön edustaja valittu henkilö on. Samoin merkityksellistä saattaa olla avoimuusperiaatteen edistäminen, jos maan yhdistysrekisteristä tulee de facto julkinen, mitä se ei tähän asti käytännössä ole ollut.<sup>42</sup>

Kuulemistilaisuuksissa päätettiin, ettei teknisen yksikön budjetti saa ylittää kahdeksaa prosenttia (400 000 euroa) hankkeisiin tarkoitettua kokonaissummasta. Hakuaikoja tulee olemaan kaksi ja tarvittaessa kolme. Hakuaika on 60 päivää. Ensimmäisessä haussa käytettävissä oleva rahoitus on 2,6 miljoonaa euroa. Anottava rahoitus voi olla 200 000–5 000 000 pesoa (noin 6 660–166 000 euroa<sup>43</sup>). Omavastuuosuus on 20 prosenttia kokonaisbudjetista. Omarahoitukseen voidaan laskea mukaan työvoimakustannukset tai laitteiden käyttö. (ONFED – DCE 2003)

Valtiosta riippumattomien toimijoiden hankkeiden on täytettävä EKR:n ja EU:n kansainvälisen yhteistyön yleiset kriteerit. (ONFED – DCE 2003) Näihin kriteereihin viitataan joulukuun 2002 ja huhtikuun 2003 kuulemistilaisuuksissa jaetuissa yhteenvetodokumenteissa. Tilaisuuksissa olisi vältytty osin ”turhalta” keskustelulta, jos EU:n edustajat olisivat kertoneet, mitä nämä yleiset EU:n kehitysyhteistyön toteuttamisessa noudatettavat periaatteet ja yksityiskohdat ovat. Nyt järjestöiltä tuli ehdotuksia, joita ei voitu missään tapauksessa toteuttaa, koska yhteistyön reunaehdot on annettu.

<sup>36</sup> Unidad Técnica.

<sup>37</sup> Comité de Selección

<sup>38</sup> Asociación sin fines de lucro.

<sup>39</sup> Tässä on syytä tehdä ero valtiosta riippumattomiin toimijoihin, joihin kuuluvat yrityssektorin ja ammattiyhdistysten edustajat. Nämä oli jo valittu aikaisemmin. Ammattiyhdistyksiä edustaa keskusjärjestö CNTD. On kuitenkin epäselvää miten tämä valinta on tehty. Miksi CNTD on yksin ammattiyhdistysliikkeen edustaja kun maan keskeiset neljä keskusjärjestöä ovat jo vuonna 1998 perustaneet yhteisen neuvotteluelimen CNUS (Consejo Nacional de Unidad Sindical).

<sup>40</sup> Oficina Nacional de Planificación.

<sup>41</sup> Yhdistysrekisterissä on tiettävästi runsaasti yli 2000 rekisteröityä järjestöä.

<sup>42</sup> Samalla ei olisi enää mahdollista salailla, joillekin ”haamujärjestöille” maksettuja rahasummia kansalaisjärjestötuesta. Julkisuuhteen on pulpahtanut aika ajoin tapauksia, joissa kansanedustajien lähipiiriin kuuluvien tahojen järjestöille on maksettu suuria summia rahaa, vaikka järjestöillä ei ole ollut juuri minkäänlaista toimintaa tai vain pelkkä toiminimi. Avoimuuden lisääntyminen olisi omiaan vähentämään korruptiota.

<sup>43</sup> Vaihtokurssilla 1:30.

## 5. JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Cotonoun sopimuksen puitteissa tehtävää yhteistyötä viitoittavan maatukistrategian tulisi perustua objektiiviseen analyysiin. Dominikaanisen tasavallan osalta strategian voidaan sanoa suhtautuvan varsin kriittikittömästi maan nykyiseen taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen tilanteeseen. Paperin yksipuolinen näkemys on jo nyt osoittanut heikkoutensa, kun maan taloudelliset ja sosiaaliset näkymät ovat nopeasti heikentymässä.

Maatukistrategian analyysi perustuu aiemman, jo toteutuneen talouskasvun ylistämiseen ja rakenteellisten perusongelmien vähättelyyn. Tästä syystä paperi ei tarjoa todellista strategista näkemystä tulevaisuuteen. Osittain maatukistrategian puutteellisuus heijastaa sitä, ettei maalla ole omaa keskipitkän ja pitkän aikavälin kansallista kehitysstrategiaa.<sup>44</sup> Tämän todetaan olevan vakava puute itse maatukistrategiankin mukaan. Paperissa mainitaan lisäksi, ettei hallituksella ole köyhyyden poistamiseen tähtäävää strategiaa.<sup>45</sup> (Comisión Europea 2002). Näistä toteamuksista huolimatta maatukistrategia ei tarjoa juurikaan osviittaa tilanteen parantamiseksi. Pääosin taustaoletukseksi jää usko markkinavoimien kaikkivoipaisuuteen.

Maatukistrategian perusoletuksista, jotka koskevat ”oikeaa kehitystä” ei ole käyty keskustelua, vaan niitä on pidetty lähtökohtaisesti ”tosina”. Myös itse Cotonoun sopimus asettaa yhteistyölle joukon reunaehtoja tai perusoletuksia kehitykseen johtavasta ”oikeasta” talouspolitiikasta. Cotonoun sopimus panostaa talouden avaamiseen ja yksityistämiseen. Yksityisen sektorin rooli nähdään vahvana. Yleispäteviä reseptejä tarjotaan hyvin heterogeeniselle AKT-ryhmälle.

Kuten Cotonoun sopimus yleensäkin, myös Dominikaanisen tasavallan maatukistrategia ja maaohjelma sisältävät termejä, joiden sisällön oletetaan olevan kaikille selvä. Käytetyt ilmaisut kuitenkin kätkevät taakseen tietyn viestin. Termit kuten ”rakenneuudistus” tulisi purkaa auki. Mistä uudistuksista puhutaan ja miten niiden oletetaan käytännössä vähentävän köyhyyttä? Kyse on välillä uskomaisista oletuksista, ei empiiriseen näyttöön perustuvista väitteistä. Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että kansalaisyhteiskunta osallistuu yhteistyön peruslähtökohtien muotoiluun erittäin rajoitetusti.

EU:n ei ole usein katsottu kuuluvan samaan luokkaan Maailmanpankin, IMF:n tai IDB:n kanssa, koska se antaa miljardeja euroja kehitysapuun. Käytännössä EU on lähestynyt IMF:a ja Maailmanpankkia jo 1980-luvulta lähtien. Vuonna 1987 EU otti käyttöön erityisen rakennesopeutusrahaston (structural adjustment facility). EU koordinoi toimiaan varsin läheisesti Bretton Woods instituutioiden kanssa. (Ovaskainen et al. 1998) EU tosin yrittää korostaa enemmän tiettyjä sektorikohtaisia prioriteetteja, kuten terveydenhuolto tai koulutus. Vaikka EU on lähtenyt ehdollistamiseen, se on pyrkinyt korostamaan sosiaalista ulottuvuutta oman eurooppalaisen hyvinvointivaltioideologiansa pohjalta, kun taas Washingtonin näkemys on perustunut liberaaliin yhteiskunnan kilpailumalliin. (Lehtinen 1998)

Pitääkö tämä yhä paikkansa? Cotonoun sopimuksen perusideologia on nimittäin hyvin samanlainen Washingtonin konsensuksen kanssa. Onko EU:n kehitysyhteistyö enää vastapaino Yhdysvaltojen markkinavetoiseen lähestymistapaan, vai toimiiko se samalla logiikalla? Rakenneuudistusten porkkanana on tosin lainojen sijaan lahjaraha.

<sup>44</sup> On olemassa vaara, että todellisen kansallisen kehitysstrategian puuttuessa, maatukistrategia jää irralliseksi taustadokumentiksi, joka vaaditaan EU:n varojen saamiseksi. Paperi tuskin toimiikaan todellisena ohjenuorana Dominikaanisen tasavallan viranomaisille. EU:n rahoitus on kokonaisuudessaan varsin pientä verrattuna Dominikaanisen tasavallan muihin ulkomaisiin rahoituslähteisiin.

<sup>45</sup> Myös Maailmanpankki toteaa, ettei talouskasvu yksin riitä, vaan maassa tarvitaan kohdistettua sosiaalipolitiikkaa: ”Maintaining strong economic growth alone is not sufficient for poverty eradication. It needs to be accompanied by the implementation of well-targeted social policies.” (World Bank 2001, vii)

Niin Dominikaanisen tasavallan maaohjelman toteutus kuin keskustelu siitä, miten yhteistyötä valituilla avainaloilla toteutetaan, on myös suurelta osin kansalaisyhteiskunnan ulottumattomissa. Avain alojen toimeenpano puuttuu maatukistrategian ja maaohjelman loogisesta viitekehyksestä kokonaan. Käytännön toimenpiteet riippuvat kansanedustuslaitoksessa valmisteilla olevasta vesilainsäädännöstä sekä vielä tuolloin suunnitteilla olleesta kymmenvuotisesta kansallisesta koulutusohjelmasta (nyt jo valmistunut), jotka hallitus muotoilee pääosin kansalaisyhteiskunnan ulottumattomissa. Keskustelu tavoitteista ja niiden toteutumisen mittareista on varsin turhaa, jos kansalaisyhteiskunnalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa keinoihin, millä ne pyritään saavuttamaan.<sup>46</sup>

Päivää ennen joulukuun 2002 kuulemistilaisuutta järjestetyssä kansalaisjärjestöjen valmistautumistilaisuudessa Dominikaanisen tasavallan maaohjelman uusliberaali luonne herätti huolta. Eriytisesti kiinnitettiin huomiota vedenjakelun mahdolliseen yksityistämiseen. Asia kuitenkin unohtui seuraavana päivänä.

Virallisessa kuulemistilaisuudessa vesisektoria ja kansalaisjärjestöille suunnattavia varoja käsittelevät työpajat järjestettiin samaan aikaan. Suurin osa järjestöistä osallistui luonnollisesti mahdollista rahoitusta koskevaan työpajaan. Niinpä vedenjakelun mahdollinen yksityistäminen sivuutettiin tilaisuudessa lähes täysin. Mutta kummalla on suurempi vaikutus väestön elinolosuhteisiin ja ”kehitykseen”, kansalaisjärjestöjen hankkeisiin jaettavalla viidellä miljoonalla eurolla vai vesihuollon yksityistämisellä?

Bossuyt (2000) pitää hyvänä ideaa, jossa valtiosta riippumattomien toimijoiden kanssa käytävä keskustelu viedään sektoritasolle. Näin on helpompi tunnistaa ”oikeat toimijat”. Lähestymistavassa on kuitenkin myös heikkoutensa. Prosessista tulee helposti tekninen ja sisältöön liittyvät ”poliittiset” kysymykset lakaistaan maton alle, kuten Dominikaanisen tasavallan tapaus osoittaa. Foro Ciudadano (2003b) vaatii nyt vesilainsäädännön osalta kansalaisten laajempaa kuulemistä. Foro Ciudadano toteaa, että useat maaohjelman tavoitteista ovat sellaisia, joista ei ole olemassa laajaa konsensusta. Näin on muun muassa vesilainsäädännön osalta, joka on yhä kongressissa.

Bossuyt (2000) arvelee, että valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistumiseen liittyviä korkeita odotuksia olisi syytä alentaa. Toimijoiden tehokas osallistuminen prosessiin voi viedä aikaa. Useissa maissa laaja joukko valtiosta riippumattomia toimijoita ei tiedä sopimuksen olemassaolosta tai sen yksityiskohdista. Näin on myös jossain määrin Dominikaanisessa tasavallassa. Järjestöt tarvitsevat myös aikaa ryhtymykseen ja löytääkseen omat ensisijaiset tavoitteensa.

Myös EU:n edustustojen asenteissa ja kapasiteeteissa saattaa olla toivomisen varaa. Tältä osin tilanteen voidaan sanoa kuitenkin olevan vähintään tyydyttävä Dominikaanisessa tasavallassa. Asenneongelma saattaa löytyä pikemmin läsnä kansallisten viranomaisten puolelta. Bossuyt (2000) varoittaa, että keskustelukulttuurin puuttuminen saattaa johtaa heikosti järjestettyyn prosessiin, jossa dialogista tulee ad hoc -tapahtumia tai rituaalisia kuulemistilaisuuksia, joilla on vähän tai ei minkäänlaisia vaikutuksia. Dominikaanisessa tasavallassa tilanne ei kenties ole aivan näin synkkä, mutta toisaalta kovin kaukanaakaan ei Bossuytin skenaarioista olla.

---

<sup>46</sup> Joulukuussa 2002 järjestetyssä kansalaisjärjestöjen omassa keskustelutilaisuudessa keskityttiin koulutussektorin osalta hyvin vahvasti keskusteluun yhteistyön tuloksista mittaavista indikaattoreista. Indikaattorikeskustelu oli myös tilaisuuteen kutsutun asiantuntijan (Guevara 2003) esityksen pääsisältö.



#### ***Laatikko 4. Yhteenvedoa kansalaisyhteiskunnan osallistumisen onnistumisesta***

- Keskeisin ongelma maatukistrategian laatimisessa oli maan oman kehitysstrategian puute, johon tulisi perustua.
- Maatukistrategian laatimisessa toteutettu kansalaisyhteiskunnan kuulemistilaisuus oli pinnallinen eikä taustapaperiin ollut riittävästi aikaa perehtyä. Kehitykseen liittyvistä laajoista sisältökysymyksistä ei käyty keskustelua.
- Ensimmäisen kuulemistilaisuuden jälkeen kansalaisyhteiskunnan osallistuminen maatukistrategian laatimiseen oli olematonta ja viranomaisten tiedotus aiheesta petti. ONFED ja EU:n paikallinen edustusto eivät vastanneet kyselyihin prosessin etenemisestä.
- Valtiosta riippumattomille toimijoille annettu tieto oli prosessin alkuvaiheissa minimitasolla. Keskustelu jäi suurelta osin viranomaisten taholta tapahtuvaksi tiedottamiseksi. Valtiosta riippumattomat toimijat pääsivät osallistumaan prosessiin vasta puolentoista vuoden kuluttua ensimmäisestä kuulemistilaisuudesta, jolloin niitä tiedotettiin jo allekirjoitetusta maatukistrategiasta ja maaohjelmasta.
- Maatukistrategian ja maaohjelman allekirjoittamisen jälkeen valtiosta riippumattomat toimijat ovat päässeet varsin hyvin mukaan suunnittelemaan sitä, miten ne osallistuvat järjestöjen itse toteuttamaan hanketoimintaan.
- Valtiosta riippumattomien toimijoiden osallistuminen yhteistyön laajoihin sisältökysymyksiin on kuitenkin erittäin rajoitettua. Järjestöt eivät pääse osallistumaan yhteistyön avainaloilla toteutettavien toimintojen suunnitteluun.

Kansalaisyhteiskunnan osallistumista tarkasteltaessa on syytä muistaa, että Cotonoun sopimus on nimenomaan valtioiden välinen sopimus. Useat yhteistyön käytännön toimet vaativat taakseen kansallista lainsäädäntöä tai asetuksia, joista päättää kunkin maan parlamentti ja/tai hallitus. Kansalaisyhteiskunnan suorat vaikutus- ja osallistumismahdollisuudet ovat siis jo lähtökohtaisesti rajoitetut.

Eräänä keskeisenä tavoitteena voidaan kuitenkin vaatia, että kunkin maan tulevaisuuteen vaikuttavat laajat kehityskysymykset tuodaan avoimeen kansalaiskeskusteluun. Sopimukset, strategiat ja ohjelmat tulisi kirjoittaa niin, että niiden ymmärtäminen on mahdollista myös laajalle yleisölle. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen ei saisi rajoittua muutamien kehityshankkeiden toteuttamiseen ilman mahdollisuutta osallistua yhteistyön laajoihin sisältökysymyksiin.

Edellä esitetystä kritiikistä huolimatta EU:n ja Dominikaanisen tasavallan yhteistyön kansalaisyhteiskuntaulottuvuutta voidaan pitää myönteisenä ja se on lähtenyt varsin hyvin liikkeelle. Keskusteluyhteys kansallisen viranomaisen (ONFED), EU:n edustajien ja valtiosta riippumattomien toimijoiden välille on löytynyt ja tästä on hyvät mahdollisuudet jatkaa esimerkiksi hanketoiminnan käynnistyessä. Osallistuminen voidaan myös hoitaa vielä huomattavasti paremmin sopimuksen puolivälisarvioinnin (Mid-Term Review) yhteydessä 2004. Yhteistyön yleisen etenemisen kannalta nähtäväksi jää, antavayko maatukistrategia ja maaohjelma tarpeeksi eväitä puolivälisarviointiin vai tuleeko siitä mielivaltainen. Monet asiat, joihin yhteistyöllä pyritään ovat todellisuudessa ulottumattomissa, tai ne panokset, joita yhteistyöhön käytetään ovat riittämättömiä.

Lopuksi on hyvä pitää mielessä, että kansalaisyhteiskunnan osallistumista koskevat sopimusveloitteet ovat laillisia sitoumuksia, joiden toimeenpanoa EU:n ja AKT-maiden instituutiot voivat valvoa. Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden on itse aktiivisesti vaadittava sopimuksessa niille kirjattuja oikeuksia. Tässä prosessissa KEPA ja Eurostepin jäsenet voivat tukea AKT-maiden järjestöjä.

## LÄHDELUETTELO

- Banco Central de la República Dominicana (2003) Informe de la economía dominicana enero – diciembre 2002. Santo Domingo, marzo 2003.
- Banco Central de la República Dominicana (2002a) Informe de la economía dominicana enero – diciembre 2001. Santo Domingo, marzo 2002.
- Bossuyt, Jean (2000) Involving Non State Actors and Local Governments in ACP-EU Dialogue. European Centre for Development Policy Management: Policy Management Brief 13, December 2000.
- Cela, Jorge S.j. – Pedrazuela (2002) Clasificación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la República Dominicana: descripción de sus características. INTEC, Programa de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, Santo Domingo.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002) Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CIECA, Centro de Investigación Económica para el Caribe (2002) Participación de la Sociedad Civil en el Proceso de Elaboración de la Estrategia de Cooperación del Acuerdo UE-ACP en la República Dominicana. Una perspectiva de la sociedad civil. CIECA, 2002.
- CIECA, Centro de Investigación Económica para el Caribe (2001a) Acuerdo de Cooperación entre la Unión Europea y los Países África, Caribe y Pacífico. Serie Negociaciones Comerciales, No 3, 2001.
- CIECA, Centro de Investigación Económica para el Caribe (2001b) El acuerdo sobre agricultura en la OMC: implicaciones económicas y sociales del sector agrícola dominicano. CIECA, Santo Domingo.
- CIECA, Centro de Investigación Económica para el Caribe (2001c) Estrategia de la Cooperación Comunitaria con la República Dominicana para el 9no FED. Versión Preliminar. CIECA – ONFED, Santo Domingo 2001.
- Comisión Europea, Delegación en la República Dominicana (2003) El acuerdo de Cotonú y la República Dominicana. Boletín de la Delegación de la Comisión Europea en la República Dominicana, Año 3, Vol. 1, 2003.
- Comisión Europea (2002) República Dominicana – Comunidad Europea: Documento de Estrategia de Cooperación y Programa Indicativo 2001-2007. Comisión Europea, 2002.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (2002) Informe Estadístico del Sector Zonas Francas 2001. Santo Domingo, 2002.
- European Centre for Development Policy Management, ECDPM (2001) Cotonou Infokit: The New ACP-EU Partnership Agreement. ECDPM, 2003.
- European Commission (2000a) The Cotonou Agreement. <[http://europa.eu.int/comm/development/development\\_old/cotonou/agreement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/development_old/cotonou/agreement_en.htm)> (22.5.2003)
- European Commission (2000b) The New ACP-EC Agreement. General Overview. <[http://europa.eu.int/comm/development/development\\_old/cotonou/overview\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/development/development_old/cotonou/overview_en.htm)> (26.5.2003)
- Eurostep (2002a) Annual Report 2001. Brussels, 2002.
- Eurostep (2002b) Concept Paper. Monitoring programme 2002.
- Foro Ciudadano (2003a) Reunión amplia de seguimiento. Monitoreo. Boletín electrónico de Foro Ciudadano No. 4, mayo 2003.
- Foro Ciudadano (2003b) Reflexiones ante Plan Indicativo Nacional en República Dominicana. Mesa de Diálogo del Foro Ciudadano. Foro Ciudadano, Santo Domingo, 2003.
- Guevara, Nicolás (2003) La educación en el programa indicativo nacional. Teoksessa: Reflexiones ante Plan Indicativo Nacional en República Dominicana. Mesa de Diálogo del Foro Ciudadano. Foro Ciudadano, Santo Domingo, 2003.

Lehtinen, Terhi (1998) Economic and Political Conditionality in the EU-ACP Cooperation. In: Finland and the Future of the Lomé Convention, edited by Mika Vehnämöki, pp. 189-206. Report B 29/98, Institute of Development Studies, University of Helsinki.

OECD (2003) Statistical Annex of the 2002 Development Co-operation Report. <<http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-59-2-no-1-2674-0,00.html>> (27.6.2003)

ONFED, Ordenador Nacional Fondos Europeos – DCE, Delegación Comisión Europea (2003) Iniciativas locales. Työpaperi 25.4.2003 järjestettyyn tapahtumaan.

ONFED, Ordenador Nacional Fondos Europeos – DCE, Delegación Comisión Europea (2002) Iniciativas locales. Foro de información y de consulta. Työpaperi 11.12.2002 järjestettyyn tapahtumaan.

Ovaskainen, Marko – Nivalainen, Satu – Moisio, Antti (1998) The Use of Different Instruments Under the Lomé Convention. In: Finland and the Future of the Lomé Convention, edited by Mika Vehnämöki, pp. 95-132. Report B 29/98, Institute of Development Studies, University of Helsinki.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000) Desarrollo Humano en la República Dominicana 2000. Santo Domingo 2000.

Räisänen, Marikki (1998) Lometta ja realísima. Opas Euroopan unionin Lomén sopimuksen muutoksiin. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen raporttisarja 24/1998.

Saavalainen, Leena (1998) Introduction to the Lomé Convention. In: Finland and the Future of the Lomé Convention, edited by Mika Vehnämöki, pp. 1-6. Report B 29/98, Institute of Development Studies, University of Helsinki.

Stiglitz, Joseph E. (1998) More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus. UNU/WIDER, Helsinki.

UNDP, United Nations Development Program, (2002) Human Development Report 2002. United Nations Geneva.

Wilska, Kent (2002a) Dominikaaninen tasavalta: keskituloinen palvelutalous. Karibia – ympäristöanalyysi II. Kehitysyhteistyön palvelukeskus, lokakuu 2002, julkaisematon.

Wilska, Kent (2002b) EU kehottaa dominikaaneja tasaisempaan tulonjakoon, 2.10.2002 - <<http://www.kepa.fi/uutiset/kehitysyhteistyö/2569>>

Wilska, Kent (2002c) EU painostaa veden yksityistämiseen Dominikaanisessa tasavallassa, 13.12.2002 - <<http://www.kepa.fi/uutiset/kehitysyhteistyö/2708>>

Wilska, Kent (2001) Dominikaanien kehitysstrategia kateissa, 15.03.2001 - <<http://www.kepa.fi/uutiset/talous/1560>>

Wilska, Kent (1999) Finlandia como miembro de la Unión Europea. En: Café con tango. Relaciones de Finlandia y América Latina, ed. por Jussi Pakkasvirta y Jukka Aronen, p. 245-255, Gaudeamus, Helsinki, 1999.

World Bank (2001) Dominican Republic: Poverty Assessment. Poverty in a High-Growth Economy (1986-2000). Report No. 21306-DR, Poverty Reduction and Economic Management Unit. Washington, DC.

WTO, World Trade Organization (2002). Trade Policy Review: Dominican Republic. WT/TPR/S/105, 9 September 2002.

# KEPA

KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS  
SERVICECENTRALEN FÖR UTVECLINGSSAMARBETE  
SERVICE CENTRE FOR DEVELOPMENT COOPERATION

Kehitysyhteistyön palvelukeskus ry Kepa on kehitysyhteistyötä tekevien ja globaaleista asioista kiinnostuneiden suomalaisten kansalaisjärjestöjen yhteistyöjärjestö. Kepa on aatteellisesti, poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Jäsenjärjestöjä Kepassa on yli 200.

*[www.kepa.fi](http://www.kepa.fi)*

