

FINLANDS *utvecklingspolitiks* TILLSTÅND 2018

Från myt till modelland - Finland som
förstärkare av jämställdheten för kvinnor
och flickor i utvecklingsländerna



Utvecklingspolitiska kommissionen

FINLANDS *utvecklingspolitiks* TILLSTÅND 2018

Från myt till modelland - Finland som
förstärkare av jämställdheten för kvinnor
och flickor i utvecklingsländerna

Innehåll

Ordförandes förord	6
--------------------------	---

Sammandrag	9
------------------	---



1. Även en banbrytare har behov att förbättra sig	10
--	----

2. Kvinnors och flickors ställning och rättigheter i utvecklingspolitiken

Jämställdheten från en undanskymd ställning till en komponent i biståndets generella målsättning	14
---	----

Utrikesministeriets jämställdhetsstrategi: fortfarande en användbar ram	17
--	----

Främjandet av jämställdhet och internationell praxis	19
--	----

Draghjälp från EU i verksamhetsprogrammet för främjande av jämställdheten	20
--	----

Tidigare uppskattningar av jämställdheten i utvecklingssamarbetet ger anledning till oro	21
---	----

UPK:s rekommendationer	22
-------------------------------------	----

UPK:s tidigare rekommendationer för jämställdhet i utvecklingssamarbetet	23
---	----



3. På vilket sätt främjar Finland jämställdhet i utvecklingsländerna under denna regeringsperiod?

Finlands Agenda2030-plan förpliktigar till främjande av jämställdhet	26
---	----

Vad strävar Finland till i främjandet av jämställdhet?	28
--	----

Hur förbinder sig Finland att handla för att målen uppnås?	29
---	----

UPK:s rekommendationer	30
-------------------------------------	----



4. Kvinnor och flickor i ljuset av fakta: hur förverkligar Finland sina målsättningar?

4a) Ett motstridigt utgångsläge; kvinnor och flickor som prioriteringsområde, men finansieringen rasade	32
--	----

En viktig tyngdpunkt kräver klara direktiv	33
--	----

Klargörandet av tyngdpunkterna är på gång	34
---	----

Nedskärningarna i anslagen drabbar jämställdhetsarbetet	36
--	----

Svårt att få en överblick av hur jämställdhetsmålet i sin helhet har finansierats	39
--	----

UPK:s rekommendationer	40
-------------------------------------	----



41

4b) Finland är synligt på utvecklingspolitikens internationella front – förutom i fråga om finansieringen	41
Jämställdhet i Finlands internationella påverkan	41
Påverkningsplanerna ställer upp målsättningar	41
She decides – i spetsen för initiativet trots Finlands nedskärningar i biståndet	43
Finland höjer sin röst i EU för kvinnors och flickors rättigheter	44
UPK:s rekommendationer	45

4c) Den finska utvecklingspolitikens kanaler och jämställdhetsmål	46
Finland stöder jämställdhet i partnerländerna med varierande medel och tonvikter	46
Finansieringen av Finlands arbete för jämställdhet riktas till bräckliga stater	47

En titt på arbetet för jämställdhet i partnerländerna	49
---	----

Särskilda utmaningar gäller kvinnor och flickor i humanitärt bistånd	55
Civilsamhället som stöd för jämställdheten	57
Jämställdhet borde vara en viktigare del av förstärkandet av den privata sektorn och finansiella investeringar	60
UPK:s rekommendationer	63



65

4d) Kvinnor och flickor i Finlands externa relationer	
Finland har förbundit sig till att stärka kvinnornas ställning i den internationella handeln	65
Utrikes- och säkerhetspolitik: Finland, kvinnor, fred och säkerhet	67
UPK:s rekommendationer	69

5. Visionen: Från myt till modelland	70
Finland har förutsättningar till att vara både en myt och en förebild	71
Vad borde ändras på för att Finland skulle bli ett modelland?	72
Vad kräver förändringen?	73
Från ord till handling	74



76

Utvecklingspolitiska kommissionens medlemmar 1.1.2016 – 31.12.2019	76
--	----

ISBN (pdf) 978-952-281-596-5

Förverkligandet av rapporten: Marikki Stocchetti & Katja Kandolin | Editering av texten: Matti Remes/ Mangomedia oy

Översättning av texten från finska till svenska: Anne Rosenlew & Märta Salokoski

Layout och ombrytning: Mene Creative Oy | Bilden på pärmsens framsida: Olivier Föllmi | Bilden på pärmsens baksida: Shutterstock

Ordförandes förord

Kvinnor och flickor utgör mer än hälften av jordens befolkning. Fattigdom, brist på utbildning, diskrimination, våld och brott mot de mänskliga rättigheterna ackumuleras ofta till kvinnorna. FN:s mål för hållbar utveckling kan inte uppnås om hälften av befolkningen lämnas åsido. Kvinnors kunskaper och synpunkter måste tas med i utvecklingen av samhällena, i lösningen av kriser och i uppbyggandet av ekonomin.

Mot denna bakgrund är kvinnor och flickor en väl motiverad tyngdpunkt i utvecklingspolitiken. Finland har historiskt gått i täten i fråga om förverkligande av kvinnors rättigheter. Därför är det naturligt att vi lyfter upp temat till ett spetsstema för vårt arbete också i utvecklingspolitiken. I en tid då man gör politik av kvinnors kroppar är det ytterst viktigt att Finland höjer sin röst för jämställdhet och för kvinnors och flickors självbestämmanderätt. Då det konservativa motståndet ökar är det särskilt viktigt att Finland försvarar den sexuella och reproduktiva hälsan och rättigheterna.

Å andra sidan är det viktigt att inse, att kvinnor och flickor inte heller i utvecklingsländerna utgör en enhetlig grupp. Kvinnorna är sinsemellan i olika position beroende på förmögenhet, etnicitet, utbildning, ålder, civilstånd, funktionshinder, boningsort och sexuell och könslig disposition. Därför är det viktigt att vår utvecklingspolitik medger existensen av multipel diskriminering och strävar till att stärka särskilt de mest utsatta kvinnornas och flickornas position. Det är också viktigt att notera att kvinnors och flickors behov ibland är olika. Därför borde flickor uppmärksammas i utvecklingspolitiken mer medvetet och konsekvent än tidigare.

Finland presenterar sig gärna som ett föregångsland i fråga om jämställdhet. Man blir emellertid inte ett föregångsland av att utfärda proklamationer, titeln kan inlösas bara genom utfört arbete. Detta arbete är ännu på hälft. Den utvecklingspolitiska kommissionens utvärderingsrapport visar att tyngdpunkten inte tillräckligt och inte tillräckligt konsekvent återspeglas i utvecklingspolitikens praxis. Problemet är att valen av tyngdpunkter inte syns tillräckligt i hur anslagen fördelas, och att den genomgripande målsättningen inte tillräckligt konsekvent har förankrats i verksamheten.

För att öppenhet, genomförbarhet och politiskt ansvar skall kunna förverkligas, krävs att de valda tyngdpunkterna styr finansieringen, resultatmålsättningen och verksamhetens principer i all utvecklingspolitik och i alla externa relationer. Det är viktigt att tyngdpunkten kvinnor och flickor syns både i landprogrammen och i finansieringen av organisationer och i den privata sektorns instrument. Tyngdpunkten bör synas också i den humanitära hjälpen. Den bör styra Finlands påverkningsarbete och synas i de externa relationerna och i handelspolitiken.

Under de senaste åren har utvecklingspolitiken blivit föremål för avsevärda nedskärningar och förändringar. Anslagen har skurits ned med ungefär 40 procent. Samtidigt ökade den roll som den privata sektorns instrument och finansiering i form av investeringar spelar i den finska utvecklingspolitiken. I denna svåra situation är det ytterst viktigt att de valda tyngdpunkterna och principerna styr hur verksamheten riktas i framtiden. Tyngdpunkterna i det utvecklingspolitiska programmet har inte syns tillräckligt i valen, för finansieringen av tyngdpunkten flickor och kvinnor sjönk drastiskt. Kvinnor och flickor



FOTO: OLIVIER FOLLMI

syns inte heller tillräckligt i ägarstyrningen för utvecklingsinstrument i form av investeringar.

Utvecklingspolitiska kommissionens utvärderingsrapport upprepar att det är viktigt att skapa en hållbar grund för Finlands utvecklingspolitik, och en som behåller sin konsekvens över regeringsperioder. Främjandet av jämställdhet är en naturlig del av utvecklingspolitiken och de externa relationerna, och därför är det önskvärt att temat skrivs in som en del av utvecklingspolitikens bestående grund och som ett kontinuum. Utvärderingsrapporten konstaterar också att Finlands utvecklingsfinansiering bör höjas och att en plan behövs för hur den skall kunna höjas mot 0,7 procent av bruttonationalinkomsten. När

man i fortsättningen höjer Finlands finansiering i enlighet med de förbindelser som landet gjort, bör tyngdpunkten synas i den nya finansieringen.

Vi tackar alla de instanser som deltagit i framställandet av rapporten. Utvärderingsprocessen visade att det finns ett brett stöd för tyngdpunkten flickor och kvinnor hos berörda aktörer, i de politiska partierna, i utrikesministeriet och i organisationerna. Samtidigt upplevs att det finns behov av att utveckla sätten på vilka tyngdpunkten förverkligas. Vi är övertygade om att vi genom en gemensam ambition och kunskapsmässig grund skall kunna uppnå en allt bättre utvecklingspolitik.

För kvinnor och flickor i utvecklingsländerna, kommissionens presidium

Aila Paloniemi

Ordförande för Utvecklingspolitiska kommissionen (c)

Hanna Sarkkinen

Utrikespolitiska kommissionens
1. viceordförande (vf)

Saara-Sofia Sirén

Utrikespolitiska kommissionens
2. viceordförande (s)



Sammandrag och centrala rekommendationer inför nästa regeringsperiod

För att ännu bättre än tidigare kunna främja jämställdheten och för att mer resultatnriktat kunna stöda kvinnors och flickors position och rättigheter, bör Finlands utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik förnyas. Den finländska värdegrunden, internationella överenskommelser och det faktum att man som en ny tyngdpunkt lyft fram kvinnors och flickors ställning och rättigheter, skapar förväntningar som Finland på ett trovärdigt sätt bör infria. Detta förutsätts även i vår förbindelse att förverkliga FN:s handlingsprogram (Agenda 2030) för en hållbar utveckling.

Den utvecklingspolitiska kommissionens (UPK) utvärderande rapport drivs av frågan om hur Finland kunde bli ännu bättre – ett modelland – för utvecklingspolitiken i fråga om stärkandet av jämställdheten. Samtidigt har vårt mål varit att ge en realistisk helhetsbild av den finska utvecklingspolitikens tillstånd ur ett jämställdhetsperspektiv, och att föra fram en vision om vad Finland borde sträva till i sin verksamhet för en hållbar utveckling.

Finland riktar redan nu sin verksamhet till länder och teman för vilka det finns ett behov av och en beställning på att förstärka jämställdheten, något som står i samklang med en hållbar utveckling. Vi har kunnande i frågor som rör jämställdhet och vilja att förverkliga jämställdhet på hela det utvecklingspolitiska fältet – bland personer som förklarar bilateralt utvecklingssamarbete, inom medborgarorganisationer och hos aktörer inom den privata sektorn samt inom forskningen. Finland har i EU och i andra internationella fora varit aktivt särskilt när det gäller främjande av kvinnors och flickors rättigheter i fråga om sexuell och reproduktiv hälsa. Detta arbete bör ovillkorligen fortsättas. Även Finlands utrikespolitiska relationer, särskilt arbetet för kvinnor, fred och säkerhet inom FN:s säkerhetsråd och en handelspolitik som främjar kvinnors ekonomiska inflytande över sin egen situation (empowerment) är teman som i framtiden fortsättningsvis borde stärkas ur utvecklingsländernas kvinnors perspektiv.

Helhetsbilden under denna regeringsperiod är emellertid motsägelsefull. En betydande motstridighet gäller utvecklingsfinansieringens volym och hur den allokeras. Finland lyfte fram kvinnor och flickor som huvudobjekt för utvecklingspolitiken, men samtidigt minskade finansieringen för detta objekt med 40 procent som en del av de största nedskärningarna som skett i anslagen för utvecklingssamarbetet genom tiderna. Den utvecklingspolitiska kommissionen för fram att regeringen bör presentera en tidtabell inom vilken Finland höjer sitt offentliga utvecklingsbistånd till 0,7 procent av BNI och riktar minst 0,2 procent av densamma till de minst utvecklade länderna.

Jämställdhetsarbetets betydelse bör också synas i hur finansieringen riktas. Därför anser UPK att Finland bör förbinda sig till målet i EU:s verksamhetsplan för förverkligande av jämställdhet. Enligt detta mål bör jämställdhet antingen utgöra en betydande del i, eller vara det huvudsakliga målet för 85 procent av alla nya program fram till år 2020. I detta avseende har alla aktörer fortfarande skäl att förbättra sin verksamhet. Av utvecklingsbiståndets totala finansiering under de senaste åren har en andel om ungefär 30–40 procent gått till jämställdhetsarbetet. Förslaget konkretiserar jämställdheten som en så kallad genomgående målsättning för verksamheten, vilket betyder att alla verksamhetsområden inom utvecklingssamarbetet bör värdera och motivera sina projekt och program ur ett jämställdhetsperspektiv mer grundligt än förut.

Korrigeringsarna skulle föra Finland ytterligare närmare bästa internationella praxis, något som även OECD förutsätter av oss. Till dessa hör bland annat en klar strategi, tydliga direktiv, en jämställdhetsanalys av den verksamhetsmiljö och de situationer i vilka insatsen planeras, samt etablerandet av praxis för statistisk rapportering och resultatrapportering. Det är också viktigt att ständigt lära sig både av den egna verksamheten och av dess utvärdering. UPK anser att man på så vis märkbart kan förbättra jämställdhetsarbetets kvalitet.

Eftersom den privata sektorn samt finansiella investeringar i form av kapital och lån intar en allt större roll i utvecklingspolitiken, bör även dessa granskas ur ett genusperspektiv mer konsekvent än tidigare. Därför är det viktigt att utrikesministeriet lyfter jämställdheten till ett av grundvillkoren i Finnfunds direktiv för ägare, något som skulle trygga Finnfunds utvecklingsinverkan.

Den utvecklingspolitiska kommissionens anser det mycket viktigt att kvinnors och flickors position och rättigheter har lyfts fram som en av utvecklingspolitikens prioriteter. Men temat bör emellertid nalkas ur ett vidare perspektiv som tar hänsyn till mänskliga rättigheter, jämlikhet, jämställdhet och motarbetandet av flerfaldig diskriminering. Vidare borde Finland göra målen för flickors rättigheter mer tydliga samt utarbeta mer preciserade direktiv för dessa.

Jämställdheten är ett villkor för en hållbar utveckling, och detta är något som Finland i alla sammanhang bör betona. Därför är det befogat att utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken har en fast grund som sträcker sig över flera regeringsperioder. Reformerna bör inledas under denna regeringsperiod och ingå i den påföljande regeringsperiodens utvecklingspolitiska deklaration. Då Finland är EU:s ordförandeland år 2019 skulle en presentation av gjorda reformer under den tiden ge dem naturlig synlighet.



Även en banbrytare har behov att förbättra sig

Finland har en lång historia av förbättrande av jämställdhet i hemlandet. Vi har också aktivt stött utvecklingsländernas kvinnors och flickors rättigheter. Finland beskrivs ofta som en jämställdhetens föregångare och ett modelland för hållbar utveckling.¹ Denna position borde emellertid kunna inlösas på ett trovärdigt sätt, så att vårt goda rykte inte decimeras till blott och bart en myt.

Jämställdheten är en grundläggande del av finländska värderingar och ett finländskt sätt att tänka. Därför står också målet att stärka kvinnors och flickors rättigheter även i vårt utvecklingssamarbete och vår utvecklingspolitik på en osedvanligt stark och omfattande grund. Stödet befästs av insikten om att inget enda samhälle är framgångsrikt utan en likvärdig insats från båda könen och utan lika rättigheter. De universella målen för en hållbar utveckling och Finlands utvecklingspolitik bygger på denna premis.

I regeringsprogrammet av år 2016 ingår en stärkning av utvecklingsländernas kvinnors och flickors position som en väsentlig del av Finlands globala ansvar. Den utvecklingspolitiska redogörelsen *Finlands utvecklingspolitik: En värld, en gemensam framtid – mot hållbar utveckling* förde för sin del fram stärkandet av kvinnors och flickors ställning som utvecklingspolitikens tyngdpunkt nummer ett.² Även om denna tyngdpunkt i sig är ny, har jämställdhet redan i årtionden varit en viktig del av utvecklingspolitiken. I egenskap av ett nordiskt samhälle som betonar jämställdhet profilerar sig Finland som en försvarare av kvinnors och flickors rättigheter också internationellt.

Det allt spändare attitydklimatet i världen gör det tydligt att det finns ett ökat behov av aktörer som Finland, som kan försvara och stöda jämställdhetsfrågor på ett omfattande sätt. Trots detta finns det även hos oss ett behov av att utvecklas såsom aktör för främjandet av kvinnors och flickors position. Även i det finländska samhället finns ett behov av en långsiktig utveckling, så att vi exempelvis kan jämna ut löneskillnaderna mellan könen, dela på vårdansvaret mer jämlikt än vad som nu är fallet, samt minska våldet riktat mot kvinnor.

Under de senaste åren har det skett en positiv utveckling i världen i fråga om exempelvis lägre mödradödligheten eller bättre möjligheter för flickor att gå i skola. Trots det ser verkligheten fortfarande dystert ut för hundratals miljoner kvinnor och flickor. De möter begränsningar i fråga om grundbehov och rättigheter oftare än pojkar och män. Dessa utmaningar rör bland annat tillgången till livsmedel och hälsovård samt möjligheten att få utbildning och utöva ett yrke. Globalt är arbetsbördan och andelen utfört obetalt arbete större för

kvinnor än för män, men detta syns inte i inkomsten. Det obetalda arbete som flickorna utför i hemmen hindrar dem åter ofta att gå i skola och minskar den tid de har för hemläxor och studier.

Den globala försämringen av miljöns tillstånd, en ohållbar användning av naturens resurser och följderna av klimatförändringarna ökar på många sätt just kvinnors börda och sårbarhet.³ Ökenspridning och torka försvårar ofta livsmedels- vatten- och energiförsörjningen - något som uttryckligen kvinnorna ansvarar för. Med klimatförändringen följer många extrema väderfenomen och konflikter och detta tillspetsar hoten mot kvinnor och flickor. Å andra sidan har kvinnorna också en central roll i främjandet av en hållbar användning av naturresurser, i avvärjandet av klimatförändringar och i anpassningen till de klimatförändringar som äger rum.

Kvinnors och flickors speciella behov och rättigheter hör också ihop med den sexuella och reproduktiva hälsan, en människorättsfråga som fortfarande är mycket omstridd internationellt. Att kvinnors och flickors makt att bestämma om saker som gäller dem själva ofta är begränsad syns också i att de samhälleligt har svagare

Det allt spändare
attitydklimatet i världen
gör det tydligt att det
finns ett ökat behov av
aktörer som Finland, som
kan försvara och stöda
jämställdhetsfrågor på ett
omfattande sätt.

¹ Den utvecklingspolitiska kommissionen har under evalueringsprocessen varseblivit ett klart behov av oberoende forskning som skulle kartlägga Finlands internationella roll som främjare av jämställdhet.

² Utvecklingspolitikens nya tyngdpunkter har i utredningen av år 2016 definierats på följande vis: (I) Kvinnors och flickors rättigheter och position har stärkts; (II) Utvecklingsländernas egen ekonomi har genererat fler arbetsplatser, fler näringsgrenar och mera välbstånd; (III) Samhällenas demokrati och handlingsförmåga har stärkts. Beskattningen sorterar under denna målsättning; (IV) Livsmedelssäkerheten samt tillgången på vatten och energi har förbättrats och naturens resurser används på ett mer hållbart sätt.

³ Bra exempel och sammanfattningar: *Gender and Climate Change – Asia and the Pacific*, Policy brief 1, UNDP 2013 (s. 2-3). *Pocket Guide to Gender Equality under the UNFCCC*, European Capacity Building Initiative 2017 (s. 3). *Gender and Climate Change: A Closer Look at Existing Evidence*, Global Gender and Climate Alliance 2016 (tiotals exempel).

politiska och ekonomiska rättigheter. Det är emellertid väsentligt att kvinnor ges möjlighet att inverka på utvecklingen genom politik, lagstiftning och fredsarbete. Kvinnors ekonomiska position och deras rätt att bestämma i frågor som rör pengar är ett viktigt mått på jämställdhet, och har vidsträckta konsekvenser. För att kunna främja dessa krävs både särskild uppmärksamhet och kunnande i allt utvecklingsarbete, från mikrolån till mellanstatliga program och stora finansiella investeringar. Också kvinnors rätt att äga jord och rätt till arv är centrala för främjandet av jämställdhet och samhälleliga framsteg. Frånvaron av lika rättigheter och möjligheter är ett hinder för ekonomisk utveckling.

Jämställdheten bör främjas mer målmedvetet än förut som en del av vart och ett av utvecklingspolitikens tyngdpunktsområden samt som en del av allt beslutsfattande.

För främjandet av flickors ställning och rättigheter krävs utöver att man befattar sig med kvinnor i jämställdhetsarbetet att man särskilt ägnar sig åt flickorna. Statistiska uppgifter vittnar om den dystra belägenhet som världens flickor befinner sig i.⁴ Enligt statistiken är självmord den universellt vanligaste dödsorsaken bland tonårsflickor (15 – 19-åringar). Den näst vanligaste dödsorsaken har samband med graviditet och förlossningar, bakom dessa ligger bl.a. barnäktenskap och flickors avsaknad av makt att besluta om sin egen kropp och sin sexualitet.

Utöver detta är risken för kvinnor och flickor att bli utsatta för sexuellt våld och människohandel speciellt stor. Risken för funktionshindrade kvinnor och flickor att bli utsatta för våld och utnyttjande har uppskattats vara mångdubbel i jämförelse med icke-funktionshindrade flickor och kvinnor. Migration och flyktingskap för också

brott mot flickors och kvinnors mänskliga rättigheter – exempelvis hedersvåld – närmare den finländska vardagen. Därför måste man också utveckla den finländska lagstiftningen till att svara på den förändrade situationen.

Finlands omfattande stöd för stärkandet av jämställdheten och för kvinnors och flickors ställning och rättigheter i världen är en utmärkt utgångspunkt. Målet är emellertid krävande, och man bör noggrannare än förut se till att det förverkligas planenligt. Det finns en risk för att man föreställer sig att en målsättning med brett understöd förverkligas mer eller mindre automatiskt utan en klar vision och tydliga instruktioner som sträcker sig från en regeringsperiod till en annan, samt tillräckliga resurser, utvärdering och kontinuerlig evaluering och ständig inlärnin.

Utrikespolitiska kommissionen finner det särskilt viktigt att flickors och kvinnors ställning nu är ett speciellt tyngdpunktsområde inom utvecklingspolitiken, något som också bör synas i hur medlen för utvecklingsarbete allokteras. Utöver detta bör jämställdheten främjas mer målmedvetet än förut som en del av vart och ett av utvecklingspolitikens tyngdpunktsområden samt som en del av allt beslutsfattande enligt principen om hållbar utveckling, oberoende av vem som är den verkställande parten.

Avsikten med denna rapport är att väcka diskussion kring frågan om hur Finland mer effektivt än förut kan främja kvinnors och flickors ställning, samt att erbjuda rekommendationer för hur arbetet kunde utvecklas. Vi granskar bland annat hur konsekvent och med vilka resurser Finland främjar detta tyngdpunktsområde som en del av landets utvecklingspolitik som helhet. Som grund för vår evaluering används Finlands internationella förpliktelser och tidigare kartläggningar av frågan. Vi inleder med flickors och kvinnors position i utvecklingspolitikens närhistoria. Rapporten fokuseras på den sittande regeringens politik och evaluering av densamma. I varje kapitel erbjuder vi beslutsfattare och planering konkreta rekommendationer. Dessa har vid sammanställandet av denna rapport diskuterats igenom tillsammans med representanter för riksdagens partier, intresseorganisationer, medborgarorganisationer, UniPID-nätverket, som består av olika universitet, samt våra sakkunnigmedlemmar. Till slut presenterar vi, i enlighet med det mandat vi fått av statsrådet, en vision av hur Finland kunde bli ett föregångsland för hållbar utveckling genom att stärka likställdhet och jämställdhet i utvecklingsländerna. ■





Kvinnors och flickors ställning och rättigheter i utvecklingspolitiken

Jämställdhetsarbetet i Finlands utvecklingspolitik har i årtionden baserats på FN:s principer men de politiska ställningstagandena märks fortfarande föga i det praktiska arbetet. De lärdomar och rekommendationer som erhållits i evalueringar av förverkligandet inverkar inte tillräckligt på verksamheten.

Redan i FN:s stadga av år 1945 deklarerades att kvinnors rättigheter är desamma som männens. Dessutom har temat kvinnor och utveckling varit en del av FN:s politik alltsedan 1960-talet. Genom årtiondena har FN och världskonferenser som FN anordnat lyft fram kvinnors rättigheter som en förutsättning för utveckling och arbetat för att de blir en del av medlemsländernas normer. Från allra första början har finländska aktörer aktivt deltagit i detta arbete. Exempelvis har FN:s första kvinnliga biträdande generalsekreterare, Helvi Sipilä, spelat en avgörande roll i att FN år 1975 anordnade den genom tiderna första världskonferensen fokuserad på kvinnors rättigheter, och i att FN grundade specialorganisationen Unifem⁵ för främjandet av jämställdhet globalt. Dessa händelser ledde till att FN utlyste ett kvinnodecennium (1976 - 1985). Under denna tid blev jämställdhet, upphörande av könsdiskrimination, kvinnors deltagande i utvecklingsarbetet och ökande av kvinnors inflytande del av de internationella målsättningarna. Dessa teman syns fortfarande i principerna och målsättningen för Agenda2030, FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling.

Dagens jämställdhetsarbete i Finland och i Finlands utvecklingspolitik står på denna grund. De främsta grundstenarna för detta arbete är FN-konventionen av år 1979, CEDAW, eller *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, som förbjuder

all diskrimination av kvinnor på grund av kön, samt Pekings handlingsprogram av år 1995 för främjande av kvinnors ställning (*The Beijing Declaration and Platform for Action*). Senare har de internationella normerna kompletterats med exempelvis Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulavtalet av år 2011). FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och utveckling) och sju deklarationer som stöder denna, spelar en central roll ur utrikes- och säkerhetspolitisk synpunkt och utgående från hur dessa är länkade till utvecklingspolitiken.

Att översätta internationella normer till praktisk handling är en utmaning. Inget land har förmått förverkliga detta fullständigt. Utmaningen gäller alla de länder som förbundit sig till avtalen. Även i Finland har tillämpningen av genusperspektivet skett gradvis, och arbetet pågår alltså. I Finlands utvecklingssamarbete lyftes för första gången år 1986 fram ett jämställdhetsperspektiv som betonade kvinnors eget aktiva handlande. Till dess hade stärkandet av kvinnors position i huvudsak skett via särskilda projekt. Sådana var exempelvis läskunnighetsprojekt, projekt för småskalig produktion och hälsoprojekt för kvinnor, samt tillsatta verksamheter som riktade sig speciellt till kvinnor inom ramen för andra projekt. I utvecklingspolitiken har främjandet av jämställdhet emellertid inte alltid varit en självklarhet och är det inte heller nu. »

Internationella förbindelser styr Finlands utvecklingspolitik

FN

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW, 1979) är ett juridiskt bindande avtal för alla undertecknande stater. Det har ratificerats av 189 stater, Finland inbegripet. Konventionen förpliktar till att utveckla lagstiftningen och rättsväsendet i syfte att avlägsna diskriminering av kvinnor samt att ändra på kulturbetingade seder för att förbättra kvinnors ställning.

Verkställandet av konventionen övervakas av en kommitté till vilken staterna avger rapporter med fyra års mellanrum.

Kommittén ger sina slutsatser och rekommendationer på basen av regeringarnas rapporter. Finland fick de senaste rekommendationerna år 2014. Finland bör avge följande rapport år 2018.

Pekingdeklarationen och handlingsplanen (1995) är en strategisk och politisk vägkarta för att uppnå CEDAWs målsättningar. Deklarationen och handlingsplanen utlovar att alla världens kvinnor och flickor garanteras fullödiga mänskliga rättigheter och grundläggande friheter utan

⁵ Från och med 2011 UN Women

någon diskriminering. De stakar ut sex centrala teman för att befrämja kvinnors rättigheter: jämställdhet för kvinnor, utbildning, hälsa, säkerhet, samhällelig och ekonomisk position och möjlighet att delta i beslutsfattandet.

Befolknings- och utvecklingskonferensen i Kairo (ICPD) och dess handlingsplan (1994–1995). Slutresultatet av konferensen var konstaterandet att jämlikheten mellan könen och den sexuella och reproduktiva hälsan, samt reproduktiva rättigheter bör beaktas i alla handlingsprogram som siktar på hållbar utveckling. Samtidigt godkändes ett 20-årigt handlingsprogram för befrämjandet av reproduktiv hälsa och rättigheter förknippade med den.

FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) (2000) har som målsättning att skydda kvinnor och flickor och deras mänskliga rättigheter i beväpnade konflikter, att befrämja kvinnors jämlika deltagande i freds-förhandlingar och i återuppbyggande, samt att förebygga könsbetingat våld. Därtill har säkerhetsrådet godkänt sju kompletterande resolutioner. Finland publicerade sin första nationella handlingsplan för implementering av resolutionen hösten 2008. Planen uppdaterades år 2012 och den täcker åren 2012–2016. I sin nationella handlingsplan lägger Finland tonvikten på förebyggandet, deltagandet och skyddandet, samt betonar de mänskliga rättigheternas grundläggande roll. En ny handlingsplan för 2018–2022 färdigställs våren 2018.

Agenda2030 – FN:s handlingsplan för hållbar utveckling (2016): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. I handlingsplanen fastställs 17 mål och 169 delmål för hållbar utveckling. Dessa gäller alla länder. Den hållbara utvecklingens mål 5 handlar om att uppnå jämlikhet mellan könen och om att öka kvinnors och flickors påverkningsmöjligheter. Den omfattar fem delmål.

- **Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda 2030 för hållbar utveckling. Hållbar utveckling i Finland – långsiktigt, koherent och inkluderande** är Finlands nationella tolkning av FN:s handlingsprogram under pågående regeringsperiod.

EU

EU Gender Action Plan (2016–2020) eller EU:s handlingsprogram för jämlikhet. Befrämjandet av jämlikhet mellan könen är en av EU:s centrala uppgifter. EU:s handlingsplan för befrämjandet av jämlikhet mellan könen i externa relationer, Gender Action Plan II (GAP II) för åren 2016–2020, gäller både kommissionen, medlemsländerna och EU:s utrikes-tjänst. Skillnaden mellan det tidigare handlingsprogrammet för jämlikhet (GAP I) och Gap II är den, att GAP I handlade enbart om EU:s utvecklingssamarbete, medan GAP II förpliktigar till att arbeta för jämlikhet också på andra områden inom politiken. Nytt är också att handlingsprogrammet förpliktigar till systematiska genusanalyser och till att rapporteringen ger könsspecifik information. GAP II består av fyra tematiska pelare: kvinnors och flickors fysiska och psykiska okränkbarhet, befrämjandet av kvinnors och flickors sociala och ekonomiska rättigheter, stärkandet av flickors och kvinnors röster och deltagande, samt effektiverandet av EU:s institutionella kultur som stöd för dessa målsättningar.

OECD/DAC

OECD:s biståndskommitté (Development Assistance Committee, DAC). Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling OECD är en av de centrala aktörerna för utvecklingssamarbete i världen. DAC:s grunduppgift är att utveckla metoder för att förbättra utvecklingssamarbetets påverkan och resultat, samt att fungera som forum för diskussion och utbyte av kunskap mellan medlemmarna. DAC är en speciellt viktig auktoritet i fråga om det officiella biståndets kriterier, statistikföring och god praxis, samt evalueringen av länder. I egenskap av medlemsland har Finland förbundit sig till att följa DAC:s rekommendationer och använda sig av dess direktiv. Medlemsländerna levererar DAC årligen ODA- (official development assistance) statistik och deltar i regelbundna kontroller. Ett centralt statistiskt verktyg är det s.k. Creditor Reporting System (CRS), med vars hjälp DAC bevakar biståndets allokering till olika sektorer med s.k. policy markers. För jämställdhet är det viktigaste verktyget Gender Equality Policy Marker, som kontrollerar hur medlemsländernas bistånd riktas till målet jämlikhet och kvinnors rättigheter.

Jämställdheten från en undanskynd ställning till en komponent i biståndets generella målsättning

Pekingkonferensens handlingsprogram införde genusperspektivet som ett *tvärgående perspektiv* i alla delar av beslutsfattande och utvecklingspolitik, (*mainstreaming*, *valtavirtaistaminen*) på svenska *tvärgående eller genomgriplighet*. I det finländska biståndet talar man ofta om *läpileikkaavuus* (*cross-cutting*), dvs. att målsättningen är *sektoröverskridande* eller *övergripande*. Dessa olika termer avser i praktiken samma sak. Med detta avses att genusperspektivet främjas i all verksamhet och alla sektorer inom utvecklingsbiståndet i stället för att man skulle koncentrera sig enbart på särskilda insatser ägnade att främja jämställdhet. *Mainstreaming* kan uppfattas som en strategi som svarar på frågan *hur* jämställdhet borde främjas. I samband med *cross-cutting* talar man ofta om övergripande teman eller målsättningar (*cross-cutting themes/objectives*), med andra ord; *det som skall mainstreamas*. Exempelvis i Finlands nuvarande utvecklingspolitik hör, förutom jämställdhet, hållbar klimatutveckling och minskning av ojämlikhet till de övergripande målsättningarna.

I fråga om *övergripande målsättningar* är Finland i ett förmånligt läge, för genomgående teman ingick redan i den första utvecklingsbistandsstrategin av år 1993 såsom en del av den hållbara utvecklingens politik. Enligt denna ”*förverkligar Finland principen om jämställdhet och strävar å ena sidan till att till fullo utnyttja och å andra sidan likvärdigt utveckla kvinnors och mäns resurser*”. Som en del av det bilaterala samarbetet ”*uppfattar Finland förbättrandet av kvinnors position och deras möjlighet till delaktighet och inflytande som en viktig social, politisk och ekonomisk målsättning i utvecklingssamarbetet*”. Genomgriplighet har varit ett centralt tema också i de utvecklingspolitiska riktlinjerna av år 2004 och 2007. Det utvecklingspolitiska programmet av år 2012 lyfte fram jämställdheten som en övergripande målsättning.

Enligt Pekingkonferensens handlingsprogram bör kvinnors ställning och jämställdheten främjas både genom särskilda insatser som fokuserar på detta, och så, att främjandet av jämställdhet blir genomgripligt, en målsättning för all verksamhet. Principerna för denna så kallade *tvillingstrategin* ligger till grund för den aktuella utvecklingspolitiska redogörelsens tänkesätt och för en

vidare uppfattning om hållbar utveckling; stärkandet av kvinnors och flickors position och rättigheter utgör både en särskild tyngdpunkt och en övergripande målsättning.

Tvärgående eller genomgriplighet, (*mainstreaming*, *valtavirtaistaminen*) och sektoröverskridande, övergripande (*läpileikkaavuus*, *cross-cutting*) är begrepp som kan förefalla besvärliga och tekniska men deras betydelse konkretiseras i det praktiska arbetet. För att detta skall ske, behöver begreppen förverkligas i budget, plan, uppföljningsprogram och direktiv. Utgångspunkten för förverkligandet bör vara en kartläggning av jämställdhetssituationen i en viss handlingsmiljö, eller en så kallad genusanalys. Med hjälp av en sådan kan man säkerställa att verksamheten är ändamålsenlig i ofta mycket utmanande situationer och i olika kulturer. Analysen bör baseras på en förståelse av den lokala situationen ur olika perspektiv. Dess huvudsakliga ändamål är att se till att insatserna verkligen griper in i de missförhållanden och maktrelationer som står i vägen för stärkandet av jämställdhet i den föreliggande situationen.⁶ I genusanalysen uppfattas de båda könen som aktiva aktörer i samfund och samhälle och inte som objekt för ingrepp. En sådan analys hjälper också att definiera den bästa metoden för utvecklingssamarbetet och med att definiera ambitionsnivån.

Stärkandet av kvinnors
och flickors ställning
utgör både en särskild
tyngdpunkt och en
genomgripande
målsättning.

Genusanalysen kan vid behov vidgas till en sårbarhetsanalys och identifiera människogrupper som riskerar bli utanför utvecklingen eller som, i värsta fall, bli offer för våld och utnyttjande. Om en genusanalys inte utförs, leder detta i värsta fall till att en insats med i sig välmenande motiv leder till en försämring av jämställdheten.

Om en heltäckande genusanalys inte görs blir de tidiga och de sena skedena i kvinnors livscykel ofta obeaktade, likaså förblir en omfattande diskriminering

⁶ För exempel på genusanalys, se Sveriges: *Gender analysis tool – Principles and Elements*, www.sida.se.

Flickorna är osynliga i internationella avtal

Merparten av de internationella dokumenten är köns- och åldersneutrala. Flickor förblir i praktiken osynliga i internationella avtal som borde utgöra grundstenar för flickors rättigheter. De viktigaste avtalen, konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW) och konventionen om barns rättigheter (CRC) uppmärksammar inte tillräckligt flickor och deras speciella behov. Internationell rätt tar sig inte tillräckligt an de hinder som flickor möter. Även då flickorna nämns, står de ofta som ett tillägg och dokumentets innehåll refererar nästan enbart till kvinnor. I dokumenten talas allmänt om barn, tonåringar, unga eller kvinnor, men flickor som en egen kategori ges ringa uppmärksamhet. Sådana rättigheter för flickor som anses kontroversiella, så som sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter till dessa, nämns endast sporadiskt i internationell rätt. Skyddandet av flickor

och tryggheten av att de själva får bestämma om de får barn eller inte och när och vem de gifter sig med, förverkligas inte konsekvent. Dessutom har en del stater gjort förbehåll med vars hjälp de avsäger sig vissa skyldigheter angående flickor fastställda genom internationella avtal och internationell lagstiftning. Den största delen av förbehållen gäller artiklar om sexuell- och reproduktiv hälsa och rättigheter till dessa, och de försvagar staters förbindelse till att främja flickors rättigheter. Därför kräver många organisationer att staterna borde utse specialrapportörer till FN för flickors rättigheter och att CEDAW- och CRC-kommittéerna borde utarbeta en gemensam allmän kommentar eller rekommendation i vilken flickors rättigheter klart definieras.

Källa: Rapporten Tyttöjen Oikeudet ovat ihmisoikeuksia. Plan International Finland, 2018.

Människorättslig grund och integrering: två viktiga steg mot jämlikhet

Människorättslig grund och integrering är två varandra kompletterande och stödande sätt att närma sig frågan om jämlikheten mellan könen och som befrämjar dess förverkligande ur olika synpunkter. De kan och bör användas parallellt i utvecklingssamarbetet och -politiken.

Den människorättsliga grunden innebär att man närmar sig kvinnors och flickors rättigheter och jämlikhet ur ett rättsligt perspektiv. Jämlikheten främjas genom normativa rättigheter och förpliktelser. Grunden är internationella människorättsstandarder och -principer samt deras förverkligande. Då man tillämpar detta angreppssätt analyseras ojämlikhetens grundläggande orsaker, diskriminerande praxis och ojämn fördelning av makten. Den människorättsliga ansatsen strävar också efter att försäkra sig om att människor är medvetna om sina egna rättigheter och förmår kräva att de förverkligas. Den andra sidan av den människorättsliga ansatsen är att beslutsfattarna och rättsväsendet förpliktigas till att skydda och förverkliga de mänskliga rättigheterna. I det praktiska förhållandet inom utvecklingssamarbetet betyder detta att man förstärker olika människogrupper – såsom kvinnors och flickors – medvetenhet om sina rättigheter och att man stöder olika sätt att söka rättvisa, samt förpliktigar stater att följa människorättsavtal.

Integrering av jämlikhet mellan könen (gender mainstreaming) är en globalt accepterad strategi som förutsätter att

jämlikheten mellan könen tas med i all utvecklingspolitisk verksamhet: i utformandet av politiken, i forskningen, i den politiska dialogen, i resursfördelningen, i planeringen, i förverkligandet och i övervakandet. I ett integrerande angreppssätt närmar man sig jämlikheten genom att betrakta vilka roller kvinnor och män har i ifrågavarande samhälle. Målet är att bevara jämlik praxis och avlägsna ojämlik. Ett integrerande angreppssätt betyder inte att det inte också skulle behövas särskilda aktioner riktade till kvinnors och flickors behov. Båda angreppssätten behövs för att så effektivt som möjligt befrämja jämlikheten mellan könen.

Utmaningen med den integrerande metoden är ofta att den upplevs som en teknisk och byråkratisk börda i förverkligandet av projekt inom utvecklingssamarbetet och jämlikheten inskränker sig då i praktiken till att "rita ett kryss i rutan". Meningen är emellertid att införa det integrerande temat djupt och systematiskt i praxis, vilket innebär att på alla områden inom utvecklingssamarbetet analysera vad som hindrar förverkligandet av jämlikhet och hur man på bästa sätt kunde befrämja jämlikheten i dem.

Källa: UN Practitioner's portal on Human Rights Based Approaches to Programming: <http://hrbportal.org/faq/what-is-the-relationship-between-a-human-rights-based-approach-and-gender-mainstreaming>

av funktionshindrade kvinnor och flickor ofta outhärdat. Speciellt flickor tenderar att bli obeaktade om deras särskilda behov inte identifieras. Barnåktenskap eller flickors könsstympning är exempel på fenomen som kan skapa konflikter mellan kvinnor och flickor. Å andra sidan är också kvinnor över 50 ofta osynliga i utvecklingssamarbetet.

Utrikesministeriets jämslälldhetsstrategi: fortfarande en användbar ram

Utrikesministeriet gjorde upp den första – och hittills enda – jämslälldhetsstrategin för Finlands utvecklingspolitik år 2003.⁷ Den lyfte fram främjandet av kvinnors och flickors rättigheter och jämslälldheten till en central roll i Finlands relationer till utvecklingsländerna. Strategin noterar jämslälldheten som ett av utvecklings(lands)politikens huvudmål samt främjandet av flickors och kvinnors rättigheter som en prioritet inom människorättspolitik. Vidare förde den redan då fram mer jämlika relationer mellan män och kvinnor som förutsättningar för en hållbar utveckling, för minskande av fattigdom och för demokrati. Aktionsprogrammet innefattade konkreta målsättningar, åtgärder och tidtabeller för utrikesförvaltningen och instanser som verkställer utvecklingssamarbete. Till grund för aktionsprogrammet var Finlands jämslälldhetslag som förutsätter aktivt främjande av jämslälldhet också i utrikesrelationerna.

Det centrala målet i strategin och handlingsprogrammet var att fram till år 2007 förbättra utvecklingspolitikens effektivitet särskilt i fråga om jämslälldhet och kvinnors rättigheter. Detta var avsett att förverkligas genom att göra jämslälldheten till ett genomgripande tema i alla processer, metoder och verksamheter. Här ansåg man det väsentligt att utveckla utvecklingspolitikens instrument, processer och metoder och att definiera personalens ansvarsområden och personalens kunskaper. Utöver detta skulle verksamheten riktas till objekt som främjade jämslälldhet och kvinnors rättigheter. Även stödet till samarbetsländernas och deras medborgarorganisationers jämslälldhetsmålsättningar och -strategier definierades som viktigt.

Strategin och handlingsprogrammet innehöll en stark uppmaning till analys av genusföljder och man betonade vikten av en sådan analys för framgång i

utvecklingssamarbetet. Enligt programmet kräver varje insats i utvecklingsbiståndet, liksom även Finlands egen roll i varje särskild situation, en utvärdering från fall till fall. Man tar analysens resultat i beaktande när man jämför olika projekialternativ, när man planerar projekt och när man uppsätter mål för dem.

Dessa riktlinjer var avsedda att tillämpas systematiskt från år 2004 framåt. Tyvärr avbröts programmets förverkligande och utvärdering i och med ministerbytet år 2007. Finland har efter detta inte haft någon i kraft varande och förpliktigande jämslälldhetsstrategi eller handlingsplan. Att utrikesministeriet har låtit bli

Stärkandet av kvinnors
och flickors position
har framskridit genom
att man tillämpat
internationell praxis,
men utan en nationell
utvecklingspolitisk
strategi.

att uppdatera jämslälldhetsstrategin och verksamhetsplanen har försvårat ett konsekvent förverkligande av genusperspektivet. Stärkandet av kvinnors och flickors position har framskridit genom att man tillämpat internationell praxis, men utan en nationell utvecklingspolitisk strategi.

Detta är ett exempel på hur viktigt det skulle vara att förändra verksamhetskulturen i utvecklingssamarbetet och -politiken så, att centrala teman och det arbete som utförts för att förverkliga dem, skulle bära över regeringsperioder och personbyten. Strategins och handlingsprogrammets element är fortfarande i huvudsak användbara. De borde också utnyttjas då man förnyar utvecklingssamarbetet och -politiken.

⁷ Strategi för främjandet av jämslälldhet mellan könen och handlingsprogram för Finlands u-landspolitik 2003-2007 (*Sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia ja toimintaohjelma Suomen kehityksmaapolitiikassa 2003-2007*), Utrikesministeriet 2003.



Främjandet av jämställdhet och internationell praxis

OECD:s, dvs. Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings, biståndskommitté DAC (*Development Assistance Committée*) har senast år 2016⁸ förnyat instrumenten för uppföljandet av jämställdhet mellan könen. Finland har varit med om att utveckla dessa instrument. Av dem är det mest centrala det så kallade *Gender Equality Marker*-systemet eller genusmarkörsystemet, som DAC har förutsatt att alla medlemsländer tillämpat under sina tjugo år av existens. Systemet erbjuder minimikriterier och direktiv för hur man bör granska genusperspektivet i utvecklingsbiståndsprojekt. Det erbjuder samtidigt de länder som ger utvecklingsbistånd en gemensam grund för jämförelse av trender i finansieringen av jämställdhetsarbetet och både höjer biståndets kvalitet och ökar dess transparens. Med hjälp av systemet kan man synliggöra i vilken mån biståndet verkligen fokuseras på främjandet av jämställdhet, antingen inom speciella projekt eller som en genomgripande del av andra utvecklingssamarbetsprojekt. Genusmarkörer eller *Gender Markers* utgör en central del av DAC:s informationssystem för biståndet (*Creditor Reporting System, CRS*), genom vilket medborgarna kan få information om till vilket ändamål utvecklingsbiståndet riktas. Man bör ändå notera att systemet i sig inte garanterar

ett framgångsrikt slutresultat för ett projekt. Denna praxis ökar emellertid sannolikheten för att projektet lyckas.

Genusmarkörerna definierar också minimikriterier för vad man bör observera i verksamhet som främjar jämställdhet. En avvikelse från direktiven bör alltid särskilt kunna motiveras. Evalueringssystemet betjänar särskilt uppföljningen av det bilaterala utvecklingsbiståndet. I det multilaterala biståndet täcker det sådana projekt och program som särskilt är avsedda att främja jämställdheten. Genusmarköreevalueringen görs i begynnelsestadiet i projekt och program. Därför beskriver den målsättningar, inte utmätta resultat eller hur man avsett nå målen. Genusmarkörerna har emellertid en stor betydelse genom att de styr biståndet mot de mål som uppställts i planeringsstadiet och vid allokeringen av resurser. Systemet förutsätter alltid att en genusanalys förverkligas vid varje insats. Detta är viktigt för att se till att inget projekt eller någon insats försvagar jämställdheten mellan könen eller stärker ojämställdheten. I bästa fall bidrar genusanalysen till att gestalta diskrimineringens dynamik och praxis och inskränker sig inte till att enbart beskriva en situation av ojämlikhet, m.a.o. diskrimineringens slutresultat. Också ålder och funktionsnedsättning kan beaktas i analysen.

DAC:s genusmarkör-system indelar de utvecklingspolitiska åtgärderna i tre kategorier. Ett projekt får värdet 2 om jämställdhet är dess huvudmål. Värdet 1 innebär att jämställdheten är ett delmål. Värdet 0 ges i sin tur till

projekt som inte har någon inverkan på genusfrågor. För att ges värdet 2 måste ett projekts entydiga målsättning vara främjande av jämställdhet. Projektet bör basera sig på en genusanalys som också styr insatsens planering, verkställande samt uppföljningen av resultaten. För att utvärdera resultaten finns klara mätinstrument med vilka man också kan göra mätningar av resultaten på längre sikt (på det så kallade outcome/impact-stadiet), utöver deras omedelbara verkan (output). Datan om insatsens resultat har indelats enligt kön. Vidare är uppföljning och rapportering om genusföljder integrerade i projektet. Även då en insats tillhör kategorin 1, dvs. då jämställdhet mellan könen är ett betydande delmål, förutsätts att man vid uppgörandet av projektets målsättning har angett åtminstone ett genusmål och en genus-indikator som används vid uppföljning av resultaten. Projekt och program för vilka ingen genusanalys har gjorts bör lämnas utanför genusmarkör-systemet och statistikföras skilt.

Finland tog genusmarkör-systemet i bruk i början av 2000-talet i styrningen och statistikföringen av sitt utvecklingssamarbete. Man rapporterar årligen till OECD vilka summor som avlagts för finansiering av genusmålsättningarna, och både i vilken mån medlen använts och vilka nya projekt som är på gång. Finland har ännu inte övergått till att följa OECD:s förnyade kriterier av år 2016. Det finns också områden inom Finlands utvecklingssamarbete inom vilka OECD:s genusmarkörssystem inte tillämpas. Exempelvis kräver den privata sektorns utvecklingssamarbetsinstrument och finansiella investeringar ännu en närmare granskning i ljuset av jämställdhetsmålsättningarna. Vi återkommer till detta närmare i de efterföljande kapitlen.

Draghjälp från EU i verksamhetsprogrammet för främjande av jämställdheten

EU:s andra verksamhetsplan för främjande av jämställdhet mellan könen, den för åren 2016–2020 (*EU Gender Action Plan GAP*), införlivar genusperspektivet i EU:s utrikesrelationer och förpliktigar medlemsländerna och unionens institutioner att handla i enlighet med den inom EU och i EU:s partnerländer. Verksamhetsplanen innefattar OECD:s minimikriterier för uppföljning av finansiering och praxis, men är till sin natur betydligt mer omfattande. GAP utgör ett ramverk för

EU:s tolkning av jämställdhet mellan könen såsom en del av unionens värderingar och det juridiska och politiska verkställandet av denna tolkning. I GAP:s riktlinjer har också Pekings handlingsprogram, FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) samt FN:s handlingsprogram för hållbar utveckling eller Agenda2030 beaktats. Liksom i Finlands utvecklingspolitiska redogörelse ser man i EU:s verksamhetsplan på jämställdhet som både en särskild och en genomgående målsättning. Dess fyra huvudmål är att garantera flickors och kvinnors fysiska och psykologiska okränkbarhet, att främja kvinnors och flickors sociala och ekonomiska rättigheter, att stärka kvinnors och flickors röst och deras deltagande, samt att stärka den institutionella kulturen (EU:s) i avsikt att stöda dessa målsättningar.

EU:s verksamhetsprogramms styrka är också att uppföljningen anknyts till uppföljningen av hållbar utveckling. Europakommissionen, EU:s högsta representant och EU:s medlemsländer omfattas alla av uppföljningsansvaret. Ledarskap, en institutionell anda som främjar jämställdhet och trygghet av tillräcklig finansiering anses vara grundförutsättningarna för att denna plan skall kunna förverkligas. GAP förutsätter en systematisk genusanalys i alla EU:s utrikespolitiska förhållanden, samt insamlande av data på ett vis som tar genus i beaktande. Ett av verksamhetsplanens huvudmål är att öka EU:s konsekvens i främjandet av jämställdheten. I rapporteringssystemet har mätinstrument och ansvariga behöriga för varje verksamhet definierats. Dessutom har man för varje målsättning definierat tematiska tyngdpunkter, mätinstrument och modellinsatser. En systematisk användning av OECD:s genusmarkörssystem är en viktig del av förverkligandet av verksamhetsprogrammet. Både kommissionen och medlemsländerna rapporterar på det sätt som förutsätts i systemet. Det ambitiösa målet är att jämställdhet mellan könen är en betydande eller huvudsaklig målsättning (genusmarkör-värdet 2 eller 1) i 85 procent av alla nya program fram till år 2020. Även Finland, i egenskap av EU-land, förpliktigas av detta. Om genusanalysens resultat är noll bör detta var gång skilt motiveras. Detta sporrar EU och dess medlemsländer till att mer noggrant än tidigare begrunda innebörden av sina insatser utgående från främjandet av jämställdhet och till att sträva till jämställdhet i all utvecklingspolitik.

Finland var aktivt med i beredandet av EU:s verksamhetsplan, men förankrandet av den i den nationella politiken är ännu på hälft. Eftersom Finland kanaliserar en allt större del av sitt bistånd via EU, är det viktigt att

man satsar mer än förut på främjandet av jämställdhet också genom påverkan inom EU och i EU-politiken. I ljuset av preliminära uppgifter var det bistånd som Finland år 2017 dirigerade via EU 211 miljoner euro, vilket motsvarar nästan en fjärdedel av hela utvecklingsbiståndsbudgeten.⁹ Samtidigt bör Finland uppdatera landets egen verksamhet så att den motsvarar den nivå som uppställts i EU:s verksamhetsplan.

Tidigare uppskattningar av jämställdheten i utvecklingssamarbetet ger anledning till oro

År 2005 evaluerades för första gången hur jämställdheten och genusperspektivets genomgriplighet hade förverkligats i den finländska utvecklingspolitiken och utvecklingssamarbetet.¹⁰ Evalueringen fungerade också som en lägesbeskrivning av utrikesministeriets jämställdhetsstrategi och verksamhetsplanen för 2003–2007. Enligt evalueringen rådde en positiv anda inom ministeriet och jämställdheten identifierades som väsentlig för uppnåendet av utvecklingsmålsättningarna. Den största utmaningen gällde *emellertid förverkligandet i praktiken*. Enligt utvärderingen förblev begreppet sektoröverskridande dunkelt. Detta invercade i sin tur på personalens förståelse för vad i praktiken avsågs med övergriplighet. Därför blev det svårt att omsätta principen även i den utvecklingspolitiska beslutsfattningen, och delvis av den orsaken förblev jämställdheten och genusperspektivet ofta marginella i beslutsfattningen. Jämställdhetsfrågorna behandlades skilt från helheten även på projekt- och programnivå, för vid planeringsstadiet utfördes sällan någon genusanalys. Vidare avslöjade evalueringen att bristen på resurser väsentligen fördröjde förverkligandet av jämställdhetsstrategin. En annan utmaning var det faktum att personalen ofta byttes ut. Av denna anledning betonades i evalueringen behovet av kontinuerlig utbildning.

Utrikesministeriets årsrapport av utvecklingspolitiken för åren 2004–2006 fäste särskild uppmärksamhet vid den betydande inkongruens som rådde mellan den politiska betoningen av jämställdhet och den finansiella satsningen på den. Vid denna tid hade Finland exempelvis inte ett enda projekt i något långvarigt samarbetsland vars huvudmål skulle ha varit att främja jämställdheten. Inte heller hade någon omfattande genomgriplighet

utvecklats på det vis man hoppats. I årsrapporten konstaterades att den politiska förbindelsen att främja jämställdhet inte syntes i de konkreta målsättningarna.

Även Statens revisionsverks rapport *Utvecklingssamarbetets tvärgående mål* av år 2008 kom till samma slutsats. De genomgående målsättningarna syntes överhuvudtaget föga i utvecklingssamarbetet i praktiken och de olika temanas tyngd hade till och med minskat. Politisk tyngd invercade inte på beslut om stöd, och jämställdheten fick inte sådan finansiering som skulle ha motsvarat dess politiska tyngd.

Utrikesministeriet svarade på Statens revisionsverks utvärdering med att år 2012 formulera ett nytt verksamhetsdirektiv för de tvärgående målsättningarna. Enligt detta infördes de tvärgående målsättningarna i ministeriets arbetshandledning, och i planerings-, implementerings- uppföljnings- och rapporteringsdirektiven för administration av insatser. För detta anordnade man utbildning och skapade ett stödteam av rådgivare. Dessutom började man använda de tvärgående målsättningarna som kvalitetskriterium för projekt. En uppskattning av hur målsättningen förverkligats inför livades i den årliga utvecklingsbiståndsberättelsen till riksdagen.¹¹ Dessa målsättningar lades in som en del av den politiska dialogen, av länderunderhandlingarna, av det multilaterala samarbetet och EU-samarbetet samt i utvecklingsrapporteringen.

Direktivet av år 2012 bekräftade att genomgriplighet är en bindande huvudprincip, och att avvikelser från den alltid behövde motiveras separat. En minimimålsättning är att verksamheten inte påverkar jämställdheten negativt. Därför bör en evaluering göras av varje särskild insats inverkan på jämställdheten. För att mäta framstegen i jämställdheten bör klara mål uppställas och klara indikatorer uppgöras. Dessutom bör konkreta mål definieras, liksom metoder med hjälp av vilka man avser få till stånd framsteg, eller med hjälp av vilka man kan garantera att verksamheten inte inverkar negativt på jämställdheten.

Den uppskattning av i vilken mån genusmålsättningarna är evaluerbara: *Impact evaluability assessment and meta-analysis of Finland's support to women and girls and gender equality 2017* som utrikesministeriet lät göra år 2017, bekräftar problem som tidigare noterats.¹² Den ger vid handen att politiska riktlinjer inte motsvaras av praktiskt jämställdhetsarbete och att jämställdhetens genomgriplighet fortfarande är svag. Även i de projekt i vilka jämställdhet är målet har målsättning och

⁹ Motsvarande summa var 173 miljoner euro år 2015 (15 % av den dåvarande offentliga finansieringen av utvecklingssamarbetet). Den utvecklingsfinansiering som Finland dirigerar via EU är bunden till betalningsförbindelserna för EU-medlemskap, varför man inte har kunnat skära ned på detta bistånd.

¹⁰ *Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation – Evaluation Report*, utrikesministeriet 2005.

¹¹ Tvärgående målsättningar; handlingsdirektiv 16.8.2012.

¹² Den egentliga evalueringen som görs på basen av undersökningen om evaluerbarhet färdigställs i augusti 2018.

mätinstrument definierats oklart. De är inte heller baserade på en grundlig genusanalys. Dessa brister försvårar väsentligt också värderingen av tyngdpunkternas inverkan och konstaterandet av hållbara utvecklingsresultat under en längre tidsperiod.

De utmaningar som noterats i tidigare evalueringar motiverar för sin del också Utrikespolitiska kommissionens enkät av år 13. Enkäten redde ut hur man i utrikesministeriets utvecklingspolitiska arbete och i det utvecklingspolitiska arbetet utfört av tjänstemän och chefer vid ambassaderna i länder som Finland har ett bilateralt samarbete med, lyckas uppmärksamma jämställdheten och främjandet av kvinnors och flickors position och rättigheter. Utredningen förverkligades i samarbete med utrikesministeriet och resultaten står också till ministeriets förfogande. Vid uppgörandet av frågorna och i den preliminära analysen av resultaten utnyttjades som jämförelsematerial till lämpliga delar utredningen *Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation Report* (2005) som presenterades i början av detta kapitel.

Till de delar som är jämförbara är resultaten av enkäten av år 2018 mycket lika dem som man kom till tio år tidigare. Den nya utredningen bekräftar att de som

besvarat enkäten anser att Finlands utvecklingspolitik starkt stöder främjandet av jämställdhet mellan könen och att jämställdhetens genomgriplighet är en förutsättning för att man ska kunna nå utvecklingsmålsättningarna. Enligt enkätsvaren är andan i utrikesministeriet och beskickningarna positiv i fråga om jämställdhetsarbetet. Respondenterna, som i huvudsak var tjänstemän och rådgivare, har klart förbundit sig till att främja detta tema. Även den högsta ledningen ger sitt stöd till jämställdhetsarbetet. Trots att man förbundit sig till detta mål anser man fortfarande att de största utmaningarna är otillräcklig finansiering och njugga personresurser, avsaknad av konkreta grundläggande direktiv och analys, samt ett behov av utbildning. Procenttalet för svaren från den högsta ledningen var märkbart lågt och detta inverkar negativt på i vilken mån resultaten kan anses vara generaliserbara. Den mest betydande observationen i utredningen är kanske ändå att jämställdhet inte främjas tillräckligt konsekvent i allt utvecklingssamarbete och all utvecklingspolitik, och att tyngdpunkten inte får en sådan finansiering som skulle motsvara dess vikt. Vi återkommer till detta de följande kapitlen samt i visionsavsnittet. ■

UPK:s rekommendationer:

- Vid varje nivå av förvaltningen bör man starkare och mer förpliktigande än förut förbinda sig till integrering (mainstreaming) av jämställdheten samt följa internationella avtal och bästa praxis.
 - I allt utvecklingsbistånd bör man utföra en genusanalys och systematiskt tillämpa OECD DAC:s genusmarkörsystem av år 2016. Vidare bör utrikesministeriet överväga en fördjupning av genusanalysen så, att man med dess hjälp bättre skulle kunna identifiera de utsatta grupperna och fokusera utvecklingsbiståndets verksamhet så att dessa grupper särskilt gagnas.
 - Man bör säkerställa att kontinuiteten i redan utfört jämställdhetsarbete bevaras även om regeringsperioder och tjänstemän byts. UPK:s närmast följande evaluering
- utvecklingspolitikens tillstånd i Finland 2019 behandlar detta tema.
- Utrikesministeriet bör i implementering och rapportering av utvecklingspolitiken i högre grad och på ett mer bindande sätt än hittills beakta rekommendationerna som framställs i evalueringar som OECD-DAC, UPK och UM låtit utföra. Vid evalueringen av program bör man fästa uppmärksamhet vid utvärderingen av resultat och inverkan med hänsyn till kön och ålder.
 - Finland bör förbinda sig till målsättningen i EU:s verksamhetsplan för främjande av jämställdhet, enligt vilken jämställdhet mellan könen antingen bör vara ett betydande delmål eller det huvudsakliga målet i 85 procent av alla nya program fram till år 2020.

¹³ *Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa* – Resultaten av en enkät som gjorts för den Utvecklingspolitiska kommissionens evalueringsrapport av år 2018, FIANT Consulting Oy 2018.



UPK:s tidigare rekommendationer för jämsköldhet i utvecklingsamarbetet

Utrikespolitiska kommissionen (UPK) har redan länge systematiskt tagit ställning för jämsköldhet mellan könen i Finlands utvecklingspolitik och efterlyst tilläggsgärder för förverkligande av de övergripande målsättningarna.

UPK krävde exempelvis i sin årliga evaluering av år 2006 att jämsköldhet mellan könen skulle bli ett övergripande tema i all utvecklingspolitik. Man efterlyste också fler särskilda projekt för att främja kvinnors och flickors rättigheter.

Två år senare påminde UPK igen om att man med hjälp av tvärgående teman bör få grupper som diskrimineras i samhället, såsom flickor och kvinnor, med i utvecklingen mer heltäckande än förut.

”När man tar hänsyn till de övergripande målsättningarna inom planeringen av alla sektorer i utvecklingsamarbetet kan man på bästa möjliga sätt försäkra sig om att hela spektret i samhället drar nytta av samarbetet”, konstaterar UPK i sin årsevaluering av år 2008.

I detta sammanhang medgav UPK emellertid att införandet av de genomgående målsättningarna i utvecklingsbiståndet är en utmanande uppgift som kräver kontinuerliga insatser. Ett övergripande grepp får inte stanna vid att vara en teknisk åtgärd i vilken man till program- eller projektplanerna lägger skilda stycken om de olika temans betydelse i verkställandet av programmet.

”Marginaliserade grupper, såsom olika minoriteter samt flickor och kvinnor måste fås med som jämbördiga aktörer i utvecklingsamarbetets hela process, såväl i planering och verkställande som i övervakning” konstaterar UPK.

Förutom att sporra till att garantera de övergripande målsättningarnas förverkligande i det bilaterala utvecklingsamarbetet har UPK också gjort detta inom EU (den sexuella hälsan inbegripet).

”Finland bör under sin EU-ordförandesperiod försäkra sig om att de genomgripande temana tas i beaktande

och här utnyttja det speciella kunnande som landet har” konstaterar UPK i årsvärderingen av år 2006.

UPK har också väglett Finlands FN-politik i dessa frågor.

”Finland bör tydligare avgränsa de mål som landet har i sin FN-politik. Att främja jämsköldhet är ett naturligt verksamhetsområde. Finland bör särskilt stöda verkställandet av genusperspektivet såsom ett övergripande tema i all FN-verksamhet” fastställer UPK i årsvärderingen av år 2007.

I samma årsvärdering skyndar man även på uppgörandet av ett nationellt regelverk på basen av FN:s resolution Kvinnor, fred och säkerhet 1325.

UPK har redan länge varit bekymrad över att Finlands riktlinjer och löften om främjande av jämsköldhet inte syns tillräckligt i det praktiska utvecklingsarbetet och fördelningen av resurser.

”Utrikesministeriet bör öka de finansiella resurserna och personresurserna samt uppföljningsmekanismerna liksom utbildning i frågor som rör genomgripande teman” framställer UPK i sin årsevaluering av 2006.

I årsevalueringen av år 2015 uppskattade UPK att regeringsprogrammets löften och det utvecklingspolitiska programmets tyngdpunkter inte syns entydigt i det sätt på vilket medlen för biståndssamarbete har allokerats. En utmaning i fråga om de genomgripande målsättningarna, å sin sida, är fortfarande verifieringen av konkreta resultat.

I samma årsevaluering efterlyste UPK en hållfast grund för utvecklingspolitiken eftersom ett utvecklingspolitiskt program som byts då en ny regering träder till inte tjänar långsiktiga mål och inte heller erbjuder tillräcklig styrning för hur sådana mål kunde uppnås. Därför är det viktigt att de centrala målsättningarna och verksamhetsprinciperna inom utvecklingspolitiken, såsom främjandet av jämsköldhet, bör befästas på en mer bestående nivå. Ett alternativ är stiftandet av en lag om utvecklingsamarbete.



På vilket sätt främjar Finland jämställdhet i utvecklingsländerna under denna regeringsperiod?

FN:s verksamhetsprogram Agenda2030 styr Finlands jämställdhetsarbete i utvecklingsländerna. Den nationella handlingsplanen för hållbar utveckling (2017) och den utvecklingspolitiska redogörelsen (2016) å sin sida redogör för vad vi har förbundit oss till under den här regeringsperioden. Det finansiella stödet för jämställdhetsarbetet har emellertid minskat.

Utan en förstärkning av kvinnors position och jämställdhet mellan könen kan ingen utveckling vara hållbar. Denna tanke har från första början varit med i kärnan av hållbar utveckling.¹⁴ Resolutionen i FN:s verksamhetsprogram för hållbar utveckling, eller Agenda2030, slår fast att målet för hela verksamhetsprogrammet och dess 17 målsättningar är att göra mänskliga rättigheter till en realitet för alla, att uppnå jämställdhet och att stärka alla kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter. Denna riktlinje gäller således hållbar utveckling i sin helhet, inte bara de enskilda målsättningarna. Den förpliktigar även alla FN:s medlemsländer. Agenda2030 förutsätter att genusperspektivet systematiskt integreras i förverkligandet av hållbar utveckling i fråga om alla mål och delmål.¹⁵ Den mest synliga rollen intar ändå den hållbara utvecklingens specifika mål för jämställdhet och kvinnors och flickors bemyndigande (empowerment) (målsättning 5). Utöver detta har kvinnors och flickors ställning och rättigheter uppmärksammats i största delen av de övriga målsättningarna såsom egna delmål.

Under den hållbara utvecklingens jämställdhetsmål förenas centrala målsättningar i tidigare FN-millenniummål, de centrala målen för kvinnors ställning och rättigheter, samt befolkningskonferensernas centrala målsättningar. Målet för fram jämställdhet mellan könen och stärkandet av kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter som universella strävanden. Detta huvudmål specificeras i sammanlagt sex delmål. De förbjuder all slags diskrimination av kvinnor och flickor överallt (5.1.). Man strävar också till att få slut på allt slags våld mot kvinnor och flickor i offentliga och privata sammanhang (5.2.). Likaledes krävs ett slut på alla skadliga sedvänjor, såsom barnnåtkenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av kvinnor (5.3). I målsättningarna efterlyser man också erkänsla för obetalt hem- och vårdarbete, samt erbjudande av offentliga tjänster, infrastruktur och socialskydd. Man vill också främja delat ansvar för hem och familj i enlighet med nationella särdrag (5.4.). Vidare bör kvinnor garanteras ett myndigt och effektivt deltagande samt lika möjlighet till ledarskap på alla nivåer av beslutsfattning i politik, ekonomi och offentligt liv (5.5.). Det är speciellt betydelsefullt att man trots meningsskiljaktigheter mellan FN:s medlemsländer fick med ett delmål för jämställdhetsmålet, enligt vilket staterna bör garantera lika möjligheter till sexuell och reproduktiv hälsa samt reproduktiva rättigheter i enlighet med den internationella befolknings- och utvecklingskonferensens

verksamhetsprogram och Pekings handlingsprogram, samt i enlighet med slutdeklarationerna för de konferenser som utvärderat dessa (5.6).

Jämställdhetsmålet innefattar också tre andra kompletteringar av rättslig art. Enligt dem bör alla länder förverkliga sådana reformer, som ger kvinnor lika rättigheter till ekonomiska resurser, till ägande och förvaltande av jord och annan slags egendom samt till finansieringstjänster, arv och naturtillgångar i enlighet med nationella lagar (5.a). Staterna förutsätts också effektivt använda en möjliggörande teknologi – särskilt informations- och kommunikationsteknik – för stärkandet av kvinnors rättigheter och möjligheter (5.b). Man har också som målsättning att utveckla och stärka förnuftig

Målet för fram
jämställdhet mellan
könen och stärkandet
av kvinnors och flickors
rättigheter och möjligheter
som universella strävanden.

praxis och en genomförbar lagstiftning, med vilken man främjar jämställdhet mellan könen och kvinnors och flickors rättigheter och möjligheter på alla nivåer.

Jämställdheten är dessutom kopplad till över 30 delmål för hållbar utveckling. Målen är knutna till varandra och förverkligandet av olika mål beror på hur de övriga målen förverkligas. Finland drev denna linje i underhandlingarna om Agenda2030. Dessutom har Finlands aktiva insats haft en betydande roll för målsättningarnas innehåll. Vid utformningen av hälsomålsättningarna gjordes exempelvis ett betydande arbete för att delmålet angående sexuell och reproduktiv hälsa (3.7) skulle kvarstå, trots politiskt motstånd. Enligt detta delmål bör länderna vid utgången av år 2030 garantera alla tillgång till tjänster som tillhör den sexuella och reproduktiva hälsan, såsom familjeplanering, information och utbildning, och de bör också garantera att den reproduktiva hälsan tas

¹⁴ *Our common future*, Bruntlandreporten 1987; samt *Rio-deklarationen och Agenda 21*.

¹⁵ *Agenda2030*: paragraf 20.

med i nationella strategier och program. Finlands roll i Agenda2030-förhandlingarna var betydande och inverkade på att denna formulering kvarstod. Finland kunde då utnyttja den värdefulla internationella insats som president Tarja Halonen tidigare gett i arbetet för detta tema.

Jämställdhet mellan könen knyter också starkt an till de åtgärder som görs för att stävja klimatförändringen (mål 13), ett mål som är sektoröverskridande också i Finlands utvecklingspolitik. Finland stöder integrering av jämställdhetsfrågorna i internationella miljö- och klimatavtal och i nationella klimatavtal.

Finlands Agenda2030-plan förpliktigar till främjande av jämställdhet

Finland och de övriga utvecklade länderna bör ta Agenda2030:s målsättningar i beaktande både i sina nationella planer och såsom partner till länder stadda i utveckling. Som partner stöder Finland konsekvent utvecklingsländernas egna strävanden till att främja målen och avhåller sig från verksamhet som skulle kunna inverka negativt på dem. Utvecklingssamarbete och -finansiering utgör här det främsta instrumentet. Ännu viktigare är, att alla Finlands insatser är i linje med målsättningen i Agenda2030. Finland har även förbundit sig till detta. Huvudansvaret för en hållbar utveckling och för dess finansiering förblir hos ifrågavarande stat själv. Därför bör man speciellt uppmärksamma de penningflöden som krävs för utveckling, såsom skatteintäkter och den ekonomisk vinst av internationell handel och investeringar som kommer utvecklingsländerna till godo. UPK:s tidigare utvärdering (2017) erbjuder rekommendationer för detta. Detta förutsätter särskilt en internationell ekonomisk politik som uppmärksammar de allra fattigaste länderna, handel som producerar utvecklingseffekt, offentlig skatterapportering från stora företag landvis, transparens, korruptionsbekämpning samt god administration och god inkomstfördelningspolitik på nationell och internationell nivå.

Finlands politik för en hållbar utveckling grundar sig på regeringens Agenda2030-verksamhetsplan *Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda2030 för hållbar utveckling. Hållbar utveckling i Finland – långsiktigt, koherent och inkluderande*. Den färdigställdes i början av år 2017 och omfattar såväl

Finlands nationella som internationella insatser för främjandet av hållbar utveckling under pågående regeringsperiod. Principerna för verkställandet – långsiktighet, konsekvens och inkluderande – samt ett system för uppföljning och evaluering definieras fram till år 2030. Samhällsfördraget om hållbar utveckling *Det Finland vi vill ha 2050* ligger bakom detta.

Finlands biståndspolitik är en del av denna helhet. Som grund för den står statsrådets redogörelse Finlands utvecklingspolitik. *En värld, en gemensam framtid – mot hållbar utveckling* som godtogs i februari 2016. Beredningen av denna riktlinje gjordes samtidigt som FN:s Agenda2030 färdigställdes och godtogs. Tyngdpunkterna i biståndspolitikerna hade emellertid definierats redan tidigare, i regeringsprogrammet av år 2015. Den första av dem var stärkandet av flickors och kvinnors rättigheter och ställning. I motsats till samhällsfördraget för hållbar utveckling saknar Finlands utvecklingspolitik en motsvarande långsiktig vision, något som minskar dess planenlighet och konsekvens.

Enligt Agenda2030-verksamhetsplanen är tyngdpunkterna i hemlandet *"Ett kolneutralt och resursklokt Finland"* och *"Ett jämlikt och kunnsamt Finland"*. Finland förbinder sig att främja dessa teman också globalt, bland annat genom att stöda sådana klimatåtgärder i utvecklingsländerna som är i samklang med klimatavtalet i Paris. I detta sammanhang betonar Finland möjligheterna för alla medborgare, och särskilt kvinnor och ungdomar att dela i klimatarbetet och i beslutsfattandet som rör detta. På motsvarande sätt förbinder sig Finland att själva ta klimatförändringen i beaktande i all sin utvecklingspolitik. De 530 miljoner euro i finansiella investeringar som finns till förfogande under denna regeringsperiod är avsedda att till en betydande del riktas till klimatinvestering, som alltså bör beakta också kvinnors och ungas roll. Enligt handlingsplanen främjar även utvecklingsfinansiering inom den privata sektorn såsom Finnfund en sådan inriktning. Av Finnfunds investeringar går ca 60 procent till klimatprojekt. Finland definierar ändå inte jämställdhetsperspektivet vid insatsernas planering eller finansiering. Man mäter inte heller systematiskt hur insatserna inverkar på kvinnors ställning och rättigheter. Att tonvikten läggs vid stöd av finansiellt slag inverkar dessutom sannolikt på fördelningen av Finlands klimatfinansiering mellan anpassning och uppbromsning, så, att den del av finansieringen som riktas till anpassning av följderna av klimatförändringen sjunker, vilket innebär att Finland agerar i strid med Parisavtalet.

Regeringens verksamhetsplan stärker Finlands förbindelse till jämlikhet, jämställdhet och främjandet av kvinnors och flickors ställning globalt. Finland lyfter upp dessa teman i täten för påverkningsarbetet i utrikespolitiken och säkerhetspolitiken. Planen specificerar inte vilka instanser som ansvarar för detta, men större delen av målen faller inom utvecklingssamarbetet och utvecklingspolitiken. Verksamhetsplanen visar emellertid att utrikes- och säkerhetspolitiken samt handelspolitiken är centrala för förverkligandet av en hållbar utveckling. Det gemensamma temat för alla sektorer inom utrikespolitiken är de mänskliga rättigheterna. Planen slår också fast att Finland förverkligar en aktiv människorättspolitik som betonar jämlikhet, jämställdhet och rätt till delaktighet.

I verksamhetsplanen lyfts exempel på viktiga teman upp. Sådana är deltagandet politisk beslutsfattning, kvinnors ekonomiska egenmakt eller självständighet (företagsamhet, ledarskap och rätt till utbildning inbegripna), garanti för sexuell och reproduktiv hälsa för alla, samt prevention av våld mot kvinnor och flickor. Finland skyndar även på verkställandet av FN:s säkerhetsråds deklaration 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) i vilken kvinnors deltagande i fredsförhandlingar är inbegripen. I planen betonas att Finland koncentrerar sin FN-finansiering till de FN-organ som är viktigast för främjandet av kvinnors och flickors ställning, och vilkas centrala uppgift är att stöda länder stadda i utveckling vid implementeringen av Agenda2030 och till vars betydande finansiärer Finland hör.

Regeringens verksamhetsplan stöder också målet att förverkliga människovärdigt arbete i hela världen, såsom en del av hållbar och deltagande tillväxt och utvecklandet av sysselsättning för alla. Till detta hör insatser för avvecklandet av tvångsarbete och barnarbete speciellt i dessas värsta former. Också jämlikhet och jämställdhet i arbetslivet och lika lön för båda könen främjas. Det samma gäller rätten för anställda att organisera sig samt trygghet i arbetet. Dessa mål stöds förutom på FN-nivå (Internationella arbetsorganisationen ILO) och globalt även inom EU i dess utvecklingssamarbete samt inom ramen för vissa av EU:s handelspolitiska instrument. Målet är också att stöda utvecklingen av nationella arbetslagar och deras tillämpning så, att de överallt i världen motsvarar internationell standard.

I avsnittet där verksamhetsplanens centrala åtgärder behandlas, hänvisas till implementeringen av den

utvecklingspolitiska redogörelsen och till ett långsiktigt iakttagande av Finlands utvecklingsbiståndets värden och principer. Vidare stipulerar verksamhetsprogrammet att utvecklingsfinansieringen bör beakta att Finland förbundit sig att öka det offentliga biståndet till 0,7 procent och rikta minst 0,2 procent av BNI till de minst utvecklade länderna.¹⁶

För förverkligandet av Finlands samhälleliga förbindelse att främja hållbar utveckling och Agenda 2030 har nationella indikatorer uppgjorts. I uppföljningen finns bl.a. mått som mäter det globala ansvaret i arbetslivet, angående exempelvis prevention av barnarbete. Finlands klimatfinansiering utgör även ett av måtten. Däremot ingår inte i samlingen indikatorer någon uppföljning av hur mycket av utvecklingsfinansieringen är riktad till kvinnor och flickor, och denna tyngdpunkt syns inte heller direkt i den nationella uppföljningen.

Vad strävar Finland efter i främjandet av jämställdhet?

Enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen är stärkandet av kvinnors och flickors rättigheter den främsta tyngdpunkten i utvecklingspolitiken. Detta har som avsikt att stöda särskilt mål 5 i FN:s Agenda2030, vilket siktar på jämställdhet och stärkande av kvinnors och flickors rättigheter och

Regeringens
verksamhetsplan stärker
Finlands förbindelse till
likställdhet, jämlikhet och
främjandet av kvinnors
och flickors position
globalt.

¹⁶ Från Statsrådets redogörelse om det globala handlingsprogrammet Agenda2030 för hållbar utveckling *Hållbar utveckling i Finland – långsiktigt, koherent och inkluderande*. Statsrådets kanslis publikationer 3/2017.

möjligheter. I redogörelsen framställs ojämställdhet mellan könen som ett av utvecklingsländernas största problem. Att råda bot på detta missförhållande skulle stärka samhället som helhet och bidra till att andra utvecklingsmål kunde uppnås.

Enligt redogörelsen stöder Finland i sin verksamhet att:

- flickor och kvinnor får bättre utbildning och mer yrkesskicklighet
- flickor och kvinnor får tillgång till en fullständig grundutbildning, gymnasieutbildning samt yrkes- och högskoleutbildning som är kvalitetsmässigt hög och som i all sin verksamhet tar genusperspektivet i beaktande.
- kvinnor och flickor kan oftare ta kvalitetsmässigt god grundservice i bruk
- kvinnor och flickor kommer bättre i åtnjutande av kvalitetsmässig god grundservice, såsom hälso- utbildnings- och social service.
- kvinnor och flickor får mer inflytande i det politiska beslutsfattandet och deras deltagande i ekonomiska aktiviteter ökar
- kvinnor och flickor har bättre möjligheter till och färdigheter för att delta i politiken och för att delta i beslutsfattande som rör ekonomisk verksamhet och användandet av naturresurser.
- fler kvinnor och flickor får rätt att göra beslut som rör dem själva, och våldet och utnyttjandet som de utsätts för minskar
- kvinnors och flickors självständighet ökar och deras rätt att bestämma över sig själv tilltar då deras medvetenhet och möjligheterna att kräva sin rätt och göra beslut som gäller dem själva förbättras. Män och pojkar deltar allt aktivare i främjandet av jämställdhet mellan könen. Vidare förbättras insatser och service som fokuserar på motarbetandet av våld mot flickor och kvinnor, utnyttjandet av kvinnor och människohandel.

Hur förbinder sig Finland att handla för att målen uppnås?

Enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen baserar sig Finlands approach på verksamhet som inverkar direkt på jämställdhet mellan könen samt på kvinnors och flickors kunnande och möjligheter. Finlands mål är att främja ländernas förmåga att respektera, skydda och främja kvinnors och flickors rättigheter, den reproduktiva hälsan och den sexuella hälsan samt rättigheterna till dessa. Man förbinder sig också att röja hinder för rättigheternas förverkligande. Finland har dessutom förbundit sig att stöda den privata sektorn i utvecklingsländerna och dess internationella samarbetspartners så att de bättre skulle främja kvinnors möjligheter att få arbete, fungera som företagare, utöva ägarskap och delta i det ekonomiska livet.¹⁷ Finland stöder organisationer som främjar kvinnors ställning. Redogörelsen lyfter också fram EU:s internationella påverkan som en betydande kanal. Finland förbinder sig att verka för att internationella normer och praxis ger en hållbar grund för förverkligandet av kvinnors och flickors rättigheter.

Den utvecklingspolitiska redogörelsen för denna regeringsperiod är avsedd att vara en självständig politisk linje för vilkens stöd inga handlingsföreskrifter har uppgjorts. Den är mycket allmänt hållen. Redogörelsen nämner inte termen *genomgriplighet* och förutsätter ingen genusanalys eller användande av OECD:s genusmarkörer. I den del som behandlar utvecklingspolitikens grundpremissor och dess bestående värderingar sägs i alla fall att man i planering och förverkligande av all verksamhet tar Finlands värderingar och principer samt Finlands internationella förpliktelser i beaktande. Detta görs oberoende av på vilket område, var och av vem utvecklingspolitiken eller -samarbetet utförs. Värdena och principerna ger verksamheten riktlinjer för en längre tidsperiod och bär över från en regeringsperiod till en annan. Jämställdhet mellan könen är en del av denna mycket omfattande helhet, som det är mycket utmanande att följa upp.

Även om ordet *rättigheter* betonas i uppgörandet av målsättningen, går man i den utvecklingspolitiska redogörelsen inte närmare in på vad termen innefattar. Redogörelsen hänvisar till FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och fastställer förverkligandet av de mänskliga rättigheterna som det centrala målet för utvecklingspolitiken. Avsikten är att "stärka människornas och myndigheternas *förmåga att främja* de mänskliga rättigheterna

samt att garantera att utvecklingssamarbetet inte diskriminerar och att människorna har möjlighet att påverka beslutsfattandet". I samband med de hållbara värderingarna nämns barnens rättigheter allmänt, men man går inte in på dem närmare. Målsättningen kallas "Kvinnors och flickors rättigheter och ställning" i enlighet med det mål som Agenda2030 uppställer. Vilka flickors rättighet är definieras emellertid inte, de förblir en del av kvinnors eller barns rättigheter. Flickor nämns också vid sidan om kvinnor i samband med de genomgripande målsättningarna. Det finns emellertid just ingen djupare granskning av flickors situation, och flickors speciella behov förblir osynliga i redogörelsen.

För att man skall kunna nå de mål som uppställts för hållbar utveckling är det centralt att notera, att traditionellt jämställdhetsarbete i vilket man förhåller sig till alla kvinnor och flickor som en homogen grupp inte är effektivt. Det fokuserar inte på de faktorer som upprätthåller ojämställdhet och ojämlikhet. Därför bör Finlands utvecklingspolitik mer systematiskt än förut kunna tillämpa den så kallade intersektionella approachen, i vilken olika dimension av ojämlikhet och ojämställdhet – bland annat kön, ålder, funktionsnedsättning, social ställning, och förmögenhet

– granskas tillsammans. Också Finlands jämställdhetslagar stöder en sådan ansats.

Utgångspunkten för Finlands målsättningar är ambitiös och täcker väl de olika dimensionerna (se ss. 27 och 30) i Agenda2030. Avsikten är att Finlands verksamhet ska stöda ett utvecklingslands egna strävanden mot dessa mål. Redogörelsen går emellertid inte närmare in på var, hur och i vilken utsträckning Finland skall främja dem. Den specificerar inte heller vilket slags förändring och vilket slags inverkan man med dessa mål strävar till, eller hur åstadkomna förändringar uppföljs.

I det avsnitt av redogörelsen som går in på utvecklingspolitikens tyngdpunkter betonas att jämställdheten tas i beaktande i all utvecklingspolitik. Som ett särskilt tema nämns kvinnors delaktighet, deras skydd och rättigheter i konfliktsituationer och konfliktlösning, i enlighet med internationella avtal, FN-beslut och resolution 1325. Redogörelsen framställer emellertid inte *på vilket sätt* Finland sköter om uppmärksammandet av jämställdheten eller hur man följer upp den för kvinnors och flickors del. Det problematiska är att Finland lovar mycket sådant som inte förs vidare i praktiken och för vilket det helt enkelt inte finns resurser. ■

UPK:s rekommendationer:

- Man bör till riksdagen rapportera hur jämställdhetsmålsättningarna framskrider i fråga om hela utvecklingspolitiken som en del av uppföljningen av Agenda2030-redogörelsens resultatrapportering av utvecklingspolitiken.
- För att Finlands jämställdhetsmål skall förverkligas krävs mer noggrann strategisk styrning än vad den utvecklingspolitiska redogörelsen erbjuder. Utrikesministeriet bör klargöra med vilka konkreta åtgärder och med vilka resurser Finland strävar att uppnå målen.
- Regeringen bör uppgöra en tidtabell enligt vilken Finland höjer det offentliga biståndet till 0,7 procent av BNI och riktar minst 0,2 procent av BNI till de minst utvecklade länderna.
- I samband med resultatrapporteringen bör man till riksdagen meddela hur mycket medel har allokerats till de olika tyngdpunkterna och på vilket sätt varje tyngdpunkt stöder jämställdhetsmålsättningen. Uppgifterna om utvecklingspolitikens resultat i olika verksamhetsområden bör specificeras enligt kön.
- Utrikesministeriet bör se till att den utvecklingspolitik man för samtidigt uppmärksammar de olika dimensionerna av ojämställdhet såsom kön, ålder, funktionsnedsättning, social status och förmögenhet. Flickor bör mer synligt och mer tydligt bli en definierad del av utvecklingspolitikens första prioriteringsområde och de bör även vara en del av förverkligandet av de övriga områdena. Finland borde göra upp ett specificerat direktiv för flickor för att göra detta tydligare.



Kvinnor och flickor i ljuset av fakta:

hur förverkligar Finland sina målsättningar?

Den pågående regeringsperioden ger en motstridig helhetsbild.

Finland lyfte fram kvinnor och flickor i spetsposition i utvecklingspolitiken, men samtidigt skars medlen för detta prioriterade område med mer än 40 procent. Finland fortsätter med att driva sina ambitiösa mål men med allt mindre personalresurser.

Ambitionerna krymper ofta i praktiken och jämställdheten syns inte tillräckligt konsekvent i allt utvecklingssamarbete, såsom i de finansiella investeringarna.

4a) Ett motstridigt utgångsläge; kvinnor och flickor som prioritetsområde, men finansieringen rasade

En viktig tyngdpunkt kräver klara direktiv

De fyra tyngdpunkterna som driver Finlands utvecklingspolitik har som ändamål att skärpa utvecklingspolitikens profil och bidra till att koncentrera verksamheten kring dem. Tyngdpunkterna trädde i kraft på våren 2016 då man inledde uppgörandet av den utvecklingspolitiska redogörelsen. Tyngdpunkterna är ett viktigt instrument för den politiska kommunikationen såväl i hemlandet som internationellt. Att kvinnors och flickors ställning och rättigheter lyftes upp till första prioritet är ett budskap i sig. Redogörelsen framställer emellertid inte detta som officiellt viktigast, även om man i diskussioner om kvinnors och flickors position och rättigheter ofta hänvisar till att detta är utvecklingspolitikens mål nummer ett. Detta skapar förväntningar. Infriandet av förväntningarna har förvärrats märkbart av att tyngdpunkterna offentliggjordes i ett läge då regeringen ett halvt år tidigare hade skurit ner anslagen för utvecklingsbiståndet med sammanlagt 300 miljoner euro. På grund av dessa nedskärningar sjönk Finlands resurser för främjandet av jämställdhet i utvecklingsländerna på ett alarmerande sätt under den föregående regeringsperioden medan ambitionsnivån samtidigt höjdes.

Den utvecklingspolitiska kommissionen har tidigare gjort klart att tyngdpunkternas betydelse borde synas i finansiering, personalresursallokering och i Finlands politiska påverkningsarbete. Tyngdpunkterna förverkligas inte heller av sig själva utan kräver planlighet och styrning. Detta förutsätter ledarskap och en starkt engagerad attityd även inom förvaltningen. Målet är att tyngdpunkterna uppföljs och evalueras kontinuerligt.¹⁸ Man rapporterar om dem regelbundet samt öppet och redigt till riksdagen och till den stora allmänheten. Regeringen har förbundit sig att presentera den första resultatrapporten till riksdagen vid slutet av år 2018. Den omfattar också främjandet av kvinnors och flickors position och rättigheter.

Enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen syns

tyngdpunkterna i ledarskapet, i utvecklingspolitikens länderprogram och påverkningsplaner samt i hurdana direktiv som ges och hur resultaten följs upp. För detta har emellertid ingen offentlig plan, som skulle ha underlättat uppföljandet av prioriteringsområdena utanför utrikesministeriet, uppgjorts. Därför är det svårt att få en helhetsbild av tyngdpunkten. Även om den utvecklingspolitiska redogörelsen ger ramarna, så styr den ändå inte personalen i det praktiska arbetet.¹⁹ Även OECD har uppmärksammat denna brist i sin evaluering.²⁰ Enligt OECD skulle en klar strategi också hjälpa till med att specificera de mål som getts för prioriteringsområdena och skulle göra det lättare att evaluera dem och underlätta Finlands samarbete med andra biståndsgivare och mottagarländer.

I praktiken har utrikesministeriet definierat målen för förverkligandet av tyngdpunkten och uppföljningen direkt i länderprogrammen, i påverkningsprogrammen utan att ge någon bild av tyngdpunkten som helhet. I beredningen av enskilda program utnyttjar personalen enligt eget övervägande direktiv och undervisningsmaterial som framställts innan den nuvarande redogörelsen kom till. Till detta hör exempelvis direktiven för uppgörandet av en genusanalys och för tvärgående tillämpning, men dessa direktiv är inte förpliktigande och i dem ingår ingen systematisk utbildning och användning.²¹ Utan enhetliga direktiv och instruktioner förblir förverkligandet av genusperspektivet avhängigt av enskilda tjänstemäns kunnande och tolkning vid utrikesministeriet. Detta kan försvaga arbetets resultat och också möjligheten att följa upp det på nationell och internationell nivå.

Förutom att kvinnors och flickors ställning och rättigheter bildar en egen tyngdpunkt, utgör de också en genomgripande målsättning. Det är meningen att direktiven för genomgripande målsättningar skall uppdateras under våren 2018. Detta behövs för att dessa mål har förblivit mer eller mindre desamma över olika regeringsperioder och för att de ansluter sig till förverkligandet av FN:s Agenda2030 för hållbar utveckling.

¹⁸ Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2017 – Hur förstärker Finland utvecklingsländernas ekonomi, privata sektor och beskattningskapacitet? www.kehityspoliittinentoimikunta.fi.

¹⁹ Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspoliitikassa – Resultaten av en enkät gjord för Utrikespolitiska kommissionens evalueringsrapport 2018. FIAN Consulting Oy 2018

²⁰ OECD Development Co-operation Peer Reviews Finland 2017.

²¹ Även i den utredning som UPK beställt framgick att de som svarade på enkäten önskade konkreta instruktioner för hur en genusanalys skulle förverkligas.

Klargörandet av tyngdpunkterna är på gång

Utrikesministeriets inre ”klargörandeprocess för tyngdpunkterna” är avsedd att svara på verkställighetens och styrningens utmaningar under år 2018. Målsättningen för tyngdpunkten kvinnor och flickor skall specificeras och avgränsas. Avsikten är att klargöra hur utvecklingsmålsättningar på olika nivåer (effekt, inverkan under medellång tid och verkan) och metoder och insatser inverkar på varandra. Vidare granskas tyngdpunkten kvinnor och flickor som en del av samtliga tyngdpunkter inom utvecklingspolitiken. I samband med detta har man som avsikt att uppdatera direktiven för tyngdpunkterna som helhet. Samtidigt utvecklar utrikesministeriet också resultatuppföljningen och statistiken. Avsikten är att man mer noggrant än förut skall kunna följa upp den finansiering som allokeras till tyngdpunkterna och deras delmål. Dessutom stärks de politiska budskapen angående denna tyngdpunkt så, att jämställdheten skulle synas konsekvent i alla Finlands påverkningstrategier (se kap. 4b). Det fattas ett tematiskt ledarskap för tyngdpunkterna och därför strävar man inom utrikesministeriet till att stärka det tematiske samarbetet och styrningen. På utrikesrelationernas nivå stöds detta arbete också av att Finland har en aktiv jämställdhetsambassadör.

Att presentera tyngdpunkterna tydligare är en väsentlig del av en mer omfattande förnyelse av utvecklingspolitikens verksamhetssätt. Bland annat är det meningen att stärka det strategiska styret och det strategiska samarbetet samt att göra utvecklingssamarbetets förvaltning mindre tungrodd för att få till stånd bättre resultat. På så vis skulle personalen få mer tid än hittills att koncentrera sig på utvecklingspolitikens innehåll i stället för på administrativa uppgifter.

Den utvecklingspolitiska kommissionen anser att den process som nu pågår är ytterst viktig. Samtidigt är det bekymmersamt att förtydligandet av tyngdpunkterna infaller nära regeringsbytet. Därför är det viktigt att säkerställa att de förbättringar som fåtts till stånd också bär över till följande regeringsperioder som en del av ett mer långsiktigt förverkligande av Agenda2030. Det är önskvärt att arbetet baserar sig på bästa internationella praxis i enlighet med OECD:s och EU:s rekommendationer. Också utrikesministeriets jämställdhetsstrategi (2003–2007) erbjuder fortfarande användbart stoff för förtydligandet och det gör också Finlands lagar

angående jämställdhet och likvärdighet.

Även inom utrikesministeriet vill man säkerställa att arbetet fortgår över regeringsperioderna. Ministeriet har under diskussioner angående utvecklingspolitikens långsiktighet och i det egna utvecklingsarbetet funnit att man oberoende av regeringsbyten behöver en styrning under en längre tidsperiod till stöd för arbetet på myndighetsnivå. Klargörandearbetet är en viktig utvecklings- och inlärningsprocess som skapar grunden för mer långsiktig planering och mer långsiktigt verkställande. Resultaten kunde utmärkt väl utnyttjas i uppgörandet av följande utvecklingspolitiska program och i förverkligandet av utvecklingspolitiken under följande regeringsperioder. Enligt utrikesministeriet grundar sig klargörandeprocessen på uppfattningen att resultaten är sammanlänkande och i processen har man dragit nytta av bästa internationella praxis både inom OECD och EU. Förändringarna skulle föra Finland närmare de övriga centrala utvecklingskompanjonernas sätt att förhålla sig och till deras terminologi. Detta skulle vidare förbättra koordineringen mellan de ministerier som förverkligar lagstiftningen om jämställdhet och likvärdighet.

Eftersom det handlar om ett inre reformarbete som ännu är på gång vid utrikesministeriet är det i detta skede vanskligt att utvärdera det utifrån. Den utrikespolitiska kommissionen håller det emellertid för viktigt att ministeriet, utöver dessa ovan nämnda utvecklingsmål, i uppgörandet av målsättning och direktiv skulle beakta flickor i högre grad än förut. Ministeriet har inget speciellt direktiv och inte heller någon strategi i fråga om flickor, utan flickors rättigheter ses som om de vore en underkategori av kvinnors rättigheter.

För att flickors ställning och rättigheter skulle kunna stärkas krävs att man upphör att tala om *kvinnor och flickor som en kategori*, för jämställdhetsarbetet för kvinnor främjar inte nödvändigtvis alltid flickors rättigheter. Flickor diskrimineras inte bara på grund av sitt kön utan också på grund av sin ålder, och detta begränsar deras möjligheter att bestämma över sin egen kropp och sin framtid. Liksom är fallet med kategorin kvinnor, utgör inte heller flickorna en enhetlig grupp och därför måste situationen för flickor i olika ålder och tillhörande olika befolkningsgrupper granskas separat. Exempelvis FN:s befolkningsfond Unfpa har framhållit att man bör fästa uppmärksamhet speciellt på de mänskliga rättigheterna för flickor i åldern 10–14, inberäknat förverkligandet av deras reproduktiva rättigheter och deras behov av sexuell hälsa. Till detta hör exempelvis lektioner i hälsolära i skolorna. »



Flickor diskrimineras
inte bara på grund av sitt
kön utan också på grund
av sin ålder, och detta
begränsar deras möjligheter
att bestämma över
sin egen kropp
och sin framtid.

Å andra sidan kan man inte utgå ifrån att arbetet för flickors rättigheter direkt skulle förbättra flickors jämställdhet, för det griper inte in i sociala normer som diskriminerar flickor. Avtalet om barns rättigheter har gjorts könsneutralt. Därför är det både ur pojkars och flickors synpunkt viktigt att skapa sig en bild av de sociala normerna. Det vore därför viktigt att också flickor skulle uppmärksammas genomgående i allt utvecklingsarbete inte bara exempelvis i undervisnings- och hälso-sektorn. Detta görs också redan, exempelvis i vatten- och sanitetsprojekt i Nepal. Det är också viktigt att notera att livsmedelssäkerheten i utvecklingsländerna för det mesta bygger på den mat som småbrukarna producerar, och dessa är till största delen kvinnor. Dessa samma kvinnor och flickor på landsbygden lider emellertid i allmänhet mest av bristfällig livsmedels- och näringssäkerhet. Även i projekt som fokuseras på livsmedelssäkerhet kräver tonåriga flickor särskild uppmärksamhet. Bland annat dessa behov bör beaktas i uppdateringen av de övergripande målsättningar.

Nedskärningarna i anslagen drabbar jämställdhetsarbetet

Kvinnors och flickors position och rättigheter blev en tyngdpunkt i den finländska utvecklingspolitiken samtidigt som man genomförde de historiskt och relativt sett största nedskärningarna i utvecklingssamarbetet dittills. Allt som allt skar regeringen ned 300 miljoner euro från det egentliga utvecklingssamarbetet. År 2014 utgjorde

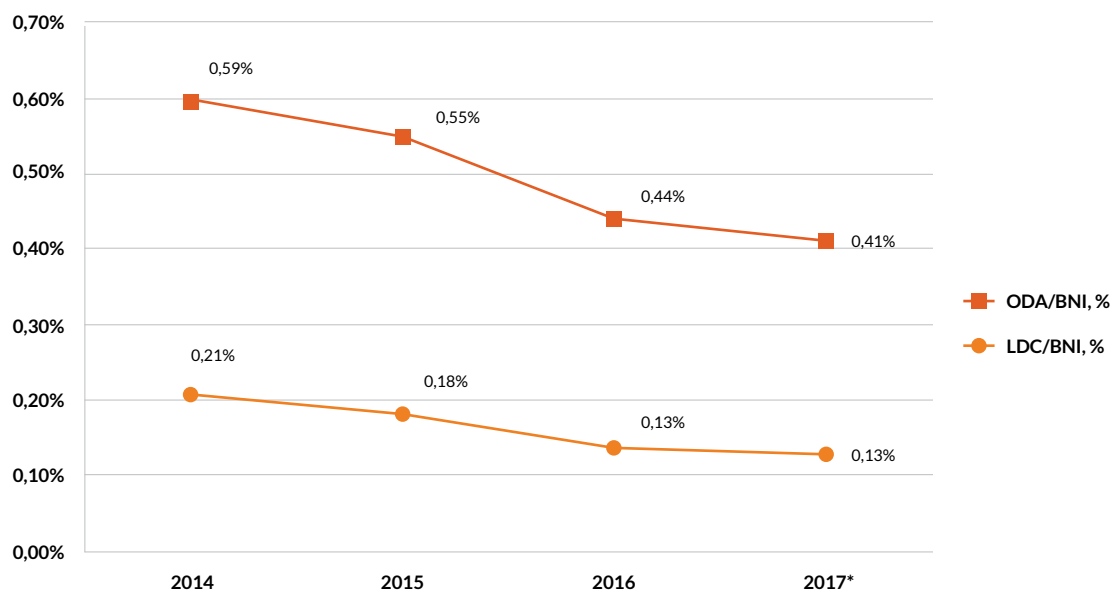
utvecklingsbiståndet 0,59 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) men följande år sjönk andelen till 0,55 procent och vidare till 0,44 procent år 2016. För år 2017 har man uppskattat att BNI-andelen är 0,41 procent och man beräknade då att den ytterligare kommer att sjunka till 0,38 procent under de följande åren.

Denna trend är i stark konflikt med Agenda2030 och dess målsättning (17) för styrning av finansieringen, samt med de förpliktelser som man förband sig till i konferensen för utvecklingsfinansiering i Addis Abeba. Enligt dessa förbinder sig de rikare länderna att fungera som globala partners till de fattigare länderna och stöda dem på vägen till en hållbar utveckling genom att dirigera 0,7 procent av sin bruttonationalprodukt till utvecklingssamarbete och 0,2 procent till stöd för de allra fattigaste länderna. Även om Finland i regeringsprogrammet och i redogörelsen har bekräftat sin förbindelse till dessa mål har regeringen fortfarande inte någon tidtabell för förverkligandet av finansieringsmålen. Exempelvis OECD DAC:s färskaste evaluering rekommenderar att Finland gör upp en vägkarta för hur målen ska uppnås. En sådan skulle signalera att Finland på allvar strävar till att uppnå målen för hållbar utveckling och samtidigt skulle den öka landets internationella trovärdighet.

För närvarande riktas utvecklingsarbetet mindre än förut till de allra fattigaste länderna. Andelen av medel riktade till de minst utvecklade länderna (least developed countries, LDC) sjönk i strid mot internationella förbindelser till 0,13 procent av BNI år 2016 och 2017, då andelen år 2015 varit 0,18 procent. Förändringen är oroväckande, för ännu under åren 2012–2014 var den andel av finansieringen som Finland presterade i nivå med de internationella rekommendationerna för de allra fattiga ländernas del. Detta har uppmärksamats både i riksdagens utrikesutskotts enhälliga budgetutlåtande och i OECD:s färskaste evaluering över Finlands utvecklingspolitik.²² Även Utvecklingspolitiska kommissionen har upprepade gånger gett utlåtanden i denna fråga. Det är viktigt att man hjälper de allra fattigaste som inte nås av andra penningströmmar.

Som en följd av budgetnedskärningarna blir gapet mellan Finland och de övriga nordiska länderna och EU-länderna allt större. Upp till 23 av EU:s 28 medlemsländer ökade år 2016 sitt utvecklingsbistånd och EU är tillsammans med sina medlemsländer fortfarande världens största finansiär av utvecklingssamarbete. Förutom Danmark, Luxemburg, Sverige och Storbritannien uppnådde även Tyskland det internationella målet att

ODA- och LDC utbetalningarna som del av bruttonationalinkomsten 2014–2017



Källa: Utrikesministeriet, förvaltnings- och rättsenheten för utvecklingssamarbete 2018.

dirigera 0,7 procent av sin BNI till utvecklingssamarbete.

Kostnaderna för mottagande av flyktingar återspeglas också på finansieringen av utvecklingssamarbetet. År 2016 växte andelen *annat utvecklingssamarbete*, dvs. annat än insatser finansierade av utrikesministeriet i utvecklingsländer, med upp till 50 procent. Inom ramen för detta andra utvecklingssamarbete var Finlands utgifter på 118 miljoner för emottagande av flyktingar år 2016 mer än 200 procent större än under det föregående året. Även om Finland räknar ut sina kostnader för flyktingarna i enlighet med OECD:s direktiv endast för det första året efter flyktingens ankomst till Finland och bara om personen fått ett positivt beslut i sin ansökan om asyl, är Finland i ljuset av sin statistik själv det största mottagarlandet för egen utvecklingshjälp. Summan för flyktingar under år 2016 motsvarade ungefär den sammanräknade utvecklingsbiståndsbudgeten för Finlands sex största partnerländer. När flyktingströmmens volym hade börjat minska år 2017 sjönk utgifterna för deras mottagande till ungefär 40 procent av vad de varit under föregående år och de var då 69 miljoner euro. Denna summa motsvarade i stora drag stödet till de två största biståndsmottagande länderna.²³

Nedskärningarna förverkligades i sin fulla utsträckning genast i början av år 2016. Den strama tidtabellen gjorde att man inte kunde ta nya prioriteringsområden

i beaktande eller behovet att finansiera dem. Den gav inte heller möjlighet att göra överväganden på basen av resultat, eller att verkställa övergångsperioder. Både utrikesministeriets personal, dess utlandsbeskickningar och de organisationer som bedriver utvecklingssamarbete fick lov att anpassa sig till situationen snabbt. Nedskärningarna i finansieringen bröt samarbetsrelationer och nyorganiseringen och omplaneringen av verksamheten skar på ett betydande sätt ner den tid man hade att förverkliga det egentliga utvecklingssamarbetet.

Situationen försvåras av nedskärningar i personalen och en tät omsättning hos personalen. Personalbristen märks speciellt i tyngdpunkten kvinnor och flickor. Fastän tyngdpunkten har betonats särskilt, så har antalet rådgivare inte ökat, men uppgifterna har fördelats på flera olika håll. Som den egentliga rådgivaren i jämställdhetsfrågor fungerar en person på den utvecklingspolitiska avdelningen. Också i OECD:s evaluering för Finland har man uppmärksammat att situationen är ohållbar.

Vilka nedskärningarnas konsekvenser var, har ännu inte systematiskt undersökts, men de drabbade tyngdpunkten kvinnor och flickor på många vis. Det bilaterala samarbetet och civilsamhällets bistånd minskade med ungefär 40 procent. Nedskärningen krympte på ett betydande vis Finlands verksamhet direkt i partnerländerna. Samtidigt minskade stödet till FN-organisationerna i sin

²³ Jfr KEPA Kehitysyhteistyön leikkaukset vaikeuttavat miljoonien elämää. 26.9.2017 och Suomen kehityspolitiikan vaikutuksista naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiseen. Piia Lavilas utredning år 2017 för Plan international Finland och UN Women. Dessa kan fås på begäran av beställarna.

helhet närmare 60 procent. Främst på nedskärningslistan stod FN:s utvecklingsorganisation UNDP (-94 %), Världsbanken och barnorganisationen Unicef, som är särskilt viktig för främjandet av flickors position (-65 %). Oaktat den speciella tonvikten sänkte Finland också sitt stöd till FN:s befolkningsfond Unfpa (-43 %) och till jämställdhetsorganisationen UN Women (-29 %).²⁴ Också i OECD:s evaluering för Finland konstateras att Finlands resurser inte motsvarar de mål som uppställts för jämställdhet.²⁵ Av den här åsikten är även en stor del av utrikesministeriets personal.²⁶

Vid verkställandet av nedskärningarna riktade utrikesministeriet det stöd som blev över till organisationer som man ansåg vara centrala utgående från prioritetmålet. Men nedskärningarna kom att omfatta även sådana organisationer som har en betydande roll i främjandet av kvinnors och flickors ställning och rättigheter, såsom Världshälsoorganisationen (WHO). Finlands stöd till dessa organisationer upphörde helt och hållet. Även stödet till organisationer som ur ett jämställdhetsperspektiv är viktiga såsom FN:s miljöprogram Unep, eller den internationella konsultationsgruppen för lantbruksforskning CGIAR, drabbades av nedskärningarna.

På grund av nedskärningarna i utvecklingssamarbetet stöder Finland flickor och kvinnor i alarmerande mindre grad än under den tidigare regeringsperioden. Sammanlagt har finansieringen rasat till och med 44 procent; år 2014 var stödet 536,8 miljoner euro men år 2016 var det inte mer än 298,7 miljoner euro. Hur stort raset är beror på hur det räknas och på hur projekt och aktiviteter klassificeras, och vi skall återkomma till detta senare i detta kapitel.

Enligt OECD:s genusmarkörer riktade Finland år 2012 39 procent av det *bilaterala biståndet* till jämställdhetsarbetet. År 2014 var andelen 44 procent och ett år senare steg den till 50 procent. Statens ekonomiska översikt för 2017 uppskattade å sin sida det utvecklingssamarbete som främjade jämställdheten *i sin helhet* till 37 procent år 2015 och 32 procent år 2016.²⁷ År 2017 uppgick siffran till 35 procent enligt UM.

Det är att notera att av de projekt som under denna regeringsperiod har godkänts och som har kvinnors och flickors ställning och rättigheter som *främsta* målsättning, utgör endast 10 procent av hela utvecklingsbiståndsfinansieringen.²⁸ Även om finansieringsandelen inte i sig själv ger en helhetsbild av situationen, har man fäst uppmärksamhet vid den i de finansiella

planerna och verksamhetsplanerna som uppgjorts inom utrikesministeriet i de kommande årens ekonomi- och verksamhetsplanering. Summan är betydligt större för de projekt som har stöddet av jämställdhet som ett delmål.

Just nu finns det ännu inte några statistiska uppgifter om hur Finlands stöd fördelas i tyngdpunkten kvinnor och flickor mellan olika delmål. Dessa presenterades närmare på sid. 30 i föreliggande rapport och de har att göra med utbildning, grundservice, politiskt och ekonomiskt inflytande och rätten att göra beslut angående sina egna ärenden. Bristen är betydande, för utan klar statistik är det utmanande att bedöma huruvida Finlands stöd fördelas jämt mellan alla dessa delområden och huruvida stödet motsvarar de uppställda målen eller vilken tyngd de politiska uttalandena har. Därför är det viktigt att problemet med informationsinsamling och statistikföring erkänns och att man försöker lösa det.

Exempelvis den sexuella hälsan och reproduktionshälsan och rätten till dessa, vilka sorterar under hälsomålet har i Finland höjts till ett spetstema, men den finansiering som har kommit temat till del motsvarar inte alls dess politiska profil. Enligt en uträkning som gjorts av europeiska icke-statliga organisationer som driver frågor om sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter har Finlands stöd till den sexuella hälsan sjunkit med 57 procent från år 2016–2017. Då stödet år 2015 var 57,8 miljoner euro

På grund av
nedskärningarna i
utvecklingssamarbetet
stöder Finland flickor och
kvinnor i alarmerande
mindre grad än
under den tidigare
regeringsperioden.

²⁴ Finland är fortfarande ändå den fjärde största finansiären av UN Women.

²⁵ OECD Development co-operation Peer Reviews: Finland OECD 2017 sid. 18.

²⁶ *Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa* – Resultatet av en enkät gjord för Utrikespolitiska kommissionens evalueringsrapport 2018. FIANT Consulting Oy 2018.

²⁷ Statens ekonomiska översikt 2018.

²⁸ Beviljanden 1.6.2015 - 31.12.2016



var motsvarande summa 2016 bara 24,9 miljoner euro. Den viktigaste förklaringen till denna nedgång är nedskärningarna i utvecklingssamarbetets finansiering och därmed också i finansieringen av FN:s befolkningsfond.²⁹

OECD:s evaluering lyfter som exempel fram det utvecklingssamarbete som Finland gör för utbildning och för vatten och agitation. Av dessa stöder över 80 procent jämställdhet i enlighet med angivna genusmarkeringar. Detta är en positiv riktning. Å andra sidan finns ännu inte någon genuspecificerad kunskap som skulle gälla alla tyngdpunkter.

Svårt att få en överblick av hur jämställdhetsmålet i sin helhet har finansierats

Finlands rapporteringsmodell gör det svårt att uppskatta vilken finansiering som gått till jämställdhetsmålen. Finland har ännu inte bekräftat att landet tillämpar de genusmarkörer som OECD förnyade år 2016 och som EU förutsätter; rapporteringen görs fortfarande enligt det gamla systemet. Det är emellertid inte möjligt att få en klar bild av finansieringen utan en pålitlig och enhetlig kategorisering och utan statistik som baserar sig på genusanalys. Detta förutsätter ett renlärt tillämpande av OECD:s uppdaterade genusmarkörsystem och tillräcklig sakkunskap. Även vid utrikesministeriet anser man det viktigt

att statistiken är möjligast noggrann och pålitlig.

Resultatet av den enkät som UPK lät göra bekräftar detta. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid beredningen av en genusanalys och vid dess resultat. Enligt enkäten var merparten av de som svarade mer eller mindre av den åsikten att genusanalys inte görs systematiskt vid planeringsstadiet i projekt och program.³⁰ Därför borde utrikesministeriet göra ett entydigt beslut om att ta genusmarkörer i användning och om att också förverkliga detta beslut.

Det faktum att Finland samtidigt rapporterar på två olika sätt grumlar också helhetsbilden av finansieringen. I den internationella rapporteringen tillämpar man OECD:s sätt att räkna. Här rapporteras vilken andel av medlen som går till jämställdhet mellan könen. I den inhemska statistiken, å sin sida, tillämpar utrikesministeriet så kallade KEPO-markörer med vilka man följer upp hur finansieringen riktas till de prioriteringsområden som har uppställts för Finlands utvecklingssamarbete. Dessa har uppgjorts under pågående regeringsperiod för att följa upp utvecklingspolitikens prioriteringsområden. I KEPO-markör-systemet räknas en insats helt och hållet med eller lämnas helt och hållet bort beroende på om dess huvudmål eller delmål är främjande av jämställdheten på något delområde av utvecklingspolitiken som handlar om kvinnors och flickors position och rättigheter.

Finland använder i sin inhemska statistikföring KEPO-markörer, för landet vill inbegripa i finansieringen också den allmänna finansieringen av internationella

²⁹ European Donor Support to Sexual & Reproductive Health & Family Planning: Trends Analysis 2016–17, Countdown 2030 Europe 2018.

³⁰ Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa – Resultaten av en enkät gjord för Utrikespolitiska kommissionens evalueringsrapport 2018. Fiant Consulting Oy 2018

organisationer som arbetar för jämställdhet. OECD-systemet tillåter inte detta. Enligt OECD:s kriterier för genusmarkörer inberäknas i statistiken endast sådant bilateralt bistånd som har som huvudsaklig målsättning eller som en betydande delmålsättning att främja jämställdhet. I fråga om multilateralt utvecklingssamarbete kan man i statistiken inbegripa endast särskilda projekt för främjande av jämställdhet, men inte allmänt stöd till organisationerna. Detta gäller också då organisationens huvudmål är främjande av jämställdhet (exempelvis UN Women). Nu räknar Finland enligt sina KEPO-markörer sitt allmänna stöd för exempelvis FN:s jämställdhetsorganisation UN Women och befolkningsfonden Unfpa in i sin jämställdhetsfinansiering. Finland statistikför exempelvis som samarbete som främjar jämställdhet

hela sin tilläggsfinansiering till Afrikas utvecklingsfond och till Internationella utvecklingsorganisationen IDA som är underställd Världsbanken och som stöder de allra fattigaste länderna.

Statistikföringen är problematisk därför att siffrorna i de parallella statistikerna skiljer sig märkbart från varandra. Feltolkningar är möjliga om den som använder statistiken inte är medveten om vilket system som tillämpats. Detta gör det svårt att få en helhetsbild av finansieringen för jämställdheten och ger lätt felaktig information till den inhemska utvecklingspolitiska beslutsfattningen och kommunikationen. Därför är det viktigt att man klargör statistikföringens olika praxis och ändamål även för dem som använder statistiken utanför utrikesministeriet.

UPK:s rekommendationer:

- Volymen av den finansiering som riktas till jämställdhetsarbetet och dess relativa andel bör öka i enlighet med Finlands internationella förbindelser. Den totala summan för utvecklingsfinansieringen bör höjas till 0,7 procent av BNI och minst 0,2 procent av BNI bör riktas till de minst utvecklade länderna. I enlighet med EU:s verksamhetsplan som stöd för jämställdheten bör jämlikheten mellan könen vara antingen ett betydande delmål eller det huvudsakliga målet i 85 procent av alla Finlands nya projekt och program fram till år 2020.
- Tyngdpunkten behöver stödjas av en klar plan och av direktiv som hjälper förverkligandet i praktiken. Direktiven bör förpliktiga till användning av OECD:s år 2016 förnyade genusmarkörer i all planering och rapportering av utvecklingsbistånd.
- Direktiven bör förutsätta ett konsekvent förverkligande av genusanalys såsom bas för aktiviteter och rapportering. Statistiken bör erbjuda en klar bild av de resurser som allokerats och av uppnådda resultat. Även personalresurserna för statistikföringen bör stärkas.
- Uppföljningen av tyngdpunkten kvinnor och flickor kräver också specificerad kunskap om den verksamhet som främjar dess delmål (utbildning, grundservice, ekonomisk och politisk empowerment och stärkande av självbestämmanderätten) samt om finansieringen av dessa inom ramen för tyngdpunkten.
- Utrikesministeriet bör tydligare definiera på vilket sätt kvinnor och flickor-tyngdpunkten förverkligas också som ett genomgående tema såsom en del av all utvecklingspolitik. Detta kräver klara och förpliktigande direktiv som är giltiga för alla aktörer inom utvecklingsbiståndet. Flickorna får inte förbli en underkategori av kvinnorna, utan kräver uppmärksamhet också som ett genomgripande tema.

4b) Finland är synligt på utvecklings- politikens internationella front – förutom i fråga om finansieringen

Jämställdhet i Finlands internationella påverkan

Den utvecklingspolitiska redovisningen betonar starkare än förut det finländska påverkningsarbetets planmässighet och resultat. Den är vid sidan av utvecklingsfinansieringen ett betydande sätt att från olika håll stärka utvecklingssamarbetets och utvecklingspolitikens strävanden. Det kan exempelvis gälla underhandlingar som Finland för i egenskap av medlem av EU, FN och OECD. Andra kanaler för påverkan är koordinationsmöten mellan partnerländerna och biståndssamfundet och styrgrupper. Ibland går Finlands externa påverkningsarbete före landets egna inre processer. Finland har exempelvis varit mycket aktivt i OECD:s genusnätverk och har år 2017 utnämnts till dess ledning. Detta skapar ett positivt incitament till att få den nationella politiken att föras i enlighet med OECD:s rekommendationer. På motsvarande sätt driver Finland förverkligandet av EU:s jämställdhetsplan inom EU och i EU:s externa relationer, medan man samtidigt på nationell nivå försöker hålla den takt som krävs för reformerna.

De internationella organisationernas och utvecklingsfinansieringsinstitutionernas styrelser är viktiga

Finlands rykte som
en pålitlig partner
bevaras inte om det blir
oförutsägbara avbrott i
arbetet vilka omintetgör
samarbetets resultat.

utsiktsplatser för Finland på grund av de betydande resurser och den politiska tyngd som dessa har. Det ligger in Finlands intresse att följa upp att organisationerna förbättrar sina resultat och att den finansiering som Finland beviljar dem utnyttjas så ändamålsenligt som möjligt. Detta förutsätter emellertid att nivån på Finlands finansiering motsvarar de övriga aktörernas insatser. Nedskärningarna i utvecklingssamarbetets finansiering har eroderat Finlands tyngdvikt i dessa styrelser, och försvagat finländarnas möjligheter att bli valda till nya uppdrag. Vidare har nedskärningarna minskat Finlands auktoritet i diskussioner mellan u-landspartners och biståndsgivarsamfund. Den negativa inverkan återspeglas mer vittgående; förutom i utvecklingssamarbetet också i utrikesrelationer och handelspartnerskap. Finlands rykte som en pålitlig partner bevaras inte om det blir oförutsägbara avbrott i arbetet som omintetgör samarbetets resultat. Å andra sidan tvingar resursbristen fram ett mer planmässigt handlande.

Påverkningsplanerna ställer upp målsättningar

Finland har uppgjort påverkningsplaner för de viktigaste institutionerna och dessa innehåller tyngdpunkter som specificerar Finlands roll i de ifrågavarande organisationerna. Varje år skall man följa upp hur målen i planerna har uppnåtts. År 2017 hade Finland påverkningsplaner för allt som allt 19 organisationer. Av dem knöt tyngdpunkten kvinnor och flickor direkt an till FN:s jämställdhetsorganisation UN Women:s, FN:s befolkningsfond Unfpa:s och FN:s barnorganisation UNICEF:s verksamhetsområden. I det humanitära biståndet är den viktigaste aktören OCHA som svarar för den internationella koordineringen. Alla FN-organisationers påverkningsplaner innehåller såväl Finlands långsiktiga förändringsmålsättning som de omedelbara målen. De långsiktiga målen kan gälla organisationens egen utveckling eller betoningar på teman i organisationens verksamhet.

Det finns också konkreta mått, metoder, informationskällor och ansvariga vederbörande för påverkningssmålen. Inom UN Women, till exempel, strävar Finland till att organisationens långsiktiga mål skulle betona kvinnors ledarskap, deltagande i beslutsfattning, inbegripet ärenden som gäller fred, säkerhet och humanitär verksamhet. Andra målsättningar är kvinnors ekonomiska självbestämmanderätt, kvinnors och flickors möjlighet att leva utan våld samt minskande av diskriminering på flera grunder genom att stärka ställning och rättigheter för dem som är i det allra svagaste läget, speciellt funktionshindrade kvinnor och flickor. Finlands mål på kort sikt är att dessa teman blir synliga i UN Women:s nya strategiska plan (2018–2021). Ett annat omedelbart mål är att sexuell och reproduktiv hälsa skulle uppmärksammas i UN Women:s målsättning och verksamhet. Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheten till dem är ett tema som Finland systematiskt driver även i FN:s befolkningsfond Unfpa och i Unicef. Enligt påverkningsplanen bör dessa mål främjas särskilt i konflikter och i sköra situationer.

I Finlands påverkningsarbete inom OCHA betonas främjandet av jämställdheten och förbättrandet av de funktionshindrades situation. Ett långsiktigt förändringsmål är att kvinnors och flickors behov och rättigheter systematiskt beaktas i OCHA:s riktlinjer och i organisationens verkställande arbete. Ett annat långsiktigt mål är att utveckla OCHA:s arbete så, att det bättre än förut skulle motsvara funktionshindrade människors behov i humanitära kriser och skulle stärka verkställandet av de funktionshindrades rättigheter i krissituationer. Ett nytt påverkningstema för Finland träder fram – stärkandet av den privata sektorn. Däremot hör den sexuella hälsan och den reproduktiva hälsan – rätt överraskande – inte till spetstemana i Finlands påverkningsarbete.

Det är också värt att nämna, att FN:s organisation för palestinska flyktingar UNRWA år 2016 godkände en ny jämställdhetsstrategi enligt den finländska målsättningen. Detta är viktigt för Finland, för det finns speciella problem i fråga om kvinnors rättigheter, tillgång till hälsovård och till utbildning i de ockuperade palestinska områdena.³¹

I fråga om utvecklingsbankerna är det mycket välkommet att Finland har lyft fram kvinnors och flickors rättigheter som en synlig del av Världsbanksgruppens påverkningsarbete. Här är Finlands målsättning på lång sikt bland annat att integrera en människorättsbaserad ansats i Världsbanksgruppens påverkningsarbete, att främja kvinnors och flickors rättigheter och ställning,

samt att förbättra funktionshindrades jämlika möjligheter. Finland strävar efter omedelbara förändringar på flera områden: i Världsbankens länderprogram, i de regionala programmen samt i förhandlingarna om tilläggsfinansiering för den Internationella Utvecklingsorganisationen IDA som bistår de allra fattigaste länderna. Det finns också konkreta mätare, metoder och utnämnda ansvarighåll. Finland är också med i Världsbanksgruppens rådgivande organ för frågor gällande jämställdhet. I Världsbankens förhandlingar om IDA18-tilläggsfinansiering lyckades Finland tillsammans med sin röstningsgrupp se till att jämställdhet kvarstod som ett eget tema.

Ur den hållbara utvecklingens synpunkt är det en betydande positiv förändring att Finlands speciella temata betonas samtidigt på olika fora. Detta syns exempelvis i Finlands humanitära arbete och i det påverkningsarbete som Finland gör inom Världsbanken. I fråga om påverkningsarbetet som riktas till speciella banker finns det naturligt nog en viss spridning, för det handlar om olika typer av aktörer med olika målsättningar. Exempelvis i Finlands påverkningsarbete i Afrikas utvecklingsbank betonas en för miljön hållbar tillväxt, prevention av miljöförändringar och utveckling av undervisningssektorn. Det problematiska är att man i detta sammanhang inte nämner målet jämställdhet. I många av de utvecklingsfinansierande institutionernas strategier och i utrikesministeriets påverkningsplaner ser man emellertid jämställdheten som en genomgående målsättning. I praktiken håller Finland, särskilt i samarbete med andra nordiska länder, målsättningarna som har att göra med jämställdhet framme i alla utvecklingsbankers processer för ägarstyrning. Exempelvis i den Afrikanska utvecklingsbanken har Finland, som del av den nordiska röstningsgruppen, agerat aktivt för främjandet av jämställdhet och har bland annat finansierat bankens mellanrapport för evaluering av bankens genusstrategi. Jämställdheten är också ett centralt genomgripande mål för samarbetet med Internationella jordbruksfonden (IFAD).

Påverkningsplanerna är olika för olika organisationer och olika utvecklingsbanker. I sin nuvarande form innefattar de inte de kopplingar som i den utvecklingspolitiska redogörelsen rekommenderas mellan tyngdpunkter och organisationer. Planerna borde vara öppna tillgängliga och lätta att hitta. Olika intressegrupper kunde utnyttjas vid beredningen av planerna. Den utvecklingspolitiska kommissionen har i sin tidigare årsvärdering av år 2017 fört fram att Finland borde ha

en påverkningsplan som på global nivå främjar koordination och transparens. Detta skulle också underlätta uppföljningen av jämställdhetsmålen i det internationella påverkningsarbetet. Det skulle också lägga press på att lyfta fram målsättningarna i sådana fora där de ännu inte har fått tillräcklig synlighet. Sådana är exempelvis Finlands skattepolitik och verksamhetsplanen för utveckling och skatter. Även statens revisionsverk har tänkt i samma banor. Enligt granskningsresultaten är utrikesministeriets verksamhet aktiv i internationella organisationer som erhåller bistånd från Finland. Enligt utredningen är utmaningen att åstadkomma en helhetsbild av samarbetet som är spritt mellan en mängd olika aktörer. Man efterlyser också mer koordination och mera öppenhet i informationsgången.³² Enligt utrikesministeriet förnyas de multilaterala påverkningsplanerna så, att de är mer omfattande än förut. Planerna baserar sig också starkare än förut på de utvecklingspolitiska tyngdpunkterna och på påverkningsmålsättningar i enlighet med dessa. Noteras bör också, att Finlands påverkningsarbete inte endast vilar på utrikesministeriets axlar utan omfattar hela statsrådet.

She Decides – i spetsen för initiativet trots Finlands nedskärningar i biståndet

Sexuell och reproduktiv hälsa och rätten till dessa har under de senaste åren råkat i stark motvind. Enligt den förordning som USA:s president Donald Trump signerade år 2017 (*Mexico City Policy/Global Gag Rule*) dras minst 600 miljoner dollar i årligt understöd bort från alla organisationer vars verksamhet innefattar tjänster eller rådgivning som har att göra med abort. Även FN:s befolkningsfond Unfpa drabbas av nedskärningarna. Som en följd av nedskärningarna försvagas ytterligare särskilt fattiga kvinnors och flickors möjligheter att få tjänster de behöver och icke önskade förlossningar, farliga aborter och mödradödlighet ökar. Vidare försvårar den allt spändare globala stämningen kvinnors och flickors liv i länder där man förhåller sig till kvinnors sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter på ett reaktionärt sätt. FN:s befolkningsfond Unfpa uppskattade i fjol att 214 miljoner kvinnor i världen inte har tillgång till trygga preventivmedel. De flesta av dem lever i de fattigaste länderna och i de fattigaste samhällena i

världen. I samma områden ingås också de flesta barnäktenskapen som leder till graviditet för minderåriga flickor. I utvecklingsländerna föder flickor som hör till den fattigaste femtedelen av befolkningen tre gånger fler barn än de som hör till den mest välbärgade femtedelen. Nativiteten är särskilt högt på den fattiga landsbygden.

Den sexuella och reproduktiva hälsan och -rättigheterna är således sammanlänkade på ett betydande sätt till den hållbara utvecklingens målsättning. För att en kvinna skall kunna bli en självständig medlem av samhället bör hon kunna bestämma över sin egen kropp och över när man skaffar sig barn. Frågan har också att göra med samhällenas utveckling, när familjerna kan planera hur stora familjer de vill ha kan de också bättre satsa på barnavård och utbildning då antalet barn är rimligt. Frågan anknyter också till befolkningstillväxten och miljöfrågorna. FN:s målsättning för en hållbar utveckling förverkligas inte om det inte finns tillgång till familjeplaneringstjänster.

Rörelsen *She Decides* som Nederländerna grundade tillsammans med Sverige, Danmark och Belgien för samman olika aktörer såsom stater, medborgarorganisationer, stiftelser och företag. Rörelsens målsättning är att mobilisera politiskt, socialt och monetärt stöd för främjandet av tjänster som har med den sexuella och reproduktiva hälsan att göra och för rättigheten till sådana. Man har med detta initiativ allt som allt hittills lyckats samla in 390 miljoner euro. Rörelsen strävar till att säkerställa kontinuiteten i organisationernas verksamhet och samtidigt bygga upp en mer gynnsam atmosfär för främjandet av dess målsättning i olika länder. Även Finland reagerade snabbt genom att ansluta sig till *She Decides*-initiativet som ett av de första länderna. Finland investerar inte i någon särskild fond, men omdirigerade finansiering, sammanlagt ca 20 miljoner euro, till organisationer som främjar sexuell hälsa och trygg abort. Beslutet är mycket viktig och välkommet. Samtidigt bör dock noteras, att stödet just till dessa organisationer har minskat betydligt som en följd av nedskärningarna i utvecklingssamarbetets anslag. Exempelvis för FN:s befolkningsfond Unfpa:s del utgjorde nedskärningarna över 40 procent. Därför bör Finlands ekonomiska stöd i detta sammanhang ses som symboliskt viktigt. Det ersätter emellertid inte en långsiktig konsekvent linje, något som förväntas av ett land som Finland. Samtidigt bör också noteras, att de 20 miljonerna euro inte var nya medel för utvecklingssamarbetet utan endast en överföring inom ramen för utvecklingssamarbetets budget.

³² Monikesinen kehitysyhteistyö, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2017 (Multilateralt utvecklingssamarbete, revisionsverkets ställningstagande 2017).



Förutom finansieringen har den politiska diskussionen och exemplets makt stor betydelse vid främjandet av den sexuella och reproduktiva hälsan och rätten till dem. Som grund för *She Decides*-initiativet ligger en deklaration vars fundament är kvinnors och flickors självbestämmanderätt. Initiativet har förkämpar och försvarare (champions) från 36 länder och ur olika bakgrund. Finlands utrikeshandels- och utvecklingssamarbetsminister Kai Mykkänen och senare hans efterföljare Anne-Mari Virolainen hör till dem. Det är mycket viktigt att *She Decides*-nätverket skulle fungera som ett progressivt diskussionsforum med positiv inverkan även på den internationella politiken i vidare bemärkelse. Länder som Finland har en viktig uppgift när det gäller att få det internationella samfundet att fästa uppmärksamhet vid den sexuella och reproduktiva hälsan och rätten till dem. Detsamma gäller det sexuella våld som kvinnor utsätts för, de ungas rätt att få sexualupplysning och tjänster för den sexuella hälsan samt rätten till ett tryggt moderskap. Minister Mykkänen har framhåvt att "Finland bör åta sig en starkare roll än förut också i de politiska diskussionerna såväl inom den Europeiska Unionen som i FN. Vi bör tala för dem vars röst inte annars blir hörd". Det finns en beställning på *She Decides*-initiativet, för förutom USA strävar bland annat Rysslands och Centralasiens och Afrikas samt EU:s konservativa

länder till att bromsa verkställandet av de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter och urvattna FN:s linje i fråga om jämställdhet i synnerhet i fråga om kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa samt rätten till dem.

Finland höjer sin röst i EU för kvinnors och flickors rättigheter

She Decides -initiativet och den internationella diskussionen om kvinnors och flickors reproduktiva hälsa och rätten till den har även utmanat den Europeiska Unionen. Det reformarbete för en utvecklingspolitik som EU:s institutioner och medlemsländerna gemensam utförde stakade ut en gemensam syn också i fråga om detta tema. Den i juni 2017 godkända förnyade konsensusen (*The New European Consensus on Development – Our World, Our Dignity, Our Future*) noterar gemensamt och mer kraftfullt än tidigare att jämställdhet är en av EU:s grundvärderingar. Jämställdheten är dessutom en genomgående rättsgrundad prioritet, med hjälp av vilken målen för hållbar utveckling kan nås. Linjedragningen gäller också den politiska dialog som förs med utvecklingsländerna.

Trots motstånd från konservativa EU-länder stärker den nya utvecklingspolitiska visionens text EU:s

förbindelse till att motarbeta all slags diskriminering av kvinnor (FN:s CEDAW-avtal), till Peking-deklarationen och resolutionerna angående den reproduktiva hälsan. Samtidigt fördöms våld och skadlig praxis mot kvinnor, såsom barnäktenskap och könsstympning. I samklang med andan i *She Decides*, förbinder sig EU att försvara varje människas rätt till och ansvar för att bestämma om sin egen sexuella och reproduktiva hälsa utan diskriminering, våld eller tvång. Vidare lyfter EU:s konsensus fram kvinnor och flickor som centrala aktörer i främjandet av utveckling och som varande i nyckelposition i humanitära kriser och fredsprocesser. EU uppmärksammar också den viktiga roll som män och pojkar spelar i främjandet av jämställdhet.³³ EU-konsensusen hänvisar inte till EU:s verksamhetsplan för främjandet av jämställdhet (2016–2020), men på ett politiskt plan utgör dessa båda riktlinjer basen för utvecklingspolitikens jämställdhetsarbete.

Finland spelade en aktiv roll i uppdateringen av EU:s utvecklingspolitik. Utan en front av länder med liknande värderingar skulle hänvisningen till jämställdhet ha blivit märkbart mer inskränkt. Särskilt bör noteras att man trots motstånd från reaktionära EU-länder lyckades skriva in ordet *rättigheter* vid sidan om kvinnors och flickors sexuella och reproduktiva hälsa. Tillägget är politiskt betydelsefullt. De konservativa EU-ländernas

röst syntes i alla fall i konsensusen på så vis, att det stycke som gäller sexuell hälsa och -rättigheter är det enda i vilket det är *Europeiska Unionen* och inte *EU och dess medlemsländer* som strävar att främja dessa mål. Det är synnerligen viktigt att Finlands beskickningar för ett nära samarbete med EU-delegationerna i verkställandet av EU:s handlingsprogram för främjande av jämställdhet mellan könen och i verkställandet av Europas konsensus i utvecklingsländerna.

Finland har fortsatt sitt påverkningsarbete också efter att den nya utvecklingspolitiken godkändes. I samarbete med Belgiens, Nederländernas, Sveriges, Danmarks och Luxemburgs utvecklingsministrar har Finland påverkat EU:s utvecklingskommissarie direkt, för att EU skulle öka sin finansiering för sexuell och reproduktiv hälsa, för en täckande familjeplanering, för utbildning, rådgivning och preventiva hälsoprogram. Dessa länder vädjar till kommissarien i avsikt att få EU att använda sitt inflytande också i FN och i den Afrikanska Unionen för att främja dessa mål. Finlands bidrag till EU:s utvecklingssamarbete har trots nedskärningarna ökat under de senaste åren från 173 miljoner euro till 211 miljoner.³⁴ Därför är det synnerligen viktigt att försäkra sig om att den utvecklingsfinansiering som Finland beviljar främjar de ovan nämnda målsättningarna.

UPK: s rekommendationer:

- Förutom de påverkningsplaner som Finland har för olika organisationer bör Finland uppgöra en global påverkningsplan med hjälp av vilken landet systematiskt främjar jämställdhetsidén på olika fora. Ett effektivt och öppet förverkligande av hållbar utveckling förutsätter detta.
- Finland bör fortsätta sin aktiva linje och stöda andra länder med liknande värderingar så att den internationella förbindelsen till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheten till dessa fortbestår och framskrider. Detta kräver både mera resurser och en kontinuerlig satsning på det utvecklingspolitiska påverkandet

på internationella fora. Förutom detta allmänna mål kunde Finland starkare än förut betona de mest utsatta gruppernas ställning, såsom flickors rätt att bestämma över sin egen kropp.

- Finland bör gå i täten genom sitt exempel och säkra att tillräckligt med resurser allokeras till verksamheten. Finland bör under sin ordförandeperiod (2019) lyfta fram jämställdhet mellan könen till ett spetstema som en del av verkställandet av Agenda2030 för hållbar utveckling. Jämställdhet mellan könen bör även synas tydligare än förut även i EU:s utvecklingspolitik och dess utvecklingsfinansiering.

³³ Se hela texten http://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf

³⁴ Den utvecklingsfinansiering som Finland kanaliserar via EU är bunden vid den betalningsskyldighet som följer med EU-medlemskapet och därför har den inte kunnat bli föremål för nedskärningar.

4c) Den finska utvecklingspolitikens kanaler och jämställdhetsmål

Finland stöder jämställdhet i partnerländerna med varierande medel och tonvikter

Den finska utvecklingspolitiken har som målsättning att stöda och utveckla *länders* förmåga att respektera, skydda och utveckla kvinnors och flickors rättigheter, inbegripet sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter till dessa. Målet är också att avlägsna hinder för rättigheternas förverkligande. Finlands uppgift är att direkt påverka både jämställdheten och flickors och kvinnors färdigheter och möjligheter. Både enskilda utvecklingsprojekt och stöd för jämställdhetsmål i alla program som Finland förverkligar utgör viktiga verktyg för uppnåendet av målsättningarna. Detta är emellertid inte tillräckligt. Enligt vad vi har förbundit oss till bör jämställdheten utgöra en väsentlig del av all verksamhet oberoende av vilken sektor eller aktör det rör sig om. Speciellt viktigt är att jämställdhet blir en integrerad del av det bredare politiska inflytandet i partnerländerna och inom de ekonomiska relationerna. Att stöda jämställdhetsfrågor kräver ofta subtil diplomati, en upplyst känsla för den kulturella kontexten och för de specifika utvecklingsutmaningarna den utgör. Att utgå från mänskliga rättigheter betonar dessutom kvinnors och flickors roll som aktörer vars egna röster och aktioner bär på en viktig förändringskraft. Detta har Finland förbundit sig till i sin utvecklingspolitiska rapport, vars konkreta utförande och stringens värderas i föreliggande kapitel.

Landprogrammen för utvecklingssamarbetet utgör också ramarna för Finlands jämställdhetsarbete i partnerländerna. I dessa definieras målsättningarna för samarbetet, vilka stödformer som används, resultatuppföljningen samt hur riskerna bör handhas. Programmen grundar sig på partnerländernas egna utvecklingsplaner som Finland stöder enligt den utvecklingspolitiska rapporten och internationella avtal. FN:s aktionsprogram för hållbar utveckling Agenda2030 utgör en gemensam grund för samarbetet. Vilka samarbetsområdena är avgjorts i samråd med de andra biståndsgivarna. Finland har för närvarande åtta landprogram: Etiopien, Somalia, Kenya, Tanzania, Zambia, Moçambique, Nepal,

Myanmar och det ockuperade Palestina. Finlands verksamhet i Afghanistan styrs av en rapport i stället för ett landprogram. Eftersom Finland står i beråd att avsluta sitt utvecklingssamarbete i Vietnam, baserar sig det fortsatta samarbetet på en övergångsstrategi. Dessutom styrs det regionala utvecklingssamarbetet i Nordafrika och i Mellanöstern av regionala strategier: Strategin för utvecklingssamarbete 2017–2020: Mellanöstern och Nordafrika och av Strategin för Finlands biståndsbete och humanitära stöd 2017–2020: Syrien och Irak.

I samband med uppdateringarna av landprogrammen är målet att också beakta skedda förändringar i utvecklingspolitiken. Den senaste rundan av uppdateringar igångsattes i samband med den nya utvecklingspolitiska rapporten (2016) och avslutades i mars 2017. I praktiken har en stor del av projekten som Finland finansierar igångsatts under tidigare regeringsperioder – vilket är önskvärt med tanke på utvecklingssamarbetets långsiktiga målsättningar. I enlighet med den nya utvecklingspolitiska rapporten har en allt större del av de hälsoprojekt som inlett under pågående regeringsperiod ett samband med sexuell och reproduktiv hälsa. Det nya stödet riktas till Somalia, Kenya, Afghanistan och Syrien, samt till internationella icke-statliga organisationer. En del landprogram har också utvecklats med utgångspunkt i evalueringar.

Enligt den sammanfattande rapporten för landprogrammen (2017) stöds kvinnors och flickors rättigheter i alla partnerländer, visserligen med varierande medel och tonvikt. Stödet riktas med hjälp av särskilda projekt, genom att integrera kvinnors jämställdhet i all verksamhet och till exempel som en del av stödet till utbildning samt till vattenförsörjning och sanitetstjänster.³⁵ Vart och ett av landprogrammen identifierar och klassificerar sina målsättningar för utvecklingssamarbetet. I dessa anges teman och tyngdpunkter i den politiska dialog som förs med partnerlandet. Målsättningar förknippade med dialogen återfinns dessutom i de nationella programmens egentliga resultatmål och -indikatorer. De nationella programmens utfall klassificeras enligt olika målsättningskategorier: utvecklingsmål (vaikutus/impact), resultatmål (tulokset/outcome) eller prestation/produkt (tuotos/output). Jämställdhet är en målsättning

i varje politisk dialog som förs med landprogrammets partnerländer (undantaget Afghanistan, som saknar ett landprogram). Vanligtvis har varje program 2–3 huvudsakliga målsättningar med vilka ett långsiktigt positivt utvecklingsmål (impact) eftersträvas. Jämställdhet står som huvudsakligt mål på länderprogramnivå i landprogrammen för Nepal, Kenya och Somalia. I Nepal strävar Finland efter en hållbar förändring som möjliggör ett allt bredare ekonomiskt och politiskt deltagande för flickor och kvinnor samt för utsatta grupper. I Kenya och Somalia siktar Finland på ett bättre förverkligande av kvinnors och flickors rättigheter. Dessutom har många projekt och program jämställdhetsmål på impact-nivån, i vilka fall enskilda projekt kan vara ytterst ambitiösa. Till exempel i Tanzania ligger tyngdpunkten i arbetet för jämställdhet i landprogrammets andra resultatmålsområde, i vilket eftersträvas ett mera ansvarsfullt beslutsfattande som inkluderar kvinnor. Målet skall nås genom att befärja kvinnors deltagande i det samhälleliga och politiska beslutsfattandet samt genom att öka de kvinnliga ledarnas sakkunskap i samhälleliga uppdrag. I fråga om Tanzania reviderar utrikesministeriet sitt ramverk för resultatanalys på så sätt att det åtminstone på outputnivå mäter kvinnors deltagande i beslutsfattandet. I Zambia har FN:s internationella arbetsorganisation ILO länge förverkligat ett Green Jobs-projekt vars syfte är att skapa människovärdiga arbetsplatser åt kvinnor.

De övriga landprogrammen har en lägre målsättningsnivå. Detta förklaras dels med skillnaderna mellan länderna och med arbetsfördelningen mellan andra biståndsgivarländer. I Afghanistan är Finlands resultatmål en förhöjd kvalitet i utbildningssystemet och en minskning av genusskillnader, en minskning av mödra- och spädbarnsdödligheten och ökade arbetsmöjligheter för kvinnor. I Moçambique och Etiopien är resultatmålen förknippade med en rättvisare grundutbildning, jämställdhet och icke-diskriminering. I Myanmar utförs en uppföljning av hur kvinnors och flickors möjligheter att ansöka om rättslig behandling förstärks. I Zambia och Tanzania har arbetet för jämställdhet inga omedelbara outputmålsättningar.³⁶

Utgående från landprogrammen är det i dag möjligt att få en samlad och enligt kön indelad information om det första delmålet i tyngdpunkten kvinnor och flickor (kvinnor och flickor har en bättre utbildning och är mera yrkeskunniga). Den omfattar information om projekt och

program som förverkligats inom undervisningssektorn i olika partnerländer. Denna så kallade aggregatindikator mäter flickors antal och andel i Finlands partnerländer inom undervisningssektorn i förhållande till jämförelseåret 1999. Måttet utgör ett av de inalles 11 uppföljningsinstrumenten som mäter de utvecklingspolitiska resultaten. Dessutom finns det i viss mån könsspecifik information att tillgå hos de övriga utvecklingspolitiska tyngdpunkterna. De viktigaste mätarna gäller kvinnors sysselsättning samt antalet kvinnoägda företag, kvinnliga småbrukare och matproducenter i projekt som Finland stöder.

Samtidigt som det varken är enkelt att få en helhetsbild av de enskilda projekten eller att samla in information, är situationen utmanande vad gäller integreringen av jämställdhetsfrågor. Den på hösten 2016 färdigställda evalueringen angående outputbaserade landprogram konstaterar att landprogrammen erkänner betydelsen av mänskliga rättigheter och övergripande målsättningar. Olika medel för att främja dem räknas upp. Enligt evalueringen saknar de övergripande målen emellertid konkreta målsättningar. Dessutom finns det inte mycket information om hur aktionerna verkar.³⁷ I de nya landprogrammen strävar man uttryckligen till att rätta till dessa problem.

Speciellt i länder där Finland inte har jämställdhetsprojekt skulle det vara utomordentligt viktigt att genomgående stöda jämställdhet i all verksamhet. Även OECD:s granskning av Finland (2017) fäste uppmärksamhet vid att det föreligger stora skillnader i hur tjänstemännen följer upp utvecklingsprojekt angående jämställdhetsmål och speciellt stora skillnader fanns i fråga om integreringen av jämställdhetsfrågor. Också på landprogramnivå behandlas jämställdhetsmålsättningarna på ett oenhetligt sätt. Enligt OECD beror detta på att programmen ofta saknar klara jämställdhetsmål och mätare för en uppföljning av hur målen uppnåts. Detta försvårar uppföljningen av resultaten.³⁸

Finansieringen av Finlands arbete för jämställdhet riktas till bräckliga stater

Volymmässigt mest finansiellt stöd för jämställdhetsmål får de partnerländer som Finland kategoriserar som bräckliga stater.³⁹ Förutom fattigdom och icke-fungerande samhälleliga basstrukturer karakteriseras

³⁶ Finlands nationella program 2017 och *Den finska utvecklingspolitikens inverkan på förverkligandet av kvinnors och flickors rättigheter*. Piia Lavilas (2017) redogörelse för Plan International Finland och Finlands UN Women. Tillgänglig på begäran hos uppdragsgivarna.

³⁷ Fölscher, Alta & al. (2016) *Evaluation of Finland's Development Cooperation Country Strategies and Country Strategy Modality. Synthesis Report*. Evaluation Report 2016:3, MFA Finland.

³⁸ *OECD Development Co-operation Peer Reviews Finland 2017*, s. 34–35

³⁹ Listan på bräckliga länder är föränderlig och politisk. OECD:s och Världsbankens index skiljer sig från varandra t.ex. i fråga om Etiopien, Nepal och Kenya.



bräckliga stater ofta av att de har genomgått en yttre eller inre våldsam konflikt eller att de genomgår en så kallad postkonfliktuell övergångsperiod. Konflikten kan fortgå i en del av landet eller pyra under ytan och destabilisera samhället. Finlands direktiv gällande bräckliga stater fäster uppmärksamheten på att speciellt flickors och kvinnors ställning försvagas ytterligare i dessa situationer. Barn- och mödradödligheten är höga och barn- dödligheten har sjunkit långsammare än i andra fattiga länder. Våld mot kvinnor är vanligare i bräckliga stater. Även sexuellt våld i konflikter är ett allvarligt problem. En uppskattning är att totalt en tredjedel av de bräckliga staternas befolkning är undernärld. Undernäring hos modern hämmar barnets utveckling redan under graviditeten och har en negativ inverkan på hela livscykeln. Ca en tredjedel av hiv-smittorna förekommer i bräckliga stater. Rent vatten är det också brist på och tillgången till vatten är arbetsam, vilket belastar speciellt kvinnorna. Dessutom finns det allvarliga brister både i tillgången till grundutbildning för barn, speciellt för flickor, och i tillgången till nödvändiga hälsovårdstjänster.

Enligt den statistik som rapporteras till OECD allokeras det finska utvecklingssamarbetets anslag i

bräckliga stater tämligen väl till jämställdhetsarbetet. Av det totala stödet till Afghanistan riktades år 2016 hela 81 procent till det. År 2017 var talet 71 procent. Summan är fortfarande betydelsefull eftersom Afghanistan är Finlands största samarbetspartner med finansiella mått mätt. I Nepal är jämställdhetsarbetets andel år 2017 ännu högre, så mycket som 90 procent. Andelen växte 15 procent i förhållande till föregående år. Även i Kenya har andelen för jämställdhetsarbetet vuxit avsevärt i förhållande till föregående år; från 30 procent år 2016 till 62 procent 2017. Däremot har andelen minskat i Etiopien och Somalia. I Somalia från 64 procent till 49 procent och i Etiopien från 68 procent till 56 procent.

Finland har också bistått bland andra Afghanistan, Nepal och Kenya i att utarbeta sina egna handlingsprogram för förverkligandet av FN:s säkerhetsråds resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet). Därtill finansierar Finland ett projekt som stöder Jordanien och Tunisien i att utarbeta sina handlingsprogram för 1325 och som främjar verkställandet av Iraks handlingsprogram. Dessutom förstärker projektet Arabförbundets kapacitet kring temat kvinnor, fred och säkerhet.

Fortsätter på sid 55 »

En titt på arbetet för jämställdhet i partnerländerna

Finland stöder på olika sätt kvinnors och flickors ställning och rättigheter i partnerländerna för bilateralt utvecklingssamarbete.

Ändå har tillsvidare endast tre landprogram långsiktiga målsättningar angående förändringar som stöd för jämställdhet.

I **Afghanistan** skärper fattigdomen och den svaga säkerhetssituationen ojämlikheten mellan könen liksom fenomen som baserar sig på ålderdomliga och skadliga traditioner såsom barnnäktenskap. På grund av den instabila miljön verkar Finland huvudsakligen i samarbete med andra internationella aktörer. Detta beslut är välgrundat och ändamålsenligt. Det finska stödets tyngdpunkter har definierats i statsrådets 2014 godkända Afghanistanrapport som uppdateras år 2018. Av Finlands partnerländer får Afghanistan mest stöd, årligen ca 30 miljoner euro. I Afghanistan stöder Finland utvecklandet av kvinnors och flickors reproduktiva och sexuella hälsa och rättigheter genom *Marie Stopes International* (MSI). Stödets storlek är 2,5 miljoner euro åren 2015–2017. En fortsättning på samarbetet har slagits fast fram till år 2020. MSI erbjuder kvinnor både information och högklassiga tjänster inom den reproduktiva och sexuella hälsovårdens område. Tillvägagångssättet involverar också män och pojkar i frågan. Enligt bedömningar har organisationen lyckats med att på lokal nivå styra attityderna mot en mera familjeplaneringsvänlig riktning. År 2017 nådde de av Finland finansierade reproduktiva och sexuella hälsotjänsterna ca 260 000 personer, även på landsbygden och på avlägsna områden. Av dessa fick ungefär hälften kort- eller långverkande preventivmedel.

Finland har också stött förbättrandet av afghanska kvinnors läskunnighet genom FN:s undervisnings-, vetenskaps- och kulturorganisations (UNESCO) program (2008 –) med vars hjälp 1,2 miljoner vuxna och unga får läskunnighetsundervisning. Av dessa är 800 000 kvinnor och flickor. Dessutom stöder Finland Afghanistans återuppbyggnadsfond vars finansiering till en

fjärdedel riktas till att utveckla undervisningen. I Afghanistan stöder Finland också det nationella handlingsprogrammet för förverkligandet av FN:s 1325 resolution (Kvinnor, fred och säkerhet) genom FN:s jämställdhetsorganisation UN Women. Finlands finansiering här är 600 000 euro under åren 2017–2019. FN:s barnorganisation UNICEF:s vatten- och sanitetsprogram har Finland de senaste åren finansierat med en årlig summa på en miljon euro. I programmet som förverkligas i norra Afghanistan har speciell uppmärksamhet lagts vid att flickornas sanitetsutrymmen motsvarar deras behov. Finland stöder också Afghanistans oberoende människorättskommission (*Afghanistan Independent Human Rights Commission*, AIHRC), vars huvudsakliga uppgift är stöda kvinnors, barns och personers med funktionshinder rättigheter samt uppföljning och utbildning av mänskliga rättigheter. Finland stöder kommissionens arbete med 2,2 miljoner euro åren 2014–2018.

Nepals landprogram har tre huvudsakliga mål: förhöja hälsonivån med hjälp av rent vatten och sanering, försäkra en högklassig undervisning åt alla samt stärka kvinnors och diskriminerade gruppers ställning. Landprogrammets totala värde är 58 miljoner för åren 2016–2019 (ca 14,5 miljoner årligen). Jämställdhetsmålen har inbegripits i alla projekt och i uppföljningen av dem. Att ingripa mot ojämlikheten mellan könen i undervisningen har varit ett viktigt mål för projektet inom undervisningssektorns program redan i planeringsskedet. De sociokulturella utmaningarna, exempelvis barnnäktenskap och ekonomiska barriärer, utgör de största hindren för skolgången i Nepal. I sektorprogrammet har därför de

kvinnliga lärarnas utbildning och en ökning av deras antal uppmärksammas, samtidigt som flickor ges speciellt stöd och vissa minikrav ställs i grund- och sekundärskolor. Ett sådant är till exempel kravet på skilda och funktionsdugliga toaletter i alla skolor. Därtill har jämställdheten och inkluderingen av kvinnor och flickor bakats in i det högre målet för undervisningssektorns projekt (*Technical Assistance for Competence-Based Soft Skills Development in School Education in Nepal*). Befrämjandet av jämställdhet och deltagande hör till innehållet i läromedlen och läroplanerna som utarbetas. Jämställdhetsperspektivet understryks också i utbildningen av utbildningsministeriets tjänstemän och i lärarutbildningen. I vattenprojekten har jämställdheten införlivats på alla nivåer. Kvinnorna är starkt delaktiga i beslutsprocesser som behandlar vatten, i utbildningen och som förmänstagare. Vattenprojekten underlättar speciellt kvinnors och flickors vardag, eftersom vattenhämtningen traditionellt har varit deras uppgift. Dessutom fäster projekten speciell uppmärksamhet vid menstruell hygien och rådande människorättsvidriga tabun kring menstruationen. Vattenförsörjningsprojektet i västra Nepal (*Rural Village Water Resources Management Project*) har en betydande långsiktig inverkan på utvecklingen och en stor betydelse för kvinnors och flickors vardagliga liv. Projektet som förverkligas i tre faser under åren 2006–2022 är det första finska projektet som EU deltar i med 20 miljoner euro. Projektet förbättrar förvaltningen av vattenresurser samt höjer befolkningens hälsonivå och sanitetsstandarden. Det utvecklar också utkomstnivån och livsmedelssäkerheten på landsbygden. Åtgärderna förbättrar dessutom beredskapen för katastrofsituationer och klimatförändring. De totala kostnaderna för projektet uppgår till 60,2 miljoner euro, varav Finland under 2016–2022 bidrar med 15 miljoner euro. Finland stöder Nepals vattensektor också med ett annat bilateralt projekt. I den andra fasen (2013–2019) av vatten- och sanitetsprojektet på Nepals landsbygd (*Rural Water Supply and Sanitation in Western Nepal*) är målet en förhöjd hälsonivå hos befolkningen på projektområdet och en ökning av den sociala och ekonomiska jämlikheten. Därtill har Finland inom vattensektorn gett sitt stöd åt projektet för återuppbyggnad av vattenförsörjning och saniteten förverkligat av Unicef. Med projektet tryggades tillgången till rent vatten för över en halv miljon och sanitet för nästan tre miljoner människor efter den förödande jordbävningen 2015. Finland skar ner fyra miljoner euro på sitt stöd endast några veckor efter jordbävningen och fortsatte finansieringen av projektet med

en miljon euro år 2016. Totalt har de av Finland finansierade vatten- och sanitetsprojekten varit till direkt nytta för över en och en halv miljon nepaleser i hushåll och i skolor (6/2015–12/2016).

Finland är en av finansiärerna av det av UN Women styrda projektet (*Advancing Women's Economic Empowerment - Ensuring Nepal's Sustainable and Equitable Development*) vars syfte är att förbättra de nepalesiska kvinnornas ekonomiska situation. Projektet har fått ett stöd på 3,75 miljoner euro under åren 2015–2017. Ett fortsättningsprojekt för Kvinnor, fred och säkerhet (*Advancing Resilience and Empowerment*, 2017) stöder UN Womens egna strategiska arbete genom att koncentrera sig på temat kvinnor, fred och säkerhet samt på återuppbyggande. I Nepal stöder Finland genom FN:s jämställdhetsorganisation UN Women också utarbetandet av den nationella verksamhetsplanen för och förverkligandet av FN:s resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet). Finlands andel av projektet är 0,4 miljoner euro. FN:s utvecklingsprogram (UNDP) projekt att förstärka rättsstaten och mänskliga rättigheter (*Strengthening the Rule of Law and Human Rights in Nepal*) handlar också om att befrämja jämställdheten. Finland har stött projektet med 5,4 miljoner euro åren 2013–2017.

Etiopiens landprogram planeras få ett stöd på 55 miljoner euro under åren 2016–2019 (i medeltal 13,8 miljoner årligen). Dess huvudsakliga områden är landsbygdens ekonomiska utveckling, garanterandet av rent dricksvatten och toaletter åt alla samt försäkrandet av alla barns tillgång till utbildning. Dessutom är förstärkandet av kvinnornas rätt till jord en synlig del av det nationella programmet. Med Finlands hjälp har till exempel ca 65 000 hushåll fått ett certifikat som tryggar rätten till jord. Av dessa är 24 procent hushåll som leds av ensamförsörjande kvinnor. Finland finansierar också den av UN Women styrda kampanjen för rätt till jord, som förutom Etiopien omfattar också Kenya och Tanzania. I fråga om utvecklandet av utbildningen fäster Finland speciell vikt vid att förbättra undervisningens kvalitet och vid att stöda undervisningen av barn med funktionshinder. Finland tilldelade 19,8 miljoner euro för att utveckla undervisningens kvalitet åren 2014–2017. Dessutom har ett bilateralt specialundervisningsprojekt fått 2 miljoner euro i stöd åren 2013–2017. Byggandet av sanitetsutrymmen är ett viktigt sätt att möjliggöra speciellt flickors fortsatta skolgång. Finlands långvariga stöd för förbättrandet av sanitära förhållanden i Etiopien har under de senaste två decennierna konkretiserats med toaletter åt

1,4 miljoner människor. Det pågående landprogrammet har som mål att 900 000 etiopier får tillgång till vattenförsörjning under åren 2016–2019.

Somalia har en av de högsta mödra- och barnadödlighetssiffrorna i världen. Detta beror också på en skör säkerhetssituation och på en bräcklig stat. Det finska landprogrammets huvudsakliga mål strävar efter att direkt svara på dessa utmaningar. Största delen av stödet riktas till förverkligandet av kvinnors och flickors rättigheter. Finlands planerade bilaterala stöd till Somalia är 25,7 miljoner euro åren 2017–2020 (årligen ca 6,4 miljoner euro). Totalt 58 procent av det nationella programmens finansiering riktas till bastjänster förknippade med sexuell och reproduktiv hälsa och till projekt vars målsättning är minskad mödra- och barnadödlighet och till utrotandet av våld mot kvinnor och flickor. Ökandet av kvinnors och flickor välmående är den första tyngdpunkten i landprogrammet och den förverkligas huvudsakligen genom ett stöd på tio miljoner euro till Unfpans nationella strategi för Somalia under åren 2017–2020. Därtill har Internationella migrationsorganisationens (IOM) hälsoprogram speciellt fokus på att utveckla tjänster för kvinnors och barns hälsa. Under våren 2017 avslutades ett program förvalt av Unicef vilket Finland stödde med totalt 15,5 miljoner euro under åren 2014–2017. Programmets huvudsakliga mål var att minska på mödra- och barnadödligheten i Somalia genom att förbättra befolkningens hälso- och näringssituation. På verksamhetsområdet sjönk till exempel mödra- och spädbarnsdödligheten på ett signifikant sätt.

Närpå 40 procent av finansieringen riktas genom Världsbankens fond till att förstärka den offentliga förvaltningens och de produktiva sektorernas (olje- och fiskehushållningen) lagstiftning och till arbetet för att bekämpa korruptionen. Finlands stöd till Somalia är helhetsmässigt. Deltagandet i återuppbyggnaden av landet sker genom politisk dialog, genom utvecklingssamarbete, genom krishantering och med hjälp av humanitärt stöd.

Kenyas nationella program har ett finansiellt värde på 34 miljoner euro för åren 2016–2020 (årligen ca 8,4 miljoner euro). Programmet lyfts ofta fram som exempel på Finlands omfattande arbete för att främja jämställdheten i partnerländerna. Landprogrammet för Kenya fick även beröm för detta i OECD:s granskning år 2017. Som koordinator av andras bistånd uttryckligen i frågor om jämställdhet har Finland en central roll och för en

aktiv dialog med den kenyanska staten. Samarbetet med UN Women kring det nationella verkställandet av FN:s resolution 1325 lyfter också Finlands profil i Kenya. Som en del av samarbetet har Finland varit med om att skola fredsbevararkvinnor i över 40 länder. Att förbättra kvinnors och flickors ställning är en av Finlands huvudsakliga målsättningar i Kenya. 18 procent av den totala finansieringen av det nationella programmet riktas till den. Landprogrammet omfattar en förbättring av kvinnornas ställning i Kenyas lagstiftning och politiska system. Främjandet av kvinnors företagsamhet och ekonomiska möjligheter är också viktiga. Finland deltar också i initiativet *Trade Mark East Africa*, som speciellt stöder den kvinnodrivna handeln över östafrikanska gränser. Förebyggandet av våld mot kvinnor och flickor är också ett viktigt tema för samarbetet. Exempelvis gav Finland år 2016 sitt stöd åt kommunikation om sexuellt våld - ett program som nådde 3275 kvinnor och 2037 män. 698 kvinnor och 139 män fick psykosocialt stöd och rätts hjälp. I landprogrammet för Kenya är jämställdheten synlig också inom andra betydelsefulla sektorer, nämligen vatten- och sanitetsektorn och skogssektorn.

Tanzania får inalles 50 miljoner euro i stöd av Finland åren 2016–2019 (ca 12,5 miljoner årligen). Stöd för reformer i den offentliga ekonomin, speciellt utvecklandet av det ekonomiska systemet, förbättrandet av skatteindrivningen och förvaltningens redovisningsskyldighet till medborgarna är viktiga teman. Ett bredare sammanlänkande av dessa till god förvaltning och till principerna för rättsstaten är utomordentligt viktiga i den nuvarande politiska situationen i Tanzania. Landet har officiellt erkänt att ojämlikheten mellan könen är ett allvarligt hinder för landets ekonomiska och politiska utveckling. Tanzanias grundlag och de internationella åtaganden som landet har skrivit under (till exempel FN:s konvention om avlägsnandet av all diskriminering mot kvinnor, CEDAW) garanterar till exempel i princip kvinnorna samma rätt till jordäggande som männen. I lagstiftningen i Tanzania och verkställandet av den finns emellertid fortfarande många allvarliga motstridigheter som upprätthåller ojämlikheten, så som den kvinno-diskriminerande äktenskapslagen. Dessutom finns det brister i hur lagen verkställs. Sedvanerätten (*customary law*) reglerar vardagslivet och försvagar också märkbart kvinnors ställning och rättsskydd. Finland förstärker kvinnors rättigheter och politiska deltagande i samarbete med UN Women. Därtill stöder Finland



utvecklandet av kvinnliga ledares kunskaper genom UONGOZI, institutet för hållbar utveckling och ledarskapsutbildning. Inom Tanzanias skogssektor är Finland den största bidragsgivaren och har där speciellt lagt vikt på hållbar utveckling, utvecklandet av näringsverksamheter och skapandet av nya arbetsplatser. Som en del av utvecklingen av lokalsamhällen har också en förbättring av kvinnors näringsverksamhet och jordäggande fått stöd. Inom ramen för informationssamhällsprojektet har Finland de senaste åren stött kvinnors sysselsättning och utvecklandet av kvinnlig företagsamhet.

Zambias nationella program (30,4 miljoner euro åren 2016–2020, ca 7,6 miljoner årligen) har två resultatområden, nämligen utvecklandet av en ansvarsfullare företagssektor och ett mer demokratisk och jämlikt samhälle. Kvinnors och flickors rättigheter integreras enligt landprogrammet i båda huvudsakliga teman, vilket emellertid inte preciseras i detalj. Särskilt jämställdheten framträder under målet demokrati och jämlikhet inom ramen för utvecklingssamarbetet för Zambias socialskyddssystem. Finland riktar till detta ungefär en fjärdedel av det nationella programmets finansiering. Därtill stöder Finland FN:s arbetsorganisation ILO vars program har ökat användandet av miljövänliga och företagsekonomiskt hållbara metoder och skapat hundratals arbetsplatser som uppfyller kriterierna för människovärdigt arbete.

Moçambiques nationella program (2016–2019) omfattar jämställdheten som en genomgripande målsättning. Landprogrammet koncentrerar sig speciellt på att utveckla undervisningssektorn till vilken 65 procent av landprogrammets finansiering riktas. Programmets totala värde är 52 miljoner euro (13 miljoner årligen). Förutom undervisningssektorn är landsbygdsens utveckling och god förvaltning Finlands huvudsakliga mål inom vilkas ramar kvinnors och flickors ställning stöds. Jämställdhet i utbildning och tryggheten av landsbygdsfamiljernas grundläggande behov är viktiga samarbets teman för Finland.

De ockuperade palestinska territoriernas utvecklingssamarbete har som allmän målsättning att stöda en fredlig lösning med två stater i konflikten mellan Israel och palestinierna. Finlands stöd är ca 22 miljoner euro åren 2016–2019 (ca 5,5 miljoner årligen). Finlands insats koncentreras på undervisningssektorn och nära 70 procent riktas till den. Tyngdpunkten ligger i att förbättra

alla barns jämställda möjligheter till utbildning och i att förbättra kvaliteten på undervisningen. En annan tyngdpunkt ligger på att förbättra människors levnadsförhållanden och utkomstmöjligheter i sårbara områden (Gaza, Östra Jerusalem och C-området på Västbanken). Samarbetet lägger speciell vikt vid rättigheterna för människor i sårbar ställning, speciellt kvinnor och barn. Alla projekt som styrs av lokala icke-statliga organisationer och får finansiering av Finland koncentrerar sig på att stärka kvinnornas ställning.

Myanmar är Finlands nyaste partnerland och har som målsättning en övergång från 60 år av militärdiktatur till demokrati. Den nuvarande regeringen valdes i val år 2016 men den har en svår sats. Situationen är bräcklig på många områden. Det mest kritiska är delstaten Rakhine där våldsamheter och förföljelserna av rohingya minoriteten har drivit 700 000 rohingyer till flyktingskap i Bangladesh. Finland stöder bland annat Röda Korsets humanitära biståndsarbete i Bangladesh på gränsen till Myanmar (med 380 000 euro år 2017). Finland deltar också i att utveckla undervisningssektorn i Rakhineområdet genom ett förnybart samfinansieringsprogram. Finansieringen av Finlands första landprogram är 34 miljoner för åren 2016–2020 (8,5 miljoner årligen). Utvecklingssamarbetets tyngdpunkt ligger på god och hållbar förvaltning av skogarna, på att bygga upp förutsättningar för en fredlig, demokratisk och rättvis utveckling samt på att alla barn får tillgång till högreklassig undervisning. Landprogrammet betonar kvinnornas rättigheter och deltagande i politiken och i fredsprocessen, samt flickors rätt till utbildning. Genom UNDP har Finland under åren 2016–2017 med fyra miljoner euro finansierat Myanmars utveckling mot demokrati och rättsstat. Genom FN:s befolkningsfond Unfpa stöder Finland en förbättring av kvinnors och flickors ställning och rättigheter samt en förbättring av tillgång till tjänster på konfliktområden. Tjänsterna omfattar den reproduktiva och sexuella hälsan samt stöd till våldsoffer.

Vietnam är sedan länge ett partnerland för biståndsarbetet och som många andra av landets biståndsgivare förbereder sig Finland nu att övergå till andra samarbetsformer. Beslutet grundar sig på landets ekonomiska tillväxt och på den statistiskt konstaterade minskningen av fattigdom. Dessutom har Finland önskat rikta sitt stöd i Asien uttryckligen till bräckliga stater. I och med den pågående övergångsperioden överförs tyngdpunkten på



handelsekonomiskt samarbete och stödformer. Utvecklingen i Vietnam överskuggas emellertid av landets sårbarhet. Ett stort bekymmer är klimatförändringen som är ett mycket konkret hot för landet. Trots den ekonomiska tillväxten och trots att utvecklingsmålen nås, har Vietnam fortfarande problem med en etniskt och regionalt präglad fattigdom, med ojämlikhet, korruption och brist på politiska rättigheter. Värdet av Finlands bilaterala biståndssamarbete med Vietnam uppgår till ca 5,4 miljoner euro under åren 2017–2018. Centrala teman är fortfarande skogsförvaltning och innovationspartnerskap samt samarbete inom vatten- och energisektorn och meteorologin. Strategin för övergångsperioden nämner jämställdheten en gång men går inte närmare in på detaljer.

Angående den för jämställdhetsarbetet viktiga undervisningssektorn bör noteras att mer än hälften av stödet förknippat med undervisning och utbildning riktas genom sektorprogram som biståndsgivarna finansierar gemensamt. Likställdhet och jämlikhet mellan könen utgör typiskt kärnan för dessa sektorprogram. Ett av de största gemensamma programmen inom undervisningssektorn genomförs i Etiopien och i dess planering har Finland haft en betydande roll. Liknande program finns i Nepal, Myanmar, Palestina, Moçambique och Afghanistan.

Dessutom förverkligas projekt som är förknippade med kvinnor, flickor och jämställdhet utanför de egentliga partnerländerna. Finland har till exempel under åren 2016–2018 med totalt en miljon euro stött programmet Kvinnor, fred och naturresurser som styrs av FN:s miljöorganisation UNEPI, utvecklingsorganisationen UNDP, UN Women och FN:s stödorganisation för fredsbyggnad (PBSO). Programmet genomför 3–4 pilotprojekt i länder som lider av konflikter. För tillfället är arbetet i gång i Sudan och i Columbia. I mottagarländerna är målsättningen att etablera praxis kring förvaltningen av naturresurser som tar hänsyn till jämställdheten och som speciellt förstärker kvinnornas ställning. På basen av

pilotprojekten och övriga insamlade data skapas ett verktygspaket vars syfte är att tjäna FN:s landskontor, internationella organisationer och nationella aktörer.

Syrien, Irak och grannländer som lider av konflikterna

Främjandet av jämställdhet är en central målsättning i Finlands Syrien-Irak biståndsstrategi i vilken Finland finansierar ett brett spektrum av projekt. Finland satsar allt mer på fredsbyggnadsprojekt för att stöda syriernas inre fredsprocess. Detta speciellt för att främja inkluderande attityder och kvinnors deltagande. Kvinnor lider i allmänhet relativt sett mera av konflikter, vilket är fallet också i Syrien. Det internationella samfundets biståndplaner tar inte tillräckligt hänsyn till könsperspektivet. En för Finland viktig prioritet är att se till att kvinnors och sårbara gruppers behov blir bättre beaktade i hjälpverksamheten och att de ges en möjlighet att delta i den politiska diskussionen. Därtill finansierar Finland FN:s befolkningsorganisation Unfpa, vars uppgift är att verka för en minskning av barnnäktenskap och mödradödligheten samt att erbjuda stöd åt offer för sexuella brott i Syrien.

Finland främjar förverkligandet av ett kontinuum från det humanitära biståndet till interventioner som stöder samhällenas bärkraft (resilience) speciellt i Syriens grannländer. I arbetet prioriteras sysselsättning av kvinnor och unga, utbildning och stöd till start-up företag och företagsamhet. I Jordanien stöder Finland både lokala och flyktingkvinnors sysselsättning genom UN-Women. Den europeiska bankens för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) regionala SEMED-fond, som finansierar små och medelstora företags tillväxt och därmed sysselsättningen, ger också speciell uppmärksamhet åt kvinnors sysselsättning.

Finlands stöd till offren för konflikten i Syrien har under åren 2011–2017 varit ca 150 miljoner euro (36 miljoner år 2017) och till Irak 2014–2017 ca 18 miljoner (4,5 miljoner år 2017).

Anslag för lokalt samarbete behövs som stöd för det civila samhället och jämställdheten

Anslag för lokalt samarbete kunde bättre än för närvarande främja jämlikheten mellan könen samt kvinnors och flickors position och rättigheter.

Utrikesministeriet beviljar s.k. anslag för lokalt samarbete (paikallisen yhteistyön määräraha, PYM) för Finlands representationer och ambulerande ambassadörer som förverkligar utvecklingssamarbete. År 2017 användes 3,5 miljoner euro till PYM-projekt. Nedskränkningarna i utvecklingssamarbetet har också berört PYM-anslagen. År 2018 beviljas inga nya anslag för avdelningen för Amerika och Asien och avdelningen för Afrika och Mellanöstern. PYM-projekten är relativt små, men deras administration kräver mycket arbete och riskhantering. Av denna anledning har en del av beskickningarna och de ambulerande ambassadörerna inte tagit dem i bruk. Å andra sidan var år 2017 155 PYM-projekt i gång i totalt 30 länder. Fördelen med projekten är att de kan igångsättas snabbt och att de öppnar kanaler till det lokala civila samhället, till olika synvinklar och informationskällor. Dessutom kan man genom dem komma åt känsliga problem till exempel

i konfliktmiljöer och få till stånd konkreta förändringar i de allra fattigaste människornas liv.

Enligt den styrande normen bör PYM-projekten tjäna Finlands utrikes-, säkerhets-, och utvecklingspolitiska målsättningar samt den människorättsligt grundade ansatsen till utveckling. Projekten bör främja mänskliga rättigheter, ett demokratiskt och ansvarsfullt samhälle, en hållbar administration av naturresurser, miljöskydd och det utvecklingspolitiska programmets integrerande målsättningar. Jämlikheten mellan könen eller kvinnors och flickors rättigheter nämns inte som särskilda målsättningar i normen. I projekten som förverkligades år 2017 var jämlikheten mellan könen den huvudsakliga målsättningen i 32 (21 %) projekt och en delmålsättning i 45 (29 %) projekt. Den reproduktiva hälsan var den huvudsakliga målsättningen i ett projekt och en delmålsättning i fyra projekt. Av de totala PYM-anslagen år 2017 riktades ca 61 % till projekt som handlade om jämlikheten mellan könen (59 %) och den reproduktiva hälsan (1,9 %).¹

¹ Statistikförda enligt OECD/DAC genusmarkörer

Särskilda utmaningar gäller kvinnor och flickor i humanitärt bistånd

Enligt FN:s flyktingorganisation UNCHR finns det i dag över 22,5 miljoner registrerade flyktingar i världen. Totalt ca 65,5 miljoner människor har varit tvungna att lämna sina hem, de flesta inom det egna landets gränser.⁴⁰ Den största flyktingbördan bärs av fattiga och konfliktbenägna länder och regioner som Afrikas horn och Syriens grannområden. Behovet av humanitärt bistånd i världen är rekordstort. Det internationella samfundets vilja och förmåga att tillgodose de ständigt växande behoven ter sig oroväckande svaga. Till exempel

har man kunnat finansiera endast hälften av det behov som FN estimerat i sin vädjan om nödhjälp. I nuläget är ca 136 miljoner människor i behov av akut humanitärt bistånd. Av dessa är ca 35 miljoner flickor och kvinnor i reproduktiv ålder.

I dag behövs upp till 80 procent av det humanitära biståndet på konfliktområden. Emellertid bidrar också klimatförändringen till en ökning av naturkatastroferna som kräver en ständigt växande andel av det otillräckliga humanitära biståndet. Naturkatastroferna är redan nu en större bakomliggande orsak till migrationen än krig och konflikter. Också relativt stabila utvecklingsländer har blivit utgångsländer för flyktingar. I framtiden kan situationen bli allt sämre. Till exempel FN har förutspått att befolkningstillväxten i Afrika söder om Sahara är en

⁴⁰ UNCHR Global report 2016; Global Report on International Displacement, Internal Displacement Monitoring Centre 2016.

miljard människor fram till år 2050. De unga åldersklassernas andel är redan nu rekordstort. Humanitära behov skapas också i och med att befolkningsstorleken och ojämlikheten tilltar, miljön försämras, klimatet förändras, samt av kampen om sinande naturtillgångar, av bristande tillgång till näring och av dålig förvaltning. Dessa faktorer förorsakar instabilitet och ökar konflikter. Därför är det ytterst viktigt att Europeiska Unionen och länder som Finland för en ansvarsfull och konsekvent utrikes-, handels- och klimatpolitik, samtidigt som de tryggar det förebyggande utvecklingssamarbetets resurser och reagerar snabbt på akuta humanitära kriser.

Det finns risk för att akuta humanitära kriser får en ytterligare kronisk prägel som till exempel i Sydsudan, Irak, Jemen och Syrien. Samtidigt estimeras att perioden av flyktingskap blir allt längre i allt fler människors liv. Detta måste beaktas vid planerandet av humanitär hjälp och utvecklingsbistånd där ett kontinuum mellan dessa två bör eftersträvas. Speciellt i fråga om konflikterna i Syrien och Irak har Finland profilerat sig starkt som främjare av utvecklandet av både kontinuum och bärkraft. Lika viktigt är att aktivt finna lösningar för att förkorta flyktingtiden och för att den inte skulle ödelägga speciellt barns och ungas framtid. Vid sidan om att tillfredsställa grundbehoven är det viktigt att barn och unga kan fortsätta sin skolgång och att vuxna har en möjlighet till utkomst. Det kaos som kriserna skapar, flyktingarnas tillströmning till grannländerna och de överbelastade lägren försvårar förverkligandet av denna princip.

Humanitära kriser drabbar speciellt kvinnor och försvagar ytterligare flickors och unga kvinnors ställning. En upptrappning av en bristsituation leder till val som påverkar flickornas resterande liv. Avbrott i skolgången, barnäktenskap, minderårigas graviditeter och sexuellt utnyttjande ökar i extrema förhållanden. Också den ständigt tilltagande klimatförändringen befaras leda till att barnäktenskapen ökar betydligt. Sexuellt och övrigt våld mot kvinnor mångdubblas under konflikter och används också som ett medel i krigföringen. Dessutom utsätter i sig kvinnors svagare ekonomiska ställning dem för bland annat tvångsarbete. Samtidigt försämras ofta hälsovården då det fattas hälsotjänster, mediciner och personal, eller då infrastrukturen rasar samman. Därtill ökar mödradödligheten och veneriska sjukdomar samt oplanerade graviditeter. Situationen är speciellt besvärlig för gravida och ammande kvinnor. Bristen på tjänster avspeglas till exempel däri, att i bräckliga stater förekommer tre av fem dödsfall i barnsäng i samband med naturkatastrofer eller

konflikter. Varje dag dör mer än 500 kvinnor i bräckliga stater i graviditet och förlossning.

Den otillräckliga finansieringen försvagar det humanitära biståndets givarpartners förmåga att ta hänsyn till människor och människogrupper med speciella behov. I krissituationer är personer med funktionshinder en av de mest sårbara grupperna. Deras behov måste uppmärksammas redan då biståndet planeras. Sannolikheten för att kvinnor och flickor med funktionshinder utsätts för sexuellt våld är flerfaldig i förhållande till kvinnor och flickor utan funktionshinder.

Humanitära kriser drabbar speciellt kvinnor och försvagar ytterligare flickors och unga kvinnors ställning.

Finland har stött åtgärder som i samband med konflikter och katastrofer förstärker tjänster som stöder den reproduktiva och sexuella hälsan, förebygger det sexuella och könsrelaterade våldet, hjälper våldsoffren samt skyddar kvinnor och flickor. Finlands finansiella stöd (2,5 miljoner euro år 2017) har riktats speciellt till krisen i Syrien genom FN:s befolkningsfond Unfpan. Finland har stött bl.a. flickors utbildning i kriser genom icke-statliga organisationer som t.ex. Kyrkans utlandshjälps humanitära biståndsarbete. Dessutom har Finland finansierat utformandet av Unicefs riktlinjer för hur personers med funktionshinder behov bör uppmärksammas i humanitärt arbete. Finland har på olika fora tagit fram speciellt kvinnors med funktionshinder ställning i humanitär verksamhet, bl.a. i konferensen för nätverket *Global Action of Disability Network (GLAD)*.

UN Women, Unfpa och Unicef får också ett allmänt stöd av Finland vilket kan användas för humanitära behov. I likhet med det riktade biståndet förutsätter Finland i enlighet med sina riktlinjer för det humanitära biståndet att alla organisationer som stöds integrerar jämställdheten i sin humanitära verksamhet. Finland bidrar aktivt till ett förstärkande av att jämlikhets- och jämställdhetsfrågor beaktas inom verksamheten och strategier i

FN-organisationer, i Röda Korsets och Röda Halvmånens rörelser och inom icke-statliga organisationer. Detta förverkligas genom att långsiktigt och konsekvent föra fram jämställdhetsfrågor inom organisationernas förvaltningsorgan. Bland annat under Syrienkongressen i Helsingfors i fjol inom ramen för högnivåpanelen om jämställdhet har Finland också lyft fram behovet att förhindra att kvinnliga krisarbetare utsätts för diskriminering och deras behov av skydd. Det humanitära biståndet har också ett starkt samband med Finlands kommande 1325-handlingsprogram.

Trots det ökade behovet skar Finland ner på sitt humanitära stöd med 13,7 miljoner euro i början på regeringsperioden 2015. Utrikeshandels- och utvecklingsminister Kai Mykkänens beslut att bevilja ett tilläggsstöd på 14 miljoner euro återställde emellertid stödet till sin tidigare nivå. Allt som allt uppgick Finlands totala humanitära bistånd till 92 miljoner euro år 2016. Mest bistånd beviljades till krisen i Syrien, till Sydsudan, Irak och Jemen och till länder i Afrika söder om Sahara som drabbats av torka. I inriktandet av bistånd tar Finland också i beaktande de utvecklingsländer som är betydande mottagare av flyktingar eller transitländer.

År 2017 beviljande Finland totalt 81,3 miljoner euro i humanitärt bistånd. Av den humanitära budgeten allokades ca en tredjedel till Mellanöstern, lika mycket till Afrika och den resterande tredjedelen till FN-organisationer i form av flexibelt universalbistånd. År 2018 är det humanitära biståndets budget 72,5 miljoner euro. Jämfört med toppåret 2014 för Finlands humanitära bistånd (111,7 miljoner) har anslagen minskat tydligt samtidigt som de humanitära behoven har stigit märkbart. Finland har ändå hållits kvar på listan av bidragsgivarnas top-20. I fall det inte blir några tilläggsanslag för år 2018 är det möjligt att vi trillar av gruppen. Effekten av vårt bistånd förstärks emellertid av att Finland är flexibel i sin finansiering och följer internationella kriterier för gott humanitärt bistånd.⁴¹ För detta får Finland också beröm i OECD-DAC:s evaluering.⁴²

Civilsamhället som stöd för jämställdheten

Civilsamhället har genom tiderna i olika länder varit en viktig drivkraft tack vare vilken jämställdheten genom medborgarrörelser och professionella icke-statliga organisationer har blivit del av det politiska beslutsfattandet och lagstiftningen. Icke-statliga organisationer utgör

alltså inte enbart en kanal för utvecklingssamarbetsfinansiering utan har en egen roll som arena för aktivism hos civilsamhället. De lyfter fram förnyelser i den nationella diskussionen och är föregångare i förverkligandet av dem. Samtidigt fungerar organisationerna som maktens vakthundar och kräver att statens aktörer står till svars för en politik som diskriminerar kvinnor och flickor. Dessutom utför organisationerna själva olika tjänster som förbättrar jämställdheten. De strävar till exempel till att få flickor att gå i skola och till att stöda större jämställdhet i undervisningen eller tillgång till familjeplanering. Arbetet är sammankopplat med en strukturell förbättring av offentliga tjänster och med en förbättring av kunskandet på jämställdhetens område. Organisationerna kan med sin verksamhet påvisa att förändring är möjlig och sporra den offentliga och den privata sektorn att följa exemplet.

Enligt Finlands utvecklingspolitik är det finska civilsamhället en viktig aktör inom utvecklingen och de icke-statliga organisationernas verksamhet utgör en avsevärd och oskiljaktig del av den utvecklingspolitiska helheten. Samarbetet med icke-statliga organisationer grundar sig på principerna för den utvecklingspolitiska redogörelsen (2016) och de utvecklingspolitiska riktlinjerna för civilsamhället (2017). Utgångspunkten är att självständiga, livskraftiga, pluralistiska och mångrosta civila organisationer skapar förutsättningar för medborgarnas fredliga samhälleliga deltagande och för de mänskliga rättigheternas förverkligande. Organisationernas och ministeriets samarbete grundar sig på delade värden och målsättningar. Samtidigt är utvecklingspolitikens princip att de civila organisationerna per definition fungerar som aktörer utan bindning till staten och att de själva definierar målsättningar och tillvägagångssätt för sin verksamhet. I praktiken görs besluten om finansieringen av organisationerna enligt den utvecklingspolitiska redogörelsen och riktlinjerna för civila organisationer. Därför är tyngdpunkten på kvinnor och flickor och integreringen av jämställdhet även förpliktande för arbete inom organisationer som får statligt stöd.

De icke-statliga organisationerna är särskilt värdefulla tack vare deras förmåga att verka i svåra förhållanden och deras möjlighet att omfatta de mest sårbara människogrupperna vilka det officiella utvecklingsbiståndet eller den privata sektorns samarbete inte når. Den på uppdrag av utrikesministeriet år 2017 utförda oberoende evalueringen av det programbase-
rade stödet till de civila organisationerna konstaterade att detta uppfylls i praktiken.⁴³ Enligt evalueringen är

⁴¹ Sådana är till exempel OECD-DAC:s Principer för gott humanitärt bistånd och Världstoppmötets för humanitära frågor *Grand-Bargain* avtal.

⁴² OECD Development Co-operation Peer Reviews: Finland, OECD 2017

⁴³ Chapman, Nick & al. (2017) Evaluation on Programme Based Support to Civil Society Organizations, MFA 2017.

organisationernas arbete kostnadseffektivt och med det uppnås mångsidiga resultat också i svåra förhållanden. Evalueringen konstaterar att organisationernas arbete svarar mot den lokala befolkningens behov och att det ligger väl i linje med utrikespolitikens målsättningar.

I sin verksamhet betonar de icke-statliga organisationerna inverkan på diskriminerande strukturer i samhället, på ökandet av medvetenheten och stärkandet av myndigheters och lokala civilsamhällens kapacitet. Människor som utsätts för flerfaldig diskriminering på grund av kön, ålder, funktionshinder, etnisk bakgrund och samhällsklass står ofta i centrum för organisationernas verksamhet. Partnerländerna ser också organisationerna som viktiga erbjudare av tjänster. Dessutom gör organisationerna ett betydande påverkning- och fostringsarbete i biståndsgivarländerna och strävar efter att genom lokala partnerorganisationer och nätverk förstärka civilsamhället i utvecklingsländerna och påverka den globala utvecklingspolitiken. Påverkningsarbetet är viktigt under en tid då civilsamhällets utrymme görs allt trängre i många utvecklingsländer och inom EU. Det internationella organisationsnätverket Civicus uppskattar att endast tre procent av världens befolkning bor i länder där civilsamhället kan agera fritt.⁴⁴

Det trängre utrymmet för civilsamhället försvårar ytterligare kvinnors aktivitet i de oftast mycket mansdominerade civilsamhällena i utvecklingsländerna. Dessutom bemöts organisationer som driver kvinnors rättigheter och försvarare av kvinnors rättigheter ofta av ett motstånd som orsakas av förändringen av könsnormer och utsätts för könsspecifika risker som sexuell trakassering eller offentlig skam. Dessa risker kan också ha konsekvenser för personernas familjer eller exempelvis för äganderätten. Utrikesministeriets direktiv eller de finska icke-statliga organisationers partnerskap känns inte ännu tillräckligt vid könsfördelningen inom civilsamhället. Också finansieringen av organisationer som befrämjar kvinnors i syd rättigheter visar internationellt en sjunkande trend.⁴⁵

I den utvecklingspolitiska redogörelsen anser Finland att försvarandet av mänskliga rättigheter och yttrandefrihet, förstärkandet av yttrandefrihet och frågor om företagens ansvar utgör de icke-statliga organisationernas speciella styrka. Organisationernas mervärde skapas också av verksamhet i det kontinuum som uppstår mellan humanitärt bistånd och långvarigt utvecklingssamarbete.

Kvinnor och flickor har varit ett centralt tema för de finska icke-statliga organisationernas arbete. År 2016

riktades 47% av utbetalningarna av stöd till finska civila organisationers projekt vars huvudsakliga mål eller delmålsättning var jämställdheten. I ljuset av målet för EU:s verksamhetsplan som stöder jämställdhet (85%) har också de civila organisationerna mycket att ta igen. Utrikesministeriets totala stöd till de icke-statliga organisationerna var 65 miljoner euro år 2017. Programstödet är det mest betydelsefulla av stödet som utrikesministeriet beviljar de civila organisationerna. Dess andel är ca 75 % av stödet och det omfattar totalt 22 organisationer. Enligt evalueringen gällande organisationer som får programstöd har tillämpningen av programstödet ökat den kompletterande verkan mellan det utvecklingssamarbete som förverkligas av de civila organisationerna och det som Finlands offentliga sektor erbjuder. Det allmänna vitsordet för de finska organisationernas verksamhet är berömligt. De utmaningar som förs fram i evalueringen är bekanta från övrigt utvecklingssamarbete. De har att göra med resultat på lång sikt, med insatsens långsiktighet och hållbarhet, samt med förstärkandet av lokala civilsamhällen. Genomgående målsättningar, såsom beaktandet av jämställdheten, framstod också som områden som bör utvecklas.

Största delen av organisationerna som får programstöd har integrerat hänsynen till jämställdhet i sin verksamhet, men de skiljer sig i fråga om ambitionsnivå och rapportering. Jämställdheten finns med i projektplaneringen, men den egentliga genusanalysen har sällan genomförts tillräckligt systematiskt. Typiskt är att jämställdheten betraktas som kvinnors deltagande och i uppföljningen uppmärksammas i huvudsak de omedelbara resultatmålen (den s.k. outputnivå).⁴⁶

Evalueringen som beställdes av utrikesministeriet betraktade organisationernas jämställdhetsarbete och lyfte som exempel på en partnerorganisation med projektstöd fram Plan International Finland, vars verksamhet i sin helhet har en tyngdpunkt på kvinnor och barn. Organisationens projekt strävar uttryckligen till att förbättra de mest utsatta flickornas ställning och rättigheter genom strukturella förändringar. Kvinnors rättigheter finns i kärnan av verksamheten hos Partiernas internationella demokratisamarbete – Demo r.f., hos Solidaritet och hos Frikyrklig Samverkan. Demo koncentrerar sig på att förstärka kvinnors roll i politiken genom att stöda civila- och politiska rättigheter. I arbetet som Solidaritet utför främjas kvinnors ställning genom att förstärka utkomstmöjligheter och självkänsla, samt genom att förebygga våld mot kvinnor, speciellt könsstympning. Också »

⁴⁴ *State of Civil Society Report*, Civicus 2017.

⁴⁵ *Watering the Leaves, Starving the Roots: The Status of Financing for Women's Rights Organizing and Gender Equality*, AWID 2013

⁴⁶ och *Donor support to southern women's rights organisations*, OECD 2016.

Chapman, Nick & al. (2017) *Evaluation on Programme Based Support to Civil Society Organizations*, MFA 2017.

Finska icke-statliga organisationer i partnerländerna

Många finska icke-statliga organisationer förverkligar utvecklingssamarbetsprojekt i Finlands partnerländer i samarbete med lokala civila organisationer. De finska organisationerna har en viktig uppgift i stärkandet av det lokala civilsamhället. De civila organisationernas projekt kompletterar också Finlands bilaterala landprogram. För att uppnå utvecklingspolitikens målsättningar är det viktigt att utnyttja organisationernas specialkunskande och erfarenheter från olika sektorer. I det nedanstående presenteras icke-statliga organisationers projekt som finansierats av utrikesministeriet. Dessutom kompletterar organisationernas övriga finansiering denna helhet och stärker speciellt människorätts- och jämlikhetsarbetet i dessa länder.¹

I **Etiopien** finansieras finska icke-statliga organisationer med 2–3 miljoner euro årligen. Organisationerna stöder landets utbildningssektor och landsbygdens utveckling.

I **Kenya** ligger tyngdpunkten i organisationernas verksamhet på att främja mänskliga rättigheter och kvinnors och funktionshindrade personers ställning. Stöd har beviljats åt mer än 20 civila organisationer för ungefär fem miljoner euro per år. Exempelvis kvinnor som har utsatts för våld har fått tillgång till tjänster de behöver i slummen Kibera i Nairobi samt i flyktinglägren i Dadaabi och i Kakuma.

I **Moçambique** deltar de finska civilorganisationerna i förstärkandet av den demokratiska utvecklingen, av främjandet av mänskliga rättigheter, av undervisningssektorn, av ökandet av transparens i administrationen, av försäkrandet av skuldållbarheten samt av ett hållbart utnyttjande av naturresurser.

I **Somalia** förverkligas civila organisationers projekt för att främja kvinnors och barns rättigheter, inom hälsovården, inom undervisningssektorn och inom landsbygdens utveckling. Finlands somalisamfund har en viktig roll i organisationernas utvecklingssamarbete. Stödet till civila organisationers projekt i Somalia är årligen ca tre miljoner euro.

I **Tanzania** har mer än 20 finska organisationer projekt vilkas tyngd ligger på producering av tjänster och stöd till ett jämlikt och öppet samhälle. Organisationerna stöder utvecklingen i Tanzania speciellt inom utbildningen, hälsovården och arbetet för de mänskliga rättigheterna.

I **Zambia** stöds de finska organisationernas verksamhet för att utveckla ett mera deltagande och välfungerande samhälle samt för att förstärka administrationen. Arbetet stöder speciellt kvinnors deltagande i politiken och utvecklingssamarbete förknippat med barnens ställning.

I **Afghanistan** var fem finska icke-statliga organisationer verksamma år 2017. Stödet till dem var totalt ungefär 500 000 euro. Organisationernas verksamhet koncentrerar sig på att främja hälsa och välmående hos människor i sårbar position, på undervisning som tar hänsyn till grupper med speciella behov, på att förstärka etniska minoriteters egenmakt och på skolning av kvinnliga redaktörer.

I **Myanmar** verkar ett tiotal finska organisationer genom vilka ca 1,5–2 miljoner kanaliseras årligen. Organisationerna förverkligar projekt både inom utvecklingssamarbetet och inom det humanitära biståndet. De civila organisationerna stöder demokratisk utveckling, förbättrandet av de funktionshindrades ställning, kvinnors företagsamhet och utvecklandet av undervisningen.

I **Nepal** pågick år 2017 tio finska civila organisationers projekt vars sammanlagda budget uppgick till en miljon euro. Organisationernas arbete är förknippat med undervisning, hälsa, förbättrandet av personers med funktionshinder rättigheter och livsmedelsäkerhet samt med utvecklandet av näringsidkande och kunskande på olika områden.

Finland finansierar också projekt som finska icke-statliga organisationer förverkligar på det ockuperade palestinska området. År 2017 kanaliserades 590 000 euro till dessa organisationer. Med pengarna stöds bland annat barnskyddet och barnens rättigheter och utvecklandet av näringar i Palestina.

¹ Se också: <https://www.kepa.fi/vaikuttamistyo/kehitysyhteistyon-tulokset/ulkoministerion-tuki-kansalaisjärjestöjen-kehitysyhteistyölle-2017>

i finansieringen av partnerstiftelsen Abilis för personer med funktionshinder finns kvinnors och flickors rättigheter i förgrunden. Finlands Röda Kors å sin sida främjar kvinnors, flickors och andra sårbara gruppers deltagande i alla sina samfundsbaserade projekt. Programstödsevalueringen lyfte fram hälsoprojektet i Kayah i Myanmar som exempel. Där lade man märke till att de kvinnor som deltagit i projektet var avsevärt aktivare och modigare deltagare i beslutsfattandet på samfundsnivå än kontrollgruppen. Dessutom arbetar många organisationer som får projektstöd med en jämställdhetsmålsättning.⁴⁷

Jämställdheten borde vara en viktigare del av förstärkandet av den privata sektorn och finansiella investeringar

Det utvecklingspolitiska kommissionens tidigare rapport (Finlands utvecklingspolitiska tillstånd 2017) lade fokus på Finlands roll i befrämjandet av u-ländernas ekonomi, privata sektor och beskattningsförmåga. Som bakgrund till granskningen fanns ett behov att förstå den skedda förändringen i utvecklingspolitiken mot ett samarbete med den privata sektorn och mot en finansiell form av utvecklingsfinansieringen. Vår linje var att den nya tyngdpunkten är viktig och välkommen. Vi rekommenderade också ett antal sätt att förbättra verksamhetens utvecklingsresultat, öppenhet och redovisningsskyldighet. Utgångspunkten för vår evaluering var tanken att befrämjandet av ekonomin, företagssektorn och beskattningsförmågan i utvecklingsländerna på lång sikt stöder u-ländernas välbefinnande och människornas välfärd, ifall nyttan av dessa fördelas på ett rättvist sätt. Detta förutsätter emellertid många ekonomiska-, handels-, arbetsmarknads-, och skattepolitiska lösningar med vars stöd det växande välbefinnandets nytta fördelas på alla befolkningsgrupper och människovärdiga arbetsplatser skapas för allt fler. Dessa frågor är en viktig del av FN:s mer omfattande handlingsprogram för hållbar utveckling, Agenda2030, som också utvecklingsländerna har förbundit sig till.

Utgångspunkten för UPK:s granskning var att kvinnors ekonomiska rättigheter ofta är sämre än männens. Detta borde beaktas i all verksamhet som Finland bedriver. Utan fokusering på genus- och människorättsperspektivet förverkligas inte målen att förstärka u-ländernas ekonomi, dess privata sektor och dess beskattningsförmåga.

Enligt UPK:s bedömning framhäver utvecklings-samarbetets verktygsarsenal under denna regeringsperiod de finska företagens roll i utvecklandet av den privata sektorn i utvecklingsländerna. Detta är ett viktigt, men som sådan ett alltför snävt perspektiv. Därför är det i fortsättningen allt viktigare att begrunda hur och på vilka villkor förstärkandet av u-ländernas ekonomi och privata sektor motsvarar människornas i u-ländernas rättigheter och behov. Enligt UPK borde Finland sträva till att den finansiella nyttan mer än i dag skulle komma fattigare människor till godo, *speciellt kvinnor och flickor*. Därtill är det viktigt att förstärka utvecklings-ländernas egna resursbas, deras grundförutsättningar för företagsamhet, att främja näringslivspolitik och en allt bredare fördelning av den ekonomiska nyttan också i de allra fattigaste länderna. Dessa mål kan vi främja på olika sätt i den hållbara utvecklingens anda. Ett gott exempel på detta är det finska tioåriga frivilligsamfundet Kvinnobanken som stöder kvinnors i u-länderna arbete för att övervinna fattigdomen. Den har samlat in 12,5 miljoner euro med vars stöd 56 000 kvinnor har fått direkt hjälp och indirekt 300 000 personer har blivit hjälpta genom familjer och bysamhällen.

Företag som föder innovationer och nya lösningar har en växande roll när det gäller att svara på de utmaningar som en hållbar utveckling utgör. Till exempel har affärsverksamheten kring förnybar energi och rena teknologier utvecklingsinverkan av många slag. Tillgång till energi skapar förutsättningar för tillkomsten av företag och för deras utvidgning och tillväxt – och därigenom för ekonomins tillväxt. Vi måste se till att kvinnor och flickor får dra nytta av dessa utvecklingsresultat i de utvecklings-samarbetsprojekt som Finland finansierar. Därtill är det viktigt att alla aktörer, aktioner och finansieringsformer inom utvecklingssamarbetet kompletterar varandra.

I utarbetandet av föreliggande rapport är vi allt medvetnare om att kvinnorna är en av de viktigaste resurserna då det gäller att befrämja den privata sektorn och minska fattigdomen. Av denna orsak anser vi det vara en utmärkt linjedragning av den utvecklingspolitiska redogörelsen enligt vilken *”Finland stöder den lokala privata sektorn och dess internationella samarbetspartner i att de förstärker kvinnors möjligheter till sysselsättning, och till ägande och deltagande i näringslivet”*. Förverkligandet av detta delmål kräver emellertid ännu särskild uppmärksamhet. Speciellt förstärkandet av företagsamheten hos kvinnor i u-länder kräver riktade resurser och konsekvens i landprogrammen. Också de finansieringsinstrument



FOTO: MILWA KETTUNEN

i utvecklingssamarbetet som är avsedda för den privata sektorn och främjandet av exporten bör tjäna detta syfte. Dessutom bör utvecklingens effekt betraktas ur människorättssynvinkel och i detta sammanhang ännu särskilt ur genussynvinkel.

Finlands utvecklingspolitik borde allt starkare lyfta fram kvinnor till en ledande roll i utvecklingen av utvecklingsländernas ekonomi och företagande, detta i syfte att minska på fattigdomen och bristen på jämställdhet. Grunden för jämställdheten i u-ländernas privata sektor skapas genom kvinnors och flickors yrkesutbildning och kompetens och en strategi för livslångt lärande. Dessutom bör möjliggörandet av kvinnors och flickors företagsamhet och näringsidkande starkt betonas vid utvecklandet av näringslivets verksamhetsmiljö.

UPK noterar i rapporten för år 2017 att kärnan i resultatuppföljningen av utvecklingspolitiken utgörs av antalet arbetsplatser och antalet företag som stöds i u-länder (både det totala antalet och specifik information enligt kön), vilken är en viktig utgångspunkt. Till exempel år 2015 uppstod med hjälp av utvecklingssamarbetet som stöd för handeln, dvs. Aid for Trade, totalt 63 131 arbetsplatser, av dem 42 procent för kvinnor. Statistiken förtäljer emellertid inte för någotdera könet hur många av arbetsplatserna som uppfyllde FN:s arbetsorganisations ILO:s kriterier. Uppföljningen fäster inte heller uppmärksamhet vid faktorer eller strukturer som upprätthåller ojämlikheten mellan könen, såsom verksamhetsmiljöns

kultur. Detta skulle förutsätta en förändring också i uppställandet av målsättningarna, vilket vi efterlyste i vår evaluering. Följaktligen bör man i fortsättningen försäkra sig om att kvinnors ekonomiska ställning och deras medvetenhet om sina rättigheter förbättras i och med att antalet människovärdiga arbetsplatser växer.⁴⁸

En central rekommendation i UPK:s evalueringsrapport handlade om att genusperspektivet bör uppmärksammas i alla stödinstrument för den privata sektorn som Finland finansierar (*Finnfund, Finnpartnership, Business with Impact BEAM och Public Sector Financing Facility PIF*). Förutom att verksamheten evalueras enligt skapade arbetsplatser och arbetssäkerheten, bör man kunna bedöma den enligt ILO:s minimikrav för människovärdigt arbete och enligt OECD:s biståndskommittés DAC:s system för genusmarkörer. Det sistnämnda mäter jämställdheten. Dessutom konstaterade vi att i Finnfunds promemoria för företagsstyrning bör tilläggas ett förtydligande om användandet av systemet med genusmarkörer. Utvecklingspolitiska kommissionen anser det emellertid vara beklagligt att det inte fått en tillfredsställande respons av utrikesministeriet angående rekommendationerna för den privata sektorns instrument.

Enligt Finnfunds rapport om utvecklingsresultat (2016) sysselsatte de företag som Finnfund har investerat direkt i totalt 29 950 människor. Av dem var ca 9500 kvinnor (32 procent). Motsvarande siffra år 2015 var 9140, eller 36 procent. Kvinnorna utgjorde en dryg

⁴⁸ Till dessa hör bl.a. rätten till en tillräcklig lön, arbetstagarnas rätt till föreningsbildning och rätt till att organisera sig samt förbudet av diskriminering och tvångsarbete.

tredjedel av dem som fick företagslån.⁴⁹ De av Finnfund finansierade finansiella organen hade fram till slutet av år 2016 beviljat 1,7 miljoner mikrolån för ett totalt värde på 1,8 miljarder euro. Värdet på beviljade småföretagslån var totalt 2,3 miljarder euro. Speciellt bland förmånstagarerna av mikrolånen var en avsevärd andel kvinnor; i de finansiella organ som gjorde rapportering med könsfördelning var mer än tre fjärdedelar (76 %) av dem som tilldelades mikrolån kvinnor. I fråga om företagslån var den motsvarande andelen kvinnor en dryg tredjedel (38 %).

Enligt Finnfunds årsrapport för 2016 följer Finnfund i sin evaluering av mänskliga rättigheter både FN:s principer angående företag och mänskligt arbete och ILO:s principer för mänskligt arbete. Enligt Finnpartnerships senaste uppföljningsrapport (2012–2016) var kvinnornas andel av de arbetsplatser som de stödda företagen skapat 39 procent.⁵⁰

Positivt är också att enligt Finnfunds i december 2017 uppdaterade PM för företagsstyrning tar Finnfund under år 2018 i användning DAC:s system med genusmarkörer för nya investeringsbeslut. Utrikesministeriet utreder möjligheten att år 2019 öka på genusmarkörer i uppföljningstabellen i PM:et för företagsstyrning på basen av erfarenheter om införandet av det nya systemet år 2018. Finnfund har själv varit aktiv i uppföljningen av utvecklingseffekterna – också i vad gäller jämställdhetsmålsättningar. I evalueringsverktyget DEAT, som bedömer Finnfunds utvecklingseffekt, är jämställdheten en viktig grund för poängsättningen. På samma sätt är könsjämligheten i Finnpartnerships direktiv ett kriterium med vilket de finansierade projekten evalueras.

Att Finnfund tar i användning genusmarkörer är ett välkommet men i sig fortfarande otillräckligt tillägg. Enligt utrikesministeriet är Finnfund Finlands viktigaste instrument i utvecklandet av u-ländernas ekonomi och företagssektor. Till organisationen kanaliseras största delen av tillgångarna för utvecklingsfinansiering i form av lån och kapital. Därför bör jämställdheten och förstärkandet av kvinnors ställning också synas i de huvudsakliga målsättningarna som utrikesministeriet uppställer för Finnfund. Så är emellertid inte fallet, eftersom PM:et inte innehåller en enda hänvisning till jämställdhet eller till förstärkandet av kvinnors ställning. Enligt PM:et för företagsstyrning evalueras Finnfunds verksamhet emellertid i förhållande till de utvecklingspolitiska målsättningarna. Därför är det mycket kontroversiellt att den första tyngdpunkten i utvecklingspolitiken och de övergripande målen som gäller alla finska aktörer

inom utvecklingssektorn inte uppmärksammas i företagsstyrningen. Detta trots att kvinnors deltagande i det ekonomiska beslutsfattandet och verksamheten utgör Finlands speciella utvecklingspolitiska målsättning.

Utrikesministeriet har också ställt Finnfund fyra ramvillkor vars syfte är att trygga verkställandet av de utvecklingspolitiska riktlinjerna och möjligast omfattande utvecklingseffekter. Inte heller här framträder jämställdheten. Därför är det ytterst viktigt att dessa brister synas i den kommande evalueringen (2018). De borde rättas till senast i följande uppdatering av PM:et för företagsstyrning. Samtidigt är det ytterst viktigt att Finnfund själv allt starkare fortsätter evalueringsoch uppföljningsarbetet av projekt som organisationen finansierar ur ett jämställdhetsperspektiv.

Jämställdhet och förstärkande av kvinnors ställning hör, förutom i fråga om Finnfund, väsentligt ihop också med andra låne- och kapitalinriktade finansieringsplaceringar. År 2017 var låne- och kapitalplaceringarnas andel 130 miljoner euro och finansieringen kommer att ha samma storleksordning också under åren 2018–2019. Med beaktande av hela regeringsperioden är det alltså totalt fråga om en finansiering på 530 miljoner euro. I denna stund är det inte klart hur pass systematiskt den genomgripande jämställdheten styr besluten om placering. Jämställdhet finns med som målsättning i klimatprogrammet som har formen av placering och som Finland tillsammans med den internationella finansieringsbyrån IFC satte i gång i slutet av år 2017. Det är frågan om Finlands största finansiering av arbete för klimatet. Här förbinder man sig att förverkliga genusperspektivet i kontrollen av klimatförändringen och i anpassningen till den. Också i uppföljningen av projekten används i mån av möjlighet konsuppladad statistik.

Den utvecklingspolitiska kommissionens riktlinje har redan tidigare varit att med tanke på utvecklingspolitikens målsättningar är finansplaceringar en avsevärd resurs som måste tilldelas med eftertanke och vars utvecklingseffekter bör uppföljas noggrant.⁵¹ Detta förutsätter en allt öppnare kommunikation och att man utnyttjar kunnandet hos olika berörda parter redan i planeringsskedet av finansplaceringarna. Öppenhet är motiverat också därför att ramvillkoren för hur finansplaceringarna skall tilldelas i huvudsak är exakt desamma som i det övriga utvecklingssamarbetet: placeringsobjekten bör motsvara målsättningarna för utvecklingspolitiken i Finland och de riktlinjer som anknyter till verkställandet av dem. Placeringarna bör också uppfylla OECD:s

⁴⁹ Työitä, hyvinvointia ja kestävää kehitystä kehitysmailhin: Vuoden kehitystuloksia Finnfundin sijoituksista och Vuosikertomus 2016, Finnfund 2017

⁵⁰ Kehitysvaikutuksia 2016 – vuoden 2012 liikekumppanuustukihakemusten viimeinen seurantaraportointi, Finnpartnership 2017.

⁵¹ UPK:s uttalande Avoimuutta finanssijoitusten kohdentamiseen ja käyttöön 7.6.2017.

DAC:s kriterier för utvecklingssamarbete.

Här är det skäl att fästa allt mer uppmärksamhet vid att finansplaceringarna befrämjar kvinnors och flickors situation och speciellt deras ekonomiska självbestämmanderätt. Dessutom – olikt det övriga utvecklingssamarbetet – bör placeringarna uppfylla de villkor som baserar sig på EU:s statistikmyndighets Eurostats definition om att placeringar inte räknas som offentliga utgifter i den nationella bokföringen. Förutsättningen för att uppfylla kriterierna för finansplaceringar är att de har en trovärdig avkastning och återbäring och att lånen har både en ränta och en plan för återbetalning. Utrikesministeriet övervakar att kriterierna för utvecklingssamarbete förverkligas. Därför skulle det vara följdriktigt att det genomgående perspektivet och placeringar som speciellt främjar kvinnors och flickors situation också i ministeriets beslut skulle få en särskild tyngd som skulle motsvara deras viktighetsgrad. Utrikesministeriet övervakar också förverkligandet av placeringsresultat och -återbäring. Statistikcentralen evaluerar å sin sida i förväg varje finansplacering i frågan om den uppfyller Eurostats definition. Detta utesluter inte en utvecklingspolitisk styrning.

UPK har poängterat att det också är mycket viktigt att i första hand betrakta finansplaceringarna ur de perspektiv som den utvecklingspolitiska målsättningen ger, dvs. minskande av fattigdom och ojämlikhet, förverkligande av mänskliga rättigheter ur både mottagarländernas administrativa aktörers och ur civilsamhällets perspektiv. Finansplaceringarna bör användas som en komplettering till helheten som utgörs av olika utvecklingsfinansieringsformer och -aktioner samt enligt de internationellt överenskomna spelreglerna för effektivt utvecklingssamarbete. Finansplaceringarna borde framför allt stärka sådana resurser i utvecklingsländerna som behövs för uppnåendet både av viktiga målsättningar för Finland och målsättningar för en hållbar utveckling. I detta sammanhang är det viktigt att komma ihåg Finlands strategi för en hållbar utveckling som framhäver speciellt kvinnors och ungas roll i beslutsfattandet kring klimatfinansieringen och som dess förmånstagare. Därför bör också de utvecklingsaktörer som gör finansplaceringar, såsom Finnfund och andra instrument tillhörande privatsektorn, följa den hållbara utvecklings strategi.

UPK:s rekommendationer:

- Jämställdheten, kvinnors och flickors ställning och rättigheter bör ha en konsekvent synlighet i Finlands verksamhet i partnerländerna och i landprogrammen som den styrs av.
- Finland bör fortsätta att rikta sitt humanitära stöd till sårbara grupper och ta speciellt hänsyn till flerfaldigt diskriminerade grupper. Den reproduktiva och sexuella hälsan och rättigheterna till dessa bör konsekvent lyftas fram också i det humanitära påverkningsarbetet.
- Finland bör trygga en tillräcklig finansiering av jämställdhetsarbetet speciellt för icke-statliga organisationer som arbetar med de allra svagaste människogrupperna. De icke-statliga organisationerna bör också lyfta fram jämställdheten som en betydande huvudsaklig eller delmålsättning i 85 procent av sina projekt enligt EU:s rekommendationer.
- Utvecklandet av den privata sektorns instrument och finansplaceringar bör betraktas på ett vidare sätt ur genusperspektiv. Dessutom bör kvinnornas ekonomiska ställning och medvetenhet om sina rättigheter inom arbetslivet synas i utvecklandet av den privata sektorn och av företagande på ett genomgående, konsekvent och deltagande sätt i alla former av utvecklingssamarbete.
- Utrikesministeriet bör enligt OECD:s DAC:s rekommendationer klargöra sina målsättningar angående stödet till privatsektorn och för den uppgöra särskilda riktlinjer om vars verkställande rapporteras till riksdagen. Den hållbara utvecklingen och överenskommelserna om utvecklingsfinansieringen, Parisavtalet om klimatförändringar, jämställdhetsmålsättningarna och människorättsgrunderna bör styra också instrumenten för privatsektorns stöd.
- Utrikesministeriet bör ställa jämställdheten som ett grundvillkor för Finnfunds företagsstyrning i följande uppdatering av sitt PM för företagsstyrning enligt verksamhetsplanen Agenda2030 och Finlands utvecklingspolitiska redogörelse.

Kvinnorna med i befrämjandet av ren energi

Enligt den utvecklingspolitiska kommissionen skulle det vara viktigt att genusperspektivet uppmärksammas också på den förnybara energins område. Konsekvenserna av klimatförändringen berör främst kvinnor och det är speciellt kvinnorna i utvecklingsländerna som lider av bristen på hållbara lösningar för energin.

Å andra sidan behövs just kvinnornas insats för att stävja klimatförändringen och för att öka användandet av ren energi. FN:s jämlikhetsorganisation UN Women och miljöprogrammet Unep igångsatte år 2015 programmet *Women's entrepreneurship for sustainable energy*, som siktar på detta och programmets målsättning är att främja kvinnors företagsamhet och samtidigt öka användningen av ren energi i utvecklingsländerna. Programmet förverkligas i Marocko, Indonesien, Indien, Myanmar, Senegal och Bolivia.

Ökningen av förnybar energi möjliggör en decentraliserad energiproduktion, i vilken energin kan produceras lokalt i små enheter, till exempel i hushåll och bysamhällen. Detta öppnar nya inkomstmöjligheter för kvinnor. De kan exempelvis producera elektricitet med solpaneler till salu åt grannarna för laddning av mobilen.

Nya energiformer kan på många sätt underlätta kvinnors vardag och höja hela familjens välbefinnande. Kvinnorna ansvarar för merparten av hushållens energibehov speciellt på landsbygden. De står till exempel för det till matlagningen nödvändiga bränslet. Insamlandet av brännved kan ta många timmar per dag.

Införandet av rena energiformer har också en stor betydelse för familjers hälsa, eftersom luftföroreningarna orsakade av förbränningen av fast bränsle minskar.

I Indien utbildas inom ramen för UN Women:s och Unep:s program 50 000 kvinnor i användning och försäljning av förnybar energi. Till projektet som förverkligas under åren 2017–2021 kanaliseras också donationsmedel som samlats in av Finlands UN Women.

För närvarande är endast något över hälften av landsbygds-hushållen i Indien kopplade till elnätet. FN:s program utbildar kvinnor till att integrera decentraliserade och rena energilösningar för användning i hushåll, småföretag och lantbruk. Kvinnorna kan också få tilläggsinkomster genom att sälja, installera och underhålla apparater för ren energi.

Den tekniska utvecklingen och snabbt sjunkande priser på olika apparater har underlättat införandet av förnybara energiformer i utvecklingsländerna. I FN:s program betonas emellertid att en förbättrad jämlikhet förutom tillgängligheten till teknik förutsätter att de samhällsliga strukturerna och attityderna som inskränker kvinnors verksamhet förändras. Utnyttjandet av förnybar energi och affärsverksamhet som använder den förutsätter dessutom finansieringsformer som kvinnor kan utnyttja. Olika småskaliga finansieringsprogram är goda exempel på detta.

Utvecklingspolitiska kommissionen anser att förenandet av ett kvinnoperspektiv med främjandet av förnybar energi passar väl i Finlands utvecklingspolitik till vars tyngdpunkter stödet till jämställdheten mellan könen och stödet till en hållbar utveckling räknas. Till detta kunde till exempel finansieringen av Finnfunds projekt för förnybar energi riktas.

4d) Kvinnor och flickor i Finlands externa relationer

Finland har förbundit sig till att stärka kvinnornas ställning i den internationella handeln⁵²

Frågan om kvinnor, handel och utveckling lyftes på nytt fram i internationella handelsdiskussioner under hösten 2017. Ämnet har visserligen diskuterats ivrigt redan i decennier, men har fått stå i bakgrunden i såväl multilaterala som bilaterala handelsförhandlingar. Världshandelsorganisationen WTO:s ministermöte i Buenos Aires i fjol utgjorde inget undantag. Under förberedelserna av detsamma igångsattes emellertid en process vars slutresultat blev en av totalt 120 medlemsländer undertecknad deklaration om handeln och om förstärkandet av kvinnors ställning.⁵³

Finland bidrog till att deklarationen uppstod och landet är en av undertecknarna som förbinder sig till att samarbeta för att genusperspektivet (*gender responsiveness*) i handels- och utvecklingspolitiken stärks. Förbindelsen knyter den internationella handeln direkt till Agenda2030, FN:s målsättningar för hållbar utveckling och till det FN-avtal som förbjuder all diskriminering av kvinnor (CEDAW). Utgångspunkten för deklarationen är tanken att en inkluderande (inclusive) hållbar ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling i stort inte förverkligas utan ett genusperspektiv. Deklarationen för fram den internationella handelns och investeringarnas betydelse och efterlyser en nedmontering av hindren för kvinnors deltagande i den nationella och internationella handeln.

Enligt deklarationen sker förändringen inte av sig själv utan kräver handlingar som baserar sig på kunskap och analys. Därför omfattar de konkreta aktionerna som de undertecknade länderna förbinder sig till bland annat utbyte av information och analys om redan existerande aktioner som främjar kvinnors deltagande och stärker deras ställning. WTO-länderna lovar också sprida bästa praxis angående genusanalys förknippad med handel och dess uppföljning samt att utveckla insamlandet av genusbaserad information och statistik. De undertecknande biståndsgivarländerna bör också försäkra sig om

att biståndet som gäller handeln stöder en handelspolitik som tar hänsyn till genus. Deklarationen omfattar också en plan för hur olika teman utvecklas. Sådana teman är till exempel främjandet av kvinnors företagsamhet, identifierandet av hinder för kvinnors ekonomiska verksamhet, tillgången till finansiering och ekonomiskt stöd och kvinnors tillträde till marknader för offentliga upphandlingar och värdekedjor. Speciellt viktig är frågan som på ett väsentligt sätt hör ihop med det senaste avtalet om praxis inom WTO:s handel (det s.k. TFA-avtalet, *Trade Facilitation Agreement*) och som handlar om hur underlättandet av tullars export- och importpraxis och transitförfaranden kunde befrämja speciellt kvinnliga företagares verksamhet. Deklarationen tar inte ställning till frihandelsavtalens möjliga negativa utvecklingsverkningar. Förverkligandet av deklarationen följs upp och rapporteras redan år 2019.

Deklarationens temata återfinns också i kärnan i Det Internationella handelscentrets (International Trade Center, ITC) initiativ *She Trades*. Det år 2015 igångsatta initiativet har i stora drag samma drivkrafter och ledningen för ITC är motor för deklarationen. I stil med *She Decides* kampanjen definierar *She Trades* sig själv som en global rörelse som sammanför olika aktörer. Dess huvudsakliga målsättning är att en miljon nya kvinnliga företagare kommer in på marknaden och får nytta av handeln fram till år 2020. Den ledande tanken i verksamheten är att främjandet av kvinnors ekonomiska jämställdhet som mest skulle öka den globala bruttonationalprodukten med så mycket som 28 biljoner (28 000 miljarder) US dollar fram till år 2025.⁵⁴

She Trades är en del av ITC:s program kvinnor och handel och finansieras av fem regeringar. Finland har från första början varit en betydande finansör i projektet. Det finska *She Trades* stödet har riktats till fyra tematiska helheter: små och medelstora företags deltagande i värdekedjor, förstärkandet av u-ländernas handels- och investeringsorganisationer, underlättandet av praxis för handeln och förbättrandet av förutsättningarna för kvinnliga företagares verksamhet. År 2017 gav Finland sitt stöd för dessa teman med totalt 32 miljoner euro. Mest stöd

⁵² Läs mera om ämnet bl.a. i artikeln What does gender mean at the WTO, and who benefits? Trommer S. & Hannah E. (2017) <http://blog.policy.manchester.ac.uk/posts/2017/10/gender-trade-wto-who-benefits/>

⁵³ *Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment on the Occasion of the WTO Ministerial Conference in Buenos Aires in December 2017*, WTO 2017.

⁵⁴ *The power of parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, McKinsey Global Institute report 2015.



riktades till förbättrandet av förutsättningarna för kvinnliga företagens verksamhet (1 157 000 euro) och stöd till små och medelstora företag (782 000 euro). Finland förhandlar med ITC under våren 2018 om stödets fortsättning. Med tanke på handelns smidighet och underlättandet av kvinnornas handelsutbyte är samarbetet som Finland har med den Internationella tullunionen (WCO) i östra och södra Afrika viktigt. Målsättningen är att stöda verkställandet av TFA-avtalet genom att erbjuda regionens tullorganisationer utbildning och expertbistånd. Också Finlands tull erbjuder projektet sitt kunnande och sin utbildningsinsats. Projektets första skede har avslutats. I fortsättningen skulle det vara möjligt att utvidga utbildningen, förutsatt att Finland fortsätter finansieringen. Viktiga teman är avlägsnandet av trakasserier mot kvinnliga företagare samt påskyndandet av processerna för transit och förtullning. Finlands bistånd till organisationen *TradeMark East Africa* har en väsentlig anknytning till dessa målsättningar, speciellt i samband med det nationella programmet för Kenya.

En gemensam deklaration angående handeln och förstärkandet av kvinnors ekonomiska ställning är viktig också därför att den bland WTO:s medlemsländer frammanar en reflexion ur ett genusperspektiv över handeln och handelsavtalens inverkan. Till exempel inom Europeiska unionen blev konsekvensanalyser av frihandelsavtal obligatoriska redan i början av 2000-talet, men i dem har genusanalysen antingen fått stå i bakgrunden eller har inte alls förverkligats.⁵⁵ Bland tiotals bilaterala frihandelsavtal som gäller också de allra fattigaste länderna, är frihandelsavtalet mellan EU och Chile det första vars förhandlingsmandat omfattar jämställdheten. EU har som avsikt att också i fortsättningen inom WTO befrämja underlättandet av investeringar samt handel och förstärkande av kvinnors ekonomiska ställning. I detta sammanhang är det viktigt att se till att förstärkandet av kvinnors ställning inte förblir en avskild ö, utan att det integreras i alla förhandlingsmoment och i evalueringar av avtalseffekter. Också EU:s egen verksamhetsplan för befrämjandet av jämställdhet förpliktar till detta. Därför finns det vid sidan om She Trades initiativet ett behov att förstärka genusperspektivet i EU:s handelsavtal och förstärka de kapitel i avtalen som handlar om hållbar utveckling och rättigheter inom arbetslivet. Finland och Sverige har i FN:s handels- och utvecklingsorganisation Unctad finansierat en utredning som granskar frihandelsavtalens inverkan på speciellt kvinnor i u-länder sedan år 2012. Handelspartneravtalen mellan EU och länder i Afrika,

Karibien och Stillahavsområdet uppmärksammas här särskilt. Utredningen profilerar kvinnors roll i olika sektorer inom handeln, identifierar och analyserar handelsavtalens inverkan på kvinnor och framlägger konkreta rekommendationer till avtalsparterna.

Utrikes- och säkerhetspolitik: Finland, kvinnor, fred och säkerhet

Målsättningen för FN:s resolution 1325 (Kvinnor, fred och säkerhet) är att skydda kvinnor och flickor i beväpnade konfrontationer och konflikter, att främja kvinnors jämställda deltagande i fredsförhandlingar och återuppbyggnad, samt att förebygga könsbaserat våld. Säkerhetsrådet godkände resolutionen enhälligt år 2000 och den har kompletterats sju gånger. Resolutionen är betydelsefull, eftersom den förenar utrikes- och säkerhetspolitik, utvecklingspolitik, arbete för mänskliga rättigheter, inrikespolitik och humanitär verksamhet kring ett gemensamt mål. I Finland är den en del av regeringsprogrammet.

Kvinnor, fred och säkerhet har i egenskap av en agenda som omfattar många av politikens områden samt Finlands inrikes- och utrikespolitiska verksamheter lyfts fram också i spetsen av verkställandet av Finlands nationella verksamhetsplan för hållbar utveckling. Även den utvecklingspolitiska redogörelsens ambitiösa linje är att *"Finland försäkras sig om kvinnors deltagande och att skyddandet av kvinnor och deras rättigheter förverkligas i konfliktsituationer och i lösningen av sådana i enlighet med internationella överenskommelser och FN:s resolutioner, såsom resolutionen 1325"*. Enligt statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse (2016) verkar Finland för att kvinnor på en allt bredare front deltar i uppbyggnaden av fred och säkerhet. Framjandet av kvinnors och flickors rättigheter hör också till tyngdpunkterna i Finlands människorättspolitik. Programmet har politiskt stöd upp till den högsta statliga ledningens nivå.

Innehållet i åtgärderna skall konkretiseras i Finlands tredje 1325 Kvinnor, fred och säkerhet handlingsplan (2018–2021) som publiceras våren 2018. Finland har sedan år 2008 haft två tidigare nationella planer av vilka planen för 2012–2016 var mera målinriktad än den föregående. Planen fick också mycket synlighet då Finland förde en kampanj för att bli medlem av FN:s

⁵⁵ *In-depth Analysis The EU's Trade Policy: from gender-blind to gender-sensitive?* European Parliament publications, Elina Viilup July 2015, DG for External Policies Department.

säkerhetsråd. Den tredje planen är avsedd att fortsätta i en allt ambitiösare riktning. Finland borde kunna betrakta helheten kvinnor, fred och säkerhet också med hänsynstagande till pojkar och män och tydligare än tidigare lägga tyngdpunkten på kvinnor och flickor i de allra sårbaraste grupperna. Flyktingskap, människohandel, våldsam extremism och vapenhandel skall beaktas i den nya handlingsplanen.

Det nationella verkställandet följs upp av en nationell 1325 observationsgrupp som styrs av utrikesministeriet och som består av de ministerier och instanser som ansvarar för verkställandet av handlingsplanen: utrikesministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, justitieministeriet, försvarsministeriet, försvarsmakten och inrikesministeriet samt social- och hälsovårdsministeriet. Dessutom består observationsgruppen av representanter för det civila samhällets 1325-nätverk och av forskarmedlemmar. De ansvariga ministerierna och instanserna rapporterar årligen till riksdagens utrikesutskott om verkställandet av handlingsplanen.

I den nya handlingsplanen som styr 1325-arbetet har Finland totalt fem omfattande målsättningar. Den första är att försäkra kvinnors signifikanta deltagande i förebyggandet av konflikter och i fredsbyggandet, vilket omfattar deltagande i fredsprocesser och allt från planerandet av förhandlingar till verkställande och uppföljning. Det andra målet är att stärka kvinnors signifikanta deltagande i förebyggandet av konflikter och i fredsbyggande genom en förstärkning av kvinnors politiska och ekonomiska ställning, en förbättring av rättsskyddet, samt genom att införliva genusperspektivet i nedrustning och att förebygga spridningen av extremism. Den tredje målsättningen är att integrera genusperspektivet inom säkerhetssektorn och krishantering. Detta innebär bland annat att könsfördelningen balanseras och att ett genusperspektiv införlivas både i planering, förverkligande och evaluering samt i krishantering. Den fjärde målsättningen handlar om att beskydda kvinnor och flickor och om att försvara deras rättigheter i kriser. I praktiken innebär detta avlägsnande av obestrafbarheten för allvarigare internationella brott, speciellt sexuellt och könsrelaterat våld. Därtill är syftet att förstärka genusperspektivet i det humanitära biståndet, beskyddande av migrerande kvinnor och flickor och beskyddande av människor som driver människorättsfrågor och betryggandet av dessas verksamhet. Den femte målsättningen har en övergripande karaktär och den förpliktigar Finland att främja de ovannämnda målsättningarna i internationella och

regionala organisationers riktlinjer, strategier och verksamheter och att sporra till utarbetande av nationella handlingsplaner.

Handlingsplanen har redan ett ramverk för resultatanalys och resultatkedjor men utarbetandet av resultatmätare pågår fortfarande. Speciellt de icke-statliga organisationerna har understrukit vikten av de indikatorer som skapas för uppföljningen. Riksdagens utskott för utrikesrenden har också lyft fram frågan i sitt uttalande om den tidigare verksamhetsplanen.⁵⁶

I skenet av befintliga resultat har Finland satsat på verkställandet av 1325-verksamhetsplanen speciellt inom krishanteringen.

I skenet av befintliga resultat har Finland satsat på verkställandet av 1325-verksamhetsplanen speciellt inom krishanteringen. Inom hanteringen av civila kriser år 2016 var av de av Finland sända experterna ca 40 procent kvinnor, medan EU-ländernas medeltal var ca 20 procent. Könsfördelningen observeras också som en global indikator för verkställandet av Finlands hållbara utveckling. I fråga om valövervakningsuppdrag har en jämlik representation av kvinnor och män uppnåtts för Finlands del. Finland hade i slutet av år 2016 totalt 366 personer i militära krishanteringsuppdrag, varav 21 (6 %) var kvinnor. Därtill har Finland skickat människorätts- och jämställdhetsrådgivare både till civila och militära operationer. Mot denna bakgrund har Finland lyckats väl med att i fråga om dessa delar förverkliga programmet i hemlandet. Programmets internationella dimension kräver emellertid större uppmärksamhet.

De icke-statliga organisationerna som deltar i 1325-arbetet har år 2017 producerat en skuggrapport om verkställandet av verksamhetsplanen för åren 2012–2016.⁵⁷ Enligt den har verkställandet av ett antal

⁵⁶ UaVL 9/2016 vp– UTP 28/2013 vp, Riksdagen 2016.

⁵⁷ Finlands 1325-nätverkets skuggrapport 2017 kan läsas här: <http://www.1325.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/1325-varjoraportti-2017-FINAL.pdf>

målsättningar framskridit väl, men de är ännu inte tillräckliga. Under de kommande åren bör uppmärksamhet fästas speciellt vid att skärpa fokus och vid definiering av koordinering och ansvar. Skuggrapporten fäster också uppmärksamhet på att deltagandet bland kvinnor i konfliktområden får ytterst lite uppmärksamhet och det samma gäller utförandet av genusanalys. I planeringsskedet för den nya verksamhetsplanen var det Finlands initiativ att också partnerländernas kvinnor skulle tas med i planerings- och förberedelseprocessen i tre olika samråd. Detta förverkligades emellertid inte.⁵⁸ Skuggrapporten efterlyser också ett bredare grepp om olika former av diskriminering. Också riksdagens utrikesutskott kräver i sitt uttalande ett effektivare verkställande av planen.⁵⁹

Enligt utrikesministeriet är det ett framsteg i jämförelse med den tidigare verksamhetsplanen att den kommande 1325-planen tar bättre hänsyn till konfliktområdenas kvinnor i sina målsättningar. Konflikt- och situationsanalysen hänvisas också till som en planeringsgrund, men den egentliga genusanalysen tas inte fram på ett systematiskt sätt. Detta är problematiskt då

Finlands direktiv för konfliktanalys i sig inte innehåller ett genusperspektiv. I den nya verksamhetsplanen anknyts genusanalysen främst med krishanteringens verksamhet. På våren 2017 lämnade forskarsamfundet två kritiska yttranden vilka uttryckte oro för bl.a. bristen på genusanalys och omfattade vetenskapliga data och det ringa deltagandet av konfliktområdenas egna aktörer.⁶⁰

Verksamhetsplanen 1325:s status och det politiska stöd det fått syns emellertid inte vid finansieringen av dess verkställande i sköra länder. Finland har stått för ett avsevärt stöd i utarbetandet av de nationella planerna. Tyvärr försvårar nedskärningarna i utvecklingssamarbetet också Finlands arbete med 1325. Till exempel i Nepal har Finland upphört med finansieringen av dess genomförande. I andra länder har finansieringen skurits ner redan från och med år 2013. Detta undergräver målsättningen för planen att stöda arbetet med 1325. Också utrikesutskottet anser det vara viktigt att det enligt Finlands nationella 1325-verksamhetsplan reserveras tillräckliga anslag och personresurser för arbetet. ■

UPK:s rekommendationer:

- Finland bör fortsättningsvis ha en aktiv roll inom She Trades -fronten och rikta utvecklingsfinansiering till att förstärka kvinnors ekonomiska ställning i enlighet med medlemsländernas för WTO deklaration. Finland bör försäkra sig om att befrämjandet av handel och investeringar och påverkningsarbetet inom EU:s handelspolitik stöder förstärkandet av kvinnors ekonomiska ställning.
- Finland bör för sin del se till att Finlands, EU:s och WTO:s internationella frihandelsavtal betraktas ur genusperspektiv.
- Finland bör fästa speciell uppmärksamhet vid kontinuiteten och implementeringen av arbetet med 1325 i u-länderna. Detta förutsätter tillräckliga resurser och att Finland ger kvinnor i u-länder och organisationer som stöder jämställdhetsarbetet en större roll och tyngd som 1325-aktörer.
- Ett jämlikt deltagande av civilsamhället och ett mångsidigt utnyttjande av vetenskapliga data bör ses som väsentliga delar av Finlands högklassiga 1325-arbete.

⁵⁸ Den europeiska säkerhets- och samarbetsorganisationens National Action Programme (NAP) Academy, hösten 2016

⁵⁹ UaVL 9/2016 vp–UTP 28/2013 vp, Riksdagen 2016.

⁶⁰ Forskarsamfundets yttranden finns på <http://blogs.helsinki.fi/gpshelsinki/2017/06/27/helsinki-gps-esittaytyy-tutkijoiden-lausunto-suomen-3-1325-toimintaohjelma-luonnoksesta/> och <http://politiikasta.fi/tutkijoiden-kannanotto/>

5.

- VISIONEN -

Från myt till modelland

I strävan efter ambitiösa målsättningar är det viktigt att hålla fötterna på jorden. Att få en realistisk helhetsbild av den egna verksamheten är det första steget mot ett exemplariskt befrämjande av jämställdheten i utvecklingsländer.

Finland har förutsättningar till att vara både en myt en förebild

Den utvecklingspolitiska kommissionens utvärdering av Finland som stärkare av den internationella jämställdheten ger skäl till både beröm och kritik. Vår värdegrund, vår internationella aktivitet och vårt goda rykte som aktör för hållbar utveckling utgör goda förutsättningar för att sträva ännu längre. Hos alla aktörer inom utvecklingen återfinns ett kunnande för jämställdhetsarbetet, men om arbetet mäts enligt bästa internationella avtal och praxis finns det ännu mycket att bättra på.

Verksamhetsplanen för hållbar utveckling och den utvecklingspolitiska redogörelsen utgör de stora linjerna för Finlands verksamhet. Ett lyckat verkställande av dem kräver emellertid ett ännu tydligare ledarskap, planmässighet och en kunskapsbaserad uppföljning. Stärkandet av kunskapsbasen förutsätter vid sidan om rapporter och evalueringar allt mer oberoende vetenskaplig forskning.⁶¹ Finland riktar sin verksamhet till länder och teman där det finns ett behov av och en efterfrågan för en starkare jämställdhet som är i samklang med hållbar utveckling. Jämlikheten och beaktandet av de mest utsatta människorna och människogrupperna – ofta uttryckligen kvinnor och flickor – inom utvecklingssamarbetet och i det humanitära biståndet har identifierats som en viktig röd tråd. Den borde emellertid stärkas ytterligare och den borde fås att följa med från en regeringsperiod till en annan.

Finlands trovärdighet eroderas av att finansieringen som riktas till jämställdhetsarbetet har minskat drastiskt. Finansieringens storlek fjärrar sig allt mer ifrån internationella avtal såsom FN:s verksamhetsprogram för hållbar utveckling Agenda2030. Förutom i fråga om den riktade finansieringens totala värde, motsvarar jämställdhetsmålsättningarnas *relativa* finansieringsandel och personalstyrka inte den politiska tyngd målsättningarna har eller de förväntningar som ställts på dem inom biståndssamarbetet. Nedskärningarna i biståndet har i praktiken drabbat jämställdhetsarbetet. Här bör en förändring ske och utvecklingssamarbetets volym måste ökas. Finland måste hålla fast vid sina internationella finansieringsavtal (0,7 procent av bruttonationalprodukten till utvecklingssamarbetet och 0,2 procent som bistånd till de allra fattigaste länderna). Dessutom förpliktagas vi av Parisavtalet om klimatförändringar,

målsättningarna för Agenda2030 och internationella spelregler för biståndseffektivitet. Finland är med i EU:s gemensamma verksamhetsplan för främjandet av jämställdhet. Enligt den bör 85 procent av alla nya program och projekt tjäna jämställdheten antingen som ett betydande del- eller som ett huvudsakligt mål fram till år 2020. Ett noggrant verkställande av detta avtal skulle rätta till de nuvarande bristerna. Då skulle jämställdheten främjas både med riktade aktioner och som en del av alla tyngdpunkter inom utvecklingspolitiken. Detta kräver ett klart beslut och direktiv för hur avtalet förverkligas.

Finland bör också öppet bemöta de problem som ingår i jämställdhetsarbetet inom utvecklingssamarbetet och -politiken för att själv kunna utvecklas som jämställdhetsförkämpe. Sådana problem är till exempel

Finland riktar sin verksamhet till länder och teman där det finns ett behov av och en efterfrågan för att stöda jämställdheten i enlighet med en hållbar utveckling.

utvecklingsresultatens ringa effektivitet på lång sikt och en fortfarande delvis bristfällig uppföljning av resultaten och en avsaknad av klara direktiv, något som å sin del försvagar hänsynen till kön i planeringen och i insamlandet av statistik. Trots *integreringen* av jämställdhetsperspektivet, förblir det delvis svagt inom utvecklingssamarbetet och -politiken. Speciellt flickorna blir fortfarande i skymundan också inom tyngdpunkten kvinnor och flickor. Finansplaceringarna borde också bättre än tidigare spännas för jämställdhetsarbetet.

Utrikesministeriets pågående arbete med att utveckla förfaringsätt borde bryta denna onda cirkel.

⁶¹ De finska feministiska statsvetarnas bedömning om dagens Finland är i själva verket avsevärt mer kritisk än UPU:s linje.



Samtidigt bör man emellertid komma ihåg att det gäller en fråga som tillhör hela Finlands och statsförvaltningens globala ansvar. Finansieringen av utvecklingssamarbetet avgörs varje gång av den sittande regeringen. Den kan i sista hand inverka på hur mycket Finland är redo att satsa på till förmån för kvinnors och flickors ställning och rättigheter i utvecklingsländer.

Det måste göras beslut om i vilken riktning vi vill fortsätta. I fall vi nöjer oss med den nuvarande situationen förblir Finlands roll som en global jämställdhetsföregångare en myt. Samtidigt står vi då allt längre ifrån den hållbara utvecklingens ideal. Att framstå som ett modelland förutsätter att vi värnar om våra starka sidor, men också att vi accepterar realiteterna och att vi rättar till de ovannämnda problemen. Detta förutsätter en avsevärd och bestående förändring i vårt tänkesätt.

Vad borde ändras på för att Finland skulle bli ett modelland?

Förverkligandet av hållbar utveckling kräver att den nuvarande och framtida regeringar förbinder sig till mål som sträcker sig utöver regeringsperioders och aktörers mandatgränser. Kvinnor och flickor har varit en väsentlig del av Finlands utvecklingssamarbete och -politik i årtionden. Agendan för hållbar utveckling förstärker detta mål och förpliktigar till att förverkliga det på längre sikt. Därför är det motiverat att utvecklingssamarbetets och

-politikens målsättningar och principer, samt utvecklandet av dess förfaringssätt har en mera hållbar grund än vad för närvarande är fallet. Förändringar enligt regeringsperioder i fråga om tyngdpunkter, direktiv och krav på arbetets standard försämrar verksamhetens resultat och förutsägbarhet samt framförallt all den nytta som kommer kvinnor och flickor i utvecklingsländer till del. Därför föreslår det utvecklingspolitiska kommissionen att främjandet av kvinnors och flickors ställning bör förverkligas som en central prioritet inom Finlands utrikespolitik och att det bör ges tydliga målsättningar, som del av ett bredare tillvägagångssätt för att bekämpa diskriminering och främja jämställdhet. På detta vis skulle det pågående förnyandet av utvecklingssamarbetet få ett allt längre perspektiv på hållbar utveckling. Detta skulle också möjliggöra befastandet av bästa internationella praxis och förstärka reformarbetets tyngd och dess förpliktande karaktär, samt skulle förbättra utvecklingssamarbetets resultat.

Finland bör också föra en öppen diskussion om vilken ambitionsnivå vi ställer för jämställdhetsarbetet i utvecklingsländer och för vårt internationella inflytande. Det behövs ett klart beslut om vilken jämlikhetens och jämställdhetens ställning och betydelse är i utvecklingspolitiken. *Är den allra viktigast eller endast en av de fyra tyngdpunkterna?* Hur vi väljer har en verkligt stor praktisk betydelse. Redan den nuvarande formuleringen förutsätter i varje händelse ett konsekvent befrämjande av kvinnors och flickors ställning och

rättigheter i all utvecklingspolitik och i förverkligandet av en hållbar utveckling. Om Finland vill statuera exempel och vara ett modelland bör ett konsekvent förverkligande av jämställdheten tryggas i statsförvaltningens strategier, inom företagsstyrningen och i uppföljningen av dessa. Jämställdhetsmålen bör också ingå i de resultatrapporter om utvecklingspolitiken som riksdagen får samt i rapporteringen om hållbar utveckling.

I Finland bör vi allt noggrannare tänka igenom vilka förändringar, och förändringar i vilken skala, Finland eftersträvar i sitt jämställdhetsarbete. I det bilaterala utvecklingssamarbetet har tre av åtta landprogram i denna stund långsiktiga förändringsmålsättningar som är förknippade med jämställdhet. Den utvecklingspolitiska redogörelsens nuvarande målsättningar möjliggör emellertid t.o.m. mycket grundläggande positiva förändringar i kvinnors och flickors ställning och rättigheter.

Den nuvarande linjen tarvar emellertid ett förtydligande av *hur* Finland strävar att förverkliga sina mål. För närvarande råder det en diskrepans mellan de ambitionerna och tillgängliga data om resultat. Vi mäter fortfarande *antalet deltagande kvinnor eller antalet förmånstagare*. Det är inte tillräckligt för att säga något om förändringar i fråga om orsaker och strukturer som upprätthåller ojämlikheten. Åtgärder i olika länder och i olika situationer kräver å sin sida analyser från fall till fall. Resultaten av en genusanalys förtydligar verksamhetens målsättningar och uppföljning. I egenskap av ett modelland borde Finland fästa särskild uppmärksamhet vid detta. De resurser som jämställdhetsarbetet

har till förfogande bör motsvara tyngdpunktens politiska vikt och den ambitionsnivå som ställts på den.

Under de senaste åren har utvecklingspolitikens i Finland starka sidor diskuterats och av dessa har speciellt den reproduktiva och sexuella hälsan och rättigheter fått god synlighet internationellt. Å andra sidan accentuerar nedskärningarna i utvecklingssamarbetet behovet att prioritera och koncentrera de till buds stående resurserna. Finland har t.ex. i OECD:s evaluering år 2017 fått speciellt beröm för Agenda2030:s *Leave no one behind* – lämna ingen utanför – tillvägagångssätt för funktionsnedsatta och mest sårbara grupper. Enligt detta tillvägagångssätt borde Finland betrakta situationen för kvinnor och flickor i olika åldrar och för dem som är utsatta för olika former av diskriminering.

Som modelland skulle Finland allt mer planmässigt och konsekvent främja jämställdheten i all utvecklingspolitik inbegripet stödet till den privata sektorn och finansplaceringarna. Dessutom skulle Finland verkställa stärkandet av kvinnors ekonomiska ställning också med alla handels- och utrikespolitiska medel. För att förverkliga detta bör Finland försäkra sig om att befrämjandet av handel och investeringar och strävandena att påverka EU:s handelspolitik och frihandelsavtalen stöder detta mål. Kvinnors verksamhet som företagare och deras ekonomiska aktivitet är viktiga eftersom de stöder förstärkandet av utvecklingsländernas egna ekonomiska resursbas. Därför borde Finlands utvecklingspolitik starkt inkludera flickors utveckling till företagare och ekonomiska aktörer. Kontinuiteten i arbetet för FN:s resolution 1325 om utvecklingsländer (kvinnor, fred och säkerhet) bör också ägnas särskild uppmärksamhet, och kvinnorna i utvecklingsländer och arbetet i organisationer som arbetar med jämställdhet bör ges en allt större vikt.

Ett modelland har en realistisk och kunskapsbaserad bild av sig själv och sin egen verksamhet. Modellandet lär sig både av sina misstag och sina framgångar.

Vad kräver förändringen?

Bilden av ett modelland består av många olika delar: allt från tekniska detaljer till breda politiska linjer och förverkligandet av dem. Främjandet av jämställdhet i utvecklingssamarbetet sker inte av sig självt, utan kräver ledarskap och klarare ansvarsbedjor samt en starkare känsla för egenansvar hos olika instanser. Ett modellands verksamhet präglas av verksamhetens kvalitet, konsekvens och kontinuitet. Dessutom bör man på ett flexibelt sätt ta hänsyn till olika verksamhetsmiljöer och deras utmaningar.

Stärkandet av jämställdheten i utvecklingsländerna bör ses som en väsentlig del av Finlands politik för hållbar utveckling. Förändringen kräver också ekonomiska resurser som motsvarar internationella överenskomelser. Därtill utmanar det nationella förverkligandet av EU:s jämställdhetsbefrämjande verksamhetsplan och 85 procents andelen alla instanser – Finlands bilaterala utvecklingssamarbete, de icke-statliga organisationerna och den privata sektorns aktörer – till att höja på jämställdhetens andel i sitt arbete. Utmaningen omfattar förutom utvecklingsarbetet också aktörerna inom landets externa relationer. Perspektivförändringen är betydande: förutom att vi frågar hur vår verksamhet främjar jämställdheten i utvecklingsländer, bör vi, om jämställdheten inte är målet för vår verksamhet, kunna motivera varför det är så eller att verksamheten inte påverkar jämställdheten. Att vi fortfarande i detta hänseende ligger efter EU:s medeltal borde väcka oss till att brådskande betrakta vår nuvarande verksamhet och behoven av förändring. För närvarande har Finland ännu ett stycke kvar till att vara ett modelland: den totala andelen av det jämställdhetsbefrämjande utvecklingssamarbetet är inte mera än 35 procent (2017) och för de icke-statliga organisationernas del är den färskaste tillgängliga siffran 47 procent (2016). Dessutom saknar den största finansplacerarens Finnfunds företagsstyrning jämställdhetsinkluderande ramvillkor för utvecklingsinverkan, även om kvinnor är förmånstagare i många projekt.

Ett modelland har en realistisk och kunskapsbaserad bild av sig själv och sin egen verksamhet. Modellandet lär sig både av sina misstag och sina framgångar. Detta grepp består också diplomatin och politikens påtryckningar. Frestelsen att överdriva den egna rollen har blivit allt större i efterdyningarna av pressen på resultat och av nedskärningarna i anslagen. Detta borde man akta sig för. Öppenheten och utrymmet för kritisk diskussion bör bevaras. I sista hand är det de konstaterade utvecklings-effekterna och resultaten som avgör om vi är ett modelland eller inte. Våra egna bedömningar och OECD:s evaluering är viktiga, men lika viktigt är att vårt arbete bedöms av partnerländerna och andra berörda parter. Modelland är inte en titel som vi ger oss själva, utan den förtjänas genom att vår verksamhet gör att vi i andras ögon ter oss som ett sådant. Att vara ett modelland är ett tillstånd som vi eftersträvar med vår verksamhet. Samtidigt bör man komma ihåg att det i utvecklingen är fråga om partnerskap, varför det inom samarbetet är att föredra att benämningar som modelland lämnas åt sidan.

Tyngdpunkten kvinnor och flickor medför ett viktigt krav på förändring i samband med en närmare analys av begreppsparet. Främjandet av flickors ställning och rättigheter kräver en egen särskild diskussion *vid sidan av den om kvinnorna*, som en del av tyngdpunktens helhet. Om kvinnor och flickor betonas likvärdigt bör detta synas i verksamheten. Flickorna bör beaktas på ett helhetsmässigt sätt inom olika sektorer i syfte att få till stånd en djupare förändring i diskriminerande attityder, sociala normer och värderingar. Dessutom borde flickorna beaktas inom vissa specialteman, såsom den reproduktiva och sexuella hälsan och rättigheter förknippade med dessa. På grund av sin ålder och sitt kön är flickorna objekt för en diskriminering på flera grunder. En datainsamling och en resultatanalys baserad på kön och ålder synliggör deras verkliga situation.⁶² Finland bör också verka aktivt på internationella fora för att ta in flickorna från utvecklingspolitikens marginal till dess centrum. Ett land som förverkligar denna vision har en klar ställning inom fältet för den internationella hållbara utvecklingen.

Från ord till handling

Grundarbetet för att förverkliga visionen bör igångsättas redan under nuvarande regeringsperiod. Det i utrikesministeriet pågående reformarbetet bör svara mot både de tekniska och de politiska utmaningarna som vi har behandlat i föreliggande rapport. Dessutom bör det föras en diskussion om hur Finland i praktiken kommer att förverkliga EU:s jämställdhetsbefrämjande verksamhetsplan och förbättra ett konsekvent befrämjande av jämställdhet oberoende av aktör. Finlands period som EU-ordförande år 2019 skulle vara ett naturligt skyltfönster för reformerna och för en exemplarisk jämställdhetsbefrämjande utvecklingspolitik. Det är viktigt att Finland kan framstå som föregångare i förhållande till de gemensamma EU målsättningarna. Så här påvisar vi också att vi på ett trovärdigt sätt har förbundit oss till att förverkliga den långsiktiga hållbara utvecklingens Agenda2030. Utvecklingssamarbetet och -politiken kräver en långsiktigare grund och planering än vad en regeringsperiod tillåter. Vi vädjar till partierna att de för denna tanke vidare och in i följande regeringsprogram. Målsättningen icke-diskriminering och jämställdhet bör utgöra en del av denna utvecklingspolitikens hållfasta grund. ■



Utvecklingspolitiska kommissionens medlemmar

1.1.2016 – 31.12.2019

Ordförande

- **Centern i Finland**

Riksdagsledamot Aila Paloniemi

Suppleant: Fil. dr, Pol. mag. Anniina Ruottu

Viceordföranden

- **Vänsterförbundet**, 1. viceordförande

Riksdagsledamot Hanna Sarkkinen

Suppleant: 3. viceordf. Kalle Hytönen

- **Samlingspartiet**, 2. viceordförande

Riksdagsledamot Saara-Sofia Sirén

Suppleant: ordf.f. Tuhatkunta rf Daniel Lahti

Medlemmar

- **Svenska Folkpartiet i Finland**

Riksdagsledamot Anders Adlercreutz

Suppleant: ordf. f. Svensk Ungdom Ida Schauman

- **Finlands socialdemokratiska parti**

Riksdagsledamot Susanna Huovinen

Suppleant: Riksdagsledamot Sirpa Paatero

- **Gröna förbundet**

Riksdagsledamot Jani Toivola

Suppleant: Riksdagsledamot Outi Alanko-Kahiluoto

- **Kristdemokraterna i Finland**

Riksdagsledamot Antero Laukkanen

Suppleant: 2. viceordförande Tomi Kuosmanen

- **Sannfinländarna**

Riksdagsledamot Mika Nikko

Suppleant: riksdagsassistent Aleksi Niskanen

- **Blå Framtids riksdagsgrupp**

Riksdagsledamot Kari Kulmala

Suppleant: Riksdagsledamots internat. sekreterare

Maija Karjalainen

- **Servicecentret för utvecklingssamarbete KEPA**

Verksamhetsledare Timo Lappalainen

Suppleant: kommunikationsexpert Anna-Stiina Lundqvist

- **EU-plattformen för finländska**

biståndsorganisationer Kehys rf

Generalsekreterare Rilli Lappalainen

Suppleant: koordinator för påverkningsarbetet
Jussi Kanner

- **Finlands näringsliv EK**

Sakkunnig Tuuli Mäkelä

- **Företagarna i Finland**

Utvecklingsdirektör Timo Palander

Suppleant: Chefen för internationella ärenden
Thomas Palmgren

- **Centralförbunden för löntagare AKAVA, STTK, FFC**

Specialisten på internationella ärenden

Pia Björkbacka, FFC

Suppleant: Arbetskraftspolitiska sekreteraren
Leila Kurki STTK

- **Jord- och skogsbruksproducenternas centralförbund MTK**

Direktör Seppo Kallio

Suppleant: sakkunnig Leena Suojala

- **UNIPID**

Direktör Jussi Pakkasvirta

Suppleant: Projektchef Katarina Frostell

- **Utrikesministeriets partnerorganisationer**

Programchef Julia Ojanen, Plan Finland

Suppleant: Chefen för humanitärt bistånd och offentlig finansiering Miikka Niskanen, World Vision Finland

- **Kvinnor och flickor- tyngdpunktområdet**

(UN Women, FN-förbundet, Befolkningsförbundet, Alliansi): Verksamhetsledare Elina Multanen, UN Women (2016–2017) och experten på de sexuella

rättigheterna Elina Korhonen, Befolkningsförbundet (2018–2019). Suppleant: Helena Laukko, FN-förbundet

UPK:s sakkunnigmedlemmar och suppleanter

Ministerier

- **Kommunikationsministeriet:** Harri Pietarila, enhetschef, (Antti-Pekka Hyvärinen gruppchef), Meteorologiska institutet
- **Jord- och skogsbruksministeriet:** Marjukka Mähönen, konsultativ tjänsteman (Markus Schulman, överinspektör)
- **Undervisnings- och kulturministeriet:** Zabrina Holmström, kulturråd
- **Justitieministeriet:** Johanna Suurpää, chef för enheten för demokrati, språk och grundläggande rättigheter, (Niklas Wilhelmsson, konsultativ tjänsteman)
- **Försvarsministeriet:** Tiina Rajas, konsultativ tjänsteman, (Charlotta Collén specialrådgivare)
- **Inrikesministeriet:** Vesa Kotilainen, överinspektör, (Katarine Lindstedt, specialsakkunnig)
- **Social- och hälsovårdsministeriet:** Satu Leino, konsultativ tjänsteman, (Tuomas Leppo, konsultativ tjänsteman)
- **Arbets- och näringsministeriet:** Leena Pentikäinen, konsultativ tjänsteman, (Sonja Härmäläinen, konsultativ tjänsteman)
- **Statsrådets kansli:** Taina Kulmala, enhetschef, enheten för politisk analys, (Lauratuula Lehtinen, EU-specialsakkunnig)
- **Finansministeriet:** Tuuli Juurikkala, specialsakkunnig, (Anne af Ursin, konsultativ tjänsteman)
- **Miljöministeriet:** Tita Korvenoja, chef för internationella och EU-ärenden, (Tuulia Torikka, konsultativ tjänsteman)

UM:s sakkunnigmedlemmar

- **Understatssekreterare (utvecklingssamarbete och utvecklingspolitik):** Elina Kalkku
- **Avdelningen för Afrika och mellanöstern:** Pertti Anttinen, ledande sakkunnig
- **Avdelningen för Asien och Amerika:** Eija Rotinen, biträdande avdelningschef

- **Utvärdering av biståndssamarbete:** Jyrki Pulkkinen, enhetschef
- **Europaavdelningen:** Juha Ottman, biträdande avdelningschef
- **Östavdelningen:** Juhani Toivonen utrikesråd
- **Utvecklingspolitiska avdelningen:** Riikka Laatu, biträdande avdelningschef, Sari Lehtiranta, enhetschef för KEO-10
- **Politiska avdelningen:** Timo Kantola, biträdande avdelningschef
- **Avdelningen för externa ekonomiska relationer:** Pasi-Heikki Vaaranmaa, enhetschef
- **Kommunikationsavdelningen:** Erja-Outi Heino, chef för enheten för utvecklingskommunikation

Intressegrupper

- **Internationella handelskammarens avdelning i Finland: (ICC):** Timo Vuori, landschef
- **Kommissionen för hållbar utveckling:** Annika Lindblom, generalsekreterare för kommissionen för hållbar utveckling, (Marja Innanen biträdande generalsekreterare för kommissionen för hållbar utveckling)
- **Fredsförbundet:** Kalle Sysikaski, medlem i Fredsförbundets styrelse, (Maria Mekri, verksamhetsledare för forskningsnätverket Saferglobe)
- **Finlands fackförbunds solidaritetscenter SASK:**
- Janne Ronkainen, verksamhetsledare, (Juha Vauhkonen, programchef)
- **Finlands Röda Kors:** Kristiina Kumpula, generalsekreterare, (Maria Suoheimo chef för de internationella programmen)
- **Finlands Bank:** Kristiina Karjanlahti, senior ekonom, (Henna Karhapää, ekonom)

Utrikespolitiska kommissionens sekretariat

Pol. dr Marikki Stocchetti, generalsekreterare
Fil. mag. Katja Kandolin, koordinator



Utvecklingspolitiska kommissionen

Utvecklingspolitiska kommissionen (UPK) är ett av statsrådet tillsatt rådgivande organ som uppföljer och evaluerar hur Finlands verksamhet på politikens olika områden inverkar på utvecklingsländernas situation.

Kommissionen evaluerar också utvecklingsbiståndets kvalitet och verkan och följer med de offentliga biståndsanslagens nivå. Kommissionen är parlamentariskt och samhälleligt representativ.

www.kehityspoliittinentoimikunta.fi