

SUOMEN *kehityspolitiikan* TILA 2018

Myytistä maan pinnalle ja mallimaaksi –
Suomi kehitysmaiden naisten ja tyttöjen
tasa-arvon vahvistajana



Kehityspoliittinen toimikunta

SUOMEN
kehityspolitiikan
TILA 2018

Myytistä maan pinnalle ja mallimaaksi –
Suomi kehitysmaiden naisten ja tyttöjen
tasa-arvon vahvistajana

Sisällys

Puheenjohtajiston esipuhe	6
Yhteenveto.....	9



1. Uranuurtajallakin riittää parannettavaa	10
--	----

2. Naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet kehityspolitiikassa	14
Tasa-arvo varjosta kohti valtavirtaa	17
Ulkoministeriön tasa-arvostrategia: yhä käyttökelpoinen kehys.....	19
Tasa-arvon edistäminen ja kansainväliset käytännöt ...	19
Vetoapua EU:n tasa-arvoa edistävästä toimintasuunnitelmasta	21
Aikaisemmat arviot tasa-arvosta kehitysyhteistyössä antava aihetta huoleen	22
KPT:n suositukset	23

Aiempia KPT:n suosituksia sukupuolten tasa-arvosta kehitysyhteistyössä	25
--	----



3. Miten Suomi edistää tasa-arvoa kehitysmaissa tällä hallituskaudella? ..	26
Suomen Agenda2030 toimintasuunnitelma velvoittaa tasa-arvon edistämiseen.....	28
Miten Suomi tavoittelee tasa-arvon edistämisessä?	29
Miten Suomi lupaa toimia, jotta tavoitteisiin päästään?.....	30
KPT:n suositukset	31

26

4. Naiset ja tytöt faktojen valossa: miten Suomi toteuttaa tavoitteitaan? ...	32
4a) Ristiriitainen lähtökohta: naiset ja tytöt painopisteeksi, mutta rahoitus romahti	33
Tärkeä painopiste tarvitsee selkeät suuntaviivat	33
Painopisteen "kirkastus" on käynnissä.....	34
Määrärahaileikkaukset osuvat tasa-arvotyöhön.....	36
Tasa-arvorahoituksen kokonaiskuva on vaikea hahmottaa.....	39
KPT:n suositukset	40



41

4b) Suomi näkyvästi kehityspolitiikan kansainvälisessä rintamassa –paitsi rahoituksessa.....	41
Tasa-arvo Suomen kansainvälisessä vaikuttamisessa ..	41
Vaikutussuunnitelmat asettavat tavoitteet	41
She decides – Suomi leikkauksista huolimatta aloitteen etulinjassa	43
Suomi pitää ääntä naisten ja tyttöjen oikeuksista EU:ssa	44
KPT:n suositukset	45

4c) Suomen kehityspolitiikan eri väylät ja tasa-arvotavoitteet	46
Suomi tukee tasa-arvoa kumppanimaissa vaihtelevin keinoin ja painotuksin	46
Suomen tasa-arvotyön rahoitus kohdentuu hauraisiin valtioihin	47

Kurkistus kumppanimaissa tehtävään tasa-arvotyöhön	49
--	----

Naisten ja tyttöjen erityishaasteet humanitaarisessa avussa	55
Kansalaisjärjestöt tasa-arvon tukijoina.....	57
Tasa-arvo voimakkaammin yksityissektorin vahvistamiseen ja finanssijoituksiin	60
KPT:n suositukset	63



65

4d) Naiset ja tytöt Suomen ulkosuhteissa: Suomi sitoutuu naisten voimaannuttamiseen kansainvälisessä kaupassa.....	65
Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomi, naiset, rauha ja turvallisuus	67
KPT:n suositukset	69

5. Visio: Myytistä maanpinnan kautta mallimaaksi	70
Suomesta on aineksia sekä myytiksi että mallimaaksi.....	71
Mitä pitäisi muuttua, jotta Suomesta tulisi mallimaa?.....	72
Mitä muutos vaatii?	73
Sanoista tekoihin	74



76

Kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet 1.1.2016 – 31.12.2019	76
--	----

Puheenjohtajiston esipuhe

Naiset ja tytöt muodostavat yli puolet maapallon väestöstä. Köyhyys, koulutuksen puute, syrjintä, väkivalta ja ihmisoikeuksien loukkaukset kasaantuvat usein naisille. YK:n keskeisen kehityksen tavoitteita ei voida saavuttaa, jos puolet väestöstä jätetään sivuraiteelle. Naisten osaaminen ja näkemykset on otettava mukaan yhteiskuntien kehittämiseen, kriisien ratkaisemiseen ja talouden rakentamiseen.

Naiset ja tytöt on tätä taustaa vasten perusteltu kehityspolitiikan painopiste. Suomi on historiallisesti kulkenut eturintamassa naisten oikeuksien toteuttamisessa. Siksi on luonnollista, että nostamme teeman työmme kärjeksi myös kehityspolitiikassa. Aikana, jona naisten kehoilla tehdään politiikkaa, on ensiarvoisen tärkeää, että Suomi puhuu kovaan ääneen tasa-arvon ja naisten ja tyttöjen aseman ja itsemääräämisoikeuksien puolesta. Erityisen tärkeää on, että Suomi puolustaa seksuaali- ja lisääntymisvapautta ja oikeuksia konservatiivisen vastarinnan voimistuessa.

Toisaalta on tärkeä tunnistaa, että naiset ja tytöt eivät ole yhtenäinen ryhmä myöskään kehittyvissä maissa. Naiset ovat keskenään erilaisessa asemassa riippuen varallisuudesta, etnisyydestä, koulutuksesta, iästä, siviilisäädydestä, vammaisuudesta, asuinpaikasta sekä seksuaalisesta ja sukupuolisesta suuntautumisesta. Onkin tärkeää, että kehityspolitiikkamme tunnistaa moniperusteisen syrjinnän ja pyrkii vahvistamaan erityisesti kaikkein heikoimassa asemassa olevien naisten ja tyttöjen asemaa. On

myös tärkeä huomata, että naisten ja tyttöjen tarpeet ovat joskus erilaisia. Siksi tytöt tulisi huomioida kehityspolitiikassa entistä tietoisemmin ja johdonmukaisemmin.

Suomi esiintyy mielellään tasa-arvon mallimaana. Mallimaaksi ei kuitenkaan tulla julistuksilla, vaan arvoniimi voidaan lunastaa vain tehdyn työn kautta. Tämä työ on vielä kesken. Kehityspoliittisen toimikunnan arvioreportti osoittaa, että painopiste ei riittävästi ja riittävän johdonmukaisesti heijastu kehityspolitiikan käytäntöön. Ongelmana on, että painopistevalinnat eivät riittävästi näy rahoituksen jakautumisessa, eikä läpileikkaavan tavoite jalkaudu toimintaan riittävän johdonmukaisesti.

Avoimuuden, toimivuuden ja poliittisen vastuunalaisuuden näkökulmasta valittujen painopisteiden pitää ohjata rahoitusta, tulostavoitteita ja toiminnan periaatteita kaikessa kehityspolitiikassa ja ulkosuhteissa. On tärkeää, että naiset ja tytöt -painopiste näkyy sekä maaohjelmissa ja järjestöjen rahoituksessa että yksityissektorin instrumenteissa. Painopisteen tulee näkyä myös humanitaarisessa avussa. Sen on ohjattava Suomen vaikuttamistyötä ja näyttävä ulkosuhteissa ja kauppapolitiikassa.

Viime vuosien aikana kehityspolitiikka on ollut mitattavien leikkausten ja muutosten kohteena. Rahoitusta leikattiin noin 40 prosenttia. Samaan aikaan yksityissektorin instrumenttien ja sijoitusmuotoisen rahoituksen rooli Suomen kehityspolitiikassa kasvoi. Vaikeassa tilanteessa on ensiarvoisen tärkeää, että valitut painopisteet ja periaatteet ohjaavat toiminnan uudelleensuuntaamista.



KUVA: OLIVER FÖLLMI

Kehityspoliittisen ohjelman painopisteet eivät ole riittävästi näkyneet valinnoissa, sillä naiset ja tytöt - painopisteen rahoitus laski rajusti. Naiset ja tytöt eivät myöskään näy riittävästi sijoitusmuotoisten kehitysinstrumenttien omistajaohjauksessa.

Kehityspoliittisen toimikunnan arvioraportti toistaa tarpeen luoda Suomen kehityspoliitiikalle kestävä pohja, joka kantaa johdonmukaisesti yli hallituskausien. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on luonnollinen osa kehityspoliitiikkaa ja ulkosuhteita, joten toivottavasti teema kirjataan osaksi kehityspoliitiikan pysyvää perustaa ja jatkumoa. Arvioraportti myös toteaa tarpeen

nostaa Suomen kehitysrahoituksen tasoa ja luoda suunnitelma sen nostamiseksi kohti 0,7 bruttokansantuoteosuutta. Kun rahoitusta jatkossa Suomen sitoumusten mukaisesti kasvatetaan, tulee painopisteen näkyä uudessa rahoituksessa.

Kiitämme kaikkia raportin laatimiseen osallistuneita tahoja. Arvioprosessi osoitti, että naiset ja tytöt - painopisteelle on laaja tuki sidosryhmissä, poliittisissa puolueissa, ulkoministeriössä ja järjestöissä. Samalla nähdään myös kehitystarpeita painopisteen toteuttamisessa. Uskomme, että yhteisen tahtotilan ja tietopohjan avulla voimme päästä yhä parempaan kehityspoliitiikkaan.

Kehitysmaiden naisten ja tyttöjen puolesta kehityspoliittisen toimikunnan puheenjohtajisto

Aila Paloniemi

Kehityspoliittisen toimikunnan
puheenjohtaja, kansanedustaja (kesk.)

Hanna Sarkkinen

Kehityspoliittisen toimikunnan
1. varapuheenjohtaja (vas.)

Saara-Sofia Sirén

Kehityspoliittisen toimikunnan
2. varapuheenjohtaja (kok.)



Yhteenveto ja pääviestit seuraavalle hallituskaudelle

Suomen kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa on uudistettava, jotta se edistäisi entistä paremmin sukupuolien välistä tasa-arvoa ja vahvistaisi tuloksellisemmin naisten ja tyttöjen asemaa ja oikeuksia. Suomalainen arvopohja, kansainväliset sopimukset ja naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien nosto uudeksi kehityspoliittiseksi painopisteeksi luovat odotuksia, jotka Suomen tulee uskottavasti lunastaa. Myös sitoutumisemme YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman (Agenda2030) toteuttamiseen edellyttää tätä.

Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT) arvioreporttia ohjaa kysymys siitä, miten Suomesta voisi tulla entistä parempi – eräänlainen kehityspoliittinen mallimaa – sukupuolten tasa-arvon vahvistamisessa. Samalla olemme pyrkineet luomaan realistisen kokonaiskuvan Suomen kehityspoliittian tilasta tasa-arvon näkökulmasta ja esittämään vision, johon Suomen tulisi kestävän kehityksen toiminnassa pyrkiä.

Suomi kohdentaa jo nyt toimintaansa maihin ja teemoihin, joissa on tarvetta ja kysyntää kestävän kehityksen mukaiselle tasa-arvon vahvistamiselle. Meillä on osaamista ja tahtoa tasa-arvon edistämiseen läpi koko kehityspoliittikan kentän – kahdenvälisen kehitysyhteistyön toteuttajista, kansalaisjärjestöihin, yksityissektorin toimijoihin ja tutkimukseen. Suomi on toiminut aktiivisesti EU:ssa ja muilla kansainvälisillä foorumeilla erityisesti naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja oikeuksien puolesta. Tätä työtä tulee ehdottomasti jatkaa. Myös Suomen ulko-suhteet, erityisesti YK:n turvaneuvoston naiset, rauha ja turvallisuus – työ ja naisten taloudellista voimaannuttamista edistävä kauppapolitiikka ovat teemoja, joita tulisi jatkossa yhä edelleen vahvistaa kehitysmaiden naisten näkökulmasta.

Hallituskauden kokonaiskuva on kuitenkin ristiriitainen. Merkittävä ristiriita liittyy kehitysrahoituksen määrään ja sen kohdentumiseen. Suomi nosti naiset ja tytöt kehityspoliittikan kärkeen, mutta samaan aikaan painopisteen rahoitus väheni noin 40 prosenttia osana historiallisesti mittavimpia kehitysyhteistyön määrärahaileikkauksia. Kehityspoliittinen toimikunta esittää, että hallituksen tulee esittää aikataulu, jonka puitteissa Suomi nostaa virallisen kehitysavun BKT:n osuuden 0,7 prosenttiin ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin vähintään 0,2 prosenttia

BKT:stä. Tasa-arvotyön painoarvon tulee näkyä myös rahoituksen kohdentumisessa. Siksi KPT linjaa, että Suomen tulee sitoutua EU:n tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman tavoitteeseen, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvon tulee olla joko merkittävä osa- tai pääasiallinen tavoite 85 prosentissa kaikista uusista ohjelmista vuoteen 2020 mennessä. Tässä suhteessa kaikilla toimijoilla on yhä parannettavaa. Viime vuosina tasa-arvon rahoitusosuus Suomen kehitysyhteistyön kokonaisuudesta on liikkunut noin 30–40 prosentissa. Linjaus konkretisoisi tasa-arvoa niin sanottuna läpileikkaavana tavoitteena, jolloin myös kaikkien kehitysyhteistyön toimialojen tulee arvioida hankkeitaan ja ohjelmia tasa-arvon näkökulmasta entistä perustellummin.

Muutokset ohjaisivat Suomea vielä lähemmäksi parhaita kansainvälisiä käytäntöjä, joita myös OECD meiltä edellyttää. Niihin kuuluvat muun muassa selkeä strategia, ohjeistus, toimintaympäristön ja tilanteiden tasa-arvoanalyysi sekä tilastointi- ja tulosraportointikäytännöt. On myös tärkeää oppia jatkuvasti omasta toiminnasta ja sen arvioinnista. KPT näkee, että tätä kautta voimme oleellisesti parantaa tasa-arvotyön laatua.

Koska yksityissektorilla ja pääoma- ja lainamuotoisilla finanssisijoituksilla on yhä suurempi rooli kehityspoliitikassa, tulee myös niitä tarkastella entistä johdonmukaisemmin sukupuolinäkökulmasta. Siksi on tärkeää, että ulkoministeriö nostaa sukupuolien tasa-arvon yhdeksi Finnfundin omistajaohjauksen kehitysvaikutuksia turvaavaksi reunaehdoksi.

Kehityspoliittinen toimikunta pitää erittäin tärkeänä, että naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet on nostettu kehityspoliittikan yhdeksi prioriteetiksi. Sitä tulisi kuitenkin lähestyä laajemmasta ihmisoikeuksien, yhdenvertaisuuden ja moniperustaisen syrjinnän torjunnan näkökulmasta. Lisäksi Suomen tulisi selkeyttää tavoitteet suhteessa tyttöjen oikeuksiin ja laatia tästä tarkennettu ohjeistus.

Sukupuolten tasa-arvo on kestävän kehityksen ehto, jota Suomen tulee kaikessa toiminnassa korostaa. Siksi on perusteltua, että kehitysyhteistyöllä ja -politiikalla on hallituskausia pidempi pysyvä perusta. Uudistukset tulee aloittaa tällä hallituskaudella ja sisällyttää seuraavan hallituskauden kehityspoliittiseen selontekoon. Suomen EU-puheenjohtajakausi vuonna 2019 olisi luonteva näytön paikka uudistusten esittelylle.



KUVA: MARJA-LEENA KULTANEN

1.

Uranuurtajallakin riittäää parannettavaa

Suomella on pitkä historia tasa-arvon edistämisessä kotimaassa. Olemme puolustaneet aktiivisesti myös kehitysmaiden naisten ja tyttöjen oikeuksia. Suomea kuvataankin usein tasa-arvon uranuurtajaksi ja kestävän kehityksen mallimaaksi.¹ Tämä asema pitää kuitenkin pystyä lunastamaan uskottavasti, jotta hyvä maineemme ei kutistu pelkäksi myytiksi.

Sukupuolten välinen tasa-arvo on olennainen osa suomalaista arvomaailmaa ja ajattelua. Siksi naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistaminen on tavoite, jonka takana on poikkeuksellisen vahva ja laaja-alainen tuki myös kehitysyhteistyössä ja -politiikassa. Tukea lujittaa ymmärrys siitä, ettei yksikään yhteiskunta menesty ilman sukupuolien tasavahvaa panosta ja yhtäläisiä oikeuksia. Kestävän kehityksen universaalit tavoitteet ja Suomen kehityspolitiikka rakentuvat tämän lähtökohdan varaan.

Vuoden 2016 hallitusohjelmassa kehitysmaiden naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen on oleellinen osa Suomen globaalia vastuuta. Hallitusohjelmaa tarkentava kehityspoliittinen selonteko *Suomen kehityspolitiikka: Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestäväää kehitystä* nosti puolestaan naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistamisen ensimmäiseksi kehityspoliittikan painopisteeksi.² Vaikka painopiste on itsessään uusi, on sukupuolten välinen tasa-arvo ollut tärkeä osa kehityspoliittikkaa jo vuosikymmenien ajan. Pohjoismaisena tasa-arvoa korostavana yhteiskuntana Suomi profiloituu aktiivisena naisten ja tyttöjen oikeuksien puolestapuhujana myös kansainvälisesti.

Kiristynyt asenneilmasto maailmalla korostaa tarvetta Suomen kaltaisille toimijoille, jotka voivat puolustaa ja tukea tasa-arvokysymyksiä laajasti. Silti meilläkin on vielä kehitettävää naisten ja tyttöjen asemaa edistävänä toimijana. Pitkäjänteinen kehitystarve koskee myös suomalaista yhteiskuntaa, jotta voimme esimerkiksi tasoittaa sukupuolten välisiä palkkaeroja, jakaa hoivavastuuta nykyistä tasaisemmin ja vähentää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa.

Maailmassa on tapahtunut viime vuosina myönteistä kehitystä esimerkiksi äitiyskuolleisuuden laskun tai tyttöjen kouluun pääsyn osalta. Tästä huolimatta satojen miljoonien naisten ja tyttöjen todellisuus näyttää yhä synkältä. He joutuvat kohtaamaan perustarpeisiin ja -oikeuksiin liittyviä rajoituksia miehiä ja poikia useammin. Nämä haasteet liittyvät muun muassa ravinnon ja terveyspalveluiden saatavuuteen sekä mahdollisuuteen saada koulutusta ja harjoittaa elinkeinoa. Maailmanlaajuisesti naisten työtaakka ja palkattoman työn osuus ovat miehiä suurempia, mutta tämä ei näy tuloissa. Tyttöjen tekemä palkaton kotityö taas usein

estää koulunkäyntiä ja vähentää aikaa, joka heille jää kotitehtäviin ja opiskeluun.

Maailmanlaajuinen ympäristön tilan heikkeneminen, luonnonvarojen kestämaton käyttö ja ilmastonmuutoksen vaikutukset lisäävät monin tavoin nimenomaan naisten taakkaa ja haavoittuvuutta.³ Aavikoituminen ja kuivuus vaikeuttavat usein naisten vastuulla olevaa ruoka-, vesi- ja energiahuoltoa. Ilmastonmuutoksen myötä monet sään ääri-ilmiöt ja konfliktit voimistuvat kärjistäen naisiin ja tyttöihin kohdistuvia uhkia. Naisilla on toisaalta myös keskeinen rooli luonnonvarojen kestävä käytön edistämisessä, ilmastonmuutoksen torjumisessa ja siihen sopeutumisessa.

Naisten ja tyttöjen erityistarpeet ja oikeudet liittyvät myös seksuaali- ja lisääntymisterveyteen, joka on edelleen kansainvälisesti hyvin kiistanalainen ihmisioikeuskysymys. Naisten ja tyttöjen usein rajoitettu valta päättää itseään koskevista asioista näkyy myös yhteiskunnallisesti heikoimpina poliittisina ja taloudellisina oikeuksina. On kuitenkin oleellista, että naiset pääsevät vaikuttamaan kehitykseen politiikan, lainsäädännön

Kiristynyt asenneilmasto
maailmalla korostaa
tarvetta Suomen kaltaisille
toimijoille, jotka voivat
puolustaa ja tukea
tasa-arvokysymyksiä
laajasti.

¹ Kehityspoliittinen toimikunta on todennut arvioprosessin aikana selkeän tarpeen riippumattomalle tutkimukselle, joka kartoittaisi Suomen kansainvälistä roolia tasa-arvon edistäjänä.

² Kehityspoliittikan uudet painopisteet on linjattu vuoden 2016 selonteossa seuraavasti: (I) Naisten ja tyttöjen oikeudet ja asema ovat vahvistuneet; (II) Kehitysmaiden oma talous on lisännyt työpaikkoja, elinkeinoja ja hyvinvointia; (III) Yhteiskuntien demokraattisuus ja toimintakyky ovat vahvistuneet. Verotus kytkeytyy tämän tavoitteen alle; (IV) Ruokaturva sekä veden ja energian saatavuus ovat kohentuneet ja luonnonvarojen käytetään kestävämmiin.

³ Hyviä esimerkkejä ja tiivistyksiä:
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 (kymmeniä esimerkkejä).

ja rauhantyön kautta. Naisten taloudellinen asema ja päätösvalta rahaan liittyvissä kysymyksissä on merkittävä tasa-arvon mittari, jolla on suuret kerrannaisvaikutukset. Sen edistäminen vaatii erityistä huomiota ja osaamista kaikessa kehitysyhteistyössä mikrolainoista valtioiden välisiin ohjelmiin ja suuriin finanssisijoituksiin. Myös naisten maanomistus- ja perintöoikeudet ovat yhteiskunnan tasa-arvoisuuden ja taloudellisen

Tasa-arvoa tulee
edistää entistä
määrätietoisemmin osana
jokaista kehityspolitiikan
painopistettä sekä kaikkea
päätoimintakokonaisuutta
kehityksen periaatteiden
mukaisesti toimijasta
riippumatta.

edistuksen keskeisiä tekijöitä. Yhdenvertaisten oikeuksien ja mahdollisuuksien puute on taloudellisen kehityksen este.

Tyttöjen aseman ja oikeuksien edistäminen vaatii omaa erillistä pohdintaansa naisten rinnalla tasa-arvo työssä. Maailman tyttöjen synkistä tilanteista kertoo tilasto, jonka mukaan teini-ikäisten tyttöjen (15–19-vuotiaat) johtava kuolinsyy maailmanlaajuisesti on itsemurha.⁴ Toiseksi yleisin kuolinsyy ovat raskauteen ja synnytykseen liittyvät syyt, joiden taustalla näkyvät muun muassa lapsiavioliitot ja tytöiltä puuttuva valta päättää omasta kehostaan ja seksuaalisuudestaan.

Lisäksi naisilla ja tytöillä on erityinen riski joutua seksuaalisen väkivallan ja ihmiskaupan uhreiksi. Vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivallan riski ja hyväksikäyttö on arvioitu olevan moninkertainen

verrattuna ei-vammaisiin naisiin ja tyttöihin. Muutoliike ja pakolaisuus tuovat myös naisiin ja tyttöihin kohdistuvat ihmisoikeusloukkaukset, kuten kunnioittamattomuuden, lähemmäs suomalaista arkea. Siksi myös suomalaista lainsäädäntöä täytyy kehittää vastaamaan muuttunutta tilannetta.

Suomen laaja tuki tasa-arvon, naisten ja tyttöjen aseman sekä oikeuksien vahvistamiselle maailmassa on erinomainen lähtökohta. Tavoite on kuitenkin vaativa, ja sen suunnitelmalliseen toteutukseen tulee kiinnittää entistä tarkempaa huomiota. Riskinä on, että laajasti hyväksytyn tavoitteen kuvitteluaan toteutuvan ikään kuin automaattisesti ilman selkeää, yli hallituskausien ulottuvaa visiota ja ohjeistusta, riittäviä resursseja, arviointia sekä jatkuvaa oppimista.

Kehityspoliittinen toimikunta pitää erittäin tärkeänä, että naisten ja tyttöjen asema on nyt erillinen kehityspolitiikan painopiste, jonka tulee näkyä myös kehitysyhteistyömäärärahojen kohdentamisessa. Lisäksi tasa-arvoa tulee edistää entistä määrätietoisemmin osana jokaista kehityspolitiikan painopistettä sekä kaikkea päätöksentekoa kestävä kehityksen periaatteiden mukaisesti toimijasta riippumatta.

Tämän raportin tarkoitus on herättää keskustelua siitä, kuinka Suomi voi edistää entistä tehokkaammin naisten ja tyttöjen asemaa ja tarjota suosituksia työn kehittämiseksi. Tarkastelemme muun muassa sitä, kuinka johdonmukaisesti ja millaisin resurssein Suomi tätä painopistettä edistää osana kehityspolitiikkansa kokonaisuutta. Käytämme arvioinnin pohjana Suomen kansainvälisiä sitoumuksia sekä aikaisempia kartoituksia aiheesta. Lähdemme liikkeelle naisten ja tyttöjen asemasta kehityspolitiikan lähihistoriassa. Raportin keskiössä ovat nykyisen hallituksen politiikka ja sen arviointi. Tarjoamme päättäjien ja suunnittelun käyttöön konkreettisia suosituksia jokaisessa luvussa. Niitä on tämän raportin laadinnassa pohdittu eduskuntapuolueiden edustajien, etu- ja kansalaisjärjestöjen, yliopistoista koostuvan UniPID-verkoston ja asiantuntijajäsentemme voimin. Lopuksi esitämme valtioneuvostolta saamamme mandaatin mukaisesti vision siitä, miten Suomi voisi nousta kestävä kehityksen mallimaaksi kehitysmaiden yhdenvertaisuuden ja sukupuolien tasa-arvon vahvistajana. ■





Naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet kehityspolitiikassa

Suomen kehityspolitiikan tasa-arvotyö on perustunut vuosikymmeniä YK:n periaatteille, mutta politiikkatason linjaukset näkyvät edelleen huonosti käytännön työssä. Toteutuksesta laadittujen arvioiden opit ja suositukset eivät vaikuta riittävästi toimintaan.

Naisten yhtäläiset oikeudet miesten kanssa tunnustettiin jo YK:n peruskirjassa vuonna 1945. Vastaavasti naiset ja kehitys -teema on ollut mukana YK:n politiikassa 1960-luvulta lähtien. Vuosikymmenten saatossa YK ja sen järjestämät maailmankonferenssit ovat nostaneet naisten oikeudet kehityksen edellytykseksi ja osaksi jäsenmaiden normistoa. Tässä työssä suomalaiset toimijat ovat olleet alusta asti aktiivisesti mukana. Esimerkiksi YK:n ensimmäisellä naispuolisella apulaispääsihteerillä Helvi Sipilällä oli ratkaiseva rooli siinä, että YK järjesti kaikkien aikojen ensimmäisen naisten oikeuksiin keskittyvän maailmankokouksen vuonna 1975 ja perusti erityisjärjestö Unifemin⁵ edistämään tasa-arvoa maailmanlaajuisesti. Näistä tapahtumista käynnistyi YK:n Naisten vuosikymmen (1976–1985), jonka aikana sukupuolten välinen tasa-arvo ja sukupuolisyrynnän lopettaminen, naisten osallistuminen kehitykseen ja naisten vaikutusvallan lisääminen nousivat kansainvälisiksi päämääriksi. Ne näkyvät yhä myös YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman eli Agenda2030:n periaatteissa ja tavoitteissa.

Nykyinen tasa-arvotyö Suomessa ja Suomen kehityspolitiikassa pohjaa tälle perustalle. Sen tärkeimpiä kulmakiviä ovat YK:n kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän kieltävä sopimus vuodelta 1979 (*Convention on*

the Elimination of All Forms of Discrimination against women, CEDAW) sekä Pekingin naisten aseman edistämisen toimintaohjelma vuodelta 1995 (*The Beijing Declaration and Platform for Action*). Kansainvälistä normistoa on myöhemmin täydennetty esimerkiksi Euroopan neuvoston yleissopimuksella naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta (Istanbulin sopimus vuonna 2011). Ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja sen kehityspoliittisten kytkentöjen kannalta YK:n turvallisuusneuvoston 1325 -päätöslauselma (Naiset, rauha ja turvallisuus) ja seitsemän sitä tukevaa päätöslauselmaa ovat keskeisessä roolissa.

Kansainvälisen normiston kääntäminen käytäntöön on ollut haasteellista. Mikään maa ei ole kyennyt toteuttamaan sitä täysin. Haaste on yhteinen kaikille sopimuksiin sitoutuneille maille. Myös Suomessa sukupuolinäkökulman soveltaminen on tapahtunut vähitellen, ja työ on edelleen kesken. Suomen kehitysyhteistyössä naisten toimijuutta korostava tasa-arvonäkökulma linjattiin ensimmäistä kertaa vuonna 1986. Tätä ennen naisten aseman vahvistaminen oli perustunut pitkälti erillisille hankkeille. Niitä olivat esimerkiksi naisille suunnatut lukutaito-, pientuotanto- ja terveyshankkeet sekä muiden projektien kylkeen lisätyt, erityisesti naisille kohdennetut toimet. Tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa ei ole kuitenkaan ollut, eikä aina ole itsestäänselvyys. »

Kansainväliset sitoumukset ohjaavat Suomen kehityspolitiikkaa

YK

Kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän kieltävä sopimus (CEDAW, 1979) on allekirjoittaneita valtioita laillisesti sitova sopimus. Sen on ratifioinut 189 valtiota, Suomi mukaan lukien. Sopimus velvoittaa kehittämään lainsäädäntöä ja oikeusjärjestelmää naisiin kohdistuvan syrjinnän poistamiseksi sekä muuttamaan kulttuurisidonnaisia tapoja naisten aseman parantamiseksi.

Sopimuksen toimeenpanoa valvoo komitea, jolle valtiot raportoivat neljän vuoden välein. Komitea antaa päätelmänsä

ja suosituksensa hallitusten raportoinnin perusteella. Suomalaisille viimeisimmät suositukset on annettu vuonna 2014. Suomen tulee raportoida seuraavan kerran vuonna 2018.

Pekingin julistus ja toimintaohjelma (1995) on strateginen ja poliittinen tiekartta CEDAW:n tavoitteiden saavuttamiselle. Julistus ja toimintaohjelma lupaavat taata kaikille maailman naisille ja tytöille täysimääräiset ihmisoikeudet ja perusvapaudet ilman minkäänlaista syrjintää. Ne linjaavat kuusi keskeisintä aluetta naisten oikeuksien edistämiseksi:

⁵ Vuodesta 2011 lähtien UN Women.

naisten tasa-arvo, koulutus, terveys, turvallisuus, yhteiskunnallinen ja taloudellinen asema sekä mahdollisuus osallistua päätöksentekoon.

Kairon väestö- ja kehityskonferenssi (ICPD) ja sen toimintaohjelma (1994–1995) Konferenssin lopputuloksena todettiin, että sukupuolten tasa-arvo sekä seksuaali- ja lisääntymisterveys ja lisääntymisoikeudet tulisi ottaa huomioon kaikissa kestävässä kehityksessä tähtäävissä toimenpideohjelmassa. Samalla hyväksyttiin 20-vuotinen toimintaohjelma lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseksi.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325:n (Naiset, rauha ja turvallisuus) (2000) tavoitteena on suojella naisia ja tyttöjä ja heidän ihmisoikeuksiaan aseellisissa konflikteissa, edistää naisten tasavertaista osallistumista rauhanneuvotteluihin ja jälleenrakennukseen sekä ennaltaehkäistä sukupuolen perusteella tapahtuvaa väkivaltaa. Turvallisuusneuvosto on lisäksi hyväksynyt seitsemän täydentävää päätöslauselmaa. Suomi julkaisi ensimmäisen kansallisen toimintaohjelmansa päätöslauselman toimeenpanemiseksi syksyllä 2008. Ohjelma on päivitetty vuonna 2012 ja se kattaa vuodet 2012–2016. Suomi painottaa omassa toimintasuunnitelmassaan ennaltaehkäisyä, osallistumista sekä suojelua ja korostaa ihmisoikeusperustaisuutta. Uusi toimintaohjelma vuosille 2018–2022 valmistuu keuhällä 2018.

Agenda2030 – YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma (2016): *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Toimintaohjelmassa asetetaan 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja 169 alatavoitetta, jotka koskevat kaikkia maita. Kestävän kehityksen tavoite 5 koskee sukupuolten tasa-arvo saavuttamista sekä naisten ja tyttöjen vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä. Siihen liittyy viisi alatavoitetta.

- **Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti** on Suomen kansallinen tulkita YK:n toimintaohjelmasta tällä hallituskaudella.

EU

EU Gender Action Plan (2016–2020) eli EU:n tasa-arvo-toimintasuunnitelma. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen on yksi EU:n keskeisistä tehtävistä. EU:n toimintasuunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ulkosuh-teissa, Gender Action Plan II (GAP II) vuosille 2016–2020 koskee sekä komissiota, jäsenmaita sekä EU:n ulkosuhdehallintoa. Erona edelliseen tasa-arvotoimintasuunnitelmaan (GAP I) on se, että GAP I koski vain EU:n kehitysyhteistyötä, mutta GAP II velvoittaa tasa-arvotyöhön myös muilla politiikka-aloilla. Uutta on myös, että se velvoittaa systemaattisen sukupuolialanlyysin tekemiseen ja raportoi-maan sukupuolieritellyllä tiedolla. GAP II on neljä temaat-tista pilaria: tyttöjen ja naisten fyysinen ja psykologinen loukkaamattomuus, naisten ja tyttöjen sosiaalisten ja talo-udellisten oikeuksien edistäminen, tyttöjen ja naisten äänen ja osallistumisen vahvistaminen ja (EU:n) institutionaalisen kulttuurin tehostaminen näitä tavoitteita tukeviksi.

OECD/DAC

OECD:n kehitysapukomitea (Development Assistance Committee, DAC). Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on yksi keskeisimmistä kehitysyhteistyö-toimijoista maailmassa. DACin perustehtävä on kehittää menettelytapoja kehitysyhteistyön vaikuttavuuden ja tu-loksellisuuden parantamiseksi ja toimia foorumina, jossa jäsenet voivat keskustella ja vaihtaa tietoa. DAC on erityi-sen merkittävä kansainvälinen auktoriteetti virallisen kehi-tysavun kriteereissä ja tilastoinnissa, hyvissä käytännöissä ja maa-arvioinneissa. Jäsenmaana Suomi on sitoutunut noudattamaan DACin suosituksia sekä käyttämään sen ohjeistusta. Jäsenmaat toimittavat DACille vuosittain ODA (official development assistance)-tilastoja ja osallistuvat säännöllisiin tarkastuksiin. Keskeinen tilastotyökalu on ns. Creditor Reporting System (CRS), jolla DAC monitoroi ke-hitysavun kohdentumista eri sektoreille ns. policy markerei-den avulla. Tasa-arvossa tärkein työkalu on Gender Equality Policy Marker, jolla seurataan jäsenmaiden avun kohdentu-mista tasa-arvon ja naisten oikeuksien tavoitteeseen.

Tasa-arvo varjosta kohti valtavirtaa

Pekingin toimintaohjelma toi sukupuolinäkökulman *valtavirtaistamisen* (*mainstreaming*) päätöksentekoon ja kehityspolitiikkaan. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että sukupuolinäkökulma sisällytetään kaikkeen päätöksentekoon ja toimintaan. Suomen kehitysyhteistyössä puhutaan usein *läpileikkaavuudesta*, joka merkitsee käytännössä samaa asiaa. Sillä tarkoitetaan tasa-arvon edistämisen näkökulman sisällyttämistä kaikkiin hankkeisiin ja kaikille kehitysyhteistyön sektoreille sen sijaan, että keskityttäisiin vain erityisiin sukupuolten tasa-arvoa edistäviin toimiin. Valtavirtaistamista voisi ajatella strategisena lähestymistapana, joka vastaa kysymykseen, *miten* sukupuolten tasa-arvo tulisi edistää. Läpileikkaavuuden yhteydessä puhutaan usein läpileikkaavista teemoista tai tavoitteista (*cross-cutting themes/objectives*) eli siitä, *mitä* on määrä valtavirtaistaa. Esimerkiksi Suomen nykyisessä kehityspolitiikassa läpileikkaavia tavoitteita ovat sukupuolten tasa-arvon lisäksi ilmastokestävyys ja eriarvoisuuden vähentäminen.

Läpileikkaavuuden suhteen Suomi on ollut etulyöntiasemassa, sillä läpileikkaavat teemat olivat mukana jo ensimmäisessä kehitysyhteistyöstrategiassa vuonna 1993 osana kestävästä kehityksen politiikkaa. Siinä "Suomi toteuttaa kaikissa kehitysyhteistyöhankkeissaan sukupuolten välisen tasa-arvon periaatetta sekä pyrkii toisaalta hyödyntämään täysimääräisesti ja toisaalta kehittämään yhtäläisesti naisten ja miesten voimavaroja". Osana kahdenvälistä yhteistyötä "Suomi pitää naisten aseman edistämistä ja osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä tärkeänä sosiaalisena, poliittisen ja taloudellisenä tavoitteena kehitysyhteistyössä". Läpileikkaavuus on ollut keskeisenä teemana myös vuosien 2004 ja 2007 kehityspoliittisissa linjauksissa. Vuoden 2012 kehityspoliittinen ohjelma teki sukupuolten tasa-arvosta läpileikkaavan tavoitteen.

Pekingin toimintaohjelman mukaan naisten asemaa ja sukupuolten välistä tasa-arvoa tulee edistää sekä erityisillä tähän keskittyvillä toimenpiteillä että valtavirtaistamalla sukupuolten tasa-arvon edistäminen tavoitteeksi kaikkeen toimintaan. Nämä niin kutsutun *kaksoisstrategian* periaatteet toimivat myös nykyisen kehityspoliittisen selonteon ja laajemman kestävästä kehityksen ajattelun perustana: naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistaminen on sekä erillinen painopiste että läpileikkaava tavoite.

Valtavirtaistaminen ja läpileikkaavuus ovat käsitteitä, jotka voivat vaikuttaa hankalilta ja teknisiltä, mutta niiden merkitys konkretisoituu käytännössä. Jotta näin kävisi, käsitteet vaativat rinnalleen budjetin, suunnitelman, seurantarajestelmän ja ohjeistuksen. Toteutuksen lähtökohdana tulisi olla kartoitus tasa-arvon tilasta tietyssä toimintaympäristössä eli niin kutsuttu sukupuolialalyysi. Sillä voidaan varmistaa toimien tarkoituksenmukaisuus usein hyvin haastavissa olosuhteissa ja eri kulttuureissa. Analyysin tulisi perustua paikallisen tilanteen ymmärtämiseen eri näkökulmista. Sen päätarkoituksena on varmistaa, että toimet todella pureutuvat kyseisessä tilanteessa niihin epäkohtiin ja valtasuhteisiin, jotka ovat sukupuolien tasa-arvon vahvistamisen esteenä.⁶ Sukupuolialalyysissä eri sukupuolet nähdään yhtä lailla aktiivisina toimijoina osana yhteisöä ja yhteiskuntaa, ei toimenpiteiden kohteena. Analyysi auttaa myös määrittelemään kehitysyhteistyölle parhaan lähestymistavan ja kunnianhimon tason. Sukupuolialalyysiä on mahdollista laajentaa myös haavoittuvuusanalyysiksi ja tunnistaa ihmisryhmiä, jotka ovat vaarassa jäädä kehityksen ulkopuolelle tai pahimmillaan väkivallan ja hyväksikäytön uhreiksi. Analyysin laiminlyönti voi pahimmillaan johtaa tasa-arvon heikkenemiseen sinänsä hyvää tarkoittavilla toimilla.

Naisten ja tyttöjen
aseman ja oikeuksien
vahvistaminen
on sekä erillinen
painopiste että
läpileikkaava tavoite.

Ilman kattavaa sukupuolialalyysiä naisten elämänsä kaaren alku- ja loppuvaiheet jäävät usein huomiotta, kuten myös vammaisiin naisiin ja tyttöihin kohdistuva laajamittainen syrjintä. Erityisesti tytöillä on vaara jäädä sivuun, jos heidän erityistarpeitaan ei tunnusteta. Lapsiavioliitot tai tyttöjen sukuelinten silpominen ovat esimerkkejä ilmiöistä, jotka voivat asettaa tytöt ja naiset keskenään riskitilanteeseen asemaan. Toisaalta myös yli 50-vuotiaat naiset ovat usein näkymättömiä kehitysyhteistyössä.

⁶ Esimerkkejä sukupuolialalyysistä ks. mallia Ruotsista: *Gender analysis tool - Principles and Elements*, www.sida.se.

Tytöt ovat näkymättömiä kansainvälisissä sopimuksissa

Valtaosa kansainvälisistä asiakirjoista on sukupuoli- ja ikäneutraaleja. Tytöt jäävät käytännössä näkymättömiin kansainvälisissä sopimuksissa, joiden pitäisi olla tyttöjen oikeuksien peruskiviä. Keskeisimmät sopimukset, kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW) ja lapsen oikeuksien yleissopimus (CRC) eivät huomioi tarpeeksi tyttöjä ja heidän erityistarpeitaan. Kansainvälinen oikeus ei riittävästi pureudu tyttöjen kohtaamiin esteisiin. Silloinkin kun tytöt mainitaan, he ovat usein vain lisäksenä, ja asiakirjan sisältö viittaa lähes pelkästään naisiin. Niissä puhutaan yleisesti lapsista, teineistä, nuorista tai naisista, mutta tytöt omana ryhmänään jäävät vähälle huomiolle. Kiistanalaisina pidetyt tyttöjen oikeudet, kuten seksuaali- ja lisääntymisterveys sekä -oikeudet, mainitaan vain satunnaisesti kansainvälisessä oikeudessa. Tyttöjen suojeleminen ja sen var-

mistaminen, että he saavat itse päättää, saavatko he lapsia vai eivät ja milloin tai kenet he naivat, eivät toteudu johdonmukaisesti. Lisäksi valtiot ovat tehneet varaumia, joiden avulla ne irrottautuvat tietyistä kansainvälisessä oikeudessa ja sopimuksissa sovitusta velvoitteista tyttöjä kohtaan. Valtaosa varaumista koskee seksuaali- ja lisääntymisterveyttä sekä -oikeuksia käsitteleviä artikloja ja ne heikentävät valtioiden sitoutumista tyttöjen oikeuksiin. Monet järjestöt vaativatkin, että valtioiden tulisi nimittää YK:hon tyttöjen oikeuksien erityisraportoija ja että CEDAW- ja CRC-komiteoiden tulisi laatia yhteinen yleiskommentti tai -suositus, jossa tyttöjen oikeudet selkeästi määritellään.

Lähde: Tyttöjen Oikeudet ovat ihmisoikeuksia -raportti, Plan International Suomi, 2018

Ihmisoikeusperustaisuus ja läpileikkaavuus: kaksi tärkeää lähestymistapaa tasa-arvoon

Ihmisoikeusperustaisuus ja ihmisoikeusperustaisuus ovat toisiaan tukevia ja täydentäviä lähestymistapoja, jotka edistävät sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista eri näkökulmista. Niitä voidaan ja niitä tulisi käyttää rinnakkain kehitysyhteistyössä ja -politiikassa.

Ihmisoikeusperustaisuus lähestyy naisten ja tyttöjen oikeuksia ja tasa-arvoa oikeudellisesta näkökulmasta. Tasa-arvoa edistetään normatiivisten oikeuksien ja velvollisuuksien kautta. Perustana ovat kansainväliset ihmisoikeusstandardit ja -periaatteet sekä niiden toteuttaminen. Lähestymistapaa käytettäessä analysoidaan epätasa-arvon perimmäisiä syitä, syrjiviä käytäntöjä sekä vallan epätasaista jakautumista. Ihmisoikeusperustainen lähestymistapa pyrkii myös varmistamaan, että ihmiset ovat tietoisia omista oikeuksistaan ja kykenevät vaatimaan niiden toteutumista. Toinen puoli ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa on päättäjien ja oikeusjärjestelmän velvollisuus suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia. Kehitysyhteistyön käytännön työssä tämä tarkoittaa sitä, että vahvistetaan eri ihmisryhmien, kuten naisten ja tyttöjen tietoisuutta omista oikeuksistaan, tuetaan tapoja hakea itselleen oikeutta ja veloitetaan valtioita noudattamaan ihmisoikeussopimuksia.

Sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavuus (*gender mainstreaming*) on globaalisti hyväksytty strategia, joka edellyttää

sukupuolten tasa-arvon ottamisen mukaan kaikkeen kehityspoliittiseen toimintaan: politiikan muotoiluun, tutkimukseen, poliittiseen dialogiin, resurssien jakoon, suunnitteluun, toteutukseen ja monitorointiin. Läpileikkaavassa lähestymistavassa tasa-arvoa lähdetään katsomaan sen kautta, minkälaisia rooleja miehillä ja naisilla on kyseisessä yhteiskunnassa. Tavoitteena on suojella tasa-arvoisia käytäntöjä ja poistaa epätasa-arvoisia käytäntöjä. Läpileikkaavuus ei tarkoita sitä, etteikö tarvittaisi myös naisten ja tyttöjen tarpeisiin kohdistettuja erillisiä toimia. Kumpakin lähestymistapaa tarvitaan, jotta sukupuolten välistä tasa-arvoa edistetään mahdollisimman tehokkaasti.

Läpileikkaavuuden haasteena on usein, että se koetaan teknisenä ja byrokraattisena taakkana kehitysyhteistyön hanketoteutuksessa ja tasa-arvo jää tällöin "rasti ruutuun" -toimeksi. Tarkoituksena on kuitenkin viedä läpileikkaava teema syvällisesti ja systemaattisesti käytäntöön eli analysoida kaikissa kehitysyhteistyön toiminnoissa, mikä estää tasa-arvon toteutumista ja miten tasa-arvoa voisi parhaiten edistää niissä.

Lähde: 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>

Ulkoministeriön tasa-arvostrategia: yhä käyttökelpoinen kehys

Ulkoministeriö teki ensimmäisen – ja toistaiseksi ainoan – Suomen kehityspolitiikkaa käsittelevän tasa-arvostrategian ja toimintasuunnitelman vuonna 2003.⁷ Se nosti naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä sukupuolten tasa-arvon edistämisen keskeiseen rooliin Suomen kehityskaasuissa. Strategia kirjaa sukupuolten tasa-arvon yhdeksi kehitys(maa)politiikan päätavoitteista sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien edistämisen ihmisoikeuspolitiikan prioriteeteiksi. Lisäksi se linjasi jo tuolloin naisten ja miesten tasa-arvoisemmat suhteet kestävän kehityksen, köyhyyden vähentämisen ja demokratian edellytyksiksi. Toimintaohjelma sisälsi konkreettisia tavoitteita, toimenpiteitä ja aikatauluja ulkoasiainhallinnolle ja kehitysyhteistyötä toteuttaville tahoille. Sen perusteena oli Suomen tasa-arvolaki, joka edellyttää aktiivista tasa-arvon edistämistä myös ulkosuhteissa.

Strategian ja toimintaohjelman keskeinen tavoite oli kehityspolitiikan vaikuttavuuden parantaminen erityisesti sukupuolten tasa-arvossa ja naisten oikeuksissa vuoteen 2007 mennessä. Sen oli määrä toteutua valtavirtaistamalla tasa-arvo kaikkiin prosesseihin, menetelmiin ja toimintoihin. Tässä suhteessa nähtiin olennaiseksi kehittää kehityspolitiikan instrumentteja, prosesseja ja menetelmiä, määritellä henkilöstön vastuut ja kehittää henkilöstön osaamista. Lisäksi toimintaa tuli suunnata sukupuolten tasa-arvoa ja naisten oikeuksia edistäviin kohteisiin. Myös yhteistyömaiden ja niiden kansalaisjärjestöjen sekä monenkeskisten yhteistyöjärjestöjen tasa-arvopäämäärien ja -strategioiden tukeminen linjattiin tärkeäksi.

Strategia ja toimintaohjelma sisälsivät vahvan kirjauksen sukupuolivaikutusten analyysistä, jonka merkitystä se korosti kehitysyhteistyön onnistumisessa. Ohjelman mukaan jokainen toimi kehitysyhteistyössä, samoin kuin Suomen oma rooli kussakin tilanteessa, vaatii tapauskohtaista arviointia. Analyysin tulokset otetaan huomioon, kun vertaillaan eri hankevaihtoehtoja, suunnitellaan hankkeita ja asetetaan niille tavoitteita.

Linjausta oli määrä soveltaa systemaattisesti vuodesta 2004 lähtien. Valitettavasti ohjelman toteutus ja arviointi katkesivat ministerin vaihdokseen vuonna 2007. Suomella ei ole ollut tämän jälkeen voimassaolevaa ja velvoittavaa tasa-arvostrategiaa ja toimintasuunnitelmaa.

Ulkoministeriön tasa-arvostrategian ja toimintasuunnitelman jättäminen päivittämättä on vaikeuttanut sukupuolinäkökulman johdonmukaista toteuttamista. Naisten ja tyttöjen aseman vahvistaminen on edennyt kansainvälisiä käytäntöjä soveltaen, mutta ilman kansallista kehityspoliittista strategiaa.

Tämä on yksi esimerkki siitä, kuinka tärkeää olisi muuttaa kehitysyhteistyön ja -politiikan toimintakulttuuria siten, että keskeiset teemat ja niiden eteen tehty työ kantaisivat yli hallituskausien ja henkilövaihdosten. Strategian ja toimintaohjelman elementit ovat edelleen pitkälti käyttökelpoisia. Niitä myös tulisi hyödyntää kehitysyhteistyön ja -politiikan uudistuksissa.

Naisten ja tyttöjen aseman
vahvistaminen on edennyt
kansainvälisiä käytäntöjä
soveltaen, mutta
ilman kansallista
kehityspoliittista
strategiaa.

Tasa-arvon edistäminen ja kansainväliset käytännöt

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n kehitysapukomitea DAC (*Development Assistance Committee*) on uudistanut sukupuolten tasa-arvon edistämisen seurannan työkaluja viimeksi vuonna 2016.⁸ Suomi on ollut mukana työkalujen kehittämisessä. Niistä keskeisin on ns. *Gender Equality Marker* -järjestelmä, jota DAC on edellyttänyt kaikilta jäseniltään sen parin vuosikymmenen ajan. Järjestelmä tarjoaa vähimmäiskriteerit ja ohjeistuksen sille, miten sukupuolinäkökulmaa tulee tarkastella kehitysyhteistyöhankkeissa. Samalla se tarjoaa yhteisen vertailupohjan kehitysavun antajamaille tasa-arvotyöhön suuntautuvan rahoituksen trendeistä ja lisää sekä avun laatua että avoimuutta. Järjestelmän

⁷ *Sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia ja toimintaohjelma Suomen kehityskaupolitiikassa 2003–2007*, Ulkoministeriö 2003.

⁸ *Handbook on the OECD-DAC Gender Equality Policy Marker*, OECD 2016.



KUVA: PIRJO-LIISA HEIKILÄ

avulla voidaan tehdä näkyväksi, missä määrin kehitysapu tosiasiallisesti kohdentuu sukupuolten tasa-arvon edistämiseen joko erityishankkeissa tai valtavirtaistettuna osana muita kehitysyhteistyöhankkeita. Gender markerit ovat keskeinen osa DACin kehitysavun tietojärjestelmää (*Creditor Reporting System, CRS*), jota kautta kansalaiset voivat saada tietoa siitä, mihin tarkoitukseen kehitysapua suunnataan. On kuitenkin huomattava, ettei se itsessään takaa hankkeiden onnistunutta lopputulosta. Käytäntö parantaa kuitenkin onnistumisen todennäköisyyttä.

Gender markerit määrittelevät myös minimikriteerit sille, mitä asioita sukupuolten tasa-arvoa edistävässä toimissa tulisi tarkastella. Ohjeistuksesta poikkeaminen tulisi aina erikseen pystyä perustelemaan. Seuranta-järjestelmä palvelee erityisesti kahdenvälisen kehitysavun seurantaa. Monenkeskisessä yhteistyössä se kattaa hankkeet ja ohjelmat, jotka ovat suunnattu erityisesti tasa-arvon edistämiseen. Gender marker -arviointi tehdään hankkeiden ja ohjelmien alussa. Siksi se kuvaa

tavoitteita, ei mitattuja vaikutuksia tai sitä, miten tavoitteisiin on määrä päästä. Gender markereilla on kuitenkin suuri ohjaava merkitys kehitysyhteistyön suunnitteluvaiheessa ja resurssien osoittamisessa asetettuihin tavoitteisiin. Järjestelmä edellyttää aina sukupuolianaalysin toteuttamista jokaisen toimen kohdalla. Tämä on tärkeää, jotta mikään hanke tai toimi ei ainakaan heikennä sukupuolten tasa-arvoa tai vahvista epätasa-arvoisuutta. Parhaimmillaan sukupuolianaalyysi auttaa hahmottamaan syrjinnän dynamiikkaa ja käytäntöjä eikä tyydy ainoastaan kuvaamaan epätasa-arvon tilannetta eli syrjinnän lopputulosta. Myös ikä ja vammaisuus voidaan huomioida analyysissä.

DACin gender marker -järjestelmä luokittelee kehityspoliittiset toimet kolmeen kategoriaan. Hanke saa arvon 2, jos tasa-arvo on päätavoite. Arvo 1 tarkoittaa, että tasa-arvo on osatavoite. Arvo 0:n saavat puolestaan hankkeet, joilla ei ole sukupuolivaikutuksia. Luokitus 2 edellyttää, että hankkeen kirkkaana päämääränä on sukupuolten tasa-arvon edistäminen. Sen tulee perustua

sukupuolialalyysille, joka myös ohjaa hankkeen suunnittelua, toteutusta ja tulosten seuranta. Tulosten arvioinnille on asetettu selkeät mittarit, joilla tuloksia voidaan tarkastella myös välittömiä vaikutuksia (output) pidemmälle (outcome/impact-vaiheeseen). Hankkeen tuloksista saatu tieto on eritelty sukupuolen mukaan. Lisäksi sukupuolivaikutusten seuranta ja raportointi on sisällytetty hankkeeseen. Myös luokka 1 eli merkittävä osatavoite edellyttää tavoitteenasettelussa vähintäänkin yhtä sukupuolitavoitetta ja sukupuoli-indikaattoria, joita käytetään tulosten seurannassa. Hankkeet tai ohjelmat, joista ei ole tehty sukupuolialalyysiä, tulee jättää gender marker-järjestelmän ulkopuolelle ja tilastoida erikseen.

Suomi otti gender marker -järjestelmän käyttöön 2000-luvun alkupuolella kehitysyhteistyönsä ohjauksessa ja tilastoinnissa. Se raportoi OECD:lle vuosittain sukupuolitavoitteiden saaman rahoituksen sekä toteutuneet maksatukset että uudet hankkeet. Suomi ei ole vielä siirtynyt noudattamaan vuonna 2016 uudistettuja OECD-kriteerejä. Suomen kehitysyhteistyössä on myös alueita, joihin OECD:n gender marker -järjestelmää ei sovelleta. Esimerkiksi yksityissektorin kehitysyhteistyöinstrumentit ja finanssisiioitukset vaativat vielä lähempää tarkastelua tasa-arvotavoitteiden valossa. Palaamme tähän tarkemmin seuraavissa luvuissa.

Vetoapua EU:n tasa-arvoa edistävästä toimintasuunnitelmasta

Sarjassaan toinen EU:n toimintasuunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi 2016–2020 (*EU Gender Action Plan, GAP*) sisällyttää sukupuolinäkökulman EU:n ulkosuhteisiin ja velvoittaa jäsenmaita ja unionin instituutioita toimimaan sen mukaisesti EU:ssa ja kumppanimaissa. Toimintasuunnitelma sisältää OECD:n minimikriteeristön rahoituksen seurannassa ja käytännöissä, mutta se on luonteeltaan huomattavasti laajempi. GAP muodostaa kehityksen EU:n tulkinnalle sukupuolten tasa-arvosta osana unionin arvoja sekä sitä toimeenpanevaa oikeudellista ja poliittista perustaa. Sen linjauksissa on otettu huomioon myös Pekingin toimintaohjelma, YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 (Naiset, rauha ja turvallisuus) sekä YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma eli Agenda2030. Kuten Suomen

kehityspoliittisessa selonteossa, sukupuolten tasa-arvo nähdään EU:n toimintasuunnitelmassa sekä erillisenä että läpileikkävänä tavoitteena. Sen neljä päätavoitetta on varmistaa tyttöjen ja naisten fyysinen ja psykologinen loukkaamattomuus, naisten ja tyttöjen sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien edistäminen, tyttöjen ja naisten äänen ja osallistumisen vahvistaminen sekä (EU:n) institutionaalisen kulttuurin vahvistaminen näitä tavoitteita tukevaksi.

EU:n toimintasuunnitelman vahvuutena on myös sen seurannan liittäminen kestävän kehityksen seurantaan. Euroopan komissio, EU:n korkea edustaja ja EU:n jäsenmaat kuuluvat kaikki seurantavastuun piiriin. Johtajuus, sukupuolten tasa-arvoa edistävä institutionaalinen ilmapiiri ja riittävän rahoituksen turvaaminen nähdään suunnitelman onnistumisen perusedellytyksinä. GAP edellyttää systemaattista sukupuolialalyysiä kaikissa EU:n ulkosuhdetoimissa ja sukupuolieritellyn tiedon keräämistä. Toimintasuunnitelman yksi päätavoitteista on lisätä EU:n toimien johdonmukaisuutta tasa-arvon edistämisessä. Raportointijärjestelmässä jokaiselle toimelle on määritelty mittarit ja vastuulliset tahot. Lisäksi jokaiselle tavoitteelle on määritelty temaattiset painopisteet, mittarit ja esimerkkitoimia. OECD:n gender marker -järjestelmän järjestelmällinen käyttö on tärkeä osa toimintasuunnitelman toteuttamista. Sekä komissio että jäsenmaat raportoivat järjestelmän edellyttämällä tavalla. Kunnianhimoisena tavoitteena on, että sukupuolten tasa-arvo on merkittävä tai pääasiallinen tavoite (gender marker -arvo 2 tai 1) 85 prosentissa kaikista uusista ohjelmista vuoteen 2020 mennessä. EU-maana tämä velvoittaa myös Suomea. Jos sukupuolialalyysin tuloksena on 0-tulos, tulee se aina erikseen perustella. Tämä kannustaa EU:ta ja sen jäsenmaita pohtimaan entistä tarkemmin toimiensa merkitystä sukupuolten tasa-arvon edistämisen kannalta ja pyrkimään siihen kaikessa kehityspoliitikassa.

Suomi toimi aktiivisesti EU:n toimintasuunnitelman valmistelussa, mutta sen jalkauttaminen kansalliseen politiikkaan on vielä kesken. Koska Suomi kanavoit entistä suuremman osan kehitysyhteistyövaroistaan EU:n kautta, on tärkeää, että tasa-arvon edistämiseen panostetaan entistä vahvemmin myös EU-vaikuttamisessa ja -politiikassa. Ennakkotietojen valossa Suomen EU:n kautta kanavoima tuki on vuonna 2017 ollut 211 miljoonaa euroa, mikä vastaa liki neljäsosaa koko kehitysyhteistyörahoituksesta.⁹ Samalla Suomen tulee päivittää oma toimintansa vastaamaan EU-toimintasuunnitelmassa asetettua tasoa.

⁹ Vastaava luku oli 173 miljoonaa euroa vuonna 2015 (15 % virallisesta silloisesta kehitysyhteistyön rahoituksesta). Suomen EU:n kautta kanavoitava kehitysrahoitus on sidottu EU-jäsenyyden maksuvelvoitteisiin, jolloin siihen ei ole voitu kohdistaa leikkauksia.

Aikaisemmat arviot tasa-arvosta kehitysyhteistyössä antavat aiheutta huoleen

Sukupuolten tasa-arvon toteutumista ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistumista suomalaisessa kehityspoliitikassa ja -yhteistyössä arvioitiin ensimmäisen kerran vuonna 2005.¹⁰ Evaluointi toimi myös ulkoministeriön 2003–2007 tasa-arvostrategian ja toimintasuunnitelman tilannekartoituksena. Arvioinnin mukaan ministeriössä vallitsi myönteinen ilmapiiri ja tasa-arvo tunnustettiin olennaisiksi kehitystavoitteiden kannalta. Suurin haaste liittyi kuitenkin *käytännön toteuttamiseen*. Läpileikkaavuus jäi evaluoinnin mukaan käsitteenä hämäräksi. Tämä puolestaan vaikeutti henkilöstön ymmärrystä siitä, mitä läpileikkaavuudella käytännössä tavoiteltiin. Siksi periaatetta oli vaikea soveltaa myös kehityspoliittisessa päätöksenteossa, ja osin tästä syystä tasa-arvo ja sukupuolinäkökulma jäivät usein päätöksenteon marginaaliin. Tasa-arvoasiat käsiteltiin irrallaan kokonaisuudesta myös hanke- ja ohjelmatasoilla, koska suunnittelussa ei tehty useinkaan sukupuolianalyysejä. Lisäksi arvioinnissa havaittiin, että resurssien puute hidasti oleellisesti tasa-arvostrategian toteuttamista. Henkilöstön vaihtuvuus oli toinen tunnistettu haaste. Tästä syystä arviointi painottikin koulutuksen jatkuvaa tarvetta.

Ulkoministeriön toteuttama kehityspoliitikan vuosiarvio 2004–2006 kiinnitti erityistä huomiota sukupuolten tasa-arvon poliittisen painotuksen ja rahallisen panostuksen väliseen huomattavaan ristiriitaan. Esimerkiksi Suomella ei ollut tällöin yhtään hanketta, jonka päätavoitteena olisi ollut sukupuolten tasa-arvon edistäminen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. Myöskään valtavirtaistaminen laajemmin ei ollut edennyt toivotulla tavalla. Vuosiarviossa todettiin, ettei politiikkatason sitoutuminen tasa-arvoon näkynyt konkreettisissa tavoitteissa.

Myös Valtiontalouden tarkastusviraston raportti *Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet* vuonna 2008 päätyi samanlaiseen arvioon. Ylipäänsä kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet näkyivät huonosti käytännössä, ja teemojen painoarvo oli jopa laskenut. Poliittinen painoarvo ei vaikuttanut tukipäätöksiin eikä tasa-arvo saanut painoarvonsa mukaista rahoitusta.

Ulkoministeriö vastasi Valtion talouden tarkastusvi-

raston arvioon laatimalla uuden läpileikkaavien tavoitteiden toimintaohjeen vuonna 2012. Sen mukaan läpileikkaavat tavoitteet sisällytettiin ministeriön työn ohjaukseen, hankehallinnon suunnittelu-, toteutus-, seuranta-, arviointi- ja raportointiohjeisiin. Tähän järjestettiin koulutusta ja koottiin neuvonantajista koostuva tukitiimi. Lisäksi läpileikkaavia tavoitteita ryhdyttiin käyttämään hankkeiden laadun arviointikriteereinä. Arvio tavoitteiden toteutuksesta sisällytettiin eduskunnalle vuosittain laadittavaan kehitysyhteistyökertomukseen.¹¹ Tavoitteet liitettiin osaksi poliittista vuoropuhelua, maaneuvotteluja, monenvälistä ja EU-yhteistyötä sekä kehitysviestintää.

Vuoden 2012 ohje vahvisti, että valtavirtaistaminen on sitova pääperiaate, josta poikkeaminen tulee aina erikseen perustella. Vähimmäistavoitteena on varmistaa, ettei toiminta aiheuta haittaa sukupuolten tasa-arvolle. Siksi hankekohtaisia sukupuolivaikutusten arvioita tulisi tehdä. Tasa-arvon osalta tulee asettaa selkeät tavoitteet ja indikaattorit, joilla edistystä mitataan. Lisäksi tulee määritellä konkreettiset tavoitteet ja keinot, joilla edistystä on tarkoitus saada aikaan – tai joilla varmistetaan, ettei haittaa tapahdu.

Vuoden 2012 ohje vahvisti,
että valtavirtaistaminen
on sitova pääperiaate,
josta poikkeaminen
tulee aina erikseen
perustella.

Ulkoministeriön vuonna 2017 teettämä sukupuolita-
voitteiden evaluoitavuusarvio *Impact evaluability assess-
ment and meta-analysis of Finland's support to women
and girls and gender equality 2017* todentaa aiemmin
havaittuja ongelmia.¹² Sen mukaan politiikkatason lin-
jukset eivät käänny käytännön tasa-arvotyöksi, ja suku-
puolten tasa-arvon valtavirtaistaminen on edelleen
heikkoa. Myös niissä ohjelmissa, joissa tasa-arvo on

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

¹¹ Läpileikkaavat tavoitteet; toimintaohje 16.8.2012.

¹² Evaluoitavuustutkimuksen pohjalta tehtävä varsinainen evaluointi valmistuu elokuussa 2018.

¹³ *Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspoliitikassa* – Kehityspoliittisen toimikunnan vuoden 2018 arviointi-
raporttia varten tehdyn kyselytutkimuksen tulokset, Fiant Consulting Oy 2018.

päämäärä, ovat tavoitteet ja mittarit epäselvästi määritellyjä. Ne eivät myöskään perustu systemaattiselle sukupuolianaalyysille. Nämä puutteet vaikeuttavat oleellisesti myös painopisteen vaikutusarviointia ja pitkän aikavälin kestävä kehityksen tulosten todentamista.

Aikaisemmissa arvioissa todetut haasteet motivoivat osaltaan myös Kehityspoliittisen toimikunnan toteuttamaa kyselytutkimusta tänä vuonna.¹³ Kyselytutkimuksessa selvitettiin, miten sukupuolten välisen tasa-arvon sekä naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien edistäminen osataan huomioida ulkoministeriön sekä Suomen kahdenvälisen yhteistyömaiden suurlähetystöjen virkamiesten ja päällikköjen kehityspoliittisessa työssä. Selvitys toteutettiin yhteistyössä ulkoministeriön kanssa, ja sen tulokset ovat myös ministeriön käytettävissä. Kysymysten laadinnassa ja tulosten alustavassa analyysissä vertailukohtana hyödynnettiin soveltuvilta osin tämän luvun alussa esiteltyä *Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation Report* (2005) -selvitystä.

Vertailukelpoisilta osiltaan vuoden 2018 kyselyn

tulokset olivat hyvin samansuuntaisia kuin yli kymmenen vuotta sitten. Uusi selvitys todentaa, että vastaajien mielestä Suomen kehityspoliittikka antaa vahvan tuen sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja että tasa-arvon valtavirtaistaminen on kehitystavoitteiden saavuttamisen edellytys. Vastaajien mukaan ilmapiiri ulkoministeriössä ja edustustoissa on myönteinen tasa-arvotyölle. Vastaajat, joista valtaosa oli virkamiehiä ja neuvoantajia, ovat selvästi sitoutuneita teeman edistämiseen. Tähän on myös ylimmän johdon tuki. Sitoutumisesta huolimatta suurimpina haasteina nähdään edelleen riittämättömän rahoitus ja pienet henkilöstöresurssit, konkreettisen perusohjeistuksen ja analyysin puute sekä koulutustarpeet. Johtotason vastausprosentti jäi huomattavan heikoksi, mikä vaikeuttaa tulosten yleistettävyyttä. Kenties merkittävin selvityksen havainto on se, ettei tasa-arvoa kuitenkaan edistetä riittävän johdonmukaisesti kaikessa kehitysyhteistyössä ja -politiikassa, eikä painopisteelle kohdennu sen painoarvoa vastaavaa rahoitusta. Tähän palaamme seuraavissa luvuissa sekä visiossamme. ■

KPT:n suositukset:

- Sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamiseen tulee sitoutua nykyistä vahvemmin ja velvoittavammin hallinnon jokaisella tasolla ja noudattaa kansainvälisiä sopimuksia ja parhaita käytäntöjä.
- Kaikessa kehitysyhteistyössä tulee tehdä sukupuolianaalyysi ja käyttää systemaattisesti OECD DACin vuoden 2016 gender marker – järjestelmää. Lisäksi ulkoministeriön tulee harkita sukupuolianaalyysin syventämistä siten, että sen avulla voitaisiin entistä paremmin tunnistaa haavoittuvat ryhmät ja kohdentaa kehitysyhteistyön toimet hyödyttämään erityisesti näitä.
- Tehdyn tasa-arvotyön jatkuvuus on varmistettava yli hallituskausien ja henkilövaihdosten. KPT:n seuraava

Suomen kehityspoliittikan tila 2019 -arvio käsittelee tätä teemaa.

- Ulkoministeriön tulee ottaa OECD-DACin, KPT:n ja UM:n toimeksiantamien evaluaatioiden suositukset huomioon kehityspoliittikan toteutuksessa ja raportoinnissa nykyistä velvoittavammin. Ohjelmien evaluoinneissa tulee kiinnittää huomiota tulosten ja vaikutusten arviointiin sukupuolen ja iän mukaan.
- Suomen tulee sitoutua EU:n tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman tavoitteeseen, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvon tulee olla joko merkittävä osa- tai pääasiallinen tavoite 85 prosentissa kaikista uusista ohjelmista vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi kaikilla toimilla tulee pyrkiä edistämään sukupuolten tasa-arvoa.



Aiempia KPT:n suosituksia sukupuolten tasa-arvosta kehitysyhteistyössä

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) on ottanut jo pitkään järjestelmällisesti kantaa sukupuolten tasa-arvoon Suomen kehityspolitiikassa ja peräänkuuluttanut lisätöimiä läpileikkaavien tavoitteiden toteuttamiseksi.

Esimerkiksi vuoden 2006 vuosiarviossa KPT vaati sukupuolten tasa-arvokysymysten valtavirtaistamista kaikkeen kehityspolitiikkaan. Myös naisten ja tyttöjen oikeuksia edistäviä erillishankkeita toivottiin lisää.

Kaksi vuotta myöhemmin KPT muistutti jälleen, että läpileikkaavien teemojen avulla yhteiskunnan syrjäytyneitä tahoja, kuten tyttöjä ja naisia, on saatava mukaan kehitykseen entistä kattavammin.

”Kun läpileikkaavat teemat otetaan huomioon kaikkien sektorien kehitysyhteistyötä suunniteltaessa, pystytään parhaalla mahdollisella tavalla varmistamaan, että kehitysyhteistyöstä hyötyy yhteiskunnan koko kirjo”, KPT perustelee vuoden 2008 vuosiarviossa.

Samassa yhteydessä KPT kuitenkin myönsi, että läpileikkaavien teemojen sisällyttäminen kehitysyhteistyöhön on haastavaa ja vaatii jatkuvaa työtä. Läpileikkaavuus ei saa jäädä vain tekniseksi toimeksi, jossa ohjelma- tai hankesuunnitelmiin lisätään erilliset kappaleet kunkin teeman merkityksestä ohjelman toimeenpanossa.

”Marginalisoituneet ryhmät, kuten eri vähemmistöt sekä tytöt ja naiset, on saatava mukaan tasa-arvoisina toimijoina kehitysyhteistyön koko prosessiin, niin suunnitteluun ja toteutukseen kuin valvontaan”, KPT toteaa.

Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön lisäksi KPT on kannustanut varmistamaan läpileikkaavien tavoitteiden huomiointia (ml. seksuaaliterveys) myös EU:ssa.

”Suomen on EU-puheenjohtajuuskaudellaan varmistettava läpileikkaavien teemojen huomioonottaminen

Suomen erityisosaamista hyödyntäen”, KPT toteaa vuoden 2006 vuosiarviossa.

KPT on ohjeistanut näissä asioissa myös Suomen YK-politiikkaa.

”Suomen tulee rajata selkeämmin YK:ssa ajamansa tavoitteet. Tasa-arvon edistäminen on luonnollinen toiminta-alue. Suomen tulee tukea erityisesti tasa-arvonäkökulman toimeenpanoa läpileikkaavana teemana kaikessa YK:n toiminnassa”, KPT linjaa vuoden 2007 vuosiarviossa.

Samassa vuosiarviossa kiirehditään myös kansallista ohjeistusta YK:n naiset, rauha ja turvallisuus 1325 -pöytälauselman pohjalta.

KPT on ollut jo pitkään huolissaan siitä, etteivät Suomen linjaukset ja lupaukset tasa-arvon edistämisestä näy riittävästi käytännön kehitysyhteistyössä ja resursien jakautumisessa.

”Ulkoministeriön tulee lisätä raha- ja henkilöresursseja, seurantamekanismeja sekä koulutusta läpileikkaaville teemoille”, KPT esittää vuoden 2006 vuosiarviossa.

Vuoden 2015 vuosiarviossa KPT arvioi, etteivät hallitusohjelman lupaukset ja kehityspoliittisen ohjelman painopisteet näy yksiselitteisesti kehitysyhteistyörahoituksen kohdentamisessa. Läpileikkaavien tavoitteiden haasteena on puolestaan edelleen konkreettisten tulosten todentaminen.

Samassa vuosiarviossa KPT peräänkuulutti kehityspolitiikalle pitkän aikavälin perustaa, sillä hallituskausittain vaihtuva kehityspoliittinen ohjelma ei palvele pitkän aikavälin tavoitteita tai tarjoa riittävää ohjausta niiden saavuttamiseksi. Siksi on tärkeää, että kehityspolitiikan tärkeimmät tavoitteet ja toimintaperiaatteet, kuten tasa-arvon edistäminen, tulee vakiinnuttaa pysyvämmälle tasolle. Yksi vaihtoehto on kehitysyhteistyölaki.



Miten Suomi edistää tasa-arvoa kehitysmaissa tällä hallituskaudella?

YK:n toimintaohjelma Agenda2030 ohjaa Suomen tasa-arvotyötä kehitysmaissa. Kansallinen kestävän kehityksen toimintasuunnitelma (2017) ja kehityspoliittinen selonteko (2016) puolestaan kertovat, mihin olemme sitoutuneet tällä hallituskaudella. Rahallinen tuki tasa-arvotyölle on kuitenkin vähentynyt.

I lman naisten aseman vahvistamista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa mikään kehitys ei voi olla kestävää. Tämä ajatus on ollut mukana kestävä kehityksen ytimessä sen alusta saakka.¹⁴ YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelman eli Agenda2030:n päättöslauselma linjaa, että koko toimintaohjelman ja sen 17 tavoitteen päämääränä on tehdä ihmisoikeuksista totta kaikille, saavuttaa sukupuolten välinen tasa-arvo ja vahvistaa kaikkien naisten ja tyttöjen oikeuksia sekä mahdollisuuksia. Tämä linjaus koskee siis koko kestävää kehitystä, ei pelkästään yksittäisiä tavoitteita. Se myös velvoittaa kaikkia YK:n jäsenmaita. Agenda2030 edellyttää systemaattista sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista kestävä kehityksen toimeenpanossa kaikkien tavoitteiden ja alatavoitteiden osalta.¹⁵ Kuitenkin näkyvin rooli on kestävä kehityksen erillisellä tasa-arvo- ja naisten ja tyttöjen voimaantumistavoitteella (tavoite 5). Tämän lisäksi naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet on huomioitu suurimmassa osassa muita tavoitteita omina alatavoitteinaan.

Kestävä kehityksen tasa-arvotavoitteen alle yhdistyvät aikaisempien YK:n vuosittuhtavoitteiden, naisten aseman ja oikeuksien sekä väestökonferenssien keskeisiä päämääriä. Tavoite linjaa sukupuolten välisen tasa-arvon sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien ja mahdollisuuksien vahvistamisen universaaliksi pyrkimykseksi. Tätä päätavoitetta tarkentaa kaikkiaan kuusi alatavoitetta. Ne kieltävät kaikenlaisen naisiin ja tyttöihin kohdistuvan syrjinnän kaikkialla (5.1). Tavoitteena on myös kaikenlaisen naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan, kuten ihmiskaupan ja seksuaalisen tai muun hyväksikäytön lopettaminen julkisissa ja yksityisissä yhteyksissä (5.2). Samoin vaaditaan kaikkien haitallisten käytäntöjen, kuten lapsi- ja pakkoavioliitosten sekä naisten sukupuolielinten silpomisen lopettamista (5.3). Tavoitteissa peräankuulutetaan myös palkattoman hoito- ja kotityön tunnustamista sekä julkisten palvelujen, infrastruktuurin ja sosiaaliturvan tarjoamista. Niissä halutaan myös edistää jaettava vastuuta kodista ja perheestä kansallisten erityispiirteiden mukaisesti (5.4). Lisäksi naisille tulee taata täysivaltainen ja tehokas osallistuminen sekä yhtäläiset johtamismahdollisuudet kaikilla päätöksenteon tasoilla politiikassa, taloudessa ja julkisessa elämässä (5.5). Erityisen merkittävää on, että YK:n jäsenmaiden erimielisyyksistä huolimatta tasa-arvotavoitteeseen saatiin alatavoite, jonka mukaan valtioiden tulee taata yhtäläiset mahdollisuudet seksuaali- ja lisääntymisterveyteen sekä lisääntymisoikeudet kansainvälisen väestö- ja

kehityskonferenssin toimintaohjelman ja Pekingin toimintaohjelman sekä niiden arviointikonferenssien päätösasiakirjojen mukaisesti (5.6).

Tasa-arvotavoite sisältää myös kolme muuta oikeusperustaista täydennystä. Niiden mukaan kaikkien maiden tulee toteuttaa uudistuksia, joilla naiset saavat yhtäläiset oikeudet taloudellisiin resursseihin, maan ja muunlaisen omaisuuden omistajuuteen sekä hallintaan, rahoituspalveluihin, perintöön ja luonnonvaroihin kansallisten lakien mukaisesti (5.a). Valtioiden edellytetään myös tehostavan mahdollistavan teknologian – erityisesti tieto- ja viestintätekniologian – käyttöä naisten oikeuksien ja mahdollisuuksien vahvistamisessa (5.b). Tavoitteena on myös kehittää ja vahvistaa järkeviä

Tavoite linjaa
sukupuolten välisen
tasa-arvon sekä naisten
ja tyttöjen oikeuksien
ja mahdollisuuksien
vahvistamisen
universaaliksi
pyrkimykseksi.

käytäntöjä ja toteuttamiskelpoista lainsäädäntöä, jolla edistetään sukupuolten tasa-arvoa sekä naisen ja tyttöjen oikeuksia ja mahdollisuuksia kaikilla tasoilla.

Sukupuolten tasa-arvo linkittyy lisäksi yli 30:een kestävä kehityksen osatavoitteeseen. Tavoitteet ovat linkittyneet toisiinsa, ja eri tavoitteiden toteutuminen riippuu muiden tavoitteiden toteutumisesta. Agenda2030-neuvotteluissa Suomi ajoi tätä linjaa. Lisäksi Suomen aktiivisuudella on ollut erityinen rooli tavoitteiden sisällöissä. Esimerkiksi terveystavoitteen sisällä tehtiin merkittävää työtä sen eteen, että seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyvä osatavoite (3.7) on mukana poliittisesta vastustuksesta huolimatta. Sen mukaan maiden tulee taata

¹⁴ *Our Common future*, The Brundtland Report 1987; sekä *Rion julistus ja Agenda 21*

¹⁵ *Agenda2030*: paragraafi 20.

vuoteen 2030 mennessä kaikille pääsy seksuaali- ja lisääntymisterveyden palvelujen, kuten perhesuunnittelun, tiedottamisen ja koulutuksen, piiriin sekä varmistaa lisääntymisterveyden ottaminen mukaan kansallisiin strategioihin ja ohjelmiin. Suomella oli merkittävä rooli Agenda2030-neuvotteluissa, että tämä muotoilu jäi voimaan. Suomi pystyi tässä hyödyntämään presidentti Tarja Halosen aiemmin tekemää merkittävää kansainvälistä työtä teeman puolesta.

Sukupuolten tasa-arvo linkittyy myös vahvasti ilmastomuutoksen vastaisiin toimiin (tavoite 13), joka on myös Suomen kehityspolitiikan läpileikkaava tavoite. Suomi tukee tasa-arvokysymysten valtavirtaistamista kansainvälisissä ympäristö- ja ilmastopöytäkirjoissa ja kansallisissa ilmastosuunnitelmissa.

Suomen Agenda2030-suunnitelma velvoittaa tasa-arvon edistämiseen

Suomen ja muiden kehittyneiden maiden tulisi huomioida Agenda2030:n tavoitteet sekä kansallisissa suunnitelmissaan että kehittyvien maiden kumppaneina. Kumppanina Suomi tukee johdonmukaisesti kehitysmaiden omia pyrkimyksiä tavoitteiden edistämiseksi ja pidättäytyy toimista, jotka voisivat vaikuttaa niihin negatiivisesti. Kehitysyhteistyö ja -rahoitus ovat tässä keskeinen väline. Vieläkin tärkeämpää on se, että kaikki Suomen kansalliset ja kansainväliset toimet ovat linjassa Agenda2030:n tavoitteiden kanssa. Tähän Suomi on myös sitoutunut. Päävastuu kestävästä kehityksestä ja sen rahoittamisesta säilyy kullakin valtiolla itsellään. Siksi kestävä kehitys vaatii rahavirtoihin, kuten verotuloihin sekä kansainvälisestä kaupasta ja investoinneista kehitykselle jäävään taloudelliseen hyötyyn, tulee kiinnittää erityistä huomiota ja KPT:n edellinen arviointi (2017) tarjoaa suosituksia tähän. Tämä edellyttää erityisesti kaikkein köyhimmät maat huomioivaa kansainvälistä talouspolitiikkaa, kehitysvaikutuksia tuottavaa kaupankäyntiä, suuryritysten julkista maa-kohtaista veroraportointia, läpinäkyvyyttä, korruption kitkemistä sekä hyvää hallintoa ja tulonjakopolitiikkaa kansallisella ja kansainvälisellä tasolla.

Suomen kestävä kehitys politiikka perustuu hallituksen Agenda2030-toimintasuunnitelmaan

Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalisti toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kestävä kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Se valmistui alkuvuodesta 2017 ja kattaa sekä Suomen kansalliset että kansainväliset toimet kestävä kehityksen edistämiseksi tällä hallituskaudella. Toimeenpanon periaatteet — pitkäjänteisyys, johdonmukaisuus ja osallistavuus — sekä seuranta- ja arviointijärjestelmä määritellään vuoteen 2030 asti. Taustalla on kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumus *Suomi, jonka haluamme 2050.*

Suomen kehityspolitiikka on osa tätä kokonaisuutta. Sen perustana on helmikuussa 2016 hyväksytty Valtioneuvoston selonteko *Suomen kehityspolitiikka – yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestävä kehitystä.* Linjauksen valmistelu ajoittui samanaikaisesti YK:n Agenda2030:n viimeistelyn ja hyväksymisen kanssa. Kehityspolitiikan painopisteet oli kuitenkin määritelty jo aiemmin vuoden 2015 hallitusohjelmassa. Niistä ensimmäinen on tyttöjen ja naisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen. Toisin kuin kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksella, Suomen kehityspolitiikalta puuttuu vastaava pitkän aikavälin visio, mikä vähentää suunnitelmallisuutta ja johdonmukaisuutta.

Agenda2030-toimintasuunnitelman mukaan painopisteinä kotimaassa ovat *"Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi"* sekä *"Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi"*. Suomi sitoutuu edistämään näitä teemoja myös globaalisti ja muun muassa tukemaan kehitysmaiden ilmastotoimia Pariisin ilmastopöytäkirjan mukaisesti. Tässä yhteydessä Suomi painottaa kaikkien kansalaisten, erityisesti naisten ja nuorten osallistumismahdollisuuksia ilmastotyöhön ja siihen liittyvään päätöksentekoon. Vastaavasti Suomi sitoutuu itse ilmastomuutoksen huomioimiseen kaikessa kehityspolitiikassa. Hallituskauden aikana käytettävissä olevat 530 miljoonan euron finanssijoitukset on määrä kohdistaa merkittävältä osin ilmastorahoitukseen, jossa tulisi siis huomioida myös naisten ja nuorten rooli. Toimintasuunnitelman mukaan yksityisen sektorin kehitysrahoittajat, kuten Finnfund, edistävät tätä suuntausta. Finnfundin rahoituksesta noin 60 prosenttia suuntautuu ilmastohankkeisiin. Suomi ei kuitenkaan linjaa tasa-arvonäkökulmaa toimien suunnittelussa tai rahoituksessa. Suomi ei myöskään systemaattisesti mittaa näiden toimien vaikutuksia naisen asemaan ja oikeuksiin. Lisäksi painotus finanssimuotoiseen tukeen vaikuttaa todennäköisesti Suomen ilmastorahoituksen jakautumiseen sopeutumisen ja hillinnän välillä siten, että

ilmastonmuutoksen vaikutuksiin sopeutumisen osuus rahoituksesta laskee Pariisin sopimuksen vastaisesti.

Hallituksen toimintasuunnitelma vahvistaa Suomen sitoutumisen yhdenvertaisuuden, tasa-arvoisuuden sekä naisten ja tyttöjen aseman edistämiseen globaalisti. Suunnitelma nostaa nämä teemat ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaikuttamistyön "vahvaksi kärjeksi". Suunnitelmassa ei eritellä vastuutahoja, mutta valtaosa tavoitteista osuu kehitysyhteistyön ja -politiikan alle. Toimintasuunnitelmassa kuitenkin näkyy ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä kauppapolitiikan keskeisyys kestävän kehityksen saavuttamisessa. Yhdistävä teema kaikille ulkosuhdealoille ovat ihmisoikeudet. Suunnitelma linjaakin, että Suomi toteuttaa aktiivista ihmisoi-
keuspolitiikkaa, jossa korostuvat yhdenvertaisuus, tasa-
arvo ja osallistumisoikeudet.

Toimintasuunnitelma nostaa esimerkeiksi tärkeitä teemoista osallistumisen poliittiseen päätöksentekoon, naisten taloudellisen voimaantumisen (ml. yrittäjäyys, johtajuus ja oikeus koulutukseen), seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien takaamisen kaikille sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn. Suomi kiirehtii myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325:n (Naiset, rauha ja turvallisuus) toimeenpanoa, mukaan lukien naisten osallistumisen rauhanvälitykseen. Suunnitelmassa korostetaan, että Suomi keskittyy YK-rahoitustaan naisten ja tyttöjen aseman kannalta tärkeimmille YK-järjestöille, joiden keskeisenä tehtävänä on kehittyvien maiden tukeminen Agenda2030:n toimeenpanossa ja joiden merkittävimpiin rahoittajiin Suomi kuuluu.

Hallituksen toimintasuunnitelma tukee myös tavoitetta ihmisarvoisen työn toteutumisesta kaikkialla maailmassa osana kestävän, osallistavan kasvun ja työllisyyden kehittämistä kaikille. Tähän kuuluvat toimet pakkotyön ja lapsityön, erityisesti sen pahimpien muotojen poistamiseksi. Myös työelämän tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä sukupuolten samapalkkaisuutta edistetään. Sama pätee työntekijöiden yhdistymisva-
pauteen ja työturvallisuuteen. Näitä tavoitteita tuetaan YK-järjestelmän (työjärjestö ILO) ja globaalien tason ohella myös EU:n toimin sen kehitysyhteistyössä sekä eräissä EU:n kauppapolitiittisissa välineissä. Tavoitteena on myös tukea työtä koskevien kansallisten lakien ja niiden toimeenpanon kehittämistä, jotta ne vastaavat kansainvälisiä standardeja kaikkialla maailmassa.

Toimintaohjelman keskeiset toimenpiteet -osiossa

viitataan kehityspoliittisen selonteon toimeenpanoon ja Suomen kehitysyhteistyön arvojen ja periaatteiden pitkäjänteiseen noudattamiseen. Lisäksi toimintaohjelma linjaa, että kehitysrahoituksen osalta tulee ottaa huomioon Suomen sitoumus virallisen kehitysavun BKTL-osuuden nostamisesta 0,7 prosenttiin ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin vähintään 0,2 prosenttia BKTL:stä.¹⁶

Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuk-
selle ja Agenda 2030:n toteuttamiselle on luotu kansalli-
set indikaattorit. Seurannassa on mukana muun muassa
työelämän globaaliin vastuuseen liittyviä mittareita, liit-
tyen esimerkiksi lapsityön ehkäisyyn. Yhtenä mittarina
on myös Suomen ilmasto- ja ympäristörahoitus. Sen sijaan indikaatto-
rikoelmassa ei seurata naisille ja tytöille kohdennetun
kehitysrahoituksen osuutta, eikä tämä painopiste näy
suoraan kansallisessa seurannassa.

Mitä Suomi tavoittelee tasa-arvon edistämisessä?

Kehityspoliittisen selonteon mukaan naisten ja tyttö-
jen oikeuksien ja aseman vahvistaminen on kehityspo-
liitiikan ensimmäinen painopiste. Sen on määrä tukea
erityisesti YK:n Agenda2030:n tavoitetta 5, joka tähtää

Hallituksen
toimintasuunnitelma
vahvistaa Suomen
sitoutumisen
yhdenvertaisuuden,
tasa-arvoisuuden sekä
naisten ja tyttöjen
aseman edistämiseen
globaalisti.

¹⁶ Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta *Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017.

sukupuolten tasa-arvoon sekä naisten ja tyttöjen oikeuksien ja mahdollisuuksien vahvistamiseen. Selonteko linjaa sukupuolten epätasa-arvon yhdeksi kehitysmaiden suurimmista ongelmista. Asian korjaaminen vahvistaisi koko yhteiskuntaa ja auttaisi muiden kehitystavoitteiden saavuttamista.

Selonteon mukaan Suomi tukee toiminnallaan sitä, että:

- naiset ja tytöt ovat paremmin koulutettuja ja ammattitaitoisempia
- naiset ja tytöt pääsevät kattavaan, laadukkaaseen ja sukupuolinäkökulman kaikessa toiminnassa huomioivaan perusopetukseen, keskitason koulutukseen sekä ammatti- ja korkeakoulutukseen.
- naiset ja tytöt voivat käyttää laadukkaita peruspalveluja useammin
- naiset ja tytöt pääsevät paremmin laadukkaiden peruspalveluiden, varsinkin terveys-, koulutus- ja sosiaalipalvelujen käyttäjiksi.
- naisten ja tyttöjen vaikuttaminen poliittiseen päätöksentekoon ja osallistuminen taloudelliseen toimintaan lisääntyy
- naisilla ja tytöillä on paremmat mahdollisuudet ja taidot osallistua poliittiseen sekä elinkeinoja, luonnonvarojen käyttöä ja taloutta koskevaan päätöksentekoon ja taloudelliseen toimintaan.
- useampien naisten ja tyttöjen oikeus tehdä heitä itseään koskevia päätöksiä toteutuu ja heihin kohdistuva väkivalta ja hyväksikäyttö vähentyvät
- naisten ja tyttöjen itsenäisyys ja oikeus päättää omista asioistaan lisääntyvät, kun heidän tietoisuutensa ja mahdollisuutensa vaatia omia oikeuksiaan ja tehdä itseään koskevia päätöksiä paranee. Miehet ja pojat osallistuvat yhä aktiivisemmin sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen. Lisäksi naisiin ja tyttöihin kohdistuvaan väkivaltaan ja hyväksikäyttöön sekä ihmiskaupan vastustamiseen kohdennettavia toimia ja palveluita parannetaan.

Miten Suomi lupaa toimia, jotta tavoitteisiin päästään?

Kehityspoliittisen selonteon mukaan Suomen lähestymistapa nojaa toimiin, jotka vaikuttavat *suoraan sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä naisten ja tyttöjen tietotaitoon ja mahdollisuuksiin*. Suomen tavoitteena on edistää maiden kykyä kunnioittaa, suojata ja edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia, mukaan lukien lisääntymis- ja seksuaaliterveys sekä -oikeudet. Myös oikeuksien toteutumisen esteitä luvataan poistaa. Lisäksi Suomi on sitoutunut tukemaan kehitysmaiden yksityissektoria ja sen kansainvälisiä yhteistyötahoja, jotta ne parantaisivat naisten mahdollisuuksia työllistyä, toimia yrittäjinä, omistaa ja osallistua talouselämään.¹⁷ Suomi tukee naisten asemaa edistäviä järjestöjä. Selonteko nostaa myös EU:n kansainvälisen vaikuttamisen merkittäväksi kanavaksi. Suomi lupaa vaikuttaa siihen, että kansainväliset normit ja toimintatavat luovat kestävä pohjan naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiselle.

Tämän hallituskauden kehityspoliittinen selonteko on tarkoitettu itsenäiseksi poliittiseksi linjaukseksi, jonka tueksi ei ole laadittu toimintaohjetta. Se on luonteeltaan hyvin yleinen. Selonteko ei mainitse valtavirtaistamista terminä eikä edellytä sukupuolianalyysiä tai OECD:n gender markereiden käyttöä. Kehityspoliitiikan peruslähtökohtia ja kestäviä arvoja käsittelevässä osiossa kuitenkin linjataan, että kaiken toiminnan suunnittelussa ja toteutuksessa huomioidaan Suomen arvot ja periaatteet sekä kansainväliset velvoitteet. Tämä tehdään riippumatta siitä, millä alalla tai missä ja kenen toimesta kehityspoliittikkaa tai -yhteistyötä harjoitetaan. Arvot ja periaatteet luovat toiminnalle pitkän aikavälin suuntaviivat ja ne kantavat hallituskaudesta toiseen. Sukupuolten välinen tasa-arvo ja ihmisoikeudet ovat osa tätä hyvin laajaa kokonaisuutta, jonka seurattavuus on erittäin haasteellista.

Vaikka tavoitteenasettelussa korostuu sana *oikeudet*, kehityspoliittisessa selonteossa sitä ei avata tarkemmin. Selonteko viittaa YK:n ihmisoikeusjulistukseen ja määrittää ihmisoikeuksien toteutumisen kehityspoliitiikan keskeiseksi tavoitteeksi. Tarkoitus on "vahvistaa ihmisten ja viranomaisen *kykyä edistää* ihmisoikeuksia sekä varmistaa, ettei kehitysyhteistyö syrji ja että ihmisillä on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon".

Kestävien arvojen yhteydessä mainitaan lasten oikeudet yleisesti, mutta tätä ei avata. Tavoite on nimetty "Naisten ja tyttöjen oikeudet ja asema" Agenda2030:n tavoitteen mukaan. Tyttöjen oikeuksia ei kuitenkaan määritellä, vaan ne jäävät osaksi naisten tai lasten oikeuksia. Tytöt mainitaan naisten rinnalla myös läpileikkaavien tavoitteiden yhteydessä. Syvempää tarkastelua tyttöjen tilanteesta on kuitenkin hyvin vähän, ja heidän erityistarpeensa jäävät selonteossa näkymättömiksi.

Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta on keskeistä huomioda, että perinteinen tasa-arvotyö, jossa kaikkia naisia tai tyttöjä lähestytään yhteinäisenä ryhmänä, ei ole tehokasta. Se ei kohdistu niihin tekijöihin, jotka pitävät yllä eriarvoisuutta ja epätasa-arvoa. Siksi Suomen kehityspolitiikan tulee kyetä soveltamaan entistä systemaattisemmin niin kutsuttua intersektionaalista lähestymistapaa, jossa eriarvoisuuden eri ulottuvuuksia – muun muassa sukupuolta, ikää, vammaisuutta, sosiaalista asemaa ja varallisuutta – tarkastellaan yhdessä. Myös Suomen yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolait tukevat tätä lähestymistapaa.

Suomen tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kunnianhimoisia ja kattavat hyvin Agenda2030:n tasa-arvotavoitteiden eri ulottuvuuksia (ks. 27 ja 30). Tarkoitus on, että Suomen toiminta tukee kehityksensä omia pyrkimyksiä kohti näitä tavoitteita. Selonteko ei kuitenkaan kerro tarkemmin, missä, miten ja millä mittakaavalla Suomen on määrää niitä edistää. Se ei myöskään erittele, minkä tyyppiseen muutokseen ja vaikuttavuuteen tavoitteilla pyritään tai kuinka tätä muutosta seurataan.

Kehityspolitiikan painopisteitä avaavassa osassa selonteko painottaa, että tasa-arvo otetaan huomioon kaikessa kehityspolitiikassa. Erityisenä teemana mainitaan naisten osallistuminen, suojeleminen ja oikeudet konfliktitilanteissa ja ratkaisussa kansainvälisten sopimusten ja YK:n päätösten, kuten päätöslauselma 1325:n mukaisesti. Selonteko ei kuitenkaan linjaa, *miten* Suomi huolehtii tasa-arvon huomioimisesta tai seuraa sitä naisten ja tyttöjen osalta. Huolena on, että Suomi lupaa paljon sellaista, mitä ei käytännössä viedä eteenpäin tai mihin ei ole yksinkertaisesti resursseja. ■

KPT:n suositukset:

- Tasa-arvotavoitteiden edistymisestä tulee raportoida koko kehityspolitiikan osalta eduskunnalle osana Agenda2030-selonteon seurantaa ja kehityspolitiikan tulostiedot.
- Suomen tasa-arvotavoitteet vaativat toteutuakseen kehityspolitiikasta selontekoa tarkempaa strategista ohjausta. Ulkoministeriön tulee selvittää, millä konkreettisilla keinoilla ja millä resursseilla Suomi tavoitteisiin pyrkii.
- Hallituksen tulee esittää aikataulu, jonka puitteissa Suomi nostaa virallisen kehitysavun BKTL-osuuden 0,7 prosenttiin ja suuntaa vähiten kehittyneisiin maihin vähintään 0,2 prosenttia BKTL:stä.
- Eduskunnalle tulee tulostiedon yhteydessä kertoa, kuinka paljon varoja on osoitettu kuhunkin painopisteeseen ja miten kukin painopiste tukee tasa-arvotavoitetta. Kehityspolitiikan tulostiedot eri toimialoilla tulee eritellä sukupuolten mukaisesti.
- Ulkoministeriön tulee varmistaa, että sen kehityspolitiikka huomioi samanaikaisesti eriarvoisuuden eri ulottuvuuksia, kuten sukupuolta, ikää, vammaisuutta, sosiaalista asemaa ja varallisuutta. Tyttöjen tulisi olla näkyvämpi ja selkeästi määritelty osa kehityspolitiikan ensimmäistä painopistettä ja myös muiden painopisteiden toteutusta. Suomen tulisi laatia tarkennettu tyttöjä koskeva ohjeistus selkeyttämään tätä.



Naiset ja tytöt faktojen valossa:

miten Suomi toteuttaa tavoitteitaan?

Nykyisen hallituskauden kokonaiskuva on ristiriitainen. Suomi nosti naiset ja tytöt kehityspolitiikan kärkeen, mutta samaan aikaan painopisteen rahoituksesta leikattiin yli 40 prosenttia. Suomi vie eteenpäin kunnianhimoisia tavoitteita myös yhä pienemmillä henkilöresursseilla. Kunnianhimo kutistuu usein käytännössä, eikä tasa-arvo näy riittävän johdonmukaisesti kaikessa kehitysyhteistyössä, kuten finanssisijoituksissa.

4a) Ristiriitainen lähtökohta: naiset ja tytöt painopisteeksi, mutta rahoitus romahti

Tärkeä painopiste tarvitsee selkeät suuntaviivat

Suomen kehityspolitiikkaa ohjaavien neljän painopisteen tarkoituksena on terävöittää kehityspolitiikan profilia ja auttaa keskittämään toimintaa niiden ympärille. Painopisteet tulivat voimaan keväällä 2016, jolloin kehityspoliittisen selonteon toimeenpano käynnistyi. Painopisteet ovat tärkeä poliittisen viestinnän väline sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien nostaminen ensimmäiseksi painopisteeksi on jo itsessään viesti. Selonteko ei kuitenkaan linjaa sitä virallisesti tärkeimmäksi, vaikka siitä keskusteltaessa naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistamiseen viitataan usein kehityspolitiikan ykköstavoitteena. Tämä luo myös odotuksia. Niiden lunastamista on oleellisesti vaikeuttanut se, että painopisteet julkistettiin tilanteessa, jossa hallitus oli puoli vuotta aiemmin leikannut kehitysyhteistyön määrärahoja yhteensä 300 miljoonaa euroa. Leikkausten vuoksi Suomen resurssit kehitysmaiden tasa-arvon edistämiseen laskivat hälyttävästi edellisestä hallituskaudesta. Samaan aikaan tavoitetaso kuitenkin nousi.

Kehityspoliittinen toimikunta on aiemmin linjannut, että painopisteiden merkitys tulisi näkyä rahoituksessa, henkilöstöresursseissa sekä Suomen poliittisessa vaikuttamistyössä. Painopisteet eivät myöskään toteudu itsestään, vaan ne vaativat suunnitelmallisuutta ja ohjausta. Tämä edellyttää johtajuutta ja vahvaa omistajuutta myös hallinnon sisällä. Tavoitteena on, että painopisteitä seurataan ja arvioidaan jatkuvasti.¹⁸ Niistä raportoidaan säännöllisesti eduskunnalle ja suuremmalle yleisölle avoimesti ja selkeästi. Hallitus on sitoutunut tekemään ensimmäisen tulosraportin vuoden 2018 loppuun mennessä eduskunnalle. Se kattaa myös naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien edistämisen.

Kehityspoliittisen selonteon mukaan painopisteet näkyvät johtamisessa, kehitysyhteistyön maaohjelmissa ja vaikutussuunnitelmissa sekä niiden ohjeistuksessa ja tuloseurannassa. Tälle ei ole kuitenkaan luotu julkista suunnitelmaa, mikä helpottaisi painopisteen seurantaa ulkoministeriön ulkopuolella. Siksi painopisteestä on vaikea saada kokonaiskuvaa. Vaikka kehityspoliittinen selonteko antaa puitteet, se ei kuitenkaan ohjaa henkilöstöä käytännön työssä.¹⁹ Myös OECD on Suomen vertaisarviossa kiinnittänyt huomiota tähän puutteeseen.²⁰ OECD:n mukaan selkeä strategia auttaisi myös tarkentamaan painopistelle annettuja tavoitteita, helpottaisi niiden arviointia ja auttaisi Suomea tekemään yhteistyötä muiden avunantajien ja kohdemaiden kanssa.

Käytännössä ulkoministeriö on määritellyt painopisteen toteuttamisen tavoitteet ja seurannan suoraan maaohjelmiin, vaikuttamissuunnitelmiin ilman kuvaa painopisteen kokonaisuudesta. Yksittäisten ohjelmien valmistelussa henkilökunta hyödyntää oman harkintansa mukaan ennen nykyistä selontekoa laadittua ohjeistusta ja koulutusmateriaalia. Tähän liittyy esimerkiksi ohjeistus sukupuolianalyysin laatimisesta ja läpileikkaavuudesta, mutta näiltä ohjeilta puuttuvat velvoittavuus sekä systemaattinen koulutus ja käyttö.²¹ Ilman yhdenmukaista ohjeistusta ja ohjausta sukupuolinäkökulman soveltaminen jää pitkälti yksittäisen ulkoministeriön virkamiehen osaamisen ja tulkinnan varaan. Tämä voi heikentää työn tuloksellisuutta sekä kansallista ja kansainvälistä seurattavuutta.

Sen lisäksi, että naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet muodostavat oman painopisteensä, ne ovat myös läpileikkaava tavoite. Läpileikkaavien tavoitteiden ohjeistus on tarkoitus päivittää kevään 2018 aikana. Tällaista tarvitaan, koska nämä tavoitteet ovat pysyneet kutakuinkin samoina yli hallituskausien ja liittyvät YK:n kestävästi kehityksen Agenda2030:n toteutukseen.

¹⁸ Suomen kehityspolitiikan tila 2017 – Miten Suomi vahvistaa kehitysmaiden taloutta, yksityissektoria ja verotuskykyä, www.kehityspoliittinentoimikunta.fi.

¹⁹ Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa – Kehityspoliittisen toimikunnan vuoden 2018 arviointiraporttia varten tehdyn kyselytutkimuksen tulokset, Fiant Consulting Oy 2018.

²⁰ OECD Development Co-operation Peer Reviews Finland 2017.

²¹ Myös KPT:n tilaamassa selvityksessä nousi esille vastaajien toive saada konkreettisia ohjeita sukupuolianalyysin toteuttamiseksi.

Painopisteiden kirkastus on käynnissä

Ulkoministeriössä käynnistyneen sisäisen ”painopisteiden kirkastustyön” on määrä vastata toimeenpanon ja ohjauksen haasteisiin vuoden 2018 aikana. Naiset ja tytöt -painopisteen tavoitteita tarkennetaan ja rajataan. Tarkoituksena on selventää eritasoisten kehitystavoitteiden (tuotos, keskipitkän aikavälin vaikutus ja vaikutus) sekä keinojen ja toimien suhdetta toisiinsa. Lisäksi naiset ja tytöt -painopistettä tarkastellaan osana kaikkien kehityspoliittikan painopisteiden kokonaisuutta. Tässä yhteydessä painopisteiden ohjeistus on määrä päivittää. Samanaikaisesti ulkoministeriö kehittää myös tulos- ja tilastoseurantaa. Tarkoitus on, että eri painopisteiden ja niiden alatavoitteille kohdentuvaa rahoitusta voidaan seurata entistä tarkemmin. Lisäksi tämän painopisteen poliittisia viestejä vahvistetaan siten, että sukupuolten tasa-arvo näkyisi johdonmukaisesti kaikissa Suomen vaikuttamisstrategioissa (ks. luku 4b). Painopisteiltä puuttuu teemakohtainen johtajuus, ja siksi ulkoministeriössä pyritäänkin vahvistamaan temaatista yhteistyötä ja ohjausta. Suomen ulkosuhteiden tasolla tätä työtä tukee myös aktiivinen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuurlähettiläs.

Painopisteiden kirkastus on oleellinen osa kehityspoliittikan laajempaa toimintatapojen uudistusta. Tarkoituksena on muun muassa vahvistaa strategista ohjausta ja yhteistyötä sekä keventää kehitysyhteistyön hallintoa parempien tulosten aikaansaamiseksi. Näin henkilöstölle vapautuisi aikaa keskittyä nykyistä enemmän kehityspoliittikan sisältöön hallinnollisten tehtävien sijaan.

Kehityspoliittinen toimikunta pitää meneillään olevaa prosessia erittäin tärkeänä. Samanaikaisesti on huolestuttavaa, että painopisteiden kirkastustyö ajoittuu lähelle hallituskauden vaihdosta. Siksi on tärkeää turvata, että aikaansaadut parannukset kantavat myös seuraaville hallituskausille osana pitkäjänteisempää Agenda2030:n toteutusta. Toivottavaa on, että työ perustuu parhaille kansainvälisille käytännöille OECD:n ja EU:n suositusten mukaisesti. Myös ulkoministeriön tasa-arvostrategia (2003–2007) tarjoaa kirkastustyöhön edelleen käyttökelpoista materiaalia, kuten myös Suomen tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslait.

Myös ulkoministeriössä haluttaisiin varmistaa työn jatkuvuus yli hallituskausien. Ministeriö on kehityspoliittikan pitkäjänteisyyttä koskevan keskustelun sekä

oman kehittämistyönsä myötä katsonut tarpeelliseksi, että riippumatta hallitusten vaihdoksista, sillä tulee olla viranomaistahon työskentelyä tukeva pidemmän aikajänteen ohjaus. Kirkastustyö on tärkeä kehittämis- ja oppimisprosessi, joka luo pohjaa pidemmän aikavälin suunnittelulle ja pitkäjänteisemmälle toimeenpanolle. Sen tuloksia voitaisiin erinomaisesti hyödyntää seuraavan kehityspoliittisen ohjelman laadinnassa ja kehityspoliittikan toteutuksessa seuraavilla hallituskausilla. Ulkoministeriön mukaan kirkastusprosessi perustuu tulosketjuajatteluun ja siinä on hyödynnetty parhaita kansainvälisiä käytäntöjä niin OECD:n kuin myös EU:n puitteissa. Muutokset toisivat Suomea lähemmäs muiden keskeisten kehityskumppaneiden lähestymistapoja ja käsitteistöä. Lisäksi tämä parantaisi koordinaatiota tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuslainsäädäntöä toteuttavien ministeriöiden välillä.

Koska kyse on ulkoministeriön sisäisestä ja vielä käynnissä olevasta uudistustyöstä, on sen ulkopuolinen arviointi tässä vaiheessa haasteellista. Kehityspoliittinen toimikunta pitää kuitenkin tärkeänä, että edellä mainittujen kehittämiskohteiden lisäksi ministeriö pohtisi tavoitteiden ja ohjeistuksen laadinnassa tyttöjä entistä suunnitelmallisemmin. Ministeriöllä ei ole erillistä tyttöjä koskevaa ohjeistusta tai strategiaa, vaan tyttöjen oikeudet nähdään ikään kuin naisten oikeuksien alakategoriana.

Tyttöjen aseman ja oikeuksien vahvistaminen vaatii sanaparin *naiset ja tytöt* purkamista, sillä naisiin kohdistuva tasa-arvotyö ei välttämättä aina edistä tyttöjen oikeuksia. Tyttöjä syrjitään paitsi sukupuolensa myös ikänsä vuoksi, mikä rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan päättää omasta kehostaan ja tulevaisuudestaan. Naisten tavoin tytötkään eivät muodosta yhtenäistä ryhmää, vaan eri-ikäisten ja eri väestöryhmiin kuuluvien tyttöjen tilannetta olisi tarkasteltava erikseen. Esimerkiksi YK:n väestörahasito Unfpa on kehottanut kiinnittämään huomiota erityisesti 10–14 -vuotiaiden tyttöjen ihmisoikeuksien, mukaan lukien lisääntymisoikeuksien ja seksuaaliterveystarpeiden toteutumiseen. Tähän kuuluvat esimerkiksi koulujen terveystiedon oppitunnit.

Toisaalta ei voida olettaa, että lasten oikeuksien puolesta tehtävä työ parantaisi suoraan tyttöjen tasa-arvoa, sillä se ei välttämättä puutu tyttöjä syrjiviin sosiaaliin normeihin. Lasten oikeuksien sopimus on laadittu sukupuolineutraaliksi. Siksi sosiaalisten normien hahmottaminen on tärkeää sekä poikien että tyttöjen näkökulmasta. Olisikin tärkeää, että myös tytöt huomioidaan »



Tyttöjä syrjitään
paitsi sukupuolensa
myös ikänsä vuoksi,
mikä rajoittaa heidän
mahdollisuuksiaan
päättää omasta
kehostaan ja
tulevaisuudestaan.

läpileikkaavasti kaikessa kehitysyhteistyössä, eikä pelkästään esimerkiksi koulutus- tai terveyssektoreilla. Näin tehdäänkin jo esimerkiksi Nepalissa vesi- ja sanitatiohankkeissa. On tärkeää huomata, että kehitysmaiden ruokaturva perustuu useimmiten pienviljelijöiden, joista suurin osa naisia, ruuantuotantoon. Nämä samat maaseudun tytöt ja naiset kuitenkin kärsivät yleensä eniten huonosta ruoka- ja ravitsemusturvasta. Myös ruokaturvahankkeissa teini-ikäiset tytöt kaipaavat erityishuomiota. Muun muassa nämä tarpeet tulee ottaa huomioon läpileikkaavien tavoitteiden päivityksessä.

Määräraahaleikkaukset osuvat tasa-arvotyöhön

Naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien nouseminen Suomen kehityspolitiikan painopisteeksi tapahtui samanaikaisesti historiallisesti ja suhteellisesti mittavimpien kehitysyhteistyön leikkausten kanssa. Kaikkiaan hallitus leikkasi varsinaisesta kehitysyhteistyöstä 300 miljoonaa euroa. Kehitysyhteistyön bruttokansantulo-osuus (BKTL) oli vuonna 0,59 prosenttia vuonna 2014, mutta seuraavana vuonna se laski 0,55 prosenttiin

ja edelleen 0,44 prosenttiin vuonna 2016. Vuonna 2017 BKTL:n arvioidaan olevan 0,41 prosenttia ja laskevan siitä 0,38 prosentin tasolle seuraavina vuosina.

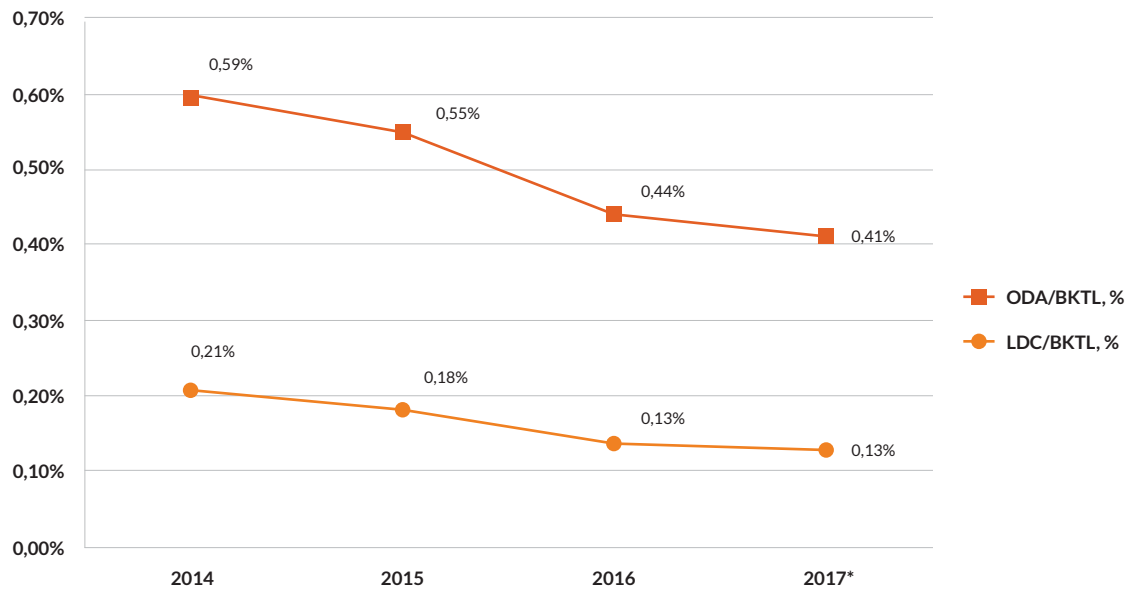
Suuntaus on jyrkässä ristiriidassa Agenda2030:n ja sen rahoitusta ohjaavan tavoitteen (17) sekä Addis Abeban kehitysrahoituskonferenssin sitoumusten kanssa. Niissä vauraimmat maat ovat lupautuneet toimimaan köyhempien maiden globaaleina kumppaneina ja tukemaan niitä kestävä kehityksen tiellä ohjaamalla 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan kehitysyhteistyöhön ja 0,2 prosenttia kaikkein köyhimpien maiden tukeen. Vaikka Suomi on vahvistanut sitoutumisensa näihin tavoitteisiin hallitusohjelmassa ja selonteossa, puuttuu hallitukselta edelleen aikataulu rahoitustavoitteen toteuttamiseksi. Esimerkiksi OECD DAC:n tuore vertaisarvio suosittelee Suomelle tiekartan laatimista tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä kertoisi Suomen tavoittelevan tosissaan kestävä kehityksen tavoitteita sekä lisäisi kansainvälistä uskottavuutta.

Tällä hetkellä kehitysyhteistyö kohdentuu entistä vähemmän kaikkein köyhimpiin maihin. Vähiten kehittyneisiin maihin (least developed countries, LDC) kohdennettujen maksatusten osuus laski kansainvälisten sitoumusten vastaisesti 0,13 prosenttiin BKTL:sta vuosina 2016 ja 2017, kun vuonna 2015 vastaava osuus oli 0,18 prosenttia. Muutos on huolestuttava, sillä vielä vuosina 2012–2014 Suomen maksatusosuudet noudattivat kansainvälistä suositustasoa kaikkien köyhimpien maiden osalta. Asiaan on kiinnitetty huomiota sekä eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan yksimielisissä budjettilausunnoissa että OECD:n tuoreimmassa vertaisarvioinnissa Suomen kehityspolitiikasta.²² Myös Kehityspoliittinen toimikunta on lausunut asiasta useaan otteeseen. On tärkeää, että kehitysyhteistyöllä autetaan kaikkein köyhimpiä, joita muut rahavirrat eivät tavoita.

Leikkausten seurauksena Suomi putoaa yhä kauemmaksi muista Pohjoismaista ja EU-maista. Peräti 23 EU:n 28 jäsenmaasta lisäsi vuonna 2016 kehitysyhteistyönsä määrää, ja EU on yhdessä jäsenmaidensa kanssa edelleen maailman suurin kehitysyhteistyön rahoittaja. Tanskan, Luxemburgin, Ruotsin ja Iso-Britannian lisäksi myös Saksa saavutti kansainvälisen tavoitteen ohjasta 0,7 prosenttia bruttokansantulostaan kehitysyhteistyöhön.

Pakolaisten vastaanottokulut heijastuvat myös kehitysyhteistyön rahoitukseen. Vuonna 2016 varsinaisen kehitysyhteistyön rinnalla *muu kehitysyhteistyö* eli muun kuin ulkoministeriön kehitysmaissa rahoittamien hankkeiden osuus kasvoi 50 prosenttiin. Sen sisällä

ODA- ja LDC-maksatukset osuutena bruttokansantulosta 2014-2017



Lähde: Ulkoministeriö, kehitysyhteistyön hallinto- ja oikeusyksikkö 2018.

Suomessa 118 miljoonan suuruiset pakolaisten vastaanottokulut vuonna 2016 olivat yli 200 prosenttia aiempaa vuotta suuremmat. Vaikka Suomi laskee pakolaiskulunsa OECD:n ohjeiden mukaisesti vain ensimmäisen maahantulovuoden ja myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden osalta, oli Suomi tilastojensa valossa oman kehitysapunsa suurin vastaanottajamaa. Vuoden 2016 summa vastasi noin kuuden suurimman kumppanimaan yhteenlaskettua kehitysapubudjettia.²³ Pakolaisten määrän kääntynyt laskuun vuonna 2017 vastaanottokulut putosivat noin 40 prosenttia edellisvuodesta 69 miljoonaan euroon. Se vastaa noin kahden suurimman avunsaajan tukea.

Leikkaukset toteutettiin täysmääräisinä heti vuoden 2016 alusta. Nopea aikataulu ei huomionnut uusia painopisteitä tai niiden rahoitustarpeita. Se ei myöskään mahdollistanut tulosperustaista harkintaa tai siirtymäaikoja. Sekä ulkoministeriön henkilökunta, sen edustustot ja kehitysyhteistyötä tekevät järjestöt joutuivat sopeutumaan tilanteeseen nopeasti. Rahoitusleikkaukset katkaisivat yhteistyösuhteita, ja toiminnan uudelleen järjestely ja suunnittelu veivät merkittävästi aikaa pois varsinaisen kehitysyhteistyön toteuttamisesta.

Tilannetta vaikeuttavat henkilöstöleikkaukset ja

henkilökunnan tiheä vaihtuvuus. Henkilöstövaje näkyy erityisesti naiset ja tytöt -painopisteessä. Erityispainotuksesta huolimatta neuvonantajien määrä ei ole kasvanut, mutta tehtäviä on jaettu useammalle taholle. Varsinaisena tasa-arvokysymysten neuvoantajana toimii yksi ihminen kehityspoliittisella osastolla. Kestämättömästä tilanteesta on huomautettu myös OECD:n Suomea koskevassa vertaisarvioinnissa.

Leikkausten vaikutuksia ei vielä ole systemaattisesti tutkittu, mutta ne osuivat naiset ja tytöt -painopisteeseen useasta suunnasta. Kahdenvälisestä yhteistyöstä ja kansalaisjärjestötuesta väheni noin 40 prosenttia. Leikkaus supisti merkittävästi Suomen toimintoja suoraan kumppanimaisissa. Samalla tuki YK-järjestöille kutistui kokonaisuudessaan lähes 60 prosenttia. Leikkauslistan kärjessä olivat YK:n kehitysjärjestö UNDP (-94 %), Maailmanpankki ja erityisesti tyttöjen aseman edistämisen kannalta keskeinen lastenjärjestö Unicef (-65 %). Erityispainotuksesta huolimatta Suomi pudotti tukeaan myös YK:n väestörahasito Unfpalle (-43 %) ja tasa-arvojärjestö UN Womenille (-29 %).²⁴ Myös OECD:n Suomea koskeva vertaisarvio toteaa, etteivät Suomen resurssit vastaa sukupuolten tasa-arvolle asetettuja tavoitteita.²⁵ Tätä mieltä on pitkälti myös ulkoministeriön henkilöstö.²⁶

²³ Vrt. KEPA Kehitysyhteistyön leikkaukset vaikeuttivat miljoonien elämää 26.9.2017 ja Suomen kehityspoliittikan vaikutuksista naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiseen. Piia Lavilan 2017 Plan International Suomelle sekä Suomen UN Womenille laatima selvitys. Saatavilla pyynnöstä toimeksiantajilta.

²⁴ Suomi on edelleen kuitenkin UN Womenin neljänneksi suurin rahoittaja.

²⁵ OECD Development Co-operation Peer Reviews: Finland, OECD 2017, sivu 18.

²⁶ Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspoliitikassa – Kehityspoliittisen toimikunnan vuoden 2018 arviointiraporttia varten tehdyn kyselytutkimuksen tulokset, Fiant Consulting Oy 2018.

Leikkauksia toimeenpantaessa ulkoministeriö kohdensi jäljelle jääneen tuen järjestöille, jotka se katsoi painopisteen kannalta keskeisimmiksi. Leikkauksien laajuus ulottui kuitenkin myös järjestöihin, joilla on merkittävä rooli naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien edistämisessä, kuten Maailman terveysjärjestö (WHO). Niiltä Suomi lakkautti tuen kokonaan. Myös tasa-arvonäkökulmasta tärkeiden järjestöjen tuki, kuten YK:n ympäristöohjelma Unepin tai kansainvälisen maataloustutkimuksen konsultaatioryhmä CGIAR:n, jäivät leikkausten jalkoihin.

Kehitysyhteistyön leikkauksien vuoksi Suomi tukee kehitysmaiden tyttöjä ja naisia hälyttävästi vähemmän verrattuna edelliseen hallituskauteen. Kaikkiaan rahoitus on romahtanut peräti 44 prosenttia: vuonna 2014 tuki oli 536,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2016 enää 298,7 miljoonaa euroa. Pudotuksen suuruus riippuu laskentatavasta sekä hankkeiden ja toimien luokitteluvasta, johon palaamme myöhemmin tässä luvussa.

OECD:n gender markereiden mukaan vuonna 2012 Suomi ohjasi sukupuolten tasa-arvotyöhön 39 prosenttia kahdenkeskisestä rahoituksesta. Vuonna 2014 osuus oli 44 prosenttia, ja vuotta myöhemmin osuus kasvoi 50 prosenttiin. Valtion talousarvioesitys 2017 kirjasi puolestaan sukupuolten tasa-arvoa edistävän kehitysyhteistyön kokonaisosuudeksi 37 prosenttia vuonna 2015 ja 32 prosenttia vuonna 2016.²⁷ Vuonna 2017 toteutuma oli 35 prosenttia (UM).

Huomattavaa on, että tällä hallituskaudella hyväksytyt hankkeet, joissa naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet on *ensisijaisena* tavoitteena, muodostavat vain noin 10 prosenttia koko kehitysyhteistyön rahoituksesta.²⁸ Vaikka rahoitusosuus ei itsessään anna koko kuvaa tilanteesta, on siihen kiinnitetty huomiota ulkoministeriön sisällä tulevien vuosien talous- ja toimintasuunnitelmissa. Osatavoitteena luku on huomattavasti suurempi.

Tällä hetkellä ei ole saatavilla vielä tilastotietoa siitä, miten Suomen tuki jakaantuu naisten ja tyttöjen painopisteen eri alatavoitteiden kesken. Esittelimme ne tarkemmin raportin sivulla 30 ja ne liittyvät koulutukseen, peruspalveluihin, poliittiseen ja taloudelliseen vaikuttamiseen sekä oikeuteen tehdä itseään koskevia päätöksiä. Puute on merkittävä, sillä ilman selkeää tilastoa on haasteellista arvioida, jakaantuuko Suomen tuki tasaisesti kaikille näille osa-alueille tai vastaako tuki asetettuja tavoitteita tai poliittisten puheiden painoarvoa. Siksi onkin tärkeää, että tiedonkeruuseen ja tilastointiin liittyvä ongelma on tunnistettu ja se pyritään ratkaisemaan.

Esimerkiksi terveys-tavoitteen alle liittyvä seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet on nostettu Suomen kärkiteemaksi, mutta sille kohdistettu rahoitus ei vastaa lainkaan sen poliittista profilia. Eurooppalaisten seksuaali- ja lisääntymisterveyttä ja -oikeuksia ajavien kansalaisjärjestöjen teettämän laskelman mukaan Suomen tuki seksuaaliterveydelle on laskenut 57 prosenttia vuodesta 2016–2017. Kun tuki vuonna 2015 oli 57,8 miljoonaa euroa, vuonna 2016 vastaava luku oli enää 24,9 miljoonaa euroa. Keskeisin romahdusta selittävä tekijä on kehitysyhteistyöhön ja sen myötä myös YK:n väestörahaanostoon kohdistuneet leikkaukset.²⁹

OECD:n vertaisarvio nostaa esimerkiksi Suomen koulutukseen sekä veteen ja sanitaatioon liittyvän kehitysyhteistyön. Näistä hankkeista yli 80 prosenttia tukee ilmoitettujen gender markereiden mukaan tasa-arvoa. Tämä on positiivinen suunta. Toisaalta sukupuolittain eroteltua tietoa ei vielä saada kaikkien painopisteiden osalta.

Kehitysyhteistyön
leikkauksien vuoksi
Suomi tukee
kehitysmaiden tyttöjä
ja naisia hälyttävästi
vähemmän
verrattuna edelliseen
hallituskauteen.

²⁷ Valtion talousarvioesitys 2018.

²⁸ Myönnöt 1.6.2015 – 31.12.2016.

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



Tasa-arvorahoituksen kokonaiskuvaa on vaikea hahmottaa

Tasa-arvotavoitteiden saaman rahoituksen määrän arviointia vaikeuttaa Suomen raportointimalli. Suomi ei ole vielä vahvistanut noudattavansa OECD:n vuonna 2016 uudistettuja ja EU:n edellyttämiä gender markereita ja niihin liittyvää ohjeistusta, vaan raportointi tehdään vanhan järjestelmän mukaisesti. Selvää kuvaa rahoituksesta ei kuitenkaan saa ilman yhtenäistä ja luotettavaa sukupuolianalyysille perustuvaa luokittelua ja tilastointia. Se edellyttäisi päivitetyn OECD:n gender marker-järjestelmän oikeaoppista käyttöä ja riittävää asiantuntemusta. Myös ulkoministeriössä nähdään tärkeänä, että tilastot ovat mahdollisimman tarkkoja ja luotettavia.

KPT:n laatiman kyselyn tulokset vahvistavat tämän. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää sukupuolianalyysin valmisteluun ja tuloksiin. Kyselytutkimuksen mukaan suurin osa vastaajista oli jokseenkin sitä mieltä, ettei sukupuolianalyysiä tehdä järjestelmällisesti hankkeiden ja ohjelmien suunnitteluvaiheessa.³⁰ Siksi ohjeistuksesta ja gender markereiden käyttöönotosta tulisi tehdä selkeä päätös ulkoministeriössä ja toimia sen mukaisesti.

Rahoituksen kokonaiskuvaa sekoittaa myös se, että

Suomi raportoi samanaikaisesti kahdella eri tavalla. Kansainvälisessä raportoinnissa noudatetaan OECD:n laskentatapaa, mikä kertoo sukupuolten tasa-arvon saamasta rahoitusosuudesta. Toisaalta kotimaisessa tilastoinnissa ulkoministeriö käyttää niin sanottuja KEPO-markeereita, joilla seurataan rahoituksen kohdentumista Suomen kehitysyhteistyön painopisteiden tavoitteisiin. Ne on luotu tällä hallituskaudella kehityspolitiikan painopisteiden seurantaan. KEPO-marker-järjestelmässä hanke joko lasketaan kokonaan mukaan tai jätetään kokonaan pois sen mukaan, onko sen pää- tai osatavoitteena tasa-arvon edistäminen jollakin kehityspolitiikan naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien osa-alueella.

Suomi käyttää kotimaisessa tilastoinnissa KEPO-markeereita, koska se haluaa laskea rahoitukseen myös kansainvälisten tasa-arvojärjestöjen yleisrahoituksen. OECD:n järjestelmä ei tätä salli. OECD:n gender marker-kriteerien mukaan tilastoihin lasketaan vain sellainen kahdensivlinen kehitysyhteistyö, jonka päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena on sukupuolten tasa-arvon edistäminen. Monenkeskisessä yhteistyössä tilastoihin voi laskea vain tasa-arvoa edistävät erityishankkeet, mutta ei järjestöille annettua yleistukea. Näin niissäkin tapauksissa, joissa järjestön päätehtävä liittyy tasa-arvon edistämiseen (esimerkiksi UN Women). Nyt Suomi laskee KEPO-markereissa tasa-arvorahoitukseen esimerkiksi

³⁰ Sukupuolten tasa-arvon edistäminen kehityspolitiikassa – Kehityspoliittisen toimikunnan vuoden 2018 arviointiraporttia varten tehdyn kyselytutkimuksen tulokset, FIANT Consulting Oy 2018.

YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin ja väestörahoisto Unfpan yleistuen. Suomi tilastoi tasa-arvoa edistäväksi yhteistyöksi kokonaisuudessaan esimerkiksi Afrikan kehitysrachaston ja Maailmanpankin alaisen, kaikkein köyhimpiä maita tukevan Kansainvälisen kehitysjärjestön (IDA) lisärahoituksen.

Tilastointitapa on ongelmallinen siksi, että kahden rinnakkaisen tilastointijärjestelmän luvut poikkeavat

merkittävästi toisistaan. Virhetulkinnat ovat mahdollisia, jos tilaston käyttäjälle ole selvää, kummasta järjestelmästä on kyse. Tämä vaikeuttaa tasa-arvorahoituksen kokonaiskuvan hahmottamista ja antaa helposti virheellistä tietoa kotimaiseen kehityspoliittiseen päätöksentekoon ja viestintään. Siksi on tärkeää, että tilastoinnin eritavat ja tarkoitukset tehdään selväksi myös ulkoministeriön ulkopuolisille käyttäjille.

KPT:n suositukset:

- Tasa-arvotyölle kohdennetun rahoituksen määrää ja sen suhteellista osuutta tulee korottaa Suomen kansainvälisten sitoumusten mukaisesti. Kehitysrachoituksen kokonaismäärää tulee nostaa 0,7 prosenttiin BKTL:stä ja suunnata vähiten kehittyneisiin maihin vähintään 0,2 prosenttia BKTL:stä. EU:n tasa-arvoa tukevan toimintasuunnitelman mukaisesti sukupuolten tasa-arvon tulee olla joko merkittävä osa- tai pääasiallinen tavoite 85 prosentissa kaikissa Suomen uusissa ohjelmissa ja hankkeissa vuoteen 2020 mennessä.
- Painopiste tarvitsee tuekseen selkeän suunnitelman ja käytäntöä helpottavan ohjeistuksen. Ohjeistuksen tulee velvoittaa käyttämään OECD:n vuonna 2016 uudistettuja gender markereita kaikissa kehitysyhteistyön suunnittelussa ja raportoinnissa.
- Ohjeistuksessa tulee edellyttää sukupuolianalyysin toteuttamista johdonmukaisesti toimien ja tilastoinnin perustana. Tilastojen tulee tarjota selkeä kuva kohdennetuista resursseista, toimista ja saavutetuista tuloksista. Myös tilastoinnin henkilöstöresursseja on vahvistettava.
- Naiset ja tytöt -painopisteen seuranta vaatii myös eriteltyä tietoa sen eri alatavoitteita (koulutus, peruspalvelut, taloudellinen ja poliittinen voimaantuminen sekä itsemääräämisoikeuden vahvistuminen) edistävistä toimista ja niiden rahoituksesta painopisteen sisällä.
- Ulkoministeriön tulee määritellä selkeämmin, kuinka naiset ja tytöt -painopistettä toteutetaan myös läpileikkaavana tavoitteena osana kaikkea kehityspoliitiikka. Tämä vaatii selkeän velvoittavan ohjeistuksen, joka koskee kaikkia kehitysyhteistyön toimijoita. Tytöt eivät saa jäädä naisten alakategoriaksi, vaan he tarvitsevat erityishuomiota myös läpileikkaavana teemana.

4b) Suomi näkyvästi kehityspolitiikan kansainvälisessä rintamassa – paitsi rahoituksessa

Tasa-arvo Suomen kansainvälisessä vaikuttamisessa

Kehityspoliittinen selonteko korostaa Suomen kansainvälisen vaikuttamistyön suunnitelmallisuutta ja tuloksellisuutta aiempaa vahvemmin. Se on kehitysrahoituksen ohella merkittävä keino vahvistaa kehitysyhteistyön ja -politiikan pyrkimyksiä eri suunnista. Niitä voivat olla esimerkiksi neuvottelut EU:n, YK:n ja OECD:n jäsenenä. Vaikuttamiskanavia ovat myös kumppanimaiden ja avunantajayhteisön koordinaatiotapaamiset ja ohjausryhmät. Joskus Suomen ulkoinen vaikuttamistyö kulkee sisäisten prosessien edellä. Suomi on ollut esimerkiksi hyvin aktiivinen OECD:n Gender-verkostossa ja nimetty sen johtoon vuonna 2017. Tämä luo positiivista painetta saattaa kansallinen politiikka OECD:n suositusten mukaiseksi. Vastaavasti Suomi ajaa EU:n uuden tasa-arvosuunnitelman toteuttamista EU:ssa ja sen ulkosuhteissa, kun se samanaikaisesti pyrkii pysymään kansallisesti uudistusten vauhdissa.

Suomen maine
luotettavana
kumppani ei säily, jos
rahoitussuhteisiin
tulee ennakoimattomia,
yhteistyön tuloksia
romuttavia katkoja.

Kansainvälisten järjestöjen ja kehitysrahoituslaitosten johtokunnat ovat Suomelle merkittäviä näköalapaikkoja järjestöjen merkittävien resurssien ja poliittisen painoarvon vuoksi. Suomella on intressi seurata, että järjestöt parantavat tulostaan ja Suomen myöntämää rahoitusta hyödynnetään mahdollisimman tarkoituksenmukaisesti. Tämä edellyttää kuitenkin sitä, että Suomen rahoitustaso vastaa muiden toimijoiden panostusta. Kehitysyhteistyön leikkaukset ovat murentaneet Suomen painoarvoa johtokunnissa ja heikentävät suomalaisten mahdollisuuksia tulla valituksi uusiin tehtäviin. Lisäksi leikkaukset ovat pienentäneet Suomen sananvaltaa keskusteluissa kehityskaupunkumppaneiden ja avunantajayhteisön välillä. Negatiivinen vaikutus heijastuu kehitysyhteistyötä laajemmin ulkosuhteisiin ja kaupallisiin kumppanuuksiin. Suomen maine luotettavana kumppani ei säily, jos rahoitussuhteisiin tulee ennakoimattomia, yhteistyön tuloksia romuttavia katkoja. Toisaalta resurssien niukkuus pakottaa toimimaan entistä suunnitelmallisemmin.

Vaikuttamissuunnitelmat asettavat tavoitteet

Suomi on laatinut tärkeimpiä instituutioita varten vaikuttamissuunnitelmat, joiden sisältämät painopisteet tarkentavat Suomen roolia kyseisessä järjestössä. Suunnitelmissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista on määrää seurata vuosittain. Vuonna 2017 Suomella on vaikuttamissuunnitelmat kaikkiaan 19 järjestölle. Niistä naiset ja tytöt -painopisteeseen linkittyvät suoraan YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin, YK:n väestörahoisto Unifpan ja YK:n lastenrahoisto Unicefin toimialoihin. Humanitaarisessa avussa keskeinen taho on kansainvälisestä avun koordinaatiosta vastaava OCHA. Kaikki YK-järjestöjen vaikuttamissuunnitelmat sisältävät sekä Suomen pitkän aikavälin muutostavoitteita että välitömiä tavoitteita. Pitkän aikavälin tavoitteet voivat olla

sekä järjestöä itseään kehittäviä että järjestön toiminnan teemoihin liittyviä painotuksia. Vaikuttamistavoitteelle on myös konkreettiset mittarit, keinot, tietolähteet ja nimetyt vastuutahot. Esimerkiksi UN Womenissa Suomi pyrkii siihen, että järjestön pitkän aikavälin toiminnassa korostuisi naisten johtajuus ja osallistuminen päätöksentekoon, mukaan lukien rauhaa ja turvallisuutta sekä humanitaarista toimintaa koskevissa asioissa. Tavoitteita ovat myös naisten taloudellinen voimaantuminen, naisten ja tyttöjen mahdollisuus elää ilman väkivaltaa sekä moniperustaisen syrjinnän vähentäminen vahvistamalla heikoimmassa asemassa olevien, erityisesti vammaisten naisten ja tyttöjen asemaa ja oikeuksia. Suomen lyhyen aikavälin tavoite on, että UN Womenin uudessa strategisessa suunnitelmassa (2018–2021) näkyvät yllä mainitut teemat. Toisena välittömänä tavoitteena on, että seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet huomioidaan UN Womenin tavoitteissa ja toiminnassa. Seksuaali- ja lisääntymisterveydet ja -oikeudet ovat teema, jota Suomi systemaattisesti ajaa myös YK:n väestörahoitustoiminnassa ja Unicefissa. Niitä tulee vaikuttamissuunnitelmien mukaan edistää erityisesti konflikteissa ja hauraissa tilanteissa.

Suomen vaikuttamistyö OCHAssa painottaa sukupuolten tasa-arvon edistämistä ja vammaisten aseman parantamista. Pitkän aikavälin muutostavoitteena on, että naisten ja tyttöjen tarpeet ja oikeudet huomioidaan systemaattisesti OCHAN linjauksissa ja toimeenpanevassa työssä. Toisena pitkän aikavälin tavoitteena on kehittää OCHAN työtä niin, että se vastaa entistä paremmin vammaisten ihmisten tarpeisiin humanitaarisissa kriiseissä ja vahvistaa niissä vammaisten oikeuksien toteutumista. Uutena Suomen vaikuttamisteemana nousee esille yksityisen sektorin roolin vahvistaminen. Sen sijaan seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet eivät – hieman yllättäen – kuulu Suomen vaikuttamistyön kärkiteemoihin.

Maininnan arvoista on myös, että YK:n palestiinalaispakolaisjärjestö UNRWA hyväksyi vuonna 2016 uuden tasa-arvostrategian Suomen tavoitteen mukaisesti. Tämä oli Suomelle tärkeää, sillä naisten oikeuksien, terveyspalvelujen ja koulutuksen saatavuudessa on miehitetillä palestiinalaisalueella erityisiä ongelmia.³¹

Kehityspankkien osalta on erittäin tervetullutta, että Suomi on nostonut naisten ja tyttöjen oikeudet näkyväksi osaksi Maailmanpankkiryhmän vaikuttamistyötä. Siellä Suomen pitkän aikavälin tavoitteena on muun muassa valtavirtaistaa ihmisoikeusperustainen lähestymistapa

Maailmanpankkiryhmän toiminnassa, edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia ja asemaa sekä parantaa vammaisten tasavertaisia mahdollisuuksia. Suomi tavoittelee välitöntä muutosta usealla tasolla: Maailmanpankin maaohjelmissa, alueellisissa ohjelmissa sekä köyhimpiä maita avustavan Kansainvälisen kehitysjärjestön (IDA) lisärahoitusneuvotteluissa. Vaikuttamistavoitteelle on myös konkreettiset mittarit, keinot, tiedonlähteet ja nimetyt vastuutahot. Suomi oli myös mukana Maailmanpankkiryhmän sukupuolten välistä tasa-arvoa koskevassa neuvoa-antavassa elimessä. Maailmanpankin IDA18-lisärahoitusneuvotteluissa Suomi onnistui äänestysryhmänsä kanssa varmistamaan, että sukupuolten välinen tasa-arvo säilyi omana teemanaan.

Kestävän kehityksen kannalta merkittävien Suomen erityisteemojen painottuminen samanaikaisesti eri foorumeilla on merkittävä positiivinen muutos. Tämä näkyy esimerkiksi Suomen humanitaarisessa työssä ja vaikuttamistyössä Maailmanpankissa. Pankkikohtaisessa vaikuttamistyössä on luonnollisesti myös hajontaa, koska toimijat ja tavoitteet ovat erilaisia. Esimerkiksi Suomen vaikuttamistyössä Afrikan kehityspankissa korostuu ympäristön kannalta kestävä kasvu ja ilmastomuutoksen ehkäisy sekä opetussektorin kehittäminen. Ongelmallista on, ettei tässä yhteydessä mainita sukupuolten tasa-arvotavoitteita. Monien kehitysrahoituslaitosten strategioissa ja ulkoministeriön vaikuttamissuunnitelmissa tasa-arvo nähdään kuitenkin läpileikkaavana tavoitteena. Käytännössä Suomi, erityisesti muiden Pohjoismaiden kanssa, pitää kaikissa kehityspankeissa esillä sukupuolten tasa-arvoon liittyviä tavoitteita niiden omistajaohjausprosesseissa. Esimerkiksi Afrikan kehityspankissa Suomi on toiminut pohjoismaisessa äänestysryhmässä aktiivisesti tasa-arvon edistämiseksi ja rahoittanut muun muassa Afrikan kehityspankin sukupuolistrategian puoliväliarvioinnin. Tasa-arvo on myös keskeinen läpileikkaava vaikuttamisen kohde yhteistyössä Kansainvälisen maatalousrahoituksen (IFAD) kanssa.

Vaikuttamissuunnitelmat ovat järjestö- ja kehityspankkikohtaisia. Niistä puuttuvat nykymuodossaan kehityspoliittisen selonteon painopisteiden väliset ja järjestöjen väliset läpileikkaavat kytkennät. Suunnitelmien tulisi olla avoimesti ja helposti löydettävissä. Niiden valmistelussa voitaisiin hyödyntää erilaisia sidosryhmiä. Kehityspoliittinen toimikunta on edellisessä vuosiarviossa vuonna 2017 esittänyt, että Suomella tulisi olla koordinaatiota ja avoimuutta edistävä globaalitason

vaikuttamissuunnitelma. Tämä helpottaisi myös tasa-arvotavoitteiden seurantaan kansainvälisessä vaikuttamistyössä. Se myös loisi painetta nostaa tavoitteet esille foorumeille, joissa ne eivät vielä näy riittävästi. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen veropolitiikka ja kehitys ja verotus -toimintasuunnitelma. Myös Valtion talouden tarkastusvirasto on päätenyt samansuuntaisiin pohdintoihin. Tarkastustulosten mukaan ulkoministeriön toiminta on aktiivista Suomelta apua saavissa kansainvälisissä järjestöissä. Selvityksen mukaan haasteena on muodostaa kokonaiskuva lukuisille eri toimijoille hajautettuun yhteistyöhön. Myös koordinaatiota ja tiedon avoimuutta kaivataan lisää.³² Ulkoministeriön mukaan monenkeskisiä vaikuttamissuunnitelmia uudistetaan siten, että ne ovat entistä laaja-alaisempia. Suunnitelmat myös perustuvat aiempaa vahvemmin kehityspoliittisiin painopisteisiin ja niiden mukaisiin vaikuttamistavoitteisiin. Huomattavaa on myös se, ettei Suomen vaikuttamistyö lepää vain ulkoministeriön harteilla, vaan se kattaa koko valtioneuvoston.

She Decides – Suomi leikkauksista huolimatta aloitteen etulinjassa

Seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet ovat joutuneet viime vuosina entistä voimakkaampaan vastatuuleen. Yhdysvaltain presidentin Donald Trumpin vuonna 2017 allekirjoittama asetus (*Mexico City Policy/Global Gag Rule*) vetää vähintäänkin 600 miljoonan dollarin vuosittaisen rahoituksen pois kaikilta järjestöiltä, joiden toiminta sisältää aborttiin liittyviä palveluita tai neuvontaa. Myös YK:n väestörahasito Unfpa on leikkausten kohteena. Leikkausten seurauksena erityisesti köyhien naisten ja tyttöjen mahdollisuudet saada tarvitsemiaan palveluita heikkenevät ja ei-toivotut raskaudet, vaaralliset abortit ja äitiyskuolleisuus lisääntyvät. Kansainvälisen ilmapiirin kiristyminen vaikeuttaa edelleen naisten ja tyttöjen elämää maissa, joissa naisten seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin suhtaudutaan taantumuksellisesti. YK:n väestörahasito Unfpa arvioi viime vuonna, että 214 miljoonalla naisella ei ole käytössään turvallista ehkäisymenetelmää. Suurin osa heistä elää maailman köyhimmissä maissa ja yhteisöissä. Samoilla alueilla solmitaan myös eniten lapsiavioliittoja, jotka

johtavat alaikäisten tyttöjen raskauksiin. Kehitysmaissa köyhimpään viidennekseen kuuluvat tytöt synnyttävät kolme kertaa enemmän lapsia kuin rikkaimpaan viidennekseen kuuluvat. Erityisen voimakasta syntyvyys on köyhällä maaseudulla.

Seksuaali- ja lisääntymisterveys kytkeytyy siis laajasti kestäväen kehityksen tavoitteisiin. Jotta nainen voisi olla voimaantunut yhteiskunnan jäsen, tulee hänellä olla mahdollisuus päättää omasta kehostaan ja siitä, milloin lapsia hankitaan. Kysymys liittyy myös yhteiskuntien kehitykseen, kun perheet voivat suunnitella perhekoonaan pystyvät ne myös panostamaan paremmin lasten hoitoon ja koulutukseen kun lapsiluku on kohtuullinen. Kysymys kytkeytyy myös väestönkasvuun ja ympäristökysymyksiin. YK:n kestäväen kehityksen tavoitteet eivät toteudu, jos perhesuunnittelupalveluita ei ole saavutettavissa.

Alankomaiden yhdessä Ruotsin, Tanskan ja Belgian kanssa perustama *She Decides* -liike tuo yhteen erilaisia toimijoita, kuten valtioita, kansalaisjärjestöjä, säätiöitä ja yrityksiä. Liikkeen tarkoituksena on mobilisoida poliittista, sosiaalista ja rahallista tukea seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluihin ja -oikeuksien edistämiseen. Kaikkiaan aloitteella on onnistuttu keräämään tähän mennessä 390 miljoonaa euroa. Liike pyrkii turvaamaan järjestöjen toiminnan jatkuvuuden ja rakentamaan samalla suotuisampaa ilmapiiriä tavoitteiden edistämiseksi eri maissa. Myös Suomi reagoi asiaan nopeasti liittymällä *She Decides* -aloitteeseen ensimmäisten maiden joukossa. Suomi ei sijoita erilliseen rahastoon, mutta se ohjasi uudelleen rahoitusta seksuaaliterveyttä edistäville ja turvallista aborttia tarjoaville järjestöille, yhteensä noin 20 miljoonaa euroa. Päätös on erittäin tärkeä ja tervetullut. Samanaikaisesti on kuitenkin huomattava, että kehitysyhteistyön määrärahaileikkausten seurauksena tukea on vähennetty merkittävästi juuri näiltä järjestöiltä. Esimerkiksi YK:n väestörahasito Unfpan kohdalla leikkaus oli yli 40 prosenttia. Siksi Suomen rahallinen tuki tulee nähdä tässä yhteydessä symbolisesti tärkeänä. Se ei kuitenkaan korvaa pitkäjärjestä, johdonmukaista linjaa, jota Suomen kaltaiselta maalta odotetaan. Samanaikaisesti on huomattava, että tuo 20 miljoonaa euroa ei ollut uutta kehitysyhteistyörähaa, vaan siirto kehitysyhteistyöbudjetin sisällä.

Rahoituksen lisäksi poliittisen keskustelun ja esikuvien merkitys on suuri seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämiseksi. *She Decides* -aloitteen pohjana on julistus, jonka perustana on naisten ja

³² Monenkeskinen kehitysyhteistyö, Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 2017.



tyttöjen itsemääräämisoikeus. Aloitteella on 36 maasta ja eri taustoista tulevaa esitaistelijaa ja puolustajaa (champions). Suomen ulkomaankauppa- ja kehitysmministeri Kai Mykkänen ja myöhemmin hänen seuraajansa Anne-Mari Virolainen kuuluvat heihin. On erittäin tärkeää, että *She Decides* -verkosto toimisi edistykseksellisenä keskusteluareenana, jolla on positiivista vaikutusta myös laajemmin kansainväliseen politiikkaan. Suomen kaltaisilla mailla on tärkeä tehtävä, jotta kansainvälinen yhteisö kiinnittäisi huomiota seksuaali- ja lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin. Sama pätee naisiin kohdistuvaan seksuaaliseen väkivaltaan, nuorten oikeuteen saada seksuaalikasvatusta ja seksuaaliterveyspalveluita sekä turvalliseen äitiyteen. Ministeri Mykkänen on linjannut, että *"Suomen pitää ottaa entistä vahvempi rooli myös poliittisissa keskusteluissa niin Euroopan unionissa kuin YK:ssakin. Meidän on puhuttava niiden puolesta, joiden ääni ei muuten kuulu"*. *She Decides* -aloitteella on tilausta, sillä Yhdysvaltain ohella muun muassa Venäjän sekä Keski-Aasian ja Afrikan sekä EU:n konservatiiviset valtiot pyrkivät jarruttamaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten toimeenpanoa ja vesittämään YK:n linjaa tasa-arvon ja erityisesti naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden sekä -oikeuksien osalta.

Suomi pitää ääntä naisten ja tyttöjen oikeuksista EU:ssa

She Decides -aloite ja kansainvälinen keskustelu naisten ja tyttöjen lisääntymisterveydestä ja -oikeuksista on haastanut myös Euroopan unionia. EU:n instituutioiden ja jäsenmaiden yhteinen kehityspoliittikan uudistustyö linjasi yhteisen näkemyksen myös tämän teeman osalta. Kesäkuussa 2017 hyväksytty uudistettu konsensus (*The New European Consensus on Development – Our World, Our Dignity, Our Future*) sisältää entistä vahvemman yhteisen kirjauksen sukupuolten välisestä tasa-arvosta yhtenä EU:n perusarvoista. Tasa-arvo on lisäksi läpileikkaava oikeusperustainen prioriteetti, jolla kestävä kehityksen tavoitteet voidaan saavuttaa. Linjaus koskee myös kehitysmaiden kanssa käytävää poliittista dialogia.

Konservatiivisten EU-maiden vastustuksesta huolimatta uudistetun kehityspoliittisen vision teksti vahvistaa EU:n sitoutumisen naisiin kohdistuvan kaikkinaisen syrjinnän vastustamiseen (YK:n CEDAW-sopimus), Pekingin julistukseen ja lisääntymisterveyttä koskeviin päätöslauselmiin. Samalla tuomitaan naisiin ja tyttöihin kohdistuva väkivalta ja haitalliset käytännöt, kuten lapsiavioliitot ja sukuelinten silpominen. *She Decides*

-hengen mukaisesti EU sitoutuu puolustamaan jokaisen ihmisen oikeutta ja vastuuta päättää omasta seksuaali- ja lisääntymisterveydestä ilman syrjintää, väkivaltaa tai pakottamista. Lisäksi EU:n konsensus nostaa naiset ja tytöt keskeisiksi toimijoiksi kehityksen edistämässä sekä avaintahoiksi humanitaarisissa kriiseissä ja rauhanprosesseissa. EU huomioi myös poikien ja miesten tärkeän roolin tasa-arvon edistämässä.³³ EU:n konsensus ei viittaa EU:n toimintasuunnitelmaan sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi (2016–2020), mutta poliittisella tasolla nämä kaksi linjausta muodostavat kehityspoliitiikan tasa-arvotyön perustan.

Suomella oli aktiivinen rooli EU:n kehityspoliitiikan päivittämisessä. Ilman samanmielisten maiden rinta-maa sukupuolten tasa-arvoa koskeva kirjaus olisi jäänyt huomattavasti suppeammaksi. Erityisesti on huomioitava, että naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden rinnalle saatiin kirjattua sana *oikeudet* taantumuksellisten EU-maiden vastustuksesta huolimatta. Lisäys on poliittisesti merkittävä. Konservatiivisten EU-maiden ääni näkyi konsensuksessa kuitenkin niin, että seksuaaliterveyttä ja -oikeuksia käsittelevä kappale

on ainoa, jonka tavoitteita edistää *Euroopan unioni* eivätkä *EU ja sen jäsenmaat*. On erittäin tärkeää, että Suomen edustustot tekevät läheistä yhteistyötä EU-delegaatioiden kanssa EU:n sukupuolten tasa-arvoa edistävän toimintasuunnitelman ja Euroopan konsensuksen toimeenpanossa kehityksimaissa.

Suomi on jatkanut vaikuttamistaan myös uuden kehityspoliitiikan hyväksymisen jälkeen. Yhdessä Belgian, Alankomaiden, Ruotsin, Tanskan ja Luxemburgin kehitysministereiden kanssa Suomi vaikuttanut suoraan EU:n kehityskomissaariin, jotta EU lisäisi rahoitustaan seksuaali- ja lisääntymisterveyteen, kattavaan perhesuunnitteluun, koulutukseen, neuvontaan ja ennaltaehkäiseviin terveysohjelmiin. Maat vetoavat komissariin, jotta EU käyttäisi vaikutusvaltaansa myös YK:ssa ja Afrikan unionissa näiden tavoitteiden edistämiseksi. Suomen maksatukset EU:n kehitysyhteistyölle ovat leikkauksista huolimatta kasvaneet viime vuosina 173 miljoonasta 211 miljoonaan euroon.³⁴ Siksi on erittäin tärkeää varmistaa, että Suomen myöntämä kehitysrahoitus edistää edellä mainittuja tavoitteita.

KPT:n suositukset:

- Järjestökohtaisten vaikuttamissuunnitelmien lisäksi Suomen tulee laatia globaali vaikuttamissuunnitelma, jolla se systemaattisesti edistää tasa-arvotavoitteita eri foorumeilla. Kestävän kehityksen tehokas ja avoin toimeenpano edellyttää tätä.
- Suomen tulee jatkaa aktiivista linjaa ja tukea muita samanmielisiä maita, jotta kansainvälinen sitoutuminen seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet säilyy ja edistyy. Tämä vaatii sekä lisää resursseja että jatkuvaa panostusta kehityspoliittiseen vaikuttamiseen kansainvälisillä areenoilla. Yleisen tavoitteen lisäksi Suomi voisi korostaa entistä vahvemmin kaikkien haavoittuvimpien ryhmien asemaa, kuten tyttöjen oikeutta päättää omasta kehostaan.
- Suomen tulee johtaa esimerkillään ja varmistaa toiminnalle riittävät resurssit. Suomen tulee nostaa sukupuolten tasa-arvo EU:n puheenjohtajuuskautensa (2019) yhdeksi kärkiteemaksi osana kestävän kehityksen Agenda2030:n toimeenpanoa. Sukupuolten tasa-arvon tulee näkyä entistä vahvemmin myös EU:n kehityspoliitikassa ja rahoituksessa.

³³ Katso koko teksti http://www.consilium.europa.eu/media/24004/european-consensus-on-development-2-june-2017-clean_final.pdf

³⁴ Suomen EU:n kautta kanavoitava kehitysrahoitus on sidottu EU-jäsenyyden maksuvelvoitteisiin, jolloin siihen ei ole voitu kohdistaa leikkauksia.

4c) Suomen kehityspoliitiikan väylät ja tasa-arvotavoitteet

Suomi tukee tasa-arvoa kumppanimaissa vaihtelevin keinoin ja painotuksin

Kehityspoliittisen selonteon mukaan Suomen kehityspoliitiikan tavoitteena on edistää *maiden* kykyä kunnioittaa, suojata ja edistää naisten ja tyttöjen oikeuksia, mukaan lukien seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet. Tavoitteena on myös poistaa oikeuksien toteutumisen esteitä. Suomen on määrä vaikuttaa suoraan sukupuolten väliseen tasa-arvoon sekä naisten ja tyttöjen tietotaitoon ja mahdollisuuksiin. Kehitysyhteistyön erillishankkeet sekä tasa-arvotavoitteiden tukeminen kaikissa Suomen ohjelmissa ovat tärkeitä välineitä tavoitteiden edistämisessä. Tämä ei kuitenkaan vielä riitä. Tasa-arvon tulisi olla sitoumusten mukaisesti oleellinen osa kaikkea toimintaa sektorista tai toimijasta riippumatta. Erityisen tärkeää on integroida tasa-arvo osaksi laajempaa kumppanimaissa tapahtuvaa poliittista vaikuttamista ja taloudellisia suhteita. Tasa-arvokysymysten edistäminen vaatii usein hienovaraista diplomatiaa, kulttuurisen ympäristön ja kehityshaasteiden ymmärtämistä. Lisäksi ihmisoikeusperustaisuus korostaa naisia ja tyttöjä toimijoina, joiden oma ääni ja teot ovat tärkeä muutosvoima. Tähän Suomi on sitoutunut kehityspoliittisessa selonteossa, jonka käytännön toteutusta ja johdonmukaisuutta tässä kappaleessa arvioimme.

Kehitysyhteistyön maaohjelmat luovat puitteet myös Suomen tasa-arvotyölle kumppanimaissa. Niissä määritellään yhteistyön tavoitteet, käytettävät tukimuodot, tulosten seuranta ja riskien hallinta. Ohjelmat perustuvat kumppanimaiden omiin kehityssuunnitelmiin, joita Suomi tukee kehityspoliittisen selonteon ja kansainvälisen sitoumusten mukaisesti. YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030 tarjoaa yhteistyölle yhteisen perustan. Yhteistyöalueet sovitaan muiden avunantajien kanssa. Tällä hetkellä Suomella on kahdeksan maaohjelmaa: Etiopia, Somalia, Kenia, Tansania, Sambia, Mosambik, Nepal, Myanmar ja miehitetty

palestiinalaisalue. Suomen toimintaa Afganistanissa ohjaa maaohjelman sijasta selonteko. Koska Suomi on päättämässä kehitysyhteistyötään Vietnamissa, yhteistyö jatkuu siirtymästrategian pohjalta. Lisäksi alueellista kehitysyhteistyötä Pohjois-Afrikassa ja Lähi-idässä ohjaavat alueelliset strategiat: Kehitysyhteistyön ohjelma 2017–2020: Lähi-itä ja Pohjois-Afrikka ja Suomen kehitysyhteistyön ja humanitaarisen avun ohjelma 2017–2020: Syyria ja Irak.

Maaohjelmien päivityksissä pyritään huomioimaan myös kehityspoliitikassa tapahtuneet muutokset. Viimeisin päivityskierros käynnistyi uuden kehityspoliittisen selonteon (2016) myötä ja päättyi maaliskuussa 2017. Käytännössä suuri osa Suomen rahoittamista hankkeista on käynnistetty edellisten hallituskausien aikana – ja kehitysyhteistyön pitkän aikavälin tavoitteiden kannalta näin tuleekin olla. Uuden kehityspoliittisen selonteon myötä entistä suurempi osa tällä hallituskaudella käynnistyneistä terveyshankkeista liittyy seksuaali- ja lisääntymisterveyteen. Uusi tuki kohdistuu Somaliaan, Keniaan, Afganistaniin ja Syyriaan sekä kansainvälisille kansalaisjärjestöille. Maaohjelmia on myös lähdetty kehittämään evaluaatioiden perusteella.

Maaohjelmien synteesiraportin (2017) mukaan naisten ja tyttöjen oikeudet saavat tukea kaikissa kumppanimaissa, joskin erilaisin painotuksin ja keinoin. Tukea suunnataan kohdennetuin hankkein, valtavirtaistamalla naisten asemaa sekä osana esimerkiksi koulutuksen sekä vesihuollon ja sanitaation saamaa tukea.³⁵ Jokainen maaohjelma listaa ja luokittelee kehitysyhteistyön tavoitteensa. Niissä on listattu kumppanimaan kanssa käytävän poliittisen keskustelun teemat ja painopisteet. Dialogiin liittyviä tavoitteita on myös maaohjelmien varsinaisissa tulostavoitteissa ja -indikaattoreissa. Maaohjelman tulokset jaetaan vaikutus- (impact), tulos- (outcome) ja tuotostavoitteisiin (output). Tasa-arvo on tavoitteena mukana jokaisessa maaohjelmassa kumppanimaiden kanssa käytävässä poliittisessa dialogissa (poikkeuksena on Afganistan, jolla ei ole maaohjelmaa). Tyypillisesti jokaisella ohjelmalla on 2–3 päätavoitetta,

joissa pyritään pitkän aikavälin positiiviseen muutokseen (impact). Tasa-arvo nousee maaohjelmaston pää-tavoitteeksi Nepalissa Kenian ja Somalian maaohjelmissa. Nepalissa Suomi pyrkii pysyvään muutokseen, jonka myötä naisten ja tyttöjen sekä haavoittuvien ryhmien nykyistä parempi taloudellinen ja poliittinen osallistuminen on mahdollista. Keniassa ja Somaliassa Suomi tähtää naisten ja tyttöjen oikeuksien parempaan toteutumiseen. Lisäksi impact-tason tasa-arvotavoitteita on asetettu useissa eri maissa hankkeiden ja ohjelmien tasolla, jolloin yksittäiset hankkeet voivat olla hyvinkin kunnianhimoisia. Esimerkiksi Tansaniassa tasa-arvotyö painottuu maaohjelman toiselle tulostavoitealueelle, jossa pyritään edistämään vastuullisempaa ja naiset mukaan ottavaa päätöksentekoa. Tavoitteeseen pyritään edistämällä naisten osallistumista yhteiskunnalliseen ja poliittiseen päätöksentekoon sekä lisätä naisjohtajien asiantuntemusta yhteiskunnallisissa tehtävissä. Tansanian osalta ulkoministeriö tarkastaa tuloskehikkoa niin, että ainakin tuotostasolle tulisi naisten päätöksentekoon osallistumista mittaava tuotos. Sambianssa pitkään jatkunut YK:n työjärjestön ILO:n Green Jobs -hanke on tähännyt ihmisarvoisten työpaikkojen luomiseen naisille.

Muissa maaohjelmissa tavoitetaso on matalampi. Osin tämä selittyy maiden välisillä eroilla ja muiden avunantajamaiden työnjaolla. Afganistanissa Suomen tulostavoitteena on yleisen koulutusjärjestelmän parantunut laatu ja sukupuolieron vähentyminen, äiti- ja imeväis-kuolleisuuden vähentyminen sekä naisten työmahdollisuuksien lisääntyminen. Mosambikissa ja Etiopiassa tulostavoitteet liittyvät peruskoulutuksen lisääntymiseen oikeudenmukaisuuteen, sukupuolten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen. Myanmarissa seurataan, miten naisten ja tyttöjen mahdollisuudet hakea oikeutta vahvistuvat. Sambianssa ja Tansaniassa tasa-arvotyölle ei ole asetettu välittömiä tuotostavoitteita.³⁶

Maaohjelmista on tällä hetkellä mahdollista saada koottua ja sukupuolen mukaan eriteltyä tietoa naiset ja tytöt -painopisteen ensimmäisestä alatavoitteesta (Naiset ja tytöt ovat paremmin koulutettuja ja ammatitaitoisempia). Sen alla kerätään tietoa eri kumppanimaissa toteutetuista opetussektorin hankkeista ja ohjelmista. Tämä niin kutsuttu aggregaatti-indikaattori mittaa tyttöjen lukumäärää ja osuutta yläasteen aloit-tavista oppilaista Suomen opetusalan kumppanimaissa verrokkivuonna 1999. Mittari on yksi kehityspolitiikan

tulostietoa mittaavista seurantavälineistä, joita on kaikkiaan 11 kappaletta. Lisäksi sukupuolieriteltä tietoa on saatavissa valikoidusti muista kehityspolitiikan painopisteistä. Tärkeimmät mittarit liittyvät naisten työllistymiseen, naisten omistamien yritysten sekä naispuolisten pienviljelijöiden ja ruuantuottajien määriin Suomen tukemissa hankkeissa.

Erillishankkeista saatavan kokonaiskuvan ja tiedonkeruun lisäksi myös valtavirtaistamisen osalta tilanne on haastava. Syksyllä 2016 valmistunut evaluointi tulostavustaisista maaohjelmista toteaa, että maaohjelmat tunnustavat ihmisoikeuksien ja läpileikkaavien tavoitteiden merkityksen. Niiden edistämiseksi on listattu eri keinoja. Evaluaation mukaan läpileikkaavilta tavoitteilta puuttuvat kuitenkin konkreettiset tavoitteet. Lisäksi toimien vaikutuksista on vain vähän tietoa.³⁷ Uusissa maaohjelmissa on pyritty puuttumaan juuri näihin ongelmiin.

Erityisesti maissa, joissa Suomella ei ole tasa-arvoa tukevia hankkeita, olisi tasa-arvoasioiden johdonmukainen edistäminen kaikessa toiminnassa ensiarvoisen tärkeää. Myös OECD:n vertaisarvio Suomesta (2017) kiinnitti huomiota siihen, että hankkeita seuraavien virkamiesten tavassa huomioida tasa-arvotavoitteita on huomattavia eroja erityisesti valtavirtaistamisen osalta. Myös maaohjelmien tasolla tasa-arvotavoitteita käsitellään epäyhtenäisesti. OECD:n mukaan tämä liittyy siihen, että ohjelmilta puuttuvat usein selkeät tasa-arvotavoitteet ja niiden saavuttamista seuraavat mittarit. Tämä vaikeuttaa tulosten seurantaa.³⁸

Suomen tasa-arvotyön rahoitus kohdentuu hauraisiin valtioihin

Tasa-arvotavoitteille kohdennettua rahoitusta saavat määrällisesti eniten Suomen hauraiden valtioiden listalle lukeutuvat kumppanimaat.³⁹ Köyhyyden ja toimimattomien yhteiskunnan perusrakenteiden lisäksi hauraille valtioille on usein tyypillistä se, että ne ovat läpikäyneet ulkoisen tai sisäisen väkivaltaisen konfliktin tai elävät konfliktin jälkeistä niin sanottua siirtymävaihetta. Konfliktit saattaa edelleen jatkua osassa maata tai kyteä pinnan alla ja horjuttaa yhteiskunnan vakautta. Suomen hauraiden maiden toimintaohje kiinnittää huomiota

³⁶ Suomen maaohjelmat 2017 sekä Suomen kehityspolitiikan vaikutuksista naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiseen. Piia Lavilan 2017 Plan International Suomelle sekä Suomen UN Womenille laatima selvitys. Saatavilla pyynnöstä toimeksiantajilta.

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 Hauraiden maiden lista elää ja on poliittinen. OECD:n ja Maailmanpankin indekseissä on eroja esimerkiksi Etiopian, Nepal ja Kenian kohdalla.



erityisesti naisten ja tyttöjen aseman heikkenemiseen entisestään näissä tilanteissa. Lapsi- ja äitiyskuolleisuuden määrät ovat suuret, ja lapsikuolleisuuden väheneminen on ollut hitaampaa kuin muissa köyhissä maissa. Naisiin kohdistuva väkivalta on yleisempää hauraissa valtioissa. Myös seksuaalinen väkivalta konflikteissa on vakava ongelma. On arvioitu, että kaikkiaan kolmannes hauraiden valtioiden väestöstä on aliravittuja. Äidin aliravitseminen haittaa lapsen kehitystä jo raskausaikana ja vaikuttaa negatiivisesti koko elämänsäkaareen. Noin kolmasosa hiv-tartunnoista esiintyy hauraissa valtioissa. Myöskään puhdasta vettä ei ole riittävästi ja sen saanti on haasteellista, mikä kuormittaa erityisesti naisia. Lisäksi lasten, erityisesti tyttöjen, peruskoulutuksessa sekä välttämättömien terveyspalveluiden saamisessa on vakavia puutteita.

OECD:lle raportoitavien tilastojen mukaan Suomen kehitysyhteistyön määrärahat hauraissa maissa kohdentuvat melko hyvin tasa-arvotyölle. Kokonaistuesta Afganistanille peräti 81 prosenttia oli suunnattu kokonaan

tai osittain siihen vuonna 2016. Vuoden 2017 luku oli 71 prosenttia. Luku on edelleen merkittävä, sillä Afganistanin on rahoituksen valossa Suomen suurin kehitysyhteistyökumppani. Nepalissa tasa-arvotyön osuus on vuonna 2017 vielä korkeampi, jopa 90 prosenttia. Osuus kasvoi edeltävästä vuodesta 15 prosenttiyksikköä. Myös Keniassa tasa-arvotyön osuus on kasvanut huomattavasti edellisvuoteen verrattuna 62 prosenttiin vuoden 2016 30 prosentista. Sen sijaan Etiopiassa ja Somaliassa osuus on vähentynyt. Somaliassa 64 prosentista 49 prosenttiin ja Etiopiassa 68 prosentista 56 prosenttiin.

Suomi on myös tukenut muun muassa Afganistania, Nepalia ja Keniaa laatimaan omat toimintaohjelmat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325:n (Naiset, rauha ja turvallisuus) toteuttamiseksi. Lisäksi Suomi rahoittaa hanketta, jossa tuetaan Jordaniaa ja Tunisiaa 1325-toimintasuunnitelmien laadinnassa ja edistetään Irakin 1325-suunnitelman toimeenpanoa. Lisäksi hankkeessa vahvistetaan Arabiliiton kapasiteettia naiset, rauha ja turvallisuus -teeman osalta.

Jatkuu sivulla 55 »

Kurkistus kumppanimaissa tehtävään tasa-arvotyöhön

Suomen edistää monin eri tavoin naisten ja tyttöjen asemaa ja oikeuksia kahdenvälisen kehitysyhteistyön kumppanimaissa.

Tasa-arvoa tukevia pitkän aikavälin muutostavoitteita on kuitenkin vasta kolmessa maaohjelmassa.

Afganistanissa köyhyys ja heikko turvallisuustilanne kärjistävät sukupuolten epätasa-arvoa sekä vanhoillisiin ja haitallisiin perinteisiin pohjautuvia ilmiöitä, kuten lapsiavioliittoja. Toimintaympäristön epävakaudesta johtuen Suomi toimii pääasiassa yhteistyössä muiden kansainvälisten toimijoiden kanssa. Päätös on perusteltu ja tarkoituksenmukainen. Suomen avun painopisteet on määritelty vuonna 2014 hyväksytyssä valtioneuvoston Afganistan-selonteossa, joka päivitetään vuonna 2018. Afganistan saa Suomen kehitysyhteistyön kumppanimaista eniten tukea, vuosittain noin 30 miljoonaa euroa. Afganistanissa Suomi tukee naisten ja tyttöjen seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien edistämistä *Marie Stopes Internationalin* (MSI) kautta. Tuen suuruus on 2,5 miljoonaa euroa vuosina 2015–2017. Yhteistyön jatkosta on sovittu vuoteen 2020 asti. MSI tarjoaa naisille tietoa ja laadukkaita seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluita. Lähestymistapa tuo asian äärelle myös miehet ja pojat. Arvioiden mukaan järjestö on onnistunut muuttamaan paikallistasolla mielipiteitä perhesuunnittelulle suopeammiksi. Vuonna 2017 Suomen rahoittamat seksuaali- ja lisääntymisterveyspalvelut tavoittivat Afganistanissa noin 260 000 ihmistä, myös maaseudulla ja kaukaisimmilla alueilla. Heistä noin puolet sai lyhyt- ja pitkäkestoisia ehkäisyvälineitä.

Suomi on tukenut myös Afganistanin naisten lukutaidon parantamista YK:n kasvatusta, tiede- ja kulttuurijärjestön (UNESCO) ohjelmassa (2008–), jonka avulla 1,2 miljoonaa aikuista ja nuorta saa lukutaito-opetusta. Heistä 800 000 on naisia ja tyttöjä. Lisäksi Suomi tukee

Afganistanin jälleenrahastoa, jonka rahoituksesta neljäsosa menee opetuksen kehittämiseen. Suomi tukee Afganistanissa myös YK:n 1325-päätöslauselman (Naiset, rauha ja turvallisuus) kansallisen toimintasuunnitelman toimeenpanoa YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin kautta. Suomen rahoitus tähän on 600 000 euroa vuosina 2017–2019. YK:n lastenjärjestö Unicefin vesi- ja sanitaatio-ohjelmaa Suomi on rahoittanut viime vuosina miljoonalla eurolla vuodessa. Pohjois-Afganistanissa toteutettavassa ohjelmassa on kiinnitetty erityistä huomiota siihen, että tyttöjen saniteettitilat vastaavat heidän tarpeitaan. Suomi tukee myös Afganistanin riippumattonta ihmisoikeuskomissiota (*Afghanistan Independent Human Rights Commission*, AIHRC), jonka päätehtäviä ovat naisten, lasten ja vammaisten oikeuksien edistäminen sekä ihmisoikeuksien seuranta ja koulutus. Suomi tukee komission työtä 2,2 miljoonalla eurolla vuosina 2014–2018.

Nepalin maaohjelmalla on kolme päätavoitetta: terveyden paraneminen puhtaan veden ja sanitaation avulla, laadukkaan opetuksen takaaminen kaikille sekä naisten ja syrjittyjen aseman vahvistaminen. Maaohjelman suuruus on 58 miljoonaa euroa vuosille 2016–2019 (noin 14,5 miljoonaa vuosittain). Tasa-arvotavoitteet on otettu mukaan kaikkiin hankkeisiin ja niiden seurantaan. Puuttuminen sukupuolten väliseen epätasa-arvoon opetuksessa on ollut opetussektoriohjelman hankkeen tärkeä tavoite jo suunnitteluvaiheessa. Esimerkiksi sosio-kulttuuriset haasteet, kuten lapsiavioliitot ja taloudelliset

esteet, ovat Nepalissa suurimpia koulunkäynnin esteitä. Sektoriohjelmassa onkin huomioitu naisopettajien koulutus ja heidän määränsä lisääminen, erityistukitoimet tytöille ja tiettyjen vähimmäisvaatimusten asettaminen peruskouluissa ja toisen asteen kouluissa. Tällainen on esimerkiksi erillisten ja käyttökelpoisten vessojen pakollisuus kaikissa kouluissa. Lisäksi sukupuolten välinen tasa-arvo sekä naisten ja tyttöjen ottaminen mukaan on sisälletty opetussektorin hankkeen (*Technical Assistance for Competence-Based Soft Skills Development in School Education in Nepal*) ylemmän tason tavoitteeseen. Tasa-arvon ja osallistumisen edistäminen on osa laadittavien opetusmateriaalien ja opetussuunnitelmien sisältöä. Tasa-arvonäkökulma korostuu myös opetusministeriöiden virkamiesten ja opettajien kouluttamisessa. Vesihankkeissa tasa-arvo on sisällytetty mukaan hankkeen kaikkiin tasoihin. Naiset ovat vahvasti mukana veteen liittyvissä päätöksentekoprosesseissa, koulu-etuksissa sekä hyödynsaajina. Vesihankkeet helpottavat erityisesti naisten ja tyttöjen arkea, sillä vedenhaku on perinteisesti heidän tehtävänsä. Lisäksi hankkeet kiinnittävät erityistä huomiota kuukautishygieniaan ja vallalla oleviin kuukautisiin liittyviin tabuihin, jotka rikkovat naisten ihmisoikeuksia. Nepalín länsiosassa Kaukolánnen vesivarainhoitohankkeella (*Rural Village Water Resources Management Project*) on huomattavia pitkán aikaválin kehitysvaikutuksia ja iso merkitys naisten ja tyttöjen arkeen. Kolmessa vaiheessa vuosina 2006–2022 toteutettava hanke on ensimmäinen suomalainen hanke, jonka rahoitukseen Euroopan unioni osallistuu 20 miljoonalla eurolla. Hanke parantaa vesivarojen hallintaa, väestön terveyttä ja sanitaatiota. Se myös kehittää maaseudun toimeentuloa ja ruokaturvaa. Lisäksi toimet parantavat varautumista katastrofitilanteisiin ja ilmastonmuutokseen. Hankkeen kokonaiskustannus on 60,2 miljoonaa euroa, josta Suomen rahoitusosuus vuosina 2016–2022 on 15 miljoonaa euroa. Nepalín hallituksen ja käyttäjien osuus kustannuksista on yhteensä 25,2 miljoonaa euroa. Suomi tukee Nepalín vesisektoria myös toisella kahdenvälisellä hankkeella. Nepalín maaseudun vesi- ja sanitaatiohankkeen (*Rural Water Supply and Sanitation in Western Nepal*) toisessa vaiheessa (2013–2019) tavoitteena on projektialueen väestön parantunut terveystilanne sekä sosiaalisen ja taloudellisen tasa-arvoisuuden lisääntyminen. Lisäksi Suomi on tukenut vesisektorilla Unicefin toteuttamaa vesihuollon ja sanitaatiojälleenrakennushanketta, jolla turvattiin puhtaan veden saaminen yli puolelle miljoonalle ja

sanitaatio lähes kolmelle miljoonalle ihmiselle vuoden 2015 tuhoisan maanjäristyksen jälkeen. Suomi leikkasi tukeaan neljä miljoonaa euroa vain muutamia viikkoja maanjäristyksestä ja jatkoi hankkeen rahoitusta miljoonalla eurolla vuonna 2016. Kaikkiaan Suomen rahoittamat vesi- ja sanitaatiohankkeet ovat hyödyttäneet suoraan yli puoltatoista miljoonaa nepalilaista kotitalouksissa ja kouluissa (6/2015–12/2016).

Suomi on yksi UN Womenin Nepalín naisten taloudellisen aseman parantamiseen tähtäävän hankkeen rahoittajista (*Advancing Women's Economic Empowerment – Ensuring Nepal's Sustainable and Equitable Development*). Hanketta on tuettu 3,75 miljoonalla eurolla vuosina 2015–2017. Naiset, rauha ja turvallisuus -jatko-hanke (*Advancing Resilience and Empowerment*, (2017) tukee UNWomenin omaa strategista työsuunnitelmaa, keskittyen naiset, rauha ja turvallisuus-tematiikkaan sekä jälleenrakennukseen. Suomi tukee Nepalissa myös YK:n 1325-päätöslauselman (Naiset, rauha ja turvallisuus) kansallisen toimintasuunnitelman suunnittelua ja toimeenpanoa YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin kautta. Suomen tuki hankkeelle on 0,4 miljoonaa euroa. Tasa-arvon edistämiseen liittyy myös YK:n kehitysohjelman (UNDP) hanke oikeusvaltion ja ihmisoikeuksien vahvistamiseksi (*Strengthening the Rule of Law and Human Rights in Nepal*). Se on saanut Suomelta tukea 5,4 miljoonaa euroa vuosina 2013–2017.

Etiopian maaohjelma suunniteltu suuruus on 55 miljoonaa euroa vuosille 2016–2019 (keskimäärin 13,8 miljoonaa vuosittain). Sen päävaikutusalueet ovat maaseudun taloudellinen kehittäminen, taata puhdas juomavesi ja vessat kaikille sekä varmistaa kaikkien lasten koulutus. Lisäksi naisten maankäyttöoikeuksien vahvistaminen on näkyvä osa maaohjelmaa. Suomen tuella esimerkiksi noin 65 000 kotitaloutta on saanut maankäyttöoikeuden turvaavan todistuksen. Niistä 24 prosenttia on yksinhuoltajanaisten vetämiä talouksia. Suomi rahoittaa myös myös UN Womenin naisten maa-oikeuskampanjaa, joka kattaa Etiopian ohella myös Kenian ja Tansanian. Koulutuksen kehittämisessä Suomi kiinnittää erityisesti huomiota opetuksen laadun parantamiseen ja vammaisten lasten opetuksen tukemiseen. Suomi myönsi 19,8 miljoonaa euroa vuosille 2014–2017 koulutuksen laadun kehittämiseen. Lisäksi on tuettu kahdenvälistä erityisopetusprojektia 2 miljoonalla eurolla vuosina 2013–2017. Saniteettitilojen rakentaminen on tärkeä keino mahdollistaa erityisesti tyttöjen koulunkäynnin

jatkuminen. Suomen pitkäaikainen tuki Etiopian sanitaatio-olojen parantamiseen on tuonut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana vessat 1,4 miljoonalle ihmiselle. Meneillään olevan maaohjelman tavoitteena on tuoda vesihuolto 900 000 etiopialaisen ulottuville vuosina 2016–2019.

Somaliassa äiti- ja lapsikuolleisuusluvut ovat maailman korkeimpia. Tähän vaikuttavat myös heikko turvallisuustilanne ja valtion hauraus. Suomen maaohjelman päätavoitteet pyrkivät vastaamaan suoraan näihin haasteisiin. Valtaosa tuesta suuntautuu naisten ja tyttöjen oikeuksien toteutumiseen. Suomen suunniteltu kahdenvälinen tuki Somaliälle on 25,7 miljoonaa euroa vuosina 2017–2020 (vuosittain noin 6,4 miljoonaa euroa). Kaikkiaan 58 prosenttia maaohjelman rahoituksesta kohdistuu seksuaali- ja lisääntymisterveyteen liittyviin peruspalveluihin, äitiys- ja lapsikuolleisuutta vähentäviin sekä naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan kitkemiseen pyrkiviin hankkeisiin. Naisten ja tyttöjen hyvinvoinnin lisääminen on maaohjelman ensimmäinen painopistealue, jota toteutetaan pääosin Unfpan Somalian maastrategioiden tukemisen kautta kymmenellä miljoonalla eurolla vuosina 2017–2020. Lisäksi Kansainvälisen siirtolaisuusjärjestön (IOM) terveysohjelmissa on erityinen fokus naisten ja lasten terveyspalveluiden kehittämisessä. Keväällä 2017 päättyi Unicefin hallinnoima ohjelma, jota Suomi tuki yhteensä 15,5 miljoonalla eurolla vuosina 2014–2017. Ohjelman päätavoitteena oli vähentää Somalian äitiys- ja lapsikuolleisuutta parantamalla väestön terveys- ja ravitsemustilannetta. Toiminta-alueella esimerkiksi äitiys- ja imeväiskuolleisuus laski merkittävästi.

Liki 40 prosenttia rahoituksesta suunnataan julkisen hallinnon ja tuottavien sektoreiden (öljy- ja kalatalous) lainsäädännön vahvistamiseen sekä korruption vastaiseen työhön Maailmanpankin rahaston kautta. Suomen tuki Somaliälle on kokonaisvaltaista. Maan jälleenrakennukseen osallistutaan poliittisen dialogin, kehitysyhteistyön, kriisinhallinnan sekä humanitaarisen avun keinoin.

Kenia maaohjelman suuruus on 34 miljoonaa euroa vuosille 2016–2020 (vuosittain noin 8,4 miljoonaa euroa). Se nostetaan usein esille esimerkkinä Suomen laaja-alaisesta työstä tasa-arvon edistämiseksi kumppanimaissa. Kenian maaohjelma sai tästä kiitosta myös OECD:n vertaisarviossa vuonna 2017. Suomi onkin

keskeisessä roolissa, sillä se johtaa muiden avunantajien koordinaatiota nimenomaan sukupuolten tasa-arvokysymyksissä ja käy aktiivista dialogia Kenian valtion kanssa. Myös UN Womenin kanssa tehtävä yhteistyö YK:n 1325-päätöslauselman kansallisessa toimeenpanossa nostaa Suomen profilia Keniassa. Sen osana Suomi on ollut mukana kouluttamassa rauhanturvaajainaisia yli 40 maasta. Naisten ja tyttöjen aseman parantaminen on Keniassa yksi kolmesta Suomen päätavoitteesta. Sille kohdennetaan 18 prosenttia maaohjelman kokonaisrahoituksesta. Maaohjelma kattaa naisten aseman parantamisen Kenian lainsäädännössä ja poliittisessa järjestelmässä. Myös naisten yrittäjyyden ja taloudellisten toimintamahdollisuuksien edistäminen ovat tärkeitä. Suomi on mukana myös *Trade Mark East Africa* -aloitteessa, jossa tuetaan erityisesti naisten käymää itäisen Afrikan valtioiden rajat ylittävää kauppaa. Myös naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan ehkäiseminen on tärkeä teema yhteistyössä. Esimerkiksi vuonna 2016 Suomi tuki seksuaalista väkivaltaa käsittelevää tiedotusta, jolla tavoitettiin 3275 naista ja 2037 miestä. Psykososiaalista tukea ja oikeusapua sai 698 naista ja 139 miestä. Kenian maaohjelmassa sukupuolten tasa-arvo näkyy myös muilla merkittävillä sektoreilla, joita ovat vesi ja sanitaatio sekä metsäsektori.

Tansanialle Suomen tuki on yhteensä 50 miljoonaa euroa vuosina 2016–2019 (noin 12,5 miljoonaa vuosittain). Julkisen talouden reformien tuki, erityisesti talousjärjestelmän kehittäminen, veronkannon parantaminen ja hallinnon tilivelvollisuus kansalaisille ovat tärkeitä teemoja. Niiden linkittäminen laajemmin hyvään hallintoon ja oikeusvaltioperiaatteisiin on Tansanian nykyisessä poliittisessa tilanteessa ensiarvoisen tärkeää. Maa on virallisesti tunnustanut, että sukupuolten epätasa-arvo on suuri este maan taloudelliselle ja poliittiselle kehitykselle. Tansanian perustuslaki sekä maan allekirjoittamat kansainväliset sitoumukset (kuten YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus CEDAW) takaavat periaatteessa naisille esimerkiksi yhtäläisen maanomistusoikeuden. Tansanialaisessa lainsäädännössä ja sen toimeenpanossa on kuitenkin yhä monia vakavia epätasa-arvoa ylläpitäviä ristiriitaisuuksia, kuten naisia syrjivä avioliittolaki. Lisäksi lakeja toimeenpannaan puutteellisesti. Arkielämää säätelevä tapaoikeus (*customary law*) heikentää myös merkittävästi naisten asemaa ja oikeusturvaa. Suomi vahvistaa naisten oikeuksia ja poliittista



osallistumista yhteistyössä UN Womenin kanssa. Lisäksi Suomi tukee naisjohtajien osaamisen kehittämistä kestävä kehityksen ja johtajuuskoulutuksen instituutin UONGOZin kautta. Tansanian metsäsektorilla Suomi on suurin avunantaja, joka on painottanut erityisesti kestävä kehitystä, elinkeinojen kehittämistä ja uusien työpaikkojen luomista. Osana paikallisyhteisöjen kehitystä on tuettu myös naisten elinkeinojen ja maanomistusoikeuksien parantamista. Myös tietoyhteiskuntasektorin hankkeissa Suomi on viime vuosina tukenut naisten työllistymistä ja naisyrityksyyden kehittämistä.

Sambian maaohjelman (30,4 miljoonaa euroa vuosina 2016–2020, noin 7,6 miljoonaa vuodessa) kaksi tulosaluetta ovat vastuullisemman yksityissektorin kehitys sekä demokraattisempi ja tasa-arvoisempi yhteiskunta. Naisten ja tyttöjen oikeudet integroidaan maaohjelman mukaan molempiin pääteemoihin, mutta tätä ei esitellä tarkemmin. Erityisesti tasa-arvo korostuu demokratia- ja tasa-arvotavoitteen alla Sambian sosiaaliturvajärjestelmän kehitysyhteistyössä. Suomi ohjaa siihen noin neljänneksen maaohjelman rahoituksesta. Lisäksi Suomen tukema YK:n työjärjestön ILO:n ohjelma on lisännyt ympäristöystävällisten ja liiketaloudellisesti kestävien menetelmien käyttöä ja luonut satoja ILO:n ihmisarvoisen työn kriteerit täyttäviä työpaikkoja.

Mosambikin maaohjelmassa (2016–2019) sukupuolten tasa-arvo on mukana läpileikkaavana tavoitteena. Maaohjelma keskittyy erityisesti opetussektorin kehittämiseen, johon suuntautuu 67 prosenttia maaohjelman rahoituksesta. Ohjelman kokonaissuuruus on 52 miljoonaa euroa (13 miljoonaa vuosittain). Opetussektorin lisäksi maaseudun kehitys ja hyvä hallinto ovat Suomen pää tavoitteita, joiden sisällä tuetaan naisten ja tyttöjen asemaa. Erityisesti koulutuksen tasa-arvo ja maaseutuperheiden perustarpeiden turvaaminen ovat Suomelle tärkeitä yhteistyöteemoja.

Miehittetyllä palestiinalaisalueella kehitysyhteistyön yleisenä tavoitteena on tukea rauhanomaista kahden valtion ratkaisua Israelin ja palestiinalaisten konfliktiin. Suomen tuki on noin 22 miljoonaa euroa vuosina 2016–2019 (5,5 miljoonaa euroa vuodessa). Suomen toiminta keskittyy opetussektorille, johon lähes 70 prosenttia tuesta kohdistuu. Pääpaino on kaikkien lasten tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien ja opetuksen laadun parantamisessa. Ihmisten elinolojen ja

toimeentulomahdollisuuksien parantaminen haavoittuvilla alueilla (Gaza, Itä-Jerusalem ja Länsirannan C-alue) on ohjelman toinen painopiste. Yhteistyössä kiinnitetään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten, erityisesti naisten ja lasten oikeuksiin. Suomen rahoittamat paikallisten kansalaisjärjestöjen hankkeet keskittyvät kaikki naisten voimaannuttamiseen.

Myanmar on Suomen uusiin kumppanimaa, jossa tavoitteena on siirtymä 60 vuotta kestäneestä sotilasdiktatuurista demokratiaan. Nykyinen hallitus on valittu vaalein vuonna 2016, mutta sen asema on vaikea. Tilanne on hauras useilla alueilla. Niistä kriittisin on Rakhinen osavaltio, jossa väkivaltaisuuDET ja vaino rohingya-vähemmistöä kohtaan on ajanut 700 000 rohingyaa pakolaiseksi Bangladeshiin. Suomi tukee muun muassa Punaisen Ristin humanitaarista avustustyötä Bangladeshissa Myanmarin rajalla (380 000 eurolla vuonna 2017). Suomi on myös mukana opetussektorin kehittämisessä Rakhinen alueella uudistuvan yhteisrahoitusohjelman kautta. Suomen ensimmäisen maaohjelman rahoitus on 34 miljoonaa vuosille 2016–2020 (8,5 miljoonaa vuosittain). Kehitysyhteistyö painottuu metsien hyvään ja kestävä hallintaan, rauhanomaisen, demokraattisen ja oikeudenmukaisen kehityksen edellytysten rakentamiseen sekä siihen, että kaikilla lapsilla on pääsy laadukkaan opetuksen piiriin. Maaohjelma korostaa naisten oikeuksia sekä osallistumista politiikkaan ja rauhanprosessiin ja tyttöjen oikeutta opetukseen. Suomi on rahoittanut UNDP:n kautta Myanmarin demokratia- ja oikeusvaltioketitystä neljällä miljoonalla eurolla vuosina 2016–2017. YK:n väestöraaston Unfran kautta Suomi tukee naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien sekä palveluiden saatavuuden parantamisesta konfliktialueilla. Palvelut pitävät sisällään seksuaali- ja lisääntymisterveyden sekä väkivallan uhreille suunnatun tuen.

Vietnam on kehitysyhteistyön pitkäaikainen kumppanimaa, jossa Suomi on monien muiden avuntajien tavoin siirtymässä muihin yhteistyömuotoihin. Päätös perustuu maan talouskasvuun ja köyhyystilastojen pienene miseen. Suomi on myös halunnut kohdentaa tukensa Aasiassa nimenomaan hauraisiin valtioihin. Käynnissä olevan siirtymäkauden myötä yhteistyön painopiste siirtyy kaupallis-taloudelliseen yhteistyöhön ja tukimuotoihin. Vietnamin kehitystä varjostaa kuitenkin sen haavoittuvuus. Suuri huolenaihe on ilmastomuutos, joka on maalle hyvin konkreettinen uhka. Talouskasvusta ja



kehitystavoitteiden edistämisestä huolimatta etnisesti ja alueellisesti painottunut köyhyys, eriarvoisuus, korruptio ja poliittisten oikeuksien puuttuminen kuuluvat yhä Vietnamin ongelmiin. Suomen kahdenvälinen kehitysyhteistyö Vietnamiin on noin 5,4 miljoonalla euroa vuosina 2017–2018. Keskeisiä teemoja ovat edelleen metsien hallinto ja innovaatiokumppanuudet sekä yhteistyö vesi- ja energiasektoreilla ja meteorologiassa. Siirtymävaiheen strategia mainitsee sukupuolten tasa-arvon keran, mutta ei erittele sitä tarkemmin.

Tasa-arvotyön kannalta merkittävällä opetussektorilla on huomattava, että yli puolet kaikesta opetukseen ja koulutukseen liittyvästä tuesta menee avunantajien yhteisesti rahoittamien sektoriohjelmien kautta. Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo muodostavat tyypillisesti näiden sektoriohjelmien ytimen. Yksi merkittävimmistä opetussektorin yhteisohjelmista toimii Etiopiassa, jonka suunnittelussa Suomella oli merkittävä rooli. Samankaltaiset ohjelmat toimivat Nepalissa, Myanmarissa, Palestiinassa, Mosambikissa ja Afganistanissa.

Lisäksi naisiin, tyttöihin ja tasa-arvoon liittyviä hankkeita toteutetaan varsinaisten kumppanimaiden ulkopuolella. Suomi on esimerkiksi tukenut vuosina 2016–2018 yhteensä miljoonalla eurolla YK:n ympäristöjärjestö Unepin, kehitysjärjestö UNDP:n, UN Womenin sekä YK:n rauhanrakentamisen tukitoimiston (PBSO) ohjelmaa Naiset, rauha ja luonnonvarat, jossa toteutetaan 3–4 pilotihanketta konfliktista kärsivissä maissa. Parhaillaan työ on käynnissä Sudanissa ja Kolumbiassa. Kohdemaissa on tavoitteena vakiinnuttaa sellaisia luonnonvarahallintoon liittyviä käytäntöjä, jotka huomioivat sukupuolten välisen tasa-arvon ja vahvistavat etenkin naisten asemaa. Pilotien sekä muun kerätyn tiedon pohjalta luodaan työkalupaketti, jonka on tarkoitus palvella YK:n maatoimistoja, kansainvälisiä järjestöjä sekä kansallisia toimijoita.

Syyria, Irak ja konflikteista kärsivät naapurimaat

Tasa-arvon edistäminen on Suomen Syyria-Irak-apustrategian keskeisimpiä vaikuttamistavoitteita, ja Suomi rahoittaa laajaa kirjoa hankkeita. Suomi panostaa aiempaa enemmän rauhanrakennushankkeisiin syyrialaisien sisäisten rauhanprosessien tukemiseksi, erityisesti inklusiivisuuden ja naisten osallistumisen lisäämiseksi. Naiset kärsivät yleensä suhteellisesti enemmän konflikteista, niin myös Syyriassa. Kansainvälisen yhteisön apusuunnitelmat eivät ota riittävästi huomioon sukupuolinäkökulmaa. Suomelle tärkeä poliittinen prioriteetti on vaikuttaa siten, että naisten ja haavoittuvien ryhmien tarpeet tulevat paitsi paremmin huomioiduksi avustustoiminnassa ja heillä on mahdollisuus osallistua poliittiseen keskusteluun. Lisäksi Suomi rahoittaa YK:n väestöohjelma Unfpaa, joka toimii nuorena solmittavien avioliittojen ja äitiyskuolemien vähentämiseksi sekä seksuaalirikosten uhrien tukemiseksi Syyriassa.

Suomi edistää jatkumon toteutumista humanitaarisesta avusta yhteisöjen kantokykyä (resilience) tukeviin interventioihin erityisesti Syyrian naapurimaissa. Prioriteetit tässä työssä ovat naisten ja nuorten työllistyminen, koulutus sekä start-up-yritysten ja yrittäjyyden tuki. Suomi tukee Jordaniassa paikallisten ja pakolaisnaisten työllistymistä UN-Womenin kautta. Myös Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankin (EBRD) alueellinen SEMED-rahasto, joka rahoittaa pk-yritysten kasvua ja siten työllistymistä, huomioi erityisesti naisten työllistymisen.

Suomen apu Syyrian konfliktin uhreille vuosina 2011–2017 on ollut noin 150 miljoonaa euroa (36 miljoonaa vuonna 2017) ja Irakiin 2014–2017 noin 18 miljoonaa (4,5 miljoonaa vuonna 2017).

Paikallisen yhteistyön määrärahaa tarvitaan kansansalaisyhteiskunnan ja tasa-arvon tueksi

Paikallisen yhteistyön määräraha voisi edistää nykyistä paremmin sukupuolten tasa-arvoa sekä naisten ja tyttöjen asemaa ja oikeuksia.

Ulkoministeriö myöntää ns. paikallisen yhteistyön määrärahaa (PYM) kehitysyhteistyötä toteuttaville Suomen edustustoille ja kiertäville suurlähettiläille. Vuonna 2017 PYM-hankkeisiin käytettiin 3,5 miljoonaa euroa. Kehitysyhteistyön leikkaukset ovat koskeneet myös PYM-määrärahoja. Vuonna 2018 Afrikan ja Lähi-idän sekä Amerikan ja Aasian alueosastoilla ei myönnetä lainkaan uutta määrärahaa. PYM-hankkeet ovat suhteellisen pieniä, mutta niiden hallinnointi vaatii paljon työtä ja riskien hallintaa. Tästä syystä osa edustustoista tai kiertävistä suurlähettiläistä ei ole ottanut niitä käyttöön. Toisaalta vuonna 2017 käynnissä oli 155 PYM-hanketta yhteensä 30 maassa. Hankkeiden etuna on niiden käyttöönoton nopeus sekä yhteyksien avaaminen paikalliseen kansalaisyhteiskuntaan, erilaisiin näkökulmiin ja tietolähteisiin. Lisäksi niillä päästään tarttumaan arkoi-

hinkin ongelmiin esimerkiksi konfliktiympäristöissä ja saadaan aikaan konkreettisia muutoksia kaikkein köyhimpien ihmisten elämässä.

PYM-hankkeita ohjaavan normin mukaan hankkeiden tulee palvella Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliittisia tavoitteita sekä ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa kehitykseen. Hankkeiden tulee edistää ihmisoikeuksia, demokratista ja vastuullista yhteiskuntaa, luonnonvarojen kestävää hallintaa sekä ympäristönsuojelua sekä kehityspoliittisen ohjelman läpileikkaavia tavoitteita. Sukupuolten tasa-arvoa tai naisten ja tyttöjen oikeuksia ei mainita erillisinä tavoitteina normissa. Vuonna 2017 toteutuneissa hankkeissa sukupuolten tasa-arvo oli päätavoitteena 32 (21 %) hankkeessa ja osatavoitteena 45 (29 %) hankkeessa. Lisääntymisterveys oli päätavoitteena yhdessä hankkeessa ja osatavoitteena neljässä hankkeessa. PYMin kokonaisrahoituksesta vuonna 2017 noin 61% suuntautui sukupuolten välisen tasa-arvon (59%) ja lisääntymisterveyden (1,9%) hankkeisiin.¹

¹ OECD/DAC gender-markkereiden mukaisesti tilastoituina

Naisten ja tyttöjen erityishaasteet humanitaarisessa avussa

YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n mukaan maailmassa on tällä hetkellä yli 22,5 miljoonaa YK:n rekisteröimää pakolaista. Kaikkiaan noin 65,6 miljoonaa ihmistä on joutunut jättämään kotinsa, suurin osa maansa sisällä.⁴⁰ Suurinta taakkaa pakolaisista kantavat köyhät ja konfliktiherkät maat ja alueet, kuten Afrikan sarvi ja Syyrian

lähialueet. Humanitaarisen avun tarve maailmassa on noussut ennätyskellisen suureksi. Kansainvälisen yhteisön halu ja kyky vastata jatkuvasti kasvaviin tarpeisiin näyttävät huolestuttavan heikoilta. Esimerkiksi YK:n esittämästä hätäapuvetoomuksesta on pystytty rahoittamaan vain puolet arvioidusta tarpeesta. Tällä hetkellä noin 136 miljoonaa ihmistä on akuutin humanitaarisen avun tarpeessa, heistä noin 35 miljoonaa on lisääntymisiässä olevia naisia ja tyttöjä.

Tällä hetkellä jopa 80 prosenttia humanitaarista avusta tarvitaan konfliktialueilla. Kuitenkin myös

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

ilmastonmuutos lisää luonnonkatastrofeja, jotka vaativat yhä kasvavan osuutensa riittämättömästä humanitaarisesta rahoituksesta. Luonnonkatastrofit ovat jo nyt suurempi siirtolaisuuden taustasy kuin sodat ja konfliktit. Myös suhteellisen vakaista kehitysmaista on tullut pakolaisten lähtömaita. Tulevaisuudessa tilanne voi entisestään heiketä. Esimerkiksi YK on ennustanut, että Saharan eteläpuolisen Afrikan väestönkasvu lisääntyy miljardilla ihmisellä vuoteen 2050 mennessä. Nuorten ikäluokkien osuus on jo nyt ennätysasuuri. Humanitaarisia tarpeita luovat myös väestömäärän ja eriarvoisuuden lisääntyminen, ympäristön tilan heikkeneminen, ilmastomuutos, taistelu vähenevistä luonnonvaroista, ruuan heikko saatavuus ja huono hallinto. Nämä tekijät aiheuttavat epävakautta ja lisäävät konflikteja. Siksi on erittäin tärkeää, että Euroopan unioni ja Suomen kaltaiset maat toteuttavat vastuullista ja johdonmukaista ulko- kauppaa ja ilmastopolitiikkaa, turvaavat ennaltaehkäisevän kehitysyhteistyön resurssit ja reagoivat nopeasti akuutteihin humanitaarisiin kriiseihin.

Vaarana on, että akuutit humanitaariset kriisit kroonistuvat entisestään, kuten on käynyt esimerkiksi Etelä-Sudanissa, Irakissa, Jemenissä ja Syyriassa. Vastaavasti on arvioitu, että pakolaisuusvaihe pitkittyy yhä useamman ihmisen elämässä. Tämä on otettava huomioon humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön suunnittelussa, jossa on pyrittävä rakentamaan jatkumo näiden tukimuotojen välille. Erityisesti Syyrian ja Irakin konfliktien osalta Suomi on profiloitunut vahvasti jatkumon sekä kantokyvyn kehittämisen tukijana. Yhtä tärkeää on löytää aktiivisesti ratkaisuja, joilla pakolaisuusvaihe saataisiin lyhenemään ja ettei se romuttaisi varsinkaan lasten ja nuorten tulevaisuutta. Perustarpeista huolehtimisen rinnalla on tärkeää, että lapset ja nuoret voivat jatkaa koulunkäyntiä ja aikuisilla on mahdollisuus ansaita toimeentuloa. Kriisien luoma kaaos, pakolaisten hakeutuminen naapurimaihin ja ylikuormitetut leirit vaikeuttavat periaatteen toteutumista.

Humanitaariset kriisit koettelevat erityisesti naisia ja saattavat tytöt ja nuoret naiset entistä heikompaan asemaan. Kärjistyvä puute vie valintoihin, jotka vaikuttavat tyttöjen loppuelämään. Koulunkäynnin keskeytyminen, lapsiavioliitot, alaikäisten raskaudet ja hyväksikäyttö lisääntyvät ääriolosuhteissa. Myös alati voimistuvan ilmastomuutoksen pelätään johtavan lapsiavioliittojen merkittävään yleistymiseen. Naisiin kohdistuva seksuaalinen ja muu väkivalta moninkertaistuvat konfliktien aikana ja sitä käytetään myös sodankäynnin välineenä.

Lisäksi naisten lähtökohtaisesti heikompi taloudellinen asema altistaa muun muassa pakkotyölle. Samanaikaisesti terveydenhuolto usein heikkenee palveluiden, lääkkeiden ja henkilökunnan puuttuessa tai infrastruktuurin tuhoutuessa. Lisäksi äitiyskuolleisuus sekä seksitautilien ja suunnittelemattomien raskauksien määrä lisääntyy. Raskaana olevien ja imettävien naisten tilanne on erityisen hankala. Palvelujen puute heijastuu mm. siinä, että hauraissa valtioissa kolme viidestä äitiyskuolemasta tapahtuu luonnonkatastrofien tai konfliktien yhteydessä. Joka päivä yli 500 naista kuolee hauraissa valtioissa raskauteen ja synnytykseen.

Rahoituksen riittämättömyys heikentää humanitaarisen avunantajien kykyä huomioida ihmiset ja ihmisryhmät, joilla on erityistarpeita. Kriisitalanteissa vammaiset ihmiset ovat yksi haavoittuvimmista ryhmistä. Heidän tarpeensa on otettava huomioon jo apua suunniteltaessa. Vammaisten naisten ja tyttöjen todennäköisyys kokea seksuaalista väkivaltaa on moninkertainen suhteessa ei-vammaisiin naisiin ja tyttöihin.

Humanitaariset kriisit
koettelevat erityisesti
naisia ja saattavat
tytöt ja nuoret naiset
entistä heikompaan
asemaan.

Suomi on tukenut toimia, joilla konfliktien ja katastrofien yhteydessä vahvistetaan seksuaali- ja lisääntymisterveyspalveluja, seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan ennakointia ja väkivallan uhriksi joutuneiden auttamista sekä naisten ja tyttöjen suojelua. Suomen rahallinen tuki (2,5 miljoonaa euroa vuonna 2017) on kohdistunut erityisesti Syyrian kriisiin YK:n väestörahasen Unfp:n kautta. Suomi on tukenut myös mm. tyttöjen koulutusta kriiseissä kansalaisjärjestöjen, esimerkiksi Kirkon ulkomaa-navun humanitaarisen työn kautta. Lisäksi on rahoitettu

Unicefin tekemää ohjeistusta vammaisten huomioimisesta humanitaarisessa työssä. Suomi on eri foorumeilla tuonut esiin erityisesti vammaisten naisten aseman humanitaarisessa toiminnassa, mm. *Global Action of Disability Network (GLAD)* -verkoston konferenssissa.

UN Women, Unfpa ja Unicef saavat Suomelta myös yleistukea, jota voidaan käyttää humanitaarisiin tarpeisiin. Kohdennetun tuen lisäksi Suomi humanitaarisen avun linjauksensa mukaisesti edellyttää, että kaikki sen tukemat järjestöt valtavirtaistavat sukupuolten tasa-arvon humanitaariseen toimintaansa. Suomi myötävaikuttaa aktiivisesti siihen, että tasa-arvo- ja yhdenvertaisuuskysymysten huomiointi YK-järjestöjen, Punaisen Ristin ja Punaisen Puolikuun liikkeen ja kansalaisjärjestöjen toiminnassa ja strategioissa vahvistuu. Tämä toteutetaan tuomalla tasa-arvokysymyksiä pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti esiin järjestöjen hallintoelimiissä. Suomi on nostanut esiin myös tarpeen kiinnittää huomiota kriiseissä työskentelevien naispuolisten työntekijöiden syrjinnän estämiseksi ja suojelemiseksi, muun muassa viime vuonna Helsingissä pidetyn Syyria-konferenssin korkean tason tasa-arvopaneelissa. Humanitaarinen apu liittyy oleellisesti myös Suomen tulevaan 1325-toimintaohjelmaan.

Lisääntyvästä tarpeesta huolimatta Suomi leikkasi hallituskauden alussa vuonna 2015 humanitaarista apuaan 13,7 miljoonaa euroa. Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkäsen 14 miljoonan euron myöntöpäätöksellä avun määrä kuitenkin palautui aiemalle tasolle. Kaikkiaan Suomi antoi humanitaarista apua yhteensä 92 miljoonaa euroa vuonna 2016. Eniten apua myönnettiin Syyrian kriisiin, Etelä-Sudaniin, Irakiin, Jemeniin ja kuivuuden koettelemiin Saharan eteläpuolisen Afrikan maihin. Avun kohdentamisessa Suomi huomioi myös maita, jotka ovat merkittäviä pakolaisia vastaanottavia kehitysmaita tai kauttakulkumaita.

Vuonna 2017 Suomi myönsi humanitaarista apua kaikkiaan 81,3 miljoonaa euroa. Humanitaarisesta budjetista Lähi-itään kohdennettiin noin kolmannes, samoin Afrikkaan ja kolmannes ohjattiin YK-järjestöille joustavana yleistukena. Vuonna 2018 humanitaarisen avun budjetti on 72,5 miljoonaa euroa. Suomen humanitaarisen avun huippuvuoteen 2014 verrattuna (111,7 miljoonaa) humanitaarisen avun määrärahat ovat laskeneet merkittävästi samaan aikaan kun humanitaariset tarpeet ovat huomattavasti nousseet. Suomi on kuitenkin pysytellyt avunantajien top-20 listalla. Mikäli vuodelle 2018 ei tule lisärahoitusta, on mahdollista, että

putoamme pois tästä joukosta. Apumme vaikuttavuutta kuitenkin tehostaa se, että Suomi noudattaa rahoituksessaan joustavuutta ja kansainvälisiä hyvän humanitaarisen avun periaatteita.⁴¹ Tästä myös OECD-DAC:n vertaisarviointi antaa Suomelle kiitosta.⁴²

Kansalaisjärjestöt tasa-arvon tukijoina

Kansalaisyhteiskunta on ollut kautta aikojen eri maissa tärkeä liikkeellepaneva voima, jonka ansiosta sukupuolten tasa-arvo on noussut kansalaisliikkeiden ja ammattimaisten kansalaisjärjestöjen kautta osaksi poliittista päätöksentekoa ja lainsäädäntöä. Kansalaisjärjestöt eivät siis ole vain kehitysyhteistyövarojen kanava, vaan niillä on omaehtoinen rooli kansalaisaktiivisuuden areenana. Ne nostavat uudistuksia kansalliseen keskusteluun ja ovat edelläkävijöitä niiden käytännön toteuttamisessa. Toisaalta järjestöt toimivat vallan vahtikoirina ja vaativat valtion toimijoita vastuuseen politiikasta, joka syrjii naisia ja tyttöjä. Lisäksi järjestöt toteuttavat itse erilaisia tasa-arvoa parantavia palveluita. Ne esimerkiksi pyrkivät saamaan tytöt kouluun ja tukemaan opetuksen tasa-arvoistumista tai perhesuunnittelun saatavuutta. Tämä työ kytkeytyy julkisten palveluiden rakenteelliseen uudistamiseen ja tasa-arvo-osaamisen parantamiseen. Järjestöt voivat toiminnallaan osoittaa muutoksen olevan mahdollinen ja kannustaa julkista ja yksityistä sektoria seuraamaan esimerkkiä.

Suomen kehityspolitiikan mukaan suomalainen kansalaisyhteiskunta on tärkeä kehitystoimija, ja kansalaisjärjestöjen toimet muodostavat olennaisen ja erottamattoman osan kehityspolitiikan kokonaisuutta. Yhteistyö kansalaisjärjestöjen kanssa perustuu kehityspoliittisen selonteon (2016) ja kehityspoliittisen kansalaisyhteiskuntalinjauksen (2017) periaatteille. Lähtökohta on, että itsenäiset, elinvoimaiset, moniarvoiset ja moniääniset kansalaisyhteiskunnat luovat edellytykset kansalaisten rauhanomaiselle yhteiskunnalliselle osallistumiselle ja ihmisoikeuksien toteutumiselle. Järjestöjen ja ministeriön yhteistyö perustuu jaettuihin arvoihin ja tavoitteisiin. Samanaikaisesti kehityspolitiikka linjaa, että kansalaisjärjestöt ovat lähtökohtaisesti valtiosta itsenäisiä toimijoita, jotka määrittelevät itse toimintansa tavoitteet ja toimintatavat. Käytännössä järjestöjen rahoituspäätökset tehdään kehityspoliittista selontekoa ja kansalaisjärjestölinjausta

⁴¹ Näitä ovat muun muassa OECD-DACin Hyvän humanitaarisen avunannon periaatteet ja Maailman humanitaarisen huippukokouksen *Grand Bargain*-sopimus.

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

noudattaen. Siksi naiset ja tytöt - painopiste sekä sukupuolten tasa-arvon vahvistaminen velvoittavat yhtä lailla myös valtion kehitysrahoitusta saavaa järjestötyötä.

Kansalaisjärjestöjen erityisenä arvona nähdään niiden kyky toimia vaikeissa olosuhteissa ja tuoda yhteistyön piiriin kaikkein haavoittuvimmassa asemassa olevia ihmisryhmiä, joita virallinen kehitysapu tai yksityissektorin yhteistyö eivät tavoita. Ulkoministeriön teettämä riippumaton kansalaisjärjestöjen ohjelmakievaluatio totesi vuonna 2017, että tämä tehtävä myös toteutuu.⁴³ Arvion mukaan järjestöjen työ on kustannustehokasta ja sillä saadaan aikaan monipuolisia tuloksia myös vaikeissa olosuhteissa. Arvio toteaa järjestöjen työn vastaa- van paikallisten ihmisten tarpeisiin ja olevan hyvin linjassa kehityspoliittikan tavoitteiden kanssa.

Kansalaisjärjestöt painottavat toiminnassaan vaikuttamista yhteiskunnan syrjiviin rakenteisiin, tietoisuuden lisäämistä sekä viranomaisten ja paikallisen kansalaisyhteiskunnan kapasiteetin vahvistamista. Moniperustaisen syrjinnän, kuten sukupuoleen, ikään, vammaisuuteen, etniseen taustaan ja yhteiskuntaluokkaan, kohteeksi joutuvat ihmiset ovat usein järjestötyön keskiössä. Kumppanimaatkin näkevät järjestöt tärkeinä palveluntarjoajina. Lisäksi järjestöt tekevät merkittävää vaikutus- ja kasvatustyötä avuantajamaissa ja pyrkivät vahvistamaan paikalliskumppaniensa ja verkostojensa myötä kehittyvien maiden kansalaisyhteiskuntaa sekä vaikuttamaan globaaliin kehityspoliittikkaan. Vaikuttamistyö on tärkeää aikana, jolloin kansalaisyhteiskunnan tilaa kavennetaan useissa kehitysmaissa sekä EU:n sisällä. Kansainvälinen järjestöverkosto Civicus arvioi, että vain kolme prosenttia maailman väestöstä asuu maissa, joissa kansalaisyhteiskunta voi toimia vapaasti.⁴⁴

Kansalaisyhteiskunnan tilan kapeneminen vaikeuttaa entisestään naisten toimijuutta usein hyvin miesvaltaisissa kehitysmaiden kansalaisyhteiskunnissa. Lisäksi naisten oikeuksia ajavat järjestöt ja naisten oikeuksien puolustajat kohtaavat sukupuolien normien muuttamisesta aiheutuvaa vastarintaa ja sukupuolittuneita riskejä, kuten seksuaalista häirintää tai julkista häpäisemistä. Näillä riskeillä voi olla vaikutusta myös henkilöiden perheille tai esimerkiksi omistusoikeuteen. Ulkoministeriön ohjeistukset tai suomalaisten kansalaisjärjestöjen kumppanuudet eivät vielä riittävästi tunnista kansalaisyhteiskunnan sukupuolittuneisuutta. Myös etelän naisten oikeuksia edistävien järjestöjen rahoitus on kansainvälisesti laskussa.⁴⁵

Kehityspoliittisessa selonteossa Suomi näkee, että ihmisoikeuksien ja sananvapauden puolustaminen, riippu-

mattoman median vahvistaminen sekä yritys vastuukysymykset ovat kansalaisjärjestöjen erityisiä vahvuuksia. Järjestöjen lisäarvo syntyy myös toimimisesta humanitaarisen avun ja pitkäkestoisen kehitysyhteistyön jatkumossa.

Naiset ja tytöt ovat olleet keskeinen teema suomalaisten kansalaisjärjestöjen työssä. Vuonna 2016 suomalaisten kansalaisjärjestöjen maksatuksista 47 % kohdistui hankkeille joissa pää- tai osatavoitteena oli sukupuolten välinen tasa-arvo. EU:n tasa-arvoa tukevan toimintasuunnitelman tavoitteen (85 %) valossa on myös kansalaisjärjestöillä paljon kirittävää. Kaikkiaan ulkoministeriö tuki kansalaisjärjestöjä 65 miljoonalla eurolla vuonna 2017. Ohjelmakievaluatio on merkittävin ulkoministeriön kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyöhön myöntämä tuki. Sen osuus on noin 75 prosenttia tuesta ja sen piirissä on yhteensä 22 järjestöä. Ohjelmakievaluatiota koskevan evaluatation mukaan ohjelmakievaluatio on instrumenttina lisännyt kansalaisjärjestöjen ja Suomen julkisen sektorin toteutetun kehitysyhteistyön täydentävyyttä. Yleisarvosana suomalaisten järjestöjen toiminnasta on kiittävä. Evaluoinnin esiin tuomat haasteet ovat tuttuja myös muualta kehitysyhteistyöstä. Ne liittyvät pitkän aikavälin tulokellisuuteen, työn pitkäjänteisyyteen ja kestävyys- sekä paikallisten kansalaisyhteiskuntien vahvistamiseen. Myös läpileikkaavien tavoitteiden, kuten sukupuolten tasa-arvon, huomioiminen nousi esille kehittämiskohteina.

Suurin osa ohjelmakievaluatiosta huomioi sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavasti toiminnassaan, mutta kunnianhimon tasoissa ja raportoinnissa on järjestökohtaisia eroja. Sukupuolten tasa-arvo on mukana hankkeiden suunnittelussa, mutta varsinainen sukupuolien analyysi on harvoin riittävän systemaattisesti toteutettu. Tyypillisesti tasa-arvoa lähestytään naisten osallistumisen näkökulmasta, ja seurannassa kiinnitetään huomiota pääasiassa välittömiin tuotostavoitteisiin (niin sanottu output-taso).⁴⁶

Ulkoministeriön tilaama evaluatio tarkasteli järjestöjen sukupuolten tasa-arvotyötä ja nosti esimerkiksi ohjelmakievaluatiokumppanijärjestöistä Plan International Suomen, jonka tehtävät liittyvät kokonaisuudessaan suoraan nais- ja tytöt -painopisteeseen. Sen hankkeet pyrkivät erityisesti kaikkein haavoittuvimpien tyttöjen aseman ja oikeuksien parantamiseen rakenteellisten muutosten kautta. Naisten oikeudet ovat toiminnan ytimessä myös Puolueiden kansainvälinen demokratiayhteistyö – Demo ry:llä, Solidaarisuudella ja Frikyrklig Samverkanilla. Demo keskittyy naisten roolin vahvistamiseen politiikassa kansalais- ja poliittisten oikeuksien tukemisen kautta. Solidaarisuuden



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

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 ja Donor support to southern women's rights organisations, OECD 2016.

⁴⁶ Chapman, Nick & al. (2017) Evaluation on Programme Based Support to Civil Society Organizations, MFA 2017.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt kumppanimaissa

Useat suomalaiset kansalaisjärjestöt toteuttavat kehitysyhteistyöhankkeita Suomen kumppanimaissa, yhteistyössä paikallisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Suomalaisilla järjestöillä on tärkeä tehtävä paikallisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamisessa. Kansalaisjärjestöjen hankkeet täydentävät myös Suomen kahdenvälisiä maaohjelmia. Kehityspolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää hyödyntää järjestöjen erityisasiantuntemusta ja kokemusta eri sektoreilta. Esittelemme alla ulkoministeriön rahoittamia kansalaisjärjestöhankkeita. Lisäksi järjestöjen muu rahoitus täydentää tätä kokonaisuutta ja vahvistaa erityisesti ihmisoikeus- ja tasa-arvotyötä näissä maissa.¹

Etiopiassa suomalaisia kansalaisjärjestöjä rahoitetaan 2–3 miljoonalla eurolla vuodessa. Järjestöt tukevat maan koulutussektoria ja maaseudun kehittämistä.

Keniassa järjestöjen toiminta painottuu ihmisoikeuksien sekä naisten ja vammaisten aseman edistämiseen. Tukea on annettu yli 20 kansalaisjärjestölle noin viisi miljoonan euroa vuodessa. Esimerkiksi väkivallan kohteeksi joutuneet naiset ovat saaneet tarvitsemiaan palveluja Kiberan slummissa Nairobissa sekä Dadaabin ja Kakuman pakolaisleireillä.

Mosambikissa suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat mukana vahvistamassa demokratiakehitystä, ihmisoikeuksien edistämistä, opetussektoria, hallinnon läpinäkyvyyden parantamista, velkakestävyys turvaamista sekä luonnonvarojen kestäväää käyttöä.

Somaliassa kansalaisjärjestöjen hankkeita toteutetaan naisten ja lasten oikeuksien edistämiseksi, terveydenhuollossa, opetussektorilla sekä maaseutukehityksessä. Suomen somaliyhteisöllä on tärkeä rooli järjestöjen kehitysyhteistyössä. Tuki kansalaisjärjestöhankkeisiin Somaliassa on vuositasolla noin kolme miljoonaa euroa.

Tansaniassa yli 20 suomalaisella järjestöllä on hankkeita painottuen palvelujen tuottamiseen sekä demokraattisen, tasa-arvoisen ja avoimen yhteiskunnan tukemiseen. Järjestöt tukevat Tansanian kehitystä erityisesti koulutuksessa, terveydenhuollossa ja ihmisoikeustyössä.

Sambiassa suomalaisten järjestöjen toimintaa tuetaan osallistavamman ja paremmin toimivan yhteiskunnan kehittämisessä ja hallinnon vahvistamisessa. Erityisesti työllä tuetaan naisten poliittista osallistumista ja lasten asemaan liittyvää yhteistyötä.

Viidellä suomalaisella kansalaisjärjestöllä oli toimintaa **Afganistanissa** vuonna 2017. Järjestöjen tuki oli yhteensä noin 500 000 euroa. Järjestöjen toiminta keskittyy haavoittuvissa asemassa olevien ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen, erityisryhmät huomioon ottavaan opetukseen, etnisten vähemmistöjen voimaannuttamiseen ja naistoimittajien kouluttamiseen.

Myanmarissa toimii noin kymmenen suomalaisjärjestöä, joiden kautta kanavoidaan noin 1,5–2 miljoonaa euroa vuodessa. Järjestöt toteuttavat sekä kehitysyhteistyö- että humanitaarisen avun hankkeita. Kansalaisjärjestöt tukevat demokratiakehitystä, vammaisten aseman parantamisesta, naisten yrittäjyyttä ja opetuksen kehittämistä.

Nepalissa vuonna 2017 toimivan kymmenen suomalaisen kansalaisjärjestön hankkeiden budjetti oli yhteensä miljoona euroa. Järjestöjen työ liittyy opetuksen, terveyden, kehitysvammaisten oikeuksien ja ruokaturvan parantamiseen sekä elinkeinojen ja osaamisen kehittämiseen eri aloilla.

Suomi rahoittaa suomalaisten kansalaisjärjestöjen toteuttamia hankkeita myös miehityksellä palestiinalaisalueella. Vuonna 2017 tukea kanavoitiin järjestöille 590 000 euroa, jolla tuetaan muun muassa lasten suojelua ja oikeuksia sekä palestiinalaisten elinkeinojen kehittymistä.

¹ Katso lisää myös: <https://www.kepa.fi/vaikuttamistyo/kehitysyhteistyon-tulokset/ulkoministerion-tuki-kansalaisjarjestojen-kehitysyhteistyyolle-2017>

työssä naisten asemaa edistetään toimeentuloa ja oman arvonantun vahvistamalla sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, erityisesti sukuelinten silpomista ehkäisemällä. Myös vammaiskumppanuus-säätiö Abiliksen rahoituksessa naisten ja tyttöjen oikeudet ovat etusijalla. Suomen Punainen Risti taas edistää naisten, tyttöjen ja muiden haavoittuvien ryhmien osallistumista kaikissa yhteisöperustaisissa hankkeissaan. Ohjelmaturkivaaluaatio nosti esimerkiksi terveyshankkeen Myanmarin Kayahissa. Siellä nähtiin, että hankkeeseen osallistuneet naiset olivat huomattavasti verrokkiryhmiä aktiivisempia ja rohkeampia osallistujia yhteisötason päätöksenteossa. Lisäksi useat hanketukea saavat järjestöt työskentelevät tasa-arvotavoitteen parissa.⁴⁷

Tasa-arvo voimakkaammin mukaan yksityissektorin vahvistamiseen ja finanssisijoituksiin

Kehityspoliittisen toimikunnan edellinen arvio (Suomen kehityspoliittikan tila 2017) pureutui Suomen rooliin kehitysmaiden talouden, yksityissektorin ja verotuskyvyn edistämiseksi. Arvion taustalla oli tarve ymmärtää kehityspoliitikassa tapahtunutta muutosta kohti yksityissektorin yhteistyötä ja finanssimuotoista kehitysrahoitusta. Linjasimme, että uusi painotus on tärkeä ja tervetullut. Suositelimme myös useita keinoja parantaa toiminnan kehitystuloksia, avoimuutta ja tilivelvollisuutta. Arvomme lähtökohtana oli ajatus siitä, että kehitysmaiden talouden, yksityissektorin ja verotuskyvyn edistäminen tukee pitkällä aikavälillä kehitysmaiden vaurastumista ja ihmisten hyvinvointia, jos sen hyödyt jaetaan oikeudenmukaisesti. Tämä edellyttää kuitenkin monia talous-, kauppa-, työmarkkina- ja veropoliittisia ratkaisuja, joilla varmistetaan vaurastumisen hyötyjen jakautuminen kaikille väestöryhmille ja luodaan ihmisarvoisia työpaikkoja yhä useammalle. Nämä asiat ovat tärkeä osa laajempaa YK:n kestävän kehityksen Agenda2030-toimintaohjelmaa, johon myös kehitysmaat ovat sitoutuneet.

KPT:n arvion lähtökohta oli, että naisten taloudelliset oikeudet ovat usein heikommalla kuin miehillä. Tämä tulisi huomioida kaikessa Suomen toiminnassa. Ilman sukupuoli- ja ihmisoikeusnäkökulmaa kehitysmaiden talouden, yksityissektorin sekä verotuskyvyn vahvistamisen tavoitteet eivät toteudu.

KPT:n arvion mukaan tällä hallituskaudella kehitysyhteistyön välinevalikoima korostaa suomalaisten yritysten roolia kehitysmaiden yksityisen sektorin kehittämisessä. Tämä on tärkeä, mutta yksin liian suppea näkökulma. Siksi jatkossa on entistä tärkeämpää tarkastella, miten ja millä ehdoin kehitysmaiden talouden ja yksityissektorin vahvistaminen vastaa kehitysmaiden ihmisten oikeuksiin ja tarpeisiin. KPT:n mielestä Suomen tulee pyrkiä siihen, että taloudellista hyötyä jäisi nykyistä enemmän köyhimpien ihmisten, *erityisesti naisten ja tyttöjen käyttöön*. Lisäksi on tärkeää vahvistaa kehittyvien maiden omaa resurssipohjaa, yrittäjyyden perusedellytyksiä, elinkeinopoliittikkaa ja taloudellisen hyödyn entistä laaja-alaisempaa jakaantumista myös kaikkein köyhimmissä maissa. Tätä voimme edistää eri tavoin kestävän kehityksen hengessä. Hyvänä esimerkkinä tästä on suomalainen kymmenen vuotta täyttävä vapaaehtoisuus Naisten pankki, joka tukee kehitysmaiden naisten työtä köyhyyden voittamiseksi. Se on kerännyt 12,5 miljoonaa euroa, joilla on autettu suoraan 56 000 naista sekä epäsuorasti 300 000 henkilöä perheiden ja kyläyhteisöjen kautta.

Uusia innovaatioita ja ratkaisuja synnyttävillä yrityksillä on kasvava merkitys kestävän kehityksen haasteisiin vastaamisessa. Esimerkiksi uusiutuvan energian ja puhtaiden teknologioiden liiketoiminnalla on lukuisia kehitysvaikutuksia. Energian saanti luo edellytyksiä yritysten syntymiselle sekä niiden laajentamiselle ja kasvuun – ja sitä kautta talouden vaurastumiselle. On huolehdittava, että naiset ja tytöt pääsevät hyötymään näistä kehitysvaikutuksista Suomen rahoittamissa kehitysyhteistyöhankkeissa. Lisäksi on tärkeää, että kaikki kehitysyhteistyön toimijat, toimet ja rahoitusmuodot täydentävät toisiaan.

Tätä raporttia laadittaessa tiedostamme entistä selvemmin, että naiset ovat yksi tärkeimmistä kehitysmaiden yksityissektorin ja köyhyyden vähentämisestä edistävistä voimavaroista. Siksi pidämme erittäin hyvänä kehityspoliittisen selonteon linjausta, jonka mukaan *"Suomi tukee paikallista yksityissektoria ja sen kansainvälisiä yhteistyötahoja, jotta ne parantaisivat naisten mahdollisuuksia työllistyä, toimia yrittäjinä, omistaa ja osallistua talouselämään"*. Tämän alatavoitteen toteutuminen vaatii kuitenkin vielä erityistä huomiota. Erityisesti kehitysmaiden naisten yrittäjyyden vahvistaminen vaatii kohdennettuja resursseja ja johdonmukaisuutta maaohjelmissa. Myös yksityiselle sektorille tarkoitettujen kehitysyhteistyön rahoitusinstrumenttien



KUVA: MILMA KETTUNEN

ja viennin edistämisen tulee palvella tätä tavoitetta. Lisäksi kehitysvaikutuksia tulee tarkastella ihmisoi-
keusnäkökulmasta ja tässä yhteydessä vielä erityisesti
sukupuolinäkökulmasta.

Suomen kehityspolitiikan tulisi entistä vahvemmin
nostaa naisia johtavaan rooliin kehitysmaiden talouden
ja yrittäjyyden kehittämisessä, jotta köyhyys ja eriar-
voisuus vähenisivät. Perustaa kehitysmaiden yksityis-
sektorin tasa-arvoistumiselle luovat tyttöjen ja naisten
ammattillinen koulutus ja ammattipätevyys sekä oppimi-
sen elinikäinen toimintamalli. Lisäksi tyttöjen ja naisten
elinkeinotoiminnan ja yrittäjyyden harjoittamisen mah-
dollistaminen on oltava vahvana painotuksena elinkei-
noelämän toimintaympäristön kehittämisessä.

KPT huomioi vuoden 2017 raportissaan, että kehi-
tyspolitiikan tulosseurannan ytimen muodostaa työ-
paikkojen ja kehitysmaissa tuettavien yritysten määrä
(sekä kokonaismäärä että sukupuolittain eritellyt tiedot),
mikä on tärkeä lähtökohta. Esimerkiksi vuonna 2015
kauppaa tukevan kehitysyhteistyön eli Aid for Trade
-tuen avulla syntyi kaikkiaan 63131 työpaikkaa, joista 42
prosenttia naisille. Tilastot eivät kuitenkaan kerro kum-
mankaan sukupuolen kohdalla, kuinka moni työpai-
koista oli YK:n työjärjestön ILO:n kriteerien mukaisia.

Seuranta ei myöskään kiinnitä huomiota sukupuolten
eriarvoisuutta ylläpitäviin tekijöihin tai rakenteisiin,
kuten toimintaympäristön kulttuuriin. Tämä edellyttäisi
muutosta myös tavoitteenasettelussa, jota arvioissamme
peräänkuulutimme. Jatkossa tulisivat kiinnittää siihen,
että naisten taloudellinen asema ja tietoisuus oikeuksista
paranevat ihmisarvoisten työpaikkojen määrän kasvun
myötä.⁴⁸

KPT arvioraportin keskeinen suositus liittyi siihen,
että sukupuolinäkökulmaan kiinnitettäisiin huomiota
jokaisessa Suomen rahoittamassa yksityisen sektorin
tuki-instrumentissa (*Finnfund, Finnpartnership, Business
with Impact BEAM ja Public Sector Financing Facility
PIF*). Luotujen työpaikkojen ja työturvallisuuden lisäksi
toimintaa tulisi pystyä arvioimaan ILO:n ihmisarvoisen
työn minimitavoitteiden sekä OECD:n kehitysapuko-
mitea DACin edellyttämän gender marker -järjestelmän
mukaisesti. Jälkimmäinen mittaa sukupuolten välistä
tasa-arvoa. Lisäksi lausuiimme, että Finnfundin omista-
jaohjausmuistioon tulisi lisätä selvennys gender marke-
reiden käytöstä. Kehityspoliittinen toimikunta pitää kui-
tenkin valitettavana, ettei se ole saanut yksityissektorin
instrumentteja koskeviin suosituksiin tyydyttävää vas-
tausta ulkoministeriöltä pyytämässään vastineessa.

⁴⁸ Näihin kuuluu muun muassa oikeus elämiseen riittävään palkkaan, työntekijöiden yhdistymisvapaus ja oikeus
järjestäytyä sekä syrjinnän ja pakkotyön kieltö.

Finnfundin kehitystulosraportin (2016) mukaan ne yritykset, joihin Finnfund on sijoittanut suoraan, työllistivät kaikkiaan 29 950 ihmistä. Heistä naisia oli noin 9500 (32 prosenttia) Vastaava luku vuonna 2015 oli 9140 eli 36 prosenttia. Naisia yrityslainojen saajista oli reilu kolmannes.⁴⁹ Finnfundin rahoittamalla rahoituslaitoksilla oli vuoden 2016 lopussa myönnettynä 1,7 miljonnaa mikrolainaa yhteensä 1,8 miljardin euron edestä. Myönnettyjen pienyrityslainojen arvo oli yhteensä 2,3 miljardia euroa. Erityisesti mikrolainojen saajista merkittävä osuus on naisia: sukupuolet erikseen raportoivilla rahoituslaitoksilla mikrolainojen saajista yli kolme neljännessä (76 %) oli naisia. Pienyrityslainojen osalta vastaava naisten osuus oli reilu kolmannes (38 %).

Finnfundin vuoden 2016 vuosikertomuksen mukaan Finnfund seuraa ihmisoikeusvaikutusten arvioinnissa sekä YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevia periaatteita sekä ILO:n ihmisarvoisen työn periaatteita. Finnpartnershipin viimeisimmän seurantaraportin (2012–2016) mukaan naisten osuus tuettujen yritysten luomista työpaikoista oli 39 prosenttia.⁵⁰

Positiivista on myös se, että Finnfundin joulukuussa 2017 päivitetyn omistajaohjausmuistion mukaan Finnfundin ottaa vuoden 2018 aikana käyttöön DACin gender marker -järjestelmän uusissa sijoituspäätöksissä. Ulkoministeriö selvittää gender markereiden lisäämistä vuoden 2019 omistajaohjausmuistion seurantataulukkoon vuoden 2018 käyttöönottoprosessin kokemusten perusteella. Finnfund on ollut itse aktiivinen kehitysvaikutusten seurannassa – myös tasa-arvotavoitteiden kannalta. Finnfundin kehitysvaikutuksia arvioivassa DEAT-arviotyökalussa sukupuolten tasa-arvo on tärkeä pisteytysperuste. Samoin Finnpartnershipin ohjeessa sukupuolten välinen tasa-arvo on kriteeri, jolla rahoitettavia hankkeita arvioidaan.

Finnfundin gender markereiden käyttöönotto on tervetullut, muttei vielä yksin riittävä lisäys. Finnfund on ulkoministeriön mukaan Suomen tärkein väline kehitysmaiden talouden ja yksityissektorin kehittämisessä. Sille kanavoidaan huomattavin määrä Suomen myöntämää laina- ja pääomamuotoista kehitysrahoitusta. Siksi sukupuolten tasa-arvo ja naisten aseman vahvistaminen tulee näkyä myös ulkoministeriön Finnfundille asettamissa päätavoitteissa. Näin ei kuitenkaan ole, sillä muistio ei sisällä yhtään viittausta sukupuolten tasa-arvoon tai naisten aseman vahvistamiseen. Omistajaohjausmuistion mukaan Finnfundin toimintaa arvioidaan kuitenkin suhteessa kehityspoliittisiin tavoitteisiin. Siksi on hyvin ristiriitaista, että kehityspoliitiikan ensimmäistä

painopistettä ja kaikkia suomalaisia kehitystoimijoita koskevaa läpileikkaava tavoitetta ei huomioida omistajaohjauksessa. Näin siitakin huolimatta, että naisten osallistuminen taloudelliseen päätöksentekoon ja toimintaan on Suomen kehityspoliittinen erityistavoite.

Ulkoministeriö on myös asettanut Finnfundille neljä reunaehto, joilla on määrä turvata kehityspoliittisen linjausten toimeenpano ja mahdollisimman laajat kehitysvaikutukset. Tässäkään kohtaa ei sukupuolten tasa-arvo nouse esiin. Siksi on erittäin tärkeää, että näitä puutteita tarkastellaan Finnfundin tulevassa evaluaatiossa (2018). Ne tulisi korjata viimeistään seuraavan omistajaohjausmuistion päivytyksessä. Samanaikaisesti on todella tärkeää, että Finnfund itse jatkaa rahoittamiensa hankkeiden kehitysvaikutusten arviointi- ja seurantatyötä entistä vahvemmin myös sukupuolinäkökulmasta.

Sukupuolten tasa-arvo ja naisten aseman vahvistaminen liittyvät oleellisesti Finnfundin ohella myös muihin laina- ja pääomamuotoisiin finanssisijoituksiin. Vuonna 2017 laina- ja pääomasijoitusten osuus oli 130 miljoonaa euroa, ja rahoitus jatkuu samansuuruisena myös vuosina 2018–2019. Koko hallituskautta tarkastellen kyseessä on siis kokonaisuudessaan 530 miljoonan euron suuruista rahoituksesta. Tällä hetkellä ei ole selvää, miten systemaattisesti sukupuolten tasa-arvon läpileikkaavuus ohjaa sijoituspäätöksiä. Vuoden 2017 lopulla käynnistyneessä Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiö IFC:n yhteisessä sijoitusmuotoisessa ilmasto-ohjelmassa sukupuolten tasa-arvo on mukana tavoitteena. Kyseessä on Suomen merkittävin kansainväliseen ilmastotyöhön kohdennettu rahoitus, jossa sitoudutaan toteuttamaan sukupuolinäkökulmaa ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Myös hankkeiden seurannassa käytetään mahdollisuuksien mukaan sukupuolieriteltyä tietoa.

Kehityspoliittinen toimikunta on jo aiemmin linjannut, että finanssisijoitukset ovat kehityspoliitiikan tavoitteiden kannalta merkittävä voimavara, joka tulee kohdentaa harkitusti ja sen kehitysvaikutuksia tulee seurata tarkasti.⁵¹ Tämä edellyttää entistä avoimempaa tiedonkulkua ja eri sidosryhmien osaamisen hyödyntämistä jo finanssisijoitusten suunnitteluvaiheessa. Avoimuus on perusteltua myös siksi, että finanssisijoitusten kohdentamisen reunaehdot ovat pääosin täysin samat kuin kaikessa muussa kehitysyhteistyössä: sijoituskohteiden on vastattava Suomen kehityspoliitiikan tavoitteita ja sen toimeenpanoon liittyviä linjauksia. Sijoituksen tulee myös täyttää OECD:n DACin kehitysyhteistyön kriteerit.

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

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

⁵¹ KPT:n lausunto Avoimuutta finanssisijoitusten kohdentamiseen ja käyttöön 7.6.2017.

Tässä suhteessa on syytä kiinnittää entistä enemmän huomiota siihen, että finanssisijoituksilla edistetään naisten ja tyttöjen asemaa ja erityisesti taloudellista voimaantumista. Tämän lisäksi – ja muusta kehitysyhteistyöstä poiketen – sijoitusten tulee täyttää EU:n tilastoviranomaisen Eurostatin määritelmään perustuvat ehdot siitä, ettei sijoitusta lasketa julkisena menona kansantalouden tilinpidossa. Jotta finanssisijoituksen kriteerit täyttyisivät, sijoituksilla on oltava uskottava tuotto ja palauma sekä lainoilla korko ja takaisinmaksusuunnitelma. Ulkoministeriö valvoo kehitysyhteistyön kriteereiden toteutumista. Tällöin olisi johdonmukaista, että läpileikkaavuus ja erityisesti naisten ja tyttöjen asemaa edistävät sijoitukset saisivat erityispainopisteen mukaisen painoarvon myös ministeriön päätöksissä. Ulkoministeriö valvoo myös tuotto- ja palaumakriteerien toteutumista. Tilastokeskus arvioi puolestaan etukäteen jokaisen finanssisijoituksen, että se täyttää Eurostatin määritelmän. Tämä ei sulje pois kehityspoliittista ohjausta.

KPT on painottanut, että finanssisijoituksia on myös erittäin tärkeää tarkastella ensisijaisen kehityspoliittisen tavoitteen eli köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentämisen sekä ihmisoikeuksien toteutumisen ja kohdemaiden hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden näkökulmista. Finanssisijoituksia tulisi käyttää eri kehitysrahoitusmuotojen ja toimien kokonaisuutta täydentävästi ja kansainvälisesti sovittujen tuloksellisen kehitysyhteistyön pelisääntöjen mukaisesti. Finanssisijoitusten tulisi ennen kaikkea kasvat-
taa Suomelle tärkeiden tavoitteiden ja kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavia resursseja kehityksessa. Tässä yhteydessä on tärkeää muistaa Suomen kestävä kehityksen toimintasuunnitelma, joka korostaa erityisesti naisten ja nuorten roolia ilmasto- ja ympäristö- ja sosiaaliseen kehitykseen liittyvässä päätöksenteossa ja edunsaajina. Siksi myös finanssisijoituksia tekevien kehitystoimijoiden, kuten Finnfundin ja muiden yksityissektorin instrumenttien, tulee noudattaa kestävä kehityksen toimintasuunnitelmaa.

KPT:n suositukset:

- Tasa-arvo, naisten ja tyttöjen asema ja oikeudet tulee näkyä johdonmukaisemmin Suomen toimissa kumppanimaissa ja niitä ohjaavissa maaohjelmissa. Erillishankkeiden lisäksi tasa-arvotavoitteita on edistettävä kaikessa Suomen toiminnassa.
- Suomen tulee jatkaa humanitaarisen avun kohdentamista haavoittuville ryhmille ja huomioida erityisesti monikertaisesti syrjityt ryhmät. Seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet on nostettava esiin johdonmukaisesti myös humanitaarisessa vaikuttamisessa.
- Suomen tulee turvata riittävä rahoitus tasa-arvo-työlle erityisesti kaikkein heikoimpien ihmisryhmien parissa tekeville kansalaisjärjestöille. Myös kansalaisjärjestöjen tulee nostaa tasa-arvo merkittäväksi osaksi pääasialliseksi tavoitteeksi 85 prosentissa niiden hankkeista EU:n suosituksen mukaisesti.
- Yksityissektorin instrumenttien kehittämistä sekä finanssisijoituksia tulee tarkastella entistä laajemmin sukupuolinäkökulmasta. Lisäksi naisten taloudellinen asema ja tietoisuus työelämän oikeuksista tulee näkyä yksityissektorin ja yrittäjyyden kehittämisessä läpileikkaavasti, johdonmukaisesti ja osallistavasti kaikissa kehitysyhteistyön muodoissa.
- Ulkoministeriön tulee OECD:n DACin suositusten mukaisesti kirkastaa tavoitteitaan yksityisen sektorin tuessa ja laatia sille erillinen linjaus, jonka toimeenpanosta raportoidaan eduskunnalle. Kestävä kehityksen ja kehitysrahoitussitoumusten, Pariisin ilmastopimuksen, tasa-arvotavoitteiden ja ihmisoikeusperustaisuuden tulee ohjata myös yksityisen sektorin tuen instrumentteja.
- Ulkoministeriön tulee asettaa sukupuolten tasa-arvo yhdeksi Finnfundin omistajaohjauksen toiminnan reunaehdoksi seuraavassa omistajaohjausmuistion päivityksessä Agenda2030:n toimintasuunnitelman ja Suomen kehityspoliittisen selonteon mukaisesti.

Naiset mukaan edistämään puhdasta energiaa

Kehityspoliittisen toimikunnan mielestä sukupuolinäkökulma olisi tärkeää huomioida myös uusiutuvan energian alalla. Ilmastomuutoksen seuraukset koskettavat ennen kaikkea naisia, ja juuri kehitysmaiden naiset kärsivät kestävien energiaratkaisujen puutteesta.

Toisaalta ilmastomuutoksen hillintään ja puhtaan energian hyödyntämisen lisäämiseen tarvitaan naisten panosta. Tähän tähtää YK:n tasa-arvojärjestö UN Womenin ja ympäristöohjelma Unepin vuonna 2015 alkanut ohjelma *Women's entrepreneurship for sustainable energy*, jonka tavoitteena on edistää naisten yrittäjyyttä ja lisätä samalla puhtaan energian käyttöä kehitysmaissa. Ohjelmaa toteutetaan Marokossa, Indonesiassa, Intiassa, Myanmarissa, Senegalissa ja Boliviassa.

Uusiutuvan energian lisääntyminen antaa mahdollisuuden hajautettuun energiantuotantoon, jossa energiaa voidaan tuottaa paikallisesti pienissä yksiköissä, esimerkiksi kotitalouksissa ja kyläyhteisöissä. Tämä avaa naisille uusia ansaintamahdollisuuksia. He voivat vaikkapa tuottaa sähköä aurinkopaneeleilla ja myydä sitä naapureilleen vaikkapa kännykän lataukseen.

Uudet energiamuodot voivat helpottaa monella tapaa naisten arkea ja parantaa koko perheen hyvinvointia. Naiset vastaavat valtaosasta kotitalouksien energiatarpeista etenkin maaseudulla. Esimerkiksi ruuanlaittoon tarvittavan polttoaineen hankinta on heidän vastuullaan. Polttopuiden keräämiseen saattaa mennä useita tunteja päivässä.

Puhtaiden energiamuotojen käyttöönotolla on iso merkitys myös perheiden terveyteen, kun kiinteiden polttoaineiden poltosta aiheutuvien ilman epäpuhtauksien määrä vähenee.

Intiassa UN Womenin ja Unepin ohjelmassa koulutetaan 50 000 naista käyttämään ja myymään uusiutuvaa energiaa. Vuosina 2017–2021 toteutettavaan hankkeeseen kanavoidaan myös Suomen UN Womenin keräämiä lahjoitusvaroja.

Tällä hetkellä vain hieman yli puolet Intian maaseudun kotitalouksista on sähköjaketun piirissä. YK:n ohjelmassa naisia koulutetaan integroimaan hajautettuja ja puhtaan energian ratkaisuja kotitalouksien, pienyritysten ja maatalouden käyttöön. He voivat saada lisätuloja myös myymällä, asentamalla ja huoltamalla puhtaan energian laitteita.

Tekniikan kehitys ja laitteiden nopea halpeneminen helpottavat uusiutuvien energiamuotojen käyttöönottoa kehitysmaissa. YK:n ohjelmassa korostetaan kuitenkin sitä, että tekniikan saatavuuden ohella tasa-arvon parantaminen edellyttää naisten toimintaa rajoittavien yhteiskunnallisten rakenteiden ja asenteiden muuttamista. Uusiutuvan energian hyödyntäminen ja siihen liittyvä yritystoiminta edellyttää lisäksi rahoitusmuotoja, joita naiset voivat hyödyntää. Erilaiset pienrahoitusohjelmat ovat tästä hyviä esimerkkejä.

Kehityspoliittisen toimikunnan mielestä naisnäkökulman yhdistäminen uusiutuvan energian edistämiseen sopii hyvin Suomen kehityspoliittikkaan, jonka painopisteisiin sukupuolten välisen tasa-arvon ja kestävä kehityksen tukeminen kuuluvat. Tähän voitaisiin suunnata esimerkiksi uusiutuvan energian hankkeita toteuttavan Finnfundin rahoitusta.

4d) Naiset ja tytöt Suomen ulkosuhteissa

Suomi sitoutui naisten voimaannuttamiseen kansainvälisessä kaupassa⁵²

Naiset, kauppa ja kehitys -kysymys nousi uudestaan kansainvälisiin kauppakeskusteluihin syksyllä 2017. Aiheesta on toki käyty vilkkaita keskusteluja jo vuosikymmeniä, mutta se on jäänyt taka-alalle sekä monenkeskisissä että kahdenvälisissä kauppaneuvotteluissa. Maailman kauppajärjestön WTO:n ministerikokous Buenos Airesissa viime vuonna ei tuonut tähän poikkeusta. Sen valmistelun aikana käynnistyi kuitenkin prosessi, jonka lopputuloksena syntyi kaikkiaan 120 WTO-jäsenmaan allekirjoittama julistus kaupasta ja naisten taloudellisesta voimaannuttamisesta.⁵³

Suomi oli myötävaikuttamassa siihen, että julistus syntyi ja on yksi sen allekirjoittajista, jotka sitoutuvat yhteistyöhön sukupuolinäkökulman (*gender responsiveness*) vahvistamiseksi kauppa- ja kehityspolitiikoissa. Sitoumus liittyy kansainvälisen kaupan suoraan YK:n kestävän kehityksen Agenda2030:n tavoitteisiin ja YK:n kaikkinaisen naisiin kohdistuvan syrjinnän kieltävään sopimukseen (CEDAW). Julistuksen lähtökohtana on ajatus siitä, etteivät osallistava (inclusive) kestävä talouskasvu ja kestävä kehitys laajemmin toteudu ilman sukupuolinäkökulmaa. Julistus korostaa kansainvälisen kaupan ja investointien merkitystä ja peräänkuuluttaa esteiden purkamista naisten osallistumiselle kansalliseen ja kansainväliseen talouteen.

Muutos ei julistuksen mukaan tapahdu itsestään, vaan se vaatii tietoon ja analyysiin pohjautuvia toimia. Siksi konkreettiset toimet, joihin allekirjoittajamaat sitoutuvat, sisältävät muun muassa tiedonvaihtoa ja analyysiä jo olemassa olevista naisten osallistumisesta ja voimaannuttamista edistävästä toimista. WTO-maat lupaavat myös levittää parhaita käytäntöjä kauppaan liittyvästä sukupuolianalysistä ja seurannasta sekä kehittää sukupuoliperusteista tiedonkeruuta ja tilastointia. Allekirjoittaneiden avunantajamaiden tulee lisäksi varmistaa, että kauppaa koskeva kehitysapu tukee

sukupuolen huomioivaa kauppapolitiikkaa. Julistus sisältää myös suunnitelman, jolla eri teemoja viedään eteenpäin. Niitä ovat esimerkiksi naisten yrittäjyyden edistäminen, naisten kohtaamien taloudellisen toiminnan esteiden tunnistaminen, rahoituksen ja taloudellisen avun saatavuus sekä naisten pääsy julkisten hankintojen markkinoille ja arvoketjuihin. Erityisen tärkeä on viimeisimpään WTO:n kaupankäynnin menettelyitä koskevaan sopimukseen (nk. TFA-sopimus, *Trade Facilitation Agreement*) oleellisesti liittyvä kysymys siitä, miten tullien vienti- ja tuontikäytäntöjen sekä kauttakulun sujuvoittaminen voivat edistää erityisesti naisyrittäjien toimintaa. Julistus ei ota kantaa vapaakauppasopimusten mahdollisiin negatiivisiin kehitysvaikutuksiin. Julistuksen toimeenpanoa seurataan ja siitä raportoidaan jo vuonna 2019.

Julistuksen teemat löytyvät myös Kansainvälisen kauppakeskuksen (*International Trade Center, ITC*) *She Trades* -aloitteen ytimeistä. Vuonna 2015 käynnistyneen aloitteen takana vaikuttavatkin pitkälti samat tahot, ja ITC:n johto toimii myös julistuksen moottorina. *She Decides* -kampanjan tavoin *She Trades* määrittelee itsensä globaaliksi liikkeeksi, joka yhdistää eri toimijoita. Sen päätavoite on, että miljoona uutta naisyrittäjää pääsee markkinoille ja hyötymään kaupasta vuoteen 2020 mennessä. Toiminnan johtajatuksena on arvio, jonka mukaan naisten taloudellisen tasa-arvon edistäminen lisäisi globaalia bruttokansantuotetta enimmillään jopa 28 biljoonalla (28 000 miljardilla) Yhdysvaltain dollarilla vuoteen 2025 mennessä.⁵⁴

She Trades on osa ITC:n naiset ja kauppa -ohjelmaa, jota rahoittaa viisi hallitusta. Suomi on toiminut hankkeen merkittävänä rahoittajana alusta alkaen. Suomen *She Trades* -tuki on suuntautunut neljään temaattiseen kokonaisuuteen: pk-yritysten osallistuminen arvoketjuihin, kehitysmaiden kauppa- ja investointiorganisaatioiden vahvistaminen, kaupan menettelyjen helpottaminen ja naisyrittäjien toimintaedellytysten parantaminen. Vuonna 2017 Suomi tuki näitä teemoja yhteensä noin 32 biljoonalla eurolla. Eniten tukea kohdentui juuri naisyrittäjien toimintaedellytysten parantamiseen (1157000

⁵² Aiheesta laajemmin muun muassa artikkelissa *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.



euroa) sekä pk-yritysten tukeen (782000 euroa). Suomi neuvottelee keväällä 2018 tuen jatkosta ITC:n kanssa. Kaupan sujuvuuden ja naisten kaupankäynnin helpottamisen kannalta Suomen tekemä yhteistyö Kansainvälisen tulliliiton (WCO) kanssa itäisessä ja eteläisessä Afrikassa on tärkeää. Tavoitteena on tukea TFA-sopimuksen toimeenpanoa tarjoamalla koulutusta ja asiantuntija-apua alueen tulliorganisaatioille. Myös Suomen tulli tarjoaa hankkeeseen osaamistaan ja koulutuspanostaan. Hankkeen ensimmäinen vaihe on päättynyt. Jatkossa olisi mahdollista laajentaa koulutusta entisestään, mikäli Suomen rahoitus jatkuu. Tärkeitä teemoja ovat naisrytityjen häirinnän kitkeminen sekä kauttakulku ja -tullausprosessin prosessien nopeuttaminen. Suomen tuki *TradeMark East Africa* -järjestölle erityisesti Kenian maaohjelman puitteissa liittyy oleellisesti näihin tavoitteisiin.

Yhteinen kauppaa ja naisten taloudellista voimaannuttamista koskeva julistus on tärkeä myös siksi, että se herättää WTO:n jäsenmaita pohtimaan kaupan ja siihen liittyvien sopimusten vaikutuksia sukupuolinäkökulmasta. Esimerkiksi Euroopan unionissa vapaakauppasopimusten vaikutusarviot tulivat pakollisiksi jo 2000-luvun alussa, mutta sukupuolianalyysi on jäänyt niissä taka-alalle tai sitä ei ole lainkaan toteutettu.⁵⁵ Kymmenistä, myös kaikkein köyhimpiä maita koskevien kahdenvälisen vapaakauppasopimusten joukosta, EU:n ja Chilen vapaakauppasopimus on ensimmäinen, jossa sukupuolten tasa-arvo on mukana neuvottelumandaatissa. EU aikoo myös edelleen edistää WTO:ssa investointien helpottamista sekä kauppaa ja naisten taloudellista voimaannuttamista. Tässä on tärkeää huomioida, ettei naisten taloudellinen voimaannuttaminen jää erilliseksi saarekkeeksi, vaan se tulisi liittyä oleellisesti kaikkiin neuvottelukohtiin ja sopimusten vaikutusarviointeihin. Myös EU:n oma toimintasuunnitelma sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi velvoittaa tähän. Siksi She Trades -aloitteiden rinnalla on tarpeen vahvistaa sukupuolinäkökulmaa EU:n kauppasopimuksissa sekä vahvistaa sopimusten kestävä kehitystä ja työelämänoikeuksia koskevia lukuja. Suomi ja Ruotsi ovat rahoittaneet YK:n kauppa- ja kehitysjärjestö Unctadissa selvitystä, joka tarkastelee vapaakauppasopimusten erityisesti kehitysmaiden naisiin kohdistuvia vaikutuksia vuodesta 2012 lähtien. Erityisenä kohteena ovat EU:n sekä Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen maiden talouskumppanuussopimukset. Selvitys profiloi naisten roolia kaupan eri sektoreilla, tunnistaa ja analysoi kauppasopimusten vaikutuksia naisiin ja esittää konkreettisia suosituksia sopimussopimuksille.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikka: Suomi, naiset, rauha ja turvallisuus

YK:n 1325-päätöslauselman (Naiset, rauha ja turvallisuus) tavoitteena on suojata naisia ja tyttöjä aseellisissa selkkauksissa ja konflikteissa, edistää naisten tasavertaisuutta osallistumista rauhanneuvotteluihin ja jälleenrakennukseen sekä ennaltaehkäistä sukupuolen perusteella tapahtuvaa väkivaltaa. Turvallisuusneuvosto hyväksyi sen vuonna 2000 yksimielisesti ja sitä on täydennetty seitsemän kertaa. Päätöslauselma on merkittävä, sillä se yhdistää ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, kehityspolitiikkaa, ihmisoikeustyötä, sisäpolitiikkaa sekä humanitaarista toimintaa yhteisen päämäärän ympärille. Suomessa se on osa hallitusohjelmaa.

Monta politiikka-alaa sekä Suomen sisä- ja ulkopolitiittisia toimia kokoavana agendana naiset, rauha ja turvallisuus on nostettu myös Suomen kansallisen kestävä kehityksen toimintasuunnitelman toimeenpanon kärkeen. Kehityspoliittinen selontekokin linjaa kunnianhimoisesti, että *"Suomi huolehtii naisten osallistumisesta sekä naisten suojelun ja oikeuksien toteutumisesta konfliktitilanteissa ja niiden ratkaisussa kansainvälisten sopimusten ja YK:n päätösten, kuten päätöslauselman 1325 mukaisesti"*. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (2016) mukaan Suomi toimii sen puolesta, että naiset osallistuvat entistä laajemmin rauhan ja turvallisuuden rakentamiseen. Naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen kuuluu myös Suomen ihmisoikeuspoliittisiin painopisteisiin. Ohjelma nauttii poliittista tukea korkeinta valtionjohtoa myöten.

Toimien sisällön on määrä konkretisoida Suomen kolmannessa 1325 Naiset, rauha ja turvallisuus -toimintaohjelmassa (2018–2021), joka julkaistaan keväällä 2018. Suomella on ollut vuodesta 2008 lähtien kaksi aiempaa kansallista suunnitelmaa, joista vuosien 2012–2016 ohjelma oli edeltäjänsä tavoitteellisempi. Se sai myös paljon näkyvyyttä, kun Suomi kampanjoi YK:n turvaneuvoston jäsenyydestä. Kolmannen toimintaohjelman on tarkoitus jatkaa tästä yhä kunnianhimoisempaan suuntaan. Suomen tulisi pystyä tarkastelemaan naiset, rauha ja turvallisuus -kokonaisuutta myös pojat ja miehet huomioiden sekä antaa entistä enemmän painoarvoa kaikkein haavoittuvimmissa ryhmissä oleville naisille ja tytöille. Pakolaisuus, ihmiskauppa, väkivaltaiset ääriiliikkeet ja asekauppa on määrä huomioida

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.

uudessa toimintaohjelmassa.

Kansallista toimeenpanoa seuraa ulkoministeriön vetämä kansallinen 1325-seurantaryhmä, johon kuuluvat toimintaohjelman toimeenpanosta vastaavat ministeriöt ja tahot: ulkoasiainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, oikeusministeriö, puolustusministeriö, puolustusvoimat ja sisäministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö. Näiden lisäksi seurantaryhmässä on kansalaisjärjestöjen 1325-verkoston edustajia ja tutkijajäseniä. Vastuuministeriöt ja -tahot raportoivat vuosittain eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle toimintaohjelman toimeenpanosta.

Uudessa 1325-työtä ohjaavassa toimintaohjelmassa Suomella on kaikkiaan viisi laaja-alaista tavoitetta. Niistä ensimmäinen on varmistaa naisten merkityksellinen osallistuminen konfliktien ehkäisemiseen ja rauhanrakentamiseen, ml. rauhanprosesseihin niiden neuvottelujen suunnittelusta toimeenpanoon ja seurantaan asti. Toisena tavoitteena on vahvistaa naisten merkityksellistä osallistumista konfliktien ehkäisemiseen ja rauhan rakentamiseen. Tähän liittyy oleellisesti naisten taloudellinen ja poliittinen voimaannuttaminen, oikeus-suojan parantaminen sekä sukupuolinäkökulman sisällyttäminen aseriisuntaan ja ekstremismin leviämisen estämiseen. Kolmantena tavoitteena on sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen turvallisuussektorilla ja kriisinhallinnassa. Tämä tarkoittaa muun muassa sukupuolijakauman tasapainottamista sekä sitä, että suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin sekä kriisinhallintakoulutukseen sisällytetään sukupuolinäkökulma. Neljäs tavoite liittyy naisten ja tyttöjen suojelun sekä oikeuksien vahvistamiseen kriiseissä. Käytännössä tämä tarkoittaa vakavampien kansainvälisten rikosten, erityisesti seksuaalisen ja sukupuolittuneen väkivallan rankaisemattomuuden kitkemistä. Lisäksi tarkoituksena on vahvistaa sukupuolinäkökulmaa humanitaarisessa avustustoiminnassa, naisten ja tyttöjen suojelua muuttoliikkeessä sekä ihmisoikeuksia ajavien henkilöiden suojelu ja toiminnan turvaaminen. Viides tavoite on luonteeltaan läpileikkaava, joka velvoittaa Suomea edistämään edellä mainittuja tavoitteita kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen linjauksissa, strategioissa ja toiminnassa sekä kannustamaan kansallisten toimintaohjelmien laadintaan.

Toimintaohjelmalle on laadittu tuloskehikko sekä tulostavoiteketjut, mutta tulosten mittareiden valmistelu on vielä kesken. Erityisesti kansalaisjärjestöt ovat korostaneet seurantaan luotavien indikaattoreiden tärkeyttä.

Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta on nostanut asian esille lausunnossaan edellisestä toimintaohjelmasta.⁵⁶

Tämänhetkisten tulosten valossa Suomi on panostanut 1325-toimintaohjelman toimeenpanoon etenkin kriisinhallinnassa. Siviilikriisinhallinnassa Suomen lähettämistä asiantuntijoista vuonna 2016 noin 40 prosenttia oli naisia, kun EU-maiden keskiarvo oli noin 20 prosenttia. Sukupuolten välistä suhdetta tarkkaillaan myös Suomen kestävän kehityksen toimeenpanon globaalina indikaattorina. Vaalitarkkailuoperaatioissa naisten ja miesten tasapuolinen edustus on Suomen osalta saavutettu. Sotilaallisen kriisinhallinnan tehtävissä Suomessa oli vuoden 2016 lopussa yhteensä 366 henkilöä, joista 21 (6 %) oli naisia. Lisäksi Suomi on lähettänyt ihmisoikeus- ja tasa-arvoneuvonantajia sekä siviili- että sotilasoperaatioihin. Lukujen valossa Suomi toteuttaa kotimaassa ohjelmaa näiltä osin hyvin. Ohjelman kansainvälinen ulottuvuus vaatii kuitenkin lisähuomiota.

Tämänhetkisten
tulosten valossa
Suomi on panostanut
1325-toimintaohjelman
toimeenpanoon etenkin
kriisinhallinnassa.

1325-työssä mukana olevat kansalaisjärjestöt ovat tuottaneet vuosien 2012–2016 toimintaohjelman toimeenpanosta varjoraportin vuonna 2017.⁵⁷ Sen mukaan toimeenpano on edistynyt useiden tavoitteiden kohdalla hyvin, mutta se ei ole vielä riittävällä tasolla. Huomio on tulevana vuosina kohdistettava erityisesti fokuksen selkeyttämiseen, toimenpiteiden koordinaatioon ja vastuiden määrittelyyn. Varjoraportti kiinnittää myös

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

⁵⁷ Suomen 1325-verkoston varjoraportti 2017 on luettavissa täältä: <http://www.1325.fi/wordpress/wp-content/uploads/2017/04/1325-varjoraportti-2017-FINAL.pdf>

huomiota siihen, että konfliktialueiden naisten osallistuminen jää erittäin vähälle huomiolle, samoin kuin sukupuolianalyysin tekeminen. Uudessa toimintaohjelman suunnitteluvaiheessa Suomi teki aloitteen, että myös kumppanimaiden naiset otettaisiin mukaan suunnittelu- ja valmisteluprosessiin kolmessa eri kuulemis-tilaisuudessa. Tämä ei kuitenkaan toteutunut.⁵⁸ Varjo-raportti peräänkuuluttaa myös laaja-alaisempaa otetta syrjinnän eri muotoihin. Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta vaatii lausunnossaan ohjelman tehokkaampaa toimeenpanoa.⁵⁹

Ulkoministeriön mukaan parannuksena aiem-paan toimintaohjelmaan, tuleva 1325-ohjelma huo-mioi aikaisempaa paremmin konfliktialueiden naiset tavoitteissaan. Myös konflikti- ja tilanneanalyysiin vii-tataan suunnittelun perustana, mutta varsinainen suku-puolianalyysi ei nouse systemaattisesti esiin. Tämä on ongelmallista, sillä Suomen konfliktianalyysiohjeis-tus ei itsessään sisällä sukupuolinäkökulmaa. Uudessa

toimintaohjelmassa sukupuolianalyysi liitetään lähinnä kriisinhallinnan toimiin. Keväällä 2017 tutkijayhteisö jätti kaksi kriittistä lausuntoa, jotka ilmaisivat huolen muun muassa sukupuolianalyysin ja kattavan tutki-mustiedon puutteesta sekä vähäisestä konfliktialueiden omien toimijoiden osallisuudesta.⁶⁰

1325-toimintaohjelman asema ja sen saama poliit-tinen tuki eivät kuitenkaan näy toimeenpanon rahoitta-misessa hauraissa maissa. Suomi on ollut merkittävänä tukena kansallisten ohjelmien luomisessa. Valitetta-vasti kehitysyhteistyön leikkaukset vaikeuttavat myös Suomen 1325-työtä. Esimerkiksi Nepalissa Suomi on lopettanut sen toimeenpanon rahoittamisen. Muissa maissa rahoitusta on leikattu jo vuodesta 2013 lähtien. Tämä vie pohjaa ohjelman tavoitteelta tukea 1325-työtä. Myös ulkoasiainvaliokunta pitää tärkeänä, että Suomen kansallisen 1325-toimintaohjelman mukaiseen työhön varataan riittävät määrärahat ja henkilöresurssit. ■

KPT:n suositukset:

- Suomen tulee jatkaa aktiivisesti She Trades -rinta-massa ja kanavoida kehitysrahoitusta naisten talou-delliseen voimaannuttamiseen WTO:n jäsenmaiden julistuksen mukaisesti. Suomen on varmistettava, että sen kaupan ja investointien edistäminen sekä vaikut-taminen EU:n kauppapolitiikkaan tukevat naisten taloudellista voimaannuttamista.
- Suomen tulee osaltaan vaikuttaa siihen, että Suomen, EU:n ja WTO:n kansainvälisiä vapaakauppasopimuk-sia tarkastellaan sukupuolinäkökulmasta.
- Suomen tulee kiinnittää erityistä huomioita kehitys-maiden 1325-työn jatkuvuuteen ja toimeenpanoon. Tämä edellyttää riittäviä resursseja sekä sitä, että Suomi antaa kehitysmaiden naisille ja tasa-arvotyötä tekeville järjestöille suuremman roolin ja painoarvon 1325-toimijoina.
- Kansalaisyhteiskunnan tasavertainen osallistuminen ja tutkimustiedon monipuolinen hyödyntäminen tulee nähdä olennaisena osana Suomen laadukasta 1325-työtä.

⁵⁸ Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön National Action Programme (NAP) Academy, syksy 2016.

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

⁶⁰ Tutkijayhteisön lausunnot ks. <http://blogs.helsinki.fi/gpshelsinki/2017/06/27/helsinki-gps-esittaytyy-tutkijoiden-lausunto-suomen-3-1325-toimintaohjelman-luonnoksesta/> ja <http://politiikasta.fi/tutkijoiden-kannanotto/>

5.

- VISIO -

Myytistä maan pinnan kautta mallimaaksi

Kunnianhimoisia päämääriä tavoiteltaessa on tärkeää säilyttää jalat maassa. Realistisen kokonaiskuvan muodostaminen omasta toiminnastamme on ensimmäinen askel kohti mallikelpoista tasa-arvon edistämistä kehitysmaissa.

Suomessa on ainesta sekä myytiksi että mallimaaksi

Kehityspoliittisen toimikunnan arvio Suomesta kansainvälisenä tasa-arvon vahvistajana antaa aihetta sekä kiitokseen että kritiikkiin. Arvopohjamme, kansainvälinen aktiivisuus sekä hyvä maineemme kestävän kehityksen toimijana luovat hyvät edellytykset ponnistaa vieläkin pidemmälle. Osaamista tasa-arvotyöhön löytyy kaikista kehitystoimijoista, mutta jos mittariksi otetaan parhaat kansainväliset sitoumukset ja käytännöt, löytyy kuitenkin kaikilla vielä parannettavaa.

Kestävän kehityksen toimintasuunnitelma ja kehityspoliittinen selonteko antavat Suomen toiminnalle suuret linjat, joiden onnistunut toteutus vaatii kuitenkin vielä selkeämpää johtajuutta, suunnitelmallisuutta ja tietoperustaista seurantaa. Tietoperustaisuuden vahvistaminen vaatii selvitysten ja arvioiden lisäksi nykyistä enemmän riippumatonta tieteellistä tutkimusta.⁶¹ Suomi kohdentaa toimintaansa maihin ja teemoihin, joissa on tarvetta ja kysyntää kestävän kehityksen mukaiselle tasa-arvon vahvistamiselle. Yhdenvertaisuus ja kaikkein haavoittuvimmissa asemassa olevin ihmisten ja ihmisryhmien – usein juuri naisten ja tyttöjen – huomioiminen kehitysyhteistyössä ja humanitaarisessa avussa on tunnistettu tärkeäksi punaiseksi langaksi. Sitä tulisi kuitenkin vahvistaa entisestään ja kuljettaa hallituskaudelta toiselle.

Suomen uskottavuutta murentaa tasa-arvotyölle kohdennetun rahoituksen romahtaminen. Sen määrä on entistä kauempana kansainvälisistä sitoumuksista, kuten YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kohdennetun rahoituksen kokonaismäärän lisäksi tasa-arvotavoitteiden saama *suhteellinen* rahoitusosuus ja henkilöstömäärä eivät vastaa painopisteen poliittista painoarvoa tai sille ladattuja odotuksia kehitysyhteistyön sisällä. Kehitysyhteistyön leikkaukset ovat kohdistuneet käytännössä tasa-arvotyöhön. Tämän on muututtava ja kehitysyhteistyön määrää kasvatettava. Suomen on pidettävä kiinni kansainvälisistä rahoitussitoumuksistaan (0,7 prosenttia bruttokansantulosta kehitysyhteistyöhön ja 0,2 prosenttia kaikkein köyhimpien maiden tukeen). Lisäksi meitä velvoittavat Pariisin ilmastositoumus, Agenda2030:n tavoitteet ja kehitysyhteistyön tuloksellisuuden kansainväliset pelisäännöt. Suomi on mukana EU:n yhteisessä tasa-arvoa edistävässä toimintasuunnitelmassa. Sen mukaan

85 prosenttia kaikista uusista ohjelmista ja hankkeista tulee palvella sukupuolten tasa-arvoa joko merkittävänä osa- tai päätavoitteena vuoteen 2020 mennessä. Tämän sitoumuksen huolellinen toimeenpano oikaisisi nykyiset puutteet, kun tasa-arvoa edistettäisiin sekä kohdennetuilla toimilla että osana jokaista kehityspoliittikan painopistettä. Tästä tarvitaan selkeä päätös ja ohjeistus sitoumuksen toteuttamiseksi.

Suomen tulee myös kohdata avoimesti kehitysyhteistyön ja -politiikan tasa-arvotyöhön liittyvät ongelmat, jotta voimme itse kehittyä tasa-arvon vahvistajana. Näitä ongelmakohtia ovat muun muassa kehitystulosten pitkän aikavälin heikko vaikuttavuus ja vielä osin puutteellinen tulosseuranta sekä selkeän ohjeistuksen puute, joka puolestaan heikentää sukupuolen huomiointia suunnittelussa ja tilastoinnissa. *Valtavirtaistamisesta*

Suomi kohdentaa
toimintaansa maihin
ja teemoihin, joissa on
tarvetta ja kysyntää
kestävän kehityksen
mukaiselle tasa-arvon
vahvistamiselle.

huolimatta tasa-arvotarkastelu jää osin heikoksi kehitysyhteistyössä ja -politiikassa. Erityisesti tytöt jäävät vielä varjoon naiset ja tytöt -painopisteen sisälläkin. Myös finanssisijoitukset tulisi valjastaa nykyistä paremmin tasa-arvotyöhön.

Ulkoministeriön meneillään olevan toimintatapojen kehittämistyön tulisi purkaa tämä negatiivinen kehä. Samanaikaisesti on kuitenkin muistettava, että kyse on koko Suomen ja valtionhallinnon globaalivastuuseen liittyvästä kysymyksestä. Kehitysyhteistyön saama

⁶¹ Suomalaisten feministisen politiikan tutkijoiden arvio tämän hetken Suomesta on itse asiassa KPT:n linjaa huomattavasti kriittisempi.



rahoitus on kulloisenkin hallituksen käsissä. Se voi viime kädessä vaikuttaa siihen, kuinka paljon Suomi on valmis panostamaan kehitysmaiden naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien hyväksi.

On tehtävä päätös siitä, mihin suuntaan haluamme tästä edetä. Jos tyydymme nykyiseen tilanteeseen, Suomen rooli sukupuolten tasa-arvon globaalina edelläkävijänä jää myytilä. Samalla jääme yhä kauemmaksi kestävän kehityksen ihanteesta. Nouseminen mallimaaksi edellyttää huolehtimista vahvuusistamme, mutta myös tosiasioiden tunnustamista ja edellä mainittujen ongelmakohtien korjaamista. Jotta näin kävisi, tarvitaan merkittävää ja pysyvää ajattelutavan muutosta.

Mitä pitäisi muuttaa, jotta Suomesta tulisi mallimaa?

Kestävän kehityksen toteuttaminen vaatii nykyiseltä ja tulevalta hallituksilta sitoutumista tavoitteisiin, jotka kulkevat yli hallituskausien ja toimijoiden toimivaltarajojen. Naiset ja tytöt ovat olleet olennainen osa Suomen kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa jo vuosikymmeniä. Kestävän kehityksen agenda vahvistaa tätä tavoitetta ja velvoittaa toteuttamaan sitä pidemmällä aikavälillä. Siksi on perusteltua, että kehitysyhteistyön ja -politiikan tavoitteilla ja periaatteilla sekä toimintatapojen

kehittämisellä olisi nykyistä pysyvämpi perusta. Hallituskausittain tapahtuvat muutokset painopisteissä, ohjeistuksissa ja työn laadun vaatimuksissa heikentävät toiminnan tuloksellisuutta ja ennustettavuutta sekä ennen kaikkea kehitysmaiden naisten ja tyttöjen saamaa hyötyä. Siksi kehityspoliittinen toimikunta esittää, että naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien edistämistä tulee toteuttaa Suomen kehityspoliittikan keskeisenä prioriteettina ja määrittää sille selkeät tavoitteet, osana laajempaa syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta edistävää lähestymistapaa. Näin meneillään oleva kehitysyhteistyön uudistaminen saisi entistä pidemmän kestävän kehityksen perspektiivin ja mahdollistaisi parhaiden kansainvälisten käytäntöjen vakiinnuttamisen. Tämä vahvistaisi uudistustyön painoarvoa ja sitovuutta sekä parantaisi kehitysyhteistyön tuloksellisuutta.

Suomen on myös käytävä avoin keskustelu siitä kunnianhimon tasosta, jonka asetamme tasa-arvotyölle kehitysmaissa ja kansainvälisessä vaikuttamisessa. Tarvitaan selkeä päätös siitä, mikä on tasa-arvo- ja yhdenvertaisuustavoitteiden asema ja merkitys kehityspoliitikassa. Onko se nykyisistä neljästä painopisteestä *kaikkein tärkein vai vain yksi neljästä*? Tällä valinnalla on todella suuri käytännön merkitys. Joka tapauksessa jo nykyinen muotoilu edellyttää naisten ja tyttöjen aseman ja oikeuksien johdonmukaista edistämistä kaikessa kehityspoliitikassa ja kestävän kehityksen toteutuksessa. Jos Suomi haluaa näyttää esimerkkiä ja olla mallimaa,

tulee tasa-arvon johdonmukainen toteutus turvata ulko-ministeriön ja valtionhallinnon strategioissa, omistaja-ohjauksessa ja niiden seurannassa. Tasa-arvotavoitteet tulee ottaa mukaan myös eduskunnalle annettavassa kehityspoliittikan tulostaportteissa sekä kestävän kehityksen raportoinnissa.

Suomessa tulee entistä tarkemmin pohtia, millaiseen muutokseen ja mittakaavaan Suomi pyrkii tasa-arvotyössään. Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä tasa-arvoon liittyviä pitkän aikavälin muutostavoitteita on tällä hetkellä kolmessa maaohjelmassa kahdeksasta. Kuitenkin kehityspoliittisen selonteon nykyiset tavoitteet antavat mahdollisuuden hyvinkin perustavanlaatuisiin positiivisiin muutoksiin naisten ja tyttöjen asemassa ja oikeuksissa.

Nykyinen linja vaatii kuitenkin tarkennusta siihen, *miten* Suomi tavoitteisiinsa pyrkii. Tällä hetkellä kunnianhimoisten tavoitteiden ja saatavissa olevan tulostiedon välillä on epäsuhta. Mittaamme edelleen *osallistuvien naisten määrää tai hyödynsaajien määriä*. Se ei vielä riitä kertomaan muutoksesta suhteessa epätasa-arvoa ylläpitäviin syihin ja rakenteisiin. Miten sitten kussakin maassa ja tilanteessa toimitaan, vaatii tapauskohtaista analyysiä. Sukupuolialueanalyysin tulokset tarkentavat toiminnan tavoitteet ja sen seurannan. Mallimaana Suomi

Mallimaalla on
realistinen ja
tietopohjainen kuva
itsestään ja omasta
toiminnastaan.
Mallimaa oppii sekä
virheistään että
onnistumisistaan.

kiinnittäisi tähän erityistä huomiota. Tasa-arvotyöhön kulloinkin käytettävissä olevien resurssien tulee vastata painopisteen poliittista painoarvoa ja sille asetettua kunnianhimon tasoa.

Viime vuosina on keskusteltu Suomen kehityspoliittisista vahvuuksista, joista esimerkiksi seksuaali- ja lisääntymisterveys ja -oikeudet ovat tulleet hyvin esiin kansainvälisesti. Toisaalta kehitysyhteistyön leikkaukset korostavat tarvetta priorisoida ja keskittää käytössä olevia resursseja. Suomi on saanut esimerkiksi OECD:n vertaisarvioinnissa vuonna 2017 erityistä kiitosta Agenda2030:n *Leave no one behind* – ketään ei jätetä -lähestymistavasta vammaisten ja kaikkein haavoittuvimpien ryhmien osalta. Tämän lähestymistavan mukaisesti Suomen tulisi tarkastella eri-ikäisten sekä syrjinnän eri muotojen kohteena olevien naisten ja tyttöjen asemaa.

Mallimaana Suomi edistäisi entistä suunnitelmallisemmin ja johdonmukaisemmin tasa-arvoa kaikessa kehityspoliitikassa mukaan lukien yksityisen sektorin tuki ja finanssisijoitukset. Tämän lisäksi Suomi toimenpanisi naisten taloudellista voimaannuttamista myös kaikin kauppa- ja ulkopoliittisin keinoin. Jotta tämä toteutuisi, on Suomen varmistettava, että kaupan ja investointien edistäminen sekä vaikuttaminen EU:n kauppapolitiikkaan ja vapaakauppasopimuksiin tukevat tätä tavoitetta. Naisten yrittäjyys ja taloudellinen aktiivisuus on tärkeää, sillä se tukee kehitysmaiden oman taloudellisen resurssipohjan vahvistamista. Siksi Suomen kehityspoliitikassa tulisi olla vahvasti mukana tyttöjen kasvu yrittäjyyteen ja taloudelliseen toimijuuteen. Myös kehitysmaiden YK:n päätöslauselma 1325 (naiset rauha ja turvallisuus) -työn jatkuvuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja antaa kehitysmaiden naiselle ja tasa-arvotyötä tekeville järjestöille entistä suurempi painoarvo.

Mitä muutos vaatii?

Mallimaakuva koostuu useasta eri osasta: teknisistä yksityiskohdista aina laajoihin poliittisiin linjoihin ja niiden toteutukseen. Tasa-arvon edistäminen kehitysyhteistyössä ei tapahdu itsestään, vaan se vaatii johtajuutta ja selkeämpiä vastuuketjuja sekä vahvempaa omistajuutta eri tahojen keskuudessa. Keskeisiä piirteitä mallimaan toiminnalle ovat toiminnan laatu, johdonmukaisuus ja jatkuvuus. Lisäksi tulee osata huomioida joustavasti

erilaiset toimintaympäristöt ja niiden haasteet.

Kehitysmaiden tasa-arvon vahvistaminen tulee nähdä oleellisena osana Suomen kestävä kehityksen politiikkaa. Muutos tarvitsee myös kansainvälisten sitoumusten mukaisia taloudellisia resursseja. Niiden lisäksi EU:n tasa-arvoa edistävä toimintasuunnitelman kansallinen toteuttaminen ja 85 prosentin osuus haastavat kaikki tahot – Suomen kahdenvälisen kehitysyhteistyön, kansalaisjärjestöt sekä yksityissektorin toimijat nostamaan tasa-arvon osuutta työssään. Haaste kattaa kehitysyhteistyön lisäksi myös ulkosuhteiden toimijat. Näkökulman muutos on merkittävä: sen lisäksi että kysymme, miten toimintamme edistää tasa-arvoa kehitysmaissa, on meidän pystyttävä perustelemaan, jos tasa-arvo ei ole toimintamme tavoitteena tai ettei sillä ole vaikutusta siihen. Se, että olemme tässä suhteessa vielä jäljessä EU:n keskiarvosta, tulisi herättää meidät kiireellisesti tarkastelemaan nykyistä toimintaamme ja muutostarpeita. Tällä hetkellä Suomella on yhä matkaa mallimaaksi: sukupuolten tasa-arvoa edistävän kehitysyhteistyön kokonaisosuudeksi jää 35 prosenttia (2017), ja kansalaisjärjestöjen osalta tuorein käytössä oleva luku näyttää 47 prosenttia (2016). Lisäksi suurimman finanssisijoittajan eli Finnfundin omistaja-ohjauksen kehitysvaikutuksia ohjaavista reunaehdoista puuttuu tasa-arvo, vaikka naiset ovatkin hyödynsaajina monissa hankkeissa.

Mallimaalla on realistinen ja tietopohjainen kuva itsestään ja omasta toiminnastaan. Mallimaa oppii sekä virheistään että onnistumisistaan. Tämä ote säilyy myös diplomatian ja politiikan puristuksessa. Kiusaus oman roolin paisutteluun on kasvanut tulospaineiden ja leikkausten jälkimainingeissa entistä suuremmaksi. Tätä tulisi varoa. Avoimuus ja tila kriittiselle keskustelulle on säilytettävä. Viime kädessä todennetut kehitysvaikutukset ja tulokset määrittävät sen, olemmeko mallimaa. Omat arviot ja OECD:n tekemän vertaisarvio ovat tärkeitä, mutta yhtä keskeistä on saada työstämme palautetta kumppanimailta ja muilta sidosryhmiltä. Mallimaa ei ole titteli, jonka myönnämme itse itsellemme, vaan se ansaitaan muiden silmissä tekojen kautta. Mallimaa on tila, jota toiminnallamme tavoittelemme. Samalla on muistettava, että kehityksessä on kyse kumppanuudesta, siksi yhteistyössä mallimaankaltaiset nimikkeet on hyvä jättää syrjään.

Naiset ja tytöt -painopisteessä yksi merkittävä muutostarpeena liittyy käsitteparin avaamiseen. *Tyttöjen* aseman ja oikeuksien edistäminen vaatii omaa erillistä pohdintaansa *naisten* rinnalla, osana painopisteen kokonaisuutta. Jos naiset ja tytöt ovat yhtä vahvoja painotuksia, tulee tämä heijastua myös toimissa. Tytöt tulee huomioida kokonaisvaltaisesti eri sektoreilla, jotta voidaan saada aikaa syvempi muutos tyttöjä syrjivissä asenteissa, sosiaalisissa normeissa ja arvoissa. Tämän lisäksi tytöt tulisi huomioida tietyissä erityisteemoissa, kuten seksuaali- ja lisääntymisterveyden ja -oikeuksien alalla. Tytöt ovat ikänsä ja sukupuolensa vuoksi moniperustaisen syrjinnän kohteita. Sukupuolen ja iän mukaan eritelty tiedonkeruu ja tulosarviointi tekee heidän todellisen tilanteensa näkyväksi.⁶² Suomen on myös toimittava aktiivisesti kansainvälisillä foorumeilla tyttöjen tuomiseksi kehityspolitiikan marginaalista keskiöön. Tätä visiota toteuttavalle maalle on selkeä paikka kansainvälisessä kestävä kehityksen kentässä.

Sanoista tekoihin

Pohjatyo tämän vision toteuttamiseksi on käynnistettävä vielä tällä hallituskaudella. Ulkoministeriössä käynnissä oleva uudistustyön tulee vastata sekä teknisiin että poliittisiin haasteisiin, joita tässä raportissa olemme käsitelleet. Lisäksi on käytävä keskustelu siitä, miten Suomi lähtee käytännössä toteuttamaan EU:n tasa-arvoa edistävää toimintasuunnitelmaa ja parantamaan tasa-arvon johdonmukaista edistämistä toimijasta riippumatta. Suomen EU-puheenjohtajakausi vuonna 2019 olisi luonteva näytön paikka uudistusten esittelylle ja mallikelpoiselle tasa-arvoa vahvistavalle kehityspolitiikalle. On tärkeä, että Suomi voi näyttäytyä edelläkävijänä suhteessa yhteisiin EU-tavoitteisiin. Tätä kautta näytämme myös, että olemme sitoutuneet uskottavasti pitkäjänteiseen kestävä kehityksen Agenda 2030:n toteuttamiseen. Kehitysyhteistyöhön ja -politiikkaan tarvitaan hallituskausia pidempi perusta ja suunnitelma. Vetoamme puolueisiin, jotta nämä ne voisivat tätä ajatusta eteenpäin seuraavaan hallitusohjelmaan. Syrjimätömyyden ja sukupuolten tasa-arvon tavoite tulee olla osa tätä kehityspolitiikan pysyvää perustaa. ■



Kehityspoliittisen toimikunnan jäsenet

1.1.2016 – 31.12.2019

Puheenjohtaja

- **Suomen Keskusta**

Kansanedustaja Aila Paloniemi

Varajäsen: FT, VTM Anniina Ruottu

Varapuheenjohtajat

- **Vasemmistoliitto**, 1. varapuheenjohtaja

Kansanedustaja Hanna Sarkkinen

Varajäsen: 3. varapj. Kalle Hyötynen

- **Kansallinen kokoomus**, 2. varapuheenjohtaja

Kansanedustaja Saara-Sofia Sirén

Varajäsen: Tuhatkunta ry:n pj. Daniel Lahti

Jäsenet

- **Ruotsalainen kansanpuolue**

Kansanedustaja Anders Adlercreutz

Varajäsen: RKP-nuorten pj Ida Schauman

- **Suomen Sosialidemokraattinen Puolue**

Kansanedustaja Susanna Huovinen

Varajäsen: Kansanedustaja Sirpa Paatero

- **Vihreä liitto**

Kansanedustaja Jani Toivola

Varajäsen: Kansanedustaja Outi Alanko-Kahiluoto

- **Suomen Kristillisdemokraatit**

Kansanedustaja Antero Laukkanen

Varajäsen: 2. varapuheenjohtaja Tomi Kuosmanen

- **Perussuomalaiset**

Kansanedustaja Mika Niikko

Varajäsen: Kansanedustajan avustaja Aleksi Niskanen

- **Sininen eduskuntaryhmä**

Kansanedustaja Kari Kulmala

Varajäsen: Kansanedustajan kv. sihteeri Maija

Karjalainen

- **Kehitysyhteistyön palvelukeskus KEPA**

Toiminnanjohtaja Timo Lappalainen

Varajäsen: Viestinnän asiantuntija Anna-Stiina
Lundqvist

- **Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys Kehys ry**

Pääsihteeri Rilli Lappalainen

Varajäsen: Vaikuttamistyön koordinaattori Jussi
Kanner

- **Elinkeinoelämän keskusliitto EK**

Asiantuntija Tuuli Mäkelä

- **Suomen yrittäjät**

Kehitysjohdaja Timo Palander

Varajäsen: Kansainvälisten asioiden päällikkö
Thomas Palmgren

- **Palkansaajakeskusjärjestöt AKAVA, STTK, SAK**

Kv. asioiden asiantuntija Pia Björkbacka, SAK

Varajäsen: Työllisyyspoliittinen asiantuntija Leila
Kurki, STTK

- **Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK**

Johtaja Seppo Kallio

Varajäsen: Asiantuntija Leena Suojala

- **UNIPID**

Johtaja Jussi Pakkasvirta

Varajäsen: Projektipäällikkö Katarina Frostell

- **Ulkoministeriön kumppanuusjärjestöt**

Ohjelmajohtaja Julia Ojanen, Plan Suomi

Varajäsen: Humanitäärisen avun ja julkisen
rahoituksen päällikkö Miikka Niskanen, Suomen
World Vision

- **Naiset ja tytöt – painopistealue** (UNWOMEN,

YK-liitto, Väestöliitto, Allianssi): Toiminnanjohtaja
Elina Multanen, UNWOMEN (2016-2017) ja

Seksuaalioikeuksien asiantuntija Elina

Korhonen, Väestöliitto (2018-2019), Varajäsen:

Toiminnanjohtaja Helena Laukko, YK-liitto

KPT asiantuntijajäsenet ja varajäsenet

Ministeriöt

- **Liikenne- ja viestintäministeriö:** Harri Pietarila, yksikön päällikkö, (Antti-Pekka Hyvärinen, ryhmäpäällikkö), Ilmatieteenlaitos
- **Maa- ja metsätalousministeriö:** Marjukka Mähönen, neuvotteleva virkamies, (Markus Schulman, ylitarkastaja)
- **Opetus- ja kulttuuriministeriö:** Zabrina Holmström, kulttuuriasiainneuvos
- **Oikeusministeriö:** Johanna Suurpää, demokratia-, kieli- ja perusoikeusyksikön johtaja, (Niklas Wilhelmsson, neuvotteleva virkamies)
- **Puolustusministeriö:** Tiina Raijas, neuvotteleva virkamies, (Charlotta Collén, erityisasiantuntija)
- **Sisäasiainministeriö:** Vesa Kotilainen, ylitarkastaja, (Katarine Lindstedt, erityisasiantuntija)
- **Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö:** Satu Leino, neuvotteleva virkamies, (Tuomas Leppo, neuvotteleva virkamies)
- **Työ- ja elinkeinoministeriö:** Leena Pentikäinen, neuvotteleva virkamies, (Sonja Hämäläinen, neuvotteleva virkamies)
- **Valtioneuvoston kanslia:** Taina Kulmala, yksikön päällikkö, politiikka-analyysiyksikkö, (Lauratuulia Lehtinen, EU-erityisasiantuntija)
- **Valtiovarainministeriö:** Tuuli Juurikkala, erityisasiantuntija, (Anne af Ursin, neuvotteleva virkamies)
- **Ympäristöministeriö:** Tita Korvenoja, kansainvälisten ja EU-asian yksikön päällikkö, (Tuulia Toikka, neuvotteleva virkamies)

UM asiantuntijajäsenet

- **Alivaltiosihteeri (kehitysyhteistyö ja kehityspolitiikka):** Elina Kalkku
- **Afrikan ja Lähi-idän osasto:** Pertti Anttinen, johtava asiantuntija
- **Aasian ja Amerikan osasto:** Eija Rotinen, apulaisosastopäällikkö
- **Kehitysyhteistyön evaluointi:** Jyrki Pulkkinen, yksikönpäällikkö

- **Eurooppa-osasto:** Juha Ottman, apulaisosastopäällikkö
- **Itäosasto:** Juhani Toivonen, ulkoasiainneuvos
- **Kehityspoliittinen osasto:** Riikka Laatu, apulaisosastopäällikkö, Sari Lehtiranta, KEO-10 yksikönpäällikkö
- **Poliittinen osasto:** Timo Kantola, apulaisosastopäällikkö
- **Taloudellisten ulkosuhteiden osasto:** Pasi-Heikki Vaaranmaa, yksikönpäällikkö
- **Viestintä- ja kulttuuriosasto:** Erja-Outi Heino, kehitysviestinnän yksikönpäällikkö

Sidosryhmät

- **Kansainvälisen kauppakamarin Suomen osasto (ICC):** Timo Vuori, maajohtaja
- **Kestävän kehityksen toimikunta:** Annika Lindblom, kestävän kehityksen toimikunnan pääsihteeri, (Marja Innanen, kestävän kehityksen toimikunnan apulaispääsihteeri)
- **Rauhanliitto:** Kalle Sysikaski, Rauhanliiton hallituksen jäsen, (Maria Mekri, Saferglobe -tutkimusverkoston toiminnanjohtaja)
- **Suomen ammattiliittojen solidaarisuuskeskus (SASK):** Janne Ronkainen, toiminnanjohtaja, (Juha Vauhkonen, ohjelmapäällikkö)
- **Suomen Punainen Risti:** Kristiina Kumpula, pääsihteeri, (Maria Suoheimo kansainvälisten ohjelmien päällikkö)
- **Suomen Pankki:** Kristiina Karjanlahti, vanhempi ekonomisti, (Henna Karhapää, ekonomisti)

Kehityspoliittisen toimikunnan sihteeristö

VTT Marikki Stocchetti, pääsihteeri
FM Katja Kandolin, koordinaattori



Kehityspoliittinen toimikunta

Kehityspoliittinen toimikunta (KPT) on valtioneuvoston asettama neuvoa-antava elin, joka seuraa ja arvioi Suomen toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri politiikkalohkoilla.

Se arvioi myös kehitysyhteistyön laatua ja vaikuttavuutta sekä seuraa julkisten kehitysyhteistyömäärärahojen tasoa. Toimikunta on parlamentaarisesti ja yhteiskunnallisesti edustava.

www.kehityspoliittinentoimikunta.fi