

TIIVISTELMÄ ULKOASIANMINISTERIÖN LÄPILEIKKAAVIEN TEEMOJEN EVALUAATIOSTA

JOHDANTO

Läpileikkaavat teemat ovat olleet pitkään osa Suomen kehityspolitiikkaa ja niillä on vahva poliittinen kannatus. Ulkoministeriön helmikuussa 2009 julkaiseman *Evaluation. The Cross-cutting Themes in the Finnish Development Cooperation* mukaan läpileikkaavat teemat eivät kuitenkaan toteudu kunnolla käytännön työssä. Evaluoinnissa selvitettiin miten läpileikkaavat teemat toteutuvat Suomen kehitysyhteistyössä sekä arvioitiin läpileikkaavien teemojen käsitettä, politiikkakehystä, resursseja, vastuuta sekä suunnittelukäytäntöjä.

Nykyiset läpileikkaavat teemat tarkoittavat asioita, jotka tulisi ottaa huomioon kaikessa toiminnassa. Niitä ilman kestävä kehitys ei ole mahdollista. Valtavirtaistamisella taas tarkoitetaan läpileikkaavien teemojen huomioimista kaikissa linjavedoissa, strategioissa ja toiminnassa.

Läpileikkaavat teemat on kirjattu Suomen kehityspoliittiseen ohjelmaan 2007. Sen mukaan Suomi edistää kehityspolitiikassaan läpileikkaavasti seuraavia teemoja:

- naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen; sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen
- helposti syrjäytyvien ryhmien, erityisesti lasten, vammaisten ihmisten, alkuperäiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen
- hiv/aidsin vastainen taistelu; hiv/aids terveydellisenä ja yhteiskunnallisena ongelmana

Evaluoinnissa huomattiin, ettei läpileikkaavista teemoista ole selkeitä ohjeita tai koulutusta. Usein niiden huomioiminen kehitysyhteistyön toteutuksessa riippuukin pitkälti virkamiesten omasta kiinnostuksesta ja aktiivisuudesta. Hyvät käytännöt ovat usein jääneet hyödyntämättä uusissa hankkeissa, jolloin läpileikkaavat teemat unohtuvat. Vastuu läpileikkaavista teemoista on jaettu kaikille, mutta kun kaikki ovat vastuussa, kukaan ei ole vastuussa.

Evaluoinnin toimenpidesuosituksat:

- Laadittava strategia läpileikkaavien teemojen valtavirtaistamiseksi.
- Laadittava välineitä ja ohjeistus läpileikkaavien teemojen valtavirtaistamiseksi
- Nimettävä valtavirtaistamisesta vastuullinen henkilö suurlähetystöihin.
- Elvytettävä läpileikkaavia teemoja koskevan työryhmän toiminta.
- Muutettava läpileikkaavien teemojen neuvonantajien toimenkuvaa siten, että valtaosa työpanoksesta olisi valtavirtaistamisen tukemista.
- Vahvistettava laaturyhmän panosta läpileikkaavuuden varmistajana.
- Selkeytettävä vastuusuhteita läpileikkaavien teemojen osalta.
- Kehitettävä tietohallintoa sekä panostettava osaamisen kehittämiseen ja koulutukseen.

Läpileikkaavien teemojen valtavirtaistamiseen tulee panostaa. Valtavirtaistamisen rinnalla tarvitaan kuitenkin edelleen myös läpileikkaavia teemoja tukevia ohjelmia. Kun sukupuolten välistä tasa-arvoa on päätetty edistää valtavirtaistamisella, ovat erityisesti naisten oikeuksiin ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon keskittyneet ohjelmat vähentyneet. Jos valtavirtaistaminen ei toimi, vähenee tuki läpileikkaaville teemoille, jos niitä ei tueta erillisohjelmilla.

LÄPILEIKKAAVAT TEEMAT SUOMEN KEHITYSPOLITIIKASSA

Läpileikkaavat teemat on huomioitu Suomen kehitysyhteistyössä vuosikymmeniä. Ensimmäisen kerran ne nostettiin esille erilaisissa poliittisissa kannanotoissa 1970-80-luvuilla. Vuonna 1993 hyväksytty ensimmäinen kokonaisvaltainen kehitysyhteistyöstrategia linjasi kehitysyhteistyön osaksi Suomen ulkopoliittikkaa. Tuolloin painotuksiksi määriteltiin tasa-arvo, demokratia, ympäristö ja ihmisoikeudet.

Tulkinnat läpileikkaavista teemoista, niiden painoarvosta ja roolista Suomen kehitysyhteistyössä ovat vaihdelleet vuosien myötä. Jokainen hallitus on laatinut omat hallitusohjelmansa ja luonut omat painotuksensa.

Oikeusperustainen lähestymistapa otettiin yhdeksi Suomen kehityspoliittikan peruseriaatteeksi kehityspoliittisessa ohjelmassa 2004. Ihmisoikeudet näkyivät ohjelmassa selvemmin ja vahvemmin kuin kertaakaan aiemmin. Termi läpileikkaavat teemat kirjattiin myös ensimmäisen kerran ohjelmaan. Teemat eivät kuitenkaan juuri näkyneet käytännötyössä. Myös vuoden 2007 kehityspoliittisessa ohjelmassa läpileikkaavat teemat ovat mukana. Ohjelma painottaa kuitenkin ilmastonmuutosta ja ympäristökysymyksiä sekä niiden hallintaa.

Kansainvälisesti Suomi on sitoutunut läpileikkaaviin teemoihin OECD:n kehityspoliittisessa linjauksessa (1996), YK:n vuosituhatjulistuksessa (2000) ja EU:n kehityspoliittisessa konsensuksessa (2006).

LÄPILEIKKAAVAT TEEMAT EVALUOINNISSA

Läpileikkaavien teemojen evaluoinnissa keskityttiin kolmeen teemaan: ihmisoikeuksiin, naisten oikeuksiin ja tasa-arvoon sekä demokratiaan, hyvään hallintoon ja oikeusvaltioperiaatteeseen.

Ihmisoikeudet

Suomen kehityspoliittinen ohjelma 2007 määrittää ihmisoikeudet yhdeksi Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliittikan painopistealueeksi. Suomen kehityspoliittikan perustana on ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja edistäminen. Ihmisoikeuksia edistetään johdonmukaisesti kahdensivälisessä, monenkeskisessä ja EU-yhteistyössä.

Ihmisoikeudet ovat edellytys tasapainoiselle ja kestäväälle kehitykselle. Ne ovat sekä kehitystavoite että tehokas keino saavuttaa tavoitteet. Suomen kehitysyhteistyön lähtökohtana on ihmisoikeuksien yleismaailmallisuus ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset. Ihmisoikeuksien edistäminen vaatii yksilöiden ja yhteisöjen ymmärrystä ihmisoikeuksista sekä kansainvälisten yhteisöjen kiinnostusta ihmisoikeuksien edistämiseen ja ylläpitoon.

Naisten oikeudet ja tasa-arvo

Suomi on sitoutunut kehityspoliittikkassaan edistämään naisten ja tyttöjen oikeuksia ja aseman parantamista sekä sukupuolten välisen tasa-arvon vahvistamista. Tasa-arvokysymykset ovat olleet jo pitkään osa kehitysyhteistyöpolitiikkaa. Tasa-arvon edistäminen on sekä itseisarvo että kestävä sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edellytys.

Tasa-arvo edellyttää niin naisten ja tyttöjen kuin miesten ja poikien näkemysten ja tarpeiden huomioimista kehitysyhteistyössä. Jokainen politiikka, strategia, ohjelma ja hanke vaikuttaa naisiin ja miehiin eri tavalla. Miesten ja naisten yhtäläinen mahdollisuus osallistua taloudelliseen, sosiaaliseen ja poliittiseen toimintaan ja päätöksentekoon on olennaista tasa-arvon saavuttamiselle.

Demokratia, hyvä hallinto ja oikeusvaltioperiaate

Ihmisoikeudet, demokratia, hyvä hallinto ja oikeusvaltioperiaate linkittyvät läheisesti toisiinsa. Hyvään hallintoon liittyy ymmärrettävyys, vastuullisuus, ennustettavuus ja läpinäkyvyys. Demokraattisessa valtiossa kansalaisten ja erityisesti heikoimmassa asemassa elävien mielipide tulee kuuluville. Demokraattisten instituutioiden ja palvelujen tulee olla eri yhteiskunnallisten ryhmien ulottuvissa. Avoimuus on tärkeä tekijä demokraattisessa yhteiskunnassa.

LÄPILEIKKAAVAT TEEMAT JA SUOMI TOIMIJANA

Poliittiset paperit, strategiat ja ohjeet

Kehityspoliittikkaa ja kehitysyhteistyötä ohjaavat lukuiset eri asiakirjat. Yksi keskeisimmistä on edellä mainittu kehityspoliittinen ohjelma. Tämän lisäksi toimintaan vaikuttavat hallitusohjelma, ulkoministeriön strategiat ja linjaukset sekä erilaiset lait ja asetukset. Hallitusohjelman mukaan Suomi edistää ihmisoikeuksia, demokratiaa, oikeusvaltiota ja kestävästä kehitystä kaikkialla maailmassa.

Erilaiset strategiat, linjaukset, puiteohjelmat ja toimintasuunnitelmat ohjaavat kehityspoliittisen ohjelman toiminnallistamista. Niissä esitetään tavoitteita ja keinoja kehityspoliittikan toteuttamiseksi. Niiden alapuolella ovat erilaiset ohjeet ja suositukset.

Ylätason poliittisissa linjauksissa läpileikkaavat teemat on huomioitu hyvin ja strategiapapereissakin kohtalaisesti. Ohjeistuksista puutteita löytyy paljon ja varsinainen valtavirtaistaminen työkaluineen on vähäistä. Hankehallinnoinnissa ohjeistus ja välineet ovat heikkoja ja vastuujako epäselvä. Käytännön tasolta puuttuukin tietämystä, ohjeistusta ja sopivia seurantakeinoja. Ongelmana on myös poliittisten papereiden ja ohjeiden runsaus. Ne sisältävät lukuisia eri näkökulmia kehitysyhteistyöhön sekä runsaasti tavoitteita. Asioiden tärkeyttä ja prioriteettia on usein vaikea hahmottaa.

Sektoristrategiat ja -ohjelmat ohjaavat toimintaa tietyllä sektorilla. Evaluoinnin mukaan kaikista sektoristrategioista löytyy viitteitä läpileikkaaviin teemoihin. Koulutus- ja terveyssektori ovat painottuneet ihmisoikeus- ja tasa-arvokysymyksiin, maaseudun kehitys- ja vesisektoreilla taas mainitaan kaikki kolme läpileikkaavaa teemaa.

Toimijat

Kehitysyhteistyön toteutuksesta vastaavat lukuisat eri tahot. Päävastuu kehityspoliittikan ja kehitysyhteistyön johdosta ja toteutuksesta on ulkoministeriöllä. Ministeriössä kehitysyhteistyöstä vastaavat kehityspoliittinen osasto sekä alueelliset osastot. Kehityspoliittinen osasto vastaa rahoituksesta, kehitysyhteistyötä koskevasta kokonaissuunnittelusta, seurannasta, raportoinnista, kehittämisestä ja neuvonnasta. Se valvoo myös kehitysyhteistyön laatua sekä huolehtii kansainvälisistä sopimuksista ja säädösvalmistelusta. Ulkoministeriö raportoi toiminnastaan vuosittain eduskunnalle. Hallituksen asettama kehityspoliittinen toimikunta seuraa Suomen kehityspoliittista työtä, arvioi kehityspoliittikan laatua ja vaikuttavuutta sekä edistää johdonmukaisuutta.

Ministeriön sisällä toimii laaturyhmä, jonka puheenjohtaja toimii kehityspoliittisen osaston apulaisosastopäällikkö ja jäsenenä ministeriön osastojen nimeämät edustajat. Laaturyhmä valvoo hankkeiden ja ohjelmien laatua ennen rahoitusesitysten tekoa sekä varmistaa toiminnan yhdenmukaisuuden hallituksen vahvistaman kehityspoliittikan kanssa. Sillä ei kuitenkaan ole

työkälyä, jonka avulla läpileikkaavat teemat voisi huomioida systemaattisesti.

Suurlähetystöt toteuttavat kehityspolitiikan tavoitteita kahdenvälisen ja alueellisen yhteistyön kautta. Viime vuosina kehitysyhteistyön valmistelua ja päätöksentekoa on delegoitu entistä enemmän lähetystöille. Prosessi on kuitenkin ollut hidas ja epäselvä. Lähetystöillä ei ole ollut käytettävissä riittäviä ohjeita tai suosituksia. Henkilökunta ei ole myöskään tiennyt, miten läpileikkaavat teemat tulisi huomioida. Myös läpileikkaavien teemojen raportointi on lähetystöissä epämääräistä.

Suomi on toimijana ja rahoittajana monissa kansainvälisissä elimissä, esimerkiksi Euroopan unionissa ja YK:ssa. Monenvälisen kehitysyhteistyön kautta Suomi on mukana toteuttamassa YK-järjestöjen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten hankkeita. Lisäksi Suomi kanavoi noin viidenneksen kehitysyhteistyömäärärahoistaan EU:n kautta.

Järjestöt täydentävät omalla kehitysyhteistyötoiminnallaan kahdenvälistä, monenkeskistä ja EU:n kehitysyhteistyötä. Järjestöillä on ulkoministeriön tukemia hankkeita yli 80 kehitysmaassa. Järjestöjen hankkeet tukevat kehitysmaiden kansalaisyhteiskuntaa sekä esimerkiksi paikallisten järjestöjen ihmisoikeus-, ympäristö- ja vammaistyötä.

Kehitysyhteistyö

Monenkeskinen yhteistyö kanavoidaan YK-järjestöjen ja kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten kautta. Noin neljännes Suomen kehitysyhteistyövaroista menee monenkeskiseen apuun. YK:n toimintaan läpileikkaavat teemat ovat vakiintuneet. Muilla kansainvälisillä areenoilla on kuitenkin syytä edistää läpileikkaavia teemoja, mitä Suomi on tehnytkin vuosikautia. Yhdessä pohjoismaiden kanssa Suomi on ajanut ihmisoikeuksien huomioimista Maailmanpankin ja muiden kehityspankkien toiminnassa.

Suomi kanavoi viidenneksen kehitysyhteistyöstään EU:n kautta. EU:ssa Suomi on systemaattisesti ajanut naisten ja tyttöjen oikeuksia kaikille politiikan tasoille. Lisäksi hiv/aids on otettu yhdeksi EU:n läpileikkaavaksi teemaksi osittain Suomen ansiota.

Kahdenvälinen kehitysyhteistyö on Suomen ja kehitysmaan hallituksen välistä yhteistyötä. Se perustuu kumppanimaiden omiin kehityssuunnitelmiin ja maiden kanssa käytävään vuoropuheluun. Vaikka läpileikkaavat teemat otetaan usein esiin poliittisissa keskusteluissa yhteistyömaiden kanssa, tahtovat keskustelut jäädä pelkiksi poliittisiksi tahdonilmaisuuksi Suomelle tärkeistä aiheista tai huolenilmaisuuksi yksittäisissä tilanteissa. Lisäksi se, mistä teemasta keskustellaan, vaihtelee maittain.

Kansalaisjärjestöjen aktiivisuus läpileikkaavien teemojen suhteen vaihtelee. Järjestöillä on mahdollisuus toteuttaa haluamansalainen hankkeen haluamassaan maassa, jos se täyttää ministeriöön hankkeille asettamat kriteerit ja tukee Suomen kehityspolitiikan linjauksia. Läpileikkaavien teemojen huomioimista ei edellytetä, vaikka hankesuunnitelmassa kysytään, mitkä läpileikkaavat teemat sisältyvät hankkeeseen. Järjestöt, jotka ovat aktiivisia läpileikkaavien teemojen suhteen, nostavat yleensä esille jonkun tietyn teeman, esimerkiksi vammaisten tai naisten aseman.

Paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM) kautta lähetystöt voivat kanavoida rahoitusta paikallisten yhteistyökumppaneiden hankkeiden tukemiseen. PYM:llä tuetuista projekteista on hyviä kokemuksia läpileikkaavien teemojen huomioimisesta. Niiden ongelmana on vain pieni koko ja ruohonjuuritason toiminta, mistä syystä vaikutukset jäävät vähäisiksi. PYM:lla on tuettu esimerkiksi Nicaraguassa haavoittuvaisten ryhmien ihmisoikeuksia, Sambiassa ihmisoikeuksia,

tasa-arvoa, hyvää hallintoa sekä hiv/aids ja ympäristöhankkeita.

Maakohtaisia esimerkkejä

Evaluoinnissa selvitettiin kuinka läpileikkaavat teemat ja valtavirtaistaminen näkyvät käytännön maatasolla. Tapaustutkimuskohteiksi oli valittu kolme Suomen pitkäaikaista yhteistyömaata: Nicaragua, Sambia ja Nepal.

Nicaragua

Kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä Suomi on keskustellut Nicaraguan kanssa hyvästä hallinnosta ja tasa-arvosta. Tasa-arvo ja naisten oikeudet on nostettu esille useaan otteeseen, mutta lasten, nuorten ja vammaisten oikeudet ovat jääneet huomiotta. Myös demokratiaa on käsitelty, mutta lähinnä vaalien näkökulmasta.

Nicaraguan ja yhdeksän avunantajan yhteistyöasiakirja sisältää yhdessä sovittuja perusarvoja, joita ovat muun muassa ihmisoikeuksien kunnioittaminen, demokratia ja oikeusvaltioperiaate. Yhteistyöasiakirjan valmistelutyössä Suomi edisti aktiivisesti avoimuuden ja ihmisoikeuksien kirjaamista asiakirjaan.

Terveyssektorin .aguassa Suomi tukee sektorituella terveys ja maaseutusektoriohjelmia Nicar sektoriohjelma FONSALUD edistää Nicaraguan terveysministeriön kansallista kehityssuunnitelmaa tavoitteenaan parantaa Nicaraguan perusterveydenhuoltoa. Läpileikkaavat teemat, esimerkiksi tasa-arvon edistäminen ja hyvä hallinto, on kirjattu ohjelman yhteistyöasiakirjaan. Ne näkyvät kuitenkin huonosti ohjelman puolivälisarviossa. Maaseudun kestävä kehityksen ohjelman PRORURAL:n tavoitteena on parantaa köyhien ihmisten elinoloja erityisesti maaseudulla. Läpileikkaavat teemat eivät sisälly ohjelmaan, eivät myöskään ihmisoikeudet, vaikka niiden tulisi olla edellytys hallitusten väliselle yhteistyölle.

Hyviä tuloksia on saavutettu ulkoministeriön tasa-arvoneuvonantajan vierailulla Nicaraguahan 2005. Neuvonantaja arvioi tuolloin kaikkien Suomen tukemien hankkeiden tasa-arvonäkökulman. Lähetystölle ja henkilökunnalle järjestettiin myös tasa-arvokoulutusta. Seurauksena oli kiinnostus ja aktiivisuus tasa-arvon lisäämiseen ja huomioimiseen ohjelmissa ja projekteissa.

Sambia

Kahdenvälisiä neuvotteluja Sambian kanssa ei käyty ollenkaan vuosina 1999-2003. Hyvä hallinto, sisältäen demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja korruption vähentämisen, nostettiin vahvasti esille neuvottelujen taas alettua 2004. Tuolloin nostettiin keskusteluun myös tasa-arvokysymykset.

Avunantajien yhteisessä Sambian avustamista koskevassa strategiassa (*Joint Assistance Strategy for Zambia, JASZ*) määriteltiin Sambian hallituksen ja avunantajien sopima työnjako ja avun jakautuminen eri sektoreille. Strategian valmistelussa Suomi nosti läpileikkaavat teemat esille, mutta ei kuitenkaan ottanut aktiivista roolia niiden edistäjänä. JASZ:ssa kukin avunantajamaa on vastuussa yhdestä teemasta, mikä on johtanut läpileikkaavien teemojen vähäiseen huomioimiseen. Sambian yhteistyöasiakirjassa suora budjettituki pohjaa periaatteille, jotka sisältävät läpileikkaavia teemoja.

Sambiassa Suomi on tukenut koulutussektoria (*Kouluhallinnon tukemishjelma ESSP*). Yhteistyösopimukseen sisältyi ihmisoikeuksien kunnioittaminen, demokratian ja oikeusvaltion periaatteet, hyvä hallinto, läpinäkyvyys sekä vastuullisuus. Sambian yksityissektorin kehittämissuunnitelman (*Private Sector Development Reform Programme PSDRP*) yhteistyösopimus

nosti esille ihmisoikeudet, demokratian, korruption vastustamisen, oikeusvaltion periaatteet ja hyvän hallinnon, mutta niiden käytännön toteutus on ollut vähäistä.

Nepal

Suomi on nostanut kahdenvälisissä neuvotteluissa Nepalin kanssa läpileikkaavista teemoista esille etenkin hyvän hallinnon ja ihmisoikeudet. Nepali on hyvä esimerkki maasta, jossa kahdenvälisissä keskusteluissa esille nostetut läpileikkaavat teemat ovat siirtyneet ohjelmiin.

Suomi ei ole antanut Nepalille suoraa budjettitukea, mutta on tukenut vesi- ja sanitaatiosektoria sekä Opetussektoria. Opetussektorilla Suomi tukee kansallista Education for All-ohjelmaa. Samalla on edistetty hyvää hallintoa vahvistamalla kouluhallintoa.

Vaikka läpileikkaavia teemoja ei aina ole huomioitu suunnitelmissa ja selonteoissa, ovat ne silti saattaneet tulla esiin itse projektien ja ohjelmien toteutuksessa. Esimerkiksi Nepalissa vesi- ja sanitaatiosektorin suunnitelmat eivät sisältäneet läpileikkaavia teemoja, vaikka niitä käytännössä toteutettiin. Läpileikkaavista teemoista ei myöskään ole raportoitu, koska raportointiohjeet ovat olleet puutteelliset niiden osalta.