



Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

Valtiontalouden tarkastusviraston
toiminnantarkastuskertomus 170/2008



Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-054-7 (nid.)
ISBN 978-952-499-055-4 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2008

Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnantarkastuskertomus

Dnro 378/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kehitysyhteistyön läpileikkaavia tavoitteita koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston toiminnantarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoasiainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller-toiminnoille.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2011.

Helsingissä, 18 päivänä kesäkuuta 2008

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava toiminnantarkastaja, JHTT Berndt Lindman

Asiasanat:

interventiojärjestelmä, kansalaisjärjestö, kehityspolitiikka, tasa-arvo, valtavirtaistaminen, vuosituhattavoitteet, ympäristö

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	17
2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus	17
2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset	18
2.3 Tarkastuskohteen rajaus	19
2.4 Tarkastuskriteerit	20
2.5 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät	20
3 Tarkastushavainnot	22
3.1 Naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen; sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen	22
3.1.1 Kansainväliset sopimukset ja velvoitteet	22
3.1.2 Tasa-arvon edistäminen Suomen kehitysyhteistyössä	22
3.2 Ympäristökysymykset	31
3.2.1 Kansainväliset sopimukset ja rahoitusmekanismit	31
3.2.2 Ympäristökysymysten huomioon ottaminen Suomen kehitysyhteistyössä	32
3.3 Vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen	38
3.3.1 Kansainväliset sopimukset	38
3.3.2 Vammaiskysymysten huomioon ottaminen Suomen kehitysyhteistyössä	38
3.4 Suomen vaikuttaminen monenkeskisessä ja EY-yhteistyössä	43
3.4.1 YK:n väestörahaso UNFPA	44
3.4.2 YK:n kehitysrahaso UNDP	45
3.4.3 Afrikan kehityspankki AfDB	46
3.5 EU-yhteistyö	47
3.6 Kehitysyhteistyön suunnittelu, ohjaus, tietojärjestelmät ja raportointi	48
3.7 Läpileikkaavat teemat Suomen ja Tansanian välisessä kehitysyhteistyössä	51
3.7.1 Tansaniasta ja sen yleisestä kehityksestä	51
3.7.2 Vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta	52
3.7.3 Suomen ja Tansanian kehitysyhteistyöstä	53
3.7.4 Yleinen budjettituki	54

3.7.5	Kahdenväliset hankkeet	63
3.7.6	Kansalaisjärjestöyhteistyö	68
3.7.7	Paikallisen yhteistyön määräraha	77
3.7.8	Monenkeskisten järjestöjen ja EU:n toiminta Tansaniassa	82
3.8	Kehitysyhteistyö Etiopiassa	84
3.8.1	Etiopiasta ja sen yleisestä kehityksestä	84
3.8.2	Vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta	84
3.8.3	Suomen ja Etiopian välisestä kehitysyhteistyöstä	86
3.8.4	Läpileikkaavat teemat	87
3.8.5	Amharan läänin maaseudun vesihuolto- ja ympäristöhanke, vaihe III	90
3.8.6	Opetussektorin tukeminen	92
3.8.7	Kansalaisjärjestöyhteistyö	94
3.8.8	Paikallisen yhteistyön määräraha	101
3.8.9	Monenkeskisten järjestöjen toiminta Etiopiassa	106
3.9	Kehitysyhteistyön koordinointi ja täydentävyys	107
3.9.1	Yhteistyö ulkoasiainministeriössä	107
3.9.2	Ministeriön ja edustustojen välinen yhteistyö	108
3.9.3	Maatason yhteistyö	111
4	Tarkastusviraston kannanotot	114
	Lähteet	120

Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

Tarkastuksen kohteena valtioneuvoston vuoden 2004 kehityspoliittisessa ohjelman mukaisista läpileikkaavista teemoista olivat

- naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen
- ympäristökysymysten huomioon ottaminen
- vammaisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen

Teemat edustavat Suomen kehityspolitiikan painopistealueita, joiden edistämiseen maamme, osana kansainvälistä yhteisöä, on sitoutunut. Teemoja edistämällä vaikutetaan esimerkiksi suoraan Suomen keskeisimpään kehitysyhteistyötavoitteeseen, köyhyyden vähentämiseen. Ympäristön suojeeluun suunnattavan avun merkitys on korostunut globaalin ilmastonmuutoksen myötä. Teemat liittyvät myös kiinteästi YK:n vuosituhattulistuksen päämääriin ja tavoitteisiin, jotka on tarkoitus saavuttaa viimeistään vuoteen 2015 mennessä. Tarkoituksena on, että läpileikkaavia teemoja toteutetaan joko valtavirtaistamalla ne kaikkeen hanketoimintaan tai tukemalla niitä erityishankkein.

Tasa-arvon ja ympäristön tilan edistäminen sisältyy pääasiallisena tavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena huomattavaan osaan Suomen kehitysyhteistyöhankkeista. Valtion vuoden 2008 talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat 668 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen perusteella politiikkatasolla Suomen toiminta läpileikkaavien teemojen edistämiseksi ja huomioon ottamiseksi on pääosin ollut asianmukaista ja riittävää. Käytännön kehitysyhteistyössä politiikkatavoitteet ovat kuitenkin toteutuneet vain osittain ja teemojen painoarvo on jopa laskenut.

Ulkoasianministeriön tasa-arvostrategian tavoitteena on ollut olennaisesti lisätä Suomen kehitysmaapolitiikan vaikuttavuutta sukupuolten tasa-arvon ja naisten oikeuksien edistämässä. Tarkastuksessa havaittiin, että tämä ei näy ainakaan tasa-arvotavoitteellisten hankkeiden tukipäättöksistä, joiden rahallinen osuus kaikista kahdenvälisistä hankkeista on viime vuosina pysynyt lähes ennallaan. Tarkoitukseen suunnatut varat eivät vastaa tasa-arvon edistämiseksi kehityspoliittisessa ohjelmassa annettua painoarvoa.

Ympäristön tilan parantamiseen kohdistuvan tuen määrä on viime vuosina vähentynyt, ja kehitysmaille kansainvälisten ympäristösitoumusten

toteutukseen myönnetyssä tuessa on ollut suuria vuosittaisia vaihteluja. Ulkoasiainministeriöllä ei ole vahvistettua ympäristöstrategiaa.

Tarkastuksen mukaan kehityspoliittisen ohjelman periaatteet ja vammaisevaluoinnin suositukset näkyvät huonosti kehitysyhteistyön käytännön totutuksessa. Ministeriöltä puuttuu vammaisstrategia toiminnan kehittämisen perustaksi. Vammaisten aseman edistäminen on edelleen pitkälti kansalaisjärjestöjen toiminnan varassa. Viimeisen viiden vuoden aikana vammaisrahoituksen määrä ei ole juuri kasvanut.

Läpileikkaavien teemojen valtavirtaistamisen toimeenpanossa on runsaasti haasteita ja kehittämistarpeita. Valtavirtaistaminen edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja ja rahoitusta, henkilöstön vastuun määrittelyä ja osaamisen kehittämistä sekä systemaattista seurantaa. Yleisenä ongelmana näyttää olevan se, että teemojen huomioon ottaminen on institutionaalisesti sattumanvaraista ja riippuu liikaa yksittäisten henkilöiden mielenkiinnosta, osaamisesta ja kokemuksesta.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisessa suunnittelussa ei ole toistaiseksi asetettu teemakohtaisia rahankäytöllisiä tavoitteita. Toiminnan tavoitteellisuuden ja kehityspoliittisen ohjauksen terävöittämiseksi tähän olisi kuitenkin tarvetta. Tavoitteiden ja taloudellisten resurssien välisen yhteyden esittäminen parantaisi myös edellytyksiä arvioida toiminnan tuloksellisuutta.

Toiminnan ohjaus tulisi johtaa YK:n vuosituhtavoitteisiin perustuvista tunnusluvuista ja muista kehitysyhteistyön vaikuttavuutta kuvaavista seuranta- ja arviointikriteereistä siten, että hankkeiden ja niiden tuotosten yhteys läpileikkaavien teemojen edistämisen vaikuttavuuteen on havaittavissa. Tunnuslukujen tulisi mahdollistaa myös kustannusvaikuttavuuden ja taloudellisuuden arviointi. Ministeriön kehitysyhteistyön laaturyhmän käytössä tulisi olla työväline, jonka avulla läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen hankkeissa voitaisiin varmistaa. Tällainen tulisi olla myös kansalaisjärjestöyksikön ja edustustojen käytössä tukipäätöksiä tehtäessä.

Tarkastuksen mukaan kehitysyhteistyön tietojärjestelmät eivät riittävän hyvin palvele ministeriössä tapahtuvaa kehitysyhteistyön seurantaa, tilastointia ja raportointia. Esimerkiksi interventiojärjestelmän tiedot hankkeiden kehityspoliittisista tavoitteista kattavat kunnolla ainoastaan hallitustenväliset, kahdenväliset hankkeet. Tietojen merkitsemisessä järjestelmään on myös ollut epä johdonmukaisuutta. Kehitysyhteistyön tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että niiden sisältämät hanketiedot olisivat mahdollisimman kattavia ja luotettavia käytettäväksi seurannan, tilastoinnin ja raportoinnin tarpeisiin sekä kehityspoliittisen ohjauksen perustaksi.

Ulkoasiainministeriön tuloksellisuusraportoinnissa ja kehitysyhteistyökertomuksessa ei ole käsitelty läpileikkaavia teemoja. Läpileikkaavia tee-

moja edistävän toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä eri toimintamuotojen kustannusvaikuttavuutta olisi tarpeen seurata tunnusluvuilla ja selkeästi määritellyillä seuranta- ja arviointikriteereillä.

Paikallistarkastukset tehtiin Etiopiaan ja Tansaniaan. Tarkastetuissa hankkeissa läpileikkaavien teemojen edistäminen oli otettu huomioon vaihtelevasti. Jokaisen hankkeen tavoitteena oli kuitenkin edistää vähintään yhtä teemaa. Teema näkyi yleisimmin hankkeen merkittävänä osatavoitteena. Vammaisten aseman parantaminen oli järjestöjen vammaishankkeissa usein päätavoitteena. Kaikkien läpileikkaavien teemojen edistäminen samassa hankkeessa oli harvinaista. Vaatimusta kaikkien läpileikkaavien teemojen huomioimisesta kaikissa hankkeissa ei pidetty myöskään tarkastuksen perusteella tarkoituksenmukaisena, koska se voi heikentää toiminnan tuloksellisuutta.

Valtavirtaistamisen riskinä on, että teemalle asetetut tavoitteet hämärtyvät hanketoteutuksen kuluessa etenkin, kun teemalle ei ole yleensä budjetoitu erikseen varoja. Teemakohtainen budjetointi parantaisi toiminnan tavoitteellisuutta ja läpinäkyvyyttä.

Hankkeiden seuranta ja raportointi painottuivat tulosten esittämiseen. Vaikutusten raportointi oli vähäistä. Monissa järjestöissä ja hankkeissa vaikutusten raportoinnin kehittäminen oli kuitenkin vireillä. Sukupuolen perusteella eritellyn tiedon seurannassa ja raportoinnissa ilmeni puutteita.

Tansanian budjettitukiyhteistyössä läpileikkaavien teemojen edistäminen ilmenee hyvin maan köyhydenvähentämisohjelman tavoitteista. Ongelman muodostaa käytännön toimeenpano. Läpileikkaavien teemojen seurannan tarkoituksenmukainen järjestäminen budjettitukiyhteistyössä on vielä osittain työn alla.

Paikallisen yhteistyön määrärahan käyttö läpileikkaavien teemojen edistämässä oli selvästi kattavampaa Suomen Etiopian kuin Tansanian suurlähetystössä. Etiopian suurlähetystön tuki ulottui kaikille teema-alueille. Tansanian suurlähetystö ei sen sijaan vuonna 2006 tukenut yhtään ympäristönsuojelua edistävää hanketta, ja muidenkin läpileikkaavien teemojen tukeminen oli vähäistä.

Tarkastusviraston mukaan hanketason arviointi ja sen tulokset tulisi pystyä nykyistä paremmin yhdistämään läpileikkaavien teemojen kokonaisuutta koskevaan tuloksellisuuden raportointiin ja arviointiin.

Ulkoasiainministeriön sisäiset sekä ministeriön ja edustustojen väliset menettelytavat ja käytännöt kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin varmistamiseksi näyttivät tarkastuksen perusteella pääosin toimivilta.

Avunantajien maatason yhteistyössä konkreettisin työnjaon ilmentymä on yhteistyömaan hallituksen ja avunantajien välinen yhteistyöstrategia, jonka tavoitteena on tuen jakautuminen tasaisesti eri sektoreille ja se, että

kullakin sektorilla toimii enintään kolme avunantajaa. Suomen avun päävastanottajamaista pisimmälle koordinaatio on edennyt Tansaniassa, jossa yhteistyöstrategia on vuodelta 2006. Tässä työnjaossa ympäristöasiat muodostavat Suomen vahvuusalueen. Tuen jakautumistavoitteessa ei ole kaikilta osin onnistuttu useiden avunantajien vetäytyttyä kokonaan opetussektorilta.

Euroopan unioni ja YK:n järjestöt ovat käynnistäneet omat prosessinsa täydentävyyden ja työnjaon kehittämiseksi. Maatason yhteistyössä kansainväliset järjestöt pyrkivät usein aktiiviseen johtoasemaan kaikissa kompetenssinsa piiriin kuuluvissa kysymyksissä ja ovat haluttomampia työnjakoon kuin kahdenväliset toimijat.

Yhteistyömaiden hallinnossa ministeriöillä ja virastoilla on omat vastualueensa, ja läpileikkaavien teemojen edistäminen on vasta niiden toisijainen tehtävä. Siksi esimerkiksi ympäristö-, tasa-arvo- ja vammaiskeysymykset nousevat myös avunantajien välisessä työnjaossa esiin vastuualuejaon mukaisesti, mikä vaikeuttaa läpileikkaavien teemojen seuranta.

Utvecklingssamarbetets tvärgående mål

Revisionen inriktade sig på följande tvärgående teman som ingår i statsrådets utvecklingspolitiska program för år 2004

- förbättra kvinnors och flickors rättigheter och ställning och stärka jämställdheten mellan könen samt jämlikheten i samhället
- ta hänsyn till miljöfrågor
- förbättra de handikappades rättigheter och likvärdiga möjligheterna till deltagande

Dessa teman utgör tyngdpunktsområden i Finlands biståndspolitik som vårt land, som en del av det internationella samfundet, har förbundit sig att främja. Genom temafrämjande insatser påverkar man direkt till exempel minskandet av fattigdomen som är det centralaste målet för Finlands utvecklingssamarbete. Betydelsen av biståndsinsatser som tar hänsyn till miljön poängteras i och med den globala klimatförändringen. Teman är också starkt sammankopplade med FN:s millenniemål som det är meningen att uppnå senast år 2015. Avsikten är att främjandet av teman skall ske antingen genom att inkludera dem i all projektverksamhet (mainstreaming) eller i form av separata projekt.

Främjandet av jämställdheten och beaktandet av miljöaspekterna ingår som huvudsakligt mål eller viktigt delmål i en betydande del av Finlands utvecklingssamarbetsprojekt. I statsbudgeten för 2008 är anslagen för det egentliga utvecklingssamarbetet 668 miljoner euro.

På basen av revisionen har Finlands åtgärder på policynivå för att främja och beakta tvärgående teman varit huvudsakligen adekvata och tillräckliga. I det praktiska samarbetet har policymålen likväl realiserats endast delvis och temans betydelse har rent av minskat.

Målsättningen för utrikesministeriets jämlikhetsstrategi har varit att avsevärt öka effekterna av Finlands biståndspolitik i frågor som gäller främjande av jämställdhet och kvinnors rättigheter. Detta avspeglas inte åtminstone i de stödbeslut som syftar till att främja jämställdheten. Dessas finansieringsandel av samtliga bilaterala projekt har under de senaste åren varit så gott som oförändrad. Finansieringsandelen motsvarar inte den vikt som främjandet av jämställdheten givits i det utvecklingspolitiska programmet.

Stödet till miljöförbättrande åtgärder har minskat under de senaste åren och det har förekommit stora årliga variationer i det stöd som riktats till

utvecklingsländerna för förverkligande av internationella miljöförpliktelser. Utrikesministeriet saknar en fastställd miljöstrategi.

Enligt revisionen syns det biståndspolitiska programmets principer och rekommendationerna från evalueringen av handikappsfrågor dåligt i det praktiska utvecklingssamarbetet. Ministeriet saknar en strategi för handikappsfrågor till grund för verksamhetens utveckling. Förbättringen av de handikappades ställning är fortsättningsvis i huvudsak en uppgift för medborgarorganisationerna. Under de senaste fem åren har finansieringen för att förbättra de handikappades ställning ökat endast marginellt.

Mainstreaming av teman i praktiken är förknippat med flera utmaningar och utvecklingsbehov. Mainstreaming förutsätter tillräckliga personalresurser och tillräcklig finansiering, definiering av personalens ansvar, kunskapsutveckling och systematisk uppföljning. Ett generellt problem verkar vara att beaktandet av tvärgående teman är institutionellt slumpmässigt och för mycket beroende av enskilda individers intresse, kunnande och erfarenhet.

I utrikesministeriets utvecklingspolitiska planering har man tillsvidare inte uppställt penningmässiga mål för olika teman. För att skärpa verksamhetens målinriktning och den biståndspolitiska styrningen vore detta emellertid motiverat. En presentation av sambandet mellan målen och de finansiella resurserna skulle också förbättra förutsättningarna för en utvärdering av verksamhetens effekter.

Styrningen av verksamheten borde härledas ur de nyckeltal som grundar sig på FN:s millenniemål samt ur övriga uppföljnings- och utvärderingskriterier som avspeglar utvecklingssamarbetets effekter så att sambandet mellan projekt/projektresultat och effekterna av den verksamhet som främjar tvärgående teman kan konstateras. Nyckeltalen borde också möjliggöra en utvärdering av hur ekonomisk och kostnadseffektiv verksamheten har varit. Ministeriets kvalitetsgrupp för utvecklingssamarbete borde ha till sitt förfogande ett arbetsredskap med vars hjälp man kunde försäkra sig om att tvärgående teman beaktas i projekten. Också enheten för medborgarorganisationer samt ambassaderna borde använda sig av ett dylikt redskap då de fattar sina stödbeslut.

Informationssystemen för utvecklingssamarbete betjänar inte tillräckligt bra ministeriets behov av uppföljning, statistik och rapportering. Till exempel interventionssystemets uppgifter om projektens biståndspolitiska målsättningar täcker ordentligt endast de bilaterala projekt som avtalas mellan regeringarna. Registreringen av uppgifterna i systemet har också varit inkonsekvent. Informationssystemen borde utvecklas så att innehållet i dem skulle vara tillräckligt täckande och pålitligt för att svara på uppföljningens, statistikföringens och rapporteringens behov och utgöra grunden för den biståndspolitiska styrningen.

Tvärgående teman har inte behandlats i utrikesministeriets effektivitetsrapportering eller berättelse om utvecklingssamarbete. Enligt revisionen är det skäl att med hjälp av nyckeltal och klart definierade uppföljnings- och utvärderingskriterier följa upp effekterna av och effektiviteten i den verksamhet som främjar tvärgående teman samt de olika verksamhetsformernas kostnadseffektivitet.

Lokalt utfördes revisionen i Etiopien och Tanzania. I de granskade projekten hade främjandet av tvärgående teman beaktats på ett varierande sätt. Målet för samtliga projekt har likväl varit att främja åtminstone ett tema. Främjandet av temat utgjorde vanligtvis ett betydande delmål för projektet. I medborgarorganisationernas projekt för de handikappade var förbättrandet av de handikappades ställning likväl ofta huvudmål. Främjandet av samtliga tvärgående teman i samma projekt var sällsynt. Kravet på att beakta alla tvärgående teman i alla projekt ansågs inte heller i revisionen vara ändamålsenligt emedan detta kan försämra verksamhetens effektivitet.

Risken med mainstreaming är att de för temat uppsatta målen fördunklas under projektets gång, särskilt då det vanligtvis inte upptagits separata medel för temat i projektbudgeten. En temabaserad budgetering skulle gagna verksamhetens målinriktning och genomskinlighet.

Projektens uppföljning och rapportering hade sin tyngdpunkt i presentationen av resultat. Rapportering om verksamhetens effekter ägde rum i mindre utsträckning. I många organisationer och projekt höll man likväl på med att utveckla rapporteringen av effekter. Det fanns brister i uppföljningen och rapporteringen av data specificerat enligt kön.

I budgetstödet till Tanzania framgår främjandet av tvärgående teman väl ur målen för landets fattigdomsbekämpningsprogram. Verkställandet av dem i praktiken är emellertid problematiskt. Ordandet av en ändamålsenlig uppföljning av tvärgående teman i samband med budgetstödet pågår fortfarande.

Användningen av anslaget för lokalt samarbete för främjande av tvärgående teman var klart mera heltäckande i Finlands ambassad i Etiopien jämfört med ambassaden i Tanzania. Ambassaden i Etiopien beviljade stöd till samtliga temaområden. År 2006 beviljade ambassaden i Tanzania däremot inte alls stöd till projekt som tar miljöhänsyn. Stödet för övriga tvärgående teman var även det ringa.

Enligt revisionsverket borde utvärderingen på projektnivå och dess resultat bättre än hittills kopplas samman med en helhetsbedömning och -rapportering av det tematiska stödet.

Förfaringssätten och rutinerna inom utrikesministeriet och mellan ministeriet och ambassaderna för att säkra komplementariteten och samord-

ningen mellan det bilaterala och multilaterala utvecklingssamarbetet verkade huvudsakligen fungerande.

I samarbetet mellan biståndsgivarna på landnivå utgör samarbetsstrategin mellan mottagarlandets regering och biståndsgivarna den mest konkreta samarbetsformen. Avsikten är att fördela biståndet jämnt på olika sektorer och att det inom respektive sektor agerar högst tre biståndsgivare. Av huvudmottagarländerna för Finlands bistånd har koordineringen framskridit längst i Tanzania, där samarbetsstrategin undertecknades år 2006. Enligt arbetsfördelningen bildar miljöfrågorna Finlands särskilda kompetensområde. Arbetsfördelningen har till alla delar inte lyckats i och med att ett flertal biståndsgivare har dragit sig helt tillbaka från utbildningssektorn.

Europeiska unionen och FN:s organisationer har startat sina egna processer för en utveckling av komplementariteten och arbetsfördelningen. I samarbetet på landnivå strävar de internationella organisationerna ofta till en aktiv ledarställning i alla frågor som de innehar kompetens och förhåller sig motvilligare till en arbetsfördelning än de bilaterala aktörerna.

I samarbetsländernas förvaltning har ministerierna och ämbetsverken sina respektive sektorbaserade ansvarsområden emedan främjandet av tvärgående teman utgör en sekundär uppgift för dem. Därför är också behandlingen av till exempel miljö- jämställdhets- och handikappfrågorna sektorbaserad även i arbetsfördelningen mellan biståndsgivarna vilket försvårar uppföljningen av tvärgående teman.

1 Johdanto

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt kehitysyhteistyön läpileikkaavia tavoitteita koskeneen tarkastuksen. Tarkastuksessa käsiteltyjä läpileikkaavia teemoja olivat

- naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen
- ympäristökysymysten huomioon ottaminen
- vammaisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen.

Läpileikkaavat teemat tulivat osaksi Suomen kehityspolitiikkaa vuonna 1993 laaditun Suomen ensimmäisen kehitysyhteistyöstrategian myötä. Ne ilmaisevat kehityspoliittisen toiminnan keskeisiä tavoitteita ja ovat samalla edellytyksiä muiden kehityspoliittisten päämäärien, kuten köyhyyden vähentämisen, toteutumiselle. Ympäristön tilan paraneminen, ihmisoikeuksien toteutuminen sekä naisten ja tyttöjen aseman parantaminen kumppanimaissa ovat avun tuloksellisuuden tärkeitä mittareita. Kyse on asiakokonaisuuksista, joihin sekä Suomen hallitus että kansainvälinen yhteisö ovat lakien ja hallitusten välisin sopimuksin sitoutuneet ja vahvistaneet kehityspolitiikkansa painopistealueiksi. Teemoista varsinkin kaksi ensiksi mainittua liittyvät kiinteästi YK:n vuosituhatjulistuksen kehityspäämääriin ja -tavoitteisiin, joiden saavuttamiseen Suomi on sitoutunut viimeistään vuoteen 2015 mennessä.

Läpileikkaavat teemat tulee ottaa huomioon kaikessa Suomen harjoittamassa kehitysyhteistyössä. Teemoja voidaan edistää joko tukemalla niitä erityishankkein tai valtavirtaistamalla¹ ne osaksi kaikkea toimintaa. Valtavirtaistamisella tarkoitetaan sitä, että nämä kysymykset otetaan järjestelmällisesti huomioon kaikissa kehityspolitiikan tavoitteissa, prosesseissa, toiminnoissa ja menetelmissä, ja se on siten osa avun johdonmukaisuutta.

Kansainvälinen kehitysyhteistyö on rahamääräisesti selvästi suurin ulkoasiainhallinnon menoerä. Valtion vuoden 2008 talousarviossa varsinaisen kehitysyhteistyön määrärahat ovat 668 miljoonaa euroa, mikä on 61 % hallinnonalan kokonaismäärärahoista. Eniten varoja on kohdennettu maaja aluekohtaiseen sekä monenkeskiseen kehitysyhteistyöhön.

Aihe on valittu tarkastuksen kohteeksi sen merkittävyyden ja ajankohdaisuuden vuoksi. Teemojen edistämällä vaikutetaan suoraan köyhyyden

¹ *Käsite on suomennos englanninkielisestä termistä "mainstreaming".*

vähentämiseen, ja globaalin ilmastonmuutoksen uhan kasvaessa ympäristön suojelemiseen suunnattavan avun merkitys lisääntyy. Ympäristön kestävä kehityksen merkitystä korostetaan myös valtioneuvoston uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa.

Tasa-arvon edistäminen ja ympäristön tilan parantaminen sisältyvät pääasiallisena tai merkittävänä osatavoitteena huomattavaan määrään Suomen tukemista kehitysyhteistyöhankkeista.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten läpileikkaavat teemat on otettu huomioon Suomen kehitysyhteistyössä sekä politiikkatasolla että käytännössä ja miten teemoihin liittyvä kehityspoliittinen ohjaus ulkoasiainministeriössä toimii. Tarkastuksessa arvioitiin lisäksi kahdenvälisen ja monenkeskisen yhteistyön johdonmukaisuutta sekä avunantajien välistä yhteistyötä ja toiminnan koordinoitua.

Paikallistarkastuksen kohdemaina olivat Tansania ja Etiopia.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Toiminnan ja tarkastuskohteen kuvaus

Kehityspolitiikka on osa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, ja sen tärkein tavoite Suomen vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman ja vuonna 2007 muodostetun uuden hallituksen hallitusohjelman mukaan on saavuttaa YK:n vuosituhattavoitteet. Hallitusohjelman ja kehityspoliittisen ohjelman ohella muita tärkeitä kehitysyhteistyön ohjauksen välineitä ovat talousarvio- ja valtuusmenettely sekä tulosohtaus. Valtioneuvoston asettama kehityspoliittinen toimikunta on Suomen kehityskaapolitiikan neuvoo-antava elin. Sen tehtävänä on seurata ja arvioida toimintaa kehitysmaiden tilanteeseen vaikuttavilla eri poliittikalohkoilla ja ottaa kantaa niillä tehtäviin keskeisiin päätöksiin.

Eduskunta päättää vuosittain talousarvioon otettavista kehitysyhteistyön määrärahoista sekä myöntö- ja sopimusvaltuuksista. Valtuuksien tarkemasta kohdentamisesta päättää vuosittain valtioneuvosto. Valtuuspäättöprosessi on keskeinen toiminnan kehityspoliittiselle ohjaukselle ja strategiselle suunnittelulle. Kehitysyhteistyöstä vastaava ministeri tekee varainmyöntöpäätökset kehitysyhteistyöhankkeille ja -ohjelmille.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla on kokonaisvastuu kehityspolitiikan ja kehitysyhteistyön suunnittelusta, valmistelusta ja seurannasta. Osasto päättää kehitysyhteistyömäärärahojen yksikkökohtaisesta jakamisesta osaston sisällä ja ministeriön muille osastoille.

Kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavat ministeriön maantieteellisin perustein jaetut osastot ja niiden alaiset yksiköt. Suomalaisen kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön hallinnoinnista ministeriössä vastaa kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksikkö. Osastot ja yksiköt vastaavat niille hallinnoitaviksi jaetuista määrärahoista ja niillä toteuttavasta toiminnasta.

Yhteistyömaissa toimivien Suomen edustustojen tehtävänä on muun muassa arvioida kohdemaiden tilannetta Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden näkökulmasta, osallistua kehitysyhteistyöhankkeiden ja ohjelmien valmisteluun ja niiden toteutusten seurantaan sekä raportoida näistä asioista ulkoasiainministeriölle. Suurlähetystöjen ja kiertävien suurlähettiläiden hallinnoimalla paikallisen yhteistyön määrärahalta tuetaan Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden mukaisia paikallisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden hankkeita.

Kehitysyhteistyössä painotetaan Pariisin julistuksen toimeenpanoa, työn tuloksellisuutta, työnjakoa avunantajien kesken sekä avun vastaanottajien omistajuutta siten, että tuki kohdennetaan yhä enemmän kumppanimaiden omien kehitysuunnitelmien ja prioriteettien mukaisesti.

Pyrkimyksenä on, että kehityspoliittisia tavoitteita toimeenpannaan ennistä tiiviimmin EU:n, monenkeskisen ja kahdenvälisen yhteistyön avulla toisiaan täydentävänä johdonmukaisena kokonaisuutena.

Läpileikkaavat teemat tulivat osaksi Suomen kehityspoliittikkaa vuonna 1993 laaditun Suomen ensimmäisen kehitysyhteistyöstrategian myötä. Strategian mukaan ympäristö ja tasa-arvonäkökulmat tuli huomioida kaikessa yhteistyössä. Valtioneuvoston kehityspoliittisessa ohjelmassa vuodelta 2004 läpileikkaaviksi teemoiksi määritellään

- naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen ja parantaminen sekä sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon edistäminen
- helposti syrjäytyvien ryhmien, erityisesti lasten, vammaisten, alkupe-
räiskansojen ja etnisten vähemmistöjen oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen
- ympäristökysymysten huomioon ottaminen.

Vuoden 2007 syksyllä voimaan tulleeseen uuteen valtioneuvoston kehityspoliittiseen ohjelmaan kaksi ensiksi mainittua teemaa sisältyvät sellaisinaan. Uudeksi läpileikkaavaksi teemaksi ohjelmassa on nostettu hiv/aidsin vastainen taistelu sekä hiv/aids terveydellisenä ja yhteiskunnallisena ongelmana. Uudessa ohjelmassa ympäristö ei ole enää mukana läpileikkaavana teemana, mutta muilta osin ohjelmassa korostetaan aiempaa vahvemmin ympäristö- ja ilmastokysymyksiä Suomen kehitysyhteistyön keskeisinä painopistealueina.

Teemojen edistäminen läpileikkaavasti eli valtavirtaistaminen tarkoittaa niiden systemaattista huomioon ottamista kaikissa kehityspoliittikan tavoitteissa, prosesseissa, toiminnoissa ja menetelmissä. Teemoja voidaan edistää myös tukemalla niitä erityishankkein.

2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset

Tarkastuksessa selvitettiin, ovatko ulkoasiainministeriön toimet läpileikkaavien teemojen huomioon ottamiseksi Suomen kehitysyhteistyössä olleet asianmukaisia ja riittäviä.

Pääkysymystä selvitettiin seuraavien konkreettisten kysymysten avulla:

1. Millä tavalla kehityspoliittisessa ohjelmassa määritellyt läpileikkaavat teemat on huomioitu Suomen kehitysyhteistyössä?
2. Tuottavatko kehitysyhteistyön tietojärjestelmät oikeat ja riittävät tiedot läpileikkaaville teemoille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, ja raportoidaanko niistä?
3. Miten vaatimus kahden- ja monenvälisen sekä EU:n kehitysyhteistyön välisestä täydentävyydestä, toiminnan koordinaatiosta ja keskinäisestä johdonmukaisuudesta on otettu huomioon läpileikkaavien teemojen edistämisessä?

2.3 Tarkastuskohteen rajaus

Tarkastuksessa selvitettiin, miten vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman mukaiset läpileikkaavat teemat on otettu huomioon Suomen kehitysyhteistyössä sekä politiikkatasolla että käytännön kehitysyhteistyössä. Syrjäytyneiden ryhmästä tarkastus rajattiin koskemaan vammaisten oikeuksia ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämistä. Kahdenvälisen, monenkeskisen ja EU:n kehitysyhteistyön koordinoinnin ja täydentävyyden toteutumista arvioitiin sekä maatason toiminnassa että ulkoasiainministeriön eri osastojen välisessä yhteistyössä.

Tarkastus kohdistui kahdenväliseen ohjelma- ja hankeyhteistyöhön, kansalaisjärjestöyhteistyöhön, paikallisen yhteistyön määrärahan käyttöön sekä Suomen vaikuttamiseen ja työnjakoon monenkeskisessä ja EY-yhteistyössä. Multiorganisaatioista lähemmän tarkastelun kohteena olivat YK:n kehitysohjelma, YK:n väestörahassto ja Afrikan kehityspankki.

Tarkastuksessa ei otettu kantaa edellä mainituissa eri muodoissa annetun avun tai yksittäisten hankkeiden tuloksiin ja vaikutuksiin.

Paikallistarkastuksen kohdemaina olivat Etiopia ja Tansania.

Molemmat maat ovat Suomen pitkäaikaisia yhteistyömaita, joista tarkastuksen kohteeksi oli valittavissa edustava joukko kahdenvälisen yhteistyön ja järjestöhankkeita. Myös keskeisillä kansainvälisillä järjestöillä, rahoituslaitoksilla ja EU:lla on näissä maissa vilkasta toimintaa. Etiopia ja Tansania ovat maantieteellisesti myös lähellä toisiaan, mikä mahdollisti paikallistarkastuksen suorittamisen saman matkan aikana. Logistisista syistä muutamiin kansalaisjärjestöhankkeisiin suunnitellut käynnit jouduttiin korvaamaan käynnillä järjestön paikallisen yhteistyökumppanin projektitoimistossa. Suunniteltu käynti Afrikan kehityspankissa peruuntui pankin aloitteesta.

Paikallistarkastus Tansaniassa tehtiin 12.11.–16.11.2007 ja Etiopiassa 19.11.–23.11.2007. Paikallistarkastuksen kohteet ja ajankohdat ilmenevät yksityiskohtaisemmin kertomuksen liitetiedoista.

2.4 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen pääasiallisena tavoitteena oli tuottaa tietoa läpileikkaavien teemojen huomioon ottamisesta Suomen kehitysyhteistyössä.

Tähän liittyviä keskeisiä arviointiperusteita olivat

- valtioneuvoston vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma
- sen toteutumisesta laaditut vuosiarvioinnit
- ulkoasiainministeriön teemoja käsittelevät strategiat, linjaukset ja ohjeet
- ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat
- tietojärjestelmät
- ministeriön aiheesta teettämät ulkoiset arvioinnit.

Hanketason keskeisiä tarkastuskriteerejä olivat

- ministeriön hankeohjeistus
- hankesuunnittelun, -toteutuksen ja -seurannan dokumentit.

2.5 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastus perustui kirjallisen aineiston analysointiin ja vastuuhenkilöiden haastatteluihin.

Ulkoasiainministeriössä haastattelut tehtiin kehityspoliittisella, Afrikan ja Lähi-idän sekä globaaliosastolla².

Tämän lisäksi haastateltiin Suomessa kahdenvälisissä hankkeissa toimivien suomalaisten asiantuntijoiden kotitoimistojen edustajia, kansalaisjärjestöhankkeiden edustajia sekä Etiopiassa erityisopetuksen neuvonantajana toiminutta tutkijaa.

Tansaniassa ja Etiopiassa haastateltiin Suomen Etiopian ja Tansanian edustustojen vastuuvirkamiesten lisäksi muun muassa Tansanian ja Etiopian valtionhallinnon edustajia, avunantajayhteisön tema-asiantuntijoita,

² *Gloaaliosasto lakkautettiin vuoden 2008 toukokuussa.*

suomalaisten kansalaisjärjestöhankkeiden ja paikallisen yhteistyön määrärahalla tuettujen hankkeiden vastuuhenkilöitä sekä monenkeskisten järjestöjen ja Euroopan komission edustajia.

Haastatteluissa käytettiin kohteille etukäteen lähetettyä strukturoitua kysymyslomaketta. Haastatellut tahot ja ajankohdat ilmenevät lähemmin kertomusluonnoksen lähdeluettelosta.

Tarkastuksessa käytetty kirjallinen aineisto saatiin pääosin ulkoasiainministeriöstä ja edustustoista, suomalaisilta kansalaisjärjestöiltä sekä kohdemaissa haastatelluilta tahoilta.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittiselle, Afrikan ja Lähi-idän osastolle, globaaliasioiden osastolle sekä Suomen Etiopian ja Tansanian edustustoille lähetettiin tarkastuksen kuluessa sähköpostitse läpileikkaavia teemoja koskeva kysely, johon saatiin vastaukset kaikilta muilta paitsi kehityspoliittisen osaston kansalaisjärjestöyksiköltä.

Tarkastuksen aikana ulkoasiainministeriöltä saatiin kirjalliset selvitykset tasa-arvon edistämiseen ja ympäristörahoitukseen suunnatusta rahoituksesta ja sen kehityksestä vuosina 2001–2006 sekä vuonna 2006 maksetusta vammaisrahoituksesta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on saatu ulkoasiainministeriön 6.6.2008 päivätty selitys. Ministeriön näkemykset on huomioitu tarkastuskertomuksessa.

Tarkastuksen teki johtava toiminnantarkastaja, JHTT Berndt Lindman. Tarkastusta ohjasivat toiminnantarkastusjohtaja, JHTT Jukka Kulonpalo, joka osallistui myös paikallistarkastukseen, ja toiminnantarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Naisten ja tyttöjen oikeudet ja aseman parantaminen; sukupuolten välisen ja yhteiskunnallisen tasa-arvon vahvistaminen

3.1.1 Kansainväliset sopimukset ja velvoitteet

Tasa-arvon edistämisen normitausta rakentuu Suomen kansallisen lainsäädännön lisäksi kansainvälisille sitoumuksille. Syrjinnän kieltämisen ja tasa-arvon edistämisen kannalta ovat erityisen keskeisessä asemassa sekä Suomen ja Euroopan unionin syrjinnän kieltävä ja tasa-arvon edistämistä edellyttävä lainsäädäntö ja sitoumukset että Yhdistyneiden Kansakuntien Naisten oikeuksien yleissopimus³ ja Pekingin toimintaohjelma. YK-sopimuksen ja Pekingin toimintaohjelman toteuttamiseen ovat sitoutuneet kaikki YK:n jäsenvaltiot, mukaan lukien Suomen pitkäaikaiset yhteistyömaat. Sopimus ei aseta jäsenmaalle suoria rahallisia velvoitteita.

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1325 on myös merkittävä askel kohti tasa-arvoisempaa maailmaa. Se ei ole sitova sopimus vaan päätöslauselma aiheesta naiset, rauha ja tulevaisuus. Päätöslauselma sisältää suosituksia ja kannustusta mutta ei velvoitteita eikä myöskään aiheuta maksusitoumuksia jäsenmaille. Suomi on ulkoasiainministeriön johdolla valmistelemassa kansallista toimintasuunnitelmaa päätöslauselman toteuttamiseksi.

3.1.2 Tasa-arvon edistäminen Suomen kehitysyhteistyössä

Sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia ja toimintaohjelma Suomen kehityskaupoliikassa vuosina 2003–2007

Ulkoasiainministeriön tasa-arvostrategiassa naisten ja tyttöjen oikeuksien sekä sukupuolten tasa-arvon edistäminen on nostettu keskeiseen rooliin Suomen kehityskaupoliikassa. Tähän on kaksi syytä:

³ *Convention on Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW.*

1. Sukupuolten tasa-arvo on yksi Suomen kehitysmaapolitiikan pääta-voitteista. Naisten ja tyttöjen oikeuksien edistäminen on myös yksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan prioriteeteista ja kaikkien hallitusten kesken sovittu tavoite.
2. Naisten ja miesten tasa-arvoisemmat suhteet ovat kestävän, ihmiskes-keisen kehityksen edellytys. Naisten oikeuksia ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistyminen on välttämätöntä köyhyyden vähentämiseksi ja demokraattisen kehityksen aikaansaamiseksi.

Strategian ja toimintaohjelman tavoitteena on, että Suomen kehitysmaapo-
litiikan vaikuttavuus sukupuolten tasa-arvon ja naisten oikeuksien suhteen
nousee olennaisesti vuoteen 2007 mennessä.

Strategiaan perustuvat toimet tavoitteen saavuttamiseksi ovat seuraavat:

- a) Sukupuolten välinen tasa-arvo valtavirtaistetaan Suomen kehityspoliti-
ikan kaikkiin prosesseihin, menetelmiin ja toimintoihin. Tämä edellyttää
 - kehitysmaapolitiikan instrumenttien, prosessien ja menetelmien kehit-
tämistä
 - henkilöstön vastuun määrittelyä
 - henkilöstön osaamisen kehittämistä kantamaan jokaiselle määritelty
vastuu.
- b) Toiminta suunnataan sukupuolten tasa-arvoa ja naisten oikeuksia edis-
täviin kohteisiin.
- c) Tuetaan yhteistyömaiden ja niiden kansalaisryhmien sekä monenkes-
kisten yhteistyöjärjestöjen olemassa olevia tasa-arvopäämääriä ja
-strategioita.

Evaluointiraportti⁴ tasa-arvosta Suomen kehitysyhteistyössä

Sukupuolen tasa-arvon toteutumista ja sukupuolinäkökulman valtavirtais-
tumista suomalaisessa kehityspolitiikassa ja -yhteistyössä arvioitiin ulko-
asiainministeriön teettämässä, vuonna 2005 julkaistussa evaluointirapor-
tissa.

Evaluoinnissa analysoitiin tasa-arvon valtavirtaistamista hankkeissa,
kansalaisjärjestö- ja paikallisen yhteistyön määrärahalla rahoitetuissa pro-
jekteissa, budjettituessa sekä poliittisessa dialogissa. Samalla se toimi

⁴ *Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation. Evaluation Re-
port 2005.*

vuonna 2003 valmistuneen sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategian ja toimintaohjelman tilannekartoituksena.

Arvioinnin mukaan ulkoasiainministeriössä vallitsee erittäin tasa-arvomyönteinen ilmapiiri. Erityisesti nuoremmille virkamiehille oli itses-tään selvää, että sukupuolten tasa-arvo on tärkeä kehityskysymys. Myös johdon tuki tasa-arvolle mainitaan arvioinnissa tärkeänä positiivisena as-pektina.

Arvioinnin mukaan Suomella olisi hyvät mahdollisuudet ja lähtökoh-dat osoittaa kansainvälistä johtajuutta kehityspolitiikassa tasa-arvon alalla. Jotta näin käytännössä todella tapahtuisi, kaivattaisiin toiminnan tehosta-mista.

Ministeriön tasa-arvostrategia perustuu ajatukseen sukupuolinäkökul-man valtavirtaistamisesta kaikkeen kehityspolitiikkaan ja -yhteistyöhön. Noin puolet arvioinnin osana tehtyyn kyselyyn vastanneista tiesi, mitä val-tavirtaistaminen tarkoittaa, mutta enemmän kuin puolet ilmaisi epävarmuutensa siitä, miten sitä tulisi edistää käytännössä.

Arviointiraportin mukaan monissa hankkeissa ja ohjelmissa noudate-taan edelleen vanhentunutta naiset ja kehitys -ajatteluun perustuvaa suun-nittelua. Tämä johtaa siihen, että tasa-arvoasiat helposti eristetään omaksi naiskomponentiksi tai hankedokumentin sisällä erilliseksi osaksi, mikä johtaa tasa-arvoasioiden marginalisointiin ministeriön keskeisistä toimin-noista ja päätavoitteista. Noin 40 % virkamiehistä arvioi, ettei tasa-arvoa käsitellä riittävästi sektori- ja budjettituen tai yhteistyöneuvotteluiden yh-teydessä.

Arvioinnin perusteella ehdotettiin, että valtavirtaistamisen lisäksi Suomi selkeyttäisi omat tasa-arvotavoitteensa ja pohtisi, mitä konkreettisia tasa-arvotavoitteita Suomi asettaa kunkin maan yhteistyölle. Tässä yhteydessä maastrategioiden luominen voisi helpottaa tavoitteiden asettamista pitkä-aikaisissa yhteistyömaissa.

Arviointitulosten mukaan tasa-arvoasiat on hanketasolla otettu usein huomioon liian myöhään eikä tasa-arvoanalyysiä ole tehty systemaattisesti kaikissa hankkeissa. Projektidokumenteissa tasa-arvoasiat on mainittu mutta harvoin on ilmaistu selkeästi, mitä tasa-arvon suhteen halutaan saa-vuttaa. Hankedokumenteissa tulisi entistä selkeämmin ilmaista tasa-arvoon liittyvät tavoitteet, tarvittavat toimenpiteet, seurantamekanismit ja -mittarit. Gender-analyysi tulisi tehdä hankkeen suunnitteluvaiheessa, yh-dessä köyhyysanalyysin ja mahdollisen perusselvityksen kanssa. Erityi-esti sukupuolen mukaan jaotellun tiedon tuottamista ja sen perusteella ta-pahtuvaa seurantaa ja raportointia tulisi vahvistaa.

Arvioinnin mukaan tasa-arvostrategian toteuttamista ministeriössä on hidastanut resurssien puute. Yli 70 prosenttia kyselyyn vastanneista totesi, että ministeriön tasa-arvoasioihin kohdistamat taloudelliset ja henkilö-

resurssit ovat olleet riittämättömät. Strategiaa ei myöskään ole käytetty päivittäisenä työkaluna. Useat vastaajista totesivat, että he ovat konsultoineet strategiaa vain harvoin tai eivät koskaan.

Evaluointiraportin mukaan niitä mekanismeja, joilla varmistetaan, että henkilöstö kantaa vastuuta tasa-arvoasioiden edistämisestä, tulisi ministeriössä vahvistaa. Tasa-arvokysymysten integrointi ministeriön toimintaan on pitkälti ollut yksilöiden hyvän tahdon, tietotaidon ja motivaation varassa eikä perustu instituution sisään rakennettuun, systemaattiseen prosessiin. Vastuullistaminen tulisi ulottaa myös konsultteihin. Raportissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, että esimerkiksi evaluointien tehtävänkuvauksia laadittaessa ei aina ole selkeästi sanottu, mitä konsulttien toivotaan valtavirtaistamisen suhteen analysoivan.

Arvioinnin mukaan alan koulutuksen tarve on jatkuva henkilöstön nopean vaihtumisen ja määräaikaisten vuosien vuoksi. Noin neljännes kyselyyn vastanneista ei ollut koskaan osallistunut tasa-arvokoulutukseen. Suurin ryhmä, joka ei ollut saanut lainkaan alan koulutusta, oli konsultit. Myös useat ministeriössä toimivista virkamiehistä arvioivat tasa-arvokoulutuksensa riittämättömäksi. Kyselyn perusteella koulutusta tarvitaan kaikilla osa-alueilla, niin tasa-arvon peruskäsitteiden hallinnassa kuin siinä, miten tasa-arvo valtavirtaistetaan osaksi budjettitukea, sektoriohjelmaa ja yhteistyöneuvotteluja.

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnit

Vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi 2005 tehtiin tammikuussa 2006. Vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004–2006 valmistui huhtikuussa 2007, ja se annettiin eduskunnalle. Vuosiarvioinnin laati ulkoasiainministeriön kehityspoliittinen osasto ministeriön eri osastojen toimittaman aineiston pohjalta.

Vuoden 2005 arvioinnissa läpileikkaavien teemojen käsittely oli vähäistä. Esimerkiksi ohjelmien vaikutuksia naisten ja miesten tasa-arvoon ei käsitelty läpileikkaavasti maatasolla. Tosin sektorikohtaisesti saatettiin esimerkiksi koulutukseen liittyen käsitellä tyttöjen ja poikien koulunkäyntimahdollisuuksia.

Arvioinnin perusteella todettiin, että sukupuolten tasa-arvo oli esimerkki toimialasta, jossa sille kehityspoliittisessa ohjelmassa annetun painoarvon ja rahallisen panostuksen välinen ristiriita oli selkeä. Suomella ei tuolla hetkellä ollut pitkä-aikaisissa yhteistyömaissa sellaisia hankkeita, joiden päätavoitteena olisi edistää sukupuolen tasa-arvoa. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen hankkeisiin ja ohjelmiin ei ole edennyt toivotulla tavalla. Tasa-arvokysymysten integrointi ministeriön toimintaan on pitkälti

ollut yksiköiden hyvän tahdon, tietotaidon ja motivaation varassa. Poliittikkatasolla Suomen sitoutuminen tasa-arvoon oli selkeä, mutta yleisperiaatteet eivät olleet riittävästi muuttuneet selkeästi mitattavissa oleviksi, konkreettisiksi tasa-arvotavoitteiksi. Kumppanimaiden kanssa käytävässä dialogissa ja kapasiteetin vahvistamisessa tulee painottaa tasa-arvokysymysten merkitystä köyhyiden vähentämisessä osana kansallisia köyhyysstrategioita.

Ohjelmakauden 2004–2006 arviointiraportin mukaan läpileikkaavien teemojen toimeenpanoa on edistetty suhteellisen hyvin monenkeskisessä ja EU-yhteistyössä politiikan tasolla. Sen sijaan siinä oli edelleen kehitettävää, että ne systemaattisesti huomioidaan kaikessa toiminnassa ja ohjelmoinnissa.

Arviointiraportissa todettiin, että Suomella on jo pitkään ollut vahva profiili tasa-arvokysymysten edistäjänä sekä kahdenkeskisessä että YK- ja EU-toiminnassa. Suomi on tuonut systemaattisesti ja pitkäjänteisesti esiin naisten ja tyttöjen oikeuksia kaikessa politiikkatason vaikuttamistyössä, mukaan lukien YK-järjestöjen ja Maailmanpankkiryhmän johtokuntatyö. Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella saatiin aikaan ensimmäisen kerran EU:n ja Välimeren alueen maiden välillä yhteiset ministeritason päätelmät naisten aseman vahvistamisesta yhteiskunnassa.

Suomi tukee yleisavustuksella YK:n operatiivisia kehitysjärjestöjä⁵, jotka kaikki toimivat aktiivisesti naisten aseman hyväksi. Suomi tukee lisäksi UNIFEMin alaisuudessa toimivaa naisten väkivaltarahastoa.

Suomi on aktiivisesti edistänyt myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 "naiset, rauha ja turvallisuus" toimeenpanoa, tukenut aiheeseen liittyvää tutkimustyötä ja järjestänyt sitä koskevia seminaareja.

Sektoriohjelmien ja budjettituen myötä omistajuutta on siirretty yhä enemmän kehitysmaiden viranomaisille. Tulevaisuudessa on tärkeää tukea kehitysmaiden hallinnon omaa kykyä integroida tasa-arvoasiat osaksi köyhyden vähentämistoimintaa. Tasa-arvon ja naisten aseman edistäminen kumppanimaissa tulee nähdä uusien apumuotojen ja avun tuloksellisuuden tärkeänä mittarina. Tällä alueella on myös Suomen kahdenvälisessä toiminnassa vielä työtä tehtävänä.

⁵ *YK:n kehitysohjelma UNDP, YK:n väestöraho UNFPA, YK:n lastenjärjestö UNICEF ja YK:n naistenrahasto UNIFEM.*

Tasa-arvon edistämiseen kohdistuva rahoitus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä

Tarkastuksessa arvioitiin tasa-arvotavoitteen edistämiseen kohdistettujen varojen määrää ja kehitystä Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä vuosina 2000–2006. Asiasta saatiin ministeriön kehityspoliittisella osastolla laadittu selvitys. Selvityksen tarkoituksena oli tuottaa konkreettista tietoa siitä, miten hyvin Suomi on onnistunut toteuttamaan tasa-arvoon liittyviä sitoumuksiaan käytännössä ja erityisesti varojen suuntaamisessa.

Selvityksen mukaan tasa-arvotyöhön suunnatun rahoituksen vähyys on useissa kansainvälisissä arvioinneissa nostettu keskeiseksi syyksi sille, ettei tasa-arvotyössä edistytä. Keskeisiä kysymyksiä selvityksen taustalla ovat olleet kysymykset tasa-arvorahoituksen absoluuttisesta ja suhteellisesta osuudesta sekä sen kehityksen suunnasta viimeisimpien vuosien aikana.

Selvitys perustui OECD/DACin niin sanottuun CRS-raportointijärjestelmään⁶, johon kaikki OECD:n jäsenmaat vuosittain raportoivat julkisen kahdenvälisen kehitysapunsa. Tasa-arvo-osuudet perustuvat ns. markkereihin⁷, joiden perusteella jäsenmaat merkitsevät kunkin intervention tasa-arvoon liittyvät tavoitteet. OECD/DACin tasa-arvotavoitteen määrittely hankkeessa perustuu seuraavanlaiseen luokitukseen: tasa-arvo muodostaa päätavoitteen arvon 2 saaneessa hankkeessa ja arvon 1 saaneessa hankkeessa merkittävän osatavoitteen. Arvon 0 saanut hanke ei sisällä tasa-arvotavoitetta.

Tasa-arvoon liittyviä tavoitteita jäsenmaat ovat olleet velvollisia raportoimaan vuodesta 1999 lähtien. Markkereiden käyttö on kuitenkin yleistynyt ulkoasiainministeriössä vasta 2000-luvun alussa. Niiden käyttöön liittyä edelleen melko paljon epäjohdonmukaisuutta. Käytännössä hankkeiden vastuuvirkamiehet merkkäävät hankkeille määritellyt tavoitteet ministeriön kehityspoliittisen osaston interventiojärjestelmään⁸.

Selvityksessä tarkasteltiin Suomen kahdenvälisen julkisen kehitysavun tasa-arvotavoitteita sekä absoluuttisesti että prosentuaalisesti. Yksityiskohtaisempi tarkastelu kohdistettiin vuodelle 2006 muun muassa siitä syystä, että ministeriön tilastoinnissa ja tasa-arvo markkerin käytössä on aikaisempina vuosina ollut selkeitä puutteita. Tietojen perusteella on kuitenkin mahdollista nähdä tasa-arvorahoitukseen liittyvä yleinen suuntaus 2000-luvulla.

⁶ *Creditor Reporting System.*

⁷ *OECD/DAC Gender Equality Policy Marker.*

⁸ *Interventiojärjestelmästä on kerrottu enemmän tämän kertomuksen luvussa 3.6.*

Selvityksessä kahdenvälisellä kehitysyhteistyöllä tarkoitetaan kaikkea maa- ja aluekohtaista yhteistyötä, kansalaisjärjestötukea, paikallisen yhteistyön määrärahasta myönnettyä tukea, suoraa budjettitukea, humanitaarista apua, korkotukea sekä maittain kohdentamatonta kehitysyhteistyötä. Selvityksen ulkopuolelle on jätetty YK:n operatiivisten järjestöjen yleis-tuki, YK:n erityisrahastojen tuki sekä EU:lle myönnettävä kehitysyhteistyörahoitus. Lisäksi suoran budjettituen osalta ei ole olemassa mekanismeja, joiden avulla siihen liittyviä tasa-arvotavoitteita voitaisiin analysoida tai seurata. Osa jäsenmaista, kuten Englanti, merkkää suoran budjettituen tasa-arvotavoitteet, kun taas esimerkiksi Pohjoismaat eivät sitä yleensä tee. Tämän vuoksi selvityksessä on esitetty tuloksia sekä niin, että budjettituki on huomioitu, että ilman sitä. Myös ulkoasiainministeriön sisäiset näkemykset saattavat toisinaan vaihdella sen suhteen, miten suoran budjettituen tasa-arvotavoitteiden raportoitavuuteen tulisi suhtautua.

TAULUKKO 1. Kahdenvälisen kehitysyhteistyön tukipäätökset ja niiden tasa-arvotavoitteen mukainen jakautuma.

Tasa-arvotavoite	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Yhteensä euroa	Keskiarvo %
0	726,9	814,1	235,1	148,2	193,1	335,2	299,7	2 752,3	59,4
1	308,3	766,4	78,3	124,9	137,6	190,8	166,7	1 773,1	38,3
2	6,3	56,0	7,5	9,7	5,9	6,4	14,1	105,9	2,3
Yht.	1 041,5	1 636,5	320,9	282,8	336,6	532,4	480,5	4 631,3	100

Tasa-arvotavoitteellisista hankkeista (luokitteluarvon 2 ja 1 saaneet hankkeet) vuosina 2001–2006 ne hankkeet, joissa tasa-arvo on päätavoitteena (saa arvon 2), muodostavat keskimäärin runsaat kaksi prosenttia kahdenvälisen avun myöntöpäätöksistä. Niiden hankkeiden, joissa tasa-arvo on merkittävänä osatavoitteena (saa arvon 1), osuus myöntöpäätöksistä on keskimäärin 38 prosenttia. Toisin sanoen keskimäärin yli 59 prosenttia Suomen kahdenvälisestä kehitysyhteistyöstä ei ota huomioon tasa-arvoa päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena. (Taulukko 1.)

Tasa-arvotavoitteellisten hankkeiden osuus on vuosia 2001 ja 2002 lukuun ottamatta pysynyt melko tasaisena. Vuonna 2001 tämä osuus nousi jopa 50 prosenttiin kaikista kahdenvälisistä hankkeista, mutta se laski heti seuraavana vuonna alle 30 prosenttiin ja keskiarvo jäi runsaaseen 40 pro-

senttiin.⁹ Ne hankkeet, joissa tasa-arvo on päätavoitteena, ovat selvästi pienempiä verrattuna hankkeisiin, joissa tasa-arvo on merkittävänä osatavoitteena.

Valtaosa niistä hankkeista, joissa tasa-arvo on päätavoitteena, kuuluu sektoreille Väestö ja lisääntymisterveyshuolto, Naiset kehityksessä sekä Julkinen hallinto ja kansalaisyhteiskunta. Näiden sektoreiden osuus oli yhteensä 69 prosenttia kaikista niistä vuoden 2006 tukipäätöksistä, joissa tasa-arvo oli merkitty hankkeen päätavoitteeksi. Jos tasa-arvo on joko hankkeen päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena, ovat suurimpia sektoreita Julkinen hallinto ja kansalaisyhteiskunta, Terveys, Vesihuolto ja sannaatio sekä Opetus. Näiden sektoreiden osuus kaikista niistä tukipäätöksistä, joissa tasa-arvo oli merkitty joko hankkeen päätavoitteeksi tai merkittäväksi osatavoitteeksi, oli 49 prosenttia. Budjettituen vaikutus on huomattava. Jos katsotaan, että suorassa budjettituessa tasa-arvon tukeminen on merkittävä osatavoite, muodostuu budjettituen osuudeksi 25 prosenttia kaikista tasa-arvotavoitteellisista myönnoistä vuonna 2006.

Suomen pitkäaikaisille yhteistyömaille vuodelle 2006 kohdennetuista tukipäätöksistä 47,4 prosenttia ei sisältänyt tasa-arvotavoitetta. Tasa-arvotavoitteisten tukipäätösten osuus ilman budjettitukea oli 28,1 prosenttia ja budjettituki mukaan lukien 52,6 prosenttia.

Kansalaisjärjestöjen osuus kahdenvälisen kehitysyhteistyön tukipäätöksistä vuonna 2006 oli 15 prosenttia. Lähes puolessa (47 prosenttia) näissä tukipäätöksistä tasa-arvon edistäminen oli joko päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena. Tasa-arvo oli päätavoitteena kuitenkin vain 7 prosentissa, ja 53 prosentissa hankkeista tasa-arvoa ei huomioitu osana hankkeen tavoitteita.

Paikallisen yhteistyön määrärahan osuus kahdenvälisen kehitysyhteistyön määrärahoista on 3 prosenttia. Paikallisen yhteistyön määrärahasta vuonna 2006 avustetuista hankkeista peräti 75 prosenttia ei huomioi tasa-arvoa. Tasa-arvo oli päätavoitteena 9 prosentissa vuonna 2006 avustetuista hankkeista.

⁹ Koska markkereiden käyttöön on ulkoasiainministeriössä varsinaisesti siirrytty vasta 2000-luvun alussa, on se vaikuttanut tilastoinnin luotettavuuteen. Tämä on huomioitava selvityksen tuloksissa. Aikaisempina vuosina tavoitteiden merkkäminen ei ole ollut johdonmukaista, mikä osaltaan vaikuttaa tuloksiin ja niiden vuosittaisiin vaihteluihin. Tulevaisuudessa tilastoinnin voidaan olettaa tarkentuvan mm. parantuneen interventiojärjestelmän ja markkereiden hallinnan sekä selvien yhteneväisten kriteereiden käytön yleistyttyä.

Tarkastuksen kuluessa on kehityspoliittisella osastolla laadittu selvitys tasa-arvotavoitteen toteutumisesta Suomen monenkeskisessä kehitysyhteistyössä vuosina 2000–2006. Selvityksen mukaan Suomi on politiikkatasolla ollut näkyvä ja aktiivinen toimija, ja varmistanut sen, että sekä YK:ssa ja EU:ssa päätöslauselmat, lausunnot ja muut dokumentit ja toimintamuodot ottavat huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon.

Selvityksen mukaan tasa-arvotyöhön käytetyistä resursseista ja aikaansaannoksista on ollut haasteellista muodostaa kokonaiskuvaa, koska tasa-arvotyöhön ohjattavasta monenkeskisestä avusta ei ole selkeää tilastomateriaalia, jonka perusteella johtopäätöksiä voitaisiin tehdä. Selvityksen mukaan budjetointi- ja raportointijärjestelmiä on syytä kehittää niin, että läpileikkaavien teemojen tukemiseen kohdistetut toimenpiteet ovat helpommin eriteltävissä.

Suomen monenkeskinen apu kohdennetaan YK-järjestöille ja kansainvälisille kehitysrahoituslaitoksille valtaosin yleisavustuksina ja maksusuuksina. Tämä on tietoinen valinta, jolla Suomi haluaa profiloitua esimerkiksi YK-järjestöjen luotettavana perusrahoittajana. Mahdollinen temaattinen apu myönnetään järjestölle "korvamerkittynä" ja kuvaa järjestöstä ministeriössä vastaavan yksikön ja osaston halua tukea tiettyä teemaa, kuten esimerkiksi tasa-arvoa. Temaattinen tuki tilastoidaan DACin ohjeiden mukaan kahdenvälisenä apuna.

Yleisavustusten kohdentumista tasa-arvoa edistävään toimintaan ei ollut tarkastuksessa mahdollista laskea tai yksityiskohtaisemmin arvioida. Useimpien merkittävien monenvälisten toimijoiden strategioista ja toimintasuunnitelmista voidaan kuitenkin päätellä niiden sitoutuneen tasa-arvon edistämiseen.

YK:n järjestöistä sukupuolten välistä tasa-arvoa edistää selkeimmin sen naisten rahasto UNIFEM. Kehityspoliittisen osaston arvion mukaan rahastolle maksettava avustus tukee kokonaisuudessaan tasa-arvon toteutumista. Suomen yleisavustus UNIFEMille vuonna 2006 oli 600 000 euroa, jonka lisäksi Suomi tuki rahaston alaista naisten väkivaltarahastoa 34 000 eurolla.

YK:n väestörahasto UNFPA mainitsee tasa-arvon edistämisen toimintansa peruspilariksi, ja monet sen toimista tähtäävät naisten ja tyttöjen aseman ja terveyden parantamiseksi. Suomen yleisavustus UNFPALLE vuonna 2006 oli 14,5 miljoonaa euroa.

YK:n lasten avun rahasto UNICEF mainitsee tyttöjen koulutuksen ja oikeudet yhdeksi merkittäväksi toimintansa osa-alueeksi. Suomen yleisavustus UNICEFille oli 14,0 miljoonaa euroa vuonna 2006.

YK:n kehitysohjelmassa (UNDP) sukupuolten välinen tasa-arvo on mainittu läpileikkaavana teemana. Tasa-arvolle ei ole varsinaisesti erillistä budjettia lukuun ottamatta pientä, lähinnä vapaaehtoisvaroin tuettua erityisohjelmaa. Suomen yleisavustus UNDP:lle oli 15,49 miljoonaa euroa vuonna 2006.

Kansainvälisistä kehitysrahoituslaitoksista Afrikan kehitys pankki mainitsee tasa-arvon rahoituskohteidensa tukemisperusteena. Muissa kehitysrahoituslaitoksissa tasa-arvoa ei mainita erityisenä tavoitteena tai perusteena toiminnalle.

Euroopan unioni on suurin yksittäinen organisaatio, jonka kautta Suomi kanavoi monenkeskistä apua. Euroopan komissiolla sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen on läpileikkaavana teemana kaikessa toiminnassa.

3.2 Ympäristökysymykset

3.2.1 Kansainväliset sopimukset ja rahoitusmekanismit

Suomi on sitoutunut yli sataan kansainväliseen ympäristösopimukseen. Kehitysyhteistyön kannalta keskeisimmät sopimukset ovat ilmasto-, biodiversiteetti- ja aavikoitumissopimukset sekä YK:n metsäfoorumi. Tärkeitä sopimuksia ovat lisäksi kemikaali- ja jätesopimukset, kansainväliset merisopimukset sekä kosteikkosopimus.

Tärkein sopimuksia toteuttava rahoitusmekanismi on maailmanlaajuinen ympäristörahas to, GEF¹⁰. Rahasto toimii kuudella pääalueella, jotka ovat luonnon monimuotoisuus, ilmastonmuutos, otsonikerros, kansainväliset vedet, pysyvät orgaaniset yhdisteet¹¹ sekä kestävä maankäyttö¹². Suomi rahoittaa ympäristörahas toa vuosille 2006–2010 ulottuvalla rahoituskaudella yhteensä 31,12 miljoonalla eurolla. Kauden rahoituksesta 33 prosenttia suuntautuu ilmastointisopimuksen, 33 prosenttia biodiversiteettisopimuksen, 15 prosenttia kansainvälisten vesialueiden sopimuksen, 9 prosenttia aavikoitumissopimuksen, 9 prosenttia hitaasti häviävien orgaanisten yhdisteiden (POPs) sopimuksen ja 1 prosentti otsonisopimuksen tukemiseen.

Vuonna 2007 Suomi osallistui myös Maailmanpankin metsien rooliin ilmastonmuutoksessa liittyvän rahoitusmekanismin kehittämiseen.

¹⁰ *Global Environment Facility.*

¹¹ *Kemikaalisopimus POPs.*

¹² *Aavikoitumissopimus UNCCD.*

3.2.2 Ympäristökysymysten huomioon ottaminen Suomen kehitysyhteistyössä

Kehityspoliittinen ohjelma vuodelta 2004

Kehityspoliittisen ohjelman mukaan vuosituhattulistuksen kehityspäämääriin ja tavoitteisiin kuuluu varmistaa ympäristön kestävä kehitys. Tämän mukaisesti kukin maa sisällyttää kehityspolitiikkaansa kestävä kehityksen periaatteet ja pysäyttää luonnonvarojen hupenemisen.

Suomi tukee ympäristöllisesti kestävä kehityksen periaatteiden sisällyttämistä kumppanimaiden köyhyden vähentämisohjelmiin. Lisäksi Suomi tukee erillisiä ympäristöalan ohjelmia ja hankkeita. Ympäristöön liittyvät tekijät ovat ratkaisevassa asemassa useimpien kehitystavoitteiden, kuten ruokaturvan, puhtaan juomaveden saatavuuden ja terveyden edistämisen saavuttamisessa.

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnit

Vuotta 2005 koskevan arviointiraportin mukaan ympäristöavun kehitys on ollut viime vuosina lievästi laskevaa. Ympäristösektorin hankeyhteistyössä on kuitenkin saavutettu tuloksia. Ympäristö on myös oleellisesti läpileikkaavana osana yksittäisissä hankkeissa. Sen sijaan ympäristöä ei ole vielä onnistuttu ottamaan riittävästi huomioon koko kehitysyhteistyössä läpileikkaavana teemana. Ympäristöllä ei ole hyväksytyä sektoripolitiikkaa, mutta se on valmisteilla. Ympäristösopimusten toteuttamisessa kehitysyhteistyössä Suomen hyväksymien tavoitteiden mukaisesti ei ole edetty riittäväällä volyyymillä.

Suomen ympäristöpoliittisten tavoitteiden mukaisina tuen saajina raportissa mainitaan erityisesti YK:n asuinyhdyskuntarahasto UN-Habitat¹³ ja YK:n ympäristöohjelma UNEP.

UN-Habitatin tehtävänä on kestävä kaupungistumisen ja asuntojen riittävyyden takaaminen sekä slummiasukkaiden olosuhteiden parantaminen, vesihuollon ja jätevesihuollon turvaaminen, kaupungistumiseen liittyvät ympäristö- ja ihmisoikeuskysymykset sekä sosiaaliset asiat. Suomen tuki rahastolle vuonna 2007 oli 460 000 euroa.

UNEPin tehtävänä on olla johtava globaalien ympäristökysymysten hoitaja, joka asettaa globaalien ympäristökysymysten agendan, edistää kestävä kehityksen ympäristöosuuden johdonmukaista toimeenpanoa YK-järjestelmässä ja toimii globaalien ympäristön hyväksi. Järjestön rahoitus

¹³ *United Nations Centre for Human Settlements (HABITAT).*

muodostuu jäsenvaltioiden vapaaehtoisista avustuksista ympäristörahas-
toon sekä projektirahoituksesta. Rahoituksella tuetaan myös UNEPin
asiantuntijoiden toimintaa ympäristösopimusten rahoitusmekanismeissa.
Suomi on jatkuvasti ollut suhteellisesti ottaen UNEPin suurimpia rahoitta-
jia. Suomen tuki ohjelmalle vuonna 2007 oli 2 860 000 euroa. Suomi ja
EU pyrkivät ohjelman aseman vahvistamiseen siten, että siitä kehitetään
YK:n ympäristöjärjestö, mikä palvelee omalta osaltaan Suomen kehitys-
poliittisia tavoitteita.

Commitment to Development -indeksin¹⁴ perusteella voidaan arvioida,
että ympäristötavoitteiden toteutuminen Suomen kehityspolitiikassa on
tällä hetkellä selvä haaste ja Suomen kehitysyhteistyömäärärahoja tulisi
voida kohdentaa ympäristön kannalta tehokkaammin.

Ohjelmakauden 2004–2006 arviointiraportin mukaan työ strategisen
ympäristövaikutusten arvioinnin ottamiseksi osaksi Suomen kehitysyh-
teistyön työkaluja käynnistettiin vuonna 2006 OECD:n ohjeiden valmis-
tuttua.

Puhdasta energiaa koskevat kysymykset ovat edistyneet merkittävästi
vuosina 2005–2006 sekä Maailmanpankissa että alueellisissa kehitysra-
hoituslaitoksissa. Maailmanpankissa on hyväksytty puhtaan energian in-
vestointikehikko¹⁵. Suomen ja Aasian kehityspankin välinen kumppanuus-
rahasto on kohdennettu ympäristönsuojelun ja uusiutuvien energiamuoto-
jen kehittämiseen.

Ilmastonmuutoksen torjumiseksi Suomi on käynnistänyt YK:n kansain-
välisen ilmatieteen järjestön kanssa hankkeen, jonka pohjalta on tarkoitus
kehittää eteläisen ja itäisen Afrikan alueen meteorologiapalveluja. Kan-
sainvälisen luonnonsuojeluliiton kanssa on aloitettu hanke, jolla selvitet-
tään luonnonvarojen kestäväää käyttöä ja ilmaston muutoksen sille aiheut-
tamia haasteita eteläisessä ja itäisessä Afrikassa.

Sambiassa Suomi on ottanut vuonna 2006 vastaan johtavan ympäristö-
alan asiantuntijan tehtävän. Tässä tehtävässä Suomi vastaa avunantajien
työn koordinoinnista yhteistyössä paikallisen ympäristöministeriön kans-
sa.

¹⁴ *Washingtonissa toimivan Center for Global Development -nimisen järjestön
kehittämä, 21 avunantajamaata vertaileva indeksi.*

¹⁵ *Investment Framework for Clean Energy.*

Suomen kehitysyhteistyön ympäristöalan evaluointi valmistui vuonna 2006. Raportti sisälsi useita suosituksia ympäristöasioiden huomioon ottamisen terävöittämiseksi Suomen kehitysyhteistyössä.

Evaluointiraportin mukaan kansainvälisten ympäristöuhkien torjuminen on jo pitkään ollut yksi Suomen kehitysyhteistyön keskeisiä tavoitteita. YK:n vuosituhatjulistuksen peruseriaatteissa korostetaan luonnon kunnioittamista. Julistus nostaa ympäristön suojelun samanveroiseksi toiminnalliseksi tavoitteeksi kuin rauhan säilyttäminen, turvallisuus ja aseidenriisunta, kehityksen ja köyhyyden poisto, ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen sekä haavoittuvien väestönsien suojelu. Tämän lisäksi ympäristökysymykset ovat jo pitkään olleet yksi läpileikkaavista teemoista, kun kehitysyhteistyössä tavoitellaan kestäväää kehitystä. Suomen vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma korosti ympäristön merkitystä koko toimintaa läpileikkaavana teemana samalla, kun ohjelma vuosituhatjulistuksen tavoitteiden mukaisesti asettaa ympäristönsuojelun yhdeksi kehityspoliittiseksi päämääräksi.

Raportin mukaan ulkoasiainministeriöllä ei ole kehityspoliittisen ohjelman toteuttamiseen tarkoitettua ympäristöstrategiaa. Vaikuttaa siltä, että ympäristöä sinänsä ei enää nähdä yhtä keskeisenä poliittisena ja kehityspoliittisena kysymyksenä, kuin se aiemmin on ollut. Kehityspoliittinen ohjelma peräänkuuluttaa laajaa johdonmukaisuutta kehityspoliitiikan toteuttamiseksi. Tämän mukaisesti ulkoasiainministeriön tulisi valmistella kehityspoliittinen ympäristöstrategia yhdessä ympäristöministeriön kanssa. Ministeriöiden välistä yhteistyötä pitäisi myös kehittää. Ulkoasiainministeriö voisi myös ostaa ympäristöministeriöltä tarvittavaa ympäristöosaamista, mikä toisi tarvittavaa pysyvyyttä alan osaamista vaativiin tehtäviin.

Ulkoasiainministeriön suunnittelu- ja raportointijärjestelmää voitaisiin kehittää edelleen niin, että siihen sisällytettäisiin myös yksityiskohtaisempia sektori- ja teemakohtaisia suunnitelmia ja seurattaisiin niiden toteutumista. Ympäristö voisi olla kokeiluluonteinen alue, jossa tämänsuuntaisen kehityksen toimivuutta kokeiltaisiin. Tavoitteiden saavuttamisen seuranta varten tulisi kehittää tarvittavat indikaattorit, ja ministeriön yksiköt raportoisivat tuloksista niiden pohjalta vuosittain. Johdon informaatiojärjestelmää ja tilastotietojen keruuta pitäisi pikaisesti uudistaa, jotta tarvittava tilastoaineisto olisi käytettävissä raportointia varten.

¹⁶ *Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Cooperation, April 2006.*

Kehitysyhteistyön ympäristöpanostukselle pitäisi asettaa rahassa määritelty tavoite. Tämä edelleen korostaisi ympäristön merkitystä keskeisenä tavoitteena. Se myös kannustaisi operatiivisia yksiköitä toteuttamaan ympäristöstrategian ja saavuttamaan asetetut tavoitteet. Määrällinen tavoite on selkeä mittari.

Ympäristö pitäisi aika ajoin ottaa yhteistyömaiden kanssa käytävien maaneuvottelujen erilliseksi keskustelunaiheeksi sen lisäksi, että ympäristö tulee neuvotteluissa esiin kehitysyhteistyön läpileikkaavana teemana. Näin ympäristön merkitystä voitaisiin korostaa laajana politiikkakysymyksenä.

Ohjelmien ja hankkeiden hallinnan ohjeistoja tulisi tarkistaa ja ympäristönäkökohtia niissä vahvistaa, erityisesti avun valmisteluvaiheessa. Samalla tulisi kehittää käytännönläheisiä työkaluja ympäristön huomioon ottamiseksi läpileikkaavana teemana kaikessa kehitysyhteistyössä. Ministeriön laaturyhmän toimintaa ympäristökysymyksissä tulisi vahvistaa laatimalla arviointilomake ja tarkistuslistoja hankkeiden arviointia varten.

Ulkoasiainministeriön tulisi vahvistaa hankkeiden ympäristöarviointia (YVA) ja käyttää mahdollisuuksien mukaan vastaanottajamaan omia menetelmiä arvioinnin tekemisessä. Ministeriön sisäisiä ja ulkoisia ohjeistoja tulisi tarkistaa, ja strateginen ympäristöarviointi (SEA) tulisi ottaa niissä yhdeksi työväliseksi.

Ulkoasiainministeriön pitäisi kouluttaa henkilöstöään jatkuvasti ja laajapohjaisesti ympäristökysymyksissä, jotta niitä koskeva tietotaito kehittyisi aikaa myöten. Koulutus pitäisi järjestää yhdessä ympäristöministeriön kanssa.

Ulkoasiainministeriössä on vuoden 2007 helmikuussa valmistunut luonnos ympäristöä ja kehitystä koskeviksi linjauksiksi ja niitä ohjaavaksi työaikataulukoksi. Linjauksia ei ole vielä vahvistettu, ja niihin saatetaan vielä joutua tekemään uudesta kehityspoliittisesta ohjelmasta johtuvia muutoksia.

Vuoden 2007 kehityspoliittinen ohjelma

Uudessa kehityspoliittisessa ohjelmassa ympäristö ei enää ole mukana läpileikkaavana teemana. Uuden ohjelman mukaan köyhyiden poistaminen ja luonnontaloudellisesti kestävä kehityksen edistäminen ovat Suomen kehitysyhteistyön tärkeimmät tavoitteet YK:n yhteisesti hyväksytyjen vuosittuhtavoitteiden mukaisesti. Suomi edistää taloudellisesti, yhteiskunnallisesti ja luonnontaloudellisesti kestävä kehitystä ja korostaa erityisesti ilmasto- ja ympäristökysymysten merkitystä.

Ympäristöön kohdistuva rahoitus Suomen kehitysyhteistyössä

Tarkastuksessa arvioitiin ympäristörahoituksen määrää ja sen kehitystä Suomen kehitysyhteistyössä vuosina 2000–2006. Tavoitteena oli tuottaa konkreettista tietoa siitä, miten Suomen ympäristösitoumukset realisoituvat kehitysyhteistyövarojen maksatuksissa ja miten kehitysyhteistyön ympäristörahoituksella on tuettu kansainvälisiä ympäristösopimuksia. Arviointi perustui ulkoasiainministeriön kehityspoliittiselta osastolta saatuun aineistoon. Lukuihin sisältyvät vain varsinaiset ympäristöhankkeet eli sellaiset, joissa ympäristön tilan parantaminen on ollut hankkeen pääasiallinen tarkoitus.

TAULUKKO 2. Ympäristörahoitus niissä kehitysyhteistyöhankkeissa, joissa ympäristön parantaminen on pääasiallisena tavoitteena.

Vuosi	Kahden- välinen yhteistyö milj. €	Monen- keskinen yhteistyö milj. €	Yhteensä milj. €	Ympäristö- sopimuksia tukeva tukiprosentti	Osuus kaikesta kehitysyh- teistyöstä %
2001	24	2	26	61	8
2002	30	5	35	71	9
2003	28	6	34	78	9
2004	19	8	28	79	7
2005	23	4	28	31	6
2006	19	3,6	23	40	5

Ympäristötuen maksatukset ovat vähentyneet 35 miljoonasta eurosta vuonna 2002 yli kolmanneksella 23 miljoonaan euroon vuonna 2006. Ympäristöön pääasiallisesti kohdistuvan tuen osuus koko kehitysyhteistyöstä on samana ajanjaksona pienentynyt 9 prosentista 5 prosenttiin. Ympäristöön pääasiallisesti kohdistuva tuki on siten laskenut sekä absoluuttisesti että suhteellisesti. Aleneva trendi koskee sekä kahdenvälistä että monenkeskistä kehitysyhteistyötä. Myös kansainvälisiä ympäristösopimuksia tukevan tuen osuus ympäristöön pääasiallisesti kohdistuvan tuen kokonaismäärästä on vähentynyt. Kun vuoden 2002–2004 maksatuksista yli 70 prosenttia oli ympäristösopimuksia tukevia, oli tämä osuus vuonna 2006 enää 40 prosenttia. Monenkeskisen kehitysyhteistyön ympäristörahoitus on enemmän ympäristösopimuksia tukevaa kuin kahdenvälisen kehitysyhteistyön ympäristöhankkeisiin suunnattu tuki. (Taulukko 2.)

Vuoden 2006 kahdenvälisen avun ympäristörahoituksesta runsaat miljoona euroa oli korkotukea Kiinan energiahankkeisiin.

Kansalaisjärjestöjen hankkeissa ympäristörahoituksen osuus on vuosittain noin 200 000 euroa ja paikallisen yhteistyön määrärahalla tuettavissa hankkeissa noin 100 000 euroa.

Euroopan unionin kehitysyhteistyöstä voidaan – laskutavan mukaan¹⁷ – arvioida menevän ympäristötukeen 12–16 prosenttia. Tämän mukaan EU:n kehitysyhteistyöstä vuonna 2006 ympäristörahoituksen osuus oli siten 14,7–19,6 miljoonaa euroa.

OECD/DAC teki Suomen kehitysyhteistyötä koskevan arvioinnin marraskuussa 2007¹⁸. Arviointiraportissa käsitellään lyhyesti myös läpileikkaavia teemoja. Raportti täydentää kehityspoliittiselta osastolta (KEO) saatua tietoa ympäristökysymysten huomioon ottamisesta Suomen kehitysyhteistyössä. Kun KEOn aineisto sisälsi tiedot ainoastaan niistä hankkeista, joissa ympäristön edistäminen on päätavoitteena, sisältää DAC-raportti tiedot myös niistä hankkeista, joissa ympäristön edistäminen on merkittävänä osatavoitteena. Ympäristötilastojen laadinta perustuu niin sanottujen Rion markkereiden käyttöön. Hanke luokitellaan ympäristöhankkeeksi silloin, kun ympäristön edistäminen on joko hankkeen päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena.

DAC-tilastojen mukaan vuosina 2003–2005 keskimäärin¹⁹ yli 40 prosentissa Suomen kehitysyhteistyöhankkeista oli ympäristön kestävyys joko päätavoitteena tai merkittävänä osatavoitteena. DAC-raportin mukaan Suomen avussa ympäristönäkökohdat huomioidaan varsinkin vesi-, energia- ja metsäsektoreilla, maataloudessa sekä maaseutukehityksessä.

Raportin mukaan Suomi ei ole kahden viimeisen vuoden aikana kaikilta osin toimittanut kehitysyhteistyön ympäristötilastoja OECD/DACille. Tämä on osoitus markkereiden soveltamiseen liittyvistä vaikeuksista. Markkereiden käytön tehostaminen edellyttää muutoksia ministeriön tietojärjestelmissä ja menettelytavoissa hankkia tietoa hankevirkamiehiltä .

¹⁷ OECD/DAC-luokituksen mukaan noin 16 prosenttia ja DGDEV:n (Directorate General Development of the European Commission) ympäristöasiantuntijoiden oman alustavan arvion mukaan noin 12 prosenttia.

¹⁸ OECD Development Assistance Committee, Peer Review Finland 2008.

¹⁹ 45 prosenttia vuonna 2003, 33 prosenttia vuonna 2004 ja 52 prosenttia vuonna 2005.

3.3 Vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen

3.3.1 Kansainväliset sopimukset

Vammaisten aseman parantamiseen tähtääviä kansainvälisiä sopimuksia ovat muun muassa seuraavat:

- YK:n ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus 1948. Ihmisoikeuksien julistus, kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja siihen liittyvä valinnainen pöytäkirja sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus muodostavat maailmanlaajuisesti ihmisoikeuksien perustan.
- YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista 2007 kattaa sekä kansalais- ja poliittiset oikeudet että taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet.
- Euroopan unionin perustamissopimus. Vammaisten henkilöiden syrjimättömyys sisältyy EU:n perustamissopimukseen. Tämä sisällytettiin vuonna 1977 Amsterdamin sopimukseen, ja sillä on keskeinen sija unionin vammaispolitiikassa. Vammaisten henkilöiden syrjintää koskeva kielto sisältyy myös vuoden 2000 julkilausumaan EU:n ihmisoikeuksia koskevaksi perustamisasiakirjaksi.

3.3.2 Vammaiskysymysten huomioon ottaminen Suomen kehitysyhteistyössä

Vuoden 2004 kehityspoliittinen ohjelma

Vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen on kiinteä osa Suomen kehityspoliittikkaa sekä erityinen painopiste ja osaamisalue Suomen kehitysyhteistyössä. Suomen hallitus näkee vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämisen ihmisoikeuskysymyksenä. Kehityspoliittisen ohjelman mukaan Suomi vahvistaa kehityksen edellytyksiä ja demokratiaa aktiivisella ihmisoikeuspolitiikalla. Ihmisoikeudet on yksi Suomen ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliitiikan painopistealueista, ja niitä edistetään johdonmukaisesti kahdenvälisessä, monenkeskisessä ja EU-yhteistyössä.

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarvioinnit

Vuotta 2005 koskevassa arviointiraportissa korostettiin sosiaaliturvan, sosiaalipolitiikan, työmarkkinapolitiikan sekä vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien tärkeyttä köyhyyden vähentämisessä ja painoaloina. Näiden alojen osuus kehitysyhteistyön maksatuksista on ollut pieni mutta kasvava.

Ohjelmakauden 2004–2006 arviointiraportin mukaan Suomen kehityspolitiikan ihmisoikeusvaikutuksia tai läpileikkaavuuden toteutumista koskeva arvio perustui Suomen kumppanimaiden sekä kansainvälisten järjestöjen kanssa tehdyn toiminnan seurantaan. Ulkoasiainministeriö on teettänyt selvityksiä muun muassa ihmisoikeuskysymysten huomioon ottamisesta kahdenvälisessä yhteistyössä sekä edustustojen paikallisen yhteistyön määrärahan käytössä. Yliopistotutkijoiden kanssa on tuotettu taustaineistoa kehityspolitiikan ihmisoikeusvaikutusten mittaamistapojen kehittämiseksi.

Ihmisoikeuksien asema kehityspolitiikan keskeisenä periaatteena, päämääränä ja läpileikkaavana teemana edellyttää näiden kysymysten johdonmukaista huomioon ottamista toiminnan tavoitteiden yleisessä suunnittelussa ja toimeenpanossa. Tämän lisäksi tarvitaan erityisesti ihmisoikeuksien parantamiseen tähtäävien toimien toteuttamista siten, että ne täydentävät ja liittyvät kiinteästi muuhun Suomen toimintaan. Arvioinnin mukaan ihmisoikeustoiminnot olivat osin erillään aktiviteeteista, joihin valtaosa Suomen antamasta tuesta on kohdennettu.

Länsi-Balkanin maissa avun pääsisällön ovat muodostaneet opetusalan reformit, mukaan lukien erityisopetus, sekä demokratian ja ihmisoikeuksien edistäminen. Suomen tukemien kahdenvälisen hankkeiden avulla on onnistuttu saattamaan alkuun erityisopetuksen strateginen työ, jonka tarkoituksena on integroida oppimisvaikeuksista kärsivät lapset osaksi valtakunnallisia opetussuunnitelmia. Vammaisten lasten koulunkäyntimahdollisuudet esimerkiksi Kosovossa ovat parantuneet merkittävästi Suomen tuen ansiosta. Toinen vaikuttavuudeltaan mainittava hanke on ollut vammaisten palveluiden ja strategisen vaikuttamistyön tukeminen Kosovossa.

Suomen ja Latinalaisen Amerikan kehityspankin välisen kumppanuusrahaston prioriteettiteemoja ovat sosiaalinen kehitys ja vammaisten oikeudet.

Evaluoinnissa annettiin kattava kuvaus vammaisia tukevasta kehitysyhteistyöstä. Vuodesta 1991 lähtien Suomen hallitus on kanavoinut vammaisiin kohdistuvaan kehitysyhteistyöhön yhteensä noin 62 miljoonaa euroa, ja tämä on noin viisi prosenttia kaikesta Suomen kehitysyhteistyörahoituksesta. Noin 70 prosenttia tästä tuesta on kanavoitu suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta, mikä poikkesi selvästi muusta Suomen kehitysyhteistyöhön myönnetystä tuesta.

Suurin osa tarkastelluista 115 hankkeesta oli pieniä. Usein niissä toimi kumppanina yhteistyömaan paikallinen kansalaisjärjestö tai laitos. Kuudessa hankkeessa oli kyse hallitusten kahdenvälisestä yhteistyöstä. Suomi on vain harvoin sisällyttänyt vammaisnäkökulman monenkeskiseen yhteistyöhönsä.

Suomen kehitysyhteistyön poliittisten linjausten muutoksen tarpeen arvioimiseksi evaluoinnissa selvitettiin Tansanian ja Sambian yleistä tilannetta vammaiskysymyksissä. Selvitys osoitti muun muassa sen, ettei vammaisia ollut sisällytetty kansallisiin kehitysohjelmiin, kuten köyhyyden vähentämisohjelmiin tai sektoriohjelmiin yleensä. Maanlaajuinen perustieto oli lähes olematonta ja kansallinen lainsäädäntö vanhentunutta. Hallinnolliset rakenteet vammaiskysymysten hoitamiseksi olivat heikkoja, eivätkä rahoittajat olleet kiinnittäneet niiden vahvistamiseen riittävästi huomiota. Vammaisten oikeuksien yleinen kehittäminen näissä maissa ei ollut erityisesti kenenkään vastuulla. Suomen, yhdessä muiden avunantajien kanssa, tulisi yksittäisten ja usein erillisten tukimuotojen sijaan kehittää kehitysyhteistyötään niin, että vammaiset sisällytettäisiin valtavirtaohjelmiin.

Evaluoinnin tulokset osoittivat selvästi muutoksen tarpeen Suomen kehitysyhteistyön poliittisissa ja strategisissa linjauksissa sekä itse toiminnassa vammaiskysymyksissä.

Johtopäätöksiä ja suosituksia tehtiin useilla eri tasoilla. Vammaisten tukeminen oli jätetty pääasiassa kansalaisjärjestöjen vastuulle. Vammaiskysymykset ovat kuitenkin YK:n tunnustamia ja olennainen osa ihmisoikeuksia, sosiaalista kehitystä ja köyhyyden vähentämistä. Tämän tulisi näkyä myös Suomen kehitysyhteistyössä. Tämän vuoksi esitettiin, että

- vammaisten tuesta kehitysyhteistyössä annetaan selkeitä poliittisia linjauksia

²⁰ *Label us Able, a pro-active evaluation of Finnish development co-operation from the disability perspective, Helsinki 2003.*

- tehdään strateginen päätös vammaisnäkökulman sisällyttämisestä laaja-alaisena teemana kaikkiin kehitysyhteistyötoimintoihin
- hyödynnetään mahdollisuus aktiiviseen vammaisasioiden tukemiseen kansainvälisessä kehityspolitiikassa osana monenkeskistä kehitysyhteistyötä
- tuetaan erilaisten kehitysyhteistyön kanavien käyttöä vammaisten tueksi suunnatussa kehitysyhteistyössä niin, että turvataan vammaisia hyödyttävä riittävä kahdenkeskinen ja aktiivinen monenkeskinen yhteistyö ja humanitaarinen apu.

Lisäksi evaluoinnin johtopäätöksissä todettiin, että kaikkien toimijoiden, eli ulkoasiainministeriön, asiantuntijoiden ja konsulttien, yhteistyömaiden virkamiesten sekä kotimaan ja yhteistyömaiden kansalaisjärjestöjen osamisen kehittäminen on olennaista ja tarpeellista.

Vammaiskysymysten huomioon ottaminen Suomen nykyisessä kehitysyhteistyössä

Vammaisten aseman huomioon ottamista arvioitiin tarkastuksessa kehityspoliittisen osaston asiasta laatiman selvityksen perusteella. Selvityksen mukaan ulkoasiainhallinnosta on vaikeaa löytää yhtä ja yhtäpitävää määritelmää vammaisuudesta, johon liittyviä kysymyksiä tulisi kehitysyhteistyössä valtavirtaistaa. Vammaisten lisäksi samaan syrjittyjen ryhmään kuuluvat lapset, etniset ryhmät ja alkuperäiskansat huolimatta niiden erilisistä luonteista ja tarpeista. Evaluointiraportissa suositeltua vammaisstrategiaa ei ole tehty. Luonnos vammaisstrategiaksi on vuodelta 2003. Sen keskeisenä kohtana on sitoutuminen vammaisten ihmisten oikeuksien ja tasavertaisten osallistumismahdollisuuksien edistämiseen ihmisoikeuskeskyyksensä.

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisella osastolla ei ole erityistä neuvonantajaa vammaiskysymyksille. Osaston toimialapolitiikan yksikön sosiaalipoliittinen neuvonantaja, ihmisoikeusneuvonantaja ja opetusalan neuvonantaja käyttävät jokainen työajastaan 5–10 prosenttia vammaiskysymyksille. Lisäksi vammaiskysymyksiä käsitellään jonkin verran myös kansalaisjärjestöyksikössä.

Ulkoasiainministeriö on tilannut vammaiskysymyksiin liittyviä asiantuntijapalveluita vammaisjärjestöjen kehitysyhteistyöyhdistys FIDIDA ry:ltä. Vuodesta 2004 vuoteen 2006 on ollut käynnissä pilottihanke, jossa FIDIDA on toiminut muun muassa lausunnonantajana ministeriöltä tukea anovien kansalaisjärjestöjen vammaishankkeissa. Lausuntojen antamisen lisäksi yhdistys kehittää vammaishankkeiden kriteerejä, seuraa niitä ja

tarkastaa järjestöjen vuosiraportteja. FIDIDA jatkaa vammaishankkeiden tukipalvelujen tuottamista vuosina 2007–2008.

Selvityksen mukaan erityisten vammaishankkeiden ohella vammaisten aseman edistämisen tulisi heijastua kaikista muistakin kehitysyhteistyön muodoista ja toiminnoista. Ministeriön sisäisenä haasteena on, kuinka virkamiesten tietoisuuteen, tiedostavuuteen ja asenteisiin voitaisiin vaikuttaa siten, että vammaiskysymykset todella valtavirtaistuisivat Suomen kehitysyhteistyössä. Ulkoasiainhallinnon henkilökunnalla tulisi olla nykyistä parempi mahdollisuus kouluttautua ja kehittää tietojaan ja osaamistaan vammaisasioissa.

Pelkkä vammaiskysymyksiin liittyvien tavoitteiden asettaminen ja niiden toistaminen ei riitä. Tämän lisäksi tarvitaan indikaattoreita, joilla voidaan mitata, kuinka asioissa on edistytty.

Suomi on ollut kansainvälisesti luotettava ja arvostettu toimija "vammainen ja kehitys" -teeman parissa varsin vähäisestä varojen käytöstä huolimatta. Osaltaan tämä johtuu siitä, että muut avunantajamaat ovat tehneet Suomea vähemmän asioita vammaisten hyväksi. Vammaisasioihin käytettyjen varojen määrä ei vastaa sitä painoarvoa, joka teemalle vuoden 2004 kehityspoliittisessa ohjelmassa annettiin. Viimeisen viiden vuoden aikana vammaisrahoituksen määrä ei ole juuri kasvanut, ja siten vammaisten oikeuksien edistäminen on ollut vaarassa marginalisoitua. Opetussektorilla ja varsinkin siihen kuuluvalla erityisopetuksen alueella on kuitenkin tapahtunut edistystä evaluointiraportin asettamien tavoitteiden mukaisesti.

Vammaishankkeiden maksatuksista on lähes mahdotonta saada kattavaa kuvaa, mikä johtuu ministeriön tilastojärjestelmien fragmentaarisuudesta ja vaihtelevista merkintätavoista sekä vammaisaspektin identifioimisen haasteellisuudesta. Vammaiskysymysten rooli ja relevanssi vaihtelevat hanke- ja yhteistyökohteen mukaan.

Vammaishankkeisiin suunnattu kahdenvälinen tuki oli vuonna 2006 noin 4,7 miljoonaa euroa. Yhteensä 8 hankkeesta 2 oli varsinaisia vammaisspesifisiä hankkeita, ja niille maksettu tuki oli runsaat 408 000 euroa. Loput 6 olivat opetussektorin hankkeita, joissa pääpaino on erityis- ja inklusiivisessa opetuksessa. Näille hankkeille maksettu tuki oli noin 4,3 miljoonaa euroa.

Kansalaisjärjestöjen kautta vammaishankkeille suunnattu tuki oli vuonna 2006 yhteensä noin 3,2 miljoonaa euroa. Kaksikymmentä suomalaista kansalaisjärjestöä toteutti yli 50 vammaisen aseman parantamiseen tähtäävää hanketta ympäri maailmaa. Tätä toimintaa avustettiin 2,1 miljoonalla eurolla. Vammaisten auttamiseen erikoistunutta Abilis-säätiötä tuettiin 1,05 miljoonalla eurolla. Säätiö rahoittaa kehitysmaissa toimivien kumppanuusjärjestöjensä kautta paikallisten kansalaisjärjestöjen toteutta-

mia vammaishankkeita. Lisäksi Disabled People's International -nimiselle kansainväliselle kansalaisjärjestölle myönnettiin tukea 50 000 euroa.

Paikallisen yhteistyön määrärahasta käytettiin vammaisten aseman parantamiseen vuonna 2006 yhteensä noin 790 000 euroa. Vammaishankkeita oli käynnissä 12 maassa.

Monenkeskisten kanavien kautta Suomi on vaikuttanut vammaisten ihmisten oikeuksien parantamiseen muutamilla strategisilla toimenpiteillä. Tuen kokonaismäärää on hyvin vaikea arvioida. Merkittävin tuen saaja vuonna 2006 oli Maailmanpankin ESSD-rahasto²¹, johon vuonna 2006 maksettiin 1,5 miljoonaa euroa. Globaalia vammaiskumppanuutta tuettiin 100 000 eurolla.

3.4 Suomen vaikuttaminen monenkeskisessä ja EY-yhteistyössä

Vuoden 2004 kehityspoliittisen ohjelman mukaan monenvälisessä kehitysyhteistyössä Suomen vaikuttavuus määräytyy rahoitustason lisäksi määrätietoisesta ja priorisoidun vaikuttamistyön perusteella. Suomi tehostaa vaikuttamistaan johdonmukaisemmalla toiminnalla YK:n operatiivisissa kehitysjärjestöissä, erityisjärjestöissä, alueellisissa järjestöissä, kehitysrahoituslaitoksissa sekä kansainvälisten sopimusjärjestelmien hallintoelimissä. Ulkoasiainministeriö laatii tätä koskevat toimintaohjelmat vuoden 2004 aikana.

Toimintaohjelmat, joita myös kutsutaan järjestölinjauksiksi, on laadittu pääosin vuoden 2006 aikana. Ohjelmat ovat sisällöltään keskenään vertailukelpoisia. Niistä ilmenevät

- järjestön perustiedot
- mandaatti/tehtävät sekä järjestön vahvuudet/heikkoudet
- vuosituhattavoitteiden toteutuminen ja yhteistyö muiden toimijoiden, erityisesti EU:n kanssa
- Suomen painopisteet ja muutostavoitteet sekä Suomen vaikutusmahdollisuudet
- järjestön rahoitus ja lisärahoitustarpeet sekä järjestön toiminnan tuloksellisuuden arviointi.

Linjaukset on hyväksytty ministeriön kehityspoliittisessa ohjausryhmässä. Ohjausryhmästä on kerrottu enemmän jäljempänä luvussa 3.6.

²¹ *European Society for Social Research on Drugs.*

3.4.1 YK:n väestörahassto UNFPA

Politiikkatason vaikuttaminen ja läpileikkaavien teemojen edistäminen

Sukupuolten välinen tasa-arvo (gender) on UNFPAn voimassa olevan toimintastrategian²² ja johtokunnassa juuri hyväksytyyn toimintastrategian²³ painopistealoja. Suurin osa rahaston toiminnasta liittyy seksuaali- ja lisääntymisterveyteen, joten naisten ja tyttöjen aseman huomioiminen on toiminnan ytimessä. Rahasto kiinnittää huomiota myös miesten asemaan ja miesten asenteiden merkitykseen. Toisella päätoimialalla, väestöpolitiikka mukaan lukien väestölaskenta, UNFPA kiinnittää huomiota myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon. Järjestöllä on ohjelmia noin 140 maassa.

Suomi on määrätietoisesti pitänyt tasa-arvoa esillä johtokuntatyöskentelyssä²⁴ ja vierailujen yhteydessä.

UNFPA toimii myös pakolaisleireillä ja hätätilanteissa. Tässä yhteydessä ja toiminnassaan hiv/aidsin ehkäisyssä rahasto huomioi myös haavoittuvat ryhmät. YK:n hiv/aids-ohjelman (UNAIDS) tukijana UNFPA toimii hiv-positiivisten leimautumisen ehkäisemiseksi.

Ympäristön painoarvo on noussut aiempaa keskeisempään asemaan myös UNFPAn toiminnassa. Tämä käy ilmi muun muassa järjestön julkaisemasta vuoden 2007 väestöraportista, jonka teemana on kaupungistuminen ja siihen liittyvät ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset haasteet.²⁵

Tasa-arvokysymykset ja haavoittuvat ryhmät on huomioitu UNFPAn kaikissa maaohjelmissa. Maaohjelmat laaditaan yhteistyömaiden hallitusten prioriteettien mukaan. UNFPAn henkilöstö- ja taloudelliset resurssit ovat maatasolla rajalliset. Maatason palvelun parantamiseksi järjestön johtokunta on päättänyt alueellistamishankkeesta, joka siirtää asiantuntijoita päämajasta alueellisiin keskuksiin.

UNFPA laatii säännöllisesti julkisia raportteja ja evaluointeja toiminnastaan. Järjestö toimii läheisessä yhteistyössä kumppanimaiden hallitusten kanssa, joten sen saavutusten arvioiminen erillään muista toimijoista on vaikeaa.

²² *Multi-Year Financial Framework 2004–2007.*

²³ *Strategic Plan 2008–2011.*

²⁴ *UNDP/UNFPA:n yhteisen johtokunnan kahdessa sääntömääräisessä kokouksessa ja vuosikokouksessa, joka ei työskentelytavoiltaan eroa johtokunnan muista kokouksista.*

²⁵ *State of the World Population 2007, Unleashing the Potential of Urban Growth.*

Läpileikkaavat teemat Suomen ja UNFPAn kahdenvälisessä yhteistyössä

Suomi on antanut temaattista tukea UNFPAn nuorisotoimintaan, muun muassa nuorisostrategian kehittämiseen. Strategia keskittyy ennen kaikkea tyttöjen ja nuorten naisten aseman parantamiseen. Suomi on myös tukenut järjestön toimintaa ehkäisyvälineturvallisuuden kehittämiseksi. Tässäkin toiminnassa tasa-arvonäkökulma on keskeisellä sijalla. Ehkäisyvälineiden käyttö vähentää ei-toivottujen raskauksien ja sukupuolitautilapausten määrää. Ongelmana on kuitenkin ehkäisyvälineiden heikko saatavuus.

3.4.2 YK:n kehitysrahasto UNDP

Politiikkatason vaikuttaminen ja läpileikkaavien teemojen edistäminen

Läpileikkaavista teemoista sukupuolten välinen tasa-arvo on ollut erityisen ajankohtainen asia rahaston johtokunnassa. Suomi toimi aktiivisesti johtokunnassa vuonna 2006, kun järjestön tasa-arvoevaluointi oli suoritettu ja järjestölle laadittiin uusi tasa-arvo-ohjelma. Myös uuden vuosille 2008–2011 ulottuvan strategian suunnittelussa Suomi on aktiivisesti pitänyt asiaa esillä johtokunnan virallisissa ja epävirallisissa kokouksissa.

Ympäristö kuuluu UNDP:n vanhan toimintasuunnitelman²⁶ ja juuri hyväksytyyn uuden strategian painopistealoihin. Järjestö tekee maatasolla yhteistyötä UNEPin kanssa, jolla on heikko läsnäolo kentällä. UNDP on suuntaamassa yhä enemmän huomiota ilmastomuutoksen aiheuttamiin haasteisiin. UNDP pyrkii muun muassa kasvattamaan kehitysmaiden viranomaisten alan suunnittelukapasiteettia. Järjestöllä on myös ensisijainen vastuu luonnonkatastrofien hoitamisesta. UNDP on myös tärkeä GEFin hankkeiden toteuttaja.

Helposti syrjäytyviin ryhmiin kiinnitetään paljon huomiota kriisien ennaltaehkäisyssä ja niiden jälkihoidossa. Tämä kuuluu myös järjestön painopistealueisiin. Helposti syrjäytyvät ryhmät ovat myös keskeisesti esillä hiv/aids-työssä. UNDP kuuluu UNAIDSin yhteisrahoittajiin. UNAIDSin päätösten toteutuksen seuraamiseen Suomi on osallistunut aktiivisesti sekä UNDP:n että UNFPAn johtokuntatyöhön. Tällöin myös tasa-arvonäkökulma on ollut keskeisesti esillä.

Järjestö laatii paljon omaan toimintaansa liittyviä julkisia raportteja ja evaluointeja. UNDP on YK-järjestelmässä vastuussa myös vuosituhattavoitteiden toteuttamisen edistämisestä ja niiden seurannasta. Tämän vuok-

²⁶ *Multi-Year Financial Framework, MYFF 2004–2007.*

si järjestö julkaisee maakohtaisia raportteja, joissa on käytetty vuosituhtavoitteiden seurannassa YK-järjestelmässä sovittuja indikaattoreita.

Suomi on pitänyt esillä tasa-arvon edistämistä ja ympäristökysymyksiä, esimerkiksi 19.7.2007 pidetyn johtokunnan kokouksen Suomen edustajan puheenvuorossa.

Suomi tekee UNDP:n kanssa yhteistyötä Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan aavikoitumisen estämisessä.

3.4.3 Afrikan kehityspankki AfDB

Politiikkatason vaikuttaminen ja läpileikkaavien teemojen edistäminen

Pankin strategia sisältää läpileikkaavat teemat mukaan lukien tasa-arvo, kestävä kehitys (ympäristö) ja ihmisoikeudet. Teemat on edelleen valtavirtaistettu maastrategioihin, ohjeistukseen ja ohjelmiin. Suomen äänestysryhmä, johon kuuluvat Intia, Norja, Ruotsi, Suomi, Sveitsi ja Tanska, seuraa ja vaikuttaa kiinteästi niiden toteutumiseen. Esimerkiksi Suomen johtokuntaedustajan vuosiraportissa on erillisenä osana tarkasteltu läpileikkaavia teemoja. Ympäristökysymykset ja erityisesti ilmastonmuutos ovat nousemassa tärkeäksi teemaksi pankin toiminnassa.

Pankin johtokuntatyöskentelyssä,²⁷ vuosikokouksessa ja lisärahoitusneuvotteluissa sekä muissa pankin ja Suomen edustajien tapaamisissa on johdonmukaisesti nostettu esille läpileikkaavia teemoja, viimeisen vuoden aikana erityisesti ilmastonmuutokseen liittyviä asioita.

Vuosituhtavoitteiden tultua määriteltyksi otettiin ne keskeisiksi tavoitteiksi sitä seuranneissa Afrikan kehitysrahaston (AfDF) lisärahoitusneuvotteluissa. Ne ovat siitä lähtien olleet keskeisinä tavoitteina pankkiryhmän toiminnassa ja samoin lisärahoitusneuvotteluissa, jotka käydään kolmen vuoden välein. Neuvottelujen lopputuloksista laadittava tiivistelmä sisältää listauksen keskeisimmistä läpileikkaavista teemoista kysymyksessä olevalla rahoituskaudella.

Läpileikkaavien teemojen edistämistä ei aina ole yksityiskohtaisesti kirjattu rahastoa koskeviin neuvottelumandaatteihin tai neuvottelujen kulusta laadittuihin raportteihin. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö niitä pyritäisi edistämään.

Suomen mandaatissa AfDF:n viimeisimpiin lisärahoitusneuvotteluihin on Suomen tavoitteeksi määritelty kuusi asiakohtaa, joista yhdessä ympäristönäkökohdat ovat vahvasti esillä:

²⁷ Johtokunta kokoontuu viikoittain.

- Suomi tukee rahaston toimintaa köyhimpien maiden energiansaataavuuden turvaamiseksi sekä niiden tukemista sopeutumisessa ilmastomuutoksen seurauksiin (adaptation). On tärkeää edistää energiatehokkuutta ja omavaraisuuden kohentamista muun muassa uusiutuvaan ja päästöttömään energiaan perustuvien teknologioiden avulla sekä toisaalta myös tukea metsien kestäväää käyttöä kehitysmaissa ja erityisesti painottaa ohjelmia, joissa korostetaan metsien roolia hiilinieluna ja ehkäistään metsien häviämistä.

Lisärahoitusneuvotteluissa määriteltyjen tavoitteiden toteutumista arvioidaan muun muassa väliarviointiraporteissa, jotka pankki tuottaa kultakin lisärahoituskaudelta. Varsinaisia indikaattoreita on vaikea määritellä, mutta kansainväliset rahoituslaitokset pyrkivät yhteisessä työryhmässään kehittämään entistä parempia keinoja lisätä mitattavuutta. AfDB osallistuu tähän työhön.

3.5 EU-yhteistyö

Politiikkatason vaikuttaminen ja läpileikkaavien teemojen edistäminen

Suomi on osallistunut EU:n vuonna 2005 laatiman kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen²⁸ laadintaan (2006/c 46/01) ja vaikuttanut siihen, että yhteisön avun läpileikkaaviksi teemoiksi kirjattiin kappaleessa 101 ihmisoikeudet, sukupuolten tasa-arvo, demokratian, hyvän hallintotavan ja lasten oikeuksien edistäminen, ympäristön kestävyys sekä hiv/aidsin torjunta. Ilman Suomen panosta hiv/aidsin torjuntaa ei olisi todennäköisesti kirjattu tekstiin. Kun vuonna 2006 Suomen puheenjohtajuuskaudella neuvoteltiin kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä (DCI), Suomi piti tärkeänä sitä, että eurooppalaisen konsensuksen keskeinen rooli politiikan ohjaajana kirjataan selkeästi asetustekstiin. DCI:n johdanto-osassa on selkeästi viittaus siihen, että eurooppalainen konsensus ohjaa kehitysavun ja yhteistyöstrategioiden suunnittelua ja täytäntöönpanoa.

Vuosittain laadittavassa yhteisön kehityspolitiikan ja ulkoisen avun vuosiraportissa on erillinen luku temaattisista aiheista ja läpileikkaavista teemoista. Suomi on osallistunut aktiivisesti neuvostossa käytyyn keskusteluun vuosiraportista. Neuvoston raporttia koskevissa päätelmissä on vuonna 2007 kiinnitetty huomiota siihen, että komission tulisi parantaa

²⁸ *Eurooppalainen konsensus on Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission hyväksymä politiikkadokumentti.*

raportointiaan läpileikkaavista teemoista ja niiden sisällyttämisestä kaikkiin ulkoisen avun instrumentteihin.

Suomi on nostanut läpileikkaavia teemoja esille DCI-komiteassa. Se, miten kattavasti komissio on näkökannat huomionut, saattaa vaihdella eri strategioissa. Tämän asian seuranta kuuluu myös alueosastoille.

Koska keskeiset EU-politiikkadokumentit edellyttävät läpileikkaavien teemojen edistämistä, tämän asian seuraaminen edellyttää komission maastrategioiden sisältöön vaikuttamista ennen kaikkea maatasolla mutta myös siinä vaiheessa, kun maastrategioita käsitellään komissiossa, sekä strategioiden toimeenpanon seuranta. Ministeriössä tämä vastuu kuuluu myös edustustoille ja alueosastoille.

3.6 Kehitysyhteistyön suunnittelu, ohjaus, tietojärjestelmät ja raportointi

Ulkoasiainministeriön työjärjestyksen mukaan kehitysyhteistyötä koskeva kokonaissuunnittelu ja seuranta, toiminta- ja taloussuunnittelu, talousarvion valmistelu, taloushallinto sekä tilastointi ja raportointi kuuluvat kehityspoliittisen osaston tehtäviin.

Suunnittelu

Toiminta- ja taloussuunnittelussa tavoitteenasettelun lähtökohtina ovat

- ulkoasiainministeriön neljä strategista tavoitetta, joita ovat
 1. vaikutusvaltainen Suomi kansainvälisessä yhteisössä
 2. turvallisuutta luova kansainvälinen yhteisö
 3. oikeudenmukainen maailma
 4. menestyvä Suomi
- YK:n vuosituhatjulistuksen päämäärien edistäminen kehityspoliitiikan yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina
- Pariisin julistuksen edistäminen kehityspoliitiikan toiminnallisina tulostavoitteina.

Varsinainen kehitysyhteistyön momentti jakautuu yhdeksään käyttösuunnitelmakeitoon, joita ovat

- monenkeskinen kehitysyhteistyö
- maa- ja aluekohtainen kehitysyhteistyö
- Euroopan kehitysrahasto

- maittain kohdentamaton kehitysyhteistyö
- humanitaarinen apu
- kehitysyhteistyön suunnittelu ja tukitoiminnot sekä kehityspoliittinen tiedotus
- kehitysyhteistyön evaluointi ja sisäinen tarkastus
- tuki kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyölle
- korkotuki.

Momentti ei siten ole rakenteeltaan temaattinen, eikä määrärahajakoa tehdä temaattisen jaon mukaisesti. Toiminnan ja talouden suunnittelussa voidaan kuitenkin tehdä kehityspoliittisen ohjelman mukaisia temaattisia painotuksia olemassa olevien käyttösuunnitelmien sisällä.

Tarkastuksessa havaittiin, että kehityspoliittisessa suunnittelussa ei ole toistaiseksi asetettu teemakohtaisia rahallisia jakoperusteita.

Ohjaus

Ministeriön kehityspoliittinen ohjausryhmä käsittelee valmistelevasti kehityspolitiikkaan ja kehitysyhteistyöhön liittyvät laajat ja periaatteelliset asiakokonaisuudet. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimii kehityspoliittisen osaston päällikkö, ja siinä ovat jäseninä kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavien osastojen päälliköt. Ohjausryhmässä käsitellään muun muassa monenkeskisissä järjestöissä käytävien kokouksien Suomen neuvottelumandaatteja, järjestölinjauksia ja monenkeskisille järjestöille maksettavia yleisavustuksia.

Kehitysyhteistyön laaturyhmä käsittelee kehitysyhteistyöhankkeiden ja -ohjelmien sekä muiden rahoitettaviksi valmisteltavien toimien suunnitelmat ennen rahoitusesityksen tekemistä.

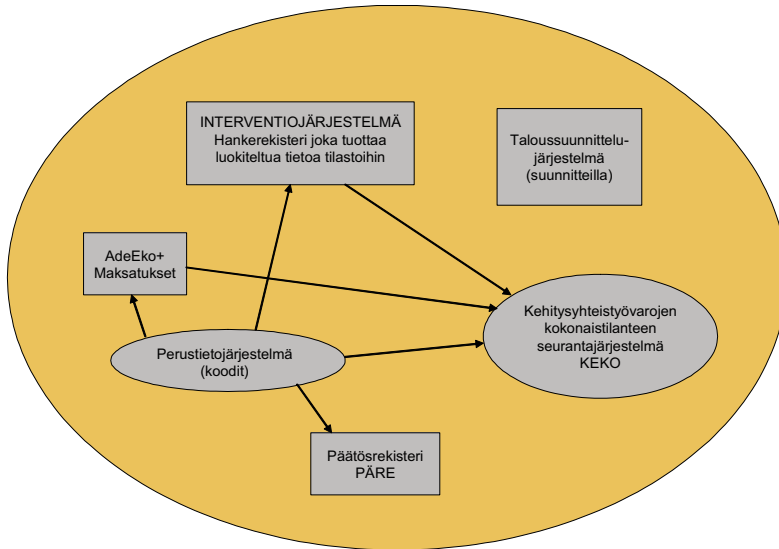
Laaturyhmän tavoitteena on varmistaa toimien yhdenmukaisuus hallituksen vahvistaman kehityspolitiikan kanssa. Laaturyhmä antaa suosituksensa tai muun palautteen suunnitelmalle.

Laaturyhmän puheenjohtajana toimii kehityspoliittisen osaston apulaisosastopäällikkö. Jäseninä ovat kehitysyhteistyön operatiivisesta toteutuksesta vastaavien osastojen nimeämien edustajien lisäksi kehityspoliittisen osaston nimeämät kolme edustajaa sekä niiden muiden osastojen nimeämät edustajat, joiden osallistumisen laaturyhmä asian luonteen vuoksi katsoo tarpeelliseksi.

Hankesuunnitelmaa käsitellessään laaturyhmän käytettävissä on yleensä ministeriön alan neuvonantajilta ja asiantuntijoilta pyydetyt lausunnot. Ennen suunnitelman viemistä laaturyhmän käsittelyyn tulee hanketiedot merkitä interventiojärjestelmään.

Laaturyhmässä käsiteltyjen tarkastuksen kohteena olleiden hankkeiden ja ohjelmien pöytäkirjoista tai esittelyaineistosta ei ilmene, millä tavalla laaturyhmä on varmistanut läpileikkaavien teemojen huomioon ottamisen hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa.

Tietojärjestelmät



KUVIO 1. Kehitysyhteistyön tietojärjestelmät.

Kehitysyhteistyön läpileikkaavien teemojen seurannan, tilastoinnin ja raportoinnin keskeisenä perustana on interventiojärjestelmä. Se sisältää tietoa hankkeiden kehityspoliittista tavoitteista, kuten niiden tasa-arvo- ja ympäristötavoitteista. Tavoitteiden kirjaaminen järjestelmään perustuu merkkajärjestelmän käyttöön. Tietoja tarvitaan muun muassa varojen suuntaamiseksi kehityspoliittisten tavoitteiden edellyttämällä tavalla. Järjestelmän tiedot ovat epäyhtenäiset ja sisällöltään puutteelliset. Paras tietosisältö on hallitusten välisistä kahdenvälisistä hankkeista. Kansalaisjärjestöhankkeita, paikallisen yhteistyön määrärahan hankkeita ja monenkeskistä tukea koskevat tiedot ovat järjestelmässä suppeammassa muodossa, mikä johtuu muun muassa järjestelmän teknisistä puutteista. Koska riittävän tarkkoja ja kattavia hankekohtaisia tietoja ei ole käytettävissä, joudutaan kehityspoliittisella osastolla tekemään paljon manuaalista työtä, jotta kehitysyhteistyön seurannan ja raportoinnin tietotarpeisiin voitaisiin edes kohtuullisessa määrin vastata.

Raportointi

Läpileikkaavia teemoja on käsitelty kehityspoliittisen ohjelman vuosi-arvioinneissa, ja näistä on ohjelmakauden 2004–2006 arviointi annettu eduskunnalle. Ulkoasiainministeriön tuloksellisuusraportoinnissa tai kehitysyhteistyökertomuksessa eduskunnalle läpileikkaavia teemoja ei ole käsitelty.

3.7 Läpileikkaavat teemat Suomen ja Tansanian välisessä kehitysyhteistyössä

3.7.1 Tansaniasta ja sen yleisestä kehityksestä²⁹

Tansania on itäisessä Afrikassa sijaitseva liittovaltio, joka muodostuu Manner-Tansaniasta ja Sansibarista. Liittovaltiolla on yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, presidentti ja parlamentti. Sansibarilla on lisäksi oma presidentti, hallitus ja edustajainhuone. Sansibarin oma perustuslaki takaa sille päätäntävällän sisäpoliittisissa asioissa.

Maailman köyhimpiin maihin kuuluvan Tansanian talous on viime aikoina kasvanut hyvin. Vuosina 2000–2006 kasvu oli yksi parhaita Saharan eteläpuolisessa Afrikassa, keskimäärin 5,8 prosenttia vuodessa.

Lapsikuolleisuus on vähentynyt selvästi, ja yli 95 prosenttia 7–13-vuotiaista lapsista käy koulua. Köyhyys on vähentynyt etenkin kaupungeissa. Yli 70 prosenttia tansanialaisista elää kuitenkin edelleen alle kahdella dollarilla päivässä.

Tuloksia köyhyysvähentämisessä saavutetaan vähitellen. Talouskasvun jatkuminen vahvana on tärkeää erityisesti niillä aloilla, joilla köyhät ihmiset toimivat tai voivat työllistyä. Talouden kasvun pitäisi rakentua erityisesti maaseudun elinkeinoihin, sillä 80 prosenttia Tansanian köyhistä asuu maaseudulla.

²⁹ Lähde: Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2006. Suomen ja Tansanian väliset yhteistyöneuvottelut, taustamuistio 16.2.2005.

TAULUKKO 3. Keskeisiä lukuja Tansaniasta ja sen kehityksestä.

Pinta-ala	945 090 km ²
Asukasluku	39,0 miljoonaa
Väestönkasvu (2005–2010)	1,8 %
Elinikäodote (2004)	45,9 vuotta
BKT/asukas (2004)	320 USD
Virallinen kehitysapu (2004)	16,1 % BKT:sta
Koulun aloittajat (2004)	86 % kouluikäisistä
Naisia kansanedustajista (2006)	30,4 %
Alle 5-vuotiaiden kuolleisuus (2004)	126/1 000 elävänä syntynyttä
Äitikuolleisuus (2000)	1 500/100 000 elävänä syntynyttä
Hiv-tartunnan saaneita, 15–49-vuotiaat (2005)	6,5 %
Ilman puhdasta vettä (2004)	38 % väestöstä
Internetin käyttäjiä (2004)	9/1 000 asukasta

3.7.2 Vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta

Vuosituhatjulistuksen kehityspäämäärien saavuttamista seurataan YK:ssa ja maakohtaisesti kerätyn seurantatiedon pohjalta. Tansaniassa on valmistunut vuonna 2006 vuosituhattavoitteiden edistymisraportti.³⁰ Suomen Tansanian suurlähetystön näkemyksen mukaan kehitystavoitteista vaikeimmin saavutettavissa ovat tuloköyhyyden ja äitikuolleisuuden vähentäminen sekä alle viisivuotiaiden pituustavoite. Näitä tavoitteita ei todennäköisesti tulla saavuttamaan. Tuloköyhyyden vähentymisestä saadaan uutta tietoa vuoden 2007 lopussa uuden kotitalousselvityksen valmistuttua. Edellinen selvitys on vuodelta 2002. Vuosituhattavoitteiden edistymisen seuranta on haitannut ajantasaisen tilastotiedon puute tai seurantatiedon puuttuminen kokonaan.

Ulkoasiainministeriön vuoden 2008 talousarvioesitykseen on sisällytetty suuntaa antava arvio vuosituhattavoitteiden kehittymisestä ja niiden saavuttamismahdollisuuksista Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa. (Taulukko 4.)

³⁰ *MDG Progress Report.*

TAULUKKO 4. Vuosituhattavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta Tansaniassa.

MDG-tavoite	Arvio toteutumisesta ³¹
1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen	c
2. Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille	a
3. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisen aseman parantaminen	a
4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen	a
5. Odottavien äitien terveydentilan parantaminen	b
6. Hiv/aidsin, malarian ja muiden tautien vastainen taistelu	c
7. Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen	b
8. Globaalin kumppanuuden luominen kehitykselle	d

3.7.3 Suomen ja Tansanian kehitysyhteistyöstä

Suomi ja Tansania ovat tehneet kehitysyhteistyötä 1970-luvulta lähtien. Nykyisin Suomi tukee Tansanian köyhyyden vähentämishjelman toteutusta budjetti-, ohjelma- ja hanketuella sekä kansalaisyhteiskunnan kautta. Tärkeimmät yhteistyöalat ovat opetus, metsä, ympäristö ja hyvä hallinto. Vuonna 2006 Suomen kahdenvälinen hanke- ja ohjelmakohtainen apu Tansanialle oli noin 20,4 miljoonaa euroa.

Tansania on hyväksynyt ja ratifioinut kaikki keskeiset sukupuolten tasa-arvon edistämiseen ja naisen aseman parantamiseen tähtäävät kansainväliset sopimukset sekä keskeisimmät ympäristösopimukset. Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen se on hyväksynyt, mutta sopimusta ei ole vielä ratifioitu maan parlamentissa.

Suomen ja Tansanian väliset yhteistyöneuvottelut pidettiin viimeksi vuonna 2005. Läpileikkaavat teemat eivät silloin olleet neuvotte-
lujen agendalla.

³¹ Arvio tavoitteen toteutumisesta a) todennäköinen, b) mahdollinen, c) epätodennäköinen, d) ei seurantatietoa.

3.7.4 Yleinen budjettituki

Budjettitukiohjeistus

Ulkoasiainministeriön ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaan varten Suomen kehitysyhteistyössä ovat vuodelta 2004. Ohje sisältää myös joitakin kohtia läpileikkaavien teemojen huomioon ottamisesta.

Budjettituen ensisijaisena tavoitteena on vähentää laajamittaista köyhyyttä yhteistyömaassa. Köyhyyden tilan seuranta edellyttää köyhyyden kaikkien ulottuvuuksien seurantaan. Köyhyyden vähentämisen strategian toimeenpanon edistymistä seurataan yhteisesti sovitun suoriutumiskehikon (PAF) avulla. Keskeisiä esille nostettavia kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat:

- Vahvistuvatko köyhien ihmisten oikeudet ja osallistumismahdollisuudet, mukaan lukien vammaiset ja muut haavoittuvat väestöryhmät? Paranevatko köyhien ihmisten ravintoturva, terveys ja mahdollisuudet käydä koulua?
- Vahvistuuko naisten ja miesten tasa-arvo?
- Kohdistuvatko muutokset tasaisesti kaikkiin väestönosiin, niin naisiin kuin miehiinkin?
- Väheneekö köyhyys ympäristön hyvinvoinnin kustannuksella, vai voidaanko ympäristöä suojelemalla edistää myös köyhien ihmisten elinkeinoja ja toimeentulon edellytyksiä?
- Miten köyhyyden vähentämistä tukevat reformit vaikuttavat erityisesti naisten ja tyttöjen asemaan?

Budjettitukiyhteistyö

Tansanian hallitus on määritellyt pitkän aikavälin kehitystavoitteensa vuoden 1999 "Development Vision" 2025 -asiakirjassa. Päämäärinä ovat hyvän elintason mahdollistaminen kaikille, hyvä hallinto ja oikeusjärjestelmä sekä kilpailukykyinen talous. Päämäärien saavuttamiseksi hallitus asettaa lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteita, jotka konkretisoituvat köyhyydenvähentämishjelmissä. Ohjelmien toteuttamista rahoitetaan yleisellä budjettituella.

Nykymuotoisen budjettituen myöntäminen Tansanialle alkoi vuonna 2001. Suomi on osallistunut siihen alusta saakka. Ensimmäisenä vuotena Suomen tuki oli noin 1,77 miljoonaa euroa. Vuosille 2006–2008 on Tansanian budjettitukeen myönnetty yhteensä 21,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2007 tukea maksettiin 8,6 miljoonaa euroa.

Tansanian köyhydenvähentämishjelman rahoitukseen osallistui vuonna 2007 yhteensä 14 avunantajaa mukaan lukien Euroopan unioni, Maailmanpankki ja Afrikan kehityspankki. Avunantajien yhteenlaskettu budjettituki Tansanialle budjettivuotena 2006–2007³² oli 649 103 691 USD.

Nykyinen kasvu- ja köyhydenvähentämishjelma³³, tansanialaiselta nimeltään MKUKUTA, tuli voimaan vuonna 2005 ja ulottuu vuoteen 2010. Ohjelma rakentuu kolmen klusterin varaan, ja niiden päätavoitteina ovat:

- Klusteri I Talouskasvu ja tuloköyhyyden vähentäminen
- Klusteri II Elämänlaadun ja sosiaalisen hyvinvoinnin parantaminen
- Klusteri III Hallinnon ja vastuullisuuden kehittäminen.

Päätavoitteisiin pyritään yhteensä 18 alatavoitteen avulla. Tuloksia seurataan yli 80 indikaattorilla.

Läpileikkaavien teemojen edistämiseen liittyviä tavoitteita ja indikaattoreita sisältyy ohjelman kaikkiin kolmeen pilariin.

Tansanian suunnitteluministeriössä haastatellun johtajan mukaan poliittinen tahto läpileikkaavien teemojen edistämiseksi on olemassa. Kaikissa ministeriöissä ja laitoksissa teemojen edistämiseksi on laadittu strateginen suunnitelma.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota siihen, että Tansanian valtion budjetissa tai tilinpäätöksessä ei yhtä poikkeusta lukuun ottamatta ole teema-kohtaista rahoituksen erittelyä. Poikkeuksen muodostaa hiv/aids, jonka rahoitusta ja varainkäyttöä voidaan seurata budjetista tilinpäätökseen.

Muulta osin ei ole mahdollista saada selville, kuinka paljon resursseja varainkäytön muodossa on kunakin varainhoitovuonna todella käytetty ilmoitettujen teemojen edistämiseen.

Jäljempänä luvussa 3.7.8 kerrotaan, että esimerkiksi UNFPA on tehnyt niin sanotun "gender budgeting" -aloitteen, jonka tavoitteena on uudistaa asiaa koskevat valtion budjetoitiohjeet. Järjestön edustajan mielestä naisten aseman edistämiseen käytettyjen varojen tulisi nykyistä selvemmin ilmetä valtion talousarviosta ja tilinpäätöksestä.

³²Tansanian valtion budjettivuosi on heinäkuun alusta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun.

³³ *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty, NSGRP.*

Tasa-arvon ja vammaisten aseman edistäminen

Tasa-arvon ja vammaisten aseman parantaminen on ennen kaikkea klusteriin II sisältyvä tavoite. Sosiaalipalveluja tuottavat sektorit ovat tässä yhteydessä keskeisellä sijalla. Klusteriin sisältyviä tavoitteita ovat muun muassa

- huolehtia siitä, että laadukas ala- ja yläasteen opetus on tasavertaisesti tyttöjen ja poikien saavutettavissa, miesten ja naisten yleisestä luku- ja kirjoitustaidosta ja korkea-asteen, teknisen ja ammattikoulutuksen laajentamisesta
- kaikkien lasten ja naisten ja erityisesti haavoittuvien ryhmien parempi selviäminen, terveydentila ja hyvinvointi
- haavoittuvien ja puutteessa elävien riittävä sosiaaliturva ja heidän perustarpeistaan huolehtiminen
- tehokkaat järjestelmät, joilla taataan laadukkaat julkiset palvelut, joihin kaikilla on varaa.³⁴

Klusteriin III sisältyviä tasa-arvon ja vammaisten asemaan parantamiseen liittyviä tavoitteita ovat esimerkiksi

- demokraattiset, osallistumista suosivat, edustukselliset, vastuulliset ja mukaan ottavat ohjausrakenteet ja -järjestelmät ja oikeusvaltioperiaate
- köyhien ja haavoittuvien ryhmien oikeuksien suojaaminen ja edistäminen oikeuslaitoksessa
- poliittisen ja sosiaalisen syrjäytymisen ja suvaitsemattomuuden vähentäminen.³⁵

Ulkoasiainministeriön mukaan tasa-arvon edistämistä ja naisen aseman parantamista käsittelevät kysymykset on varsin hyvin sisällytetty köyhyyden vähentämisohjelmaan. Tasa-arvon edistämistavoitteet liittyvät muun muassa kansalaisosallistumiseen, maatalouden kehittämiseen, opetukseen ja työllisyyteen. Kansallinen tasa-arvostrategia³⁶ sisältää ohjeet tasa-arvokysymysten huomioon ottamisesta eri sektoreiden ja toimialojen suunnitelmissa ja ohjelmissa. Asianomaisessa ministeriössä³⁷ on vuonna 2006 valmistunut tasa-arvoasioiden viisivuotisstrategia. Suunnitelmatasolla tasa-arvokysymykset ovat lyöneet itsenä varsin hyvin läpi Tansaniassa.

³⁴ *Epävirallinen käänös.*

³⁵ *Epävirallinen käänös.*

³⁶ *Women and Gender Policy.*

³⁷ *Ministry of Community Development, Children, Gender and NGO. (NGO = non-governmental organisation.)*

Tasa-arvon toimeenpano on kuitenkin edelleen puutteellista ja siihen liittyvät haasteet suuria. Toimeenpanon suurimpia esteitä ovat hallinnon kapasiteettipula sekä epäselvyydet eri toimijoiden välisissä vastuusuhteissa ja tehtävien jaossa. Vaikka lainsäädäntöä on viime vuosina kehitetty, on se eräiltä osin edelleen naisia syrjivää. Tämä koskee esimerkiksi maanomistusta, avio-oikeutta ja perintöoikeutta.

Sukupuolten välinen epätasa-arvo on Tansaniassa syvälle yhteiskunnan rakenteisiin pohjautuva kysymys, johon hallituksen tai avunantajayhteisön on erittäin vaikeaa ja hidasta vaikuttaa. Tämä näyttäytyi erityisesti Sansibarissa, joka on liittovaltion islaminuskoinen alue. Paikallistarkastuksessa esitettyyn tiedusteluun Sansibarin hallinnon edustaja ilmoitti, ettei projektissa tai alueella yleensäkkään ole tarvetta tasa-arvon edistämistoimiin, kun siellä jo lähtökohtaisesti vallitsee täydellinen sukupuolten välinen tasa-arvo. Tavatut kansalaisjärjestöjen edustajat olivat asiasta päinvastaista mieltä.

Alue kaipaa voimakasta kansallista kampanjointia ja pitkäjänteistä työtä kaikilla tasoilla. Äitikuolleisuus on edelleen hälyttävän korkea, ja naisiin kohdistuva väkivalta on yleistä. Tasa-arvotyön edistämisen käytännön esteitä ovat lisäksi muun muassa ministeriöiden ja sen johdon tuen ja vastuun puuttuminen sekä se, että tasa-arvokysymysten valtavirtaistamisen työkaluja ei sovelleta käytäntöön. Toisaalta myönteisiäkin tuloksia on saavutettu muun muassa opetussektorilla ja parlamentin naisedustuksen määrän lisääntymisenä.

Vammaisten ja muiden haavoittuvien ryhmien määrä Tansaniassa on suuri ja sosiaaliturva kehittymätöntä. Sosiaaliturvan parantaminen edellyttää laaja-alaisen sosiaalipoliittisen ohjelman laatimista ja toimeenpanoa. MKUKUTAn sosiaaliturvaan liittyvät indikaattorit eivät ole kovin kattavia, ja niiden uudistamistarpeen myös hallitus on todennut.

Köyhyydenvähentämishjelman vammaisten aseman parantamiseen tähtäävät tavoitteet on asetettu alhaisemmalle tasolle muihin väestöryhmiin verrattuna.

Esimerkiksi opetusalalla tavoitteena on, että 20 prosenttia vammaisista lapsista saadaan koulutuksen piiriin. Muille haavoittuville ryhmille tavoitteeksi on asetettu 30 prosenttia ja valtaväestölle 100 prosenttia. Vammaisten sosiaaliturvaan liittyvät tavoitteet on myös asetettu alhaisemmalle tasolle kuin esimerkiksi vanhusten. Liikenteen ja taloudellisen toiminnan alueilla vammaisten aseman edistämiseen tähtäviä tavoitteita köyhyydenvähentämishjelmassa ei ole. Tämä viittaa siihen, että vammaiskysymyksiä pidetään erityisesti sosiaalisektorin tehtävänä. Vammaisten ase-

man parantamiseen tähtäävä vammaispoliittinen ohjelma³⁸ on vuodelta 2004.

Köyhydenvähentämishojelman toteutuksen tulisi edustuston mukaan tapahtua sektoreiden välisenä yhteistyönä. Käytännössä yhteistyötä on jonkin verran, mutta maan hallintokulttuuri ei tue tätä. Opetustoimesta vastaa kolme eri ministeriötä, eikä tehtäviä ole riittävästi hajautettu paikallistasolle. Opetussektorilla on jo vuodesta 1992 ollut suunnitelmia vammaisten lasten koulutuksen kehittämiseksi ja erityisopetuksen järjestämiseksi. Rahoituksen puuttuessa suunnitelmat ovat lykkääntyneet vuoden 2007 toukokuuhun saakka, jolloin vammaiset huomioiva opetushanke käynnistyi. Suomi osallistuu hankkeen tukemiseen.

Tansaniassa kirkoilla ja kansalaisjärjestöillä on jo pitkään ollut tärkeä asema maan vammaisten tukemisessa. Ehkä tämän vuoksi Tansanian hallitus ei ole nähnyt tarvetta vammaisasioiden tehokkaampaan hoitamiseen eikä siihen ole kohdistunut tarpeeksi painetta valtion taholta. Opetussektorilla näkyy vammaisten vähäisessäkin koulutuksessa pirstaleisuus ja hajanaisuus. Opetusministeriön koordinaatio palveluiden nykyistä tasaisemmaksi alueelliseksi jakautumiseksi ja ministeriön poliitikkojen tehokkaammaksi toteuttamiseksi on ollut sängen niukkaa. Monet alan kansalaisjärjestöhankeista toimivat lisäksi ministeriön integrointitavoitteen vastaisesti. Hankkeet eivät ole myöskään riittävästi tukeneet ministeriön vastuuta alan kehittämistoiminnasta ja edistäneet sen omistajuutta.

Tasa-arvoasioiden seuranta varten hallituksella, avunantajilla ja kansalaisyhteiskunnalla on ollut pitkään yhteistyöryhmä, mutta sen työskentelyaktiivisuus on vaihdellut. Tämän rinnalle on noin vuosi sitten perustettu avunantajien oma ryhmä alueen seurantatyön vahvistamiseksi. Ryhmä seuraa sukupuolten välisen tasa-arvon kehittymistä etenkin klusterin II alueella ja on osallistunut vuosiarvioinnin valmisteluprosessiin. Budjettituen arviointikehikossa on otettu huomioon sukupuolten välisen tasa-arvon mitattavuus niin, että sukupuolten mukainen jakauma on lisätty eräisiin sosiaalisektoreiden indikaattoreihin.

Eräänä ongelmana on se, että "gender budgeting" -työ Tansaniassa ei ole edistynyt toivotulla tavalla ja että tietoa taloudellisten resurssien käytöstä tasa-arvotyöhön on niukasti käytettävissä. Ulkoasiainministeriön mukaan yleinen tuntuma on, että taloudellisia resursseja tähän työhön ei ole riittävästi.

Vammaisten asemaan liittyvää seuranta ulkoasiainministeriö pitää vaikeana.

³⁸ *National Policy on Disability.*

Budjettituen seurantamenetelmät

Suomi toimii Tansanian budjettitukiyhdistyksessä 14 monen- ja kahdenvälisen avunantajan muodostaman ryhmän jäsenenä. Ryhmän jäsenet tuovat tuen seurantaan ja hallituksen kanssa käytävään vuoropuheluun oman osaamisensa ja kanavansa. Avunantajaryhmä valitsee keskuudestaan ryhmälle puheenjohtajan. Puheenjohtajan tehtäviin kuuluu koordinoida ryhmän kannat ja edustaa ryhmää hallituksen kanssa käytävissä neuvotteluissa. Seuranta ja vaikuttaminen ovat ympärivuotista toimintaa. Seurannan tärkein vuosittainen tapahtuma on loppusyksystä järjestettävä budjettituen vuosiarviointi. Se toimii kokoavana foorumina, jossa voidaan käsitellä vuoden aikana saatua tietoa sekä budjettituen käytöstä instrumenttina että tämän tuen aikaansaamista vaikutuksista.

Budjettituen vuosiarviointi tilivuodelta 2006–2007 järjestettiin Dar es Salaamissa 29.10.–2.11.2007, ja siitä on laadittu 27.12.2007 päivätty loppuraportti.

Vuosiarvioinnin keskeisenä perustana toimii suoritusarviointikehikko³⁹, joka sisältää prosesseja, tulosindikaattoreita ja toistaiseksi seurattavia toimenpiteitä. Indikaattorit vastaavat pääosin MKUKUTAn seurantaindikaattoreita, mutta arviointikehikossa niitä on huomattavasti vähemmän. Mittarit ovat monivuotisia ja kuvaavat niitä keskeisiä prosesseja, joiden edistymistä seurataan vuoteen 2010 saakka. Vuosiarvioinnissa todettiin, että 22 seurattavasta prosessista 14 eteni tyydyttävästi, 2 melko tyydyttävästi, 5 eteni hitaasti ja 1:stä arviointia ei voitu tehdä. Kaikkiaan 24:stä tuloksia mittaavasta indikaattorista 14 eteni tavoitteiden mukaisesti, 5 saavutettiin, 3 oli vaarassa jäädä toteutumatta ja 2:sta tietoa ei ollut saatavilla. Toistaiseksi seurattavista toimenpiteistä 8 toteutui, 3 eteni odotetusti ja 10 oli aikataulustaan myöhässä. Vuosiarvioinnissa kokonaistulokseksi päädyttiin "melko tyydyttävään".

Suoritusarviointikehikkoon sisältyvistä läpileikkaavista teemoista kansallisen ympäristöhallintolain toteutuksen arvioitiin edenneen tyydyttävästi. Ympäristön tilaa kuvaavan raportointijärjestelmän luomisen todettiin olevan myöhässä mutta edistyvän hyvin. Kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän puiteasiakirjan luominen on myöhässä, mutta työ etenee hyvin. Osana valmistelutyötä on kartoitettu muun muassa äärimmäisen haavoittuvat ryhmät, keskeisimmät syyt haavoittuvuudelle sekä pääasialliset syyt yleiseen turvattomuuden tunteeseen. Puhtaan veden saatavuudelle asetetuista tavoitteista oltiin jäljessä.

³⁹ *Performance Assessment Framework, (PAF).*

Muilta osin voidaan seurantaryhmien raporttien perusteella läpileikkaavien teemojen edistymisestä todeta muun muassa, että

- sosiaalisektorin budjettivaroja on lisätty sekä keskus- että paikallishallinnossa
- hallituksen vahva sitoutuminen ympäristökysymyksiin jatkuu, mikä näkyy muun muassa ympäristöhallinnon toimintamenojen kasvuna
- ympäristökysymysten valtavirtaistaminen keskushallinnon ministeriöissä ja laitoksissa sekä paikallishallinnossa on ollut hyvin hidasta
- tasa-arvoa, erityistarpeita ja ympäristöä koskevat politiikat ovat kohdallaan, ja toimenpiteet niiden valtavirtaistamiseksi kaikilla tasoilla ovat käynnissä.

Edustusto oli ennakkoon määritellyt vuosiarviointia varten Suomen ajamat teemat. Ne perustuivat vuonna 2006 laadittuun ohjelmointiasiakirjaan.⁴⁰ Temaattisten tavoitteiden asettaminen ennalta auttoi edustustoa priorisoimaan vuosiarviointikauden aikana tehtävää työtä. Kaikki Suomen ajamat teemat saatiin mukaan ministerin ja virkamiesjohdon kanssa käytyihin keskusteluihin. Niitä käsiteltiin useissa työryhmissä, ja ne saivat laajalti tukea muilta avunantajilta. Keskusteluissa hallitus sitoutui jatkotoimenpiteisiin kaikilla teema-alueilla.

Budjettituessa läpileikkaavien teemojen seuranta on osittain ongelmallista, koska köyhydenvähentämishojelman toteuttaminen on organisoitu klusteriperusteisesti, eivätkä poikkileikkaavat teemat suoranaisesti kuulu yhdenkään klusterin alle.

Avunantajyhteistyössä läpileikkaavien teemojen seurannan järjestämistä on pohdittu, mutta parasta mahdollista järjestelyä ei ole vielä onnistuttu luomaan. Nykyisin seurantaa tehdään läpileikkaavasti kaikissa ryhmissä ja tämän lisäksi erityisissä teemaryhmissä. Avunantajien välisessä työnjaossa on määritelty, että kunkin ryhmän johtavan avunantajan tehtäviin kuuluu huomioida läpileikkaavat teemat sektorin työssä. Läpileikkaavien teemojen määrittely avunantajien keskuudessa ei kuitenkaan ole yhdenmukaista, eivätkä kaikki lue esimerkiksi vammaisuutta näihin teemoihin kuuluvaksi.

Ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen

Tärkeimpiä ympäristöalan kansallisia politiikkaohjelmia ovat Environment Policy of Tanzania (1997), The Wildlife Policy of Tanzania (1998),

⁴⁰ *Asiakirjassa linjataan, miten Suomi vaikuttaa budjettituen avulla köyhyden vähentämiseen Tansaniassa.*

The Forestry Policy (1998), National Beekeeping Policy (1998), National Forestry and Beekeeping Program (2001–2010) ja Fisheries Policy of Tanzania (1997).

MKUKUTAn keskeisenä ympäristötavoitteena on lisätä puhtaan, kohtuuhintaisen ja turvallisen veden ja kunnallisteknisten palveluiden saataavuutta, ihmisarvoisten suojien ja turvallisen ja kestäväan ympäristön tarjontaa. Tavoitteen saavuttamista mittaavia indikaattoreita ovat

- osuus väestöstä, joilla on käytettävissä vesijohto ja viemäri tai puhdasta vettä (protected water) pääasialliseksi juomavedeksi
- prosenttiosuus kotitalouksista, jotka ovat kunnallisteknisten peruspalvelujen piirissä
- prosenttiosuus kouluista, joissa on riittävät kunnallistekniset palvelut
- koleratapausten määrä
- kokonaisala, jolla luonnonvaroja hallinnoidaan yhteiskunnallisesti.⁴¹

Muita ympäristön tilaa kuvaavia indikaattoreita ohjelmassa ovat

- osuus yrityksistä, joissa tehdään vaatimusten mukainen ympäristövaikutusten arviointi
- prosenttiosuus kotitalouksista, joiden pääasiallinen tulonlähde on luonnonvarojen keruu, jalostaminen tai markkinointi
- prosenttiosuus maaseudun ja kaupunkien kotitalouksista, joissa käytetään ruoanlaiton pääasiallisena energianlähteenä puulle vaihtoehtoisia energianlähteitä
- metsätalouteen, kalastukseen ja luontoon liittyvistä luvista kertyvät kokonaistuotot prosenttiosuutena näiden arvioidusta taloudellisesta arvosta.⁴²

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan Tansaniaa pidetään kansainvälisesti jopa esimerkkinä siitä, miten ympäristökysymykset otetaan köyhydenvähentämishjelmassa huomioon.

Kansainvälinen kehitysintituutti ODI⁴³ on tammikuussa 2008 julkaissut raportin Tansanian budjettituen ja ympäristökysymysten välisistä linkeistä. Raportin keskeisiä havaintoja ovat

- ympäristökysymykset ovat hyvin esillä kansallisessa kasvu- ja köyhydenvähentämishjelmassa MKUKUTAssa

⁴¹ *Epävirallinen käännös.*

⁴² *Epävirallinen käännös.*

⁴³ *Overseas Development Institute, November 2007.*

- sektoriministeriöt eivät vaadi kansallisesta budjetista varoja ympäristönsuojeluun tai muihin selkeästi ympäristöteemaan liittyviin toimenpiteisiin
- niin kauan kuin sektoriministeriöt saavat budjetin ulkopuolista rahoitusta toiminnalleen, niillä on hyvin vähän kannustimia aktiivisesti kilpailla muiden ministeriöiden kanssa erityisesti ympäristönsuojeluun tarkoitettusta budjettirahoituksesta
- ympäristöä koskevien indikaattoreiden sisällyttäminen budjettituen suoritusarvointikehikkoon vahvistaa ympäristösektorin roolia ja tärkeyttä. Enemmän huomiota tulisi kuitenkin suunnata koko MKUKU-TAn seurantarjestelmän kehittämiseen ja kansallisen tilivelvollisuuden lisäämiseen.

Tansaniassa ympäristökysymyksiä johdetaan pääsääntöisesti luonnonvarain- ja turismiministeriöstä⁴⁴ sekä varapresidentin kanslian ympäristöosastosta. Luonnonvarainministeriön painoarvo on viime vuosina kasvanut julkisen paineen myötä, mutta sen kapasiteetti on puutteellinen. Ministeriön budjetissa ei ole ollut määrärahoja esimerkiksi ympäristöhallintolain edellyttämien toimien toteuttamiseksi. Ministeriö ei ole myöskään pystynyt tehostamaan hallinnonalansa tulojen keräämistä. Varapresidentin kanslian ympäristöosaston toimintakykyä pidetään suhteellisen hyvänä.

Ympäristöasioita seuraa avunantajien aktiivinen ryhmä, joka alueen seurannan lisäksi koordinoi erityisesti ympäristöön kohdistuvaa kehitysyhteistyötä. Suomi on jäsenenä sekä ympäristöryhmässä että sen metsälaryhmässä. Ympäristökysymysten seuranta tulee jatkossa paranemaan Suomen rahoittaman metsävarojen inventoinnin tuottaman perustiedon myötä.

Eräänä Suomen ajamana teemana vuosiarvioinnissa oli kasvattaa luonnonvaroista saatavia valtion tuloja. Tavoitteena on, että Tansanian hallitus sitoutuu seuraavaan vuosiarviointiin mennessä konkreettisiin toimenpiteisiin luonnonvarojen käytöstä saatavien tulojen kasvattamiseksi.

Luonnonvarojen rooli valtion tulojen muodostuksessa on noussut Tansaniassa kriittiseksi kysymykseksi viimeisen vuoden aikana. Laitonta puukauppaa käsittelevä niin sanottu traffic-raportti on saanut paljon julkisuutta. Aihe nousi eri näkökulmista esiin vuosiarvioinnin useissa työryhmissä. Edustuston laatimassa selvityksessä asiaa lähestyttiin valtion- ja kuntatalouden näkökulmasta.

Vuosiarvioinnissa edustusto esitteli yhdessä turismi- ja luonnonvarainministeriön kanssa valtion ja kuntien tulokertymää ja sen suhdetta tulopo-

⁴⁴ *Ministry of Natural Resources and Tourism.*

tentiaaliin. Esityksessä pohdittiin syitä heikkoon kertymään ja ehdotettiin keinoja tilanteen korjaamiseksi. Valtiovarainministeriön edustajat totesivat, että traffic-raportti todella avasi hallituksen silmät.

Hallitus sitoutui jatkotyöhön varmistaakseen tulokertymän paranemisen tulevana budjettivuotena ja on valmis laadittamaan vastaavat selvitykset muilta luonnonvarainsektoreilta. Lisäksi hallitus lupasi harkita kannustimien käyttöönottoa sekä metsäsektorin käyttöön ohjattavien resurssien sitomista kasvavaan tulokertymään. Vuonna 2008 alkavan metsäinventaarion todettiin tuottavan arvokasta perustietoa sen tulopotentialista.

Ympäristöasioita seuraavan avunantajaryhmän Euroopan komission edustajien mukaan Tansanian valtion ympäristöbudjetti on noin kolme miljardia Tansanian shillinkiä. Ympäristörahoituksen osuus valtion budjetistä on pieni mutta kasvava. Keskushallinnon kaikkiin ministeriöihin on perustettu ympäristöyksikkö (environmental desk), ja paikallishallinnon kaikissa virastoissa ja laitoksissa on ympäristövirkamies. Ympäristöhallintolaki ohjaa toimintaa.

Haastateltavien näkemyksen mukaan maan poliittinen tahto ympäristöasioiden edistämiseksi on muuttunut parempaan suuntaan.

Avunantajat ovat luoneet korirahoitusjärjestelmän maan ympäristötoimen kehittämiseksi. Suomi ei osallistu ympäristöalan korirahoitukseen.

Ympäristön tilan kehittymisen seurannan kannalta edistysaskeleena pidettiin sitä, että ympäristötavoitteet ja niiden seurantamittarit on saatu sisällytettyä MKUKUTAan ja vähitellen myös osaksi budjettituen vuosiarviointia. Tämän perusteella seurannalta on vastaisuudessa odotettavissa myös varsinaisia tuloksia.

Strategisia ympäristöarviointeja (SEA) ja ympäristön vaikutusten arviointeja (EIA) ei ole tähän mennessä käytännössä tehty.

3.7.5 Kahdenväliset hankkeet

Ohjeistus

Hankevalmistelun, seurannan ja arvioinnin yhdenmukaista toteuttamista varten on ulkoasiainministeriössä ohje "Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation". Ohjeistus harmonisoi Suomen kehitysyhteistyön käsitteistön ja menetelmät Euroopan unionin vastaaviin käytäntöihin. Ohjeistus perustuu integroituun projektinjohtamisjärjestelmään, jossa hankkeiden suunnittelun, toteutuksen seurannan ja arvioinnin työvälineenä käytetään loogista viitekehystä (logical framework), jonka avulla hankkeiden tavoiteasettelua, oletuksia ja niiden analysointia systematisoidaan. Malli valottaa keskeisten elementtien väliset syyt ja seuraukset sekä

mahdollistaa niiden esittämisen. Ohjeistuksen tarkoituksena on saada aikaan yhdenmukaiset menettelyt hankevalmistelusta hankkeiden loppuevaluointiin ja tuottaa yhdenmukaista tietoa muun muassa hankkeiden toiminnoista, tuloksista, tehokkuudesta, vaikutuksista ja tuloksellisuudesta sekä yhdenmukaisuudesta Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa.

Ohje sisältää kohdat myös läpileikkaavien teemojen huomioon ottamisesta projektisyklin eri vaiheissa.

Sansibarin kestävä maankäytön ja ympäristön hallinnan tukihanke

Sansibar käynnisti jo 1980-luvulla mittavan maalainsäädännön ja maahallinnon uudistamisprosessin, jonka läpiviemiseen pyydettiin Suomen tukea. Sansibarin ja Suomen välinen hankeyhteistyö maankäytön ja ympäristönsuojelun alueella alkoi vuonna 1992 "Zanzibar Integrated Land and Environment" -projektin myötä. Hankkeen merkittävin saavutus oli Sansibarin maallain hyväksyminen vuonna 1994.

Syyskuussa 2003 alkoi Sansibarin kestävä maankäytön ja ympäristön hallinnan tukihankkeen (SMOLE)⁴⁵ 18 kuukauden valmisteluvaihe. Varsinainen hanketoteutus alkoi vuonna 2005 ja ulottuu vuoteen 2009. Hankkeen yleisenä kehitystavoitteena on edistää Sansibarin luonnonvarojen kestävä käyttöä ja turvata sekä nykyisten että tulevien sukupolvien elinolosuhteet alueella. Pyrkimyksenä on myös vähentää köyhyyttä ympäristöystävällisen taloudellisen kehityksen kautta. Toteutuksen lähtökohtina ovat Sansibarin Vision 2020 -ohjelman ja köyhydenvähentämisohjelman tavoitteet. Erityisenä tavoitteena on kehittää ja varmistaa ympäristöystävällisen maankäytön ja ympäristönsuojelun hallinnan käytänteitä kestävä kehityksen varmistamiseksi.

Hankkeessa laaditaan yhdessä Sansibarin viranomaisten kanssa keskipitkän aikavälin suunnitelma maankäytön ja ympäristöhallinnon toteuttamiseksi ja annetaan teknistä tukea hankkeen paikalliselle toteuttajalle. Hankkeeseen kuuluu myös peruskartan laatiminen koko Sansibarin alueelta.

Suomen osuus hankkeen kokonaisrahoituksesta vuosina 2005–2009 on 4,5 miljoonaa euroa.

Hanke saavuttaa tavoitteitaan hitaasti. Tästä on huomautettu useissa arvioinneissa. Eräänä syynä on usein pidetty Sansibarin – joka on autonominen osa liittovaltiota – poliittisesti epävakaa tilannetta.

Tarkastuksessa viiveen esitettiin johtuvan myös siitä, että ulkoasiainministeriössä hankkeen toimintapolitiikaksi on valittu käsitys, että kyseessä

⁴⁵ *Sustainable Management of Land and Environment.*

on täysin Sansibarin hallituksen omien tarpeittensa ja mahdollisuuksiensa mukaan toteuttama hanke, jota Suomi pyydettyä neuvoilla ja rahoittamalla avustaa muttei toteuta.

Tällä toimintapolitiikalla on varmaankin kehityspoliittiset etunsa, mutta seurauksena on rahoittajan – Suomen – sitoutuminen hankkeisiin vuosien tai vuosikymmenien ajaksi kuten tässä näyttää käyneen. Kun kyseessä on osin sangen käytännönläheinen ja siten kohtuullisin ponnistuksin toteutettavissa oleva hanke, on ulkoasiainministeriönkin toteuttamissa arvioinneissa toisinaan myös kyseenalaistettu Sansibarin hallituksen aito sitoutuminen siihen.

Läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen

Interventiojärjestelmätietojen perusteella otetaan ympäristö huomioon SMOLE-hankkeissa läpileikkaavana teemana. Muita kehityspoliittisen ohjelman mukaisia läpileikkaavia teemoja hankkeen ei ilmoiteta edistävän.

Toisaalta sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen on ilmoitettu hankkeen merkittäväksi osatavoitteeksi samalla, kun tuetaan yhteistyömaiden köyhyyden vähentämistä ja vuosituhattajulistuksen kehityspäämäärien 1–7 toimeenpanoa. Tasa-arvon toimeenpano näyttää kuitenkin edelleen puutteelliselta ja siihen liittyvät haasteet suurilta.

Ympäristökysymysten huomioon ottaminen hankkeessa on luonnollista osittain jo senkin vuoksi, että ympäristöhallinnon ja -suojelun kehittäminen on yksi hankkeen neljästä pääkomponentista.

Kansainvälisistä ympäristösopimuksista ovat Sansibarin kannalta keskeisiä muun muassa sopimus Itäisen Afrikan meri- ja rannikkoympäristöjen suojelusta, hallinnosta ja kehittämisestä, biodiversiteettisopimus sekä sopimus uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kansainvälisestä kaupasta. Lisäksi kansainvälinen merioikeus on Sansibarille keskeinen säännöstö myös ympäristökysymyksissä.

Sansibarin köyhyydenvähentämishjelmassa tunnistetaan useita luontoon ja ihmisten elinoloihin vaikuttavia ympäristöongelmia. Tällaisia ovat muun muassa metsien raivaaminen ja käyttäminen polttopuuksi ja rakentamiseen, vesilähteiden saastuminen sekä maaperän eroosio. Hankkeen pyrkimyksenä on lieventää näitä ongelmia muun muassa kehittämällä ympäristöstandardeja, tekemällä ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arviointeja, valmistelemalla ympäristöprofiili ja arvioimalla ympäristöpolitiikkaa. Hankkeen tavoitteena on myös lisätä asukkaiden ympäristötietoisuutta.

Hankkeen ympäristökomponentin tärkeimpiä osia ovat

- ympäristökoulutuksen järjestäminen

- ympäristövaikutusten ja sosiaalisten vaikutusten arviointia koskevien manuaalien kehittäminen
- uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä ja hallintaa koskevien ohjeiden kehittäminen
- rannikon eroosiota koskevan seurannan kehittäminen
- ympäristöraportin laatiminen.

Hankkeen puitteissa ympäristökoulutusta on järjestetty ainakin aiheista

- ympäristöpolitiikka
- ympäristövaikutusten arviointi
- maapolitiikka
- maanmittaus
- ympäristö ja maahallinto
- rantojen eroosiovaikutukset.

Koulutuksen toteutuskanavina ja keinoina on käytetty televisiota, radiota, uutisraportteja, esitteitä ja kalentereita. Ihmisten ympäristötietoisuutta on lisätty myös kyläyhteisöissä ja kouluissa järjestetyillä erilaisilla tilaisuuksilla.

Ympäristö- ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin manuaalin kehittämistyössä on tähän saakka kerätty tausta-aineistoa ja koulutettu ympäristö-osaston henkilökuntaa. Manuaalin on arvioitu valmistuvan budjettivuoden 2007–2008 aikana.

Uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä ja hallintaa koskevan ohjeiston kehittämisestä on valmistunut tekninen raportti. Manuaalin on arvioitu valmistuvan myös budjettivuoden 2007–2008 aikana.

Rannikon eroosiota koskevan seurannan kehittämiseen liittyvinä toimenpiteinä on tehty tutkimuksia ja annettu alaan liittyvää koulutusta. Seuranta koskevan ohjeistuksen on määrä valmistua myös budjettivuoden 2007–2008 kuluessa.

Ympäristöraportin tarkoituksena on tuottaa tietoa ympäristön tilasta ja sen kehityssuunnasta Sansibarilla. Raportissa käsiteltäviä aiheita ovat metsien hoito ja luonnon monimuotoisuus, puhtaan veden saatavuus ja veden käyttö, rannikkoalueet ja niiden suojelu, maanviljelys ja karjatalous, kalastus, saastuminen ja jätteet. Ympäristön tilan seuranta perustuu indikaattoreiden käyttöön.

Sukupuolten välinen tasa-arvo ja naisen aseman edistäminen ovat keskeisiä kehitystavoitteita Sansibarin Vision 2020 -ohjelmassa ja saaren köyhydenvähentämisstrategiassa. SMOLE-hankkeen strategisen suunni-

telman⁴⁶ mukaan kestävän kehityksen tavoitteet voidaan saavuttaa ainoastaan, mikäli ulkoisen avun suunnittelussa ja toteutuksessa naisten ja miesten tarpeet ja roolit ovat kaikilta osin tunnistetut. Maan käyttöön ja ympäristöön liittyvissä kysymyksissä naisen asemaan vaikuttavat muun muassa sosiokulttuuriset kysymykset, jotka määrittelevät naisen aseman yhteiskunnassa. Naiset muodostavat yli 70 prosenttia maanviljelyksessä käytetävästä työvoimasta. Tämän vuoksi naisten maanomistukseen ja maan vuokraukseen liittyvien oikeuksien varmistaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Sansibarin lainsäädännön perusteella miehillä ja naisilla on yhtäläinen oikeus hallita ja omistaa maata ja muuta omaisuutta. Vallitsevat yhteiskunnalliset rakenteet ja asenteet ovat käytännössä tämän esteenä. Arvioiden mukaan ainoastaan 16 prosenttia naisista omistaa maata. Naisen omistusoikeudesta huolimatta hänen omaisuuttaan hallitsee yleensä miespuolinen sukulainen, mikä johtuu naisen perinteisestä alistussuhteesta mieheen nähden.

Strategiasuunnitelman mukaan naisten osallistuminen SMOLE-hankkeeseen varmistetaan usealla eri tavalla. Toteutuksessa varmistetaan naisten kuulemisesta maa- ja ympäristöhallintoon liittyvissä asioissa ja heidän osallistumisestaan päättävien elinten työhön. Hankkeessa tullaan myös selvittämään naisen roolia oikeuskäytännössä (adjudication) ja toteuttamaan strategioita, jotka takaavat naisten aktiivisen osallistumisen oikeusprosesseihin ja parantavat heidän valmiuksiaan esittää niissä omia vaatimuksiaan. Kaikki maata ja ympäristöä koskeva tilastotieto tuotetaan sukupuolen mukaan eriteltynä, jotta hankkeen vaikutuksia sekä miehiin että naisiin voidaan arvioida. Hanke tulee myös varmistamaan, että naisilla on yhtäläiset mahdollisuudet koulutukseen ja samat oikeudet kuljetuksiin, tietokoneiden käyttöön ja muihin hyödykkeisiin ja että naiset ovat mukana eri työryhmissä ja suunnittelutehtävissä.

Sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistavoite ilmenee myös hankkeen konsulttipalvelujen tehtäväkuvauksista⁴⁷.

Hankkeesta saadun tiedon mukaan hankkeen seuranta on sukupuolen mukaan jaoteltu siten, että siitä ilmenee naisten ja miesten osallistuminen hankkeen eri toimintoihin. Miehet ja naiset ovat yhtäläisin oikeuksin voineet osallistua ja hyötyä hankkeen järjestämistä työpajoista, kursseista ja seminaareista. Samat periaatteet koskevat myös varsinaista hankesuunnittelua ja toteutusta. Tällä tavalla naisten asema ja oikeudet ilmoitetaan otetun huomioon hanketoteutuksessa. Tasa-arvokysymyksistä raportointi on

⁴⁶ *Sustainable Management of Land and Environment, Strategic Plan 2005–2015, November 2004.*

⁴⁷ *Terms of Reference for Consultancy Services 2005–2009, November 2004.*

sisällytetty hankkeen säännölliseen raportointiin sekä johtoryhmän ja ohjauskomitean kokouspöytäkirjoihin.

Tarkastuksen perusteella hankeraportointi sisältää vain vähän konkreettista tietoa siitä, miten hankkeen tasa-arvotavoitteita on edistetty. Vuoden 2007 tammi–syyskuun edistymisraportin arviointikehikossa todetaan hankkeen päämääränä olevan köyhyyden vähentämisen. Tähän liittyviä arviointimittareita ovat

- absoluuttisessa köyhyydessä elävien määrän väheneminen molemmissa sukupuoliryhmissä
- virallisten maarekisteröntien lisääntyminen molemmissa sukupuoliryhmissä.

Edistymisraportin mukaan hankkeen vaikutuksia on vielä liian aikaista arvioida samoin kuin hankkeen osuutta niihin. Köyhyyden vähentämistavoitteeseen liittyen hankkeessa on tarkoitus kehittää erilaisia tulonhankintakeinoja. Asiakirjoista ei kuitenkaan lähemmin ilmene, mitä nämä keinot ovat ja mitkä ovat tavoitellut kohderyhmät. Edistymisraportista ilmenee myös, että hankkeessa on järjestetty koulutusta, seminaareja ja tiedotustilaisuuksia. Osallistujia ei ole kuitenkaan eritelty sukupuolen mukaan.

Hankkeen väliarvioinnissa tasa-arvokysymykset eivät ole olleet arvioinnin kohteena.

Hankkeessa ei ole ollut palkattuna tasa-arvoasiantuntijaa.

Vammaisten aseman edistäminen ei ole sisältynyt hankkeen tavoitteisiin.

3.7.6 Kansalaisjärjestöyhteistyö

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyötä ohjaa ulkoasiainministeriön kansalaisjärjestölinjaus vuodelta 2006.

Järjestöjen kehitysyhteistyötuki jakautuu pienten ja keskisuurten järjestöjen (perusjärjestöt) hanketukeen, kumppanuusjärjestöjen ohjelmatukeen sekä säätiötukeen.

Valtionavustusta saavien hankkeiden on oltava linjassa Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden ja YK:n vuosituhattavoitteiden kanssa. Tässä viitekehyksessä järjestöt valitsevat omien arvopäämääriensä mukaisesti kumppaninsa, työmuotonsa, kohdemaansa ja hankkeidensa hyödynsaajat. Järjestöillä on velvollisuus seurata myöntämänsä avun laadun kehitystä, tuloksia ja vaikuttavuutta systemaattisella tavalla.

Kehitysyhteistyössä on aktiivisesti mukana lähes 200 suomalaista järjestöä, hankkeita toteutetaan vuosittain noin 500 ja yhteistyötä tehdään noin 80 maassa. Suomen kehitysyhteistyöstä noin 12 prosenttia kanavoituu

kansalaisjärjestöille, sillä vuonna 2007 niille maksettiin valtionavustuksia yhteensä 56 miljoonaa euroa.

Hanketuen ohjeistus

Ulkoasiainministeriössä laadittu hanketuen käsikirja antaa ohjeet kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön suunnittelulle, tuen hakemiselle sekä hankkeiden seurannalle ja raportoinnille.

Käsikirjan mukaan järjestöjen kehitysyhteistyöhankkeilta edellytetään muun ohella, että niissä otetaan huomioon Suomen kehitysyhteistyössä painotetut läpileikkaavat teemat. Hankkeiden tulee omalta osaltaan myös tukea YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamista ja oltava taloudellisesti, ympäristöllisesti ja sosiaalisesti kestäviä. Yhteistyön tulosten tulee olla pysyviä ja luoda pohjaa terveelle kehitykselle myös tulevaisuudessa.

Kansalaisjärjestöiltä edellytetään hankkeen vuosiraportointia ja hankkeen päätyttyä sen vaikutuksista loppuraporttia.

Loppuraportissa tarkastellaan hankkeen tuloksia ja vaikuttavuutta sekä hankkeen aikana saatuja kokemuksia ja niiden sovellettavuutta. Vaikutusraportoinnissa tulee muun muassa arvioida, miten hanke on vaikuttanut naisten ja köyhimpien ja haavoittuvimpien ihmisryhmien, esimerkiksi vammaisten, asemaan.

Tuen hakeminen

Tuen hakemiskäytäntö riippuu siitä, onko hakijana perusjärjestö, kumppanuusjärjestö tai järjestöjen muodostama säätiö.

Perusjärjestöjen tuki haetaan ja myönnetään vuosittain hankekohtaisesti. Kumppanuusjärjestöt solmivat ulkoasiainministeriön kanssa rahoitussovimuksen, jonka perusteella ministeriö myöntää sopimusvaltuuksien puitteissa järjestölle valtionavustusta kolmeksi vuodeksi kehitysyhteistyöohjelman rahoittamiseksi sopimuksen liitteenä olevan tuenkäyttösuunnitelman mukaisesti. Tuen käyttösuunnitelmaan sisältyy vuosisuunnitelma hankekuvauksineen. Säätiöiden tukemisessa menetellään vastaavalla tavalla.

Perusjärjestöt hakevat tukea esitäytetyllä lomakkeella, jossa tulee muun ohella ilmoittaa hankkeen kehityspoliittiset päämäärät ja läpileikkaavat teemat.

Kehityspoliittisista päämääristä valitaan yksi päätavoite ja korkeintaan kolme merkittävää osatavoitetta. Kehityspoliittikan läpileikkaavat teemat merkitään hakemukseen sen mukaisesti, millaisia vaikutuksia hankkeella arvioidaan olevan niiden edistämisessä. Vastausvaihtoehdot ovat

- ++ merkittävä myönteinen vaikutus
- + myönteinen vaikutus
- 0 ei vaikutusta
- haitallinen vaikutus.

Hakemuksen ympäristövaikutukset-otsikon alla on neljä alakohtaa, sukupuolten välisen eriarvoisuuden vähentäminen -otsikon alla kuusi alakohtaa ja helposti syrjäytyvien ryhmien tukeminen -otsikon alla kolme alakohtaa.

Hyvä hallinto ja demokratian edistäminen ovat lomakkeessa myös läpileikkaavia teemoja, vaikka ne eivät ole sellaisia kehityspoliittisen ohjelman mukaan.

Kumppanuusjärjestön yksittäisten hankkeiden kehitystavoitteet, välittömät tavoitteet ja tuotokset ilmenevät käyttösuunnitelman liitteenä olevista hankekuvauslomakkeista. Perusjärjestöistä poiketen esimerkiksi kehityspoliitiikan läpileikkaavia teemoja ei merkitä lomakkeeseen.

Interventiojärjestelmässä kansalaisjärjestöhankkeiden hankekuvaukset eivät sisällä tietoa hankkeiden kehityspoliittisista tavoitteista. Tämä on yksi esimerkki kehitysyhteistyön tietojärjestelmien puutteista.

Kansalaisjärjestöhankkeet Tansaniassa

Tansaniassa toimi tarkastusajankohtana useita suomalaisia kansalaisjärjestöjä, joiden toteuttamien hankkeiden tavoitteisiin kuului myös läpileikkaavien teemojen edistäminen. Tarkastuksen kohteina olivat Fida International, Suomen Lähetysseura ja Maailman luonnonsäätiön (WWF) Suomen rahasto.

Fida International

Ulkoasiainministeriö ja Fida International ovat solmineet sopimuksen järjestön kehitysyhteistyöohjelman rahoituksesta vuosina 2007–2010. Sopimukseen perustuva valtionavustuksen määrä neljälle vuodelle on yhteensä 24,5 miljoonaa euroa edellyttäen, että valtion kunkin vuoden talousarviossa myönnetään tarvittavat määrärahat.

Tuen käyttösuunnitelman mukaan valtavirtaistamisteemat järjestön kehitysyhteistyötoiminnassa ovat gender, vammaiset, hiv/aids, kulttuuri ja ympäristö. Teemat sisältyvät myös järjestön kehitysyhteistyön koulutusohjelmaan.

Rahoitussopimuksen mukaan järjestö toimittaa ministeriölle koko ohjelman käsittävän vuosiraportin ja talousraportin edellisen vuoden toiminnastaan elokuun loppuun mennessä. Vuosiraportissa järjestö tarkastelee toimintaansa ohjelman eri osien vaikutusten ja tulosten kestävyuden nä-

kökulmasta arvioiden samalla, miten ne liittyvät ohjelmassa mainittujen vuosituhattavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteiden ja tulosten saavuttamista kuvataan valittujen mittareiden avulla.

Vuoden 2006 kehitysyhteistyöohjelman vuosiraportin mukaan hanke-toiminnassa painotettiin naisten, lasten ja erityisryhmien, kuten vammaisten henkilöiden ja katulasten, aseman parantamista ja tasavertaista osallistumista yhteisöissä. Vaikka toiminnan vaikutusten arviointi on vaikeaa lyhyellä ajanjaksolla, merkkejä tavoitteiden saavuttamisesta on olemassa lähinnä kumppaneiden aktivoitumisen kautta. Hankkeiden tavoitteet ovat linjassa YK:n vuosituhattavoitteiden kanssa, joskaan niiden mittaaminen ei ole helppoa lyhyellä aikavälillä. Sukupuolten välisen samanarvoisuuden valtavirtaistamista jatkettiin. Vuoden loppuun mennessä gender-neuvonantajia oli nimitetty useiden alueohjelmien käyttöön. Myös järjestön Suomen toimistoon on nimitetty gender-neuvonantaja. Hänen tehtävänä on valtavirtaistaa gender-asioita sekä kouluttaa paikallisia koordinaattoreita ja tiimejä. Työssä on saavutettu merkittävää edistystä jo lyhyellä ajanjaksolla, ja gender-verkostojen luominen on käynnissä kaikilla alueilla.

Järjestö on panostanut taloudellisesti läpileikkaavien teemojen huomioon ottamiseen. Järjestön edustajien mielestä valtavirtaistaminen edellyttää osaamista ja määrätietoista toimintaa, josta jonkun pitää olla vastuussa. Ulkoasiainministeriön vaatimusta teemojen valtavirtaistamisesta kaikkeen kehitysyhteistyöhön pidettiin jossain määrin kohtuuttomana muun muassa järjestöjen taloudelliset resurssit huomioon ottaen.

Järjestön edustajien mielestä läpileikkaavien teemojen huomioiminen edellyttää hankkeiden järjestelmällistä suunnittelua, toteutusta, seuranta ja raportointia. Tätä varten kaikissa järjestön hankkeissa on käytössä loogisen viitekehyksen malli. Seurannassa käytettävien indikaattoreiden kehittäminen on parhaillaan työn alla.

Tansaniassa järjestön hankkeista olivat tarkastuksen kohteena Itä-Afrikan alueellinen gender-hanke ja nuorisokeskushanke Pemballa ja Sansibarilla.

Itä-Afrikan alueellinen gender-hanke

Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on sukupuolten välisen tasa-arvoisuuden valtavirtaistaminen järjestön kaikkiin hankkeisiin Etiopiassa, Keniassa, Kongossa, Tansaniassa ja Ugandassa.

Toiminnasta vastaa järjestön alueella toimiva tehtävään koulutettu gender-neuvonantaja. Hankkeen vuoden 2007 budjetti oli 65 000 euroa.

Neuvonantajan tulee huolehtia siitä, että ulkoasiainministeriön ja järjestön tasa-arvopolitiikkoja sovelletaan Fidan kaikkiin ohjelmiin ja hankkeisiin ja että tasa-arvokysymykset valtavirtaistetaan niihin. Neuvonantajan tehtävänä on projektihenkilökunnan ja yhteistyökumppanien kouluttaminen ja heidän tietoisuutensa lisääminen tasa-arvoasioista suunnitteleamalla ja järjestämällä työpajoja, seminaareja ja arviointitilaisuuksia. Tavoitteena on myös aktivoida ja lisätä naisten osallistumista Fidan kaikissa ohjelmissa ja hankkeissa. Neuvonantaja arvioi tasa-arvoasioiden järjestelyjä hankkeissa ja tekee näihin asioihin liittyviä parannusehdotuksia. Hän perustaa myös mahdollisia naisten tarvitsemia tukitoimintoja ja edistää naisryhmien välistä verkostoitumista.

Hankkeiden valtavirtaistamistyö käynnistyi keväällä 2007 neuvonantajan aloittaessa tehtävässään. Jokaisesta alueella käynnissä olevasta hankkeesta on laadittu tasa-arvoanalyysi ja tarkistuslistat tasa-arvoasioiden seuraamista varten.

Koska hanke on vasta alkuvaiheessaan, ei sen tuloksista ole vielä paljon kerrottavaa. Tiedotustoiminnan ansiosta valtavirtaistamisajatus alkaa kuitenkin jo näkyä keskeisinä kumppaneina olevien kirkkojen toimintaperiaatteissa. Tansania on tähän saakka ollut tasa-arvokysymyksissä konservatiivisin alueohjelmaan kuuluvista maista. Käytännön tasa-arvotyössä oleellista on myös se, että miehet osallistuvat kehittämisprosesseihin.

Hankkeen on määrä päättyä vuonna 2010, ja sen jälkeen paikalliset kumppanit jatkavat valtavirtaistamista.

Nuorisokeskukset Pemballa, Sansibarilla ja Mafialla

Hankkeen kehitystavoitteena on nuorten parantunut elämänhallinta näillä kolmella saarella. Välittömänä tavoitteena on järjestön paikallisen yhteistyökumppanin parantunut tietotaito toteuttaa kestävää nuorisotyötä. Hankkeen tuotoksia ovat

- nuorisokeskusten henkilökunnan parantunut tietotaito tehdä nuorisokeskustyötä
- nuorisokeskusten henkilökunnan parantunut tietoisuus aiheista gender, hiv/aids sekä vammaiset henkilöt
- mallien antaminen urheilun käyttämisestä kehitysyhteistyössä ja nuorisokeskusten henkilöstön kouluttaminen urheilutoiminnassa.

Projektin hyödynsaajina ovat keskuksissa työskentelevän paikallisen kumppanin henkilökunta, opettajat ja saarilla asuvat nuoret. Erityisryhmien, kuten syrjäytymisvaarassa olevien ja syrjäytyneiden nuorten, aktivoiminen on tärkeä osa keskusten nuorisotyötä. Epäsuorasti hankkeen vaikutuspiirissä on noin 50 000 ihmistä. Projekti alkoi vuonna 1998, ja

sen on suunniteltu päättyvän vuonna 2010. Hankkeen vuoden 2007 budjetti oli 200 000 euroa.

Erilaiset kurssit ja niihin liittyvät keskustelutilaisuudet ovat keskeisellä sijalla keskustusten toiminnassa. Keskusteluissa käsitellään läpileikkaavia teemoja. Esimerkiksi englanninkursseihin kuuluu aina jokaviikkoinen keskustelutunti, jonka aiheina ovat erityisesti hiv/aids- ja tasa-arvokysymykset. Saarilla naisten oikeuksiin ja asemaan liittyvät keskustelut ovat erittäin tärkeitä, koska heidän asemansa on edelleen monin tavoin heikompi kuin miesten.

Keskuksissa järjestetyt ompelukurssit ovat olleet merkittävästi vaikuttamassa naisten työllistymiseen. Moni nainen on saanut mahdollisuuden hankkia elantonsa niiden ansiosta.

IT-kursseilla hankitun osaamisen turvin nuorilla saattaa olla mahdollisuuksia työllistyä saarilla koko ajan kasvavan hotellitoiminnan parissa.

Keskusten järjestämille kursseille osallistuu suunnilleen yhtä paljon miehiä ja naisia. Paikallistarkastuspäivänä kurssitoiminta oli käynnissä.

Ympäristö- ja vammaisasiota käsitellään myös, mutta ei samassa laajuudessa kuin tasa-arvokysymyksiä.

Nuorisokeskusten henkilökunta on osallistunut Fidan järjestämään valtavirtaistamiskoulutukseen, jossa aiheina ovat olleet gender, hiv/aids ja vammaisten asema.

Suomen Lähetysseura

Ulkoasiainministeriö ja Suomen Lähetysseura (jäljempänä myös Lähetysseura) ovat solmineet kumppanussopimuksen järjestön kehitysyhteistyöohjelman avustamisesta vuosina 2007–2010.

Sopimukseen perustuva valtionavustuksen määrä neljänä vuotena on yhteensä 25,8 miljoonaa euroa edellyttäen, että valtion kunkin vuoden talousarviossa myönnetään tarvittavat määrärahat.

Lähetysseuran kehitysyhteistyön toteuttamisessa otetaan huomioon Suomen valtion kehitysyhteistyön periaatteet ja kehityskaupoliittikan yleiset linjaukset sekä kehitysyhteistyölle asetetut päämäärät ja tavoitteet. Kehitysyhteistyöohjelmassa sitoudutaan YK:n vuosituhatjulistuksen arvoihin ja päämääriin. Työ nivotaan yhteen kehitysmaiden kansallisten köyhyyden vähentämisstrategioiden kanssa.

Sukupuolen välisen tasa-arvon edistäminen otetaan huomioon lähetysseuran kaikessa kehitysyhteistyötoiminnassa.

Lähetysseura toteuttaa kehitysyhteistyötä muun muassa seuraavilla toiminta-alueilla:

- köyhyyden vähentäminen

- yhteiskunnallinen vaikuttaminen
- vähemmistöjen ihmisoikeuksien edistäminen.

Köyhyyden vähentämisessä sukupuolinäkökulman huomioon ottaminen on erityisen tärkeää. Köyhyyttä torjutaan lisäämällä tyttöjen ja varsinkin koulun ulkopuolelle jääneiden tai koulunsa keskeyttäneiden tyttöjen mahdollisuuksia saada perusopetusta. Samaan tavoitteeseen pyritään lisäämällä naisten mahdollisuuksia osallistua lukutaito-opetukseen sekä ammatillisia vaikutuksia antavaan, terveyteen, pienyrittäjyyteen ja ihmisoikeuksiin liittyvään opetukseen.

Vammaistyön kehittämällä parannetaan köyhyydestä kärsivien vammaisryhmien asemaa.

Yhteiskunnallisella vaikuttamistoiminnalla edistetään heikoimmassa asemassa olevien, usein naisten, lasten, vanhusten ja vammaisten tasa-arvoa, vahvistetaan kansalaisyhteiskuntaa ja tehdään työtä ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Lähetysseuran kaikkien hankkeiden suunnittelussa ja seurannassa käytetään loogista viitekehystä.

Vuoden 2006 kehitysyhteistyöohjelman vuosiraportin läpileikkaavia teemoja koskevassa osassa painotetaan naisten hyvinvointia ja osallistumista perusedellytyksenä pysyvien kehitysvaikutusten luomiseksi.

Vuoden 2006 työssä korostui naisten vahvistaminen niin yhteiskunnallisina toimijoina kuin oman elämänpiirinsä hallitsijoina. Esimerkiksi järjestön Etiopian hankkeissa koulutettiin naisia viljelytekniikoissa ja kotitalouden hoidossa. Kätilöitä ja kyläterveyshoitajia koulutettiin hiv/aidskysymyksissä. Tyttöjen koulutusta tuettiin voimakkaasti kaikilla toiminta-alueilla.

Ympäristökysymykset näkyvät Lähetysseuran työssä lähinnä arjen ympäristön suojeluna. Hanketyössä ympäristönsuojelua harjoitetaan esimerkiksi siten, että kotitaloudet siirtyvät puulämmitteisestä liedestä kaasulieteen, eroosion tai tulvien aiheuttamien maanvyöryjen estämiseksi istutetaan puita sekä opetetaan vesivarantojen kestäväää käyttöä. Lisäksi edistetään ympäristöystävällisiä ja luonnonmukaisia maataloustekniikoita.

Toimintavuonna Lähetysseuran työ Afrikassa käsitti pääasiallisesti eriasteisen koulutuksen, terveydenhuollon ja elämisen edellytysten parantamisen, mutta niiden lisäksi tuettiin vammaistyötä esimerkiksi Etiopiassa ja Tansaniassa. Tansaniassa vammaistyö ja erityisopetus ovat kasvavia teemoja ja yhteistyön muotoja.

Tansaniassa järjestön hankkeista oli tarkastuksen kohteena Kilwan yhteisönkehittämishanke.

Kilwan yhteisönkehittämishanke

Paikallistarkastus hanketta toteuttavan Lähetysseuran yhteistyökumppanin⁴⁸ toimistossa Dar es Salaamissa tehtiin 13.11.2007. Käytävissä olleen ajan puitteissa ei ollut mahdollista matkustaa etäällä olevalle hanke-alueelle.

Kilwan alue on köyhää, lähes täysin muslimiväestön asuttamaa seutua. Kehittämishankkeen tavoitteena on kyläyhteisöjen voimistaminen ihmisten oma-aloitteisuuden, organisoitumisen ja kapasiteetin kehittämisen avulla. Erityishuomiota kiinnitetään tasa-arvoon ja demokratiaan sekä naisten ja lukutaidottomien osallistumismahdollisuuksien kasvattamiseen. Koulutusohjelmaan valitaan kaikkiaan 25 alhaisen kehitystason maaseutukylää yhteistyössä valtion alueellisten virkamiesten ja yhteisöjen johtajien kanssa.

Kehittämishankkeen budjetti vuosien 2007–2010 tuenkäyttösuunnitelman mukaan on yhteensä 496 000 euroa.

Vuoden 2007 syyskuun lopussa ohjelmassa oli mukana 25 kylää, joista 625 kyläjohtajaa ja 5 000 kyläläistä on valittu mukaan ohjelmaan. Kylissä tehtiin aluksi köyhyysanalyysi, jonka perusteella kyläläiset valitsivat itse kaikkein marginalisoiduimmat henkilöt mukaan ohjelmaan. Hankkeessa annetaan koulutusta ja rajoitetusti materiaalista apua.

Pääpaino on siinä, että ihmiset oppivat koulutuksen avulla itse toimimaan ja hankkimaan tietoa, miten esimerkiksi paikallishallinnolta haetaan varoja investointeihin. Tulonhankintaa varten kyläläiset ovat perustaneet ryhmiä, jotka tuottavat muun muassa viljely- ja puutarhatuotteita sekä käsitöitä.

Läpileikkaavia teemoja hankkeessa ovat tasa-arvo, hiv/aids, ympäristökysymykset ja syrjäytyneet ryhmät, ja näitä pidetään esillä kaikessa toiminnassa.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen seuranta oli asianmukaisesti järjestetty ja perustui indikaattoreiden käyttöön. Koulutusohjelmiin osallistuneiden määrän seuranta oli sukupuolen mukaan eritelty.

Hankkeen tähänastisia vaikutuksia ovat raportoinnin mukaan seuraavat:

- johtajien osaamistaso on kohentunut
- yhteisöjen osallistuminen ja myötävaikuttaminen kylien yhteisten asioiden hoitamiseen on lisääntynyt
- asuinrakennusten kunnostaminen on aloitettu
- uusia kotitaloustavaroita on hankittu.

⁴⁸ *Tanganyika Christian Refugee Service (TCRS).*

Tansanian syrjäseuduilla hankkeen antamalla koulutuksella on suuri merkitys, sillä kyläjohtajia myöten ihmisten tietämys oikeuksistaan ja mahdollisuuksistaan on vähäistä. Kilwan alueen väestönkasvu on Tansanian pienimpiä, mikä johtuu muuttoliikkeestä. Alue ei tarjoa nuorille ihmisille mitään, ja kouluttamattomat kyläläiset muuttavat joukolla Dar es Salaamin laitamille, jossa heille on hyvin harvoin tarjolla paremmat elinolosuhteet. Ihmisten voimaantuminen oman alueen kehittämiseen ja edistyksen näkeminen motivoivat heitä jäämään kotiseudulleen.

Maailman luonnonsäätiön Suomen rahasto

Hanke: Metsien suojelu ja paikallisväestön elinolojen kehittäminen Itä-Usambaran vuoristossa Koillis-Tansaniassa

Tarkastuskäynti järjestön Helsingin-toimistossa tehtiin 22.10.2007 ja paikallistarkastus hanketta Tansaniassa hallinnoivan järjestön yhteistyökumppanin⁴⁹ luona Dar es Salaamissa 13.11.2007. Myöskään tämän hankkeen hankealueelle ei käytettävissä olleen ajan puitteissa ollut mahdollista matkustaa. Tarkastajat ovat kuitenkin aikaisemmin toisen tarkastuksen yhteydessä tutustuneet alueeseen. Suomi on aikaisemmin tukenut useita alueella toteutettuja hankkeita.

Tansania on menettänyt suuren osan metsistään. Monimuotoisuudeltaan ainutlaatuisia Itä-Usambaran metsiä uhkaa fragmentoituminen ja lajien kato. Hankkeen päämääränä on suojella metsiä vuoristoalueilla ja kohentaa metsistä toimeentulonsa saavien kyläläisten elinoloja toimeentulomahdollisuuksia monipuolistamalla.

Hankkeen käytännön toteutuksesta vastaa The Tanzania Forest Conservation Group -niminen paikallinen kansalaisjärjestö. Hankkeen avulla pyritään etsimään ratkaisuja Tansanian uuden metsälain toimeenpanemiseksi. Keskeisiä hanketoimintoja ovat

- kyläläisten kouluttaminen ja tukeminen alueen metsätalouden suunnittelussa ja toteutuksessa
- metsäpalojen torjunta
- kylien hallinnoimien yhteisömetsien perustaminen
- kylien maankäyttösuunnitelmien laatiminen
- metsäalueiden yhdistäminen
- tulonhankinnan kehittäminen.

⁴⁹ *WWF Tanzania Programme Office (TPO).*

Hankesuunnitelma kattaa vuodet 2007–2009, ja sen toteuttamiseksi ulkoasiainministeriö on myöntänyt järjestölle valtionavustusta 210 000 euroa vuodelle 2007. Hankkeelle on vuosina 2004–2006 myönnetty tukea yhteensä 330 280 euroa. Hankkeen tärkeimpänä kehityspoliittisena tavoitteena on ympäristön kestävä kehitys.

Läpileikkaavista teemoista hankkeessa otetaan ennen kaikkea huomioon ympäristökysymykset. Hankkeella on arvioitu olevan merkittävä positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuden suojeluun ja luonnonvarojen kestävään käyttöön. Hankkeella on myös arvioitu olevan positiivinen vaikutus puhtaan veden saatavuuteen ja ympäristökuormituksen vähenemiseen.

Hankkeella vaikutetaan myös tasa-arvon edistämiseen ja naisen aseman parantamiseen. Tavoitteeseen pyritään vaikuttamalla naisten ja miesten väliseen työnjakoon, edistämällä naisten tulonhankkimiskeinoja, omistusoikeutta ja koulutusmahdollisuuksia sekä lisäämällä naisten osallistumista päätöksentekoon. Viimeksi mainittuun hankkeella arvioidaan olevan merkittävä positiivinen vaikutus.

Interventiojärjestelmässä ei ole tietoja hankkeen kehityspoliittisista tavoitteista eikä läpileikkaavista teemoista.

Hankkeen vaikutusten seurannan ja siihen liittyvien mittareiden kehittäminen oli tarkastusajankohtana työn alla. Keskeisinä seurannan kohteina ovat metsien tilan ja niiden monimuotoisuuden kehitys sekä hankkeen sosioekonomiset vaikutukset.

3.7.7 Paikallisen yhteistyön määräraha

Paikallisen yhteistyön määräraha (PYM) on kehitysyhteistyötä toteuttavan edustuston tai kiertävän suurlähettilään väline, jonka avulla voidaan tukea paikallista, kansalaisyhteisöä kehittävää tavoitteellista toimintaa Suomen hallituksen kehityspoliittisen ohjelman mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Määrärahan käyttöä sääntelee valtionavustuslaki (688/2001) ja ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston ohje 15/2005. Ohjeen mukaan määrärahalla tulee tukea muun muassa ympäristöuhkien torjumista sekä yhteiskunnallisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon ja ihmisoikeuksien edistämistä.

Ulkoasiainministeriö vahvistaa edustuston tekemän ja laaturyhmän puoltaman esityksen pohjalta paikallisen yhteistyön määrärahan käyttösuunnitelman. Siinä esitetään perusteluineen ne temaattiset alueet, joita on tarkoitus tukea, sekä niille kohdistettavan tuen määrä. Yksittäiset tukipäätökset tekee edustustossa sen päällikkö tai suurlähettiläs.

Läpileikkaavat teemat Dar es Salaamin edustuston paikallisen yhteistyön määrärahasta tukemissa hankkeissa

Paikallisen yhteistyön määrärahan käyttösuunnitelmassaan vuosille 2006–2009 edustusto on määritellyt tuettavien hankkeiden prioriteettialueita. Suunnitelman mukaan suurin osa PYM-määrärahasta osoitetaan sellaisiin hankkeisiin, jotka edistävät ihmisoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa. Muita teema-alueita ovat tutkimuksen ja yliopistotason koulutuksen kehittäminen, taloudellisen vuorovaikutuksen edistäminen, hiv/aids ja kulttuuri.

Toimintasuunnitelman lisäksi määrärahan käytössä otetaan huomioon valtioneuvoston kehityspoliittisen ohjelman ja Tansanian köyhyysvähentämisstrategian tavoitteet. Edustuston paikallisen yhteistyön määräraha vuosina 2006–2009 on kolme miljoonaa euroa.

Tuen hakuohjeiden mukaan sen prioriteettialueita ovat hyvä hallinto, ihmisoikeudet ja demokratia. Näiden ryhmien sisällä kiinnitetään erityistä huomiota tasa-arvoon ja vammaisten oikeuksien edistämiseen. Tämä otetaan huomioon myös tuettavia järjestöjä valittaessa.

Projektiehdotuksen tulee sisältää muun muassa tasa-arvoanalyysi, joka sisältää tietoa naisten osallistumisesta, naisten ja miesten tarpeista, eri sukupuoliin kohdistuvista tavoitteista ja tuloksista sekä naisten osuudesta hyödynsaajina. Hankkeiden suunnittelussa ja seurannassa tulee käyttää loogista viitekehystä. Tukihakemus tehdään käyttämällä esitäytettyä lomaketta.

Edustuston paikallisen yhteistyön määrärahan käytöstä vuonna 2006 laatiman raportin mukaan olivat PYM-hankkeiden maksatukset toimintavuonna 575 883 euroa, jolla rahoitettiin 19 järjestön hanketoimintaa.

Tästä 265 670 euroa käytettiin 10:een ihmisoikeuksia, demokratiaa ja hyvää hallintoa edistävään hankkeeseen. Näistä hankkeista kahdessa vammaiset ja yhdessä naiset olivat erityisenä kohderyhmänä.

Tasa-arvon edistäminen ja naisen aseman vahvistaminen olivat lisäksi osatavoitteena yhdessä hiv/aids-hankkeessa ja yhdessä kulttuurihankkeessa.

Vuosiraportin mukaan ympäristökysymysten huomioon ottaminen ei ollut pää- eikä merkittävänä osatavoitteena yhdessäkään hankkeessa.

Vuosiraportissa hankkeet on edelleen ryhmitelty sen perusteella, mitä vuosituhattavoitetta tai muuta kehityspoliittista tavoitetta hankkeen on katsottu ensisijaisesti edistävän.

Vuosiraportista ilmenee, että hankkeet on luokiteltu löyhästi eri teema-alueiden alle. Luokittelu tehdään vuosiraportin laadinnan yhteydessä.

Paikallisen yhteistyön määrärahan hankkeista on interventiojärjestelmässä suppea kuvaus. Tarkastusajankohtana edustustoilla ei ollut käyttöoikeutta järjestelmään.

Edustuston avustamista järjestöistä tarkastuksen kohteina olivat

- Zanzibar Association of the Disabled
- Zanzibar Legal Services Centre
- Zanzibar International Film Festival
- National Organisation for Children Welfare.

Zanzibar Association of the Disabled

Paikallistarkastus järjestössä tehtiin 15.11.2007. Tarkastuksen kohteena oli järjestön hanke "To promote human rights of people with disabilities in Zanzibar." Edustusto oli myöntänyt järjestölle avustusta 79 285,72 euroa vuodeksi 2006.

Järjestön tavoitteena on parantaa vammaisten ihmisten oikeuksia. Tavoitteeseen pyritään toteuttamalla neljää ohjelmaa. Näitä ovat järjestön hallinnon kehittäminen, vaikuttamistoiminta, jäsenistön kehittäminen ja kouluttaminen sekä yhteisöperustainen kuntoutus. Tavoitteena on myös tasa-arvon, köyhyiden vähentämisen ja hiv/aidsin valtavirtaistaminen kaikkiin ohjelmiin.

Kaikille neljälle ohjelmalle on määritelty päämäärät, tavoitteet ja niiden saavuttamista kuvaavat mittarit. Tasa-arvon ja naisen aseman edistäminen näkyy etenkin koulutusohjelmalle asetetuista tavoitteista ja niiden saavuttamista kuvaavista mittareista.

Vuoden 2006 hankeraportin mukaan kaikissa neljässä järjestön toteuttamassa ohjelmassa on edistytty.

Vuoden 2007 loppuun mennessä järjestön toiminnassa on tarkoitus ruveta soveltamaan oikeusperusteista lähestymistapaa. Tavoitteena on integroida vammaiset yhteiskuntaan ja sen julkisiin palveluihin. Tulevaisuudessa järjestö aikoo keskittyä lähinnä vammaisten ihmisten oikeuksia edistävään vaikuttamistyöhön, ja valtion viranomaiset, yksityisen sektorin ja vammaistyöhön erikoistuneet muut kansalaisjärjestöt vastaavat vammaisten tarvitsemista muista palveluista.

Tarkastuskäynnin perusteella järjestön toiminta vaikutti hyvin suunnitellulta ja tavoitteiden mukaiselta. Se näytti toimivan kiinteässä yhteydessä osavaltion viranomaisiin. Täälläkin jäi vaikutelmaksi luvussa 3.3 kerrottu yleisempi havainto, että monen kehitysmaan hallitus ei ehkä näe tarvetta siihen, että valtio hoitaa vammaisasioita tehokkaammin, vaan jättää sen kansalaisjärjestöjen ja kirkon tehtäväksi.

Zanzibar Legal Services Centre (ZLSC)

Paikallistarkastus järjestössä tehtiin 15.11.2007. Tarkastuksen kohteena oli järjestön hanke "Zanzibar Legal Services Centre Activities". Edustusto oli myöntänyt järjestölle avustusta 49 985,42 euroa vuodeksi 2005 järjestön eri ohjelmien toteuttamiseksi.

Ohjelmien toteuttaminen siirtyi kuitenkin vuoteen 2006, ja järjestö sai edustustolta luvan siirtää käyttämättä jääneet varat vuoden 2006 toiminnan rahoittamiseen. Järjestön edustustolle toimittama raportti vuodeksi 2005 myönnetyn avustuksen käytöstä on päivätty 27.7.2007.

Raportin mukaan järjestön tavoitteena on varmistaa, että Sansibarin kaikki asukkaat, varsinkin köyhät, naiset, lapset, vammaiset ja muut yhteiskunnan syrjäytyneet ryhmät, ymmärtävät laillisia oikeuksiaan ja ihmisoikeuksia koskevat peruseriaatteen ja toimivat niiden mukaisesti la-
kia, hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksia noudattavan yhteiskunnan aikaansaamiseksi.

ZLSC on järjestänyt televisio- ja radio-ohjelmia, työpajoja, seminaareja, koulutusta, neuvontaa sekä erilaisia kampanjoita, joiden tarkoituksena on lisätä sansibarilaisten tietoisuutta laillisista oikeuksistaan ja ihmisoikeuksista. Raportista ei ilmene järjestettyjen tilaisuuksien osallistujamääriä eikä osallistujien sukupuolten välinen jakautuma. Raportista ei myöskään ilmene, mitä seurantamittareita ohjelmille asetettujen tavoitteiden saavuttamisen arvioimiseksi on käytössä.

Järjestön edustaja painotti erityisesti luvussa 3.7.4 mainittua sukupuolten välistä epätasa-arvoa ja sen syynä syvälle yhteiskunnan rakenteisiin pohjautuvia asenteita, joiden poistamiseen hallituksen on erittäin vaikeaa ja hidasta vaikuttaa.

Zanzibar International Film Festival

Paikallistarkastus festivaalien järjestäjien toimistossa tehtiin 15.11.2007. Edustuston tuki järjestyksessä 9. filmifestivaaleille vuonna 2006 oli 46 343 euroa. Festivaali koostui kaikkiaan kahdeksasta eri osa-alueesta.

Festivaalille nimen antaneen osion – elokuvien esittämisen ulkoilmateatterissa – ohella muut osa-alueet ovat selkeästi erilaista kansanvalistus-toimintaa. Elokuvaohjelmistokin näytti palvelevan samaa päämäärää.

Läpileikkaavista teemoista naisen aseman edistäminen oli esillä ainakin festivaalin sisältyneissä "The Women's Panorama"- ja "The Village Panorama" -ohjelmissa. Naispanoraaman tavoitteena oli vähentää naisten epätasa-arvoisuutta mahdollistamalla naisten osallistumisen taiteeseen, kulttuuriin ja elokuvatuotantoon. Tavoitteena oli myös koota yhteen kaupunkien ja kylien naisia keskustelemaan elämiseen liittyvistä ongelmista.

Keskusteluaiheina olivat muun muassa naisten työnsaantimahdollisuudet, naisten ja lasten oikeudet, terveys, ravinto sekä hiv/aids.

Kyläpanoraaman ohjelmaan sisältyi muun ohella työpajoja, joissa keskusteltiin muun muassa ympäristökysymyksistä ja naisten oikeuksista.

National Organisation for Children Welfare

Paikallistarkastus järjestön toimitiloissa tehtiin 16.11.2007. Tarkastuksen kohteena oli järjestön hanke "The Rights of the Child in Prison (Phase II). Edustusto on 9.3.2006 myöntänyt hankkeelle avustusta 63 727,35 euroa.

Hankkeen tarkoituksena on parantaa vankilassa olevien lasten asemaa uudistamalla kansallista lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöjä vastaamaan kansainvälisiä lasten oikeuksia koskevia sopimuksia ja velvoitteita.

Hankkeen pääasiallisia tavoitteita ovat

- lisätä toimeenpanevien viranomaisten tietoisuutta lasten oikeuksia koskevista kansainvälisistä sopimuksista ja kansallisista laeista
- tunnistaa vankilassa olevien odottavien äitien ja alaikäisten lasten kanssa olevien äitien ongelmien laajuus ja kerätä tietoa heidän käsitte-lystään
- lisätä kansalaisten tietoisuutta lasten oikeuksiin liittyvistä asioista
- vähentää naisiin ja lapsiin kohdistuvaa erityyppistä väkivaltaa.

Läpileikkaavista teemoista hankkeen tavoitteena on parantaa etenkin naisen asemaa. Hankkeesta on laadittu tasa-arvoanalyysi.

Hanketoteutuksesta on annettu 24.9.2007 päivätty edistymisraportti. Raportin mukaan Tansanian hallitus on hankkeen aloitteesta valmistele-
massa erityistä lasten asemaa käsittelevää lakia. Hankkeen ansiosta lapsia on alettu sijoittaa vankiloiden sijasta vastaanottokoteihin tai ainakin pitä-
mään vankiloissa olevat lapset erillään muista vangeista. Valtion budjet-
tiin on myös otettu määräraha vastaanottokodeissa olevien lasten ravitsemiseksi. Viranomaisten ja kansalaisten tietoisuus lasten oikeuksista on li-
sääntynyt hankkeen järjestämien seminaarien ja tiedotustoiminnan ansios-
ta. Vankilassa olevien äitien ongelmia selvittänyt tutkimus on valmistunut. Järjestön naisille ja lapsille osoittama oikeudellinen neuvonta on selvästi lisääntynyt järjestön kolmivuotisen toiminnan aikana. Hankkeen kohde-
ryhmiä ovat muun muassa poliisit, vankilaviranomaiset, maistraatit, so-
siaalitoimistot, ihmisoikeusaktivistit ja mediat.

Tarkastuksessa havaittiin, että hankkeen raportointi on ollut puutteellista siltä osin, ettei hankkeen eri hyödynsaajien lukumäärää ole ilmoitettu eikä eritelty sukupuolen mukaan. Järjestön johtaja on luvannut korjata rapor-
tointia tältä osin. Hankkeen vaikutuksia eri kohderyhmiin ei ole kaikilta

osin helppo selvittää. Esimerkiksi vankiloista on vaikeata saada tietoa, miten niissä olevia naisia ja lapsia todellisuudessa kohdellaan.

3.7.8 Monenkeskisten järjestöjen ja EU:n toiminta Tansaniassa

Kaikki merkittävimmät monenkeskiset avunantajat ja EU toimivat Tansaniassa. Maassa toimivista 17:sta YK:n järjestöstä rahallisesti merkittävimpiä ja toiminnaltaan näkyvimpiä ovat UNICEF ja UNDP. Kansainvälisistä kehitysrahoituslaitoksista tärkeimpiä ovat Maailmanpankki ja Afrikan kehityspankki.

UNFPA Tansaniassa

UNFPAn Tansanian maatoimistossa käytiin 16.11.2007 tutustumassa järjestön toimintaan. UNFPAn Tansanian maaohjelma kaudelle 2002–2007 keskittyi lisääntymisterveyteen. Olennainen osa tästä työstä on viranomaisten neuvontaa. Järjestö ei yleensä osallistu hankkeiden toteuttamiseen. Muita tuen painopistealueita olivat väestö ja kehitys, tasa-arvo sekä valistustoiminta (advocacy). Maaohjelman kokonaisbudjetti oli 28,25 miljoonaa dollaria, josta 10,25 miljoonaa dollaria oli perusrahoitusta ja loput projekti- ja teemarahoitusta.

Läpileikkaavat teemat, varsinkin naisen aseman parantaminen, ovat keskeisessä asemassa järjestön toiminnassa. Naisiin kohdistuva väkivalta on edelleen suuri ongelma Tansaniassa. Tehdyn tutkimuksen perusteella enemmistö tansanialaisnaisista hyväksyy, yllättävää kyllä, vallitsevan tilanteen.

Järjestön edustajan mukaan politiikat ja ohjelmat naisten aseman parantamiseksi ovat olemassa mutta käytännön toteutus on hidasta. Tämä koskee varsinkin paikallishallintoa.

Tyttöjen ja naisten lukumäärää tulisi lisätä varsinkin ylemmän asteen koulutuksessa sekä työpaikoilla.

Järjestön tavoitteena on myös saada maan korkein poliittinen johto ottamaan kantaa naisten aseman parantamisen puolesta. Järjestön tärkeimmät paikalliset yhteistyötahot tasa-arvoasioissa ovat suunnittelu-, terveys- ja naisasiainministeriö sekä alan vahvat kansalaisjärjestöt. UNFPA on tehnyt niin sanotun "gender budgeting" -aloitteen, jonka tavoitteena on uudistaa asiaa koskevat valtion budjetoitiohjeet. Järjestön edustajan mielestä naisten aseman edistämiseen käytettyjen varojen tulisi nykyistä selvemmin näkyä valtion talousarviosta ja tilinpäätöksestä.

Ympäristökysymyksissä järjestö pyrkii reagoimaan sellaisiin ongelmiin, joista maan hallitus ei ota mitään vastuuta.

UNFPAn rooli vammaisten aseman parantamisessa on melko vähäinen. Järjestö tukee kuitenkin maan Tilastokeskusta vammaisia koskevan tiedon keruussa.

EU Tansaniassa

Euroopan komission Tansanian toimistossa käytiin 16.11.2007. Köyhyydenvähentämishjelma, vuosituhattavoitteet ja avun harmonisointi ovat peruslähtökohtia komission Tansanian maaohjelman toteutuksessa. Koulutus, kuljetus, maatalous ja valtion taloushallinnon kehittäminen ovat tuen keskeisiä kohdealueita. Myös köyhiä tukeva kauppa (pro poor trade) muodostaa tärkeän apumuodon.

Yleinen budjettituki muodostaa rahassa mitattuna komission tärkeimän apumuodon. Vuonna 2006 kokonaisrahoitus oli 393,3 miljoonaa euroa. Siitä noin 43 prosenttia (171 miljoonaa euroa) oli yleistä budjettitukea. Vuonna 2007 yleisen budjettituen osuus kokonaisrahoituksesta oli noussut 55 prosenttiin. Jos kuljetussektorin tuki⁵⁰, joka on 25 prosenttia kokonaisrahoituksesta, myös lasketaan budjettitukeen kuuluvaksi, muodostuu budjettituen osuudeksi jopa 80 prosenttia komission kokonaisrahoituksesta.

Komissio tukee myös tansanialaisia kansalaisjärjestöjä. Tukea myönnetään muun muassa ympäristöhankkeille.

Komission maastrategiassa edellytetään läpileikkaavien teemojen huomioon ottamista ja niiden valtavirtaistamista kaikkeen komission rahoittamaan kehitysyhteistyötoimintaan. Komission edustajien mukaan läpileikkaavat teemojen huomiointi on käytännössä kuitenkin vaikeata, eikä valtavirtaistamisessa ole ainakaan tähän saakka saavutettu kovin hyviä tuloksia. Eräänä ongelmana mainittiin tarkoituksenmukaisten arviointimittareiden puuttuminen.

⁵⁰ *Kuljetussektorin tuki toteutetaan niin sanottuna sektoribudjettitukena. Kyse on sektorille kohdennetusta budjettituesta, jota maksetaan tiettyjen ennakkoehtojen (triggers) toteutuessa.*

3.8 Kehitysyhteistyö Etiopiassa

3.8.1 Etiopiasta ja sen yleisestä kehityksestä⁵¹

Afrikan sarvessa sijaitseva Etiopia on kulttuurisesti rikas maa, jolla on pitkä, yli 2 000 vuoden taakse juontava itsenäinen historia. Maa on säilyttänyt itsenäisyytensä lukuun ottamatta Italian miehitystä vuosina 1936–1941.

Ankarat luonnonolosuhteet vaivasivat Etiopiaa vuonna 2006. Kuivuus, rankkasateet ja tulvat pahensivat entisestäänkin vaikeaa köyhyystilannetta ja lisäsivät ruoka-avun tarvetta. Maata rasittaa myös pitkäaikainen konflikti naapurimaa Eritrean kanssa. Lisäksi Etiopian poliittinen ja turvatilanne on edelleen epäselvä vuoden 2005 toukokuun parlamenttivaalien jälkeen.

TAULUKKO 5. Keskeisiä lukuja Etiopiasta ja sen kehityksestä.

Pinta-ala	1 127 127 km ²
Asukasluku	79,3 miljoonaa
Väestönkasvu (2005–2010)	2,3 %
Elinikäodote (2004)	47,8 vuotta
BKT/asukas (2004)	110 USD
Virallinen kehitysapu	22,8 % BKT:sta
Koulun aloittajat (2004)	46 % kouluikäisistä
Naisia kansanedustajista	21,4 %
Alle 5-vuotiaitten kuolleisuus (2004)	166/1 000 elävänä syntynyttä kohti
Hiv-tartunnan saaneita (15–49-vuotiaat) (2005)	0,9–3,5 %
Internetin käyttäjiä (2004)	2 /1 000 asukasta kohti

3.8.2 Vuosituhattavoitteiden saavuttamisesta

YK-järjestöjen yhteisen maastrategian UNDAFin⁵² tavoitteena on tukea vuosituhattavoitteiden toteutumista Etiopiassa.

⁵¹ *Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2006. Suomen ja Etiopian väliset yhteistyöneuvottelut 17.–18.4.2007, tilanneanalyysi.*

⁵² *United Nations Development Assistance Framework in Ethiopia, UNDAF 2007–2011.*

Vuonna 2004 Etiopia valittiin niiden vuosituhattavoiteprojektin seitsemän maan joukkoon, joissa resursseja kasvattamalla pyritään saavuttamaan vuosituhattavoitteet.

Valinnan jälkeen Etiopian tarpeet tavoitteiden saavuttamiseksi kartoitettiin. Joulukuussa 2005 valmistunut Etiopian valtiovarainministeriön tekemä raportti on ollut sekä maan köyhyydenvähentämishojelman PASDEPin että UNDAFin lähtökohtana. Raportin ja muiden arvioiden mukaan Etiopian mahdollisuudet saavuttaa vuosituhattavoitteet edellyttävät huomattavaa kehitysyhteistyömäärärahojen kasvattamista. Tällä hetkellä noin puolet etiopialaisista elää äärimmäisessä köyhyydessä ja tavoitteiden saavuttaminen näyttää epätodennäköiseltä.

Tavoitekohtaiset erot ovat huomattavan suuret. Köyhien lukumäärä ja lapsikuolleisuus eivät ole laskeneet tavoitteiden mukaisesti. Äitien terveyden ja tasa-arvon edistämiseksi tarvitaan huomattavia ponnistuksia, jotta vuosituhattavoitteet saavutetaan. Peruskoulun aloittaneiden lukumäärä on sen sijaan noussut huomattavasti.

Vesihuollossa Etiopia näyttää olevan oikeilla raiteilla vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi. Positiiviseen kehitykseen vaikuttavat avunantajien rahoituslupaukset, hallinnon siirtyminen kohti halvempia vesihuollon järjestelmäratkaisuja ja yhteisöjen kasvavat rahoitusosuudet. Vesihuollon kattavuuden on raportoitu olevan 52,5 prosenttia vuoden 2007 lopussa, kun vuosituhattavoitteena on 62 prosenttia vuoteen 2015 mennessä. Väestönkasvuennusteet huomioiden tämä tarkoittaa 38 miljoonan etiopialaisen saamista vesihuollon piiriin ja rahallisesti 200 miljoonan euron vuosittaisesta investointitarvetta. Sanitaatiota koskeva tavoite on huomattavasti haastavampi mutta luonteeltaan täysin erilainen. Investointeja ei kohdisteta yksittäisiin talouksiin vaan niin sanottuihin esittelykämpälöihin ja institutionaaliseen sanitaatioon. Siten asennemuutoksen avulla voidaan saavuttaa korkeakin kattavuus hyvin lyhyessä ajassa. Avunantajayhteisön mielestä tavoitteiden saavuttaminen on myös mahdollista sanitaatioalueella. Tavoitteiden saavuttamiseksi sanitaatioon tulee nousta 11,5 prosentista 52 prosenttiin, mikä väestönkasvu huomioiden tarkoittaa yli 40 miljoonan etiopialaisen saamista sanitaatioon piiriin. Etiopian kansalliset tavoitteet vesisektorilla ovat vuosituhattavoitteita haasteellisemmat.

Ulkoasiainministeriön vuoden 2008 talousarvioesitykseen on sisällytetty suuntaa antava arvio vuosituhattavoitteiden kehittymisestä ja niiden saavuttamismahdollisuuksista Suomen pitkäaikaisissa yhteistyömaissa.

TAULUKKO 6. Vuosituhattavoitteet ja arvio niiden saavuttamisesta Etiopiassa.

MDG tavoite	Arvio toteutumisesta ⁵³
1. Äärimmäisen nälän ja köyhyyden poistaminen	c
2. Peruskoulutusmahdollisuuksien takaaminen kaikille	b
3. Sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja naisten aseman parantaminen	d
4. Lapsikuolleisuuden vähentäminen	c
5. Odottavien äitien terveydentilan parantaminen	c
6. Hiv/aidsin, malarian ja muiden tautien vastainen taistelu	d
7. Ympäristön kestävä kehityksen varmistaminen	b
8. Globaalin kumppanuuden luominen kehitykselle	d

3.8.3 Suomen ja Etiopian välisestä kehitysyhteistyöstä

Suomen ja Etiopian kehitysyhteistyö alkoi jo 1960-luvulla. Nykyinen hallitusten välinen yhteistyö painottuu vesi- ja opetussektoreille. Vesisektorilla Suomi tukee kahdenvälistä maaseudun vesihuolto- ja ympäristöhanketta sekä avunantajien yhteistä rahastoa sektorin kapasiteetin kasvattamiseksi. Opetussektorilla Suomi tukee Etiopian opettajakoulutusta korirahoituksella yhdessä muiden avunantajien kanssa ja on tukenut erityisopetuksen kehittämistä kustantamalla suomalaisen asiantuntijan Etiopian opetusministeriössä.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat tukeneet hankkeillaan muun muassa terveydenhoitoa, maaseudun kehitystä, vesihuoltoa, ympäristön hoitoa, lukutaitoa, kuurojen opetusta sekä ihmisoikeus- ja rauhantyötä.

Paikallisen yhteistyön määrärahalta on tuettu usean etiopialaisen järjestön ruohonjuuritason toimintaa kaikkein köyhimpien ihmisten perustoi-meentulon varmistamiseksi sekä osallistuttu ihmisoikeuksien ja tasa-arvon edistämiseen.

Suomen kahdenvälinen hanke- ja ohjelmakohtainen apu Etiopialle oli vuonna 2006 noin 6,53 miljoonaa euroa.

⁵³ Arvio tavoitteen toteutumisesta: a) todennäköinen, b) mahdollinen, c) epätodennäköinen, d) seurantatietoa ei olemassa.

3.8.4 Lämpileikkaavat teemat

Suomen ja Etiopian väliset yhteistyöneuvottelut käytiin viimeksi huhtikuussa 2007.

Sekä mandaatissa että neuvotteluista laaditussa pöytäkirjassa todetaan lämpileikkaavien teemojen tärkeys. Molemmissa huomioitiin myös mahdollisuus yhteistyöhön CDM-kapasiteetin⁵⁴ vahvistamisessa.

Lämpileikkaavat teemat sisältyvät edustuston tulossopimukseen valtavirtaistettuna osana kaikkea kehitysyhteistyötä. Edustuston toimintaa ja resursseja on täydennetty ajoittaisilla ministeriön neuvonantajien vierailuilla ja pyytämällä heiltä lausuntoja. Esimerkiksi lokakuussa 2007 ministeriön ympäristöneuvonantaja vieraili edustustossa, vahvasti edustuston ympäristöosaamista ja erityisesti osallistui kahden Itä-Niilin aluetoimiston investointihankkeen valmisteluun. Vastaavalla tavalla on hyödynnetty ministeriön gender-neuvonantajan tietämystä. Tällä tavalla edustusto pyrkii jo asioiden valmisteluvaiheessa vahvistamaan omaa osaamistaan ministeriön käytettävissä olevilla resursseilla.

Ympäristö

Etiopia on allekirjoittanut 54 kansainvälistä ympäristösopimusta ja ratifoinut niistä 42. Myös lainsäädännössään maa on sitoutunut kansainvälisten ympäristösopimusten toteuttamiseen ja ympäristökysymysten huomioimiseen.

Pääasiallinen keino tukea Kioton ilmastopimuksen mukaisia toimia on kansainvälisen CDM-mekanismin kautta. Suomi ei avusta CDM-kapasiteetin vahvistamista Etiopiassa edustuston resurssien riittämättömyyden takia.

Ympäristöpolitiikan käytännön toteuttaminen on paikallishallinnon vastuulla. Paikallishallinnon kapasiteetti ja resurssit politiikan toteuttamiseksi ovat kuitenkin riittämättömät. Ympäristökysymysten valtavirtaistaminen hallinnossa on aivan aluillaan. Vuoden 2007 aikana maassa on suunniteltu kapasiteetin vahvistamisrahaston perustamista vesihuollon, sanitaation ja hygienian alasektoreille.

Suomi on osallistunut rahaston kaikkiin suunnitteluvaiheisiin ja on todennäköistä, että Suomi tukee rahastoa seuraavan kolmen vuoden aikana 2,2 miljoonalla eurolla. Lämpileikkaavat teemat on huomioitu rahaston toiminnan suunnittelussa.

⁵⁴ *Kansainvälinen mekanismi Kioton ilmastopimuksen rahoittamiseksi.*

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen tuki Etiopian ympäristöhankkeille oli 49 000 euroa vuonna 2005 ja 20 000 euroa vuonna 2006.

Paikallisen yhteistyön määrärahan käytössä ympäristö on valittu yhdeksi pääteemaksi. Tuki järjestöjen ympäristöhankkeille oli 112 000 euroa vuonna 2005 ja 155 000 euroa vuonna 2006.

Amharan läänin vesi- ja ympäristöhankkeen vuotuiset maksatukset ovat olleet noin 2,5 miljoonaa euroa, josta osa voidaan katsoa ympäristöön kohdistuvaksi. Läpileikkaavien teemojen osuuksia ei kuitenkaan ole mielekästä eritellä kokonaisuudesta.

Lisäksi Suomi on tukenut YK:n elintarvikejärjestön kautta vanhentuneiden torjunta-aineiden hävittämishanketta Etiopiassa vuodesta 2002 yhteensä miljoonalla eurolla.

Euroopan komissio laati Etiopian ympäristöprofiilin valmistellessaan uutta maaohjelmaansa. Ympäristöprofiilin mukaan YK-järjestöjen ympäristöhankkeita ovat rahoittaneet YK:n pääomarahasto (UNCDF), FAO, YK:n teollistamisjärjestö (UNIDO) ja Kansainvälinen työjärjestö (ILO). Maailmanpankin rahoitus Etiopian ympäristösektorille on tullut GEFin⁵⁵ kautta. Afrikan kehityspankilla on ollut maassa yksi ympäristöhankkeita, ja EU on rahoittanut muutamaa pienempää ympäristöhanketta. Suurin tuki Etiopian ympäristösektorille on tullut kahdenvälisiltä avunantajilta, erityisesti Alankomailta ja Saksalta.

Tasa-arvo

Etiopia on ratifioinut kaikki keskeisimmät kansainväliset sopimukset mukaan lukien CEDAW ja sisällyttänyt ne vuonna 1995 uusittuun perustuslakiin. Yleisesti ottaen Etiopian lainsäädäntö huomioi hyvin naisten oikeudet, mutta säännösten toimeenpano on puutteellista.

Miesten ja naisten välinen tasa-arvo on saanut erityistä huomiota maan köyhyysvähentämisstrategiassa PASDEPissa, jossa naisten kapasiteetin hyödyntäminen mainitaan strategian toteuttamisen yhtenä pääkeinona. Vuonna 2005 Etiopiassa hyväksyttiin kansallinen tasa-arvostrategia.⁵⁶ Tasa-arvokysymysten tärkeys on tiedostettu myös korkeimmalla poliittisella tasolla. Maan uudessa parlamentissa on enemmän naiskansanedustajia kuin koskaan aikaisemmin hallituspuolueen päätettyä kiintiöstä naisedokkaille. Hallituksessa ja muussa poliittisessa johdossa naisten osuus on kuitenkin vähäinen. Tasa-arvoon liittyvät haasteet ovat käytännön tasolla. Vuonna 2005 perustetun naisasiainministeriön kapasiteettivaje sekä puut-

⁵⁵ *Global Environment Facility.*

⁵⁶ *The Ethiopian National Action Plan on Gender Equality.*

teellinen tieto ja osaaminen hallinnon kaikilla tasoilla vaikuttavat osaltaan toimeenpanon hitauteen. Lisäksi perinteisesti epäsuotuisa naisten asema hidastaa tasa-arvon sisäistämistä käytännössä.

Suomen kahdenvälisissä hankkeissa tasa-arvon edistäminen näkyy varsinkin opetussektorilla ja vesisektorin hankkeissa..

Kolmella suomalaisella kansalaisjärjestöllä on tasa-arvoa edistäviä hankkeita Etiopiassa. Näille hankkeille myönnettiin tukea 300 000 euroa vuonna 2006 ja 380 000 euroa vuonna 2007.

Tasa-arvoa edistäviä hankkeita tuetaan myös paikallisen yhteistyön määrärahalla. Tasa-arvoa edistäville hankkeille myönnettiin 80 000 euroa vuonna 2006 ja 127 000 euroa vuonna 2007.

Etiopiassa toimivat avunantajat ovat helmikuussa 2007 perustaneet yhteisen gender-korirahaston, jolla tuetaan nuorta naisasiainministeriötä ja kansalaisyhteiskuntaa. Tuki suuntautuu politiikka- ja strategiakapasiteetin vahvistamiseen avustamalla tutkimusta ja seminaarien järjestämistä sekä tasa-arvoa edistävien tahojen yleisen kapasiteetin vahvistamiseen.

Euroopan unionin uudessa maastrategiassa on varattu 10 miljoonaa euroa Etiopian tasa-arvostrategian toimeenpanon tukemiseen.

Vammaiset

Etiopia allekirjoitti ensimmäisten maiden joukossa YK:n vammaisten oikeuksia koskevan sopimuksen vuoden 2007 keväällä. Tarkastusajankoh-
tana sopimusta ei ollut ratifioitu maan parlamentissa.

Etiopian köyhydenvähentämisstrategiassa ja vastuuministeriöiden omista strategioissa vammaisten oikeudet on verrattain hyvin huomioitu. Vammaisten oikeuksien käytännön ajamisessa suurimmat ongelmat löytyvät yhteiskunnan epäsuotuisista asenteista ja resurssien puutteesta.

Suomen ja Etiopian kahdenvälisessä yhteistyössä vuosina 2004–2007 toteutettu erityisopetuksen hanke liittyi suoraan vammaisten aseman parantamiseen. Hanketuen määrä oli yhteensä 1,4 miljoonaa euroa.

Tarkastusajankohtana neljällä suomalaisella kansalaisjärjestöllä oli Etiopiassa vammaishankkeita. Niiden tuki oli 200 000 euroa vuonna 2006 ja 350 000 euroa vuonna 2007.

Vammaisten aseman parantamista tuetaan myös paikallisen yhteistyön määrärahasta. Vuonna 2005 tarkoitukseen myönnettiin 75 000 euroa ja 90 000 euroa vuonna 2006.

3.8.5 Amharan läänin maaseudun vesihuolto- ja ympäristöhanke, vaihe III

Suomi on tukenut Amharan alueen maaseudun vesihuolto- ja ympäristöhanketta vuodesta 1994 lähtien. Hankkeen kolmas vaihe päättyi kesäkuussa 2007. Suomen tämän vaiheen rahoitusosuus oli noin 8,1 miljoonaa euroa, Etiopian hallituksen noin miljoona euroa ja kyläyhteisöjen noin 0,6 miljoonaa euroa.

Hankkeen neljäs ja viimeinen vaihe ulottuu vuoteen 2011. Tämän vaiheen päämääränä on kasvattaa yhteisöjen kapasiteettia aloittaa, hallinnoida ja toimeenpanna itse valitsemiaan projekteja yhteistyössä aluehallinnon kanssa. Vesihuoltosektorilla kiinnitetään erityistä huomiota vesipisteiden kestävyuden turvaamiseen. Kyläyhteisöjen toteuttamina rakennetaan viimeisen vaiheen aikana noin 3 000 vesipistettä, jonka ansiosta 60–70 prosenttia hankkeen toiminta-alueen väestöstä olisi vesihuollon piirissä vuonna 2011.

Suomen neljännen vaiheen rahoitusosuus on 9 miljoonaa euroa, Etiopian hallituksen noin 1,12 miljoonaa euroa ja kyläyhteisöjen noin 1,2 miljoonaa euroa.

Interventiojärjestelmän tietojen mukaan hankkeen päätavoitteena on köyhyyden vähentäminen ja merkittävänä osatavoitteina ympäristön suojeleminen ja sukupuolten välinen tasa-arvo.

Läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen

Läpileikkaavista teemoista varsinkin naisen aseman parantaminen ja ympäristön edistäminen on otettu hyvin huomioon hankesyklin kaikissa vaiheissa ulkoasiainministeriön hankeohjeen⁵⁷ edellyttämällä tavalla.

Teemat on valtavirtaistettu hankkeeseen niitä koskevien strategioiden pohjalta. Teemojen seuranta perustuu indikaattoreiden käyttöön, ja niiden edistämässä saavutetuista tuloksista on raportoitu asianmukaisesti. Tavoitteet, seurantamittarit ja verifiointin lähteet ilmenevät hankkeen loogisesta viitekehystä. Teemojen huomioon ottamista on käsitelty myös esimerkiksi hankkeen III-vaiheen väliarvioinnissa. Teemojen edistämisen vaikutuksista on laadittu erillisiä raportteja.

Keskeisenä tasa-arvotavoitteena on ollut edistää naisten tosiasiallista osallistumista vesihuollon järjestämiseen ja ylläpitoon, sillä veden hakeminen on perinteisesti naisten mutta myös lasten työtä. Vesihuollossa tapahtuvat järjestelyt vaikuttavat suoraan naisten ja lasten päivärytmiin sekä

⁵⁷ *Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation.*

osallistumisen myötä myös naisten kohoavaan arvostukseen vesihuollon järjestelijänä. Hankkeessa korostetaan myös naisten asemaa niissä päättävissä elimissä, joissa on naiskiintiö. Lisäksi hankkeeseen liittyy paljon sukupuoliasioihin kohdennettua koulutusta.

Hankkeen III-vaiheen väliarvioinnin ja oikeusperusteista lähestymistapaa Suomen kehitysyhteistyössä arvioineen selvityksen⁵⁸ mukaan hanke on kiistattomasti onnistunut hyvin yhteisöjen osallistumisen ja omistajuuden tukemisessa ja tasa-arvonäkökulman integroinnissa käytännön työhön. Hankkeen suurin hyödynsaajaryhmä ovat naiset, joiden veden kantoon käyttämää aikaa ohjelma on onnistunut merkittävästi vähentämään. Hankkeen ansiosta yhteisöjen sanitaatiotietoisuus on kasvanut ja vesiperäiset sairaudet vähentyneet, mikä puolestaan vaikuttaa positiivisesti lasten ravitsemustilanteeseen. Hankkeella on ollut positiivinen vaikutus myös tyttöjen koulunkäyntiin, sillä alueen koulujen saatua tytöille omat käymälät ovat yhä useammat vanhemmat uskaltaneet lähettää tyttärensä kouluun. Ohjelma on asettanut 30 prosentin vähimmäiskiintiön naisten osallistumiselle vesikomiteoiden toimintaan. Vaikka komiteoihin nimetyt naiset eivät perinteisten roolien vuoksi ole aina uskaltaneet toimia kovin aktiivisesti, on tämä kuitenkin ollut tärkeä alku naisten osallistumisen vahvistamiselle kyläyhteisöissä.

Hanke on puretunut myös naisiin kohdistuviin vahingollisiin perinteisiin ja saanut aikaan muutoksia sukupuolirooleissa. Hankkeessa on paikallinen tasa-arvokysymysten neuvonantaja. Hankkeen III-vaiheen loppuraportin mukaan tasa-arvon edistämiseen (hankkeen gender-komponentti) käytettiin 1,65 miljoonaa Etiopian birria. Tämä on noin 150 000 euroa.⁵⁹

Etiopian ympäristöongelmat ovat suuret, mikä johtuu väestön kasvusta, luonnonvarojen riistosta ja piittaamattomuudesta. Hanke on keskittynyt maaseutualueille, joissa suurimmat ongelmat ovat olleet eroosio, tulvat ja puutteellinen hygienia. Hankkeen aikaisempien vaiheiden keskeisiä ympäristönsuojelutoimenpiteitä ovat olleet lähteiden ja niiden muodostumisalueiden suojaus, vesipisteiden ympäristön kehittäminen ja hukkaveden hyötykäyttö, hygieniakasvatus sekä sanitaation kehittäminen. Lisäksi on tuettu pienimuotoista eroosion torjuntaa perustamalla taimitarhoja, istuttamalla puita, rakentamalla penkereitä ja täyttämällä eroosiokanavia.

Neljännessä vaiheessa on tarkoitus keskittyä vesilähteiden suojeluun mutta myös tukea paikallisten ympäristöviranomaisten toimintaa. Hank-

⁵⁸ *Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston ministeriön laaturyhmälle antama lausunto 31.10.2006.*

⁵⁹ *Vaihtokurssina on käytetty hanketoteutuksen aikaista euron ja birrin keskimääräistä vaihtokurssia.*

keen III-vaiheen loppuraportin mukaan ympäristöä parantaviin toimiin (ympäristökomponentti) käytettiin 2,8 miljoonaa birria, mikä vastaa noin 256 000 euroa.

Hankkeessa on käytännössä huomioitu myös kaikkien helposti syrjäytyvien ryhmien, kuten vanhusten, sairaiden ja vammaisten, asema. Vesipisteet, suihkutilat ja käymälät on suunniteltu siten, että esimerkiksi vammaiset pystyvät niitä käyttämään. Yhteisötasolla tehtyjen päätösten perusteella syrjäytyneet ryhmät voivat kukin kykyjensä mukaan osallistua vesihuoltoon ja heillä on yhtäläiset oikeudet palveluiden käyttöön. Hankkeelle ei kuitenkaan ole asetettu erityisiä tavoitteita esimerkiksi vammaisten aseman parantamiseksi.

3.8.6 Opetussektorin tukeminen

Suomi on viime vuosina tukenut Etiopian opetussektoria korirahoituksena yhteistyössä muiden avunantajien⁶⁰ kanssa toteutettavalla opettajakoulutushankkeella⁶¹ ja erityisopetuksen kehittämishankkeella. Suomen tuki opettajakoulutuksen kehittämisohjelmalle on ollut 10 miljoonaa euroa ja erityisopetuksen kehittämishankkeelle 1,4 miljoonaa euroa vuosina 2004–2007.

Opettajakoulutuksen kehittäminen on osa opetussektorin vuosille 2005–2011 ulottuvaa kolmatta kehitysohjelmaa⁶², johon erityisopetus, tasa-arvo ja hiv/aids sisältyvät läpileikkaavina teemoina.

Tulevaisuudessa opettajakoulutushanke tulee olemaan osa laajempaa Etiopian koulutussektorin laadun kehittämisohjelmaa⁶³. Koko koulutussektorin kehittämisen perustavoitteena on opetuksen ja oppimisen laadun parantaminen perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa. Opettajakoulutushanke tukee tätä perustavoitetta kehittämällä opettajien tietotaitoja, pätevyyttä ja asenteita. Keväällä 2006 tehdyn väliarvioinnin perusteella hankkeen tavoitteet ovat pääosin toteutuneet hyvin. Avunantajien rahat ovat suuntautuneet niille tarkoitettuihin kohteisiin ja näyttävät muodostavan todellisen lisärahoituksen opetussektorille.

Ohjelmalta puuttuu kuitenkin väliarvioinnin mukaan sellainen kattava arviointijärjestelmä, jonka avulla sen todellisia vaikutuksia voitaisiin selvittää. Etenkin laadullisten vaikutusten arviointia tulisi parantaa.

⁶⁰ Suomen lisäksi rahoitukseen ovat osallistuneet Alankomaat, Belgia, Irlanti, Iso-Britannia ja Ruotsi.

⁶¹ *Teacher Development Programme, TDP.*

⁶² *Education Sector Development Programme, ESDP III.*

⁶³ *General Education Quality Improvement Programme, GEQIP.*

Opettajakoulutushankkeen tavoitteissa ja toiminnoissa on tasa-arvon edistäminen otettu huomioon erityisesti naisiin kohdistuvina toimenpiteinä. Vuoden 2003 projektisuunnitelman⁶⁴ tavoitteissa mainitaan, että Etiopia pyrkii palkkaamaan erityisesti naispuolisia opettajien kouluttajia ja järjestämään heille koulutusta. Naisten roolin voimistamista opettajakoulutuksessa seurataan kahden määrällisen indikaattorin⁶⁵ avulla. Koulutusinstituutioihin ja aluetoimistoihin on nimetty gender-yhdyshenkilöitä.

Koko opetussektorin kehitystä seurataan kahdesti vuodessa järjestettävillä avunantajien ja hallituksen yhteisillä arvioinneilla.⁶⁶ Arviointien päätehtävänä on seurata kehitysohjelman toteutumista. Niissä käsitellään myös erilaisia teemoja. Teemoina ovat viime vuosina olleet sekä erityisopetus että naisjohtajuus.

Erityisopetusta tarvitsevat niin fyysisistä vammoista kärsivät oppilaat kuin ne, joiden oppimista hidastavat ja estävät monista syistä johtuvat oppimisvaikeudet. Erityisopetushanke liittyy suoranaisesti vammaisten aseman parantamiseen. Suomi on tukenut hanketta, joka on pyrkinyt valtavirtaistamaan erityisopetuksen osaksi koko opetussektorin toimintaa. Etiopian ja Suomen välinen yhteistyö erityisopetuksen alueella on alkanut jo 1980-luvulla. Monet erityisopetukseen perehtyneet etiopialaiset asiantuntijat ovat saaneet koulutusta Suomessa. Vaikka Etiopiassa arvellaan olevan 7–8 miljoonaa vammaista, harva kahdenvälinen hanke pyrkii edistämään heidän asemaansa. Suomen tuella on runsaassa kahdessa vuodessa tapahtunut merkittävää edistystä. Erityisopetuksen huomioiminen hallinnon kaikilla tasoilla on selvästi parantunut. Hankkeen yhteydessä maan opetusministeriölle laadittiin erityisopetuksen strategia, joka on perustana erityisopetuksen kehittämiseksi koko maassa. Ulkoasiainministeriön mukaan Etiopian opetusministeriö on myös selvästi ilmaissut, että Suomen tukea sektorille arvostetaan ja että sen toivotaan jatkuvan.

Koulutussektorin laadun kehittämissuunnitelmassa Suomi pyrkii aktiivisesti edistämään erityisopetuksen tarpeiden huomioimista ohjelman eri osaluilla ja helposti syrjäytyvien ryhmien saamista siihen kattavasti mukaan. Suomen tarkoituksena on tarjota ohjelmalle myös erityisopetukseen liittyvää teknistä tukea, koska maassamme on siihen liittyvää korkealaatuista osaamista. Suomi seuraa myös tasa-arvoteman sisällyttämistä ohjelmaan.

⁶⁴ *Project Proposal for TDP/MOE 2003.*

⁶⁵ *Indikaattorit ovat: a) pidetään 50 naiskouluttajalle koulutustilaisuus ja b) 5 naisista koostuvaa tutorryhmää on toiminnassa.*

⁶⁶ *Joint Review Mission, JRM ja Annual Review Mission, ARM.*

3.8.7 Kansalaisjärjestöyhteistyö

Etiopia on yksi suurimmista suomalaisten kansalaisjärjestöjen kautta kanavoitavien kehitysyhteistyövarojen vastaanottajamaista. Vuonna 2006 Etiopiaan suuntautui kansalaisjärjestöjen kautta noin 2,2 miljoonaa euroa.

Tarkastuksen kohteina olivat Suomen Lähetysseura, Pelastakaa lapset ry, Abilis-säätiö ja Kirkon Ulkomaanapu.

Suomen Lähetysseura

Butajiran integroitu maaseudun kehittämishanke

Hankkeen tavoitteena on parantaa Butajiran alueen maaseudun väestön elinoloja kyläyhteisöjen itse valitsemien ja priorisoimien tarpeiden mukaan. Hankkeen toiminnoilla pyritään takaamaan riittävä puhtaan veden saatavuus kaivoverkoston avulla, lisätään sekä ihmisten että karjan terveyspalveluja ja parannetaan maanviljely- ja karjankasvatusmenetelmiä. Hankkeessa parannetaan myös naisten asemaa muun muassa tarjoamalla uusia keinoja ansaita elantoa, kuten kehittämällä mehiläisviljelyä sekä tarjoamalla lukutaito-opetusta ja terveystieteiden koulutusta.

Hanketoteutuksen toinen vaihe kattaa vuodet 2006–2008, ja sen budjetti on yhteensä 360 000 euroa. Hankkeen on määrä päättyä vuoden 2008 lopussa. Projektin välittömien hyödynsaajien lukumäärä vuonna 2006 oli 16 260 henkilöä. Koko kohderyhmän suuruudeksi on arvioitu noin 40 000 henkilöä. Hankkeen toteutuksesta vastaa Lähetysseuran paikallinen yhteistyökumppani,⁶⁷ joka toimii tiiviissä yhteistyössä valtion viranomaisten kanssa. Hankkeen lopussa viranomaiset arvioivat hankkeen ja antavat siitä loppuraporttinsa.

Läpileikkaavista teemoista hanke edistää varsinkin tasa-arvoa ja ympäristönäkökohtien huomioon ottamista. Tämä ilmenee muun muassa hankkeen projektisuunnitelmasta, jonka mukaan

- tavoitteena on pysäyttää ympäristön kulumisen ja ratkaista alueen ympäristöongelmat
- keskeisenä tavoitteena on vahvistaa naisen asemaa. Toteutuskeinoina ovat muun muassa naisten kouluttaminen ja tietoisuuden lisääminen, elinkeinotoimintojen kehittäminen sekä tyttöjen koulunkäynnin lisääminen. Naisen asemaa parantavat ja työmäärää vähentävät myös parantanut vesihuolto ja energiaa säästävien uunien käyttöönotto.

⁶⁷ *Ethiopian Evangelical Church Mekane Yesus (EECMY).*

Hankkeesta vuonna 2005 tehdyn arvioinnin⁶⁸ mukaan hankkeella on jo ollut positiivisia vaikutuksia kyläyhteisöjen naisten asemaan.

Tasa-arvon edistäminen on valtavirtaistettu kaikkiin toimintoihin. Hankkebudjettiin sisältyy lisäksi erillisiä varoja⁶⁹ tasa-arvon edistämiseksi. Hankkeen tilinpäätösraporttien mukaan tähän tarkoitukseen ei vuosina 2005 ja 2006 kuitenkaan käytetty varoja.

Hankkeessa työskentelee gender-asiantuntija. Hankkeen suunnittelu, toteutus ja seuranta perustuvat loogisen viitekehyksen käyttöön. Tuloksia ja vaikutuksia seurataan tarkoitusta varten luotujen mittareiden avulla. Vaikutusten seuranta ja raportointia ollaan parhaillaan kehittämässä, mutta toistaiseksi se on ollut melko vähäistä.

Paikallistarkastus hankkeessa tehtiin 22.11.2007. Vierailun kohteina oli kaksi kyläkoulua, viljamyly ja vesipiste. Opettajia ja oppilaita haastateltiin koulujen ympäristössä. Ennen koulujen rakentamista vain pieni määrä vaikutusalueen kylien lapsista kävi koulua. Nykyisin lähes kaikki aloittavat koulun ja ovat tunnollisesti koulussa neljä ensimmäistä vuotta (to the fourth level). Tämän jälkeen varsinkin tytöt alkavat jäädä pois koulusta. Oppilaina oli myös joitakin vammaisia. Vammaiset eivät kuitenkaan ole hankkeen kohderyhmänä, koska koulujen opettajilla ei ole tarvittavaa koulutusta. Silmiinpistävää oli koulun suuri luokkakoko, sillä luokissa oli keskimäärin 80 oppilasta.

Yksittäisistä edunsaajista vierailtiin kotipihallaan kanoja kasvattavan naismaatalousyrittäjän luona. Hän vaikutti aktiiviselta ja motivoituneelta. Hankkeen ansiosta hän oli pystynyt parantamaan perheensä ruokahuoltoa, ja myyntituloilla myös kodin piharakennuksia oli kunnostettu.

Puhtaan veden ansiosta kohdealueen väestön vesiperäiset taudit ovat vähentyneet.

Abilis-säätiö

Vuonna 1998 perustettu Abilis-säätiö tukee kehitysmaiden vammaisjärjestöjä. Säätiön tavoitteena on tukea hankkeita, jotka edistävät vammaisten ihmisten yhtäläisiä mahdollisuuksia, itsenäistä elämää, ihmisoikeuksia sekä taloudellista toimeentuloa. Säätiö tukee liikunta-, näkö- ja kuulovammaisten järjestöjä, muita vammaisryhmiä sekä vammaisten lasten vanhempien järjestöjä. Erityisesti tuetaan sellaisia hankkeita, jotka edistävät vammaisten ihmisoikeuksia ja parantavat vammaisten naisten asemaa.

⁶⁸ *Ongoing Evaluation (Monitoring) Report on Butajira Integrated Development Project, September 2005.*

⁶⁹ *Women and Development.*

Hankkeissa vammaiset ihmiset pyrkivät itse auttamaan itseään, hankki-
maan toimeentuloa ja näin parantamaan yhteiskunnallista asemaansa.

Ulkoasiainministeriön tuki Abilis-säätiölle vuonna 2007 oli 1 100 000 euroa. Tuen myöntämistä, käyttöä ja käytön valvontaa koskevat ehdot on määritelty ministeriön ja säätiön välisessä sopimuksessa, joka on vuodelta 1999.

Vuoden 2007 alussa oli käynnissä 164 säätiön tukemaa hanketta yhteensä 42 maassa.

Ethiopian Center for Disability and Development (ECDD) Association

ECDD on vuonna 2005 perustettu paikallinen, voittoa tavoittelematon, ei-poliittinen ja ei-uskonnollinen kansalaisjärjestö. Järjestössä on 46 jäsentä, joista yli puolet on naisia. Etiopiassa on noin 7 miljoonaa erityyppistä vammaista.

Järjestön toiminnan päämääränä on integroitu Etiopia, jossa vammaiset lapset, nuoret ja aikuiset sukupuoleen ja vammaisuuden laatuun katsomatta, samoin kuin heidän vanhempansa ja perheensä, nauttivat samoista oikeuksista, palveluista ja koulutus- sekä työssäkäyntimahdollisuuksista kuin muut kansalaiset. Tällaisessa integroidussa yhteiskunnassa vammaiset ovat hyväksytyt, he saavat äänensä kuuluviin ja osallistuvat aktiivisesti yhteisöjensä kehittämiseen.

Abilis-säätiön ja ECDD:n välinen yhteistyösopimus allekirjoitettiin tammikuussa 2007. Järjestön saamat tukihakemukset käsitellään sen arviointilautakunnassa, jonka perusteella järjestö tekee Abilis-säätiölle esityksen tuettavista hankkeista. Päätöksen hankkeiden tukemisesta tekee säätiön hallitus. Abilis-säätiö hyväksyy myös kaikki hankeraportit. Tarkastusajankohtana oli käynnissä 10 järjestön tukemaa hanketta. Hanke-
tuesta puolet maksetaan hakemuksen tultua hyväksytyksi. Seuraavat 40 prosenttia maksetaan hyväksytyt edistymisraportin perusteella ja loput 10 prosenttia loppuraportin tultua hyväksytyksi.

Tarkastuskäynti ECDD:n toimistossa Addis Abebassa tehtiin 23.11.2007. Samaan aikaan toimistossa oli edustajia järjestöltä tukea saaneesta työryhmästä. Työryhmä on perustettu 1973. Sen tarkoituksena on opettaa leprasta kärsiville naisille erilaisia käsityötaitoja, joiden avulla he voisivat lisätä toimeentulomahdollisuuksiaan ja päästä mukaan yhteiskuntaan sen tuottaviksi jäseniksi. Työryhmässä on 194 jäsentä, joista 173 on naista.

Työryhmän edustajat kertoivat tuetun hankkeen tavoitteista ja sen tähänastisista tuloksista. Tuettava hanke on nimeltään "Birhan Taye Leprosy Disabled Persons Self Help Work Group for Provision of Cafeteria

Services for the Public in Addis Ababa". Hankkeelle myönnetyn tuen määrä on 7 582 euroa. Hankkeessa on 10 prosentin omarahoitusosuus. Hanke käynnistyi toukokuussa 2007, ja sen on määrä päätyä toukokuussa 2008.

Kahvilahankkeen tarkoituksena on lisätä kestäväällä tavalla ryhmän toimeentulomahdollisuuksia ja myötävaikuttaa lepratautisten henkilöiden integroitumiseen yhteiskuntaan. Toimintaa harjoitetaan ryhmän omistamissa tiloissa sairaalan yhteydessä, ja se tarjoaa työpaikan 14 vammaiselle henkilölle. Hankkeen soveltuvuus selvityksen mukaan sen pitäisi tuottaa voittoa. Naiset ovat vahvasti mukana hanketta koskevassa päätöksenteossa ja sen toteutuksessa.

Läpileikkaavien teemojen näkökulmasta kahvilaprojekti on selkeästi vammaishanke, jonka erityisenä kohdealueena on parantaa vammaisten naisten asemaa.

Pelastakaa Lapset ry

Tarkastuskäynti Pelastakaa Lapset ry:n toimistossa Helsingissä tehtiin 30.10.2007. Suomen Pelastakaa Lapset ry:n toiminnan periaatteita ovat lapsen oikeus elonjäämiseen ja kehittymiseen, lapsen suojeleminen kaikenlaiselta syrjinnältä, väkivallalta ja pahoinpitelyltä, tasa-arvon edistäminen koulutuksessa sekä tyttöjen ja poikien oikeus osallistua mielekkäällä tavalla omaa elämäänsä vaikuttavassa päätöksenteossa.

Ulkoasiainministeriön ja yhdistyksen välinen kumppanuus- ja rahoitussopimus yhdistyksen vuosien 2006–2007 kehitysyhteistyöohjelman toteuttamiseksi allekirjoitettiin marraskuussa 2005.

Kumppanuussopimuksen mukaan ohjelma tukee Suomen hallituksen määrittämiä kehityksenaapolitiikan yleisiä linjauksia sekä kehitysyhteistyölle asetettuja päämääriä ja tavoitteita. YK:n vuosittuhattavoitteista ohjelmassa otetaan huomioon muun muassa sukupuolten tasa-arvo ja naisten aseman parantaminen sekä ympäristön kestävä kehitys. Ministeriön sukupuolten tasa-arvon edistämisen strategia ja toimintaohjelma otetaan huomioon järjestön kaikessa toiminnassa. Ulkoasiainministeriö on myöntänyt yhdistyksen vuosien 2006–2007 kehitysyhteistyöohjelman toteuttamiseksi valtionavustusta yhteensä 3 883 639 euroa. Ohjelmassa toteutetaan yhdistyksen kehittämää lasten oikeusperusteista ohjelmaa 2006, joka käsittää lapsen oikeuden kehitykseen ja elonjäämiseen, osallistumiseen, suojeiluun ja syrjimättömyyteen.

Vuoden 2006 kehitysyhteistyöohjelman toteutuksesta yhdistys on toimittanut ministeriölle vuosiraportin kesäkuussa 2007.

Raportissa on maa- ja hankekohtaisin esimerkein selostettu, mitä tuloksia ja vaikutuksia lasten oikeusperusteisen ohjelman toteutuksessa on saavutettu. Raportin mukaan toimintavuotena keskityttiin lapsen oikeuteen saada laadukasta opetusta sekä lasten suojelemiseen kaikenlaiselta syrjinnältä, väkivallalta ja pahoinpitelyltä. Kouluissa korostettiin erityisesti tasa-arvon toteutumista koulutuksessa. Lisäksi kouluissa toimivat lasten koulukomiteat edistivät tyttöjen ja poikien oikeutta osallistua mielekkäällä tavalla koulujen päätöksentekoon.

Tyttöjen ja poikien tasavertaisen aseman edistämisen lisäksi on useissa hankkeissa kiinnitetty erityistä huomiota haavoittuvien ryhmien, esimerkiksi vammaisten, osallistumismahdollisuuksien edistämiseen.

Gubalafto Integrated Child Development Project

Paikallistarkastukseen liittyvä käynti yhdistyksen Etiopian ohjelman toimistossa Addis Abebassa tehtiin 23.11.2007. Läsnä oli useita projektitoiteutuksen vastuuhenkilöitä. Itse projektipaikalla ei sen syrjäisen sijainnin vuoksi ollut mahdollista käytettävissä olleen ajan puitteissa käydä.

Hankkeen toteutuksesta on vastannut Suomen Pelastakaa Lapset ry:n tanskalainen sisarjärjestö Save the Children Denmark. Hankkeen toinen vaihe kattoi vuodet 2006–2007, ja sen budjetti oli yhteensä 250 000 euroa.

Hankkeen tavoitteena on ollut parantaa lasten asemaa sekä peruskoulutuksen laatua ja saatavuutta Amharan läänissä sijaitsevassa Gubalafton kunnassa (woreda) sekä vähentää lasten oikeuksien loukkauksia projektin toiminta-alueella.

Projektivaroilla on tuettu sekä niin sanottua vaihtoehtoisopetusta että virallista peruskoulutoimintaa. Peruskoulun aloittaneiden lasten määrä kunnassa on kasvanut noin 2,5 prosenttia lukukaudella 2006–2007. Peruskoululaisista tyttöjä ja poikia on lähes yhtä paljon. Koulunsa keskeyttäneiden määrä ja poissaolot ovat vähentyneet selvästi varsinkin vaihtoehtoisopetuksessa. Orpoja ja muita haavoittuvassa asemassa olevia lapsia on tuettu hankkimalla heille kouluvaatteita ja opetusvälineitä.

Koulujen kerhotoiminta on keskeinen väline lasten osallistumiselle ja lasten oikeuksiin liittyvän tietoisuuden lisäämiselle. Kerhotoiminnassa on tasapuolisesti mukana sekä tyttöjä että poikia. Kerhojen laulu- ja teatteri-esitysten avulla levitetään tietoa esimerkiksi lasten oikeuksista ja hiv/aidsista. Tyttökerhoissa ja -foorumeissa keskustellaan tyttöjen oikeuksista. Kouluissa on myös ympäristökerhoja.

Lastensuojeluun liittyvää opetus- ja tiedotustoimintaa on kohdistettu sekä viranomaisiin että kyläyhteisöihin.

Läpileikkaavien teemojen näkökulmasta tyttöjen aseman parantaminen on hankkeessa tärkeällä sijalla. Tyttöjen koulunkäynti on lisääntynyt

muun muassa kyläyhteisöjen kasvaneen tietoisuuden ja koulujen parantuneen varustelutason myötä. Koulussa menestyville tytöille on myös jaettu kannustuspalkintoja.

Hankkeen suunnittelu ja toteutuksen seuranta perustuvat loogisen viitekehäyksen käyttöön. Tuloksia ja vaikutuksia seurataan tarkoitusta varten luotujen mittareiden avulla.

Kirkon Ulkomaanapu

Ulkoasiainministeriön ja Kirkon Ulkomaanavun (jäljempänä myös järjestö) välinen kumppanuussopimus solmittiin 10.12.2003.

Tämän sopimuksen nojalla 14.2.2006 solmitussa ministeriön ja Kirkon Ulkomaanavun välisessä avustussopimuksessa järjestölle osoitettiin valtionavustusta 5 500 000 euroa vuodeksi 2007, 6 000 000 euroa vuodeksi 2008 ja 6 800 000 euroa vuodeksi 2009 järjestön kehitysyhteistyöohjelman rahoittamiseksi edellyttäen, että tarkoitukseen on käytettävissä määrärahoja.

Avustussopimuksen mukaan järjestö toimittaa ministeriölle koko ohjelmaa käsittävän vuosittaisen raportin. Raportissa järjestön tulee tarkastella ohjelman eri osien tulosten ja vaikutusten kestävyyttä sekä arvioida, miten ne liittyvät ohjelmassa mainittujen vuosituhattavoitteiden toteutumiseen.

Vuodeksi 2006 Kirkon Ulkomaanavulle myönnettiin valtionavustusta 4 082 054 euroa. Sen käytöstä on ministeriölle toimitettu 29.8.2007 päivätty vuosiraportti. Toimintavuoden kehitysyhteistyöohjelmassa toteutettiin pääosin kahta ohjelmakokonaisuutta, jotka olivat Elämän perusedellytykset sekä Osallisuus ja oikeudet. Vuosiraportissa on ohjelmakokonaisuuksittain käyty lävitse ohjelman toteutusta eri maissa. Jokaisesta maasta on myös otettu esille joitakin konkreettisia ja tärkeitä toimintavuotena saavutettuja tuloksia. Myös toiminnan vaikutuksia on pyritty esittelemään eri tavoin.

Elämän perusedellytykset -ohjelmakokonaisuuden yhtenä aiheena on ympäristö. Raportin mukaan maatalousvaltaisilla alueilla ympäristön kestävä kehitys nousee tärkeään asemaan. Monet Kirkon Ulkomaanavun rahoittamien hankkeiden toiminta-alueista kärsivät eroosiosta ja kuivuudesta. Näihin haasteisiin on vastattu muun muassa perustamalla taimitarhoja, istuttamalla puita, torjumalla eroosiota ja suosimalla puita säästäviä liesiä. Kyläyhteisöjä on koulutettu ja valistettu oman ympäristönsä kestävämmässä käytössä. Osassa hankkeita on myös parannettu jätehuoltoa.

Osallisuus ja oikeudet -ohjelmakokonaisuuteen kuuluvia osa-alueita ovat miesten ja naisten osallistuminen itseään koskevaan päätöksentekoon ja sosioekonomisen haavoittuvuuden vähentäminen.

Vuosiraportin mukaan sukupuolten tasa-arvo ja ympäristövaikutusten huomioiminen ovat läpäiseviä periaatteita kehitysyhteistyöohjelman toteutuksessa. Sukupuolten tasa-arvo vahvistaa hankkeiden sosiaalista ja kulttuurista kestävyyttä. Ympäristövaikutusten huomioiminen kaikessa hanketoiminnassa lisää hankkeiden ympäristön kannalta kestävästä kehitystä.

Raportin mukaan haasteena on edelleen hankkeiden ja ohjelmien vaikuttavuuden arviointi. Vuoden 2006 aikana järjestö osallistui aktiivisesti kumppanuusjärjestöjen vaikuttavuuden arviointiin liittyvään koulutukseen, seminaareihin sekä kumppanuusjärjestöjen vaikuttavuuden arvioinnin työryhmän toimintaan. Järjestön toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittelytyö on kuitenkin vasta alkutekijöissään. Seuraavana suurena askeleena on löytää ne välineet ja keinot, joiden avulla koulutuksissa ja seminaareissa opittu teoria sovelletaan käytäntöön.

Kirkon Ulkomaanapu tekee oman kehitysyhteistyöohjelmansa puitteissa työtä vuosituhattavoitteiden saavuttamiseksi.

Järjestön toiminnassa vuonna 2006 painottuivat erityisesti köyhyyden puolittaminen, naisten ja miesten tasa-arvon lisääminen, hiv/aidsin, malarian ja tuberkuloosin leviämisen hidastaminen sekä ympäristön kestävä kehitys. Vuosiraporttiin on sisällytetty arvio siitä, kuinka kukin hanke vastaa vuosituhattavoitteiden saavuttamiseen. Useimmiten hanke vastaa useampaan kuin vain yhteen tavoitteeseen. Vastaavuuden tarkastelussa on käytetty painotettuja arvoja. Tällä on toivottu saatavan tarkempaa ja kuvaavampaa tietoa hankkeiden ja vuosituhattavoitteiden suhteesta.

TAULUKKO 7. Vuosituhattavoitteet Kirkon Ulkomaanavun kehitysyhteistyöhankkeissa 2006.

Vuosituhattavoitteet	Yhteensä (%)
Äärimmäisen köyhyyden ja nälän puolittaminen	66
Peruskoulutuksen ulottaminen kaikille	24
Sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen	46
Lapsikuolleisuuden vähentäminen	27
Odottavien äitien lapsikuolleisuuden vähentäminen	30
Hiv/aidsin, malarian ja tuberkuloosin leviämisen hidastaminen	41
Ympäristön kestävä kehityksen tukeminen	47
Kehitykseen tähtäävään globaaliin kumppanuuteen sitoutuminen	26

Järjestön toiminnan pääteemana on köyhyyden vähentäminen, mikä näkyy myös ohjelmiin sisältyvien hankkeiden toiminnallisissa painotuksissa.

Vammaisia lukuun ottamatta Kirkon Ulkomaanavun tekemä arvio antaa hyvän kuvan myös läpileikkaavien teemojen toteutumisesta.

3.8.8 Paikallisen yhteistyön määräraha

Edustuston paikallisen yhteistyön määräraha vuosiksi 2005–2007 oli 2 100 000 euroa. Määrärahan vuoden 2005–2007 käyttösuunnitelman teema-alueita olivat

- ihmisoikeudet, demokratia ja gender
- ympäristö
- opetus
- kulttuuri
- haavoittuvat ryhmät sekä hiv/aids.

Tuen hakuohjeiden mukaan määrärahalla tuetaan Suomen kehitysyhteistyötavoitteita, joita ovat muun muassa tasa-arvon, ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen sekä globaalien ympäristöuhkien torjunta. Erityistä huomiota kiinnitetään aloitteisiin, jotka sosiaalista ja sukupuolten välistä tasa-arvoa edistämällä vahvistavat kansalaisyhteiskunnan kehitystä. Tukea voidaan myös suunnata vammaisten asemaa parantaviin hankkeisiin.

Tukea haetaan esitäytetyllä lomakkeella. Hakemuksessa tulee ilmoittaa, millä tavalla hanke edistää vuosituhattavoitteiden saavuttamista. Hankkeen kohderyhmät tulee tarpeen mukaan ilmoittaa sukupuolen mukaan jaoteltuina. Sukupuolten mukaista jaottelua tulee tarpeen mukaan käyttää myös tulosten ja vaikutusten raportoinnissa. Hankkeiden suunnittelussa ja seurannassa tulee käyttää loogista viitekehystä.

Tasa-arvoa edistävät edustuston kumppanijärjestöt tukevat naisten ja tyttöjen koulutusmahdollisuuksia, tarjoavat naisille suunnattua toimeentuloa vahvistavaa koulutusta, vastustavat vahingollisia perinteitä ja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa sekä pyrkivät lisäämään tasa-arvoon liittyvää tietoisuutta.

Luonnonvarojen ehtyminen ja saasteet koskettavat Etiopiassa niin kaupunki- kuin maaseutuväestöäkin. Vaikka ympäristöongelmat ovat huomattavan suuret ja kasvamaan päin, vain harvat kansalaisjärjestöt ovat keskittyneet ympäristökysymyksiin. Puhtaan veden saantiin ja sanitaatioon liittyvät haasteet ovat erityisen mittavia koko maassa. Edustuston ympäristöalalla toimivat kumppanijärjestöt lisäävät tietoisuutta ympäristökysymyksistä, tukevat ympäristöystävällisten toimintatapojen ja teknologioiden käyttöönottoa, kehittävät jätehuoltoa sekä edistävät puhtaan veden ja sanitaation saatavuutta.

Perusopetukseen liittyvien vuosituhattavoitteiden saavuttaminen on korkea prioriteetti Etiopian hallitukselle. Resurssipula ja väestönkasvu ovat jatkuvia haasteita koulutussektorilla, jossa virallisen toiminnan rinnalla tarvitaan kansalaisjärjestöjen panostusta. Järjestöt vastaavat usein vaihtoehtoisten peruskoulujen toiminnasta ja tarjoavat opetusta myös etäisillä alueilla asuville kouluikäisille. Edustuston opetussektorilla toimivat kumppanijärjestöt tarjoavat koulutusta erityisesti heikommassa asemassa oleville lapsille, kuten orvoille ja vammaisille.

Edustuston paikallisen yhteistyön vuoden 2005 määrärahan käytöstä on tammikuussa 2007 laadittu raportti. Sen mukaan toimintavuonna tehtiin 20 sopimusta 19 yhteistyökumppanin kanssa. Näistä 16 oli pitkäaikaisia. Sopimusten arvo oli yhteensä 513 141 euroa.

Kaikki tuetut järjestöt painottivat toiminnassaan jotakin temaattista aluetta. Useimmat järjestöt noudattivat toiminnassaan kuitenkin kokonaisvaltaista ja integroitua lähestymistapaa, mikä sisältää läpileikkaavat teemat.

Vuoden 2005 maksatuksista 44 prosenttia kohdistui teema-alueelle Ihmisoikeudet, demokratia ja gender. Kahdeksan järjestöä toimi tällä alueella. Kolmen järjestön toiminnassa naisen aseman vahvistaminen muodosti pääteeman, ja yhdellä järjestöllä tämä aihe sisältyi toimintaan läpileikkaavasti.

Toiseksi suurin osuus eli 19 prosenttia vuoden 2005 maksatuksista kohdistui ympäristöteemaan. Tällä alueella neljä järjestöä toteutti hankkeita, joiden pääasiallisena tavoitteena oli ympäristön suojeleminen. Neljällä muulla järjestöllä ympäristö sisältyi toimintaan läpileikkaavana teemana.

Opetuksen osuus vuoden 2005 maksatuksista oli 4,3 prosenttia. Vaihtoehtoinen opetus oli pääteemana yhdellä järjestöllä ja läpileikkaavana teemana kahdella muulla. Opetuksen kohderyhminä olivat muun muassa paimentolaiset ja vammaiset.

Vuoden 2005 määrärahoista 17 prosenttia maksettiin järjestöille, jotka tekevät työtä vammaisten auttamiseksi ja hiv/aidsin torjumiseksi. Vammaisten ja marginalisoitujen ihmisten auttaminen oli pääteemana neljän järjestön toiminnassa. Näiden järjestöjen osuus vuoden 2005 maksatuksista oli 14 prosenttia.

Edustuston tukemista järjestöistä paikallistarkastuksen kohteina olivat

- Jerusalem Children and Community Development Organization (JeDCCDO)
- Forum on Street Children Ethiopia (FSCE)
- Institute for Sustainable Development (ISD).

Jerusalem Children and Community Development Organization (JeCCDO)

Promotion of Urban Agriculture

Edustusto myönsi hankkeelle avustusta 39 945 euroa marraskuussa 2006.

Projektin pääasiallisina tavoitteina Bahir Darin kaupungissa on

- kehittää taloudellisesti kestäväää, edullista ja ympäristöystävällistä ruoantuotantoa ja tulonhankkimiskeinoja ja täten vahvistaa perheiden ruokaturvaa
- ottaa käyttöön luonnonmukaisia viljelysmenetelmiä, joiden avulla tuotanto voidaan vähintään kaksinkertaistaa perinteisiin menetelmiin verrattuna
- siipikarjatuotannon avulla parantaa perheiden ruokavaliota ja lisätä niiden tuloja
- lisätä kyläyhteisöjen tietoisuutta kaupunkimaanviljelyksen merkityksestä ruokapulan torjunnassa.

Hankkeen pääasiallisen kohderyhmän muodostavat köyhät perheelliset naiset. Kyläkomiteat ovat valinneet hyödynsaajat tiettyjen kriteerien perusteella.

Keskeisiä hanketoimintoja ovat esittelytilojen perustaminen ja hallinnointi, kyläyhteisöissä toimivien neuvojien kouluttaminen, tuotantovälineiden ja työkalujen hankinta, ympäristönsuojelu, orgaanisten jätteiden kompostointimenetelmien kehittäminen ja tietoisuuden lisääminen.

Hanke aloitettiin tiedotuskampanjalla muun muassa sen vuoksi, että maan viranomaiset suhtautuivat siihen aluksi täysin kielteisesti. Nykyisin tilanne on muuttunut ja kaupunkiin on avattu kaupunkimaanviljelyksen toimisto.

Viimeisimmän edistymisraportin mukaan projektilla on saavutettu muun muassa seuraavia tuloksia:

- Puutarhojen, kasteluveden ja orgaanisten jätteiden käyttö on tehostunut.
- Vihannesten tuotanto ja käyttö ovat lisääntyneet.
- Vihannesten ja kananmunien myynti ovat lisänneet perheiden tuloja.
- Projektialueen ympäristön tila on parantunut orgaanisten jätteiden hyötykäytön myötä. Kemikaaleja ei käytetä.
- Perheenjäsenten osallistuminen viljelytoimintaan on lisääntynyt.
- Naapurit ja muut ulkopuoliset ovat vapaaehtoisesti ruvenneet viljelemään maata.

- Yhteisöjen ja viranomaisten tietoisuutta kaupunkimaanviljelyksestä on lisätty julkaisujen ja esitysten avulla sekä ottamalla vastaan vierailijaryhmiä.

Hanketoimintoihin Bahir Darin kaupungissa tutustuttiin 20.11.2007. Lisäksi vierailtiin kahden hankkeen edunsaajan luona. Edunsaajat olivat perheellisiä naisia, joista toinen viljeli vihanneksia ja toinen kasvatti kanoja. Projektin ansiosta molempien naisten ja heidän perheidensä ruokaturva oli kohentunut. Koska vihanneksia ja kananmunia riittää myös myyntiin, kertyy toiminnasta naisille myös tuloja.

Hankkeessa oli kehitetty erityisen innovatiivisia pienimuotoiseen kotitarveviljelyyn liittyviä menettelytapoja.

Läpileikkaavien teemojen näkökulmasta hanke edistää ennen kaikkea ympäristön kestävästä kehitystä. Tämä ilmenee myös edustuston tilastoinnista. Tasa-arvokysymykset ja naisten aseman parantaminen ovat myös vahvasti esillä, ja naiset muodostavatkin hankkeen keskeisen edunsaajaryhmän.

Hankkeen seuranta ja raportointi on tähän saakka ollut tulospainotteista. Järjestön edustajien mukaan tulevaisuudessa on tarkoitus raportoida myös vaikutuksista.

Forum on Street Children Ethiopia

Bahir Dar Integrated Child Oriented Community Based Development Programme

Edustusto myönsi hankkeelle avustusta 36 000 euroa marraskuussa 2006. Hankkeen tavoitteena on edistää syrjäytyneiden lasten ja heidän perheidensä oikeuksia tarjoamalla muun muassa koulutusta ja toimeentulomahdollisuuksia.

Tavoitteisiin pyritään muun muassa lisäämällä viranomaisten ja yleisön tietoisuutta lastensuojeluun liittyvistä asioista. Lasten ja erityisesti tyttöjen suojeleminen hyväksikäytöltä kuuluu järjestön tärkeimpiin tehtäviin. Tavoitteena on myös lisätä katulasten koulunkäyntiä, parantaa koulutuksen laatua sekä ehkäistä lapsiprostitutiota ja lasten seksuaalista hyväksikäyttöä.

Hanke koostuu neljästä pääkohdasta, jotka ovat julkinen koulutus- ja tiedotustoiminta, lasten oikeuksien edistäminen, lasten toimeentulon ja koulutuksen tukeminen. Lasten koulutuksessa erityisenä kohderyhmänä ovat tytöt. Bahir Darin kaupungissa on arviolta 7 000 katulasta.

Hankkeen 26.7.2007 päivityssä edistymisraportissa on yksityiskohtaisesti pääkohdittain kerrottu hankkeen toiminnoista ja niissä saavutetuista

tuloksista projektikauden aikana. Seuranta ja raportointi ovat sukupuolen mukaan eriteltyjä. Hankkeen vaikutusten seurannan ja arvioinnin perustaksi on kehitetty tarkoitukseen soveltuvia indikaattoreita.

Paikallistarkastus järjestön toimistossa Bahir Darissa tehtiin 20.11.2007. Projektitoimintoihin tutustuttiin koulussa, tyttökerhossa ja poliisin vastaanottokeskuksessa. Vastaanottokeskuksessa oli vuoden aikana käynyt yli 200 lasta. He olivat joutuneet erilaisten rikosten, esimerkiksi seksuaalisen hyväksikäytön, uhreiksi. Kaikki haastatellut kohderyhmät kertoivat hyötynensä projektista.

Temaattisesti hanke on lähinnä ihmisoikeushanke, jonka erityisenä kohteena ovat syrjäytyneet lapset. Tyttöjen aseman parantaminen on hankkeessa vahvasti mukana läpileikkaavana teemana.

Institute for Sustainable Development (ISD)

Combating Poverty and Improving the Life Survival Skills of Urban Youth

Edustusto myönsi hankkeelle avustusta 24 327 euroa 8.8.2006 tekemälleen päätöksellä. Hankkeen pääasiallisena tavoitteena on vähentää köyhyyttä kaupunkilaisnuorten keskuudessa kehittämällä nuorten eloonjäämistaitoja ja tukemalla heidän toimeentulomahdollisuuksia muun muassa koulutuksella ja pienlainoilla. Keskeisenä tulonhankintakeinona on luonnonvaraisen kaupunkimaanviljelyksen harjoittaminen. Keskeisenä tavoitteena hankkeessa on myös ympäristön suojelu. Nuorten tukeminen tapahtuu nuorisoryhmien kautta.

Järjestö on toimittanut edustustolle hankkeen 3.10.2007 päivätyn edistymisraportin. Raportin sisältö painottuu hankkeen tulosten esittämiseen. Seuranta ja raportointi on eritelty sukupuolen mukaan.

Nuorten ryhmien tukeminen perustuu ryhmien omiin tarpeisiin ja kehitykseen. Koulutus kuuluu hankkeen keskeisiin toimintoihin, koska sillä luodaan perusta nuorten toiminnalle ryhmissä ja heidän työllistymiselleen. Hanke tarjoaa muun muassa johtamiseen, yrittämiseen ja taloushallintoon liittyvää koulutusta. Maa- ja metsätalouteen liittyvässä koulutuksessa korostetaan luonnonvaraisten menetelmien käyttöä.

Ympäristökysymykset muodostavat järjestön toiminnan perustan. Tämä näkyy myös järjestön tukemien nuorisoryhmien toiminnassa siten, että ympäristön tilan edistäminen on keskeisellä sijalla lähes kaikkien ryhmien toiminnassa. Ryhmät muun muassa kunnostavat kuluneita ja saastuneita maa-alueita ja levittävät ympäristötietoutta yleisölle. Jätteiden muuntaminen lannoitteeksi on myös eräs keino lievittää kaupunkien ympäristöongelmia.

Tasa-arvoasiat sisältyvät myös useimpien ryhmien toimintaan. Useimpiin ryhmiin on perustettu gender-osasto, joka vastaa ryhmän sekä sisäisestä että ulkoisesta tasa-arvotyöstä. Ryhmien tavoitteena on naisen aseman vahvistaminen. Edistymisraportin mukaan nuorten naisten osallistuminen ryhmien toimintaan on lisääntynyt.

Paikallistarkastus järjestön Addis Abeban toimistossa tehtiin 23.11.2007. Järjestön tukemista nuorisoryhmistä tutustuttiin Endurance Youth Association (EYA) -nimisen yhdistyksen toimintaan. Ryhmän työn tuloksena kaupungissa vilkkaan liikenneväylän varrella sijaitseva, pohjaltaan pilaantunut maa-alue oli muunnettu luonnonmukaisesti hoidetuksi puutarhaksi. Ryhmän suunnitelmiin kuului kahvilatoiminnan käynnistäminen alueella.

Läpileikkaavien teemojen näkökulmasta kyse on ensisijaisesti ympäristökysymyksiä painottavasta hankkeesta, jossa kuitenkin myös tasa-arvon edistäminen on selvästi esillä.

3.8.9 Monenkeskisten järjestöjen toiminta Etiopiassa

Tärkeimmät monenkeskiset toimijat Etiopiassa ovat Maailmanpankki, Euroopan komissio, Afrikan kehityspankki ja YK:n kehitysohjelma UNDP.

Suomen laskennallinen tuki Etiopialle monenkeskisten järjestöjen ja pankkien kautta on 7,5 miljoonaa USD⁷⁰. Luku perustuu OECD/DACin laskelmiin monenkeskisen avun laskennallisista osuuksista.

Etiopiassa toimivat YK-järjestöt toteuttavat yhteistä maastrategiaa, UNDAFia, joka kattaa vuodet 2007–2011. Yhteisymmärryksessä Etiopian hallituksen kanssa YK on valinnut viisi laajaa teemaa toiminnalleen. Yksi näistä on hiv/aids, jonka lisäksi hiv/aids ja gender ovat myös kaiken toiminnan kattavina läpileikkaavina teemoina.

Euroopan komission uudessa maastrategiassa on läpileikkaavista teemoista otettu hyvin huomioon erityisesti ympäristö ja tasa-arvo.

UNDP

UNDP:n Etiopian maaohjelma vuosiksi 2007–2011 keskittyy neljälle sektorille:

- demokraattinen hallinto
- köyhyyden vähentäminen ja vuosituhattavoitteiden toteuttaminen
- elintarviketurvallisuus ja luonnonvarojen hallinnointi

⁷⁰ Suomen ja Etiopian väliset yhteistyöneuvottelut 17–18.4.2007; Tilanneanalyysi.

– hiv/aidsin vastustaminen.

Toiminnan läpileikkaavina teemoina ovat tasa-arvo ja tietotekniikka. Maaohjelman kokonaisbudjetti on 125 miljoonaa dollaria. Tästä noin 75 miljoonaa on perusavustusta ja loput projekti- ja teema-avustusta.

Paikallistarkastukseen liittyi tutustumiskäynti UNDP:ssä 19.11.2007.

3.9 Kehitysyhteistyön koordinointi ja täydentävyys

YK-järjestelmällä on keskeinen rooli universaalien normien luojana ja kansainvälisenä foorumina, jolla kehityspolitiikkaan liittyvistä kysymyksistä neuvotellaan ja sovitaan. Ohjelmayhteistyön lisääntyessä multilateraalisten organisaatioiden vaikutus myös kahdenväliseen yhteistyöhön korostuu. Harmonisoinnin ja paikallisten järjestelmien lisääntyvän käytön myötä monenkeskisillä foorumeilla sovitut linjaukset, ohjeistot ja käytännöt määrittelevät yhä enemmän Suomen kahdenvälistä yhteistyötä myös maatasolla.

Suomi on kehityspolitiikassaan sitoutunut edistämään johdonmukaisuutta kaikilla niillä kansallisen ja kansainvälisen politiikan lohkoilla ja foorumeilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan. Kehityspoliittisen johdonmukaisuuden tavoitteena on edistää avun tuloksellisuutta ja siten turvata YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen. Tämä edellyttää sitä, että kahdenvälinen ja monenkeskinen yhteistyö mahdollisimman hyvin tukevat ja täydentävät toisiaan.

3.9.1 Yhteistyö ulkoasiainministeriössä

Ulkoasiainministeriön työjärjestyksen mukaan keskeisten kehityspoliittisten asioiden yhteensovittaminen ministeriössä kuuluu kehityspoliittisen osaston (KEO) tehtäviin. Kehitysyhteistyön täydentävyyteen ja koordinointiin liittyviä valiokäytänteitä (best practices) luodaan muun muassa OECD/DACin ja Nordic+ -maiden⁷¹ kokouksissa, joihin KEO osallistuu.

Käytännössä täydentävyys ja koordinointi ovat tavoitteina esimerkiksi ministeriön strategiassa, toiminta- ja taloussuunnitelmassa, talousarviossa

⁷¹ *Nordic+-maihin kuuluvat Pohjoismaiden lisäksi Hollanti, Irlanti ja Iso-Britannia.*

sekä osastojen ja edustustojen tulokorteissa. Täydentävyys ja koordinoiti kuuluvat myös kehityspoliittisen virkamieskoulutuksen teemoihin.

Harmonisaation toteutumista seurataan Pariisin julistuksen indikaattoreilla.

Ohjeistus, kannanottojen yhteinen muotoilu ja tiedottaminen ovat muita yhteistyön muotoja. Tällä tavalla pyritään varmistamaan sekä kahdenvälisen että monenkeskisen yhteistyön näkökulmien huomioon ottaminen.

Kehityspoliittisen ohjausryhmän ja kehitysyhteistyön laaturyhmän toiminnasta on kerrottu luvussa 3.6.

Kehityspoliittinen osasto on laatinut Euroopan unionin kehitysyhteistyön rahoitusvälineen (DCI) toimeenpanoon liittyvän ohjeen alueosastoille siitä, mihin seikkoihin komission maastrategioiden kommentoinnissa tulee kiinnittää huomiota. Ohjeessa painotetaan erityisesti eurooppalaisen konsensuksen kirjaamien läpileikkaavien teemojen huomioon ottamista maastrategioissa. Ministeriön työnjaossa alueosastot vastaavat DCI-komiteassa näistä kysymyksistä. Vastaavasti on yhteistyössä asianomaisen alueosaston kanssa laadittu ohje 10 Euroopan kehitysrahastosta rahoitettavan maastrategian kommentoimiseksi. Myös näissä ohjeissa kiinnitetään huomiota läpileikkaaviin teemoihin.

Globaaliasioiden osaston 25.6.2007 päivätty muistio sisältää useita toimenpide-ehdotuksia siitä, miten monenkeskisen ja kahdenvälisen yhteistyön johdonmukaisuutta ja täydentävyyttä vahvistetaan käytännössä. Muistion liitteenä on taulukko asiaan liittyvistä keskeisistä yhteistyökanaavista, foorumeista ja prosesseista. Taulukossa on pyritty kuvaamaan myös ministeriön eri osastojen, yksiköiden ja edustustojen vastuut. Osaa ehdotuksista sovelletaan käytäntöön. Globaaliasioiden osaston käsityksen mukaan kehityspoliittisen osaston ja kehitysyhteistyötä toteuttavien operatiivisten osastojen välinen yhteistyö kehitysyhteistyön suunnittelussa ja seurannassa on viime vuosina parantunut ja sen tarve on ymmärretty entistä paremmin.

3.9.2 Ministeriön ja edustustojen välinen yhteistyö

Monenkeskinen toiminta

Kansainväliset järjestöt ovat maatasolla hyvin aktiivisia tiedotuksen ja verkostoinnin alueilla. Edustustot tapaavat säännöllisesti järjestöjen edustajia ja saavat niiltä aineistoa sektorikohtaisista asioista ja läpileikkaavien teemojen käsittelystä kumppanimaan hallinnossa. Edustustot välittävät tiedot alueosastoille lähinnä sähköpostiviesteinä. Tärkeimmistä asioista

kirjoitetaan virallisia muistioita. Muistiot lähetetään myös globaaliasioiden osastolle, mikäli kansainvälinen järjestö on keskeinen toimija.

Ministeriön toiminta kansainvälisten järjestöjen johtokunnissa välitetään relevanteille edustustoille tiedoksi. Edustustoilla on siten ainakin periaatteessa mahdollisuus tietää, mikä on Suomen tavoite kussakin järjestössä. Käytännössä edustustoilla ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia seurata johtokuntatason toimintaa kuin poikkeustapauksissa. Valikointi tapahtuu käytännön sanelemana:

- kun edustusto on siinä maassa, jossa järjestön päämaja sijaitsee, se seuraa yksityiskohtaisesti Suomen tavoitteiden toteutumista
- kun edustusto on kehitysmaassa, jossa Suomi rahoittaa kansainvälisen järjestön merkittävää hanketta, se seuraa järjestön toimintaa vähintään hankkeen toimialueella.

Seurantavelvoite on merkitty edustuston tuloskorttiin. Seurantaindikaattorina käytetään yleensä säännöllistä raportointia. Joissain tapauksissa edustuston tulostavoitteena voi olla vaikuttaminen järjestön tiettyyn politiikkaan.

Globaaliasioiden osasto on viime vuosina pyytänyt edustustoja kiinnittämään entistä enemmän huomiota asemamaassa tapahtuvaan monenkeskiseen toimintaan. Järjestöt pitävät myös yhteyttä edustustoihin, ja edustustoilla on mahdollisuus tulla kuulluiksi, kun järjestön uutta maaohjelmaa aletaan suunnitella. Globaaliasioiden osasto esimerkiksi odottaa edustustojen koordinoivan sovitun pohjoismaisen työnjaon mukaan maatason kommentit kansainvälisten rahoituslaitosten ja kansainvälisen valuuttarahaston maaohjelmista ja keskeisistä seurantaraporteista. Usein tämä koordinaatio perustuu Suomen äänestysryhmää laajemman niin sanotun "like-minded" avunantajaryhmän yhteiseen näkemykseen. Suomen edustajat kansainvälisten rahoituslaitosten johtokunnissa toimivat tämän koordinoitusti laaditun tekstin pohjalta. Osaston mukaan edustustot raportoivat aikaisempaa paremmin monenkeskisestä toiminnasta ja kiinnittävät aikaisempaa enemmän huomiota asemamaan saaman kansainvälisen avun kokonaistilanteeseen. Tähän seurantaan edustustoilla on kuitenkin suhteellisen pienet resurssit.

Ministeriön Itä- ja Länsi-Afrikan yksikön ja myös Etiopian edustuston käsityksen mukaan edustuston resurssit seurata järjestöjen toimintaa kentällä ovat hyvin rajalliset. Lähinnä Suomen pääsektoreilla, jotka ovat opeus ja vesi, edustusto on avunantajakoordinaation kautta jonkin verran seurannut järjestöjen toimintaa. Ministeriö lähettää järjestöjen maaohjelmat edustustolle kommentoitaviksi, jolloin edustusto pyrkii mahdollisimman hyvin paneutumaan annettuun tehtävään. Euroopan komission maastategian laatimiseen edustusto on osallistunut aktiivisesti. Prosessi on ollut

pitkä ja ajoittain epäselvä. Komission toimintaan kentällä ei edustusto ole juuri tutustunut.

Tansanian edustusto on seurannut kiinteästi YK:n maatason reformia ja raportoinut tässä yhteydessä ministeriölle YK-järjestelmän toimivuudesta. Tansania on yksi kahdeksasta pilottimaasta, jossa reformin toimeenpano on kokeiluluonteisesti käynnistetty. Suomen uudistusta koskevan kannan mukaisesti edustusto on aktiivisesti seurannut ja osallistunut pilottihankkeen toimeenpanoon. Suomi on ollut avainasemassa suurlähetystön edustajan toimiessa kaikkien avunantajien muodostaman koordinaatioryhmän⁷² rinnakkaispuheenjohtajana. Suomen keskeinen rooli on mahdollistanut sen, että ministeriö ja Suomen YK-edustusto ovat saaneet laaja-alaista informaatiota ja raportointia pilotin toimeenpanosta Tansaniassa. Suurlähetystön raportoinnin ansiosta Tansanian viranomaisten, eri YK-järjestöjen ja muiden avunantajien suhtautuminen ja sitoutuminen on välittynyt sekä ministeriön että YK-edustuston tietoon.

Erilaisten maastrategioiden ja -ohjelmien kommentointi tarjoaa edustuston mukaan myös hyvän keinon seurata kansainvälisten järjestöjen toimintaa. Tältä osin edustuston ja ministeriön välinen yhteistyö on varsin järjestelmällistä.

Muilta osin kansainvälisten järjestöjen toiminnan seuranta tapahtuu yleisellä tasolla osana avunantajayhteistyötä. Tästä ministeriölle annettava palaute ei ole kovin järjestelmällistä.

Kahdenvälinen yhteistyö

Kehitysyhteistyön suunnittelu tapahtuu pitkälti ja koko ajan yhä enemmän osana avunantajayhteisön toimintaa yhteistyömaassa. Esimerkiksi Suomen tuki Etiopian opetus- ja vesisektoreille valmistellaan suurelta osin Etiopiassa. Ministeriön Itä- ja Länsi-Afrikan yksikön ja Etiopian edustuston mukaan ministeriössä vireillä olevaa edustustodelegointia ei ole viety eteenpäin suunnitellulla tavalla, joten kehitysyhteistyösuunnittelu on edelleen hyvin pitkälti yhteisharjoitus, jossa edustusto keskustelee aktiivisesti ministeriön kanssa kahdenvälisen ohjelman suunnittelusta. Edustustodelegoinnin etenemistä ovat hidastaneet edustuston puutteelliset resurssit, joihin ei alueosaston esityksistä huolimatta ole saatu vahvistusta. Edustusto ja alueosasto laativat laaturyhmälle menevät esitykset yhdessä, ja muiden matkojensa yhteydessä edustusto on osallistunut laaturyhmäkäsittelyyn ministeriössä.

⁷² *Development Assistance Group.*

Aktiivinen yhteistyö kehityspoliittisen osaston neuvonantajien kanssa tukee kahdenvälisen ohjelman suunnittelua ja luo linkin ministeriön globaalitason osaamiseen.

Edustuston rajalliset resurssit ovat hidastuttaneet edustustodelegoinnin ja kahdenvälisen ohjelman suunnitelmien etenemistä. Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa ulkoasiainministeriö painottaa, että resursien rajallisuus ei ole vaikuttanut ohjelman huolelliseen suunnitteluun. Suunnitelmat ovat ehkä edenneet hitaammin, mutta huolellisuudesta ei ole ministeriön mukaan tingitty. Edustustossa on suomalainen vesisektorin neuvonantaja ja opetussektorilla paikallinen neuvonantaja, mikä alueosaston ja edustuston mielestä on riittämätöntä. Edustuston kehitysyhteistyövastaava hoitaa myös poliittista ja kauppapoliittista seurantaa. Monessa Suomen pääyhteistyömaassa on jokaista sektoria varten sekä suomalainen että paikalta palkattu neuvonantaja. Ottaen huomioon ohjelmien maksatustason ja kasvavat kehitysyhteistyömäärärahat, ei neuvonantajilla alueosaston ja edustuston näkemyksen mukaan ole tosiasiallista mahdollisuutta paneutua esimerkiksi läpileikkaaviin teemoihin poliittisten linjausten edellyttämällä tavalla.

3.9.3 Maatason yhteistyö

Samanmielisten maiden ja EU-maiden työryhmät sekä laajemmat kaikkien avunantajien konsultatiiviryhmän kokoukset ovat tärkeimmät foorumit kehitysyhteistyön täydentävyyden ja koordinoinnin kehittämiseksi. Yhteistyössä on karkeasti ottaen kolme tasoa:

1. tiedonvaihto ja analyttisten välineiden käyttö
2. täydentävyys, yhteishankkeiden edistäminen ja toisiaan tukevien hankkeiden edistäminen
3. työnjako, jossa muodollisesti vetäydytään sovituilta alueilta ja keskitetään oma tuki määrättyille sektoreille.

Konkreettisin työnjaon ilmentymä on yhteistyöstrategia⁷³, jossa maatasolla valitaan sektorikohtaiset avunantajien koordinaattorit ja sektoreita tukevat avunantajat. Tavoitteena on yleensä, että avunantajien tuki jakautuu tasaisesti eri sektoreille ja että kullakin sektorilla on enintään kolme aktiivista avunantajaa. Tähän tavoitteeseen pääsemiseksi vapaaehtoisuuteen perustuen tarvitaan määrätietoisuutta ja monen vuoden aikataulu. Esimerkiksi Tansaniassa avun tasainen jakaminen ei ole tarkastushavaintojen perusteella kaikilta osin toteutunut.

⁷³ *Joint Assistance Strategy, JAS.*

Suomi on kaikissa avun päävastaanottajamaissa toteuttanut kahta ensiksi mainittua tasoa. Kolmas taso on mahdollinen vain sellaisissa maissa, joissa avunantajat ja hallitus ovat yhdessä laatineet yhteistyöstrategian. Avun koordinoinnin tarve riippuu avunantajien määrästä ja maan apuriippuvuudesta. Suomen avun päävastaanottajamaista pisimmälle koordinointi on edennyt Tansaniassa ja Sambiassa, joissa avunantajien määrä on suuri ja apuriippuvuuden aste korkea. Tansaniassa avunantajien ja hallituksen välinen sopimus⁷⁴ yhteisestä apustrategiasta allekirjoitettiin joulukuussa 2006. Monenvälisistä toimijoista muun muassa Maailmanpankki ja Afrikan kehitys pankki ovat allekirjoittaneet sopimuksen.

Globaalisti muodollisen työnjaon edistäminen on edennyt vasta vähän. Työnjako on vaikea kysymys, koska sitä tulisi tehdä samaan aikaan yhteistyömaan omistajuuden edistämisen kanssa. Euroopan unioni on vasta vähän aikaa sitten lanseerannut prosessin täydentävyyden ja työnjaon kehittämiseksi. Suomi on osallistunut täydentävyyteen tähtääviin EU-prosesseihin vahvimmin Tansaniassa. YK:n operatiiviset järjestöt ovat laatineet yhteisen toimintasuunnitelman,⁷⁵ UNDAFin. Järjestöjen maaohjelmat perustuvat tähän suunnitelmaan. Monessa maassa myös useat YK:n erillisjärjestöt osallistuvat UNDAFiin. Yhteisen toimintasuunnitelman tavoitteena on tehostaa toimintaa ja resurssien käyttöä ja karsia päällekkäistä toimintaa. Tämä voi muodostua haasteelliseksi, koska esimerkiksi Etiopiassa on kaikkiaan 27 YK-järjestöä, jotka kaikki toimivat oman mandaattinsa pohjalta. UNDAFin toiminta käynnistyi 30.11.2007.

Kansainvälisten järjestöjen osallistuminen täydentävyyteen ja työnjakoon maatasolla on usein sellainen, että järjestöt pyrkivät aktiiviseen johtoasemaan kaikissa kompetenssinsa piiriin kuuluvissa kysymyksissä ja ovat haluttomampia työnjakoon kuin kahdenväliset toimijat. Järjestöllä voi olla suuri ongelma olla toissijainen toimija ja usein juridisesti mahdotonta olla esimerkiksi hiljainen kumppani.

Yhteistyömaiden hallinnossa sektorit ovat ministeriöiden ja virastojen keskeisiä vastuualueita, ja läpileikkaavien teemojen edistäminen on vasta niiden toissijainen tehtävä. Siksi esimerkiksi ympäristö, tasa-arvo ja vammaiskysymykset nousevat myös avunantajien välisessä työnjaossa esiin sektoreina. Suomi toimii työnjaon mukaan ympäristösektorin vetovastuullisena Sambiassa. Suomi ei ole tasa-arvon tai vammaiskysymysten

⁷⁴ *Memorandum of Understanding on the Joint Assistance Strategy for Tanzania (JAST) between the Government of the United Republic of Tanzania and Development Partners, December 2006.*

⁷⁵ *United Nations Development Assistance Framework, UNDAF.*

vetovastuullinen missään maassa. Monessa maassa vetovastuu kahdessa viimeksi mainitussa teemassa on Unicefilla tai UNDP:lla.

Tansaniassa sovitun avunantajien työnjaon perusteella esimerkiksi Euroopan komission työ suuntautuu vastaisuudessa talouskasvun ja kaupan alueille. Myös kuljetusala ja taloushallinnon kehittäminen kuuluvat komission painopistealueisiin. Työnjaon perusteella monet avunantajat ovat kokonaan vetäytyneet opetussektorilta, mikä komission edustajien mielestä on ongelmallista. Avunantajien työnjaossa ympäristöasiat muodostavat Suomen vahvuusalueen. Vuonna 2006 edustusto päätti ensimmäistä kertaa kokeilla delegoitua yhteistyötä opetuslalla. Edustusto tukeutuu muiden avunantajien työhön opetusalan seurannassa ja vuoropuhelussa hallituksen kanssa.

Tansanian avunantajayhteistyössä läpileikkaavien teemojen seurannan järjestämisestä on useaan otteeseen keskusteltu, eikä parasta mahdollista järjestelmää ole vielä onnistuttu luomaan. Nykyinen seuranta perustuu läpileikkaavasti kaikissa ryhmissä ja erityisesti eräissä teemaryhmissä tehtävään työhön. Yhteiseen apustrategiaan perustuvassa avunantajaryhmän uudistetussa menettelytapaohjeessa on määritelty, että kunkin ryhmän johtavan avunantajan tehtäviin kuuluu huomioida läpileikkaavat teemat sektorin työssä. Eri avunantajat määrittelevät läpileikkaavat teemat osittain poikkeavasti. Usein tällaisiksi lasketaan myös hiv/aids ja hyvä hallinto. Vammaisasiat puolestaan eivät kaikilla kuulu näihin teemoihin.

Käytännön esimerkkinä toiminnan koordinoimista Tansaniassa voidaan mainita, että avunantajien tuki ympäristösektorille jakautuu 94:lle maan 120 läänistä (district). Suomen ympäristöapu Tansaniassa keskittyy Mtwaran ja Lindin alueille. Toisena esimerkkinä mainittakoon, että Afrikan kehityspankki on ilmoittanut, ettei se tue minkäänlaisia ympäristöön, tasarvoon ja vammaisten aseman parantamiseen tähtääviä erillisiä projekteja vaan näitä teemoja tuetaan ainoastaan budjettituen kautta.

Etiopiassa sekä kahdenvälistä että monenkeskistä yhteistyötä koordinoi yhteinen avunantajaryhmä⁷⁶. Ryhmä kokoontuu kehitysyhteistyövastaavien tasolla kerran kuukaudessa ja käy vuoropuhelua hallituksen kanssa maan köyhyydenvähentämishjelman toteutumisesta. Ryhmän alaisuudessa toimii toistakymmentä sektori- ja teemakohtaista työryhmää, joihin Suomen edustusto osallistuu resurssiensa puitteissa. Suomi toimii vesi-ryhmän rinnakkaispuheenjohtajana vuosina 2007–2008.

⁷⁶ *Development Assistance Group, DAG.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, ovatko ulkoasiainministeriön toimet läpileikkaavien teemojen huomioon ottamiseksi Suomen kehitysyhteistyössä olleet asianmukaisia ja riittäviä. Pääkysymykseen haettiin vastausta kolmella konkreettisella kysymyksellä:

1. Millä tavalla kehityspoliittisessa ohjelmassa määritellyt läpileikkaavat teemat on otettu huomioon Suomen kehitysyhteistyössä?
2. Tuottavatko kehitysyhteistyön tietojärjestelmät oikeat ja riittävät tiedot läpileikkaaville teemoille asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta, ja raportoidaanko niistä?
3. Miten vaatimus kahden- ja monenvälisen sekä EU:n kehitysyhteistyön välisestä täydentävyydestä, toiminnan koordinaatiosta ja keskinäisestä johdonmukaisuudesta on otettu huomioon läpileikkaavien teemojen edistämisessä?

Läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen

Politiikkatasolla Suomen toiminta läpileikkaavien teemojen edistämiseksi ja huomioon ottamiseksi kehitysyhteistyön eri toimintamuodoissa on pääosin ollut asianmukaista ja riittävää. Tämän näkyy esimerkiksi Suomen kannanotoista ja puheenvuoroista monenkeskisten järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten johtokunta- ja muussa kokoustyöskentelyssä ja vaikuttamisena Euroopan unionin kehitysyhteistyöstrategian sisältöön.

Kahdensivälisessä yhteistyössä läpileikkaavia teemoja on pidetty esillä Suomen ja kumppanimaiden välisissä yhteistyöneuvotteluissa ja ohjelmayhteistyössä osana kohdemaan hallituksen kanssa käytävää poliittista dialogia.

Politiikkatason tavoitteet eivät ole toteutuneet käytännössä kuin osittain ja teemojen painoarvo on viime vuosina jossain määrin jopa vähentynyt.

Tämä näkyy ympäristön tilan edistämiseen kohdistetun tuen vähenemisenä ja Suomen kehitykselle kansainvälisten ympäristösitoumusten toteutukseen myönnetyn tuen voimakkaana vuosittaisena vaihteluna. Valmisteilla ollutta ympäristöstrategiaa ja siihen perustuvaa toimintasuunnitelmaa ei ole vahvistettu.

Ulkoasiainministeriön tasa-arvostrategian tavoitteena on ollut, että Suomen kehityskaupoliittikan vaikuttavuus sukupuolten tasa-arvon ja naisten oikeuksien edistämisessä nousee olennaisesti vuoteen 2007 mennessä.

Tarkastuksen perusteella tämä ei näy ainakaan tasa-arvotavoitteellisten hankkeiden tukipäätöksinä, sillä niiden osuus kaikista kahdenvälisistä hankkeista on viime vuosina pysynyt lähes muuttumattomana. Ministeriön oman arvion mukaan sukupuolten tasa-arvo on esimerkki toimialasta, jossa sille kehityspoliittisessa ohjelmassa annetun painoarvon ja rahallisen panostuksen välinen ristiriita on selkeä.

Tarkastuksen perusteella kehityspoliittisen ohjelman periaatteet ja vammaisevaluoinnin suositukset vammaisten aseman edistämiseksi näkyvät huonosti kehitysyhteistyön käytännön totutuksessa. Esimerkiksi evaluoinnissa suositeltua vammaisstrategiaa toiminnan kehittämisen perustaksi ei ole tehty. Ympäristö- ja tasa-arvokysymyksistä poiketen ulkoasiainministeriössä ei ole vammaisalan neuvonantajaa, ja vammaisten aseman edistäminen on edelleen pitkälti kansalaisjärjestöjen toiminnan varassa. Viimeisen viiden vuoden aikana vammaisrahoituksen määrä ei ole juuri kasvanut.

Läpileikkaavia teemoja toteutetaan joko valtavirtaistamalla ne kaikkeen toimintaan tai tukemalla niitä erityishankkein.

Tarkastuksen perusteella valtavirtaistamisen toimeenpanossa on runsaasti haasteita ja kehittämistarpeita. Tämä ilmenee selvästi ulkoasiainministeriön teettämistä teemoja käsittelevistä evaluoinneista, joiden mukaan valtavirtaistaminen edellyttää riittäviä henkilöstöresursseja ja rahoitusta, henkilöstön vastuun määrittelyä ja osaamisen kehittämistä sekä systemaattista seurantaa. Evaluointien tunnistama yleisongelma näyttää olevan se, että läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen on institutionaalisesti sattumanvaraista ja riippuu liikaa yksittäisten henkilöiden mielenkiinnosta, osaamisesta ja kokemuksesta. Mainitut puutteet koskevat sekä ulkoasiainhallinnon omaa henkilökuntaa että hankkeissa toimivien suomalaisten konsulttiyritysten asiantuntijoita.

Suunnittelu

Ulkoasiainministeriön kehityspoliittisessa suunnittelussa ei ole toistaiseksi asetettu teemakohtaisia rahankäytöllisiä tavoitteita.

Tarkastuksen perusteella toiminnan tavoitteellisuuden ja kehityspoliittisen ohjauksen terävöittämiseksi tähän näyttäisi kuitenkin olevan tarvetta. Tavoitteiden ja taloudellisten resurssien välisen yhteyden esittäminen parantaisi osaltaan myös edellytyksiä arvioida toiminnan tuloksellisuutta.

Ohjaus

Toiminnan ohjaus tulisi johtaa YK:n vuosituhattavoitteiden yleisistä kriteereistä ja muista kehitysyhteistyön vaikuttavuutta kuvaavista seuranta- ja arviointikriteereistä siten, että jokaisen hankkeen ja sen tuotosten yhteys läpileikkaavien teemojen edistämisen vaikuttavuuteen on havaittavissa. Tunnuslukujen tulisi mahdollistaa myös kustannusvaikuttavuuden ja taloudellisuuden arviointi.

Osana kehitysyhteistyön laadunvalvontaa kehitysyhteistyön laaturyhmän tavoitteena on varmistaa hankkeiden sisällön yhdenmukaisuus Suomen kehityspoliittisten tavoitteiden kanssa. Varmistaakseen myös läpileikkaavien teemojen huomioon ottamisen hankkeiden suunnittelussa, toteutuksessa ja seurannassa laaturyhmän käyttöön tulisi tarkastusviraston käsityksen mukaan laatia tarkoitukseen soveltuva työväline. Tällainen tulisi olla myös kansalaisjärjestöyksikön ja edustustojen käytettävissä, kun ne tekevät tukipäätöksiä.

Tietojärjestelmät

Tarkastuksen perusteella kehitysyhteistyön nykyiset tietojärjestelmät eivät riittävän hyvin palvele ministeriötasolla tapahtuvaa kehitysyhteistyön seuranta- ja raportointia ja raportointia. Esimerkiksi interventiojärjestelmän tiedot hankkeiden kehityspoliittisista tavoitteista kattavat kunnolla ainoastaan hallitustenväliset kahdenväliset hankkeet. Tietojen merkitsemisessä järjestelmiin on myös ollut epä johdonmukaisuutta. Myöskään hankkeiden kehityspoliittisia tavoitteita ei ilmoiteta ministeriölle yhdenmukaisella tavalla. Kehitysyhteistyön tietojärjestelmiä tulisi kehittää siten, että niiden sisältämistä hankkeista saataisiin mahdollisimman kattavaa ja luotettavaa tietoa seurannan, tilastoinnin ja raportoinnin tarpeisiin sekä kehityspoliittisen ohjauksen perustaksi.

Raportointi

Ulkoasiainministeriön tuloksellisuusraportoinnissa ja kehitysyhteistyökerptomuksessa eduskunnalle ei ole käsitelty läpileikkaavia teemoja. Tarkastuksen perusteella läpileikkaavien teemojen edistämisen vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä eri toimintamuotojen kustannusvaikuttavuutta olisi tarpeen seurata tunnusluvuilla ja selkeästi määritellyillä seuranta- ja arviointikriteereillä.

Hanketason arviointi

Tarkastuksen kohteena olleissa hankkeissa läpileikkaavien teemojen edistäminen oli otettu huomioon vaihtelevasti. Jokaisen hankkeen tavoitteisiin sisältyi kuitenkin vähintään yhden läpileikkaavan teeman edistäminen.

Teema näkyi hankkeessa tavallisimmin sen merkittävänä osatavoitteena. Vammaisten aseman parantaminen oli järjestöjen vammaishankkeissa kuitenkin usein päätavoitteena.

Kaikkien läpileikkaavien teemojen edistäminen samassa hankkeessa oli harvinaista.

Teeman valtavirtaistaminen kaikkiin toimintoihin ilmoitettiin tavoitteeksi useassa hankkeessa. Valtavirtaistamisen todentaminen käytännössä on kuitenkin vaikeata, ja riskinä on teemoille asetettujen tavoitteiden hämärtyminen hanketoteutuksen kuluessa.

Teemojen edistämiseen oli budjetoitu varoja kahdessa hankkeessa. Tämä edistää toiminnan tavoitteellisuutta ja parantaa läpinäkyvyyttä.

Läpileikkaavien teemojen huomioon ottaminen hankkeissa asianmukaisella tavalla edellyttää osaamista sekä määrätietoista ja vastuullista toimintaa. Varsinkin suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat panostaneet taloudellisesti läpileikkaavien teemojen huomioon ottamiseen niin, että ne ovat järjestäneet niihin liittyvää koulutusta ja palkanneet hankkeisiin teemasiantuntijoita. Tarkastusvirasto katsoo, että vaatimus kaikkien läpileikkaavien teemojen huomioimisesta kaikissa hankkeissa ei vaikuta tarkoituksenmukaiselta ja saattaa heikentää toiminnan tuloksellisuutta.

Tarkastuksen perusteella hankkeiden seuranta ja raportointi oli pääosin asianmukaista. Raportointi painottuu hankkeiden tulosten esittämiseen. Sukupuolen perusteella eritellyn tiedon seuranta ja raportointi oli joissakin hankkeissa kuitenkin puutteellista.

Tarkastuksen perusteella vaikutusten raportointi – mukaan lukien kehityspoliittisten tavoitteiden saavuttamisen raportointi – oli vähäisempää. Monissa järjestöissä ja hankkeissa vaikutusten raportoinnin kehittäminen oli kuitenkin vireillä.

Tansanian budjettitukiyhteistyössä läpileikkaavien teemojen edistäminen ilmenee hyvin maan köyhyydenvähentämishankkeen tavoitteissa. Ongelman muodostaa niiden toimeenpano käytännössä. Tasa-arvon toimeenpanon suurimpia esteitä ovat hallinnon kapasiteettipula sekä epäselvyydet hallinnon eri toimijoiden välisissä vastuusuhteissa ja tehtävien jaossa. Vammaisten ja muiden haavoittuvien ryhmien määrä Tansaniassa on suuri ja sosiaaliturva kehittymätöntä. Sosiaaliturvan parantaminen edellyttää laaja-alaisen sosiaalipoliittisen ohjelman laatimista ja sen toimeenpanoa. Vammaisten tukeminen on tähän saakka ollut lähinnä kirkon ja kansalaisjärjestöjen vastuulla. Ympäristötavoitteiden toteuttamisen esteet liittyvät

käytännössä usein hallinnon kapasiteettipulaan ja budjettivarojen tehotto-
maan käyttöön. Budjettituen viimeisimmän vuosiarvioinnin suoritus-
arviointikehikko sisälsi joitakin läpileikkaavia teemoja kuvaavia indikaat-
toreita. Budjettituessa läpileikkaavien teemojen seuranta on osittain on-
gelmallista, koska köyhyysvähentämishankkeen toteuttaminen on orga-
nisoitu klusteripohjaisesti eivätkä teemat suoranaisesti kuulu yhdenkään
klusterin alle. Seuranta vaikeuttaa myös se, ettei Tansanian valtion bud-
jetissa tai tilinpäätöksessä ole teemakohtaista rahoituksen erittelyä. Seu-
rannan tarkoituksenmukainen järjestäminen on vielä osittain työn alla.

Sansibarin kestävä maankäytön ja ympäristöhallinnon tukihankkeessa
konkreettisia tasa-arvoa edistäviä toimia oli raportoinnin perusteella vai-
kea todentaa. Tasa-arvokysymystä ei käsitelty myöskään hankkeen väliar-
vioinnissa. Vammaisten aseman edistäminen ei sisälly hankkeen tavoittei-
siin.

Etiopian Amharan läänin vesi- ja ympäristöhankkeessa tasa-arvon edis-
täminen ja ympäristön suojelu on otettu hyvin huomioon. Tämä näkyy
hankesyklin kaikista vaiheista, aina suunnittelusta arviointitoimintaan
saakka. Teemojen edistämisen vaikutuksista on raportoitu. Teemojen edis-
täminen on valtavirtaistettu hanketoimintoihin niitä koskevien strategioiden
pohjalta. Tarkoitukseen on osoitettu erikseen varoja projektibudjetissa,
mikä on parantanut toiminnan tavoitteellisuutta. Hankkeessa on käy-
tännössä huomioitu myös syrjäytyneet ryhmät, kuten vammaiset.

Kansalaisjärjestöjen vuosiraportoinnissa kumppanusjärjestöjä on velvoi-
tettu tarkastelemaan toimintansa ohjelman eri osien vaikutuksia ja tulosten
kestävyyttä sekä arvioimaan samalla, miten ne liittyvät ohjelmassa mainit-
tujen vuosituhattavoitteiden toteutumiseen. Tavoitteiden ja tulosten saa-
vuttamista tulee kuvata valittujen mittareiden avulla.

Tarkastuksessa katsottiin, että Kirkon Ulkomaanavun vuosiraportissa
esitetty arvio vuosituhattavoitteiden toteutumisesta järjestön hankkeissa
on hyvä esimerkki tavasta suoriutua ministeriön asettamasta raportointi-
velvollisuudesta.

Tarkastuksen perusteella paikallisen yhteistyön määrärahan käyttö läpi-
leikkaavien teemojen edistämässä oli selvästi kattavampaa Suomen
Etiopian kuin Tansanian suurlähetystössä.

Etiopian suurlähetystön tuki ulottui kaikille teema-alueille. Tansanian
suurlähetystö ei sen sijaan vuonna 2006 tukenut yhtään ympäristönsuoje-
lua edistävää hanketta, ja muidenkin läpileikkaavien teemojen tukeminen
oli vähäistä.

Tarkastusviraston mukaan hanketason arviointi ja sen tulokset tulisi pys-
tyä nykyistä paremmin yhdistämään läpileikkaavien teemojen kokonai-
suutta koskevaan tuloksellisuuden raportointiin ja arviointiin.

Koordinointi ja täydentävyys

Suomen kehityspolitiikan johdonmukaisuuden tavoitteena on edistää avun tuloksellisuutta ja turvata YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttaminen. Tämä edellyttää, että kahdenvälinen ja monenkeskinen yhteistyö tukevat ja täydentävät toisiaan mahdollisimman hyvin.

Ulkoasiainministeriössä johdonmukaisuuden tavoite näkyy esimerkiksi ministeriön strategiassa, talousarviossa ja osastojen tulostavoitteissa. Kehityspoliittisen ohjausryhmän ja kehitysyhteistyön laaturyhmän työllä pyritään käytännössä osaltaan varmistamaan eri yhteistyömuotojen välistä yhteistyötä ja koordinaatiota. Muita yhteistyön muotoja ovat ohjeistus, kannanottojen muotoilu ja tiedottaminen.

Ministeriön toiminta kansainvälisten järjestöjen johtokunnissa välitetään relevanteille edustustoille tiedoksi. Edustuston monenkeskisen ja EU-yhteistyön seurantavelvoite on merkitty edustuston tuloskorttiin. Edustustot antavat ministeriölle järjestelmällisesti palautetta esimerkiksi järjestöjen maaohjelmista ja -strategioista. Suomen Tansanian edustusto on seurannut kiinteästi YK:n maatason reformia ja raportoinut ministeriölle YK-järjestelmän toimivuudesta Tansaniassa. Edustustojen resurssit muutoin seurata monenkeskistä toimintaa ovat rajalliset. Seuranta tapahtuu osana avunantajayhteistyötä ja kohdistuu lähinnä Suomen avun pääsektoreita koskettaviin asioihin.

Avunantajien maatason yhteistyössä konkreettisin työnjaon ilmentymä on yhteistyömaan hallituksen ja avunantajien välinen yhteistyöstrategia, jonka tavoitteena on se, että tuki jakautuu tasaisesti eri sektoreille ja että kullakin sektorilla toimii enintään kolme avunantajaa. Suomen avun päävastanottajamaista pisimmälle koordinaatio on edennyt Tansaniassa, jossa yhteistyöstrategia on vuodelta 2006. Tarkastuksen mukaan käytännössä työnjaossa ei ole kaikilta osin onnistuttu.

Euroopan unioni ja YK:n järjestöt ovat käynnistäneet omat prosessinsa täydentävyyden ja työnjaon kehittämiseksi.

Maatason yhteistyössä kansainväliset järjestöt pyrkivät usein aktiiviseen johtoasemaan kaikissa kompetenssinsa piiriin kuuluvissa kysymyksissä ja ovat haluttomampia työnjakoon kuin kahdenväliset toimijat.

Yhteistyömaiden hallinnossa sektorit ovat ministeriöiden ja virastojen keskeisiä vastuualueita, ja läpileikkaavien teemojen edistäminen on vasta niiden toissijainen tehtävä. Siksi esimerkiksi ympäristö-, tasa-arvo- ja vammaiskysymykset nousevat myös avunantajien välisessä työnjaossa esiin vastuualuejaon mukaisesti, mikä vaikeuttaa läpileikkaavien teemojen seurantaa.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Valtionavustuslaki 688/2001

2. Muut kirjalliset lähteet

Valtion talousarvioesitys 2008

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 2004

Kehityspoliittinen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös 2007

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyökertomus eduskunnalle vuodelta 2006

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi ohjelmakaudelta 2004–2006, ulkoasiainministeriö 2007

Kehityspoliittisen ohjelman vuosiarviointi 2005, ulkoasiainministeriö 2006

OECD Development Assistance Committee, Peer Review Finland 2007

Monenkeskinen kehitysyhteistyö; Keskeiset järjestö- ja rahoituslaitoskohtaiset linjaukset, ulkoasiainministeriö 2006

Kansalaisjärjestölinjaus, ulkoasiainministeriö 2006

Paikallisen yhteistyön määrärahan ohje, ulkoasiainministeriö 2005

Sukupuolen tasa-arvon edistämisen strategia ja toimintaohjelma Suomen kehityskaupoliitikkassa 2003–2007, ulkoasiainministeriö

Luonnos ympäristö ja kehitys –linjaukseksi, ulkoasiainministeriö 2007

Evaluation of Environmental Management in Finland's Development Co-operation, Final Report 2006

Gender Baseline Study for Finnish Development Cooperation, Final Report 2005

LABEL US ABLE, A pro-active evaluation of Finnish development cooperation from the disability perspective, September 2003

Budjettitukiyhteistyö Suomen kehitysyhteistyössä. Ohjeet budjettitukiyhteistyön valmistelua, toimeenpanoa ja seurantaa varten. Ulkoasiainministeriö 2004

Guidelines for Programme Design, Monitoring and Evaluation, ulkoasiainministeriö

Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyö; hanketuen käsikirja, ulkoasiainministeriö 2005

Lisäksi aineisto sisältää tarkastuskohteiden toimittamaa materiaalia sekä tarkastusviraston tekemien selvityspyyntöjen vastauksia.

3. Haastattelut

Suomi

Ulkoasiainministeriö 16.2, 3.5, 10.5, 21.5, 8.10, 11.10, 9.11.2007, 17.1.2008

Pöyry Environment Oy 9.10.2007

FIDA Development 17.10.2007

WWF Finland 22.10.2007

Jyväskylän yliopisto 23.10.2007

Pelastakaa Lapset ry 30.10.2007

Suomen Lähetysseura 31.10.2007

Kirkon Ulkomaanapu 31.10.2007

Tansania

Suomen Tansanian suurlähetystö 12.11, 16.11.2007

Ministry of Planning, Economic and Empowerment 12.11.2007

European Commission 12.11, 16.11.2007

Canadian High Commission 12.11.2007

World Wide Funds for Nature 13.11.2007

Finnish Evangelical Lutheran Mission 13.11.2007

FIDA International 13.11, 15.11.2007

Sustainable Management of Land and Environment in Zanzibar
14.11.2007

Zanzibar Association of the Disabled 15.11.2007

Zanzibar Legal Services Centre 15.11.2007

Zanzibar International Film Festival 15.11.2007

UNFPA 16.11.2007

National Organisation for Children Welfare and Human Relief 16.11.2007

Etiopia

Suomen Etiopian suurlähetystö 19.11, 23.11.2007

Ministry of Water Resources 19.11.2007

UNDP 19.11.2007

The Rural Water Supply and Environmental Programme 20.11,
21.11.2007

Bureau of Finance and Economic Development 20.11.2007

Jerusalem Children and Community Development Organization
20.11.2007

Forum on Street Children 20.11.2007

Finnish Evangelical Lutheran Mission 22.11.2007

Ethiopian Center for Disability and Development 23.11.2007

Institute for Sustainable Development 23.11.2007

Save the Children Finland 23.11.2007.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2004 lähtien

- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustusvoimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion hankintatoimen strategiaa
- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
– lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa
- 77/2004 Korruptio
– riski kahdenvälisen kehitysyhteistyön tuloksellisuudelle
- 78/2004 Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 79/2004 Oikeusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 80/2004 Valtion ydinjätehuoltorahasto
- 81/2004 Kansanopistojärjestelmä
- 82/2004 Innovatiivisten toimien alueelliset ohjelmat
- 83/2004 Valtion liikelaitoksia koskeva tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 84/2004 Resurssien käytön tuottavuuden hallinta
- 85/2004 Alkoholivalvonta
- 86/2004 Tutkimus- ja kehittämistoiminta liikenne- ja viestintäministeriössä
- 87/2004 Jäteverotus
- 88/2004 Valtionavustuslain ohjausvaikutus
- 89/2004 Paikalliset toimintaryhmät maaseudun kehittäjinä
- 90/2004 Kansallisen metsäohjelman toimeenpano
- 91/2004 Luonnonmukaisen tuotannon tukeminen
- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus

- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityisetuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa

- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohejaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut

- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisien yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnon tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveyden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus – liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkais tarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-054-7 (nid.)