



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

6/2021 Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus D/1038/04.07.02/2020, 386/54/2019

Ulkoministeriö, 30.4.2021.



30.04.2021

Viite
D/1038/04.07.02/2020 ja 386/54/2019

Asia

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksesta ”Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus”

Ulkoministeriö kiittää Valtiontalouden tarkastusvirastoa tarkastuksen suorittamisesta ministeriössä Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen ohjauksesta ja tuloksellisuudesta ja tarkastuskertomusluonnoksen jakamisesta ministeriön kommentteille 13.4.2021.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa 2019 on linjattu, että Suomi lisää kansainvälistä ilmastorahoitusta ja pyrkii kohdentamaan sitä tasan ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista tukeviin toimiin. Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus on osa ulkoministeriön hallinnoimaa virallista kehitysyhteistyörahoitusta. Suomi rahoittaa kansainvälisten ilmastopimusten mukaisesti kehittyvien maiden ilmastotoimia ja raportoi ilmastopimussihteeristölle kahden vuoden välein. Kohdennetun ilmastorahoituksen lisäksi Suomen kehitysyhteistyössä edistetään ilmasto-kestävyyttä ja vähäpäästöistä kehitystä läpileikkaavina tavoitteina.

Suomen julkisen kehitysmaille kanavoituvan ilmastorahoituksen taso vaihtelee jonkin verran vuosittain. Tarkastuksen kattamina vuosina vaihtelu oli erityisen suurta vuoden 2016 kehitysyhteistyövarojen leikkauksista johtuen. Suuret yksittäiset maksatuserät ja niiden kohdentumisvuodet vaikuttavat vuosivaihteluihin. Vuosina 2017–2019 ilmastorahoituksen taso on ollut 46,6–146,8 miljoonaa euroa vuodessa, eli noin 6–15 prosenttia Suomen koko julkisen kehitysyhteistyön maksatuksista.

Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen ohjaukseen ja tuloksellisuuden kohdistunut tarkastus tukee ulkoministeriötä kiinnittämään huomioita olennaisiin seikkoihin kansainvälisessä yhteistyössä sekä oman toimittamme kehittämisesssä. Tarkastusviraston havainnot ovat monilta osin saman suuntaisia tunnistamiemme kehittämiskohteiden kanssa ja tarkastuskertomuksen suositukset auttavat kehittämään kansainvälisen ilmastorahoituksen tuloksellisuutta.

Ulkoministeriön näkemys esitetyistä suosituksista

1. Ulkoministeriön tulisi laatia julkinen suunnitelma siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet

Ulkoministeriö on vahvistanut viime vuosina kehityspolitiikan kokonaisuuden ohjausta. Sen osana myös erilaisten teemojen, ml. ilmasto, kokonaistarkastelu on vahvistunut. Talousarvioon on sisällytetty ilmastorahoitukseen liittyviä tavoitteita vuodesta 2017 lähtien. Ministeriö pitää kuitenkin tärkeänä entisestään vahvistaa ilmastorahoituksen kokonaisuuden ohjausta ja hahmotusta, sekä lisätä avoimuutta. Ulkoministeriö pitää suositusta julkisen suunnitelman laatimisesta hyvänä ja on valmis laatimaan julkisen suunnitelman Suomen ilmastorahoituksen tasosta ja painotuksista, perustuen hallitusohjelmaan kehityspolitiikan selontekoon ja muuhun keskeiseen ohjaukseen. Ministeriö myös lisää säännöllistä konsultaatiota sidosryhmien kanssa.

Suomi käyttää ilmastorahoituksen kanavoimiseen kaikkia kehitysyhteistyön kanavia, ml. investointi- ja lainamuotoista rahoitusta. Käytännössä pääosa kanavista on vakiintuneita monenkeskisiä kumppaneita, nojautuen Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin sekä Suomen linjaan tukea monenkeskistä järjestelmää vahvasti. Lisäksi vaikuttavat kehitysyhteistyön muiden toimintamuotojen dynamiikka (ml. kumppanimaiden kysyntä) ja ulkoministeriön henkilöresursseihin liittyvät rajoitteet.

2. Ulkoministeriön tulisi kehittää ilmastorahoitusta koskevaa operatiivista suunnittelua ja päätöksentekoa

Useat Valtiontalouden tarkastusviraston huomioista kohdistuvat seikkoihin, jotka ovat jo aktiivisen kehittämisen kohteena, osana kokonaisvaltaista kehitysyhteistyön toimintatapauudistusta. Ulkoministeriössä käynnissä oleva sisäinen kehittämistyö tulee osaltaan vastaamaan raportissa annettuihin suosituksiin. Esimerkiksi kahdenvälisen kehitysyhteistyön käsikirjan ”ilmastoliitteen” ja muiden kehitysyhteistyötä ohjaavien työkalujen ja ohjeiden päivitys on parhaillaan käynnissä. Tilastointiin ja laaturyhmätyöskentelyyn liittyvät suositukset on huomioitu käynnissä olevassa uudistuksessa. Myös tulostiedon tallentamista koskeva kehittämistyö on edistynyt.

Ulkoministeriö tulee kehittämään hankeneuvontaansa ja laadunvarmistustaan niin, että tämä toteutuu kussakin yhteistyömuodossa sillä tasolla, jolla ulkoministeriö voi vaikuttaa tavoitteisiin ja indikaattoreihin. Rahoitusinstrumenttien välillä on eroja. Sellaisten kahdenvälisen hankkeiden, joissa Suomi on ainoa rahoittaja ja mukana hankkeen identifiointivaiheesta lähtien, tavoitteisiin ja indikaattoreihin voidaan vaikuttaa suoremmin. Samoin erikseen neuvoteltavissa finanssisijoituslainoissa tai rahastosijoituksissa roolimme tavoitteiden ja indikaattorien määrittelyssä on ratkaiseva, erityisesti silloin, kun sopimusosapuolia ovat ainoastaan kumppanitoimija ja ulkoministeriö. Sen sijaan monenkeskisissä neuvottelutilanteissa vaikuttamme yhdessä saman mielisten maiden kanssa esimerkiksi lisärahoitusneuvotteluissa koko lisärahoituksen tavoitteisiin ja indikaattoreihin, mutta emme voi tällaisia yksipuolisesti edellyttää.

Osa havainnoista on sellaisia, joiden ratkaisemiseen ulkoministeriön vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Tällaisia ovat esimerkiksi monenkeskisten kansainvälisten rahastojen raportointikäytännöt ja ilmastonmuutoksen sopeutumista koskevien mittareiden kehitystyö.

Ulkoministeriö yhdenmukaistaa jatkossa ilmastotulosten sisällyttämistä osana rahoituspäätösten perustelua. Ulkoministeriö julkaisee nettisivuillaan vuosittain tiedot ilmastorahoituksesta.

3. Ulkoministeriön tulisi parantaa ilmastorahoituksen seuranta- ja arviointia ja raportointia

Valtiontalouden tarkastusviraston raportti osoittaa, miten teknisesti ja metodologisesti haastavaa ilmastorahoituksen hoitaminen on. Ulkoministeriö osallistuu ilmastorahoituksen vaikuttavuuden arviointia ja seurantaan koskevaan kansainväliseen keskusteluun OECD-DAC:n ja EU:n työryhmissä sekä rahoittajakoordinaation kautta. Kaikki rahoittajat ovat samojen haasteiden edessä. Moni kansainvälinen metodologinen tai raportointikäytäntöjä koskeva kehitystyö on meneillään.

Yhteistyössä muiden rahoittajien kanssa Suomi voi vaikuttaa ja edistää hyvien käytänteiden ja menetelmien vaihtoa etenkin monenkeskisten kanavien osalta. Kaikissa rahastoissa, joissa Suomi on mukana, ovat vaikuttamistavoitteitamme esimerkiksi tuloksellisuuden vahvistaminen, vahva monitorointi- ja evaluointitoiminta, sukupuolten välisen tasa-arvon lisääminen sekä yksityissektorin mukaan ottaminen. Kesäkuussa 2020 valmistuneessa Suomen monenkeskistä vaikuttamista koskeneessa kansainvälisessä arvioinnissa todetaan, että Suomen vaikuttaminen on ollut tuloksellista.

Ilmastorahoituksen seurantaan, arviointiin ja raportointiin liittyvät haasteet ovat sidoksissa henkilöstöresursseihin. Esimerkiksi vuoden 2018 tulosraporttiin kirjattujen ilmastotulosten vähyden syynä oli usean kuukauden kestänyt henkilöstövaje tiedonkeruun aikana.

Ilmastorahoituksen tuloksia kerätään ja käsitellään osana kehitysyhteistyön tulosraportointia. Toiminnan luonteesta johtuen on todettu, että laajempi, kokoava ja analyyttinen raportointi on mielekästä toteuttaa kerran vaalikaudessa. Seuraava tulosraportti laaditaan vuonna 2022. Tulosraportti tulee sisältämään koosteen ilmastorahoituksesta, sen kohdentumisesta ja tuloksista. Suositus hankekohtaisista ja laajemmista arvioinneista otetaan huomioon seuraavaa evaluoinnin kokonaissuunnitelmaa laadittaessa.

Tarkastuksessa nostetaan esille ja suositellaan ulkoministeriölle keskitettyä evaluointia ilmastorahoituksesta ja –politiikasta. Evaluointi on alustavasti sisällytetty ulkoministeriön evaluointisuunnitelmaan vuosille 2021–2023. Evaluointi on suunniteltu toteutettavan vuonna 2022 tai 2023.

Ilmastorahoituksen tilastointi on täsmentynyt tilastoitavien hankkeiden osalta 2018 alkaen, minkä jälkeen tilastointia on kyetty tarkentamaan ilmastorahoituksen osalta. Tilastoinnin tarkentuminen ja yleisten tilastomääritelmien kehittyminen osaltaan vaikuttavat tilastoitaviin lukuihin. Kansainvälisten vertaisarviointien yhteydessä ulkoministeriön ilmastoraportoinnin toteutus on saanut hyvää palautetta raportoinnin tarkkuudesta mm. Tanskalta.

4. Ulkoministeriön tulisi vahvistaa ilmastorahoituksen ohjauksen organisoimista

Kuten raportissa todetaan, ilmastorahoitus ja samalla sen ohjaus on integroitu osaksi laajempaa toimialaa, kehityspolitiikkaa. Ulkoministeriö on sisäisen kehittämistyön osana vahvistanut strategista johtamista kehityspolitiikka-

kan kokonaisuudesta, ml. ottamalla käyttöön vuosittaisen tulos- ja toimeenpanotiedon analysoinnin, jota tehdään sekä yhteistyömuodoittain että teemoittain. Tämän osana ilmastorahoituksen analysointia ja ohjausta on mahdollista vahvistaa nykyisestä. Ministeriö on valmis myös selkiyttämään ilmastoteemaan liittyvien toimijoiden rooleja ja tehtäviä sekä tarkastelemaan mahdollisuuksien mukaan tehtävien ja voimavarojen välistä tasapainoa eri toimintayksiköissä.



Satu Santala

Osastopäällikkö

Kehityspoliittinen osasto

Ulkoministeriö

Liitteet

-