

Revisionsverkets ställningstaganden

Finlands internationella klimatfinansiering – Styrning och effektivitet

Finlands internationella klimatfinansiering ingår i det offentliga utvecklingssamarbetet som administreras av utrikesministeriet. Finland finansierar klimatåtgärder i utvecklingsländer i enlighet med internationella klimatavtal och rapporterar till klimatavtalssekretariatet hur stor del av dess utvecklingssamarbetsfinansiering som årligen har allokerats för klimatåtgärder. Finlands statistikförda klimatfinansiering har varierat avsevärt från år till år. Åren 2017–2019 uppgick den till 46,6–146,8 miljoner euro per år, dvs. cirka 6–15 procent av utbetalningarna för hela det offentliga utvecklingssamarbetet i Finland.

I Parisavtalet har staten förbundit sig att på ett balanserat sätt finansiera utvecklingsländernas åtgärder både för begränsning av och anpassning till klimatförändringen. Finansieringen bör motsvara särskilt de mest sårbara ländernas behov. Den borde också främja till exempel jämställdheten mellan könen och kvinnornas ställning.

Syftet med revisionen var att utreda om styrningen av klimatfinansieringen har gett goda förutsättningar för dess effektivitet. Särskild uppmärksamhet ägnades åt hur utrikesministeriet har planerat, statistikfört, följt upp, utvärderat och rapporterat om klimatfinansieringens effektivitet. Dessutom utredde man vad som kan konstateras om klimatfinansieringens effektivitet utifrån den information som är tillgänglig. Revisionen har som mål att bistå utrikesministeriet i utvecklingen av effektiviteten i Finlands internationella klimatfinansiering.

Regeringen har dragit upp riktlinjer för klimatfinansieringen, men tydliga mål och genomförandeplaner saknas

Regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering 2019 drar upp riktlinjer för att utöka den finska klimatfinansieringen och eftersträva att den fördelar sig jämnt mellan begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. Utrikesministeriet har inte offentliggjort någon tydlig plan för hur dessa riktlinjer ska verkställas i sin helhet, hurdana val man gör när finansieringen allokeras och på vilka grunder. Klimatfinansieringens penningmässiga nivå eller andra strategiska mål har inte framställts i offentligheten, och därför är planeringen av finansieringen inte särskilt transparent.

Målen för klimatfinansieringen har preciserats till en viss del i utrikesministeriets styrdokument som gäller enskilda finansieringsinstrument och organisationer som kanaliserar finansieringen. Ministeriet har styrt partnerorganisationerna genom att påverka deras egna strategier och styrsystem. Ministeriets praxis och möjligheter att påverka effektiviteten hos de olika

instrumenten för klimatfinansieringen varierar stort. I vissa fall har styrningen fastställda mål för begränsningen av klimatförändringen, och organisationerna följer upp att målen uppfylls med internationellt vedertagna metoder. Målen och indikatorerna för anpassningen till klimatförändringen är sällan fastställda. Anpassningen är svår att mäta eftersom den är mångformig och för att den inte går att mäta med en enda heltäckande mätare. Vissa finansieringsinstrument saknar utsatta klimatmål och utrikesministeriet följer inte systematiskt upp klimatresultatet för alla finansieringsinstrument. Däremot har till exempel jämställdheten mellan könen, som är nära förknippad med klimatmålen, i viss mån beaktats i de allmänna målen för nästan alla finansieringsinstrument.

De resultatkartor och indikatorer för utvecklingspolitiken som utrikesministeriet nyligen uppdaterat förbättrar möjligheterna att planera, följa upp och utvärdera klimatfinansieringens effektivitet på ett mer systematiskt sätt än tidigare. Ministeriet har ändå inte fastställt några kvantitativa mål för begränsningen av eller anpassningen till klimatförändringen. Avsikten är att följa upp och rapportera om begränsningen av klimatförändringen utifrån utsläppsminskningarna samt om anpassningen genom fall exempel.

För att utrikesministeriet ska kunna följa upp och rapportera om klimatfinansieringens effektivitet på ett ändamålsenligt sätt bör ministeriet ha tillgång till så systematisk och enhetlig information som möjligt om resultaten av klimatåtgärder som genomförts via olika finansieringsinstrument och organisationer. Både Finland och de andra finansierande länderna står inför stora utmaningar i det här avseendet.

Statistikföringen av klimatfinansieringen är mottaglig för fel och informationen om finansieringens resultat är delvis oenhetlig

Utrikesministeriet har tillgång till ett ärendehanteringssystem för utvecklingssamarbete med vilket det är möjligt att statistikföra vilken andel av utvecklingsfinansieringen som allokeras för klimatåtgärder och därifrån vidare till begränsningen av och anpassningen till klimatförändringen. Man kan också föra statistik till exempel över finansieringens geografiska fördelning. Finlands klimatfinansiering statistikförs vid ministeriet med hjälp av kvalitativa indikatorer från OECD:s kommitté för utvecklingssamarbete. Både kommitténs och ministeriets egna anvisningar om indikatorernas användning lämnar i viss mån rum för tolkningar. De har tolkats på omväxlande sätt vid ministeriet och därför är det inte säkert att statistikföringen är konsekvent. Finansieringen har inte alltid statistikförts enligt anvisningarna.

Statistikföringen av resultaten är under utveckling. Utvärderingen och registreringen av klimatandelarna och klimatresultaten kräver sakkunskap. De personer som använder systemet borde på ett så enkelt och enhetligt sätt som möjligt få den erforderliga information från de dokument som gäller finansieringsobjekten. Så är inte alltid fallet i nuläget. Vid statistikföringen har man inte heller alltid använt sig av utrikesministeriets interna experter, varvid ministeriets kvalitetssäkring i sammanhanget inte har varit tillräcklig.

Olika finansieringsinstrument och finansieringsorganisationer producerar delvis oenhetlig information om sina klimatresultat. De flesta av dem kan åtminstone tillhandahålla riktgivande information, och därmed har utrikesministeriet möjlighet att till dessa delar utveckla uppföljningen och rapporteringen av klimatfinansierings resultat.

På grund av begränsningarna i statistiken och de stora årliga variationerna i klimatfinansieringen var det inte möjligt att vid granskningen dra heltäckande slutsatser om finansieringens tillväxt, allokering och effektivitet i sin helhet. Ministeriet har som internt mål att höja klimatfinansieringen för den nuvarande valperioden till 400 miljoner euro, vilket sannolikt kommer att förverkligas. Det är fortfarande långt kvar till att finansieringen fördelas jämnt mellan begränsning och anpassning.

Resultatinformationen har använts i varierande grad i beslutsfattandet, rapporteringen och den övriga kommunikationen

Informationsbaserat ledarskap och resultatbaserad finansiering grundar sig på information eller uppskattningar av resultat som kan uppnås. I praktiken är det ändå svårt att göra systematiska effektivitetsbaserade jämförelser mellan de olika klimatfinansieringsalternativen. Utrikesministeriet har ofta använt sig av resultatinformation från olika halvtids- och efterutvärderingar i sina finansieringsbeslut, men klimatresultatets betydelse har varierat i dem. Besluten om klimatfinansiering skulle kunna motiveras närmare även avseende klimatresultatet när de är i beredningsskedet.

Finland har rapporterat om sin klimatfinansiering internationellt i enlighet med kraven, men rapporternas information om finansieringens resultat är rätt knapphändig och selektiv. Det finns också många exempel på klimatfinansiering i den utvecklingspolitiska resultatrapporten (2018) och på utrikesministeriets webbplats, men rapporteringen om klimatresultaten är knapp. Förutom utrikesministeriet går visserligen även de organisationer som kanaliserar finansieringen, samt enskilda finansieringsmottagare, ut med information om klimatfinansieringen.

Utrikesministeriet har tills vidare inte granskat klimatfinansieringen som en helhet. Klimatförändringen har tagits i beaktande i vissa övergripande utvärderingar under den senaste tiden, men behandlingen av klimatresultaten är mycket begränsad. Utrikesministeriet har för avsikt att låta göra en omfattande utvärdering av klimatfinansieringen 2022–2023. Med hjälp av den skulle ministeriet kunna producera en betydelsefull mängd ny information om klimatfinansieringens effektivitet.

Reformen av arbetssätten inom utvecklingssamarbetet kan också stärka styrningen av klimatfinansieringen

Utrikesministeriet har ingen separat organisation eller separat styrsystem för styrningen av den internationella klimatfinansieringen, utan det styr

finansieringen decentraliserat som en del av det övriga utvecklingssamarbetet. Ministeriet följer etablerade förfaringsätt i sin styrning i enlighet med sin arbetsordning. Ministeriet har stärkt det informationsbaserade strategiska ledarskapet och förenhetligat styrningsprocesserna för finansieringsinstrumenten i den pågående reformen av arbetssätten inom utvecklingssamarbete (KeTTU-projektet). Avsikten är också att förnya styrningen av ministeriets personalresurser, men ärendet har framskridit långsamt.

Finland genomför klimatfinansiering i större omfattning än tidigare särskilt genom finansieringsinstrument inom den privata sektorn och genom finansiella investeringar, vars tillväxt ser ut att fortsätta. Ministeriets relevanta personalresurser har inte till alla delar stärkts på motsvarande sätt. Detta innebär en risk för styrningens kvalitet, och därmed bör uppgifterna och resurserna balanseras. Verksamheten i utvecklingssamarbetets kvalitetsgrupp, samt sektorrådgivarnas roll och samarbete borde utvecklas för att stärka klimatfinansieringens kvalitetskontroll.

KeTTU-projektet har även omfattat utveckling av tematiskt nätverksledarskap inom utvecklingspolitiken. Klimatambassadören (som är direktör för inriktningen klimat- och naturresurser vid utrikesministeriet), klimatteamet och klimatnätverket (som representerar alla avdelningar och serviceenheter vid ministeriet) skulle i fortsättningen kunna få en viktigare roll vid planeringen, koordineringen och uppföljningen av klimatfinansieringen.

Revisionsverkets rekommendationer

- 1. Utrikesministeriet bör utarbeta en offentlig plan över hur ministeriet utökar och allokerar den finska internationella klimatfinansieringen, samt redogöra för valen, prioriteringarna och påverkansmålen i anslutning till den.**
- 2. Utrikesministeriet bör utveckla den operativa planeringen och beslutsfattandet gällande klimatfinansieringen**
 - a. genom att motivera besluten som hänför sig till klimatfinansieringen på ett mer heltäckande och öppet sätt än tidigare, även gällande klimatresultaten
 - b. genom att uppdatera "klimatbilagan" i handboken för bilaterala projekt och statistikföringsanvisningarna för klimatfinansieringen, samt stöda användningen av dem till exempel genom personalutbildning, introduktion och rådgivning
 - c. genom att som en del av utvecklingssamarbetets kvalitetssäkring säkerställa att klimatmålen och indikatorerna, som beskriver hur de uppnås, i fortsättningen ingår i resultatramarna för alla program och projekt som är väsentliga för klimatfinansieringen
- 3. Utrikesministeriet bör förbättra klimatfinansieringens uppföljning, utvärdering och rapportering**
 - a. genom att främja utbyte av god praxis och metoder för utvärdering och uppföljning av klimatfinansieringens effektivitet mellan organisationer som kanaliserar den finska klimatfinansieringen

- b. genom att säkerställa att ministeriets behöriga verksamhetsenheter systematiskt sammanställer tillgänglig information om finansieringens klimatresultat i syntes- och resultatrapporterna för olika finansieringsinstrument samt i ärendehanteringssystemet för utvecklingssamarbetet
- c. genom att säkerställa att de nya interventionerna som från och med 2019 ska rapporteras som klimatfinansiering i Finlands kommande internationella rapporter med fog uppfyller klimatmålen och genom att noggrannare än tidigare i rapporterna presentera grunderna för klimatfinansieringens statistikföring
- d. genom att inkludera ett enhetligt sammandrag av klimatfinansieringens omfattning, allokering och resultat i utvecklingspolitikens resultatrapporter
- e. genom att producera information av hög kvalitet om klimatfinansieringens effektivitet genom både projektspecifika och mer omfattande utvärderingar.

4. Utrikesministeriet bör stärka organiseringen av klimatfinansieringens styrning

- a. genom att tydligt definiera rollerna för aktörer med anknytning till klimatrelaterat ledarskap, såsom klimatkommittén, klimatteamet och klimatnätverket vid ministeriet, vid planeringen av klimatfinansieringen, koordineringen av verkställandet samt vid utvecklingen av resultatuppföljningen och resultatrapporteringen
- b. genom att klargöra och stärka rollen och samarbetet mellan utvecklingssamarbetets kvalitetsgrupp och relevanta sektorrådgivare vid kvalitetssäkring av klimatfinansieringen
- c. genom att säkerställa balansen mellan uppgifterna och resurserna i olika verksamhetsenheter på det sätt som utvecklingen av klimatfinansieringen förutsätter.