

Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus - Ohjaus ja tuloksellisuus



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTON
TARKASTUSKERTOMUKSET

6/2021



Tuloksellisuustarkastuskertomus

Suomen kansainvälinen ilmasto-rahoitus

Ohjaus ja tuloksellisuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6/2021

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus

D/1038/04.07.02/2020, 386/54/2019

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen tuloksellisuustarkastuksen Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus - Ohjaus ja tuloksellisuus. Tarkastus on tehty tarkastusviraston laillisuustarkastuksesta, tuloksellisuustarkastuksesta ja finanssipolitiikan tarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään ulkoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, eduskunnan ulkoasiainvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle, valtiovarain controller -toiminnolle, ympäristöministeriölle, Tilastokeskukselle, Finnfundille, Ulkopoliittiselle Instituutille, Ilmatieteen laitokselle, Geologian tutkimuskeskukselle, Luonnonvarakeskukselle ja Suomen ympäristökeskukselle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista ulkoministeriöllä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2023.

Helsingissä 28. toukokuuta 2021

Heli Mikkela

Johtaja

Pekka Salminen

Johtava tuloksellisuustarkastaja

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8107 (pdf)
ISBN 978-952-499-506-1 (pdf)
URN:ISBN:978-952-499-506-1
<http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-506-1>

Tarkastuskertomuksen valokuva
Finnfund, Lake Turkana Wind Power -tuulipuisto Keniassa
Valokuvaaja: Ali Abraham

Tarkastusviraston kannanotot

Suomen kansainvälinen ilmatorahoitus on osa ulkoministeriön hallinnoimaa virallista kehitysyhteistyötä. Suomi rahoittaa kansainvälisten ilmastopimusten mukaisesti kehittyvien maiden ilmastotoimia ja raportoi ilmastopimussihteeristölle, miten suuri osa sen kehitysyhteistyörahoituksesta on kohdistunut ilmastoon vuosittain. Suomen tilastoitu ilmatorahoitus on vaihdellut vuosittain merkittävästi. Vuosina 2017–2019 se on ollut 46,6–146,8 miljoonaa euroa vuodessa, eli noin 6–15 prosenttia Suomen koko julkisen kehitysyhteistyön maksatuksista.

Pariisin ilmastopimuksessa valtio on sitoutunut rahoittamaan tasapainoisesti kehittyvien maiden toimia sekä ilmastomuutoksen hillitsemiseksi että siihen sopeutumiseksi. Rahoituksen tulisi vastata erityisesti haavoittuvimpien maiden tarpeisiin. Sen tulisi edistää myös esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa ja naisten asemaa.

Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, onko ilmatorahoituksen ohjaus antanut hyvät edellytykset sen tuloksellisuudelle. Erityistä huomiota kiinnitettiin siihen, miten ulkoministeriö on suunnitellut, tilastoinut, seurannut, arvioinut ja raportoinut ilmatorahoituksen tuloksellisuutta. Lisäksi selvitettiin, mitä ilmatorahoituksen tuloksellisuudesta on mahdollista todeta saatavilla olevan tiedon perusteella. Tarkastuksen tavoitteena on auttaa ulkoministeriötä kehittämään Suomen kansainvälisen ilmatorahoituksen tuloksellisuutta.

Hallitus on linjannut ilmatorahoitusta, mutta selkeät tavoitteet ja toimeenpanosuunnitelmat puuttuvat

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa 2019 on linjattu, että Suomi lisää kansainvälistä ilmatorahoitusta ja pyrkii kohdentamaan sitä tasan ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista tukeviin toimiin. Ulkoministeriö ei ole julkistanut selkeää suunnitelmaa siitä, miten nämä linjaukset pannaan kokonaisuutena toimeen, minkälaisia valintoja rahoitusta kohdennettaessa tehdään ja minkälaisilla perusteilla. Ilmatorahoituksen rahamääräistä tasoa tai muita strategisia tavoitteita ei ole määritelty julkisesti, minkä vuoksi rahoituksen suunnittelu ei ole kovin läpinäkyvää.

Ilmatorahoituksen tavoitteita on täsmennetty jonkin verran ulkoministeriön ohjausasiakirjoissa, jotka koskevat yksittäisiä rahoitusvälineitä ja rahoitusta kanavoivia organisaatioita. Ministeriö on ohjannut kumppaniorganisaatioita vaikuttamalla niiden omiin strategioihin ja ohjausjärjestelmiin. Ministeriön käytännöt ja mahdollisuudet vaikuttaa ilmatorahoituksen eri instrumenttien tuloksellisuuteen vaihtelevat suuresti. Eräissä tapauksissa ohjauksessa on määritelty ilmastomuutoksen hillintää koskevia tavoitteita, ja organisaatiot seuraavat niiden toteutumista kansainvälisesti käytössä olevilla menetelmillä. Ilmastomuutokseen sopeutumista koskevia tavoitteita ja mittareita on määritelty vain harvoin. Sopeutumisen mittaaminen on hankalaa, sillä se on monimuotoista eikä sille

ole olemassa yhtä kaikenkattavaa mittaria. Kaikilla rahoitusvälineillä ei ole ilmastotavoitteita eikä ulkoministeriö seuraa kaikkien rahoitusvälineiden ilmastotuloksia järjestelmällisesti. Sen sijaan esimerkiksi ilmastotavoitteisiin kiinteästi liittyvä sukupuoli-tasa-arvo on huomioitu jollain tavoin lähes kaikkien rahoitusvälineiden yleisissä tavoitteissa.

Ulkoministeriön vasta päivittämät kehityspolitiikan tuloskartat ja -indikaattorit parantavat mahdollisuuksia suunnitella, seurata ja arvioida ilmastorahoituksen tuloksellisuutta aiempaa järjestelmällisemmin. Ministeriö ei kuitenkaan ole määritellyt niissä määrällisiä tavoitteita ilmastonmuutoksen hillinnälle eikä siihen sopeutumiselle. Hillintää on tarkoitus seurata ja raportoida päästövähennysten perusteella ja sopeutumista tapausesimerkein.

Jotta ulkoministeriö voisi seurata ja raportoida ilmastorahoituksen tuloksellisuutta tarkoituksenmukaisesti, sillä tulisi olla käytössään mahdollisimman järjestelmällistä ja yhdenmukaista tietoa eri rahoitusvälineiden ja organisaatioiden kautta toteutettujen ilmastotoimien tuloksista. Tässä on suuria haasteita sekä Suomella että muilla rahoittajamailla.

Ilmastorahoituksen tilastointi on altista virheille ja tieto rahoituksen tuloksista on osin epäyhtenäistä

Ulkoministeriöllä on käytössään kehitysyhteistyön asianhallintajärjestelmä, jonka avulla on mahdollista tilastoida, mikä osuus kehitysrahoituksesta kohdentuu ilmastotoimiin ja edelleen ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Tilastoida voi myös tietoja esimerkiksi rahoituksen maantieteellisestä kohdentumisesta. Suomen ilmastorahoitus tilastoidaan ministeriössä OECD:n kehitysyhteistyökomitean laadullisten mittareiden avulla. Sekä komitean että ministeriön omat ohjeet mittareiden käytöstä ovat jossain määrin tulkinnanvaraisia. Niitä on tulkittu ministeriössä vaihtelevasti, minkä vuoksi tilastoinnin johdonmukaisuudesta ei ole varmuutta. Rahoitusta ei aina ole tilastoitu ohjeiden mukaisesti.

Tulosten tilastointi järjestelmään on vasta kehittymässä. Ilmasto-osuuksien ja -tulosten arviointi ja kirjaaminen vaativat asiantuntemusta. Järjestelmää käyttävien henkilöiden tulisi saada tarvittavat tiedot mahdollisimman helposti ja yhdenmukaisesti rahoituskohteita koskevista asiakirjoista. Tämä ei nykyisellään aina toteudu. Tilastoinnissa ei ole myöskään aina hyödynnetty ulkoministeriön sisäisten asiantuntijoiden apua eikä ministeriön laadunvarmennus ole ollut siinä riittävää.

Eri rahoitusvälineet ja -organisaatiot tuottavat osin epäyhtenäistä tietoa ilmastotuloksistaan. Useimmilta on kuitenkin saatavissa ainakin suuntaa antavaa tietoa, joten ulkoministeriöllä on niiltä osin mahdollisuus kehittää ilmastorahoituksen tulosten seuranta ja raportointia.

Tilastotiedon rajoitusten ja ilmastorahoituksen suuren vuotuisen vaihtelun vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista tehdä kattavia päätelmiä rahoituksen kasvusta, kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta kokonaisuutena. Ministeriön sisäinen tavoite on nostaa nykyisen vaalikauden ilmastorahoitus 400 miljoonaan euroon, mikä todennäköisesti toteutuu. Rahoituksen kohdentumiseen tasan hillintään ja sopeutumiseen on vielä matkaa.

Tulostietoa on hyödynnetty vaihtelevasti päätöksenteossa, raportoinnissa ja muussa viestinnässä

Tiedolla johtaminen ja tulosperustainen rahoituspäätöksenteko nojaa tietoon tai arvioihin saavutettavista tuloksista. Ilmastorahoitusvaihtoehtoja on kuitenkin käytännössä vaikea vertailla järjestelmällisesti tuloksellisuuden perusteella. Ulkoministeriö on usein hyödyntänyt rahoituspäätöksissä erilaisista väli- ja jälkiarvioinneista saatavaa tulostietoa, mutta ilmastotulosten merkitys päätöksissä on vaihdellut. Ilmastorahoitusta koskevia päätöksiä olisi valmistelussa mahdollista perustella tarkemmin myös ilmastotulosten näkökulmasta.

Suomi on raportoinut kansainvälisesti ilmastorahoituksestaan vaatimusten mukaisesti, mutta rahoituksen tuloksista kerrotaan raporteissa varsin vähän ja valikoivasti. Myös Kehityspolitiikan tuloraportissa (2018) ja ulkoministeriön verkkosivuilla on ilmastorahoituksesta monia esimerkkejä, mutta ilmastotuloksista raportoidaan vain niukasti. Ilmastorahoituksesta toki viestivät ulkoministeriön lisäksi myös rahoitusta kanavoivat organisaatiot ja yksittäiset rahoituksen käyttäjät.

Ulkoministeriö ei ole toistaiseksi arvioinut ilmastorahoitusta kokonaisuutena. Eräissä viimeaikaisissa keskitetyissä arvioinneissa ilmastomuutos on otettu huomioon, mutta ilmastotuloksia on käsitelty hyvin ohuesti. Ulkoministeriö suunnittelee teettävänsä ilmastorahoituksesta laajan arvioinnin vuosina 2022–2023. Sillä se voisi tuottaa merkittävästi uutta tietoa ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta.

Kehitysyhteistyön toimintatapojen uudistus voi vahvistaa myös ilmastorahoituksen ohjausta

Ulkoministeriöllä ei ole kansainvälisen ilmastorahoituksen ohjaukseen erillistä organisaatiota tai ohjausjärjestelmää, vaan se ohjaa rahoitusta hajautetusti osana muuta kehitysyhteistyötä. Ohjauksessa se noudattaa vakiintuneita menettelytapoja ministeriön työjärjestyksen mukaisesti. Ministeriö on vahvistanut tietoon perustuvaa strategista johtamista ja yhtenäistänyt rahoitusvälineiden ohjausprosesseja meneillään olevassa kehitysyhteistyön toimintatapauudistuksessa (KeTTU-hanke). Siinä on tarkoitus uudistaa myös ministeriön henkilöstövoimavarojen ohjausta, mutta asia on edennyt hitaasti.

Suomi toteuttaa ilmastorahoitusta aiempaa enemmän erityisesti yksityisen sektorin rahoitusvälineillä ja finanssisijoituksilla, joiden kasvu näyttää jatkuvan. Ministeriön olennaiset henkilöstövoimavarat eivät ole kaikilta osin vahvistuneet vastaavasti. Tämä on riski ohjauksen laadulle, ja tehtäviä ja voimavaroja tulisi tasapainottaa. Kehitysyhteistyön laaturyhmän toimintaa sekä toimialaneuvonantajien roolia ja yhteistyötä olisi tarpeen kehittää ilmastorahoituksen laadunvarmennuksen vahvistamiseksi.

KeTTU-hankkeessa on kehitetty myös kehityspolitiikan temaattista verkostojohtamista. Ulkoministeriön ilmasto- ja luonnonvarat -teeman johtajana toimivalla ilmastosuurlähteiläällä, ilmastotiimillä sekä ministeriön kaikkia osastoja ja palveluyksiköitä edustavalla ilmastoverkostolla voisi jatkossa olla aiempaa merkittävämpi rooli ilmastorahoituksen suunnittelussa, koordinoinnissa ja seurannassa.

Tarkastusviraston suositukset

1. **Ulkoministeriön tulisi laatia julkinen suunnitelma siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmatorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet.**
2. **Ulkoministeriön tulisi kehittää ilmatorahoitusta koskevaa operatiivista suunnittelua ja päätöksentekoa**
 - a. perustelemalla ilmatorahoitusta koskevat päätökset aiempaa kattavammin ja avoimemmin myös ilmastotulosten näkökulmasta
 - b. päivittämällä kahdenvälisen kehitysyhteistyön käsikirjan ”ilmastoliite” ja ilmatorahoituksen tilastointiohjeet sekä tukemalla niiden käyttöä esimerkiksi henkilöstökoulutuksella, perehdytyksellä ja neuvonnalla
 - c. varmistamalla osana kehitysyhteistyön laadunvarmennusta, että ilmastotavoitteet ja niiden toteutumista kuvaavat indikaattorit sisältyvät jatkossa kaikkien ilmatorahoituksen kannalta olennaisten ohjelmien ja hankkeiden tuloskehikoihin
3. **Ulkoministeriön tulisi parantaa ilmatorahoituksen seurantaa, arviointia ja raportointia**
 - a. edistämällä ilmatorahoituksen vaikuttavuuden arvioinnin ja seurannan hyvien käytänteiden ja menetelmien vaihtoa Suomen ilmatorahoitusta kanavoivien organisaatioiden välillä
 - b. varmistamalla, että ministeriön asianomaiset toimintayksiköt kokoavat saatavilla olevat tiedot rahoituksen ilmastotuloksista järjestelmällisesti eri rahoitusvälineitä koskeviin synteesi- ja tulosraportteihin sekä kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmään
 - c. varmistamalla, että Suomen tulevilla kansainvälisissä raporteissa vuodesta 2019 alkaen ilmatorahoituksena raportoitavat uudet interventiot toteuttavat perustellusti ilmastotavoitteita ja esittämällä raporteissa ilmatorahoituksen tilastoinnin perusteet aiempaa täsmällisemmin
 - d. sisällyttämällä kehityspolitiikan tulosraportteihin yhtenäinen kooste ilmatorahoituksen määrästä, kohdentumisesta ja tuloksista
 - e. tuottamalla laadukasta tietoa ilmatorahoituksen tuloksellisuudesta sekä hankekohtaisilla että laajemmilla arvioinneilla.
4. **Ulkoministeriön tulisi vahvistaa ilmatorahoituksen ohjauksen organisointia**
 - a. määrittämällä selkeästi ilmastoteemajohtamiseen liittyvien toimijoiden, kuten ministeriön ilmastoteemajohtajan, -tiimin ja -verkoston roolit ilmatorahoituksen suunnittelussa, toimeenpanon koordinoinnissa sekä tuloseurannan ja -raportoinnin kehittämisessä
 - b. selkiyttämällä ja vahvistamalla kehitysyhteistyön laaturyhmän ja olennaisten toimialaneuvonantajien roolia ja yhteistyötä ilmatorahoituksen laadunvarmennuksessa
 - c. varmistamalla tehtävien ja voimavarojen välinen tasapaino eri toimintayksiköissä ilmatorahoituksen kehityksen edellyttämällä tavalla.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	11
2 Onko ulkoministeriö ohjannut ilmastorahoitusta kokonaisuutena tuloksellisesti?	15
2.1 Hallituksen linjauksille ei ole toimeenpanosuunnitelmaa	15
2.2 Tulokartat ohjaavat tavoitteita, seuranta ja raportointia	18
2.3 Ilmastorahoituksen tilastoinnissa on haasteita	19
2.4 Tuloksellisuudesta on vaikea saada kokonaiskuva	21
3 Onko ulkoministeriö ohjannut ilmastorahoitusta eri instrumenteilla tuloksellisesti?	25
3.1 Hallitustenvälisten hankkeiden ilmastotuloksia ei ole aina todennettu	25
3.2 EEP-rahaston määrällisiä tavoitteita on seurattu vuosittain	28
3.3 Korkotukiluottojen ilmastohyödyistä on tietoa hyvin vähän	31
3.4 UM ei ole vielä koonnut finanssisijoitusten tuloksia yhteen	34
3.5 Finnfundin ilmastoseuranta kehitetään kansainvälisessä yhteistyössä	40
3.6 Ulkoministeriö on edistänyt ilmastopimusrahastojen arviointitoimintaa	44
4 Onko ulkoministeriö hyödyntänyt tulostietoa tarkoituksenmukaisesti?	51
4.1 Rahoitusvaihtoehtojen tuloksellisuuden vertailu on haasteellista	51
4.2 Suomen ilmastorahoituksen kansainvälinen raportointi on täyttänyt vaatimukset	53
4.3 Kansallisissa raporteissa on esimerkkejä ilmastorahoituksesta	55
4.4 Ulkoministeriö voisi viestiä ilmastotuloksista enemmänkin	56
4.5 Ilmastorahoituksen tuloksia on evaluoitu ohuesti	56
5 Onko ulkoministeriö organisoinut ilmastorahoituksen ohjauksen tarkoituksenmukaisesti?	58
5.1 Ilmastorahoituksen ohjaus toimii hajautetusti	58
5.2 Organisaatio ja prosessit ovat selkeät, mutta voimavarat niukat	60
5.3 Kehitysyhteistyön toimintatapauudistus tukee myös ilmastorahoituksen ohjausta	63
Liite: Miten tarkastettiin	66
Viitteet	70

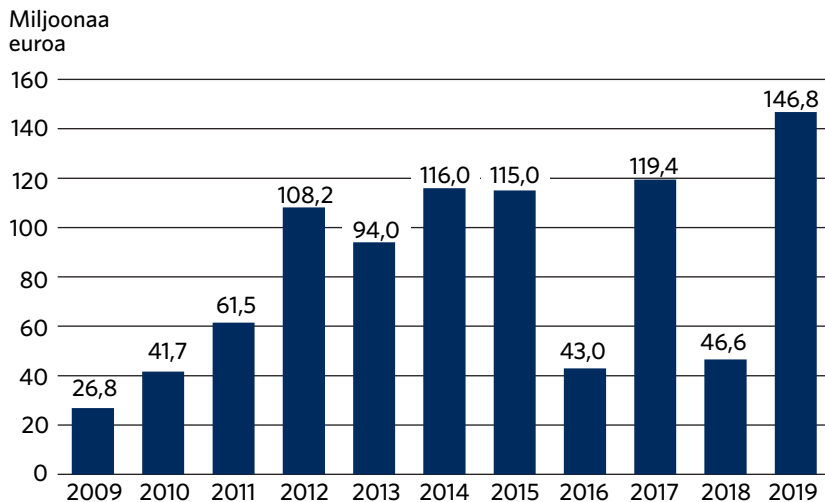


1 Mitä tarkastettiin



YK:n ilmastopuitesopimuksessa¹ kehittyneet maat sitoutuivat järjestämään uutta lisärahoitusta sopimusosapuolina oleville kehittyville maille, jotta nämä selviytyisivät paremmin sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämistä toimista ja ilmastonmuutokseen sopeutumisen aiheuttamista kustannuksista. Pariisin ilmastopuitemuksessa² kehittyneet maat sitoutuivat järjestämään kehittyville maille rahoitusta avustaakseen niitä ilmastonmuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa. Pariisin sopimuksen mukaan kehittyville maille annettavassa ilmastorahoituksessa tulee pyrkiä tasapainoon ilmastonmuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen välillä. Siinä tulee ottaa huomioon myös erityisesti haavoittuvimpien maiden, kuten vähiten kehittyneiden (LDC) maiden ja pienten kehittyvien saarivaltioiden (SIDS) tarpeet ja tavoitteet. Lisäksi rahoituksen tulee edistää esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa ja naisten asemaa.

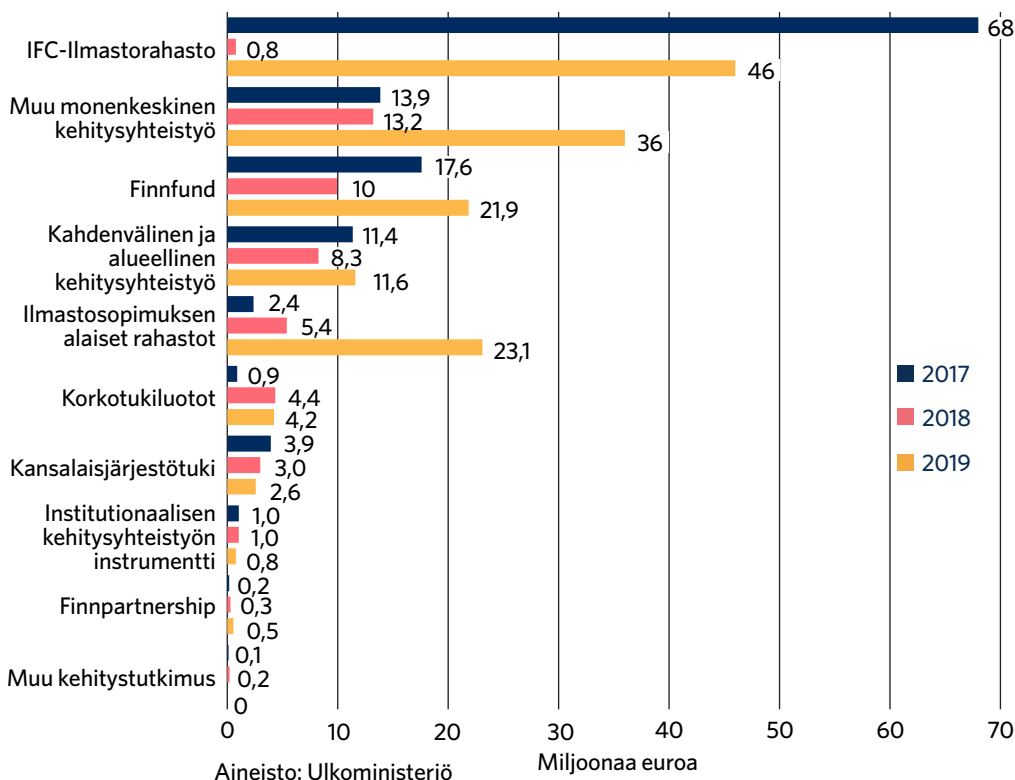
Tämän tarkastuksen kohteena oli ulkoministeriön hallinnoima Suomen valtion kansainvälinen ilmastorahoitus vuosina 2017–2019 sekä ilmastorahoituksen ohjauksen viimeaikainen kehitys ja nykytila. Suomen ilmastorahoituksella tarkoitetaan tässä Suomen valtion julkisesti rahoittamaa kehitysyhteistyötä (valtion talousarvion pääluokka 24, momentit 24.30.66, 24.30.88 ja 24.30.89), jonka maksatukset on raportoitu tai tullaan raportoimaan kokonaan tai osittain kansainvälisten ilmastopuitemusten tarkoittamana rahoituksena kehittyville maille. Suomen ilmastorahoituksen suuruus on vaihdellut vuosittain merkittävästi (kuvio 1). Se on ollut vuosina 2017–2019 noin 6–15 prosenttia Suomen koko julkisen kehitysyhteistyön maksatuksista.



Aineisto: Ulkoministeriö

Kuvio 1: Suomen ilmatorahoitus 2009–2019 (vuoden 2019 tietoja ei vielä ole raportoitu ilmastositomussuhteistölle).

Ulkoministeriö on toteuttanut ilmatorahoitusta yhteistyössä useiden muiden suomalaisten ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa lähes kaikilla kehitysyhteistyön kanavilla, muodoilla ja instrumenteilla (kuvio 2).



Aineisto: Ulkoministeriö

Miljoonaa euroa

Kuvio 2: Suomen raportoiman ilmatorahoituksen jakautuminen eri kehitysyhteistyömuodoille ja -instrumenteille vuosina 2017–2019.

Tarkastuksessa selvitettiin, miten ulkoministeriö on strategisella ja operatiivisella ohjauksellaan varmistanut Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen tuloksellisuuden. Tässä kiinnitettiin huomiota erityisesti siihen

- miten ulkoministeriö on organisoinut ilmastorahoituksen ohjauksen
- miten ulkoministeriö on suunnitellut, tilastoinut, seurannut, arvioinut ja raportoinut ilmastorahoituksen tuloksellisuutta
- minkälaista tietoa ulkoministeriö on saanut eri rahoitusinstrumenteilta ja -organisaatioilta ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta
- mitä ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta on mahdollista todeta siitä saatavilla olevan tiedon perusteella
- miten ulkoministeriö on hyödyntänyt tuloksellisuustietoa ilmastorahoitusta koskevassa päätöksenteossään, raportoinnissaan ja muussa viestinnässään.

Tarkastuksen tavoitteena on tukea Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen tuloksellisuuden ja läpinäkyvyyden edelleen kehittämistä. Tarkastusvirasto voi hyödyntää tarkastuksen tuloksia myös tarkastusvirastojen kansainvälisen organisaation (INTO-SAI) ympäristötarkastuksen työryhmän (WGEA) toiminnassa.

Tarkastus toteutettiin eri rahoitusmuodoista ja -instrumenteista sekä niiden puitteissa toteutetuista interventioista valitun otoksen perusteella. Interventio tarkoittaa erityyppisiä toimia, kuten hankkeita tai ohjelmia, joita käsitellään erillisinä kokonaisuuksina ulkoministeriön talousseurannassa ja kehitysyhteistyön kansainvälisessä tilastoinnissa. Otokseen sisältyivät alla oheisessa tekstilaatikossa esitetyt kohteet.

Tarkastuksen kohteeksi valittu otos ilmatorahoituksesta

1. Kahdenvälinen ja alueellinen ilmatorahoitus
 - a. Etiopian, Tansanian ja Nepalin maaohjelmat
 - Kaksi esimerkkiä hallitustenvälisistä lahja-apuhankkeista Etiopiasta ja Tansaniasta
 - b. Eteläisen ja itäisen Afrikan energia- ja ympäristökumppanuusrahasto (Energy and Environment Partnership Trust Fund, jäljempänä "EEP-rahasto")
 - Kolme esimerkkihanketta
2. Korkotukiluotoilla toteutettu ilmatorahoitus
 - Kolme esimerkkihanketta
3. Investointituki kehitysmaalle (PIF) -instrumentilla toteutettu ilmatorahoitus
 - Yhtään hanketta ei ollut vielä hyväksytty rahoitettavaksi, minkä vuoksi hankkeita ei ollut mahdollista tarkastella.
4. Kehityspoliittisilla finanssisijoituksilla toteutettu ilmatorahoitus
 - a. Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiön IFC:n ilmatorahasto ("Blended Finance for Climate Program", jäljempänä "IFC-rahasto")
 - Kolme esimerkkihanketta
 - b. Finnfundin (Teollisen yhteistyön rahasto Oy) vaihtovelkakirjalainat
5. Muu Finnfundin toteuttama ilmatorahoitus
 - Kolme esimerkkihanketta
6. Ilmastopimuksen alaiset monenkeskiset rahastot
 - a. Maailmanlaajuinen ympäristörahasto (Global Environment Facility, GEF)
 - b. Vihreä ilmatorahasto (Green Climate Fund, GCF)

2 Onko ulkoministeriö ohjannut ilmastorahoitusta kokonaisuutena tuloksellisesti?

Pääministeri Sanna Marinin hallitus on linjannut, että ilmastorahoitusta kasvatetaan ja pyritään ohjaamaan tasan ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen. Ilmastorahoitukselle ei ole asetettu tarkempia määrällisiä eikä laadullisia kokonaistavoitteita. Hallituksella tai ulkoministeriöllä ei ole selkeää julkista suunnitelmaa siitä, miten linjausten toteutuminen varmistetaan ja miten kasvavaa ilmastorahoitusta on tarkoitus käyttää.

Ulkoministeriön kehitysyhteistyön tulosperustainen hallintajärjestelmä tuloskarttoineen ja indikaattoreineen sekä kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmä antavat hyvät lähtökohdat seurata ilmastorahoituksen tuloksellisuutta. Rahoituksen tilastointi on viime vuosina kehittynyt luotettavampaan suuntaan, mutta se on kuitenkin edelleen altista virheille ja ilmastotulosten tilastointi on vasta alussa.

Ilmastorahoituksen määrä vaihtelee vuosittain suuresti, ja tilastotieto on osittain puutteellista ja epäyhtenäistä. Tämän vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista tehdä kattavia päätelmiä ilmastorahoituksen kasvusta, kohdentumisesta ja vaikuttavuudesta kokonaisuutena. Suomen ilmastosopimussihteeristölle raportoimat ilmastorahoitusmäärät sekä se, miten ne kohdistuvat ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen, ovat suuntaa antavia arvioita eivätkä kaikilta osin vertailukelpoisia vuosien välillä.

On varsin todennäköistä, että ulkoministeriön sisäisesti määritteleminen tavoite kasvattaa ilmastorahoitus vaalikauden aikana 400 miljoonaan euroon toteutuu. Siihen, että rahoitus kohdentuisi tasan hillintään ja sopeutumiseen, näyttää olevan vielä matkaa.

2.1 Hallituksen linjauksille ei ole toimeenpanosuunnitelmaa

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strategisessa ohjelmassa (2015)³ ei käsitelty Suomen valtion kehitysmaille antamaa ilmastorahoitusta. Hallitusohjelmansa mukaisesti Sipilän hallitus päät-

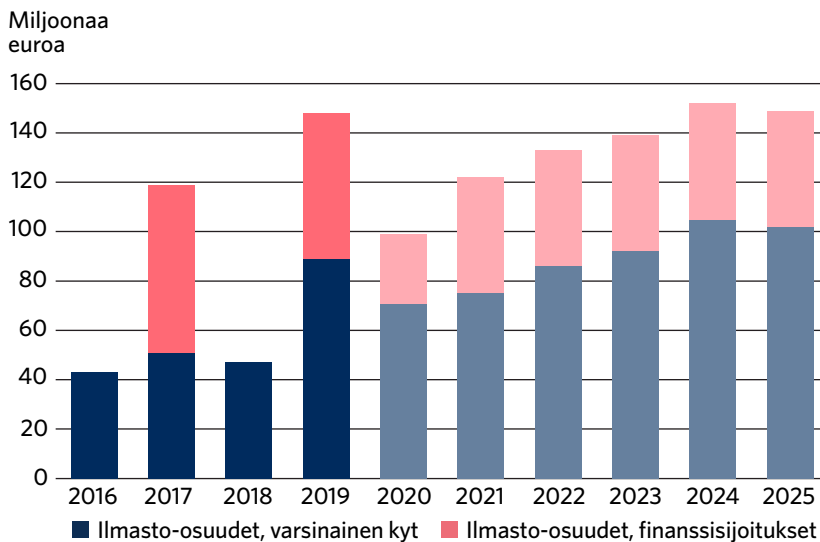
ti leikata kehitysyhteistyömäärärahoja 200 miljoonalla eurolla, muuttaa lahjamoitoisesta tuesta 100 miljoonaa euroa lainoiksi ja Finnfundin pääomittamiseksi sekä lopettaa päästökauppatulojen ohjaamisen kehitysyhteistyöhön. Lisäksi ulkoministeriön kehitysyhteistyöhenkilöstöä vähennettiin Sipilän hallituskaudella. Nämä päätökset ovat vaikuttaneet ilmastorahoituksen vuotuisiin määriin, kohdistumiseen ja ohjaukseen osana Suomen kansainvälistä kehitysyhteistyötä.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa (2019)⁴ on tavoitteena lisätä ilmastorahoitusta ja pyrkimyksenä kohdentaa se tasan ilmastonmuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista edistäviiin toimiin. Tämä noudattelee ilmastokeskustelussa esitettyjä ilmastorahoituksen periaatteita. Hallitus tai ulkoministeriö ei ole kuitenkaan julkistanut suunnitelmaa siitä, mitä tämä rahamääräisesti tarkoittaa ja miten näiden tavoitteiden toteutuminen varmistetaan.

Ulkoministeriön toiminta- ja taloussuunnitteluprosessissa (TTS) loppuvuonna 2019 määriteltiin ministeriön sisäinen ohjeellinen ilmastorahoitustavoite: 100 miljoonaa euroa vuodessa ja yhteensä 400 miljoonaa euroa koko vaalikauden aikana. Tavoitteen perusteena on ollut, että summa ylittää edellisen vaalikauden aikana raportoidun ilmastorahoituksen (324 M€). Ulkoministeriö suunnittelee ja seuraa tavoitteen toteutumista talousarvioesitysten laadinnan yhteydessä. Muihin tarkoituksiin kohdennettuja käyttämättä jääneitä kehitysyhteistyömäärärahoja on tarvittaessa mahdollista kohdentaa uudelleen esimerkiksi ilmastorahoitukseen. Ministeriö on suunnitellut sisäisesti ilmastorahoituksen kasvua kuviossa 3 esitetyllä tavalla.



Ilmastorahoitusta lisätään, mutta sen käytöstä ei ole julkistettua kokonaissuunnitelmaa



Lähde: Ulkoministeriö

Kuvio 3: Ilmastorahoitus vuosina 2016-2019 ja suunnitelma vuosille 2020-2025.

Suomen ilmastorahoitukselle ei ole kattavia strategisia tavoitteita

Suomen ilmastorahoitukselle kokonaisuutena ei ole toistaiseksi määritelty kattavia strategisia tavoitteita, jotka koskisivat rahoituksen vaikuttavuutta tai sen kohdistamista maantieteellisesti tai instrumentti-, organisaatio- tai toimialakohtaisesti. Koska ilmastorahoitus on osa kehitysyhteistyötä, sitä koskevat valtioneuvoston kehityspoliittisen selonteon (2016)⁵ ja hallitusohjelman yleiset periaatteet, päämäärät ja painopisteet soveltuvin osin. Tällaisia ovat esimerkiksi ihmisoikeusperustaisuus, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen, sukupuolten tasa-arvon edistäminen sekä tyttöjen ja naisten oikeuksien ja aseman vahvistaminen. Marinin hallituksen ohjelman mukaan Suomen kehitysyhteistyön maantieteellinen painopiste on Afrikka. Ohjelmasta ei kuitenkaan ilmene, tulisiko Afrikan olla myös ilmastorahoituksen maantieteellinen painopiste. Keskeisinä toimialoina, jotka ovat olennaisia myös ilmastomuutokseen vastaamisen kannalta, on mainittu esimerkiksi kestävä maa-, metsä-, vesi- ja energiatalous.

Hallitusohjelman mukaisesti Suomelle on laadittu valtioneuvoston Afrikka-strategia (2021)⁶, joka perustuu Agenda 2030:een ja koskee koko valtionhallintoa. Strategiassa kiinnitetään erityistä huomiota poliittisten ja taloudellisten suhteiden vahvistamiseen sekä siihen, että aiemmin pääasiassa kehitysyhteistyöhön perustuneita suhteita laajennetaan muuhun yhteistyöhön. Kehitysyhteistyö on edelleen osa Afrikka-yhteistyön kokonaisuutta. Ilmastoasiat ovat yleisellä tasolla mukana strategian poliittisia ja kaupallistaloudellisia suhteita koskevissa luvussa, mutta ilmastorahoituksen kasvattamista tai kohdentamista strategiassa ei linjata.

Ulkoministeriön sisäisessä ilmastoulkopolitiikan toimintaohjelmassa (2019)⁷ todetaan, että hallituksen pyrkimys hillinnän ja sopeutumisen tasapainoon edellyttää sopeutumistuen kasvattamista. Lisäksi sen mukaan on tärkeää keskittää sopeutumistukea erityisesti vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille, mikä on yhdensuuntaista ilmastopöytäkirjojen periaatteiden kanssa. Ilmastorahoituksen keskeisinä toimialoina mainitaan meteorologia ja ennakkovaroitusjärjestelmät, maatalous ja ruokaturva, metsätalous, uusiutuva energia ja vesi. Toimintaohjelman mukaan sukupuolten tasa-arvon huomioon ottaminen lisää ilmastotoimien tuloksellisuutta, mikä on keskeinen näkemys myös Pariisin ilmastopöytäkirjassa. Ministeriön ohjelmaan ei kuitenkaan sisälly toiminta- tai seurantasuunnitelmaa, joiden avulla näiden periaatteiden toteuttaminen ilmastorahoituksessa pyrittäisiin varmistamaan.

2.2 Tulokartat ohjaavat tavoitteita, seuranta ja raportointia

Suomen kehityspolitiikkaa on vuodesta 2020 lähtien ollut tarkoitus toteuttaa, seurata ja raportoida ulkoministeriön vuosina 2019–2020 päivittämien kehityspolitiikan tulokarttojen ja -indikaattorien⁸ mukaisesti. Yksi neljästä tulokarttojen painopisteestä on ilmasto ja luonnonvarat. Sille on määritelty yleiset tulostavoitteet viidellä tulosalueella: 1) metsät ja luonnon monimuotoisuus, 2) energia, 3) meteorologia ja katastrofiriskien vähentäminen, 4) ruoka- ja ravitsemusturvallisuus ja 5) vesi, sanitaatio ja hygienia. Tulostavoitteet kuvaavat tavoiteltuja kehityssuuntia; määrällisiä, aikaan sidottuja tavoitteita ei ole määritelty. Kaikkien tulostavoitteiden on ilmaistu liittyvän jollain tavoin YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelman (Agenda 2030) ilmastotavoitteisiin (tavoitteet 13.1–13.3). Tulokartat osoittavat, että kehitysyhteistyön tulisi tuottaa ilmastohyötyjä erityisesti tukemalla uusiutuvaa energiantuotantoa ja energiatehokkuutta, ilmastomuutoksen kestävää vesihuoltoa sekä säähän liittyvien katastrofien ennakkoarvointijärjestelmiä. Metsä- ja maatalousyhteistyön ilmastotavoitteita ei ole tarkemmin kuvattu.

Indikaattoreiden avulla ulkoministeriön on tarkoitus ohjata ja seurata kehityspolitiikan toteutusta ja koota tietoa seuraavaa kehityspolitiikan tulosraporttia (2022) ja viestintää varten. Painopistealueen ilmastovaikuttavuuden seuranta varten on määritelty yksi vaikutusindikaattori, jolla mitataan vaikutusta ilmastomuutoksen hillintään: Suomen tuella vältetyt kasvihuonekaasupäästöt hiilidioksidiekvivalenttitonneina (tCO₂e). Vaikutuksia ilmastomuutokseen sopeutumiseen on tarkoitus seurata ensisijaisesti tapausesimerkein, mahdollisuuksien mukaan määrällisesti. Perusteluna on, että sopeutuminen on hyvin monimuotoista eikä sille ole olemassa yhtä kaikenkattavaa indikaattoria. Tämä saa tukea sopeutumista koskevasta tutkimuskirjallisuudesta ja useiden muiden rahoittajien käytännöistä.

Tulosalueiden indikaattorit täsmentävät esimerkiksi, että meteorologiahankkeiden tuottaman sää- ja ilmastotiedon tulee johtaa ihmishenkien ja elinkeinojen suojeluun. Metsiä koskevat indikaattorit mittaavat suojeltujen ja ”kestävästi hoidettujen” maa- ja metsäalueiden määriä. Metsien hiilen sidontaa, energia- ja maataloustoimilla tuotettavia päästövähennyksiä tai ilmastokestävää maataloutta ei tulosindikaattoreihin sisälly. Myöskään vesihuollon ilmastomuutoskestävyyttä indikaattorit eivät kuvaa. Sukupuolten tasa-arvon tavoite ilmenee selvästi metsä-, maatalous- ja vesialan mutta ei energia- eikä meteorologia-alan indikaattoreissa.



Ilmastotuloksia seurataan päästövähennyksin ja tapausesimerkein

2.3 Ilmastorahoituksen tilastoinnissa on haasteita

Ilmastorahoituksen seuranta ja raportointi vaativat tuekseen kohdullisen luotettavaa tilastotietoa ja tarkoituksenmukaisen tietojärjestelmän. Ulkoministeriöllä on käytössä kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmä (AHA-KYT), joka tekee mahdolliseksi tilastoida maksatusten ilmasto-osuudet sekä sen, miten ne kohdentuvat hillintään ja sopeutumiseen, maantieteellisesti ja toimialoittain. Järjestelmässä on myös tulosvälilehti, jolle voi kirjata ilmastotuloksia.

Suomi tilastoi ilmastorahoituksena raportoitavat maksatukset pääosin OECD:n kehitysyhteistyökomitean (DAC) niin sanottujen Rio-markkerien avulla. Monenkeskisten organisaatioiden perusrahoituksen ilmasto-osuudet ja kohdentuminen hillintään ja sopeutumiseen tilastoidaan kokonaisuutena niiden itse raportointien arvioiden perusteella.

”Rio-markkerit” ilmastorahoituksen tilastoinnin apuna

OECD:n kehitysyhteistyökomitean (DAC) Rio-markkerikäsikirjan⁹ mukaan ilmastorelevanteiksi tilastoitujen hankkeiden asiakirjoissa tulee selkeästi määritellä, että ilmastonmuutoksen hillintä tai siihen sopeutuminen on joko hankkeen ”pääasiallinen tavoite” tai ”merkittävä osatavoite”. Tavoite on pääasiallinen, jos hanketta ei olisi toteutettu ilman kyseistä tavoitetta, ja merkittävä osatavoite, jos hankkeella on myös muita, ensisijaisia tavoitteita, joiden vuoksi se toteutetaan. Ulkoministeriön sisäisen ohjeen mukaan rahoituksesta voidaan tilastoida ilmastorahoituksena 50–100 %, kun ilmastotavoite on pääasiallinen, ja 10–50 %, kun se on merkittävä osatavoite. Tämä ilmasto-osuus voi jakautua osin hillintään ja osin sopeutumiseen.

Ulkoministeriö ei ole kaikilta osin noudattanut Rio-markkerikäsikirjan ohjetta ilmastorahoitusta tilastoidessaan ja raportoidessaan. Sellaisten interventtioiden asiakirjoissa, joihin liittyviä maksatuksia on tilastoitu ilmastorahoituksena, ei ilmastonmuutokseen liittyviä tavoitteita ole aina mainittu millään tavoin. Ministeriön arviointiperusteet maksatusten ilmasto-osuuksille sekä hillinnän ja sopeutumisen osuuksille eivät aina ole selkeät. Tilastotietoja ei välttämättä päivitetä, vaikka interventtioiden tavoitteet tai ilmasto-osuudet muuttuisivat.



Ulkoministeriö ei ole aina tilastoinut ilmastorahoitusta ohjeen mukaan

Tällä hetkellä ulkoministeriöllä ei ole ohjeistusta tilastotietojen korjaamiseksi interventioiden muuttuessa eikä siihen liittyvää laadunvarmennusta. Tietojärjestelmään tallennettujen lyhyiden hankekuvausten perusteella on vaikea tarkistaa ilmasto-osuuksien perusteita, semminkin jos niissä ei ole tavoitteita mainittu lainkaan. Ilmastorelevantteja interventioita on myös jäänyt jonkin verran tilastoimatta ilman selkeää syytä. Ulkoministeriö muutti kansalaisjärjestötuen tilastointikäytäntöä vuonna 2018, minkä vuoksi ilmastorahoitusta raportoitiin tuolloin viisinkertaisesta määrästä kansalaisjärjestöhankkeita vuoteen 2017 verrattuna. Vaikka Suomen ilmastorahoituksen tilastointi ja raportointi ovat viime vuosina kehittyneet yleisesti ottaen luotettavampaan suuntaan, raportoidut ilmastorahoitusmäärät sekä niiden kohdentuminen hillintään ja sopeutumiseen ovat edelleen suuntaa antavia arvioita, eivätkä tiedot ole kaikilta osin vertailukelpoisia vuosien välillä.

Ilmastorahoituksen tilastointi vaatii asiantuntemusta

Ilmastorahoituksen maantieteellisen ja toimialakohtaisen kohdentumisen tilastointi on myös pulmallista. Esimerkiksi monenkeskisten organisaatioiden perusrahoituksen kohdistumista ei ole mahdollista eritellä kattavasti. Ulkoministeriön tilastoissa on myös jonkin verran virheitä ja epä johdonmukaisuuksia. Esimerkiksi eräitä merkittäviä selkeästi Afrikkaan kohdistuneita maksatuksia ei ole tilastoitu Afrikkaan kohdistuneiksi. Kaikille merkittäville toimialoille ei ole OECD/DAC:n toimialajaottelussa omaa kategoriaansa (esimerkiksi meteorologia tai katastrofiriskien vähentäminen) ja kategorioita on ministeriön tilastoissa käytetty vaihtelevalla johdonmukaisuudella. Metsä-, maatalous-, vesi- ja energia-alan interventioiden tilastointiin on suhteellisen selkeät toimialaluokitukset.

Interventioiden ilmastotulosten tilastointi on erityisen vaativaa. Ilmastomuutoksen hillintää kuvaava indikaattori, päästövähennykset hiilidioksidiekvivalenttitonneina (tCO₂e), on periaatteessa selkeä. Rahoitusta kanavoivat organisaatiot eivät kuitenkaan arvioi interventioidensa tuottamia päästövähennyksiä yhdenmukaisin menetelmin, jolloin tieto ei ole välttämättä vertailukelpoista. Päästövähennysindikaattori kuvaa lisäksi vain suoria päästövaiikutuksia, ja varsinkin sopeutumista voidaan seurata monin eri mittarein. Rahoitettu toiminta voi luoda edellytyksiä ilmastohyötyjen tuottamiselle pitemmällä aikavälillä varsinaisen hankkeen päättymisen jälkeen, epäsuorasti ja kolmansien osapuolien toiminnan vaikutuksesta, jolloin niitä on vaikea arvioida ja todeta hankesuunnittelussa tai -seurannassa. AHA-KYT-järjestelmän tulostavalihti otettiin käyttöön vasta keväällä 2020, eikä se havaintojen perusteella ole vielä ollut laajalti ja järjestelmällisesti käytössä.



Ilmastotulosten
tilastointi on uutta

Sekä rahoituksen ilmasto-osuuksien että -tulosten tilastointi vaatii asiantuntemusta. Järjestelmää käyttävän vastuuvirkamiehen tulisi saada tarvittavat tiedot helposti ja mahdollisimman yhdenmukaisessa muodossa interventioiden asiakirjoista ja kyetä tulkitsemaan ne oikein. Asiakirjojen sisältö, ulkoministeriön sisäisten neuvonantajapalvelujen hyödyntäminen ja kehitysyhteistyön laadunvarmennusjärjestelmä eivät ole aina olleet tältä osin riittäviä. Tilastointia tulisikin kehittää edelleen esimerkiksi parantamalla ohjeistusta ja sen saatavuutta sekä lisäämällä ulkoministeriön sisäisten neuvonantajapalvelujen käyttöä. Ministeriön virkakierron vuoksi neuvonnan, perehdytyksen ja koulutuksen tarve on erityisen suuri.

Kehitysyhteistyökäsikirjan ilmastoliite olisi hyödyllinen päivitettyinä ja järjestelmällisesti käytettynä

Ulkoministeriön kahdenvälisen kehitysyhteistyön käsikirjan ilmastoliitelomaketta¹⁰ oli käytetty yhdessä kahdenvälisen hankkeen suunnitelmassa. Lomake auttaa analysoimaan hankkeen ilmastokestävyyttä ja katastrofiriskejä, arvioimaan hankkeen ilmastorelevanssia sekä määrittämään ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen osuudet hankkeen rahoituksesta Rio-markkereiden avulla. Tarkastuksessa ei havaittu, että liitettä olisi käytetty muissa esimerkkihankkeissa.

Eräiden ulkoministeriön yksiköiden edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa ilmeni, että kyseinen liitelomake ei enää vastaa kaikilta osin kehitysyhteistyön nykyistä käsitteistöä ja tarpeita eikä sitä ole käytetty järjestelmällisesti. Jos liite päivitetäisiin ja sitä käytettäisiin järjestelmällisesti hankesuunnittelussa, se voisi auttaa merkittävästi vastuuvirkamiehiä paitsi tilastoimaan hankkeiden ilmasto-osuudet myös varmistamaan ilmastotulosten järjestelmällisemmän seurannan.

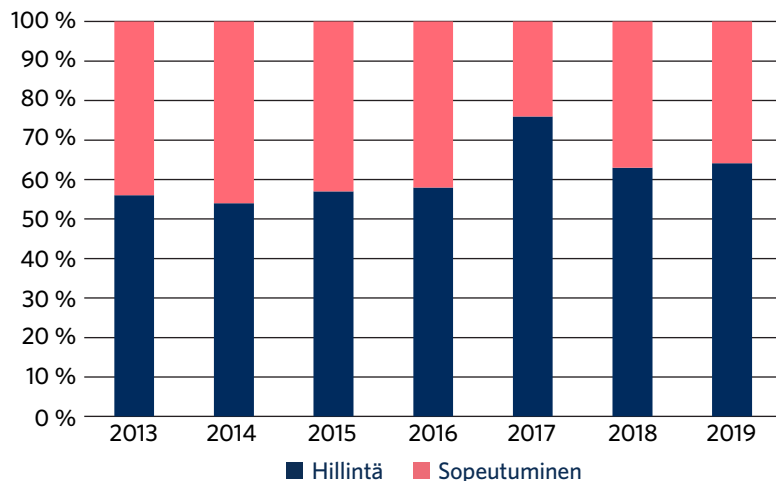
2.4 Tuloksellisuudesta on vaikea saada kokonais kuvaa

Kuten luvun 1 kuviosta 1 ilmenee, Suomen ilmastorahoituksen määrä on vaihdellut vuosittain merkittävästi. Vaihtelua ovat aiheuttaneet erityisesti vuonna 2016 tehdyt leikkaukset kehitysyhteistyömäärärahoihin sekä eräiden mittavampien maksatusten ja lisärahoituskierrosten ajoitukset. Koska rahoituksen määrä vaihtelee vuosittain paljon ja hallituskaudelta on vasta vähän tilastotietoa, ilmastorahoituksen kasvu- ja kohdentamistavoitteiden toteutumista ei ole vielä mahdollista todeta. Ulkoministeriön arvioiden perusteella 400 miljoonan euron sisäinen tavoite vaalikaudelle todennäköisesti saavutetaan. Sitä ei ole perusteita epäillä.



Nykyhallituksen tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida vasta tuonnempana

Ilmastorahoituksen kohdistuminen ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen kokonaisuutena vuosina 2013–2019 on esitetty kuviossa 4. Tiedot ovat vain suuntaa antavia mutta osoittavat karkeasti, että tavoiteltuun tasajakoon on kokonaisuutena vielä matkaa.

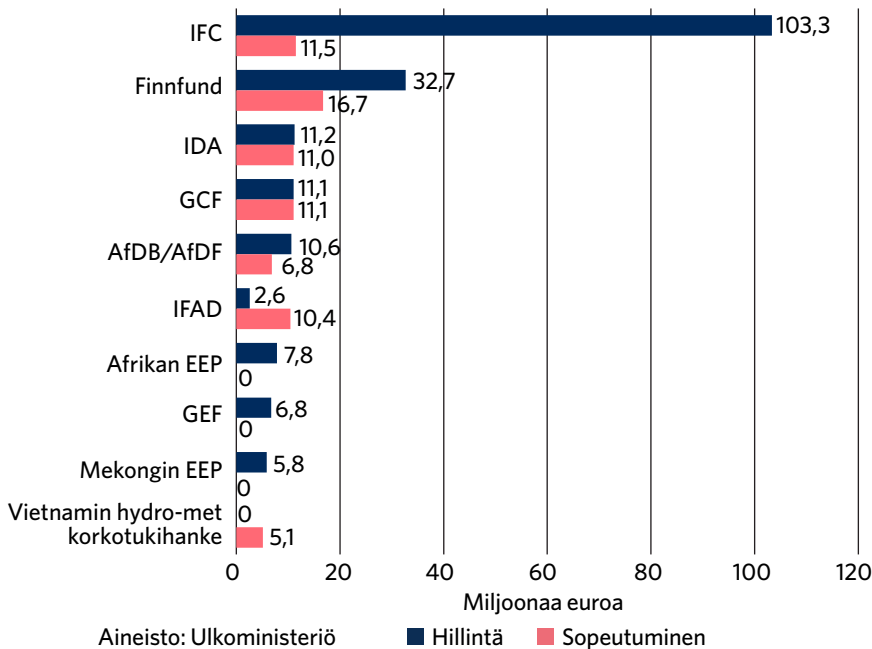


Aineisto: Ulkoministeriö

Kuvio 4: Tilastoidun ilmastorahoituksen kohdistuminen ilmastonmuutoksen hillintään ja sopeutumiseen vuosina 2013–2019.

Merkittävimpiä sopeutumistuen kanavia ovat olleet ilmastosopimusten alaiset Vähiten kehittyneiden maiden rahasto (Least Developed Countries Fund), jota Suomi rahoitti viimeksi kahdella miljoonalla eurolla vuonna 2018, sekä Erityisilmastorahasto (Special Climate Change Fund) ja Sopeutumisrahasto (Adaptation Fund), joita Suomi ei enää viime vuosina ole rahoittanut. Lukumääräisesti ylivoimaisesti suurin osa interventioista, joista sopeutumiseksi on tilastoitu vähintään 60 prosenttia maksatuksista, on rahoitettu institutionaalisen kehitysyhteistyön instrumentilla (sopeutumisen osuus yhteensä noin 66 % maksatuksista) ja kansalaisjärjestötuella (sopeutumisen osuus yhteensä noin 63 %).

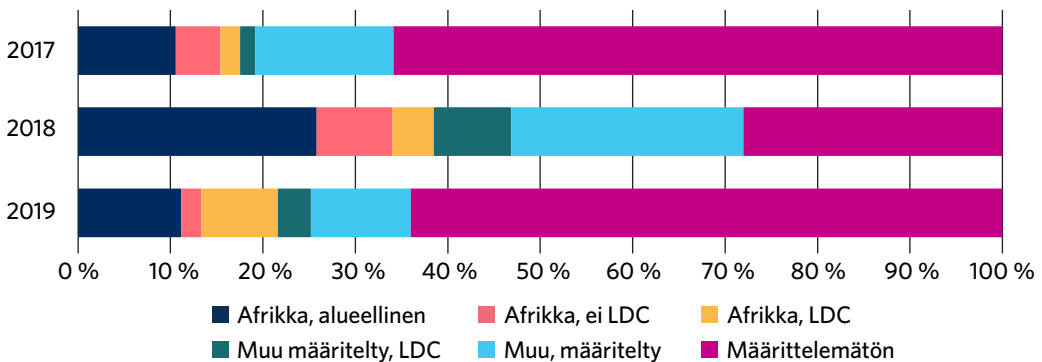
Kuviossa 5 on Suomen ilmastorahoituksen kymmenen suurinta kanavaa vuosina 2017–2019. Kyseisten kanavien kautta kulki Suomen yhteenlasketusta rahoituksesta noin 87,6 prosenttia.



Kuvio 5: Vuosina 2017–2019 tilastoidun ilmastorahoituksen kymmenen suurinta käyttäjää.

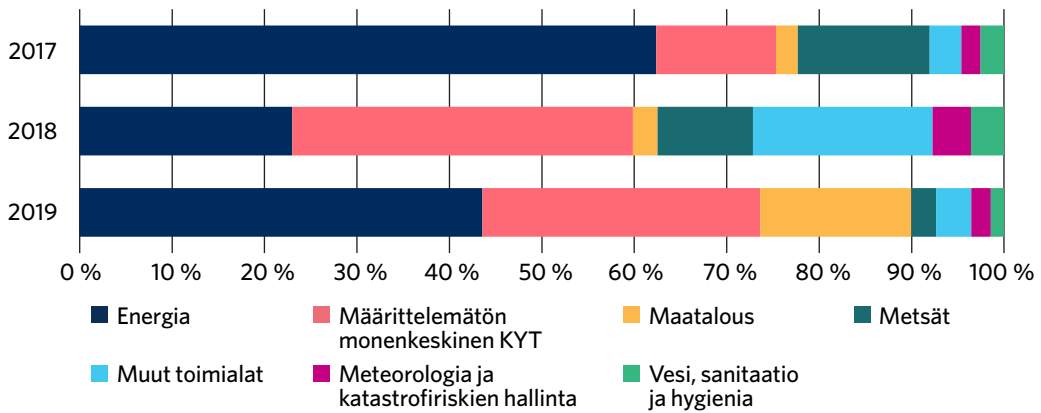
Kuvio 6 havainnollistaa, että maantieteellisesti tilastoidusta rahoituksesta vuosina 2017–2019 Afrikkaan on kohdistunut vaihtelevasti 18–38 prosenttia ja vähiten kehittyneisiin (LDC) maihin 4–12 prosenttia. Ilmastorahoituksen maa- ja aluekohtaista kohdentumista ei kuitenkaan ole mahdollista seurata tarkasti, koska maantieteellisesti tilastoimattoman rahoituksen osuus on merkittävä muun muassa siksi, että sitä kanavoidaan monenkeskisten organisaatioiden kautta. Näin ollen myös maantieteellisesti tilastoimattomasta rahoituksesta osa on todellisuudessa kohdistunut Afrikkaan ja vähiten kehittyneisiin maihin.

Ilmastorahoituksen maa- tai aluekohtaista kohdentumista ei ole mahdollista seurata tarkasti



Kuvio 6: Tilastoidun ilmastorahoituksen maantieteellinen jakautuminen vuosina 2017–2019.

Tilastotiedon mukaan energia-ala on saanut toimialoista eniten Suomen ilmatorahoitusta (kuvio 7). Seuraavaksi eniten toimialakohtaisesti tilastoidusta rahoituksesta on kohdistunut metsä-, maatalous, meteorologia- ja katastrofiriskienhallinta- sekä vesi-, sanitaatio- ja hygienia-aloille. Nämä ovat ilmastonmuutokseen vastaamisen kannalta keskeisiä toimialoja Suomen kehityspolitiikassa, hallitusohjelmassa ja ilmastoulkopolitiikan toimintaohjelmassa. Suurta osaa rahoituksesta ei kuitenkaan tilastoida toimialakohtaisesti muun muassa siksi, että sitä kanavoidaan monikeskisten organisaatioiden kautta, tai se on tilastoitu muille eli useille pienille toimialoille.



Aineisto: Ulkoministeriö

Kuvio 7: Tilastoidun ilmatorahoituksen toimialakohtainen jakauma vuosina 2017-2019.

Kuvion 7 ”muista toimialoista” merkittävimmät ilmenevät taulukosta 1. ”Lopuille” yksittäisille toimialoille on tilastoitu hyvin pieniä määriä ilmatorahoitusta.

Tämän luvun kuviot eivät perustu kaikilta osin ulkoministeriöltä saatua alkuperäiseen tilastotietoon, vaan tilastoissa olevia ilmeisiä epätarkkuuksia on korjattu kuvioita varten.

Tilastoaineiston rajoitusten vuoksi tarkastuksessa ei ollut käytännössä mahdollista tehdä kattavia päätelmiä ilmatorahoituksen vaikuttavuudesta kokonaisuutena.

Taulukko 1: ”Muiden toimialojen” osuudet ilmatorahoituksesta.

Toimiala	2017	2018	2019
Kaivostoiminta	0,2 %	0,4 %	0,1 %
Jätehuolto	0,1 %	0,3 %	0,1 %
Terveys	0,0 %	0,7 %	0,4 %
Opetus ja koulutus	0,3 %	1,0 %	0,5 %
Loput toimialat	2,8 %	17,1 %	2,8 %

3 Onko ulkoministeriö ohjannut ilmastorahoitusta eri instrumenteilla tuloksellisesti?

Ulkoministeriö ei ole määritellyt ilmastorahoitukselle selkeitä kokonaistavoitteita. Tavoitteet täsmentyvät jonkin verran tiettyjä yksittäisiä rahoitusinstrumentteja ja rahoitusta kanavoivia organisaatioita koskevissa ulkoministeriön linjauksissa, vaikuttamissuunnitelmissa ja omistajaohjauksessa sekä organisaatioiden omissa strategioissa. Ulkoministeriön käytännöt ja mahdollisuudet vaikuttaa ilmastorahoituksen eri instrumenttien tuloksellisuuteen vaihtelevat suuresti.

Eräät rahoitusta kanavoivat organisaatiot seuraavat hankkeidensa ilmastotuloksia kansainvälisten kehitysrahoituslaitosten yhteisesti hyväksymillä periaatteilla ja tuottavat niistä ulkoministeriölle tietoa portfoliokohtaisesti. Kaikilla instrumenteilla ei kuitenkaan ole selkeitä ilmastotavoitteita eivätkä ne raportoi ilmastotuloksistaan järjestelmällisesti, jolloin niiden tuloksellisuutta on vaikea arvioida.

Yksittäisten interventioiden ilmastotulosten arvioinnin ja seurannan järjestelmällisyys ja menetelmät vaihtelevat myös paljon eri instrumenteilla. Hyvien käytänteiden levittäminen instrumenttien ja organisaatioiden välillä voisi parantaa ulkoministeriön käytettävissä olevan tiedon laatua ja yhdenmukaisuutta.

3.1 Hallitustenvälisten hankkeiden ilmastotuloksia ei ole aina todennettu

Ulkoministeriö on tilastoinut kansainvälistä ilmastorahoitusta hallitustenvälisestä lahjamuotoisesta kehitysyhteistyöstä vuosina 2017–2019 taulukon 2 mukaisesti.

Taulukko 2: Hallitustenvälisestä kehitysyhteistyöstä tilastoitu ilmastorahoitus 2017-2019.

Vuosi	Ilmastorahoituksen määrä (1 000 €)	Osuus ilmastorahoituksesta (%)
2017	5 175	4,1
2018	3 329	6,8
2019	2 894	1,9
2017–2019	11 398	3,5

Ilmastorahoitusta on tilastoitu 18 interventiosta, jotka on toteutettu 10 kumppanimaassa (taulukko 3). Noin puolet rahoituksesta on kohdistunut Tansanian metsähankkeisiin. Kumppanimaista kuusi kuuluu vähiten kehittyneisiin (LDC) maihin.

Taulukko 3: Hallitustenvälisestä kehitysyhteistyöstä tilastoidun ilmastorahoituksen kohdentuminen maittain ja toimialoittain 2017-2019.

Maa	Toimialat (interventiot, kpl)	Ilmastorahoitus (1 000 €)	Yhteensä (1 000 €)
Tansania	Metsätalous (4)	5 729	6 522
	Johtamiskoulutus (2)	782	
	Liiketoiminta, yrittäjyys (1)	9	
Etiopia	Vesihuolto (2)		1 456
Nepal	Vesivarainhoito (1)	767	1 454
	Vesihuolto (1)	686	
Vietnam	Metsätalous, tietojärjestelmät (1)		669
Kirgisia ja Tadžikistan	Vesivarojen hallinta (1)		393
Mosambik	Maatalous (1)		368
Laos	Metsätalous (1)		307
Sambia	Metsätalous (1)		212
Kenia	Maaseutukehitys (1)	10	18
	Metsätalous (1)	8	
Yhteensä	18 kpl		11 399

Varsinaisia energia-alan hankkeita ei ole tilastoitu yhtään, mutta uusiutuvaa energiaa on Suomen rahoituksella edistetty jonkin verran ainakin Nepalín vesivarainhoitohankkeessa.

Ulkoministeriö laatii maastrategiat ja -ohjelmat Suomen pitkäaikaisten kumppanimaiden kanssa toteutettavaa kahdenvälistä kehitysyhteistyötä varten. Maaohjelmilla on omat tulosindikaattorinsa, joiden avulla on tarkoitus seurata kumppanimaiden edistymistä ja arvioida ohjelmien tuloksellisuutta kokonaisuutena. Taulukosta 4 ilmenee, missä määrin ilmastorahoituksen kannalta olennaisia tuloksellisuuden osa-alueita on käsitelty esimerkkistrategioiden ja -ohjelmien (2016–2019) sekä -hankkeiden tavoitteissa, seurannassa ja raportoinnissa ja mitä tuloksista voidaan todeta raportoidun tai tilastoidun tiedon perusteella.

Taulukko 4: Hallitustenvälisen ilmatorahoituksen tavoitteita ja tuloksia sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi.

Tuloskriteerit	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Tuloksia 2017–2019
Ilmastonmuutoksen hillintä	Ei ohjelmatason tavoitteita, ei tavoitteita hankkeiden tuloskehikoissa	Ei järjestelmällistä vaikutusten seurantaan eikä raportointia	Hiilen sidonta ja palontorjunta metsähankkeissa, päästövähennyksiä uusiutuvalla energialla
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Ohjelmatasolla ilmastokeskittävä vesihuolto ja maatalous, hankesuunnitelmissa vesiturvallisuussuunnitelmien lukumäärä	Ei järjestelmällistä vaikutusten seurantaan eikä raportointia	Vesiturvallisuussuunnitelmia laadittu, maaperää suojeltu, maastopaloja vähennetty
Hillinnän /sopeutumisen osuudet ilmatorahoituksessa	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	59 % / 41 %
LDC-maiden osuus ilmatorahoituksessa	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	91 %
Afrikan osuus ilmatorahoituksessa	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	75 %
Sukupuolten tasa-arvo	Naisten asema vesi- ja metsäorganisaatioissa	Tuloskehikoiden mukaisesti	Naisten asema vahvistunut, mutta tavoiteltua hitaammin
Kestävän kehityksen tavoitteet	Useat relevantteja, mutta tavoitteita ei ole asetettu Agenda 2030:n perusteella		

Vuosille 2016–2019 laadituissa maastrategioissa ei ilmastotavoitteita aina ole käsitelty, vaikka kyseisten maiden hankkeista on raportoitu ilmatorahoitusta. Toisaalta maastrategioiden tulosraporteissa ei ole aina kerrottu ilmastohyödyistä eikä hankkeista ole raportoitu ilmatorahoitusta, vaikka maastrategiassa olisi ollut niitä koskevia ilmastotavoitteita.

Maaohjelmien tuloskehikoissa ei aina ole määritelty indikaattoreita, jotka kuvaisivat suoraan ohjelman ilmastotavoitteiden toteutumista. Yhdessä maastrategian tulosraportissa on esitetty arvio erään hankkeen avulla aikaansaataavista päästövähennyksistä. Raportista ilmenee myös, että hankkeen ilmastotavoitteissa oli tapahtunut olennainen muutos. Se ei kuitenkaan vaikuttanut hankkeen ilmasto-osuuksien tilastointiin.

Ulkoministeriö on raportoinut naisten aseman edistämisestä kaikissa tarkastelluissa maastrategioiden tulosraporteissa tuloskehikoiden indikaattorien mukaisesti. Tasa-arvotuloksia tai muita tuloksia ei vielä vuosien 2018 ja 2019 raporteissa kytketty YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin.

Tasa-arvovaikutuksia on seurattu järjestelmällisemmin kuin ilmastovaikutuksia

Hallitustenvälisten hankkeiden ilmastotavoitteita on hankesuunnitelmissa määritelty vaihtelevasti, mikä on toisinaan haitannut hankkeiden tulosten seuranta ja raportointia. Ilmastotavoitteita ei aina ole määritelty lainkaan ja harvoin määrällisesti. Tuloskehikoissa määritellyt indikaattorit eivät aina kuvaa ilmastotavoitteiden toteutumista tai ilmastotoimien vaikuttavuutta ja niitä on käytetty seurannassa epäjärjestelmällisesti. Ilmastovaikutuksista on raportoitu niukasti. Ilmastomuutoksen hillinnän (hiilen sidonnan) arvioinnissa käytettyjä laskentamenetelmiä ja niihin sisältyviä oletuksia ei ole esitetty.

Vesialan hankkeissa on laadittu vesiturvallisuuksuunnitelmia, joiden tarkoituksena on ollut vahvistaa vesihuollon ilmastomuutoskestävyyttä. Hankkeiden raporteissa kerrotaan näiden suunnitelmien toteuttamisesta ja vaikuttavuudesta hyvin vähän. Metsähankkeilla on todennäköisesti ollut sekä hillintää (hiilen sidonta, jätepuun energiakäyttö) että sopeutumista (maaperän suojele, maastopalojen torjunta) tukevia vaikutuksia, mutta niitä ei ole todennettu eikä raportoitu vakuuttavasti.

Tasa-arvovaikutuksista on raportoitu esimerkkihankkeissa sekä laadullisesti että määrällisesti tuloskehikoissa määriteltyjen naisten asemaa kuvaavien indikaattorien avulla. Niiden avulla on todettu naisten aseman pääsääntöisesti vahvistuneen, toisinaan tavoiteltua hitaammin.

3.2 EEP-rahaston määrällisiä tavoitteita on seurattu vuosittain

Suomen osuus eteläisen ja itäisen Afrikan energia- ja ympäristökumppanuusrahaston (EEP-rahasto) rahoituksesta vuosina 2018–2022 on yhteensä 16,9 miljoonaa euroa. Rahoitusta hallinnoi Pohjoismainen kehitysrahasto (NDF). Ulkoministeriö on rahoitusesityksissään todennut selkeästi rahaston olevan osa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta. Mahdolliset lainojen palauamat ja tuotot palautuvat tulevilla rahoituskiirroksilla ohjelman, ei rahoittajien käyttöön, joten ne eivät vähennä Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen määrää (taulukko 5).

Taulukko 5: EEP-rahaston maksatuksista tilastoitu ilmastorahoitus.

Vuosi	Ilmastorahoituksen määrä (1 000 €)	Osuus ilmastorahoituksesta (%)
2018	2 000	4,3
2019	4 900	3,3
2018–2019	6 900	3,6



Ilmastotavoitteet puuttuvat hankkeiden tuloskehikoista

Rahaston tarkoituksena on myöntää varhaisen vaiheen riskirahoitusta uusiutuvaa energiaa ja energiatehokkuutta edistäville hankkeille ja siten parantaa toimijoiden mahdollisuuksia saada jatkorahoitusta muilta rahoittajilta. Rahaston yleisinä tavoitteina on edistää YK:n kestäväen kehityksen tavoitteita, erityisesti köyhyyden vähentämistä (tavoite 1), sukupuolten tasa-arvoa (tavoite 5), edullista ja puhdasta energiaa (tavoite 7), työllisyyttä ja talouskasvua (tavoite 8) sekä ilmastotoimia (tavoite 13). Rahaston rahoitus-sopimuksen liitteinä olevissa toimintaohjeissa on määritelty sen muutosteoria ja siihen perustuva tuloskehikko, jotka päivitetään tarvittaessa. Tuloskehikossa on määritelty ohjelmalle kahdeksan keskeistä tavoitetta ja indikaattoria, joille on myös asetettu määrälliset tavoitetasot (ennakoidut tulokset) sillä oletuksella, että rahaston rahoitus on kaikkiaan 43 miljoonaa euroa. Näistä osa ilmenee taulukosta 6.

Taulukko 6: EEP-rahaston keskeisiä tavoitteita ja ennustettuja tuloksia sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi.

Tuloskriteerit	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Ennustettuja tuloksia
Mobilisoitu ilmatorahoitus (kokonaisinvestointisitoumukset)	143 M€	Vuosittain	2019: 195 M€
Ennustetut päästövähennemät (aktiivinen portfolio yhteensä)	910 000 tCO ₂ e	Vuosittain	2019: 427 000 tCO ₂ e
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen			
LDC-maiden osuus aktiivisesta portfolioista	Ei tavoitetta	Ei raportointia	2019: 60 % hankkeiden lukumäärästä
Afrikan osuus ilmatorahoituksesta			100 %
Naisten osuus kohdeorganisaatioiden johtohenkilöstöstä	40 %	Vuosittain	2019: 47 %
Naisten osuus kohdeyritysten työpaikoista	50 %		46 %
Kestäväen kehityksen tavoitteet	Kytkeyty yleisellä tasolla tavoitteisiin 1, 5, 7, 8 ja 13	Yleisellä tasolla	Edistää tavoitteita

Ulkoministeriö ohjaa rahaston tavoitteiden lisäksi sen toimintaa myös hakukierrosten erityisteemoilla ja -tavoitteilla. Esimerkiksi vuoden 2019 hakukierros oli suunnattu nimenomaan sukupuolten tasa-arvoa edistäville hankkeille.



Ulkoministeriö ohjaa EEP-rahastoa myös hakukierrosten teemoilla

Rahoitus sopimuksen mukaan rahastolla on 15 kohdemaata. Näistä kahdeksan kuuluu vähiten kehittyneisiin (LDC), yksi alhaisen tulotason (LIC), kaksi alemman keskitulotason (LMIC) ja kolme ylemmän keskitulotason (UMIC) maihin. Kohdemaista Seychellit kuuluu pieniin kehittyviin saarivaltioihin (SIDS), mutta se lakkasi olemasta kelvollinen virallisen kehitysyhteistyön kohdemaaksi vuonna 2018 (rahastolla on siellä yksi vuonna 2019 alkanut hanke). EEP-rahasto ei ole raportoinut hankkeiden ja rahoituksen kohdentumista erityisesti LDC-maille, mutta tieto on olemassa rahastolla.

Ulkoministeriö seuraa tuloksia rahaston vuosiraporttien avulla. Koska rahasto aloitti toimintansa vasta vuonna 2018, se on tähän mennessä voinut raportoida vasta tavoittelemiaan tuloksia ja vaikutuksia, ei vielä toteutuneita. Vuodelta 2018 se on raportoinut valikoitujen hankkeiden ennakoituja päästövähennyksiä, mutta ei enää vuodelta 2019. Sen sijaan vuoden 2019 hakukierrokselta rahoitettavaksi valittua 18:aa hanketta esittelevässä raportissa on raportoitu hankkeiden ennakoitujen päästövähennykset soveltuvien osin. Raporttien lisäksi rahasto on tuottanut hankkeista runsaasti muuta viestintäaineistoa, kuten videoita.

EEP-rahaston esimerkkihankkeiden suunnitelmissa on määritellyt tavoitellut (ennustetut) kasvihuonekaasupäästövähennykset ja naisten osuus kumppaniyritysten johtavissa asemassa. Hankkeiden tulokset ja vaikutukset on tarkoitus arvioida ja verifioida rahaston seuranta- ja arviointiohjeistossa määritellyillä menetelmillä ja raportoida hallinnollisen käsikirjan mukaisesti. Hanketoteuttajat raportoivat hankkeidensa tulokset syöttämällä seurantatiedot suoraan rahaston raportointiportaaliin olevaan lomakkeeseen.

Rahasto ei arvioi eikä raportoi suorien päästövähennysten kustannusvaikuttavuutta. Ulkoministeriön ja Pohjoismaisen kehitysrahaston (NDF) edustajien mielestä se ei olisi tarpeellista eikä mielekäästä, koska rahoituksella on muita tärkeitä tavoitteita.

Suomalaisten toimijoiden mahdollinen osuus rahaston hankkeissa ei ilmene sen raporteista.

NDF teetti rahastosta vuonna 2020 ulkopuolisen evaluaation¹¹, jonka kohteena oli EEP-rahaston toiminta vuodesta 2010 alkaen. Rahaston todettiin muun muassa edistäneen YK:n kestävän kehityksen tavoitteita (tavoitteet 1, 3, 4, 7, 8 ja 13). Hankkeiden vaikutuksia ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen, työllisyyteen ja sukupuolten tasa-arvoon ei evaluaatiossa arvioitu eikä todennettu.



EEP-rahastolla on hyvät ohjeet ilmastotulosten arviointiin ja todentamiseen

3.3 Korkotukiluottojen ilmastohyödyistä on tietoa hyvin vähän

Ulkoministeriön vuoden 2008 korkotukilinjauksen ja vuonna 2010 päivittämän korkotukiluottojen toteutettavuustutkimusohjeen mukaan korkotuki oli tarkoitus keskittää ympäristö- ja infrastruktuuri-investointien tukemiseen ja erityisesti ilmasto- ja energiasektorin hankkeisiin¹². Ministeriön edustajien mukaan korkotuki-instrumentilla ei lähtökohtaisesti ole ilmastorahoitustavoitteita, vaikka yksittäisillä hankkeilla voikin olla. Korkotukihankkeista tilastoidun ilmastorahoituksen määrät vuosina 2017–2019 ilmenevät taulukosta 7.

Taulukko 7: Korkotukihankkeista tilastoitu ilmastorahoitus 2017–2019.

Vuosi	Ilmastorahoituksen määrä (milj. €)	Osuus ilmastorahoituksesta (%)	Osuus korkotukimaksatuksista ¹³ (%)
2017	3,9	3,3	45
2018	3	6,4	39
2019	2,6	1,8	38
2017–2019	9,5	3	40,7

Ilmastorahoitusta on vuosina 2017–2019 tilastoitu 15 korkotukihankkeesta, jotka on toteutettu seitsemässä kumppanimaassa (taulukko 8). Ylivoimaisesti suurin osa (70 %) on kohdistunut Vietnamiin. Kohdemaat kuuluvat alemman keskitulotason (LMIC) maihin, paitsi Kiina, joka on ylemmän keskitulotason maa.

Taulukko 8: Korkotukiluotoista tilastoidun ilmastorahoituksen kohdentuminen maittain ja toimialoittain 2017–2019.

Maa	Toimialat (interventiot, kpl)	Ilmastorahoitus (1 000 €)	Yhteensä (1 000 €)
Vietnam	Hydro-meteorologia (1)	5 091	6 649
	Jätehuolto (2)	938	
	Sähkönjakelu (2)	575	
	Viemäröinti ja jätevesi (1)	45	
Honduras	Maaseudun sähköistys (1)		1 342
Kenia	Muuntoasema (1)		674
Sri Lanka	Aurinkoenergia (1)		366
Ghana	Maaseudun sähköistys (1)		290
Kiina	Jätevesilietteen käsittely (1)	173	177
	Kaukolämpö (3)	4	
Egypti	Vesistöjen ruoppaus (1)		22
Yhteensä	15 kpl		9 520

Korkotukiluottoja ei ole käsitelty ulkoministeriön yksityisen sektorin kehitysrahoitusinstrumentteja koskevassa vuosiraportissa vuosilta 2016–2018¹⁴. Näin ollen minkäänlaista koostetta korkotuen tuloksellisuudesta ei ole saatavilla.

Ulkoministeriön teettämän ulkopuolisen evaluaation (2012)¹⁵ mukaan kehitystavoitteet ovat korkotuessa jääneet usein taka-alalle, koska hankesuunnittelussa niitä ei aina ole määritelty selkeästi eikä niiden toteutumiseen indikaattoreita ja seurantamenettelyjä. Evaluaation mukaan korkotuki-instrumentin ja -hankkeiden seuranta- ja arviointijärjestelmä ei täyttänyt kehitysyhteistyön seurannalta ja arvioinnilta yleisesti edellytetyjä vaatimuksia. Vaikka ulkoministeriö oli kehittänyt korkotuen hallinnollisia menettelytapoja tulosten seurannan ja arvioinnin näkökulmasta parempaan suuntaan, se ei aina ollut varmistanut, että niitä olisi noudatettu. Myös ympäristövaikutusten asianmukainen seuranta ja jälkiarviointi oli ministeriöltä jäänyt usein varmistamatta.

Kolmen esimerkkihankkeen perusteella tilanne näyttää ainakin ilmasto- ja tasa-arvotavoitteiden määrittelyn sekä vaikutusten seurannan ja raportoinnin osalta jättävän edelleen paljon toivomisen varaa (taulukko 9).

Taulukko 9: Korkotukena maksetun ilmastorahoituksen kannalta keskeisiä tavoitteita ja tuloksia sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi.

Tuloskriteerit	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Tuloksia 2017–2019
Ilmastonmuutoksen hillintä	Ei instrumenttikohtaisia tavoitteita, ei tavoitteita hankkeiden tuloskehikoissa	Ei instrumenttikohtaista raportointia, hankekohtaisesti epäjärjestelmällistä	Todennäköisesti päästöjä vähennetty energia- ja jätehuoltohankkeilla
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Ei instrumenttikohtaisia tavoitteita, ei tavoitteita hankkeiden tuloskehikoissa	Ei instrumenttikohtaista raportointia, hankekohtaisesti epäjärjestelmällistä	Sopeutusvalmiuksia todennäköisesti edistetty meteorologia- ja viemärintihankkeilla
Hillinnän / sopeutumisen osuudet ilmastorahoituksessa	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	25 % / 75 %
LDC-maiden osuus ilmastorahoituksesta	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	0
Afrikan osuus ilmastorahoituksesta	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	10 %
Sukupuolten tasa-arvo	Ei instrumenttikohtaisia tavoitteita, ei tavoitteita hankkeiden tuloskehikoissa	Ei instrumenttikohtaista raportointia, hankekohtaisesti epäjärjestelmällistä	Tietoa saatavilla hyvin vähän, sekin epä-määräistä
Kestävän kehityksen tavoitteet	Useat relevantteja, mutta tavoitteita ei ole asetettu Agenda 2030:n perusteella		

Hankkeissa, joiden maksatuksista on tilastoitu ilmastorahoitusta, ei aina ole määritelty minkäänlaisia ilmastotavoitteita eikä -indikaattoreita eivätkä hanketoteuttajat ole aina käsitelleet ilmastotuloksia edistymis-, loppu- ja jälkiarviointiraporteissaan. Erään jätehuoltohankkeen loppuraportissa on arvioitu kaatopaikkakaasun polton ilmastohyötyjä mutta ei hankkeeseen sisällytetyn jätteenpolttolaitoksen päästöjä eikä vaikutuksia kiertotalouteen. Tasa-arvo vaikutuksia ei hankkeiden asiakirjoissa ole joko arvioitu lainkaan tai niistä on tehty hyvin yleisluonteisia päätelmiä ilman selkeää evidenssiä tai perusteluja.

Sopeutumisen suuri osuus korkotuella toteutetusta ilmastorahoituksesta selittyy pääosin Vietnamin vuonna 2017 alkaneella hydro-meteorologiahankkeella.

PIF-ohjeet korostavat vaikutusten seuranta ja arviointia

Vuonna 2016 korkotukiluottoja korvaamaan perustettiin ”investointituki kehitysmaille” -instrumentti (PIF). Sen tavoitteena on tukea kehitysmaiden julkisen sektorin investointeja, jotka ovat Suomen kehityspolitiikan ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisia ja joissa hyödynnetään suomalaista osaamista ja teknologiaa. Lisäksi tavoitteena on mobilisoida kaupallista rahoitusta kehitysmaainvestointeihin. Kuten korkotukiluotoilla, myös PIF-instrumentilla on tarkoitus rahoittaa vähiten kehittyneiden (LDC), matalan tulotason (LIC) tai alemman keskitulotason (LMIC) maiden investointeja. Erityistä Afrikka-painotusta ei PIFillä ole. Ulkoministeriön sisäisen PIF-ohjeen mukaan laatuvaatimukset täytettäviä hanke-ehtotuksia ei tule olemaan niin paljon, että ministeriö voisi priorisoida niitä tiukasti alueellisesti tai toimialoittain.

Tarkastukseen mennessä yhtään PIF-hanketta ei ollut vielä hyväksytty rahoitettavaksi. Marraskuuhun 2020 mennessä ulkoministeriö oli saanut yhteensä 99 hanke-ehtotusta, joista jatkokesittelyyn oli hyväksytty 17 (korkotuen osuus yhteensä 144,3 M€). Näistä neljä kohdistui Afrikkaan.

PIF-ohjeiden mukaan hankkeiden tulee olla ilmastokestäviä, mutta tarkempia ilmastorahoitus- tai -vaikutustavoitteita ei instrumentille kokonaisuutena ole asetettu. Ministeriön edustajien mukaan PIFiä ei ole mitenkään erityisesti tarkoitettu ilmastorahoitukseen, vaikka yksittäisillä PIF-hankkeilla voi olla ilmastotavoitteita. Koska instrumentti perustuu ulkopuolisten toimijoiden hakemuksiin, ministeriö kokee vaikeaksi asettaa sille ennakolta määrällisiä ilmastorahoitustavoitteita. Sukupuolten tasa-arvoon ja ihmisoikeuksien toteutumiseen sen on tarkoitus kiinnittää huomiota PIF-hanke-ehtotusten ja -suunnitelmien arvioinnissa.

PIF-ohjeen¹⁶ mukaan hankkeiden tavoitellut kehitysvaikutukset ja niiden toteutumisen seuranta määritellään ulkoministeriön tulohajauksen yleisten periaatteiden mukaisesti. Kehitysvaikutuksia on tarkoitus painottaa enemmän kuin aiemmissa korkotukiluotoissa. PIF-ohjeissa ei ole tarkempia ohjeita hankkeiden ilmastokestävyuden eikä ilmastovaikutusten arviointiin ja seurantaan. Hanketoteuttajien tulee raportoida ulkoministeriölle puolen vuoden välein määrämuotoisin edistymisraportein sekä loppuraporttein. Näiden perusteella ministeriö kokoaa vuosittain tietoa yksityisen sektorin instrumentteja koskeviin synteesiraportteihin. Pitkäaikaisissa yhteistyömaissa PIF-hankkeet on tarkoitus sisällyttää myös maaohjelmien tuloraportointiin. Ministeriö voi erikseen tehdä itse tai teettää ulkopuolisia jälkiarviointeja hankkeiden kehitysvaikutuksista ja kestävydestä. Ulkoministeriön mukaan voimavarat riittävät 1–2 arviointiin vuosittain.

Ministeriön sisäisen PIF-ohjeen mukaan instrumentin tuloksellisuutta ja kehitysvaikutuksia tullaan seuraamaan maksatusasteella sekä tulostensa ja vaikutustensa puolesta erinomaisesti onnistuneiden hankkeiden osuudella. Lisäksi tuloksia on tarkoitus seurata ja raportoida jatkossa myös kehityspolitiikan tulokarttojen mukaisesti.

3.4 UM ei ole vielä koonnut finanssisijoitusten tuloksia yhteen

Ulkoministeriö laati vuonna 2019 pääministeri Marinin hallituksen ohjelman mukaisesti kehityspoliittisen investointisuunnitelman vuosille 2020–2023¹⁷. Sillä on tarkoitus ohjata valtion talousarviossa olevan finanssisijoitusmäärärahan (talousarviomomentti 24.30.89) kohdentamista. Sijoituksilla on tarkoitus lisätä pääomia työllistävään yritystoimintaan ja muuhun kestävästä kehityksestä edistävään toimintaan, erityisesti rahoituskohteisiin ja ohjelmiin, joilla vahvistetaan kehitysmaiden yksityistä sektoria. Finanssisijoitusmäärärahan tavoitteena on myös vahvistaa etenkin pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä. Suomen kehityspolitiikan (2016) mukaan finanssisijoituksilla on tarkoitus lisätä suoria pääomasijoituksia ja lainarahoitusta kehitysmaihin erityisesti puhtaaseen teknologiaan, ilmastonmuutoksen torjuntaan sekä kestävään vesihuoltoon, energiaan ja ruoantuotantoon.

Investointisuunnitelmassa tavoitteeksi on määritelty, että sijoituksista ohjataan vähintään 75 prosenttia ilmastorahoitukseen. Vähintään 65 prosentilla sijoituksista tulee edistää sukupuolten tasa-arvoa ja 60 prosenttia sijoituksista tulee kohdentaa Afrikkaan. Ulkoministeriön tavoitteena on myös kohdentaa finanssisijoituk-



PIF-hankkeissa kiinnitetään aiempaa enemmän huomiota kehitysvaikutuksiin

sia erityisesti vähiten kehittyneisiin, hauraisiin ja alemman keskitulotason maihin. Suunnitelman mukaan ”tarkastellaan mahdollisuutta käyttää finanssisijoitusmäärärahaa ilmastonmuutoksen hillinnän lisäksi myös ilmastonmuutokseen sopeutumiseen”. Ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena asettaa finanssisijoituksille tarkempaa sopeutumistavoitetta.

Vuosina 2017–2019 finanssisijoituksista tai niihin liittyen on ilmastorahoitusta tilastoitu yhteensä 127,3 miljoonaa euroa, eli noin 41 prosenttia kyseisten vuosien koko ilmastorahoituksesta. Rahoitus on kohdistettu IFC-rahastolle (114,8 M€) ja IFADille (12,5 M€). Lisäksi on mahdollista, että Finnfundin vuoden 2016 vaihtovelkakirjalainasta osa on raportoitu ilmastorahoituksena. Sitä ei kuitenkaan ulkoministeriön tilastoinnin perusteella ole mahdollista erottaa muusta Finnfundin ilmastorahoituksesta.

Tietyissä tapauksissa sijoitusten palaumat vähentävät kehitysyhteistyöksi ja ilmastorahoitukseksi tilastoitavan kehitysyhteistyön määrää, mikä tulee ottaa huomioon ilmastorahoituksen mahdollisessa määrällisessä suunnittelussa.¹⁸

Finanssisijoituksia kanavoivat rahoituskumppaniorganisaatiot seuraavat ja raportoivat ulkoministeriölle rahoituksen tuloksista ja vaikutuksista kukin oman tulosohjauksensa mukaisesti, eri tavoin. Investointisuunnitelman mukaan ulkoministeriö (KEO-50) kokoaa finanssisijoituskohteiden kehitysvaikutukset vuosittain yhteen. Vuosiraporteissa on tarkoitus raportoida käytettävissä olevan tiedon pohjalta portfoliotasolla investointiohjelman tuloksista, kuten tavoitelluista ja toteutuneista kasvihuonekaasupäästövähennyksistä. Tarkastushetkellä ministeriö ei vielä ollut laatinut yhtään kehityspoliittisen investointisuunnitelman vuosisynteesiraporttia. Ministeriön ”investointityöryhmässä” on käyty keskusteluja finanssisijoitusten yhdenmukaisen tulosraportoinnin haasteista ja mahdollisuuksista, ja raportointia on tarkoitus suunnitella.

IFC-rahaston tavoitteet eivät kaikilta osin vastaa myöhemmin laaditun kehityspoliittisen investointisuunnitelman tavoitteita

Suomen ja Kansainvälisen rahoitusyhtiön (IFC) vuonna 2017 perustaman yhteisen ilmastorahaston tavoitteeksi on määritelty luoda markkinoita, katalysoida innovatiivisia sijoituksia ja lisätä yksityistä pääomaa yksityisen sektorin ilmastohankkeisiin kehitysmaissa. Rahaston on tarkoitus siten tukea sekä ilmastonmuutoksen hillintää että siihen sopeutumista. Hillinnän keinoina ohjelma-asiakirjassa on mainittu vähähiilisten kehityspolkujen ja teknologioiden edistäminen, maaperään ja kasvillisuuteen sitou-



Finanssisijoitusten palaumat voivat vähentää ilmastorahoitusta

tuneen hiilen määrän kasvattaminen kestäväen maa- ja metsätalouden avulla sekä kasvihuonekaasupäästöjen vähentäminen esimerkiksi uusiutuvan energian sekä ilmastoystävällisen jätehuollon, rakentamisen ja liikenteen avulla. Esimerkkinä sopeutumisesta on mainittu ilmastoviisas maatalous.

Lisäksi rahaston tavoitteena on vahvistaa yhteistyötä IFC:n ja suomalaisen yksityisen sektorin välillä. Ohjelma-asiakirjassa ei vielä ollut myöhemmin kehityspoliittiseen investointisuunnitelmaan (2019) kirjattua tavoitetta vahvistaa kehitysmaiden omaa yksityistä sektoria, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä. Rahaston kohdemaita ovat pääsääntöisesti vähiten kehittyneet (LDC) maat, muut matalan tulotason maat (LIC) sekä alemman keskitulotason maat (LMIC). Ulkoministeriö voi hyväksyä myös ylemmän keskitulotason maihin (UMIC) kohdistuvia investointeja poikkeustapauksissa. Erityistä Afrikka-painotusta rahastolla ei ole. Suomi teki vuonna 2018 IFC:n kanssa 1,54 miljoonan euron sopimuksen rahastosijoitusta täydentävästä teknisen avun rahoituksesta, jolla on tarkoitus tukea ilmastohankkeiden kehittämistä erityisesti köyhimmässä maissa.

Ulkoministeriö (KEO-50) ei pidä tarpeellisena eikä mahdollisena päivittää IFC-rahaston tavoitteita vastaamaan paremmin kehityspoliittisen investointisuunnitelman linjauksia. Se tarkastelee rahastoa finanssisijoitusten kokonaisu seurannassa ja -raportoinnissa. Mahdollinen uusi investointi rahastoon tehtäisiin nykyisen hallitusohjelman ja investointisuunnitelman mukaisesti.

IFC-rahaston raportoinnissa ei ole käytetty seurantaindikaattoreita ja väliarviointia on siirretty

Ulkoministeriö on tehnyt IFC-rahastolle kolme maksatusta, joista keskimäinen kohdistui teknisen avun komponentille (taulukko 10). Ministeriö on tilastoinut ilmastorahoituksen omien maksatustensa, ei IFC:n maksatusten mukaisesti. Tulokset ja vaikutukset syntyvät pitemmällä aikavälillä.

Taulukko 10: IFC-rahaston maksatuksista tilastoitu ilmastorahoitus 2017-2019.

Vuosi	Ilmastorahoituksen määrä (milj. €)	Osuus ilmastorahoituksesta (%)
2017	68	57
2018	0,8	1,7
2019	46	31
2017-2019	114,8	29,9

IFC toimittaa rahaston taloudellisen ja operatiivisen raportin ulkoministeriölle vuosineljänneksittäin. Sijoitusten edistymisestä ja kehitysvaikutuksista IFC raportoi vuosittain. Se tekee vuosiraportistaan kaksi versiota: julkaistavaksi tarkoitettua julkista versiota ja ulkoministeriölle luottamuksellista versiota. IFC seuraa rahaston tuloksia omalla tulosseurantajärjestelmällään sekä vaikutusten arvioinnin, mittaamisen ja seurannan ohjelmistotyökäytöllä. Niiden avulla IFC tuottaa tietoa sekä hanketason tuloksista että markkinoihin kohdistuvista järjestelmätason muutoksista.

Tähän mennessä IFC on antanut ulkoministeriölle kaksi rahaston vuosiraporttia (2018¹⁹ ja 2019). Näistä vain jälkimmäinen on julkaistu²⁰. Määrällisiä tai muuten täsmällisiä arvioita hankkeiden vaikutuksista ohjelma-asiakirjassa määriteltyjen indikaattorien mukaan ei ole tähän mennessä raportoitu. Ministeriön ja IFC:n välisissä seurantakokouksissa on tarkoitettu sopia, miten tuloraportointiin tarvittavat tiedot voidaan tuottaa.

Marraskuuhun 2020 mennessä rahasto oli hyväksynyt viisi sijoituskohtetta (taulukko 11). Syyskuuhun 2020 mennessä se oli tehnyt maksatuksia yhteensä 25 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria²¹.

Taulukko 11: IFC-rahaston aktiivisen portfolion kohdentuminen maantieteellisesti ja toimialoittain (rahamäärät perustuvat IFC:n investointiehdotusasiakirjoihin).

Maa tai alue	Toimialat (interventiot, kpl)	Sijoitus (milj. USD)
Afrikka, alueellinen	Tuulivoimakehitys (1)	6,0
Nepal	Vesivoima (1)	13,1
Senegal	Aurinkovoima (1)	6,5
Länsiranta ja Gaza	Aurinkovoima (1)	9,5
Armenia	Aurinkovoima (1)	11,0
Yhteensä	5 kpl	46,1

Edellä mainittujen toimialojen lisäksi hanke-ehdotuksiin, joita ei vielä ollut hyväksytty, on sisällytetty energiantuotantoa jätteistä sekä ilmastonmuutokseen sopeutumiseen tähtäviä hankkeita. Maantieteellisesti hanke-ehdotukset ovat kohdistuneet Afrikkaan, Etelä-Aasiaan, Itä- ja Keski-Aasiaan, Lähi-Itään ja Eurooppaan. Lisäksi ehdotuksissa on ollut mukana maailmanlaajuisia hankkeita.

Rahaston ilmastorahoituksen kannalta keskeiset tavoitteet, indikaattorit ja niiden seurannan tilanne ilmenevät taulukosta 12.

Kustannusvaikuttavuus ei sisälly rahaston seurattaviin indikaattoreihin. Ulkoministeriö ei pidä tarpeellisena seurata päästövähennysten kustannusvaikuttavuutta, koska finanssisijoituksia ohjaavat pääasiassa muut kehityspolitiikan tavoitteet.

Kolmen esimerkkihankkeen (taulukon 11 kolme ensin mainittua sijoitusta) on IFC arvioinut esimerkiksi vähentävän energiantuotannon hiilidioksidipäästöjä ja luovan työpaikkoja. Vesi- ja aurinkovoimahankkeiden suunnitelmissa on esitetty arviot päästövähennyspotentiaalista. Vesivoimahankkeessa on lisäksi tarkoitus varmistaa laitoksen ilmastonmuutoskestävyys.

Hankeasiakirjoissa ei ole arvioitu hankkeiden vaikutuksia sukupuolten tasa-arvoon; esimerkiksi arvioituja työllisyysvaikutuksia ei ole eritelty sukupuolittain. Sukupuolten tasa-arvoa on käsitelty jollain tavoin vain vesivoimahankkeen suunnitelmassa, johon sisältyy tasa-arvokoulutusta rakennustyöntekijöille ja valistusta naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemiseksi.

Hankeasiakirjoissa ei ole arvioitu vaikutuksia kohdemaiden pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Kolmesta esimerkkihankkeesta kaksi on tukenut suuria kansainvälisiä yrityksiä ja yksi kookasta pohjoisafrikkalaista yritystä. Suomalaisten yritysten yhteistyö rahaston kanssa on ollut toistaiseksi minimaalista: rahastolla on yhteistyömuistio yhden suomalaisen yrityksen kanssa ja yksi mahdollinen yhteistyöhanke Finnfundin kanssa. Harvat suomalaiset yritykset kykenevät osallistumaan IFC:n hankkeisiin niiden suuruuden ja muiden vaatimusten vuoksi²².



IFC on arvioinut ilmastovaikutuksia mutta ei tasa-arvovaikutuksia

Taulukko 12: IFC-rahaston keskeisiä tavoitteita, niiden tähänastinen seuranta ja raportointi sekä ennustettuja tuloksia.

Tuloskriteerit	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Ennustettuja tuloksia
Ilmastonmuutoksen hillintä ja ennustetut päästövähennykset	Ei tavoitetta	Ei vielä raportoitu tuloksia	Hankekohtaisesti arvioitu päästövähennyksiä (tCO ₂ e)
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Ei tavoitetta	Ei vielä raportoitu tuloksia	Vesivoimahankkeen ilmastonmuutoskestävyys
"Kestävästi" hoidetut maa-alueet	Ei tavoitetta	Ei vielä raportoitu tuloksia	Vaikutuksia ei ole arvioitu
Hillinnän / sopeutumisen osuudet ilmastorahoituksessa	90 % / 10 %	Ilmenee kolmen maksatuksen tilastotiedoista	90 % / 10 %
LDC-maiden osuus aktiivisesta portfolioista	Ei tavoitetta	Ilmenee osittain rahaston portfolioista	2020: 49 %
Afrikan osuus aktiivisesta portfolioista	Ei tavoitetta	Ilmenee rahaston portfolioista	2020: 31 %
Sukupuolten tasa-arvo	Ei tavoitetta / työllisyysvaikutukset sukupuolittain	Ei vielä raportoitu tuloksia	Vaikutuksia ei ole arvioitu
Kestävän kehityksen tavoitteet	Kytkeyty yleisellä tasolla tavoitteisiin 2, 5, 6, 7	Ei vielä raportoitu tuloksia	Hankekohtaisesti arvioitu energiantuotantoa

Rahaston sijoituksilla on IFC:n arvioiden mukaan ympäristö-
riskejä ja sosiaalisia riskejä, joita on tarkoitus hallita IFC:n laatus-
tandardien mukaisesti. Riskien minimoimiseksi on laadittu ympäristölliset ja sosiaaliset toimintaohjelmat. Sijoitusten lopulliset sosiaaliset ja ympäristövaikutukset riippuvat siitä, miten hyvin nämä toimintaohjelmat toteutuvat.

Ohjelma-asiakirjan mukaan IFC:n ja ulkoministeriön on ollut tarkoitus teettää rahaston väliarviointi joko kaksi vuotta sopimuksen allekirjoittamisesta (eli lokakuussa 2019) tai kun 50 prosenttia rahaston varoista on investoitu. Sen laadinta on kuitenkin siirretty vuodelle 2021.

Finnfundin 2019 finanssisijoituslainalla on ilmastorahoitustavoite, mutta tuloksista ei ole vielä tietoa

Finnfundille myönnettiin vuonna 2016 kehityspoliittisista finanssisijoitusmäärärahoista 130 miljoonan euron vaihtovelkakirjalaina, jolle ei määritelty erityisiä ilmastotavoitteita. Sen sijaan 2019 myönnetystä 210 miljoonan euron lainasta puolet tulisi tavoitteiden mukaan kohdentaa ilmastomuutosta torjuviin ja puolet naisten ja tyttöjen asemaa tukeviin hankkeisiin vuosina 2020–2021. Ulkoministeriön mukaan laina valmisteltiin pääministeri Sipilän hallituskaudella ennen kehityspoliittista investointisuunnitelmaa, minkä vuoksi sen ei voida olettaa välttämättä toteuttavan kaikkia investointisuunnitelman vaikuttavuustavoitteita. Lainan investointikohteiksi on määritelty uusiutuva energia, energiatehokkuus, kestävä metsätalous sekä kehittyvien maiden ja niiden köyhän väestön ilmastomuutokseen sopeutumista edistävät sijoitukset. Sopeutumisena on tarkoitus tukea muun muassa maataloutta ja sen tuotantoketjuja sekä uusia elinkeinomahdollisuuksia. Lainan ilmastovaikutuksille ei ole määritelty määrällisiä tavoitteita. Myöskään sitä ei ole määritelty, miten laina tulisi kohdentaa hiltintään ja sopeutumiseen tai maantieteellisesti.

Vuoden 2019 vaihtovelkakirjalainasta oli kohdennettu ilmastohankkeisiin vuoden 2020 loppuun mennessä noin 68,1 miljoonaa euroa taulukon 13 mukaisesti²³.

Taulukko 13: Finnfundin vuoden 2019 ilmastolainalla tehdyt sijoitukset vuoden 2020 loppuun mennessä.

Maa tai alue	Toimialat (interventiot, kpl)	Sijoitukset (1 000 €)	Yhteensä (1 000 €)
Monikansallinen	Rahoituspalvelut, energia (1)	15 000	24 184
	Aurinkoenergia (1)	9 184	
Afrikka, alueellinen	Maatalous (1)	13 889	19 910
	Sähköntuotanto (1)	5 836	
	Metsätalous (2)	186	
Nicaragua	Metsä- ja maatalous (1)		9 014
Pakistan	Mikrorahoitus (1)		8 246
Intia	Energia (1)		4 000
Thaimaa	Aurinkoenergia (1)		2 756
Yhteensä	10 kpl		68 110

Lainahankkeiden suunnitelmia ei tässä tarkastettu eikä hankkeiden ennakoituista ilmastotuloksista tai kohdentumisesta hillintään ja sopeutumiseen ole vielä julkaistu tietoa. Afrikkaan lainasta on sijoitettu noin 29 prosenttia. LDC- ja SIDS-maiden mahdollista osuutta ei voitu todeta kattavasti saatavilla olleista tiedoista.

Vuoden 2021 ensimmäisessä lisätalousarvioesityksessä esitettiin, että valtio sitoutuisi myöntämään Finnfundille 129,7 miljoonan euron finanssisijoituslainan vuonna 2022. Sen mahdollisesta kohdentamisesta osittain tai kokonaan ilmastorahoitukseen ei ole vielä tietoa.

3.5 Finnfundin ilmastoseuranta kehitetään kansainvälisessä yhteistyössä

Finnfundin tekemistä sijoituksista on raportoitu kansainvälistä ilmastorahoitusta vuosina 2017–2019 yhteensä noin 49,4 miljoonaa euroa (taulukko 14). Finnfund on ollut tänä aikana yksi suurimmista valtion ilmastorahoituksen kanavista, ja se kasvaa edelleen voimakkaasti. Vuonna 2020 Finnfundin osakepääomaa korotettiin kahdesti, yhteensä 60 miljoonalla eurolla.

Taulukko 14: Finnfundin sijoituksista tilastoitu ilmastorahoitus 2017–2019.

Vuosi	Ilmastorahoituksen määrä (1 000 €)	Osuus ilmastorahoituksesta (%)	Osuus Finnfundin toiminnasta ²⁴ (%)
2017	17 594	14,7	63,5
2018	9 961	21,5	22,9
2019	21 871	14,9	41,5
2017–2019	49 426	15,8	39,9

Finnfund toimittaa sijoituskohtaiset tilastotiedot ulkoministeriölle vuosittain Excel-tiedostona, jossa on muun muassa arvioitu sijoitusten ilmasto-osuudet sekä hillinnän ja sopeutumisen osuudet maksatuksista. Vaikutustietoja sillä ei toistaiseksi ole annettu, mutta se on mahdollista tarvittaessa.

Ulkoministeriön tilastotiedon perusteella ei ole mahdollista todeta kattavasti, miten Finnfundin ilmastorahoitus on kohdentunut maittain, alueittain ja toimialoittain (taulukko 15). Tiedot ovat kuitenkin olemassa Finnfundin omassa tietojärjestelmässä. Viime vuosien omistajaohjauksena on ollut, että matalan ja alemman keskitulotason maiden osuus Finnfundin kaikkien uusien sijoituspäätösten arvosta on yli 75 prosenttia. Finnfund on saavuttanut tavoitteen. Vuodelle 2020 asetettiin ensi kertaa tavoitteeksi, että kaikkien uusien sijoituspäätösten arvosta yli puolet tulee kohdistua Afrikkaan, minkä Finnfund myös saavutti vuonna 2020.

Taulukko 15: Finnfundin tilastoidun ilmastorahoituksen kohdentuminen maantieteellisesti ja toimialoittain 2017–2019.

Maa tai alue	Toimialat (interventiot, kpl)	Rahoitus (1 000 €)	Ilmastorahoitus (1 000 €)
Afrikka, alueellinen	Metsäala (5) Muut ja määrittelemättömät (4)	5 564 5 337	10 900
Sierra Leone	Maatalous (1)		9 890
Kolumbia	Metsätalous (1)		7 984
Serbia	Tuulivoima (1)		7 904
Aasia, alueellinen	Metsäala (1) Mikrorahoitus (1)	2 086 1 700	3 786
Nepal	Vesivoima (1)		3 376
Indonesia	Bioenergia (1)		3 228
Kenia	Tuulivoima (1)		1 595
Määrittelemätön	Rahastosijoitus (1) Finnfundin evaluaatio (1)	397 169	566
Amerikka, alueellinen	Vesivoima (1)		198
Yhteensä	20 kpl		49 427

Vuoteen 2018 asti ulkoministeriöllä oli Finnfundin omistajaohjauksessa 14 tavoitetta indikaattoreineen. Yksi näistä oli vältetty kasvihuonekaasupäästöt sijoitusaikana (tCO₂e). Sille ei ollut määrällistä tavoitetta. Vuonna 2018 ministeriö teetti Finnfundista evaluaation ja karsi ohjauksen tavoitteita sen suositusten mukaisesti. Vuodesta 2019 alkaen omistajaohjauksmuistion indikaattoreista ilmastotavoitteita on kuvannut suurimmin ilmastohankkeiden osuus uusien sijoitusten arvosta. Vuonna 2021 raportoitavaksi määriteltiin myös ilmastomuutokseen sopeutumisen osuus ilmastohankkeisiin kohdistuvista uusista sijoituksista. Vuoden 2021 muistion mukaan tämä osuus vuonna 2020 oli arviolta 23 prosenttia.



Ulkoministeriö poisti päästövähennykset Finnfundin omistajaohjauksen tavoitteista

Ulkoministeriö seuraa Finnfundin tuloksellisuutta paitsi omistajaohjausraporttien myös Finnfundin vuosikertomusten ja vaikutusraporttien avulla. Finnfund ja ministeriö ovat keskustelleet Finnfundin vaikutustietojen toimittamisesta ministeriölle tilastointia ja tulosraportointia varten. Haasteena on, miten tarvittavat tiedot saadaan kustannustehokkaasti Finnfundin tietojärjestelmästä.

Suomen ilmatorahoituksen kannalta keskeisimmät Finnfundin tavoitteet, niiden seuranta ja raportointi sekä viime vuosien tulostiedot ilmenevät taulukosta 16. Finnfund on raportoinut tuloksistaan vaihtelevasti.

Taulukko 16: Finnfundin keskeisiä tavoitteita ja tuloksia sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi

Tuloskriteerit	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Tuloksia
Ilmastohankkeiden osuus uusien sijoitusten arvosta	> 50 %	Vuosittain	2017: 65 % 2019: 49 % 2020: 51 %
Vuosittaiset päästövähennykset (koko portfolio)	Ei tavoitetta	Vuosittain	2016: 64 000 tCO ₂ e 2017: 38 000 tCO ₂ e 2018: 43 000 tCO ₂ e
Vuosittaisten sijoitusten päästövähennykset koko sijoitusajalta	Ei tavoitetta	Vuosittain	2016: 4,30 MtCO ₂ e 2017: 30,8 MtCO ₂ e 2018: 29,0 MtCO ₂ e
Hiilen sidonta (koko portfolio)	Ei tavoitetta	Vuosittain	2016: 530 000 tCO ₂ e 2017: 571 000 tCO ₂ e
Sopeutumisen osuus uusista ilmasijoituksista	Ei tavoitetta	Vuosittain (alkaen 2020)	2020: 23 %
Hillinnän / sopeutumisen osuudet ilmatorahoituksessa	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	2017–2019: 66 % / 34 %
Päästövähennysten sijoituskustannukset	Ei tavoitetta	Vuosittain	2016: 911 tCO ₂ e/M€ 2017: 772 tCO ₂ e/M€ 2018: 662 tCO ₂ e/M€
Hiilen sidonnan sijoituskustannukset	Ei tavoitetta	Vuosittain	2016: 8 463 tCO ₂ e/M€ 2017: 6 756 tCO ₂ e/M€
LDC-maiden osuus vuosittaisten sijoitusten arvosta	Ei tavoitetta		2019: 35 %
Afrikan osuus ilmatorahoituksesta	Ei tavoitetta	Ilmenee tilastotiedoista	2017–2019: 45 %
Sukupuolten tasa-arvo (koko portfolioissa)	Ei tavoitetta / Naisten osuus kohdeyritysten työntekijöistä (%) ja omistajista (%)	Vuosittain	2017–2018: 32 % 2019: 1 %
Kestävän kehityksen tavoitteet	Tavoitteet 5, 7, 8 ja 13 kytetty yleisiin tavoitteisiin	Yleisellä tasolla	Edistänyt tavoitteita

Finnfund noudattaa päästövähennysten laskennassa International Financial Institutions Technical Working Group on Greenhouse Gas Accounting -ohjeistusta. Hiilineluvaikutusten laskenta perustuu hallitustenvälisen ilmastopaneelin (IPCC) ohjeistuksiin maankäytön hiililaskennasta. Siinä otetaan huomioon jouto- ja maatalousmaalle istutettuihin puihin, maaperään ja puutuotteisiin sitoutunut hiili, luonnollinen poistuma ja erilaiset tuhot. Päästövähennykset ja hiilen sidonta ”jyvitetään” rahoittajien kesken rahoitusosuuksien suhteessa. Finnfund kehittää arviointimenetelmiään aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä ja pyrkii jatkossa tuottamaan aiempaa enemmän hankekohtaisiin tietoihin perustuvia ja siten entistä luotettavampia vaikutusarvioita. Finnfund raportoi myös arvioituja päästövähennyksiä ja hiilen sidontaa per sijoitettu miljoona euroa. Vältettyjen päästöjen osalta kustannukset muodostuvat sijoituksista uusiutuvaan energiaan ja neluvaikutusten osalta sijoituksista metsätalousyrityksiin.

Kohdeyritykset raportoivat Finnfundille hankkeiden tuloksista vuosittain niin sanotuilla HIPSO-indikaattoreilla, jotka ovat yhteensopivia Global Impact Investing Networkin (GIIN) IRIS-indikaattorien kanssa. Indikaattorit eivät mittaa ilmastomuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista. Vaikka jotkut kohdeyritykset raportoivat ilmastovaikutuksistaan, Finnfund tekee hankkeiden päästövähennyksiä ja hiilen sidontaa koskevat laskelmat omilla menetelmillään, jotta tieto olisi mahdollisimman yhdenmukaista. Finnfund on teettänyt muutamia hankekohtaisia jälkiarviointeja, ja sen on tarkoitus teettää niitä lisää. Jälkiarviointit ovat toistaiseksi keskittyneet taloudellisiin ja sosioekonomisiin, eivät ilmastovaikutuksiin.

Finnfundin sijoitukset ovat tuottaneet ilmastohyötyjä

Esimerkkinä olleen Kolumbian metsähankkeen on karkeasti arvioitu sitoneen vuosina 2017–2019 yhteensä noin miljoona tonnia hiilidioksidia ja vähentäneen tulvariskejä parantamalla maaperän laatua. Nepalissa vesivoimaa kehittävään rahastoon tehdyn Finnfundin sijoituksen tuottamista päästövähennyksistä löytyy arvioita hankkeiden verkkosivuilta²⁵. Myös kolmannella esimerkki-investoinnilla yritykseen, joka tuottaa puuteollisuuden jätteestä pellettejä uusiutuvan energian raaka-aineeksi, on arvioitu olevan myönteisiä ympäristövaikutuksia. Sen ilmastovaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tarkemmin.



Finnfund arvioi ilmastovaikutuksia kansainvälisin menetelmin

Eräissä tapauksissa ilmastohyötyjen määrällinen arviointi sijoituskohtaisesti on vaikeaa, ellei mahdotonta. Esimerkiksi uusiutuva polttoaineita tai aurinkopaneeleita valmistaviin yrityksiin tehtyjen sijoitusten ilmastohyödyt voivat toteutua vasta kolmansien osapuolten toiminnassa pitemmällä aikavälillä. Myös uusiin rahastoihin tehtyjen sijoitusten ilmasto-osuuksia on vaikea arvioida, koska rahastojen portfolioiden tulevasta sisällöstä ei välttämättä ole sijoitusvaiheessa tarkkaa tietoa. Monissa tapauksissa Finnfund tekee yrityksiin ”riskisijoituksia” niiden toiminnan alkuvaiheessa, jolloin merkittävimmät tuotantovaikutukset eivät vielä synny, ja luopuu osuuksistaan toiminnan päästyä vauhtiin. Metsähankkeissa se pysyy useimmiten mukana riittävän kauan hiilen sidonnan todentamiseksi.

Finnfund ei raportoi vuosikertomuksissaan sijoitustensa avulla mobilisoitua tai katalysoitua muuta rahoitusta. Finnfund ja ulkoministeriö ovat kuitenkin esittäneet arvioita, että Finnfundin kautta ilmastohankkeisiin kohdistettu julkinen raha saa yksityisestä rahasta jopa kaksin- tai kolminkertaisen vipuvarren²⁶.

Finnfundin omistajaohjauksessa on asetettu tavoitteeksi, että suomalaisia yrityksiä saataisiin mukaan toimintaan kehitysmaissa (ei varsinaisen omistajaohjaustavoite). Ulkoministeriön teettämän sisäisen tarkastuksen (2019)²⁷ mukaan noin 40 prosentilla investoinneista oli jonkinlainen suomalainen kytkös. Tarkastusraportissa todettiin haasteiksi, että vain harvat suomalaisyritykset sijoittavat kehitysmaihin ja suomalaisittain vahvat toimialat eivät ole kovin relevantteja köyhimpien maiden näkökulmasta.

3.6 Ulkoministeriö on edistänyt ilmastopimusrahastojen arviointitoimintaa

Ulkoministeriön vuonna 2019 laatiman monenkeskisen yhteistyön kokonaisvaltaisen vaikuttamissuunnitelman²⁸ mukaan tavoitteena on, että monenkeskiset kumppanit edistävät soveltuvin osin muun muassa sukupuolten tasa-arvoa, vammaisten oikeuksia, vastuullista liiketoimintaa sekä vähäpäästöistä ja ilmastollisesti kestävää kehitystä. Vaikuttamissuunnitelmassa on linjattu yleisellä tasolla, että Suomen monenkeskisen ilmastorahoituksen tulee kasvaa ja kohdistua aiempaa vahvemmin vähiten kehittyneisiin ja hauraisiin maihin.

Suomi on rahoittanut vuosina 2017–2019 kolmea ilmastopimusten alaista rahastoa: Vihreää ilmastorahastoa (Green Climate Fund, GCF), Maailmanlaajuista ympäristörahastoa (Global Environment Facility, GEF) sekä sen hallinnoimaa sopeutumiseen keskittyvää Vähiten kehittyneiden maiden rahastoa (Least Developed



Sijoitusten ilmastohyötyjen arviointi voi olla vaikeaa

Countries Fund, LDCF). Lisäksi GEF hallinnoi Erityisilmastorahastoa (Special Climate Change Fund, SCCF). Tässä luvussa keskitytään siihen, miten ulkoministeriö ohjaa GEF:ää ja GCF:ää.

Vuosina 2017–2019 Suomen GEF:lle ja GCF:lle maksama ilmastorahoitus ilmenee taulukosta 17. Perustiedot GEF:n seitsemänneistä lisärahoituskaudesta on esitetty taulukossa 18 ja GCF:n perustiedot taulukossa 19.

Taulukko 17: Suomen GEF:lle ja GCF:lle tekemät ilmastorahoitusmaksatukset 2017–2019.

Vuosi	GEF:n rahoitus (milj. €)	GCF:n rahoitus (milj. €)
2017	2,4	
2018	3,4	
2019	1	22,2
2017–2019	6,8	22,2

Maailmanlaajuinen ympäristörahassto (GEF) raportoi tuloksellisuudestaan laajasti

Maailmanlaajuinen ympäristörahassto (GEF) rahoittaa vain ilmastomuutoksen hillintään tähtääviä hankkeita. Yksi GEF:in toimintaa ohjaavista ydinindikaattoreista on kasvihuonekaasupäästövähennykset, joille on asetettu rahoituskausittaiset määrälliset tavoitteet. GEF:n esittämien arvioiden mukaan se tulee saavuttamaan hillintään kohdistuvan rahoitustavoitteensa. Sopeutumistuloksia GEF seuraa hallinnoimiensa LDCF:n ja SCCF:n osalta neljällä mittarilla: 1) hyödynsaajien määrä, 2) ilmastokestävästi hoidettu maapinta-ala, 3) niiden politiikkalinjausten ja -strategioiden määrä, joissa ilmastokestävyys on valtavirtaistettu, ja 4) koulutettujen ihmisten määrä. Se myös tilastoi hankkeidensa hyödynsaajat sukupuolittain (mies/nainen). GEF raportoi indikaattoreillaan sekä myöntämästään rahoituksesta että käynnissä olevista ja päättyneistä hankkeista. Lisäksi GEF raportoi hankkeitaan toteuttavien organisaatioiden vaikuttavuudesta ja tehokkuudesta. Raportit esitellään GEF:n johtokuntakokouksissa, joihin ulkoministeriö osallistuu.

Taulukko 18: Perustiedot GEF:n seitsemänneistä lisärahoituskaudesta.

Tuloskriteerit (2018–2022)	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Ennustettuja tuloksia
Ilmastonmuutoksen hillintä ja ennustetut päästövähennykset	1 500 000 tCO ₂ e	Vuosittain ja rahoituskausittain	Joulukuun 2020 ennakoitu tulos 83,4 % tavoitteesta, rahoituskausi puolivälissä
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	GEF:llä ei ole sopeutumistavoitteita, LDCF:llä ja SCCF:llä neljä indikaattoria		
Hillinnän /sopeutumisen osuudet ilmasto-rahituksessa	GEF:n ilmasto-rahitus kohdistuu kokonaan hillintään		
LDC-maiden osuus aktiivisesta portfolioista	GEF ei mittaa tai raportoi systemaattisesti, LDCF ja SCCF raportoivat (%)		
Sukupuolten tasa-arvo	Ydinindikaattori sukupuolen perusteella eroteltu hyödynsajien joukko, ei tavoitetasoa	Ilmastohankkeiden osalta lisärahoituskauden loppupuolella, kaikki hankkeet vuosittain.	Kaikissa hankkeissa hyödynsajista miehiä 51 %, naisia 49 % (ennuste, joulukuun 2020)
Kestävän kehityksen tavoitteet	Useat relevantteja, mutta tavoitteita ei ole asetettu Agenda 2030:n perusteella		

Hankkeiden toimeenpanon aikana esimerkiksi päästövähennyksistä raportoidaan ennakoituja, ei toteutuneita tuloksia. GEF:n itsenäisen evaluaatiotoimiston (IEO) tekemissä arvioinneissa on kritisoitu sitä, että GEF ei ole tilastoinut eikä raportoinut toteutuneita päästövähennyksiä hankkeiden päätyttyä.

Vuonna 2014 GEF aloitti prosessin, jonka tarkoituksena oli tarkentaa erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävien hankkeiden tulosten tilastointia. GEF on myös osallistunut aloitteisiin, joiden tavoitteena on kasvihuonekaasupäästövähennysten laskentamenetelmien harmonisointi. GEF:n nykyisten ohjeiden mukaan päästövähennykset todennetaan hankkeen päättyessä. Siinä otetaan huomioon myös vähennykset, joiden arvioidaan toteutuvan hankkeen päättymisen jälkeen. GEF:n kuudennen lisärahoituskauden loppupuolella tehdyssä evaluaatiossa (ns. OPS6²⁹) on kuitenkin todettu, että seuranta-työkalujen ja loppuevaluaatioiden perusteella on vaikea arvioida, kuinka laajasti laskentaohjeita käytetään. Lisäksi puutteellinen ja epä johdonmukainen raportointi rajoittaa GEF:n vaikuttavuuden arviointia. Evaluaatiossa on mainittu esimerkkinä, että päästövähennyksiä tavoitelleita hankkeita on raporteissa pidetty yleisesti ottaen onnistuneina, vaikka niistä noin kolmanneksessa ei ole saatu aikaan lainkaan vähennyksiä ja neljännes ei saavuttanut päästötavoitteitaan.



GEF raportoi ennakoituja, ei toteutuneita tuloksia

Vihreällä ilmastorahastolla (GCF) on vasta vähän tuloksia

Vihreän ilmastorahaston (GCF) toiminnan päätavoitteet ovat ilmastomuutoksen hillintä ja ilmastomuutokseen sopeutuminen. GCF seuraa tavoitteidensa toteutumista niin sanottujen ydinmittareiden avulla ja viestii niiden odotettavissa olevasta toteumasta hankkeittain verkkosivuillaan. Toisin kuin GEF, GCF ei ole asettanut ydinmittareilleen määrällisiä koko rahaston tavoitetasoja. Sen sijaan se vertaa hankkeidensa tavoitteiden toteutumista käynnissä olevien hankkeiden yhteenlaskettuun hillintä- ja sopeutumispotentiaaliin, jota voidaan siten pitää jatkuvasti päivittyvänä kokonaistavoitteena.

GCF on nuori rahasto, joten sen tuloksellisuusraportointi on ollut vähäisempää kuin GEF:n, eikä sen hankkeiden tuloksista ole vielä juurikaan tietoa saatavilla. GCF:n itsenäinen evaluaatioyksikkö teki rahastosta ensimmäisen arvioinnin³⁰ vuonna 2019. Siinä ei arvioitu hankkeiden tuloksellisuutta, koska toiminta oli vasta aluillaan. GCF:n portfoliotason ja rahoitettujen hankkeiden perustiedot ja ennakoitua ilmastomuutoksen hillintä- ja sopeutusvaikutukset ovat kuitenkin esillä GCF:n verkkosivuilla, toisin kuin GEF:llä. GCF julkaisee vuosittain arviointiraportin käynnissä olevien hankkeiden tuloksellisuudesta. Hillinnän ja sopeutumisen osalta se raportoi hyödynsaajien määrät ja hillinnän osalta lisäksi päästövähennykset (tCO₂e). Raportointi perustuu toimeenpanevien organisaatioiden arvioihin toteutuneista tuloksista, joita verrataan koko hankeportfolion arviointeihin vaikutuksiin. Lisäksi GCF raportoi, kuinka moni hankkeista on tehnyt vaadittavat arviot ja toimeenpano-ohjelmat sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamiseksi hankkeissa.

GCF raportoi jokaisen hillintähankkeen ennakoitua päästövähennykset sekä hankkeen kokonaiskustannukset, joten GCF:n hankkeiden kustannusvaikuttavuuden yksinkertainen analyysi on mahdollista. Kustannusvaikuttavuus ei ole enää indikaattorina uudessa tuloskehikossa, mutta CGF tulee edelleen mittaamaan sitä koko portfolionsa tasolla³¹.



Vihreä ilmastorahasto (GCF) on seurannut kustannusvaikuttavuutta

Taulukko 19: GCF:n tavoitteita ja tuloksia vuodelle 2019 sekä tavoitteiden seuranta ja raportointi

Tuloskriteerit GCF 2019	Tavoitteiden ja indikaattorien määrittely	Seuranta ja raportointi	Arvioituja tuloksia
Ilmastonmuutoksen hillintä ja ennustetut päästövähennemät	Päästövähennemät (tCO ₂ e) Kustannus / vähennetty tCO ₂ e	Seuranta hanke- ja portfolioitasolla, raportointi vuosittain	48 milj. tCO ₂ e Ei vielä tuloksia
Ilmastonmuutokseen sopeutuminen	Suorien ja epäsuorien hiilidioksidin määrä ja osuus koko väestöstä	Seuranta hanke- ja portfolioitasolla, raportointi vuosittain	10 milj., 4 % tavoitteesta
Hillinnän / sopeutumisen osuudet ilmastorahoituksessa	Suomen tavoitteena raportoida 50 % / 50 %	Vuosittain hankkeiden määrän perusteella	Sopeutumiseen 49 %, hillintään 23 %, molempiin yhtä aikaa 28 %
LDC-maiden osuus aktiivisesta portfolioista	Ei tavoitetta	Raportoidaan vuosittain yhdessä SIDS ja Afrikan maiden kanssa (yhdessä haavoittuvat maat)	67 % koko rahoituksesta (haavoittuvat maat)
Afrikan osuus aktiivisesta portfolioista	Ei tavoitetta	Vuosittain	24 % portfolioista
Sukupuolten tasa-arvo	Kaikkien hankkeiden tehtävä tasa-arvoarviot ja -toimenpanosuunnitelmat	Vuosittain	Kaikki hankkeet tehneet vähintään arvion
Kestävän kehityksen tavoitteet	Useat relevantteja, mutta tavoitteita ei ole asetettu Agenda 2030:n perusteella	Ei seurantaa	

Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN) ei ole vielä arvioinut GCF:n yleistä tehokkuutta. MOPAN on kehitysyhteistyön rahoittajamaiden perustama verkosto, joka arvioi monenkeskisten kehitysrahoituslaitosten tuloksellisuutta. Suomi on verkoston jäsen. GCF oli alun perin mukana MOPANin vuoden 2020 arviointisuunnitelmassa, mutta MOPAN ei ole tehnyt arviota vuoden 2020 aikana. Yhteistyö MOPANin kanssa on herättänyt ristiriitoja GCF:n johtokunnan ja sihteeristön välillä³², eikä johtokunta ole vielä päättänyt arvioinnista. Suomen rahoituksen läpinäkyvyyden, tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvioinnin kannalta GCF:n ja MOPANin välinen yhteistyö on ensisijaista, ja sen puuttuminen aiheuttaa epäselvyyttä rahaston avoimuudesta ja tuloksellisuudesta. Ulkoministeriön mukaan Suomi kannattaa MOPANin arvion tekemistä.

Ulkoministeriön ohjaus on keskittynyt sukupuolten tasa-arvon ja tehokkuuden edistämiseen rahastojen toiminnassa

Ulkoministeriön GEF:ää ja GCF:ää koskevat vaikuttamissuunnitelmat eivät ole keskittyneet ilmastoa koskeviin tavoitteisiin, sillä ne ovat muutenkin rahastojen ydintavoitteita. Vaikuttamissuunnitelmien merkittävin tavoite on sukupuolten tasa-arvo. Lisäksi vaikuttamisella on pyritty lisäämään rahastojen yleistä tehokkuutta ja esimerkiksi turvaamaan itsenäistä ja riippumatonta arviointitoimintaa.

Suomi ei kuulu GEF:n suuriin rahoittajiin, joten vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Suomi on äänestysryhmänsä kanssa kuitenkin aktiivisesti pyrkinyt johtokuntakokouksissa vaikuttamaan GEF:n tuloksellisuuden edellytyksiin. Suomen äänestysryhmä on yleisesti ottaen ollut tyytyväinen GEF:n seurantaan, raportointiin ja arviointiin. Ryhmä on ollut tyytyväinen myös siihen, että GEF:n työohjelmassa on kiinnitetty huomiota haavoittuviin maihin, Afrikkaan, yhteistyöhön yksityissektorin kanssa ja sukupuolten tasa-arvoon. Köyhyyden vähentämiseen tähtäviä toimia ryhmä on pyrkinyt edistämään painottamalla köyhimpien alueiden, maiden ja ihmisryhmien asemaa rahoituksen hyödynsaajina.

Äänestysryhmä on toivonut GEF:n sihteeristöltä lisätietoa siitä, miten yksityinen sektori käytännössä osallistuu rahoitettaviin hankkeisiin. Lisäksi ryhmä on kiinnittänyt huomiota hankkeiden tulosten pitkän aikavälin kestävyteen, hallintokulujen perusteluihin, koordinaatioon muiden samoilla toimialueilla toimivien rahoittajien ja hankkeiden kanssa, esiin tulleiden väärinkäytösepäilyjen käsittelyyn ja niistä tiedottamiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Äänestysryhmä on erityisesti painottanut GEF:n vastuuta väärinkäytösten ehkäisemisessä suhteessa toimeenpaneviin organisaatioihin, oikea-aikaista tiedottamista johtokunnalle epäilytapauksista ja avointa vastaamista julkisuudessa käytäviin keskusteluihin. Lisäksi GEF:n sisäisen arviointitoimiston riippumattomuutta on pidetty hyvin tärkeänä.

GCF:ssä vaikuttaminen on vasta alkuvaiheessa. Suomi on yhdessä muiden äänestysryhmän jäsenten kanssa keskittynyt rahaston hallintajärjestelmän toimivuuteen. Äänestysryhmä on pyrkinyt varmistamaan, että GCF:n rooli olisi selkeä suhteessa muihin ilmastorahastoihin. Lisäksi on pyritty edistämään muun muassa sukupuolten tasa-arvoa koskevia linjauksia, tulosoajasta, hallinnon avoimuutta ja itsenäisen evaluaatioyksikön kehittämistä. GCF onkin esimerkiksi ottanut käyttöön laatuarviointia helpottavat indikaattorit ja hyväksynyt päivitetyn tasa-arvosuunnitelman sekä seksuaalisen häirinnän torjuntaa koskevan linjauksen ja toimintasuunnitelman.

Ulkoministeriön vuonna 2020 laatimassa GCF:ää koskevassa monenkeskisen kehityspoliittisen vaikuttamisen vuosiraportissa ei ole raportoitu monenkeskisen kehitysyhteistyön kokonaissuunnitelmassa määriteltyjen temaattisten vaikuttamistavoitteiden eikä ilmastotulosten saavuttamisesta. Sen sijaan raportissa on seurattu, miten GCF:n omistajaohjaukselle asetettu tavoite, tasa-arvon edistäminen, on toteutunut. Ulkoministeriö on ollut tyytyväinen GCF:n tasa-arvolinjauksen kehittämiseen.

GCF:n johtokuntatyö on ollut hyvin poliittisesti värittyä, mikä on tullut selkeästi esiin ulkoministeriön vaikuttamissuunnitelmissa ja -raporteissa sekä johtokuntakokousmuistioissa, yhdenmukaisesti julkisuudessa olevien tietojen kanssa.

4 Onko ulkoministeriö hyödyntänyt tulostietoa tarkoituksenmukaisesti?

Ulkoministeriön rahoituspäätöksiin vaikuttavat monet seikat, ja rahoitusvaihtoehtojen tuloksellisuuden järjestelmällinen vertailu on käytännössä vaikeaa. Ministeriön olisi silti mahdollista perustella päätöksiään aiempaa kattavammin ja avoimemmin myös ilmastotulosten näkökulmasta.

Suomi on raportoinut ilmastorahoituksestaan YK:n ilmastopimussihteeristölle raportointiohjeiden vaatimusten mukaisesti. Tulosseurannan kehittyminen päivitettyjen tuloskarttojen ja -indikaattorien mukaisesti parantanee vähitellen ulkoministeriön mahdollisuuksia raportoida ja viestiä ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta aiempaa enemmän ja täsmällisemmin sekä kansallisesti että kansainvälisesti.

Ulkoministeriön teettämässä kehitysyhteistyön evaluaatioissa on ilmastotuloksiin kiinnitetty toistaiseksi huomiota varsin vähän, mutta suunnitteilla oleva ilmastorahoitusta koskeva evaluaatio ja muut olennaiset evaluaatiot voisivat tuottaa niistä merkittävästi uutta tietoa.

4.1 Rahoitusvaihtoehtojen tuloksellisuuden vertailu on haasteellista

Suomen kehityspolitiikan (2016) yhtenä periaatteena on, että kehitysyhteistyön taloudellisia voimavaroja käytetään tehokkaasti ja tuloksekkaasti:

- Suomen rahallista panostusta keskitetään erityisesti toimijoihin, jotka parhaiten edistävät Suomen kehityspolitiikan painopisteitä.
- Toimintaa tehostetaan ja voimavarat kohdennetaan entistä tarkemmin asetettujen tavoitteiden tueksi, rahoituskohteita huolellisesti priorisoiden.
- Päätöksiä tehtäessä nojaututaan entistä parempaan tietoon saavutetuista tuloksista ja mahdollisista ongelmista.

Näiden periaatteiden toteuttaminen kehitysyhteistyössä yleensä ja soveltaminen ilmastorahoitukseen ei ole helppoa. Useissa tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa nousi esiin rahoitusvaihtoehtojen järjestelmällisen vertailun haasteita: Kehitysyhteistyöllä ja ilmastorahoituksella voi olla yhtä aikaa monia tulostavoitteita. Julkilausuttujen tulostavoitteiden lisäksi voi olla myös muita, esimerkiksi ulko- tai kauppapoliittisia tavoitteita, jotka myös vaikuttavat rahoituspäätöksiin. Ilmastotavoitteita voidaan toteuttaa monin eri tavoin ja aikajäntein, minkä vuoksi vertailukriteerien valinta on vaikeaa. Ilmastonmuutokseen sopeutumisesta kaikessa monimuotoisuudessaan on erityisen vaikea yhteismitallistaa. Lisäksi ilmastorahoitusta kanavoivat organisaatiot käyttävät esimerkiksi kasvihuonekaasupäästövähennysten tai hiilen sidonnan arvioinnissa erilaisia menetelmiä, jolloin saatavilla oleva tieto ei ole välttämättä vertailukelpoista.

Ilmastotuloksilla on ollut varsin vähän merkitystä rahoituspäätösten perusteluissa

Kahdenvälistä ja alueellista yhteistyötä koskevassa päätöksenteossa ulkoministeriö on hyödyntänyt yleisesti erilaisten väli- ja jälkiarviointien tuottamaa tuloksellisuustietoa esimerkiksi silloin, kun on siirrytty hankkeiden ja ohjelmien edellisistä vaiheista seuraaviin. Tarkastuksessa havaittiin esimerkkejä, joissa arviointitulokset ovat vaikuttaneet rahoituksen suuntaamiseen ilmastoehyötyjen kannalta myönteisesti. Toisaalta kaikissa hanke-esityksissä ei edellisten vaiheiden ilmastotuloksiin tai niihin liittyviin haasteisiin ole viitattu millään tavoin.

Maastrategioiden tulosraporteissa ilmastotuloksia on käsitelty niukasti. Tansanian raportissa vuodelta 2018 maatiimi ehdotti, että se voisi jatkossa analysoida, miten Suomen roolia olisi mahdollista vahvistaa sukupuolten tasa-arvon edistämiseksi ja ilmastonmuutokseen vastaamiseksi, minkä perusteella strategisia valintoja voitaisiin tehdä alkuvuonna 2020. Tämän toteutumista ei voitu tarkastuksessa todeta.

Korkotuki-instrumentin kokonaisohjauksessa ilmastoehyötyjen merkitys näyttää olleen käytännössä vähäinen, vaikka joidenkin yksittäisten hankkeiden rahoituksesta päätettäessä arvioiduilla ilmastoehyödyillä onkin todennäköisesti ollut merkitystä.

Kehityspoliittisessa investointisuunnitelmassa on linjattu, että rahoituskohteiden ja -kumppanien valinnassa otetaan huomioon muun muassa sijoitusta hallinnoivan kehitysrhoittajan toiminnan tehokkuus. Suunnitelman ulkoministeriön sisäisessä versiossa³³ vaihtoehtojen arvioinnissa on kiinnitetty huomiota lähinnä mahdollisten kumppaniorganisaatioiden hallinnolliseen kapasiteettiin, riskienhallintakykyyn ja valmiuteen tukea yksityissektoria. Esimerkiksi IFC:tä ja Finnfundia koskevissa ministeriön pää-



Ilmastorahoituksella voi olla yhtä aikaa monia erilaisia tavoitteita



Ilmastosijoituksia ei perustella ilmastotuloksin

tösasiakirjoissa ei ole käsitelty näiden vahvuuksia tai kokemuksia ilmastotulosten näkökulmasta. IFC-rahastoa koskevassa päätöksenteossa ilmeisesti kuitenkin vaikuttivat myös esimerkiksi Kanan ja IFC:n vastaavanlaisesta rahastosta saadut kokemukset.

Ulkoministeriön näkemyksen mukaan finanssisijoitusten tavoitteisiin ja vaatimuksiin sopivia kohteita on melko vähän ja uusia kumppaneita on vaikea arvioida aiemman tuloksellisuuden perusteella. Toisinaan päätöksiä on jouduttu tekemään lyhyillä varoitussajoilla, jolloin perusteellinen arviointi ei ole ollut mahdollista. Tällöin ministeriön ”hiljaisen tiedon” merkitys on korostunut. Silti päätösten perustelemiseen olisi mahdollista kiinnittää aiempaa enemmän huomiota niiden valmistelussa.

Ulkoministeriö on käyttänyt GEF:lle myönnetyn rahoituksen perusteluissa jonkin verran tietoa sen toiminnan tuloksellisuudesta. Pääosin rahoitusta on kuitenkin perusteltu muilla näkökohdilla, kuten sillä, että GEF:n erityinen asema usean kansainvälisen ympäristösopimuksen toteutuksen rahoittajana tuo synergiahyötyjä. Ministeriö on ollut tyytyväinen myös GEF:n rooliin sukupuolten tasa-arvon ja muiden kestävä kehityksen tavoitteiden edistäjänä. Lisärahoitusneuvottelujen vaikuttamistavoitteiden suunnittelussa ja johtokuntavaikuttamisessa ministeriö on hyödyntänyt myös GEF:n riippumattoman arviointitoimiston (IEO) tekemien kokonaisvaltaisten tuloksellisuusarviointien tuloksia. Suomi vähensi GEF:n rahoitusta seitsemännellä lisärahoituskaudella alle puoleen aiemmasta tasosta. Tarkastusaineiston perusteella ulkoministeriön päätös ei perustunut GEF:n tuloksellisuuteen, vaan sen rahoitusta vähennettiin vastaavasti kuin muutakin monenkeskistä rahoitusta.

Vihreän ilmastorahaston (GCF) ensimmäisen lisärahoituskierroksen (GCF-1) neuvottelumandaatin mukaan GCF:n rahoittaminen on tärkeää ilmastopimusvelvoitteen ja ilmastopolitiikan vuoksi. Rahoitusta ei perusteltu tehokkuudella tai vaikuttavuudella. Päätös rahoittaa GCF:ää johtui osin myös poliittisesta paineesta. Neuvottelujen loppuvaiheissa eräät suuret rahoittajat suostuttelivat muita maita mahdollisimman suureen rahoitukseen.

4.2 Suomen ilmastorahoituksen kansainvälinen raportointi on täyttänyt vaatimukset

Suomi raportoi ilmastorahoituksestaan YK:n ilmastopimussihteeristölle kaksi- ja nelivuosisissa ja EU:lle vuosittaisissa raporteissaan. Raportointia ohjaavat sopimusten raportointivaatimukset sekä niitä täydentävät raportointiohjeet, joita kehitetään edelleen. Raportit käyvät läpi kansainvälisen arviointiprosessin, johon sisältyy niin sanottu tekninen tarkastus ja monenkeskinen arviointi. Kahden viimeistä edellisen raportin tarkastajat totesivat

Suomen raportoimat tiedot kehittyville maille annetusta tuesta kaikilta osin kattaviksi ja läpinäkyviksi. Viimeisimmän kaksivuotisraportin (2017–2018) tarkastuksessa huomautettiin Ukrainalle myönnetystä monenkeskisestä rahoituksesta, jonka kohdentumista ilmastopuitesopimuksen liitteeseen I kuuluvalla maalla ei tarkastajien mielestä ollut tuotu esiin riittävän läpinäkyvästi³⁴.

Suomessa Tilastokeskus koordinoi ilmastopimituksille annettavien raporttien laadintaa ja niiden Suomessa tapahtuvia tarkastuksia. Tilastokeskuksen raportoinnista vastaavan edustajan mukaan yhteistyö ulkoministeriön kanssa on ollut sujuvaa ja ministeriön asiantuntijat tuntevat raportointivaatimukset hyvin. Myös ympäristöministeriön ilmastopimitusasioista vastaavan edustajan mielestä ulkoministeriö on laatinut ilmastorahoitusta koskevat osiot raporteista huolellisesti.

Kun kansainvälisen raportoinnin vaatimukset kehittyvät sekä sisällöllisesti että teknisesti vaativammiksi, myös raportoinnissa tarvittavien ohjelmistojen vaatimukset kasvavat. Valtioneuvoston tiedonhallinnan tulisi pystyä vastaamaan haasteeseen.



Valtioneuvoston tiedonhallinnan tulee vastata raportoinnin vaatimuksiin

Ilmastorahoituksen raportoinnin vaatimuksia ja periaatteita

YK:n Ilmastopuitesopimus (Artikla 12.3) edellyttää, että teollisuusmaat raportoivat yksityiskohtaiset tiedot toimista, joilla ne rahoittavat kehitysmaiden toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja siihen sopeutumiseksi sekä siirtävät kehitysmaalle teknologiaa ja asiantuntemusta.

Pariisin ilmastopimitus (Artikla 9.7) vaatii, että osapuolina olevat kehittyneet maat antavat avoimet ja yhdenmukaiset tiedot kehitysmaaosapuolille annetusta ja julkisilla toimilla käyttöön saatetusta tuesta joka toinen vuosi. Pariisin sopimuksen raportointivaatimuksia on täydennetty myöhemmissä osapuolikokouksissa, toistaiseksi tärkeimpänä näistä Katowicen osapuolikokous joulukuussa 2018.

Ilmastopimitusten raportointivelvoitteet ja -ohjeet edellyttävät, että ilmastorahoituksen kokonaismäärän lisäksi voidaan seurata sen kohdentumista eri tavoin. Myös ilmastorahoituksen vaikuttavuutta voidaan pitää seurattavana asiana, vaikka se ei ole toistaiseksi sisällynyt suoranaisesti ilmastopimitusten raportointivelvoitteisiin.

Ilmastotoimien vaikuttavuus kuuluu selkeästi sopimusten periaatteisiin, ja rahoituksen vaikuttavuutta on peräänkuulutettu useissa osapuolikokousten päätöksissä. Durbanin osapuolikokouksessa 2011 päätettiin (2/CP.17), että jokaisen teollisuusmaan tulee mahdollisuuksien mukaan raportoida, kuinka se pyrkii varmistamaan, että sen kehittyville maille tarjoamat voimavarat tukevat tuloksellisesti niiden tarpeita sekä ilmastomuutoksen hillinnän että siihen sopeutumisen osalta.

Kansainvälisessä raportoinnissa ilmastorahoituksen tuloksista on kerrottu varsin vähän

Suomi on raportoinut kaksivuotisraporteissaan ohjeiden mukaisesti taulukkomuodossa ilmastorahoitukseksi tilastoidut vuosittaiset maksatukset ja sen, miten ne ovat kohdistuneet 1) ilmastonmuutoksen hillintään, siihen sopeutumiseen ja samanaikaisesti kumpaankin, 2) monenkeskiseen ja kahdenväliseen yhteistyöhön, 3) eri rahoitusmuotoihin, 4) eri monenkeskisille organisaatioille sekä 5) valikoitujen kahdenvälisen interventioiden osalta maittain, alueittain ja toimialoittain. Raporttien mukaan yksityiseltä sektorilta mobilisoitua rahoitusta ei ole ollut mahdollista seurata ja raportoida muun muassa liikesalaisuuksien vuoksi. Sen sijaan on raportoitu yksityiselle sektorille suunnatusta tuesta. Raporteissa on esitetty yleistietoja vaihtelevasta määrästä valikoituja interventioita. Niiden tuloksista tai vaikutuksista on joitain poikkeuksia lukuun ottamatta kerrottu hyvin vähän tai ei lainkaan.

Suomi oli yhtenä allekirjoittajana vuonna 2015 Pariisissa 18 valtion ja EU:n yhteisessä raportointia koskevassa kannanotossa³⁵, joka korosti raportointia keinona edistää ilmastorahoituksen mahdollisimman vaikuttavaa käyttöä. Valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteon (2020)³⁶ mukaan tuloksellisuuden raportointia on tarkoitus kehittää: ”Hallitus huolehtii, että Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen määrästä ja kohdentamisesta tiedotetaan avoimesti ja mahdollisimman ajantasaisesti. Ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta raportoidaan.”

4.3 Kansallisissa raporteissa on esimerkkejä ilmastorahoituksesta

Ulkoministeriö antoi ensimmäisen kehityspolitiikan tulosraportin³⁷ eduskunnalle marraskuussa 2018. Raportissa on esitelty Suomen kehitysyhteistyön tuloksia vuosilta 2015–2018. Tuloksia on seurattu 11 indikaattorilla. Raportin mukaan kaikkia tavoitteita ei ole voitu mitata kootusti numeroin, minkä vuoksi raportti sisältää myös tapausesimerkkejä ja yksittäisten kumppaneiden tuloksia.

Tulosraportissa kerrotaan vuoden 2015 ilmastorahoituksen ja vuonna 2017 Suomen ja IFC:n perustamaan rahastoon tehtyjen finanssisijoitusten määrät. Ilmastorahoituksen tuloksina on raportoitu GEF:n ja GCF:n yhteenlasketut sekä GCF:n sopeutumishankkeiden ennakoitujen hyödynsaajamäärät määrittelemättömällä ajanjaksolla. Lisäksi raportissa mainitaan Finnfundin vuosina 2016 ja 2017 rahoitettaviksi valittujen hankkeiden ennakoitujen päästövähennykset sekä metsähankkeissa lisättyjen metsäalojen suuruus. Tulosraportissa on myös yleistietoja eräistä ilmastonmuutoksen hillintää tai siihen sopeutumista tukevista hankkeista tai ohjelmista.



Hallitus aikoo lisätä raportointia ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta



Ilmastotuloksia on raportoitu vain vähän

Raportissa on tarkasteltu silloisten kehitysyhteistyön ”tulokarttojen” perusteella myös sitä, miten eräät ilmastotoimet ovat edistäneet sukupuolten tasa-arvoa. Lisäksi on raportoitu eri kehitysyhteistyön instrumenteilla ”kestävän käytön” piiriin saatuja maapinta-aloja. Raportista ei saa kattavaa kuvaa Suomen ilmasto-rahaituksesta, kuten siinä käytetyistä rahoituskanavista, -instrumenteista ja -organisaatioista eikä niiden tuloksellisuudesta.

Ilmasto-rahaituksesta on esimerkkejä myös Suomen Agenda 2030 -maaraportissa (2020)³⁸. Siinä kerrotaan tuloksista, joita on saavutettu eteläisen ja itäisen Afrikan energia- ja ympäristökumppanuusohjelmassa (EEP) vuodesta 2010 lähtien.

4.4 Ulkoministeriö voisi viestiä ilmastotuloksista enemmänkin

Ulkoministeriön ilmasto-rahaitusta käsittelevää verkkosivua³⁹ on kehitetty vuonna 2020. Sivuston infografiikkaa on parannettu ja sivulle on lisätty linkit ilmastoyhteistyön esittelyvideoon sekä EEP-rahaston videoon, jossa kerrotaan Kenian liesihankkeesta ja sen tuloksista. Ministeriön maakohtaisilla verkkosivuilla⁴⁰ kerrotaan esimerkkejä yhteistyön tyypillisistä tuloksista ja hyödynsaajien määristä mutta ei toteutuneista ilmastotuloksista.

Myös ulkoministeriön uutisia, rahoituspäätöksiä ja rahoituskohteita esittelevillä verkkosivuilla on viestitty jonkin verran ilmasto-rahaitukseen liittyneistä tapahtumista. Esimerkiksi EEP-rahaston, vähiten kehittyneiden maiden rahaston (LDCF) ja Vihreän ilmasto-rahaston (GCF) rahoituspäätösten uutisoinneissa on kerrottu myös rahoituksen tuloksista, kuten arvioiduista kasvihuonekaasupäästövähennyksistä, mutta useimmiten on kerrottu vain tavoitteista.

Ministeriön verkkosivujen lisäksi ilmasto-rahaituksesta on tietoa myös rahoitusta kanavoivien organisaatioiden sekä yksittäisten hankkeiden omilla verkkosivuilla. Esimerkiksi Finnfundin, EEP-rahaston ja IFC-rahaston sivuilla kerrotaan jonkin verran hankkeiden ilmastohyödyistä ja muista arvioiduista vaikutuksista⁴¹. Myös kahdenvälisillä hankkeilla on omia verkkosivuja⁴². GCF:n rahoittamien hankkeiden ja rahastotason perustiedot sekä hankkeiden hakemuksissa arvioidut ilmastonmuutoksen hillintä- ja sopeutusvaikutukset löytyvät GCF:n sivuilta⁴³. Myös GEF:n hankesivuilla⁴⁴ ovat hankesuunnitelmat sekä päättyneiden hankkeiden tulokset, niiltä osin kuin loppuraportit on julkaistu.

4.5 Ilmasto-rahaituksen tuloksia on arvioitu ohuesti

Vuoden 2015 lopussa valmistui ulkoministeriön Kehitysevaluoinnin yksikön (EVA-11) teettämä ulkopuolinen selvitys, jossa arvioi-



Kehityspolitiikan tulosraportti ei anna kokonaiskuvaa ilmasto-rahaituksesta



Myös rahoituskumppanit viestivät tuloksistaan

tiin Suomen ilmatorahoituksen arvioitavuutta. Selvitysraportissa⁴⁵ kiinnitettiin huomiota siihen, ettei Suomella ollut selkeää ilmatorahoitusta koskevaa strategiaa eikä toimintaohjelmaa. Tästä syystä selvityksessä ehdotettiin, että tulospainotteisen arvioinnin sijaan tehtäisiin ”prosessipainotteinen formatiivinen” arviointi. Sillä olisi voitu tuottaa tietoa, joka olisi auttanut kohdentamaan varoja tehokkaammin eri rahoituskanaville sekä parantamaan ohjausta, valtavirtaistamista ja tulosten raportointia. Selvitysraportin mukaan tällainen arvioinnin olisi myös edesauttanut ilmatorahoitusta koskevan strategian laadintaa. EVA-11:n silloisen näkemyksen mukaan ilmatorahoitusta koskevaa arviointia ei olisi kannattanut tehdä, ellei rahoituksen arvioitavuutta olisi ensin parannettu kehittämällä ilmatorahoitustrategiaa tai ilmatorahoituksen seuranta- ja arviointijärjestelmää. Ilmatorahoituksen arviointia ei toteutettu, strategiaa ei laadittu eikä seuranta- ja arviointijärjestelmää kehitetty. Selvitysraporttia ei myöskään julkaistu.

Ilmatorahoitusta sivuavia arvioita on viime vuosina tehty jonkin verran ulkoministeriön teettämässä hanke- ja ohjelmakohtaisissa sekä laajemmissa arvioinnissa. Eräiden ilmatorahoituksen kannalta olennaisten kumppanimaiden maastrategioita ja -ohjelmia koskeneessa arvioinnissa (2016)⁴⁶ tarkasteltiin ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista maastrategioiden tavoitteissa, mutta tuloksia siinä arvioitiin hyvin niukasti.

Kahdeksaa maatalous-, maaseutukehitys- ja metsäsektorin kehityshanketta viidessä Afrikan maassa arvioineessa arvioinnissa (2019)⁴⁷ yleisesti kyseenalaistettiin hankkeiden vaikuttavuus ilmastohyötyjen osalta, mutta ei arvioitu niitä perusteellisesti.

Laosin kartoitus- ja metsähankkeiden arvioinnissa (2019)⁴⁸ arvioitiin metsähankkeen hiilen sidontaa ja sukupuolten tasa-arvon huomioon ottamista.

Monenkeskisen kehitysyhteistyön vaikuttamista koskeneessa arvioinnissa (2020)⁴⁹ ei arvioitu monenkeskisen ilmatorahoituksen tuloksellisuutta.

Vuonna 2020 julkaistiin myös ulkoministeriön teettämä arvioinnin Suomen tukemista luonnonvarahankkeista Sambiassa⁵⁰. Arvioinnin mukaan metsänhoidon kehittäminen oli todennäköisesti lisännyt metsien ilmastokestävyyttä sekä tulva- ja vesivarojen suojelua, mutta päätelmän perusteeksi ei esitetty vakuuttavaa tietoa. Tammikuussa 2021 julkaistussa arvioinnissa, joka koski Suomen tukea kumppanimaiden talouksien vahvistamiseksi, työpaikkojen luomiseksi ja toimeentulon parantamiseksi⁵¹, arvioitiin ohuesti myös Kenian ja Tansanian yhteistyön ilmastovaikuttavuutta.

Ulkoministeriön vuosittain päivitettävässä arvioinnin suunnitelmassa on varauduttu ilmatorahoitusta koskevaan arvioinnin vuosina 2022–2023. Arvioinnin ajoituksessa ja suunnittelussa on tarkoitus ottaa huomioon tämän tarkastuksen tulokset.⁵²



Ilmastoasioita on käsitelty, mutta tuloksia ei ole todennettu

5 Onko ulkoministeriö organisoanut ilmatorahoituksen ohjauksen tarkoituksenmukaisesti?

Suomen kansainvälisen ilmatorahoituksen ohjaus on osa ulkoministeriön kehitysyhteistyön ohjausjärjestelmää, joka toimii hajautetusti useissa toimintayksiköissä. Ohjaus on organisoitu pääosin selkeästi ja toimivasti. Kehitysyhteistyön laaturyhmällä on keskeinen tehtävä kehitysyhteistyön laadunvarmistuksessa, jota myös toimialaneuvonantajat tukevat pyydettyä. Näiden roolia esimerkiksi ilmatorahoituksen tilastoinnin laadunvarmistuksessa olisi tarvetta vahvistaa.

Erityisesti finanssisijoitusten ja Finnfundin kautta toteutettu ilmatorahoitus ja muu kehitysrahoitus on kasvanut viime vuosina merkittävästi, eivätkä ministeriön henkilöstövoimavarat ole kaikilta osin kehittyneet vastaavasti. Tämä on riski laadukkaaseen ohjaukseen näkökulmasta. Tehtävät ja voimavarat tulisi tasapainottaa paremmin.

Kehitystyön toimintatapoja uudistavassa KeTTU-hankkeessa on laadittu temaattisen verkostojohtamisen malli, jota on yhtä aikaa sekä toteutettu että kehitetty. Ministeriön ilmasto- ja luonnonvarat -painopisteen teemajohtajana toimivalla ilmastosuurlähettiläällä, ilmastotiimillä ja kaikkia ministeriön osastoja ja palveluyksiköitä edustavalla ilmastoverkostolla voisi jatkossa olla aiempaa merkittävämpi rooli myös ilmatorahoituksen suunnittelun, koordinaation ja seurannan vahvistamisessa.

5.1 Ilmatorahoituksen ohjaus toimii hajautetusti

Ulkoministeriöllä ei ole kansainvälisen ilmatorahoituksen ohjaukseen erillistä organisaatiota tai ohjausjärjestelmää, ellei sellaiseksi katsota Vihreän ilmatorahaston (GCF) ja osittain Maailmanlaajuisen ympäristörahaston (GEF) kautta toteutettavan ilmatorahoituksen ohjausta sekä ilmatorahoituksen kansainväli-



Ulkoministeriö ei ohjaa ilmatorahoitusta koordinoitusti

sen raportoinnin koordinoitua. Nämä tehtävät ovat ministeriön Kehityspoliittisen osaston (KEO) Kestävän kehityksen ja ilmasto-
politiikan yksikön (KEO-90) vastuulla. Sillä on kuitenkin myös
useita muita tehtäviä.

Ministeriön kehityspoliittikan yksikkö (KEO-10) vastaa muun
muassa kehityspoliittikan ohjeiden vaikuttavuuden sekä tulosoh-
jauksen ja -seurannan kehittämistä ja tulosraportoinnin koor-
dinaatiosta. Muilta osin ilmastorahoituksen ohjauksessa ja toteu-
tuksessa keskeisiä ovat ministeriön työjärjestyksen mukaisesti
kansalaisyhteiskuntayksikkö (KEO-30), kehitysrahoituksen ja
yksityisen sektorin yksikkö (KEO-50) ja sekä alueosastojen kehi-
tysyhteistyöstä vastaavat yksiköt ja tiimit. Ilmastoasioissa näitä
tukevat pyydettyä KEO:n toimialapolitiikan yksikön (KEO-20)
eri toimialojen ja läpileikkaaviin tavoitteiden neuvonantajat, eri-
tyisesti ympäristö- ja ilmastoneuvonantaja. Kehitysyhteistyön hal-
linto- ja oikeusyksikkö (KEO-80) suunnittelee ja seuraa ilmasto-
rahoitusta osana toiminnan ja talouden suunnittelua (TTS, TAE).
Ilmastorahoituksen tilastointia ja raportointia tukee eräiltä osin
myös yksikön kahden hengen tilastotiimi.

Maakohtaisen ja tietyiltä osin monenkeskisen ilmastorahoit-
uksen ohjauksessa merkittävä rooli on myös Suomen ulkomaan-
edustustoilla. Ilmastopöytäkirjojen alaisille rahastoille, kuten GEF
ja GCF, ei tällaisia ”pääkaupunkiedustustoja” Suomella kuitenkaan
ole.

Ulkoministeriön viestintäosaston Kestävän kehityksen ja kau-
pan viestinnän yksikkö (VIE-30) vastaa viestinnän strategisesta
suunnittelusta, kehittämisestä ja koordinoinnista yhteistyössä
osastojen ja edustustojen kanssa. Lisäksi ministeriön kehitysevalu-
oinnin yksiköllä (EVA-11) ja sisäisen tarkastuksen yksiköllä (STY)
voisi olla rooli ilmastorahoituksen tuloksellisuuden kehittämisessä,
mutta toistaiseksi niiden teettämistä arvioinneissa ja tarkastuk-
sissa ei ole kiinnitetty merkittävästi huomiota ilmastorahoituksen
tuloksellisuuteen.

Kehitysyhteistyön laaturyhmällä voisi olla vahvempi ote ilmastorahoituksen laadunvarmennuksessa

Ulkoministeriön työjärjestyksen mukaisesti ”kehitysyhteistyön
laaturyhmällä” on keskeinen tehtävä kehitysyhteistyön laadunvar-
mistuksessa: se käsittelee tietyiltä osin kehitysyhteistyön rahoitus-
ta koskevat suunnitelmat ennen rahoituspäätöksiä. Sen kokouk-
sissa käsiteltäviin rahoitusesityksiin vaaditaan lausunto ainakin
yhdelta KEO-20:n toimialaneuvonantajalta. Ministeriön tarkoi-
tuksena on kehittää laaturyhmän toimintaa siten, että jatkossa se
osallistuisi jo aiemmassa vaiheessa päätösten valmistelun laadun-
varmennukseen.

Ministeriön laaturyhmätyöskentelyä koskevan ohjeen liitteenä on hanke-esityspohja, joka ohjaa esittelijää analysoimaan hankkeen vaikutuksia muun muassa sukupuolten tasa-arvoon, ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen sekä perustelemaan mahdolliset OECD/DAC:n Rio-markkereihin perustuvat tilastoinnit, kuten rahoituksen ilmasto-osuudet. Tällaisen analyysin ja perustelujen onnistuminen riippuu ainakin esittelijän omasta asiantuntemuksesta, käytettävissä olevasta hankevalmisteluaineistosta ja neuvonantajatuesta. KEO-20 voi antaa neuvonantajatukea vain esittelijän pyynnöstä. Tieto vireillä olevasta asiasta ei aina kulje neuvonantajien välillä. Laaturyhmäohjeessa ei ole suoranaisesti määritelty ryhmän tehtäväksi varmentaa ilmastorahoituksen raportointiin tarvittavia tilastotietoja. Sekä laaturyhmällä että neuvonantajilla on lausuntomenettelyssä siihen kuitenkin mahdollisuus. Ilmastorahoituksen tilastoinnissa havaittujen ongelmien perusteella (luku 2.3) näyttää, että tätä mahdollisuutta ei ole hyödynnetty riittävästi.



Neuvonantajat saavat osallistua päätösten valmisteluun vain pyydettyäessä

5.2 Organisaatio ja prosessit ovat selkeät, mutta voimavarat niukat

Ulkoministeriöllä on kahdenvälisen kehitysyhteistyön strategiseen ja operatiiviseen suunnitteluun, seurantaan ja arviointiin vakiintunut ja selkeä organisaatio, perusteellinen tulosohjauksen ohjeistus ja prosessit⁵³. Eräiden viimeaikaisten uudistusten ja uusien instrumenttien vuoksi erityisesti monenkeskisen yhteistyön ja finanssisijoitusten ohjaus hakee eräiltä osin vielä muotoaan.

Vuonna 2018 eteläisen ja itäisen Afrikan energia- ja ympäristökumppanuusohjelma (EEP Africa) organisointiin uudelleen usean rahoittajan yhteiseksi rahastoksi (EEP Africa Trust Fund), jota hallinnoi Pohjoismainen kehitysrahasto (NDF). Ulkoministeriö ohjaa rahastoa sekä suoraan ohjausryhmässä ja investointikomiteassa (ALI-30) että välillisesti NDF:n johtokuntatyöskentelyssä (KEO-50). Ulkoministeriö on perustellut muutosta sillä, että ministeriön hallinnollinen taakka pieneni merkittävästi. Lisäksi saatiin aikaan pysyvämpi hallinnollinen järjestely sekä käyttöön NDF:n rahoitusinstrumentit ja kokemus ilmastohankkeiden rahoituksesta. NDF vastaa normaalien hallintokäytäntöjensä sekä rahaston linjausten mukaisesti rahaston johtamisesta, hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta.

Järjestelyä voidaan pitää toimivana, mutta sillä on hintansa: NDF:n hallintokuluihin on korvamerkitty 5 prosenttia rahoituksesta. Lisäksi 25 prosenttia rahoituksesta on varattu ”toteutuskuuluihin”, joita aiheutuu NDF:n kilpailuttamalle tukikonsultille. Nykyistä konsulttia (KPMG) on pidetty vahvana prosessi- ja hankehallinnassa. Sillä ei kuitenkaan ole tarvittavaa uusiutuvan energian osaamista, jonka hankinnasta aiheutuu kuluja. NDF on tekemässä sisäistä selvitystä toteutusmallin kustannustehokkuudesta. Selvityksen on tarkoitus valmistua vuoden 2021 ensimmäisen neljänneksen aikana ja sen perusteella tehtävillä ratkaisulla on todennäköisesti mahdollista parantaa rahaston hallinnon tehokkuutta.



EEP-rahaston hallinnon kustannustehokkuutta selvitetään

Ulkoministeriön vaikuttaminen ilmastositimusten alaisissa rahastoissa on organisoitu tehokkaasti

Ulkoministeriön monenkeskisen kehitysyhteistyön organisointi ja uudet vaikuttamisen menettelytavat antavat hyvät edellytykset monenkeskisen ilmastorahoituksen tuloksekkaalle ohjaukselle. Monenkeskisen kehitysyhteistyön ja sen osana monenkeskisen ilmastorahoituksen strateginen ohjaus on viime vuosina hakenut suuntaansa, kun ministeriössä on toteutettu monivaiheisia muutoksia, viimeksi keväällä 2020. Uusien vaikuttamisasiakirjojen käyttö hakee osin vielä muotoaan, minkä vuoksi strategisen ohjauksen toimivuudesta ei vielä ole kovin paljon näyttöä. Monenkeskisen yhteistyön hallinto on hajautettu ministeriössä useaan yksikköön. Kehitysyhteistyön toimintatapauudistuksen yhteydessä monenkeskiselle kehitysyhteistyölle on kuitenkin määritelty yhteiset hallinnolliset prosessit.

Ministeriön sisäinen ohjausjärjestelmä ilmastositimusten alaisten rahastojen, GEF:n ja GCF:n, suuntaan on toimiva ja tarkoituksenmukaisesti järjestetty. Suomi osallistuu rahastojen johtokuntatyöskentelyyn äänestysryhmiensä kautta, ja kumppanuutta muiden johtokuntajäsenten kanssa hyödynnetään voimavarojen käytön optimoimiseksi. Suomen vetäessä äänestysryhmää ulkoministeriö luonnostelee ryhmän kannanotot johtokuntakokouksiin. Toisen maan ollessa vetovastuussa Suomi osallistuu kommentoimalla luonnoksia eikä ajankäytön tehostamiseksi laadi omia erillisiä kantoja. Ministeriössä on sekä GEF:lle että GCF:lle vastuuvirkamiehet, joiden työnkuvaan kuuluu rahastojen seuranta, johtokuntatyöhön osallistuminen ja muu kommunikointi. Lisäksi on nimetty viralliset johtokuntaedustajat.

Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö vastaa suuresta osasta kasvavaa ilmatorahoitusta

Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö (KEO-50) vastaa ulkoministeriössä korkotuki- ja PIF-rahoituksen kokonaiskoordinaatiosta, missä se käyttää hallinnollisena tukena puitesopimuskonsultteja. Puitesopimusjärjestelyjä on tarkoitus kehittää edelleen hallinnon tehostamiseksi. Instrumenttien hallintoon osallistuu monia muitakin toimijoita sekä ministeriön sisällä että ulkopuolella. Vaikka organisaatio on mutkikas, yhteistyöjärjestelyt vaikuttavat toimivilta.

KEO-50 on päävastuussa myös kehityspoliittisten finanssisijoitusten ohjauksesta. Finanssisijoitukset tulivat yksikön hallinnoitaviksi nopealla aikataululla, talousarviointiprosessissa oli alussa paljon viiveitä ja eräät vastuut olivat epäselviä. Myös ohjeistus oli puutteellista⁵⁴. Sittenmin organisaatio ja prosessit ovat selkiytyneet. Ministeriöön perustettu ”investointityöryhmä” osallistuu jossain määrin rahoituskohteiden valintaan, valmisteluun ja seurantaan.

IFC-rahaston ohjaus toteutuu toisaalta johtokuntatyöskentelyn, toisaalta rahaston edistymisraporttien seurannan, puoli-vuosikeskustelujen sekä epävirallisten konsultaatioiden avulla. Rahaston suoran ohjauksen dokumentointi on toistaiseksi ollut hyvin niukkaa, minkä vuoksi ohjauksen seuranta on vaikeaa. Rahasto toimii IFC:n normaalin organisaation ja hallintokäytäntöjen puitteissa. Niitä on kuvattu ja arvioitu ulkoministeriön sisäisessä tarkastuksessa vuonna 2019⁵⁵. Sen mukaan IFC:llä on selkeä organisaatorakenne, vahva hallintomalli ja -kapasiteetti, riittävät hankehallintaan liittyvät ohjeet ja tietojärjestelmät sekä asianmukaiset riskienhallintamenettelyt. Rahastolla on oma erillinen talousseuranta- ja tiedonhallintajärjestelynsä. Rahastosopimuksessa on sovittu IFC:n hallintokuluiksi kokonaisuutena 8,5 prosenttia rahaston suuruudesta.

Finnfundin kautta tapahtuvan ilmatorahoituksen ohjaukselle ulkoministeriöllä on vakiintuneet järjestelyt Finnfundin yhtiökouksissa, hallintoneuvostossa ja johtokunnassa. Nämä ohjaustoiminnot on eriytetty selkeästi ministeriön organisaatiossa.

Tehtävät ja voimavarat eivät ole kaikilta osin tasapainossa

Useissa tarkastuksen aikana ministeriön edustajien kanssa käydyissä keskusteluissa, samoin kuin eräissä ministeriön viime vuosina teettämässä evaluaatioissa, tarkastuksissa ja maastrategioiden tulospöörteissa, nousi esiin ministeriön kehitysyhteistyöhenkilöstön riittävyteen, pätevyteen ja toimintayksiköiden väliseen

yhteistyöhön liittyviä haasteita ja kehittämistarpeita. Ilmastorahoituksen ohjaus toimii osin hyvin niukalla henkilöstöllä, vaikka sitä on viime aikoina jonkin verran vahvistettu ja optimoitu. Esimerkiksi KEO-90:n ilmastotiimi on ajoittain toiminut vajaalla henkilöstöllä. Tilanne on tällä hetkellä parempi, kun yksikössä erityisesti ilmastokysymyksiä hoitaa ilmastosuurlähettiläs ja neljä muuta henkilöä, joista yksi on syksyllä 2020 aloittanut kehityspolitiikan neuvonantaja. Voimavarat riittävät kohtalaisen hyvin rahastojen johtokuntatyöskentelyyn, mutta ei kokousten välillä tapahtuvaan työryhmätyöhön.

Vaikka erityisesti yksityisen sektorin instrumentit ja finanssijoitusmäärärahat ovat kasvaneet, KEO-50:n henkilöstöä ei ole lisätty vastaavasti. Riskinä on, että kun rahoituksen seurantavastuu kasvaa, voi yksikön muiden tehtävien hoitoon jäädä aiempaa vähemmän voimavaroja. Myös ministeriön sisäisen tarkastuksen (2019)⁵⁶ mukaan yksikkö on toiminut varsin pienillä voimavaroilla, jotka eivät uusien PIF-hankkeiden käynnistyessä tule olemaan riittävät. Sisäiset tarkastajat suosittelevat, että ministeriö määritteli tarvittavat toimet ja tavoitteet, arvioisi voimavaratarpeet realistisesti, ja sen pohjalta varmistaisi niiden riittävyyden. Suunniteltu puitesopimusjärjestelyjen kehittäminen on välttämätön mutta tuskin riittävä keino varmistaa laadukas ohjaus.

Monenkeskisen kehitysyhteistyön evaluaatioissa (2020)⁵⁷ todettiin, että ministeriön monenkeskisen kehitysyhteistyön hallinnosta vastaavan henkilöstön suorituskyky on varsin kovilla. Raportissa suositeltiin voimavarojen lisäämistä tärkeimmille toiminta-alueille sekä monenkeskisen kehitysyhteistyön tavoitteiden priorisointia edelleen.

Eräät ministeriön toimintayksiköt ovat raportoineet tarpeista selkiyttää kehitysyhteistyöhenkilöstön pätevyyskriteereitä sekä lisätä alueyksiköiden ja toimialaneuvonantajien yhteistyötä⁵⁸.

5.3 Kehitysyhteistyön toimintatapauudistus tukee myös ilmastorahoituksen ohjausta

Ulkoministeriö käynnisti joulukuussa 2016 kehitysyhteistyön toimintatapauudistushankkeen (KeTTU) vastaamaan Suomen kehitysyhteistyön laadullisiin ja hallinnollisiin pulmiin, joita oli havaittu evaluaatioissa ja tarkastuksissa. Hanke käynnistyi helmikuussa 2017 esikartoituksella. Sen pohjalta kehittämiskohteiksi määriteltiin kolme kokonaisuutta: 1) johtaminen, 2) rakenne, prosessit ja järjestelmät sekä 3) henkilöstö. Kehityspolitiikan tulosjohtamisen uudistuksista esimerkkejä ovat edellä mainitut kehityspolitiikan



Voimavarojen niukkuus on laaturiski

tuloskartat ja -indikaattorit, eri kehitysyhteistyöinstrumenttien tulosjohtamisen kytkentä niihin, uudet maastrategia- ja -ohjelmaohjeet, uudet monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelmat ja eri kehitysyhteistyöprosessien yhtenäinen määrittely. Hankkeessa uudistetaan myös kehitysyhteistyön laadun- ja riskienhallintaa, ohjeistoja ja koulutusta. Lisäksi vahvistetaan kehityspolitiikan toimeenpanon temaattista verkostojohtamista. Myös kehitysyhteistyön henkilöstövoimavarojen ohjausta on tarkoitus uudistaa, mutta se on edennyttä uudistuksen muita osa-alueita hitaammin.

Ilmastorahoitus voisi olla vahvemmin osana ilmastoteemajohtamista

KeTTU-hankkeessa laaditaan, otetaan käyttöön ja resursoidaan temaattisen johtamisen malli. Temaattista johtamista on tarkoitus tukea temaattisilla verkostoilla ja sähköisillä järjestelmillä. Yksi johdettavista teemoista on ilmasto ja luonnonvarat.

Ulkoministeriöön perustettiin keuhällä 2019 epävirallinen ilmastoverkosto, jossa kaikki ministeriön osastot ja palveluyksiköt ovat edustettuina. Se laati ensi töikseen ensimmäisen ilmastoulkopolitiikan toimintaohjelman (2019). Ohjelman tavoitteina on muun muassa, että ilmastorahoitus saadaan vakaalle kasvu-uralle ja rahoitukseen otetaan strategisempi osatekijöitä kokoava ote. Verkosto seuraa toimintaohjelman toteutusta ja päivittää sitä tarpeen mukaan. Toimintaohjelman ja verkoston avulla on tarkoitus valtavirtaistaa ilmastomuutos järjestelmällisesti kaikkeen ministeriön toimintaan.

Osana toimintatapauudistusta kullekin kehityspolitiikan neljästä painopisteestä on nimetty teemajohtaja. Tavoitteena on temaattisen ohjauksen vahvistaminen ja organisaatorajat ylittävän yhteistyön lisääminen. Konseptia on samanaikaisesti sekä kehitetty että toimeenpantu syksystä 2018 lähtien. Teemajohtajat vastaavat teemansa kokonaisuuden strategisesta ohjauksesta. Tarkempiin tehtäviin sisältyy esimerkiksi:

- koordinoita ja sovittaa yhteen vastuuteeman kokonaisuutta esimerkiksi antamalla näkemyksiä osastojen suunnittelutavoitteisiin sekä TTS-prosessissa asetettujen kehitysyhteistyön rahoituksen ja tulostavoitteiden strategisiin painotuksiin
- tukea osastojen tekemää työtä teeman kokonaistavoitteiden seurannan ja tuloraportoinnin kehittämiseksi.

Ilmastoteemajohtajan tehtävä oli täyttämättä kesästä 2019 toukokuuhun 2020, jolloin uusi johtaja (ilmastosuurlähettiläs) aloitti tehtävässä. Tehtävään kuuluu muun muassa osallistua kansainvälisen ilmastorahoituksen ja ilmastomuutoksen huomioivan kehityspolitiikan johtamiseen, esimerkiksi GCF:n johtokuntatyöhön.

Ulkoministeriö teetti touko-kesäkuussa 2020 teemajohtajakonseptista arvioinnin. Sen tulokset osoittivat, että konsepti koettiin tärkeäksi sekä ministeriössä että sen ulkopuolella. Sen todettiin onnistuneen edistämään verkostoitumista ja teemojen näkyvyyttä mutta ei vielä merkittävästi teemojen strategista ohjausta, seuranta, tulosraportointia eikä osaamista. Teemajohtaminen ei ollut vahvistanut tulosohtajaa eikä rahoituksen koordinoitua merkittävästi. Haasteiksi tunnistettiin muun muassa epäselvyydet teemojen strategisissa tavoitteissa sekä teemajohtajien työnkuvassa ja toimivallassa.

Ministeriö kehittää teemajohtamista arvioinnin pohjalta. Kehityspoliittisen osaston johdon esityksen mukaan teemajohtajan tehtävät säilyvät tiettyjen temaattisten suurlähettiläiden, kuten ilmastosuurlähettilään tehtävissä. Lähettiläs jatkaa kehityspoliittikan ilmasto- ja luonnonvarat -painopisteen teemajohtajana. Teemajohtajien perustehtäviin kuuluu edelleen koordinoitua tiedolla johtamista, kuten painopisteen panosten ja tulosten analysointia toiminta- ja taloussuunnittelussa. Temaattinen verkostojohtaminen näyttäisi antavan mahdollisuuksia vahvistaa myös ilmastorahoituksen suunnittelua, koordinoitua ja tulosseuranta entistä tehokkaammin.



Teemajohtaminen tuo mahdollisuuksia myös ilmastorahoitukselle

Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia niihin liittyy.

Tarkastuksen tarkoitus ja tavoite

Tarkastuksen tarkoituksena oli selvittää, antaako Suomen valtion kansainvälisen ilmatorahoituksen ohjaus hyvät edellytykset toiminnan tuloksellisuuden varmistamiseksi. Tavoitteena on tukea ilmatorahoituksen ohjauksen edelleen kehittämistä ja sitä kautta ilmatorahoituksen tuloksellisuutta ja läpinäkyvyyttä. Tarkastusvirasto voi hyödyntää tarkastuksen tuloksia myös tarkastusvirastojen kansainvälisen organisaation (INTOSAI) ympäristötarkastuksen työryhmän (WGEA) toiminnassa.

Tarkastuksen kohde

Tarkastuksen kohde oli ulkoministeriön hallinnoima Suomen valtion kansainvälinen ilmatorahointi vuosina 2017–2019 sekä ilmatorahoituksen ohjauksen viimeaikainen kehitys ja nykytila. Suomen ilmatorahoituksella tarkoitetaan tässä Suomen valtion julkisesti rahoittamaa kehitysyhteistyötä (valtion talousarvion pääluokka 24, momentit 24.30.66, 24.30.88 ja 24.30.89), jonka maksatukset on raportoitu tai tullaan raportoimaan kokonaan tai osittain YK:n ilmastopuitesopimuksen ja Pariisin ilmastopöytäkirjan tarkoitettuna rahoituksena kehittyville maille.

Ulkoministeriö on toteuttanut ilmatorahoitusta yhteistyössä useiden muiden suomalaisten ja kansainvälisten organisaatioiden kanssa lähes kaikilla kehitysyhteistyön rahoituskanavilla, -muodoilla ja -instrumenteilla. Tarkastus toteutettiin niistä valitun otoksen perusteella. Tarkastus kohdistettiin erityisesti seuraaviin rahoitusmuotoihin ja -instrumentteihin: 1) kahdenvälinen ja alueellinen kehitysyhteistyö, 2) korkotukiluotot, 3) investointituki kehitysmaille (PIF), 4) kehityspoliittiset finanssisijoitukset, 5) muu Finnfundin toteuttama ilmatorahointi ja 6) ilmastopöytäkirjan alaiset monenkeskiset rahastot. Tarkastuksessa ei käsitelty paikallisen yhteistyön määrärahan (PYM), institutionaalisen kehitysyhteistyön instrumentin (IKI), Finnpartnershipin, kansalaisjärjestötuen, monenkeskisten kehityspankkien, Pohjoismaiden ympäristörahoitusyhtiön (NEFCO) ja YK:n järjestöjen kautta toteutettua ilmatorahointia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausunto ulkoministeriöltä, joka antoi lausunnon. Lausunnossa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunto ja siitä tehty yhteenvedo löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

Tarkastuksen kysymykset ja kriteerit

Tarkastus oli järjestelmäsuuntautunut tuloksellisuustarkastus. Tulossuuntautunutta tarkastusta ei pidetty tarkoituksenmukaisena eikä mahdollisena, koska ilmastorahoituksen ”tuloksellisuusketju”⁵⁹ ulottuu lukuisten rahoitusta kanavoivien ja toteuttavien organisaatioiden tuhansiin yksittäisiin hankkeisiin sekä niiden tuloksiin ja vaikutuksiin. Tarkastuksen lähtökohtana oli, että tuloksellisen ilmastorahoituksen yksi merkittävä edellytys on toimiva ohjausjärjestelmä.

Tarkastuksen suunnittelussa käytettiin apuna julkisen sektorin organisaatioiden laadunarvioinnin viitekehystä (Common Assessment Framework, CAF)⁶⁰. Analyysin jäsentämisessä hyödynnettiin ohjeellisesti niitä CAF-arviointialueita, jotka koskevat organisaation toivotut tulokset mahdollistavia toimintatapoja: 1) strateginen ja operatiivinen suunnittelu, 2) organisointi ja johtaminen, 3) henkilöstövoimavarat sekä 4) seuranta, arviointi, raportointi ja viestintä. Lisäksi kiinnitettiin huomiota CAFin mukaisiin keskeisiin suorituskykytuloksiin eli siihen, mitä vaikuttavia tuloksia organisaatio saavuttaa työllään. Tässä keskityttiin ilmastorahoituksen ilmasto- ja tasa-arvotuloksiin.

Tarkastuksen tiedonmuodostusta ohjasi pääosin kuusi tarkastuskysymystä:

Tarkastuskysymys 1: Onko ulkoministeriö suunnitellut ilmastorahoitusta tavoitteellisesti ja läpinäkyvästi?

Kriteeri: Ilmastorahoituksen ohjaus on perustunut avoimeen ja läpinäkyvään strategiaan ja operatiiviseen suunnitteluun, joka on ollut tavoitteellista, perusteltua ja tähdännyt toiminnan tuloksellisuuteen.

Tarkastuskysymys 2: Onko ulkoministeriö tilastoinut ilmastorahoitusta tarkoituksenmukaisesti ja luotettavasti?

Kriteeri: Ilmastorahoituksen seurantaan, arviointiin ja raportointiin tarvittava olennainen (tilasto)tieto on tallennettu kohtuullisen luotettavasti ja se on käyttäjien saatavilla ministeriön tietojärjestelmistä.

Tarkastuskysymys 3: Onko ulkoministeriön saatavilla tietoa ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta?

Kriteeri: Ilmastorahoitusta koskevia kohdentamispäätöksiä tekevien sekä rahoitusta kanavoivien organisaatioiden tuottama tuloksellisuustieto on sisällöltään ja laadultaan sellaista, että ilmastorahoituksen tuloksellisuuden seuranta, arviointi ja raportointi sekä rahoitusvaihtoehtojen vertailu on sen perusteella mahdollista.

Tarkastuskysymys 4: Onko ilmastorahoitus ollut saatavilla olevan tiedon perusteella tuloksellista?

Kriteeri: Saatavilla olevan tiedon perusteella ilmastorahoitus on toteuttanut olennaisia ilmasopimusten tavoitteita ja periaatteita, hallituksen ja ulkoministeriön linjauksia sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteita.

Tarkastuskysymys 5: Onko ulkoministeriö hyödyntänyt tulostietoa ilmastorahoituksen ohjauksessa tarkoituksenmukaisesti?

Kriteeri: Ulkoministeriö on käyttänyt toiminnan tuloksellisuutta yhtenä keskeisenä kriteerinä ilmastorahoituksen suunnittelussa ja päätöksenteossa, seurannassa, arvioinnissa, raportoinnissa ja viestinnässä.

Tarkastuskysymys 6: Onko ulkoministeriö organisoinut ilmastorahoituksen ohjauksen tarkoituksenmukaisesti?

Kriteeri: Ulkoministeriön organisaatio, voimavarat, johtamisjärjestelyt ja koordinaatio ovat ilmastorahoituksen ohjauksen kannalta toimivia ja tukevat toiminnan tuloksellisuutta.

Ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston apulaisosastopäällikkö (KEO-01), kestävän kehityksen ja ilmastopolitiikan yksikkö (KEO-90) ja kehitysevaluoinnin yksikkö (EVA-11) sekä ympäristöministeriön (ympäristönsuojeluosasto/ilmasto) edustajat saivat tarkastuksen suunnitelman luonnoksen kommentoitavakseen. KEO-90 kommentoi kirjallisesti luonnosta ja kommentit otettiin huomioon tarkastuksen suunnitelman viimeistelyssä.

Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastuksen asiakirja-aineisto koostui pääasiassa ulkoministeriön ja muiden ilmastorahoitusta kanavoivien ja käyttävien organisaatioiden tuottamista ilmastorahoitusta koskevista suunnittelu-, päätöksenteko-, seuranta-, arviointi-, tilasto-, raportointi- ja viestintäaineistoista. Analyysiä varten ministeriöltä saatua tilastotietoa korjattiin ilmeisten epätarkkuuksien vähentämiseksi. Ministeriön kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmään (AHA-KYT) tutustuttiin ministeriön etäyhteyksin järjestämässä esittelyssä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin strategisen ja operatiivisen suunnittelun osalta huomiota erityisesti seuraaviin ilmastorahoitusta koskeviin suunnitelmiin ja suunnitteluprosesseihin: 1) hallitusohjelma, 2) valtioneuvoston kehityspoliittinen selonteko (2016), 3) ilmastoulkopolitiikan toimintaohjelma (2019), 4) valtioneuvoston Afrikka-strategia (2021), 5) maastrategiat ja ohjelmat (2016-2019) sekä niiden tulosraportit, 6) korkotukiluottoja koskevat linjaukset, 7) investointituki kehitysmaille (PIF) -instrumenttia koskevat linjaukset, 8) kehityspoliittinen investointisuunnitelma (2019), 9) ilmastosopimuksen alaisia rahastoja koskevat vaikuttamissuunnitelmat, neuvottelumandaatit ja rahoitusesitykset, 10) UM:n eräiden rahoituskumppanien kanssa tekemät sopimukset sekä niiden raportit, 11) UM:n Finnfundia koskevat omistajaohjausasiakirjat sekä 12) tarkasteltujen esimerkkihankkeiden suunnitelmat.

Tarkastuksessa tarkastettiin yksittäisiä ilmastorahoitusinterventioita hankesuunnitelmien sekä seuranta- ja arviointiraporttien perusteella esimerkkihankkeiksi valittujen kahden hallitustenvälisen lahja-apuhankkeen, kolmen korkotukiluottohankkeen sekä kolmen IFC-rahaston hankkeen osalta. Finnfundin ja Afrikan EEP-rahaston esimerkkihankkeiden tavoitteista ja tuloksista tehtiin havaintoja suppeampien verkkosivuaineistojen perusteella. Ilmastosopimusten alaisten rahastojen yksittäisten hankkeiden tavoitteita ja tuloksia ei tarkasteltu. Minkään hankkeiden tuloksia tai vaikutuksia ei tarkastuksessa todennettu kenttätutkimuksiin.

Aineistona käytettiin lisäksi tarkastelluista rahoitusinstrumenteista vastuussa olevilta ulkoministeriön toimintayksiköiltä saatuja kommentteja tarkastusmuistiolounnoksiin ja niiden pohjalta etäyhteyksin käytyjen keskustelujen tuloksia. Lisäksi muuta tietoa saatiin ulkoministeriöltä, Finnfundilta ja Pohjoismaiselta kehitysrahastolta (NDF) sähköpostitse ja etäpalaverien.

Aineiston analyysimenetelminä olivat asiakirjojen ja keskusteluaineiston laadullinen sisällön analyysi. Sisällönanalyysia tehtiin sekä deduktiivisesti, eli tiettyjä teemoja ja asiakokonaisuuksia aineistosta etsien, että induktiivisesti, eli aineistolähtöisesti ilman ennalta määrättyjä kategorioita.

Ulkoministeriön kanssa järjestettiin alustavan tarkastuskertomusluonnoksen pohjalta 23.3.2021 virtuaalisesti seminaari, jossa esiteltiin tarkastuksen alustavia tuloksia ja keskusteltiin niistä. Ministeriöstä osallistui 48 henkilöä ja tarkastusvirastosta 4.

Tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus toteutettiin kokonaisuudessaan 6.4.2020–28.5.2021. Kertomuksessa on huomioitu tarkastuskohteessa ja -aineistossa 1.4.2021 asti tapahtuneet olennaiset muutokset.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen tekivät johtava tuloksellisuustarkastaja Pekka Salminen ja ylitarkastaja Karoliina Pilli-Sihvola. Tarkastuksessa avustivat lisäksi ylitarkastaja Kimmo Metsä ja Turun yliopiston korkeakouluharjoittelija Kira Heikelä. Tarkastuksen vastaavana johtajana toimi johtaja Heli Mikkeli ja projektipäällikkönä sekä esittelijänä Pekka Salminen.

Tarkastuksen tuloksiin liittyvät rajoitukset ja varaukset

Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimintaympäristö ja ohjausjärjestelmä ovat jatkuvassa muutoksessa, minkä vuoksi tarkastuksessa käytetty aineisto ei ollut kaikilta osin välttämättä ajan tasalla tarkastuksen loppuun asti. Tarkastellun rahoituksen ajallisen rajauksen (2017–2019) ja tilastoaineiston rajoitusten vuoksi tarkastuksessa ei ollut mahdollista analysoida pitempiä kehitystrendejä eikä ottaa huomioon kyseisen ajanjakson jälkeen tehtyjä ilmastorahoituspäätöksiä. Tarkastus ei kattanut kaikkia ilmastorahoituksessa käytettäviä rahoitusinstrumentteja eikä kaikkia rahoitusta kanavoivia organisaatioita, ja interventioesimerkkejä tarkasteltiin suppeasti. Näin ollen on mahdollista, että johtopäätökset eivät kaikilta osin päde kaikkiin rahoitusinstrumentteihin eikä -organisaatioihin. Interventiokohtaisiin havaintoihin ja päätelmiin tulee suhtautua vain havainnollistavina esimerkkeinä, joiden perusteella ei voi tehdä laajoja yleistyksiä.

Viitteet

- 1 https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1994/19940061/19940061_2
- 2 <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2016/20160076>
- 3 Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.
- 4 Osallistava ja osaava Suomi – Sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. s. 62.
- 5 Suomen kehityspolitiikka. Yksi maailma, yhteinen tulevaisuus – kohti kestävää kehitystä. Valtioneuvoston selonteko 4.2.2016. VNS 1/2016 vp.
- 6 Suomen Afrikka-strategia: Kohti vahvempaa poliittista ja taloudellista kumppanuutta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:19.
- 7 Ilmastoulkopolitiikan toimintaohjelma. Luonnos 14.10.2019. UM. s. 4.
- 8 Theories of Change and Aggregate Indicators for Finland’s Development Policy 2020. Ministry for Foreign Affairs of Finland. 01.03.2020.
- 9 OECD DAC Rio Markers for Climate. Handbook. Päivämätön. s. 5.
- 10 Guidance and Checklist for Climate Sustainability and Disaster Risk Reduction (DRR) analysis (including Rio markers), August 2018; https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/manual-for-bilateral-programmes
- 11 Impact and Performance Evaluation of EEP Africa. Altai Consulting. 26.10.2020.
- 12 Korkotukiluotot Suomen kehitysyhteistyössä; ulkoasiainministeriön linjaus korkotukiluottojen käytöstä 2008. KEO-11. 27.3.2008; Maaret Ukkonen & Tiina Kajakoski, UM/KEO-50. 07.06.2010. Korkotukiluottohankkeiden toteutettavuustutkimusten uusi ohjeistus. Lähetete. Asiakirja HEL7355-25.
- 13 <https://um.fi/documents/35732/0/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat+ja-maksatukset-1989-2019.pdf/8f18ddb0-1d6e-c254-b9db-f67f7d3e9abd?t=1588088063081>
- 14 Synteesiraportti: Yksityisen sektorin kehitysrahoitusinstrumentit (2016-2018). KEO-50. 28.5.2019.
- 15 Evaluation. Finnish Concessional Aid Instrument. Evaluation report 2012:4. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- 16 Investointituki kehitysmaille -rahoitusinstrumenttiohjeet. Ulkoministeriö. 6.5.2020.
- 17 Kehityspoliittinen investointisuunnitelma 2020-2023. 7.11.2019. UM/KEO.
- 18 Tehtyjen finanssisijoitusten ODA-vaikutukset, Muistio, UM/KEO, 03.9.2019.
- 19 Finland-IFC Blended Finance for Climate Program. Progress Report December 2018. Strictly Confidential.
- 20 https://um.fi/documents/35732/0/Finland-IFC+Blended+Finance+for+Climate+Program_September+2019+%283%29.pdf/ee91f489-df6a-1c26-099d-26d028d278cd?t=1569228642094

- 21 Evaluation of Economic Development, Job Creation and Livelihoods. Vol. 3. Study on Private Sector Instruments. Ministry for Foreign Affairs of Finland. s. 48.
- 22 Ks. viite 21.
- 23 <https://www.finnfund.fi/investoiminen/finnfundin-ilmastosijoitukset/>
- 24 Ks. viite 13.
- 25 <http://www.dolmaimpact.com/suri-khola-hydropower-pvt.-ltd-61.html#sthash.639rHfxv.dpbs>; <http://www.dolmaimpact.com/swet-ganga-hydropower-limited-64.html#sthash.J0dNNKQP.dpbs>
- 26 Finland's Seventh National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change. 2017. s. 229; <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2017-AK-144750.pdf>
- 27 Lundin, A. & Nikunen, K. 2019. Performance Audit of Finnish Fund for Industrial Cooperation Ltd. (Finnfund). KPMG. 26 August 2019. Luottamuksellinen (ST III).
- 28 Monenkeskisen kehityspoliittisen vaikuttamisen temaattiset prioriteetit – kokonais-suunnitelma. UM. kesäkuu 2020.
- 29 https://www.gefio.org/sites/default/files/ieo/evaluations/files/ops6-report_1.pdf
- 30 <https://ieo.greenclimate.fund/sites/default/files/document/fpr-final-report.pdf>
- 31 GCF, 2020. Integrated Results Management Framework (s.56) <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b27-inf14.pdf>
- 32 GCF/B.26/Inf.12, liitteet.
- 33 Kehityspoliittinen investointisuunnitelma 2020 – 2023. UM. 11.9.2019.
- 34 https://unfccc.int/sites/default/files/resource/trr4_FIN.pdf s. 30.
- 35 <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/246878.pdf>
- 36 Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa. Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2020:7. s. 80.
- 37 Kehityspoliittikan tuloraportti 2018. 1.11.2018 Eduskunnalle. Ulkoministeriö.
- 38 Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development. Voluntary National Review 2020. Finland. Publications of the Prime Minister's Office 2020:8. s. 83, 118.
- 39 <https://um.fi/kansainvalinen-ilmastorahoitus-ja-vaikuttaminen>
- 40 Esim. <https://um.fi/kehitysyhteisty-etiopia>; <https://um.fi/kehitysyhteisty-tansania>; <https://um.fi/kehitysyhteisty-nepal>
- 41 <https://www.finnfund.fi/en/investing/finnfunds-climate-investments/>; <https://www.finnfund.fi/en/investing/investments/>; https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/bf/focus-areas/bf-climate/finland; <https://eepafrica.org/portfolio/>
- 42 <https://www.privateforestry.or.tz/resources/publications/category/administration-documents>; <https://www.cmpethiopia.org/page/273>
- 43 <https://www.greenclimate.fund/projects>
- 44 <https://www.thegef.org/projects>
- 45 Markensten, K. & Silfverberg, O. 2015. Evaluability Assessment of Finland's International Climate Financing. Final Report, 2015-12-18. Professional Management Arne & Barbro Svensson AB.

- 46 Evaluation of Finland's Development Cooperation Country Strategies and Country Strategy Modality. Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation 2016/3.
- 47 Evaluation of the Agriculture, Rural Development and Forest Sector Programmes in Africa. Final Report. Particip. Niras. August 2019. s. 18.
- 48 Synthesis Evaluation of the projects: Technical Assistance Scaling-up Participatory Sustainable Forest Management Project (SUFORD-SU) and Strengthening National Geographic Services in Lao PDR (SNGS) and its extension phase (SNGS-EP). December 2019. FCG International Ltd.
- 49 Evaluation. Finnish Development Policy Influencing Activities in Multilateral Organisations. Vol 1. Main report. Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation. 2020/3A.
- 50 Impact evaluation of Finland supported Environment and Natural Resources projects in Zambia. Final Report. December 2020. FCG International Ltd. s. vi.
- 51 Evaluation of Economic Development, Job Creation and Livelihoods. Volume 1.1. Main Report. Evaluation on Finland's Development Policy and Cooperation. 2020/1A.
- 52 Keskitettyjen evaluointien suunnitelma vuosille 2021-2023. Ministry for Foreign Affairs of Finland. Päivämätön.
- 53 Manual for bilateral programmes. 15.09.2018. Ministry for Foreign Affairs of Finland.
- 54 Lundin, A. & Nikunen, K. 2019. Yksityisten instrumenttien tarkastus: finanssisijoitukset, Business with Impact ja investointituki kehitykselle. UM/STY & KPMG. 10.12.2019. Confidential. s. 9-10, 20.
- 55 Lundin, A. & Nikunen, K. 2019. Performance Audit of Financial Investments, Business with Impact and Public Sector Investment Facility, Annex 3 - International Finance Corporation Blended Finance for Climate Program. 4 December 2019.
- 56 Ks. viite 54. s. 22.
- 57 Ks. viite 49.
- 58 Annual Results Report on Country Strategy for Development Cooperation 2018, Ethiopia, 12.4.2019. s. 20 ja Annual Results Report on Country Strategy for Development Cooperation 2018, Nepal, 12.4.2019. s. 24.
- 59 Laillisuustarkastuksen, tuloksellisuustarkastuksen ja finanssipolitiikan tarkastuksen ohje. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus- ja valvontaohjeet. 16.12.2020. s. 10 ja 20.
- 60 Yhteinen arviointimalli. 2020. Organisaation kehittäminen itsearviointin avulla. Versio 1.1. The Common Assessment Framework (CAF). European Public Administration Network. European Institute of Public Administration. HAUS.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi