

Ulkoministeriö

Tarkastuskertomus 6/2021 Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus

## Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt vakiomenettelyn mukaisesti jälkiseurannan Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus – Ohjaus ja tuloksellisuus (6/2021) -tuloksellisuustarkastuksesta, joka annettiin 28.5.2021.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Tarkastusvirasto hyödyntää jälkiseurantaraportin tietoja raportoidessaan vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoistaan, kohdentaessaan tarkastustoimintaansa sekä arvioidessaan tarkastustoimintansa vaikuttavuutta.

### 1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin vastaukset erityisesti seuraaviin, tarkastusviraston suosituksiin liittyviin kysymyksiin:

1. Millä tavalla ulkoministeriö on käsitellyt VTV:n tarkastuskertomuksen suositukset ja mitä päätöksiä ulkoministeriö on tehnyt niiden johdosta?
2. Onko ulkoministeriön maaliskuussa 2022 julkaisema Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelma yhä voimassa ja miten ulkoministeriö on edistänyt ja seurannut suunnitelman toteuttamista (liittyen tarkastuskertomuksen suositukseen 1)?
3. Edellä mainitun suunnitelman mukaan jatkossa olisi tehtävä aiempaa selkeämpiä linjauksia muun muassa ilmastorahoituksen kohdentamisesta ja eri rahoituskanavien käytöstä. Onko ulkoministeriö tehnyt suunnitelman mukaisia linjauksia? Minkälaisia linjaukset ovat ja missä asiakirjoissa ne on esitetty?
4. Miten ulkoministeriö on kehittänyt Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta koskevaa operatiivista suunnittelua ja päätöksentekoa sekä sitä koskevaa ohjeistusta ja laadunvarmennusta (liittyen tarkastuskertomuksen suositukseen 2)?
5. Miten ulkoministeriö on kehittänyt ilmastorahoituksen tuloksellisuuden seurantaan, arviointia, raportointia ja viestintää (liittyen tarkastuskertomuksen suositukseen 3)?
6. Miten ulkoministeriö on kehittänyt kansainvälisen ilmastorahoituksen ohjauksen ja koordinoinnin organisoimista ja voimavaroja (liittyen tarkastuskertomuksen suositukseen 4)?

Lisäksi jälkiseurannassa selvitettiin, miten Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta koskevat linjaukset ovat toteutuneet tarkastuksen jälkeen. Jälkiseurantaraportin alaluvut 2.1–2.5 kuvaavat tarkastuskertomuksen suositusten toteutumista ja luku 2.6 linjausten toteutumista.

Jälkiseuranta toteutettiin tarkastuksen jälkiseurantasuunnitelman mukaisesti, mutta alun perin suunniteltua myöhemmin. Jälkiseurannan aineistona oli ulkoministeriön antama selvitys (4.11.2024) tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen perusteella toteutetuista toimista. Selvityksen ohella jälkiseurannan aineistona käytettiin ministeriön verkkosivuilla olevaa tietoa. Lisäksi 28.11.2024 järjestettiin jälkiseurantaraportin luonnosta käsitellyt kokous, johon osallistui neljä ulkoministeriön edustajaa sekä

yksi tarkastusviraston edustaja. Ministeriö toimitti vielä kokouksen jälkeen sähköpostitse lisätietoa ja -aineistoa avoimiksi jääneisiin kysymyksiin.

## 2 Jälkiseurannan havainnot

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan tarkastuskertomuksen suositukset käsiteltiin ministeriön kehityspoliittisella osastolla (KEO) normaalina virkatyönä yhteistyössä osaston johdon kanssa. Lisäksi suosituksista keskusteli ministeriön ilmastorahoitusasioita käsitellyt koordinaatioryhmä, johon osallistui edustajia useista KEO:n yksiköistä. Ministeriöltä saadun tiedon mukaan tarkastuskertomusta ei tiettävästi käsitelty KEO:n johtoryhmässä eikä kehityspoliittisessa ohjausryhmässä. Selvityksestä ei ilmene eikä jälkiseurannassa saatu tietoa siitä, käsiteltiinkö suosituksia myös ministeriön alueosastoilla, jotka vastaavat itsenäisesti maa- ja aluekohtaisesta ilmastorahoituksesta.

### 2.1 Ulkoministeriö laati Suomen kansainvälisten ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelman, mutta se ei ole enää voimassa

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ulkoministeriö laatisi julkisen suunnitelman siitä, miten se kasvattaa ja kohdentaa Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta, perustellen siinä tehtävät valinnat, painotukset ja vaikuttamistavoitteet.

Suomen hallitus linjasi syyskuun 2021 budjettiriihessään, että ulkoministeriö laatii ”pitkäjänteisen suunnitelman Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen tasosta ja kohdennuksista”. Ulkoministeriö julkaisi maaliskuussa 2022 Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelman<sup>1</sup>. Suunnitelmassa esitettiin muun muassa visioita ilmastorahoituksen määrällisestä kehityksestä vuosina 2021–2026. Siinä kuitenkin todettiin, että kukin hallitus päättää ilmastorahoituksen tasosta ja tarkemmasta kohdennuksesta.

Toimeenpanosuunnitelman mukaan tavoitteena on ilmastorahoituksen tasapuolinen jakauma ilmastomuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen lahjamuotoisessa kehitysyhteistyössä, mutta kokonaisuutena finanssisijoitusten suuren osuuden vuoksi hillinnän osuus jatkuu sopeutumista suurempana. Tarkempia määrällisiä tavoitteita hillinnälle ja sopeutumiselle ei esitetty. Suunnitelmassa ei myöskään linjattu maantieteellisiä tai maaryhmittäisiä kohdentamistavoitteita eikä ilmastorahoituksen tarkempaa jakautumista eri rahoituskanaville tai toimijoille. Suunnitelmassa kuitenkin todetaan lähes kaikkien Suomen kumppanimaiden kuuluvan vähiten kehittyneisiin maihin Afrikassa ja Aasiassa.

Toimeenpanosuunnitelmassa pidettiin tärkeänä saada suomalaisen yksityissektorin innovaatioita, ratkaisuja ja osaamista mukaan kansainvälisiin ilmastotoimiin. Suunnitelmassa todettiin myös kehityspoliittisessa investointisuunnitelmassa vuosille 2020–2023 (2019)<sup>2</sup> tehdyt linjaukset, joiden mukaan vähintään 75 prosenttia lainoista ja sijoituksista kohdistetaan ilmastorahoitukseen ja niillä on myös tarkoitus vahvistaa kehitysmaiden yksityistä sektoria, etenkin pienten ja keskisuurten yritysten toimintaedellytyksiä.

Toimeenpanosuunnitelma korosti Suomen kehitysyhteistyön ja ilmastorahoituksen ihmisoikeusperustaisuutta: ”Interventioiden valmistelun on oltava laajalti hyödynsaajia ja kansalaisyhteiskuntaa osallistavaa kansainvälisen ihmisoikeusnormiston ja kehitystavoitteiden mukaisesti”. Lisäksi todettiin Suomen vaikuttamistavoitteet monenkeskisissä ilmastorahastoissa. Niitä ovat erityisesti ihmisoikeuksien, tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja ilmasto-oikeuden mukaisuuden edistäminen. Myös kehityspoliittinen investointisuunnitelma korosti ihmisoikeusperustaista lähestymistapaa.

<sup>1</sup> [Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelma](#)

<sup>2</sup> [Kehityspoliittinen investointisuunnitelma 2020–2023. 7.11.2019.](#)

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriöllä ei hallituksen vaihduttua vuonna 2023 ole enää voimassa olevaa ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelmaa. Suunnitelma ehti siis olla voimassa vain noin vuoden, joten sitä ei voi pitää kovin ”pitkäjänteisenä”, eikä sitä ehditty merkittävästi toteuttaa. Vastaavalla tavalla lyhytikäiseksi jäi myös esimerkiksi kaikkia eduskuntapuolueita edustaneen parlamentaarisen seurantaryhmän valmisteleva kehityspoliitiikan ylivaalikautinen selonteko (2021)<sup>3</sup>, jonka tarkoituksena oli vahvistaa suomalaisen kehityspoliitiikan ja -yhteistyön pitkäjänteisyyttä yli vaalikausien<sup>4</sup>.

Jälkiseurannan perusteella tarkastusviraston suositus Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta koskevan julkisen suunnitelman laatimisesta toteutui osittain, mutta suunnitelman ohjausvaikutus jäi hyvin vähäiseksi.

**Nykyisellä hallituskaudella ei ole tehty aiempaa selkeämpiä linjauksia Suomen kansainvälisestä ilmastorahoituksesta, mutta ulkoministeriö aikoo laatia siitä ”sisäisen ohjuspaperin”**

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ilmastorahoitusta ja muuta Suomen kehitysyhteistyötä ohjaavat nyt pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (2023)<sup>5</sup>, ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (2024)<sup>6</sup> sekä kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko (2024)<sup>7</sup>. Toimeenpanosuunnitelman mukaan ilmastorahoituksen kokonaisuutta suunnitellaan myös toiminnan ja talouden suunnittelussa sekä talousarvioesityksissä.

**Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa** ilmastotoimet ovat edelleen hallituksen kehityspoliitiikan yhtenä painopisteenä. Ohjelmassa ei kuitenkaan ole ilmastorahoitusta koskevia linjauksia lukuun ottamatta mainintaa, jonka mukaan kehittyvissä maissa edistetään suomalaista osaamista hyödyntävää kestävää metsätaloutta ja metsityshankkeita sekä muita hankkeita, jotka parantavat paikallisia elinoloja ja kasvattavat globaalia hiilinielua.

**Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteossa** sekä **kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteossa** todetaan, että Suomi tukee edelleen kehittyviä maita ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisessa, mutta niissä ei linjata ilmastorahoituksen tavoiteltua kohdentumista eri rahoitusvälineisiin, alueellisesti, maaryhmittäisesti, toimialakohtaisesti tai hillintään ja sopeutumiseen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa pidetään kuitenkin keskeisenä tukea Afrikan maiden kykyä sopeutua ilmastomuutokseen. Hallitusohjelman ja selontekojen mukaan Suomi tukee ihmisoikeuksien toteutumista ulko-, turvallisuus- ja kehityspoliitikassaan.

**Ulkoministeriön talousarvioissa** vuosille 2022<sup>8</sup> ja 2023<sup>9</sup> sekä **kehusehdotuksessa** vuosille 2023–2026<sup>10</sup> esitettiin arvioita ilmastorahoituksen määrästä. Myöhemmissä kehusehdotuksissa ja talousarvioesityksissä niitä ei enää ole esitetty. Kehusehdotuksessa vuosille 2025–2028 (2024)<sup>11</sup> ilmastotoimet todetaan edelleen yhdeksi hallituksen kehityspoliitiikan painopisteeksi, mutta tulostavoitteissa niitä ei enää mainita.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriö tekee loppuvuoden 2024 aikana ”**sisäisen ohjuspaperin**”, johon on tarkoitus koota olemassa olevat ilmastorahoitusta koskevat periaatteet

<sup>3</sup> [Kehityspoliitiikan ylivaalikautinen selonteko](#)

<sup>4</sup> Nykyinen ulkomaankauppa- ja kehitysministeripuolue Perussuomalaiset esitti vastalauseensa tai eriävän mielipiteensä kehityspoliitiikan ylivaalikautisesta selonteosta useissa eduskunnan valiokunnissa ([UaVM 1/2022 vp](#), [HaVL 1/2022 vp](#), [SiVL 25/2021 vp](#), [YmVL 19/2021 vp](#)) sekä [Kehityspoliittisessa toimikunnassa](#) eikä selonteko ulkoministeriöltä saadun tiedon mukaan ole enää voimassa.

<sup>5</sup> [Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023](#)

<sup>6</sup> [Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko](#)

<sup>7</sup> [Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko](#)

<sup>8</sup> [Valtion talousarvioesitykset](#)

<sup>9</sup> [Valtion talousarvioesitykset](#)

<sup>10</sup> [Ulkoministeriön kehusehdotus 2023–2026. Tammikuu 2022.](#)

<sup>11</sup> [Ulkoministeriön kehusehdotus 2025–2028. Tammikuu 2024.](#)

ilmastosopimuksista ja voimassa olevista olennaisista selonteista. Mitään uusia linjauksia, aloitteita tai pitkäjänteistä suunnitelmaa siihen ei kuitenkaan ole odotettavissa.

Edellä mainitun perusteella voidaan todeta, että nykyisellä hallituskaudella laaditut kehitysyhteistyötä koskevat linjaukset sekä toiminnan ja talouden suunnitelmat ohjaavat ilmatorahoitusta hyvin vähän. Ne eivät selkiytä Suomen kansainvälisen ilmatorahoituksen määrällisiä ja laadullisia tavoitteita ja painotuksia siten, että niiden toteutuminen olisi mahdollista todentaa jälkikäteen yksiselitteisesti. Suunnitellun sisäisen ohjauspaperin vaikuttavuus jää nähtäväksi.

## 2.2 Ulkoministeriö on päivittänyt kehitysyhteistyön ilmastonäkökohtia koskevia ohjeita, mutta niiden noudattamisesta ei ole koottua seurantatietoa

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ulkoministeriö kehittäisi ilmatorahoitusta koskevaa operatiivista suunnitteluaan ja päätöksentekoaan siten, että se i) perustelisi ilmatorahoitusta koskevat päätökset myös ilmastotulosten näkökulmasta, ii) päivittäisi ilmatorahoitukseen liittyvät ohjeet ja tukisi niiden käyttöä henkilöstön koulutuksella, perehdytyksellä ja neuvonnalla sekä iii) varmistaisi, että ilmastotavoitteet ja -indikaattorit sisältyisivät ilmatorahoituksen kannalta olennaisten ohjelmien ja hankkeiden tuloskehikoihin.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan kehitysyhteistyön läpileikkaavia tavoitteita (2023)<sup>12</sup>, riskienhallintaa ja laaturyhmän työtä koskevia ohjeita on päivitetty, ja säännöllistä koulutusta niiden soveltamisesta järjestetään soveltuvin osin osana henkilöstökoulutusta ja muuta perehdytystä. Läpileikkaavien tavoitteiden ohje lähinnä ohjaa ilmastonäkökohtien ja niihin liittyvien riskien huomioon ottamista kehitysyhteistyön suunnittelussa ja toteutuksessa, mutta ei varsinaisesti ilmatorahoituksen suunnittelua.

Tarkastuskertomuksessa hyödylliseksi todettu kahdenvälisen kehitysyhteistyön käsikirjan (2018)<sup>13</sup> ilmastoliite<sup>14</sup> on ennallaan todetuista päivitystarpeista huolimatta. Ulkoministeriön edustajien mukaan käsikirja ja sen ilmastoliite ovat vanhentuneita ja kehitysyhteistyöhankkeiden valmistelussa hyödynnetään nykyisin enemmän EU:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden vastaavia ohjeita ja työkaluja. Jälkiseurannassa ei ollut mahdollista arvioida ilmastotavoitteiden ja -indikaattorien sisällyttämistä kahdenvälisen ilmatorahoitushankkeiden tuloskarttoihin, koska siitä ei ole koottua seurantatietoa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ulkoministeriö on toteuttanut osittain tarkastuskertomuksessa annettua suositusta ilmatorahoituksen operatiivisen suunnittelun ja päätöksenteon kehittämistä päivittämällä ilmatorahoitukseen liittyviä ohjeita järjestämällä niitä koskevaa henkilöstökoulutusta. Tämän vaikuttavuudesta ei jälkiseurannassa kuitenkaan saatu tietoa.

## 2.3 Ulkoministeriö on kehittänyt ilmatorahoituksen tilastointia ja raportointia

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ulkoministeriö parantaisi ilmatorahoituksen seurantaa, arviointia ja raportointia muun muassa kehittämällä i) ilmatorahoituksen tilastoinnin luotettavuutta, ii) eri rahoitusvälineitä koskevaa synteisiraportointia ja iii) kehityspolitiikan tulosraportointia.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriön sisäinen **tilastointiohje** ("DAC-tavoitteet ja Rio-markkerien käyttö – ilmasto- ja ympäristörahoituksen raportointi AHA-KYT:ssä") on päivitetty (1.11.2021). Päivitetty ohje on aiempaa selkeämpi ja perusteellisempi ja ohjaa nyt myös esimerkiksi tilastoinnin korjaamiseen hankkeiden muuttuessa. Kuten aiemminkin, vastuuvirkamiehillä on

<sup>12</sup> [Guideline for the Cross-Cutting Objectives in the Finnish Development Policy and Cooperation. 9.5.2023.](#)

<sup>13</sup> [Kahdenvälisen kehitysyhteistyön käsikirja 2018 - Ulkoministeriö.](#)

<sup>14</sup> [Guidance and Checklist for Climate Sustainability and Disaster Risk Reduction \(DRR\) analysis \(including Rio markers\). August 2018.](#)

halutessaan mahdollisuus saada KEOn ympäristö- ja ilmastoneuvonantajalta apua tilastointiin. Päivitetty tilastointiohje kannustaa ottamaan yhteyttä neuvonantajaan hankevalmistelun mahdollisimman aikaisessa vaiheessa ilmastotavoitteiden ja -indikaattorien sisällyttämiseksi hankesuunnitelmaan. Lisäksi neuvonantajalla on mahdollisuus osallistua tilastotietojen tarkistamiseen tai itse korjata tilastotietoja kehitys yhteistyön asiainhallintajärjestelmään (AHA-KYT) ilmastorahoitusta koskevia raportointeja varten. Tämä vähentää tilastoinnin virheitä merkittävästi, mutta on varsin työlästä. Ministeriön mukaan todettiin viisaimmaksi, etteivät vastuuvirkamiehet kirjaa interventoiden ilmastotuloksia kehitys yhteistyön AHA-KYT -järjestelmään, koska saatavissa oleva tieto ei ole yhdenmukaista, ja virheellisistä kirjauksista seuraisi enemmän ongelmia kuin hyötyä.

Ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelman ja hallituksen vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa hyväksytyjen ”ilmastokirjausten”<sup>15</sup> mukaan ilmastorahoituksen saavutettuja tuloksia seurataan eri rahoitusvälineiden vuosi- ja synteesiraporttien sekä arviointiraporttien avulla. Näitä raportteja on tarkoitus hyödyntää neljän vuoden välein tapahtuvassa ministeriön tulos- ja vaikuttavuusraportoinnissa eduskunnalle sekä valtioneuvoston ilmastovuosikertomusten yhteydessä (vuodesta 2022 alkaen). Ulkoministeriöltä saadun tiedon mukaan kehitys yhteistyön rahoitusvälinekohtaisia vuosiraportteja ei ole vuoden 2022 jälkeen kuitenkaan enää tehty. Käytännössä tulostietoa kootaan ”käsityönä” neljän vuoden välein laadittaviin kehityspolitiikan tulosraportteihin (seuraavan kerran vuonna 2026).

**Kehityspolitiikan toisesta tulosraportista (2022)**<sup>16</sup> saa edelliseen raporttiin (2018) verrattuna huomattavasti kattavamman kuvan Suomen kansainvälisen ilmastorahoituksen kokonaisuudesta ja siinä käytettävistä rahoitusvälineistä. Raportissa on esimerkkejä monenkeskisten ilmastorahoitusorganisaatioiden (LDCF, GCF, AF, IFAD) arvioiduista tuloksista niillä mittareilla, joilla nämä ovat tietoa tuottaneet: vältetyt tai vähennetyt kasvihuonekaasupäästöt, kestävän käytön piiriin saatujen metsien ja maatalousmaiden määrä hehtaareina ja hyödynsaajien määrät. Raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että monenkeskiset rahastot ja järjestöt raportoivat ilmastotuloksista eri tavalla, minkä vuoksi niitä ei ole mahdollista suoraan yhdistää eikä vertailla. Raportissa on arvioitu kahdenvälisen ja kansalaisjärjestöjen ilmastorahoitushankkeiden hyödynsaajien määriä, ja siihen sisältyy tulosesimerkkejä esimerkiksi sää- ja varoituspalvelujärjestelmien, uusiutuvan energian tuotannon sekä metsä- ja vesivarojen kestävämmän käytön kehittämistä.

**Ilmastovuosikertomuksessa** vuodelta 2022 (2023) raportoitiin ensimmäisen kerran ilmastorahoitukseksi tilastoidun kehitys yhteistyön kokonaismäärä sekä ilmastomuutoksen hillinnän ja siihen sopeutumisen rahoitusosuudet vuonna 2021. Seuraavassa vuosikertomuksessa (2024) annettiin vastaavat tiedot vuodelta 2022. Ilmastovuosikertomuksen laadinta ajoittuu siten, että kyseisen raportointivuoden ilmastorahoitustietoja ei siihen ole vielä saatavilla. Vuosikertomuksissa ei ole raportoitu ilmastorahoituksen kohdentumisesta tai saavutetuista tuloksista. Ilmastolaki ei vaadi yksityiskohtaisempaa raportointia, eikä hallinnolla olisi riittäviä voimavaroja tarkemman tiedon kokoamiseen vuosittain.

Ulkoministeriö on raportoinut kehityspoliittisen investointisuunnitelman 2020–2023 tavoitteiden edistymisestä sekä kehityspoliittisten lainojen ja investointien tuloksista vuosilta 2020–2022<sup>17</sup>. Vuodelta 2023 ei vuosiraporttia enää tehty. Raporteista ilmenee muun muassa laina- ja investointisalkun Afrikan osuutta ja sukupuolten tasa-arvoa koskevien tavoitteiden edistyminen. Investointisuunnitelmassa asetun 75 prosentin ilmastorahoitusosuuden kumulatiivista toteutumista ei raporteissa ole järjestelmällisesti seurattu. Raporteissa on käytetty ilmastohyötyjä ja rahoituksen kohdentumista kuvaavia indikaattoreita mahdollisuuksien mukaan.

Ulkoministeriön yksityisen sektorin instrumentteja koskevassa synteesiraportissa vuodelta 2022<sup>18</sup> ei edelleenkään käsitelty korkotukiluottojen toteutuneita ilmastotuloksia. Investointituki kehitysmaille (Public Sector Investment Facility, PIF) -instrumentilla rahoitetun, toteutusvaiheessa olevan

<sup>15</sup> [Hiilineutraaliuden saavuttaminen](#)

<sup>16</sup> [Kehityspolitiikan tulosraportti 2022](#)

<sup>17</sup> [Kehityspoliittiset lainat ja sijoitukset - Ulkoministeriö](#)

<sup>18</sup> 8.8.2022, julkaisematon.

meteorologiahankkeen<sup>19</sup> tuloksia ei vielä ollut mahdollista arvioida, mutta onnistuessaan se todennäköisesti edistää ilmastonmuutokseen varautumista ja sopeutumista.

Suomi antoi vuonna 2022 ilmastopuitesopimuksen mukaisesti sekä viidennen kaksivuotisraportin (5<sup>th</sup> Biennial Report)<sup>20</sup> että kahdeksannen kansallisen raportin (8<sup>th</sup> National Communication)<sup>21</sup>. Raporteista tehdyssä teknisessä arvioinnissa (2023)<sup>22</sup> ne todettiin ilmastorahoituksen osalta ilmastopuitesopimuksen raportointivaatimusten ja -ohjeiden mukaisiksi. Lisäksi niiden todettiin eräiltä osin parantuneen edellisistä raporteista. Kansainväliset säännöt eivät toistaiseksi edellytä ilmastorahoituksen vaikuttavuuden raportointia. Ilmastorahoituksesta raportoidaan lisäksi EU:lle vuosittain. Viimeisin EU-raportointi kattaa vuoden 2023 tilastotiedot<sup>23</sup>.

### Ulkoministeriön verkkosivuilla ilmastorahoituksen tulosviestintää on lisätty

Ilmastorahoituksen toimeenpanosuunnitelman mukaan ilmastoviestintää tehdään osana kehityspolitiikan tulosviestintää ja tuloksellisuus on esillä kaikessa viestinnässä. Suunnitelman mukaan ministeriön avoimen tietosivuston (openaid.fi) kehitystyössä on tarkoitus lisätä yksityiskohtaista raportointia ilmastorahoituksen kokonaisuudesta. Testiversiosta<sup>24</sup> ilmenee, että sivustolle on tarkoitus tulla lähiaikoina linkkejä verkkosivustolle, jossa esitetään kehitysyhteistyön tuloksista kertovia ”tulostarinoita” muun muassa ilmasto- ja luonnonvarahankkeista<sup>25</sup>. Lisäksi ilmastoviestintää on toteutettu Maailma 2030 -verkkosivustolla. Sieltä löytyy muutamia esimerkkejä Suomen ilmastorahoitushankkeista ja niiden tuloksista, mutta hankkeiden yhteys ilmastonmuutoksen hillintään tai siihen sopeutumiseen ei kaikilta osin ole aivan selkeä<sup>26</sup>.

Ulkoministeriö päivitti jälkiseurannan aikana Suomen kansainvälistä ilmastorahoitusta ja -vaikuttamista koskevalla verkkosivullaan<sup>27</sup> olevat ilmastorahoitustilastotiedot vuoteen 2023 asti<sup>28</sup>. Verkkosivulla ei tarjota olennaista tietoa ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta. Ministeriön mukaan henkilövoimavarat eivät riitä sivuston ilmastorahoitusta koskevien tietojen säännölliseen päivittämiseen ja täydentämiseen.

Jälkiseurannan perusteella ulkoministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksen suosituksia ilmastorahoituksen tilastoinnin ja raportoinnin kehittämiseksi osittain päivittämällä tilastointiohjeet, vahvistamalla ilmasto- ja ympäristöneuvonantajan roolia tilastoinnin laadunvarmennuksessa ja lisäämällä ilmastorahoituksen raportointia kehityspolitiikan tulosraportoinnissa. Sen sijaan rahoitusinstrumenttikohdista vuosi- ja synteesiraporteista ja ilmastotulosten kirjaamisesta kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmään on luovuttu.

## 2.4 Viimeaikaiset arvioinnit ovat lisänneet tietoa ilmastorahoituksen ohjauksesta ja tuloksista, mutta ilmastohyötyjen todentaminen on ollut edelleen vähäistä

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ulkoministeriö kehittäisi ilmastorahoituksen arviointia muun muassa tuottamalla laadukasta tietoa ilmastorahoituksen tuloksellisuudesta sekä hankekohtaisilla että laajemmilla arvioinneilla.

<sup>19</sup> [Kauppapolitiikka | Etiopia varautuu sään ääri-ilmiöihin suomalaisosaamisen avulla](#)

<sup>20</sup> [Finland's Fifth Biennial Report under the UNFCCC. December 2022. Statistics Finland, Ministry of the Environment.](#)

<sup>21</sup> [Finland's Eighth National Communication under the United Nations Framework Convention on Climate Change](#)

<sup>22</sup> [Report on the technical review of the eighth national communication and the technical review of the fifth biennial report of Finland | UNFCCC](#)

<sup>23</sup> <https://reportnet.europa.eu/public/dataflow/1238>

<sup>24</sup> [Climate change and natural resources | OpenAid.fi | Databank on Finland's development cooperation](#)

<sup>25</sup> [Kehitysyhteistyön tuloksia - Ulkoministeriö](#)

<sup>26</sup> Esim. <https://maailma2030.fi/ilmastonmuutos/ruoka/>

<sup>27</sup> [Ilmastorahoitus ja vaikuttaminen - Ulkoministeriö - Ulkoministeriö](#)

<sup>28</sup> [Ilmastorahoitus vuosina 2017-2023](#)

Ulkoministeriö käynnisti syksyllä 2021 **ulkopuolisen arvioinnin (evaluaation) vuosien 2016–2021 Suomen kansainvälisestä ilmatorahoituksesta**. Sen kaksiosainen raportti julkaistiin marraskuussa 2023<sup>29</sup>. Tarkastusvirasto kommentoi arvioinnin tuloksia ministeriön järjestämässä esittelytilaisuudessa<sup>30</sup>. Tulokset olivat pitkälti samansuuntaisia tarkastusviraston tarkastushavaintojen kanssa ja täydensivät niitä monelta osin. Arvioinnissa Suomen ilmatorahoitustoimenpiteiden todettiin tuottaneen monenlaisia ilmasto- ja kehityshyötyjä. Arvioituista hankkeista 70 prosenttia oli sellaisia, joista löytyi selkeää näyttöä ilmastotuloksista. Harvoissa hankkeissa oli kuitenkin tehty perusteellista vaikutusten jälkiarviointia. Arvioinnissa suositeltiin muun muassa, että ulkoministeriö laatisi kansainväliselle ilmatorahoitukselle selkeämmän strategian, joka kattaisi kaikki sen kanavat ja instrumentit, ja priorisoisi asetettujen strategisten tavoitteiden ja painotusten kannalta parhaita rahoitusvälineitä. Lisäksi suositeltiin, että ministeriö kiinnittäisi enemmän huomiota tulosten ja vaikutusten seurantaan sekä seurantatiedon yhteenvehtoon ja viestintään.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ilmatorahoitusevaluaation suositukset käsiteltiin ministeriön ”johdonvastinetyöryhmässä” ja sen valmisteleva päätösesitys edelleen kehityspoliittisessa ohjausryhmässä. Päätösesityksessä todettiin, että evaluaation suositusta ilmatorahoitusta koskevan strategian laadinnasta ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa sellaisenaan, koska hallitukset eivät halua velvoittaa seuraavia hallituksia sitovilla strategioilla. Lopullinen päätös<sup>31</sup> vastasi vain osaan evaluaation suosituksista sisältäen neljä kohtaa: 1) laaditaan sisäinen ohjauspaperi, 2) tiivistetään edelleen yhteistyötä Business Finlandin ja muiden relevanttien toimijoiden kanssa, 3) jatketaan kapasiteetin vahvistamista ja koulutusta sekä 4) vahvistetaan kansainvälistä vaikuttamista sisäiseen ohjauspaperiin koottavien periaatteiden mukaisesti. Päätöksen toimeenpanon kokonaisraportoinnin on tarkoitus tapahtua osastoittain viimeistään kahden vuoden kuluessa ministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normin<sup>32</sup> mukaisesti.

Keskitettyssä vuosien 2021–2024 **maaohjelmien meta-analyysissa (2024)**<sup>33</sup> arvioitiin varsin kattavasti ilmastoyhteistyön sisällymistä maaohjelmiin. Analyysiraportin mukaan ilmastonäkökohtia oli sisällytetty maaohjelmiin vaihtelevasti. Ilmastotulosten määrittely hankkeiden tuloskehikoissa oli osin puutteellista, ja toteutuneiden ilmastotulosten raportointi oli useassa tapauksessa vähäistä.

VTV:n tuloksellisuustarkastuksessa tarkastelluista kahdenvälisistä ilmatorahoitushankkeista (Tansanian metsähankkeet sekä Etiopian ja Nepaliläin vesihankkeet) on tehty tarkastuksen jälkeen ulkoiset väli- tai jälkiarvioinnit. **Tansanian metsähankkeiden (2021–2023) arvioinnin synteessissä (2023)**<sup>34</sup> sekä **Nepalin ja Etiopian kahdenvälisistä vesihankkeiden jälkiarvioinneissa**<sup>35</sup> hankkeiden ilmastovaikutuksia käsiteltiin hyvin yleisellä tasolla, ja selkeät arviot toteutuneista tuloksista puuttuivat.

**Yksityisen sektorin instrumenttien arvioinnissa (2021)**<sup>36</sup> (osana evaluaatiota Suomen tuesta kumppanimaiden talouden vahvistamiseksi, työpaikkojen luomiseksi ja toimeentulon parantamiseksi) todettiin muun muassa Finnfundin vuosikertomuksissa raportoidut kasvihuonekaasupäästövähennykset ja hiilen sidonta hiilidioksidiekvivalenttitonneina portfoliotasolla. Niitä ei arvioinnissa kuitenkaan varsinaisesti pyritty todentamaan. Arviointiraportissa kerrottiin Finnfundin ihmisoikeuspolitiikasta, mutta ei arvioitu sen toteutumista. Arvioinnin mukaan Suomen ja IFC:n ilmatorahaston kaikista investoinneista raportoidaan niiden ennustetut kasvihuonekaasupäästövähennykset. Toteutuneita vähennyksiä ei kuitenkaan pyritty arvioinnissa todentamaan. Arvioinnissa ei vielä ollut mahdollista arvioida julkisen sektorin investointituen (Public Sector Investment Support, PIF) tuloksia, koska yhtään myönteistä rahoituspäätöstä ei ollut siinä vaiheessa tehty.

<sup>29</sup> [Evaluointiraportti: Suomen kansainvälinen ilmatorahitus 2016–2022 - Ulkoministeriö](#)

<sup>30</sup> [Evaluation of Finland’s International Climate Finance 2016-2022 – NAOF’s remarks. FA Presentation Event, 31 October 2023.](#)

<sup>31</sup> Päätös evaluoinnin tulosten toimeenpanosta. 1.10.2024. VN/27781/2024. Ulkoministeriö.

<sup>32</sup> [Ulkoministeriön kehitysyhteistyön evaluoinnin normi. Normi 1/2015. HEL7MO512-1. 21.01.2015.](#)

<sup>33</sup> [Maaohjelmien meta-analyysi 2021–2024 - Ulkoministeriö](#)

<sup>34</sup> [TZAFor - Synthesis Report](#)

<sup>35</sup> [Final Report \(2022\); Mid-Term Evaluation of Community-Led Accelerated WASH Project \(COWASH\) Phase IV](#)

<sup>36</sup> [Ministry for Foreign Affairs of Finland: Evaluation of Economic Development, Job Creation and Livelihoods – Main Report](#)



VTV:n tuloksellisuustarkastuksessa 6/2021 todettiin, että PIFiä edeltäneiden **korkotukiluottohankkeiden** ilmastotuloksista oli saatavilla hyvin vähän tietoa. Tämän jälkeen tehdyssä Vietnamin jätehuoltohankkeen jälkiarvioinnissa (2022)<sup>37</sup> hankkeen ilmastovaikutukset todettiin myönteisiksi, vaikka talteen otetun kaatopaikkakaasun määrä olikin jäänyt tavoitellusta. Hankkeen suunnittelussa todettiin ympäristöllisten ja sosiaalisten vaikutusten arvioinnin ja haittojen lieventämisen suunnittelun jääneen tekeväksi. Toinen tarkastuksen jälkeen tehty korkotukihankkeen arviointi koski sähköaseman modernisointia Keniassa (2022)<sup>38</sup>. Ulkoministeriö oli tilastoinut hankkeen saamasta korkotukirahoituksesta 50 prosenttia ilmastomuutokseen sopeutumiseksi. Arviointiraportista ei ilmene, miten hanke olisi vaikuttanut sopeutumiseen. Ulkoministeriöltä saadun tiedon mukaan kyse oli tyyppillisestä tilastointivirheestä, joka on sittemmin korjattu.

Jälkiseurannan perusteella ulkoministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksen suosituksia teettämällä ulkopuolisen arvioinnin Suomen kansainvälisestä ilmastorahoituksesta. Sen suositukset eivät kuitenkaan johtaneet merkittäviin päätöksiin ilmastorahoituksen tuloksellisuuden parantamiseksi. Muissa tarkastelluissa arvioinneissa määrällisiä arvioita toteutuneista ilmastohyödyistä on edelleen tehty ja todennettu vain vähän.

## 2.5 Ilmastorahoituksen hallinnon voimavarat ovat eräiltä osin vahvistuneet, mutta kokonaisuutena sen organisointi ja koordinointi ei ole kehittynyt

Tarkastuskertomuksessa suositeltiin, että ulkoministeriö vahvistaisi ilmastorahoituksen ohjauksen organisointia ja koordinoitua i) kehittämällä ilmastoteemajohtamista, ii) vahvistamalla kehitysyhteistyön laaturyhmän ja olennaisten toimialaneuvonantajien roolia ilmastorahoituksen laadunvarmennuksessa ja iii) varmistamalla tehtävien ja voimavarojen välinen tasapaino ilmastorahoituksen kehittymisen edellyttämällä tavalla. Tarkastuksessa herätti huolta erityisesti ministeriön mahdollisuus varmistaa ilmastorahoituksen ohjauksen laadukkuus kasvavien yksityisen sektorin instrumenttien ja finanssisijoitusten osalta.

Kehityspoliittisten lainojen ja sijoitusten vuoden 2022 vuosiraportista ilmenee, että kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikön (KEO-50) lainojen ja sijoitusten tiimi kasvoi kyseisen vuoden lopulla kahdesta kolmeen henkilöön, mikä lisäsi mahdollisuuksia kehittää sijoitusprosesseja ja -työkaluja. Tällä hetkellä tiimissä on tiimin vetäjä mukaan lukien neljä henkilöä, mikä on ministeriön mukaan riittävä määrä. Myös korkotuki- ja PIF-instrumenttien hallinnon voimavarat ovat vahvistuneet.<sup>39</sup>

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriöön kohdistuneet säästötoimet ja organisaatiouudistus ovat toisaalta vaikuttaneet heikentävästi ilmastorahoituksen kokonaiskoordinaatiosta vastaavaan yksikköön (ilmasto- ja ympäristödiplomatian yksikkö, KEO-60) ja olennaisiin neuvonantajavoimavaroihin. Esimerkiksi eräiden muihin tehtäviin tai virkavapaalle siirtyneiden neuvonantajien tilalle ei ole rekrytoitu seuraajaa tai sijaista. Selvityksen mukaan kehityspoliittisella osastolla toimi vuonna 2021 sisäinen ilmastorahoitusasioita käsittelevä koordinaatioryhmä. Sen mahdollinen jatko on kuitenkin epäselvä. Tällä hetkellä ministeriössä toimii ilmasto- ja ympäristöverkosto, jota KEO-60 johtaa. Lisäksi ilmastorahoituskysymyksiä osaltaan käsittelee edelleen myös kehityspoliittisia lainoja ja sijoituksia käsittelevä investointityöryhmä, jota johtaa KEO-50. Näiden verkostojen ja työryhmien tehtävät ja työnjako ilmastorahoituksen ohjauksessa eivät vaikuta selkeiltä.

Ministeriöltä saadun tiedon mukaan tarkastuksessa ilmastorahoituksen koordinaation kannalta potentiaalisiksi todettua ilmastoteemajohtamista ei ministeriössä enää ole. Ministeriön nykyisellä ilmasto- ja ympäristösuurlähteiläällä ei ole suoranaisesti ilmastorahoituksen ohjaukseen liittyviä tehtäviä.

<sup>37</sup> [FINAL REPORT. Ex-Post Evaluation of Concessional Credit Scheme Projects. Binh Duong Solid Waste Treatment Plant Project – phase 1. Binh Duong Solid Waste Treatment Plant Project – phase 2. May 2022.](#)

<sup>38</sup> [FINAL REPORT. Ex-Post Evaluation of Concessional Credit Scheme Project: "The Juja Road Substation Renewal in Kenya". October 2022.](#)

<sup>39</sup> [Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö - Ulkoministeriö](#)



Jälkiseurannan perusteella ulkoministeriö on toteuttanut tarkastuskertomuksen suosituksia vahvistamalla kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikön (KEO-50) voimavaroja. Sen sijaan ilmastorahoituksen kokonaiskoordinaatio ei ole vahvistunut suosituksen mukaisesti.

## 2.6 Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelma ja muut ilmastorahoitusta koskevat linjaukset ovat toteutuneet vähäisessä määrin

Tässä luvussa tarkastellaan lyhyesti, miten edellä mainitut ilmastorahoitusta koskevat suunnitelmat ja linjaukset näyttäivät toteutuneen jälkiseurannassa saadun tiedon perusteella.

Suomen ilmastovuosikertomuksista (2023 ja 2024) ilmenee, että vuosien 2021 ja 2022 ilmastorahoituksen määrälliset toteumat olivat suuruusluokaltaan suunnilleen toimeenpanosuunnitelman mukaisia. **Ulkoministeriön talousarviossa** vuodelle 2022 arvioitiin ilmastorahoituksen määräksi 184 miljoonaa euroa. Toteuma oli 168 miljoonaa euroa eli 91 prosenttia suunnitellusta<sup>40</sup>. Toimeenpanosuunnitelmassa kaavailtiin vuodelle 2023 ilmastorahoitusta 249 miljoonaa euroa, vuoden 2023 talousarviossa 232 miljoonaa euroa ja ulkoministeriön vuosien 2023–2026 **kehusehdotuksessa** 190 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön selvityksen mukaan toteuma oli 172 miljoonaa euroa, eli huomattavasti kaikkia suunnittelulukuja vähemmän. Tämä johtunee pääasiassa kehitysyhteistyömäärärahoihin tehdyistä leikkauksista.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan vuosien 2020–2023 ilmastorahoituksessa ilmastonmuutoksen hillinnän osuus oli 53–62 prosenttia ja sopeutumisen osuus 38–47 prosenttia. Hillinnän ja sopeutumisen yhtäsuuruustavoitetta ilmastorahoituksessa ei Suomella ilmeisesti enää ole, vaikka siihen Pariisin ilmastopöytäkirjan (artiklat 9.4 ja 10.6) mukaan tulisi pyrkiä.

Ulkoministeriö toteaa selvityksessään, että vuoden 2023 ilmastorahoituksesta vain 14 prosenttia oli sellaista, jonka kohdentuminen kohdemaiden tulotasojen mukaan oli mahdollista todeta tilastotietojen perusteella. Siitä seitsemän prosenttia kohdistui vähiten kehittyneille maille, joiden erityistarpeiden huomioon ottamista rahoituksessa YK:n ilmastopuitesopimus korostaa. Alueellinen kohdentuminen oli mahdollista todeta 62 prosentissa ilmastorahoituksesta vuonna 2023. Tästä rahoitusosuudesta 53 prosenttia kohdistui Afrikkaan. Afrikan osuus ilmastorahoituksesta kuitenkin vähentyy jatkossa Suomen maa- ja aluekohtaisen kehitysyhteistyön vähetessä ja painottuessa erityisesti Ukrainaan (ks. pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 2023 ja Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko 2024).

Ulkoministeriöltä saadun tiedon mukaan ilmastorahoituksen osuus laina- ja sijoitusmuotoisesta kehitysyhteistyöstä vuosina 2020–2023 oli arviolta 52 prosenttia. Näin ollen kehityspoliittisessa investointisuunnitelmassa kyseiselle ajanjaksolle asetettu 75 prosentin ilmastorahoitustavoite ei toteutunut. IFAD 11 -lisärahoituskaudelle asetettu 85 prosentin sopeutumistavoite saavutettiin. Sen sijaan Suomen ja IFC:n ilmastorahaston 10 prosentin sopeutumisosuutta ei saavutettu, eikä IDB Invest -rahaston 20 prosentin sopeutumistavoitteen toteutumista ole vielä mahdollista todeta.

Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriö ja Business Finland edistävät suomalaisten yritysten pääsyä kehitysrahoituslaitosten hankkeisiin. Selvityksessä kuitenkin mainitaan vain yksi esimerkki suomalaisen yrityksen saamasta siemenrahoituksesta (ADB Ventures -rahastosta v. 2021). ADB Ventures -sijoitusrahasto mainitaan selvityksessä esimerkkinä myös pieniin ja keskisuuriin yrityksiin sijoittaneista ilmastorahastoista. Lisäksi Suomen ja IFC:n ilmastorahaston todetaan tehneen viisi sijoitusta pienempiä hankkeita ja yrityksiä rahoittaviin rahastoihin, ja myös IDB Invest -rahasto voi sijoittaa tällaisiin rahastoihin. Pienten ja keskisuurten yritysten osuus laina- ja investointimuotoisesta ilmastorahoituksesta kokonaisuutena ei ilmene selvityksestä, eikä ministeriö seuraa ilmastorahoituksena tilastoituvien lainojen ja sijoitusten pk-yritysosuutta portfoliotasolla.

<sup>40</sup> [Ilmastovuosikertomus 2024](#)

Finnfundille vuonna 2019 myönnetyn vaihtovelkakirjalainan tavoite kohdentumisesta puoliksi ilmastonmuutosta ja puoliksi naisten ja tyttöjen asemaa tukeviin hankkeisiin vuosina 2020–2021 toteutui. Eräät Finnfundin uusiutuvan energian hankkeet ovat edistäneet taloudellista yhteistyötä suomalaisyritysten kanssa.

Ilmastorahoituksen ihmisoikeusperustaisuuden toteutumista ei jälkiseurannassa ollut mahdollista selvittää kattavasti, mutta eräissä kansainvälistä mediahuomiota osakseen saaneissa tapauksissa ihmisoikeuksien huomioon ottaminen ei näytä onnistuneen parhaalla mahdollisella tavalla. Vuonna 2013 Finnfund teki 18 miljoonan euron ilmastorahoitussijoituksen Kenian Turkana-järven tuulivoimahankkeeseen. Ulkoministeriön antaman selvityksen mukaan ministeriö sai maaliskuussa 2023 väärinkäyttöilmoituksen, jonka mukaan hanke haittasi eräiden paikallisten alkuperäiskansayhteisöjen edellytyksiä harjoittaa paimentolaisuuteen pohjautuvaa elintapaansa<sup>41</sup>. Vuonna 2014 alkaneen pitkällisen prosessin jälkeen tuomioistuin (High Court in Meru) päätti vuonna 2021, että paikalliset viranomaiset olivat siirtäneet alueen maa- ja metsätalouden tuulivoimayhtiölle laittomasti ja että kyseiset alueet tuli palauttaa paikallisyhteisöille<sup>42</sup>. Päätös ei ole vielä lainvoimainen, koska tuulivoimayhtiö on valittanut siitä ja prosessi oli kesken ainakin vielä syyskuussa 2023<sup>43</sup>. Finnfund irtautui tuulivoimayhtiöstä vuonna 2024<sup>44</sup>. Ulkoministeriön selvityksen mukaan ministeriö edellyttää omistajaohjauksessaan<sup>45</sup> Finnfundin kehittävän edelleen ihmisoikeusriskien järjestelmällistä tunnistamista ja ehkäisyä. Ministeriö on myös ohjeistanut Finnfundia varmistamaan, että sen voimavarat, asiantuntemus ja työkalut riittävät sen ihmisoikeuslinjauksen (2019)<sup>46</sup> noudattamiseen sekä mahdollisiin ihmisoikeusrikkomuksiin puuttumiseen. Lisäksi ministeriö edellyttää jatkossa kattavaa ja avointa ihmisoikeusraportointia osana Finnfundin vuosiraportointia.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että ilmastorahoitusta koskevissa suunnitelmissa esitetyt ilmastorahoituksen määrälliset tavoitteet toteutuivat suurin piirtein vuoteen 2022 asti mutta eivät enää sen jälkeen. Rahoituksen jakautuminen tasan ilmastonmuutoksen hillintään ja siihen sopeutumiseen ei ole toteutunut ja tavoitteesta on kansallisesti luovuttu. Myöskään kehityspoliittisen investointisuunnitelman 2020–2023 tavoite 75 prosentin ilmastorahoitusosuudesta ei toteutunut. Ilmastorahoituksen maantieteellistä ja maaryhmittäistä kohdentumista ei ole mahdollista todentaa monenkeskisen perusrahoituksen suuren osuuden vuoksi.

### 3 Yhteenveto ja jatkotoimet

VTV:n tuloksellisuustarkastuksessa (6/2021) todettiin, että ulkoministeriöllä ei ollut selkeää julkista suunnitelmaa siitä, miten ilmastorahoituksen lisäämistä ja kohdentamista koskevat linjaukset pannaan kokonaisuutena toimeen. Ilmastotavoitteita ja niiden toteutumisen mittareita ei ollut sisällytetty järjestelmällisesti ilmastorahoitusinterventioiden tulokarttoihin. Ilmastorahoituksen tilastoinnin todettiin olevan altis virheille, mikä aiheutti virhelähteen myös ilmastorahoituksen määrälliseen seurantaan ja raportointiin. Tilastoinnin ohjeistus ja laadunvarmennus eivät olleet haasteiden tasalla. Ilmastorahoitusinterventioiden tulosten kirjaaminen kehitys yhteistyön asiainhallintajärjestelmään (AHA-KYT) oli vasta alkamassa. Ministeriöllä todettiin olevan suuria haasteita saada ja koota tietoa eri rahoitusvälineiden ja organisaatioiden kautta toteutetun ilmastorahoituksen tuloksista ja viestiä niistä eduskunnalle ja kansalaisille. Ministeriö ei ollut arvioinut ilmastorahoituksen tuloksellisuutta kokonaisuutena, ja interventiokohtaiset arvioinnit olivat tuottaneet hyvin vähän tietoa toteutuneista ilmastohyödyistä. Kehityspoliittikan tulostiedotuksessa ja ministeriön verkkosivuilla oli viestitty ilmastorahoituksesta esimerkein,

<sup>41</sup> [A people in the way of progress | Danwatch; IWGIA report 28 The impact of renewable energy projects on Indigenous communities in Kenya Dec 2019.pdf](#); [lake turkana wind power finnfund and indigenous rights 0.pdf](#)

<sup>42</sup> [Lake Turkana Wind Power Judgment October 2021.pdf](#); Kenya: Court rules that Lake Turkana Wind Power acquired community land unprocedurally - Business & Human Rights Resource Centre

<sup>43</sup> <https://new.kenyalaw.org/akn/ke/judgment/keca/2023/1596/eng@2023-09-22>; Indigenous communities in Kenya still tied up in court proceedings over the Lake Turkana Wind Project - IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs

<sup>44</sup> Finnfund myy osuutensa Afrikan suurimmasta tuulipuistosta BlackRockille - Finnfund

<sup>45</sup> Finnfundin kehityspoliittinen erityistehtävä sekä omistaja- ja kehityspoliittiset tavoitteet vuosille 2024–2027. Ulkoministeriön. Kehitysrahoituksen ja yksityisen sektorin yksikkö (KEO-50). 20.12.2023.

<sup>46</sup> Finnfund's Human Rights Statement. January 1<sup>st</sup>, 2019. Finnfund.

mutta tuloksista oli kerrottu niukasti. Kehityspolitiikan temaattisella verkostojohtamisella, ministeriön ilmastoverkostolla ja kehitysyhteistyön laaturyhmällä todettiin voivan olla tärkeä rooli ilmastorahoituksen suunnittelussa, koordinoinnissa, tilastoinnissa ja seurannassa, jos niitä edelleen vahvistettaisiin. Eräiltä osin todettiin tarve tasapainottaa ministeriön ilmastorahoitukseen liittyviä tehtäviä ja voimavaroja. Tarkastuksessa annettiin useita suosituksia ulkoministeriölle ilmastorahoituksen ohjauksen ja tuloksellisuuden hallinnan kehittämiseksi.

Tarkastuksen suositusten mukaisista toimista merkittävimpiä ovat olleet Suomen julkisen kansainvälisen ilmastorahoituksen toimeenpanon suunnitelman laadinta (2022) ja ilmastorahoituksen ulkopuolisen arvioinnin (evaluaation) teettäminen (2023). Toimeenpanosuunnitelma jäi kuitenkin hyvin yleisluontoiseksi ja lyhytikäiseksi, minkä vuoksi ilmastorahoituksen tavoitteet eivät merkittävästi selkiytyneet eikä sitä ehditty merkittävästi toteuttaa. Arvioinnin suosituksista suuri osa jäi vaille toteutus päättöstä. Ulkoministeriön ilmastorahoituksen tilastointia koskevien ohjeiden päivittäminen sekä ympäristö- ja ilmastoneuvonantajan roolin vahvistaminen tilastoinnin laadunvarmennuksessa ovat parantaneet tilastoinnin ja määrällisen raportoinnin luotettavuutta. Ilmastorahoituksen raportointi on kehittynyt osana kehityspolitiikan tuloraportointia ja valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksia. Rahoitusvälinekohtaisista vuosi- ja synteesiraporteista on kuitenkin luovuttu. Ilmastotulosten kirjaaminen kehitysyhteistyön asiainhallintajärjestelmään on osoittautunut käytännössä mahdottomaksi, minkä vuoksi tuloksellisuutta koskeva tieto on edelleen koottava käsin tuloraportointeja varten. Ilmastorahoituksen tulosviestintä ulkoministeriön verkkosivuilla on kehittynyt jonkin verran, ja kehitystyö jatkuu. Ulkoministeriön temaattisen verkostojohtamisen kehittäminen ei toteutunut ilmasto- ja luonnonvarat -teema-johtamisen osalta. Ministeriön ilmastorahoitusta käsitelleen koordinaatioryhmän, ilmasto- ja ympäristöverkoston ja investointityöryhmän roolit ilmastorahoituksen koordinaatiossa ovat jääneet edelleen epäselviksi.

Jälkiseurannan johtopäätöksenä voidaan todeta, että ulkoministeriö on toteuttanut tarkastusviraston suosituksia vain osittain. Tarkastusvirasto tulee jatkossa seuraamaan ilmastorahoitusta osana normaalia seuranta- ja aihesuunnitteluprosessia. Jälkiseurantaa ei muussa muodossa ole tarvetta jatkaa.

Lassi Perkinen  
tarkastuspäällikkö

Pekka Salminen  
johtava tuloksellisuustarkastaja