

Suomen kansainvälisen ilmasto- rahoituksen tavoitteet ja seuranta osaksi uudistuvaa ilmastolakia

Suomen myöntämälle kansainväliselle ilmastorahoitukselle on luotava konkreettiset tavoitteet sen tuloksellisuuden seuraamiseksi. Ehdotus on mahdollista toteuttaa tuomalla ilmastorahoitus Suomen kansalliseen ilmastolakiin.

Suomi on sitoutunut kansainväliseen ilmastorahoitukseen

Pariisin ilmastopimus velvoittaa sen ratifioineet kehittyneet valtiot tukemaan ilmastomuutoksen hillintää ja siihen sopeutumista köyhissä maissa vuosittain yhteensä 100 miljardilla Yhdysvaltain dollarilla vuodesta 2020. Marinin hallitusohjelmassa kirjataan Suomen lisäävän kansainvälistä ilmastorahoitustaan ottaen huomioon osuutensa tästä rahoitusvastuusta.

Ilmastorahoituksen ohjausjärjestelmää on vahvistettava

Suomen myöntämä kansainvälinen ilmastorahoitus ei vastaa kansainvälisten ilmastopimusten henkeä. Rahoituksen määrä ei vastaa arviota Suomen reilusta osuudesta, minkä ohella rahoituksen taso on heitellyt vuosien välillä rajusti. Vastoin saastuttaja maksaa -periaatetta rahoitusta kanavoidaan runsaasti markkinaperusteisin instrumentein.

Vaikka Suomen ulkoministeriö tekee erinomaista työtä ilmastorahoituksen kanavoinnissa ja seurannassa, rahoituksen ohjausjärjestelmässä on puutteita. Rahoitukselle ei esimerkiksi ole asetettu hallituskausia ylittävää konkreettista tavoitetta. Haasteita löytyy lisäksi ohjausjärjestelmän johdonmukaisuudesta ja tulosten laadullisesta raportoinnista.

Ilmastorahoitus osaksi ilmastolakia

Koska Pariisin sopimus tarjoaa vain löyhän viitekehyksen vastuulliselle ilmastorahoitukselle, korostuu kansallisen lainsäädännön merkitys. EU:n jäsenmaista Tanska ja Espanja ovat huomioineet kansainvälisen ilmastorahoituksen osana ilmastolakiensa uudistamista. Myös Suomen tulee vahvistaa ilmastorahoituksen ohjausjärjestelmää sekä korjata sen haasteita, mikä olisi mahdollista toimeenpanna ilmastolaissa (ks. Liite 1).

Suomen ilmastorahoituksen raportointi koskee ensisijaisesti rahoituksen määrää, mutta rahalla saavutettujen tulosten arviointi on vaikeaa. Siksi ilmastorahoituksen avoimuutta ja mahdollisuuksia kriittiseen julkiseen tarkasteluun on lisättävä. **Tarvitsemme lainsäädäntöä, joka ohjaa ilmastorahoituksen tasoa, kriteereitä ja tavoitteita yli vaalikausien.**

Järjestöjen suositukset ilmastolakiin:

- ▶ Ilmastolain määritelmiin lisätään myös määritelmä kansainvälisestä ilmastorahoituksesta.
- ▶ Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmään sisällytetään lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet kansainväliselle ilmastorahoitukselle.
- ▶ Suomen ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien valmistelussa vahvistetaan kehitystutkimuksen näkökulmaa. Pariisin sopimuksen mukaisesti rahoituksessa huomioidaan kehittyvien maiden tarpeet ja ensisijaiset tavoitteet.
- ▶ Ilmastorahoituksen tulee kytkeytyä muuhun Suomen ilmastotoimia koskevaan raportointiin, esimerkiksi osana Suomen ilmastovuosikertomusta.
- ▶ Ilmastorahoituksen arvioinnin tulee keskittyä myös saavutettuihin tuloksiin
- ▶ Raportoinnin tulee noudattaa parhaita kansainvälisiä käytäntöjä ja soveltaa sekä kehittää niitä johdonmukaisesti eri toimijoiden välillä.

1. Sopimuksellinen tausta

Suomi on ratifioinut Pariisin ilmastopöytäkirjan kansallisen ilmastolain voimaantulon jälkeen.

Pariisin sopimukseen on kirjattu kehittyneitä maita koskeva ilmastorahoituksen tukivelvoite. Artikla 9 mukaan sopimuksen osapuolina olevat teollisuusmaat tarjoavat osapuolina oleville kehittyville maille, erityisesti vähiten kehittyneille maille ja pienille kehittyville saarivaltioille, rahoitusta avustukseen maita yhtäläisesti ilmastomuutoksen hillinnässä ja siihen sopeutumisen osalta. Samalla kehittyneet maat ovat sitoutuneet johtamaan rahoituksen mobilisoinnista hyödyntäen eri lähteitä, instrumentteja ja kanavia.

Pariisin sopimusta täydentävän osapuolikokouksen päätöksen mukaisesti vuosittainen 100 miljardin Yhdysvaltain dollarin ilmastorahoitusvastuu ulotetaan vuoteen 2025. Siihen mennessä tarkoituksena on sopia suuremmasta ilmastorahoitustavoitteesta.

Otaen huomioon, että Ilmastolain 1§ toteaa, että

[...] lain tarkoituksena on:

1) vahvistaa puitteet Suomen ilmastopolitiikan suunnittelulle ja sen toteutumisen seurannalle

ja

[...] ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on:

1) varmistaa osaltaan Suomea sitovista sopimuksista sekä Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuvien kasvihuonekaasujen vähentämistä ja seurantaan koskevien velvoitteiden täyttyminen,

esitämme, että Suomen kansainväliselle ilmastorahoitukselle luodaan tavoitteet ja luodaan ilmastorahoituksen tuloksellisuudelle seurantajärjestelmä osana Suomen kansallisen ilmastolain uudistamista.

2. Perustelut

Nykyisellään Suomen kansainvälinen ilmastorahoitus poikkeaa YK-perustaisen julkisen ilmastorahoituksen normatiivisesta perustasta. Suomen mobilisointi rahoitus on merkittävältä osalta ollut ei-lahjamuotoista. Sen taso on heitellyt vuosien välillä rajusti, mitä

selittävät hankkeiden maksatussyklit mutta myös tempoileva poliittinen päätöksenteko.

Haasteena rahoituksen julkisessa seurannassa ovat YK:n ohjausjärjestelmän johdonmukaisuuden ja tulosten raportoinnin valuviat, jotka on tunnistettu vertaisarvioidussa tutkimuskirjallisuudessa. Tämän vuoksi Pariisin sopimuksen ratifioineilla kansallisvaltioilla on mahdollisuus johtaa ilmastorahoituksen hallintaa ja parhaiden käytäntöjen kehittämistä. EU:n jäsenmaista Tanska ja Espanja ovat huomioineet kansainvälisen ilmastorahoituksen osana kansallisten ilmastolakien uudistamista. On vahvoja perusteluja sille, että ilmastorahoitus tulisi tuoda osaksi myös Suomen ilmastolakia. Sen avulla olisi mahdollista korjata:

a) puutteet johdonmukaisuudessa:

1) Suomi ei ole asettanut tavoitetta ilmastorahoituksen määrälle. Valtiovarainministeriö on vuonna 2009 laskenut Suomen osuuden olevan 70–200 miljoonaa euroa vuodessa, mutta mitään summaa ei ole asetettu viralliseksi tavoitteeksi. Siten Suomi mobilisoi rahoitusta ilman tavoitetta sen määrästä.

2) Suomen ilmastorahoituksella on puutteelliset laadulliset tavoitteet. Rahoitus on lähtökohtaisesti osa kehitysyhteistyötä artikuloimatta, millä tavoin se suhteutuu osaksi kyseistä kokonaisuutta. Ulkoministeriölle kuuluu seurantavastuu koko kehitysyhteistyöstä (Ulkoasiainhallintolaki, Valtioneuvoston asetus Ulkoministeriöstä), mutta vastuu jakautuu usealle eri toimintayksikölle. Ilman selkeitä lähtökohtia, jotka perustuvat Agenda 2030-tavoitteiden ja kansainvälisen ilmastorahoituksen normatiiviseen perustaan, ilmastorahoitus voi päätyä vaikeimmassa tapauksessa ”kilpailemaan” muun kehitysyhteistyörahoituksen kanssa.

b) puutteet raportoinnissa:

3) Kun ilmastorahoitukselle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita (esimerkiksi rahoituksen määrästä), rahoituksen toteutumisen arviointia koskeva raportointi toimii lähtökohtaisesti puutteellisesti.

4) Suomi raportoi julkisuuteen ilmastorahoituksesta osana a) ulkoministeriön koostamia kehitysyhteistyön tulosraportteja ja infografiikkaa, joissa näkyy rahoituksen määrä, raportointivuoden keskeisimmät toimijat sekä kohdentuminen

sopeutumisen ja hillitsemisen välillä, b) ympäristöministeriön vuoro- ja nelivuositaisessa [UNFCCC-raportissa](#), jossa nostetaan esiin osa rahoituksen laskentaperusteista, yksittäisiä rahoitusta kanavoivia instituutioita ja tuloksia kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä sekä c) osana valtiontalousarviota, tosin viimeisessä hyödyntäen täysin eri kriteereitä kuin muissa raporteissa. [Lisäksi Suomi raportoi erikseen myös EU:lle](#). Kokonaiskuva on sirpaleinen.

5) Yksittäisiä, mutta silti merkittäviä haasteita liittyy seuraaviin raportointia koskeviin seikkoihin:

- Suomen valtion budjetissa ei ole eritelty ilmastorahoitusta omalle momentille, minkä vuoksi rahoitus sekoittuu osaksi muita kehitysyhteistyön instrumentteja.
- Rahoitusta koskevista luvuista ei selviä vivutetun yksityisen rahoituksen määrää.

3. Muutosehdotukset tulevaan ilmastolakiin

Määritelmät:

Määritelmiin tulisi lisätä: Kansainvälinen ilmastorahoitus

- *Pariisin ilmastosopimuksessa (Artikla 9) muodon saanut velvoite, jonka mukaisesti Suomen tulee kohdentaa julkista rahoitusta tukemaan kehittyvien maiden toimia ilmastomuutoksen hillitsemiseksi ja sen vaikutuksiin sopeutumiseksi.*
- Balin toimintasuunnitelman (2008, Art. 1) mukaisesti rahoituksen tulisi olla riittävää, ennustettavaa ja kestäväää. Lisäksi se toteaa, että (suhteessa kehitysyhteistyörahoitukseen) ilmastorahoituksen tulisi olla ns. ”uutta ja lisäistä”*

Ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmä:

Riippumatta siitä, minkä muodon ilmasto koskevien tavoitteiden suunnittelu ottaa osana uudistettavaa ilmastolakia, lakiin tulisi sisällyttää lyhyen ja keskipitkän aikavälin tavoitteet Suomen kansainväliselle ilmastorahoitukselle.

* Uuden ja lisäisyyden vaade ei ole tarkasti määritelty osa kansainvälistä ilmastolakia. Kyse on Allekirjoittaneiden tulkinnasta, joka perustuu pikemmin lain henkeen kuin lain pykälään. Oscar Reyes (2013), "A Glossary of Climate Finance Terms", Institute for Policy Studies, Washington DC, p. 10 and 11

- Varteenotettava mahdollisuus olisi nostaa ilmastorahoitusta koskeva tavoitteen asettelu osaksi *Ilmasto- ja energiastrategiaa*.
- Lisäksi ilmastorahoitus uppoaisi mielekkäästi osaksi *Suomen keskipitkän aikavälin ilmastopolitiikan suunnitelmaa*.
- Nämä tavoitteet olisi tärkeää huomioida Suomen kehityspolitiikassa sekä ulkoministeriön omissa strategioissa, kuten ilmastopolitiikan toimintaohjelmassa.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelu:

Suomen ilmastopolitiikkaa koskevien suunnitelmien valmistelussa tulisi vahvistaa kehitystutkimuksen näkökulmaa. Pariisin sopimuksen mukaisesti rahoituksessa tulee huomioida kehittyvien maiden tarpeet ja ensisijaiset tavoitteet.

- Esimerkiksi kehityspolitiikan ja -tutkimuksen asiantuntijoiden vahvempi edustus ilmastopaneelissa tukisi paneelia, kun se tekee johtopäätöksiä ilmastorahoituksen toimeenpanon vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista myös tuen vastaanottajien näkökulmasta.

Ilmastopolitiikan suunnitelmien toteutumisen seuranta:

Ilmastorahoituksen tulisi kytkeytyä voimakkaammin muuhun Suomen ilmastotoimia koskevaan raportointiin. Mielekkäintä olisi raportoida ilmastorahoituksesta osana Suomen ilmastovuosikertomusta, jotta julkisen tarkastelun ja päätöksenteon tueksi saadaan ajankoh- taista tietoa.

- Arvioinnin tulisi perustua konkreettisiin, mitattaviin tuloksiin ja vaikutuksiin eikä niinkään panoksen (myönnetyn rahoituksen) määrään. Työ vaatii monialaista yhteistyötä sopivien mittarien tunnistamiseksi ja soveltamiseksi.
- Arvioinnin tulisi koskea ensisijaisesti ilmastorahoitusta kokonaisuutena eikä yksittäisiä menestystarinoita, vaikka ilmastorahoituksella on useita kanavia ja sen laadullinen arviointi on haasteellista.
- Ilmastorahoituksen raportoinnissa käytetty menetelmä ja aineisto tulisi olla läpinäkyvää, koskien myös rahoitusta toimeenpaneivien instituutioiden tuloksellisuutta.
- Raportoinnin tulisi noudattaa parhaita kansainvälisiä käytäntöjä ja soveltaa niitä johdonmukaisesti eri toimijoiden välillä.