

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto: Valtioneuvoston selonteko Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030, Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa (VNS 3/2020 vp)

Valtiontalouden tarkastusvirasto kiittää eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua valtioneuvoston kestävän kehityksen toimintaohjelmaa käsittelevästä selonteosta (VNS 3/2020 vp).

Tarkastushavainnot vuoden 2017 selonteosta

Tarkastusvirasto julkaisi 7.10.2019 tuloksellisuustarkastuksen ”Kestävän kehityksen edistäminen”, joka kohdistui nyt käsillä olevan selonteon edeltäjään (VNS 1/2017 vp). Eräitä tarkastuksen johtopäätöksiä voi pitää olennaisina myös uutta selontekoa käsiteltäessä:

- Vuoden 2017 selonteon valmistelussa ei ollut selvitetty selonteon toimenpiteiden valtiontaloudellisia kustannuksia eikä muita taloudellisia vaikutuksia eikä itse selonteossa esitetty toimenpiteiden kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia. Vaikka kestävä kehitys edistävien toimien kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia on osin mahdoton arvioida, taloudellisten vaikutusten arviointiin tulisi mahdollisuuksien mukaan pyrkiä viimeistään kestävän kehityksen tiekarttatyössä.
- Vuoden 2017 selonteon ohjausvaikutus ministeriöihin oli melko vähäinen. Selonteko perustui hallitusohjelmaan eikä se sisältänyt erityisiä uusia toimia. Ministeriöissä kestävä kehitys oli kuitenkin otettu enenevässä määrin strategioiden lähtökohdaksi tai tavoitteeksi. Lisäksi selonteossa esitettiin yhteensä 36 toimenpidettä, joilla pyrittiin muuttamaan poliittisen päätöksenteon ja hallinnon menettelytapoja paremmin kestävä kehitys huomioon ottaen. Tarkastuksen perusteella suurin osa näistä toiminnoista toteutettiin. Selonteon merkityksen nähtiinkin olevan enemmän kestävän kehityksen nostamisessa valtioneuvoston ja eduskunnan keskusteluun kuin sen suorassa ohjausvaikutuksessa. Perusteltua olisi, että nykyisen selonteon ja tulevan tiekartan rooli ja merkitys hallinnonalan toiminnan ohjauksessa olisivat aiempaa selvempiä.
- Tarkastuksen perusteella kestävän kehityksen seurantaan ja arviointiin luotu järjestelmä oli kokonaisuudessaan kattava, mutta tiedon yhteys politiikan valmisteluun oli epäselvä. Seurantajärjestelmän kansainvälisellä tasolla Suomi tuottaa tietoa YK:n ns. globaali-indikaattoreita varten sekä raportoi YK:lle vapaaehtoisilla maaraaporteilla. Kansallisella tasolla seurantajärjestelmään kuuluu kymmenen ns. indikaattorikoria, joiden perusteella kirjoitetaan vuosittain katsaus kymmenestä kestävä kehityksen osa-alueesta. Oman seurantakohteensa muodostavat valtioneuvoston päättämät toimet kestävä kehityksen edistämisestä. Vuoden 2019 tarkastuksen perusteella seuranta ja raportointi valtioneuvoston selonteon toimenpiteistä ei ollut riittävää. Myös hallituksen vuosikertomuksessa, viimeksi huhtikuussa 2021, raportointi hallinnonalojen toimista kestävä kehityksen edistämiseksi on ollut puutteellista. Tämän vuoksi uuden selonteon tai tiekartan toimenpiteiden seurantaan ja raportointiin tulisi kiinnittää huomiota.

Tarkastuksen jälkiseuranta valmistuu kesäkuun lopussa 2021. Tuloksellisuustarkastuksen julkaisemisen jälkeen tarkastusvirasto on jatkanut kestävä kehitykseen liittyvää työtä ja jäsentänyt valtiontalouden kannalta tärkeiksi näkökulmiksi etenkin pitkän aikavälin riskien tunnistamisen, politiikkajohdonmukaisuuden sekä globaalit vaikutukset.

Edeltäjästä poiketen selonteko kiinnittyy YK:n 17 tavoitteeseen

Lausunnolla olevan selonteon ”Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda2030, Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa” avulla hallitus raportoi nyt toista kertaa YK:n Agenda 2030:sta. Selonteot ovat luonteeltaan hallituksen toimeenpanosuunnitelmia. Uusi selonteko eroaa kuitenkin

edeltäjästään useammalla tavalla. Kun vuoden 2017 selonteko kiinnittyi kahteen painopistealueeseen (1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä (2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi, uusi selonteko ei enää ota näitä painopisteitä lähtökohdakseen. Sen sijaan se kytkeytyy YK:n 17 kestävän kehityksen tavoitteeseen (Sustainable Development Goals, SDG) ja esittelee toimenpiteet, joilla hallitus edistää kunkin 17 tavoitteen toteutumista. Tällä lähestymistavalla on saatu katettua YK-tavoitteisto kokonaisuudessaan, mutta samalla on menetetty selonteon sellaista strategisuutta, jossa korostettaisiin Suomen kannalta tärkeiksi tunnistettuja kestävän kehityksen teemoja. Myös VTV:n tarkastuksessa havaittiin, että kestävän kehityksen kansalliset tavoitteet eivät ohjanneet ministeriöitä, vaan oman toiminnan vertailukohteena käytettiin YK:n asettamia tavoitteita.

Gloaalien vaikutusten ja pitkän aikavälin riskien arviointi on alkuvaiheessa

YK:n Agenda 2030 on globaali toimintaohjelma, jota ei voida saavuttaa vain yhden valtion voimin. Tarkastusvirasto pitää hyvänä sitä, että selonteossa jokaisen 17 tavoitteen kohdalla on pohdittu nykytilanteen ja hallituksen tavoitteiden ja toimien lisäksi globaalia näkökulmaa. Globaali analyysi on kuitenkin vasta alkutaipaleella, sillä se jää selonteossa Suomen suorien toimenpiteiden kuvaamiseen etenkin kehityspolitiikan kautta. Epäsuoria heijastusvaikutuksia selonteko ei käsittele. Tavoitteita ja toimia globaalivastuun toteuttamiseksi kehityspolitiikan keinoin olisi myös monilta osin tarpeen täsmentää ja konkretisoida, jotta niiden toteutumista ja vaikuttavuutta olisi mahdollista seurata ja todentaa ja selonteon ohjaavuus vahvistuisi.

YK:n SDG 2:n (Poistaa nälkä, saavuttaa ruokaturva, parantaa ravitsemusta ja edistää kestävää maataloutta) kohdalla selonteko mainitsee, että kehityspolitiikan lisäksi ruokaturvaan vaikutetaan globaalissa katsannossa ”merkittävästi myös monen yleisen politiikkasektorin toimin: kauppapolitiikka, terveyspolitiikka, koulutuspolitiikka jne.” Selonteko ei kuitenkaan analysoi, miten Suomi esimerkiksi kauppapolitiikassaan ottaa ruokaturvan ja ravitsemuksen huomioon. SDG 12:n (Kulutus- ja tuotantotapojen kestävyys) kohdalla sivuutetaan suomalaisten kulutuksen globaalit vaikutukset. Tosin selonteon arviointia koskevassa osiossa todetaan, että suomalaisten kulutuksen globaaleja vaikutuksia tunnetaan huonosti. Vaikka globaalien heijastusvaikutusten analysoiminen on haasteellista, tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitetään jatkossa huomiota, sillä heijastusvaikutuksilla voi olla myös merkittäviä epäsuoria valtiontaloudellisia kytkeitä.

Tulevat sukupolvet ovat kestävän kehityksen käsitteen ytimessä. Pitkä aikaväli on esillä uudessa selonteossa erityisesti viimeisessä luvussa ”Kohti ylivaalikautista kestävän kehityksen politiikkaa”. Pitkän aikavälin keskeiseksi työkaluksi tunnistetaan ylivaalikautinen kestävän kehityksen tiekartta, jonka valmistelun hallitus on aloittanut. Tarkastusvirasto pitää tärkeänä ylisukupolvisen tarkastelun vahvistamista. Tulevien riskien ennakoimisen ja niihin varautumisen kannalta olisi tärkeää, että ylisukupolvinen tarkastelu ulottuisi sisällöllisiin kysymyksiin kaikilla politiikkasektoreilla.

Politiikkajohdonmukaisuus on järkevän taloudenhoidon perusta

Tarkastusvirasto kiinnitti kymmenen vuotta sitten huomiota ilmastonmuutosta hillitsevien politiikkatavoitteiden ja niiden kanssa vastakkaisten tukimuotojen ristiriitaan valtiontalouden kokonaistuloksellisuutta heikentävänä seikkana ([VTV 2011](#)). Tarkastusvirasto on jälleen viime aikoina kiinnittänyt huomiota politiikkajohdonmukaisuuteen ([VTV 2020a](#), [WGEA 2021](#)).

Kestävässä kehityksessä tarkastelun lähtökohtana ovat taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristön muodostamat kolme ulottuvuutta, joiden välistä suhdetta kestävä kehitys puntaroi. Kolmea ulottuvuutta on vaikea yhdistää ilman poikkihallinnollista käsittelyä ja yhteistyötä. YK:n Agenda 2030 kuvaa tätä ”Whole of Government” -käsitteellä. Käytännössä kuitenkin hallinnollinen työ on siiloutunut niin Suomessa kuin muissa maissa.

Politiikkajohdonmukaisuuden tarkastelemisen tueksi on kehitetty joitakin menetelmiä. Esimerkiksi Yhdysvaltojen liittovaltion tarkastusvirasto on julkaissut jo kymmenen vuoden ajan kokoomaraporttia, jossa analysoidaan hallinnon pirstaloitumista, päällekkäisyyksiä ja monistumista. Yhdysvaltojen

kokoisessa hallinnossa näitä seikkoja tunnistamalla voidaan saavuttaa huomattavia säästöjä ([VTV 2021](#)). Valtiontalouden kannalta politiikkajohdonmukaisuutta voidaankin pitää ennen kaikkea kustannustahokkaana ja varojen käytön vaikuttavuutta parantavana toimintatapana, joka lisää myös voimavarojen käytön läpinäkyvyyttä ja parantaa päätöksentekijöiden tilivelvollisuutta. Budjetoinnin politiikkajohdonmukaisuutta voidaan edistää esimerkiksi ilmiöpohjaisen budjetoinnin avulla ([VTV 2020b](#)).

Valtioneuvoston selonteossa johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus on yksi toimeenpanon politiikkaperiaate. Selonteko käsittelee johdonmukaisuutta Suomessa tehtävän työn ja Suomen globaalivas- tuun toteuttamisen välillä sekä valtioneuvoston suunnittelu-, budjetointi- ja raportointiprosessien keskinäisen synergian ja johdonmukaisuuden lisäämisenä. Työkaluina tässä ovat ministerityöryhmät, lain- säädännön arviointineuvosto sekä tutkimus- ja selvitystoiminta.

Tutkimuksessa politiikkajohdonmukaisuus jaennetaan yhtäältä horisontaaliseksi, eri hallinnonalojen väliseksi integraatioksi, toisaalta vertikaaliseksi, eri hallinnon tasojen väliseksi yhteistyöksi. Selonteko käsittelee näistä lähinnä ensimmäistä, mutta sivuuttaa hallinnon tasojen välisen yhteistyön ja johdonmukaisuuden. Vastaava johtopäätös on tehty globaalisti tarkastusvirastojen arvioissa Agenda 2030 - työstä ([IDI 2019](#)).

Kuten edellä todettiin, selonteko kiinnittyy YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin. Tässä riskinä on poli- tiikkajohdonmukaisuuden kannalta se, että huomiota kiinnitetään yksittäisiin SDG-tavoitteisiin ja sivuu- tetaan niiden välinen dynamiikka. Esimerkiksi Covid-19 pandemian juurisyytä tutkittaessa on korostettu luonnonympäristön ja ihmisten terveyden välistä yhteyttä. Kuitenkin selonteossa ihmisten terveyttä kä- sitellään SDG 3:n (Taata terveellinen elämä ja hyvinvointi kaiken ikäisille) yhteydessä ja luonnon moni- muotoisuutta erikseen SDG 15:n (Suojella maakosysteemejä) alla. Eri asiakokonaisuuksien keskinäis- ten riippuvuuksien ja niistä aiheutuvien riskien merkityksen tunnistaminen on tärkeää myös talouden kannalta. Esimerkiksi Maailman talousfoorumin ([World Economic Forum](#)) vuotuiset riskiarviot osoitta- vat, miten kaikkein huolestuttavimmat globaalit riskit ja niiden ajurit kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa. Tar- kastusviraston näkemyksen mukaan nimenomaan kestävän kehityksen 17 tavoitteen väliset synergiat ja mahdolliset ristiriidat voisivat olla hyödyllisiä syventymiskohteita.

Lopuksi

Tarkastusvirasto pitää hyvänä, että hallitus on esittänyt nyt toista kertaa Agenda 2030 toimeenpano- suunnitelman valtioneuvoston selontekona. Käynnistymässä olevaan tiekarttatyöhön kohdistuu odo- tuksia erityisesti ylisukupolvisen tarkastelun kannalta.

Kestävä kehitys on laajuudessaan ja tietyssä epämääräisyydessäänkin haastava viitekehys. Nyky-yhteis- kuntia koskettavat ongelmat ovat kuitenkin mutkikkaita ja vaativat tuekseen käsitteitä, joiden avulla voidaan tarttua monitahoiisiin kysymyksiin. Tulevaisuuden riskien ja epäsuorien vaikutusten tunnistami- nen ovat tärkeitä myös valtiontalouden kannalta.

Vivi Niemenmaa
apulaisjohtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö