Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

15.3.2017 SYKE-2017-J-48

Ympäristövaliokunta
YmV@eduskunta.fi

Pyyntö 24.2.2017

VNS 1/2017 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toiminta-ohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti

Eeva Furman, professori, Jari Lyytimäki, vanhempi tutkija

Selonteon peruslähtökohdat toimivia, huomiota hallituskaudet ylittävään jatkuvuuteen

Valtioneuvoston selonteko ottaa Agenda2030-toimintaohjelman toteutuksen lähtökohdaksi kansallisen Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen, jonka tavoitevuosi on 2050. Tämä on hyvin perusteltu ja toimiva lähtökohta, joka kytkee luontevasti paikalliset, kansalliset ja kansainväliset näkökohdat. Toimeenpanon perustuminen Sitoumus2050-prosessiin tukee perinteiset raja-aidat ylittävää yhteistyötä hallituksen ja yhteiskunnan muiden toimijoiden välillä sekä paikallisen tason sitoutumista Agenda2030:n toimeenpanoon.

Selonteon lähtökohta yli hallituskausien ulottuvasta ja yhteisvaikutukset huomioivasta tavoitteiden toteutuksesta on myös oleellinen. Kestävän kehityksen tavoitteita palvelevat tehtävät on koottu yhteen ja niistä on rakennettu toimiva kokonaisuus. Selonteon tavoitteet heijastavat kuitenkin selkeästi nykyisen hallituksen painotuksia ja voimassa olevaa hallitusohjelmaa. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää, että jatkossa Agenda2030-toimenpideohjelman toteutuksen painopisteet ja niiden toteutus kytketään kaikkiin eri hallituskauden vaiheisiin, myös hallitusohjelman laadintaan, selonteossa kuvatulla tavalla.

Yhteisvaikutuksien konkretisointi edelleen haasteena

Vaikka selonteko korostaa painopisteiden yhteisvaikutusten tärkeyttä, oleellisimpien yhteisvaikutusten konkreettinen tunnistaminen jää selonteossa tekemättä. Samoin jako ympäristöllisiin ja kehityspoliittisiin tavoitteisiin ja toimiin on vielä tuntuva, vaikka niiden keskinäisvaikutusten merkitystä yleisellä tasolla korostetaan.

Selonteko nostaa toimeenpanon kärjiksi kaksi painopistealuetta sekä kolme läpileikkaavaa politiikkaperiaatetta. Toimeenpanon politiikkaperiaatteina on, että päätöksenteon ja toiminnan tulee olla pitkäjänteistä ja muutosvoimaista, johdonmukaista ja globaaliin kumppanuuteen tähtäävää, sekä omistajuutta ja osallistavuutta korostavaa. Politiikkaperiaatteet ovat hyvin perusteltuja ja kannatettavia.

Painopistealueet ovat 1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Painopistealueet kohdentuvat keskeisiin lähiajan haasteisiin ja mahdollisuuksiin, erityisesti jos resurssiviisauden ymmärretään pitävän sisällään elottomien resurssien ohella myös elollisen luonnon ja ekosysteemipalvelut, jotka ovat hyvinvointimme perusta. Laajimmassa tulkinnassaan resurssiviisaus merkitsee edellisten lisäksi myös inhimillistä pääomaa ja tällöin painopistealue saa uudenlaisia, entistä laajempia merkityksiä. Ilmastokysymykset saavat selonteossa suhteellisen runsaasti huomiota, kun taas muut ympäristökysymykset ja niiden kytkennät

sosiaalisiin ja taloudellisiin kysymyksiin jäävät vähemmälle huomiolle. Tätä puutetta tulisi paikata eri yhteisvaikutusten tarkemmalla huomioinnilla.

Selonteon tulkinta, jonka mukaan ”näissä teemoissa [painopisteissä] Suomella on eniten kirittävää tai kehitettävää omassa toiminnassaan” (s. 13), on osittain harhaanjohtava, sillä useiden vertailujen mukaan Suomi on maailman kärkivaltioita yhdenvertaisuudessa, tasa-arvossa ja osaamisessa. Myös hiilineutraaliuden ja resurssiviisauden tavoittelussa Suomella on kansainvälisesti vertaillen huomattavaa osaamista. Selonteossa voisikin vahvemmin tuoda esille sen, että nämä ovat haasteellisuudestaan huolimatta myös meidän vahvuuksiamme, mutta niiden kehittämistä tulee jatkaa, jotta hyvä kehitys ei niissä hiipuisi, kuten tuoreet tutkimustulokset ennakoivat (Avain2030-hanke).

Ennakointitiedon yhdistäminen indikaattoreihin lisäisi vaikuttavuutta

Selonteko näyttää perustuvan oletukseen lineaarisesti etenevistä pitkän aikavälin muutoksista. Viimeaikaiset seuranta- ja tutkimustiedot ilmastonmuutoksen ennakoituakin nopeammasta etenemisestä sekä maahanmuuttajien määrän nopeat heilahtelut viime vuosina ovat esimerkkejä yhteiskunnan rakenteita perinpohjaisesti koettelevista muutoksista ja riskeistä, joita on vaikea ennakoida. Selonteossa mainitaan ennakointitiedon hyödyntäminen, mutta pääpaino on menneen kehityksen seurannassa esimerkiksi indikaattoreiden avulla. Seurantatietojen hyödyntäminen tavoitteiden toteutuksen arvioinnissa on tärkeää ja Suomessa on kansainvälisesti vertaillen hyvä pohja seurannalle. Se luo myös pohjan arvioida, onko toimenpiteitä tehty sovitun mukaisesti ja mikä on ollut niiden vaikutus. Ennakointitiedon integrointi seurantatietoon tarjoaisi kuitenkin lisämahdollisuuksia tiedon vaikuttavuuden lisäämiseen.

Kestävä kehitys vaatii toteutuakseen kunnianhimoisempia tavoitteita

Selonteko ei ota kantaa tavoitteiden tasoon. Kestävän kehityksen haaste on mittaluokaltaan suuri, ja haasteeseen nähden olisi tarve asettaa nykyistä kunnianhimoisempia tavoitteita, joiden avulla Suomi voi profiloitua myös kansainvälisesti.

Ilmastonmuutoksen hallinnan osalta selonteko ei riittävästi huomioi tarvetta meneillään oleviin muutoksiin sopeutumiseen. Ilmastotavoitteet tulisi myös asettaa kunnianhimoisemmin ja jatkuvaa tason parantamista korostaen. Esimerkiksi hiilineutraalius ei välttämättä riitä pitkän aikavälin tavoitteeksi, vaan Suomen kaltaisilta vaurailta mailta voidaan jatkossa edellyttää hiilinegatiivisuutta, eli kasvihuonekaasujen negatiivisia nettopäästöjä.

Selonteossa (s.14) esitetään uusiutuva energia keinona ilmastonmuutoksen torjuntaan kiinnittämättä riittävää huomiota kaikkiin tosiasiallisiin kasvihuonekaasupäästöihin. Varsinkin bioenergian osalta tulee varmistaa, että eri tavoitteet eivät lyö toisiaan korville. Selonteossa esitetään (s.16.) puun käytön määrällinen lisäämistavoite (15 miljoonaa kuutiota). Tällainen tavoite on kyseenalainen kestävän kehityksen ja ympäristövaikutusten näkökulmasta. SYKE suosittelee tästä tavoitteesta luopumista, sillä oleellista ei ole puun käyttömäärän kasvattaminen sinänsä, vaan puun käytöstä saadun yhteiskunnallisen hyödyn kasvattaminen. Hyöty ei välttämättä korreloi kuutioiden kanssa.

Kotimaisen ja kansainvälisen kestävän kehityksen erilaiset tavoitevuodet voivat aiheuttaa sekaannusta. Selonteossa jää paikoin (esim. s.15) epäselväksi, onko tavoitevuosi 2030 vai 2050. Pitkä, tämän vuosisadan puoliväliin ulottuva aikaväli on kestävän kehityksen näkökulmasta perusteltu, mutta riskinä on, että näin pitkälle ulottuva tavoite osoittautuu merkityksettömäksi nykypäätöksenteon kannalta. SYKE esittää, että vuosi 2030 otetaan valtioneuvostotason toimissa ensisijaiseksi tavoitevuodeksi, vuoden 2050 toimiessa pitkän aikavälin tavoitevuotena.

Kestävän kehityksen työlle on turvattava riittävät voimavarat

Selonteossa tuodaan esiin tarve kestävän kehityksen työn riittävään resursointiin, mutta muotoilu (s. 30) on hyvin epämääräinen: ”Myös työn resursoinnissa olisi pyrittävä pitkäjänteisyyteen.” Lisäksi mainitaan että hallinnonalojen tulee ottaa huomioon toimeenpanosuunnitelman vaikutukset hal-

linnonalan resursointitarpeisiin. (s.44). Tämä ei riitä takaamaan työn jatkuvuudelle välttämätöntä minimiresursoinnin tasoa, varsinkaan kun huomioidaan esitettyjen toimien vaativuus: ” Monien Agenda2030-tavoitteiden toteuttaminen vaatii pitkäjänteistä ja syvällistä järjestelmätason yhteiskunnallista muutosta, joka edellyttää totuttujen ajatusmallien kyseenalaistamista sekä laajapohjaista ja kriittistä yhteiskunnallista tutkimusta ja keskustelua.” (s. 30).

Kestävän kehityksen vuorovaikutteinen seurantamekanismi on tärkeä kehityskohde

Selonteossa esitetty kestävän kehityksen seuranta- ja arviointijärjestelmä on selonteon merkittävin oivallus politiikkarelevanssin osalta ja voi parhaimmillaan toimia merkittävänä toimintaohjelman täytäntöönpanon, päivittämisen ja politiikkakoherenssin työvälineenä. Lisähuomiota tulisi kuitenkin kiinnittää siihen, että järjestelmä mahdollistaa aidosti laajan eri tahojen osallistumisen ja rakentavan keskustelun keskeisimmistä tavoitteista ja niiden mittareista sekä analyyttisemman tarkastelun tavoitteiden yhteisvaikutusten seurauksista ja ristiriitojen ratkaisukeinoista. Tämä edellyttää mekanismeja, joiden avulla laajalla kestävää kehitystä tutkivalla tiedeyhteisöllä olisi mahdollisuus järjestelmällisemmin tukea asiantuntijapaneelin työtä. Tiedeyhteisön laajempi mukaantulo loisi myös paremmat mahdollisuudet analyyseille, joissa Suomea tarkasteltaisiin osana kansainvälistä yhteisöä.

Selonteon (s.7) luonnehdinta kestävän kehityksen yleisestä yhteiskunnallisesta merkityksestä ja toimijoiden sitoutumisen asteesta tällä hetkellä Suomessa on liioitteleva. Yksi keskeinen ongelma on nimenomaan se, että kestävän kehityksen toiminta on rajautunut melko suppealle toimijajoukolle. Yleinen suhtautuminen kestävään kehitykseen on toki ollut hyväksyvää, mutta tämä hyväksyntä ei ole konkretisoitunut riittävässä määrin toiminnaksi. Toimintaohjelman virtaviivaistamiseen tarvitaan vahvaa poliittista tahtoa. Tämän osoittamiseen ei valtioneuvoston selonteko nykymuodossaan riitä.