Suomen ympäristökeskus SYKE
PL 140
00251 HELSINKI

Asiantuntijalausunto

28.3.2017 SYKE-2017-J-48

Tulevaisuusvaliokunta
TuV@eduskunta.fi

Pyyntö 15.3.2017

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

Teema: Ovatko Agenda2030 toimenpidesuunnitelman toimenpiteet riittävän kunnianhimoisia? Saavutetaanko toimenpiteillä haluttu lopputulos?

Eeva Furman, professori, Jari Lyytimäki, vanhempi tutkija

1. Ovatko Agenda2030-toimenpidesuunnitelman toimenpiteet riittävän kunnianhimoisia?

Selonteko tunnistaa keskeisimmät aihealueet hukkaamatta kokonaisuutta

Kestävään kehitykseen tähtäävien toimenpiteiden kunnianhimon tason määrittelyssä oleellista on se, miten kattavasti kukin toimenpide huomioi kaikki kestävyyden osa-alueet. Erityisenä haasteena on löytää laaja-alainen, mutta silti riittävän fokusoitu toimenpiteiden valikoima. Selonteko nostaa toimeenpanon kärjiksi kaksi painopistealuetta, jotka 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. Yhteiskuntasitoumus, johon selonteko tukeutuu, on tärkeä ulottuvuus inhimillisen pääoman kytkemisessä painopisteiden toteutuksessa. 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, joskin haasteet Suomessa ovat suuret kulutus- ja tuotantorakenteen sekä ilmastomme takia. Jatkossa 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).

Kestävä kehitys vaatii toteutuakseen kunnianhimoisempia tavoitteita

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

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

Kunnianhimoisuutta tarvitaan erityisesti yhteisvaikutusten hahmottamiseen ja hallintaan

Haluttuun lopputulokseen pääsemiseen vaikuttaa huomattavasti se, kyetäänkö eri toimenpiteiden toisiaan vahvistavat tai heikentävät elementit tunnistamaan ja toteutettavia toimia muokkaamaan tämän tiedon perusteella. 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.

Selonteossa (s.14) esitetään esimerkiksi 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.

2. Saavutetaanko toimenpiteillä haluttu lopputulos?

Lopputulosten saavuttaminen vaatii hallituskaudet ylittävää jatkuvuutta

Kestävän kehityksen toteuttaminen vaatii vähintään vuosikymmenien määrätietoisen työn. Haasteena on yhdistää tämä pitkä perspektiivi päivänpolitiikkaan. Valtioneuvoston selonteko ottaa kansainvälisen 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.

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.

Selonteon lähtökohta yli hallituskausien ulottuvasta ja yhteisvaikutukset huomioivasta tavoitteiden toteutuksesta on 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 ensiarvoisen tärkeää, että jatkossa Agenda2030-toimenpideohjelman toteutuksen painopisteet ja niiden toteutus kytketään kaikkiin eri hallituskauden vaiheisiin, myös hallitusohjelman laadintaan, selonteossa kuvatulla tavalla.

Kestävän kehityksen työlle on turvattava riittävät voimavarat

Toimenpiteiden toteutumiselle ja toivottujen tulosten saavuttamiselle on keskeistä, että kestävän kehityksen koordinaatiotyölle varataan riittävät voimavarat. Selonteossa tuodaan esiin tarve kestä-

vän 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 hallinnonalan 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 mahdollistaa jatkuvan kehittymisen

Haluttujen tulosten saavuttamisen kannalta oleellista on myös se, miten hyvin kestävän kehityksen työ nivoutuu muuhun päätöksentekoon. 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.

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 lisämahdollisuuksia tiedon vaikuttavuuden lisäämiseen.

Aktiivisten toimijoiden joukon laajentaminen on tärkeää

Yksi keskeinen riski tavoitteiden toteutumisen kannalta on se, että kestävän kehityksen toiminta on rajautunut melko suppealle toimijajoukolle. Selonteon (s.7) luonnehdinta kestävän kehityksen yleisestä yhteiskunnallisesta merkityksestä ja toimijoiden sitoutumisen asteesta tällä hetkellä Suomessa on liioitteleva. Yleinen suhtautuminen kestävään kehitykseen on toki ollut hyväksyvää, mutta tämä hyväksyntä ei ole konkretisoitunut riittävässä määrin toiminnaksi. Toimintaohjelman valtavirtaistamiseen ja virtaviivaistamiseen tarvitaan vahvaa poliittista tahtoa. Tälle ei valtioneuvoston selonteko nykymuodossaan anna riittävää tukea. On ensiarvoisen tärkeää, että kestävä kehitys mielletään tulevaisuuden ennakointina ja että sen kautta hahmotetaan Suomen tulevaisuuden menestystekijät. Toimintaohjelman toteutus tulisi kytkeä vahvasti ennakointi- ja tulevaisuustyöhön kaikilla yhteiskunnan tasoilla (valtio, maakunnat, kunnat, yritykset).