Sitra / Eeva Hellström, johtava asiantuntija 28.3.2017

Tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto:

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

Teema: Ovatko Agenda 2030 toimenpidesuunnitelman toimenpiteet riittävän kunnianhimoisia? Saavutetaanko toimenpiteillä haluttu lopputulos?

1. YHTEISKUNTASITOUMUS MAHDOLLISTAMAAN PITKÄJÄNTEISTÄ TOTEUTUSTA

Suomen kestävän kehityksen politiikka on jo pitkään pyrkinyt vahvaan kansainväliseen **edelläkävijyyteen**. Hallituksen selonteko Agenda2030 toimeenpanosta pyrkii olemaan osa tätä jatkumoa.

Ollakseen edelläkävijä, Suomen tulee pyrkiä aktiivisesti kohti kunnianhimoisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Vaikka valitut kaksi painopistettä (”Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi” sekä ”Tasa-arvoinen, yhdenvertainen ja osaava Suomi” ovat otsikkotasoltaan perusteltuja ja kunnianhimoisia, niiden saavuttamiseksi ehdotetut toimenpiteet eivät sitä ole. Selonteon lähtökohtana on ollut koota asiakirjaan jo **olemassa olevat sekä hallituksen että hallinnon jo suunnittelemat toimet** sen sijaan, että hallitus olisi pohtinut, mihin uusiin painopisteisiin ja toimenpiteisiin Suomen tulisi Agenda2030:n pohjalta sitoutua. Nykyinen lähestymistapa antaa siksi hieman hymistelevän vaikutelman. Hallitusohjelman jatkeen sijaan selonteon tulisi olla itsenäinen dokumentti, jossa lähtökohtana on kriittinen analyysi ja tahdonilmaisu liittyen nimenomaan Agenda2030:n tavoitteiden toimeenpanoon.

Selonteon toimenpiteiden kunnianhimon tason arviointia vaikeuttaa se, että tavoitetasoja ei ole konkretisoitu, eikä selonteon valmistelun tukena ole tehty vaikutusten arviointia. Selonteosta ei myöskään käy ilmi, miten ehdotetut tavoitteet ja toimenpiteet linkittyvät Agenda2030 tavoitteisiin tai sen kestävän kehityksen kansallisena tulkintana toimivan yhteiskuntasitoumuksen tavoitteisiin.

Yhteiskuntasitoumus strategisena linjauksena sekä toimeenpanon politiikkaperiaatteet muodostavat selonteon pitkäjänteisen, kantavan pohjan, yli hallituskausien ulottuvalle politiikalle. Selonteon merkittävin uutuusarvo kytkeytyykin näihin.

Selonteossa linjataan, että **kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus** on kansallinen kestävän kehityksen strateginen linjaus ja hallituksen toimeenpanosuunnitelma perustuu yhteiskuntasitoumuksen visioon, periaatteisiin ja tavoitteisiin, jotka luovat pitkän aikavälin linjaukset kestävän kehityksen työlle. Tämä linjaus on merkittävä, sillä sitoumus mahdollistaa näin kestävän kehityksen politiikan

jatkuvuutta yli hallituskausien. Edellytyksen on, että jatkossa Agenda2030 vaikuttaa hallitusohjelmaan, eikä päinvastoin.

Kestävän kehityksen politiikan jatkuvuuden varmistamiseksi onkin erittäin tärkeää, että myös seuraavan hallituksen laatima Agenda2030 toimeenpanosuunnitelma pohjautuu nykyistä kokonaisvaltaisemmin yhteiskuntasitoumuksessa asetettuun pitemmän aikajänteen tavoiteviitekehykseen, joka on jo lähtökohtaisesti synkronoitu Agenda2030 tavoitteiden kanssa. Yhteiskuntasitoumuksen, sisältämien tavoitteiden tulisi jatkossa olla keskeisenä **tausta-aineistona ja viitekehyksenä jo hallitusneuvotteluissa**. On myös tärkeää, että kestävän kehityksen toimikunnan jäsenet – mm. puolueet – ovat aktiivisia sitoumuksen päivittämistarpeiden tunnistamisessa.

2. KESTÄVÄ TALOUS KEINONA JA MAHDOLLISTAJANA

Hallituksen toimeenpanosuunnitelma näkee kestävän talouden keskeisenä kestävän kehityksen **keinona ja mahdollistajana**, todeten että kestävä talous luo hyvinvointia ja elämänlaatua samalla kuin ympäristöhaitat vähenevät. Periaatetasolla kyse on merkittävästä linjauksesta, joka asemoi talouden itseisarvoisen tavoitteen sijaan keinoksi edistää kestävää kehitystä. Ongelmaksi jää, että ”kestävä talous” voi tarkoittaa kovin monia – ja jopa keskenään ristiriitaisia asioita, joita ei tässä määritellä tarkemmin.

Tästä johtuen – ja vaikka talous asemoidaan keinoksi ja mahdollistajaksi - hallituksen tavoite nostaa Suomen talous **kestävän kasvun ja kohenevan työllisyyden** uralle näkyy vahvasti painopistealueiden linjauksissa. Siinä talous ja työllisyys nousevat monin paikoin asemaan, jossa ympäristö ja hyvinvointi nähdään kestävän talouden ja työllisyyden mahdollistajana, eikä päinvastoin.

Paitsi että kestävä talous on käsitteenä hähmäinen, se on myös aihe, josta on vaikea keskustella. Esimerkiksi kestävän kehityksen politiikkaprosesseissa ”kestävän talouden” tavoite on käytännössä kuitattu otsikkotasolla, määrittämättä mitä sillä loppujen lopuksi tarkoitetaan. Suhtautuminen talouskasvuun on myös ristiriitaista kestävän kehityksen politiikan sisällä. Esimerkiksi kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen suhde kestävään talouteen on kasvuneutraali, kun taas hallituksen Agenda 2030 -selonteossa talouskasvu nähdään keskeisenä kestävän kehityksen moottorina. Aikamme suurten ongelmien ja haastavien tulevaisuuskysymysten ratkaisu edellyttää huomattavasti nykyistä **rohkeampaa ja avoimempaa yhteiskunnallista keskustelua kestävästä taloudesta**.

3. PAINOPISTEVALINNAT HYVIÄ, MUTTA INTEGRAATIO ONTUU

Painopistevalinnat ”Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi” sekä ”Tasa-arvoinen, yhdenvertainen ja osaava Suomi” ovat osuvia, sillä ilmastotoimet ja luonnonvarojen kestävä käyttö, kasvava eriarvoisuus sekä koulutus on mm.

toimeenpanosuunnitelman pohjaksi laaditussa VN-TEAS-hankkeessa (Avain2030) todettu keskeisiksi Suomen kestävän kehityksen kipupisteiksi.

Raportin alussa mainitaan osuvasti, kuinka painopistealueet ovat keskinäisriippuvaisia ja että ”toinen painopistealue ei toteudu ilman toista”. Painopistekuvauksissa valitut kaksi painopistealuetta jäävät kuitenkin hyvin irrallisiksi toisistaan, jolloin YK:n Agenda2030:n keskeinen periaate eri tavoitteiden **integroidusta toteutuksesta** ontuu. Lähestymistapa ei tee oikeutta sille, miten tiiviisti päästöt ja resurssien käyttö kytkeytyvät hyvinvoinnin ja tasa-arvon tavoitteluun. Parhaiten painopisteen 1 ympäristötavoitteet sekä painopisteen 2 hyvinvointitavoitteet integroituvat toisiinsa **ihmisten arjessa ja asuinympäristössä.** Kuitenkin juuri näille alueille on ehdotettu kaikkein vähiten toimenpiteitä.

Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi unohtaa ihmisen ja luonnon

Valtaosa painopisteen ”Hiilineutraali ja Resurssiviisas Suomi” toimenpiteistä tähtää **kestävän liiketoiminnan** kehittämiseen. Esitetyt toimet edistävät vahvasti nk. kuudetta teollista vallankumousta, joka on biopohjainen sekä uusiutuvaan energiaan ja teolliseen ekologiaan perustuva. Sitra panee tyytyväisyydellä merkille sen, että hallitus sitoutuu toimeenpanosuunnitelmassa myös hyödyntämään **kiertotalouden** kasvavia mahdollisuuksia ja että lähestymistapa kokonaisuudessaan tukee hyvin **strategisen kasvupolitiikan** ja elinkeinorakenteen uudistumisen tavoitteita.

Vaikka kestävän liiketoiminnan tavoitteet ovat pääosin erittäin kannatettavia, näkökulma ympäristöön jää myös talouden näkökulmasta rajalliseksi. Hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta tavoitellessaan hallituksen toimeenpano-suunnitelma omaksuu nimenomaan kestävän tuotannon näkökulman. Sen sijaan suunnitelma ei juuri tarjoa välineitä tarttua hiilineutraaliuden ja resurssiviisauden ehkä keskeisimpään haasteeseen, eli Suomen kestämättömään **kulutusrakenteeseen**. Vastuu kestävästä kulutuksesta on toimeenpano-suunnitelmassa ikään kuin ”ulkoistettu” kansalaisille ja yhteisöille käsittelemällä aihepiiri painopistealueiden sijaan luvun 3 ”osallisuuden ja omistajuuden” politiikkaperiaatteen yhteydessä.

Selonteon merkittävänä puutteena on **luonnon monimuotoisuuden** turvaamisen saama heikko asema raportissa. On hämmentävää, että kansallisesti keskeisessä, 45-sivuisessa kestävän kehityksen politiikkalinjauksessa luonnon monimuotoisuus ja sen turvaaminen mainitaan ensisijaisesti biotalouden ja cleantech-ratkaisujen kehittämiseen liittyvänä reunaehtona.

Tasa-arvoinen, yhdenvertainen ja osaava Suomi

Painopistealueessa ”Tasa-arvoinen, yhdenvertainen ja osaava Suomi” tartutaan moniin ajankohtaisiin hyvinvointiongelmiin, mutta talouden kytkentä niihin jää erityisen kapeaksi. Niissä muutamassa kohdassa, joissa talous mainitaan, hyvinvointi nähdään ensisijaisesti kustannuksena. Esimerkiksi **hyvinvointiliiketoiminnan** kasvavia mahdollisuuksia ei raportissa huomioida vastaavalla tavalla kuin ympäristöliiketoiminnan mahdollisuuksia.

Lisäksi esitetyissä hyvinvointitavoitteissa ja niitä toteuttavissa toimenpiteissä on suurelta osin kyse erilaisten väestöryhmien (esim. nuoret, vanhukset, maahanmuuttajat) valikoituja hyvinvointiongelmia korjaavista toimenpiteistä, eikä pitkäjänteisistä **sosiaalisista investoinneista** tulevaisuuteen. Kestävän kehityksen pitkäjänteinen toteuttaminen edellyttää syviä ja pitkäjänteisiä yhteiskunnallisia uudistuksia, joihin raportti ei juuri ota kantaa.

Painopistealueessa ehdotetaan lukuisia toimenpiteitä, joiden motivaationa on **työllisyyden edistäminen**. Vaikka painopistealue käsittelee työllisyyttä eri näkökulmista, sen kytkentä käynnissä olevaan työelämän ja työn laadun murrokseen on heikko ja ehdotetut lähestymistavat työllistämiseen ovat hyvin perinteisiä. Työn merkitystä hyvinvoinnille ei myöskään avata, vaikka Agenda2030:n kiinnittää erityistä huomiota työn laatuun. Työllisyyteen liittyviä tavoitteita ei myöskään kytketä ekologisesti ja sosiaalisesti kestävän työn tavoitteeseen, joka olisi sekä globaalin Agenda2030:n sekä Suomen yhteiskuntasitoumuksen hengen mukaista.

Globaali näkökulma

Globaalin näkökulman osalta selonteko omaksuu lähinnä **ihmisoikeus- ja kehityspoliittisen** näkökulman, sekä **kestävien ratkaisun viennin** näkökulman. Agenda2030 edellyttää kuitenkin laajempaa näkökulmaa myös siihen, miten myös oma toimintamme Suomessa ja ulkopolitiikassa laajemminkin vaikuttaa globaaleihin ympäristö- ja hyvinvointikysymyksiin.

4. POLITIIKKAPERIAATTEET RAKENTAVAT SILTOJA

Monien YK:n Agenda2030 tavoitteiden toteuttaminen vaatii syvällistä järjestelmätason yhteiskunnallista muutosta sekä uusia toimintamalleja niin hallinnonalojen välisessä koordinaatiossa ja yhteistyössä kuin kansalaisten ja sidosryhmien osallisuuden varmistamisessa. Esitetyt **politiikkaperiaatteet** – pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johdonmukaisuus ja kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus – sekä niihin liittyvät toimenpidekokonaisuudet vahvistavat kestävän kehityksen asemointia eri hallinnonaloja ja politiikkalohkoja sekä sidosryhmien toimintaa läpileikkaavana tavoitteena. Toimeenpanosuunnitelman politiikkaperiaatteet muodostavatkin olennaisen osan raportin uutuusarvosta. On myös hienoa, että politiikkaperiaatteet eivät ”jää ilmaan”, vaan niiden toteuttamiseksi määritetty laaja joukko käytännön toimenpiteitä.

Toimenpide-ehdotuksista **ilmiöpohjaisen budjetoinnin** soveltamismahdollisuuksien selvittäminen on erittäin merkittävä askel pyrittäessä purkamaan Suomessa vallitsevia siiloutuneita hallintokäytäntöjä. Selvitys kannattaisi toteuttaa laajapohjaisena selvitysmiestyönä, jossa on mahdollisuus ennakkoluulottomasti katsoa ohi ja yli valtion talousarvion pääluokkamallin, meno- ja tulolajiluokittelun, valtion kirjanpitokäytäntöjen sekä nykyisen budjetointiprosessin.

Politiikkaperiaatteet sisältävät lukuisia toimenteitä, jotka liittyvät kestävän kehityksen politiikkaa tukevan **tiedon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen** kehittämiseen. Ehdotuksissa on kiitettävästi huomioitu kestävän kehityksen tueksi tarvittavat erilaiset tiedonlähteet (mm. tutkimus, arviointi, ennakointi, kokeilut), mutta toimenpiteet ovat hajaantuneet moneen ja niillä on vaara jäädä irrallisiksi, ellei samaan aikaan panosteta merkittävästi myös eri tiedonlähteiden synteesiin ja yhteisiin tulkintaprosesseihin.

Agenda2030 toimeenpanosuunnitelman vuosikello ja kuvaus vaalikauden nelivuotissyklistä (luku 4) muodostaa hyvän pohjan toimeenpanon systemaattiselle **seurannalle ja arvioinnille**. Seurantajärjestelmä on onnistuneesti kytketty olemassa oleviin seurantajärjestelmiin (VTV, YK-raportointi, hallituksen vuosikertomus, TTS-suunnittelu, budjettiriihi ym.), mikä edesauttaa seurannan onnistumista ja vahvistaa arvioinnin vaikuttavuutta.