Lausunto eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Akateemikko Ilkka Niiniluoto 3.5.2017

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

Maailman parantaminen ei ole ylvästä purjehdusta kohti paratiisisaarta, vaan muistuttaa pikemminkin vanhan puutalon korjaamista: kun yksi nurkka saadaan kuntoon, toinen on jo rapistumassa. Suomalaista lauluntekijää lainaten, ”vaikka paremmaksi kaikki muuttuu, silti hyväksi ei milloinkaan”. Työtä on kuitenkin jatkettava tarmokkaasti kaikilla rintamilla.

Yhdistyneiden kansakuntien vuosituhattavoitteet ja niiden jatkoksi syksyllä 2015 syntynyt *Agenda2030* ovat hyviä esimerkkejä siitä, miten tulevaisuuden tutkijat pyrkivät luotaamaan tulevaisuutta. Asetetaan kunnianhimoisia ja määräaikaan sidottuja tavoitteita, jaetaan toteuttamisvastuuta osapuolten kesken ja sovitaan indikaattoreista tavoitteiden toteutumisen seurantaa varten. Tällaisen strategisen ohjelman ongelmaksi voi kohota se, että moninaiset tavoitteet saattavat olla hajanaisia ja keskenään kilpailevia. Myös seuranta saattaa ”ohjaamoharhan” vuoksi pirstoutua niin, että kukaan ei ole selvillä kokonaistuloksesta, eivätkä hälytyskellot ehdi varoittaa paikallisia toimijoita korjaamaan kurssiaan.

YK:n millennium-ohjelma onnistui vähentämään köyhyyttä ja lapsikuolleisuutta, lisäämään koulutusmahdollisuuksia ja parantamaan sukupuolten tasa-arvoa. Näistä myönteisistä tuloksista huolimatta maailman nykyinen tila on monin tavoin huolestuttava, kun useissa maissa demokratia on rapautumassa, lehdistön vapaus on uhattuna, tieteellisen tutkimustiedon merkitystä vähätellään, poliittinen kulttuuri jatkaa luisumista totuudenjälkeiseen aikaan, aseelliset konfliktit ja terrori-iskut kiihtyvät, ilmasto lämpenee uhkaavasti ja johtavatkin maat ovat vetäytymässä globaalista kumppanuudesta ja vastuustaan. Siksi Agenda2030 on erinomaisen tärkeä väline, jolla maailman tilaa pyritään seuraamaan ja parantamaan seitsemällätoista alueella:

1. Ei köyhyyttä
2. Ei nälkää
3. Terveyttä ja hyvinvointia
4. Hyvä koulutus
5. Sukupuolten tasa-arvo
6. Puhdas vesi ja sanitaatio

7. Edullista ja puhdasta energiaa
8. Ihmisarvoista työtä ja talouskasvua
9. Kestävää teollisuutta, innovaatioita ja infrastruktuureja
10. Eriarvoisuuden vähentäminen
11. Kestävät kaupungit ja yhteisöt
12. Vastuullista kuluttamista
13. Ilmastotekoja
14. Vedenalainen elämä
15. Maanpäällinen elämä
16. Rauhaa ja oikeudenmukaisuutta
17. Yhteistyö ja kumppanuus.

Tämä luettelo kuvastaa Johannesburgin maailmankokouksessa 2002 omaksuttua laajaa tulkintaa, jonka mukaan kestävään kehitykseen kuuluvat ekologisten tavoitteiden ohella myös taloudelliset ja sosiaaliset päämäärät.

Suomi on hoitanut omaa osuuttaan varsin tyylikkäällä tavalla. Kestävän kehityksen toimikunta laati 2013 (ja päivitti keväällä 2016) ”yhteiskuntasitoumuksen” *Suomi jonka haluamme 2050*, jossa osuvasti korostetaan meidän velvollisuuksiamme sekä tuleville että edeltäville sukupolville. Emme saa hukata aikaisempien elämäntöiden tärkeitä saavutuksia, emmekä pilata jälkeläistemme mahdollisuuksia hyvään elämään. *Avain2030* näkee maamme vahvuuksina hyvän koulutuksen ja yhteiskunnallisen vakauden, kun taas haasteita antavat ilmastonmuutos ja luonnonresurssien käyttö sekä talouteen ja työllisyyteen liittyvät ongelmat. *Agenda2030 Suomessa* arvioi ansiokkaasti Suomen tilannetta YK:n Agenda2030-ohjelman 17 tavoitteen ja niiden 167 alatavoitteen mittaamisen osalta.

Valtioneuvoston selonteko VNS 1/2017 Agenda2030:sta keskittää huomionsa kahteen huolella valikoituun painopistealueeseen:

1) Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi,

2) Yhdenvartainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi.

Näiden otsikoiden alle saadaan sijoitettua monia ajankohtaisia – mutta varsin sekalaisia - kehittämisaiheita, kuten ilmastopolitiikka, energia, cleanctech, kiertotalous, julkiset hankinnat, liikenne, kaupungit, terveys, työkyky, maahanmuuttajien kotoutuminen, ikääntyvät, nuoriso, sukupuolten tasa-arvo, vihapuheen ja rasismin estäminen sekä sisäinen turvallisuus.

Sinänsä selkeä selonteko kaipaisi johdantona ja perusteluna arvofilosofista analyysiä siitä, mitä tarkoitamme hyvällä elämällä ja oikeudenmukaisella yhteiskunnalla. Tällainen jäsentävä ja pohtiva arvokeskustelu voidaan käydä niin yleisellä tasolla, että se jättää tilaa demokratiaan kuuluvalle oikeudelle tehdä valintoja erilaisten näkemysten välillä (ks. esim. I. Niiniluoto, *Hyvän elämän filosofiaa*, SKS, 2015). Selonteko kaipaisi myös enemmän viittauksia siihen, miten tutkimuksen avulla voidaan edistää agendaan liittyvien tavoitteiden toteuttamista – ovathan tiedepoliittisen keskustelun painopisteitä niin Euroopan unionissa kuin Suomessakin aikakautemme ”suuret haasteet” (Grand Challenges), joiden luettelot suuresti muistuttavat Agenda2030:n tavoiteasettelua. Tältä osin Suomi on valitettavasti heikentänyt omia mahdollisuuksiaan toteuttaa pitkäjänteisesti ja johdonmukaisesti painopistealueitaan, kun esimerkiksi yliopistojen, lääketieteen ja THL:n voimavaroja on leikattu. Agenda2030 tulisikin Suomessa liittää opetus- ja kulttuuriministeriön strategiantyön Visio2030 valmisteluun.

Agenda2030:n osallistava periaate tarkoittaa yhteiskunnan kaikkien sektorien mukaan ottamista kestävän kehityksen työhön. Meillä onkin mainioita esimerkkejä erityisesti ensimmäisen painopistealueen osalta hallinnon ja tutkimuksen yhteistyöstä sekä erilaisten toimijoiden aktiivisuudesta, kuten Sitran tiekartta kiertotaloudelle ja Hinku-kuntien toimet ilmastopäästöjen vähentämiseksi. Kun tiedämme, että Suomen kasvihuonekaasupäästöistä 68% syntyy kotitalouksien kulutuksesta, avainasemaan nousee kansalaisaktiivisuus. YK:n piiriin suomalaisena aloitteena viety kansalaisten ilmastolupaus (climate pledge) osoittaa, että Suomella on mahdollisuus nousta maailman edelläkävijäksi ja esikuvaksi ilmastonmuutoksen torjunnassa. Myöskään pohjoismaiseen hyvinvointiyhteiskunnan perintöön liittyvää asemaa koulutuksen ja tasa-arvon mallimaana meillä ei ole aihetta eikä varaa menettää. Työelämän raju muutos automaation ja tekoälyn vaikutuksesta vuoteen 2030 mennessä olisi otettava hallittuun tarkasteluun humanistisen, eettisen ja yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kautta.

Maailman parantamiseksi tarkoitetun toimenpideohjelman keskeisen komponentin muodostavat indikaattorit, jotka operationaalisella tasolla mittaavat tavoitteita ja niiden saavuttamista. Indikaattorien valinnan merkitystä kuvaa sanonta ”sitä saa mitä mittaa”, joka kuitenkin toteutuu vain silloin, kun indikaattorit myönteisesti ohjaavat toimintaa. Tältä osin selonteko on vielä keskeneräinen. Kuitenkin sivusto *findikaattori.fi* tarjoaa varsin yksityiskohtaisen seurantaindikaattoreiden luettelon, jossa on mukana 40 hyvinvointiin, osallistumiseen, työhön, yhdyskuntiin, hiilineutraaliin yhteiskuntaan, resurssiviisaaseen talouteen, elämäntapoihin ja luonnon kunnioitukseen liittyvää mittaria. Vaikka luettelo saattaakin näyttää sekavalta – esimerkiksi peräkkäisinä löytyvät T&K-rahoitus ja sairauspoissaolot tai T&K-menot ja yhdyskuntajätteet – se

kattaa varsin monia YK:n Agenda2030:n tavoitteista. Indikaattorien jatkokehittämisessä on tärkeää huolehtia niiden validisuudesta (mitataan oikeita asioita) ja kustannustehokkuudesta (tietojen keruu voidaan hoitaa kohtuullisella vaivalla).

Ehkä indikaattorien kehitystyön tärkein merkitys kuitenkin sisältyy siihen, että ne tarjoavat vaihtoehdon tai ainakin täydennyksen perinteisen taloustieteen tapaan mitata yhteiskuntien edistystä bruttokansantuotteen avulla. Niin kauan kuin valtioiden bkt oli jatkuvassa nousussa (sotavuosien katkoja lukuun ottamatta) ja talouskasvu korreloi hyvinvoinnin lisääntymisen kanssa, suurta tarvetta muiden sosiaali-indikaattorien kehittämiselle ei vielä ollut. Kohtuullinen talouskasvu on edelleen tärkeää, kun halutaan torjua köyhyyttä, nälkää, sairauksia ja syrjäytymistä – tai kehittää uutta ympäristöystävällistä teknologiaa. Mutta viimeistään 1980-luvulla löi läpi ajatus, jonka mukaan sosiaalista edistystä ei tulisi palauttaa yksinkertaisesti asukaskohtaisen bruttokansantuotteen tilastointiin, vaan mukaan olisi otettava myös muita hyvän elämän edellytyksiä. Samoihin aikoihin pieni Bhutanin kuningaskunta Himalajan rinteellä korvasi bkt:n uudella onnellisuusindeksillä *Gross National Happiness*. Subjektiivisesti koettuun tyytyväisyyteen (well-being) tai onnellisuuteen on kuitenkin liitettäviä objektiivisia elämän laatuun ja olosuhteisiin liittyviä tekijöitä. Ehdotetut indeksit myös pyrkivät ratkaisemaan kokonaisvaltaisuuden tavoitteen siten, että erilaisiin ulottuvuuksiin tai siiloihin rajoittuvat kvantitatiiviset mittarit yhdistetään yhdeksi tunnusluvuksi laskemalla niiden keskiarvoja.

YK:n jäsenvaltioita ja niiden kehitystä on vuodesta 1990 lähtien vertailtu YK:n kehitysohjelman UNDP inhimillisen kehityksen indeksillä (*Human Development Index* eli HDI), jonka tekijöinä ovat vauraus (bruttokansantuote henkeä kohden), terveys (väestön odotettu elinikä) ja koulutustaso (lukutaito ja koulutuksessa olevien määrä). Ensimmäisissä tilastoissa kärjessä ovat Japani, Ruotsi ja Sveitsi, häntäpäässä Niger, Mali ja Burkina Faso. Suomi sijoittui yhdenneksitoista. Vuonna 2015 vertailun kärjessä olivat Norja, Australia, Sveitsi, Saksa ja Tanska, Suomi sijalla 23, ja viimeisillä sijoilla 187–188 Niger ja Keski-Afrikan tasavalta. Maiden välisen kilpailun ohella HDI kertoo, että melkein kaikki maat ovat jonkin verran edistyneet vuosina 1990-2015. Maailmanlaajuisesti katsoen Suomi on – 1990-luvun alun lamavuosien ja vuonna 2008 alkaneen finanssikriisin jälkeenkin – yksi maailman vauraimmista maista, jossa on menestyksellisesti toteutettu demokraattisen oikeus- ja hyvinvointivaltion periaatteita. Jos yllämainitut mittarit terveydenhoidolle, koulutukselle ja elintasolle hyväksytään todistusvoimaisiksi, Suomi on pitkällä aikavälillä edistynyt voimakkaasti.

Tilanne on kuitenkin monimutkaisempi, jos tarkasteluun otetaan mukaan sosiaalinen oikeudenmukaisuus – oikeusturva ja tulojen ja varallisuuden jakautuminen – sekä ympäristötekijöitä – luonnonvarojen kulutus, ilmaston lämpeneminen, ilman ja veden saastuminen

– jotka kertovat, millaisilla kustannuksilla kehitystä on viety eteenpäin. Länsimaita jäytävät hyvinvointijärjestelmien rahoitusongelmat ja ympäristökriisit. Maailmanlaajuisesti on myös nähtävissä, että nykyisessä globaalissa taloudessa edistyksen hedelmillä on taipumus jakautua pienelle eliitille. HDI:n eriarvoisuudella painotetussa indeksissä Norja säilyy ykkösenä ja Suomen sijoitus nousee yhdeksän sijaa.

Inhimillisen kehityksen indeksin vaihtoehdoksi ehdotettu *Genuine Progress Indicator* (GPI) ottaa huomioon bruttokansantuotteen lisäksi tulonjaon, palvelut markkinoiden ulkopuolella ja erilaisten haittojen kustannukset, kuten rikollisuuden, voimavarojen tuhlauksen, saasteet ja kosteikkojen menetyksen. Suomessa GPI henkeä kohden on laskenut vuoden 1989 jälkeen.

The New Economics Foundation on vuodesta 2006 laskenut ”onnellisen planeetan indeksiä” (*Happy Planet Index* eli HPI), jonka kaavana on koettu tyytyväisyys kertaa terveys (eliniän odotus) jaettuna ekologisella jalanjäljellä. Tavoitteena on siis mitata sekä ihmisten että ympäristön hyvinvointia. HPI-indeksin kärjessä ovat Costa Rica, Vietnam ja Kolumbia, kun taas Norja on sijalla 29, Suomi sijalla 59 ja Yhdysvallat viimeisten joukossa Ruandan ja Afganistanin kanssa. Kun katsotaan indeksin eri osatekijöitä, onnellisten maiden kärjessä 2014 ovat Tanska, Kanada ja Norja. Ekologisen jalanjäljen osalta heikoimmat tulokset saavat Luxemburg, Arabiemiraatit ja Yhdysvallat.

Kaikkia näitä uusia indeksejä voi arvostella siitä, että niiden tekijöinä olevia suureita on vaikea mitata ja niiden yhdisteleminen edellyttää arvosidonnaisia painokertoimia. Esimerkiksi HPI:n osalta ekologinen jalanjälki näyttää saavan kaavassa kohtuuttoman suuren painon, joka peittää alleen esimerkiksi kärkeen sijoittuvien Vietnamin (HDI:sä sijalla 115) ja Kolumbian (HDI:ssä sijalla 95) yhteiskunnan ongelmapiirteitä. Kuitenkin ne kukin omalla tavallaan kertovat lisäulottuvuuksien kautta jotain enemmän kuin kapea bruttokansantuotteen mittaaminen, joka on viime aikoina menettänyt relevanssiaan mm. digitalisaation, somen palvelujen ja kiertotalouden vallatessa asemia. Siksi indikaattoreiden kehittelyyn on kiinnitetty poliittisen johdon puolelta huomiota (Bhutanin lisäksi) monissa maissa, kuten Ranskassa, Englannissa ja Suomessa. YK:n Agenda2030 liittyy jatkoksi tähän tarkasteluun, vaikka sen moniulotteisia tavoitteita tuskin voidaan tiivistää yhdeksi tunnusluvuksi. Näin nämä indikaattorit jatkavat hyvän elämän tavoitteita koskevaa arvokeskustelua, jossa ainoaksi hyvinvoinnin lähteeksi ja mittariksi ei hyväksytä talouden kasvua.

Kestävän kehityksen ja edistyksen indeksejä voi verrata Maailmantalousfoorumin (WEF) kilpailukykyvertailuun, joka on saanut paljon huomiota, kun Suomi on tippunut kymmenessä vuodessa sijalta 2 sijalle 10. Tämä vertailu perustuu kahteentoista asiakokonaisuuteen ja yli sataan

muuttujaan, joiden arvot paljolti määräytyvät yritysjohtajille suunnattujen kyselyjen perusteella. Perusulottuvuudet sisältävät taloudellisia ja rakenteellisia tekijöitä (kuten yhteiskunnalliset instituutiot, infrastruktuuri, makroekonominen ympäristö, tavaramarkkinat, työmarkkinat, finanssimarkkinat, teknologinen valmius, markkina-alueen koko, liiketoiminnan hienostuneisuus ja innovaatiot), mutta mukana on myös tekijöitä (kuten terveys ja peruskoulutus sekä korkeakoulutus), jotka nähdään edellytyksinä talouskasvun mahdollisuudelle. Tämä välineellinen näkökulma, jossa talous on ensisijainen tavoite, on käänteinen esimerkiksi HDI:lle, jossa koulutus ja terveys ovat hyvää elämää määritteleviä itseisarvoja ja talous pikemminkin väline niiden saavuttamiseksi.