Kestävyyspaneeli

Asiantuntijalausunto

16.2.2021

Kestävyyspaneelin kirjallinen asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnan kokoukseen 18.2.2021.

Aihe: VNS 3/2020 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta: Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa.

Kestävän kehityksen agenda suunnittelun ja budjetoinnin perustaksi

Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli pitää valtioneuvoston selontekoa kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta kattavana tarkasteluna, joka kokoaa yhteen suuren määrän kestävyyttä edistäviä kansallisen tason linjauksia ja konkreettisia toimia.

Yhteiskunnalliset kestävyyspyrkimykset edellyttävät pitkäjänteistä, yli vaalikausien ulottuvaa perspektiiviä, mikä selonteossa tunnistetaan hyvin. Nyt on oleellista pyrkiä periksiantamattomasti siihen, että kestävän kehityksen agenda otetaan kaiken päätöksenteon, suunnittelun ja budjetoinnin perustaksi niin julkisella kuin yksityiselläkin puolella. Parhaillaan valmisteilla oleva kansallinen kestävän kehityksen tiekartta tarjoaa tähän konkreettisen välineen.

Yhteishyödyt ja keskinäiset kitkat paremmin esille

Kokonaisvaltaisuus ja tavoitteiden väliset kytkennät. On valaisevaa, että Suomen tilannetta käydään läpi tavoite tavoitteelta, sillä niiden kautta toteutumista seurataan. Kunkin tavoitteen kuvauksessa kuitenkin kannattaisi systemaattisesti esitellä yhteyksiä muihin tavoitteisiin sekä Suomen rajojen ulkopuolelle aina globaaliin ulottuvuuteen.

Tämä kannustaisi yhteyksien systemaattiseen arviointiin ja auttaisi tunnistamaan keskeisimmät yhteydet. Nyt tämän toteutuminen on hyvin kirjavaa, kun joissakin kuvauksissa pitäydytään vain tiukasti yhdessä tavoitteessa, osassa luodaan yhteyksiä myös muihin tavoitteisiin; sama koskee globaaliulottuvuutta.

Missään ei kerrota, että etenemisessä jossain tavoitteessa on kielteisiä vaikutuksia jonkin toisen tavoitteen saavuttamiseen Suomessa tai muualla maailmassa. Tiede kuitenkin on osoittanut, että näitä kielteisiäkin vaikutuksia usein on, ja että niiden esiintuominen ennakoivasti auttaa laatimaan toimia, jotka auttavat ristikkäisyyksien hoidossa. Myös eri tavoitteiden edistämisessä syntyvien yhteishyötyjen tunnistamista kannattaisi systemaattisesti vahvistaa ja tuoda esille - se voi luoda oivaltavia politiikkaratkaisuja.

Kokonaiskestävyys syntyy järjestelmämurroksesta

Yhteiskunnallisten järjestelmien kestävyysmurroksien edistäminen vs. yksittäisten tavoitteiden edistäminen. Kuten kestävyyspaneelin raportissa[1] ja GSDRssa (globaali kestävän kehityksen raportti)[2] on tuotu selkeästi esille, tavoitteiden välisten kytkentöjen takia vaikuttavin tapa edistää Agenda 2030:n toteutumista niin Suomessa kuin globaalisti edellyttää huomion ja toimien suuntaamista siihen, miten kestämättömät avainjärjestelmät murretaan kestäviksi.

Jos tätä tavoitellaan, tulisi se kirjata konkreettisiksi toimiksi. Nyt selonteko viittaa kiitettävästi useassa kohdassa näihin kahteen järjestelmämuutosta edellyttäviin raportteihin, mutta viittaukset jäävät irrallisiksi eikä niistä seuraa selontekoa, miten hallituksen toiminta niihin reagoi esimerkiksi muuttamalla toimintaansa tai rakenteita. Näin ollen hallituksen tulisi selonteossa osoittaa:

- millä toimilla ja millä panoksilla se on edistänyt kestävyysmurroksia ja mitä nimenomaisia kestävyysmurroksia;

[1] https://www.kestavyyspaneeli.fi/2020/02/14/kuusi-polkua-kestavyyteen-evastykset-systeemisen-kestavyysmurroksen-edistamiseksi-suomessa/
[2] https://sustainabledevelopment.un.org/globalsdreport/2019

- miten se on motivoinut liike-elämää, investointeja, kansalaisia, yhteisöjä sekä tutkimusta ja innovointia toimimaan kestävyysmurrosten vipuvoimina;
- millaisia tuloksia on saatu Suomessa ja Suomen ulkopuolella, sekä myönteisen ”kädenjäljen” kasvattamisena että haitallisen ”jalanjäljen” pienenemisenä.

Keskeinen kysymys kuuluu:
Miten valtion tulisi muuttua, jotta kestävyysmurrokset etenisivät huomattavasti ripeämmin, vaikuttavammin ja reilummin kuin tänään. Tutkimus myös osoittaa, että pullonkauloina ei ole niinkään luonnontieteellis-teknologinen tieto, vaan toiminta käytännössä kaikilla tasoilla ja kaikissa ulottuvuuksissa.

Tarvetta laajalle yhteiskunnalliselle keskustelulle luontosuhteen uudelleenmäärittämiseksi

Selonteossa huomioidaan ansiokkaasti uudenlaiset mahdollisuudet luoda reittejä kansalaisten osallistumiselle heidän omaa elämäänsä koskevaan päätöksentekoon yhteiskunnassa. Tämä on oleellista toimivan demokratian säilymisen kannalta. Käyttäjädemokratian, verkkovaltuustojen ja osallistuvan budjetoinnin lisäksi on tunnistettu tarve löytää keinoja pop-up -tyyppiselle kevytosallistumiselle politiikkaan ja poliittiseen keskusteluun. Kansalaisraadit ovat yksi esimerkki siitä, kuinka näitä uusia demokratiaa vahvistavia keinoja on jo käytetty kestävän kehityksen valtavirtaistamiseksi yhteiskunnassa.

Kestävän kehityksen politiikassa osallisuus rajoittuu kuitenkin pääosin hyvin formaaleihin toimikuntiin tai melko rajattuihin sidosryhmiin ja aiheesta jo ennalta kiinnostuneiden piiriin. Suomella olisi varaa lisätä kansalaisten mahdollisuuksia osallistua, kansalaisaktiivisuuden kasvattamista ja laajaa yhteiskunnallista keskustelua, joka olisi tuettu ohjaamaan kestävyyden edellyttämän ihmisten luontosuhteen uudelleenmäärittämiseen. Nuorten Agenda-ryhmän ja kansalaisraadin integroiminen Agenda 2030 – ohjelman toteuttamiseen edustaa uudenlaista demokratiaa vaalivaa lähestymistä, mikä on ansiokasta.

Globaalin näkökulman vahvistaminen motivoimaan yrityksiä, järjestöjä ja hallintoa

Selonteko jäsentyy karkeasti jaoteltuna kahteen lähestymistapaan. Yhtäältä siinä tarkastellaan yleisesti kestävyyskysymyksiä *kansallisten* tavoitteenasetteluiden, hallituksen tavoitteiden ja toimintatapojen sekä kotimaisten kestävän kehityksen mekanismien kautta. Toisaalta siinä esitellään täsmennetymmin toimia, joiden avulla Suomessa pyritään toteuttamaan *globaaleja* YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmassa määriteltyjä tavoitteita. Konkreettiset linkit kansallisen kestävän kehityksen politiikan ja globaalitavoitteiden toteutuksen väliltä jäävät paljolti täsmentämättä. Tämä kielii siitä, että kestävän kehityksen tavoitteita toteutetaan osana sektoripolitiikkoja, eikä niinkään osana kestävän kehityksen politiikan kokonaisuutta.

Kaiken kaikkiaan Suomen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus ja siinä määritellyt tavoitteet jäävät selonteossa vähälle huomiolle. Kansallisten strategisten tavoitteiden ja SDG-tavoitteiden selkeämpi kytkentä auttaisi hahmottamaan kestävän kehityksen politiikan kokonaisuutta. Esimerkiksi kestävän kehityksen kymmenen seurantakoria indikaattoreineen eivät suoraan kerro 17 SDG-tavoitteen toteuttamisesta.

Globaalin talouden olosuhteissa kestävyyspyrkimysten maakohtaisen tarkastelun rinnalle olisi hyvä saada planetaarista ajattelua. Tällä hetkellä se rajoittuu Suomessa YK:n kansallisten järjestöjen toimintaan (global compact network Finland) ja liike-elämän omaan aktiivisuuteen toimia ja verkostoitua kansainvälisesti.

Esimerkiksi keskivertosuomalaisen vesijalanjäljestä muodostuu nykyään 49 prosenttia maamme rajojen ulkopuolella. Ruokaan käytettävät raaka-aineet vaikuttavat merkittävästi maankäyttöön muualla maailmassa, jolla on merkittäviä sosiaalisia ja biodiversiteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Lisääntyvän kansainvälisen riippuvuuden hallinta on näytön paikka Suomelle. Esimerkiksi ruokahuoltomme on vahvasti riippuvaista maankäytöstä muissa maissa. Suomalaisten kuluttamien maataloustuotteiden tuottamiseen tarvittavasta viljelymaasta noin 40 % on Suomen ulkopuolella, etenkin muualla Euroopassa ja Etelä-Amerikassa. Kyse on esimerkiksi Suomeen tuotavasta kahvista, vehnästä, rypsistä ja soijasta. Globaalisti niin sanotun virtuaalipellon eli muissa valtioissa tapahtuvan pellon käyttö on lisääntynyt miltei kuusi prosenttia joka vuosi 1980-luvulta lähtien. Myös Suomen hiilidioksidipäästöistä on ulkoistettu huomattava osa. Toisaalta globaalisti toimivat luonnonjärjestelmät ja niiden toimintakyky vaikuttavat suomalaisten terveyteen ja sitä kautta kansantalouteen. Maan rajojen sisäpuolella tapahtuva tarkastelu johtaa vääristyneeseen kokonaiskuvaan. Kestävyyspaneeli suosittelee ulkoisvaikutusten tunnistamista ja osallistumista kestävämpien pelisääntöjen luomiseen haittojen ja hyötyjen jakamiseksi sekä kansallisesti että globaaleissa ketjuissa.

Toimien vaikuttavuuden tarkastelua tulee edelleen kehittää sekä kansallisella että globaalilla tasolla

Selonteko esittelee erityisesti Agenda2030-alatavoitteisiin liittyen erilaisia jo toteutettuja, parhaillaan toteutettavia tai suunniteltuja toimia. Esitystapa on erinomaisen selkeä ja esiteltyjen toimien kirjo on kattava. Ongelmana on kuitenkin se, että esitetyn tiedon perustalta on monesti vaikea arvioida, riittävätkö toimet tavoitteiden toteuttamiseen. Tällöin on vaikea hahmottaa myös sitä, minkä tavoitteiden toteutukseen tulisi suunnata lisää huomiota ja voimavaroja ja jälkikäteen arvioida onko tavoite saavutettu. Kyse on osittain alatavoitteiden YK-tasolta tulevasta paikoin epämääräiseksi jääneistä ja globaaleihin huolenaiheisiin keskittyvästä muotoilusta. Suomen kannattaisikin osallistua aktiivisesti globaaliin työhön alatavoitteiden täsmentämiseksi.

Kykyä vaikeista asioista ja epäonnistumisista puhumiseen pitää kehittää

Selonteko toteaa että ”Hallinnossa on runsaasti jatkuvaluonteista toimintaa ja toimia, joita ei ole kirjattu tähän selontekoon, mutta jotka oleellisesti edistävät kestävän kehityksen toteutumista.” Tämä on tärkeä huomio. Samalla kuitenkin käsittelemättä jää, että hallinnossa on myös kestävää kehitystä estävää toimintaa ja toimia. Selkeä esimerkki näistä ovat ympäristölle haitalliset tuet, jonka myös kansalaisraati nostaa esille.

Haitalliset tuet vaikuttavat esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen. Mainінta siitä että ”EU sitoutuu vahvasti YK:n biodiversiteettisopimuksen toteuttamiseen.” (s. 24) vaatii toteutuakseen entistä määrätietoisempaa otetta, sillä luonnon monimuotoisuuden turvaamisessa on EU-alueella, Suomi mukaan lukien, selvästi epäonnistuttu. Jotta voidaan päästä edellisten heikosti toteutuneiden biodiversiteettistrategioiden yli, pitää monimuotoisuuden suojelu pystyä yhteensovittamaan kaikkeen maan ja vesien käyttöön. Tämä tarkoittaa monimuotoisuuden valtavirtaistamista yhteiskunnan toiminnassa ja edellyttää monimuotoisuutta heikentävien tukien korvaamisen sellaisilla taloudellisilla kannustimilla, joilla on neutraaleja tai myönteisiä vaikutuksia luonnon monimuotoisuuteen. Näitä tukia voivat olla esim. maatalous- metsätalous- kalatalous- ja energia-alan tuet. Esimerkiksi selonteon s. 32 tavoitteena esitetään, että turvemaiden raivausta vähennetään. Luonnon monimuotoisuuden ja ilmasto- ja vesistövaikutusten näkökulmasta turvemaiden raivaus pelloiksi ja tähän liittyvät tuet tulisi kuitenkin lopettaa kokonaan.

Hyvinvointia tuottavasta kestävästä taloudesta tulisi aloittaa avoin ja monitieteinen yhteiskunnallinen keskustelu.

Talouskasvun tavoittelu on linjassa Agenda2030n kanssa ja tällä tavoin tukee YK:n tavoitetta. Suomen kaltaisessa, globaalissa mittakaavassa vauraassa maassa nojautuminen talouskasvun edistäminen on hallinnon toimintoa, jolla voi olla ristiriitaisuuksia kestävän kehityksen edistämisen kanssa. Tutkimus- ja seurantatiedon perusteella nykymuotoisen talouskasvun jatkuminen ei mahdollista kehitystä, jolla voitaisiin alittaa Suomen kestävyysvajeen ydin: ympäristön kantokyvyn rajat. Mikäli talouskasvun tavoittelussa pitäydytään, on huolehdittava, että sen saavuttamiseksi ei sallita eriarvoistumisen kasvua, sillä laajojen kansainvälisten raporttien perusteella eriarvoistunut ja eriarvoistuva yhteiskunta eivät tue talouskasvua.

Kestävän kehityksen kuvaamiseen tarvitaan ihmisen ja ympäristön hyvinvointia aidosti kuvaavia mittareita. Esimerkiksi s. 22 todetaan että ”Perinteisten taloudellisten mittareiden tukena ja rinnalla päätöksenteon valmistelun tukena hyödynnetään mittareita, jotka kuvaavat taloudellista, ekologista ja sosiaalista hyvinvointia.” Heti tämän jälkeen kehitystä kuitenkin esitellään nimenomaan perinteisten taloudellisten mittareiden, erityisesti BKT:n avulla. Laajemmin ja osuvammin hyvinvoinnin muutoksia kuvaavia mittareita ei hyödynnetä. Tällaisten talouden kykyä hyvinvoinnin tuottamiseen kuvaavien mittareiden käyttöönotto on keskeinen edellytys kestävän kehityksen politiikalle. Tämä on oleellista myös siksi, että hallituksen talouspolitiikan tavoitteena on hyvinvoinnin lisääminen. Painopisteen siirtäminen taloudellisen toimeliaisuuden mittaamisesta hyvinvoinnin mittaamiseen olisi tervetullutta. Silloin mittaus kohdistuisi välineen sijasta päämäärään.

Kestävyysmurroksen nopean ja laajan toteutuksen riskit

Suomen kestävän kehityksen politiikan pitkäjänteisyys ja tarve ylihallituskautiseen jatkuvuuteen korostuvat perustellusti selonteossa. Samalla kun painotetaan pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta, halutaan myös nopeita murroksia ja uusien toimintatapojen skaalaamista laajasti käyttöön. Tätä jatkuvuuden ja epäjatkuvuuden – tai pitkäjänteisyyden ja murrosten – ristiriitaisuutta tulisi tarkastella nykyistä syvällisemmin.

Erityisenä haasteena on se, että nopeasti toteutetun kestävyysmurroksen moninaiset vaikutukset eri ihmisryhmiin voivat tuottaa epäoikeudenmukaisia tai epäreiluiksi ja kohtuuttomiksi koettuja vaikutuksia, jotka heikentävät politiikan hyväksyttävyyttä. Niiden hallinnassa tulisi systemaattisesti hyödyntää ennakointimenetelmiä.

Selonteossa tunnistetaan se, että Suomi voi olla kokoaan suurempi toimija maapallolla, jossa on jo käynnistynyt planetaarinen käänne hiilineutraalisuutta kohden. Syksyn aikana yhä useammat maat ovat sitoutuneet hiilineutraalisuustavoitteisiin. Hiilineutraalin hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen koskettaa kaikkia yhteiskunnan sektoreita ja jokaista kansalaista. Tarve kokonaisia yhteiskuntia lävistäville ratkaisuille kasvaa lähivuosina.

Hyvin selvää on, että vuonna 2030 puhutaan huomattavasti voimallisemmin ilmastonmuutoksesta, luonnon monimuotoisuuden köyhtymisestä ja luonnonvarojen hupenemisesta kuin nyt. Se maa, joka näitä ratkaisuja kehittää ensimmäisten joukossa, ja joka rakentaa kahden- tai monenkeskistä luottamuksellista yhteistyötä kestävyyden edistämisen keinoissa globaalisti, hyötyy myös itse niistä eniten, sillä skaalautumispotentiaali on globaali. Suomella on hyvä maine maailmalla, mikä auttaa ratkaisujen viennissä.

Tiedeneuvonta ja seuranta

Suomi on laajojen yhteiskunnallisten tilastojen ja rekisteriaineistojen sekä pitkäaikaisten ympäristöseurantojen osalta monia muita maita edellä, ja tämä etusija meidän kannattaa ylläpitää resursoimalla seurantoja riittävästi ja pitkäjänteisesti. Tiedeneuvonnan nykyistä jämäkämpi integrointi hallituksen työskentelyyn tarjoaa mahdollisuuksia kestävän kehityksen politiikalle. Selonteon linjaus esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston aseman vahvistamisesta on kannatettava.

Tiedeneuvonnan integrointi päätöksentekoon on tärkeää, mutta edellyttää myös tutkijakunnan viestien selkeyttämistä, jotta päätöksentekijät kiinnostuvat tiedosta ja pystyvät hyödyntämään sitä tehokkaasti.

Myös tarvetta nostaa kestävyyspaneelin rooli osana Suomen kestävän kehityksen politiikkaa institutionalisoidumpaan muotoon voisi pohtia. Paneeli kärsii sekä rahoituksen vajauksesta verrattuna hallinnon odotuksiin että institutionaalisesta sijoittumisesta. Tällä hetkellä paneelin riippumattomuus toteutuu kolmen koordinoivan tutkimuslaitoksen ja kymmenen panelistin vapaaehtoistyön puitteissa, mutta riippumattomuuksia on voitu järjestää myös muille rakenteille kuten talouspolitiikan arviointineuvostolle ja ilmasto- ja luontopaneelille.

Koska kestävyyspaneeli voidaan nähdä muiden paneelien sateenvarjona, reflektoiden muiden paneelien nostamia asioita ja yhdistämällä niitä, paneelin luontevimpia sijoittumispaikkoja voisivat olla valtiovarainministeriön, valtioneuvoston kanslian tai eduskunnan yhteydessä. Tämä pohdinta puuttuu nyt selonteosta.

Kestävyystavoitteet ja pandeemiset epävarmuudet

Keskeinen selonteon ulkopuolelle jäävä kysymys on se, miten COVID-19 pandemian hallintatoimien aiheuttamat osin mahdollisesti pysyväluonteiset toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen tai itse tavoitteiden uudelleenmäärittelyn tarpeeseen. Poikkeusoloissa sekä niiden jälkeisenä aikana tulisi varmistaa, että mahdolliset nopeat taloudellisen elvytyksen toimet, etenkin nyt käsillä oleva Kestävän talouden ohjelma, tukevat koko laajuudellaan samalla vihreää siirtymää kokonaiskestävyys huomioiden.

Kestävyyden eri viitekehykset

Kolmeen kestävyyden pilariin (taloudellinen, sosiaalinen, ekologinen) perustuva hallitusohjelman lähestymistapa ylläpitää ajatusta kolmen ulottuvuuden yhteensovittamisesta. Se ei vastaa Agenda2030 moniulotteisempaa lähestymistapaa (17 toisistaan riippuvaista tavoitetta) eikä kansallisten kestävyystavoitteiden tai indikaattorikorien jaottelua. Vaikka kolmen ulottuvuuden jäsennys on vakiintunut, se voi johtaa liian yksinkertaistavaan ja eri ulottuvuudet toisistaan erottavaan ajatteluun.

Esimerkiksi monimuotoiset ja toimivat ekosysteemit ovat perusta sille, että niitä voidaan hyödyntää kestävästi raaka-aineen, ruoan ja energian tuotannossa. Olemme niistä täysin riippuvaisia. Tosiasiaperusteinen lähestyminen tunnistaa siten luonnon elinvoimaisuuden ihmisen olemassaolon edellytykseksi ja jokaisen ihmisen luovuttamattomasta ihmisarvosta kiinnipitämisen lujan yhteiskunnan välttämättömäksi edellytykseksi. Nämä kaksi mainittua asiaa ovat itsessään arvokkaita toisin kuin talous, joka on väline. Se ei ole itsessään arvokas asia.