Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Lausunto: Kestävän kehityksen edistymisestä raportoiminen (K 3/2021 vp Hallituksen vuosikertomus 2020)

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt Valtiontalouden tarkastusvirastoa yhtenä asiantuntijana esittämään arvionsa kestävän kehityksen edistymisen raportoinnin riittävyydestä sekä esittämään tarkastustensa perusteella arvionsa hallinnon toimien vaikuttavuudesta kestävän kehityksen edistämisessä. Tarkastusvirastolta pyydetään myös näkemystä siitä, mitä tulisi tehdä kestävän kehityksen edistymisen raportoinnin parantamiseksi.

Kestävän kehityksen raportointi hallituksen vuosikertomuksessa

Tarkastusvirasto on tarkastanut hallituksen tuloksellisuustietojen raportointia hallituksen vuosikertomuksessa osana viraston erilliskertomusta valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen tarkastuksesta (K 16/2021 vp). Tarkastuksessa arvioitiin lyhyesti myös vuosikertomuksen kestävän kehityksen raportointia.

Tarkastuksen perusteella kestävän kehityksen raportointi vuosikertomuksessa on siten riittävää, että kertomuksessa kestävän kehityksen tilaa kuvataan suhteessa olennaisiin vertailuperusteisiin eli YK:n kestävän kehityksen globaaleihin tavoitteisiin ja muiden maiden tilanteeseen. Lisäksi kerrotaan kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen tavoitteisiin perustuvia indikaattoriperusteisia tietoja Suomen kestävän kehityksen tilasta. Toisaalta raportointi kertomuksessa on äärimmilleen tiivistettyä: laajoista teemoista, kuten luonnon ja ympäristön tilasta tai syrjäytymisestä ja yhteiskunnallisesta osallisuudesta, kerrotaan muutamalla virkkeellä. Raportoinnin suppeutta kompensoi puolestaan, että vuosikertomusraportointi pohjautuu laaja-alaiseen kestävän kehityksen tilan seurantaan ja raportointiin. Näitä seuranta- ja raportointitietoja esitetään muun muassa kestävän kehityksen toimikunnan verkkosivustolla[i].

Arvio hallinnon toimien vaikuttavuudesta tarkastusten perusteella

Tarkastusvirasto antoi tarkastuskertomuksen kestävän kehityksen edistämisestä vuonna 2019 ja teki vuonna 2021 tarkastuksen jälkiseurannan[ii]. Näiden tai muiden tarkastusviraston tarkastusten perusteella ei ole kuitenkaan mahdollista laaja-alaisesti arvioida, miten hyvin valtioneuvosto on onnistunut omilla toimillaan vaikuttamaan kestävään kehitykseen.

Valtioneuvoston oman raportoinnin perusteella voidaan erottaa valtioneuvoston selonteossa (VNS 1/2017 vp; VNS 3/2020 vp.) listattujen toimien seuranta ja arviointi sekä erikseen kunkin ministeriön omat toimet kestävän kehityksen edistämisessä.

Tarkastusviraston tarkastuksessa (2019) suositeltiin, että valtioneuvosto seuraisi ja arvioisi paremmin valtioneuvoston selonteossa esitettyjä toimenpiteitä. Suosituksen perustana oli havainto, että valtioneuvoston selonteon toimeenpanoa on seurattu yleisellä tasolla, mutta sitä on arvioitu vähän ja siitä on raportoitu epäyhtenäisesti.

Jälkiseurannan (2021) perusteella valtioneuvoston kanslia on kehittämässä valtioneuvoston toimien seurantaa siten, että seurantaa perustuu jatkossa enemmän hallitusohjelman toimeenpanon seurannalle. Kanslian mukaan hallitusohjelman seurannalla voidaan tuottaa tietoa myös kestävän kehityksen (vuonna 2020 annetun) selonteon toteuttamisesta, koska kestävän kehityksen selonteko perustuu vahvasti hallitusohjelmassa ja hallituksen toimintasuunnitelmassa esitettyihin toimenpiteisiin. Kanslian mukaan selonteon toteutumista tullaan myös arvioimaan kansallisessa kestävän kehityksen politiikan arvioinnissa, joka toteutetaan vuosien 2022–2023 aikana. Nämä valtioneuvoston kanslian toimet seuran-

nan ja raportoinnin kehittämiseksi sekä suunnitelmat selonteon toimeenpanon arvioimiseksi kehittävät toimintaa tarkastuksessa annetun suosituksen suuntaisesti.

Ministeriöiden on pitänyt esittää talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa keskeisiä toimiaan kestävän kehityksen edistämiseksi vuoden 2018 talousarvioesityksestä alkaen. Lisäksi näistä toimista on pitänyt raportoida hallituksen vuosikertomuksen liitteessä 1 ministeriökohtaisesti. Tehdyn tarkastuksen (K 16/2021 vp) perusteella ministeriöiden raportoinnissa omista toimistaan on selvästi parannettavaa. Raportointi ei ollut kattavaa, sillä vuosikertomuksesta oli tunnistettavissa raportointia vain noin kahdesta kolmasosasta niistä toimista, joita talousarvioesityksessä oli esitetty. Lisäksi talousarvioesityksen tekstit eivät muodostaneet hyvää perustaa raportoinnille, koska tavoitteet tai toimenpiteet on niissä esitetty epäselvästi. Näin ollen vuosikertomuksessa esitetyn kaltainen raportointi ei tuota hyvää ja luotettavaa tietoa siitä, miten ministeriöt edistävät kestävää kehitystä hallinnonaloillaan.

Kestävän kehityksen edistymisen raportoinnin parantaminen

Valtio on edistänyt kestävään kehitykseen liittyvää raportointia viime vuosina usein eri tavoin:

- Valtioneuvoston kanslian johdolla on kehitetty kestävän kehityksen tilan seurantaa kansallisessa seurantaverkostossa ja raportointia kestavakehitys.fi -verkkosivuilla.[iii]
- Valtioneuvosto on raportoinut vuodesta 2018 alkaen hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle kestävän kehityksen tilasta ja ministeriöiden toimenpiteistä kestävän kehityksen edistämiseksi.
- Valtioneuvosto on valmistellut vuosina 2016 ja 2020 ns. vapaaehtoiset maaraportit, joilla Suomi on raportoinut kestävän kehityksen edistämisestä YK:lle. [iv]
- Tilastokeskuksen johdolla on kehitetty indikaattoreihin perustuva seurantajärjestelmä YK:n kestävän kehityksen 17 tavoitteen ja 169 alatavoitteen seurantaa varten.[v]
- Valtioneuvoston kanslia on kehittämässä valtioneuvoston kestävää kehitystä edistävien toimenpiteiden seurantaa ja raportointia siten, että seuranta ja raportointi voidaan tehdä hallitusohjelman seurannan yhteydessä, olemassa olevia tietojärjestelmiä käyttäen.
- Valtioneuvosto on teettänyt kestävän kehityksen toimenpiteiden ulkopuolisen arvioinnin (2019)[vi] ja esittänyt vuoden 2020 selonteossa, että uusi arviointi toteutetaan talven 2022–23 aikana.
- Valtiokonttorin johdolla on kehitetty valtion kirjanpitoyksikköjen vastuullisuusraportointia. Kirjanpitoyksikkö valitsee ns. kädenjäljen raportointia varten 3–5 YK:n kestävän kehityksen tavoitetta, joiden edistämiseen se vaikuttaa. Valtiokonttori tekee vuosittain vastuullisuusraporteista yhteenvedon. Suomessa toteutettavan mallin lisäksi on monia muitakin kestävän kehityksen raportointikehikkoja. Joissakin maissa on alettu valmistella esimerkiksi yrityssektorilta omaksuttua ilmastoraportointia (climate disclosure).

Kestävän kehityksen seurantaa ja raportointia on siis kehitetty lukuisin tavoin. Kehittämistä arvioitaessa merkittäviä kysymyksiä on ainakin kaksi: Miten edellä kuvattujen seurannan ja raportoinnin keskinäiset yhteydet ja koordinaatio järjestetään? Mihin viitekehykseen eri raportit perustuvat, ja ovatko nämä viitekehykset riittävän kattavat?

Eri raportointivälineiden yhteyksiin liittyvä riski on tietojen keräämisen koordinoimattomuus ja raportoinnin päällekkäisyys. Jos eri kanavissa annettavia raportteja varten kerätään samantyyppisiä tietoja, tietojen keräämisestä tulee hallinnollisesti tarpeettoman raskasta. Samalla samoja tietoja saatetaan raportoida eri kanavissa ottamatta huomioon raporttien käyttäjien tarpeita.

Raportoinnin viitekehyksellä tarkoitetaan tässä erityisesti sitä, *mitä kestävällä kehityksellä kussakin raportissa tarkoitetaan*. Useimmat edellä kuvatuista raporteista kiinnittyvät suoraan tai välillisesti YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin eli 17 ns. SDG-tavoitteeseen ja niiden 169 alatavoitteeseen. YK:n tavoitteet antavatkin hyvän perustan raportoida näihin tavoitteisiin liittyvistä toimista. Toisaalta näihin tavoitteisiin perustuva raportointi voi samalla jättää sivuun kestävän kehityksen olennaiset ja merkittävät ominaisuudet: politiikkajohdonmukaisuuden, ylisukupolvisuuden ja globaalin näkökulman.

Politiikkajohdonmukaisuus voidaan määritellä yhtäältä horisontaaliseksi, eri hallinnonalojen väliseksi integraatioksi, ja toisaalta vertikaaliseksi, eri hallinnon tasojen väliseksi yhteistyöksi. Raportoinnin perustuminen YK:n 17 tavoitteeseen voi heikentää politiikkajohdonmukaisuutta siksi, että raportoinnissa sivuutetaan tavoitteiden välinen dynamiikka eli se, miten eri asiakokonaisuudet ja tavoitteet vaikuttavat toisiinsa. Esimerkki tällaisesta on, että ilmastopolitiikan toimia suunniteltaisiin vain päästövähennysten näkökulmasta, eikä otettaisi huomioon niiden kielteisiä vaikutuksia esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kestävän kehitysten tavoitteiden väliset synergiat ja mahdolliset ristiriidat voisivat olla raportoinnin hyödyllisiä syventymiskohteita.

Toiseksi ylisukupolvisuus eli vaikutukset tuleviin sukupolviin on kestävän kehityksen käsitteen ytimessä. Tämän vuoksi tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että ylisukupolvisuus huomioidaan myös yhtenä raportoinnin näkökulmana ja lähtökohtana: ylisukupolvisen tarkastelun tulisi ulottua sisällöllisiin kysymyksiin kaikilla politiikkasektoreilla. Tällöin seurannassa ja raportoinnissa voitaisiin arvioida paremmin pitkäaikaisempia, vuoden 2030 jälkeiseen aikaan ulottuvia vaikutuksia ja riskejä.

Kolmanneksi kestävän kehityksen arvioinnissa ja raportoinnissa tulisi pyrkiä huomioimaan globaalit näkökulmat ja kansallisen politiikan heijastusvaikutukset muihin maihin. Näitä käsitellään selonteossa vain vähän. Kyse ei ole tällöin vain Suomen toimista esimerkiksi kehitysyhteistyössä, vaan myös niiden epäsuorien vaikutusten arvioimisesta, joita Suomen politiikkatoimet aiheuttavat maan rajojen ulkopuolella. Vaikka globaalien heijastusvaikutusten analysoiminen on haasteellista, tarkastusvirasto pitää tärkeänä, että asiaan kiinnitetään jatkossa huomiota.

Heli Mikkelä
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

Liite: Tarkastusviraston viimeaikaisia julkaisuja kestävään kehitykseen liittyen.

Tietopaketti ilmastoaiheisesta tarkastustiedosta. 10.9.2021.
Tietopaketti ilmastoaiheisesta tarkastustiedosta - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: Ympäristönäkökulma tulossa osaksi talous- ja rahoituspolitiikkaa: muutos saa vauhtia EU:n vihreän kehityksen ohjelmasta. 16.7.2021.
Ympäristönäkökulma tulossa osaksi talous- ja rahoituspolitiikkaa – muutos saa vauhtia EU:n vihreän kehityksen ohjelmasta - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Jälkiseurantaraportti: Kestävän kehityksen edistäminen. 5.7.2021.
Jälkiseurantaraportti: Kestävän kehityksen edistäminen - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Vastuullisuusraportti 2020. 30.6.2021.
VTV:n vastuullisuusraportti 2020 - Valtiontalouden tarkastusvirasto

Katsaus: Ilmastorahoituksen tavoitteena on myös vahvistaa naisten ja tyttöjen asemaa. 16.6.2021.
Katsaus: Ilmastorahoituksen tavoitteena on myös vahvistaa naisten ja tyttöjen asemaa - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: Näin kestävän kehityksen budjetointia hyödynnetään eri maissa. 18.12.2020.
Näin kestävän kehityksen budjetointia hyödynnetään eri maissa - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: Kestävän kehityksen tavoitteet ovat jäsentymässä kiinteäksi osaksi tarkastustyötä. 22.9.2020.
Kestävän kehityksen tavoitteet ovat jäsentymässä kiinteäksi osaksi tarkastustyötä - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Artikkeli: Miten yhdistää kestävä kehitys, tulevat sukupolvet ja hallinnon syklit? 8.6.2020
Miten yhdistää kestävä kehitys, tulevat sukupolvet ja hallinnon syklit? - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: Voiko ilmiölähtöinen budjetointi tukea fiksua valtiontalouden hoitoa?
Voiko ilmiölähtöinen budjetointi tukea fiksua valtiontalouden hoitoa? - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: Kestävä kehitys: yhteiset tavoitteet, erilaiset haasteet. 4.9.2019.
Kestävä kehitys: yhteiset tavoitteet, erilaiset haasteet - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Kestävän kehityksen edistäminen. Tarkastuskertomus 14/2019. 10.10.2019.
Kestävän kehityksen edistäminen - Valtiontalouden tarkastusvirasto (vtv.fi)

Blogi: YK:n kestävän kehityksen tavoitteet näkyvät myös VTV:n työssä. 16.4.2018.
YK:n kestävän kehityksen tavoitteet näkyvät myös VTV:n työssä - Valtiontalouden tarkastusvirasto

---

[i] https://kestavakehitys.fi/seuranta
[ii] Tarkastuskertomus 14/2019 Kestävän kehityksen edistäminen. 7.9.2019. www.vtv.fi
Jälkiseurantaraportti tarkastuksesta 14/2019 Kestävän kehityksen edistäminen. 5.7.2021. www.vtv.fi
[iii] https://kestavakehitys.fi/kestavan-kehityksen-seurantakorit.
[iv] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162268
[v] https://www.stat.fi/tup/kestavan-kehityksen-yk-indikaattorit-agenda2030.html
[vi] https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161458