10.4.2025

Tulevaisuusvaliokunta

Asia: VNS 7/2024 vp Valtioneuvoston selonteko YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma Agenda2030:n toimeenpanosta

Teema: Sosiaalinen kestävyys ja sen mittarit globaalisti ja kansallisesti

Tiivistelmä

YK:n Agenda 2030 seurantaindikaattorit kuvaavat edistymistä kohden sosiaalisen kestävän kehityksen tavoitteita kansainvälisesti vertailukelpoisella tavalla keskittyen globaaleihin kehitystavoitteisiin. Suomessa ei ole käytössä kansallisia kestävän kehityksen indikaattoreita. Nykyisellään globaalit seurantaindikaattoritiedot tuotetaan olemassa olevien perustilastojen tietosisältöihin ja kansainvälisiin määritelmiin perustuen ja ne ovat riittäviä Suomen kansainvälisten raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Mikäli sosiaalisen hyvinvoinnin seurantaa halutaan kansallisesti kehittää nykyistä tarkemmaksi, vaatii se lisäpanostuksia nykyisten perustilastojen tiedonkeruiden ja sisältöjen laajentamiseen sekä tutkijoiden tarvitsemien yksikkötason aineistoihin sekä tutkimusinfrastruktuuriin panostamista. Tämä panostus kasvattaa samalla kyvykkyyttä vastata disruptioiden ja yllättävien muutostilanteiden tuomaan tietotarpeeseen. Mitä laajempi nopeasti käytettävissä oleva tietopohja meillä on, sitä paremmin pystymme vastaamaan monimutkaisiin kysymyksiin.

1. Sosiaalisen kestävyyden mittarit globaalisti

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda 2030 globaalisti sovittuja 17 päämäärän ja 169 tavoitteita seurataan YK:ssa asiantuntijoiden yhteistyönä kehitetyllä Sustainable Development Indicators (SDGs) indikaattorikehikolla. Indikaattorikehikkoon kuuluu 231 yksittäistä indikaattoria, joista osa toistuu usean tavoitteen kohdalla, joten kaikkiaan indikaattoreita on 248. Indikaattoreilla seurataan laajasti sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävän kehityksen toteutumista. Tietojen metadatasta päätetään globaalisti, mutta tietojen keräämisestä jäsenmaista vastaavat kansalliset tilastovirastot. Indikaattorikehikko seuraa edistymistä kohti sovittuja tavoitteita globaalilla tasolla. Kansallisesti eri maille eri kestävyyden ulottuvuudet ovat tärkeitä. Tätä varten monissa maissa on käytössä myös kansallisia kestävän kehityksen indikaattorikokoelmia. Suomessa Valtioneuvoston kanslia luopui muutama vuosi sitten kansallisista kestävän kehityksen mittareista ja nykyisin seurannassa hyödynnetään globaaleja kestävän kehityksen indikaattoreita. Tämä varmistaa seurantatarkastelujen kansainvälisen vertailukelpoisuuden, mutta samalla joitakin kansallisia kehityskulkuja voi jäädä huomiotta.

Agenda 2030 toimintaohjelman keskeiset tavoitteet ovat poistaa nälkä ja köyhyys sen kaikissa muodoissa kaikkialta ja köyhyyden puolittaminen. Tämä tarkoittaa toimenpiteitä etenkin kehitysmaissa, jota varten Agenda 2030:n puitteissa kehitysmaille tarjotaan rahoitusta ja teknistä apua tavoitteita edistäviin toimenpiteisiin.

Köyhyyden määrittelyssä Agenda 2030:n indikaattorimittaristossa on kaksi yleisesti hyväksyttyihin määritelmiin perustuvaa indikaattoria: SDG 1.1.1 Kansainvälisen köyhyysrajan alapuolella elävät ja SDG 1.2.1 Kansallisen köyhyysrajan alapuolella elävät. Kansainvälisestä köyhyysrajasta (International Poverty Line, IPL), jota käytetään globaalin köyhyyden mittaamiseen, päättää Maailmanpankki. IPL mittaa äärimmäisessä köyhyydessä elävien osuutta väestöstä ja käytännössä se tarkoittaa ihmisiä, jotka joutuvat elämään alle 2,15 Yhdysvaltain dollarilla (USD) päivässä. Tuon summan alittavilta ihmisiltä puuttuvat toimeentulo jokapäiväisestä elämästä selviämiseen. Kansainvälistä köyhyysrajaa muutetaan aika ajoin, koska perushyödykkeiden

hinnat muuttuvat mm. inflaation takia eri puolilla maailmaa. Suomessa ei käytännössä ole kansainvälisen köyhyysrajan alla olevia ihmisiä.

2. Sosiaalisen kestävyyden mittarit kansallisesti

Kansallisia köyhyydenvähentämistoimenpiteitä varten on eri mailla omia kansallisia köyhyysrajoja, jotka huomioivat peremmin kansalliset olosuhteet. Suomessa ei ole virallista kansallista pienituloisten tai köyhyysrajan määritelmää, mutta tilastoinnissa käytetään Euroopan unionin tilastoviraston Eurostatin pienituloisten henkilöiden määritelmää, jossa pienituloisia ovat henkilöt, joiden kotitalouden käytettävissä olevat rahatulot kulutusyksikköä kohti ovat pienemmät kuin 60 prosenttia kaikkien kotitalouksien ekvivalenttien käytettävissä olevien rahatulojen mediaanitulosta. Pienituloisuuden euromääräinen raja vaihtelee vuosittain. Tähän määritelmään perustuu myös Suomen SDG 1.2.1 indikaattorin tiedot.

Suomen SDG-mittaristossa käytetty kansallinen käsite pienituloisuus on pieni- ja keskituloisten suhteellisia tuloeroja kuvaava mittari, josta käytetään myös nimeä köyhyysriski. Mittarin toimivuutta varsinaisen köyhyyden kuvaajana voi kritisoida, sillä merkittävissä taloudellisissa muutostilanteissa, kuten lamassa, mittari toimii köyhyysnäkökulmasta usein odotusten vastaisesti (pienituloisuus vähenee, koska mediaanitulo pienenee). Euroopan laajuisesti köyhyyden tai köyhyysriskin mittaamisesta pelkän pienituloisuuden perusteella onkin luovuttu, ja sitä on laajennettu köyhyys- tai syrjäytymisriski -indikaattoriksi (at risk of poverty or social exclusion, AROPE). Tämä otostutkimuksella tuotettava mittari pitää sisällään sekä pienituloisuuden että aineellisen puutteen ja vajaatyöllisyyden mittarit (ks. määritelmä). Jos kotitalous on riskissä yhdelläkin näistä kolmesta mittarista, sen kaikkien jäsenten katsotaan olevan köyhyys- tai syrjäytymisriskissä. Tilastokeskus julkaisee kansallisesti tätä indikaattoria osana elinolotilastoa. AROPE on politiikkatarpeisiin syntynyt mittari, jonka indikoima määrä Suomessa on noin 900 000 henkilöä (vuonna 2023).

Virallisen tilastotoimen piirissä kansallisesti köyhyysmittareiden kehittäminen on kytketty ensisijaisesti EU-tason kehittämiseen, sillä mittareiden pohjana olevat aineistot kerätään ja tuotetaan EU-lainsäädännön velvoittamana. Vertailukelpoisuus maiden välillä on tärkeä osa köyhyysmittausta, ja erityisesti SDG-kehikossa toivottavaa. AROPE-indikaattorin lisäksi EU-lainsäädännön velvoittamana kerätään erilaisia kotitalouksien omaa kokemusta kuvaavia mittareita, joita voi pitää vähintään köyhyysriskiin viittaavina mittareina (esimerkiksi koetut toimeentulo-ongelmat). Lisäksi sekä Eurostat, OECD että Tilastokeskus tuottavat perinteisestä pienituloisuusindikaattorista vaihtoehtoisia versioita, esimerkiksi matalamman pienituloisuusrajan mittaria (50 % mediaanista 60 % sijaan) sekä kiinteän pienituloisuusrajan mittaria (vuosittain vaihtuvan pienituloisuusrajan sijaan käytetään tiettyyn vuoteen kiinnitettyä rajaa). Näistä ensimmäinen on lähempänä esimerkiksi minimibudjettiköyhyyttä kuvaavien indikaattoreiden tasoa, ja jälkimmäinen reagoi reaalitulojen kehitykseen, joka on nähty tärkeäksi erityisesti korkean inflaation aikana.

3. Hyvinvoinnin mittaaminen

Merkittävä kansantalouden tilinpidon (System of National Accounts, SNA) uusi suositus SNA2025 hyväksyttiin maaliskuussa 2025 YK:n Tilastokomission kokouksessa. Suositus laajentaa kansantalouden tilinpidon kuvausaluetta kattamaan mm. hyvinvoinnin (jakautumatietoja tuloista, kulutuksesta ja varallisuudesta), kestävän kehityksen (mm. tietoja luonnonvarojen ehtymisestä, globalisaation (esim. monikansallisten yritysten ja globaalien tuotantoketjut) ja digitalisaation (mm. datan arvo ja kryptovaluutat). Uuden suosituksen myötä kansantalouden tilinpidon tietopohja laajenee kattamaan huomattavasti enemmän ympäristöön, luonnonvaroihin ja kestävään kehitykseen liittyviä asioita. Eräänä keskeisenä tietolähteenä ovat Agenda 2030 indikaattoreita varten kerätty tietopohja.

EU:ssa käynnistyy seuraavaksi ESA-käsikirjan (European System of National Accounts) käsikirjan laadinta, jossa ratkaistaan uusina mukaan tulevien asioiden mittaamiseen liittyviä tiedonhankinta-, käsite- ja menetelmähaasteita. Tavoitteena on, että uuden manuaalin

soveltaminen voisi alkaa vuosina 2029-2030. Kansainvälinen vertailukelpoisuus on korostetun tärkeää, mutta se rajaa toisaalta pois sosiaalisen kestävyyteen ja hyvinvointiin liittyviä kansallisia erityispiirteitä.

4. Tarkan yksikkötason tiedon tarjoaminen tutkijoiden käyttöön

Agenda 2030 tietopohjan kehittäminen ja tutkimuskäyttöön tarkoitetun yksikkötason temaattisen valmisaineistokirjaston laajentaminen, mahdollistaisi laaja-alaisemmin tuleviin tietotarpeisiin vastaamisen sekä tutkimusaineistojen yhdistelyn tutkijoiden käyttöön. Nykyisellään seurantaindikaattoritiedot perustuvat olemassa olevien perustilastojen tietosisältöihin, jotka ne ovat riittäviä Suomen kansainvälisten raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Agenda 2030 seurannassa on huomattu, ettei niiden tietopohja ole riittävä kaikkien sosiaalisten indikaattoreiden sisältöjen tuottamiseksi eivätkä ne mahdollista aina riittävän tarkkoja disaggregointeja. Sosiaalisen hyvinvoinnin mittaaminen kuitenkin vaatisi kuitenkin lisäpanostuksia mm. sosiaalista kestävyyttä kuvaavien perustilastojen tietosisältöihin sekä alueen valmisaineistojen kehittämistä.

Tutkijoiden palvelu on Tilastokeskuksen lakisääteinen perustehtävä, joka rahoitetaan Tilastokeskuksen maksuasetuksen mukaisesti palvelumaksuilla. Nämä palvelumaksut eivät kuitenkaan mahdollista valmisaineistokirjaston laajamittaista kehittämistä. Lisäkustannuksia yksikkötason tietojen tarjoamisesta tutkijoiden käyttöön aiheutuu etenkin tietosuojasta ja -turvasta. Käytännössä tutkimushankkeilla ja yksittäisillä tutkijoilla on hyvin rajoitetut mahdollisuudet maksaa laajemmasta kehittämistyöstä.

Tilastokeskus onkin esittänyt, että OKM:lle tai VM:lle varattaisiin erillinen määräraha T&K-menoista tutkimusinfrastruktuurin kehittämiseen, jonka turvin laajennettaisiin mahdollisuuksia saada kansallinen tietovarallisuus laajempaan tutkimuskäyttöön. Tämän instrumentin kautta voitaisiin muuttaa tutkijapalvelun rahoitusrakennetta ja alentaa tutkijapalvelun käyttökustannuksia palvelun loppukäyttäjille, tutkijoille. Myös valmisaineistokirjaston laajentamista tulisi harkita, tätä kautta suomalainen tietovarallisuus ja erityisesti rekisteriaineistot olisi mahdollista saattaa edullisesti ja yhteensopivassa muodossa tutkimuksen käyttöön.

Ville Vertanen
Ylijohtaja

Jukka Hoffren
Tutkimuspäällikkö

Liite: Agenda 2030:n keskeiset sosiaalisen kestävyyden SDG-indikaattorit

1.2.1 Proportion of population living below the national poverty line, by sex and age

1.2.2 Proportion of men, women and children of all ages living in poverty in all its dimensions according to national definitions

3.1.1 Maternal mortality ratio

3.2.1 Under-five mortality rate

3.4.1 Mortality rate attributed to cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease

3.4.2 Suicide mortality rate

3.8.2 Proportion of population with large household expenditures on health as a share of total household expenditure or income

3.9.2 Mortality rate attributed to unsafe water, unsafe sanitation and lack of hygiene (exposure to unsafe Water, Sanitation and Hygiene for All (WASH) services)

3.9.3 Mortality rate attributed to unintentional poisoning

4.1.1 Proportion of children and young people: (a) in grades 2/3; (b) at the end of primary; and (c) at the end of lower secondary achieving at least a minimum proficiency level in (i) reading and (ii) mathematics

4.1.2 Completion rate (primary education, lower secondary education, upper secondary education)

4.2.2 Participation rate in organized learning (one year before the official primary entry age), by sex

4.3.1 Participation rate of youth and adults in formal and non-formal education and training in the previous 12 months, by sex

4.4.1 Proportion of youth and adults with information and communications technology (ICT) skills

4.5.1 Parity indices (female/male, rural/urban, bottom/top wealth quintile and others as data become available) for all education indicators on this list that can be disaggregated

4.6.1 Proportion of population in a given age group achieving at least a fixed level of proficiency in functional (a) literacy and (b) numeracy skills

5.3.1 Proportion of women aged 20-24 years who were married or in a union before age 15 and age 18

5.4.1 Proportion of time spent on unpaid domestic and care work, by sex, age and location

5.5.1 Proportion of seats held by women in (a) national parliaments and (b) local governments

5.5.2 Proportion of women in managerial positions

5.b.1 Proportion of individuals who own a mobile telephone, by sex

8.5.2 Unemployment rate, by sex, age and persons with disabilities

8.6.1 Proportion of youth (aged 15-24 years) not in education, employment or training

9.1.1 Proportion of the rural population who live within 2 km of an all-season road

10.1.1 Growth rates of household expenditure or income per capita among the bottom 40 per cent of the population and the total population

10.2.1 Proportion of people living below 50 per cent of median income, by sex, age and persons with disabilities

16.1.1 Number of victims of intentional homicide per 100,000 population

16.1.2 Conflict-related deaths per 100,000 population, by sex, age and cause

16.9.1 Proportion of children under 5 years of age whose births have been registered with a civil authority

17.8.1 Proportion of individuals using the Internet