

Kestävä kehitys valtionhallinnossa

Valtiontalouden tarkastusviraston tutkimuksia ja selvityksiä

Valtiontalouden tarkastusviraston
selvitys



Kestävä kehitys valtionhallinnossa

ISSN 1796-9506 (nid.)
ISSN 1796-9514 (PDF)
ISBN 978-952-499-135-3 (nid.)
ISBN 978-952-499-136-0 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys

Dnro 5/39/2010

Valtiontalouden tarkastusvirasto on laatinut valtionhallinnon kestäväns kehityksen toteuttamista koskevan selvityksen. Selvityksen taustalla on tarkoitus raportoida aiheesta ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n vuoden 2010 kongressille (INCOSAI 2010).

Helsingissä 13. päivänä maaliskuuta 2010

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Turtiainen

Selvityksen tekijät:

Johtava tuloksellisuustarkastaja Markku Turtiainen

Johtava tuloksellisuustarkastaja Vivi Niemenmaa

Ylitarkastaja Petri Soppi

Selvitetyistä toiminnoista vastuulliset hallinnonalat:

Selvitys koskee koko valtionhallintoa.

Asiasanat:

kestävä kehitys, valtionhallinto, valtion konserniohjaus, valtion talous-
arvio, toimintakertomus, ympäristöjärjestelmä

Sisällys

Tiivistelmä	9
Resumé	12
1 Johdanto	15
2 Kestävän kehityksen edistämistoimet ja niiden vaikuttavuus	17
2.1 Kestävä kehitys lainsäädännössä	17
2.2 Kestävän kehityksen edistämisen organisaatio, sen tehtävät ja resurssit	18
2.3 Kestävän kehityksen kansallinen strategia ja sen toimeenpano	20
2.4 Strategian seuranta ja indikaattorit	23
2.5 Strategian arviointi	24
2.6 Ilmastonmuutos ja kestävä kehitys	26
2.7 Kestävää kehitystä tukeva tutkimus	27
2.8 Kestävän kehityksen sektoristrategiat	30
2.8.1 Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma (KULTU)	30
2.8.2 Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategiat	32
2.8.3 Saamelaisten kestävä kehityksen ohjelma	34
2.9 Valtion konsernitason kestävä kehityksen linjauksia	36
2.9.1 Valtion kiinteistöt ja toimitilat	36
2.9.2 Valtion hankinnat	38
2.9.3 Valtion matkustusstrategia	40
2.9.4 CAF ja kestävä kehitys	41
2.10 Kestävä kehitys valtiontalouden suunnittelussa ja hallinnonalojen raportoinnissa	42
2.10.1 Kehysmenettely	42
2.10.2 Valtion talousarvio	43
2.10.3 Toimintakertomukset	45
2.11 Ympäristöasioiden huomioon ottaminen valtionhallinnossa	48
3 Johtopäätökset	53
Lähteet	59

Kestävä kehitys valtionhallinnossa

Kestävä kehitys on maailmanlaajuisesti, alueellisesti ja paikallisesti tapahtuvaa jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet. Kestävään kehitykseen kuuluvat ekologinen, sosiaalinen, eettinen ja taloudellinen kestävyys. Näistä ekologista kestävästä kehitystä on tutkittu eniten ja usein kestävä kehitys rinnastetaan siihen. Kestävää kehitystä edistettäessä on kuitenkin löydettävä nimenomaan malleja, joissa kaikki neljä näkökulmaa voivat yhdistyä.

Tässä selvityksessä arvioidaan kestävä kehityksen toteuttamista Suomessa. Tarkastelu on rajattu pääasiassa valtionhallintoon; kuntien, liike-elämän ja kansalaisten toimet on rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Selvityksessä on käytetty hyväksi aiheesta tehtyjä arviointeja ja haastateltu alan asiantuntijoita. Lisäksi tehtiin kysely, jonka avulla selvitettiin valtion omien toimien kestävyyttä ekologiselta näkökannalta.

Keskeiset havainnot ja johtopäätökset ovat seuraavat:

1. Suomen hallitus perusti Suomen kestävä kehityksen toimikunnan jo vuonna 1993. Toimikunnassa on mukana laajasti eri tahoja. Se ei tee päätöksiä eikä se ole hallituksen neuvoa-antava elin; siitä on pyritty luomaan kestävään kehitykseen sitoutuneiden tahojen keskusteluforum. Suomen mallin tehokkuus perustuu siihen, että toimikunnan jäsenet edustavat eri hallinnonaloja ja intressitahoja, jotka voivat viedä paitsi virallisesti niin myös epävirallisesti asioita eteenpäin omilla tahoillaan.
2. Toimikunnan pieni pääsihteeristö on pystynyt kustannus-tehokkaalla verkostoitumisella saamaan paljon aikaan. Tulisi kuitenkin selvittää, onko toimikunnan pääsihteeristön sijaintipaikkana ympäristöministeriö oikea paikka, kun kysymys on valtioneuvoston yhteisestä koordinoitavasta ja tärkeästä konsernitason ohjauksesta. Lisäksi tulisi selvittää, ovatko sihteeristön resurssit riittävät tehtävän luonne huomioon ottaen.
3. Uusin kestävä kehityksen strategia julkaistiin vuonna 2006. Strategi-aa seurataan 34:n avainindikaattorin avulla. Indikaattorien hyödynnettävyys toimijoiden päätöksenteossa on kuitenkin ollut varsin vähäistä. Nykyisten indikaattorien lisäksi tarvittaisiin operatiivisen tason indikaattoreita, joilla saataisiin välittömämmin tietoa operatiivisten toimenpiteiden tuloksista ja vaikutuksista. Tällainen mittaristo loisi kestävä kehityksen strategian seurannalle ja hallinnonalojen tueksi käyt-

tökelpoisemmän välineen. Toimintasuositusten antamisen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta toimikunnan tulisi määrittellä indikaattoreille myös tavoitearvoja.

4. Suomessa on laadittu erilaisia kestävän kehityksen sektoristrategioita, muun muassa Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma (2005), kestävän kehityksen koulutusstrategiat (2006) ja saamelaisen kestävän kehityksen strategia (2006). Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelmasta on tehty väliarviointi. Sen mukaan ohjelman toimenpiteitä on toteutettu melko vaihtelevasti.
5. Valtiohallinnossa on tehty konsernitason useita kestävää kehitystä tukevia strategioita: valtion toimitilastrategia (2005), valtion matkustusstrategia (2008) ja valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa (2009). Näiden strategioiden vaikuttavuutta ei ole vielä arvioitu.
6. Kestävä kehityksen tavoitteenasettelu, käytännöt ja raportointi on jalkautunut valtiohallinnossa epätasaisesti. Sisällöllisesti eniten painotetaan ympäristöön ja erityisesti ilmastonmuutokseen sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyviä teemoja. Tähän voi osaltaan vaikuttaa se, että kestävän kehityksen pääsihteeristö sijaitsee ympäristöministeriössä. Kansalaisten hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden yhteys kestävän kehityksen strategiaan on löyhempi. Sosiaaliseen hyvinvointiin kiinnittävät huomiota ensi sijassa ne organisaatiot, joiden toiminnan ytimessä aihepiiri on.
7. Kestävän kehityksen strategian painoarvo ohjaavana instrumenttina on vähentynyt siksi, että keskeisiä kestävän kehityksen teemoja ohjataan muiden valtion strategioiden kautta ja että kestävän kehityksen strategia saa sisältönsä sen ulkopuolelta ohjattavista päätöksenteon prosesseista.
8. Kestävää kehitystä tukeva Ympäristöklusteritutkimusohjelma on mahdollistanut Suomessa monien ympäristöpolitiikan ja -tutkimuksen osalueiden viemisen uudelle tasolle. Varsinkin toiminnan tietopohja on kasvanut. Ohjelma ei kuitenkaan ole tavoittanut ympäristöministeriön ylintä johtoa ja tulosten siirtyminen muiden tutkimuksesta hyötyvien hallinnonalojen käyttöön on ollut epävarmaa. Ohjelman yhteydet yritysmaailmaan ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus ovat jääneet vähäisiksi. Kestävää kehitystä tukevalle tutkimukselle on tarvetta myös tulevaisuudessa. Olisi kuitenkin pohdittava, tulisiko tarvittava tutkimus toteuttaa jollakin uudella tavalla. Tärkeä rahoituslähde suomalaiselle ympäristön tutkimukselle on vuonna 1992 perustettu ja vuoden 2013 loppuun jatkuva EU:n Life(+)-ohjelma. Vartenotettava vaihtoehto ympäristöklusterin edustaman tutkimuksen järjestämiseksi tu-

levaisuudessa on se, että alan tutkimustarpeet hoidetaan osana sektori-tutkimusta, jossa yhtenä tutkimusagendana on kestävä kehitys.

9. Valtion talousarvioesityksen yhteydessä on luovuttu kestävästä kehitystä käsittelevän koostetun tilastoaineiston julkaisemisesta. Näin varsinkin eduskunnan kestävästä kehitystä koskeva tiedonsaanti on heikentynyt. Valtion budjettiin liitetyllä kestävästä kehityksen toteutumistiedoilla olisi mahdollista läpinäkyvästi seurata valtion kestävästä kehityksen linjauksia ja kansainvälisten sopimusten noudattamista.
10. Valtion toimintakertomusohjeet eivät käsittele kestävästä kehityksen raportointia. Kestävästä kehityksen edistämistä ei ole mahdollista esittää nykyisellä ohjerakenteella kokonaisvaltaisesti yhdessä, erillisessä kohdassa. Kestävästä kehityksen seurannan kannalta olisi tärkeää, että valtion virastoja ja laitoksia ohjeistettaisiin raportoimaan toimintakertomuksissaan kestävästä kehityksen edistamisestä. Toimintansa vaikutuksia virastot ja laitokset voisivat arvioida CAF:n kestävästä kehityksen liitteen avulla.
11. Ympäristöjärjestelmä on käytössä 30 prosentilla valtion virastoista ja laitoksissa. Järjestelmien rakentamista ja käyttöönottoa olisi nopeutettava, koska valtioneuvoston periaatepäätös kestävien hankintojen edistämiseksi edellyttää, että valtionhallinnossa otetaan käyttöön energia- ja materiaalitehokkuutta edistävät ympäristöjärjestelmät tai ohjelmat vuoteen 2010 mennessä. Lähes 90 prosenttisesti kiinteistönhoidossa on otettu huomioon energiatehokkuus. Hieman yli puolet valtion virastoista ja laitoksista on ohjeistanut, miten ympäristönäkökohdat otetaan hankinnoissa huomioon. Monet virastojen ja laitosten toimistorutiinit, kuten jätteiden lajittelu, näyttävät olevan varsin hyvin järjestetty. Nykyistä enemmän tulisi kehittää työhön liittyvän matkustamisen kestävyyttä: ohjeistaa virkamatkojen tekeminen julkisilla kuluneuvoilla, lisätä videoneuvottelujärjestelmiä ja mahdollisuutta tehdä etätöitä.

Hållbar utveckling i statsförvaltningen

Hållbar utveckling innebär en globalt, regionalt och lokalt kontinuerligt framskridande och styrd samhällelig omdaning, som syftar till att trygga gynnsamma levnadsmöjligheter för nuvarande och kommande generationer. Till en hållbar utveckling hör ekologisk, social, etisk och ekonomisk hållbarhet. Av dessa har den ekologiskt hållbara utvecklingen utforskats mest, och ofta likställs en hållbar utveckling med den. När en hållbar utveckling främjas måste emellertid hittas modeller, där alla fyra aspekter kan ingå i förening.

I denna utredning utvärderas hur en hållbar utveckling har förverkligats i Finland. Granskningen har avgränsats huvudsakligen till statsförvaltningen; kommunernas, affärlivets och medborgarnas åtgärder har avgränsats utanför granskningen. I utredningen har utnyttjats gjorda utvärderingar av temat och intervjuats experter på området. Dessutom genomfördes en enkät, med hjälp av vilken klarlades hållbarheten för statens egna åtgärder ur ekologisk synvinkel.

De centrala observationerna och slutledningarna är följande:

1. Finlands regering grundade Finlands kommission för hållbar utveckling redan år 1993. I kommissionen är ett brett spektrum av parter representerat. Den fattar inte beslut och är inte heller ett rådgivande organ för regeringen; med den har syftats till att åstadkomma ett discussionsforum för instanser som förbundet sig till en hållbar utveckling. Effektiviteten i den finländska modellen bygger på att kommissionens medlemmar företräder olika förvaltningsområden och intressegrupper, som förutom officiellt också kan driva saken inofficiellt på sina egna håll.
2. Kommissionens lilla generalsekretariat har lyckats åstadkomma mycket med en kostnadseffektiv nätverksbildning. Det borde emellertid klarläggas, huruvida placeringen av kommissionens generalsekretariat hos miljöministeriet är det rätta stället, när det är fråga om en samfällid koordineringsuppgift för statsrådet och viktig styrning på koncernnivå. Dessutom borde klargöras om sekretariatets resurser är tillräckliga med beaktande av uppgiftens art.
3. Den senaste strategin för en hållbar utveckling offentliggjordes år 2006. Strategin följs upp med hjälp av 34 nyckelindikatorer. Indikatorernas användbarhet för aktörernas beslutsfattande har emellertid varit synnerligen svag. Förutom de nuvarande indikatorerna skulle behövas indikatorer på det operativa planet, med vilka skulle fås mera direkt

information om de operativa åtgärdernas resultat och verkningar. En sådan uppsättning mätare skulle utgöra ett användbarare verktyg för uppföljningen av den hållbara utvecklingens strategi och till stöd för förvaltningsområdena. Med tanke på utfärdande av rekommendationer till åtgärder och utvärderingen av åtgärdernas effekter borde kommittén också fastställa målsatta värden för indikatorerna.

4. I Finland har utarbetats olika sektorstrategier för hållbar utveckling, bl.a. programmet för hållbar produktion och konsumtion (2005), strategin för utbildning i hållbar utveckling (2006), och programmet för hållbar utveckling i fråga om samerna (2006). Av programmet för hållbar produktion och konsumtion har gjorts en mellanutvärdering. Enligt den har åtgärderna i programmet förverkligats i tämligen varierande utsträckning.
5. Inom statsförvaltningen har på koncernnivå utarbetats ett flertal strategier som stöder en hållbar utveckling: statens lokalitetsstrategi (2005), statens resestrategi (2008) och statsrådets principbeslut om främjande av hållbara val i offentlig upphandling (2009). Effekterna av dessa strategier har inte ännu utvärderats.
6. I fråga om hållbar utveckling har måluppställandet, förfarandena och rapporteringen fördelat sig ojämnt i statsförvaltningen. Innehållsmässigt mest betonas teman som anknyter till miljön och särskilt klimatförändringen samt ett hållbart utnyttjande av naturresurserna. På detta kan för sin del inverka det, att generalsekretariatet för hållbar utveckling är förlagt till miljöministeriet. Anknytningen till strategin för hållbar utveckling är lösare i fråga om de målsättningar som gäller medborgarnas välbefinnande. Det sociala välbefinnandet uppmärksammas i främsta rummet av de organisationer, hos vilka temat finns i kärnan av deras verksamhet.
7. Strategin för hållbar utveckling har fått mindre viktvärde som styrningsinstrument därför, att centrala teman för en hållbar utveckling styrs genom andra statliga strategier och strategin för hållbar utveckling får sitt innehåll av beslutsprocesser som styrs utanför den.
8. Miljöklusterforskningsprogrammet till stöd för en hållbar utveckling har i Finland möjliggjort att många delområden av miljöpolitiken och forskningen har lyfts upp till en ny nivå. I synnerhet verksamhetens faktabas har breddats. Programmet har emellertid inte nått miljöministeriets högsta ledning och hur resultaten överförs till att utnyttjas av andra förvaltningsområden som drar nytta av forskningen har varit osäkert. Programmets kontakter till företagsvärlden har varit få. Också den samhällseliga forskningen har varit ringa. I framtiden finns det ett behov av forskning som stöder en hållbar utveckling. Det borde emellertid övervägas, om den forskning som behövs borde genomföras på

något nytt sätt. En viktig finansieringskälla för den finländska miljöforskningen är EU:s Life(+) program, som startade år 1992 och fortsätter till slutet av år 2013. Ett beaktansvärt alternativ för framtida ordnande av den forskning som miljöklustret representerar är, att branschens forskningsbehov sköts som en del av en sektorforskning, där hållbar utveckling utgör en forskningsagenda.

9. I samband med förslaget till statsbudget har man upphört att publicera ett sammanfattande statistiskt material som behandlar hållbar utveckling. Sålunda har i synnerhet riksdagens tillgång till information om den hållbara utvecklingen minskat. Med till statsbudgeten anknutna uppgifter om hur den hållbara utvecklingen har förverkligats vore det möjligt att på ett genomskinligt sätt följa med de statliga linjedragningarna inom hållbar utveckling och hur internationella avtal har följts.
10. Statens instruktioner om verksamhetsberättelserna behandlar inte rapporteringen om hållbar utveckling. Med instruktionernas nuvarande struktur är det inte möjligt att övergripande, i en särskild punkt, beskriva hur en hållbar utveckling har främjats. Med tanke på uppföljningen av den hållbara utvecklingen vore det viktigt, att statens ämbetsverk och inrättningar instrueras att i sina verksamhetsberättelser rapportera om hur en hållbar utveckling främjats. Effekterna av sin verksamhet kunde ämbetsverken och inrättningarna utvärdera med hjälp av CAF:s bilaga om hållbar utveckling.
11. Ett miljöledningssystem är i användning hos 30 procent av statens ämbetsverk och inrättningar. Uppbyggnaden och ibruktagandet av systemen borde för snabbas, emedan statsrådets principbeslut om främjande av hållbar upphandling förutsätter, att i statsförvaltningen senast år 2010 införs miljöledningssystem eller program som främjar energi- och materialeffektiviteten. Så gott som till 90 procent har energieffektiviteten beaktats i fastighetsskötseln. Något över hälften av statens ämbetsverk och inrättningar har gett instruktioner om hur miljösynpunkterna skall beaktas vid upphandlingen. Många av ämbetsverkens och inrättningarnas kontorsrutiner, såsom sorteringen av avfall, förefaller att vara synnerligen väl organiserade. Mer än för närvarande borde man utveckla hållbarheten i det resande som är förenat med arbetet: ge instruktioner om att företa tjänsteresor med allmänna färdmedel, skaffa fler utrustningar för videokonferenser och utöka möjligheten att arbeta på distans.

1 Johdanto

Kestävä kehitys¹ on noussut merkittäväksi teemaksi paitsi maailmanlaajuisesti niin myös valtiontalouden näkökulmasta. Kestävä kehitys eri näkökulmia kokoavana käsitteellisenä viitekehyksenä auttaa hahmottamaan yhteiskunnallisten, taloudellisten ja ympäristöasioiden välisiä yhteyksiä ja niihin liittyviä valtiontaloudellisia riskejä.

Suomi on sitoutunut osana kansainvälisiä YK-sopimuksia kestävän kehityksen toteuttamiseen jo lähes kaksi vuosikymmentä. Kestävä kehitys on näkyvästi esillä myös lainsäädännössämme.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei ole tehnyt tarkastuksia kestävän kehityksen kokonaisvaltaisesta näkökulmasta. Eräät tarkastukset ovat omalta osaltaan kuitenkin tukeneet myös kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumisen arviointia.

Luonnonvarojen käytön ohjausta on tarkastettu muun muassa kalatalouden², porotalouden³, kaivostoiminnan⁴ ja hirvikannan säätelyn⁵ osalta. Terveydellisestä, sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävästä näkökulmasta on tarkastettu muun muassa terveyden edistämistä⁶, hoitotakuun toteutumista⁷ ja nuorten syrjäytymisen ehkäisemistä⁸.

Valtion tuilla voidaan vaikuttaa kestävän kehityksen toteutumiseen. Tarkastusvirasto on tarkastanut muun muassa maatalouden ympäristötutkia⁹, maa- ja metsätalousministeriön harkinnanvaraisia tukia¹⁰, luonnonmukaisen tuotannon tukia¹¹ sekä erilaisia alueelliseen kehitykseen vaikuttavia tukimuotoja¹².

¹ Selvityksessä käytetään käsitettä samalla tavoin kuin Suomen kestävän kehityksen toimikunta: ”Kestävä kehitys on jatkuvaa, ohjattua yhteiskunnallista muutosta eri aluetasoilla, jonka päämääränä on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet.”

² VTV (2007a).

³ VTV (2002).

⁴ VTV (2007b).

⁵ VTV (2005a).

⁶ VTV (2008a).

⁷ VTV (2008b).

⁸ VTV (2007c).

⁹ VTV (/2005b).

¹⁰ VTV (2009a).

¹¹ VTV (2004).

¹² VTV (2008c), VTV (2009b).

Tässä selvityksessä tarkastellaan pääasiassa valtion kestäväen kehityksen toteuttamista; kuntien ja kansalaisten toiminta on rajattu tarkastelun ulkopuolelle.¹³ Arvioinnissa ei käsitellä valtion liikelaitoksia tai yhtiöitä lukuun ottamatta valtion kiinteistövarallisuutta hallinnoivaa Senaattikiinteistöjä ja valtion hankintojen kilpailuttamisesta vastaavaa yhtiötä Hansel Oy:tä.

Selvityksen taustalla on tarkoitus raportoida ylimpien tarkastusviranomaisten kansainvälisen järjestön INTOSAI:n vuoden 2010 kongressiin (INCOSAI 2010) kestäväen kehityksen toteuttamisesta Suomessa.

Raportin laadinnassa on käytetty hyväksi tehtyjä arviointeja, haastateltu Suomen kestäväen kehityksen sihteeristöä ja alan asiantuntijoita sekä tehty kysely valtion virastoihin ja laitoksiin ympäristöasioiden huomioimisesta niiden omassa toiminnassa.

Selvityksen on laatinut tarkastusviraston tuloksellisuustarkastusyksikön ympäristöministeriön hallinnonalan seurantaryhmä: johtavat tuloksellisuustarkastajat Markku Turtiainen ja Vivi Niemenmaa sekä ylitarkastaja Petri Soppi. Selvitys on läpikäynyt viraston tuloksellisuustarkastusohjeen mukaisen viraston sisäisen laadunvarmistuksen.

¹³ Suomessa myös kunnat ovat tehneet merkittävää kestäväen kehityksen työtä. 1990-luvulla kunnissa laadittiin aktiivisesti paikallisagendoja (Local Agenda 21). 2000-luvun loppua kohden kuntien kestäväen kehityksen työ on suuntautunut erityisesti ilmastonmuutoksen hillintään.

2 Kestävän kehityksen edistämistoimet ja niiden vaikuttavuus

2.1 Kestävä kehitys lainsäädännössä

Kestävä kehitys on esitetty useiden Suomen lakien tavoitteena. Kestävä kehitys mainitaan esimerkiksi kuntalain (365/1995) ensimmäisessä pykälässä. Kuntalaki on merkittävä, sillä kunnilla on Suomessa laaja itsehallinto ja merkittävä tehtäväkenttä julkisessa hallinnossa.

Ympäristöhallinnolle on asetettu laaja kestävän kehityksen edistämistavoite. Ympäristöhallintoa koskevan lain (55/1995) mukaan ympäristöhallinnon tulee edistää kestävästä kehityksestä, luonnonvarojen käytön kestävyttä ja ympäristönsuojelua, luonnon monimuotoisuuden ja toimintakyvyn sekä ympäristön kauneus- ja kulttuuriarvojen säilymistä, kehittää ihmisen elinympäristöä ja yhdyskuntarakennetta sekä huolehtia vesivarojen käytöstä ja hoidosta.

Alueiden suunnittelussa, rakentamisessa ja käytössä noudatetaan maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999). Lain tavoitteena on järjestää alueiden käyttö ja rakentaminen siten, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävästä kehityksestä.

Ympäristönsuojelulakia (86/2000) sovelletaan toimintaan, josta aiheutuu tai saattaa aiheutua ympäristön pilaantumista. Lisäksi lakia sovelletaan toimintaan, jossa syntyy jätettä sekä jätteen hyödyntämiseen tai käsitteilyyn. Ympäristön pilaantumisen ehkäisemisen lisäksi lailla pyritään edistämään luonnonvarojen kestävästä käytöstä. Sosiaalista kestävyttä edustaa lain tavoite parantaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon.

Kestävän kehityksen tavoite mainitaan myös useiden sektorilakien ensimmäisessä, lain tavoitteita määrittävässä, pykälässä. Näitä ovat maantielaki (503/2005), jätelaki (1072/1993) sekä maa-aineslaki (555/1981). Kestävä kehitys on esillä myös menettelytapasäädöksissä, kuten laissa viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005).

Suomessa ei ole tehty arvioita, kuinka eri lakeihin sisältyvä kestävän kehityksen tavoite on saavutettu. Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuutta koskevassa selvityksessä vuonna 2002, kun laki oli ollut voimassa kaksi

vuotta, todettiin, että *"kestävää kehitystä koskevien tavoitteiden toteuttamista on vielä liian aikaista arvioida."*¹⁴ Yhteenvedossa kuitenkin todetaan, että *"tavoitteiden toteutumisen suunta on pääosin oikea"*. Lisäksi esitetään, että lain tavoitteiden toteutumista on tarpeen perusteellisemmin arvioida eri tahojen yhteistyönä siinä vaiheessa, kun laki on ollut voimassa noin viisi vuotta. Tätä arviointia ei kuitenkaan ole tehty.

2.2 Kestävän kehityksen edistämisen organisaatio, sen tehtävät ja resurssit

Hallitus perusti *Suomen kestävän kehityksen toimikunnan* vuonna 1993. Toimikunta asetettiin uudestaan viimeksi helmikuussa 2008, ja sen toimikausi ulottuu vuoden 2012 loppuun saakka. Toimikunnan tärkein tavoite on saada kestävä kehitys osaksi kansallista politiikkaa ja hallintokäytäntöjä. Toimikunta on laatinut kestävän kehityksen strategian vuosina 2003 ja 2006. Toimikunta pyrkii edistämään strategian toimeenpanoa, arviointia ja seuranta.

Suomen kestävän kehityksen toimikunta osallistuu kansainväliseen kestävän kehityksen yhteistyöhön. Kansallinen strategiatyö on kytketty tiiviisti Euroopan unionin kestävän kehityksen strategian toimeenpanoon ja arviointiin. Toimikunta on aktiivinen kahden eurooppalaisen kestävän kehityksen verkoston työssä: kansallisen kestävän kehityksen koordinaattoreiden verkostossa¹⁵ sekä tiedeyhteisö- ja kansalaisjärjestöpohjalla toimivien neuvostojen yhteistyöverkostossa¹⁶. Toimikunnan tehtävänä on myös toimia neuvoa-antavana elimenä YK:ta ja sen kestävän kehityksen toimikuntaa, CSD:tä (Commission on Sustainable Development), koskevissa asioissa.

Toimikunnan toimikaudet ovat viisivuotisia ja ne menevät lomittain eduskunnan nelivuotiskausien kanssa. Näin varmistetaan, että toimikunnan tehtävät eivät ole liian sidottuja hallitusten työhön ja että toimikunta voi käsitellä kestävän kehityksen kannalta tärkeitä kysymyksiä pidemmällä tähtäimellä.

Alussa toimikunnan puheenjohtajana toimi pääministeri, kevästä 2007 alkaen työministeri. Toimikunnan 43 jäsenen joukossa on työ- ja elinkei-

¹⁴ *Ympäristöministeriö (2002).*

¹⁵ *European Sustainable Development Network (ESDN).*

¹⁶ *European Environment and Sustainable Development Advisory Councils (EEAC).*

noelämän, erilaisten kansalaisjärjestöjen, poliittisen elämän, ministeriöiden ja kunnalliselämän edustajia. Toimikunta kokoontuu noin neljä kertaa vuodessa teemakokouksiin. Lisäksi se järjestää seminaareja, räätälöityjä työpajoja ja yhteistapaamisia.

Toimikunnan työtä tukee pieni pääsihteeristö: kaksi ympäristöministeriön esittelijää ja yksi avustaja. Yksi esittelijä on virkavapaalla ja hänen viransijaista ei ole palkattu. Toimikunnan pääsihteeristö on kuitenkin pystynyt luomaan niukoista resursseista verkostoitumisella tehokkuutta kestävän kehityksen edistämiseen. Pääsihteeristön lisäksi toimikunnan työtä valmistelee ympäristöministeriön asettama verkkosihteeristö, joka koostuu eri ministeriöiden kestävän kehityksen yhteyshenkilöistä. Kestävän kehityksen toimikunnan alaisuudessa toimii alue- ja paikallisjaosto (Apaja). Sen tehtävänä on edistää yhteistyötä sekä tukea kansallisen kestävän kehityksen strategian toimeenpanoa alueellisesti ja paikallisesti. Verkostoitumisella eri hallinnonalat on saatu kytkettyä toiminnan piiriin. Verkostomalli on kiinnittänyt myös kansainvälistä huomiota.

Toimikunnan sihteeristöllä ei ole omaa budjettia. Ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosaston toimintamäärärahoista on varattu osa sihteeristön toimintamenoiksi. Mahdolliset toimeksiannot (esim. selvitykset) tehdään ympäristönsuojelun T&K-määrärahoista.¹⁷ Valtion talousarviossa momentti 35.01.65 puolestaan pitää sisällään avustukset järjestöille ja ympäristönhoitoon. Tämän perusteella on voitu tukea joitakin kestävän kehityksen ympäristökasvatushankkeita.

Suomen kestävän kehityksen organisointimallia voi kuvata ns. hybridimalliksi. Kestävän kehityksen toimikunnassa on mukana eri tahoja ja siitä on pyritty luomaan kestävään kehitykseen sitoutuneiden tahojen foorumi. Toimikunta ei tee päätöksiä eikä se ole hallituksen varsinainen neuvoaantava elin kuten esimerkiksi Englannissa. Jossain määrin toimikunnan status on voinut laskea sen jälkeen kun pääministeri ei enää toiminut toimikunnan puheenjohtajana mutta toimikunnassa on kuitenkin mukana kaksi ministeriä: työ- ja elinkeinoministeri ja ympäristöministeri.

Suomen kestävän kehityksen toimikunnalla on kestävän kehityksen toteutumisen seurantavastuu. Seurannan avuksi on kehitetty kestävän kehityksen indikaattoreita. Toimikunnan tukena indikaattorityössä toimii indikaattoriverkko, jossa on jäseniä kaikista ministeriöistä sekä eräistä tutkimuslaitoksista. Tilastokeskuksen rooli verkostossa on keskeinen. Verkoston puheenjohtajuus on ympäristöministeriöllä; varsinainen käytännön kehitystyö tehdään Suomen ympäristökeskuksessa. Indikaattoriverkko kehit-

¹⁷ Määrärahojen suuruus on kaiken kaikkiaan noin 50 000 euroa. Ympäristöministeriön T&K-määrärahoja on vähennetty viime vuosina.

tää ja päivittää kansallisia kestävän kehityksen indikaattoreita yhteistyössä toimikunnan kanssa (ks. luku 2.4).

Kestävän kehityksen organisointimallin tehokkuus riippuu maan poliittisesta ja hallinnollisesta kulttuurista ja hallintomallista. Suomen mallin tehokkuus perustuu siihen, että toimikunnan jäsenet edustavat eri hallinnonaloja ja intressitahoja. Mukana on johtavia toimijoita ja viranhaltijoita, jotka voivat viedä virallisesti tai epävirallisesti asioita eteenpäin omilla tahoillaan.

Tehokkaasta verkostomallista huolimatta voidaan kysyä, onko toimikunnan pääsihteeristön sijaintipaikkana ympäristöministeriö oikea paikka, kun kysymys on useassa suhteessa valtioneuvoston yhteisestä koordinaatiotehtävästä ja valtion konsernitason ohjauksesta.¹⁸ Kun sihteeristön sijaintipaikka on ympäristöministeriössä, voi vaarana olla, että kestävä kehitys tulkitaan muiden tahojen ja hallinnonalojen näkökulmasta vain ympäristöasiana vaikka kysymys on kaikkia hallinnonaloja koskevasta toiminnasta. Tähän on kiinnitetty huomiota myös Suomen kansallisen kestävän kehityksen arvioinnissa.¹⁹ Arvioinnissa ei kuitenkaan nähdä muutakaan mahdollisuutta kuin pitää pääsihteeristö ympäristöministeriössä. Esimerkiksi Kuntaliitto on ehdottanut, että pääsihteeristö tulisi siirtää valtioneuvoston kansliaan.

2.3 Kestävän kehityksen kansallinen strategia ja sen toimeenpano

Hallitukset ovat linjanneet kestävän kehityksen politiikkaa jo vuodesta 1990 alkaen. Kestävän kehityksen strategioita ja ohjelmia on laadittu vuoden 1992 Rion ympäristö- ja kehityskonferenssin sitoumusten ohjaamana useilla hallinnonaloilla, ja merkittävä joukko yhteiskunnan muita toimijatahoja on laatinut ja myös arvioinut omat kestävän kehityksen ohjelmansa. *Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma*²⁰ hyväksyttiin vuonna 1998, ja

¹⁸ Valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003) eikä myöskään asetuksessa ympäristöministeriöstä (708/2003) ole ympäristöministeriön toimialaksi tai tehtäväksi asetettu erityisesti kestävää kehitystä. Tämä voidaan tulkita siten, että kestävän kehityksen edistäminen on kaikkien hallinnonalojen tehtävä. Ympäristöhallintoa koskevan lain (55/1995) mukaan ympäristöhallinnon tulee omalta osaltaan edistää kestävää kehitystä.

¹⁹ Ramboll Management Consulting (2009).

²⁰ Valtioneuvosto (1998).

sen toimeenpanon aikataulu mitoitettiin ulottumaan Johannesburgin kestävä kehityksen huippukokoukseen 2002 asti.

*Kansallinen kestävä kehityksen strategia*²¹ hyväksyttiin Suomen kestävä kehityksen toimikunnassa kesäkuussa 2006. Valtioneuvosto hyväksyi *periaatepäätöksen strategiasta*²² saman vuoden joulukuussa. Myös nykyisen, pääministeri Matti Vanhasen toisen, hallituksen ohjelmassa (2007)²³ edellytetään, että kansallinen kestävä kehityksen strategia toimeenpannaan hallinnonalojen yhteistyönä.

Kansallisen kestävä kehityksen strategian tavoitehorisontti ulottuu neljännesvuosisadan päähän. Lähtökohtana on, että strategian keskeiset linjaukset antavat pohjaa hallitus- ja politiikkaohjelmien laadinnalle, Euroopan unionin uudistetun kestävä kehityksen strategian kansalliselle toimeenpanolle sekä osallistumiselle YK:n ja muihin kansainvälisiin ja alueellisiin kestävä kehityksen prosesseihin.

Kestävä kehityksen strategian lähtökohtana on yhdistää luontopääoman kestävä käyttö, hoito ja suojele sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnan eheyden turvaaminen siten, että tuloksena on osaava ja vahvuutensa hyödyntävä kestävä kehityksen Suomi. Strategiassa painotetaan erityisesti yhteiskunnan ja kansalaisten innovaatio- ja muutoksenhallintakykyä. Uusiutuvia luonnonvaroja käytetään taloudelliseen toimintaan ja ihmisten hyvinvoinnin kasvattamiseen niin, että ne eivät vähene, vaan uusiutuvat sukupolvesta toiseen. Uusiutumattomia luonnonvaroja käytetään mahdollisimman ekotehokkaasti. Näin toimien nykyinen sukupolvi ei vaaranna tulevien sukupolvien mahdollisuuksia hyvälle elämälle kestävässä yhteiskunnassa.

Kansallisen kestävä kehityksen strategian tavoitteet on esitetty kuviossa 1.

²¹ Valtioneuvosto (2006a).

²² Valtioneuvosto (2006b).

²³ Valtioneuvosto (2007).

Luonnonvarojen käyttö ja suojele	Yhdyskunnat ja aluerakenne
Kasvihuonekaasupäästöjen rajoittaminen	Monikeskuksinen ja verkottuva aluerakenne
Energiatehokkuuden ja uusiutuvan energiankäytön lisääminen	Toiminnallisesti, monipuolisesti ja rakenteellisesti eheät yhdyskunnat sekä hyvä elinympäristö
Ilmastonmuutoksen haitallisiin vaikutuksiin sopeutuminen	Elinvoimainen maaseutu ja sen palveluiden turvaaminen
Luonnon monimuotoisuuden turvaaminen	Palvelujen saatavuuden turvaaminen
Kestävien tuotantotapojen edistäminen	Liikennejärjestelmä- ja tietoyhteiskuntapalvelut toimivan yhteiskunnan ja vuorovaikutuksen perusedellytyksenä
Kulutustottumusten muuttaminen	
Itämeren tilan parantaminen	
Luonnonvarojen kulttuurinen merkitys	
Kansalaisten hyvinvointi	Globaali toiminta ja vastuu
Tasapaino yksilön ja yhteiskunnan vastuun välillä	Suomen toimintaperiaatteet kansainvälisessä yhteistyössä
Työelämän laatu	Lähialueiden kehitys
Syrjäytymisen ja köyhyyden ehkäisy	Vaikuttaminen EU-politiikkaan
Terveellisten elämäntapojen ja toimintakyvyn edistäminen sekä terveysuhkien torjuminen	Suomi globaalina vastuunkantajana
Kansallinen identiteetti ja monikulttuurinen Suomi	
Kansalaisvaikuttamisen edistäminen	

KUVIO 1. Kansallisen kestävän kehityksen strategian tavoitteet

Päävastuu kestävän kehityksen linjauksista ja toimeenpanosta on hallituksella, joka hallitus- ja politiikkaohjelmien sekä valtioneuvoston periaatepäätösten kautta ohjaa työtä. Tarkoituksena on taata kestävän kehityksen politiikan jatkuvuus. Tavoitteena on, että strategiassa esitetyt kestävän kehityksen linjaukset otetaan huomioon eri hallinnonalojen sekä muiden kestävän kehityksen strategian toimijatahojen omissa ohjelmissa ja strategioissa.

Suomen kestävän kehityksen toimikunta laati valtion keskus- ja aluehallinnolle sekä kunnille ohjeiston strategian toimeenpanon tueksi ja kestä-

vän kehityksen ohjelmien laatimiseksi. Asiasta on linjaus myös pääministeri Matti Vanhasen nykyisessä hallitusohjelmassa. Ohjelmassa todetaan: "*Valtionhallinto velvoitetaan ja kuntia kannustetaan laatimaan toimintaansa liittyvät kestävän kehityksen ohjelmat*" ja "*Vuonna 2006 hyväksytty kansallinen kestävän kehityksen strategia toimeenpannaan hallinnonalojen yhteistyönä. Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma toteutetaan.*"

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan hyväksymä *strategian toimeenpano-ohjeisto*²⁴ kattaa neljä tavoitekokonaisuutta:

1. Ministeriöiden ja niiden alaihallinnon johto sitoutuu kestävän kehityksen edistämiseen omilla hallinnonaloillaan; kestävän kehityksen linjaukset sisällytetään sektori- ja alaihallinnon strategioihin ja ohjelmiin.
2. Kuntia kannustetaan laatimaan kestävän kehityksen ohjelmat ja sisällyttämään kestävän kehityksen linjaukset kuntastrategioihin sekä verkostoitumaan paikallisesti ja alueellisesti.
3. Julkisen hallinnon organisaatiot toteuttavat kestävää kehitystä omissa arkitoiminnoissaan sekä työ- ja toimintaympäristössään.
4. Hallitusohjelman linjauksen toimeenpanon arviointi ja seuranta järjestetään, samoin toimeenpanon vaikutusten ja kustannusten/säästöjen arviointi ja seuranta pidemmällä tähtäimellä.

2.4 Strategian seuranta ja indikaattorit

Kestävän kehityksen politiikan tuloksellisuutta seurataan muun muassa kansallisen indikaattorityön avulla. Ensimmäiset kansalliset kestävän kehityksen indikaattorit julkaistiin Suomessa keväällä 2000. Sitä edelsi kahden vuoden kehitystyö, johon osallistui satoja asiantuntijoita kommenttien ja seminaarien myötä. Indikaattorilista, *Kestävyysden Mitta*, sisälsi 83 indikaattoria tilastokuvioiden ja tulkintojen kera. Indikaattoreilla seurattiin ja mitattiin vuoden 1998 kansallista kestävän kehityksen strategiaa. Indikaattoreita päivitettiin vuosina 2002 ja 2004. Vuoden 2004 alusta alettiin myös julkaista indikaattorilehtisiä, jotka taustoittivat kestävän kehityksen toimikunnan kokousten teemoja.

Nykyinen kestävän kehityksen indikaattorikokoelma perustuu vuoden 2006 Kansalliseen kestävän kehityksen strategiaan. 34:n avainindikaatto-

²⁴ *Ympäristöministeriö (2007a).*

rin valintaprosessista syntyi myös laajempi seurantaindikaattorilista, joita käytetään tarvittaessa tukemaan strategian arviointia.

Kestävän kehityksen indikaattorityö on koettu keskeiseksi osaksi kestävän kehityksen strategiatyötä. Se on konkretisoitunut strategiaa, mutta indikaattorien hyödynnettävyys toimijoiden päätöksenteossa on kuitenkin ollut varsin rajallinen. Kansallisen strategian arvioinnissa suositellaan operatiivisen tason indikaattoreiden kehittämistä.²⁵ Niitä tarvittaisiin nykyisten mittarien lisäksi, jotta saataisiin välittömämmin tietoa operatiivisten toimenpiteiden tuloksista ja vaikutuksista. Tällainen mittaristo loisi strategian seurannalle ja hallinnonalojen tueksi käyttökelpoisemman välineen. Ilmeisenä ongelmana toimintasuositusten antamisen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnin kannalta voidaan pitää myös sitä, että kestävän kehityksen toimikunta ei ole määritellyt indikaattoreille tavoitearvoja.

2.5 Strategian arviointi

Euroopan unionin (EU) kesäkuussa 2006 hyväksymän tarkistetun kestävän kehityksen strategian toimeenpano ja seuranta asettaa vaatimuksia jäsenvaltioille ja eri toimijatahoille. Suomen kansallista kestävän kehityksen strategiaa arvioidaan kahden vuoden välein, ja tämä tarkastelu kytketään EU:n arviointiprosessiin. Suomen kestävän kehityksen toimikunta raportoi arvioinnin tuloksista hallitukselle.

Ympäristöministeriö on teettänyt vuonna 2009 kansallisen kestävän kehityksen kokonaisarvion.²⁶ Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, missä määrin kestävä kehitys on sisällytetty sektorihallinnon strategioihin. Arvioinnin mukaan kestävän kehityksen käsite on mainittu lähes kaikissa eri ministeriöiden vuoden 2006 jälkeen laatimissa strategioissa. Kestävän kehityksen tarkastelun laajuus ja monipuolisuus kuitenkin vaihtelevat. Osalla hallinnonaloista kestävä kehitys on koko hallinnonalan strategian keskeinen lähtökohta. Toisilla hallinnonaloilla huomiota kiinnitetään lähinnä johonkin kestävän kehityksen osa-alueeseen tai kestävä kehitys voi jäädä ulkokohtaisen maininnan tasolle.

Kestävän kehityksen painoarvo näyttää riippuvan hallinnonalasta. Niillä hallinnonaloilla, joilla kestävän kehityksen teemat kytkeytyvät toiminnan keskeisiin asiakysymyksiin, kestävän kehityksen tavoitteet ovat nousseet keskeiseen asemaan. Näin on esimerkiksi metsäpolitiikassa. Lisäksi kes-

²⁵ *Ramboll Management Consulting (2009).*

²⁶ *Ramboll Management Consulting (2009).*

tävän kehityksen näkökohtien painoarvo on voinut kasvaa, kuten on käynyt liikennepolitiikassa.

Sisällöllisesti eri hallinnonalojen tavoitteenasettelussa parhaiten esillä ovat ympäristöön ja erityisesti ilmastonmuutokseen sekä luonnonvarojen kestäväan käyttöön liittyvät kestäväan kehityksen osa-alueet. Sen sijaan kansalaisten hyvinvointiin liittyvien sosiaalisten ja taloudellisten tavoitteiden yhteys kestäväan kehityksen strategiaan on löyhempi. Sosiaaliseen hyvinvointiin kiinnittävät huomiota ensi sijassa ne organisaatiot, joiden toiminnan ytimessä aihepiiri on. Voidaankin päätellä, että valtionhallinnon toimijat keskittyvät yleensä tarkastelemaan kestäväa kehitystä oman hallinnonalansa näkökulmasta.

Kansallisen kestäväan kehityksen kokonaisarvioinnin mukaan hallinnonalojen oma tavoitteenasettelu on yleisesti ottaen kestäväan kehityksen mukaista. Tämä johtuu kuitenkin osittain siitä, että kestäväan kehityksen strategian tavoitteenasettelu on niin väljää, että hyvin erilaiset toimet voidaan tulkita kestäväan kehityksen mukaiseksi. Toisaalta kestäväan kehityksen tavoitteenasettelu on niin laaja-alaista, että kaikki toimijat löytävät jonkin elementin kestäväan kehityksen strategiasta, jota heidän organisaationsa tavoittelee. Tällöin eri organisaatiot ikään kuin toteuttavat kestäväan kehityksen strategian eri osia: osa edistää talouskasvua ja -kehitystä ja toiset työelämän laatua tai syrjäytymisen ehkäisyä. Ongelmana on, että näin tulkittuna kestäväällä kehityksellä ei ole kokonaisuutta ohjaavaa vaikutusta.

Kestäväan kehityksen eri näkökulmien integrointi hallinnonaloilla on melko vähäistä: toimintaa ei arvioida laaja-alaisen kestäväan kehityksen näkökulmasta, jossa kaikkea toimintaa arvioitaisiin ekologisten, taloudellisten ja sosiaalisten näkökulmien kautta. Myös tavoitteenasettelun johdonmukaisuuteen kiinnitetään vain vähän huomiota. Etenkään keskenään ristiriitaisia tavoitteita ja niiden välistä yhteensovittamista ei hallinnonalojen strategioissa käsitellä.

Kansallisen kestäväan kehityksen kokonaisarvion mukaan kestäväan kehityksen strategian painoarvo ohjaavana instrumenttina on vähentynyt. Tämän nähdään johtuvan siitä, että keskeisiä kestäväan kehityksen teemoja ohjataan muiden strategioiden kautta ja kestäväan kehityksen strategia saa sisältönsä sen ulkopuolelta ohjattavista päätöksenteon prosesseista. Kestäväan kehityksen strategian merkitys voidaan nähdä lisäksi prosessina, jossa toimijoita on koottu keskustelemaan yhdessä kestäväan kehityksen teemoista. Tätä kautta kestäväan kehityksen tematiikka lienee myöskin vaikuttanut muihin strategioihin.

Kansallisella kestäväan kehityksen strategialla ei ole ollut suurta merkitystä politiikkatoimenpiteiden suuntaamisessa tai niiden käynnistämisessä. Strategiasta tehdyssä arvioinnissa ongelmalliseksi nähtiin ylimmän johdon sitoutumattomuus kestäväan kehitykseen. Kestäväan kehityksen strategia

hukkuu helposti yhdeksi strategiaksi muiden joukossa eikä se ole lunastanut paikkaansa poikkihallinnollisena toimintaa ohjaavana politiikkana. Näin kestäväen kehityksen ohjaavuus on heikkoa. Suomen kestäväen kehityksen strategian arvioinnissa suositellaankin strategiakonseptin uusimista toimintatapoja ja toimijoiden rooleja selkeyttämällä. Ilman strategian painoarvon kasvamista suhteessa muihin strategioihin ei strategiakonseptin uudistamisella kuitenkaan tule olemaan merkitystä.

2.6 Ilmastonmuutos ja kestävä kehitys

Viime vuosina ilmastonmuutos ja sen hillitseminen ovat nousseet vahvasti kansainväliseen keskusteluun. Suomessa ilmastonmuutos on ollut poliittisella agendalla jo 1990-luvun alusta lähtien. Suomi oli ensimmäinen valtio maailmassa, jossa hiilidioksidipitoisuuksiin perustunut verotus otettiin käyttöön vuonna 1990. Vuonna 1994 astui voimaan ilmastonmuutosta koskeva YK:n puitesopimus; niin kutsuttu ilmastopopimus (UNFCCC²⁷). Ilmastopopimuksen alaisesta Kioton pöytäkirjasta sovittiin vuonna 1997, jolloin teollisuusmaille täsmentyi kasvihuonekaasupäästötavoitteet²⁸ Kioton kaudelle eli vuosille 2008–2013.

Suomen nykyiset kasvihuonekaasupäästötavoitteisiin kohdistuvat politiikkatoimenpiteet on kirjattu ilmastostrategioihin. Vuoden 2001 *Kansallinen ilmastostrategia*²⁹ oli ensimmäinen aiheesta valtioneuvoston eduskunnalle antama selonteko. Kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen suunnatut toimet on koordinoitu niin kutsuttuina skenaarioina, joissa aina edellisen suunnitelman toimeenpantuihin politiikkatoimenpiteisiin lisätään uusia päästövähennystoimenpidesuunnitelmia ja ennustetaan niiden perusteella odotetut kasvihuonekaasupäästöt sekä päästövähennyksistä aiheutuvat kustannukset. Suomi on tarkentanut päästövähennysskenaarioitaan vuosien 2005 ja 2008 *energia- ja ilmastostrategioilla*.³⁰

²⁷ UNFCCC: *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

²⁸ Kasvihuonekaasuiksi kutsutaan kasvihuoneilmiötä aiheuttavia aineita. Niistä ilmastonmuutoksen kannalta tärkeimpiä ovat luonnossakin esiintyvät vesihöyry (H₂O), hiilidioksidi (CO₂), metaani (CH₄), otsoni ja dityppioksidi (N₂O). Myös monet ihmisen valmistamista synteettisistä kemikaaleista ovat voimakkaita kasvihuonekaasuja. Tärkeimpiä näistä ovat kloorifluoratut hiilivedyt (CFC:t ja HCFC:t), fluoriyhdisteet (HFC:t, PFC:t ja SF₆) sekä bromiyhdisteet (halonit, esim. CF₃Br).

²⁹ Valtioneuvosto (2001).

³⁰ Valtioneuvosto (2001), Valtioneuvosto (2005) ja Valtioneuvosto (2008).

Ilmastonmuutoksen voi mieltää yhdeksi keskeiseksi kestäväen kehityksen haasteeksi. Kasvihuonekaasupäästöt ovat myös yksi Suomen kestäväen kehityksen 34:stä avainindikaattorista. Suomen energia- ja ilmastostrategiat eivät kuitenkaan viittaa suoraan kestäväen kehityksen strategiaan. Osittain näyttääkin käyneen niin, että ilmastonmuutosstrategiat ovat korvanneet keskustelun kestäväen kehityksen strategiasta. Tähän voi liittyä riskejä. Ongelmallista on, jos teknispainottunut keskustelu ilmastonmuutoksesta jättää varjoonsa esimerkiksi luonnon monimuotoisuuteen tai kestäväen kehityksen sosiaaliseen ulottuvuuteen (ihmistien osallisuus, kehitysprosessien läpinäkyvyys) liittyvät kysymykset. Myös globaali oikeudenmukaisuus ja kansalliset edut voivat asettua hankalaan suhteeseen.

Suomen kansallisen kestäväen kehityksen arvioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että kestävä kehitys laaja-alaisena, kaikkea toimintaa horisontaalisesti ohjaavana, periaatteena on jäänyt muiden hallintoa ohjaavien strategioiden varjoon. Esimerkiksi valtion tuottavuusohjelma tai alueellistamishankkeet ovat luonteeltaan konkreettisempina tai poliittiselta painoarvoltaan merkittävämpinä jättäneet alleen kestäväen kehityksen strategian.³¹ Näin välittömiin taloudellisiin uhkiin keskittyvät strategiat sivuuttavat laajemman, enemmän välillisesti ja pitkällä aikavälillä talouteen vaikuttavan, kestäväen kehityksen strategian.

2.7 Kestäväen kehitystä tukeva tutkimus

Kestäväen kehityksen politiikan innovatiivisuus edellyttää monipuolista tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Keväällä 1998 käynnistettiin edelleen käynnissä oleva, myös kestäväen kehityksen toteuttamista tukeva, laaja *Ympäristöklusterin tutkimusohjelma*. Ohjelman toteutus on jakautunut neljään vaiheeseen, jotka pääteemoineen ovat olleet seuraavat:

1. Ensimmäinen vaihe (1997–1999): Ekotehokkuus, yhteistyö ja yrittäminen
2. Toinen vaihe (2000–2002): Ekotehokkuus, ympäristömyönteinen infrastruktuuri ja kestävä tietoyhteiskunta
3. Kolmas vaihe (2003–2005): Ekotehokas yhteiskunta
4. Neljäs vaihe (2006–2009): Ekotehokas yhteiskunta

³¹ Ramboll Management Consulting (2009).

Ympäristöklusterin tutkimusohjelma on yhteistyöohjelma, jonka tavoitteena on uutta tietoa tuottamalla luoda edellytyksiä elinympäristön kehittämiselle ja lähivuosien keskeisten ympäristöongelmien ratkaisemiselle. Päämääränä on etsiä uusia keinoja säästää ympäristöä, luoda innovaatioita ihmisen ja ympäristön hyvinvoinnin edistämiseksi sekä tehostaa tutkijoiden, elinkeinoelämän, viranomaisten ja rahoittajien yhteistyötä. Ohjelman päärahoittajina ovat ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Teknologian tutkimuskeskus ja Suomen Akatemia. Ohjelmaa koordinoidaan ympäristöministeriössä.³²

Ympäristöklusterin ensimmäisen, toisen ja kolmannen vaiheen kokonaisrahoitus oli noin 14 miljoonaa euroa per vaihe. Julkisesta rahoituksesta vastasi pääosalta ympäristöministeriö. Julkisen rahoituksen osuus laski neljännellä kaudella noin 1,5 miljoonalla eurolla, johtuen lähinnä ympäristöministeriön rahoitusmahdollisuuksien vähenemisestä.

Klusteriohjelman vaikuttavuudesta on tehty useita arvioita.³³ Ohjelmalla on ollut vaikutusta sektorien välisyyden kehittämiseen ja se on onnistunut kannustamaan eri alojen ja laitosten tutkijoita yhteistyöhön. Ministeriöiden välistä yhteistyötä ohjelma ei kuitenkaan ole välittömästi pystynyt edistämään. Tutkimusohjelmaa koordinoivan ympäristöministeriön koetaan helposti astuvan muiden hallinnonalojen reviirille.

Ohjelman loppuarvioinnin perusteella voidaan todeta, että ohjelma on mahdollistanut Suomessa monien ympäristöpolitiikan ja -tutkimuksen osa-alueiden viemisen uudelle tasolle. Tietopohjan kasvattamisessa on onnistuttu hyvin. Ohjelmassa on toteutettu myös tieteellisesti korkeatasoisia ja samalla yhteiskunnallisesti relevantteja hankkeita.

Yksi merkittävimmistä ohjelman tuotoksista on ENVIMAT-malli. Mallilla voidaan arvioida materiaalivirtojen, ympäristövaikutusten ja taloudellisten vaikutusten välisiä suhteita. Malli edustaa ns. ympäristölaajennettua panos-tuotostyökalua, jossa perustana ovat taloudelliset panos-tuotostaulukot yhdistettynä elinkaariin ympäristövaikutuksiin. ENVIMAT-malli mahdollistaa tuotanto- ja kulutuslähtöisen ympäristövaikutusten analysoinnin siten, että työllisyys- ja arvonlisäysvaikutukset ovat samanaikaisesti mukana. Kotimaisten ympäristövaikutusten lisäksi voidaan arvioida myös tuonnin aiheuttamat vaikutukset ulkomailla kattavasti.

³² *Klusteriohjelma on toiminut yhteistyössä monien muiden kansallisten tutkimusohjelmien kanssa. Keskeisiä muita ohjelmia ovat olleet maa- ja metsätalousministeriön ISTO- ja MOSSE-ohjelmat, Suomen Akatemian Kestävä tuotanto ja tuotteet -ohjelma sekä Maa- ja metsätalouden vesihoidon yhteistutkimusohjelma 2006–2009. Suomen Akatemialla on 2000-luvulla ollut useita tutkimusohjelmia, jotka ovat liittyneet osin myös kestävän kehityksen teemoihin.*

³³ *Hukkinen ym. (2001), Honkasalo (2003), Lemola ym. (2009).*

ENVIMAT-mallin avulla voidaan laatia myös nopeasti karkeita elinkaaripohjaisia ympäristövaikutusarvioita erilaisille tuotteille tai tuoteryhmille. Erityisenä sovellusalueena lähitulevaisuudessa ovat hiilijalanjälkilaskelmat. Mallia voidaan käyttää eri toimintojen seurausvaikutusten kartoittamiseen sekä tuoteketjujen että kansantalouden tasoilla. Jatkossa mallia suunnitellaan käytettäväksi ajallisen kehityksen tarkasteluun, kestävän kehityksen seurantaan, ilmastonmuutoksen hillintätoimenpiteiden suunnitteluun sekä eri muutostekijöiden tunnistamiseen ja vaikutusarviointiin.

Ympäristöklusteriohjelman loppuarvion yleisarvio kahdesta viimeisestä ohjelmakaudesta, kuten myös koko ohjelmasta, on pääosin myönteinen. Ympäristöklusteriohjelman loppuarvioinnin perusteella voidaan kuitenkin todeta myös kehittämistä kaipaavia asioita. Esimerkiksi yhteydet yritysmaailmaan jäivät ohjelmassa vähäisiksi. Jos yritykset olisi saatu paremmin mukaan, tulokset olisivat saattaneet olla käytännönläheisempiä.

Klusteriohjelmasta rahoitetut hankkeet tai myönnetyt summat ovat olleet keskimäärin melko pieniä. Toteutetut hankkeet ovat keskittyneet sektoritutkimukseen. Tällöin yksittäisten rahoituspäätösten pienuus ja keskittyminen sektoritutkimukseen on voinut jättää hyviäkin hakijoita ulkopuolelle. Monista ”pienistä” asioista ei myöskään synny erityisen hyvää suurta tutkimuskokonaisuutta.

Arvion mukaan yhteiskuntatieteet ovat jääneet tutkimusohjelmassa liian vähälle huomiolle. Ohjelmassa olisi voitu myös painottaa vielä enemmän esimerkiksi kulutuksen ympäristönäkökohtiin ja ihmisten käyttäytymiseen liittyviä asioita. Ohjelmallinen innovatiivisuus olisi voinut loppuarvioinnin mukaan olla suurempi.

Merkittävä ongelma tutkimusohjelman tuottaman tiedon hyödyntämisessä oli se, että ohjelma ei ole tavoittanut ympäristöministeriön ylintä johtoa ja tulosten siirtyminen muiden tutkimuksesta hyötyvien hallinnonalojen käyttöön on ollut epävarmaa. Loppuarvioinnin mukaan tiedottamista ja vuorovaikutusta tulosten käyttäjien kanssa olisi voinut olla enemmän.

Kestävää kehitystä tukevalle tutkimukselle on tarvetta myös tulevaisuudessa. Olisi kuitenkin pohdittava, tulisiko tarvittava tutkimus toteuttaa jollakin uudella tavalla. Tärkeä rahoituslähde suomalaiselle ympäristön tutkimukselle on vuonna 1992 perustettu ja vuoden 2013 loppuun jatkuva EU:n Life(+)-ohjelma. Life-ohjelman tavoitteena on edistää yhteisön ympäristöpolitiikan ja -lainsäädännön täytäntöönpanoa ja kehittämistä, mutta käytännössä se on paljolti myös kansallinen rahoitusväline, jonka kautta kanavoituu alan suomalaiseen tutkimukseen rahaa noin 9 miljoonaa euroa vuodessa. Suomalaisten tutkijoiden kiinnostus Life-ohjelmaa kohtaan on jäänyt vähäiseksi. Life-ohjelma ei kykene korvaamaan ympäristöklusterin kaltaista kansallista hanketta, mutta olisi tärkeää, että suomalaiset tutkijat

hyödyntävät nykyistä aktiivisemmin Life-ohjelman tarjoamat mahdollisuudet.

Varteenotettava vaihtoehto ympäristöklusterin edustaman tutkimuksen järjestämiseksi tulevaisuudessa on se, että alan tutkimustarpeet hoidetaan osana sektoritutkimusta ja sen kehittämistä. Sektoritutkimuksen kehittämisessä keskeisenä tavoitteena on edistää ja vahvistaa ministeriöiden ja hallinnonalojen välistä sektoritutkimusta koskevaa yhteistyötä sekä valmistella ja tehdä esityksiä ministeriöiden yhteisistä sektoritutkimuksen tutkimusohjelmakokonaisuuksista ja koordinoita niiden toteuttamista ja kilpailuttamista. Sektoritutkimuksen tutkimusagendojen joukossa on kestävä kehitys. Tämän agendan kehittäminen voisi ainakin osittain täyttää sen aukon, joka klusteriohjelman päättämisestä jää. Ongelmana kuitenkin on se, että ainakin toistaiseksi tutkimusagendoille tarkoitetut määrärahat ovat vähäiset, ja vie vielä oman aikansa ennen kuin sektoritutkimus toimii hyvin.

2.8 Kestävän kehityksen sektoristrategiat

2.8.1 Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma (KULTU)

Ympäristöministeriö sekä kauppaja- ja teollisuusministeriö (nykyään elinkeino- ja työministeriö) asettivat marraskuussa 2003 toimikunnan valmistelevaan ehdotusta kansalliseksi kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta ohjelmaksi. Toimikunnan ehdotuksen valmistelussa lähtökohdaksi olivat YK:n kestävästä kehityksestä huippukokouksessa (WSSD³⁴) Johannesburgissa 2002 hyväksytty ns. Johannesburgin toimintaohjelma sekä pääministeri Matti Vanhasen hallitusohjelman tavoite laatia kansallinen, hallinnonaloja ylittävä ohjelma ekologisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävästä tuotannosta ja kulutustavoista. Toimikunta esitti vuonna 2005 *kansallisen kestävästä kulutuksesta ja tuotannosta ohjelman*.³⁵

Ohjelman tavoitteita asetettiin tuotannon materiaalin ja energian säästölle, vähemmälle tavaran kulutukselle ja paremmalle elämän laadulle, viihtyisälle ja toimivalle yhdyskuntarakenteelle, rakentamisen laadulle, liikumiselle, ravinnon tuotannolle, työn ja vapaa-ajan suhteelle, julkiselle

³⁴ WSSD: *World Summit on Sustainable Development*.

³⁵ *Ympäristöministeriö (2005)*.

sektorille esikuvana, teknologialle ja innovaatioille, koulutukselle, viestinnälle ja kansalaisyhteiskunnalle sekä Suomen kansainväliselle roolille.

Toimikunta teki yhteensä 79 kappaletta toimenpide-ehdotuksia. Lisäksi toimikunta ehdotti, että ohjelman toteutumisesta laaditaan seurantaraportti, jonka pohjalta ohjelmaa päivitetään viiden vuoden päästä. Esitettiin myös, että jatkossa ohjelman kokonaisuuden seuranta tekee kestävän kehityksen toimikunta. Ohjelman vaikutuksia ehdotettiin seurattavaksi myös osana valtion talousarvioesityksen yhteydessä julkaistavaa *Luonnonvarat ja ympäristö* -katsausta, joka esittelee kestävän kehityksen mukaisten tavoitteiden toteutumista Suomessa.³⁶ Samalla ehdotettiin myös katsauksessa esitettyjen indikaattoreiden laajentamista.

KULTU-ohjelmasta tehtiin väliarviointi vuonna 2007.³⁷ Arvioinnin mukaan toimenpide-ehdotuksia on toteutettu vaihtelevasti eri hallinnonaloilla. Aktiivisia tahoja ovat olleet ministeriöistä ympäristöministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä kauppa- ja teollisuusministeriö. Nämä ovat kehittäneet julkisten hankintojen viherryttämistä, liikenteen ympäristövaikutusten hinnoittelua, ekotehokkuuden edistämiseen liittyviä tutkimushankkeita ja ympäristöteknologian ennakointia.

Taloudellisten ohjauskeinojen osalta ohjelman toteuttaminen on ollut melko passiivista. Väliarvioinnin perusteella esimerkiksi pitkän aikavälin veropoliittisten linjausten valmistelemiseksi ei ollut tehty mitään siitäkään huolimatta, että hallituksen iltakoulu linjasi tavoitteeksi laatia pitkän aikavälin suunnitelman talouspoliittisten ohjauskeinojen kehittämiseksi. Yhdyskuntasuunnittelun sekä rakentamisen materiaali- ja ekotehokkuustavoitteiden kehittämisen alueella ei ollut tehty uusia avauksia ohjelman pohjalta. Ministeriöiden ympäristöjärjestelmien käyttöönotto oli tässä vaiheessa, ennen vuotta 2007, myös vähäistä.

Yleinen asenne kestävän kulutuksen ja tuotannon edistämiseen oli kuitenkin arvion mukaan positiivinen. Kestävän kulutuksen ja tuotannon teemaa pidettiin ajankohtaisena ja erittäin tärkeänä. Väliarvioinnin perusteella voidaan sanoa, että KULTU-ohjelman mukaista toimintaa tapahtuu ja, että valtionhallinnossa ollaan tietoisia ohjelmasta.

Väliarvioinnissa todettiin toimenpiteitä tai osa-alueita, jotka tarvitsevat lisää huomiota tulevaisuudessa. Ympäristöteknologialla on suuri rooli KULTU-ohjelmassa. Tästä huolimatta väliarvioinnissa saatiin ympäristöteknologian kehittämisen kentästä hyvin rikkonainen kuva. Toinen kehittämistä edellyttävä osa-alue oli ympäristönäkökohtien eteenpäin vieminen

³⁶ Ks. myös katsauksessa luku 2.20.2 missä käsitellään katsauksen tuottamisen nykytilannetta.

³⁷ *Ympäristöministeriö (2007b)*

organisaatioissa ja niiden toimintatavoissa. Ympäristönäkökulman eriyttäminen pelkästään tiettyjen organisaatioiden, osastojen tai asiantuntijoiden ajamaksi ei ole kestävä ratkaisu todellisen muutoksen aikaansaamiseksi. Varsinkin ympäristöjärjestelmien ottaminen osaksi organisaatioiden arkipäivän toimintaa olisi väliarvioinnin perusteella tärkeää kestävien toimintatapojen edistämiseksi.

Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma on vaikuttanut siihen, että Suomeen on perustettu materiaalitehokkuuskeskus. Motiva Oy:ssä³⁸ käynnistyi toukokuussa 2007 materiaalitehokkuushanke, jota rahoittivat työ- ja elinkeinoministeriö sekä ympäristöministeriö. Hankkeessa valmistettiin yrityksille ja julkisille organisaatioille palveluita tarjoavan materiaalitehokkuuskeskuksen perustamista osaksi Motiva Oy:n liiketoimintaa. Palvelukeskus aloitti toimintansa maaliskuussa 2008.

2.8.2 Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategiat

Kestävän kehityksen toimikunnan alaisuudessa toimii koulutusjaosto. Tämä on kartoittanut eri toimijoiden roolia kestävästä kehityksestä kasvatuksessa ja koulutuksessa. Jaosto käynnisti sen jälkeen alan strategiatyön. Valmistunut *Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategia vuosille 2006–2014*³⁹ on eri toimijoiden yhteinen suunnitelma vahvistaa kestävästä kehityksestä painoarvoa kasvatuksessa ja koulutuksessa sekä suunnata lisätukea kasvattajille, opettajille ja kouluttajille.

Strategiaan on kirjattu 14 toimenpide-esitystä. Ne koskevat yhteistyö- ja kehittämiskeskusverkoston rakentamista, perus- ja täydennyskoulutukseen vaikuttamista, oppimateriaalien ja oppimisympäristöjen kehittämistä, osallistumismahdollisuuksien monimuotoistamista ja laajentamista, kestävästä kehityksestä toimintaohjelmia sekä seuranta- ja arviointia. Toimintaa tukeva kehittämiskeskusverkosto luodaan vahvistamalla jo olemassa olevien organisaatioiden voimavaroja. Esitysten toteuttamisen käynnistämiseksi on tehty toimeenpanosuunnitelma. Esitettyjen tukitoimien käynnistymistä ja niiden vaikuttavuutta seurataan sekä yhdessä että toimialoittain.

Opetusministeriö asetti maaliskuussa 2002 *Kestävän kehityksen edistäminen koulutuksessa* - työryhmän. Työryhmän ensisijaisena tehtävänä on edistää ja koordinoita Itämeren maiden kestävästä kehityksestä *Baltic 21* -

³⁸ Motiva Oy on valtion täysin omistama energian ja materiaalien käytön asiantuntijayritys. Sen palveluihin ja tuotteisiin kuuluvat muun muassa energiategohkuussopimukset ja energiakatselmukset.

³⁹ Opetushallitus (2006).

ohjelman koulutusosion *Baltic 21E:n* toteuttamista, tehdä opetusministeriölle esitys *Baltic 21E* -ohjelman kansalliseksi toteuttamissuunnitelmaksi ja sen osana Itämeren maiden kanssa tehtävän yhteistyön strategiaksi.⁴⁰ Ohjelmalla pyritään siihen, että kestävän kehityksen näkökohdista muodostuu maiden koulutusjärjestelmien luonteva ja pysyvä osa.

Työryhmän toisessa muistiossa yhdistettiin *Baltic 21E* -ohjelma Suomen osalta sekä YK:n UNECE⁴¹:n kestävästä kehitystä edistävän koulutuksen vuosikymmenen (DESD, Decade of Education for Sustainable Development) Suomen strategia. Työryhmä esitti yhdentoista kohdan toimintalinjauksen. Tältä perustalta laadittiin tavoitteet koulutussektoreittain (yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulut, yliopistot, vapaa sivistystyö sekä tutkimus ja kehitystyö).⁴²

Yleissivistävän koulutuksen yhtenä tavoitteena on, että kaikilla kouluilla ja oppilaitoksilla on vuonna 2014 oma kestävän kehityksen toimintaohjelma ja 15 prosenttia kouluista on saanut ulkoisen tunnuksen tai sertifikaatin kestävän kehityksen toiminnastaan. Ammatillisen koulutuksen osalta tavoitteena on, että 15 prosentilla ammatillisista oppilaitoksista on vuonna 2014 jokin sertifikaatti tai tunnus työn tasosta. Kouluja ja oppilaitoksia varten on kehitetty omat järjestelmät *Vihreä lippu* ja *Oppilaitosten kestävän kehityksen kriteerit ja sertifiointi*. Tänä vuonna tunnuksia on alle 5 prosentissa kouluista.

Ammattikorkeakouluja koskee tavoite, että vuoteen 2012 mennessä tulee kaikissa ammattikorkeakouluissa olla yliopettaja, jonka tehtäviin kuuluu kestävän kehityksen opetuksen, tutkimuksen, kehittämistoiminnan sekä kestävään kehitykseen liittyvän ammattikorkeakoulujen välisen yhteistyön edistäminen koko ammattikorkeakoulun tasolla. Yliopistoissa taas vuoteen 2015 mennessä kestävän kehityksen edellytysten luominen tulisi olla integroitu kaikkien yliopistojen strategioihin.

⁴⁰ Itämeren maiden pääministerit perustivat vuonna 1996 *Baltic 21 -ohjelma* (*An Agenda 21 for the Baltic Sea Region*), jonka puitteissa tuotettiin maailman ensimmäinen alueellinen tavoitteisto kestävän kehityksen edistämiseksi. Ohjelman tarkoituksena on edistää kestävästä kehitystä Itämeren maiden alueella 30:n vuoden ajanjaksossa ottaen huomioon niin ympäristölliset kuin sosiaalis-taloudelliset näkökulmat. Pian kuitenkin huomattiin, ettei *Baltic 21 -ohjelma* ollut sektorirajauksessaan riittävä. Koulutusulottuvuutta korostettiin vuonna 2000 opetusministerien antamalla Hagan julistuksella. Koulutusta koskeva kestävän kehityksen ohjelma "*An Agenda 21 for Education in the Baltic Sea Region - Baltic 21E*" hyväksyttiin Itämeren maiden opetusministerien kokouksessa Tukholmassa tammikuussa 2002.

⁴¹ UNECE: *United Nations Economic Commission for Europe*.

⁴² *Opetusministeriö (2006)*.

Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategioiden täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta ei ole kokonaisuutena arvioitu. Ympäristöministeriön rahoituksella on tehty kysely kestävän kehityksen ohjelmien yleisyydestä. Keski-Suomen ympäristökeskuksen koolle kutsuma maakunnallinen ympäristökasvatuksen yhteistyöryhmä teki keväällä 2008 lääninhallitusten kautta valtakunnallisen ympäristökasvatuskyselyn kunnille sekä peruskouluille ja lukioille. Kyselyyn vastasi noin 17 prosenttia kunnista ja noin 18 prosenttia kouluista. Vastausten mukaan noin neljänneksellä kouluista on joko ympäristöohjelma tai kestävän kehityksen ohjelma.⁴³

Opetusministeriön *Kestävän kehityksen edistäminen koulutuksessa* -strategian tavoitteena on, että kaikilla kouluilla ja oppilaitoksilla on kestävän kehityksen ohjelma vuonna 2014. Kestävän kehityksen toimikunnan koulutusjaoston strategiassa *Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategia ja sen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2006–2014*⁴⁴ aikataulu kestävän kehityksen ohjelmille on tiukempi: vuosi 2010. Viime ja tänä vuonna ovat monet kunnat alkaneet tukea kouluja kestävän kehityksen ohjelmien teossa. Opetusministeriön näkemys on, että ohjelmia on enemmän vuonna 2009 ja 2010 kuin kevään 2008 kyselyn tulos osoittaa. Kuitenkaan strategioiden tavoitteeseen on vielä pitkä matka.

Opetushallitus on parhaillaan tekemässä oppimistulosten arviointia koskien aihekokonaisuuksia yleissivistävässä koulutuksessa. Kestävä kehitys on yksi aihekokonaisuuksista. Tulokset julkistettaneen vuoden 2011 alkupuolella.

2.8.3 Saamelaiden kestävän kehityksen ohjelma

Saamelaiset, Suomen ja Euroopan unionin ainoa alkuperäiskansa, asuttaa vähemmistönä perinteistä aluettaan, missä suomalainen pääväestö on nykyisin määräävässä asemassa. Suomen perustuslaki ja kansainväliset sopimukset antavat valtiosääntöoikeudellisen perustan saamelaiden alkuperäiskansan kulttuurimuodon harjoittamiselle ja tukemiselle saamelaiden kulttuuriperinnettä kunnioittaen. Hallinnossa perustuslain lähtökohtana on se, että saamelaisille annetaan itsehallintoonsa kuuluvissa asioissa saamelaiden kotiseutualueella kunnalliseen itsehallintoon rinnastettava asema.

⁴³ *Hallinnon edustajien haastattelut.*

⁴⁴ *Opetushallitus (2006).*

Saamelaiskäräjät⁴⁵ hyväksyi vuonna 1998 yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa valmistellun *Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelman*. Ohjelma päivitettiin vuonna 2006.⁴⁶ Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelman keskeisin tavoite on saamelaisalueen luonnonvarojen ekstensiivinen käyttö ekologiselta, taloudelliselta, sosiaaliselta ja kulttuuriselta kannalta kestävästi. Tavoitteena on säilyttää saamelaisten luontosuhde eli ekologinen perinnetieto ja kasvattaa lapsista tasapainoisia yhteisönsä jäseniä. Tältä perustalta turvataan edellytykset ylläpitää ja kehittää sekä tuleville sukupolville välittää saamelaisten oma kulttuuri, siihen kuuluvat perinteiset elinkeinot ja perinteinen tietämys sekä saamelaista maailmaa kuvastava saamen kieli.

Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelmassa on esitetty indikaattoreita muun muassa vapaaseen laiduntamiseen perustuvan poronhoidon kestävyydelle ja perinteisen elämäntavan edellyttämien hyödykkeiden ja tapojen säilyttämiselle. Ohjelma sisältää myös toteuttamista edistävien toimenpiteiden ja hankkeiden esittelyn.

Kestävän kehityksen kansallisessa arvioissa⁴⁷ esitettiin sitoutumisen kestävään kehitykseen edellyttävän, että *"saamelaisten asema maahan ja veteen liittyvien oikeuksien osalta tulee järjestää"*. Saamelaisen kulttuurin kestävyys on uhattuna, koska siihen kohdistuu valtaväestön kulttuurista lähteviä vaikutuksia.

Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelman toimeenpanoa ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu kokonaisuutena vielä. Voidaan kuitenkin todeta toteutetun erilaisia hankkeita, jotka ovat kohdentuneet muun muassa saamelaisyhteisön koko elinkaareen, terveyden edistämiseen ja saamelaislasten hyvinvoinnin ja kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelmaan sisältyvän saamelaiskulttuurikeskushankkeen toteuttaminen Inariin on käynnistynyt ja aikataulun mukainen käyttöönotto tapahtuisi vuonna 2012.

⁴⁵ *Saamelaiskäräjät on vuoden 1996 alussa omalla laillaan perustettu saamelaisten itsehallintoelin. Sen tärkein tehtävä on suunnitella ja toteuttaa Suomen perustuslaissa saamelaisille alkuperäiskansana turvattua kulttuuri-itsehallintoa. Saamelaiskäräjät on Suomen saamelaisten korkein poliittinen elin. Se on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka itsehallinnollisen luonteensa vuoksi ei ole valtion viranomainen eikä osa valtionhallintoa. Saamelaiskäräjien 21 jäsentä ja neljä varajäsentä valitaan saamelaisten keskuudessa joka neljäs vuosi toimeenpantavilla vaaleilla. Saamelaiskäräjät toimii oikeusministeriön hallinnonalalla. Toiminta rahoitetaan valtion varoin.*

⁴⁶ *Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelma (2006).*

⁴⁷ *Ympäristöministeriö (2003).*

Saamelaisten kestävä kehityksen ohjelmaan kuuluva tavoite metsähakkuiden suojametsä-alueesta ei ole menestynyt. Saamelaiset ovat esittäneet myös rauhoitettavaksi tärkeimmät porojen talvilaidun- ja vasomisalueet, mutta tätä tavoitetta ei ole saavutettu.

Saamelaisten näkökulmasta kestävä kehityksen toteuttaminen ja saamelaisten oikeus omaan kulttuuriin ei toteudu rakenteellisista syistä. Saamelaisten yksinomaista oikeutta perinteisen elinkeinonsa harjoittamiseen ei ole otettu sektorikohtaiseen lainsäädäntöön kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta koskevaan lainsäädäntöön. Esimerkiksi poronhoitolaissa (848/1990) ei ole turvattu poronhoitoon kuuluvaa oikeutta erityisesti saamelaisille. Poronhoitoa saavat harjoittaa poronhoitoalueella kaikki ETA⁴⁸-valtioiden kansalaiset samoin edellytyksin kuin Suomen kansalaiset. Oikeus poronhoitoon on yleisoikeusperusteinen, mikä tarkoittaa sitä, että sen on aina väistytävä maanomistajan oikeuden tieltä.

Myöskään yhdyskuntasuunnittelussa saamelaisten oikeuksia ei todeta lain tasolla: maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) ei ole säädetty mitään saamelaisten alkuperäiskansan perus- ja ihmisoikeudellisen aseman huomioon ottamisesta. Saamelaisten aseman maankäytön suunnittelussa katsotaan olevan riittävän maankäyttö- ja rakennuslain neuvotteluvuoroa (66 §) koskevan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan, joissa viitataan saamelaiskäräjälain 9 §:n mukaiseen viranomaisten neuvotteluvuoroitteeseen.

2.9 Valtion konsernitason kestävä kehityksen linjauksia

Valtionhallinnon konserniohjauksen tehtävänä on tunnistaa valtiontalouden ja -hallinnon kokonaisuuden edut ja tavoitteet sekä edistää niiden ottamista huomioon eri hallinnonaloilla ja niiden virastoissa, laitoksissa sekä rahastoissa. Konserniohjaus tuottaa valtionhallinnolle yhteisiä palveluja ja pelisääntöjä sekä valvoo näiden noudattamista.

2.9.1 Valtion kiinteistöt ja toimitilat

*Valtion toimitilastrategia*⁴⁹ sisältää toimintaympäristön muutokset huomioonottavat valtion konsernitason linjaukset toimitiloihin liittyvistä tavoit-

⁴⁸ Euroopan talousalue.

⁴⁹ Valtiovarainministeriö (2005a).

teista ja menettelytavoista. Päämääränä on valtion virastojen ja laitosten työympäristöjen parantaminen siten, että tilat tukevat toimintaa kustannustehokkaasti, ja että valtioyhteisön kokonaisuus ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuus varmistetaan.

Toimitiloihin liittyvään sosiaaliseen vastuuseen osana yhteiskunnallista vastuuta kuuluu, että

- toimitilat ovat osa aktiivista henkilöstöpolitiikkaa ja ovat terveelliset, turvalliset ja viihtyisät
- valtion toimitilaratkaisut tukevat kansalaisten palvelutarpeita ja muodostavat luontevan osan paikkakunnan yhdyskuntarakennetta
- toiminta on avointa/läpinäkyvää ja tiedottamisessa toimitaan ennakkoivasti ja yleisön tiedontarpeita palvelevasti asioissa, joihin kohdistuu merkittävää julkista kiinnostusta.

Ympäristölliseen vastuuseen osana yhteiskuntavastuuta liittyy kiinteistöjen merkittävä vaikutus energian kulutukseen ja ympäristön kuormitukseen. Kiinteistöomaisuuden järkevällä käytöllä pyritään hallitsemaan myös näitä riskejä. Toimitilaratkaisuissa hyödynnetään ensisijaisesti olemassa olevia tiloja.

Taloudellisen yhteiskuntavastuullisuuden kannalta on perusteltua, että valtion toimitilaratkaisuilla pyritään edistämään paikallista markkinatasapainoa. Tällöin vältettäviä ovat tilanteet, joissa valtion tarpeisiin rakennetaan lisätiloja paikkakunnalle, jossa ennestään on pitkäaikaisesti tyhjiä toimitiloja.

Valtion käyttökiinteistöistä vastaa valtion omistamana, ohjaamana ja valvomana liikelaitoksena Senaatti-kiinteistöt, joka tuottaa ja kehittää tilapalveluja sekä niihin läheisesti liittyviä muita palveluja ensi sijassa valtion virastoille ja laitoksille. Senaatti-kiinteistöt huolehtii myös hallinnassaan olevasta valtion kiinteistövarallisuudesta.

Rakennusten energiatehokkuuden kannalta Senaatti-kiinteistöjen toiminta on avainasemassa. Senaatti-kiinteistöissä ympäristöasioita hallitaan ISO 14001:2004 -standardin mukaisesti laaditun ja sertifioitun ympäristöjärjestelmän avulla. Ympäristöjärjestelmän keskeiset tavoitteet ovat nykyisen kiinteistökannan energiankulutuksen vähentäminen, uudisrakennus- ja peruskorjaushankkeiden ympäristöominaisuuksien parantaminen ja jätehuoltojärjestelyjen kehittäminen. Uusien ja peruskorjaushankkeiden toteuttamisessa Senaatti-kiinteistöt käyttää kehittämäänsä ekologisen rakentamisen menetelmää.

Senaatti-kiinteistöt on raportoinut ympäristöasioistaan muun muassa vuosikertomuksissaan. Vuonna 2002 julkaistiin ensimmäinen yhteiskuntavastuuraportti. Vuodesta 2004 lähtien Senaatti-kiinteistöt on julkaissut yhdistetyn toimintakertomuksen ja yhteiskuntavastuuraportin. Raportit on

laadittu GRI:n (Global Reporting Initiative) suositusten mukaisesti ja niissä käsitellään Senaatti-kiinteistöjen toiminnan ympäristö- sekä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia.

2.9.2 Valtion hankinnat

Julkisten hankintojen arvo on Suomessa 27 miljardia euroa vuodessa eli noin 15 prosenttia bruttokansantuotteesta. Ympäristöministeriö asetti helmikuussa 2007 työryhmän valmistelemaan ehdotusta *Julkisten hankintojen toimintaohjelmaksi*. Työryhmän tehtäväksi annettiin valmistella valtioneuvostolle ehdotus, jossa arvioidaan hankintojen nykytilanne, määritellään volyymiltaan ja ympäristövaikutuksiltaan merkittävimmät tuoter ryhmät, asetetaan hankintaan liittyviä tavoitteita sekä määritellään keinot miten tavoitteisiin päästään. Lisäksi työryhmän tuli tehdä ehdotus siitä, miten ja millä indikaattoreilla kestävien julkisten hankintojen toteutumista seurataan.

Työryhmä luovutti esityksen *Ehdotus kestävien hankintojen toimintaohjelmaksi* helmikuussa 2008.⁵⁰ Tähän perustuen valtioneuvosto teki huhtikuussa 2009 *periaatepäätöksen kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa*.⁵¹

Periaatepäätöksessä valtioneuvosto edellyttää, että julkisissa hankinnoissa tavoitteena on kokonaisratkaisu, joka ekologisesti ja taloudellisesti parhaalla tavalla vastaa kysyntään. Tavoitteena on vähentää materiaalista kuluttamista sekä haitallisia ympäristövaikutuksia tuotteen tai palvelun koko elinkaaren aikana. Omissa hankinnoissaan valtion keskushallinnon tulee vuonna 2010 ottaa vähintään 70 prosentissa ympäristönäkökulma huomioon ja vuonna 2015 kaikissa hankinnoissaan. Lisäksi periaatepäätöksessä edellytetään seuraavaa:

1. Valtion keskushallinnossa siirrytään uusiutuvilla energialähteillä tuotettuun sähköön siten, että valtiohallinnon ostamasta sähköstä vuonna 2010 on vähintään 30 prosenttia ja vuonna 2015 vähintään 60 prosenttia uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä, jonka alkuperästä esitetään kolmannen osapuolen todistus.
2. Valtionhallinnon uudisrakentamisessa tai julkiseen käyttöön vuokratavissa uusissa kiinteistöissä tavoitteena on vuonna 2010 energiatehokkuusluokka A, olemassa olevien rakennusten peruskorjauksessa vähintään energiatehokkuusluokka C ja vuoden 2015 jälkeen raken-

⁵⁰ Ympäristöministeriö (2008).

⁵¹ Valtioneuvosto (2009).

nettavissa, korjattavissa ja vuokrattavissa rakennuksissa tavoitteena on passiivitalo.

3. Kuljetuksia ja autolla liikkumistarvetta vähennetään 10 prosenttia vuoteen 2015 mennessä muun muassa logistiikkaratkaisulla, työsuhdematkalipuilla sekä hyödyntämällä etä- ja videoneuvottelutekniikkaa.
4. Vuonna 2010 kaikista uusista hankittavista tai vuokrattavista tavanomaiseen käyttöön tulevista henkilöautoista vähintään 50 prosentilla hiilidioksidipäästöt ovat alle 120g/ km ja vähintään 25 prosentilla hiilidioksidipäästöt ovat alle 110 g/km.
5. Ruokapalvelujen elintarvikehankintojen kestävyyttä lisätään: luonnonmukaisesti tuotettua, kasvisruokaa tai sesonginmukaista ruokaa on tarjolla valtionhallinnon keittiöissä ja ruokapalveluissa vähintään keran viikossa vuoteen 2010 mennessä ja vähintään kaksi kertaa viikossa vuoteen 2015 mennessä.
6. Energiaa käyttävien laitteiden hankinnassa ja vuokrauksessa käytetään teknisinä eritelminä tai kokonaistaloudellisuuden vertailuperusteina energia- ja ympäristömerkkien vaatimustasoa vastaavia kriteereitä.
7. Siirrytään energiatehokkaaseen valaistukseen muun muassa ottamalla käyttöön uusinta valaistustekniikkaa.
8. Palveluiden hankinnassa vähennetään elinkaaren aikaisia ympäristövaikutuksia muun muassa ottamalla huomioon pohjoismaisen tai EU:n ympäristömerkin palveluille kehittämät kriteerit.

Periaatepäätöksessä todetaan kestävien hankintojen edistämiseksi, että organisaation johto sitoutuu kestävämpiin hankintoihin, organisaatioon luodaan systemaattinen hankintapolitiikka ja organisaatiossa otetaan käyttöön ympäristöohjelma. Valtionhallinnossa tullaan ottamaan käyttöön energia- ja materiaalihokkuutta edistävät ympäristöjärjestelmät tai ohjelmat vuoteen 2010 mennessä.

Periaatepäätöksen tavoitteiden toteutumista seurataan kahden vuoden välein. Ensimmäinen arvio tehdään vuonna 2010 osana *kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelman*⁵² arviointia ja päivitystä.

Valtion hankintojen osalta tärkeässä roolissa on valtion omistuksessa ja hallinnassa oleva Hansel Oy. Se toimii valtion yhteishankintayksikkönä ja vastaa koko valtionhallinnon kattavien hankintojen kilpailuttamisesta. Hanselin puitesopimuksia hyödyntävän hankintayksikön ei tarvitse itse julkisesti kilpailuttaa hankintojaan, sillä hankintalain vaatima kilpailuttamissopimus on täyttynyt.

⁵² Ks. luku 2.8.1

Hansel Oy:n tavoitteena on tuottaa valtiolle säästöjä kilpailuttamalla ja hallinnoimalla palveluja sekä tuotteita koskevia puitejärjestelyitä. Vuoden 2007 aikana ympäristökysymysten huomioiminen vakiinnutettiin osaksi yhtiön normaalia puitekilpailutusprosessia. Esimerkiksi toimistopapereiden osalta tuotevalikoimassa on vain ympäristömerkin kriteerit täyttäviä toimistopapereita. Hansel Oy on liittynyt Maailman luonnonsäätiön (WWF)⁵³ hallinnoimaan *Green Office* -järjestelmään ja yhtiölle on myönnetty *Green Office* -diplomi.

Tarkastusviraston marraskuussa 2009 tekemän kyselyn mukaan hieman yli puolet valtion virastoista ja laitoksista ilmoitti, että organisaatiossa on ohjeistus hankintojen ympäristönäkökohtien huomioon ottamiseksi. Jotakin ympäristömerkkiä ilmoitti suosivansa 16 prosenttia vastanneista. Vuoden 2010 tavoitetta, jolloin 70 prosentissa hankinnoissa tulee ottaa ympäristönäkökohdat huomioon, ei ole siten vielä saavutettu.

2.9.3 Valtion matkustusstrategia

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisi virkamatkustamista koskevan tarkastuskertomuksen⁵⁴ helmikuussa 2007. Kannanotoissaan tarkastusvirasto nosti tärkeimpänä havaintonaan esille virkamatkustuksen ohjauksen puutteet tilivirasto- ja valtiokonsernitasolla. Virasto piti välttämättömänä, että konsernitasolla kehitetään myös virkamatkustamisen strategista ohjausta.

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2007 valtion virkamatkustuksen ohjauksen kehittämistyöryhmän, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus valtion matkustusstrategiaksi. Strategiassa tuli esittää valtionhallinnon virkamatkustuksen ohjauksen vastuutahot ja roolit, linjauksia taloudelliselle ja tarkoituksenmukaiselle virkamatkustamiselle valtionhallinnossa, virkamatkustuksen ohjausmalli valtiokonsernille; malleja hyviksi käytännöiksi, joilla voidaan tukea virastojen ja laitosten virkamatkustuksen ohjausta ja matkanhallintaa; sekä linjauksia virkamatkustamista ja siihen liittyvää matkanhallintaa tukevien konsernipalvelujen (muun muassa hankinta- ja tilauskanavat, sähköiset työvälineet, matkanhallinnan tuki) ja yhteisten työkalujen käytölle, sisällölle ja prosessin hallinnalle. Työryhmän tuli tehdä myös ehdotuksensa matkustusstrategian toimeenpanosta ja tarvittaessa virkamatkustuksen muusta kehittämisestä. Työryhmän tavoitteena oli myös kehittää valtionhallinnon matkustuksen konsernitason ohjausmalli,

⁵³ *World Wide Fund for Nature.*

⁵⁴ *VTV (2007d).*

jolla yhtenäistetään virkamatkustukseen liittyviä toimintatapoja ja tuetaan taloudellista matkustamista edistävien prosessien käyttöönottoa.

Työryhmä ehdotti *valtion matkustusstrategiassa*⁵⁵ vuonna 2008 muun muassa, että matkustuspalvelujen kilpailutuksessa ja hankinnassa asetetaan kriteerit turvallisuudelle ja ympäristövastuullisuudelle. Työryhmä korosti, että ympäristökuormitusta voidaan vähentää matkustusmäärää vähentämällä, matkustustarvetta vähentävillä ja poistavilla teknisillä ratkaisuilla (videoneuvottelut, muut etäkokoustekniikat) sekä matkustustavan valinnalla (lentomatkustamisen vähentäminen, yhteiskuljetus, julkisten kulkuneuvojen käyttö).

Strategian tavoitteena on vähentää valtion matkustusmääriä ja sen myötä matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia 4 prosentilla vuoden 2007 tasosta vuoteen 2011 mennessä. Valtion virastojen ja laitosten tulee ottaa matkustusstrategia käyttöönsä vuoteen 2009 mennessä, nimittää matkahallinnolle operatiivinen vastuuhenkilö ja laatia matkustusohje, jonka sisältömallin strategian laatinut työryhmä esitti. Strategian vaikuttavuutta ei vielä ole arvioitu. Ainakaan valtion vuoden 2010 matkustussäännössä eivät ympäristönäkökohdat ole esillä.⁵⁶

2.9.4 CAF ja kestävä kehitys

Yhteinen arviointimalli (CAF, Common Assessment Framework) on julkisen sektorin organisaatioille tarkoitettu laadunarviointityökalu. CAF tarjoaa organisaatiolle kokonaisvaltaisen viitekehyksen, jonka avulla se voi seurata oman toimintansa kehittymistä. CAF-malli on kehitetty Euroopan unionin jäsenmaiden välisessä, hallintoministerien johtamassa, verkostossa (EUPAN, European Public Administration Network), jonka tavoitteena on edistää jäsenmaiden välistä tiedon vaihtoa sekä yhteistyötä hallinnon ja julkisten palvelujen kehittämisessä.

Yhdeksän arviointialuetta sisältävä malli kattaa kaikki organisaation toiminnan arvioinnin kannalta keskeisimmät osa-alueet. Ensimmäiset viisi arviointialuetta tarkastelevat niitä organisaation toimintatapoja, joilla pyritään saavuttamaan asetetut tavoitteet ja tavoitellut tulokset. Muilla neljällä alueella arvioidaan näistä toimintatavoista seuraavia tuloksia eri näkökulmista. Keskeisten suorituskykytulosten lisäksi tulospuolella tarkastellaan erikseen henkilöstötuloksia, asiakas- ja kansalaistuloksia ja yhteiskunnallisia tuloksia. Yhdeksän arviointialuetta on jaettu 28 alakohtaan, jotka si-

⁵⁵ *Valtiovarainministeriö (2008).*

⁵⁶ *Valtion matkustussääntö (2010).*

sältävät esimerkkejä siitä, millaisia toimintatapoja ja tuloksia kullakin arviointialueella voidaan tarkastella.

CAF-itsearviointimalliin on tehty liitteitä, joita voi käyttää joko varsinaisen CAF-mallin lisänä tai erillisenä pikaisempaan arviointivälineenä kyseisestä aihealueesta. Liitteet sisältävät lisäkysymyksiä kultakin CAF:in yhdeksältä arviointialueelta. Liitteitä on tehty sähköisestä hallinnosta, henkilöstöpolitiikasta, tuloksellisuudesta/vaikuttavuudesta ja omakielisestä asioinnista.

Suomessa osana hallitusohjelman kestävä kehityksen linjauksen toimeenpanoa sovittiin, että CAF-itsearviointimallille laaditaan uusi liite kestävästä kehityksestä. Liitteen avulla voidaan arvioida, kehittää ja jalkauttaa kestävä kehitys mukaista toimintaa kaikilla organisaation toiminnan osa-alueilla. Kestävä kehitys -liitteessä on yhteensä 53 esimerkkikysymystä. Näiden avulla organisaatio voi arvioida, miten se läpi toimintansa edistää kestävä kehityksen tavoitteita. Vastaavanlaista liitettä (arviointitapaa) ei ole käytössä muissa EU-maissa.

Tällä hetkellä ei ole selvitetty, kuinka paljon kestävä kehityksen liitettä valtionhallinnossa käytetään. Valtiovarainministeriö teki kesällä 2009 kyselyn valtion virastoille ja laitoksille siitä, miten ne käyttävät itse CAF-mallia. Vastajista 28 prosenttia ilmoitti sitä käyttävänsä. Avovastauksissa oli joitakin mainintoja myös kestävä kehityksen liitteestä.

2.10 Kestävä kehitys valtiontalouden suunnittelussa ja hallinnonalojen raportoinnissa

Kestävä kehityksen toteuttaminen on pitkän aikavälin toimintaa ja vaatii toteutuakseen resursseja. Valtiotasolla resurssien jaosta määrätään kehysmenettelyssä ja valtion talousarviossa. Kestävä kehityksen seurannan kannalta on tärkeää, miten hallinnonalat raportoivat kestävä kehityksen toimenpiteistään.

2.10.1 Kehysmenettely

Määrärahakehukset on keskeisin valtiontalouden keskipitkän aikavälin suunnitteluväline. Vaalikauden kehukset muodostavat hallituskauden menoraamit ja linjaavat samalla tulevien talousarvioesitysten määrärahojen kokonaismäärää. Nelivuotiset vaalikauden kehukset asettavat menokaton ja menosäännöt hallituskauden aikaisille valtion budjeteille. Hallituskau-

den edetessä hallinnonaloittaista määrärahajakoa päivitetään menokaton puitteissa. Vuosittain hallinnonalojen kehusehdotuksien perusteella muodostuu valtiontalouden kehyspäätös, joka on suunnitelma kehukseen kuuluvista menoista neljälle seuraavalle vuodelle, ja tämä toimii samalla hallinnonalojen seuraavan vuoden talousarvioehdotuksen valmisteluohjeena.

Määrärahaehykset suuntaavat valtiontalouden kokonaisenmenot ja määrärahojen hallinnonaloittaista jakoa aina seuraaville neljälle vuodelle. Määrärahaehykset kattavat noin 75 prosenttia valtion talousarvion sisällystä. Kestävän kehityksen toteuttamisen kannalta olennaista on tietää, kuinka kestävän kehityksen näkökulma otetaan huomioon määrärahaehyksen laadinnassa, ja arvioidaanko kehyspäätöksen vaikutusta kestävän kehityksen edistämiseen.

Valtioneuvoston päättämät ehdykset annetaan vuosittain eduskunnalle selontekona.⁵⁷ Kehysmenettelyn lähtökohtana on taloudellinen kestävyys. Laajemmin kestävä kehitys ei käsitellä määrärahaehyksiä kirjjoissa päätöksiä perustelevana aiheena. Kehysasiakirjoissa käsitellään kuitenkin joitakin kestävä kehitystä sivuavia teemoja, esimerkiksi ilmastoasioita. Määrärahaehyksen valmistelussa ei yksiselitteisesti arvioida kehyspäätöksen vaikutusta kestävä kehitykseen.

2.10.2 Valtion talousarvio

Eduskunnan perustehtäviin kuuluvat lainsäädäntövallan- ja budjettivallankäyttö. Budjettivalta perustuu eduskunnan valtaan käsitellä ja päättää valtion talousarviosta. Talousarvio on eduskunnan päätös valtion seuraavan vuoden menoista ja tuloista. Se ei sisällä kaikkia valtion taloudelliseen asemaan vaikuttavia tekijöitä. Näitä niin kutsuttuja valtion talousarvion ulkopuolisia eriä aiheutuu esimerkiksi verotuista ja joistakin valtion rahastoista.

Valtion talousarvioesitys sisältää karkeasti ottaen kolme osaa: yleisperustelut, taulukko-osan ja yksityiskohtaiset perustelut sekä liitteet. Taulukko-osassa ja yksityiskohtaiset perustelut osassa esitetään valtion tulevan vuoden määrärahat ja tuloarviot. Talousarvioesityksessä määrärahat ovat luokiteltu hallinnonaloittain päluokkiin, edelleen lukuihin ja vielä yksityiskohtaisempiin momentteihin. Määrärahojen koon ja määrärahalajien lisäksi talousarvioesityksessä todetaan määrärahojen käyttötarkoitukset ja muut talousarvion perustelut. Valtion talousarvioesityksen liitteet sisältävät erityyppisiä valtion määrärahakäyttötietoja tukevia teemoja. Nii-

⁵⁷ *Esim. VNS 3/2009 vp.*

hin on lukeutunut muun muassa kuvaus talousarvioesityksen vaikutuksista aluetalouteen. Liitetietojen sisällöllisiä vaatimuksia ei ole ohjeistettu.

Valtion talousarvioesitys kiteyttää julkisen sektorin keskeisimpiä toimintalinjauksia, ja on tämän vuoksi avainasemassa myös valtion kestävä kehityksen vaikuttavuustavoitteiden saavuttamisen kannalta. Kestävä kehityksen tavoitteiden mahdollinen kirjaaminen talousarvioesityksen perusteluihin sekä miten tavoitteiden saavuttamista edistetään talousarvion yhteydessä päätöksillä ja valtion omalla ja valtion rahoittamalla toiminnalla konkretisoi valtion todellisen panostuksen kestävä kehityksen edistämiseen.

Valtion talousarvioesityksessä on useita pääluokkia,⁵⁸ joiden vaikuttavuustavoitteissa kestävä kehitys mainitaan. On kuitenkin vaikea arvioida yksittäisten, eri hallinnonalojen kestävä kehitystä edistävien, toimien vaikutuksia kokonaisuutena. Kestävä kehityksen kriittiset tekijät piilevät tavallisesti juuri monivaikutteisissa toiminnoissa, joita yksittäiset kestävä kehitystä tukevat toimet eivät tuo esiin.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 1995 oli mukana *Luonnonvarat ja ympäristö* -liite, jossa oli kuvattu koosteena valtion määrärahaesityksiin liittyvät kestävä kehitystä edistävät toimet ja niiden vaikuttavuustavoitteet.⁵⁹ Liitteen sisältämällä tiedoilla oli mahdollista läpinäkyvästi seurata valtion kestävä kehityksen toteuttamisen linjauksia läpi eri sektoreiden ja peilata samalla niitä Riassa hyväksytyjen periaatteiden noudattamiseen tai noudattamatta jättämiseen. Kestävä kehityksen kannalta kokonaisuus oli koottu teemoittain ja toisaalta sektorinäkökulmasta. Näitä olivat kansantalous ja ympäristö, teollisuus, metsät, energiatalous, liikenne, maatalous ja kestävien rakenteiden tunnistaminen.

Vuoden 1995 valtion talousarvioesityksen *Luonnonvarat ja ympäristö* -liite jäi ainutkertaiseksi; sitä ei enää tuon vuoden jälkeen liitetty osaksi valtion talousarvioesitystä. Liite julkaistiin kyllä talousarvioesityksen yhteydessä, mutta talousarviosta erillisenä julkaisuna.

Tilastokeskus julkaisi *Luonnonvarat ja ympäristö* -julkaisua aina vuoteen 2007 asti. Tilastokeskus luopui julkaisemisesta, koska ei enää katsonut julkaisun kuuluvan päätoimenkuvaansa kiristyneissä resurssipuitteissa.⁶⁰

⁵⁸ Esimerkiksi pääluokat 30 (maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala), 31 (liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala) ja 35 (ympäristöministeriön hallinnonala).

⁵⁹ HE 152/1994 vp.

⁶⁰ Tilastokeskuksen edustajien haastattelut.

Luonnonvarat ja ympäristö -julkaisun lakkauttamisen myötä suuren yleisön - ja varsinkin eduskunnan - saaman kestävästä kehitystä koskevan tiedonsaannin voidaan katsoa heikentyneen. Talousarvioesityksen yhteydessä ei nykyisin julkaista mitään koostettua tietoa julkisen vallan toimien kestävästä kehityksestä. Valtion talousarvioesityksen sisältämä tieto kestävästä kehityksestä on hajanaista eikä mahdollista kokonaiskuuvan hahmottamista.

Yksittäisiä kestävästä kehitystä edistäviä aiheita ja jopa poikkihallinnollisia teemojakin voidaan talousarvioesityksestä kuitenkin osoittaa. Erityisesti ilmastonmuutoksen ehkäisemisen toimet vaikuttaisivat ottaneen kestävästä kehityksen roolin laajana poikkihallinnollisena "toimenpidesateenvarjona". Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonala on keskeinen energia- ja ilmastostrategian toimeenpanon kannalta mutta ympäristöministeriön, maa- ja metsätalousministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalat ovat myös oleellisia toimijoina tässä laajassa ympäristöpoliittisessa toimenpidekokonaisuudessa.

Valtion talousarviolain 12 §:ä toiminta- ja taloussuunnittelusta muutettiin siten, että suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot. Tämä antaa mahdollisuuden sisällyttää kestävästä kehityksestä teemoja toiminta- ja taloussuunnitteluun.

2.10.3 Toimintakertomukset

Valtion virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuutta kuvataan toimintakertomuksissa. Toimintakertomus on merkittävä ulkoinen raportointitapa. Toimintakertomuksen sisällöstä säädetään valtion talousarviosta annetussa laissa (432/1988) ja asetuksessa (1243/1992). Valtiokonttori julkaisee talousarviolain ja -asetuksen asettamia vaatimuksia tulkitsevan toimintakertomusohjeen valtion tilivirastoille, muille tulosohjatuille valtion virastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille.⁶¹ Ohjeissa esitetään valtion organisaatioiden toimintakertomuksen rakenne ja käsiteltävät asiat.

Valtion tilivirastot⁶² julkaisevat toimintakertomuksensa tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin toimintakertomus muodostaa tilinpäätöksen ensimmäisen osan. Toimintakertomuksen rakenne on esitetty kuviossa 2.⁶³

⁶¹ Esim. Valtiokonttori (2008).

⁶² Valtion talousarviolakia muutettiin 11.12.2009 siten, että tilivirasto-käsite poistui. Valtio on talousarviotaloudestaan kirjanpitovelvollinen, joka jakautuu kirjanpitoyksiköihin. Kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja

1. Toimintakertomus
 - 1.1 Johdon katsaus
 - 1.2 Vaikuttavuus
 - 1.2.1 Toiminnan vaikuttavuus
 - 1.2.2 Siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuus
 - 1.3 Toiminnallinen tehokkuus
 - 1.3.1 Toiminnan tuottavuus
 - 1.3.2 Toiminnan taloudellisuus
 - 1.3.3 Maksullisen toiminnan tulos ja kannattavuus
 - 1.3.4 Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus
 - 1.4 Tuotokset ja laadunhallinta
 - 1.4.1 Suoritteiden määrät ja aikaansaadut julkishyödykkeet
 - 1.4.2 Palvelukyky sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatu
 - 1.5 Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen
 - 1.6 Tilinpäätösanalyysi
 - 1.6.1 Rahoituksen rakenne
 - 1.6.2 Talousarvion toteutuminen
 - 1.6.3 Tuotto- ja kululaskelma
 - 1.6.4 Tase
 - 1.7 Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma
 - 1.8 Arviointien tulokset
 - 1.9 Yhteenvedo havaituista väärinkäytöksistä

KUVIO 2. Toimintakertomuksen rakenne valtion tilivirastoille. Lähde: Valtiokonttori (2008).

Virasto tai laitos, joka ei ole tilivirasto ja jolla on ministeriön vahvistamat tulostavoitteet⁶⁴, laatii toimintakertomuksensa hieman eri rakenteella kuin tilivirasto (ks. kuvio 3).⁶⁵

ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikön muodostamisesta määrää valtiovarainministeriö asianomaista ministeriötä kuultuaan. Valtiokonttorin mukaan kirjanpitoyksiköitä oli 8.1.2010 yhteensä 64 kappaletta.

⁶³ *Tilivirastojen vuoden 2009 tilinpäätöksen toimintakertomus tehdään vielä tämän ohjeen mukaisesti.*

⁶⁴ *Ks. alaviite 62.*

⁶⁵ *Ei-tilivirastojen vuoden 2009 tilinpäätöksen toimintakertomus tehdään vielä tämän ohjeen mukaisesti.*

1. Johdon katsaus
2. Vaikuttavuus
 - 2.1 Toiminnan vaikuttavuus
 - 2.2 Siirto- ja sijoitusmenojen vaikuttavuus
3. Toiminnallinen tehokkuus
 - 3.1 Toiminnan tuottavuus
 - 3.2 Toiminnan taloudellisuus
 - 3.3 Maksullisen toiminnan tulos ja kannattavuus
 - 3.4 Yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuus
4. Tuotokset ja laadunhallinta
 - 4.1 Suoritteiden määrät ja aikaansaadut julkishyödykkeet
 - 4.2 Palvelukyky sekä suoritteiden ja julkishyödykkeiden laatu
5. Henkisten voimavarojen hallinta ja kehittäminen
6. Tilinpäätösanalyysi
7. Sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma
8. Arviointien tulokset

KUVIO 3. Toimintakertomuksen rakenne virastolle tai laitokselle, joka ei ole tilivirasto.
Lähde: Valtiokonttori (2008).

Talousarvioasetuksen säännökset toimintakertomuksesta ja täydentävä toimintakertomusohje eivät kokonaisvaltaisesti ohjeista kestävän kehityksen raportointia. Vaikka joitakin kestävän kehityksen tekijöitä voidaankin sijoittaa toimintakertomuksen rakenteeseen, ei kestävän kehityksen edistämistä ole mahdollista käsitellä nykyisellä ohjerakenteella kokonaisvaltaisesti yhdessä, erillisessä kohdassa.

Toimintakertomuksen luvuista esimerkiksi *vaikuttavuus*, *tuotokset ja laadunhallinta* sekä *henkisten voimavarojen hallinta* voisivat sisältää kestävän kehityksen kannalta oleellista tietoa. *Vaikuttavuus*-luvussa voitaisiin kuvata valtion organisaation toiminta yhteiskunnallisen kestävyuden kannalta. Toimintakertomusohjeiden mukaan *vaikuttavuus*-luvun tulee sisältää ministeriön vahvistamat tulostavoitteet, tavoitteiden toteutumatiiedot, toteutumatiiedojen vertailutiiedot kahdelta edelliseltä vuodelta, lyhyt tulosanalyysi erikseen jokaisesta tulostavoitteesta sekä vapaamuotoisempi kuvaus muusta vaikuttavuudesta, jota ei ole erikseen asetettu valtion toimijan tulostavoitteeksi.

Kestävästä kehityksestä ei yleensä raportoida valtion virastojen ja laitosten toimintakertomuksissa ellei viraston ydintoiminta sinällään jo sisällä jotain kestävän kehityksen ulottuvuutta. Tällöinkin kestävästä kehityksestä käsitellään varsin suppeasti, usein hajanaisten havaintojen tai jonkinlaisten poikkileikkaavien teemojen yhteydessä. Toimintakertomuksen laadinnan

säännökset ja ohjeet eivät näytä sinänsä poissulkevan kestäväen kehityksen toteutumisen arviointia ja tästä raportointia. Ne näyttävät kuitenkin aiheuttavat rajoitteita kestäväen kehityksen raportoinnille lukurakenteensa takia. Esimerkiksi ulkoisen vaikuttavuuden arviointi on sijoitettava erilleen sisäisten ympäristöohjelmien kuvauksesta, ja ohjeiden mukainen lyhyt kuvaus toiminnan vaikuttavuustavoitteista saattaa olla ristiriidassa kestäväen kehityksen monipuolisten ja usein ristiriitaisten vaikutusten analysoinnin kannalta.

Ministeriön ja valtion virastojen ja laitosten väliset *tulosopimukset* ohjaavat pääasiallisesti virastojen ja laitosten vaikuttavuuden muodostumisesta. Valtiovarainministeriön tulosohjauksen käsikirjassa⁶⁶ eritellään tarkemmin sisällölliset vaatimukset valtion virastojen ja laitosten tulosopimuksille. Käsikirjan mukaan valtion organisaatioiden vaikuttavuustavoitteet tulisivat olla perustehtäviin kytkeytyviä, selkeitä, määrällisesti vähäisiä, mitattavia ja arvioitavia. Tulosopimusten tulisi ottaa huomioon organisaation toiminnasta syntynyt positiivinen ja negatiivinen vaikuttavuus. Toiminnan vaikutuksia kestäväen kehitykseen olisi siis mahdollista arvioida ja näin raportoida edellä mainittujen ohjeiden yleislinjauksen perusteella.

2.11 Ympäristöasioiden huomioon ottaminen valtionhallinnossa

Kestäväen kehityksen yhtenä, mutta ei ainoana, ulottuvuutena ovat ympäristöasiat. Miten nämä näkyvät valtion organisaatioiden toiminnassa? Tarkastusvirasto selvitti tätä kysymystä marraskuussa 2009 lähettämällä kyselyn valtion virastoille ja laitoksille.⁶⁷ Kysely rajattiin siis kestäväen kehitystä suppeammin vain ympäristöasioihin.

Kyselyyn vastanneista virastoista ja laitoksista 76 prosenttia ilmoitti, että ympäristöasiat on sisällytetty organisaation strategiaan. Vastauksia verrattiin pistokokeella organisaatioiden strategia-asiakirjoihin. Ympäristö näyttäytyy niissä eri tavoin. Esimerkiksi Elintarviketurvallisuusvirastossa ympäristö on keskeisenä lähtökohtana, kun se *"varmistaa tutkimuksella ja valvonnalla elintarvikkeiden turvallisuutta ja laatua sekä kasvien ja eläinten terveyttä"*. Turvatekniikan keskuksen strategiassa ympäristö näkyy

⁶⁶ Valtiovarainministeriö (2005b).

⁶⁷ Kysely lähetettiin 83 virastoon ja laitokseen. Kyselyyn saatiin 70 vastausta eli vastausprosentti oli 84.

toimintaympäristön muutoksissa, joista yhtenä nähdään ympäristö- ja turvallisuustekijöiden korostuminen.

Ympäristöasioista ilmoitti raportoivansa toimintakertomuksessa 35 prosenttia organisaatioista. Vastauksia verrattiin virastojen ja laitosten toimintakertomuksiin. Osa myönteisesti kysymykseen vastanneista näyttää tarkastelleen oman päivittäistoimintansa "vihertämistä", osa taas toimintansa ulkoisia vaikutuksia. Esimerkiksi Suomen ympäristökeskuksen vuoden 2008 toimintakertomuksessa käsitellään niin sanottua EkoSYKE-toimintaa, joka on ympäristöasioiden hallintajärjestelmä, sekä ympäristöjärjestelmän sertifiointin määräaika-arvioinnin tuloksia.

Kaikilla vastanneilla korkeakouluilla on omat kestävän kehityksen toimintaohjelmat tai ympäristöohjelmat, joihin myös toimintakertomuksessa viitataan. Joensuun yliopiston toimintakertomuksen mukaan Itä-Suomen yliopistolle laadittavaa kestävän kehityksen strategiaa ja toimenpideohjelmaa tukemaan valmistui Joensuun yliopiston ISO 14 001:2004 standardiin perustuva ympäristötyö. Helsingin yliopisto puolestaan raportoi, että se on strategiassaan sitoutunut ottamaan huomioon kestävän kehityksen periaatteet kaikessa toiminnassaan. Yliopistolla ei ole kuitenkaan erillistä ympäristöohjelmaa, vaan ympäristöasiat on liitetty osaksi yleistä toimintastrategiaa, kehittämisohjelmia ja laadunvarmistusjärjestelmää. Kyselyvastauksen mukaan Helsingin yliopisto on valmistelemassa ympäristöjärjestelmän käyttöönottoa vaiheittain.

Puolustusministeriö toi esiin kyselyvastauksessaan ympäristötyönsä pitkät perinteet. Puolustushallintoon perustettiin ensimmäinen ympäristösuojelutoimikunta jo vuonna 1969. Puolustusministeriön toimintakertomuksen mukaan vuoden 2008 yksi erityisteema puolustushallinnossa on ollut ympäristö. Hallinnonalalla laadittiin selvitys toiminnan liittymisestä ilmastomuutokseen. Kansainvälisenä yhteistyönä laadittiin kriisinhallintaoperaatioiden käyttöön tarkoitettu ympäristöopas. Lisäksi puolustushallinnon käytössä olevien alueiden luonnonarvoihin on kiinnitetty erityistä huomiota. Puolustushallinnon kestävän kehityksen ohjelma valmistui tammikuussa 2010.⁶⁸

Pääesikunnan vastauksessa todettiin, että puolustusvoimat ottaa ympäristöasiat monipuolisesti huomioon toiminnassaan, mutta pääesikunnan osalta asiaa on vastauksessa käsitelty pinnallisesti. Toisaalta on huomattavaa, että pääesikunnan toimien ympäristövaikutukset ovat huomattavasti vähäisemmät verrattuna puolustusvoimien vaikutusten kokonaisuuteen.

Osa kyselyyn vastanneista ei käsittele toimintakertomuksessaan lainkaan sisäistä ympäristötyötä, vaan keskittyy toimintansa ulkoisiin ympä-

⁶⁸ *Puolustushallinnon kestävän kehityksen yhteistyöverkosto (2010).*

ristövaikutuksiin. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö sekä työ- ja elinkeinoministeriö raportoivat niiden edistämien ja säätelemien toimintojen ympäristövaikutuksista, eivät oman organisaation sisäisestä "vihertämisestä". Toisaalta ympäristöraportointi voi tapahtua toimintakertomuksen sijaan vuosikertomuksessa. Esimerkiksi Ajoneuvohallintokeskuksessa ympäristöraportti on osana vuosikertomusta ja siinä raportoidaan ympäristöjärjestelmästä ja tehdyistä ympäristötoimista. Ratahallintokeskus puolestaan raportoi ympäristöasioista joka toinen vuosi erillisellä ympäristöraportilla. Myös Ilmailuhallinto raportoi ympäristöasioista vuosikertomuksessa.

Viestintävirasto arvioi, että strategisiksi painopisteiksi ovat nousemassa ilmastopoliittiset ja muut ympäristöön liittyvät kysymykset täsmentämättä kuitenkin sen enempää miten niitä jatkossa tullaan toiminnassa huomioidaan. Väestörekisterikeskuksen toimintakertomuksessa ei käsitellä ympäristöasioita mitenkään, vaikka se on näin kyselyssä esittänyt.

Kaikkiaan 83 prosenttia viraston kyselyyn vastaajista ilmoitti, että organisaatiossa on käytössä jokin ympäristöasioihin liittyvä ohjeistus. Varsinaisen ympäristöjärjestelmä oli käytössä 30 prosentilla virastoista ja laitoksista. Kahdessa organisaatiossa oli käytössä EMAS-järjestelmä⁶⁹: maa- ja elintarviketutkimuskeskuksen Hevostutkimus sekä Hevosopisto Oy ovat EMAS-sertifioituja. Lisäksi eduskunnalle on rakennettu EMAS-asetuksen ja ISO 14001-standardin mukainen ympäristöohjelma. Yhteensä 13 vastaajaa ilmoitti käyttävänsä ISO 14001-standardia tai sen pohjalta laadittua sovellusta tai sertifioimatonta järjestelmää. Kahdeksassa organisaatiossa oli WWF:n *Green Office* -järjestelmä tai se tullaan ottamaan käyttöön tulevana vuonna. Valtiovarainministeriön ja Kuntaliiton laatu-kyselyn mukaan koko julkisessa hallinnossa kaikkein suurinta kiinnostus on juuri *Green Office* -järjestelmän käyttöönottoa kohtaan.⁷⁰

Tarkastusviraston kyselyn vastaukset ovat yhdensuuntaiset *Ympäristöjärjestelmillä kestävää tuottavuutta* -hankkeen tulosten kanssa. Hankkeessa selvitettiin ympäristöjärjestelmien käyttöönottoa valtionhallinnossa.⁷¹ Hankkeen loppuraportin mukaan ympäristöjärjestelmiä on laadittu eri hallinnonaloilla, mutta ympäristöjärjestelmät eivät ole tehneet varsinaista läpimurtoa valtionhallinnossa. Ympäristöjärjestelmiin liittyvä osaaminen

⁶⁹ *The Eco-Management and Audit Scheme: Euroopan yhteisön ympäristöasioiden hallinta- ja auditointijärjestelmä. EMAS-rekisteröityneitä järjestelmiä on Suomessa ja Euroopassa huomattavasti vähemmän kuin ISO 14001-järjestelmään rekisteröityneitä.*

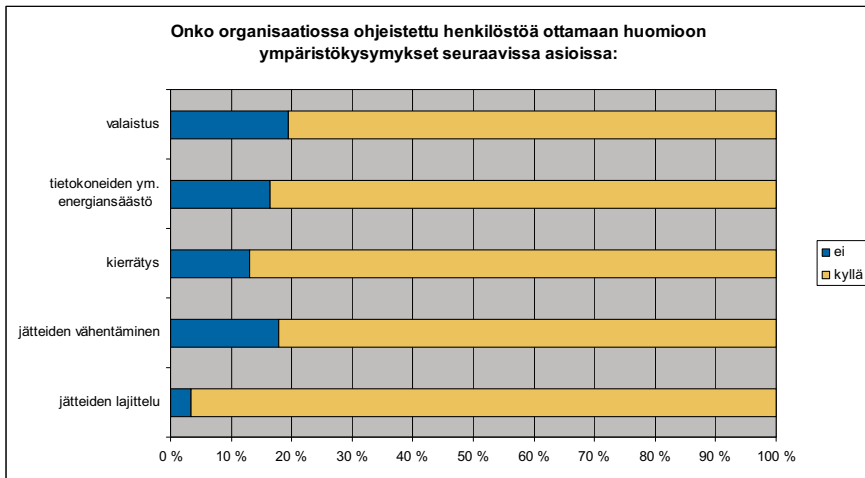
⁷⁰ Reinikainen (2009).

⁷¹ Reinikainen (2009).

vaihtelee huomattavasti hallinnonaloittain. Tärkeimmiksi esteiksi ympäristöjärjestelmien rakentamiselle koettiin selvityksen mukaan työvoimaresurssien, johdon sitoutumisen ja rahallisten resurssien puute sekä järjestelmien rakentamisen suuritoisuus sekä järjestelmien byrokraattisuus. Ympäristöjärjestelmien läpilyöntiä helpottaisi se, jos järjestelmän tavoitteet olisi integroitu osaksi tavanomaista tavoitteiden asettelua ja tulosausta.⁷²

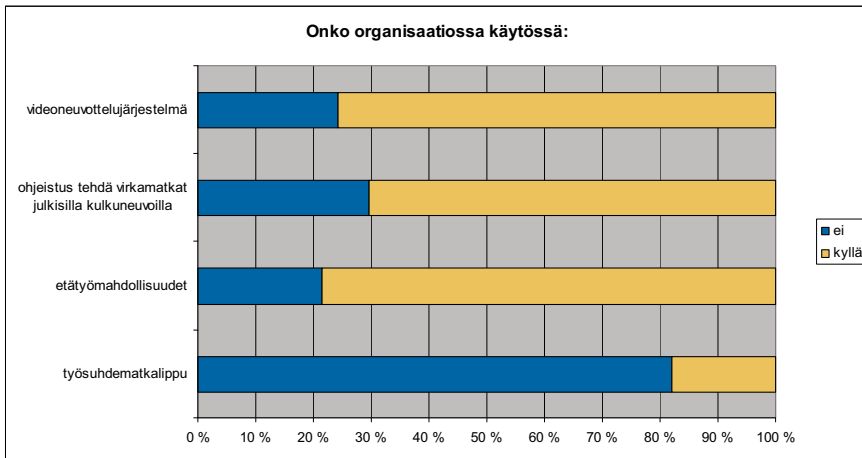
Lähes 90 prosenttia tarkastusviraston kyselyyn vastaajista ilmoitti, että viraston tai laitoksen kiinteistönhoidossa on otettu huomioon energiatehokkuus. Vastaajat tosin huomauttivat, että asian tarkasteleminen on vaikeaa, sillä valtion kiinteistöistä huolehtii keskitetysti Senaatti-kiinteistöt (ks. luku 2.9.1).

Kyselyn perusteella monet valtionhallinnon virastojen ja laitosten toimistorutiinit, kuten jätteiden lajittelu tai tietokoneiden energiansäästö, näyttävät olevan varsin hyvin järjestetty (kuvio 4.). Vähemmän huomiota on kiinnitetty työhön liittyvään liikkumiseen, kuten ohjeisiin tehdä virkamatkat julkisilla kulkuneuvoilla, mahdollisuutta käyttää videoneuvottelujärjestelmiä tai ylipäätään tehdä etätöitä. Työsuhdematkalippu on käytössä vain 18 prosentilla valtion virastoista ja laitoksista (kuvio 5).



KUVIO 4. Ympäristöasiat valtion organisaatioiden toimistorutiineissa.

⁷² Reinikainen (2009).



KUVIO 5. Liikenteen vähentäminen valtion organisaatioissa.

Yhteenvetäen voidaan todeta, että valtionhallinnossa on lukuisia ympäristömyönteisiä toimintoja, mutta ne vaihtelevat melko paljon eri hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten välillä. Tilannetta voisi yhtenäistää se, että valtionhallintoon perustettaisiin jokin yhteinen hanke tai verkosto, jonka yhteydessä "jokapäiväisiä" ympäristöasioita pyrittäisiin edistämään. Tätä myös toivottiin joissakin tarkastusviraston kyselyn vastauksissa.

3 Johtopäätökset

Suomen kestävän kehityksen toimikunta ja strategia

Suomella on pitkät perinteet kestävän kehityksen toteuttamisessa. Hallitus asetti Suomen kestävän kehityksen toimikunnan jo vuonna 1993. Suomen kestävän kehityksen organisointimallia voi kuvata ns. hybridimalliksi. Kestävän kehityksen toimikunnassa on mukana eri tahoja ja siitä on pyritty luomaan kestävään kehitykseen sitoutuneiden tahojen foorumi. Toimikunta ei tee päätöksiä eikä se ole hallituksen varsinainen neuvoa-antava elin. Suomen mallin tehokkuus perustuu siihen, että toimikunnan jäsenet edustavat eri hallinnonaloja ja intressitahoja, jotka voivat viedä virallisesti ja epävirallisesti asioita eteenpäin omilla tahoillaan.

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan resurssit ovat niukat. Toimikunnan työtä tukee vain kolmen henkilön pääsihteeristö. Tämä on kuitenkin pystynyt kustannus-tehokkaalla verkostoitumisella saamaan paljon aikaan. Tehokkaasta verkostomallista huolimatta tulisi selvittää, onko toimikunnan pääsihteeristön sijaintipaikkana ympäristöministeriö oikea paikka, kun kysymys on useassa suhteessa valtioneuvoston ja valtion konsernitasoin yhteisestä tehtävästä. Kun sihteeristön sijaintipaikkana on ympäristöministeriö, voi vaarana olla, että kestävä kehitys tulkitaan muiden tahojen ja hallinnonalojen näkökulmasta vain ympäristöasiana, vaikka kysymys on kaikkia hallinnonaloja koskevasta toiminnasta. Myös sihteeristön resurssitarvetta jatkossa tulisi selvittää.

Ensimmäinen hallituksen kestävän kehityksen ohjelma laadittiin Suomessa vuonna 1998. Uusin kansallinen kestävän kehityksen strategia on vuodelta 2006. Strategiaa seurataan 34:n avainindikaattorin avulla. Indikaattorityö on konkretisoinut strategiaa, mutta indikaattorien hyödynnettävyys toimijoiden päätöksenteossa on ollut varsin vähäistä. Nykyisten indikaattorien lisäksi tarvittaisiin operatiivisen tason indikaattoreita, joilla saataisiin välittömämmin tietoa operatiivisten toimenpiteiden tuloksista ja vaikutuksista. Tällainen mittaristo loisi kestävän kehityksen strategian seurannalle ja hallinnonalojen tueksi käyttökelpoisemman välineen. Toimintasuositusten antamisen ja kestävän kehityksen seurannan kannalta Suomen kestävän kehityksen toimikunnan tulisi määritellä indikaattoreille tavoitearvoja.

Kestävä kehitys ja hallinnonalat

Kestävän kehityksen painoarvo näyttää riippuvan hallinnonalasta. Niillä hallinnaloilla, joilla kestävän kehityksen teemat kytkeytyvät oman toiminnan sisältöön, ovat kestävän kehityksen tavoitteet nousseet keskeiseen asemaan. Näin on esimerkiksi metsäpolitiikassa. Kestävän kehityksen näkökohtien painoarvo on voinut myös kasvaa, kuten on käynyt liikennepolitiikassa. Sisällöllisesti eri hallinnonalojen tavoitteenasettelussa parhaiten esillä ovat ympäristöön ja erityisesti ilmastonmuutokseen sekä luonnonvarojen kestävään käyttöön liittyvät kestävän kehityksen osa-alueet. Sen sijaan kansalaisten hyvinvointiin liittyvien tavoitteiden yhteys kestävän kehityksen strategiaan on löyhempi. Sosiaaliseen hyvinvointiin kiinnittävät huomiota ensi sijassa ne organisaatiot, joiden toiminnan ytimessä aihepiiri on.

Hallinnonalojen oman tavoitteenasettelun voidaan arvioida olevan yleisesti ottaen kestävän kehityksen mukaista. On kuitenkin huomattava, että tämä johtuu ainakin osittain kestävän kehityksen strategian tavoitteenasettelun väljyydestä: hyvin erilaiset toimet voidaan tulkita kestävän kehityksen mukaiseksi. Toisaalta tavoitteenasettelu on niin laaja-alaista, että kaikki toimijat löytävät jonkin elementin kestävän kehityksen strategiasta, jota heidän organisaationsa tavoittelee. Ongelmana on, että näin tulkitulla kestävällä kehityksellä ei ole varsinaisesti kokonaisuutta ohjaavaa vaikutusta.

Kestävän kehityksen strategian painoarvo ohjaavana instrumenttina on vähentynyt. Kestävän kehityksen strategia ei ole lunastanut paikkaansa poikkihallinnollisena toimintaa ohjaavana strategiana. Tämä johtuu siitä, että keskeisiä kestävän kehityksen teemoja ohjataan muiden valtion strategioiden kautta. Kestävän kehityksen strategian merkitys onkin nähty lähinnä prosessina, jossa toimijoita on koottu keskustelemaan yhdessä aiheen teemoista, mikä puolestaan on ilmeisemmin vaikuttanut muihin strategioihin.

Kestävää kehitystä tukeva tutkimus

Kestävää kehitystä tukeva *Ympäristöklusteritutkimusohjelma* on mahdollistanut Suomessa monien ympäristöpolitiikan ja -tutkimuksen osa-alueiden viemisen uudelle tasolle. Tietopohjan kasvattamisessa on onnistuttu hyvin. Yksi merkittävimmistä ohjelman tuotoksista on panos-tuotosmalli, joka mahdollistaa tuotanto- ja kulutuslähtöisen ympäristövaikutusten analysoinnin siten, että työllisyys- ja arvonlisäysvaikutukset ovat samanaikaisesti mukana.

Voidaan kuitenkin todeta myös joitakin kehittämistä kaipaavia asioita. Merkittävä ongelma tutkimusohjelman tuottaman tiedon hyödyntämisessä oli se, että ohjelma ei ole tavoittanut ympäristöministeriön ylintä johtoa ja tulosten siirtyminen muiden tutkimuksesta hyötyvien hallinnonalojen käyttöön on ollut epävarmaa. Muita ohjelman heikkouksia olivat, että yhteydet yritysmaailmaan ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus jäivät ohjelmassa vähäisiksi.

Kestävää kehitystä tukevalle tutkimukselle on tarvetta myös tulevaisuudessa. Olisi kuitenkin pohdittava, tulisiko tarvittava tutkimus toteuttaa jollakin uudella tavalla. Tärkeä rahoituslähde suomalaiselle ympäristön tutkimukselle on vuonna 1992 perustettu ja vuoden 2013 loppuun jatkuva EU:n Life(+)-ohjelma. Varteenotettava vaihtoehto ympäristöklusterin edustaman tutkimuksen järjestämiseksi tulevaisuudessa on se, että alan tutkimustarpeet hoidetaan osana sektoritutkimusta ja sen kehittämistä. Sektoritutkimuksen tutkimusagendojen joukossa on kestävä kehitys. Tämän agendan kehittäminen voisi ainakin osittain täyttää sen aukon, joka klusteriohjelman päättämisestä jää.

Kestävän kehityksen sektoristrategiat

Suomessa on laadittu useita kestävän kehityksen sektoristrategioita. Esimerkiksi *Kestävän tuotannon ja kulutuksen ohjelma* on vaikuttanut siihen, että on perustettu materiaalitehokkuuskeskus. *Kestävän kehityksen koulutusstrategiat* ovat puolestaan asettaneet koulutukselle useita tavoitteita. Esimerkiksi yleissivistävän koulutuksen yhtenä tavoitteena on, että kaikilla kouluilla ja oppilaitoksilla on vuonna 2014 oma kestävän kehityksen toimintaohjelma ja 15 prosenttia kouluista on saanut ulkoisen tunnuksen tai sertifikaatin kestävän kehityksen toiminnastaan. Ammatillisen koulutuksen osalta tavoitteena on, että 15 prosentilla ammatillisista oppilaitoksista on vuonna 2014 jokin sertifikaatti tai tunnus työn tasosta. Tänä vuonna tunnuksia on alle 5 prosentissa kouluista.

Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelman toimeenpanoa ja vaikuttavuutta ei ole arvioitu kokonaisuutena vielä. Ohjelmaan liittyen voidaan kuitenkin todeta toteutetun erilaisia hankkeita, jotka ovat kohdentuneet muun muassa saamelaisyhteisön koko elinkaareen, terveyden edistämiseen ja saamelaislasten hyvinvoinnin ja kielellisten oikeuksien toteuttamiseen. Saamelaisten näkökulmasta kestävän kehityksen toteuttaminen ja saamelaisten oikeus omaan kulttuuriin ei toteudu rakenteellisista syistä, koska saamelaisten yksinomaista oikeutta perinteisen elinkeinonsa harjoittamiseen ei ole otettu sektorikohtaiseen lainsäädäntöön kuten poronhoitoa, metsästystä ja kalastusta koskevaan lainsäädäntöön.

Kestävä kehitys ja valtion konserniohjaus

Valtio on tehnyt konsernitasolla useita kestävästä kehitystä tukevia strategioita. Vuonna 2005 on laadittu valtion toimitilastrategia. Huhtikuussa 2009 valtioneuvosto teki periaatepäätöksen kestävien valintojen edistämiseksi julkisissa hankinnoissa. Strategiassa tavoitteena on, että valtion omissa hankinnoissaan keskushallinnon tulee vuonna 2010 ottaa vähintään 70 prosentissa hankinnoissaan ympäristönäkökulma huomioon. Vuonna 2015 ympäristönäkökulma tulisi ottaa huomioon kaikissa valtion hankinnoissa.

Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien hankintojen edistämiseksi sisältää konkreettisia kehittämissuunnitelmia ja on hyvin tavoitteellinen. Valtionhallinnossa tulisi esimerkiksi ottaa käyttöön energia- ja materiaalihokkuutta edistävät ympäristöjärjestelmät tai ohjelmat jo vuoden 2010 aikana. Ympäristöjärjestelmä on käytössä tällä hetkellä noin 30 prosentilla valtion virastoista ja laitoksissa. Järjestelmien rakentamista ja käyttöönottoa olisikin nopeutettava tavoitteen saavuttamiseksi. Periaatepäätöksessä edellytetään myös, että valtion keskushallinnossa siirrytään uusiutuvilla energialähteillä tuotettuun sähkөөn siten, että valtiohallinnon ostamasta sähköstä vuonna 2010 on vähintään 30 prosenttia ja vuonna 2015 vähintään 60 prosenttia on uusiutuvilla energialähteillä tuotettua sähköä, jonka alkuperästä esitetään kolmannen osapuolen todistus. Vuonna 2008 laadittu valtion matkustusstrategian tavoitteena on vähentää valtion matkustusmääriä ja sen myötä matkustamisesta aiheutuvia kustannuksia 4 prosentilla vuoden 2007 tasosta vuoden 2005 tasolle vuoteen 2011 mennessä.

Kestävä kehitys ja valtiontalouden suunnittelu ja raportointi

Eduskunnan vallan ja valtion resurssien jaon kannalta valtion talousarvio on keskeisessä roolissa. Talousarvioesityksessä vuodelle 1995 oli mukana *Luonnonvarat ja ympäristö* -liite, johon oli kuvattu koosteena valtion määrärahoihin liittyvät kestävästä kehitystä edistävät toimet ja niiden vaikuttavuustavoitteet. Liitteen sisältämällä tiedoilla oli mahdollista läpinäkyvästi seurata valtion kestävästä kehityksen linjauksia läpi eri sektorien ja peilata samalla niitä Riissa hyväksytyjen periaatteiden noudattamiseen tai noudattamatta jättämiseen. Liite jäi kuitenkin ainutkertaiseksi: sitä ei enää tuon vuoden jälkeen liitetty osaksi valtion talousarvioesitystä. Liite julkaistiin kyllä talousarvioesityksen yhteydessä mutta talousarviosta erillisenä julkaisuna, minkä voidaan arvioida heikentäneen sen informaatioarvoa.

Tilastokeskus lakkautti julkaisun tuottamisen vuonna 2007. Tämän myötä suuren yleisön ja varsinkin eduskunnan saaman kestävästä kehitystä koskevan tiedonsaannin voidaan katsoa heikentyneen. Talousarvioesityk-

sen yhteydessä ei nykyisin julkaista mitään koostettua tietoa julkisen valan toimien kestävän kehityksen vaikutuksista. Valtion budjettiin liitettyllä kestävän kehityksen toteutumistiedoilla olisi mahdollista läpinäkyvästi seurata valtion kestävän kehityksen linjauksia ja kansainvälisten sopimusten noudattamista.

Valtion virastojen ja laitosten toiminnan tuloksellisuutta kuvataan *toimintakertomuksissa*. Toimintakertomus on merkittävä ulkoinen raportointitapa. Toimintakertomusohjeet eivät ohjeista kestävän kehityksen raportointia. Vaikka joitakin kestävän kehityksen tekijöitä voidaankin sijoittaa ohjeen mukaiseen toimintakertomuksen rakenteeseen, ei kestävän kehityksen edistämistä ole mahdollista käsitellä nykyisellä ohjerakenteella kokonaisvaltaisesti yhdessä, erillisessä kohdassa. Kestävän kehityksen seurannan kannalta olisi tärkeää, että valtion virastoja ja laitoksia ohjeistettaisiin raportoimaan toimintakertomuksissaan kestävän kehityksen edistämisestä. Toimintansa vaikutuksia virastot ja laitokset voisivat arvioida CAF:n kestävän kehityksen liitteen avulla.

Vihertyykö valtionhallinto?

Kestävän kehityksen yhtenä, mutta ei ainoana, ulottuvuutena ovat ympäristöasiat. Tarkastusvirasto selvitti marraskuussa 2009 kyselyllä valtion virastojen ja laitosten ympäristöasioiden tilaa. Kaikkiaan 83 prosenttia vastaajista ilmoitti, että organisaatiossa on käytössä jokin ympäristöasioihin liittyvä ohjeistus. Varsinainen ympäristöjärjestelmä oli käytössä 30 prosentilla virastoista ja laitoksista.

Lähes 90 prosenttia tarkastusviraston kyselyyn vastaajista ilmoitti, että viraston tai laitoksen kiinteistönhoidossa on otettu huomioon energiatehokkuus. Monet virastojen ja laitosten toimistorutiinit, kuten jätteiden lajittelu tai tietokoneiden energiansäästö, näyttävät olevan myös varsin hyvin järjestetty. Hieman vähemmän huomiota on sen sijaan kiinnitetty työhön liittyvään matkustamiseen, kuten ohjeisiin tehdä virkamatkat julkisilla kulkuneuvoilla, mahdollisuutta käyttää videoneuvottelujärjestelmiä tai ylipäättään tehdä etätöitä. Työsuhdematkalippu on käytössä vain 18 prosentilla valtion virastoista ja laitoksista. Kestävän kehityksen kannalta työliikkumisen negatiivisia vaikutuksia tulisi vähentää. Yhteenvetäen voidaan todeta, että valtionhallinnossa on lukuisia ympäristömyönteisiä toimintoja, mutta ne vaihtelevat melko paljon eri hallinnonalojen sekä virastojen ja laitosten välillä. Tilannetta voisi yhtenäistää ja eri virastojen ja laitosten työtaakkaa helpottaa se, että valtionhallintoon perustettaisiin jokin yhteinen hanke tai verkosto, jonka yhteydessä ympäristöasioita pyrittäisiin edistämään.

Lähteet

1. Lait ja asetukset

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Jätelaki (1072/1993).

Kuntalaki (365/1995).

Laki ympäristöhallinnosta (55/1995).

Laki valtion tulo- ja menoarviosta (423/1988).

Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (200/2005).

Maa-aineslaki (555/1981).

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999).

Maantielaki (503/2005).

Poronhoitolaki (848/1990).

Ympäristönsuojelulaki (86/2000).

Valtioneuvoston asetus ympäristöministeriöstä (708/2003)

Valtioneuvoston ohjesääntö (262/2003)

2. Muut normit

Valtiokonttori (2008). Toimintakertomusohje valtion tilivirastoille ja laitoksille sekä talousarvion ulkopuolisille valtion rahastoille. Dnro 396/03/2008.

Valtion matkustussääntö (2010). Valtion työmarkkinalaitos.

Valtion talousarvioesitys 1995 (HE 152/1994 vp).

Valtioneuvosto (2007). Hallitusohjelma. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. 19.4.2007.

Valtiovarainministeriö (2009). http://www.vm.fi/vm/fi/09_valtionalous/02_valtionalouden_kehukset/index.jsp

VNS 3/2009 vp. Valtioneuvoston selonteko valtiontalouden kehyksistä vuosille 2010–2013.

3. Strategiat ja ohjelmat

Opetushallitus (2006). Kestävää kehitystä edistävän kasvatuksen ja koulutuksen strategia ja sen toimeenpanosuunnitelma vuosille 2006–2014. kestävän kehityksen toimikunnan koulutusjaosto 15.3.2006. Opetushallitus.

Opetusministeriö (2006). Kestävän kehityksen edistäminen koulutuksessa. Baltic 21E -ohjelman toimeenpano sekä kansallinen strategia YK:n kestävää kehitystä edistävän koulutuksen vuosikymmentä (2005-2014) varten. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2006:6.

Puolustushallinnon kestävän kehityksen yhteistyöverkosto (2010). Puolustushallinnon kestävän kehityksen ohjelma.

Saamelaisten kestävän kehityksen ohjelma (2006).

Valtioneuvosto (1998). Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma: valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyuden edistämisestä.

Valtioneuvosto (2001). Kansallinen ilmastostrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle.

Valtioneuvosto (2005). Lähiajan energia- ja ilmastopolitiikan linjauksia – kansallinen strategia Kioton pöytäkirjan toimeenpanemiseksi. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle.

Valtioneuvosto (2006a). Kohti kestäviä valintoja, Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävän kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006.

Valtioneuvosto (2006b). Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisesta kestävän kehityksen strategiasta 14.12.2006.

Valtioneuvosto (2008). Pitkän aikavälin ilmasto- ja energiastrategia. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle.

Valtioneuvosto (2009). Periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa 8.4.2009.

Valtiovarainministeriö (2005a). Valtion toimitilastrategia.

Valtiovarainministeriö (2008). Ehdotus valtion matkustusstrategiaksi. Valtiovarainministeriön julkaisuja 37/2008.

Ympäristöministeriö (2005). Vähemmästä enemmän ja paremmin. Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ehdotus kansalliseksi ohjelmaksi 2005. Helsinki.

Ympäristöministeriö (2007a). Hallitusohjelman kestävän kehityksen linjauksen toimeenpano-ohjeistus.

Ympäristöministeriö (2007b). Kestävän kulutuksen ja tuotannon toimikunnan (KULTU) ohjelman toteutuminen - väliraportti nro 1.

Ympäristöministeriö (2008). Ehdotus kestävien hankintojen toimintaohjelmaksi. Julkisten hankintojen työryhmän ehdotus 13.2.2008. Helsinki

4. Kirjallisuus

Honkasalo, A. (2003). Ympäristöklusterin tutkimusohjelma. Suomen ympäristö 652.

Hukkinen, J., Kallio, H., Kangas, K., Lettenmeier, M., Suur-Hamari, T. ja Vakkila, A. (2001). Ympäristöklusterin tutkimusohjelman ensimmäisen vaiheen (1997–1999) arviointi. Julkaisematon. Syyskuu 2001.

Lemola, T., Hukkinen, J., Kuisma, M., Viljamaa, K. ja Lahtinen, H. (2009). Ympäristöklusterin tutkimusohjelman loppuarviointi. Advansis Oy, 27.10.2009.

Ramboll Management Consulting (2009). Kansallisen kestävän kehityksen kokonaisarviointi 2009. Ympäristöministeriö.

Reininkainen, Tapio (2009). Ympäristöjärjestelmillä kestävää tuottavuutta. Yketu-hankkeen loppuraportti.

VTV (2002). Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia ja porotalous – yhteenvedo ja kannanotot. Tuloksellisuustarkastuskertomus 31. Helsinki.

VTV (2004). Luonnonmuotoisen tuotannon tukeminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 91. Helsinki.

VTV (2005a). Hirvikannan säätelyjärjestelmä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 100. Helsinki.

VTV (2005b). Maatalouden ympäristötuen erityistuet. Tuloksellisuustarkastuskertomus 113. Helsinki.

VTV (2007a). Kalatalouden kehittäminen. Tuloksellisuustarkastuskertomus 155. Helsinki.

VTV (2007b). Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä. Tuloksellisuustarkastuskertomus 154. Helsinki.

VTV (2007c). Nuorten syrjäytymisen ehkäisy. Tuloksellisuustarkastuskertomus 146. Helsinki.

VTV (2007d). Virkamatkustaminen – *ohjausjärjestelmät ja toteutuminen*. Tuloksellisuustarkastuskertomus 143. Helsinki.

VTV (2008a). Terveystuen edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet. Tuloksellisuustarkastuskertomus 160. Helsinki.

VTV (2008b). Hoitotakuu. Tuloksellisuustarkastuskertomus 167. Helsinki.

VTV (2008c). Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Tuloksellisuustarkastuskertomus 172. Helsinki.

VTV (2009a). Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät. Tuloksellisuustarkastuskertomus 190. Helsinki.

VTV (2009b). Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina. Tuloksellisuustarkastuskertomus 183. Helsinki.

Valtiovarainministeriö (2005b). Tulosohjauksen käsikirja. Julkaisuja 2/2005.

Valtiovarainministeriö (2009). <http://www.vm.fi>.

Ympäristöministeriö (2002). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuus. Suomen ympäristö 565.

Ympäristöministeriö (2003). Kestävän kehityksen kansallinen kokonais-arvio. Suomen ympäristö 623.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-135-3 (nid.)