

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2019 Kestävän kehityksen edistäminen

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan tuloksellisuustarkastuksesta Kestävän kehityksen edistäminen (14/2019). Jälkiseurantaraportissa selvitetään, miten tarkastuksen kohteena oleva asia on kehittynyt ja mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen perusteella on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään myös raportointaessa vuosittain eduskunnalle olennaisista tarkastushavainnoista sekä viraston tarkastustoiminnan kohdentamisessa.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurannassa selvitettiin, missä määrin tarkastuskertomuksessa esitetyt suositukset ovat toteutuneet. Jälkiseurannan kysymyksiä olivat:

- Onko valtioneuvoston selonteko tai vastaava asiakirja ohjannut ministeriöiden kestävän kehityksen toimintaa aiempaa voimakkaammin?
- Ovatko valtioneuvoston kanslia tai ministeriöt yhdessä luoneet malleja tai ohjeita, joilla voidaan arvioida sitä, missä määrin politiikat ovat kestävän kehityksen mukaisia, ja joita voidaan käyttää valmistelutyössä? Ovatko ministeriöt pyrkineet lisäämään politiikkavalmisteluissaan yhteistyötä keskinäisriippuvuuksien havaitsemiseksi?
- Onko kestävän kehityksen ohjauksessa ja koordinaatiotyössä selvennetty kansallisten ja valtioneuvoston omien tavoitteiden asemaa toiminnan ohjaajana?
- Onko kestävän kehityksen selonteossa ja sen valmistelutyössä selvitetty selonteossa esitettyjen toimien valtiontaloudellisia kustannuksia ja muita taloudellisia vaikutuksia?
- Onko valtioneuvoston selonteon (tai vastaavan ohjausasiakirjan) toimenpiteiden toteutusta seurattu ja arvioitu riittävällä tavalla ja raportoitu toimenpiteiden toteutuksesta kattavasti?

Jälkiseurannan aineistoina käytettiin kestävän kehityksen edistämisen julkisia asiakirjoja ja valtioneuvoston kanslialta pyydettyä selvitystä. Lisäksi jälkiseurannassa osallistuttiin ministeriöiden välisen kestävän kehityksen koordinaatioverkoston kokoukseen, jossa käytiin ns. fokusryhmäkeskustelua siitä, miten kestävää kehitystä on edistetty ministeriöissä ja miten kestävän kehityksen toimenpiteitä on ohjattu. Fokusryhmäkeskusteluja on käytetty tämän jälkiseurannan tausta-aineistona.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti.

2 Jälkiseurannan havainnot

Jälkiseurannan havainnot esitetään seuraavassa siten, että ensin käsitellään selonteon ohjaavuutta ja sitten kestävän kehityksen tavoitteita. Kolmanneksi käsitellään kestävän kehityksen mukaisuuden arviointia, neljänneksi taloudellisten vaikutusten arviointia ja lopuksi raportointia hallituksen vuosikertomuksessa. Asiasta tarkastuskertomuksessa annettu suositus esitetään kunkin jakson alussa.

Selonteon ohjaavuus ei ole vahvistunut, mutta kestävä kehitys on noussut vahvasti esiin hallitustasolla

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Jos politiikkaa halutaan muuttaa kestävästä kehitystä voimakkaammin toteuttavaksi, valtioneuvoston ohjauksen tulee olla vuoden 2017 kestävästä kehityksen selontekoa vahvempaa.”

Suosituksen perustana oli havainto, että vuoden 2017 selonteon ohjausvaikutus ministeriöihin oli melko vähäinen. Selonteko perustui hallitusohjelmaan, eikä se sisältänyt uusia toimia, joilla kestävästä kehitystä edistettäisiin. Ministeriöissä kestävä kehitys oli kuitenkin jossain määrin otettu strategioiden lähtökohdaksi tai tavoitteeksi. Selontekoa pidettiin merkityksellisenä erityisesti siten, että sen avulla kestävä kehitys voidaan nostaa valtioneuvoston ja eduskunnan keskusteluun.

Vuosien 2017 ja 2020 selonteot ovat rakenteeltaan erilaisia. Vuoden 2017 selonteossa korostuivat erityisesti kaksi painopistealuetta, joissa Suomen haluttiin kehittyvän: Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Näiden alla esitettiin edelleen 23 toimenpidekokonaisuutta. Vuoden 2020 selonteossa hallituksen toimenpiteet on puolestaan jaoteltu YK:n Agenda 2030:ssa esitettyjen 17 tavoitteen mukaan. YK:n tavoitteiden ja alatavoitteiden alla esitetään lähinnä hallitusohjelmasta poimitut tavoitteet ja toimet, jotka edistävät kyseessä olevan YK:n tavoitteen saavuttamista.

Vuosien 2017 ja 2020 selontekojen välillä ei vaikuta olevan suurta eroa siinä, miten vahvasti ne ohjaavat hallinnonaloja itsenäisinä asiakirjoina: kumpikin asiakirja nojaa vahvasti hallitusohjelmaan tai siitä johdettuihin tavoitteisiin ja toimenpiteisiin, joita esitetään kestävästä kehityksen tavoitteiden tai tavoitekokonaisuuksien alla. Selonteot eivät itsessään nosta esiin uusia merkittäviä asioita, joita ei olisi hallitusohjelmassa mainittu. Tässä mielessä selontekoasiakirjan ohjaavuus ei ole muuttunut.

Samalla on huomattava, että pääministeri Marinin hallituksen ohjelmassa, johon vuoden 2020 selonteko pohjautuu, on jo itsessään kestävästä kehityksen näkökulma ja kestävästä kehitystä koskevia tavoitteita. Tämä näkyy jo hallitusohjelman nimessä: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Kestävästä kehityksen selonteossa todetaan, että hallitusohjelma rakentuu seitsemälle strategiselle kokonaisuudelle, ”joiden kautta toimitaan sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävästä Suomen ja maailman puolesta”. Lisäksi omana kokonaisuutenaan on hallituksen talouspolitiikan tavoitteita kuvaava osio ”Kestävästä talouden Suomi”. Strategiset kokonaisuudet kuvaavat ilmiöitä, joihin vaikuttamalla hallitus pyrkii edistämään useaa kestävästä kehityksen tavoitetta. Selonteon mukaan tämä ilmiölähtöinen lähestymistapa vastaa samalla siihen, että politiikkavalmistelussa tunnistettaisiin kestävästä kehityksen kannalta olennaisia keskinäisriippuvuuksia: tavoitteita ei voida toimeenpanna erillisinä, vaan niiden toteutuminen riippuu suuresti niiden keskinäisistä kytkennöistä.

Myös valtioneuvoston kanslian jälkiseurantaan antamassa vastauksessa korostetaan, että hallituksen ohjelma sinällään jo ohjaa valtioneuvostoa kohti kestävästä kehitystä: ”Hallitusohjelma jo lähtökohtaisesti kohdistaa toimenpiteet niihin yhteiskunnallisiin teemoihin, jotka kaipaavaa toimia kestävästä kehityksen näkökulmasta. Nämä alueet on tunnistettu hallitusohjelmassa strategisiksi kokonaisuusiksi.” Kanslian mukaan vuonna 2020 annettu selonteko ja hallitusohjelman toimintasuunnitelma ovat hallitusohjelman toimia ”kirkastavia ja ohjaavia hallinnon asiakirjoja, samoin kuin eri hallinnonaloilla tuotetut lukuisat muut kestävästä kehityksen teemoihin liittyvät strategiset asiakirjat”.

Hallitusohjelman ja selonteon lisäksi valtioneuvosto on pyrkinyt vahvistamaan kestävästä kehityksen ohjausta kokoamalla ns. kestävyystiekartan¹. Kestävyystiekartta on hallituksen puoliväliriihessä keväällä 2021 julkaisema asiakirja, johon on koottu hallituksen tavoitteet ja voimassa olevat linjaukset ja päätökset ekologisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävydestä. Asiakirja valmisteltiin valtioneuvoston kanslian johdolla ja yhteistyössä hallinnonalojen kanssa. Kanslian mukaan valmistelu osaltaan lisäsi hallinnonalojen ymmärrystä kestävästä kehityksestä.

Hallituksen puoliväliriihen linjausten² mukaan kestävyystiekartasta tulee jatkossa päivittyvä ja hallinnon toimia ohjaava asiakirja. Tavoitteena on, että kestävyystiekartta päivitetään vuosittain ja että se toimii hallituksen politiikkaa ohjaavana asiakirjana, jonka tavoitteiden toteutumista seurataan esimerkiksi budjetti- ja kehysriihissä. Seuraavan kerran kestävyystiekartan kokonaisuutta tarkastellaan laajemmin keväällä 2022. Valtioneuvoston linjauksen mukaan tiekartan jatkotyössä tarkastellaan ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen kestävyuden keskinäisriippuvuuksia ja kokonaisuuden koherenssia sekä vahvistetaan tietopohjaa kestävyuden eri ulottuvuuksista sekä eri osa-alueiden kansainvälistä vertailtavuutta. Valmistelu tehdään valtioneuvoston kanslian ja ministeriöiden yhteistyönä.

Hallituksen kestävyystiekartan lisäksi käynnissä on myös toinen tiekarttatyö, nimeltään Agenda 2030 -tiekartta. Tämä tiekarttatyö toimii kestäväen kehityksen toimikunnan strategisena työvälineenä siten, että toimikunta linjaa tiekartassa ne keskeiset teemat ja muutosalueet, joihin sen työ jatkossa painottuu. Tiekartan ytimessä ovat järjestelmätason muutokset, jotka tukevat YK:n globaalien kestäväen kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Toimikunnan ja hallituksen tiekarttatyöt eroavat toisistaan siten, että hallituksen tiekarttaa valmistellaan ministeriöiden yhteistyönä ja siinä keskitytään enemmän valtion rooliin ja hallituksen tavoitteisiin. Tiekartan toimissa on puolestaan tarkoituksena osallistaa koko yhteiskuntaa, se valmistellaan kestäväen kehityksen toimikunnassa ja se keskittyy järjestelmätason muutoksiin.³

Suositus selonteon ohjaavuudesta ei ole toteutunut sellaisenaan, mutta kokonaisuutena arvioiden se, että hallitusohjelma liittyy tiiviisti kestäväen kehitykseen, on vahvistanut kestäväen kehityksen ohjausta. Itse selonteon ohjaavuus ei ole vahvistunut, sillä se on yhä pikemminkin kooste toimenpiteistä, joita on jo muualla päätetty tehdä. Selonteko palvelee kuitenkin yhä tarkoitustaan merkittävänä valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuhelun välineenä. Samalla kestävä kehitys on nostettu merkittävämmällä tavalla esiin hallitusohjelman tavoitteissa ja lähestymistavassa ja myös hallituksen puoliväliriihen asiakirjoissa.

Ministeriöitä ohjaavat enemmän YK:n kestäväen kehityksen tavoitteet

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Valtioneuvoston tulee selventää kansallisten ja valtioneuvoston selonteon tavoitteiden asemaa toiminnan ohjaajana.” Suosituksen perustana oli havainto, että selonteon painopisteillä ja toimenpiteillä tai kansallisilla kestäväen kehityksen tavoitteilla ei ollut erityistä merkitystä ministeriöiden toiminnan ohjauksessa, vaan nämä käyttivät useimmin ohjausasiakirjojensa perustana YK:n asettamia kestäväen kehityksen tavoitteita (SDG).

Tarkastuksen kohteena olleen vuoden 2017 selonteon aikaan globaalien ja kotimaisten kestäväen kehityksen tavoitteiden välillä oli tiettyä sekavuutta. Yhtäältä Suomella oli jo ennestään kahdeksan kansallista tavoitetta, jotka oli linkitetty YK:n tavoitteisiin. Toisaalta selonteossa jäsennettiin valtioneuvoston toimintaa ohjaamaan kaksi painopistealuetta: Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Uuden, vuonna 2020 hyväksytyyn selonteon rakenne mukailee sen sijaan YK:n 17:ää kestäväen kehityksen tavoitetta ja jäsentyy niiden ympärille.

Valtioneuvoston kanslian jälkiseurantaan antaman vastauksen mukaan Suomi ja hallitus ovat sitoutuneet toimeenpanemaan kokonaisuudessaan kestäväen kehityksen globaalia toimintaohjelmaa Agenda 2030:tä ja sen tavoitteita, ja selonteko on hallituksen suunnitelma Agenda 2030:n toimeenpanosta hallinnossa. Myös hallituksen puoliväliriihen kestävyystiekartta toteuttaa Agenda 2030:n tavoitteita, minkä lisäksi laadinnassa on tiekartta Agenda 2030 -tavoitteiden saavuttamiseksi Suomessa. Valtioneuvoston kanslian mukaan valtioneuvosto toteuttaa kaikkia YK:n kestäväen kehityksen tavoitteita, eikä valtioneuvostolla ole erillisiä kestäväen kehityksen tavoitteita. Suomen kahdeksan kansallista kestäväen kehityksen tavoitetta edistävät kaikkia YK:n kestäväen kehityksen tavoitteita.

Valtioneuvoston omaksuma lähestymistapa kattaa YK:n tavoitteiston kokonaisuudessaan ja auttaa ministeriöitä linkittämään työnsä niihin. Samalla on kuitenkin voitu menettää selonteon sellaista strategisuutta, jossa korostettaisiin Suomen kannalta tärkeiksi tunnistettuja kestäväen kehityksen teemoja.

Selonteon yhteys hallitusohjelmaan on kestävä kehityksen uskottavuuden kannalta hyvä asia. Rakenne saattaa myös palvella hallinnonaloja paremmin kuin aiempi selonteko. Selonteon rakenteen pohjana olevat YK:n kestävä kehityksen tavoitteet ovat kuitenkin globaaleja, ja riskinä on, etteivät ne tavoita kaikkia Suomen kannalta tärkeitä kestävä kehityksen kysymyksiä. Lisäksi tilanne, jossa hallitusohjelma ei jatkossa olisikaan kiinnittynyt kestävään kehitykseen nykyisen hallitusohjelman tavoin, voisi heikentää myös kestävä kehityksen selonteon painoarvoa.

Jälkiseurannan perusteella voidaan todeta, että selonteon kytkeytyminen YK:n 17 tavoitteeseen auttaa hahmottamaan paremmin selonteon linkkiä globaaleihin tavoitteisiin ja tässä mielessä eri tavoitteiden rooli toiminnan ohjaajina on selkeytynyt. Riskinä on kuitenkin, että kansallisesti kaikkein tärkeimmät kestävä kehityksen kysymykset jäävät YK:n tavoitteita mukailevassa rakenteessa katveeseen.

Kestävä kehityksen huomioimiseen politiikkavalmistelussa ei ole luotu malleja – seuranta ja jälkikäteinen arviointi on kuitenkin monipuolista

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Jos halutaan, että kestävä kehitys ohjaa selvemmin politiikkasisältöjä, ministeriöiden tulee analysoida systemaattisemmin sitä, onko niiden toiminta kestävä kehityksen mukaista.” Suosituksella viitattiin siihen, että kestävä kehitys ei ollut vielä selvästi ja koordinoitusti yhteydessä ministeriöiden politiikkavalmistelun sisältöihin. Ministeriöillä ei ollut käytössään ohjeita, malleja tai menettelytapoja, joilla politiikkavalmistelussa voitaisiin ottaa huomioon kestävä kehityksen taloudellinen, sosiaalinen ja ekologinen ulottuvuus tai esimerkiksi ylisukupolvisuus tai globaali ulottuvuus.

Jälkiseurannan selvityspyyntöön antamassaan vastauksessa valtioneuvoston kanslia tuo esiin useita tapoja, joilla valtioneuvosto ja hallinnonalat ovat voineet arvioida politiikkasisältöjään ja niiden kestävä kehityksen mukaisuutta. Näitä menettelyjä ovat:

- kansallisen kestävä kehityksen politiikan ulkoinen arviointi (tehtiin v. 2019 ja tehdään v. 2022–2023)
- Suomen vuonna 2020 YK:lle antama kansallinen maaraportti, jota varten hallinnonalat tuottivat laaja-alaista itsearviointia Agenda 2030:n onnistumisesta kanslian laatiman arviointikehikon perusteella
- kestävä kehityksen kansallisten tavoitteiden seuranta- ja indikaattorijärjestelmä, jonka tarkoitus on osallistaa hallinnonalat tutkimaan kestävä kehityksen tilaa omalla sektorillaan
- kansallinen kestävä kehityksen kansalaisraati, jonka näkemyksistä hallinto saa palautetta suoraan yhteiskunnan eri tahoilta
- Valtiokonttorin parhaillaan kehittämä kestävä kehityksen raportoinnin viitekehys, joka luo pohjan virastojen ja laitosten vastuullisuusraportoinnille.

Kestävä kehityksen seuranta- ja arviointijärjestelmä on monipuolinen ja kattava. Seurantatiedon avulla ministeriöillä on myös mahdollisuus tunnistaa alueillaan kestävä kehityksen puutteita ja ongelmia ja sitä kautta kohdentaa politiikkatoimia uudestaan. Edellä luetellut seurannan ja arvioinnin menettelyt eivät kuitenkaan vielä vaikuta tuottaneen sellaisia välineitä tai malleja, joilla kestävä kehityksen mukaisuutta voitaisiin käsitellä toimintapolitiikkojen valmistelussa analyttisellä tavalla. Myöskään jälkiseurannassa pidetyssä kestävä kehityksen koordinaatioverkoston fokusryhmäkeskustelussa ei tullut esiin sellaisia merkittäviä tapoja, joilla ministeriöt pyrkisivät politiikkavalmistelussa huomioimaan kestävä kehityksen tai havaitsemaan keskinäisriippuvuuksia.

Selvityksessään valtioneuvoston kanslia tuo esiin, että se on käynyt viime vuosina vuoropuhelua eduskunnan ja oikeusministeriön kanssa siitä, voitaisiinko kestävä kehitys huomioida paremmin lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnissa. Vuonna 2007 annettua ohjetta säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista ollaan parhaillaan uusimassa oikeusministeriön johtamassa työryhmässä, ja työn on määrä olla valmis vuoden 2021 lopussa.⁴ Kanslian mukaan se on pitänyt lainsäädännön valmistelun kannalta tärkeinä erityisesti pitkäaikaisvaikutusten huomioimista (vaikutukset tuleviin sukupolviin) sekä ymmärrystä globaalivaikutuksista.

Jälkiseurannan perusteella suositus siitä, että ministeriöiden tulee analysoida systemaattisemmin sitä, onko niiden toiminta kestävän kehityksen mukaista, on toteutunut jossain määrin. Poliitiikkavalmistelua varten ei ole vielä kehitetty malleja tai menettelyitä, joilla kestävä kehitys tulisi poliitiikkavalmistelussa otetuksi huomioon. Kanslia on nostanut esiin mahdollisuuden sisällyttää kestävän kehityksen näkökulmia aiempaa vahvemmin nyt uusittavana olevaan lainsäädännön vaikutusten arvioinnin ohjeeseen. Jälkikäiteisen seurannan ja arvioinnin menettelyt ovat olleet kattavia, ja niiden avulla ministeriöt ovat voineet saada tietoa kestävän kehityksen edistämistoimiensa onnistumisesta.

Selonteossa ei esitetä taloudellisia vaikutuksia, mutta taloudellinen ulottuvuus näkyy kestävyystiekarttatyössä

Vuoden 2017 selonteon valmistelussa ei ollut selvitetty toimenpiteiden valtiontaloudellisia kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia, eikä näitä esitetty itse selonteossa. Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden tulee arvioida ja esittää kestävä kehitystä edistävien toimenpiteiden valtiontaloudelliset kustannukset ja laajemmin taloudellisia vaikutuksia kestävän kehityksen politiikan valmistelussa ja päätösasiakirjoissa.”

Uudessa selonteossa ei esitetä systemaattisesti toimien kustannuksia eikä tavoitteiden tai toimien arvioituja taloudellisia vaikutuksia, vaikka siinä esitetäänkin muutamien toimenpiteiden kustannus- tai kulutietoja.⁵ Valtioneuvoston kanslian jälkiseurantaan antaman selvityksen mukaan selonteossa kuvatut toimet sisältyvät hallitusohjelmaan ja hallituksen toimintasuunnitelmaan, ja niihin tarvittavat resurssit puolestaan julkisen talouden suunnitelmaan ja hyväksytyyn talousarvioon. Kanslian mukaan toimenpiteet eivät edellytä lisärahoitusta eikä selonteossa ole tarkoituksenmukaista toistaa julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden kirjauksia.

Valtioneuvoston kanslian esittämä lähestymistapa on sikäli hyvin perusteltu, että kestävän kehityksen selonteon toimenpiteet (Luku 3 ”Hallituksen työ Agenda2030n toimeenpanemiseksi”) perustuvat pitkälti hallitusohjelmassa esitettyyn. Näin ollen selonteon toimenpiteiden kustannuksia tai laajemmin taloudellisia vaikutuksia tulisi tarkastella laajemmassa, koko hallituksen toiminnan viitekehityksessä. Toisaalta se, että asiasisällöltään merkittävä selonteko esitetään ilman kuvausta sen taloudellisista vaikutuksista, heikentää selonteon käyttökelpoisuutta päätöksenteossa.

Taloudellisten vaikutusten esittämättä jättämistä puoltaa myös se, että selonteon merkittävä toimenpide on niin sanottujen poliitiikkaperiaatteiden edistäminen. Poliitiikkaperiaatteiksi mainittiin selonteossa pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus. Periaatteet kuvaavat asioita, jotka pitäisi huomioida kaiken politiikan valmistelussa ja toimeenpanossa ja joita voidaan pitää toiminnan reunaehtoina eikä erillisenä poliitiikkalohkona. Tästä näkökulmasta kestävä kehitys edistävien toimien kustannusten tunnistaminen onkin hyvin vaikeaa.

Valtioneuvosto on kuitenkin huomionnut taloudellisen näkökulman erityisesti kestävyystiekarttatyössä. Hallituksen puoliväliriihessä julkaistussa kestävyystiekartassa⁶ (ks. myös edellä) valtioneuvosto on pyrkinyt kokoamaan ”kolmen kestävyuden ulottuvuuden elementit tasapainoiseksi kokonaisuudeksi ja näyttää sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisen kestävyuden keskinäiset kytkökset” (sivu 7). Tiekartassa esitetään ekologisen, sosiaalisen ja taloudellisen (julkisen talouden) kestävyuden määritelmä, tilannekuva ja tavoitetila vuonna 2030. Samassa asiakirjassa esitetään toimia, joilla hallitus pyrkii vahvistamaan julkista taloutta ja luomaan edellytyksiä kestäväälle talouskasvulle. Asiakirjassa esitetään myös hallituksen näkemykset julkisen hallinnon tuottavuutta ja kustannusvaikuttavuutta parantaviksi toimiksi. Valtioneuvoston kanslian mukaan kestävyystiekartta otetaan jatkossa osaksi kehysvalmistelua.

Kestävään kehitykseen liittyvien toimenpiteiden valtiontaloudellista merkitystä on pyritty esittämään myös valtion talousarvioesityksissä ja julkisen talouden suunnitelmassa. Näissä asiakirjoissa kestävä kehitys on kuitenkin tähän mennessä rajattu kapeammaksi kuin kestävyystiekartassa.

Julkisen talouden suunnitelmassa 2022–2025⁷ kuvataan julkisen talouden tilaa ja tavoitteita sekä erikseen valtion, hyvinvointialueiden, kuntien sekä sosiaaliturvalaitosten taloutta. Valtiontaloutta käsittelevässä luvussa on Kestävä kehitys -niminen alaluku, jossa kestävästä kehityksestä kerrotaan kahdesta näkökulmasta: Missä määrin julkisen talouden suunnitelmaan sisältyy määrärahoja, joiden arvioidaan edistävän hallitusohjelman hiilineutraaliuden tavoitteita? Minkälaisia hiilineutraaliuden tavoitetta edistäviä veroja sisältyy verojärjestelmään ja miten verojärjestelmää aiotaan kehittää?

Määrärahoista kerrotaan, että hiilineutraaliustavoitetta edistävien määrärahojen määrä on vuonna 2021 noin 2 miljardia euroa ja että ne pienenevät vuoteen 2025 mennessä noin 1,7 miljardiin euroon. Verojen osalta suunnitelmassa tuodaan esiin erityisesti hallituksen tavoitteita ja toimia verojärjestelmän kehittämiseksi. Julkisen talouden suunnitelmassa kestävä kehitys kuvataan siis yhdestä näkökulmasta: ilmastopolitiikkaan liittyvän hiilineutraalisuuden näkökulmasta.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2021⁸ on kolmen aiemman vuoden tapaan kaksi kestävä kehitystä kuvaavaa osiota. Esityksen yleisperusteluissa esitetään omana alalukunaan kestävä kehityksen kuvaus. Kuvauksessa kerrotaan, samansuuntaisesti kuin julkisen talouden suunnitelmassa, hiilineutraalisuuteen liittyvistä keskeisistä toimenpiteistä ja niihin kohdennetuista määrärahoista, joiksi on vuoden 2021 esityksessä tunnistettu 2,2 miljardia euroa. Lisäksi kerrotaan hiilineutraalisuustavoitetta edistävästä veroista ja suunnitellusta verouudistuksesta. Kolmantena seikkana kuvataan ympäristölle haitallisia tukia: näillä tarkoitetaan tukia, jotka johtavat siihen, että luonnonvarojen käyttöaste ja ympäristön kuormitus kasvavat tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Tuet ovat joko alemman verokannan muodossa myönnettyjä verotukia tai määrärahoista myönnettyjä tukia. Tukia ja määrärahoja on tunnistettu yhteensä 26. Tuista taloudellisesti merkittävimmät ovat dieselpolttoaineen ja työkaluissa käytetty kevyen polttoaineen normia alemmat verokannat, joiden suuruudeksi on arvioitu 745 miljoonaa ja 476 miljoonaa euroa.

Talousarvioesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa, kunkin hallinnonalan pääluokan perusteluissa, esitetään lisäksi lyhyet kuvaukset toimenpiteistä, joita hallinnonala toteuttaa kestävä kehityksen edistämiseksi. Vuoden 2021 talousarvioesityksen joissakin kuvauksissa kerrotaan myös toimenpiteiden valtiontaloudellisesta merkityksestä. Vuoden 2022 talousarvioesitys tehdään tältä osin samankaltaisesti. Valtiovarainministeriön ohjeen⁹ mukaan pääluokkaperustelujen tekstissä tulisi kuvata, miten hallinnon alalla toteutetaan kestävä kehityksen toimenpiteitä, kuitenkin siten, että kuvauksessa keskitytään etenkin hallitusohjelmassa esitettyihin kestävä kehitystä edistäviin linjauksiin. Tekstissä tulisi myös kuvata, mitkä määrärahat liittyvät keskeisten kestävä kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen, sekä mahdolliset määrärahoissa tapahtuneet muutokset.

Valtiovarainministeriö on viimeisinä vuosina selvittänyt ns. ilmiölähtöistä budjetointia, johon myös kestävä kehitys osaltaan liittyy. Pääministerin Marinin hallituksen ohjelmassa linjattiin muun muassa sukupuolitietoisesta budjetoinnista ja lapsibudjetoinnista. Vuoden 2020–2021 aikana valtiovarainministeriössä on toiminut lapsibudjetointia kehittävä työryhmä. Valtiovarainministeriön talousarvioehdotusten laadintaa koskevan ohjeen mukaan vuoden 2022 talousarvioesitykseen tullaan sisällyttämään lapsibudjetointia koskeva yhteenvetotarkastelu. Tällä voidaan katsoa olevan yhteys kestävä kehityksen sosiaaliseen ulottuvuuteen.

Kaikkiaan kestävä kehitystä edistävien toimien valtiontaloudellisten kustannusten tai laajemmin kestävä kehityksen taloudellisten vaikutusten kuvaaminen on vielä hajanaisista. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että kestävä kehityksen rajaaminen tietyiksi toimenpiteiksi on vaikeaa, mikä puolestaan tekee vaikeaksi arvioida niiden taloudellisia vaikutuksia. Toisaalta kestävä kehityksen selonteossa tunnistettujen ja hallitusohjelmaan pääosin sisältyvien toimien kustannusten tai taloudellisten vaikutusten suuruusluokan hahmottaminen tuottaisi parempaa tietoa selonteon käsittelylle.

Julkisen talouden suunnitelmassa ja talousarvioesityksessä kestävä kehitys esitetään lähinnä ekologisen ulottuvuuden näkökulmasta kuvaamalla hiilineutraalisuuteen liittyviä määrärahoja sekä ympäristölle haitallisia tukia. Kestävyystiekartatyössään valtioneuvosto on kuitenkin pyrkinyt tarkastelemaan

kestävää kehitystä laaja-alaisemmin taloudellisesta, sosiaalisesta ja ekologisesta näkökulmasta. Ilmastopolitiikkaan keskittyvä tarkastelu voisi kokonaisuutena kattaa ympäristön lisäksi muut kestävän kehityksen ulottuvuudet, mikäli siihen liitettäisiin mukaan esimerkiksi oikeudenmukaiseen siirtymään tai pidemmän aikavälin hyvinvointivaikutuksiin liittyviä teemoja.

Annettu suositus siitä, että selonteossa tulee esittää kestävää kehitystä edistävien toimenpiteiden valtiontaloudelliset kustannukset ja laajemmin taloudellisia vaikutuksia kestävän kehityksen politiikan valmistelussa ja päätösasiakirjoissa, ei ole toteutunut. Valtioneuvosto on kuitenkin muilla tavoin ottanut taloudellisen näkökulman vahvemmin huomioon kestävän kehityksen edistämiseksi.

Kestävän kehityksen seuranta ja arviointi on kattavaa, toimenpiteiden toteuttamisen raportointia hallituksen vuosikertomuksessa voi yhä parantaa

Tarkastuskertomuksessa annettiin seuraava suositus: ”Valtioneuvoston kanslian tulee parantaa valtioneuvoston kestävää kehitystä edistävien toimenpiteiden arviointia sekä niistä raportointia hallituksen vuosikertomuksessa.” Suosituksen perustana oli erityisesti se havainto, että valtioneuvoston selonteon toimeenpanoa on seurattu yleisellä tasolla, mutta sitä on arvioitu vähän ja siitä on raportoitu hallituksen vuosikertomuksessa epäyhtenäisesti.

Valtioneuvoston uusi selonteko annettiin lokakuussa 2020, joten sen toimeenpanosta ei vielä ehditty raportoida hallituksen vuosikertomuksessa vuodelta 2020. Tämän vuoksi annetun suosituksen toteutuminen ei voi vielä täysin arvioida. Seuraavassa kuvataan kuitenkin kestävän kehityksen seurannan ja raportoinnin tilaa ja edellytyksiä tulevalle selonteon toimeenpanon arvioinnille ja raportoinnille.

Kestävän kehityksen seuranta ja arviointi on monitasoista. Seurattavia kokonaisuuksia ovat YK:n kestävän kehityksen tavoitteet, kestävän kehityksen tila, valtioneuvoston toimet selonteon perusteella sekä ministeriöiden toimenpiteet kestävän kehityksen edistämiseksi niiden omilla hallinnonaloilla.

Globaalilla tasolla YK seuraa kestävän kehityksen 17 tavoitteen (SDG) ja 169 alatavoitteen saavuttamista indikaattorien ja maaraaporttien avulla. Suomessa indikaattoreihin tarvittavien tietojen tuottamisesta vastaa Tilastokeskus, joka julkaisee indikaattorit myös omilla verkkosivuillaan¹⁰. Suomi on myös jättänyt YK:lle kaksi vapaaehtoista maaraaporttia, vuosina 2016 ja 2020.

Kansallisesti kestävän kehityksen tilaa seurataan laaja-alaisemmin kuin vain YK:n tavoitteiden osalta. Seuranta kattaa kymmenen kokonaisuutta. Nämä kuvaavat esimerkiksi luonnon tilaa, kulutusta, terveyden edellytyksiä, koulutusta ja globaalia vastuuta. Kutakin seurattavaa kokonaisuutta varten on luotu ns. seurantakori, joka muodostuu indikaattoreista. Indikaattoreita on yhteensä noin 40. Seurattavista kokonaisuuksista tuotetaan vuosittain lyhyt raportti, jonka lisäksi vuosittain kootaan laaja-alaisempi raportti kestävän kehityksen tilasta ja tulevaisuudesta¹¹. Seurannan järjestämisestä vastaavat valtioneuvoston kanslia ja valtioneuvoston kestävän kehityksen koordinaatioverkosto yhteistyössä kestävän kehityksen toimikunnan kanssa.

Edellä kuvattujen raporttien lisäksi kestävästä kehityksestä on raportoitu hallituksen vuosikertomuksessa eduskunnalle. Huhtikuussa 2021 annetussa vuoden 2020 kertomuksessa kuvataan kestävän kehityksen tilaa ja ministeriöiden toimenpiteitä kestävän kehityksen edistämiseksi. Tarkastusvirasto tarkasti vuosikertomuksen raportointia kestävästä kehityksestä osana valtion tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastusta¹².

Vuosikertomuksessa kestävän kehityksen tilasta kerrotaan kolmesta näkökulmasta: kestävän kehityksen tila kansainvälisten arvioiden perusteella, kestävän kehityksen tila kansallisten indikaattorien perusteella sekä kestävä kehitys ns. kansalaisraadin näkökulmasta. Lisäksi ministeriöt kertovat hallinnon-alansa toimista osana niiden tuloksellisuuden kuvausta (vuosikertomuksen liitteen 1 alaluku ”Kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttaminen”). Tarkastuksen mukaan kestävän kehityksen raportointi oli siten riittävää, että kestävän kehityksen tilaa kuvataan suhteessa olennaisiin vertailuperusteisiin. Samalla raportointi oli äärimmilleen tiivistettyä: laajoista teemoista, kuten luonnon ja ympäristön tilasta tai

syрjäytymisestä ja yhteiskunnallisesta osallisuudesta, kerrotaan muutamalla virkkeellä. Tiiviys on sikäli ymmärrettävää, että hallituksen vuosikertomukseen nimenomaisesti pyritään tiivistämään asioita, joita käsitellään laajemmin muissa teksteissä.

Oman hallinnonalansa raportoinnissa ministeriöiden on pitänyt raportoida niistä toimenpiteistä, joita ne esittivät vuodelle 2020 annetun talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa. Tarkastuksen perusteella ministeriöiden raportointi niiden omista toimista ei ollut kattavaa eivätkä tavoitteet ja toimenpiteet olleet riittävän selkeitä: ”Vuosikertomuksesta oli tunnistettavissa raportointia noin kahdesta kolmasosasta niistä toimista, joita talousarvioesityksessä oli esitetty. Toisaalta talousarvioesityksen tekstit eivät muodostaneet hyvää perustaa raportoinnille, koska tavoitteet tai toimenpiteet on niissä esitetty epäselvästi.”

Valtioneuvoston kanslia on paraikaa kehittämässä vuoden 2020 selonteon seuranta. Jälkiseurantaa varten saadun kanslian selvityksen mukaan selonteon seuranta rakentuu jatkossa hallitusohjelman toimeenpanon seurannalle. Hallitusohjelman seurannalla voidaan tuottaa tietoa myös kestävän kehityksen selonteon toteuttamisesta, koska selonteko perustuu vahvasti hallitusohjelmassa ja hallituksen toimintasuunnitelmassa¹³ esitettyihin toimenpiteisiin. Hallitusohjelmaa konkretisoivassa toimintasuunnitelmassa on noin 200 toimenpidettä, joista kanslian mukaan voidaan tunnistaa ne, jotka toteuttavat selontekoa. Hallitusohjelman toimeenpanoa seurataan ja raportoidaan valtioneuvoston verkkosivuilla ns. Hankeikkuna-palvelussa¹⁴. Valtioneuvoston kanslian mukaan palveluun lisätään kesällä 2021 erillinen valikko selonteon kestävän kehityksen toimien seurantaan. Näin selonteon toimien toteutumasta olisi jatkuvasti saatavissa ajantasainen tieto. Myös ministeriöiden kestävän kehityksen yhdyshenkilöiden mielestä selonteon seuranta helpottuu huomattavasti, kun se on osa hallitusohjelman seuranta. Kanslian mukaan selonteon toteutumista tullaan myös arvioimaan kansallisessa kestävän kehityksen politiikan arvioinnissa, joka toteutetaan vuosien 2022–2023 aikana.

Koska selonteko annettiin vuoden 2020 lopulla, sen toimeenpanosta ei ole vielä raportoitu hallituksen vuosikertomuksessa, eikä tarkastuksen suosituksen toteutumista voi vielä arvioida. Valtioneuvoston kanslian toimet seurannan ja raportoinnin kehittämiseksi sekä suunnitelmat selonteon toimeenpanon arvioimiseksi kehittävät kuitenkin toimintaa suosituksen suuntaisesti. Kestävän kehityksen seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelmä on kaiken kaikkiaan laaja ja monitasoinen.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Tarkastuksessa kestävän kehityksen edistämisestä (tarkastuskertomus 14/2019) havaittiin muun muassa, että kestävän kehityksen selonteon ohjausvaikutus on vähäinen ja että selonteossa ei ollut käsitelty toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia. Ministeriöt olivat alkaneet ottaa kestävän kehityksen aiempaa enemmän huomioon, mutta selonteon ja eri tavoitteiden ohjausvaikutus oli heikko. Ministeriöillä ei ollut selviä työvälineitä, joilla ne olisivat voineet arvioida, ovatko niiden valmistelemaat politiikat kestävän kehityksen mukaisia. Jälkikäteen seuranta- ja arviointijärjestelmä oli kattava ja toimiva, mutta raportointia kestävää kehitystä edistävästä toimista hallituksen vuosikertomuksessa tuli parantaa.

Jälkiseurannan perusteella kestävän kehityksen ohjaus on vahvistunut. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kestävä kehitys on aiempaa voimakkaammin mukana hallitusohjelmassa ja hallitustason asiakirjoissa. Kestävän kehityksen selonteko ei omana asiakirjanaan ole olennaisesti muuttunut, mutta sillä on yhä selvä merkitys valtioneuvoston ja eduskunnan vuoropuhelun mahdollistajana. Kestävän kehityksen taloudellista ulottuvuutta ei ole käsitelty selonteossa juurikaan aiempaa selvemmin, mutta hallituksen kestävyystiekartassa talous on esillä selvemmin kuin ennen. Kestävän kehityksen tavoitteet ovat jossain määrin selventyneet, nyt kun valtioneuvoston selonteko on jäsennelty YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti. Jäsennys auttaa ministeriöitä kiinnittämään oman toimintansa kestävän kehityksen globaaliin toimintaohjelmaan (Agenda 2030), mutta se saattaa myös heikentää kansallisesti merkittävimpien kestävän kehityksen kysymysten asemaa poliittikkavalmistelussa.

Kertomuksessa annetut suositukset on pantu toimeen jossain määrin. Kestävän kehityksen ohjaus ja yhteys talouden suunnitteluun ovat jossain määrin vahvistuneet. Tavoitteisto on selkeytynyt. Ministeriöillä ei ole vielä politiikkavalmistelua varten käytössä selviä malleja, joilla ne voisivat arvioida politiikkavalmistelussaan kestävän kehityksen mukaisuutta. Jälkikäteinen seuranta, arviointi ja raportointi on monipuolista ja kattavaa, mutta valtioneuvoston toimenpiteiden raportointia voi yhä parantaa.

Kokonaisuudessaan valtioneuvoston toiminta kestävän kehityksen edistämiseksi on vahvistunut. Jälki-seurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Heli Mikkela
johtaja, Kestävä hallinnon kehittäminen

Lassi Perkinen
tuloksellisuustarkastuspäällikkö

JAKELU Valtioneuvoston kanslia

TIEDOKSI Valtioneuvoston kanslia
Ulkoministeriö
Oikeusministeriö
Sisäministeriö
Puolustusministeriö
Valtiovarainministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Maa- ja metsätalousministeriö
Liikenne- ja viestintäministeriö
Työ- ja elinkeinoministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ympäristöministeriö

Viitteet

- ¹ Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.
- ² Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021. Valtioneuvosto. Luku 9.1 Hallituksen puoliväliarviointi ja kestävyystiekarttatyön jatko.
- ³ Agenda 2030 -tiekartan valmistelu. Tilannekatsaus. Kestävän kehityksen toimikunnan kokous 3.5.2021 Sami Pirkkala. <https://kestavakehitys.fi/toimikunta/kokoukset>. Haettu 16.6.2021.
- ⁴ Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6. Oikeusministeriö: Säädösehdotusten vaikutusarvioinnin ohjetyöryhmä. Asettamispäätös 22.12.2020. VN/24927/2020.
- ⁵ Esimerkiksi ”Hallitus kasvattaa luonnonsuojelun rahoitusta kokonaisuudessaan 100 miljoonalla eurolla vuositasolla.”
- ⁶ Hallituksen kestävyystiekartta. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:43.
- ⁷ Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025. Valtiovarainministeriö. VN/24238/2020. 12.5.2021.
- ⁸ Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2021. HE 146/2020 vp.
- ⁹ Vuoden 2022 talousarvioesityksen valmistelu. Valtiovarainministeriön 12.5.2021. VN/11418/2021.
- ¹⁰ Kestävän kehityksen YK-indikaattorit – Agenda 2030. Tilastokeskus. <https://www.stat.fi/tup/kestavan-kehityksen-yk-indikaattorit-agenda2030.html>. Haettu 14.6.2021.
- ¹¹ Kestävän kehityksen toimikunta. <https://kestavakehitys.fi/kestavan-kehityksen-indikaattorit>. Haettu 14.6.2021
- ¹² Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2020 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta. K 16/2021 vp. Sivut 19–20.
- ¹³ Valtioneuvosto: Hallituksen toimintasuunnitelma. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelman-seuranta/toimintasuunnitelma>. Haettu 14.6.2021.
- ¹⁴ Valtioneuvosto: Hallituksen toimintasuunnitelman tilannekatsaus. <https://valtioneuvosto.fi/marinin-hallitus/hallitusohjelman-seuranta/toimintasuunnitelma/tilannekatsaus>. Haettu 14.6.2021.