



Tuloksellisuustarkastuskertomus

# Kestävän kehityksen edistäminen





Tuloksellisuustarkastuskertomus  
**Kestävän kehityksen edistäminen**

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (NID.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-472-9 (NID.)  
ISBN 978-952-499-473-6 (PDF)  
URN:ISBN:978-952-499-473-6  
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-473-6](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-473-6)

GRANO OY  
HELSINKI 2019

TARKASTUSKERTOMUKSEN VALOKUVAT  
LUVUT 1, 2 JA 5 GETTYIMAGES  
LUKU 3 POLIISI  
LUKU 4 FINAVIA OYJ

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 284/54/2018

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen kestäväen kehityksen edistämistä koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään valtioneuvoston kanslialle, ulkoministeriölle, oikeusministeriölle, sisäministeriölle, puolustusministeriölle, valtiovarainministeriölle, opetus- ja kulttuuriministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja ympäristöministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista kaikilla ministeriöillä on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2021.

Helsingissä 7. lokakuuta 2019

Marko Männikkö  
muutosjohtaja

Lassi Perkinen  
tuloksellisuustarkastuspäällikkö



# Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksessa on arvioitu sitä, kuinka valtioneuvosto on edistänyt kestävästä kehitystä. Tavoitteena on tukea valtioneuvoston kestävästä kehityksen edistämistyötä tuottamalla tietoa siitä, miten valtioneuvosto on suunnitellut, ohjannut, seurannut ja arvioinut kestävästä kehityksen edistämistä. Tarkastuksessa ei ole arvioitu edistämistyön tuloksia ja vaikutuksia.

## Kestävä kehitys on esillä talousarvioesityksessä, mutta se ei ole ohjannut taloudellista suunnittelua

Valtioneuvoston kestävästä kehityksen selonteon valmistelussa ei selvitetty selonteon toimenpiteiden valtiontaloudellisia kustannuksia eikä muita taloudellisia vaikutuksia. Myöskään itse selonteossa ei esitetä toimenpiteiden kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia. Toimenpiteiden kustannusten ja laajemmin taloudellisten vaikutusten huomiointi valmisteluvaiheessa tukee toimenpiteiden toimeenpanoa ja kestävästä kehityksen taloudellisen ulottuvuuden huomioimista. Toimenpiteiden kustannusten huomiointi on myös tuloksellisen taloudenhoidon edellytys.

Kustannustietojen puuttumista selittää osittain se, että selonteko perustuu pitkälti hallitusohjelman linjauksiin. Siksi siinä ei esitetty uusia toimenpiteitä, joiden kustannukset olisi ollut tärkeää arvioida esimerkiksi budjettisuunnittelua varten. Vaikka toimenpiteet eivät olleet uusia, niiden kustannuksia olisi voitu selvittää ja esittää selonteossa. Toiseksi, selonteon valmistelussa painotettiin toimintatapojen uudistamista kestävästä kehitystä huomioivaksi: toimintatapojen muutosten aiheuttamia kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia on vaikeampaa arvioida kuin sisällöllisten painopistealueiden.

Taloudellisia tietoja kestävästä kehityksen edistämisestä on esitetty vuosien 2018 ja 2019 talousarvioesityksissä, sekä yleisperusteluissa että yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kestävä kehitys onkin politiikka-alueena merkittävällä tavalla esillä vuoden 2019 talousarvioesityksessä. Muita politiikka-alueita ei esitellä talousarvioesityksessä vastaavalla tavalla.

Toisaalta kestävästä kehityksen tietojen esittäminen ei ole ohjannut talousarviovalmistelua: tiedot kestävästä kehitykseen vaikuttavista määrärahoista, tuista ja veroista on kerätty talousarviovalmistelun loppuvaiheessa ja koottu talousarvioesitykseen. Tietojen merkittävyyttä heikentää se, että niitä esitetään vain selonteon Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopisteestä. Osaamiseen, yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoisuuteen liittyvien määrärahojen, tukien ja verojen tietoja ei esitetä.

## Ministeriöt ottavat kestävästä kehityksen aiempaa enemmän huomioon

Ministeriöissä kestävästä kehityksen merkitys on lisääntynyt. Joissakin ministeriöissä kestävä kehitys on otettu strategian lähtökohdaksi tai tavoitteeksi. Ministeriöissä on tunnistettu ja nimetty toimintoja, jotka toteuttavat YK:n kestävästä kehityksen tavoitteita. Edelleen ministeriöissä on vahvistettu kestävästä kehityksen sisäisiä koordinaatioverkostoja, joiden tehtävänä on kiinnittää osastojen ja yksiköiden huomiota kestävästä kehitykseen. Ministeriöiden välillä on kuitenkin selviä eroja siinä, miten vahva asema koordinaatiohenkilöillä tai -verkostoilla on.

Vaikka ministeriöt tunnistavat kestävästä kehityksen mukaisia toimia aiempaa enemmän, niissä ei ole analysoitu politiikkasisältöjen ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyttä. Myöskään kestävästä kehityksen politiikkaperiaatteet, kuten globaali vastuu ja pitkäjänteisyys eivät ol-

leet analyysin kohteena. Kestävän kehityksen yhdistäminen ministeriöiden toimintaan onkin pääasiassa rajoittunut siihen, että ministeriöissä toimintoja liitetään kestävän kehityksen tavoitealueisiin, useimmiten joihinkin YK:n seitsemästätoista tavoitteesta. Kestävällä kehityksellä ei ole vielä selvää ja koordinoitua yhteyttä ministeriöiden politiikkavalmistelun sisältöihin.

Ministeriöissä tunnistettiin useimmin YK:n asettamat kansainväliset kestävän kehityksen tavoitteet ja käytettiin niitä oman toiminnan vertailukohteena. Kestävän kehityksen kansalliset tavoitteet eivät ole ohjanneet ministeriöitä. Myös valtioneuvoston selonteko on ohjannut ministeriöitä vain vähän. Selonteko on kuitenkin tukenut ja legitimoinut ministeriöiden kestävän kehityksen edistämistyötä sekä antanut valtioneuvostolle välineen käydä vuoropuhelua eduskunnan kanssa.

### **Ministeriöt ovat pääosin toteuttaneet selonteon toimenpiteet, joiden tarkoituksena on lisätä politiikkajohdonmukaisuutta**

Valtioneuvoston selonteossa esitetään yhteensä 36 toimenpidettä, joilla pyritään muuttamaan poliittisen päätöksenteon ja hallinnon menettelytapoja paremmin kestävä kehitystä huomioivaksi. Ministeriöt olivat toteuttaneet näistä kokonaan tai pääosin 72 prosenttia. Vastaavasti 28 prosenttia oli jäänyt toteuttamatta osin tai kokonaan.

Toteuttamatta jääneissä toimenpiteissä oli sellaisia, että niiden toteutuminen olisi vaatinut hallitukselta periaatteellisesti ja taloudellisesti merkittäviä uusia linjauksia kesken hallituskauden. Lisäksi joidenkin toimenpiteiden sisältö tai vastuunjako on saattanut jäädä epäselväksi.

Arvioinnin hyvää tulosta selittää se, että selontekoon sisällytettiin toimenpiteitä, joiden toteuttaminen oli jo käynnissä tai joiden toteuttamisesta oli jo sovittu.

### **Seuranta- ja arviointijärjestelmä on kattava, mutta sen yhteys politiikan valmisteluun on epäselvä**

Valtioneuvoston kanslian johdolla Suomessa on luotu kattava järjestelmä kestävän kehityksen seuraamiseksi, arvioimiseksi ja raportoimiseksi. Kestävän kehityksen seurantaan varten on luotu kaksi indikaattorijärjestelmää, edistämistä on arvioitu sisäisesti ja ulkoisesti ja arvioinnit on raportoitu avoimesti. Seurannan, arvioinnin ja raportoinnin haasteena on se, että tietojen kytkeä politiikan valmistelun prosesseihin on vielä melko väljä.

Suomi tuottaa tietoa noin puolesta YK:n määrittelemistä globaali-indikaattoreista, kuitenkin siten, että globaalin raportoinnin kannalta tärkeimmistä indikaattoreista tuotetaan enemmän tietoa kuin vähemmän tärkeistä.

Kansallisten tavoitteiden seuranta- ja arviointijärjestelmä on kokonaisuudessaan kattava. Seurattavat kymmenen aluetta ovat kuitenkin laajoja ja valituilla indikaattoreilla alueet katetaan vain pistemäisesti. Alueista kirjoitetuissa arviointiteksteissä on pyritty huomioimaan indikaattoritiedon kattavuuden puutteita. Arviointien perusteella on myös koottu kaksi vuotuista raporttia kestävän kehityksen tilasta. Kansallisten tavoitteiden seurannan, arvioinnin ja raportoinnin järjestelmä on toisaalta vaikeasti hahmotettava, koska seurattavat alueet eivät ole samoja kuin tavoitteet.

Valtioneuvosto on raportoinut kestävästä kehityksestä eduskunnalle vuosilta 2017 ja 2018 annetuissa hallituksen vuosikertomuksissa ja niiden liitteissä. Vuodelta 2018 annetussa kertomuksessa kuvataan tiiviisti kestävän kehityksen tilaa ja valtioneuvoston toimenpiteitä kestävän kehityksen edistämiseksi. Kokonaiskuvan saamista toimenpiteistä vaikeuttaa, että tekstit eivät rakennu selvästi valtioneuvoston selonteon mukaisesti. Selonteon toimenpiteiden seuranta ja raportointi on ollut yleistasoista: seuranta on tapahtunut pitkälti hallituksen toimintasuunnitelman seurannan ohessa.



## Tarkastusviraston suositukset

1. Valtioneuvoston kanslian ja muiden ministeriöiden tulee arvioida ja esittää kestävästä kehitystä edistävien toimenpiteiden valtiontaloudelliset kustannukset ja laajemmin taloudellisia vaikutuksia kestävästä kehityksen politiikan valmistelussa ja päätösasiakirjoissa.
2. Jos halutaan, että kestävä kehitys ohjaa selvemmin politiikkasältöjä, ministeriöiden tulee analysoida systemaattisemmin sitä, onko niiden toiminta kestävästä kehityksen mukaista.
3. Jos politiikkaa halutaan muuttaa kestävästä kehitystä voimakkaammin toteuttavaksi, valtioneuvoston ohjauksen tulee olla vuoden 2017 kestävästä kehityksen selontekoa vahvempaa.
4. Valtioneuvoston tulee selvittää kansallisten ja valtioneuvoston selonteon tavoitteiden asemaa toiminnan ohjaajana.
5. Valtioneuvoston kanslian tulee parantaa valtioneuvoston kestävästä kehitystä edistävien toimenpiteiden arviointia sekä niistä raportointia hallituksen vuosikertomuksessa.



# Sisällys

<b>Tarkastusviraston kannanotot</b>	<b>5</b>
<b>1 Mitä tarkastettiin</b>	<b>11</b>
<b>2 Onko selonteon valmistelussa huomioitu valtiontaloudelliset kustannukset?</b>	<b>13</b>
2.1 Valtioneuvoston selonteossa ei käsitellä toimenpiteiden kustannuksia	13
2.2 Talousarvioesityksessä kuvataan vain selonteon toisen painopistealueen määrärahoja	15
<b>3 Onko valtioneuvosto kehittänyt toimintaansa selonteon politiikkaperiaatteiden mukaisesti?</b>	<b>23</b>
3.1 Ministeriöt ovat valtaosin toteuttaneet selonteon toimenpiteet	23
3.2 Toimenpiteiden toteuttamista edisti se, että monet toimenpiteistä olivat jo vireillä	25
3.3 Selonteon epäselvät kirjaukset ja vastuunjaon puuttuminen haittasivat toimenpiteiden toteuttamista	26
<b>4 Miten ministeriöt ovat huomioineet kestävän kehityksen omassa toiminnassaan?</b>	<b>29</b>
4.1 Ministeriöissä on tunnistettu oman toiminnan yhteys kestävään kehitykseen	29
4.2 Kestävä kehitys näkyy joidenkin ministeriöiden strategioissa	31
4.3 Valtioneuvoston selonteko on ohjannut ministeriöiden toimintaa vain vähän	35
<b>5 Onko kestävän kehityksen seuranta, arviointi ja raportointi ollut riittävää?</b>	<b>39</b>
5.1 Suomi tuottaa tietoa noin puolesta YK-indikaattoreista	39
5.2 Kansallisten tavoitteiden seuranta- ja arviointijärjestelmä on kattava mutta vaikeasti hahmotettava	41
5.3 Valtioneuvoston omaa toimintaa tulisi seurata ja arvioida tarkemmin	45
<b>Liite: Miten tarkastettiin</b>	<b>49</b>
<b>Viitteet</b>	<b>53</b>



# 1 Mitä tarkastettiin

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävä kehityksen toimintaohjelma, Agenda 2030, hyväksyttiin vuonna 2015. Ohjelma on kaikkia maailman maita poliittisesti sitova ja sen tarkoitus on ohjata maailmaa ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävämmäksi. Suomessa globaalista ohjelmasta tehtiin kansallinen tulkinta keväällä 2016, kun kestävä kehityksen toimikunta antoi kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen (Suomi jonka haluamme 2050). Tämän jälkeen, helmikuussa 2017, valtioneuvosto antoi eduskunnalle oman suunnitelmansa kestävä kehityksen edistämiseksi selonteossa nimeltä Kestävä kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti (VNS 1/2017 vp). Tämä pääministeri Sipilän hallituksen antama valtioneuvoston selonteko, jossa määritellään valtioneuvoston kestävä kehitystä edistävät toimenpiteet ja painopisteet, on tarkastuksen lähtökohtana.

Tämän tarkastuksen tavoitteena on tukea valtioneuvoston kestävä kehityksen edistämistyötä arvioimalla toimia, joilla valtioneuvosto on valmistellut, johtanut, ohjannut ja seurannut kestävä kehityksen edistämistä. Tarkastuksessa ei arvioida kestävä kehityksen edistämistyön sisällöllisiä tuloksia ja vaikutuksia – niitä voidaan arvioida sitten, kun valtioneuvoston selonteon mukaisia toimia kestävä kehityksen edistämiseksi on toteutettu pidemmällä aikavälillä ja toiminnan tuloksista on kerättävissä tietoa.

Tarkastuksen oletuksena on ollut se, että kestävä kehityksen edistämisen tuloksellisuus paranee, kun

- suunnitelmat perustuvat luotettaville taloudellisten vaikutusten arvioinneille
- kestävä kehityksen edistäminen on ministeriöissä hyvin koordinoitua
- valtioneuvoston päätöksen mukaiset toimenpiteet on toteutettu
- kestävä kehityksen edistämistä voidaan seurata systemaattisesti ja arvioida luotettavaan tietoon perustuen.

Kestävä kehityksen edistämässä on huomionarvoista, että kestävä kehityksen tavoitteet ovat kolmitasoisia: YK on asettanut kaikki valtioita koskevat globaalit tavoitteet, kansallinen kestävä kehityksen toimikunta on asettanut tavoitteet suomalaiselle yhteiskunnalle ja valtioneuvosto on selonteossaan esittänyt valtion oman toiminnan painopisteet.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on päättänyt ottaa kestävä kehityksen edistämisen pitkäaikaiseksi seuranta- ja tarkastuskohteeksi. Tämä tarkoittaa, että tarkastusvirasto kiinnittää erityistä huomioita siihen, miten tuloksellisesti valtioneuvosto edistää kestävä kehitystä. Päätöksen taustalla on kestävä kehityksen merkitys ympäristölle, taloudelle ja ihmisten hyvinvoinnille. Päätös perustuu myös tarkastusvirastojen kansainvälisen yhteistyöelimen INTOSAI:n strategiaan, jossa kestävä kehitys on yhtenä lähtökohdista, sekä INTOSAI:n kaikille tarkastusvirastoille annettuun kehotukseen huomioida kestävä kehitys tarkastustyön osana.



## 2 Onko selonteon valmistelussa huomioitu valtiontaloudelliset kustannukset?

Valtioneuvoston antaman kestävän kehityksen selonteon valmistelutyössä ei selvitetty toimenpiteiden valtiontaloudellisia kustannuksia eikä muita taloudellisia vaikutuksia. Taloudellisia tietoja kestävän kehityksen edistämisestä on kuitenkin esitetty vuosien 2018 ja 2019 talousarvioesityksissä ja valtiovarainministeriön budjettikatsauksessa, mutta tarkemmin vain selonteon toisen painopistealueen osalta. Valtioneuvosto on eduskunnan kannanoton mukaisesti selvittänyt ilmiölähtöisen budjetoinnin mahdollisuuksia. Vuoden 2019 talousarvioesityksessä kestävän kehityksen esitystapa vastaa yhtä tunnistettua ilmiöpohjaista budjetointimallia.

### 2.1 Valtioneuvoston selonteossa ei käsitellä toimenpiteiden kustannuksia

Tarkastuksessa selvitettiin, onko kestävän kehityksen selonteon<sup>1</sup> valmistelussa arvioitu ja esitetty kestävän kehityksen edistämisen kustannuksia. Kysymyksen kriteerinä pidettiin sitä, että hyvän ja perustellun päätöksenteon tueksi politiikkatoimien kustannuksia tulisi selvittää selonteon valmistelutyössä ja esittää valmisteluaineistossa.

Koordinaatioryhmän kokousasiakirjojen ja muiden selonteon valmistelua kuvaavien asiakirjojen mukaan selonteon valmistelussa ei ole arvioitu toimenpiteiden valtiontaloudellisia kustannuksia tai muita taloudellisia vaikutuksia. Myöskään itse selonteossa ei esitetä näistä arvioita.

Kustannustietojen puuttumisen ovat voineet vaikuttaa ainakin seuraavat seikat. Ensinnäkin selonteon valmistelussa painotettiin Suomelle sopivien painopisteiden löytämistä ja kestävää kehitystä edistävien toimintatapojen ja -periaatteiden määrittelyä. Toiseksi hallitusohjelmaan jo kirjatut toimet ohjasivat pitkälti toimenpiteiden sisältöjä. Selonteossa ei siis esitetty uusia toimenpiteitä, joiden kustannukset olisi ollut tärkeää arvioida esimerkiksi budjettisuunnittelua varten. Vaikka toimenpiteet eivät olleet uusia, niiden kustannuksia olisi tietenkin voitu selvittää ja esittää selonteossa.

Selonteon toimenpiteet eivät olleet uusia

#### Selonteosta ei ilmene, miten toimenpiteiden kustannuksia on arvioitu

Selonteon painopistealueet ovat Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Näiden alla esitetään yhteensä 23 toimenpidettä tai toimenpidekokonaisuutta. Selonteossa ei esitellä toimenpiteiden tai toimenpidekokonaisuuksien kustannuksia lainkaan. Näin ollen selonteon perusteella ei voida päätellä, kuinka paljon rahaa valtioneuvosto on päättänyt kohdentaa kestävän kehityksen edistämiseen.

Selonteko valmisteltiin ja annettiin kesken hallituskauden. Tarkastukseen haastatellut kertoivat, että selonteon valmistelua ohjattiin siten, että siihen oli mahdollista ottaa vain sellaisia toimenpiteitä, jotka sisältyvät hallitusohjelmaan tai joista oli jo muulla tavoin päätetty. Tässä mielessä on

Selonteon lähtökohtana oli hallitusohjelma

ymmärrettävää, että painopistealueiden kustannusvaikutuksia ei selvitetty: asiat olivat jo päätetty muualla ja selonteko lähinnä kokosi toimenpiteet, joita tehtäisiin muutenkin, erityisesti hallitusohjelman perusteella. Selontekoon onkin kirjattu, että toimenpiteet valmistellaan ja toteutetaan ”hallinnonaloilla osana hallinnonalojen normaalia toiminnan suunnittelua ja toteutusta julkisen talouden suunnitelman puitteissa”.

## Selonteossa pyritään muuttamaan hallinnon toimintatapaa

Kustannustietojen ja taloudellisten vaikutusten puuttumista selonteossa ja sen valmistelussa selittää osittain se, että valmistelussa pyrittiin erityisesti löytämään uusia periaatteita Agenda 2030:n toteuttamiseen. Näitä periaatteita toteuttavien toimintatapojen kustannuksia tai taloudellisia vaikutuksia on vaikeampaa arvioida kuin sisällöllisten painopistealueiden.

Valtioneuvosto päätti selonteon antamisesta yleisistunnossaan 2.2.2017, mitä ennen selontekoa oli valmisteltu noin vuosi. Valtioneuvoston kanslian koordinaatiosihteeristö järjestäytyi tammikuussa 2016 ja kansallisen Agenda 2030-toimeenpanosuunnitelman valmistelu alkoi virallisesti helmikuussa 2016 koordinaatioverkoston kokouksessa. Silloin ei kuitenkaan ollut vielä tehty päätöstä siitä, missä muodossa toimeenpanosuunnitelma julkaistaan, vaan toimeenpanosuunnitelman antaminen selontekona eduskunnalle varmistui vasta alkuvuonna 2017.

Toimeenpanosuunnitelman valmistelu vuoden 2016 aikana oli laaja-pohjaista: siihen osallistui valtionhallinnon toimijoita, kestävän kehityksen toimikunnan edustajia, kolmannen sektorin toimijoita sekä tutkijoita. Helmikuussa 2016 pidetyssä kestävän kehityksen koordinaatioverkoston ensimmäisessä kokouksessa esitettiin viisi keskeistä toimenpidettä, joilla suunnitelmaa ryhdyttiin valmistelemaan:

1. koontiselvitys siitä, minkälaisia toimia hallinnonaloilla on käynnissä Agenda 2030:n toimeenpanon edistämiseksi ja tukemiseksi
2. niin sanottu TEAS-selvitys Suomen valmiuksista toteuttaa Agenda2030:a
3. kehityspoliittinen selonteko
4. indikaattorityön aloittaminen
5. Suomen kestävän kehityksen linjauksen eli kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen päivitys.

Samanaikaisesti, kevään ja kesän 2016 aikana koordinaatiosihteeristön vetämä epävirallinen työryhmä valmisteli toimintamalleja Agenda 2030:n kansalliseksi toimeenpanoksi. Työryhmään kuului kestävän kehityksen toimikunnan, kehityspoliittisen toimikunnan sekä koordinaatioverkoston jäseniä<sup>2</sup>. Työryhmän ehdotuksessa korostettiin, että Agenda 2030:n toteutuksessa olennaista eivät ole vain tavoitteet, vaan myös toimintamallit ja niitä ohjaavat periaatteet eli se, millä tavalla Agendaa toteutetaan: ”keskeisimmäksi lähtökohdaksi on otettu toteutuksen periaatteet, jotka on tarkoitettu varsinkin pysyviksi”.

Työryhmä ehdotti, että toteutuksen toimintamallia tulisi ohjata kymmenen periaatetta, ja nosti näiden periaatteiden pohjalta esiin tarpeen kehittää kestävän kehityksen politiikan toimintamalleja. Tärkeimmät kehittämistarpeet olivat pitkäjänteisyys (toiminta ulottuu yli hallituskausien), politiikkajohdonmukaisuus (tavoitteet kytkeytyvät toisiinsa) sekä omistajuus ja sitoutuminen (valtio mahdollistajana, verkostot ja viestintä). Työryhmä kehitti

Selontekoa valmisteltiin laajapohjaisesti

Pitkäjänteisyys, politiikkajohdonmukaisuus ja omistajuus ovat tärkeitä toimeenpanon periaatteita



myös kuusi lähestymistapaa, joilla haasteisiin voidaan tarttua, esimerkiksi ”jaetut visiot ja tavoitteet”, ”strateginen ja vaiheistettu toteutus” sekä ”kestävän kehityksen integroiminen politiikan ja hallinnon pääprosesseihin”. Työryhmän asiakirjassa ei siis käsitelty yksittäisiä toimenpiteitä ja toimenpanon kustannuksia. Asiakirjassa ideana oli, että yksittäiset toimenpiteet voivat vaihtua, mutta toimintaperiaatteet pysyvät samanlaisina.

Asiakirjassa esitettiin joitakin kustannuksiin liittyviä ehdotuksia. Tällaisia olivat muun muassa kriteeristön laatiminen painopisteille ja vaiheistuksille siten, että yhtenä kriteerinä on myös kustannustehokkuus. Samoin asiakirjassa nostetaan esiin nopeasti ja edullisesti saavutettavat tavoitteet: tulisi tunnistaa toimet, joilla voidaan saada vaikutuksia nopeasti ja kustannustehokkaasti.

Myös lopullisessa selonteossa näkyy se, että Agenda 2030:n toimeenpanossa tärkeätä on tavoitteiden saavuttamisen lisäksi se, millä tavalla työtä tehdään. Selonteossa hallitus esittää ”toimeenpanon kärjiksi kaksipainopistealuetta sekä kolme läpi leikkaavaa politiikkaperiaatetta”. Painopistealueet ovat Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Politiikkaperiaatteet ovat samansuuntaiset kuin edellä kuvatussa työryhmän esityksessä: pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus. Politiikkaperiaatteilla pyritään siis muuttamaan tai uudistamaan hallinnon toimintatapoja.

## 2.2 Talousarvioesityksessä kuvataan vain selonteon toisen painopistealueen määrärahoja

Kestävän kehityksen huomiointi valtion talousarvioesityksessä on vasta alkuvaiheessa. Kestävän kehityksen toimenpiteisiin liittyviä määrärahoja on esitetty vuosien 2018 ja 2019 talousarvioesityksissä.

### Kestävä kehitys on merkittävällä tavalla esillä talousarvioesityksen yleisperusteluissa

Kestävä kehitys alettiin huomioida vuoden 2018 talousarvioesityksessä, jonka pääluokkaperusteluihin sisällytettiin kestävää kehitystä koskevia tekstejä ministeri Petteri Orpon pyynnöstä. Orpo esitti pyyntönsä talousarviovalmistelun loppuvaiheessa, joten ministeriöillä ei ollut kovinkaan paljon aikaa valmistella tietoja. Talousarvioesityksessä (HE 106/2017 vp.) kestävä kehitys esitettiin kussakin pääluokassa pääluokkaperusteluissa väliotsikon alla, yhden tai kahden kappaleen tekstinä.

Vuoden 2019 talousarvioesityksen valmistelussa kestävä kehitys huomioitiin jo valmistelun alkuvaiheessa. Valtiovarainministeriö valmisteli asiaa muiden ministeriöiden kanssa syksyn 2017 ja kevään 2018 välillä ja työn tuloksena kestävä kehitys huomioitiin talousarviovalmistelussa kahdella tavalla. Ensinnäkin yleisperusteluihin sisällytettiin kvantitatiivista analyysia siitä, mitä kestäväan kehitykseen liittyviä määrärahoja, haitallisia tukia ja veroja sisältyy selonteon Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueeseen<sup>3</sup>. Toiseksi, hallinnonalojen tuli kuvata talousarvioesityksen yksi-

Kestävää kehitystä on kuvattu vuosien 2018 ja 2019 talousarvioesityksissä

tyiskohtaisissa perusteluissa osana pääluokkaperusteluja, ”miten ko. hallinnonalalla toteutetaan valtioneuvoston kestävä kehityksen selonteon toimenpiteitä ja mitkä määrärahat liittyvät selonteon tavoitteiden toteuttamiseen sekä mahdolliset määrärahoissa tapahtuneet muutokset”.<sup>4</sup>

Talousarvioesityksen tarkoitus on antaa eduskunnalle tietoa, jonka perusteella se voi päättää valtion menojen tasosta, tulojen keräämisen tavasta sekä määrärahojen kohdentamisesta. Eduskunta ei talousarviossa päättä siinä, kuinka paljon kestävä kehityksen edistämiseen kohdennetaan valtion varoja, koska kestävä kehitys voidaan nähdä osana kaikkea valtion toimintaa. Talousarvioesitys tarjoaa kuitenkin laajaa tausta- ja perustelutietoa valtion menojen tasosta ja kohdentamisesta. Myös kestävä kehityksen tietojen esittämistä talousarvioesityksessä voidaan arvioida tästä näkökulmasta.

Talousarvioesityksen yleisperustelujen tarkoitus on nimensä mukaisesti kuvata talousarvion laadinnan yleistä viitekehystä sekä perustella valtioneuvoston finanssipolitiikkaa. Talousarvion laadinnan viitekehyksiä ovat ainakin kansantalouden yleinen tila ja kehitysnäkymät sekä julkisen talouden ja valtiontalouden tila, mukaan lukien talousarvion ulkopuolinen valtiontalous. Kestävälle kehitykselle on annettu talousarvioesityksen 2019 yleisperusteluissa oma päälukunsa. Tämä pääluku on ainoa, joka ei asiassällöltään kytkeydy suoraan valtionalouteen: muissa luvuissa kuvataan talousarviota ohjaavaa finanssipolitiikan viitekehystä, valtiontalouden tilaa laajasti, talousarvion tuloarvioita, määrärahoja tai talousarvioon välittömästi kytkeytyvää hallinnon kehittämistä. Tästä näkökulmasta voidaan sanoa, että kestävä kehitys on politiikka-alueena merkittävällä tavalla esillä talousarvioesityksessä.

Kestävä kehitys on politiikka-alueena merkittävällä tavalla esillä talousarvioesityksessä

### **Yleisperusteluissa esitetyt tiedot vastaavat valtiovarainministeriön esittämiä tavoitteita**

Kestävä kehityksen tietojen esittämiselle talousarvioesityksessä ei ole asetettu selkeitä tavoitteita tai kriteerejä. Tavoitteita on kuitenkin esitetty valtiovarainministeriön edustajan esityksessä, kun ministeriöt valmistautuivat kestävä kehityksen tietojen esittämiseen talousarvioesityksessä. Esityksessä mainittiin seuraavat:

- Pääfokus on budjetin vaikutuksista kestäväan kehitykseen eikä niinkään kestävästä kehityksestä erillisenä, josta on oma seurantansa.
- Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -alueessa tunnistetaan ministeriöiden avulla keskeisimmät määrärahat, jotka tukevat tavoitetta.
- Kerrotaan myös veroista, veroperustemuutoksista sekä verotuista.
- Esityksen pääpaino on muutoksessa vuodesta 2018 vuoteen 2019.
- Haitallisista määrärahoista esitetään kvalitatiivinen teksti.

Kaikki edellä luetellut tavoitteet täyttyvät vuoden 2019 talousarvioesityksen yleisperusteluissa. Ensinnäkin yleisperusteluissa kerrotaan nimenomaan talousarviolähtöisesti siitä, miten kestäväan kehitykseen vaikutetaan. Yleisperusteluissa kuvataan talousarvioesityksen yhteyttä kestäväan kehitykseen kolmesta suunnasta:

1. määrärahat, jotka edistävät hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita, ja niiden muutos
2. verot, jotka edistävät painopistealueen tavoitteita, ja niiden muutos
3. määrärahoihin tai veroperusteisiin liittyvät ympäristölle haitalliset tuet.

Toiseksi ministeriöt ovat tunnistanee selonteon hiilineutraali- ja resurssiviisas Suomi -painopisteeseen liittyvät määrärahat, ja niistä keskeisimmät esitetään talousarvioesityksessä. Määrärahojen kuvauksen lisäksi taulukossa esitetään selonteon seitsemän keskeistä toimenpidettä sekä näihin kohdistuvat määrärahat talousarviovuodelle ja edelliselle vuodelle. Kolmanneksi talousarvioesityksessä esitetään tiivistetysti tietoja veroista ja veroperustemuutoksista, joiden voidaan katsoa liittyvän Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteisiin.

Neljänneksi esityksen pääpaino on vuosien 2018 ja 2019 välillä tapahtuvassa muutoksessa: talousarvioesitys antaa yleiskuvan siitä, millä tavalla painopistealueelle kohdistetut määrärahat muuttuvat edellisvuodesta.

Viidenneksi tekstissä kuvataan ympäristölle haitallisia tukia. Teksti perustuu Suomessa aiempina vuosina tehtyihin neljään selvitykseen, joissa on käytetty OECD:n arviointityökalua haitallisten tukien määrittämiseksi. Ympäristölle haitallisiksi määritellään pääosin energiaverotukseen liittyviä verotukia sekä määrärahoista päästökaupan epäsuorien kustannusten kompensatio ja erät maataloustuet. Tarkastuksessa tehdyssä haastattelussa yhden ministeriön edustajat kritisoivat ympäristölle haitallisten tukien määrittelyä. Toisaalta valintaa voi perustella sillä, että analyysissa on käytetty ulkoisen toimijan laatimaa työkalua.

## Yleisperusteluista puuttuu tieto toisen painopistealueen määrärahoista

Talousarvioesityksessä esitellään siis vain toiseen selonteon painopisteeseen (Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi) kohdistettuja määrärahoja. Toiseen painopisteeseen (Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi) liittyviä määrärahoja, veroja tai tukia ei talousarvioesityksessä käsitellä. Talousarvioesitys on siis tältä osin epätasapainoinen.

Tarkastuksessa haastateltiin yhdentoista ministeriön budjettivalmisteluun osallistuvia henkilöitä. Heiltä kysyttiin arviota siitä, voitaisiinko kestävä kehitys yhteyttä talousarvioesitykseen vahvistaa edelleen esittämällä tietoja myös toiseen painopistealueeseen liittyvistä määrärahoista. Kaikissa ministeriöissä näkemys oli, että yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja osaamiseen liittyvien määrärahojen esittäminen on vaikeaa. Useimmiten syyksi nähtiin, että erityisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasiat sisältyvät laajasti valtion toimintaan, jolloin näihin käytettäviä varoja on vaikea erottaa muusta varainkäytöstä, kuten toimintamenoista. Lisäksi haastatellut totesivat, että yhdenvertaisuuden, tasa-arvon ja osaamisen kehittäminen pitäisi määritellä tarkasti: se voi tarkoittaa laajasti koko koulutusjärjestelmän rahoitusta tai tuloverotuksen progressiota, mutta toisaalta suppeasti vain tiettyä erityistä tasa-arvorahoitusta. Edelleen he huomauttivat, että talousarvioesityksen liiteaineistona julkaistaan jo nyt tietoa esityksen tulonjakovaiikutuksista. Yksi haastateltava esitti, että talousarvioesityksen perusteluissa tulisi kuvata lähinnä ne muutokset, jotka talousarviossa on tehty painopistealueeseen kiinteimmin liittyvien määrärahojen tasoon.

Varojen käyttöä  
yhdenvertaisuuden ja  
tasa-arvon edistämiseen  
olisi mahdollista kuvata

## Hallinnonalat esittävät pääluokkaperusteluissa omia toimenpiteitään, mutta kokonaisuudesta on vaikea saada selvää

Hallinnonalojen pääluokkaperusteluissa ministeriöiden tuli kuvata, miten hallinnonalalla toteutetaan valtioneuvoston kestävä kehityksen selonteon toimenpiteitä, mitkä määrärahat liittyvät selonteon tavoitteiden toteuttamiseen ja mitkä ovat määrärahoissa mahdollisesti tapahtuneet muutokset. Tarkoituksena oli, että ”kaikkiin pääluokkiin sisällytetään yhdenmukaiset ja selkeät tekstit kestävä kehityksen toimeenpanosta”.

Tavoite täyttyi osittain: ministeriöt kyllä kuvaavat toimenpiteitään, mutta tekstit eivät ole yhdenmukaisia eivätkä ne anna kokonaisuudessaan selkeää kuvaa kestävä kehityksen toimeenpanosta.

Kaikissa pääluokissa ministeriöt kuvaavat erilaisia toimia, joilla ne toteuttavat valtioneuvoston selontekoa. Seitsemän ministeriön teksteissä viitataan suoraan tai selvästi selonteon Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueeseen. Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi -painopistealueeseen viittaa samoin seitsemän ministeriötä. Yksi ministeriö ei viittaa painopistealueisiin mutta kylläkin selonteon politiikkaperiaatteeseen.

Teksteistä ei käy ilmi, miten kattavasti selonteon painopisteiden alla olevaa 23 toimenpidettä toteutetaan ja jääkö jollekin hallinnonalalla asetettu toimenpide toteuttamatta. Useita toimenpiteitä mainitaan tai niihin viitataan, ei kuitenkaan kaikkiin. Koska tekstit ovat lyhyitä ja vapaamuotoisia, niiltä ei voi odottaakaan selonteon toimenpideluettelon mukaista raportointia.

Määrärahojen käytöstä ja niiden muutoksista ei saa kokonaisuudessaan selvää kuvaa. Teksteissä kuvataan jossain määrin selonteon tavoitteiden toteuttamiseen liittyviä määrärahoja ja niiden muutoksia. Kattavimmin määrärahojen käytöstä kertovat ulkoministeriö ja maa- ja metsätalousministeriö. Neljä ministeriötä ei kerro määrärahojen (tulojen) määrästä mitään.

Sosiaali- ja terveysministeriön antamassa palautteessa kertomusluonnoksesta tuodaan esiin, että talousarvioesityksessä kestävä kehityksen tyyppiset yhteenvetotarkastelut tulisi koota yhteen, jolloin lukija saisi kokonaiskuvan tilanteesta. Ministeriön mukaan koontitarkastelun tekijä, esimerkiksi valtiovarainministeriö, voisi samalla tasapainottaa kokonaisuutta ja lisäohjeistaa niitä tahoja, jotka ovat mahdollisesti raportoineet puutteellisesti.

## Kestävästä kehityksestä kerrotaan myös valtiovarainministeriön budjettikatsauksessa

Kestävästä kehityksestä raportoidaan myös valtiovarainministeriön budjettikatsauksessa (2019)<sup>5</sup>. Budjettikatsaus on valtiovarainministeriön verkkojulkaisu, jossa kuvataan valtioneuvoston ja talousarvioesitystä varsinaista talousarvioesitystä yleisemmällä tasolla.

Kestävä kehitys on budjettikatsauksessa merkittävässä roolissa: katsauksessa on johdannon ja yhteenvedon lisäksi neljä varsinaista päälukua, joista yksi on kestävä kehitys. Muut pääluvut kertovat talouden näkymistä, hallituksen talouspoliittisesta linjasta sekä itse talousarvioesityksestä. Sivumääräisesti kestävästä kehityksestä kerrotaan yhtä paljon kuin talouden näkymistä ja hallituksen talouspoliittisesta linjasta yhteensä.

Budjettikatsauksessa kerrotaan talousarvioesitystä tarkemmin niistä talousarvioesityksen määrärahoista, jotka edistävät Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen tavoitteita. Määrärahat esitetään taulukoissa

Ministeriöt kertovat eri tavoin toimistaan kestävä kehityksen edistämiseksi

Budjettikatsaus täydentää talousarvioesityksen kestävä kehityksen kuvausta

toimenpiteittäin siten, että seitsemän toimenpiteen alla määrärahat esitetään momenteittain, kun taas talousarvioesityksessä määrärahat esitetään karkeammalla tasolla, yhteenlaskettuna.

Budjettikatsauksen tarkemmat kestävän kehityksen määrärahatiedot ovat hyvä esimerkki siitä, että talousarvioesityksen yhteydessä voidaan julkaista syventävää aineistoa siten, että tiedot ovat helposti saatavilla tietoverkosta. Näin voidaan samalla hillitä varsinaisen talousarvioesityksen sivumäärän kasvua. Esimerkiksi hallituksen esityksessä eduskunnalle vuoden 2019 talousarvioksi (HE 123/2018 vp) oli 1 008 sivua.

## Talousarvioesityksen 2019 kestävän kehityksen esitystapa noudattaa yhtä ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia

Valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteko käsiteltiin eduskunnassa keväällä 2017. Tulevaisuusvaliokunta laati selonteosta mietinnön (TuVM 1/20017 vp) ja eduskunta vastasi valtioneuvostolle kirjelmällään syyskuussa 2017 (EK 27/2017 vp). Vastauksessaan eduskunta edellytti valtioneuvostoa muun muassa kehittämään ilmiölähtöistä budjetointia. Eduskunta totesi, että ”selonteon politiikkaperiaatteisiin sisältyvää ilmiöpohjaista budjetointia voidaan kokeilla esimerkiksi kestävän kaupunkikehityksen ja liikenteen sekä hyvinvointi-investointien kaltaisissa laajoissa ja monitahoisissa teemoissa.”

Tulevaisuusvaliokunta totesi mietintönsä perusteluosassa ilmiöpohjaisesta budjetoinnista<sup>6</sup> muun muassa, että ”Tulevaisuusvaliokunnan mielestä yhtenä ratkaisuna kestävän kehityksen horisontaalisuuden haasteeseen voi olla selonteon politiikkaperiaatteisiin sisältyvän ilmiöpohjaisen budjetoinnin tarkempi selvittäminen ...”. Ilmiöpohjaista budjetointia on käsitelty myös kolmessa tulevaisuusvaliokunnan ja yhdessä valtiovarainvaliokunnan lausunnossa<sup>7</sup>. Asiaa on esitelty myös Sitran raporteissa.<sup>8</sup>

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ilmiöpohjaisen budjetoinnin toteuttamistapoja, tapojen vaikutuksia talousarvioon ja hallinnon organisointiin sekä mahdollisia ilmiöitä. Työryhmä jätti tammikuussa 2019 raporttinsa<sup>9</sup>, jossa se esitteli viisi ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia (ks. faktalaatikko).

Yhdessä esitettyissä mallissa talousarvioesityksessä kootaan yhteen ilmiöön liittyvää tietoa, mukaan lukien tiedot ilmiöön liittyvistä määrärahoista ja veroista. Tietoja voidaan myös täydentää esittämällä esimerkiksi arvioita ilmiön tulonjakovaikutuksista tai talousarviopäätösten vaikutuksista erityisiin ryhmiin. Työryhmän mukaan mallin hyötyihin vaikuttaa se, onko ilmiölle asetettu tavoitteita, joita voidaan seurata ja raportoida.

Työryhmän mukaan malli edesauttaa ilmiön kokonaisuuden hahmottamista ja ilmiön sisällä tehtäviä painopistemuuksia. Mallin hyvänä puoleena on myös sen joustavuus, sillä malli ei edellytä muutoksia talousarvion rakenteeseen tai hallinnon toimivaltasuhteisiin. Mallin ongelmana puolestaan on, että vastuuta ilmiöstä ei ole osoitettu kenellekään, vaan se on yhä jaettu. Edelleen ongelmana on se, että budjetin ohjausvaikutus voi jäädä pieneksi, jos tiedot vain kootaan budjettiesityksen antamisen yhteydessä.

## Työryhmä tunnisti viisi ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia

Valtiovarainministeriö asetti kesäkuussa 2018 työryhmän selvittämään ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia. Työryhmä jätti raporttinsa tammikuussa 2019<sup>10</sup>. Työryhmän lähtökohtana oli, että ilmiöpohjaisuudessa on kyse jonkun asian (ilmiön) kokonaisvaltaisesta tarkastelusta ja tätä kokonaisvaltaisuutta voidaan toteuttaa eri tavoilla. Ilmiölähtöinen tarkastelu on laajempi asia kuin ilmiöpohjainen budjetointi, johon työryhmä keskittyi.

Raportissaan työryhmä tunnisti viisi mallia, joilla ilmiöpohjaista budjetointia voisi toteuttaa.

Ensimmäinen malli on ilmiötä koskevan tiedon kokoaminen budjetissa. Talousarvioesityksessä kootaan yhteen tietoa ilmiöön liittyvistä määrärahoista ja veroista. Mallin periaate vastaa nyt talousarvioesityksessä 2019 esitettyjä tietoja. Työryhmän mukaan mallin hyötyihin vaikuttaa se, onko ilmiölle asetettu tavoitteita, joita voidaan seurata ja joista sitten voidaan raportoida.

Toinen malli perustuu niin sanotun ilmiöministerin asettamiseen. Ilmiöministerille määrättäisiin vastuu kyseiseen ilmiöön liittyvistä kokonaisuuksista. Budjetin rakennetta ei tarvitsisi muuttaa, mutta ilmiöministeri vastaisi niistä eri pääluokissa olevista momenteista, jotka määriteltäisiin ilmiöön kuuluvaksi ja hänen vastuulleen.

Kolmas malli on niin sanottu kärkihankerahoitus, jossa jollekin ilmiölle annetaan mahdollisuus lisärahoitukseen. Pääministeri Sipilän hallitus käytti mallia kohdentamalla kärkihankkeille lisämäärärahaa. Kärkihankkeiden tavoitteena oli edistää laaja-alaisia uudistuksia hallituksen painopisteiden mukaisesti. Ne olivat pääosin poikkihallinnollisia.

Neljäs malli olisi niin sanottu yhteiskäyttömomentti, jossa ilmiöön liittyvät määrärahat kootaan yhdelle momentille tavallista suuremmaksi kokonaisuudeksi. Jos määräraha halutaan jakaa tarkemmalla tasolla, tulisi momentin päätösosaan lisätä niin sanottuja enintään-eriä eli määrittellä tekstissä enimmäissumma, jonka momentilta saa käyttää tiettyyn tarkoitukseen. Viimekätinen vastuu momentista olisi jollain ministerillä, sillä kollegiaalinen vastuu yhdestä momentista ei ole mahdollista.

Viides malli on niin sanottu ilmiöministeriö, jossa budjettia ja hallintorakennetta muutetaan ilmiön mukaan. Mallissa ilmiöön liittyvät asiat ja niiden valmistelu kootaan yhteen ministeriöön, jolloin ministeriöiden välistä toimivaltaa ja siten myös budjetin rakennetta joudutaan muuttamaan.

Talousarvioesitykseen 2019 koottu tieto kestävän kehityksen Hiilineutraali- ja resurssiviisas Suomi -painopistealueen määrärahojen, tukien ja haitallisten tukien määrästä vastaa tätä työryhmän esittämää ilmiöpohjaisen budjetoinnin mallia. Tässä mielessä valtioneuvoston voi sanoa edenneen jo selvästi ilmiöpohjaisen budjetoinnin suuntaan. Huomionarvoisena voi pitää myös sitä, että kestävä kehitys on ylipäänsä omana asianaan ja otsikkonaan sisällytetty talousarvioesityksen yleis- ja pääluokkaperusteluihin sekä budjettikatsaukseen. Yleisperustelujen ja budjettikatsauksen muut tiedot liittyvät suoraan valtion talouteen ja finanssipolitiikkaan. Tämä jo sellaisenaan korostaa kestävän kehityksen merkitystä eräänlaisena metapolitiikkana, muita merkittävämpänä politiikka-alueena.

Toisaalta on huomattava, että talousarvioesityksessä on nyt tietoja vain toisen valtioneuvoston asettaman painopistealueen määrärahoista ja tuista. Tasa-arvon, yhdenvertaisuuden ja osaamisen kehittämiseen liittyvien määrärahojen esittäminen on tarkastushaastattelujen perusteella huomattavasti vaikeampaa. Lisäksi on huomattava, että kestävä kehitys ei vielä vaikuta olleen määrärahojen mitoituksen perustana, vaan talousarvioesitykseen on lähinnä koottu tiedot kestävään kehitykseen liittyvistä määrärahoista. Toki esitetyn tiedon perusteella valtioneuvoston tai eduskunnan on mahdollista kohdentaa määrärahoja merkittäväällä tavalla uudestaan. Käytännössä tällaiset muutokset tapahtuvat kuitenkin pääasiassa hallitusohjelman ja julkisen talouden suunnitelman perusteella.

Tarkastuksessa haastatelluilta ministeriöiden budjettivalmisteluun osallistuvilta henkilöiltä kysyttiin myös ilmiöpohjaisen budjetoinnin mahdollisuudesta. Haastatteluissa nostettiin toisaalta esiin ilmiöperusteisuuden haastavuus: ilmiöiden rajoja on vaikea määrittellä, erilaisiin ilmiöihin liittyvät määrärahat saattavat olla päällekkäisiä ja ilmiöiden muuttaminen voi huomattavasti vaikeuttaa käytännön taloussuunnittelua ja -seurantaa sekä tilinpitoa. Toisaalta haastatellut korostivat myös, etteivät käytännön ongelmat voi olla ilmiöpohjaisen budjetoinnin kehittämisen esteenä, jos eduskunta ja hallitus näin haluavat. Tarkastuksessa ei ole käsitelty sitä, miten hyvin talousarvion ilmiöperusteisuus poistaisi talousarvion nykyiseen rakenteeseen ja esittämistapaan liittyviä ongelmia ja millä tavalla ilmiöperusteisuus tulisi toteuttaa.

Talousarvioesityksessä 2019 esitettävät kestävän kehityksen tiedot on yksi ilmiöpohjaisen budjetoinnin muoto





### 3 Onko valtioneuvosto kehittänyt toimintaansa selonteon politiikkaperiaatteiden mukaisesti?

Ministeriöt ovat tehneet valtaosan niistä toimenpiteistä, jotka sisältyvät valtioneuvoston kestäväen kehityksen selonteon lukuun politiikkaperiaatteista. Jotkin toimenpiteet olivat kuitenkin jääneet osittain tekemättä selonteon kirjausten epämääräisyyden tai toteutuksen vastuujon puuttumisen takia. Arvioinnin hyvää tulosta selittää se, että selontekoon sisällytettiin sellaisia toimenpiteitä, joiden toteuttaminen oli jo käynnissä tai joiden toteuttamisesta oltiin jo sovittu.

#### 3.1 Ministeriöt ovat valtaosin toteuttaneet selonteon toimenpiteet

Tässä luvussa arvioidaan sitä, miten ministeriöt ovat toteuttaneet kestäväen kehityksen selonteon kolmanteen lukuun sisältyvät toimenpiteet. Luku sisältää yhteensä 36 eri toimenpidettä, jotka toteuttamalla poliittinen päätöksenteko ja hallinnon toiminta muuttuisi enemmän politiikkaperiaatteiden mukaiseksi ja tätä kautta edistäisi kestäväen kehitystä. Poliitiikkaperiaatteet ovat poliittista päätöksentekoa ja hallinnon toimintaa ohjaavia menettelytapoja, joita valtioneuvoston selonteossa pidetään kestäväen kehityksen edellytyksinä. Tällaisia politiikkaperiaatteita ovat selonteossa pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus.

Toteutumisen astetta arvioitiin neljällä kategoriolla: toteutunut, pääosin toteutunut, osin toteutunut sekä ei toteutunut. Pääosin toteutunut tarkoittaa sitä, että vähintään likimain puolet toimenpiteestä on toteutunut suhteessa selonteon vaatimukseen. Osin toteutunut tarkoittaa sitä, että ministeriöt ovat tehneet joitakin asioita toimenpiteen eteen, mutta kuitenkin likimain alle puolet suhteessa selonteon vaatimustasoon.

Arvioinnin aineistona käytettiin asiakirjoja, sähköpostitiedusteluita ministeriöiden virkamiehille ja ministeriöiden edustajien haastatteluita. Asiakirjoina käytettiin kunkin toimenpiteen aihealueeseen liittyviä, yleensä ministeriöiden verkossa julkaisemia asiakirjoja. Sähköpostitiedusteluita tehtiin etenkin niissä tapauksissa, joissa julkinen aineisto ei antanut riittävästi tietoa. Arvioinnissa on käytetty lähdekritiikkiä, eli virastojen ja virkamiesten näkemyksiä on arvioitu kriittisesti ja muodostettu niiden pohjalta tarkastajien oma arvio toimenpiteiden toteutumisesta.

Arvioinnin tulos esitetään taulukossa 1. Toimenpiteistä 72 prosentin arvioitiin toteutuneen pääosin tai kokonaan. Osin toteutuneita oli 25 prosenttia, ja yksi toimenpide oli kokonaan toteuttamatta.

Ministeriöt olivat toteuttaneet kokonaan 44 prosenttia selonteon toimenpiteistä

Taulukko 1: Poliittikaperiaatteita edistävien toimenpiteiden toteutuminen

	lukumäärä	osuus, %
Toteutunut	16	44
Pääosin toteutunut	10	28
Osin toteutunut	9	25
Ei toteutunut	1	3
<b>Yhteensä</b>	<b>36</b>	<b>100</b>

Toteutetut toimenpiteet olivat hyvin erilaisia luonteeltaan, mittaluokaltaan ja merkitykseltään. Esimerkinomaisesti voidaan mainita:

- Kestävän kehityksen seurantaindikaattorit on laadittu ja niissä on otettu huomioon heikommassa asemassa olevia ryhmiä.
- Agenda2030:n toimeenpanosta on raportoitu vuosittain osana hallituksen vuosikertomusta.
- Valtioneuvoston kanslia on järjestänyt vuosittain avoimen Kestävän kehityksen tila ja tulevaisuus Suomessa -tilaisuuden.
- Suomi on osallistunut aiempaa aktiivisemmin Euroopan maiden kestävän kehityksen verkoston (ESDN) toimintaan.
- Suomi on kehitysyhteistyön avulla tukenut kehitysmaiden ja etenkin vähiten kehittyneiden maiden edellytyksiä osallistua kansainväliseen kauppaan ja hyötyä siitä.
- Suomi on vaikuttanut aktiivisesti terveysturvallisuuden edistämiseen globaaleissa verkostoissa, kuten maailmanlaajuisessa terveysturvahjelmassa (Global Health Security Agenda) ja eri maiden terveysturvakapasiteetin rakentamista tukevassa allianssissa (JEE Alliance).
- Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy:n toiminnan lähtökohtana on aiempaa enemmän yhteiskunnan kestävän kehityksen haasteet, kuten ilmasto, terveys ja turvallisuus.
- Yli sata Suomen kuntaa on tehnyt kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen, mukaan lukien suurimmat kunnat Helsinki ja Espoo.

### Osa toimenpiteistä on jäänyt toteuttamatta

Yksi toimenpide 36:sta oli jäänyt kokonaan toteuttamatta, ja yhdeksän toimenpidettä oli toteutettu vain osittain.

Toteuttamatta jäi kehitysavun korottaminen. Selonteon mukaan tarkoitus oli nostaa kehitysavun osuus Suomen bruttokansantulosta 0,7 prosenttiin, mutta pääministeri Sipilän hallituskaudella kehitysapuun käytettiin vähemmän varoja kuin edellisellä vaalikaudella. Vuonna 2019 kehitysavun arvioidaan olevan 0,41 prosenttia bruttokansantulosta. Vuonna 2018 kehitysyhteistyön määrärahat olivat 0,38 prosenttia bruttokansantulosta ja vuonna 2017 osuus oli 0,41 prosenttia.

Osin toteutuneet toimenpiteet olivat usein sellaisia, joiden tarkoitus oli tuoda mukanaan ja integroida kestävän kehityksen periaatteita jo olemassa oleviin ohjelmiin, ohjaukseen ja prosesseihin. Seuraavaksi annetaan esimerkkejä osin toteutuneista toimenpiteistä.

Selonteon mukaan kestävä kehitys olisi tullut huomioida tulosohjauksessa. Kuten tämän tarkastuksen luvussa 4.2 kuvataan, joidenkin virastojen tu-

Kehitysavun resursseja ei lisätty kestävän kehityksen selonteon edellyttämällä tavalla

losohjauksessa mainitaan kestävän kehityksen käsite. Kestävän kehityksen tavoitteet eivät kuitenkaan merkittävässä määrin vaikuta tulosohtaukseen.

Kestävä kehitys oli selonteon mukaan määrä huomioida yhteiskunnan turvallisuusstrategian uudistamisessa soveltuvien osien. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (2.11.2017) ei kuitenkaan käsitellä varautumista ja turvallisuutta ekologisen kestävyuden näkökulmasta.

Selonteon mukaan lakien valmistelua olisi pitänyt parantaa siten, että valmisteilla olevien lakien vaikutuksia taloudelliseen, sosiaaliseen ja ekologiseen kestävyteen arvioitaisiin enemmän. Valmistelussa ei ole kuitenkaan tapahtunut tältä osin havaittavaa muutosta.

### 3.2 Toimenpiteiden toteuttamista edisti se, että monet toimenpiteistä olivat jo vireillä

Toimenpiteiden toteutumista edisti etenkin se, että selontekoon kirjattiin monia sellaisia toimenpiteitä, joita oli jo aloitettu toteuttaa tai joiden toteuttamisesta oli jo sovittu hallituksessa tai vastuuministeriön sisällä. Joidenkin toimenpiteiden voi jopa katsoa kuuluvan ministeriöiden lakisäätöihin perustehtäviin. Lisäksi monet toimenpiteet sisältyivät pääministeri Sipilän hallitusohjelmaan. Ministeriöiden virkamiesten haastattelut vahvistivat tätä käsitystä: haastatteluissa useampi virkamies kertoi itse laatineensa joitakin toimenpidekirjauksista.

On ymmärrettävää, että hallituskauden aikana laadittu selonteko ei yleensä sisällä merkittäviä uusia politiikkatoimia, koska tämä edellyttäisi hallitukselta uusia yhteisiä linjauksia ja usein myös lisäresursseja. Ongelmallista voi kuitenkin olla se, jos kansalaiset ja eduskunta saavat selonteosta sellaisen käsityksen, että valtioneuvosto olisi muuttanut toimintaansa merkittäväällä tavalla toteuttaessaan selontekoon sisältyvät toimenpiteet.

Selonteon vaikuttavuus yhteiskunnassa saattaa syntyä enemmän muista asioista kuin toimenpiteiden kirjaimellisesta toteuttamisesta. Vaikutavuutta lisäsi se, että asiakirja annettiin nimenomaan selontekona eduskunnalle, joka käsitteli asiaa ja seuraa asian edistymistä. Sen vaikuttavuus syntyy myös siitä, että se toi niin ministeriöiden virkamiesten kuin kansalaisten mieliin ja tietoisuuteen aiheen tärkeyden. Sen ansiosta virkamiehet voivat huomioida kestävän kehityksen myös muissa asioissa kuin selontekoon kirjatuissa toimenpiteissä.

Selonteon toimenpiteiden toteutumista varmensi se, että osa 36 toimenpiteestä oli luonteeltaan melko pieniä eli sellaisia, joiden toteuttaminen vaatii vain vähän resursseja. Tällaisia olivat esimerkiksi valtioneuvoston työntekijöiden perehdyttämiskoulutukseen lisätty osio kestävästä kehityksestä tai yksittäisten, kestävään kehitykseen liittyvien seminaarien tai tilaisuuksien järjestäminen.

Selontekoon sisällytettiin jo tekeillä olevia toimenpiteitä

Osa toimenpiteistä oli pienimuotoisia

### 3.3 Selonteon epäselvät kirjaukset ja vastuunjaon puuttuminen haittasivat toimenpiteiden toteuttamista

Monet toimenpiteistä, jotka eivät toteutuneet kokonaan, olivat sellaisia, että niiden toteuttaminen olisi vaatinut uudenlaisia periaatteellisesti ja taloudellisesti merkittäviä linjauksia kesken hallituskauden.

Monet näistä toimenpiteistä olivat niin kunnianhimoisia, että niiden toteuttaminen olisi ollutkin vaikeaa niiden reilun kahden vuoden aikana, jotka hallituskautta olivat jäljellä. Selonteko julkaistiin toukokuussa 2017, ja käsillä oleva arviointi on tehty kesäkuussa 2019. Lyhyttä aikajännettä ei ole arvioinnissa kuitenkaan otettu huomioon lieventävänä seikkana vaan on arvioitu toimenpiteiden tähänastista toteutumista.

Toimenpiteiden tuloksellista toteuttamista on lisäksi haitannut se, että monet niistä on kirjoitettu selontekoon epäselvästi ja monitulkintaisesti tai toimenpiteen tavoitetilaa jää epämääräiseksi. On käytetty esimerkiksi sellaisia sisällöltään epämääräisiä teonkuvauksia, kuten ”edistetään”, ”kehitetään”, ”pyritään”, ”selvitetään”, ”mahdollistetaan”, ”kiinnitetään huomiota”, ”seurataan”, ”osallistutaan” ja ”selkeytetään”.

Selonteossa ei kerrota, minkä ministeriöiden vastuulla on toteuttaa toimenpiteet. Jotkin toimenpiteistä ovat sellaisia, että niiden toteuttaminen kuuluu kaikille ministeriöille. Niidenkin toteutumista varmistaisi se, että toimeenpanon koordinaatiovastuu osoitetaan jollekin ministeriölle.

Monet toimenpidekirjaukset ovat epäselviä





## 4 Miten ministeriöt ovat huomioineet kestävän kehityksen omassa toiminnassaan?

Ministeriöissä on tunnistettu oman toimialan yhteys kestävään kehityksen tavoitteisiin. Muutamassa ministeriössä kestävän kehityksen yhteyttä omaan toimintaan on kuvattu tarkemmin. Analyysia siitä, millä tavalla toiminta vastaa kestävän kehityksen eri ulottuvuuksia, ei ole ministeriöissä tehty. Kestävä kehitys on huomioitu eräiden ministeriöiden strategioissa. Tulosohejauksessa kestävä kehitys näkyy vain vähän. Valtioneuvoston selonteko on ohjannut vain vähän ministeriöiden toimintaa, mutta sillä on ollut yleisempää merkitystä kestävän kehityksen edistämistyötä tukevana päätöksenä.

### 4.1 Ministeriöissä on tunnistettu oman toiminnan yhteys kestävään kehitykseen

Kestävän kehityksen tavoitteet Suomessa ovat kolmitasoisia. Ensimmäinen taso on YK:n kestävän kehityksen 17 tavoitetta ja 169 alatavoitetta. Ne ovat hyvin kattava listaus niistä asioista, joissa kaikkien valtioiden, muiden yhteisöjen sekä ihmisten pitää toimia, jotta elämä maapallolla olisi ympäristölle ja ihmisille kestävä. Toinen taso on kestävän kehityksen toimikunnan laatima kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus ja sen kahdeksan tavoitetta, jotka ovat suomalaiselle yhteiskunnalle esitetty pitkän aikavälin tahtotila. Kolmas taso on valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteko, jossa esitetään ne alueet, joilla valtio toimillaan edistää kestävän kehityksen tavoitteita.

Ministeriöissä tehdyissä haastatteluissa haastateltavat tunnistivat hyvin kestävän kehityksen yhteyden omaan toimialaansa ja vastuualueisiinsa. Kaikissa ministeriöissä esitettiin useita laajoja politiikka-alueita, joissa ministeriön toimiala ja tehtävät liittyvät selvästi kestävän kehityksen edistämiseen; näitä tehtäviä ja toimialueita on listattu esimerkinomaisesti taulukkoon 2. Huomionarvoista haastatteluissa oli, että kestävän kehityksen tavoitteet yhdistettiin pääsääntöisesti ministeriöiden pysyviin tehtäviin. Tämä ei vielä tarkoita, että kestävän kehityksen tavoitteet ohjaisivat ministeriöitä toimimaan toisin kuin ne muuten olisivat toimineet.

Ministeriöiden välillä oli eroja siinä, millä tavalla kestävän kehityksen yhteyttä ministeriöiden toimintaan on selvitetty ja miten se esitetään. Muutamat ministeriöt olivat pyrkineet selvittämään yhteyttä tarkemmin.

Esimerkiksi sisäministeriössä aloitettiin syksyllä 2018 niin sanottu tiekarttaprojekti, jossa selvitettiin, miten kestävä kehitys liittyy ministeriön toimialaan ja millä tavoin hallinnonala voi ottaa kestävän kehityksen huomioon toiminnassaan. Projektin tarkoitus oli nostaa esiin seikkoja, jotka voitaisiin myöhemmin sisällyttää ministeriön konsernistrategiaan.

Maa- ja metsätalousministeriössä laadittiin puolestaan keväälvella 2019 positiopaperiksi kutsuttu asiakirja, jossa kuvattiin, mitkä YK:n seitsemästätoista tavoitteesta ovat ministeriön ”toiminnan ytimessä” (kuusi tavoitetta), minkä tavoitteiden toteuttamiseen ministeriö ”osallistuu vahvasti” (viisi tavoitetta) ja mihin tavoitteisiin ministeriön toiminnalla ”on välillinen vaikutus” (kuusi tavoitetta).

Ministeriöt yhdistivät kestävän kehityksen niiden pysyviin tehtäviin

Taulukko 2: Ministeriöiden itse tunnistamia tehtäviä ja toimialoja, jotka kytkeytyvät kestävään kehitykseen

UM	<p>Ulko- ja turvallisuuspolitiikka, kriisinhallinta: rauhan ja vakauden edistäminen globaalisti ja lähialueilla</p> <p>Kehityspolitiikka ja kehitys yhteistyö: köyhyyden ja eriarvoisuuden poistaminen, perusoikeuksien toteutuminen, ilmastonmuutoksen torjuminen</p> <p>Arktisen alueen ja lähialueen yhteistyö: turvallisuuden ja vakauden edistäminen, ympäristönsuojelu</p> <p>Kauppapolitiikka: kestävä kehityksen periaatteiden, työelämän oikeuksien ja ympäristöasioiden huomiointi kauppasopimuksissa</p>
OM	<p>Perus- ja ihmisoikeuspolitiikka: perusoikeuksien toteuttaminen, yhdenvertaisuuden edistäminen, kielelliset oikeudet</p> <p>Demokratian edistäminen: demokratiaa tukevien instituutioiden ylläpito ja kehittäminen, osallistumisen ja vaikuttamisen lisääminen</p> <p>Oikeusturva: toimiva oikeusjärjestelmä, erityisesti tuomioistuinlaitos</p>
SM	<p>Poliisi, rajavartiolaitos, hätäkeskus: turvallisuuden ylläpito ja sen yhdenvertainen edistäminen, syrjäytymisen ehkäisy</p> <p>Maahanmuuttopolitiikka: maahanmuuton hallinta ja kestävä siirtolaisuus</p>
PLM	<p>Puolustuspolitiikka ja sotilaallinen maanpuolustus: vakauden ja turvallisuuden edistäminen</p> <p>Kokonaismaanpuolustus: yhteiskunnan kriisinkestävyyden parantaminen</p> <p>Kriisinhallinta: turvallisuuden globaali edistäminen</p>
VM	<p>Finanssipolitiikka: julkisen talouden kestävyys ja julkisen sektorin toimintakyvyn ylläpitäminen, jotka ovat pohja kaikelle kestävä kehityksen mukaiselle toiminnalle</p> <p>Verotus: energiaverotus ympäristöpolitiikan välineenä, tuloverotuksen progressiivisuudella edistetään yhdenvertaisuutta</p> <p>Valtion toiminnan ohjaus: valtion kiinteistötoimen energiatehokkuus, valtion hankinnat, sähköisten palvelujen edistäminen</p>
OKM	<p>Koulutuspolitiikka: osaamisen parantaminen, osaamisen tasa-arvo; kestävä kehitys sisällä varhaiskasvatussuunnitelmassa, perusopetuksen opetussuunnitelman perusteissa, ammatillisten tutkintojen perusteissa</p> <p>Koulutus- ja tiedepolitiikka: innovaatiot, uuden osaamisen ja tiedon luominen ja tätä kautta kestävien valintojen mahdollistaminen; nykyisten ratkaisujen kestävyys arviointi</p> <p>Taide-, kulttuuri- ja liikuntapolitiikka: kulttuuriperinnön säilyttäminen ja siirtäminen sukupolvelta toiselle, kulttuurin kuluttaminen kestävästi, ympäristön huomiointi liikunta- ja kulttuuritapahtumissa sekä liikuntarakentamisessa</p>
MMM	<p>Ruoka ja maatalous: ruoan tuotanto ekologisesti, taloudellisesti ja sosiaalisesti kestävästi</p> <p>Metsät: metsien käyttö taloudellisesti ja ekologisesti kestävästi</p> <p>Maaseutu: tasapainoinen aluerakenne, maaseutualueiden kehittyminen, maaseudun kehittämissuunnitelma</p> <p>Vesiasiat: veden hankinta, vesihuolto, tulvat ja padot, vesitalous</p> <p>Ilmastonmuutos: kansallisen ilmastonmuutoksen sopeutussuunnitelman koordinointi, arktiset biotalousasiat</p>
LVM	<p>Liikennepolitiikka: liikenteen päästöt, liikenteen energiareformi, joukkoliikenteen tukeminen, kävelyn ja pyöräilyn edistäminen</p> <p>Viestintä ja digitalisaatio yleensä: kaikille mahdolliset digitaaliset palvelut, esteettömyys</p>
TEM	<p>Elinkeinopolitiikka yleensä: kestävä kasvu – tavoitellaan kasvua, joka on sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä</p> <p>Energiapolitiikka: sähkö- ja kaasumarkkinoitten lainsäädäntö ja toiminta, valtioneuvoston energia- ja ilmastopolitiikan valmistelun ja toimeenpanon koordinointi</p> <p>Innovaatiopolitiikka: tutkimus ja uusien innovaatioiden synnyttäminen</p> <p>Työmarkkinapolitiikka: osatyökykyisten työllistyminen</p> <p>Aluepolitiikka, kaupunkipolitiikka: tasapainoinen aluekehitys, infrastruktuurihankkeet</p>
STM	<p>Toimeentulo, sosiaali- ja terveyspalvelut: ihmisten toimeentulosta, hyvinvoinnista ja peruspalveluista huolehtiminen, eriarvoisuuden poistaminen</p> <p>Hyvinvointi, terveys: terveellisen ravitsemuksen edistäminen</p> <p>Tasa-arvo: tasa-arvoasioiden edistäminen</p> <p>Vakuutusasiat: eläkeuudistus, julkisen talouden kestävydestä huolehtiminen (sosiaaliturvatalous)</p> <p>Työelämä: osatyökykyisten työllistäminen, eriarvoisuuden vähentäminen</p>
YM	<p>Ilmastopolitiikka</p> <p>Ympäristön- ja luonnonsuojelu: luonnonvarojen kestävä käyttö, kiertotalous, ympäristön hyvän tilan edistäminen</p> <p>Rakennettu ympäristö: hyvä lähiympäristö ja elinympäristö, luonnon ja rakennetun ympäristön suhde</p> <p>Asuminen: kestävä kaupunkikehitys, sosiaalinen asuntotuotanto, kohtuuhintainen asuminen</p>



Oikeusministeriössä taas laadittiin vuoden 2019 alussa esitys ministeriön sisäisen kestävä kehityksen verkoston perustamisesta. Esitysmuistiossa kuvattiin myös, mitkä ovat YK:n Agenda 2030:n keskeisimmät tavoitteet oikeusministeriön kannalta. Muistioloannoksessa verkoston tavoitteeksi sanotaan ”lisätä tietoisuutta ja ymmärrystä kestävä kehityksen kokonaisuudesta oikeussektorin alalla ja tukea keskeisiä toimijoita tunnistamaan konkreettisia kestävä kehityksen tavoitteita ja mahdollisuuksien mukaan edistää näiden tavoitteiden toimeenpanoa”. Verkoston tehtäväksi kirjattiin muun muassa ”edistää kestävä kehityksen oikeussektoriin liittyvien tavoitteiden toteuttamista” sekä ”lisätä tietoutta kestävä kehityksen merkityksestä oikeussektorin alalla”.

Edellä kuvatuissa kolmessa esimerkissä ministeriöt olivat analysoineet omaa toimintaansa suhteessa YK:n asettamiin seitsemääntoista tavoitteeseen. Huomionarvoista on, että ministeriöt eivät käyttäneet analyysinsa pohjana kahdeksaa kansallista, kestävä kehityksen toimikunnan vahvistamaa tavoitetta eikä näillä tavoitteilla ollut selvää yhteyttä ministeriöiden toimintaan. Myös valtioneuvoston selonteon ohjausvaikutus ministeriöiden oli vähäinen (ks. luku 4.3). Tämä on sikäli merkittävää, että vaikka YK:n päätöslauselma on globaali, sen toteuttamisen lähtökohtana on kansallisten tavoitteiden ja politiikkojen laatiminen.<sup>11</sup> Tästä näkökulmasta ministeriöiden tulisi analysoida omaa toimintaansa pikemminkin suhteessa kansallisiin tavoitteisiin ja painopistealueisiin kuin YK:n asettamiin globaaleihin tavoitteisiin. Valtioneuvoston kanslian palautteessa tarkastuskertomusluonnoksesta tuodaan toisaalta esiin, että kansainväliset tavoitteet ja indikaattorit toimivat kunkin maan tilanteen vertailukohtana, ja tätä kautta toimintaa peilataan joka tapauksessa kansainvälisiin tavoitteisiin. Tällöin ministeriöiden on nimenomaan tarkoituksenmukaista analysoida omaa toimintaansa suhteessa sekä kansallisiin että globaaleihin tavoitteisiin.

Ministeriöt käyttivät vertailukohtana enemmän YK:n tavoitteita kuin kansallisia tavoitteita

## 4.2 Kestävä kehitys näkyy joidenkin ministeriöiden strategioissa

Valtioneuvoston selonteossa korostetaan niin sanotun politiikkajohdonmukaisuuden merkitystä kestävä kehityksen edistämisessä. Tällä tarkoitetaan sitä, että kaikilla politiikka-alueilla tulee huomioida päätösten vaikutukset kestävään kehitykseen ja että valmistelussa huomioidaan tasapainoisesti kestävä kehityksen ekologinen, sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus. Selonteon mukaan Agenda 2030:n kokonaisvaltainen toimeenpano ja kestävä kehityksen edistäminen ”edellyttävät kestävä kehityksen tavoitteiden systemaattista integroimista politiikan ja hallinnon pääprosesseihin, kuten hallitusohjelmaan, lainsäädäntöön, budjetointiin, tulohajaukseen sekä henkilöstöhallintoon.”

Ministeriöissä kiinnitetään entistä enemmän huomiota kestävään kehitykseen. Tämä näkyy sisäisten verkostojen lisääntymisenä sekä kestävä kehityksen huomiointina ministeriöiden strategioissa. Tulohajauksessa kestävä kehitys näkyy vielä varsin vähän, mutta kestävä kehitystä vahvistavana toimena ministeriöt ovat myös tehneet toimenpidesitoumuksia. Uusien sisäisten verkostojen, strategiamainintojen tai sitoumusten lisääntyminen ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että kestävä kehitys olisi sisällytetty paremmin politiikkatoimiin.

## Ministeriöiden sisäisiä kestävän kehityksen verkostoja on vahvistettu

Tarkastuksessa selvitettiin, millä tavalla ministeriöt pyrkivät vakiinnuttamaan ja levittämään kestävä kehitystä edistäviä toimintatapoja osastoillaan tai sisällyttämään niitä prosesseihinsa. Viidessä ministeriössä oli luotu tai oltiin luomassa verkostoa tai työryhmää kestävän kehityksen edistämiseksi. Verkostojen tarkoituksena oli viedä tietoa kestävän kehityksen edistämisestä eteenpäin osastoille ja yksiköille. Näiden viiden lisäksi sisäministeriö on kertomusluonnoksesta antamansa lausunnon mukaan perustamassa kestävän kehityksen koordinaatioryhmää syksyllä 2019.

Viidessä muussa ministeriössä ei ollut nimetty kestävän kehityksen sisäistä verkostoa tai työryhmää. Kolmessa oli kuitenkin pyritty muilla menettelyillä varmistamaan, että kestävän kehityksen edistäminen huomioidaan ministeriöiden prosesseissa. Esimerkiksi, että kestävän kehityksen edistämistä oli selvitetty ministeriön johdon kanssa yhteistyössä ja että ministeriön sisällä oli kestävän kehityksen edistämiseen vakiintuneet yhteistyösuhteet ja toimintatavat. Muissa kolmessa ministeriössä virkamies oli määrätty toimimaan ministeriön edustajana valtioneuvoston koordinaatioverkostossa, ja ministeriön edustajana hän myös välitti tietoa koordinaatioverkoston ja ministeriön välillä. Ministeriön sisällä koordinaatiolle tai kestävän kehityksen edistämiseksi ei ollut kuitenkaan luotu laajempaa verkostoa tai työryhmää eikä kestävän kehityksen edistämistä ollut erillisenä kysymyksenä selvitetty.

Vakiintuneemman koordinaatorakenteen puuttuminen on ongelmallista kestävän kehityksen edistämiseksi ainakin siksi, että kestävän kehityksen huomiointi ei leviä systemaattisesti kaikkiin osastoihin tai yksiköihin. Huomionarvoista on, että niissäkin ministeriöissä, joissa koordinaation rakenteet olivat vähäisempiä, tuotiin kuitenkin monin tavoin esiin, että ministeriön varsinainen toiminta eri tavoin edisti kestävä kehitystä.

## Kestävä kehitys esiintyy ministeriöiden strategioissa

Kestävä kehitys oli selvästi julkilausuttuna esillä viiden ministeriön strategiadokumenteissa. Ulkoministeriön vuonna 2018 annetussa strategiassa kestävän kehityksen edistäminen on yksi kuudesta painopistealueesta: ”Ulkoasiainhallinto edistää Agenda 2030:n toimeenpanoa ja toimii ilmastomuutoksen torjumiseksi.” Opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2019 annetussa strategiassa kestävä kehitys on yksi seitsemästä toimintalupauksesta: ”Vahvistamme kansainvälistä vaikuttavuuttamme ja sitoudumme kestävään kehitykseen.” Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2017 hyväksytyssä strategiassa kestävä kehitys on esillä ministeriön ja hallinnonalan visiona: ”... toimintaa ohjaavan vision tavoite on eheä yhteiskunta ja kestävä hyvinvointi. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointi on sosiaalisesti, ekologisesti ja taloudellisesti kestävä.” Työ- ja elinkeinoministeriön strategiadokumenttina toimivassa Kestävän kasvun agenda -julkaisussa vuodelta 2018 todetaan, että ”TEM integroi kestävän kehityksen politiikkasuunnitteluunsa ja johtamisjärjestelmänsä” ja ”Kestävän kasvun agenda ohjaa kestävän kehityksen toteuttamista TEM-konsernissa ja edistää hallinnonalan sitoutumista kestävään kehitykseen.” Maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2019 annetussa strategiassa esitetään, mitä YK:n kestävän kehityksen tavoitteita ministeriö toiminnallaan edistää.

Joka toisessa ministeriössä oli sisäinen verkosto kestävän kehityksen edistämistä varten

Ministeriöt ovat nostaneet kestävän kehityksen esiin strategioissaan

Muiden ministeriön strategioissa kestävä kehitys voi olla mukana sisällöllisesti, vaikka kestävä kehityksen termiä ei käytetä. Esimerkiksi oikeusministeriön perustehtävänä on oikeusvaltion toimivuudesta huolehtiminen ja yhteiskunnallisina vaikuttavuustavoitteina muun muassa osallistumisoikeuksien toteutuminen yhdenvertaisesti ja korkealaatuinen oikeusturva. Ympäristöministeriön koko strategia on kestävä kehityksen toteuttamista: kolme tavoitetta ovat ”Hyvä ympäristö ja monimuotoinen luonto”, ”Hiilineutraali kiertotalousyhteiskunta” sekä ”Kestävä kaupunkikehitys”. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa ympäristöministeriö toteaa, että sen strategia sitouttaa kaikki ministeriön osastot, tulosalueet ja alaisen hallinnon kestävä kehityksen tavoiteohjelman mukaisiin tavoitteisiin: strategian mukaiset vaikuttavuustavoitteet on suoraan asetettu ympäristöministeriön vuosittaiseen tulossopimukseen ja sen liitteenä oleviin tulostavoitteisiin.

Kestävää kehitystä on käsitelty ministeriöiden strategioissa aiemminkin, joten sen esiintymisestä ei voi päätellä, miten kestävä kehityksen tavoitteet tai selonteot ovat vaikuttaneet niihin<sup>12</sup>. Kestävä kehityksen esiintymisestä strategioissa ei voi myöskään päätellä, minkälainen merkitys kestävällä kehityksellä on jatkossa politiikkatoimien sisällössä. Ministeriöiden strategiat on tarkoitettu ministeriön ja hallinnonalan lakisäätötoiminnan pitkäaikaiseksi suunnan näyttäjäksi: tällä perusteella voidaan olettaa, että ministeriöt ja hallinnonalat ottavat toiminnassaan jatkossa entistä enemmän huomioon kestävä kehityksen.

Toisaalta valtioneuvoston toiminnan painopisteet tulevat hallitusohjelmasta, jonka sisältö ohjaa voimakkaasti ministeriöiden toimintaa ohi niiden omien strategioiden. Strategioiden ohjausvaikutusta voi heikentää myös se, että useimmat strategiat olivat hyvin tiiviitä ja niissä kestävä kehitys esitettiin yleisenä toiminnan lähtökohtana. Tämä voi merkitä, että ministeriöt eivät analysoi kestävä kehityksen toteutumista moniulotteisena ilmiönä, vaan kestävä kehityksen katsotaan lähinnä kuuluvan normaaliin hallinnon toimintaan, kuten luvussa 4.1 kuvattiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausunnossa, että toimialan luonteen vuoksi kestävä kehityksen näkökulmat ovat olleet osa sosiaali- ja terveysministeriön strategista suunnittelua ja tavoitteiden asettelua jo ennen YK:n kestävä kehityksen tavoitteiden hyväksymistä. Lähtökohtatilanne kestävä kehityksen tavoitteiden huomioon ottamisessa eroaa siten ministeriöittäin. Ministeriön mukaan kestävä kehityksen edistämisen jatkumo onkin tarkoituksenmukaista huomioida, kun tarkastellaan ministeriöiden sisäisiä verkostoja, rakenteita ja strategisten linjausten kehitystä.

Sosiaali- ja terveysministeriö tuo antamassaan lausunnossa esiin myös, että kestävä kehitys tulisi nähdä eri politiikka-alojen välisiä yhteyksiä tarkastelevana viitekehikkona ja hallinnonalarajat ylittävänä kokonaisuutena, jotta tarkastelu toisi konkreettista lisäarvoa. Jos kestävä kehitystä tarkastellaan erillisenä kokonaisuutena, on vaarana nimetä toimintoja kestävä kehityksen mukaiseksi ilman, että päästään käsiksi toimintojen keskinäisriippuvuuksien analysointiin.

Kestävä kehityksen merkitystä toiminnan ohjaajana on vielä vaikeata arvioida

## Tulosohjauksessa kestävä kehitys näkyi vain vähän

Valtioneuvoston selonteon yhtenä toimenpiteenä oli, että Agenda 2030:n toimeenpano ja kestävä kehitys laaja-alainen näkökulma sisällytetään hallinnonalojen tulosohjaukseen ja että kestävä kehitys tavoitteet otetaan huomioon sekä ministeriöiden että niiden alaisten virastojen ja laitosten tulostavoitteissa ja -ohjauksessa.

Tarkastelluissa yhdessätoista ministeriössä kestävä kehitys mainittiin melko harvoin, vain yksittäisiä kertoja tulosohjausasiakirjoissa. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön vuosien 2019–2023 tulossopimusohjauksessa on erillinen alaluku, jossa ohjattavan yksikön tulee määrittää, millä tavoin sen toiminta tukee YK:n kestävä kehityksen tavoitteita.

Useat tekijät selittävät sitä, että kestävä kehitys ei mainita selvästi tulossopimuksissa. Ensinnäkin, kuten edellä on jo kuvattu, kestävä kehityksen katsottiin jo sisältyvän useimpien hallinnonalojen toimintaan, minkä vuoksi sitä ei tarvitse erikseen mainita. Esimerkkinä tästä on ympäristöministeriön tulosohjaus, jossa Suomen ympäristökeskuksen kaiken toiminnan voi sanoa olevan kestävä kehitystä tukevan ympäristötiedon tuottamista tai suurimman osan Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen toiminnasta olevan kestävä, sosiaalisen asuntotuotannon edistämistä.

Toiseksi, hallitusohjelma vaikutti merkittävästi tarkasteltuihin vuosien 2018 ja 2019 tulossopimuksiin. Tulossopimukset alkavat hallitusohjelmasta johdetuilla tavoitteilla tai sen kärkihankkeilla, eikä kestävä kehitys sellaisenaan ollut hallitusohjelman kärkihankkeena, ellei sellaiseksi lasketa Biotalous ja puhtaat ratkaisut -kokonaisuutta.

Kolmanneksi, tulosohjausta ohjaavat myös hallinnonalojen omat strategiat ja kestävä kehitys on tullut erillisenä asiana mukaan useampiin viime vuosina annettuihin strategioihin. Oletettavasti asia nousee merkittävämmiin esiin myös tulevien vuosien tulossopimuksissa.

Tulossopimuksia ohjaavat hallitusohjelma ja ministeriöiden strategiat

## Useimmat ministeriöt ovat tehneet toimenpidesitoumuksia

Niin sanotut toimenpidesitoumukset ovat yksi kestävä kehityksen edistämisen ohjauskeino. Toimenpidesitoumuksin organisaatio voi toteuttaa kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumusta haluamallaan tavalla. Toimenpidesitoumusten aikajänne on useita vuosia. Sitoumukset tehdään ja niistä raportoidaan kestävä kehityksen verkkopalvelussa (sitoumus2050.fi).

Yhdeksän ministeriötä oli tehnyt toimenpidesitoumuksen vuosina 2015–2018. Sitoumusten laajuus ja konkreettisuus vaihtelivat: jotkut sitoumukset olivat laajoja ja periaatteellisia, toiset taas suppeampia ja konkreettisia. Ministeriöiden antamissa laajoissa sitoumuksissa pääasiallinen tarkoitus oli sitoutua kestävä kehityksen huomioimiseen tulevissa strategioissa ja ohjausdokumenteissa. Näiden sitoumusten tarkoitus oli siis vauhdittaa varsinaisia kestävä kehitystä edistäviä päätöksiä tai jo tehtyjen päätösten toimeenpanoa.

Laajan sitoumuksen tehneistä esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö sitoutui ottamaan ”kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumuksen tavoitteet ja periaatteet huomioon strategioissaan sekä alaisten virastojen ja laitosten ohjauksessa”. Työ- ja elinkeinoministeriö puolestaan sitoutui laatimaan kestävä kasvun agendan, jolla se pyrkii integroimaan kestävä kehityksen politiikkasuunnitteluunsa sekä johtamisjärjestelmäänsä. Liikenne- ja vies-

Suurin osa ministeriöistä on tehnyt toimenpidesitoumuksen

tintäministeriö sitoutui ”edistämään kävelyä ja pyöräilyä toteuttamalla valtioneuvoston periaatepäätöksen ja kävelyn ja pyöräilyn edistämishjelman toimenpiteitä, sekä koordinoimalla kaksivuotisen markkinointikampanjan ohjelman jalkauttamiseksi”. Puolustushallinnon yhteinen sitoumus vuodelta 2015 sisälsi viisi laajaa toimenpidettä, jotka olivat osa jo aiemmin annetun kestävän kehityksen ohjelman toimeenpanoa. Haastattelun mukaan sitoumuksen merkitys oli siinä, että sillä pyrittiin uudistamaan puolustushallinnon kestävän kehityksen ohjelmaa vuodelta 2010. Ulkoministeriö teki vuonna 2015 kolme sitoumusta, joista yhdessä se haastoi kaikki edustustot mukaan tekemään omia sitoumuksiaan. Vuoden 2019 alussa oman sitoumuksensa oli tehnyt kuusi edustustoa.

Kolme ministeriötä ei ollut tehnyt omaa sitoumustaan. Sosiaali- ja terveysministeriö oli kuitenkin ollut aktiivinen toimenpidesitoumuksen alulle saattajana siten, että varsinaiset kahdeksan sitoumusta oli tehty valtion ravitsemusneuvottelukunnassa. Sitoumusten tarkoitus on tarjota elintarviketeollisuudelle ja muille elintarvikealan toimijoille vapaaehtoisuuteen perustuva malli edistää ravitsemuspolitiikkaa. Sitoumuksissa luvataan muun muassa lisätä kasvisten käyttöä, vähentää suolan ja sokerin käyttöä ruoissa sekä pienentää sokeria, rasvaa ja suolaa sisältävien tuotteiden suurimpia annos- ja pakkauskokoja.

Sitoumukset ovat siis olleet yksi keino edistää kestävä kehitystä. Sitoumukset eivät kuitenkaan ole välttämättä vaikuttaneet suuresti ministeriöiden omaan toimintaan: kestävä kehitys huomioidaan voimakkaammin ministeriön strategian kuin toimenpidesuosituksen kautta. Sitoumuksilla ministeriöt ovat kuitenkin voineet saada sidosryhmiä edistämään vapaaehtoisesti kestävä kehitystä: näin ovat tehneet esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriö sitouttamalla elintarvikealan toimijoita, puolustusministeriö puolustusvälineteollisuutta, maa- ja metsätalousministeriö vesialan toimijoita ja ympäristöministeriö kaupan alaa.

Ministeriöt ovat liittyneet yhteiskuntasitoumukseen sidosryhmien kanssa

### 4.3 Valtioneuvoston selonteko on ohjannut ministeriöiden toimintaa vain vähän

Valtioneuvoston vuonna 2017, kesken hallituskauden, antama selonteko oli valtioneuvoston oma toimeenpanosuunnitelma, joka ”kertoo hallituksen lähestymistavan globaali-ohjelman toimeenpanoon” ja ”sen, miten hallitus omassa toiminnassaan toimeenpanee Agenda2030:ta.”<sup>13</sup>

Ministeriöissä tehtyjen haastattelujen perusteella valtioneuvoston selonteon merkitys toiminnan ohjaajana on ollut vähäinen kahdesta syystä: Ensinnäkin selonteko ei sisältänyt varsinaisia uusia politiikkatoimia, vaan se rakentui pitkälti hallitusohjelman ja sen kärkihankkeiden varaan, joita oli määrä muutenkin toteuttaa. Tämä todetaan myös itse selonteossa: ”Hallitus nostaa toimeenpanon kärjiksi kaksi painopistealuetta sekä kolme läpi leikkaavaa politiikkaperiaatetta. Kaikkien näiden osalta esitetään konkreettisia toimia, jotka tukevat hallitusohjelman toteuttamista ja ovat linjassa eri hallinnonaloilla jo tehtävän kestävän kehityksen työn kanssa.”

Toiseksi, selonteon politiikka-alueista erityisesti hiilineutraaliutta ja resurssiviisautta ohjataan voimakkaammilla keinoilla jo muuta kautta, erityisesti ilmasto- ja energiapolitiikan välinein. Samansuuntaisia tavoitteita on pyritty toteuttamaan jo vuosia.

Tarkastuksen haastateltavat näkivät selonteolla olleen kuitenkin muuta merkitystä. Selonteko nähtiin ministeriöiden koordinaattoreiden työtä tukevana ja legitimoivana: kestävä kehitys on ollut helpompi edistää ministeriöissä ja hallinnonalalla, kun taustalla on valtioneuvoston päättämä selonteko. Selontekoa kutsuttiin muun muassa selkänäjäksi ja taustatueksi. Ministeriöiden kestävä kehityksen koordinaattorit ovat voineet esimerkiksi perustella selonteon avulla esityksiään sisäisten verkostojen perustamiseksi.

Haastatellut katsoivat selonteon myös luoneen kestävä kehityksen käsitteille ja toteuttamiselle viitekehityksen. Selontekoon oli koottu yhteen merkittävät kestävä kehityksen osa-alueet ja keskeiset toimenpiteet, joilla selonteon painopisteitä edistetään, vaikka kyse ei ollutkaan merkittävisistä uusista toimista. Keskeisten toimenpiteiden kokoamisella yhteen asiakirjaan voi olla merkitystä erityisesti viestittäessä kestävä kehityksen asioista medialle, kansalaisille tai kansainväliselle yhteisölle.

Edelleen selonteko nähtiin merkittävänä välineenä valtioneuvoston ja eduskunnan välisessä vuoropuhelussa; se, että selonteko on annettu eduskunnalle käsiteltäväksi, loi eduskunnalle mahdollisuuden käydä keskustelua ja ohjata valtioneuvostoa kestävä kehityksen edistämiseksi. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on käsitellyt selontekoa mietinnössään kesäkuussa 2017 (TuVM 1/2017 vp VNS 1/2017 vp) sekä avoimessa kuulemisessaan 30.5.2018. Edelleen maaliskuussa 2019 eduskunnan neljä valiokuntaa pitivät yhteisen, avoimen kokouksen, jossa käsiteltiin Suomen kestävä kehityksen politiikan tilaa ja muutospolkua käsittelevää arviointia (YmVP 118/2018 vp).







## 5 Onko kestävän kehityksen seuranta, arviointi ja raportointi ollut riittävää?

Kestävän kehityksen kansallisten tavoitteiden seuranta- ja arviointijärjestelmä on laaja ja kattava ja kestävän kehityksen tilasta on raportoitu verkkoalustalla. Valtioneuvoston selonteon toimeenpanoa on seurattu yleisellä tasolla, mutta sitä on arvioitu vähän ja siitä on raportoitu hallituksen vuosikertomuksessa epäyhtenäisesti. Seurantajärjestelmän haasteena on sen monimutkaisuus, kun kansalliset tavoitteet ja niin sanotut seurantakorit eivät vastaa toisiaan. Tilastokeskus on kehittänyt YK:n globaali-indikaattoreiden raportointialustan ja Suomi pystyy tuottamaan tietoa noin puoleen globaali-indikaattoreista. Suomi on jättänyt YK:lle maaraportin vuonna 2016 ja suunnittelee jättävänsä toisen vuonna 2020.

### 5.1 Suomi tuottaa tietoa noin puolesta YK-indikaattoreista

YK:n päätöslauselmassa kestävästä kehityksestä määritellään myös seurannan ja arvioinnin periaatteet. Niihin kuuluu, että seuranta tehdään kansallisella, alueellisella ja globaalilla tasolla ja että seuranta ja arviointi on vapaaehtoista ja valtiolähtöistä. Globaalitason seuranta varten laaditaan globaalit indikaattorit, joista päättää YK:n tilastokomissio. Tieto indikaattoreita varten tuotetaan kuitenkin kansallisesti. Agenda 2030:n 17 tavoitteen ja 169 alataavoitteen globaali seuranta onkin mahdollista vain, jos valtiot, Suomi mukaan lukien, tuottavat indikaattoreita varten riittävästi tietoa.

YK:n globaali-indikaattorijärjestelmä sisältää tällä hetkellä 232 indikaattoria, joista Suomi tuottaa tietoa noin puolesta, kuitenkin siten, että globaalien raportoinnin kannalta tärkeimmistä indikaattoreista tuotetaan enemmän tietoa kuin vähemmän tärkeitä. Haastattelujen perusteella tiedontuotannon määrä on kansainvälisesti verrattuna hyvä ja vastaa Suomen vertailumaiden tasoa. Suomi on antanut YK:lle kestävän kehityksen vapaaehtoisen maaraportin vuonna 2016 ja toinen raportti on tarkoitus antaa kesällä 2020.

Globaali seuranta edellyttää, että valtiot tuottavat tietoja kansallisesti

#### Tilastokeskus kokosi globaali-indikaattoreita vuoden 2018 aikana

YK:n globaali-indikaattorijärjestelmä sisältää 232 indikaattoria<sup>14</sup>, jotka on jaettu kolmeen ryhmään (Tier I, II, III). Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat 101 indikaattoria (44 prosenttia indikaattoreista), jotka ovat käsitteellisesti selkeitä, joiden tiedon muodostukselle on kansainvälisesti hyväksytty tapa ja jotka kattavat tietyn prosenttiosuuden maista ja väestöstä. Myös toiseen ryhmään kuuluvat 91 indikaattoria (39 prosenttia) ovat käsitteellisesti selkeitä ja niiden tiedon muodostukselle on kansainvälisesti hyväksytty tapa, mutta niistä ei kuitenkaan tuoteta säännöllisesti tietoa. Kolmanteen ryhmään kuuluvat indikaattorit, joiden tiedon muodostukselle ei ole vielä kansainvälisesti hyväksyttyä metodologiaa; näitä indikaattoreita on 34 eli 15 prosenttia indikaattoreista. Lisäksi kuusi indikaattoria oli luokiteltu useampaan luokkaan. YK:n kansainvälinen raportointi perustuu pääosin ensimmäisen ja joihinkin toisen ryhmän indikaattoreihin.<sup>15</sup>

Suomessa Tilastokeskus aloitti valtioneuvoston kanslian kanssa vuonna 2018 kehittämishankkeen, jossa selvitettiin, mistä kaikista globaali-indikaattoreista Suomessa tuotetaan tietoa ja kuka tuon tiedon tuottaa, kerättiin YK-indikaattoreita varten data ja näiden metatiedot sekä rakennettiin tiedoille kansallinen raportointialusta. Hankkeessa ei luotu uusia tilastoja vaan keskityttiin olemassa olevien tilastojen ja tietojen selvittämiseen. Tietojen tuottajaviranomaisia tunnistettiin yhteensä kuusitoista.<sup>16</sup>

Hankkeen päätyttyä indikaattorit julkaistiin helmikuussa 2019 Tilastokeskuksen Kestävän kehityksen YK-indikaattorit -raportointialustalla. Alustalla on listattu yhteensä 405 indikaattoria: kaikki YK:n indikaattorit sekä lisäksi 161 indikaattoria, joista esitetään tarkemman tason tietoja. Tietoja voi hakea vuodesta 1990 alkaen, mutta joistakin indikaattoreista ei ole saatavissa lainkaan tietoja. Toukokuussa 2019 tehdyn haun mukaan 120 YK-indikaattorista (232:sta) ei ollut mitään arvoja vuosilta 2010–2018.

Indikaattoritiedon kansainvälisen käytettävyyden kannalta olennaista on, että tietoa tuotetaan erityisesti kahden ensimmäisen ryhmän indikaattoreista, joihin YK:n raportointi pääosin perustuu. Näistä ryhmistä Suomi pystyy tuottamaan tietoa 53 prosentista indikaattoreista, siten että ensimmäisen ryhmän indikaattoreiden osuus on selvästi korkeampi, 68 prosenttia (Taulukko 3). Osa niistä kahden ensimmäisen ryhmän indikaattoreista, joita Suomessa ei tällä hetkellä tuoteta tietoa, on Suomen olosuhteisiin selvästi vähemmän merkityksellisiä. Esimerkkejä tällaisista ensimmäisen ryhmän indikaattoreista ovat ”2.2.1 Kitukasvuisuuden esiintyminen alle 5-vuotiailla, %” ja ”2.2.2 Aliravitsemuksen esiintyminen, alle 5-vuotiaat, %”. Vastavia esimerkkejä toisen ryhmän indikaattoreista ovat ”Katastrofeissa kuolleet, kadonneet ja vaikutusten kohteena olleet, 100 000 asukasta kohden” tai ”Peruspalveluiden kattama kotitalousväestö, %”.

Tilastokeskuksen edustajien haastattelujen perusteella Suomen tuottaman indikaattoritiedon laajuus on hyvää kansainvälistä tasoa ja vertailukelpoinen esimerkiksi muiden Pohjoismaiden, Hollannin ja Kanadan kanssa. Haastattelutiedon mukaan eräät maat ovat raportoineet indikaattorien kattavuuden olevan lähellä sataa prosenttia, mutta näissä tapauksissa on epävarmaa, miten luotettavia tietojen perustana olevat tilastot ovat. Suomen kattavuutta arvioitaessa on huomionarvoista, että Suomessa ei ole luotu uusia tilastoja tai tiedonkeruutapoja, vaan indikaattoritietoja on muodostettu jo käytössä olevista aineistoista.

Tilastokeskuksen kestävä kehityksen indikaattoritietokanta on julkaistu helmikuussa 2019, joten sen käyttöä on vielä aikaista arvioida. Haastattelujen mukaan kansainvälisen indikaattoritiedon käytön pääasiallinen kohderyhmä ovat kansainväliset järjestöt, jotka käyttävät tietoja koosteisiin ja vertailuihin. Tietoja käyttävät esimerkiksi YK, joka tarkastelee kestävä kehitystä maailmanlaajuisesti tai maaryhmittäin, OECD, joka tuottaa maa-vertailuja yhteistyössä Bertelsmann-säätiön kanssa, sekä EU, joka käyttää kestävä kehityksen indikaattoreita osana omaa indikaattoripankkia. Tilastokeskuksen tietokanta ei sisällä Suomen kansallisia indikaattoreita eikä sillä ole yhteyttä kansallisten tavoitteiden seurantarjestelmään.

Tilastokeskus on kehittämässä edelleen YK-indikaattorien tietojen keruuta. Huhtikuussa 2019 Tilastokeskus perusti YK:n kestävä kehityksen indikaattoreiden yhteistyöryhmän, johon kutsuttiin jäsenet viidestä keskeisestä indikaattoritietoja tuottavasta ja käyttävästä organisaatiosta. Työryhmän tehtävänä on johtaa ja koordinoita tuottajaverkostoa ja osallistua tietojen tuotannon, päivittämisen ja raportointialustan kehittämiseen.

Tilastokeskus on julkaissut kansalliset tiedot globaali-indikaattoreista

Globaali-indikaattoreita varten ei ole kerätty uusia tietoja

Taulukko 3: YK:n indikaattorit jaoteltuna sen mukaan, kokoaako Suomi tällä hetkellä tietoa asiasta

Ryhmä	Tietoa kerätään	Tietoa ei kerätä	Yhteensä
Tier I	69	32	101
Tier II	33	58	91
Tier III	7	27	34
Kuuluu useaan Tier-luokkaan	3	3	6
<b>Yhteensä</b>	<b>112</b>	<b>120</b>	<b>232</b>

## Suomi raportoi YK:lle vapaaehtoisella maaraportilla jo vuonna 2016

Kestävästä kehityksestä raportoidaan globaalisti usealla tavalla. Vuosittain laaditaan YK:n pääsihteerin johdolla globaaleihin indikaattoreihin perustuva Sustainable Development Goals progress report. Raportti annetaan niin sanotulle korkean tason poliittiselle foorumille (High-Level Political Forum). Joka neljäs vuosi, seuraavan kerran vuonna 2019, laaditaan samalle foorumille Global Sustainable Development Report, joka perustuu tieteelliseen tutkimukseen ja analyysiin. Raportin laatii joukko asiantuntijoita; vuonna 2019 laatijoina on 15 henkilöä, joukossa myös Suomen ympäristökeskuksen professori.

Näiden raporttien lisäksi laaditaan vuosittaisia, kestävä kehityksen eri teemoja käsitteleviä raportteja sekä vapaaehtoisia maakatsauksia (Voluntary National Reviews). Maakatsauksia on tehty vuosina 2016–2019 tai ilmoitettu YK-järjestelmään julkaistavaksi vuosina 2019–2020 yhteensä 184 kappaletta. Raportteja on jättänyt 157 valtiota, joista 26 valtiota on jättänyt vähintään kaksi raporttia.

Suomi jätti vapaaehtoisen maakatsauksen ensimmäisten maiden joukossa vuonna 2016. Koska katsaus tehtiin jo noin puoli vuotta Agenda 2030 -pätösasiakirjan antamisen jälkeen ja ennen Suomen oman selonteon antamista, Suomen maaraportissa kerrottiin ennen kaikkea organisatorisista järjestelyistä ja menettelytavoista, joita Suomessa oli tuolloin käytössä Agenda 2030:n toteuttamiseen. Suomen toinen raportti on tarkoitus jättää kesällä 2020.

Useimmat maat ovat raportoineet YK:lle vapaaehtoisella maakatsauksella

## 5.2 Kansallisten tavoitteiden seuranta- ja arviointijärjestelmä on kattava mutta vaikeasti hahmottuva

Kestävä kehityksen kansallisen tason seuranta pohjautuu kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumukseen (Suomi jonka haluamme 2050) ja tämän sitoumuksen kahdeksaan tavoitteeseen. Sitoumus on kansallinen, koko yhteiskuntaa sitouttava tapa toteuttaa YK:n toimintaohjelmaa. Sen kahdeksalla tavoitteella on pyritty kattamaan Suomelle olennaiset osat YK:n seitsemästä tavoitteesta. Suomi loi kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumuksen vuonna 2013, eli jo ennen kuin YK antoi Agenda 2030 -päätöksen. Yhteiskuntasitoumus päivitettiin vuonna 2016 vastaamaan paremmin Agenda 2030:aa. Yhteiskuntasitoumuksen tarkoitus on siis olla suomalaisen yhteiskunnan tulkinta Agenda 2030:sta.

## Kansallisten tavoitteiden seuranta- ja arviointijärjestelmä on kokonaisuudessaan kattava

Sitoumuksen tavoitteiden seurantaan varten on kestävä kehityksen sihteeristön johdolla laadittu seuranta- ja arviointijärjestelmä. Seuranta perustuu asiantuntijaverkoston valitsemaan 44 indikaattoriin, jotka on ryhmitelty kymmeneen seurantakoriin. Tämän seurantatiedon perusteella aihepiirin asiantuntijat kirjoittavat arviointitekstejä, jotka julkaistaan kestävä kehityksen verkkosivustolla ja joista rohkaistaan käymään sivustolla keskustelua. Arviointitekstien ja käydyn keskustelun pohjalta Suomen kestävä kehityksen tilaa arvioi vuosien 2018–19 vaihteessa myös kansalaisraati, johon osallistui yli 500 suomalaista. Arviointitekstit on koottu edelleen arviointiraportiksi, joka julkaistiin keväällä 2019. Lisäksi kestävä kehityksen toimikunta on järjestänyt vuosina 2017–2019 kestävä kehityksen tilaa arvioivan laajan seminaarin, joiden pohjatietona käytetään muun muassa edellä mainittuja arviointitekstejä.

Seuranta- ja arviointijärjestelmää voi pitää kattavana ja riittävänä. Seurannan ja arvioinnin ongelma on seurattavan alueen laajuus ja järjestelmän vaikeaselkoisuus, joka johtuu osittain kansallisten tavoitteiden ja seurantakorien erillisyydestä. Ongelmia aiheuttaa lisäksi se, että seuranta- ja arviointijärjestelmällä ei vielä tällä hetkellä ole selvää kytköstä sellaisiin politiikkaprosesseihin, joissa muodostettaisiin eri toimintapolitiikkojen sisältöä.

Kestävä kehityksen tilaa arvioiva seminaari on järjestetty vuosittain

## Tavoitteiden ja seurantakorien yhteyttä on vaikea hahmottaa

Kansallisten tavoitteiden seuranta perustuu siis kymmeneen seurantakoriin, joihin sisältyy yhteensä 44 indikaattoria. Indikaattorit ja seurantakorit on määritelty kestävä kehityksen seurantaverkostossa, johon kuuluu edustajia ministeriöistä, tutkimuslaitoksista sekä etu- ja kansalaisjärjestöistä.

Kymmenen seurantakoria eivät vastaa kahdeksaa kansallista kestävä kehityksen tavoitetta, vaan yhdessä seurantakorissa olevat indikaattorit tuottavat tietoa useiden tavoitteiden seurantaan varten. Esimerkiksi ”Yhteiskunnallinen eriarvoisuus”-seurantakoriin kuuluu neljä eri indikaattoria, joista yksi on tuloeroja mittaava Gini-kerroin. Gini-kerroin puolestaan liittyy neljään eri kestävä kehityksen tavoitteeseen (Yhdenvertaiset mahdollisuudet hyvinvointiin; Vaikuttavien ihmisten yhteiskunta; Työtä kestävästi sekä Kestävät yhdyskunnat ja paikallisyhteisöt).

Vastaavasti yhteen tavoitteeseen liittyy lukuisia seurantakoreja ja indikaattoreita. Esimerkiksi tavoitteeseen ”Luonnon kantokykyä kuvaavat elämäntavat” liittyy 17 eri indikaattoria, jotka ovat neljässä eri seurantakorissa. Koska tavoitteet eivät suoraan vastaa seurantakoreja ja toisaalta seurantakoreissa olevat indikaattorit voivat liittyä useisiin eri tavoitteisiin, tavoitteiden, indikaattoreiden ja arviointitekstien yhteyttä on vaikea hahmottaa.

Valtioneuvoston kanslia tuo kertomusluonnoksesta annetussa palautteessa esiin, että tavoitteiden ja seurantakorien erojen syynä on, että seurantakorit on pyritty määrittelemään sellaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden ympärille, jotka ovat yhteiskunnallisesti merkittäviä ja joissa tapahtuvien muutosten vaikutukset kohdistuvat useisiin globaaleihin ja kansallisiin tavoitteisiin. Esimerkiksi asumisessa ja yhdyskuntarakenteessa tehtävät ratkaisut vaikuttavat merkittävästi joukkoliikenteen toimintaedellytyksiin, ja sitä kautta muun muassa ilmasto, luonnon monimuotoisuutta, kaupunki-kehitystä ja resurssiviisautta koskeviin tavoitteisiin.

Kahdeksan tavoitteen seurantaan varten on luotu kymmenen seurantakoria ja 44 indikaattoria

## Indikaattorien perusteella on tehty kahdentasoista arviointia

Indikaattoreihin pohjautuvan seurantatiedon perusteella tehdään kahdentasoista arviointia. Ensinnäkin jokaisesta kymmenestä indikaattorikorista on kirjoitettu lyhyt, keskimäärin kuusisivuinen arviointiteksti, joka on julkaistu kestävän kehityksen toimikunnan verkkosivustolla. Näissä teksteissä arvioidaan seurantakorin tilannetta indikaattorien arvojen ja tarvittaessa muun tiedon perusteella.

Kestävän kehityksen sihteeristön tavoitteena oli, että seurantajärjestelmän jokaisesta kymmenestä korista kirjoitetaan vuosittain arviointiteksti ja että eri korien tekstejä julkaistaan noin kerran kuukaudessa, syksystä keväeseen. Tekstit julkaistaan kestävän kehityksen verkkosivulla, jossa tekstejä on mahdollista myös keskustella. Arviointitekstien vuosittainen päivittäminen ei ole (toukokuussa 2019) aivan toteutunut, sillä kustakin korista on nyt kirjoitettu teksti yhden kerran: ensimmäisestä korista julkaistiin arviointiteksti marraskuussa 2017 ja viimeisestä tammikuussa 2019. Tekstien kirjoittajat ovat ministeriöiden ja tutkimuslaitosten virkamiehiä. Tekstit on julkaistu verkkosivulla, jonne on myös luotu mahdollisuus kommentoida ja keskustella teksteistä. Tarkastushetkellä jokaiseen arviointitekstiin olikin jätetty joitakin kommentteja, mutta keskustelu ei ollut erityisen runsasta.

Kestävän kehityksen tavoitteiden arvioinnin toinen taso on Kestävän kehityksen tila -raportti, joka julkaistiin viimeksi keväällä 2019<sup>17</sup>. Raportti perustuu pitkälti seurantakorien perusteella kirjoitettuihin arvioihin, mutta vuoden 2019 raportissa referoidaan myös ulkopuolista arviointia sekä niin sanotun kansalaisraadinnäkemyksiä kestävän kehityksen tilasta ja kehityksestä. Ulkopuolinen arviointi (POLKU2030) on valtioneuvoston tilaama arviointi kestävän kehityksen edistämisestä, joka julkaistiin talvella 2019. Kansalaisraati puolestaan koostuu 500 suomalaisesta asiantuntijasta, joilta on pyydetty arvioita kestävän kehityksen nykytilasta sekä muutoksesta indikaattoritiedon perusteella.

Raportin lisäksi kestävän kehityksen tilan arviointia varten on pidetty kolmena vuonna (toukokuussa 2017, 2018, 2019) seminaari otsikolla Kestävän kehityksen tila ja tulevaisuus. Tilaisuuksissa on käsitelty temaattisesti kestävän kehityksen tilaa ja niihin on pyritty kutsumaan hallinnon, politiikan ja sidosryhmien edustajat. Tarkoitus on ollut koota tähän tilaisuuteen pääviestit kestävässä kehityksessä edistymisestä. Vuonna 2018 seminaari oli samalla eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan avoin kokous<sup>18</sup>.

## Kestävän kehityksen edistämisestä on teetetty ulkoinen arviointi

Valtioneuvoston selonteossa on yhtenä seurannan ja arvioinnin toimenpiteenä ”evaluoida kansallista toimeenpanoa vuonna 2019”. Toimenpiteen mukaan ”Suomen kestävän kehityksen politiikkaa ja Agenda2030:n kansallista toimeenpanoa arvioidaan kokonaisvaltaisella ja riippumattomalla arvioinnilla neljän vuoden välein, ensimmäisen kerran vuonna 2019”. Tämä toimenpide toteutettiin valtioneuvoston TEAS-hankkeena: ns. POLKU-arviointi aloitettiin vuonna 2018 ja julkaistiin maaliskuussa 2019<sup>19</sup>.

Arvioinnissa tarkasteltiin kestävää kehitystä monipuolisesti, mutta pääasialliset kolme kysymystä olivat:

- Mikä on kestävän kehityksen tila Suomessa?
- Mitkä ovat Suomen kestävän kehityksen politiikan tärkeimmät tavoitteet ja keinot ja miten ne ovat toteutuneet?
- Millä tavalla kestävä kehitys on huomioitu Suomen kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikassa?

Kaikista seurattavista alueista on kirjoitettu ja julkaistu arviointitekstit

Valtioneuvosto teetti ulkopuolisen arvioinnin kestävän kehityksen politiikan onnistumisesta

Arvioinnin yhtenä päähavaintona oli, että vaikka Suomella on erilaisia oikeaan suuntaan vieviä kansallisia tavoitteita ja toimenpideohjelmiä, kestävän kehityksen edistämisestä puuttuu yhä kokonaisnäkemys ja riittävän kunnianhimoinen ote. Samalla kestävän kehityksen politiikka on onnistunut siinä, että kestävästä kehityksestä on tullut yhteiskunnassa laajasti hyväksytty tavoite. Kestävä kehitys tulisi sisällyttää entistä kattavammin ja vaikuttavammin mukaan keskeisiin päätöksenteon prosesseihin kuten hallitusohjelmaan, budjettivalmisteluun ja ministeriöiden johtamisjärjestelmiin. Ulkopolitiikan osalta arvioinnissa todettiin, että kestävän kehityksen ulkopolitiikan edistäminen on vielä liaksi keskittynyt ulkoministeriöön ja että kestävään kehitykseen liittyviä vaikutuksia Suomen rajojen ulkopuolella tulisi tarkastella entistä kokonaisvaltaisemmin yli ministeriörajojen.

## Seurantatiedolla ei ole suoraa yhteyttä politiikkavalmistelun prosesseihin

Tarkastuksen haastatteluissa selvitettiin kestävän kehityksen seurannan järjestämistä ja seurantatiedon merkityksestä politiikkojen valmistelussa. Näissä haastatteluissa nousi esiin seuranta- ja arviointitietoon liittyvä haasteena se, että kestävän kehityksen seuranta- ja arviointitiedolla ei ole yhteyttä politiikan suunnitteluun.

Seurattavat alueet ovat laajoja ja ministeriöt seuraavat ja arvioivat niitä huomattavasti laajemmin ja syvemmin kuin mitä kestävän kehityksen seurantajärjestelmässä on mahdollista. Esimerkiksi seurantakorissa ”Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen osallisuus” on viisi indikaattoria, joista yksi kuvaa äänestysaktiivisuutta ja toinen Suomen kehitystä korruptiota mittaavalla kansainvälisellä indeksillä. Oikeusministeriön demokratiayksikössä on puolestaan käytössä tai kehitteillä useita indikaattori- tai seurantajärjestelmiä, joilla oman toimialan kehitystä seurataan selvästi sitoumuksen seuranta-työkalua tarkemmin. Tällaisia ovat esimerkiksi demokratian tilaa kuvaavat demokratia-indikaattorit, joita on kehitetty 2000-luvun puolivälistä; kielellisten oikeuksien indikaattorit, jotka on määritelty vuoden 2018 lopulla; korruptioindikaattorit, joita koskeva selvitystyö on käynnistynyt TEAS-hankkeena sekä perusoikeusbarometri-tutkimushanke, jonka tarkoituksena on toteuttaa niin sanottu perusoikeusbarometri ja näin parantaa tiedonkeruuta yhdenvertaisuudesta ja syrjinnästä Suomessa.

Saatavilla olevaa seurantatietoa voi siis kritisoida siitä, että sillä ei ole välttämättä merkitystä varsinaisen politiikan sisällön suunnittelulle: esimerkiksi demokratia-, ilmasto- tai energiapolitiikkaa seurataan tarkemmin muilla työkaluilla ja kestävän kehityksen tavoitteiden seurantavälineiden yhteys näiden politiikkojen suunnitteluun on vähäinen. Toisaalta haastatteluissa tuotiin esiin, että yleisellä tasolla esitettävä tieto kestävän kehityksen tilasta on tärkeää eduskunnalle ja valtioneuvostolle, jotka käsittelevät asioita kokonaisuuksina ja päättävät suurista linjoista. Tällaisen seuranta- ja arviointitiedon merkitys olisi siis siinä, että tiedolla voidaan osoittaa suurimmat kestävän kehityksen ongelmat ja puutteet, ja tätä tietoa voidaan käyttää politiikan laaja-alaiseen suuntaamiseen.

Ministeriöt seuraavat omia politiikka-alueitaan tarkemmin kuin kestävää kehitystä seurataan

## 5.3 Valtioneuvoston omaa toimintaa tulisi seurata ja arvioida tarkemmin

Kestävän kehityksen edistämisen ja Agenda 2030:n toimeenpanon seurannan, arvioinnin ja raportoinnin perustana ovat edellä kuvatut kansainväliset ja kansalliset indikaattorit. Indikaattoritietoa arvioidaan ja tulkitaan kestävän kehityksen toimikunnassa, seurantaverkostossa ja muuten valtioneuvoston piirissä. Tärkeimmät raportointivälineet ovat kansallisesti hallituksen vuosikertomus, Kestävän kehityksen tila -julkaisu, tämän pohjana olevat indikaattoreita tulkitsevat tekstit sekä säännölliset ulkoiset arvoinnit. Lisäksi Suomi raportoi edistymisestään YK:lle 3–4 vuoden välein. Seurannan, arvioinnin ja raportoinnin järjestelmää voi kuvata laajaksi ja monitahoiseksi.

### Valtioneuvoston selonteon seuranta on ollut yleistasoista

Yksi keskeinen seurannan kohde on valtioneuvoston selonteko ja siinä painopistealueiden alla esitetyt toimenpiteet. Selonteko on valtioneuvoston suunnitelma siitä, mitä toimia valtioneuvoston piirissä tehdään kestävän kehityksen edistämiseksi. Vuoden 2017 selonteossa esiteltiin 23 laajaa toimenpidettä tai toimenpidekokonaisuutta kahden painopistealueen kehittämiseksi. Näiden lisäksi esitettiin yhteensä 36 toimenpidettä, joilla pyritään muuttamaan valtionhallinnon toimintatapoja kestävästä kehityksestä paremmin huomioivaksi. Selonteossa esitetään, että nämä toimenpiteet ulottuisivat yli hallituskausien.<sup>20</sup> (Toimintatapoja muuttamaan pyrkiviä toimenpiteitä kuvataan tarkemmin luvussa 3).

Selonteon toimenpiteitä on seurattu hallituksen toimintasuunnitelman seurannan ohessa: kestävän kehityksen selonteossa olevat toimenpidekokonaisuudet on yhdistetty hallituksen toimenpidesuunnitelmaan, jonka toimeenpanoa on seurattu valtioneuvoston sisäisessä tietoverkossa olevassa taulukossa. Toimintasuunnitelman seurannassa toimenpiteistä raportoidaan lyhyesti ja yleispiirteisesti keskeisten vaiheiden mukaisesti. Lisäksi valtioneuvoston kanslian kestävän kehityksen pääsihteeristö piti yllä sisäistä selonteon toimenpiteiden seurantataulukkoa. Selonteon etenemistä käsiteltiin myös säännöllisesti koordinaatioverkoston kokouksissa. Valtioneuvostossa ei ole tehty selonteon toimenpiteiden sisällöllisestä etenemisestä tarkempaa analyysia.

Selontekoa on seurattu osana hallituksen toimintasuunnitelman seurantaa

### Valtioneuvoston toimenpiteistä on raportoitu hallituksen vuosikertomuksessa<sup>21</sup>

Tärkein tapa raportoida valtioneuvoston selonteon toimeenpanosta on hallituksen vuosikertomus<sup>22</sup>. Kestävästä kehityksestä on raportoitu omana kokonaisuutena vuosikertomukseen nyt kaksi kertaa, vuosien 2017 ja 2018 kertomuksissa (jotka annettiin keväällä 2018 ja 2019).

Vuosikertomuksessa vuodelta 2018 kestävästä kehityksestä raportoidaan kahdella tapaa: siinä kerrotaan sekä kestävän kehityksen tilasta, että valtioneuvoston toimenpiteistä kestävästä kehityksestä edistämiseksi. Raportointitapaa voi pitää sikäli onnistuneena, että valtioneuvosto raportoi eduskunnalle sekä tavoitellusta tilasta että omasta toiminnastaan. Ongelmallista on se, että kokonaiskuvan saaminen kestävästä kehityksestä tilasta ja toimenpi-

teistä on vaikeaa, sillä kuvaukset esitetään nyt kolmessatoista eri kohdassa: tilasta raportoidaan erikseen vuosikertomusosassa ja ministeriöiden toimenpiteistä kahdentoista ministeriön tuloksellisuuden kuvausten osana. Kokonaiskuvan saamista vaikeuttaa myös se, että ministeriöiden tekstit eivät rakennu selvästi valtioneuvoston selonteon mukaisesti.

Vuosikertomuksessa kestävä kehityksen tilaa tarkastellaan kolmen näkökulman ja tietoperustan kautta: seurantaindikaattoreihin perustuen, kansainvälisten arvioiden mukaan sekä niin sanotun kansalaisraadien arvioiden perusteella. Kertomustekstistä ei saa helposti kuvaa siitä, minkälaista edistystä painopistealueilla on tapahtunut. Suurin syy tähän on, että kestävä kehityksen alue on erittäin laaja ja moniulotteinen eikä yksinkertainen tilan esittäminen ole mahdollista. Kestävässä kehityksessä edistymisen havainnointia vaikeuttaa edelleen, että painopistealueille ei ole asetettu selviä tavoitteita, joiden suhteen edistymisestä voitaisiin raportoida.

Valtioneuvoston toimenpiteistä raportoidaan kaikkien ministeriöiden tuloksellisuuden kuvausten osana. Kuvauksissa kerrotaan, miten ministeriöt näkevät oman toimintansa yhteyden kestäväan kehitykseen ja mitä ne ovat tehneet kestävä kehityksen edistämiseksi. Ministeriön teksteistä on tunnistettavissa osia kaikista niistä 23 toimenpidekokonaisuudesta, joita valtioneuvoston selonteossa on lupauduttu toteuttamaan. Tältä osin raportointi on riittävää. Vuosikertomuksesta ei kuitenkaan saa selvää kuvaa, miten hyvin kunkin toimenpiteen toteutus on onnistunut, koska raportointi ei rakennu selonteon toimenpiteiden mukaan.

Tekstejä voi arvioida myös suhteessa siihen, vastaavatko ne vuoden 2018 talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa, kestävä kehitys -otsikon alla, esitettyihin toimenpiteisiin. Valtioneuvoston kanslian ministeriöille antamassa, vuosikertomuksen kirjoitusta koskevassa ohjeistuksessa tuotiin selvästi esiin, että kertomuksessa tulisi raportoida nimenomaan talousarvioesityksessä esitettyjen toimenpiteiden toteutuksesta. Talousarvioesityksestä oli eroteltavissa 54 kestävä kehitystä edistävää toimenpidettä, ja tuloksellisuusraporteista löytyi mainintoja 43:sta; raportointi ei siis ollut täysin kattavaa. Kummassakaan asiakirjassa toimenpiteitä ei ollut yksilöity erityisen selvästi. Osa toimenpiteistä oli tulkittavissa laajoiksi ohjelmiksi, osa yksittäisiksi ja konkreettisiksi toimiksi. Raportoinnin parantaminen tältä osin edellyttäisi kuitenkin myös talousarvioesityksen tekstien täsmentämistä. Huomionarvoista on, että kestävä kehityksen osio tuotiin vuoden 2018 talousarvioesitykseen aivan valmistelun loppuvaiheessa, joten osion valmistelu-aika oli lyhyt.

### **Valtioneuvosto on raportoinut vuosikertomuksessa eduskunnan kannanottojen toteuttamisesta**

Valtioneuvosto on raportoinut riittävällä tavalla eduskunnalle tämän antamien kannanottojen toteuttamisesta. Eduskunta antoi kymmenosaisen kannanoton kestävä kehityksen toimeenpanosta eduskunnan vastauksessa valtioneuvoston selontekoon syyskuussa 2017 (EK 27/2017 vp – VNS 1/2017 vp). Kannanotot perustuivat tulevaisuusvaliokunnan mietintöön (TuVM 1/2017 vp.). Valtioneuvosto on raportoinut toimista kannanottojen perusteella nyt kaksi kertaa, hallituksen vuosikertomusten 2017 ja 2018 liiteosassa.

Hallituksen vuosikertomuksen 2017 liitteessä valtioneuvosto raportoi noin viidellä sivulla toimenpiteistä selonteon kymmenosaisen kannanoton

Hallituksen vuosikertomuksessa kestävästä kehityksestä raportoidaan useassa eri kohdassa

Kaikista selonteon toimenpiteistä ei ole raportoitu



toteuttamiseksi. Raportointia käsitellyt tulevaisuusvaliokunta totesi vuosikertomuksesta antamassaan lausunnossa (TuVL 2/2018 vp K 11/2018 vp.) että valiokunta yhtyy valtioneuvoston vuosikertomuksessa esittämiin toimenpiteisiin, mutta valiokunta voi käsitellä ponsien poistamista vasta sen jälkeen, kun eduskunta on käsitellyt syksyllä 2018 eduskunnalle annettavan tulevaisuusselonteon toisen osan sekä vaalikaudella 2019–2023 eduskunnalle annettavan toisen kestävän kehityksen selonteon.

Hallituksen vuosikertomuksen 2017 käsittelyssä eduskunta siis säilytti kestävän kehityksen toteuttamista koskevan kannanoton. Tämän vuoksi valtioneuvosto raportoi kannanoton perusteella tehdyistä toimenpiteistä uudestaan, vuoden 2018 vuosikertomuksessa. Tarkastushetkellä tulevaisuusvaliokunta ei ollut vielä käsitellyt tätä raportointia eikä päättänyt kannanoton poistamisesta tai säilyttämisestä. Tarkastuksessa arvioitiin valtioneuvoston raportoinnin riittävyttä vertaamalla sitä eduskunnan kannanoton sisältöön. Eduskunnan kymmenkohtaisessa kannanotossa on erotettavissa 21 eri asiaa, ja vuosikertomuksessa 2018 valtioneuvosto raportoi jollakin lailla näistä 18:sta. Raportointi oli epäselvää tai puuttui kolmesta asiasta: Millä tavoin valtioneuvoston on kytkenyt toimenpideohjelman toteutuksen painopisteet kaikkiin hallituskauden vaiheisiin? Millä tavalla valtioneuvosto on edistänyt vaatimusta kytkeä kaikkiin julkisiin hankintoihin vaatimus ja arvio Agenda 2030 -tavoitteiden edistämistä? Millä tavalla hallitus on toteuttamassa kehitysrahoituksen nostoa YK:n ja EU:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta?

Tulevaisuusvaliokunnan  
mietintö kestävän kehityksen  
selonteosta sisälsi  
kymmenkohtaisen kannanoton



## Liite: Miten tarkastettiin

Tässä liitteessä kuvataan, miten tarkastuksen tuloksiin on päädytty ja minkälaisia rajoituksia tuloksiin liittyy.

### Tarkastuksen tavoite ja hyödyntäminen

Tarkastuksen tavoitteena on tukea valtioneuvostoa YK:n ja kansallisten tavoitteiden mukaisen kestävä kehityksen edistämiseksi arvioimalla valtioneuvoston toimia, joilla kestävä kehitys on valmisteltu, ohjattu, seurattu ja arvioitu. Tarkastuksessa selvitettiin, toimivatko kestävä kehityksen hallintomallin osat hyvin ja miten niitä voi edelleen parantaa. Tarkastuksessa ei ole arvioitu kestävä kehityksen edistämistoimien tuloksia tai vaikutuksia.

Tarkastuksen tuloksia voivat hyödyntää valtioneuvoston kanslia kestävä kehityksen ohjauksellisten kehittämisessä, ministeriöt kestävä kehityksen huomioinnissa paremmin politiikkavalmistelussa sekä seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelmästä vastaavat tahot järjestelmän parantamisessa.

### Tarkastuksen kohde

Tarkastus kohdistuu kestävä kehityksen edistämisen hallintojärjestelmän osiin: taloudellisten vaikutusten arviointiin ja esittämiseen, politiikkajohdon mukaisuutta edistävien toimenpiteiden toteuttamiseen, ministeriöissä tapahtuvaan kestävä kehityksen huomiointiin sekä kestävä kehityksen seurantaan, arviointiin ja raportointiin. Tarkastus kohdistui valtioneuvoston kansliaan, joka koordinoi kestävä kehityksen edistämistä, sekä ministeriöihin, joiden toimet varsinaisesti edistävät kestävä kehitystä. Tarkastuksessa hyödynnettiin myös Tilastokeskuksesta saatua aineistoa globaali-indikaattoreista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin lausuntoa kaikilta ministeriöiltä. Lausunnoissa annettu palaute on otettu huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa. Lausunnot ja niistä tehty yhteenveto löytyvät tarkastusviraston verkkosivuilta.

### Tarkastuksen kysymykset, kriteerit, aineistot ja menetelmät

Tarkastus kohdistui neljään kestävä kehityksen ohjaukselliseen tai hallintomallin osaan. Tarkastuksen kysymykset, kriteerit ja aineistot esitetään taulukossa. Ennen tarkastuksen aloittamista valtioneuvoston kanslialla oli mahdollisuus lausua näkemyksensä tarkastusasetelmasta. Kuulemisen perusteella ei tehty olennaisia muutoksia asetelmaan.

## Tarkastuskysymykset ja niiden osakysymykset

1. Onko valtioneuvoston valmistelutyössä huomioitu kestävän kehityksen edistämisen valtiontaloudelliset kustannukset?
  - Onko selonteossa esitetty ja sen valmistelussa arvioitu kestävän kehityksen edistämisen kustannuksia?
  - Onko kestävän kehityksen valtiontaloudelliset kustannukset esitetty budjetissa selvästi?
  
2. Onko valtioneuvosto kehittänyt toimintaansa selonteossa esitettyjen politiikkaperiaatteiden mukaisesti?
  - Mihin toimiin valtioneuvosto on ryhtynyt toimenpiteiden toteuttamiseksi?
  - Onko toimenpide toteutettu suunnitellun aikataulun mukaisesti ja suunnitellussa laajuudessa?
  - Mitkä seikat ovat estäneet tai haitanneet toimenpiteen toteuttamista?
  
3. Ovatko ministeriöt toimineet tehokkaasti kestävän kehityksen huomioimiseksi omassa toiminnassaan?
  - Millä tavoin ministeriön toiminta yhdistyy kestävään kehitykseen?
  - Millä tavoin ministeriö on sisällyttänyt kestävän kehityksen omiin prosesseihinsa?
  - Minkälainen asema ja tehtävät koordinaattorilla on?
  - Onko ministeriössä luotu menettelyjä huomioida kestävä kehitys politiikkavalmistelussa?

## Tarkastuksen kriteerit, aineistot ja menetelmät

Kriteerit: Suunnittelussa ja valmistelussa on arvioitu, huomioitu ja esitetty kustannuksia, joita kestävän kehityksen edistämisestä aiheutuu ja joita ilman kustannusvaikuttavimpien toimien valinta ei olisi mahdollista. Talousarvioesityksessä hallinnonalat ovat pääluokissaan esittäneet realistisen arvioin kestävän kehityksen edistämisen kustannuksista.

Kriteerien lähde: Taloudellisuus kriteerinä on johdettavissa talousarviolaista ja hallinnon toiminnan yleisistä periaatteista. Talousarvion sisällön tulee olla selvä ja ymmärrettävä.

Aineistot: Valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteko (VNS 1/2017 vp), talousarvio, selonteon ja talousarvion valmisteluasiakirjat.

Analyysimenetelmät: Aineiston sisällön analyysi ja vertailu vaatimuksiin.

Kriteeri: Valtioneuvoston kestävän kehityksen selonteko (VNS 1/2017 vp), politiikkaperiaatteiden alla lueteltujen toimenpiteiden toteutus suunnitellussa laajuudessa.

Aineistot: Selonteon politiikkaperiaatteita edistävien toimenpiteiden toteutusta kuvaava aineisto. Asiakirjat, kirjalliset tiedustelut, haastattelut.

Analyysimenetelmät: toimenpiteen sisällön analyysi, vertailu aineiston perusteella saatuun kuvaan toteutuksesta, toteutusasteen luokittelu, määrällinen kuvaus toteutumisesta.

Kriteeri: Poliittikajohdonmukaisuuden onnistunut toteuttaminen: ministeriöiden toiminta siten, että kestävä kehitykselle on olemassa säännönmukaiset menettelytavat eri suunnittelu- ja päätöksentekomuodoissa.

Aineistot: ministeriöiden asiakirjat (strategia, tulosohjaus, toiminta- ja taloussuunnittelu, raportointi), ministeriöiden koordinaatiohenkilön haastattelut, ministeriöiden eri prosesseihin osallistuvien henkilöiden haastattelut.

Analyysimenetelmät: ministeriöiden toiminnan kuvaaminen, toimintatapojen vertailu.





# Viitteet

- 1 Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. VNS 1/2017 vp.
- 2 Ehdotus Agenda 2030 kansallisen toteutuksen toimintamalleiksi. Valtioneuvoston kanslia, politiikka-analyyysiyksikkö. Muistio. 3.10.2016.
- 3 TAE 2019 kestävä kehitys ja budjetti. VM:n diaesitys. Pvm 16.1.2018.
- 4 Vuoden 2019 talousarvioehdotusten ja talousarvioesityksen yleisperustelujen laadinta. VM/855/02.02.01.00/2018. 4.5.2018.
- 5 Budjettikatsaus. Katsaus valtion talousarvioesitykseen, syyskuu 2018. Valtiovarainministeriön julkaisu 29a/2018.
- 6 Tulevaisuusvaliokunnan mietintö TuVM 1/2017 vp VNS 1/2017 vp. Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti.
- 7 TuVL 6/2017 vp – HE 106/2017 vp, TuVL 1/2018 vp – VNS 1/2018 vp, TuVL 4/2018 vp – HE 123/2018 vp, VaVL 6/2018 vp – K 5/2018 vp.
- 8 Backman, J. & Hyssälä, L.: Kansanvallan peruskorjaus. Sitran työpöytäpaperi 23.2.2018. <https://www.sitra.fi/julkaisut/kansanvallan-peruskorjaus/>. Ilmiömainen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. Sitran työpöytäpaperi 1.8.2018. <https://www.sitra.fi/julkaisut/ilmiomainen-julkinen-hallinto/>.
- 9 Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisu 2019:19.
- 10 Emt.
- 11 Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, kohta 55 (kursiivit lisätty): “The Sustainable Development Goals and targets are integrated and indivisible, global in nature and universally applicable, taking into account different national realities, capacities and levels of development and respecting national policies and priorities. Targets are defined as aspirational and global, with each Government setting its own national targets guided by the global level of ambition but taking into account national circumstances. Each Government will also decide how these aspirational and global targets should be incorporated into national planning processes, policies and strategies.”
- 12 Esimerkiksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön vuonna 2010 annettu strategia on nimeltään Sosiaalisesti kestävä Suomi. Strategia alkaa sanoilla ”Kestävä kehitys muodostuu taloudellisesta, sosiaalisesta ja ekologisesta kestävydestä.”, jonka jälkeen kuvataan, minkälainen sosiaalisesti kestävä yhteiskunta on.
- 13 VNS 1/2017 vp. Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta, sivu 5.
- 14 Indikaattorien määrä voi muuttua vuosittain, kun indikaattoreita päivitetään. Keväällä 2019 indikaattoreita oli 232. Indikaattorien määrästä käytetään myös lukua 244. Tämä johtuu siitä, että yhdeksää indikaattoria käytetään päällekkäin kahdessa tai kolmessa tavoitteessa.
- 15 IAEG-SDGs, Tier classification. <https://unstats.un.org/sdgs/iaeg-sdgs/tier-classification/>. Haettu 20.5.2019.
- 16 <http://www.stat.fi/tietotrendit/blogit/2019/suomen-globaalit-kestavan-kehityksen-yk-indikaattorit-on-julkaistu/> Haettu 20.5.2019. Suomen kestävän kehityksen YK-indikaattorit julkaistu – Suomi pärjää vertailuissa hyvin. Tilastokeskuksen verkkouutinen 15.2.2019.
- 17 Kohti Suomea, jonka haluamme 2050, Kestävän kehityksen tila. Kestävän kehityksen tila vuonna 2019 indikaattoreiden ja vertailujen valossa. Valtioneuvoston kanslia 2019.
- 18 Pöytäkirja TuVP 28/2018 vp. Tulevaisuusvaliokunta, avoin kuuleminen. Finlandia-talo, keskiviikko 30.5.2018 klo 9.00-11.00.
- 19 POLKU2030 – Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2019.
- 20 ”Pääministeri Juha Sipilän hallituksen esityksenä on myös seuraaville hallituksille, että seuraavat politiikkaperiaatteet ”pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä omistajuus ja osallisuus ” ulottuvat yli hallituskausien.” VNS 1/2017 vp, s. 29.
- 21 Tässä alaluvussa esitetyt tiedot pohjautuvat VTV:n tekemään hallituksen vuosikertomuksen tuloksellisuustietoja koskevaan tarkastukseen, jossa arvioitiin myös kestävän kehityksen raportointia. Tarkastus on raportoitu toukokuussa 2019 osana Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomusta eduskunnalle (K 13/2019 vp: Erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2018 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta, luku 4.)
- 22 Ks. esim. VNS 1/2017 vp, luku 4.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISBN 978-952-499-473-6 (PDF)