

Berg Annukka, Lähteenoja Satu, Ylönen Matti,
Korhonen-Kurki Kaisa, Linko Tyyra, Lonkila Kirsi-
Marja, Lyytimäki Jari, Salmivaara Anna,
Salo Hanna, Schönach Paula, Suutarinen Ira

POLKU2030 – Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi

Maaliskuu 2019

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 23/2019

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 19.03.2019		
Tekijät	Berg Annukka, Lähteenoja Satu, Ylönen Matti, Korhonen-Kurki Kaisa, Linko Tyyra, Lonkila Kirsi-Marja, Lyytimäki Jari, Salmivaara Anna, Salo Hanna, Schönach Paula, Suutarinen Ira		
Julkaisun nimi	POLKU2030 – Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 23/2019		
Asiasanat	Tutkimus, tutkimustoiminta, Agenda2030, kestävä kehitys, politiikka, ulkopoliittikka, arviointi, seuranta, indikaattorit, hallinto, politiikka, insti-tuutiot, kattavuus, osallisuus		
Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot	23/2019: PATH2030 – An evaluation of Finland's sustainable development policy (eng)		
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2019	Sivuja 70	Kieli suomi

Tiivistelmä

POLKU2030-hanke tuotti monipuolisen arvion Suomen kestävän kehityksen politiikasta sekä konkreettisia suosituksia jatkosuunnista. Arvioinnissa hyödynnettiin monitieteisiä menetelmiä sekä laajaa ja monipuolista aineistoa, joka koostui indikaattoreista ja asiakirjoista sekä kyselyjen, haastattelujen ja työpajojen kautta kerätyistä asiantuntijoiden näkemyksistä. Arviointi keskittyi erityisesti Agenda2030:n voimaantumisen (2016) jälkeiseen aikaan.

Yksikään maa ei ole vielä esittänyt uskottavaa suunnitelmaa, jolla Agenda2030:n tavoitteisiin päästään. Suomella on erilaisia oikeaan suuntaan vieviä kansallisia tavoitteita ja toimenpideohjelmia, mutta varsinkin politiikan muutosvoimaisuudessa ja johdonmukaisuudessa on parannettavaa. Arvioinnin mukaan Suomen kestävän kehityksen politiikka on onnistunut osallistamisessa, mikä näkyy myös siinä, että kestävästä kehityksestä on tullut yhteiskunnassa laajasti hyväksytty tavoite. Tavoitteiden saavuttaminen vaatii kuitenkin monia järjestelmätason muutoksia ja intressiristiriitojen yhteensovittamista.

Arvioinnin mukaan kestävän kehityksen politiikassa tulisi keskittyä ilmastonmuutokseen, ympäristön tilaan ja kulutukseen sekä yhteiskunnan eriarvoistumiseen. Arvioinnin perusteella suositellaan kestävän kehityksen tavoitteita tulevien hallitusohjelmien perustaksi, tiekarttaa tavoitteiden saavuttamiselle sekä muun muassa indikaattorijärjestelmän ja kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin uudistamista.

Liitteet 1-13 POLKU2030: Yksityiskohtaiset kuvaukset arvioinneista sekä aineistoon ja sen keruuseen liittyvät luettelot ja dokumentit

Liite 14 POLKU2030: Agenda2030, ulkopoliittikka ja ihmisoikeudet

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2018 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 19.03.2019		
Författare	Berg Annukka, Lähteenoja Satu, Ylönen Matti, Korhonen-Kurki Kaisa, Linko Tyyra, Lonkila Kirsi-Marja, Lyytimäki Jari, Salmivaara Anna, Salo Hanna, Schönach Paula, Suutarinen Ira		
Publikationens namn	STIGEN2030 – En utredning av Finlands politik för hållbar utveckling		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 23/2019		
Nyckelord	Forskning, forskningsverksamhet, Agenda2030, hållbar utveckling, utrikespolitik, utvärdering, uppföljning, indikatorer, förvaltning, politik, institutioner, omfattning, deltagande		
Publikationens delar /andra producerade versioner	23/2019 PATH2030 – An evaluation of Finland's sustainable development policy (eng)		
Utgivningsdatum	Mars, 2019	Sidantal 70	Språk finska

Sammandrag

Projektet STIGEN2030 har genomfört en utredning av Finlands politik för hållbar utveckling samt utarbetat konkreta rekommendationer för framtiden. I utredningen användes tvärvetenskapliga metoder och ett brett och mångsidigt material som bestod av indikatorer, dokument och expertutlåtanden som insamlades genom frågeformulär, intervjuer och workshops. Utvärderingen analyserade tiden efter att Agenda2030 trädde i kraft år 2016.

Inget land har ännu presenterat en trovärdig plan för hur de tänker uppnå målen i Agenda2030. Finland har diverse nationella mål och program som har rätt riktning, men politiken kunde vara mera förändringskraftig och konsekvent. Enligt utredningen har Finlands politik för hållbar utveckling lyckats med att vara inkluderande, vilket som visar sig i hur hållbar utveckling har blivit ett samhällsligt vedertaget mål. Dock krävs det många strukturella förändringar och koordinering av intressekonflikter för att målen skall uppnås.

Enligt utredningen borde politik angående hållbar utveckling fokusera på klimatförändringen, miljöfrågor, konsumtion samt den ökande ojämlikheten. Det rekommenderas att framtida regeringsprogram baseras på hållbar utveckling, att det utformas en konkret handlingsplan för hur målen uppnås samt bl.a. att indikatorsystemet och expertpanelen för hållbar utveckling förnyas.

Bilaga 1-13: STIGEN2030: Detaljerad beskrivning av utredningarna, samt documentation angående insamling av material (på finska)

Bilaga 14: STIGEN2030: Agenda2030, utrikespolitik och mänskliga rättigheter (på finska)

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2018 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 19.03.2019		
Authors	Berg Annukka, Lähteenoja Satu, Ylönen Matti, Korhonen-Kurki Kaisa, Linko Tyyra, Lonkila Kirsi-Marja, Lyytimäki Jari, Salmivaara Anna, Salo Hanna, Schönach Paula, Suutarinen Ira		
Title of publication	PATH2030 – An evaluation of Finland's sustainable development policy		
Name of series and the number of the publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 23/2019		
Keywords	Research, research activities, The 2030 Agenda, sustainable development, foreign policy, evaluation, monitoring, indicators, administration, policy, institutions, participation		
Other parts of publication/ other produced versions	23/2019 PATH2030 – An evaluation of Finland's sustainable development policy (eng)		
Release date	March, 2019	Pages 70	Language Finnish

Abstract

The PATH2030 project has produced an evaluation of Finland's sustainable development policy and formulated concrete recommendations for the future. The evaluation is based on multidisciplinary methods and broad and diverse material in the form of indicators, documents, and the views of experts gathered through surveys, interviews and workshops. The evaluation focused particularly on the time after the 2030 Agenda entered into force in 2016.

No country has yet presented a credible plan for how to reach the 2030 goals. Finland has various national targets and programmes that point in the right direction, but the politics could be more dynamic and consistent. Finland's sustainable development policy has succeeded in being inclusive, which shows that sustainable development has become a broadly accepted aim in society. Reaching the 2030 goals requires, however, many system-level changes and the mediation of conflicts of interest. The evaluation shows that sustainable development policy should focus on climate change, environmental questions, consumption and increasing inequality. It recommends that sustainable development should become the basis of future Government Programmes, that a roadmap for how to reach the goals should be created and that e.g. the indicators and Expert Panel on Sustainable Development should be renewed.

Appendix 1-13 PATH2030: Detailed descriptions of the evaluations and documentation of data collection (separate document, in Finnish)

Appendix 14 PATH2030: Agenda2030, foreign policy and human rights (separate document, in Fin)

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2018 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

Sisällys	5
Kiitokset	1
YHTEENVETO KESKEISISTÄ TULOKSISTA JA SUOSITUKSISTA.....	2
1. JOHDANTO	5
1.1. Arvioinnin tavoite ja tiedon hyödyntäminen	5
1.2. Hankkeen arviointikysymykset ja työssä tehdyt rajaukset.....	6
1.3. Arvioinnin lähestymistapa ja keskeiset käsitteet.....	8
1.4. Arvioinnin aineisto, menetelmät ja prosessi	10
2. SUOMEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN POLITIIKKA.....	15
2.1. Suomen kestävän kehityksen juuret ja toimijat.....	15
2.2. Yhteiskuntasitoumus ja Agenda2030-selonteko.....	17
2.3. Kestävä kehitys ulkopoliitikassa	18
3. ARVIOINNIN TULOKSET.....	19
3.1. Kestävän kehityksen tila Suomessa	19
3.1.1. Kestävän kehityksen tila indikaattorien valossa	19
3.1.2. Keskeisimpiä kestävän kehityksen sisältökysymyksiä	24
3.2. Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi	28
3.2.1. Muutosteoria	28
3.2.2. Keskeisten tavoitteiden ja keinojen toteutuminen.....	30
3.2.3. Kestävän kehityksen politiikan vahvuudet ja haasteet	36
3.3. Yleisarvio kestävästä kehityksestä Suomen kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikassa.....	40
3.3.1 Ulkopoliitiikan haasteet.....	43
3.3.2 Ulkopoliitiikan mahdollisuudet	48
4. TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	53
4.1. Kestävän kehityksen tila ja politiikan vaikuttavuus	53
4.2. Kestävän kehityksen politiikkainstrumentit	53
4.3. Kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikka.....	54
4.4. Tarve järjestelmätason muutokseen.....	55



4.5. Pohdintaa arvioinnin asetelmasta ja onnistumisesta.....	57
5. SUOSITUKSET.....	58
6. LÄHDELUETTELO	64
7. LIITTEET	70
LIITTEET 1-13: POLKU2030: Yksityiskohtaiset kuvaukset arvioinneista sekä aineistoon ja sen keruuseen liittyvät luettelot ja dokumentit.....	70
LIITE 14: POLKU2030: Agenda2030, ulkopoliittikka ja ihmisoikeudet	70

KIITOKSET

POLKU2030-hanke kiittää lämpimästi kaikkia asiantuntijoita ja sidosryhmien edustajia, jotka antoivat aikaansa ja osaamistaan tämän arvioinnin tekemiseen. Saimme teiltä runsaasti oivaltavia näkemyksiä ja tärkeää taustatietoa. Saimme myös rakentavaa kritiikkiä, joka pakotti miettimään ja perustelemaan tehtyjä valintoja huolellisesti ja auttoi meitä fokusoimaan työtämme tämän laajan aiheen haltuunotossa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana toimi Sami Pirkkala (VNK). Ohjausryhmään kuuluivat Armi Liinamaa (VM), Pasi Pöysäri (UM)/Mikael Långström (UM), Taina Nikula (YM), Leena Pentikäinen (TEM), Mari Räkköläinen (UM), Laura Höijer (YM)/ Tanja Suni (YM) ja Birgitta Vainio-Mattila (MMM). Hankkeen tukiryhmään kuuluivat lisäksi Pia Björkbacka (SAK), Fredrik Blomfelt (Metsäteollisuus ry), Eeva Furman (SYKE), Eeva Hellström (Sitra), Liisa Horelli (Aalto-yliopisto), Marja Innanen (VNK), Jussi Kanner (Fingo ry), Leila Kurki (STTK), Erkkä Laininen (Okka-säätiö), Annika Lindblom (YM), Petra Mikkolainen (Lectura Consulting), Siiri Mäkelä (Nuorten Agenda2030), Jukka Noponen (Sitra), Sauli Rouhinen (Ekosäätiö) ja Leo Stranius (Kansalaisareena ry).

POLKU2030-arvioinnin kansainvälisinä yhteistyökumppaneina toimivat Sustainable Development Solutions Networkin (SDSN) Guido Schmidt-Traub ja Stockholm Environment Institutin (SEI) Åsa Persson ja Nina Weitz. Lisäksi haluamme kiittää Dan Koivulaaksoa, Suomen ympäristökeskuksen SDG-verkostoa sekä Suomen Arviointiyhdistystä kiinnostuksesta ja kommenteista hankkeen aikana.

POLKU2030-hankkeen toteutuksessa avustivat Demos Helsingin Mikko Annala, Mirja Härmäläinen, Riikka Ilmonen, Jussi Impiö, Hannaleena Jokihaara, Tuuli Kaskinen, Laura Kolehmainen, Liisa Kolehmainen, Ilkka Konttinen, Juha Leppänen, Sonja Liukkonen, Peter Lindström, Silva Mertsola, Petra Sipari ja Kati Systä. Infografiikoita hankkeelle tuotti Ulla Eronen (Kaskas Media). Raportin englanninkielisestä käännöksestä vastasi Simo Vassinen.

Kestävän kehityksen politiikka on todella laaja aihe arvioitavaksi, eikä ole olemassa yhtä oikeaa tapaa tehdä tällaista laajaa, kehittävää ja osallistavaa arviota. Toivomme, että työmme voi osaltaan toimia innoittajana, kun muissa maissa tehdään vastaavia arvioita.

Helsingissä 15.2.2019

tekijät

YHTEENVETO KESKEISISTÄ TULOISTA JA SUOSITUKSISTA

POLKU2030-arvioinnissa hyödynnettiin monitieteisiä menetelmiä ja laajaa aineistoa, joka koostui sekä indikaattoreista ja asiakirjoista että kyselyjen, haastattelujen ja työpajojen kautta kerätyistä asiantuntijoiden näkemyksistä. Arvioinnin viitekehyksenä toimi niin kutsuttu 4Is-lähestymistapa, jossa kestävän kehityksen politiikkaa arvioidaan instituutioiden, intressien, ideoiden ja informaation kautta. Arvioinnissa tarjottiin kestävän kehityksen politiikan keskeisille toimijoille ja sidosryhmille laajasti osallistumismahdollisuuksia. Hankkeen työpajoihin osallistui yhteensä 130 ihmistä ja haastatteluihin 78 ihmistä. Laajaan kyselyyn saatiin 238 vastausta. Taulukko 1 tiivistää arvioinnin tulokset 4Is-kehikon mukaisesti.

Taulukko 1. Suomen kestävän kehityksen politiikan vahvuudet ja haasteet (mukailten Brockhaus & Angelsenin (2012) viitekehystä)

Yhteenveto arvioinnin tuloksista

	VAHVUUDET	HAASTEET
Instituutiot 	Kestävän kehityksen toimintamalli monipuolinen ja osallistava. Kestävyyden tavoittelu näkyy melko hyvin esimerkiksi ministeriöiden strategioissa.	Kestävä kehitys ei ole riittävästi integroitu koko hallinnon toimintaan ja johtamisjärjestelmiin. Kestävän kehityksen työ valtionhallinnossa on työmäärään nähden heikosti resursoitu. Siiloutuminen on edelleen keskeinen ongelma.
Intressit 	Laajasti jaetut tavoitteet ja prosessit kuten Agenda2030-selonteko sekä kestävyyden näkökulmasta tehdyt tarkastelut (esim. budjettitarkastelu) auttavat intressiristiriitojen sovittamisessa.	Intressiristiriidat (esim. lyhyt ja pitkä aikaväli, kestävän kehityksen eri ulottuvuudet) vähentävät politiikkajohdon mukaisuutta ja politiikan muutosvoimaisuutta. Ulkopoliitikassa kapeasti määritellyt kaupalliset intressit menevät usein ohi ihmisoikeusperustaisesta kestävän kehityksen politiikasta.
Ideat 	Kestävä kehitys on laajasti jaettu ja valtavirtaistunut tavoite.	Käytännössä monista kestävään kehitykseen liittyvistä ratkaisuista ollaan eri mieltä.
Informaatio 	Kestävän kehityksen tilasta ja erilaisista ratkaisuista on paljon tietoa saatavilla.	Indikaattoreiden ja tutkimustiedon systemaattinen hyödyntäminen päätöksenteossa ja yhteiskunnallisessa oppimisessa on puutteellista. Kestävän kehityksen poikkihallinnollisten teemojen käsittely on kehittämätöntä ja tieto Suomen ulkopoliittisista tavoitteista on hajanaista.

Arvioinnissa perehdyttiin tarkemmin neljään teemaan. Nämä teemat, arvioinnin tulokset, johtopäätökset ja suositukset tiivistetään taulukossa 2.

Taulukko 2. Keskeisimmät teemat, tulokset, johtopäätökset ja suositukset

Tarkasteltu teema	Tulokset	Johtopäätökset	Suositukset
Suomen kestävä kehityksen tila ja keskeiset sisältökysymykset	Arvioinnissa käytössä on kaksi indikaattorijärjestelmää (kansallinen ja kansainvälinen SDG Index). Suomen vahvuuksia ovat mm. yhteiskunnan vakaus ja osaaminen. Suomen suurimmat haasteet kestävässä kehityksessä liittyvät ilmastomuutokseen, ympäristön tilaan ja kulutukseen sekä yhteiskunnan eriarvoistumiseen.	Jatkossa toimenpiteiden tulisi keskittyä niihin kestävä kehityksen sisältökysymyksiin, joissa Suomella on vielä erityisiä haasteita tai mahdollisuuksia . Agenda2030-selonteon painopisteet ¹ ovat hyvät ja vastaavat näitä. Eri tavoin jäsennellyt indikaattorit aiheuttavat hämmennystä . Haasteena on myös, että indikaattoreille ei ole asetettu kansallisia tavoitetasoja.	Otetaan Agenda2030 kansallisen kestävä kehityksen työn lähtökohdaksi ja luovutaan kahdeksasta kansallisesta tavoitteesta. Määritetään kansalliset tavoitetasot keskeisille kestävä kehityksen indikaattoreille.
Muutosteoria	Suomen kestävä kehityksen politiikan muutosteoria on epäselvä . Poliitiikan tavoitteista ja tavoitteisiin pääsemisen keinoista ei ole selkeää, yhteistä näkemystä ja uskottavaa suunnitelmaa. Kestävä kehitys on kuitenkin tavoitteena laajasti jaettu.	Agenda2030-tavoitteisiin pääseminen vaatii niin merkittävää muutosta, että muutosteoria tulee kirkastaa niin tavoitteiden kuin toimien osalta .	Hallituksen tulisi laittaa liikkeelle parlamentaarinen prosessi vuoteen 2030 ulottuvan Agenda2030-tiekartan luomiseksi. Prosessissa tulisi hyödyntää kestävä kehityksen asiantuntijapaneelia, jo tehtyä työtä ja laajaa osallistamista.
Politiikkatoimet	Kestävä kehityksen politiikka on onnistunut omistajuuden ja osallisuuden synnyttämisessä. Poliitiikan johdonmukaisuudessa ja muutosvoimaisuudessa on kuitenkin vielä runsaasti parannettavaa, esimerkiksi tässä arvioinnissa tunnistettujen haastavien sisältökysymysten osalta.	Kestävä kehityksen politiikan muutosvoimaisuutta ja johdonmukaisuutta on lisättävä . Kestävä kehityksen toimintamallista on tehtävä entistä muutosvoimaisempi, ja sen keskeiset tavoitteet on vietävä hallinnon toiminnan ytimen : merkittävimpiin asiakirjoihin ja päätöksenteon prosesseihin,	Seuraavien hallituksen tulee ottaa Agenda2030-tavoitteisiin pääseminen hallitusohjelman perustaksi . Kaikki ministeriöt integroivat entistä vahvemmin Agenda2030:n niiden omaan ja niiden tulohajauksessa olevien yksiköiden toimintaan. Kehitetään

¹ 1) Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi, 2) Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi

	Kestävä kehitys näkyy melko hyvin strategioissa ja myös tulosohjauksessa, mutta esimerkiksi ministeriöissä Agenda2030:n johtoryhmä-käsittelyjä on ollut vähän. Hiili-neutraaliuden ja resurssiviisauden kannalta ongelmallisia tukia menee valtion budjetista yhä 3,5 mrd. euroa². Kaupungit kaipaavat lisää tukea Agenda2030:n toimenpanoon.	johtamisjärjestelmiin ja budjettivalmisteluun.	mm. kestävän kehityksen budjetointia , asiantuntijapaneelin ja toimikunnan toimintaa, kestävän kehityksen arviointia sekä tapoja tukea kaupunkien Agenda2030-työtä.
Ulkopolitiikka	Kestävän kehityksen edistäminen kaikilla hallinnonaloilla ulkopoliitikassa on jäänyt liiaksi ulkoministeriön ja etenkin sen kehityspoliittisen osaston vastuulle, ja tällä työllä on ollut riittämättömät resurssit.	Kestävän kehityksen ohjausvaikutusta läpi valtionhallinnon täytyy vahvistaa siten, että tavoite ei jää muiden politiikkatavoitteiden jalkoihin. Tarvi- taan myös huomiota kestävän kehityksen ulkopoliitiikan edistämi- seen kokonaisuutena (ml. ihmisoikeudet ja Leave No One Behind -periaate).	Kestävän kehityksen edistäminen kaikilla hallinnonaloilla ulko- politiikassa tulee ot- taan hallitusohjelma- tason tavoitteeksi. Se täytyy valtavirtais- taan yli ministeriörajo- jen lisäämällä resurs- seja ja koordinaa- tiota. Kehitysyhteis- työn määrärahoille täytyy luoda uskot- tava kasvu-ura ja painottaa tukea YK- järjestelmälle.

² Valtiovarainministeriö 2018b

1. JOHDANTO

1.1. Arvioinnin tavoite ja tiedon hyödyntäminen

Suomen hallitus on Agenda2030-selonteossaan (Valtioneuvoston kanslia 2017a) sitoutunut Suomen kansallisen Agenda2030-toimeenpanotyön kokonaisvaltaiseen arviointiin kerran vaalikaudessa. Hallitus on myös sitoutunut kuluvalle vaalikaudella arvioimaan, miten Suomen ulkopolitiikka kaikilla hallinnonaloilla edistää Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamista.

Tässä raportissa kuvatulla POLKU2030-arviointihankkeella on ollut kaksi päätavoitetta:

1. Tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys Suomen kestävän kehityksen politiikasta, erityisesti Suomen kansallisen politiikan, Agenda2030:n kansallisen toimeenpanon sekä Suomen ulkopolitiikan osalta.
2. Tuottaa konkreettisia suosituksia Suomen kestävän kehityksen politiikan jatkosuunnista (erilaiset aikajänteet ja kunnianhimon tasot huomioiden) sekä tavoista arvioida sitä.

Arviointi on tuotettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (TEAS) kokonaisuutta. Tietopyynnön mukaisesti POLKU2030-hankkeen tulokset:

1. Luovat edellytyksiä eduskunnan kannanotossa (Tulevaisuusvaliokunta 2017) peräänkuulutetulle pitkäjänteiselle ja johdonmukaiselle kestävän kehityksen politiikalle.
2. Vahvistavat tietopohjaa hallituksen Agenda2030-toimintasuunnitelman päivitykselle vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen sekä antavat syötteitä hallitusohjelman valmisteluun ja hallitusohjelman painopisteiden valintaan.
3. Tuovat sisällöllisiä impulsseja eduskuntavaalien alla käytävään yhteiskuntapoliittiseen keskusteluun.
4. Hyödyttävät kaikkia hallinnonaloja tuottamalla tietoa niiden kestävän kehityksen työn relevanssista, tehokkuudesta, kestävydestä ja johdonmukaisuudesta.
5. Toimivat keskeisenä aineistona, kun Suomi vuonna 2020 raportoi kansallisesta kestävän kehityksen työstä YK:n kestävän kehityksen foorumille.

POLKU2030-hankkeen toteutuksesta vastasivat Demos Helsinki, Suomen ympäristökeskus SYKE ja Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutti HELSUS. POLKU2030-arvioinnin kansainvälisinä yhteistyökumppaneina toimivat Stockholm Environment Instituten ja Sustainable Development Solutions Network. Hanke toteutettiin aikavälillä 29.8.2018 - 28.2.2019.

1.2. Hankkeen arviointikysymykset ja työssä tehdyt rajaukset

Hankkeelle annettiin toimeksiannossa paitsi kaksi edellä mainittua päätavoitetta myös neljä pääarviointikysymystä ja niille useita alakysymyksiä. Hankeryhmä joutui tekemään työssä rajauksia ja tarkentamaan kysymyksiä, jotta etenkin päätavoitteisiin ja pääarviointikysymyksiin pystyttiin vastaamaan. Tarkennetuissa arviointikysymyksissä on mukana kysymyksiä, joihin oli vastattava ennen kuin voitiin tehdä tarkempia arvioiteja. Nämä kysymykset liittyvät esimerkiksi Suomen kestävän kehityksen tilaan ja sen keskeisiin kysymyksiin sekä kestävän kehityksen politiikan tärkeimpiin tavoitteisiin ja keinoihin, haasteisiin ja vahvuuksiin. Arvioinnin tavoitteet, alkuperäiset arviointikysymykset ja tarkennetut arviointikysymykset on esitetty taulukossa 3. Taulukossa 3 on esitetty myös tämän arviointiraportin luvut, joissa kunkin tarkennettujen arviointikysymysten rypästä käsitellään. Taulukon jälkeen käydään läpi alkuperäisiin arviointikysymyksiin tehdyt muutokset ja merkittävimmät rajaukset.

Taulukko 3. Suomen kestävän kehityksen politiikan arvioinnin alkuperäiset tavoitteet, alkuperäiset ja tarkennetut arviointikysymykset sekä luvut, joissa kysymyksiä käsitellään

Arvioinnille asetetut tavoitteet	Arvioinnille asetetut arviointikysymykset	Tarkennetut arviointikysymykset
1. Tuottaa riippumaton ja kokonaisvaltainen näkemys Suomen kestävän kehityksen politiikasta, erityisesti Suomen kansallisen politiikan, Agenda2030:n kansallisen toimeenpanon sekä Suomen ulkopoliittikan osalta. 2. Tuottaa konkreettisia suosituksia Suomen kestävän kehityksen politiikan jatkosuunnista (erilaiset aikajänteet ja kunnianhimon tasot huomioiden) sekä tavoista arvioida sitä.	1. Millaiseen vaikutuspolkuajatteluun/muutos-teorioihin Suomen kestävän kehityksen politiikka perustuu? 2. Saavutetaanko nykyisellä kestävän kehityksen politiikalla ja toimenpiteillä pysyviä sosiaalista, taloudellista ja ympäristöllistä kestävää kehitystä edistäviä yhteiskunnallisia muutoksia? • Onko toiminta johdonmukaista kestävän kehityksen näkökulmasta? • Ovatko toimenpiteet kattavia, relevantteja ja oikein mitoitettuja suhteessa tavoitteisiin? Ovatko toimenpiteet kustannustehokkaita verrattuna vaihtoehtoisin toimenpiteisiin? • Mitä lisäarvoa politiikkamalli tuo hallinnonalojen toimintaan ja eri hallinnonalojen kokonaisuuteen? Miltä osin politiikkamalli toimii / ei toimi tavoitellusti? 3. Miten ihmisoikeusperustaisuus ja Agenda2030:n leave no-one behind -ajattelu toteutuu Suomen kestävän kehityksen politiikassa? 4. Ulkopoliittikan eri hallinnonalojen ja kestävän kehityksen tavoitteiden yhteyksien määrittelemisen ja systemaattinen esittäminen • Miten johdonmukaista Suomen ulkopoliittikka on kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi? Tukeeko Suomen politiikkamalli kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuutta Suomen rajojen ulkopuolella ja ulkopoliittikan eri hallinnonaloilla? • Mitkä ovat tarvittavat realistiset toimenpiteet Agenda2030:n toimeenpanon ulkoisen ulottuvuuden johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden merkittäväksi edistämiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä?	Tila ja keskeiset kysymykset → LUKU 3.1 • Mikä Suomen kestävän kehityksen tila on indikaattorien valossa? • Mitä ovat keskeisimmät sisältökysymykset, joihin kestävän kehityksen politiikassa tulisi keskittyä? Muutosteoria → LUKU 3.2 • Mitä Suomen kestävän kehityksen politiikan tärkeimmät tavoitteet ja keinot ovat? • Miten ne ymmärretään käytännössä keskeisten toimijoiden keskuudessa? • Mikä on kestävän kehityksen politiikan muutosteoria? Politiikkatoimet → LUKU 3.2 • Miten kestävän kehityksen keskeiset tavoitteet ja keinot toteutuvat? • Onko keskeisillä politiikkatoimilla ollut vaikutusta kestävän kehityksen tilaan? • Onko keskeisten tavoitteiden toteutuksessa haasteita? Minkälaisia toteutuksen haasteet ja vahvuudet ovat? • Miten politiikkaa voidaan kaikkiaan arvioida johdonmukaisuuden, kattavuuden ja relevanssin näkökulmista? • Mikä kestävän kehityksen politiikan lisäarvo on tai voisi olla? Ulkopoliittikka → LUKU 3.3 • Miten ihmisoikeusperustaisuus ja Agenda2030:n leave no-one behind -ajattelu toteutuu Suomen kestävän kehityksen politiikassa? • Miten johdonmukaista Suomen ulkopoliittikka on kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi? • Tukeeko Suomen politiikkamalli kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuutta Suomen rajojen ulkopuolella ja ulkopoliittikan eri hallinnonaloilla? • Mitkä ovat tarvittavat realistiset toimenpiteet Agenda2030:n toimeenpanon ulkoisen ulottuvuuden johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden merkittäväksi edistämiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä?

Arviointikysymyksiä tarkennettaessa alkuperäiseen listaan lisättiin monia kysymyksiä, joihin tarvittiin vastauksia arvioinnin keskeisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Tarkennetut kysymykset liittyvät ensinnäkin Suomen kestävän kehityksen tilaan ja keskeisiin sisältökysymyksiin (luku 3.1), mutta niiden lisäksi tarkennettiin myös esimerkiksi muutosteorian tärkeimpiin

elementteihin ja käytännön toimijoiden hahmotuksiin (luku 3.2) liittyviä kysymyksiä. Poliitikatoimien kohdalla arviointikysymyksiä täydennettiin keskeisten tavoitteiden ja keinojen toteutumisesta sekä niiden haasteita ja vahvuuksia koskevilla kysymyksillä (luku 3.2).

Merkittävin kysymysten tarkennuksessa tehty rajausta liittyi siihen, ettei kestävän kehityksen politiikan kustannustehokkuutta käsitellä kuin muutamalla virkkeellä osana lukua 3.2.3, ja se poistettiin näin kokonaan arviointikysymyksistä. Kustannustehokkuutta käsiteltiin osana ministeriöiden ja asiantuntijoiden kanssa tehtyjä haastatteluita, mutta sen toteutumisesta saatiin vain hyvin yleistä tietoa. Kustannustehokkuuden perusteellinen arviointi olisi vaatinut hankkeen muista lähestymistavoista merkittävästi poikkeavaa tutkimuksellista otetta. Tämä olisi myös voinut olla päällekkäistä työtä, sillä Valtion tarkastusvirasto VTV tekee vuoden 2019 aikana tuloksellisuustarkastuksen kestävän kehityksen hallintomallista. Siinä tullaan arvioimaan muun muassa selonteon toimenpiteiden taloudellisia vaikutuksia.

Ulkopolitiikkaa käsittelevässä osiossa kysymykset pidettiin samoina kuin alkuperäisessä toimeksiannossa. Käytännössä osiossa keskityttiin alkuperäisen hankesuunnitelman mukaan **syväisemmin yksityistä sektoria koskevaan ulko- ja kehityspolitiikkaan**. Tämä mahdollisti näkökulman laajentamisen UM:stä myös muihin ministeriöihin ja perinteisiä kehityspolitiikan teemoja laajempaan ulkopolitiikkaan niin, että rajausta pysyi hallittavan kokoisena. Tarkastelu keskittyi erityisesti kauppapolitiikan ja kansainvälisen veropolitiikan näkökulmiin, jotka ovat viime vuosina korostuneet muun muassa Agenda2030:n myötä. Toimeksiannossa erikseen edellytetyn Leave No One Behind (LNOB) -periaatteen ja ihmisoikeusperustaisuuden tarkastelun osalta päätettiin yksittäisten ihmisoikeuksien tarkastelun sijaan ottaa vastavalla tavalla tarkasteluun yrityksiä ja ihmisoikeuksia yleisesti koskeva politiikka.

Tällä kysymyksenasettelulla oli mahdollista tarkastella, miten Agenda2030 laajentaa YK:n vuosituhattavoitteissa aiemmin melko kapeasti rajattua kehityspolitiikkaa yli hallinnonalojen rajojen, mukaan lukien esimerkiksi kannanmuodostus EU:ta ja OECD:tä varten (liittyen verotuksen sääntöihin). Lähestymistapa on myös linjassa sen kanssa, miten ulkopolitiikka määritellään hallitusohjelmassa ja valtioneuvoston kanslian julkaisuissa.³

Muut POLKU2030-arvioinnin rajaukset

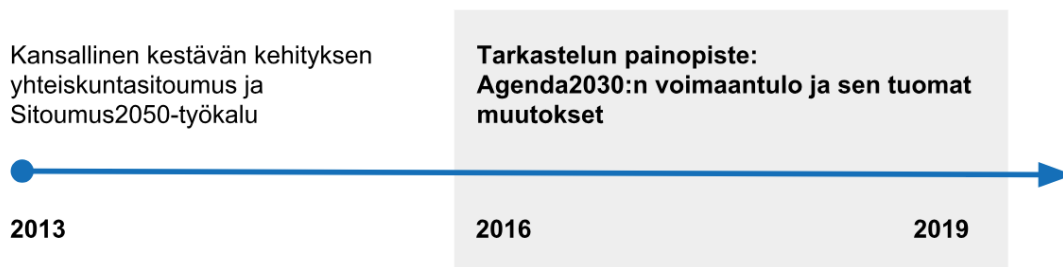
Arviointi kohdistui kansalliseen tasoon, mutta kansainvälisiä kysymyksiä käsitellään sekä osana ulkopolitiikan arviointia että myös välillisesti tarkasteltaessa Agenda2030:n toimeenpanoa Suomessa. Tulosten tulkinnassa on huomioitava, että kansallinen näkökulma voi jättää näkymättömiin paikallisesti, alueellisesti tai sektorikohtaisesti merkittäviä ominaispiirteitä. Samoin kestävän kehityksen kannalta keskeisiä sisältökysymyksiä tarkasteltiin osana kestävän kehityksen politiikan kokonaisuutta. Tarkempaa tutkimusta ei siis tehty mistään yksittäisestä kysymyksestä lukuun ottamatta kestävän kehityksen politiikkainstrumentteja ja ulkopolitiikkaa. POLKU2030-arvioinnin menetelmiä käsitellään tarkemmin luvussa 1.4, ja kaikkiaan arvioinnin asetelmaa, sen vahvuuksia ja rajoitteita, on analysoitu luvussa 4.5.

POLKU2030-hankkeen tarkastelun ajallinen pääpaino on vuoden 2016 alussa tapahtuneen Agenda2030:n voimaantulon jälkeisessä ajassa. Mukana on kuitenkin myös vuonna 2013 julkaistu kansallinen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus⁴, sekä Sitoutus2050-työkäulun⁵ lanseeraus (kuva 1).

³ Toinen lähestymistapa olisi ollut tarkastella, miten Agenda2030 nostaa esimerkiksi viennin edistämiseen tai innovaatiopolitiikkaan liittyviä kysymyksiä kestävän kehityksen ja ulkopolitiikan agendalle, ja miten ihmisoikeus- ja LNOB-vaikutukset ja kestävän kehityksen tavoitteiden *kokonaisuus* huomioidaan tässä työssä. Tähän liittyen esitämme lopussa vastaavien arviointien laajentamista tulevaisuudessa.

⁴ Kansallinen kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus "Suomi, jonka haluamme 2050" on toiminut Suomen kestävän kehityksen strategiana, <https://kestavakehitys.fi/sitoutus2050>

⁵ <https://sitoutus2050.fi/>



Kuva 1. POLKU2030-arvioinnin ajallinen ulottuvuus

1.3. Arvioinnin lähestymistapa ja keskeiset käsitteet

Arviointi kohdistuu Suomen kestävä kehityksen politiikkaan ja poikkihallinnolliseen ulkopoliittikkaan. Näiden keskeisten käsitteiden tarkempi käyttö tässä raportissa on kuvattu taulukossa 4. Esimerkiksi kestävä kehitykselle ei ole annettu tässä yhtä määritelmää. Se miten kestävä kehitys ymmärretään poliittisena tavoitteena, on otettu yhtäältä Suomelle keskeisistä kestävä kehityksen politiikan asiakirjoista (Valtioneuvoston kanslia 2017a; ks. myös luku 2). Toisaalta se on ollut myös arvioinnin kohteena, kun tässä hankkeessa on tarkasteltu sitä, miten kestävä kehityksen politiikka ymmärretään keskeisten toimijoiden keskuudessa (luku 3.2.1). Luvussa 2 kestävä kehityksen politiikkaa, ja esimerkiksi Agenda2030:n suhdetta Suomen politiikkaan, kuvaillaan tarkemmin.

Taulukko 4. Arvioinnin keskeisiä käsitteitä ja niiden eroja

Kestävän kehityksen politiikka	Kestävän kehityksen politiikka tarkoittaa tässä laajimmassa merkityksessään kaikkea politiikkaa, joka vaikuttaa Suomen kestävä kehityksen tavoitteiden (ks. luku 2) saavuttamiseen. Se voi siis viitata myös sellaisiin politiikkatoimiin, joita ei ole julkilausutusti liitetty kestävään kehitykseen. Kyse voi olla vaikkapa ilmastonmuutoksen torjuntaan tai syrjäytymisen ehkäisyyn liittyvistä toimista tai talouspoliittisista toimista, joiden sivuvaikutuksena esimerkiksi luonnonvarojen kokonaiskulutus tai työllisyys joko kasvaa tai laskee.
Kestävän kehityksen toimintamalli	Kestävän kehityksen toimintamalli viittaa tässä arvioinnissa siihen laajaan poikkihallinnollisten politiikkatoimien kokonaisuuteen, jonka julkilausuttuna tehtävänä on edistää kestävä kehitystä. Käsitteen piiriin kuuluu siis alla määritelty kestävä kehityksen koordinaatiomalli, mutta se kattaa myös esimerkiksi kestävä kehityksen näkökulmasta tehdyt budjettitarkastelut ja kestävä kehityksen integroinnin osaksi ministeriöiden strategioita, toimintaa, mittareita ja arviointia (luku 3.2.2).
Kestävän kehityksen koordinaatiomalli	Suomen kestävä kehityksen koordinaatiomalli on kuvattu tarkemmin luvussa 2 (kuva 3). Sen piiriin kuuluu kansallista kestä-

	vän kehityksen politiikkaa tukevia toimijoita, verkostoja ja asiakirjoja. Nämä ovat keskeisellä sijalla, kun Suomen kestävä kehityksen politiikan kokonaisuutta koordinoidaan, hallinnoidaan, seurataan - ja sparrataan esimerkiksi nuorten ja tutkimuksen näkökulmasta.
Ulkopolitiikka kaikilla hallinnonaloilla	Tämän hankkeen hakuilmoituksessa mainitulla ”kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikalla” ei ole yhtä vakiintunutta määritelmää. Valtioneuvoston Agenda2030-selonteon mukaan ”Suomi tukee globaalina kumppanina kehitysmaiden kestävä kehitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan eri keinoin, esimerkkeinä kauppapolitiikka ja kehityspoliitiikka” (Valtioneuvoston kanslia 2017a, s. 42). Hallitusohjelman mukaan hallitus ”lisää Suomen kehityspoliitikassa kehitysmaiden oman yritystoiminnan ja veropohjien vahvistamisen painoarvoa” (Valtioneuvoston kanslia 2015b, s. 35). Raportin fokus perustuu muun muassa näihin valtioneuvoston painopisteisiin, jotka kytkeytyvät myös Agenda2030:ta edeltäneisiin YK-prosesseihin.

Arvioinnilla tarkoitetaan prosessia, jossa määritetään esimerkiksi jonkin politiikkatoimen tai toimenpiteiden kokonaisuuden ansioita, arvoa ja merkitystä (Scriven 2007). Sitran koordinoima kestävä kehityksen asiantuntijajaneeli suosittelee, että Suomen kestävä kehityksen politiikan arvioinnilla tuetaan politiikan muutosvoimaista, johdonmukaista ja monitasoista toimeenpanoa. Arvioinnin keskeisiksi kohteiksi ehdotettiin kestävä kehityksen tilaa, toimeenpanon edistymistä ja toimenpiteiden vaikuttavuutta (Kestävä kehityksen asiantuntijajaneeli 2018). POLKU2030-arviointi on rakentunut pitkälti näille suosituksille.

Työssä sovellettiin teoriaperusteista arviointia, jossa pyritään ymmärtämään toimeenpanon reunaehdot ja mekanismeja. Nämä vaikuttavat sekä prosessiin että lopputulokseen. Teoriaperustaisen arvioinnin avulla pystytäänkin analysoimaan, milloin ja miten ohjelmat toimivat, ja miten tulokset vastaavat suunnitelmia (Kestävä kehityksen asiantuntijajaneeli 2018, Weiss 1997). Toinen, vielä keskeisempi lähtökohta työlle oli kehittävän arvioinnin perinne. Siinä arviointiprosessin tarkoituksena ei ole vain ansion, arvon ja merkityksen ymmärtäminen, vaan esimerkiksi jonkin politiikan kokonaisuuden, ohjelman tai organisaation kehityksen tukeminen (Kestävä kehityksen asiantuntijajaneeli 2018, Patton 1994).

Tähän mennessä useimmat kestävä kehityksen kansalliset arvoinnit ovat keskittyneet menettelytapojen ja institutionaalisten järjestelyjen arviointiin tai yksittäisten tavoitteiden arviointiin (United Nations 2016, 2017). Tässä arvioinnissa pyrimme korjaamaan tätä puutetta arvioimalla Suomen kestävä kehityksen politiikan ja poikkihallinnollisen ulkopoliitiikan kokonaisuutta, jossa merkityksellisiä ovat paitsi erilliset kestävä kehityksen politiikkainstrumentit myös hallitusten politiikkatoimet laajasti eri hallinnonaloilla, niiden vuorovaikutussuhteet ja johdonmukaisuus.

Arvioinnin viitekehyksenä toimi niin kutsuttu 4Is-lähestymistapa, jossa kestävä kehityksen politiikkaa arvioidaan instituutioiden, intressien, ideoiden ja informaation kautta (Brockhaus & Angelsen 2012). Instituutiota tarkastellessa pyrittiin analysoimaan, miten yhteiskunnalliset rakenteet rajoittavat tai edistävät kestävä kehityksen politiikkaa. Myös toimijoiden intressit vaikuttavat suuresti siihen, millaista politiikkaa edistetään. Tarkastelussa otettiin huomioon, kuinka eri kannat tulevat kuuluviin, ja kuka pääsee osallistumaan päätöksentekoon. Ideoiden ja ideologian tasolla pyrittiin katsomaan, millaiset ideologiat ohjaavat toimijoita, ja miten

kestävän kehityksen ideat on hyväksytty politiikassa. Tarkastelimme myös, millaista informaatiota on käytetty politiikan tueksi, ja kuinka tieto on ohjannut politiikan suuntaa.

Kuva 2 kiteyttää arvioinnin kehittävän prosessin.



Kuva 2. POLKU2030-hankkeessa yhdistyi arvio nykytilasta ja konkreettisten jatkosuositusten yhteiskehittäminen

1.4. Arvioinnin aineisto, menetelmät ja prosessi

POLKU2030-arviointityössä hyödynnettiin laajaa ja monipuolista aineistoa, joka koostui sekä indikaattoreista ja asiakirjoista että kyselyjen, haastattelujen ja työpajojen kautta kerätyistä asiantuntijoiden näkemyksistä. Tässä kappaleessa esitellään pääpiirteissään arvioinnin aineisto (taulukko 5) sekä analyysin menetelmät. Yksityiskohtaisia kuvauksia tehdyistä arvioinneista samoin kuin aineistoon ja sen keruuseen liittyviä luetteloita ja dokumentteja on tämän raportin liitteenä.

Taulukko 5. POLKU2030-arvioinnin aineisto

Indikaattorit	SDG Index and Dashboards -indikaattorit Kestävän kehityksen tila -seurantajärjestelmän 10 indikaattorikoria Helsus Policy Dialogues -materiaali (asiantuntija-arviot indikaattoreista ja työpajat)
Keskeiset asiakirjat	Hallituksen ohjelmia ja strategioita Kehitysyhteistyöhankkeiden valmisteluasiakirjoja, E- ja U-kirjelmia
Kyselyt (N=238)	Suljettu kysely kestävän kehityksen politiikan keskeisille toimijoille (27) Avoin kysely (211)
Haastattelut (78 haastateltavaa)	Keskeiset asiantuntijat Kaikkien ministeriöiden edustajat Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli Alustaviin tuloksiin liittyviä keskeisiä sidosryhmien edustajia
Työpajat (3 kpl)	Kaksi avointa sidosryhmätyöpajaa (noin 80 ja 40 osallistujaa) Kansainvälinen asiantuntijatyyöpaja

Indikaattorianalyysi

Suomen kestävän kehityksen tilaan perehdyttiin analysoimalla kansallisia ja kansainvälisiä kestävän kehityksen indikaattoreita. Indikaattorianalyysin tulokset on esitelty kappaleessa

3.1., ja analyysi on kuvattu liitteessä 1. Suomen kestävän kehityksen indikaattorien tila analysoitiin asiantuntija-arviona olemassa olevan materiaalin (indikaattoreiden aikasarjat, tulkin-tatekstit ja julkiset kommentit soveltuvien osin, sekä HELSUS Policy Dialogues -tilaisuuksien asiantuntijakeskustelut) perusteella.

Asiakirja-analyysi

Hankkeen aluksi analysoitiin olemassa olevat keskeiset asiakirjat. Näitä olivat hallituksen vuosikertomukset vuosilta 2015–2017, Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien seuranta 2015, hallituksen toimintasuunnitelma 2018–2019 (2018c), Valtioneuvoston selonte-ko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta (Agenda2030-se-lonteko) (2017), Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät (2017), ministeriöiden tulevaisuus-katsaukset (2018), vuosien 2018 ja 2019 talousarvioesitykset sekä valtioneuvoston kanslian kokoama Agenda2030 - hallinnon toimet -tiedosto (2016), jossa on luokiteltu ministeriöiden toimenpiteitä Sustainable Development Goals (SDG) -tavoitteiden mukaisesti. Lisäksi hyö-dynnettiin aiempia Suomen kestävän kehityksen arviointoja, kuten Avain2030- ja KekeArvi-hankkeiden raportteja (Lyytimäki ym. 2016, 2017), sekä kestavakehitys.fi- ja sitou-mus2050.fi-sivustoja. Ulkopoliittikaosiossa käytiin lisäksi läpi muun muassa hallituksen EU-kantoja linjaavia E- ja U-kirjelmiä sekä kehitysyhteistyöhankkeisiin liittyviä asiakirjoja, joiden tarkka erittely löytyy liitteestä 14.

Kyselyt

Hankkeessa toteutettiin syys-lokakuussa Webropol-kysely, johon vastasi 238 ihmistä (ks. liitteet 3 ja 4). Vastaajilta kysyttiin kahdeksan sisällöllistä kysymystä Suomen kestävän kehi-tyksen tilasta ja politiikasta, ja lopuksi he saivat antaa vapaamuotoisia kommentteja. Vas-taajille annettiin myös mahdollisuus perustella tai avata vastaustaan kunkin kysymyksen jäl-keen olevassa tekstilaatikossa. Kysely jaettiin vastaajille kahdella eri tavalla. Ensimmäinen kysely jaettiin henkilökohtaisella linkillä kestävän kehityksen politiikan keskeisille toimijoille ja toinen jaettiin avoimena kyselynä sosiaalisessa mediassa ja sähköpostilistoilla.

Haastattelut

Hankkeessa haastateltiin yhteensä 78 henkilöä pääasiassa elo-marraskuussa 2018 (ks. liite 5). Taustatiedon kokoamiseksi haastateltiin kestävän kehityksen asiantuntijaneelin jäse-niä (7 henkilöä) ja muita keskeisiä asiantuntijoita (12 henkilöä) yksin ja ryhminä, jotta hank-keessa osattaisiin huomioida olennaisimmat asiat, muutokset ja tiedontarpeet. Ulkopoli-tiikka-osiossa haastateltiin kesäkuun 2018 ja tammikuun 2019 välillä yhteensä 22 henkilöä, joista osa kahteen kertaan. Jokaisessa ministeriössä haastateltiin kestävän kehityksen koor-dinaatioverkoston yhteyshenkilöitä (12 hlöä) sekä useimmissa myös yhdyshenkilöiden ko-koamaa ryhmää ministeriön asiantuntijoita (ks. liitteet 6 ja 7). Lisäksi toimenpide-ehdotusten laadun varmistamiseksi haastateltiin hankkeen loppupuolella sidosryhmien edustajia ja suo-situksiin keskeisesti liittyvien tahojen edustajia.

Työpajat ja yhteistyökumppanien tapaamiset

Arvioinnissa tarjottiin kestävän kehityksen politiikan keskeisille toimijoille ja sidosryhmille laajasti osallistumismahdollisuuksia. Pääasiallisia osallistumisen paikkoja olivat kaksi laajaa, Säätytalolla järjestettyä työpajaa (arviointityöpaja lokakuussa 2018 ja kehittämistyöpaja jou-lukuussa 2018). Lisäksi järjestettiin arviointityöpaja hankkeen kansainvälisten partnerien (Stockholm Environment Institute, Sustainable Development Solutions Network) kanssa. Hankkeesta keskusteltiin myös yhteistyökumppanien, kuten Suomen Arviointiyhdistyksen

(tammikuu 2019) ja EvalPartnersin (lokakuu 2018), kanssa. Myös ohjaus- ja tukiryhmän tapaamiset olivat merkittäviä arvioinnin prosessin ja suositusten muotoilun kannalta. Tukiryhmän jäsenenä oli keskeisiä asiantuntijoita sekä ministeriöiden ja sidosryhmien edustajia.

Muut menetelmälliset valinnat

Kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuuden (tietolaatikko 1) arvioinnin tueksi tehtiin erillinen tarkastelu Agenda2030-tavoitteiden mahdollisista vuorovaikutuksista. Tarkastelussa sovellettiin arviointikehikkoa, jota on testattu Ruotsissa (Nilsson ym. 2016, Nilsson 2017, Weitz ym. 2018). Ristikkäisvaikutusarvio on kuvattu liitteessä 13.

Indikaattorianalyysin sekä kysely-, haastattelu- ja työpaja-aineistojen, asiakirjojen ja aieman kirjallisuuden pohjalta tunnistettiin sellaisia sisältökysymyksiä, joissa nähtiin olevan erityisiä haasteita Suomen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta. Nämä analyysit on kuvattu liitteessä 2. Myöhemmin arviointiprosessissa tunnistettiin myös teemoja, joissa Suomi pärjää kansainvälisesti vertaillen hyvin. Näitä on kuvailtu luvussa 3.1.2.

POLKU2030-arviointia toteutettiin monin osin osallistavilla menetelmillä. Arvio kestävän kehityksen ja sen politiikkainstrumenttien nykytilasta (luku 3) toimi pohjana tulosten tulkinnaissa ja suositusten kehittämisessä (luvut 4 ja 5). Suosituksia tehtiin yhteiskehittämällä työpajoissa ja täydennettiin vielä haastatteluilla. Suositukset ovat siis yhteiskehittämisen tulosta, eivät suoraan yksittäisistä haastatteluista nousseita asioita.

Tietolaatikko 1. Kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuuden arvioinnista ja edistämisestä

Kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuus (Policy Coherence for Sustainable Development, PCSD, jatkossa muodossa: politiikkajohdonmukaisuus) on noussut yhdeksi johtajatuksiksi Agenda2030:n toimeenpanossa kansainvälisesti. Agenda2030:ssa se on lisätty sekä keinoksi toimeenpanna agendaa että tavoitteeksi (alatavoite 17.14). Politiikkajohdonmukaisuus on lähestymistapa ja politiikkatyökalu, jolla pyritään integroimaan kestävän kehityksen taloudellinen, sosiaalinen, ympäristöllinen ja hallinnon näkökulma kaikkeen politiikkaan sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Politiikkajohdonmukaisuuden tärkeimpänä tavoitteena on edistää synergioita eri politiikkalohkojen välillä, tunnistaa ristiriitoja ja sovittaa yhteen kansallisia ja kansainvälisiä tavoitteita. Lisäksi tavoitteena on huomioida kansallisten politiikkojen vaikutukset muissa maissa (OECD 2014).

Politiikkajohdonmukaisuus on Agenda2030:a toimeenpaneville maille yksi haastavimmista tavoitteista. Sen toimeenpanossa esiin tulevat vuorovaikutussuhteet ovat hyvin monimutkaisia, ja niitä leimaavat keskinäisriippuvuudet eri toimintapolitiikkojen (policy) välillä. Monisuuntaisen ja monia toimijoita käsittävän politiikkajohdonmukaisuuden yksityiskohtainen *arvioiminen* kokonaisuutena on mahdotonta: politiikan johdonmukaisuutta tulisi edistää kaikkien SDG-tavoitteiden välillä kaikkialla, nyt ja tulevaisuudessa ja eri toimijoiden kanssa (Mackie ym. 2017).

Politiikkajohdonmukaisuutta voidaan arvioida osina eri näkökulmista. Ensiksi voidaan tarkastella, kuinka institutionaaliset rakenteet edistävät politiikkajohdonmukaisuutta (ks. osatekijät alla). Toiseksi voidaan arvioida, millaisia vuorovaikutussuhteita, synergioita ja ristiriitoja eri politiikkojen välillä on, ja mitkä ovat toimintapolitiikkojen tosiasialliset vaikutukset sekä Suomen rajojen sisällä että niiden ulkopuolella. Politiikkojen vaikutusten näkökulma jää pääosin tämän arvioinnin ulkopuolelle, ja sen arviointiin on ylipäättään puutteellisesti tapoja ja työkaluja saatavilla (Koch 2018). Kuitenkin kansainvälisillä kentillä niitä parhailaan kehitetään, ja joitain esimerkkejä on olemassa (OECD 2018c, European Commission 2016, The Netherlands' Ministry of Foreign Affairs 2014). Lisäksi tässä selvityksessä kokeiltiin aiemmin Ruotsin kontekstissa käytetyllä menetelmää, jolla voidaan tunnistaa politiikkojen vuorovaikutussuhteita (ks. Luku 1.4 ja liite 13).

Politiikkajohdonmukaisuuden mahdollistavilla ja sitä vahvistavilla **institutionaalisilla mekanismeilla** on ratkaiseva rooli SDG-tavoitteiden onnistuneessa toimeenpanossa. OECD on määrittänyt kahdeksan osatekijää, joiden avulla institutionaalinen rakenne voi mahdollisimman hyvin tukea politiikkajohdonmukaisuutta (OECD 2018a, 2017):

1. Poliittinen sitoutuminen ja johtajuus korkeimmalla tasolla
2. Eri politiikkalohkojen integroiminen: huomioidaan taloudellisten, sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien toimintapolitiikkojen vuorovaikutukset
3. Pitkän aikavälin päätöksentekohorisontti: suunnitelmat ulottuvat yli vaalikausien, ja lyhyen ja pitkän aikavälin prioriteetit ovat niissä tasapainossa
4. Politiikkojen vaikutukset hyvinvointiin "tässä" ja "nyt" sekä "toisaalla" ja "myöhemmin" huomioidaan järjestelmällisesti
5. Koordinaatiovastuu kestävän kehityksen politiikassa on selkeä ja sopivalla tasolla hallinnossa
6. Varmistetaan alueiden, kaupunkien ja kuntien osallistuminen ja paikallinen sitoutuminen

7. Tavoitteet ja indikaattorit arviointia ja raportointia varten asetetaan

8. Sidosryhmien osallistuminen.

POLKU2030-arvioinnissa politiikkajohdonmukaisuuden analyysi kuvataan kappaleessa 3.2.3 (Kestävän kehityksen politiikan vahvuudet ja haasteet). Kestävän kehityksen politiikan johdonmukaisuutta käsitellään lyhyesti myös kappaleessa 3.2.2 (Keskeisten tavoitteiden ja keinojen toteutuminen), koska ”johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus” on ollut yksi Suomen Agenda2030-selonteossa (Valtioneuvoston kanslia 2017a) nostetuista keskeisistä politiikkaperiaatteista. Huomionarvoista on, että selonteossa politiikkajohdonmukaisuuden käsitettä ei ole määritelty yksiselitteisesti, mutta vaikuttaa, että selonteon tulkinta käsitteen sisällöstä on tässä esitettyä kapeampi.

2. SUOMEN KESTÄVÄN KEHITYKSEN POLITIIKKA

2.1. Suomen kestävän kehityksen juuret ja toimijat

Suomen kestävän kehityksen politiikalla on vuosikymmenten perinteet (Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunta 1989, Niestroy ym. 2013, Rouhinen 2014). Kansallisen tason koordinoivana elimenä on toiminut yhtäjaksoisesti vuodesta 1993 lähtien **kestävän kehityksen toimikunta**. Toimikunnan poliittista painoarvoa on lisännyt se, että sen puheenjohtajana on toiminut pääministeri tai ministeri, ja sen jäsenet ovat laaja-alaisesti edustaneet yhteiskunnan eri sektoreita poliittisesta päätöksenteosta ministeriöihin, tutkimuslaitoksiin, eturyhmiin ja kansalaisjärjestöihin.

Kestävän kehityksen toimikunnan työtä on tukenut sihteeristö, joka perustettiin alun perin ympäristöministeriöön. Vuodesta 2016 lähtien tämä kestävän kehityksen koordinaatiosihteeristö on toiminut valtioneuvoston kanslian yhteydessä. Käytännössä sihteeristö on koostunut 2–3 henkilöstä. Kestävän kehityksen politiikkaa tukee myös ministeriöiden edustajista koottu **koordinaatioverkosto**, joka kokoontuu noin kerran kuussa. Koordinaatioverkoston tehtävänä on toimia yhdyssiteenä eri hallinnonalojen ja kansallisen kestävän kehityksen politiikan välillä.

Vuodesta 2013 lähtien toiminut kestävän kehityksen **asiantuntijapaneeli** on pyrkinyt nostamaan esiin kestävän kehityksen politiikalle oleellista tutkimustietoa. Paneeli on koostunut eri alojen riippumattomista asiantuntijoista, jotka ovat vastanneet paneelin kannanotoista. Asiantuntijat ovat osallistuneet paneelin työhön oman toimensa ohella. Paneelin toiminnan koordinoinnista vastasi vuoden 2018 loppuun saakka Sitra. Paneeli on tuottanut toimintansa aikana etenkin tiiviitä koosteita ja puheenvuoroja ajankohtaisista kestävästä kehityksestä liittyvistä kysymyksistä, kuten kestävästä taloudesta ja kestävän kehityksen politiikan arvioinnista. Lisäksi se on kommentoinut kestävän kehityksen politiikkaan liittyviä asioita, kuten Agenda2030-selontekoa (Valtioneuvoston kanslia 2017a). Vuoden 2019 alussa paneeliin nimettiin uudet asiantuntijajäsenet, ja vastuu toiminnan käytännön koordinaatiosta siirtyi jae-tusti Suomen ympäristökeskukselle (SYKE), Luonnonvarakeskukselle (Luke) ja Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutille (HELSUS).⁶

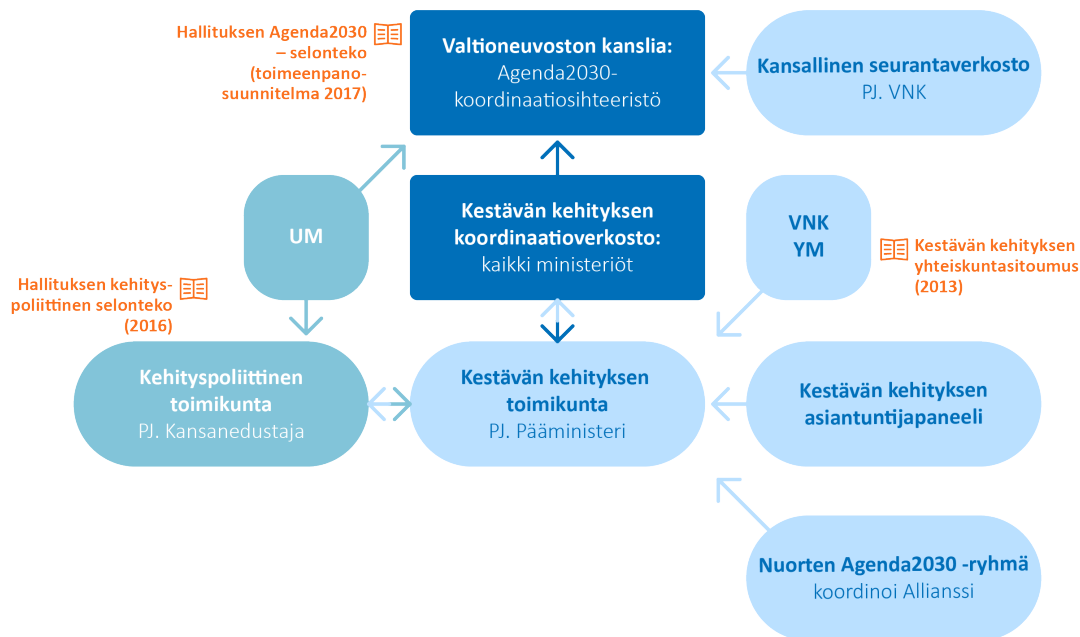
Vuonna 2017 Suomen kestävän kehityksen politiikan kokonaisuuteen tuli mukaan vielä uusi toimija, kun Nuorten Agenda2030 -ryhmä perustettiin kestävän kehityksen toimikunnan alaisuuteen. Ryhmän tavoitteena on etenkin lisätä nuorten osallistumista Agenda2030:n suunnitteluun ja toteuttamiseen kansallisella tasolla.⁷

Suomen kestävän kehityksen koordinaatiomalli⁸, johon tässä arvioissa keskityttiin, on esitetty kuvassa 3.

⁶ Uuden kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin isäntäorganisaatioista kaksi on mukana POLKU2030-konsortiossa. Arvioinnissa suhtaudutaan kuitenkin kriittisesti tähän asiantuntijapaneelin järjestämisen malliin, eikä se ole kerätyn aineiston valossa optimaalinen. Kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin puheenjohtajana on toiminut Eeva Furman Suomen ympäristökeskuksesta. Hänet valittiin myös 2019 aloittaneen uudistetun paneelin puheenjohtajaksi. POLKU2030-arvioinnissa Furman on tukenut työskentelyä neuvonantajin ominaisuudessa. Hän ei ole osallistunut raportin kirjoittamiseen eikä esimerkiksi asiantuntijapaneelia koskevan arvioinnin tekemiseen tai suosittelun laatimiseen. Lisätietoa kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin työstä: <https://www.sitra.fi/artikkelit/rajat-ylittava-pyorea-poyta-paatoksenteon-tueksi/>

⁷ <http://www.nuortenagenda.fi/>

⁸ Tässä arvioinnissa on käytetty termiä "kestävän kehityksen koordinaatiomalli", kun on haluttu viitata juuri kuvassa 3 esitettyyn keskeisten toimijoiden, verkostojen ja asiakirjojen kokonaisuuteen. Termiä "kestävän kehityksen toimintamalli" taas on käytetty, kun on ollut tarpeen viitata kestävän kehityksen edistämiseen liittyvään laajempaan toimenpiteiden kokonaisuuteen, jossa on mukana myös esimerkiksi kestävän kehityksen valtavirtaistamiseen liittyviä toimia ministeriöissä sekä Sitoumus2050-työkalulla annetut sitoumukset.



Kuva 3. Suomen kestävän kehityksen koordinaatiomalli⁹

Suomen ensimmäinen kansallisen tason kestävän kehityksen strategia julkaistiin vuonna 1998 ja toinen vuonna 2006 (Ympäristöministeriö 1998, Valtioneuvoston kanslia 2006). Nämä olivat laajoja asiakirjoja, jotka sisälsivät melko yksityiskohtaisia tavoitteita. Vuonna 2013 kestävän kehityksen toimikunta julkaisi uuden strategisen julkilausuman ”Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutumus”, joka edeltäjistään poiketen on tiivis asiakirja¹⁰. Se sisältää kahdeksan yleisluontoista tavoitetta sekä pitkän aikavälin vision, jonka mukaan Suomi on vuonna 2050 luonnon kantokyvyn turvaava, hyvinvoiva ja globaalisti vastuullinen maa. Vuoden 2016 alussa yhteiskuntasitoutumusta päivitettiin yhteensopivaksi YK:n jäsenmaiden vuonna 2015 hyväksymien kestävän kehityksen globaalin toimintaohjelman ja tavoitteiden kanssa (Agenda2030, Sustainable Development Goals).

Kestävän kehityksen seurannassa ja arvioinnissa on hyödynnetty vuodesta 2000 lähtien indikaattoreita (Rosenström & Palosaari 2000). Indikaattoreiden avulla pyritään kokoamaan kestävän kehityksen strategioissa keskeisiksi määriteltyjä aihealueita koskevaa mitattavaa tietoa. Nykyisin kestävän kehityksen mittarit on koottu kymmeneksi indikaattorikoriksi, joissa kussakin on noin 4–6 indikaattoria¹¹. Indikaattoreiden valmistelusta vastaa ministeriöiden ja tutkimuslaitosten edustajista koottu kestävän kehityksen seurantaverkosto ja kestävän kehityksen pääsihteeristö. Kestavakehitys.fi-sivustolla on paitsi mahdollista tutustua indikaattoreihin niin myös osallistua keskusteluun ja esittää omia näkemyksiä indikaattorien tulkinasta. Indikaattorit ja niiden tulkintatekstit pyritään päivittämään vuosittain.

Kestävän kehityksen toteutumista on aiemmin arvioitu laaja-alaisesti kansallisella tasolla vuosina 2003 ja 2009 (Patosaari 2003, Ramboll 2009). Lisäksi Suomessa on tehty lukuisia muita kestävän kehityksen työtä tukevia arviointoja, selvityksiä ja tutkimuksia (mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2010, Rouhinen 2014, Lyytimäki ym. 2016, Lyytimäki ym. 2017) ja tekeillä on esimerkiksi arviointi Suomen kestävän kehityksen innovaatioihin liittyen¹². Tässä

⁹ Kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin koordinaattoria ei ole mainittu kuvassa, koska se vaihtui arvioinnin kohteena olevan jakson aikana. Vuosina 2013–2018 koordinaattorina toimi Sitra. Vuodesta 2019 alkaen vastuu koordinaatiosta siirtyi jaetusti Suomen ympäristökeskukselle (SYKE), Luonnonvarakeskukselle (Luke) ja Helsingin yliopiston kestävyystieteen instituutille (HELSUS)

¹⁰ <https://kestavakehitys.fi/sitoutumus2050>

¹¹ <https://kestavakehitys.fi/seuranta>

¹² Naumanen, M (2019). Kestävän kehityksen innovaatiot tukemassa Agenda 2030:n toimeenpanoa (KITA) -hankkeen julkaisematon luonnos. VTT

arvioinnissa keskitytään ennen kaikkea Suomen viimeisimmän kestävän kehityksen strategian (2013) sekä YK:n Agenda2030-toimintaohjelman (2015) jälkeiseen aikaan. Näistä merkkipaaluista kerrotaan lisää seuraavaksi.

2.2. Yhteiskuntasitoumus ja Agenda2030-selonteko

Yhteiskuntasitoumuksen valmistelusta vastasi Suomen kestävän kehityksen toimikunta, ja se julkistettiin vuonna 2016 otsikolla "Suomi, jonka haluamme 2050". Käytännössä yhteiskuntasitoumus korvasi aiemman kansallisen kestävän kehityksen strategian (Valtioneuvoston kanslia 2006). Yhteiskuntasitoumuksen tarkoitus on motivoida ja sitouttaa julkishallinto yhdessä muiden toimijoiden kanssa edistämään kestävää kehitystä kaikessa työssään ja toiminnassaan. Kyseessä on siis erittäin kunnianhimoinen, periaatteessa kaikkien toimijoiden kaikkea toimintaa koskeva tavoitteenasettelu. Yhteiskuntasitoumuksen painotetaan olevan "Kestävän kehityksen toimikunnan tulkinta siitä, mitä kestävä kehitys tarkoittaa" (Kestävän kehityksen toimikunta 2016). Määriteltyjä kahdeksaa yleistä kansallisen tason tavoitetta toteutetaan kunkin toimijan itse määrittelemien yksityiskohtaisempien tavoitteiden ja toimenpiteiden kautta.

Keväällä 2016 yhteiskuntasitoumus päivitettiin yhteensopivaksi YK:ssa samana vuonna hyväksytyn globaalin kestävän kehityksen toimintaohjelman Agenda2030:n kanssa. Ohjelma sisältää 17 YK:ssa hyväksyttyä päätavoitetta ja niille määritelty 169 yksityiskohtaisempaa alatavoitetta (United Nations 2015). Lähtökohdiltaan ohjelmat ovat samankaltaisia. Ne pyrkivät kattamaan laaja-alaisesti kestävän kehityksen eri osa-alueet. Tekniseltä toteutukseltaan Agenda2030 ja yhteiskuntasitoumus ovat kuitenkin edelleen osin erityyppisiä. Keskeisimpiä eroja ovat päätavoitteiden määrä, täsmennettyjen alatavoitteiden puuttuminen yhteiskuntasitoumuksesta sekä eri tavoitevuodet: kansainväliset tavoitteet on asetettu pääsääntöisesti vuodelle 2030 ja kotimaiset vuodelle 2050.

Kestävän kehityksen tavoitteista on tullut Suomelle merkittävä ylätason politiikkalinjaus. Vaikka ulkoministeriö oli päävastuussa Agenda2030:n neuvottelusta, ja ympäristöministeriö vastasi aiemmin kestävän kehityksen politiikasta, siirrettiin tavoitteiden toteuttaminen ja seuranta heti vuonna 2016 valtioneuvoston kansliaan, jossa **Agenda2030-koordinatiosihteeristö** nyt toimii.

Suomessa Agenda2030-ohjelman toimeenpanosta ja seurannasta vastaa hallitus. Vuonna 2017 hallitus julkaisi toimeenpanosuunnitelman Agenda2030:lle (myöhemmin: Agenda2030-selonteko). Tässä "Valtioneuvoston selonteossa kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelma Agenda2030:sta" kerrotaan, kuinka hallitus aikoo toteuttaa YK:n kestävän kehityksen ohjelmaa vuoteen 2030. Selonteko rakentuu **kahdelle hallituksen linjaamalle painopisteelle**: 1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi. Lisäksi selonteko sisältää kolme **poikkileikkaavaa politiikkaperiaatetta**: 1) pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus, 2) johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus sekä 3) omistajuus ja osallisuus. Selonteko linjaa sekä painopistealueille että politiikkaperiaatteille olennaiset tavoitteet ja konkreettiset toimenpiteet, jotka tukevat hallitusohjelman toteuttamista ja ovat linjassa eri hallinnonaloilla tehtävän kestävän kehityksen työn kanssa. Selonteko myös kuvaa kestävän kehityksen seuranta- ja arviointijärjestelmän. Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumus on keskeinen lähtökohta Agenda2030-selonteolle. Kun selonteko annettiin eduskunnalle, **tulevaisuusvaliokunnasta** tuli sen mietintövaliokunta.

Agenda2030-selonteon myötä kestävän kehityksen politiikka on integroitu tiiviimmin valtioneuvoston toimintaan. Vuodesta 2016 alkaen kestävän kehityksen edistymistä on raportoitu

osana **hallituksen vuosikertomusta**. Vuoden 2019 **talousarvio** oli ensimmäinen, jonka yleisperusteluissa tarkasteltiin talousarvion kestävyysvaikutuksia, kuten kestävyteen vaikuttavien verojen ja tukien määrää, erityisesti ”hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi” -painopisteen näkökulmasta.

Jatkossa selonteko annetaan eduskunnalle hallituskausittain. Sen toteutumista seurataan hallituksen vuosikertomuksissa. Tulevaisuusvaliokunta tuotti valtioneuvoston selontekoa (VNS 1/2017 vp) varten mietinnön (Tulevaisuusvaliokunta 2017) Agenda2030:n toimenpidesuosituksista, joita eduskunnan tulisi edellyttää valtioneuvostolta. Suosituksia tuli laajasti, ja ne vastaavat pitkälti sisällöltään tässä raportissa esitetyjä suosituksia. Tulevaisuusvaliokunta korosti vielä mietinnössään (Tulevaisuusvaliokunta 2018), että Agenda2030-toimenpideohjelman toteuttaminen selontekona oli tärkeää. Se takaa eduskunnalle mahdollisuuden asian laajaan käsittelyyn ja toimenpiteiden vuosittaisen seurannan hallituksen vuosikertomuksissa. Lisäksi selontekomenettely tukee ylivaalikautista politiikkaa.

2.3. Kestävä kehitys ulkopolitiikassa

Ulkopolitiikassa Agenda2030:n edeltäjänä toimivat etenkin vuonna 2000 voimaan tulleet YK:n vuosituhattavoitteet ja niitä tukenut vuosituhatjulistus. Vuonna 2015 hyväksytyjen Agenda2030-tavoitteiden yksi keskeisimmistä uudistuksista aiempiin vuosituhattavoitteisiin verrattuna oli se, että tavoitteet **koskevat myös rikkaiden maiden kansallista politiikkaa**. Tästä huolimatta jo vuosituhattavoitteissa läsnä ollut ajatus pohjoisen ja etelän valtioiden yhdessä tekemästä kehityspolitiikasta säilyi vahvasti mukana. Toinen keskeinen uudistus oli se, että kehitystä ja hyvinvointia tarkastellaan ja tavoitellaan **maapallon kantokyvyn asettamissa rajoissa**.

Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko linjaa Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kannalta keskeisiksi kestävä kehityksen tavoitteiksi sukupuolten välisen tasa-arvon ja naisten ja tyttöjen oikeuksien vahvistamisen, eriarvoisuuden vähentämisen, ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia vastaan toimimisen sekä rauhanomaisten yhteiskuntien edistämisen, oikeuspalveluiden takaamisen kaikille sekä tehokkaiden ja vastuullisten instituutioiden rakentamisen (Valtioneuvoston kanslia 2016b). Valtioneuvoston Agenda2030-selonteko linjaa, että ”Suomi tukee globaalina kumppanina kehitysmaiden kestävä kehitystä ulko- ja turvallisuuspolitiikan eri keinoin, esimerkkeinä kauppapolitiikka ja kehityspolitiikka” (Valtioneuvoston kanslia 2017a, s. 31).

Tässä arvioinnissa tarkastellaan erityisesti kestävä kehityksen tavoitteiden sekä **ihmisoikeus- ja Leave No One Behind -painotuksen näkymistä ulkopolitiikassa, erityisesti yksityisen sektorin toimintaan liittyen**. Paitsi että nämä teemat ovat merkittäviä Suomen ulko- ja kehityspolitiikan painopisteitä, ne ovat myös hyviä esimerkkejä kestävä kehityksen poikkihallinnollisuudesta. Lisäksi yksityisen sektorin painopisteen kasvu on ollut kansainvälisen trendi.

Yksityisen sektorin ja ulkopolitiikan välisen yhteyden tarkastelu jatkaa osaltaan **Kehityspoliittisen toimikunnan (KPT)** tekemää työtä. KPT on UM:n kehitysevaluoinnin yksikön ja OECD:n kehitysapukomitean (vertaisarvioinnit) lisäksi ainoa taho, joka seuraa ja arvioi systemaattisesti ja laaja-alaisesti Suomen kehitysyhteistyötä ja -politiikkaa. Valtioneuvosto asettaa kehityspoliittisen toimikunnan hallituskausittain. Sen jäsenistö koostuu eduskunta-puolueista, etu- ja kansalaisjärjestöistä sekä UniPID-verkoston yliopistoista. KPT on tiivistänyt yhteistyötään kestävä kehityksen toimikunnan kanssa muun muassa yhteisten kokousten kautta.

Hallitusohjelman jälkeen tärkeimmät kestävän kehityksen ja ulkopoliitiikan välistä suhdetta linjaavat asiakirjat ovat valtioneuvoston selonteko Suomen kehityspolitiikasta sekä valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko (Ulkoasiainvaliokunta 2016, Valtioneuvoston kanslia 2016b). Käytännössä kestävän kehityksen asioiden käsittely on rajoittunut enemmän näistä selonteista ensimmäiseen.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

3.1. Kestävän kehityksen tila Suomessa

3.1.1. Kestävän kehityksen tila indikaattorien valossa

Tässä kappaleessa vastataan seuraaviin tarkennettuihin arviointikysymyksiin:

- Mikä Suomen kestävän kehityksen tila on indikaattorien valossa?
- Mitä ovat keskeisimmät sisältökysymykset, joihin kestävän kehityksen politiikassa tulisi keskittyä?

Agenda2030-tavoitteiden toteutumista pyritään mittaamaan kansainvälisesti indikaattoreilla, joita on tällä hetkellä 232. Näitä virallisia SDG-indikaattoreita kehitetään jatkuvasti, mutta toistaiseksi niiden käyttökelpoisuus on heikko indikaattoreiden määrittelyongelmien ja tietopohjan puutteiden takia (Janoušková ym. 2018). Vuodesta 2016 Bertelsmann Stiftung ja Sustainable Development Solutions Network (SDSN) ovat vuosittain julkaisseet **SDG Index and Dashboards**-raportin (Sachs ym. 2018). Raportti ei ole virallinen kestävän kehityksen seurantatyökalu, vaan se täydentää virallisia SDG-indikaattoreita ja vapaaehtoisia kansallisia arviointiprosesseja. SDG Index and Dashboards-raportissa on historiallisen datan avulla arvioitu, miten valtio on kehittynyt SDG-tavoitteen saavuttamisessa, ja määritetty, onko tämä kehitys jatkuessaan riittävää SDG-tavoitteen saavuttamiseksi vuoteen 2030 mennessä. Kuvassa 5 on yhteenveto Suomen tuloksista vuoden 2018 raportissa. Vuoden 2018 raportin mukaan Suomi on onnistunut erityisen hyvin tavoitteiden SDG #1 (Ei köyhyyttä) ja SDG #7 (Edullista ja puhdasta energiaa) saavuttamisessa. Kuten vauriilla mailla yleisestikin, myös Suomen suurimmat haasteet koskevat SDG-tavoitteiden #12 (Vastuullista kuluttamista), #13 (Ilmastotekoa) ja #14 (Vedenalainen elämä) saavuttamista. Maakohtaisessa SDG Index -pisteytyksessä Suomi sijoittui kolmanneksi parhaaksi Ruotsin ja Tanskan jälkeen.

Suomen kansallinen **Kestävän kehityksen tila -seurantajärjestelmä** ja sen kymmenen indikaattorikoria muodostaa SDG Indexin kanssa rinnakkaisen indikaattorijärjestelmän. Kansalliset indikaattorit tuottavat tietoa Suomen tilanteesta suhteessa kestävän kehityksen yhteiskuntasitoumukseen¹³ ja sen kahdeksaan tavoitteeseen ja tukevat kansallista kestävän kehityksen politiikkatyötä. Indikaattorit on valittu laaja-alaisen asiantuntijatyön perusteella, jossa ovat olleet mukana ministeriöt ja jotkut valtion tutkimuslaitoksista, mutta ei laajempi tiedeyhteisö. Kansallisia indikaattoreita kehitetään jatkuvasti. Tilastokeskus on myös aloittanut Suomen tietojen keräämisen SDG-tavoitteiden mukaisesti ja julkaisi helmikuussa 2019

¹³ <http://www.kestavakehitys.fi/seuranta>

kansallisen raportointialustan, jonka avulla seurataan YK:n Agenda2030:n kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumista Suomessa (Tilastokeskus 2019). Alustalla on tietoa joistakin SDG-indikaattoreista ja se täydentyy jatkossa.

Kuva 4 vetää yhteen Suomen kestävän kehityksen indikaattorikorien ja SDG Index and Dashboards -raportin vastaavuudet sekä esittää arvion Suomen kestävän kehityksen tilasta. Kuvan vasemmalla puolella on POLKU2030-hankkessa tehty tulkinta kestävän kehityksen tilasta, joka perustuu käytetyistä lähteistä muodostettuun asiantuntija-arvioon (ks. liite 1). Oikealla puolella taas on vuoden 2018 SDG Index and Dashboards -raportissa esitetty arvio Suomen tilanteesta ja kehityksen suunnasta suhteessa SDG-tavoitteisiin.

Yhteenvetona voidaan todeta, että **kestävän kehityksen indikaattorien tila on arvioitu huolestuttavaksi useammin kansallisten indikaattorien puolella kuin SDG Indexissä.** Indexissä käytetty keltainen SDG-taso voi pitää sisällään useita positiivisiksi mitattuja kehityskulkuja, ja yksikin keltainen osa-arvio muuttaa kokonaistason vihreästä keltaiseksi. SDG Indexin puolella vihreä taso on siis vaikea saavuttaa (katso kuva 4 värien selityksistä). Kansalliset indikaattorit on valittu mittaamaan Suomen kannalta olennaisia asioita, kun taas SDG Indexin indikaattorit ovat globaaleja. Monet indikaattorit, kuten esimerkiksi äärimmäistä köyhyyttä, aliravitsemusta tai perusterveydenhuoltoa kuvaavat mittarit, eivät ole informatiivisia Suomen tilannetta kuvattaessa. Myös indikaattorien erilaisuus, ja niiden erilainen arviointi, vaikuttavat tulokseen. SDG Indexin arvioitu tila ja trendi perustuvat laskennalliseen tulokseen, mikä ei ole nykyisellään mahdollista kansallisten indikaattorien kohdalla. Kuva havainnollistaa etenkin sitä, että samaan aikaan, kun Suomi näyttäytyy valituilla mittareilla kansainvälisesti vertaillen monilta osin kestävän kehityksen mallimaana (SDG Indexin trendit), kansallisesti tarkastellen parannettavaa löytyy monen tavoitteen osalta. Kuva 5 kertoo Suomen kestävän kehityksen tilan kansallisilla indikaattoreilla mitattuna.

Luonnon ja ympäristön tila



- Kuollut puu metsissä ja luontoarvoiltaan arvokkaat maatalousalueet
- Suomen jokien fosfori- ja typpikuorma Itämereen
- Rikki- ja typpipäästöt sekä pienhiukkasten päästöt ilmaan Suomessa
- Tilastoidut ympäristönsuojelumenet Suomessa



Asuminen ja yhdyskunnat



- Asumismenot
- Päivittäistavarakauppojen saavutettavuus
- Kotona asuvat yli 75-vuotiaat
- Tulvariski
- Yhdyskuntarakenteen eheys ja joukkoliikenteen toimintaedellytykset



Yhteiskunnallinen eriarvoisuus



- Perustoimeentulotuen saajien määrät ja alueellinen jakautuminen
- Tuloerot (Gini-kerroin, pienituloisuusaste, pienimmän ja suurimman kymmenesosan tulokehitys)
- Nuorten aikuisten (18–25-vuotiaiden) tytyväisyys elämäänsä
- Kiintiöpakolaisten määrät ja turvapaikanhakijoiden/ myönteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden määrät



Resurssiviisas talous ja hiilineutraali yhteiskunta



- Kasvihuonekaasupäästöt ja -poistumat
- Luonnonvarojen kulutus, RMC (raw material consumption) jaotelu
- Puuston kasvu ja poistuma
- Uusiutuvan energian osuus energian loppukäytöstä
- Tekesin rahoitus resurssitehokkaisiin ja hiilineutraaleihin ratkaisuihin



Julkiset hankinnat ja kuluttaminen



- Kulutuksen hiilijalanjälki
- Kasvis-, liha- ja kalaperäisten elintarvikkeiden kulutus
- Yhdyskuntajätteen kehittyminen
- Ensirekisteröityjen henkilö- ja pakettiautojen keskimääräiset hiilidioksidipäästöt



Syrjäytyminen ja yhteiskunnallinen osallisuus



- Syrjinnän tai yksinäisyyden kokemus
- Äänestysaktiivisuus
- Työn tai koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret
- Nuorten luottamus yhteiskuntaan ja sen tulevaisuuteen
- Suomen kehitys Corruption Perceptions ja World Press Freedom -indekseillä



Työelämä, laatu ja muutos



- Naisten keskiansiot miehiin verrattuna
- Työllisyysaste (Tilastokeskus, työvoimatutkimus)
- Hyvä työelämä
- Työelämän globaali vastuu



Globaali vastuu ja johdonmukaisuus



- Suomen kehitysyhteistyörahoituksen kehitys
- Suomen kehitys Commitment to Development-indeksin kauppapolitiikkaa mittaavalla osa-indeksillä
- Suomen osallistuminen kansainväliseen kriisinhallintaan
- Suomen tuonti ja vienti tonneittain ja materiaalityypittain



Koulutus ja osaamisen kehittäminen



- Lukutaidon ja nuorten yhteiskuntataitojen kehitys
- Tutkimus- ja kehittämismenojen osuus bruttokansantuotteesta
- Perustasteen jälkeisen tutkinnon suorittaneiden osuus sekä osallistuminen aikuiskoulutukseen
- Kestävän kehityksen sertifikaatin omaavien päiväkotien, koulujen ja oppilaitosten määrä
- Kirjastopalveluiden käyttö



Terveyden edellytykset



- Väestön lihavuus
- Koettu hyvinvointi eri väestöryhmissä alueittain
- Alueellisesti yhdenvertaiset ja tasa-arvoiset terveys- ja hyvinvointipalvelut
- Naisiin kohdistuva väkivalta / turvakotien käyttö



ARVIO INDIKAATTORIN TILASTA

- = hyvä
- = huolestuttava
- = huono
- = vaikeasti tulkittava

ARVIO SDG:N TILASTA

- (SDG:n kahden huonoimman indikaattorin keskiarvo)
- = tavoite saavutettu
 - = haasteita tavoitteen saavuttamisessa
 - = merkittäviä (significant) haasteita tavoitteen saavuttamisessa
 - = suuria (major) haasteita tavoitteen saavuttamisessa

ARVIO SDG:N TRENDISTÄ

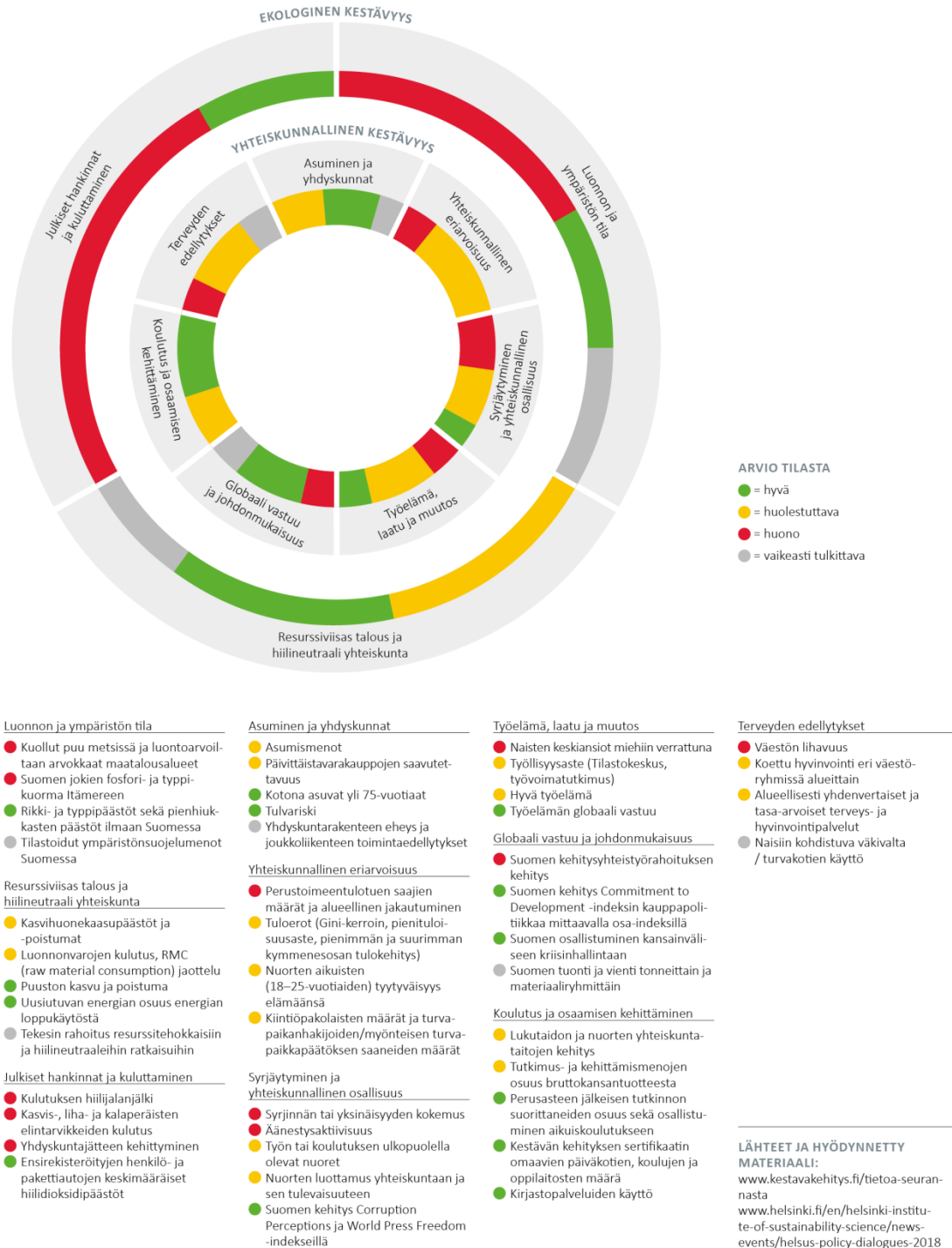
(aritmeettinen keskiarvo SDG:n trendi-indikaattoreista)

- = Saavutetun SDG tavoitteen säilyttäminen: kehityssuuntana pysyttelemisen SDG:n tavoitetasolla tai sen yli
- = Suuntauksena SDG tavoitteen saavuttaminen: myönteinen kehityssuuntaus, joka jatkuessaan mahdollistaa SDG tavoitetason saavuttamisen 2030 mennessä
- = Kohtuullisesti koheneva trendi: kehityssuuntaus on positiivinen, mutta ei jatkues-saankaan vielä yllä SDG:n saavuttamiseen 2030 mennessä
- = Pysähtynyt kehitys: muuttumaton tilanne tai vain heikosti positiivinen kehitys
- = Heikkenevä trendi: kehitys on vääräsuuntaista
- = Riittämätön data trendin määrittelemiseksi

LÄHTEET JA HYÖDYNNETTY MATERIAALI:
www.kestavakehitys.fi/tietoa-seurannasta
www.helsinki.fi/en/helsinki-institute-of-sustainability-science/
news-events/helsinki-policy-dialogues-2018

LÄHTEET:
SDG Index and Dashboards report 2018

Kuva 4. Suomen kestävän kehityksen indikaattorikorien ja SDG index and Dashboards-raportin vastaavuus ja arvio Suomen kestävän kehityksen tilasta



Kuva 5. Suomen kestävän kehityksen tila kansallisilla indikaattoreilla arvioituna

Ympyrämuotoinen kuvio mukailee niin kutsuttua donitsimallia (Raworth 2017), mutta raja-arvojen puuttumisen vuoksi se ei kuitenkaan suoraan vastaa alkuperäistä ideaa. Ekologista kestävyyttä mittaavat indikaattorit on sijoitettu ulkokehälle ja yhteiskunnallista kestävyyttä mittaavat sisäkehälle.

3.1.2. Keskeisimpiä kestävä kehityksen sisältökysymyksiä

Hankkeessa arvioitiin, mitkä ovat Suomelle keskeisimpiä kestävä kehityksen sisältökysymyksiä, joissa Suomella on vielä parannettavaa, tai jotka ovat Suomen vahvuuksia. Tarkastelu perustuu sekä kansallisiin että kansainvälisiin indikaattoreihin, aiempiin selvityksiin ja tutkimuksiin, POLKU2030-hankkeen kyselyyn, asiantuntijapaneelin haastatteluihin sekä ministeriöissä tehtyihin ryhmähaastatteluihin, joissa ministeriöiden asiantuntijat arvioivat sisältökysymysten tärkeyttä, haasteita ja mahdollisuuksia. Alla on esitetty tiivis yhteenveto keskeisimmistä tunnistetuista aihealueista. Yhteenveto edustaa POLKU2030-hankkeen kokonaistulkintaa eri lähteiden ja tahojen osin ristiriitaisistakin näkemyksistä. Tarkemmat kuvaukset löytyvät liitteistä 1, 2, 3, 4, ja 7.

Suomen vahvuuksiksi tunnistettiin indikaattorianalyysin sekä haastattelujen perusteella osaaminen ja yhteiskunnan vakaus.

Osaaminen

Kansallisten indikaattorien mukaan koulutus ja osaamisen kehittäminen ovat Suomessa hyvällä mallilla: perusasteen suorittaneiden osuus on korkea, ja esimerkiksi kirjastopalveluiden käyttöaste on edelleen huipputasoa. Kuitenkin lukutaidon ja nuorten yhteiskuntataitojen kehitys on huolestuttavaa, ja tutkimus- ja kehittämismenojen osuus BKT:sta on laskenut. SDG Indexin koulutusta (SDG #4) mittaavan indikaattorin kahdeksasta alamittarista kuusi osoittaa parasta mahdollista tilaa (Sachs ym. 2018). Myös POLKU2030-hankkeen kyselyn avovastauksissa suomalaista koulutusjärjestelmää arvostettiin, ja osaamista kuvattiin Suomen vientivaltiksi. Samalla kuitenkin korostettiin niiden ylläpitämisen tärkeyttä. Osaaminen tunnistettiin Suomen vahvuudeksi myös ministeriöhaastatteluissa. Muutamien haastateltavien mukaan työtä on kuitenkin vielä elinikäisen oppimisen tukemisessa.

Yhteiskunnallinen vakaus

Kansalliset indikaattorit eivät suoraan mittaa yhteiskunnan vakautta, mutta SDG Indexin SDG #16 (Rauha, oikeus ja hyvä hallinto) yhdeksästä alamittarista seitsemän osoittaa parasta mahdollista tilaa. Tämä näkyy myös kansainvälisissä sisäistä turvallisuutta sekä vakautta arvioivissa vertailuissa, joista monissa Suomi on sijoittunut ensimmäiseksi tai vähintään kymmenen parhaan joukkoon¹⁴. Myös POLKU2030-kyselyn avovastauksissa tuotiin esiin vakaus ja vauraus, ja Suomen hyvän tilanteen todettiin myös velvoittavan globaaliin vastuunkantoon. Sisäministeriön ja asiantuntijapaneelin haastateltavien mukaan yhteiskunnallinen luottamus on kaiken perusta, eikä luottamus viranomaisiin ole horjunut viime aikoinakaan. Esimerkiksi korkean poliisijohdon syytekohut nähtiin luottamusta lisäävinä, sillä ne osoittavat kaikkien olevan lain edessä samassa asemassa.

Seuraavaksi kuvataan kestävä kehityksen sisältökysymyksiä, joissa Suomella on tämän arvioinnin näkökulmasta vielä tekemistä, mutta joiden kehittämiseksi on jo olemassa merkittäviä poliittisia prosesseja.

Energiajärjestelmän kestävyys

¹⁴ Eurostat (2018), Fragile State Index (2017, 2018), Global Law and Order (2017, 2018), World Economic Forum (2017), World Internal Security and Police Index (2016)

SDG Indexin ja kansallisten indikaattorien mukaan Suomella menee hyvin kestävän energian suhteen. Uusiutuvan energian osuus energian loppukäytöstä on Suomessa suuri, ja noin kaksi kolmasosaa siitä on puupohjaista, metsäteollisuuden ja metsänhoidon sivuvirtoja. Metsien lisääntyvä käyttö energiantuotantoon ei kuitenkaan ole hiilidioksidipäästöjen, luonnon monimuotoisuuden ja muiden ympäristövaikutusten suhteen ongelmatonta (esim. Vanhala ym. 2013). Energiasektori muodostaa valtaosan (75 %) Suomen kasvihuonekaasupäästöistä. Vaikka päästöt ovat laskeneet vuodesta 1990, hiilineutraaliuden tavoitteesta ollaan vielä kaukana (Tilastokeskus 2016).

POLKU2030-kyselyssä energian tuotannon ja kulutuksen kestävyys sai toiseksi eniten mainintoja osa-alueena, jossa Suomella on parannettavaa kestävän kehityksen saavuttamisen näkökulmasta (74 % vastaajista). Avovastauksissa tuotiin esiin runsaasti eriäviä näkemyksiä energian tuotantotapojen kestävydestä. Yleisesti haasteiksi koettiin energiankulutuksen kasvu sekä hallinnon puutteelliset ohjauskeinot siihen. Energiajärjestelmän kehittäminen on ministeriöiden¹⁵ haastateltavien mukaan erittäin EU-vetoista. Haasteet liittyvät esimerkiksi liikennesuorituksen kasvuun ja autokannan vanhenemiseen, elinkeinoelämän ja yksityisten ihmisten muutosta vastustaviin asenteisiin sekä ristiriitaisiin näkemyksiin bioenergiasta. Keskeisiä energiasektorin kestävyttä edistäviä toimia ovat muun muassa energia- ja ilmastotiekartta sekä -strategia¹⁶, liikenteen ilmastopolitiikan työryhmän (ILMO45) työ sekä keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) toimeenpano. Muutos on kuitenkin joidenkin haastateltavien mielestä liian hidasta.

Metsien kestävä käyttö

Suomen kestävän kehityksen indikaattorien perusteella puuston kasvu on pysynyt hyvänä, mutta lahoppuun määrä metsissä on riittämätön (katso esim. Kuusela & Puntila 2017, Korhonen ym. 2016). Kyselyssä metsien käytön vaikutukset hiilinieluun ja biodiversiteettiin sai kolmanneksi eniten mainintoja osa-alueena, jossa Suomella on parannettavaa (63 % vastaajista). Vastaajat kirjoittivat runsaasti kommentteja metsien kestävään käyttöön liittyviin avokysymyksiin. Kommenteista näkyi, että Suomen metsien käytön kestävyys, metsätalouden ja metsäpolitiikkaan liittyvissä näkemyksissä on suuria eroja kestävän kehityksen asiantuntijoiden keskuudessa. Osalle vastaajista metsien kestävä käyttö tarkoitti puun hyödyntämistä materiaalina ja energiana. Toiset taas kokivat Suomen nykyisen metsätalouden uhkaavan metsien hiilinieluja ja monimuotoisuutta.

Ministeriöiden¹⁷ asiantuntijoista osa koki kansainvälisen työn metsien hyväksi etenevän muun muassa biodiversiteettineuvottelujen sekä SDG #15:n (Maanpäällinen elämä) toimeenpanon myötä. Kansallisessa työssä on kuitenkin asiantuntijoiden mielestä parannettavaa, sillä uhanalaisista lajeista suuri osa on metsälajeja, metsiä koskevat strategiat ovat keskenään osin ristiriitaisia (esim. kansallinen metsästrategia, kansallinen biotalousstrategia ja kansallinen biodiversiteettistrategia), ja eri intressiryhmien lobbaus nähtiin erittäin vahvana. Toisaalta etenkin joidenkin haastateltavien mielestä Suomen metsät voivat hyvin, eivätkä he kokeneet niiden käyttöä kestävän kehityksen haasteeksi. He korostivat, että kansallisen metsästrategian seurantatietojen mukaan metsäalan arvonlisäys ja liikevaihto ovat kasvaneet. Keskeisiä toimia metsien kestävä käytön edistämiseksi ovat muun muassa kansallinen metsästrategia 2025 sekä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toiminta-ohjelma.

¹⁵ Haastatellut ministeriöt: liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö ja ympäristöministeriö

¹⁶ <https://tem.fi/energia-ja-ilmastostrategia>

¹⁷ Haastatellut ministeriöt: maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö

Suomen vesiekosysteemien kestävyys

Vesiensuojelua kuvaavan kansallisen indikaattoritiedon mukaan pistemäiset päästöt vesistöihin ovat vähentyneet Suomessa selvästi viime vuosikymmeninä, mutta hajakuormituksen hallinnassa on vielä suuria haasteita. Kansallisten indikaattorien mukaan Suomen jokien Itämereen kuljettamat ravinnemäärät (typpi ja fosfori) ovat pysyneet melko muuttumattomina 1970-luvulta nykypäivään. Suomen merialueet ovat edelleen rehevöityneitä, ja erityisesti Saaristomeren ja Suomenlahden tila on huolestuttava (Korpinen ym. 2018). Lisääntyvät öljy- ja kemikaalikuljetukset Itämerellä aiheuttavat kasvavan ympäristöriskin. SDG Indexin indikaattoreiden mukaan taas heikentymässä on niin biodiversiteetti Suomen aluevesillä kuin myös veden puhtaus. POLKU2030-kyselyssä vastausvaihtoehto "Itämeren ja sisävesien tila" sai viidenneksi eniten mainintoja (47 % vastaajista).

Avovastauksissa tuotiin esiin huoli Itämeren saastumisesta, mutta myös sisävesien kohenunut tila. Ministeriöiden¹⁸ asiantuntijoiden mukaan Itämeren tilan parantamiseksi on tehty paljon töitä, mistä esimerkkejä ovat Suomen merenhoitosuunnitelma, vesien ja merenhoidon kärkihanke sekä ravinteiden kierrätysohjelmat (Raki ja Raki2). Näistä toimista huolimatta maatalouden ravinnepäästöt ja sen seurauksena erityisesti rannikkovesien rehevöityminen aiheuttavat haasteita. Haastatteluissa mainittiin myös ilmastonmuutos ja tulokaslajien leviäminen vesiekosysteemien kestävyyttä uhkaavina tekijöinä.

Kestävä ruokajärjestelmä

Kumpikaan kestävä kehityksen indikaattorijärjestelmä ei suoraan mittaa ruokajärjestelmän kehitystä, mutta ruuan kestävään tuotantoon ja kulutukseen liittyviä mittareita on kuitenkin indikaattorijärjestelmien eri osissa. Kuten Caron ym. (2018) esittää, jokainen SDG liittyy tavalla tai toisella ruokaan, ja ruoan tuotantoa ja kulutusta tulisi tarkastella kokonaisena järjestelmänä alkutuotannosta kulutukseen. Suomen ruokajärjestelmä on onnistunut hyvin esimerkiksi nälän poistamisessa, ruokaturvan parantamisessa ja ravitsemuksen parantamisessa (SDG #2). Monissa muissa tavoitteissa on kuitenkin vielä haasteita. Ruoantuotanto aiheuttaa globaalisti yli neljäsosan kasvihuonekaasupäästöistä (esim. Tubiello ym. 2015). Esimerkiksi lannoitteiden käyttö näkyy SDG Indexissä typen käytön tehokkuutta mittaavana indikaattorina, sekä kansallisissa indikaattoreissa typpi- ja fosforikuormana Itämereen. Molempien indikaattorien kohdalla Suomella on parantamisen varaa. Ruoka muodostaa tärkeän ja moniulotteisen osan kulutuksesta, joka kummankin indikaattorijärjestelmän mukaan on kestävä kehityksen suurimpia haasteita Suomessa. Ruokajärjestelmässä kestävyttä heikentäviä merkkejä näkyy myös ylipainoisen väestön määrässä sekä kansallisten indikaattorien osoittamassa kasvis-, liha- ja kalaperäisten elintarvikkeiden kulutuksessa. POLKU2030-kyselyssä suomalaisten ruokavalion kestävyys sai kuudenneksi eniten mainintoja osa-alueena, jossa Suomella on tehtävää kestävä kehityksen näkökulmasta (43 % vastaajista). Avovastauksissa tuotiin esiin muun muassa ravitsemustottumusten sekä eläinperäisten elintarvikkeiden kulutuksen ja tuotannon haitallisia ympäristö- ja terveysvaikutuksia. Joidenkin vastaajien mielestä ruoantuotannon ongelmista ja vaikutuksista ei uskalleta puhua. Myös osa ministeriöiden¹⁹ asiantuntijoista koki, että ruoasta ja sen haasteista on vaiettu kansallisessa keskustelussa, ja niin myös Agenda2030-selonteossa (Valtioneuvoston kanslia 2017a). Haasteina ovatkin näiden haastateltavien mukaan voimakkaat ristiriidat näkökulmissa, henkilökohtaisiin ruokavalintoihin vaikuttamisen vaikeus sekä poikkisektoraa-lisuus, sillä ruoka linkittyy muun muassa terveyteen, yhdenvertaisuuteen sekä ympäristön

¹⁸ Haastatellut ministeriöt: maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö

¹⁹ Haastatellut ministeriöt: maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö

tilaan. Keskeisiä toimia ruokajärjestelmän kestävyyslisäämiseksi ovat olleet muun muassa ruokapoliittinen selonteko sekä ravitsemussuositukset.

Yhdenvertaisuus ja osallisuus

Kansallisten kestävä kehityksen indikaattoreissa suomalaisen yhteiskunnan eriarvoisuus ilmenee monin eri tavoin esimerkiksi tuloeroissa, osallisuudessa, syrjäytymisessä sekä uskossa tulevaisuuteen. Yhteiskunnallinen eriarvoistuminen on lisääntynyt, vaikka kansainvälisessä vertailussa Suomi menestyykin hyvin. Tämä näkyy myös Suomen parempana menestyksenä SDG Indexissä verrattuna kansallisiin indikaattoreihin. Molempien indikaattorijärjestelmien perusteella tehtävää riittää esimerkiksi naisten ja miesten välisen palkkaeron kuromisessa umpeen, sekä työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten määrän vähentämisessä. POLKU2030-kyselyssä taloudellinen eriarvoistuminen ja syrjäytyminen Suomessa sai neljänneksi eniten mainintoja (52 % vastaajista). Avovastauksissa tuotiin esiin tasa-arvon heikkenevä kehityssuunta, joskin osa vastaajista piti tasa-arvoa ja osallisuutta Suomen vahvuuksina. Taloudellisen, sukupuolten välisen sekä alueellisen eriarvoistumisen kehitys koettiin kuitenkin pääasiassa huolestuttavana. Ministeriöiden²⁰ asiantuntijoiden mukaan eriarvoistuminen on lisääntymässä ongelmallisesti. Haasteita aiheuttaa heidän mielestään erityisesti väestön nopea moninaistuminen ja erityistä tukea tarvitsevien ihmisten tunnistamisen vaikeus. Lisäksi valinnanvapauden lisääntyminen voi edesauttaa väestöryhmien eriarvoistumista sekä erkaantumista. Keskeisiä viimeaikaisia toimia tällä saralla ovat olleet muun muassa nuorisotakuu, samapalkkaohjelma sekä Merkityksellinen Suomessa -ohjelma.

Joihinkin kestävä kehityksen sisältökysymyksiin tarvitaan nykyistä kattavampia politiikkatoimia. Näitä ovat erityisesti kestävä kehityksen kannalta keskeiset eri sektoreita yhdistävät aiheet, joita ei vielä olla kattavasti käsitelty yhtenäisinä kokonaisuuksina. Merkittävimpänä tässä arvioissa nousi suomalaisten kulutuksen globaali jalanjälki.

Suomalaisten kulutuksen globaali jalanjälki

Kummassakin indikaattorijärjestelmässä kulutusta mittaavat indikaattorit osoittavat punaista eli huonointa tilaa. Indikaattorit pitävät sisällään etupäässä kotimaisen kulutuksen mittareita, mutta SDG Indexin SDG #13 Vastuullinen kuluttaminen ja tuotanto -alaindikaattori, joka mittaa tuonnin rikkidioksipäästöjä, osoittaa myös punaista. SDG Index sisältää myös arviot niin kutsutusta spillover- eli läikkymisvaikutuksesta. Se kertoo siitä, kuinka paljon maat aiheuttavat kielteisiä vaikutuksia ympäristöön, talouteen tai turvallisuuteen rajojensa ulkopuolella heikentäen siten muiden maiden mahdollisuuksia saavuttaa SDG-tavoitteet. Suomi, kuten keskimäärin myös muut EU-maat, aiheuttaa tuntuvia kielteisiä spillover-vaikutuksia, kun taas esimerkiksi monissa Afrikan maissa tämä vaikutus maan ulkopuolelle on hyvin pieni. (Sachs ym. 2018). Kyselyssä suomalaisen kulutuksen globaali jalanjälki oli vastaajien mielestä suurin kestävä kehityksen haaste (75 % vastaajista). Avovastauksissa monet olivat huolissaan kulutuksesta ja siitä aiheutuvista päästöistä. Lisäksi huolestutti Suomen riippuvaisuus ulkomaisista raaka-aineista. Ministeriöiden²¹ haastatteluissa kulutus nostettiin tärkeäksi teemaksi erityisesti energian sekä luonnonvarojen osalta. Haasteiksi tunnistettiin kulutuksen epätasa-arvoisuus ja ylikulutus sekä se, ettei nykyinen politiikka pyri riittävästi tarttumaan näihin ongelmiin. Kulutuksen kauas ulottuvat vaikutukset ovat voimakkaasti yhteydessä myös nykyiseen työ- ja talousajatteluun. Suomalaisten kulutuksen globaaliin jalanjälkeen vaikuttavia prosesseja ovat ainakin kestävä kulutus ja tuotannon ohjelma sekä

²⁰ Haastatellut ministeriöt: oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö

²¹ Haastatellut ministeriöt: liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö ja ympäristöministeriö

kiertotalouden tiekartta. Myös suomalaisen kulutuksen sosiaaliset vaikutukset nousivat esiin sidosryhmätapaamisissa. Niihin voidaan vaikuttaa yksityisen sektorin ihmisoikeusvelvollisuuksia ja vastuullisuutta koskevan politiikan keinoin.

3.2. Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi

3.2.1. Muutosteoria

Tässä alaluvussa vastataan seuraaviin tarkennettuihin arviointikysymyksiin:

- Mitä Suomen kestävän kehityksen politiikan tärkeimmät tavoitteet ja keinot ovat?
- Miten ne ymmärretään käytännössä keskeisten toimijoiden keskuudessa?
- Mikä on kestävän kehityksen politiikan muutosteoria?

Suomen kestävän kehityksen politiikan muutosteoriaa (Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli 2018, Weiss 1997) analysoitiin ennen kaikkea perehtymällä sitä keskeisimmin jäsentävään asiakirjaan eli Agenda2030-selontekoon (Valtioneuvoston kanslia 2017a), kestävän kehityksen politiikkainstrumentteihin²² sekä ministeriöiden edustajien ja asiantuntijoiden näkemyksiin. Muutosteorian analyysin tarkoituksena on ennen kaikkea ymmärtää sitä, mitä jossakin politiikkaprosessissa on tarkoitus tapahtua, ja miten ja milloin erilaisten askelten oletetaan toteutuvan. Näiden muutoksen mekanismien ja vaiheiden on todettu helposti jäävän hämäräksi laaja-alaisissa muutosprosesseissa, joihin kestävän kehityksen politiikka luokituu (Chen & Rossi 1989). Tässä arvioinnissa muutosteorian analyysi pyrkii kirkastamaan paitsi politiikan virallisia tavoitteita ja keinoja myös sitä, miten keskeiset toimijat hahmottavat niitä käytännössä (Weiss 1997).

Analyysin perusteella voidaan todeta ennen kaikkea, että kestävän kehityksen politiikan **muutosteoria on epäselvä**. Esimerkiksi kestävän kehityksen politiikkaa keskeisesti jäsentävässä Agenda2030-selonteossa (Valtioneuvoston kanslia 2017a) mainitut tavoitteet ovat hyvin laajoja ja yleispiirteisiä²³. Vaikka selonteossa luetellaan erilaisia toimia tavoitteisiin pääsemiseksi, **toimien ja tavoitteiden väliin ei ole luotu uskottavaa polkua**.

Muutosteorian epäselvyys näkyi myös asiantuntijoiden ja ministeriöiden edustajien haastatteluissa²⁴. Heidän näkemyksissään korostui yhtäältä **toimintamallin laaja-alaisuus ja osallistavuus**, toisaalta taas **monimutkaisuus ja hallintokeskeisyys**. Toimintamalli painottaa osallisuutta, keskusteluyhteyksien luomista ja viime aikoina myös kestävän kehityksen valtavirtaistamista muutoksen muiden mahdollisten osatekijöiden kuten kunnianhimoisen, konkreettisen tavoitteenasettelun tai toimijoiden haastamisen kustannuksella.

Jotkut asiantuntijoista näkivät yhteyksiä Suomen kestävän kehityksen toimintamallin ja yhteiskunnallisen muutoksen mallina laajasti käytetyn monitasohallinnan **transitioteorian** (Geels & Schot 2007) välillä. Siinä keskeistä on yhteiskunnan eri tasojen vuorovaikutus. Myös aiempi tutkimus on arvioinut Suomen mallin jossain määrin tukevan uutta luovia ruohonjuuritason aloitteita ja kokeiluja (niche) varsinkin Sitoumus2050-työkalun avulla (Lyytimäki ym. 2019). Kestävän kehityksen politiikan johtamiseen, seurantaan, mittaamiseen ja

²² Keskeisiä toimia, toimijoita ja politiikkainstrumentteja on kuvailtu tarkemmin kappaleessa 2, ja niitä analysoidaan lähemmin kappaleessa 3.2.2

²³ Agenda2030-selonteossa (2017) mainitut toimenpanona viitoittavat tavoitteet (s. 13) ovat pääministeri Sipilän hallitusohjelman (2015) visio ("Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus.") sekä kestävän kehityksen toimikunnan visio Suomesta vuonna 2050 ("Luonnon kantokyvyn turvaava, hyvinvoiva ja globaalisti vastuullinen Suomi").

²⁴ Kysymysrungossa kysyttiin, minkälaisia vahvuuksia ja heikkouksia Suomen kestävän kehityksen toimintamallissa on sekä periaatteessa että käytännössä

arviointiin²⁵ liittyvillä muutoksilla taas voi nähdä olevan vaikutuksia Suomen poliittiseen järjestelmään (regime). Kaikkiaan Suomessa tehty pitkäjänteinen kestävä kehityksen työ on varmasti myötävaikuttanut siihen, että kestävydestä on tullut tämän selvityksen mukaan ainakin keskeisten toimijoiden piirissä laajasti jaetun ja hyväksytyn tavoite, jonka merkitystä harva kyseenalaistaa (landscape).

Transitioteoriaa on arvosteltu siitä, että se painottaa liikaa ruohonjuuritason toimien vaikutusta, ja yliarvioi niiden kykyä muuttaa järjestelmää (esim. Berkhout ym. 2004). Lisäksi Suomen kestävä kehitys mallissa on yksi merkittävä ero transitiomalliin verrattuna: Suomessa kestävä kehitys politiikka on korostanut arvioidun ajanjakson aikana **ennemminkin poikkisektoraalisen yhteisymmärryksen etsimistä ja matalan kynnyksen osallistumista kuin yhteiskunnallisen murroksen edistämistä**. Tämä näkyy esimerkiksi politiikan kannalta merkittävänä pidetyn Sitoumus2050-työkalun toimintatavassa, jossa eri toimijat voivat ilmoittaa itselleen valitsemista vapaaehtoisista kestävä kehityksen tavoitteista.

Tärkeää on myös huomata, että Suomen kestävä kehitys politiikan ydinsisällöstä ja tavoitteista – saati keinoista – ei vallitse täyttää yhteisymmärrystä. Toimijoilla on **lukuisia erilaisia, epämääräisiä ja julkilausumattomia kestävä kehityksen hahmottamistapoja mutta selkeä ja yhteisesti jaettu politiikan muutosteoria puuttuu**. Tämä on sinänsä tyyppistä kestävä kehityksen politiikan kaltaisille prosesseille (Weiss 1995, Stame 2004).

Eriytyminen alkaa jo jossakin määrin kestävä kehityksen määrittelystä - mutta eroja on myös siinä, missä määrin kestävä kehitys liitetään esimerkiksi tarve politiikan muutostoimien lisäämiselle. Määrittelyn osalta perinteisesti käytetty jako kolmeen pilariin – taloudelliseen, ympäristölliseen ja sosiaaliseen kestävyys – näyttää edelleen olevan laajasti vallitseva tapa hahmottaa kestävä kehitys esimerkiksi ministeriöhaastattelujen perusteella. Viimeaikainen kestävyystutkimus on kuitenkin kyseenalaistanut kolmen pilarin tasa-arvoista painottamista (esim. Raworth 2017, Kates 2001). Pilariajattelu on käytännössä johtanut siihen, että taloudellinen kestävyys on ollut tavoitteista tärkein, ja ympäristölliset ja sosiaaliset tavoitteet ovat saaneet vähemmän painoarvoa (nk. Mikki Hiiri -malli).

Agenda2030:n hyväksymisen myötä 17 SDG-tavoitetta ovat alkaneet kuitenkin jäsentää kestävä kehitystä yhä voimallisemmin, ja monet keskushallinnon edustajat käyttävät niitä myös oman sektorinsa kansainvälisessä työssä. SDG-tavoitteita on kuitenkin arvosteltu siitä, että ne kattavat kaiken mahdollisen, ja niitä on vaikea mitata (Swain 2017). Myös SDG:t pohjaavat kestävyys pilariajatteluun, mutta ne tunnetaan laajasti, ja ne ovat tuoneet kestävyysajattelun takaisin yhteiskunnallisen keskustelun ytimeen.

Sen sijaan Suomen viimeisimmän kestävä kehityksen strategian (Kestävä kehityksen toimikunta 2016) kahdeksan kansallista tavoitetta tunnetaan heikosti. Monet haastatellut asiantuntijat ja myös työpajoihin osallistuneet pitivät haastavana sitä, että kestävä kehitystä jäsennetään kansallisesti edelleen eri tavalla kuin SDG-tavoitteiden kautta. Esimerkiksi Suomen kestävä kehitys kahdeksaa tavoitetta (Kestävä kehityksen toimikunta 2016) ja 10 indikaattorikoria (liite 1) pidettiin sekavina ja hämmäntävinä. Sen sijaan Suomen Agenda2030-selonteon (Valtioneuvoston kanslia 2017a) painopisteiden²⁶ kaltaisia muuttaman kohdan nostoja tai visualisoitavissa olevia kokonaisvaltaisia malleja (esim. ns. donitsimalli, Raworth 2017; ks. Tietolaatikko 2) pidettiin selkeinä.

²⁵ Mm. kestävä kehitys kuvaavien indikaattorien kehittäminen, raportointi hallituksen vuosikertomusten yhteydessä sekä valtion talousarvioesitysten kestävä kehityksen arviointi.

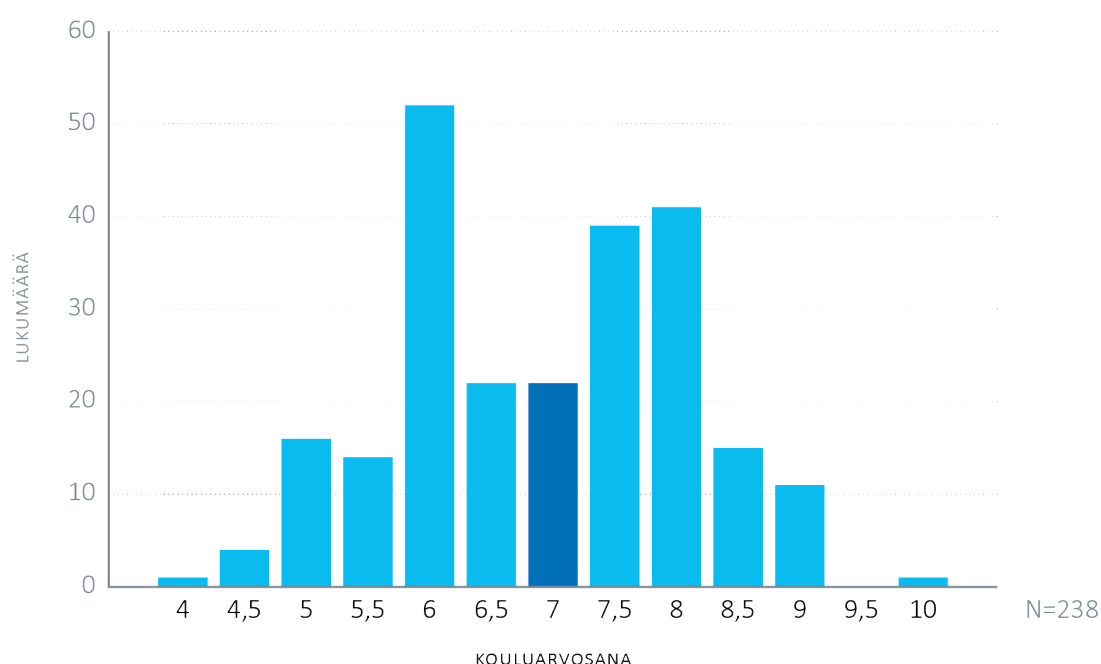
²⁶ 1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi; 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi

3.2.2. Keskeisten tavoitteiden ja keinojen toteutuminen

Tässä alaluvussa vastataan seuraaviin tarkennettuihin arviointikysymyksiin:

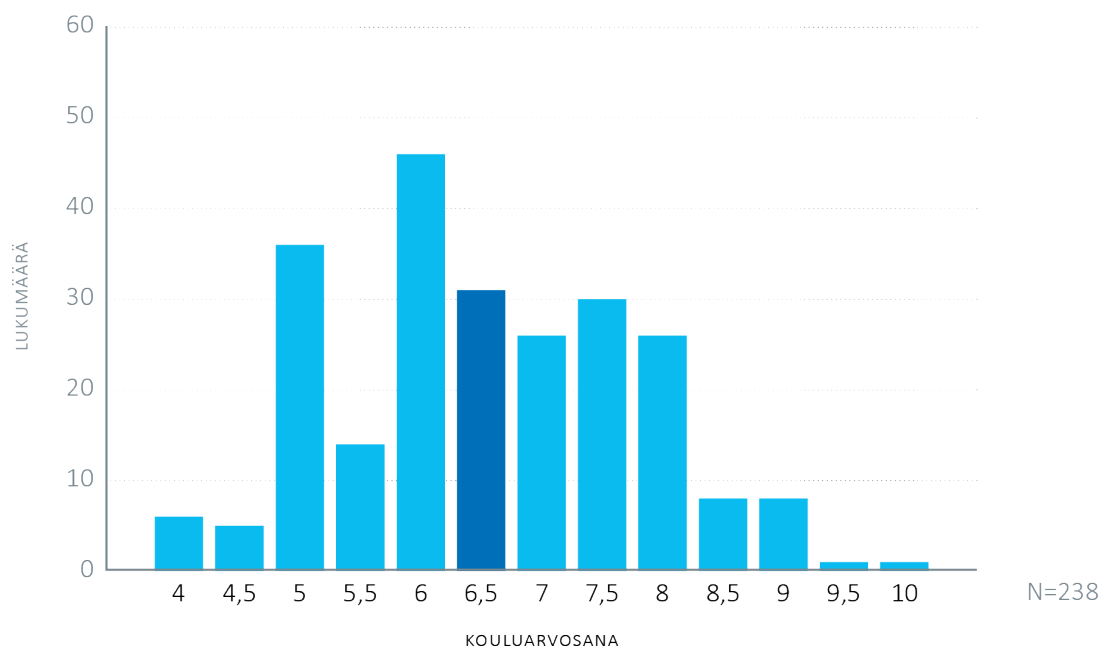
- Miten kestävän kehityksen keskeiset tavoitteet ja keinot toteutuvat?
- Onko keskeisillä politiikkatoimilla ollut vaikutusta kestävän kehityksen tilaan?

Suomen kestävän kehityksen politiikan tavoitteiden ja keinojen toteutumista arvioitiin kyselyissä, joissa vastaajat antoivat Suomen **kestävän kehityksen yleistilalle** keskimäärin **kouluarvosanaksi 7**, eli tyydyttävä (Ks. kuva 6). Näyttäisi siltä, että kestävän kehityksen kanssa useammin työtä tekevät antavat keskimäärin korkeampia arvosanoja Suomen kestävän kehityksen yleistilalle kuin harvemmin kysymyksen kanssa tekemisissä olevat, mutta tätä ei pystytty tällä aineistolla täysin osoittamaan. Lisätietoa kyselystä ja sen tilastollisesta analyysistä löytyy liitteistä 3 ja 4.



Kuva 6. Kouluarvosana Suomen kestävän kehityksen yleistilalle

Kyselyn toisessa arvosanakysymyksessä vastaajia pyydettiin arvioimaan, kuinka hyvin Suomen harjoittama politiikka tukee kestävän kehityksen ja Agenda2030-tavoitteiden saavuttamista. Vastaajat antoivat Suomen **kestävän kehityksen politiikalle kouluarvosanan 6,5** eli kohtalainen tai tyydyttävä (ks. kuva 7). Poliitikalle annettu arvosanojen keskiarvo on siis hieman heikompi kuin yleistilalle annettu keskiarvo.



Kuva 7. Kouluarvosana Suomen politiikan tuesta kestäväälle kehitykselle ja Agenda2030-tavoitteiden saavuttamiselle

Painopistealueet ja politiikkaperiaatteet

Kuten muutosteorian analyysin (luku 3.2.1) yhteydessä todettiin, Suomen kestävän kehityksen politiikan keskeisten tavoitteiden toteutumista on mielekästä peilata Agenda2030-selonteon (Valtioneuvoston kanslia 2017a) keskeisten painopistealueiden ja politiikkaperiaatteiden toteutumiseen.

Politiikkaperiaatteiden toteutumisesta saatiin hyvä kuva etenkin asiantuntija- ja ministeriöhaastatteluiden, mutta myös työpajojen ja kyselyn avovastausten perusteella. Tulokset on kuvattu taulukossa 5. Aineiston nojalla voidaan myös todeta, että Agenda2030-selonteossa esitetyt politiikkaperiaatteet ovat kestävän kehityksen keskusteluissa relevanteiksi koettuja, ja niitä eri tavoin painottamalla voidaan myös tehdä strategisesti hieman poikkeavaa kestävän kehityksen politiikka.

Luvussa 3.1 esitetyn indikaattorianalyysin ja sitä täydentäneiden kysely-, haastattelu- ja työpaja-aineistojen nojalla voidaan myös päätellä, että Suomen kestävän kehityksen **painopistealueet** on rajattu mielekkäästi: Suomella on vielä paljon tehtävää hiilineutraaliuteen ja resurssiviisauteen liittyvien kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi myös globaalissa vertailussa. Yhdenvertaisuuteen, tasa-arvoon ja osaamiseen liittyvissä tavoitteissa Suomi suoriutuu taas maailmanlaajuisessa vertailussa hyvin, mutta hyvän tason säilyttäminen ja tavoitteisiin pääseminen vaatii lisääntyviä ponnisteluja.

Tässä arvioinnissa pystyttiin siis tarkastelemaan painopistealueiden nykytilaa ja trendejä ja myös osoittamaan niiden piiristä erityisen haasteellisia kysymyksiä, joihin tulisi paneutua, jos kestävän kehityksen tavoitteet halutaan saavuttaa. Näissä kysymyksissä käytiin myös lyhyesti läpi toimia, joita Suomessa on tehty ja tehdään etenkin haasteiden ratkaisemiseksi. **Tämän arvioinnin aineistolla ei kuitenkaan pystytty tuottamaan tarkkaa, riittävän kattavaa ja monipuolista arviota siitä, missä määrin nykyiset toimet ovat olleet riittäviä esimerkiksi energiajärjestelmän kestävyys- tai yhdenvertaisuuden ja osallisuuden tyyppisten kysymysten edistämiseksi, ja mitä näihin asiakysymyksiin liittyviä erityisiä toimia pitäisi**

tehdä, jotta tavoitteisiin päästäisiin²⁷. Arviot politiikasta ovat siis yleispiirteisiä, kokonaisuutta tarkastelevia ja poikkisektoraalisia - ja sama pätee myös työn perusteella esitettyihin politiikkasuosituksiin.

Aineistosta ei myöskään löytynyt selkeitä linkkejä Suomen kestävän kehityksen politiikan, esimerkiksi kestävän kehityksen toimikunnan tai asiantuntijapaneelin toiminnan, ja konkreettisten ympäristöön, talouteen tai sosiaaliseen kehitykseen liittyvien vaikutusten välillä. Sen sijaan arvioinnista löytyy tukea sille, että Suomen kestävän kehityksen politiikka on vaikuttanut puhe- ja ajattelutapoihin esimerkiksi ministeriöissä, Suomen kestävän kehityksen tilasta ja sen kehittämismahdollisuuksista tuotettuun tietoon, yhteisen kielen ja yhteistyöfoorumien syntyyn sekä johtamisen käytäntöihin.

Taulukko 6. Agenda 2030-selonteon toimintaperiaatteiden toteuttaminen

Omistajuus ja osallisuus	Kestävä kehitys on hyväksytty laajasti tavoitteeksi Suomessa. Käytännön kysymyksissä tulkinnat kestävydestä saattavat kuitenkin vaihdella runsaastikin. Eri tahojen osallistumismahdollisuudet koetaan melko hyviksi. Suomen kestävän kehityksen politiikan instituutiot on muodostettu niin, että niissä on laaja osallistuminen yhteiskunnan eri tahoilta. Sitoumus2050 vahvistaa monitoimijaisuutta. Kuitenkin tiettyjen ryhmien, kuten nuorten, osallistumista tulisi edelleen vahvistaa. Myös kunnat ja kaupungit kokevat jäävänsä ilman tukea valtion tasolta.
Johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus	Suomen kestävän kehityksen politiikkamalli on periaatteessa esimerkillisesti rakennettu, ja tavoitetasolla politiikkajohdonmukaisuus toimii Suomessa melko hyvin. Käytännössä johdonmukaisuudessa on kuitenkin runsaasti parannettavaa, esimerkiksi tässä arvioinnissa tunnistettujen haastavien sisältökysymysten osalta. Niissä johdonmukaisuuden esteenä ovat usein paitsi jäykät rakenteet myös intressiristiriidat. Haasteena on myös, että Suomen politiikan globaaleja vaikutuksia, tai vuorovaikutuksia eri politiikkalohkojen välillä, ei hahmoteta eikä arvioida tarpeeksi hyvin.
Pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus	Arvioinnin perusteella lyhyen aikavälin tavoitteita painotetaan pitkän aikavälin tavoitteiden kustannuksella sekä päätöksenteossa että julkisuudessa, eikä tehtyjen päätösten vaikutuksia tunnisteta riittävästi. Monet toivovat muutosvoimaisempaa politiikkaa ja mekanismeja, jotka pitäisivät keskustelua haastavista sisältökysymyksistä mukana esimerkiksi hallituksen ja ministeriöiden päätöksentekoprosesseissa.

²⁷ Tällainen arviointi olisi vaatinut intensiivistä asiakysymyksiin liittyvää perehtymistä, tulevaisuuteen liittyvien skenaarioiden tarkastelua ja myös laajaa osallistavaa prosessia kaikilla kestävyiden keskeisillä osa-alueilla ja sektoreilla erityisesti lukuisiin haastaviin, tai erityisiä mahdollisuuksia sisältäviin, asiakysymyksiin liittyen.

Keskushallinnon toiminta

Kestävän kehityksen politiikan arvioimisen ja kehittämisen näkökulmasta on keskeistä ymmärtää, miten kestävän kehityksen idea näkyy hallinnon keskeisissä strategia-, suunnitelma-, ohjaus- ja raportointiasiakirjoissa ja toiminnassa. Liitteessä 8 on kuvattu tarkemmin kestävän kehityksen toimeenpanoa keskushallinnossa.

Vaikka kestävän kehityksen politiikalla on jo pitkät perinteet, **näkökulma on vasta hiljattain päässyt osaksi kaikkien ministeriöiden toimintaa**. Ministeriöt ja niiden toimijat voidaan tämän aineiston perusteella luokitella eri ryhmiin kestävän kehityksen omaksumisen ja jalkauttamisen perusteella²⁸:

1. **Tulokkaat:** Joillekin ministeriöiden toimijoille kestävyys on yhä uusi, toimintaa kehittävä ja ajatuksia herättävä näkökulma.
2. **Tunnistajat:** Joissakin ministeriöissä on päästy eteenpäin alkuinnostuksesta, mutta kestävän kehityksen merkitystä omaan toimintaan ei ole ymmärretty kokonaisvaltaisesti eikä sitä ole jalkautettu laajasti ministeriön sisällä. Osa myös kokee haastavaksi tunnistaa ja määrittää, mikä heidän toiminnassaan on kestävä kehitystä, kun lähes kaikki voi edistää kestävyttä.
3. **Pioneerit:** Suomen ministeriökentässä on myös monia toimijoita, joille kestävä kehitys on ollut keskeinen toimintaa jäsentävä kysymys jo vuosia tai jopa vuosikymmeniä. Muutamat näistä pitkään kestävän kehityksen parissa työskennelleistä ministeriöistä kokevatkin, ettei kestävällä kehityksellä ole enää juuri annettavaa heille, koska heillä sen keskeinen anti on sisäistetty ja toiminnan kehittämisessä käytetään uudempia ja konkreettisempia käsitteitä.
4. **Haastajat:** Toisaalta on myös ministeriöitä, joille kestävä kehitys on yhä latautunut ristiriitojen kenttä, jossa on "traumoja siitä, kuinka yhteisiä asioita on hoidettu", ja jossa "kestävä kehitys on irrallinen muista tavoitteista".

Tässä hankkeessa tehdyn analyysin mukaan **kestävä kehitys tuodaan aiempaa useammin ja laajemmin esiin keskushallinnon toimintaa ohjaavissa ja arvioivissa asiakirjoissa**, ja muutosta on tapahtunut erityisesti vuoden 2016 jälkeen. Esimerkiksi vielä vuosien 2011–2015 hallitusohjelman seuranta ja vuoden 2015 hallituksen vuosikertomus keskittyivät pääasiassa aikansa ongelmiin, kuten talouden alijäämäisyyteen ja muuttoliikkeeseen (Valtioneuvoston kanslia 2015b, 2016a). Vuoden 2016 hallituksen vuosikertomuksessa taas kestävä kehitys nostettiin ensimmäistä kertaa omaksi luvukseen (Valtioneuvoston kanslia 2017c, 2018b). Muutos näkyy myös siinä, kuinka kestävän kehityksen ja Agenda2030:n kuvataan liittyvän kehitys- ja ulkopoliittikan lisäksi myös kansainväliseen yhteistyöhön, ympäristöön ja talouteen, eli huomattavasti laajemmin yhteiskuntaan kuin aiemmissa asiakirjoissa. Muutokset kertovat kestävän kehityksen politiikan merkityksen kasvusta hallinnossa sekä siitä, että **Agenda2030 on ollut kestävän kehityksen näkyvyyden kannalta erittäin tärkeä**.

Kestävä kehitys on otettu ministeriöissä melko hyvin huomioon erityisesti strategiatasolla, ja

²⁸ Tämä jaottelu on tehty havainnollistamaan kestävän kehityksen erilaisia valtavirtaistumisen asteita ja teemaan liittyviä suhtautumisia. On kuitenkin syytä huomata, että monet ministeriöt ovat näiden kysymysten osalta heterogeenisiä myös sisäisesti: valtavirtaistumisen aste ja suhtautuminen voivat vaihdella esimerkiksi osastojen tai yksiköiden välillä. Jaottelu on myös tehty haastatteleamalla melko rajallista määrää asiantuntijoita. Tämän takia ministeriöitä ei ole jaoteltu kategorioiden mukaan. Jaottelu voi kuitenkin auttaa kehittämään kestävän kehityksen toimintamallia niin, että se pystyy olemaan hyödyksi ja myös hyödyntämään ministeriökentän monimuotoisuutta.

sen merkitys strategia-asiakirjoja jäsentävänä periaatteena on lisääntymässä tulevaisuudessa (taulukko 7) (ks. liite 9 tarkemmista tuloksista). Kestävyyttä kuitenkin usein käsitellään käytännössä osana jotain muuta, kapeampaa teemaa, kuten luonnonvarojen kestävää käyttöä, turvallisuutta tai taloutta, ei siis välttämättä kokonaisvaltaisesti.

Taulukko 7. Kestävä kehitys ministeriöiden johtamisjärjestelmässä²⁹

Strategia-taso	Lähes kaikkien ministeriöiden strategioissa on huomioitu kestävä kehitys vähintään tietyn ulottuvuuden osalta. Harvoilla strategia kuitenkin jäsen-tyy kestävä kehityksen mukaisesti. Useat ministeriöt aikovat tulevassa strategiassaan huomioida kestävä kehityksen kokonaisvaltaisemmin.
Tulosohjaus	Kaikissa ministeriöissä kestävä kehitys on otettu mukaan tulosohjaukseen ainakin joiltain osin ja joissakin yksiköissä. Kuitenkin vain kahdessa minis-teriössä se on laajemmin osana kaikkien ohjattavien yksiköiden tulosoh-jausta. Yhdessä ministeriössä ollaan ottamassa kestävä kehitys huomioon seuraavana vuonna.
Johtoryhmä	Kestävä kehitys on ollut teemana esillä viiden ministeriön johtoryhmässä viimeisen kahden vuoden aikana. Agenda2030:a ei kuitenkaan ole käsi-telty suoraan yhdessäkään ja kansallista Agenda2030-selontekoa vain yh-dessä. Kolmessa ministeriössä kestävä kehitys on ollut osana jotain muuta käsiteltyä teemaa, ja yhdessä sitä ei ole käsitelty lainkaan. Yhteensä kes-tävää kehitystä on käsitelty 12 kertaa ainakin jollain tasolla yhteensä kah-deksassa ministeriössä.

Käytännössä ministeriöt ovat järjestäneet kestävä kehityksen työnsä eri tavoin. Suuressa osassa ministeriöitä on yksi virkamies, joka muun työnsä ohella osallistuu kestävä kehityk-sen koordinaatioverkostoon. Haastatteluissa korostettiin, että on **tärkeää resursoida sekä sitouttaa toimijoita laajasti ministeriöiden sisällä**, jotta yhdyshenkilö ei jää yksin usein mittavien uudistustarpeiden kanssa, ja jotta yhdyshenkilön vaihtuminen ei katkaise työn jatkuvuutta. Jos kestävyys nähtäisiin käytännössä laajemmin yhtenä strategisena ta-voitteena ministeriöiden toiminnan ytimessä, voisi se myös tehdä suhtautumisesta kestävä kehityksen politiikkainstrumentteihin aktiivisempaa ja aloitteellisempaa. Nyt ministeriöt pit-käلتi odottelevat, mitä koordinaatiosihteeristö heiltä pyytää, vaikka ministeriöt voisivat myös ehdottaa esimerkiksi omia strategisesti merkittäviä uudistuksia kestävä kehityksen toimi-kunnan käsittelyyn tai asiantuntijapaneelin pohdittavaksi.

Kestävä kehityksen näkyvyyteen ministeriöissä ovat haastattelujen mukaan vaikuttaneet hallituksen vuosikertomuksen lisäksi erityisesti **kestävän kehityksen tarkastelu talousar-vioesityksissä**. Kestävä kehityksen selonteossa linjatut painopisteet nostettiin pääluokka-perusteluihin valtion vuoden 2018 talousarvioesityksessä (Valtiovarainministeriö 2017, 2018b). Vuoden 2019 budjettiesityksessä tarkasteltiin painopistealueen ”hiilineutraali ja re-surssiviisas Suomi” tavoitteet, toimet, määrärahat, verot sekä haitalliset tuet myös osana yleisperusteluita. Painopiste ”yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi” on tarkoitus ottaa mukaan yleisperusteluihin tulevissa talousarvioesityksessä.

²⁹ Taulukon tulokset perustuvat seuraaviin kaikkien ministeriöiden edustajille esitettyihin kysymyksiin: 1) Miten kestävä kehitys ja Agenda2030:n toteutus on kirjattu ministeriönne strategiaan? 2) Miten kestävä kehitys ja Agenda2030:n toteutus on otettu mukaan ministeriönne alaisen hallinnon tulosohjauksen prosesseihin? 3) Onko kestävä kehitystä ja Agenda2030:n toteutusta käsitelty ministeriönne johtoryhmässä viimeisen kahden vuoden aikana? Kyselyyn saatiin vastaukset yhdeksältä, kun kaikkiaan ministeriöitä on 11.

Talousarvion tarkastelu tarjoaa myös hyvän mahdollisuuden arvioida **valtionhallinnon konkreettista sitoutumista kestäväan kehityksen tavoitteiden edistämiseen**. Ristiriitaisina toimina nostettiin ministeriöhaastatteluissa esiin ympäristön kannalta haitalliset tuet, joiden määriä tarkasteltiin ensimmäistä kertaa vuoden 2019 talousarvioesityksessä osana painopistealueen ”hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi” toteutusta. Talousarvioesityksessä ympäristön kannalta haitallisilla tuilla tarkoitetaan tukia, jotka johtavat luonnonvarojen käyttöasteen ja ympäristön kuormituksen kasvuun tuetussa yrityksessä tai tuetulla toimialalla. Ympäristön kannalta haitallisilla tuilla voi kuitenkin olla merkittäviä taloudellisia ja sosiaalisia hyötyjä. Tukien määrä on arvioitu aiempien selvitysten perusteella. Ympäristölle haitallisia tukia maksetaan arviolta 3,5 miljardia euroa, josta suurin osa kohdistuu energia-, liikenne- ja maataloussektoreille. Vertailun vuoksi vuoden 2019 talousarvioesityksessä hiilineutraaliuuden ja resurssiviisauteen liittyviä tavoitteita edistetään yhteensä noin 1,7 miljardilla eurolla (Valtiovarainministeriö 2018b), mikä on vain noin puolet haitallisten tukien määrästä.

Kestävän kehityksen koordinaatiomalli ja politiikkainstrumentit

Vaikka Suomen kestäväan kehityksen tilaa ja politiikkaa kokonaisuutena kritisoitiinkin tämän arvioinnin aineistossa (ks. esim. kestäväan kehityksen politiikalle ja tilalle annetut arvosanat kuvissa 6 ja 7), **kestävän kehityksen koordinaatiomalli (kuva 3, s. 13) keräsi myös paljon positiivisia arvioita, ja sen hyvä kansainvälinen maine tunnetaan laajasti**. Muun muassa Agenda2030-koordinaatiosihteeristön perustamista valtioneuvoston kansliaan, talousarvioesitysten kestävyysarviointia, hallituksen Agenda2030-selontekoa (Valtioneuvoston kanslia 2017a) ja siihen linkittyntä yhteistyötä tulevaisuusvaliokunnan kanssa sekä Sitoumus2050-työkalua ja Nuorten Agenda2030 -verkostoa pidettiin tärkeinä arvioidun jakson aikana tullessa uudistuksina. Jo aiemmin luoduista koordinaatiomallin piirteistä aineistosta nousi erityisesti kestäväan kehityksen toimikunnan pääministerivetoisuus ja laaja osallistuminen.

Kuitenkin **kestävän kehityksen toimikuntaan, samoin kuin asiantuntijapaneeliin, seurantaverkostoon ja indikaattoreihin, liittyy merkittäviä uudistuspaineita** tämän arvioinnin aineiston valossa. Vaikka monitoimijainen malli on vahvuus, monimutkaisuus tekee kokonaisuudesta myös vaikeasti hahmotuvan ”häkkyrän”. Aineiston valossa on perusteita kestäväan kehityksen politiikan ja kehityspolitiikan politiikkainstrumenttien yhdistämiselle tai ainakin yhteistyön syventämiselle, koska kansallisen toiminnan globaalit vaikutukset ovat kummankin ytimessä. Myös kestäväan kehityksen toimikunnan, asiantuntijapaneelin ja seurantaverkoston yhteistyön syventämiselle tai yhdistämiselle nähtiin perusteita, koska nyt hallinnon, tutkimuksen ja käytännön työn verkostot työskentelevät liikaa toisistaan irrallaan, ja koordinaatiomallissa on päällekkäisyyksiä.

Kaikkiaan erillistä kestäväan kehityksen koordinaatiomallia kritisoitiin esimerkiksi joissakin haastatteluissa **irrallisuudesta ja hallinnollisen työn lisäämisestä**. Ideaalitalanteessa kestävyys huomioitaisiin kaikessa toiminnassa sisäänrakennetusti ja poikkileikkaavasti. Näin pitkälle kestävyuden valtavirtaistaminen ei ole kuitenkaan vielä edennyt. Vaikka erilaisten kestäväan kehityksen politiikkainstrumenttien olisi hyvä ottaa tavoitteekseen oman olemassaolon tekeminen tarpeettomaksi, vielä ollaan siinä vaiheessa, jossa monet nykyiset instrumentit kaipaavat pikemminkin vahvistamista kuin romuttamista.

Toisaalta työpajoissa ja haastatteluissa kaupunkien edustajat toivoivat konkreettista tukea **kaupunkien ja kuntien Agenda2030-työn käynnistämiseen** strategisella tasolla. Vaikka eri ministeriöillä on käynnissä kaupunkien ja seutukuntien kehittämisen ohjelmia, vuorovaikutus paikallistason ja valtionhallinnon välillä ei haastattelujen ja työpajojen mukaan ole riit-

tävää. Valtio- ja paikallistason sitoutuminen kestävän kehityksen työhön sekä hallinnon tasojen välinen koordinaatio on kriittistä Agenda2030-tavoitteiden saavuttamisen kannalta (OECD 2018a). Koordinaatiota ja ohjeistusta kaivataan erityisesti kestävän kehityksen tavoitteenasetteluun, toimeenpanon ja seurantaan.

Arviointiprosessin aikana nousi myös esiin **investointien ja innovaatiotukien merkittävä rooli osana kestävän kehityksen politiikkaa**. Tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa siitä, miten vahvasti valtion innovaatiotuet edistävät kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Innovaatioiden rooli kestävyys tavoittelussaan kuitenkin arvioitu merkittäväksi. Parhailaan käynnissä olevassa KITA-hankkeessa³⁰ teemaan perehdytään lähemmin. Tämän arvioinnin perusteella tiedetään kuitenkin, että esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii edistämään kestävä kehitystä tukevien, muun muassa järjestöistä, yrityksistä, kaupungeista ja tutkimuslaitoksista koostuvien innovaatioekosysteemien syntyä, ja Teknologian tutkimuskeskus VTT:n tavoitteiden keskiössä on kestävä kasvu. Julkisten investointien osalta Tesi (Teollisuussijoitus Oy) on nostanut kestävän kehityksen yhdeksi strategisista tavoitteistaan³¹, ja kestävä kehitys on mukana Finnveran liiketoimintaperiaatteissa³². Toisaalta Valtion kehitysyhtiö Vake Oy:n ja Business Finlandin tavoitteissa ei erikseen mainita kestävän kehityksen edistämistä^{33 34}, vaikka useat ohjelmat onkin suunnattu kestävän kehityksen teemoihin. Oikeanlaisilla strategisilla julkisen ja yksityisen puolen yhteistyömalleilla myös yksityisen pääoman osuuden kasvu voisi olla huomattavasti voimakkaampaa tarjoten suurempia kokonaisvaikutuksia.

Suomen kestävän kehityksen koordinaatiomallin ja politiikkainstrumenttien analyysi kuvataan liitteessä 10.

3.2.3. Kestävän kehityksen politiikan vahvuudet ja haasteet

Tässä alaluvussa vastataan seuraaviin tarkennettuihin arviointikysymyksiin:

- Onko keskeisten tavoitteiden toteutuksessa haasteita? Minkälaisia haasteet ja vahvuudet ovat?
- Miten politiikkaa voidaan kaikkiaan arvioida johdonmukaisuuden, kattavuuden, ja relevanssin näkökulmista?
- Mikä kestävän kehityksen politiikan lisäarvo on tai voisi olla?

Vahvuudet ja haasteet 4Is-analyysissa

Kestävän kehityksen politiikan toteutuksen haasteet mutta myös vahvuudet linkittyvät useisiin eri teemoihin 4Is-viitekehityksessä (Brockhaus & Angelsen 2012) (Taulukko 8), jossa yhteiskunnallisen muutoksen osatekijöitä tarkastellaan instituutioiden, intressien, ideoiden ja informaation näkökulmista. Taulukko tiivistää etenkin asiantuntijoiden haastatteluaineistosta nousseet huomiot, joita on täydennetty kysely- ja työpaja-aineistosta saaduilla näkemyksillä.

³⁰ Kestävän kehityksen innovaatiotukemassa Agenda 2030:n toimeenpanoa (KITA) -hanke (VN-TEAS) tekee kestävän kehityksen innovaatioiden tilannekuvaa Suomessa neljän sektorin kautta. KITA tutkii kestävän kehityksen innovaatioiden markkinamahdollisuuksia sekä tuottaa suosituksia kestävän kehityksen innovaatio- ja yrityspolitiikkatoimien kehittämiseen. https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kestavan-kehityksen-innovaatiot-tukemassa-agenda-2030-n-toimeenpanoa-kita

³¹ <http://www.teollisuussijoitus.fi/yhtio/ajankohtaista/uutisarkisto/tesin-vuosi-2017-yritysten-vahvalla-kasvulla-ja-irtautumisilla-erinomaiseen-tulokseen/>

³² <https://www.finnvera.fi/finnvera/finnveran-liiketoimintaperiaatteet-code-of-conduct/code-of-conduct>

³³ <https://vake.fi/fivake/>

³⁴ <https://www.businessfinland.fi/suomalaisille-asiakkaille/tietoa-meista/strategia/>

Taulukko 8. Suomen kestävän kehityksen politiikan yleistila jäsenneettynä 4ls-viitekehksen (Brockhaus & Angelsen 2012) mukaan

Instituutiot	Kestävä kehityksen instituutiot (politiikkainstrumentit) ovat Suomessa hyvin rakentuneita, ja toimintamallia pidetään yleisesti hyvänä sekä laajasti sitouttavana ja osallistavana. Malli koetaan kuitenkin heikosti resursoituksi. Kestävän kehityksen ydintoimijoilla ja monilla toteuttajilla esimerkiksi ministeriöissä on kuitenkin riittämättömät rahalliset ja ajalliset resurssit, mikä osaltaan jättää kestävästä kehityksestä muiden tehtävien ja intressien varjoon. Tämä näkyy myös toiminnassa, jossa kestävä kehitys on melko hyvin mukana strategioissa ja myös monissa tärkeissä tulosohejauksen, raportoinnin ja arvioinnin työkaluissa, mutta ei välttämättä käytännön ratkaisuuissa. Käytännössä poliittisten toimien nähdään usein yhä olevan kestävästä kehityksen näkökulmasta lyhytnäköisiä, vaikuttavuudeltaan riittämättömiä ja osin ristiriitaisia tavoitteiden kanssa. Poliittikajohdonmukaisuuden kannalta toimijoiden ja sektorien siiloutuminen on yksi keskeinen haaste: tieto, päätökset ja toimet ovat helposti ristiriidassa toistensa kanssa, eikä niiden keskinäiskytkeä huomioida.
Intressit	Intressiryhmien edut ja tavoitteet näkyvät vahvoina kestävästä kehityksen kannalta olennaisissa poliittisissa kysymyksissä. Intressiristiriidat johtavat siihen, että laaja-alaiset kestävyystavoitteet ja käytännön toimenpiteet ovat ajoittain keskenään epäsuhtaisia. Kestävän kehityksen valtavirtaistuminen on edennyt asennetasolla. Kuitenkin päätöksenteossa muut tavoitteet menevät helposti kestävästä kehityksen edelle. Varsinkin lyhyen aikavälin taloudellisilla intresseillä on voimakas rooli. Vaikeita asioita ei myöskään aina uskalleta tai haluta nostaa poliittiseen käsittelyyn, ja niitä lykätään esimerkiksi seuraavalle hallituskaudelle. Suomen kestävästä kehityksen toimintamallille luonteenomainen keskusteluyhteyden ylläpitäminen eri tahojen välillä on olennainen - joskaan ei riittävä - edellytys intressiristiriitojen ylittämiseksi. Mikäli kestävästä kehityksen politiikasta halutaan muutosvoimaisempaa, tarvitaan tämän arvioinnin nojalla myös vahvasti ohjaavaa, mutta reiluksi koettua, politiikkaa, rohkeita kokeiluja ja vankkaa tietopohjaa, jotta ristiriitoja voidaan ratkaista tulevaisuuden kannalta kestävillä tavoilla
Ideat	Ideatasolla kestävä kehitys on melko laajasti jaettu ja hyväksytty tavoite. Yhteisymmärrys säröilee kuitenkin usein, kun siirytään käsitetasolta konkreettisempaan suuntaan, jossa esimerkiksi eri hallinnonalojen tavoitteiden ja toimien väliset – joskus perustavanlaatuiset – ristiriidat tulevat esiin. Laajasta kokonaisuudesta on myös mahdollista poimia yksittäisiä tavoitteita, joita edistetään Agenda2030:n kokonaisuuden kannalta merkityksettömällä tai jopa sille vastakkaisella tavalla. Agenda2030-tavoitteiden toteuttamisesta ei ole jaettua näkemystä tai suunnitelmaa.
Informaatio	Kestävään kehitykseen liittyvää tietoa on runsaasti saatavilla, mutta ongelmana on tiedon kiteyttäminen kuvaamaan laajoja kokonaisuuksia ja hitaasti tapahtuvia muutoksia esimerkiksi indikaattoreiden avulla. Nykyiset,

	eri periaatteilla jäsenneetyt kestävän kehityksen indikaattorijärjestelmät koetaan sekaviksi. Aineiston perusteella tarvetta on erityisesti riippumattomalle, monialaiselle ja syntetisoivalle tutkimustiedolle, jota käytettäisiin päätöksenteon pohjana. Tiedon tulisi kulkea sekä ylhäältä alas että alhaalta ylös, jotta kestävä kehitys saataisiin todellisuudessa jalkautettua ja valtavirtaistettua koko yhteiskuntaan. Nykyisin valikoiva, omiin intresseihin perustuva tiedon käyttö on yksi merkittävistä yhteisymmärryksen löytämisen haasteista. Olennaista on myös asettaa mitattavat tavoitteet ja yhdistää eri tietoyhteisöjen asiantuntemusta (tieteellinen tieto, asiantuntijatieto, ennakointitieto, arviointitieto, käytännön kokemustieto). Päätösten, esimerkiksi keskeisten lainsäädäntöhankkeiden, vaikutuksia tulisi arvioida nykyistä systemaattisemmin kestävän kehityksen näkökulmasta, ja arvioinnit tulisi saada myös päätöksenteon pohjaksi.
--	--

Johdonmukaisuus, kattavuus ja relevanssi

Tässä alaluvussa Suomen kestävän kehityksen vahvuuksia ja haasteita arvioidaan politiikkatutkimukselle tyypillisten näkökulmien, johdonmukaisuuden, kattavuuden ja relevanssin, kautta. Näistä johdonmukaisuuteen on perehdytty tässä tarkimmin, sillä se on kestävän kehityksen politiikalle erityisen kriittinen tavoite (ks. Tietolaatikko 1; liite 13 ja sen taustakirjallisuus). Kattavuutta ja relevanssia arvioidaan vain lyhyesti.

Politiikkajohdonmukaisuuden mahdollistavilla ja sitä vahvistavilla institutionaalisilla mekanismeilla on ratkaiseva rooli kestävän kehityksen tavoitteiden onnistuneessa toimeenpanossa. Tällöin oleellista on, että kestävän kehityksen tavoitteet ovat kiinteä osa olemassa olevia hallinnon instituutioita ja integroitu niiden toimintaan, ja että hallinnollinen kulttuuri ruokkii hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja toimii aktiivisesti globaalin vastuun kantamiseksi. OECD:n (2017, 2018a, 2018b) arvioiden mukaan Suomi on onnistuneesti omaksunut elementtejä kaikista kahdeksasta politiikkajohdonmukaisuuden osatekijästä (ks. Tietolaatikko 1). Näitä tekijöitä arvioidaan tässä aineistomme valossa.

Suomen mallissa **poliittista sitoutumista kestäväan kehitykseen** osoittaa pääministeritason vetovastuu kestävän kehityksen toimikunnassa, aktiivinen kansainvälinen raportointi YK:lle³⁵, ensimmäisten maiden joukossa valmistunut kansallinen selonteko sekä se, että politiikkajohdonmukaisuuteen on sitouduttu selonteossa. Kuitenkin pääministerin johtajuus voidaan nähdä osin rituaalisena, ja selontekoa voidaan kritisoida siitä, että se sisältää lähinnä jo hallitusohjelmissa ja muissa strategioissa listattuja tavoitteita.

Kansainvälisestä näkökulmasta tarkasteltuna Suomessa **hallinnonalojen välinen yhteistyö kestävän kehityksen politiikassa on esimerkiksi ministeriöissä verrattain hyvää**. Kuitenkin ministeriöiden toimiminen siiloutuneella tavalla on keskeinen ongelma. Korkean tason ministeriöyhteistyötä tarvittaisiin lisää suuntaamaan eri hallinnonalojen suunnittelua, budjetointia ja lainsäädäntöä kestäväan kehitystä tukevaan suuntaan. Keskittymistä kestäväan kehityksen kannalta olennaisiin kysymyksiin tai ilmiöihin tulee lisätä esimerkiksi budjetoinnissa. Systemaattista arviointia eri politiikkalohkojen vuorovaikutussuhteista on lisättävä

³⁵ High Level Political Forum on Sustainable Development; <https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf>

(esimerkiksi liitteessä 13 kuvattua menetelmää soveltamalla). Kuten ulkopoliittikkaa käsittelevässä luvussa (luku 3.3) tuodaan tarkemmin esiin, ongelma politiikkajohdon mukaisuudessa on, ettei Suomen toimien vaikutuksia muualla maailmassa huomioda tarpeeksi. Suomen Agenda2030-selonteossa on päätetty selvittää kestävä kehityksen vaikutusarviointityökalun käyttöä lainvalmistelussa (Valtioneuvoston kanslia 2017a). Tällainen työkalu voisi lisätä tietoa eri hallinnonalojen toimien keskinäiskytkennoistä. Sekä seurantatiedon että vaikutusarvioinnin tulisi kytkeytyä paremmin päätöksentekoon.

Suomi on yksi yhdeksästä maasta, jotka ovat sijoittaneet kestävä kehityksen koordinaatiovastuun hallinnon keskiöön (OECD 2018a). Lisäksi Suomen vahvuuksiin kuuluu ministeriöiden edustajista koostuva koordinaatioverkosto. Ministeriöiden sitoutuminen koordinaatioverkkoon on osin heikkoa (usein yhden henkilön varassa) ja reaktiivista. Koordinaatiosihteeristön henkilöresurssit ovat lisäksi hyvin rajalliset, eikä sillä ole esimerkiksi mandaattia ratkoa hallinnonalojen välisiä ristiriitoja.

Agenda2030:n tavoitevuoteen on vajaa kolme vaalikautta aikaa. **Pitkän aikavälin suunnitelmista huolimatta päätöksiä tehdään tyypillisesti lyhyen aikavälin tavoitteita painottaen, pitkän aikavälin tavoitteiden kustannuksella.** Mekanismeja tutkitun tiedon paremmalle ja järjestelmälliselle hyödyntämiselle kestävä kehityksen poliittisessa päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa on parannettava. Yksi ratkaisu tähän on kestävä kehityksen asiantuntijapaneelin vahvempi rooli (ks. liite 10). Kestävä kehityksen politiikan tietopohjan parantamiseksi tutkimusresurssien ohjaaminen jatkossa entistä vahvemmin kestävä kehityksen teemoihin ja monitieteisen ymmärryksen lisäämiseen on perusteltua esimerkiksi strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) ja valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN-TEAS) kohdalla.

Yhteenvedona voi todeta, että tämän arvioinnin valossa **Suomen kestävä kehityksen politiikkaa voi kaikkiaan pitää tuloksetta.** Siinä on edistetty kestävä kehityksen tavoitteiden näkökulmasta **relevantteja** tavoitteita mielekkäillä keinoilla. Koska omistajuuden ja osallisuuden edistäminen on kuitenkin tämän arvioinnin näkökulmasta tapahtunut jossain määrin johdonmukaisuuden ja muutosvoimaisuuden kustannuksella, politiikka voisi olla toimintakeinoiltaan **kattavampaa**: Se voisi tähdätä vahvan ja selkeän muutosteorian, käytännössä siis jonkinlaisen strategian tai tiekartan, laatimiseen ja jalkauttamiseen.

Lisäarvo

Tämän arvioinnin pohjalta kestävä kehityksen politiikan lisäarvo ilmenee erityisesti seuraavissa kysymyksissä:

1. **Yli hallituskausien ulottuvan pitkän aikavälin näkökulman tuomisessa politiikkaan.** Tässä suhteessa kestävällä kehityksellä on yhtymäkohtia mutta myös potentiaalista päällekkäisyyttä ennakointityön kanssa.³⁶
2. **Globaalin vastuun ja mahdollisuuksien edistämisessä.** Tämä vastaa pitkälti poikkihallinnollisen ulkopoliittikan näkökulmaa.

³⁶ Esim. hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset, <https://vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset>

3. **Poikkisektoraalisen yhteistyön edistämisessä, politiikan kokonaisuuteen vaikuttavien mekanismien kehittämisessä ja yhteisen kielen ja tietoisuuden luomisessa.** Tätä työtä myös muun muassa hallituksen strategiaosasto edistää tällä hetkellä, mikä on syytä huomioida jatkossa entistä paremmin.
4. **Yhteiskunnan laajan osallisuuden lisäämisessä politiikkaan.** Tämä näkökulma on esillä myös monissa muissa yhteyksissä, mutta esimerkiksi kestävän kehityksen toimikunta on poikkeuksellinen tuodessaan kansalaisyhteiskunnan toimijat samoihin kokouksiin pääministerin kanssa. Myös Sitoumus2050-työkalussa on potentiaalia laajan osallisuuden edistämiseksi.
5. **Ymmärryksen tuomisessa erilaisten yhteiskunnan kehityksen ja tulevaisuuden kannalta relevanttien kysymysten tilasta ja keskinäisriippuvuuksista.** Tässä olennaisiksi nousevat paitsi seuranta ja mittaaminen myös muut mekanismit, joilla tieteen ääni saadaan kuulumaan politiikkaan. Tämä tärkeä näkökulma on syytä huomioida jatkossa paitsi kestävän kehityksen politiikkainstrumentteja myös tiedoneuvontaa laajemmin kehitettäessä.

Näistä erilaisista kestävän kehityksen politiikan lisäarvoista merkittävimpiä ovat nyt arvioitun jakson aikana olleet laaja-alaisen osallisuuden ja yhteisen kielen tuottaminen, politiikan kokonaisuuteen vaikuttavien mekanismien kehittäminen ja myös globaalin näkökulman tuominen Agenda2030-kehityksen myötä. Kestävän kehityksen politiikan lisäarvona voisi kuitenkin vielä vahvemmin olla politiikan kokonaisuuden suuntaaminen kohti kansainvälisiä kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamista sekä politiikan muutosvoimaisuuden ja johdonmukaisuuden parantaminen.

3.3. Yleisarvio kestävästä kehityksestä Suomen kaikkien hallinnonalojen ulkopoliitikassa

Tässä luvussa vastataan seuraaviin tarkennettuihin arviointikysymyksiin:

- Miten ihmisoikeusperustaisuus ja Agenda2030:n Leave No One Behind -ajattelu toteutuu Suomen kestävän kehityksen politiikassa?
- Miten johdonmukaista Suomen ulkopoliitikka on kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi?
- Tukeeko Suomen politiikkamalli kestävän kehityksen politiikkajohdonmukaisuutta Suomen rajojen ulkopuolella ja ulkopoliitikan eri hallinnonaloilla?
- Mitkä ovat tarvittavat realistiset toimenpiteet Agenda2030:n toimeenpanon ulkoisen ulottuvuuden johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden merkittäväksi edistämiseksi lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä?

Kansainvälisesti Suomi on hyvämaineinen maa, joka sijoittui Ruotsin ja Tanskan jälkeen kolmanneksi Center for Global Development -järjestön vuoden 2018 Commitment to Development -indeksissä³⁷. Monet Suomessa esiin nousevista haastavista sisältökysymyksistä liittyvät SDG:iden laaja-alaisuuteen ja koordinaation haasteisiin. Näiden kanssa joutuvat luovimaan muutkin maat. Toimeksiannon mukaan arvioimme, miten johdonmukaista ulkopoliitikka on kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja tukeeko Suomi kestävän kehi-

³⁷ Ks. <https://www.cgdev.org/commitment-development-index-2018>. Poikkihallinnollisella ulkopoliitikalla tarkoitetaan sellaisia valtiollisen ulkopoliitikan (ml. kehityspoliitikka) teemoja, jotka koskevat ainakin joitain keskeisiltä osin kahden tai useamman ministeriön toimialaa.

tyksen politiikkajohdonmukaisuutta Suomen rajojen ulkopuolella ja ulkopoliitiikan eri hallinnonaloilla. Lisäksi tarkastelemme, miten ihmisoikeusperustaisuus ja Leave No One Behind (LNOB) -ajattelu toteutuvat Suomen kestävä kehityksen politiikassa.

Periaatteessa tämä rajausta voisi kattaa kaiken ulkoministeriön tekemän työn ja ison osan muiden ministeriöiden työstä. Käytettävissä olleiden resurssien rajallisuudesta johtuen tässä selvityksessä ulkopoliitiikan tarkasteluun valittiin esimerkinomaisesti yksi ajankohtainen teema, eli yksityistä sektoria koskeva politiikka. Sen kautta on mahdollista arvioida poikkihallinnollisesti ministeriöiden välillä tehtävää kestävä kehitystä edistävää ulkopoliitiikkaa. Täydennämme tätä näkökulmaa laajemmin ulko- ja kehityspoliitiikan osalta hallituksen EU-kirjelmien analyysillä. Tarkastelu ulottuu tammikuusta 2016 elokuuhun 2018. Painopisteemme on 1) poikkihallinnollisen ulkopoliitiikan ylätasoin linjauksissa, joita tarkastelemme linjausten ja EU-kirjelmien kautta; ja 2) yksityisen sektorin roolia, mukaan lukien sen kehitys- ja ihmisoikeusvaikutuksia, koskevassa politiikassa. Selvityksen kannalta keskeiset EU-kirjelmät liittyvät kauppapolitiikkaan, kansainväliseen verotukseen ja muuttoliikemiesymyksiin (myös kehitysrahoituksen osalta). Yksityisen sektorin politiikka on tarkastelun keskiössä myös ihmisoikeusperustaisuuden ja LNOB-näkökulman osalta. Ulkopoliitiikkaa koskeva selvitys (ml. tarkempi kuvaus lähteistä) on kokonaisuudessaan luettavissa liitteestä 14.

Ihmisoikeusperustaisuus³⁸ on Agenda2030:n keskeinen periaate. Agenda2030:ssä todetaan LNOB:hen liittyen (§4), että pyrimme "tavoittamaan ensimmäisinä ne, jotka ovat jääneet kauimmaksi jälkeen". Hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2015b, s. 34) todetaan, että Suomi edistää "kansainvälistä vakautta, rauhaa, demokratiaa, ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja tasa-arvoa"³⁹. **Ihmisoikeusperustaisuus on myös Suomen kehityspoliitiikan keskeinen periaate.** Tarkastelemme, miten ihmisoikeudet ja LNOB-ajattelu näkyvät Suomen poikkihallinnollisessa yksityistä sektoria koskevassa työssä ja kestävä kehityksen politiikassa vastuullisuuskysymyksenä. Valtioneuvoston Agenda2030-selonteko painottaa hallinnonalojen yhteistyötä globaalin kumppanuuden saavuttamiseksi (Valtioneuvoston kanslia 2017a). **Kestävä kehityksen yhteiskuntasitoutus korostaa kehitysrahoitusitoutumusten lisäksi ihmisoikeusnäkökulman keskeisyyttä** todeten, että "Suomi edistää rauhaa, tasa-arvoa, yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta kansallisesti ja kansainvälisesti" (Kestävä kehityksen toimikunta 2016, s. 1).

Kestävä kehityksen työ tulee näkymään Suomen ehdokkuudessa YK:n ihmisoikeusneuvostoon vuosille 2022–24. Myös ehdokkuus YK:n turvallisuusneuvostoon vuonna 2028 kytkeytyy Agenda2030:een. Johdonmukainen kestävä kehityksen politiikka on tärkeää myös näiden ehdokkuuksien näkökulmista. Vaikka monia linjauksia voi pitää kunnianhimoisina, kyselyssämme (Liitteet 3–4) **suurin osa vastaajista koki kestävä kehityksen toteutuvan ulkopoliitikassa vain kohtalaisesti (42 %) tai heikosti (36 %).** Myös eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (2017) on pitänyt ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja Agenda2030:n välistä koherenssia heikkona.

Yksityisen sektorin toimintaa koskeva ulko- ja kehityspoliitiikka on Suomelle tärkeä prioriteetti. Kaikkia aloja koskevan ulkopoliitiikan sisältötyötä tehdään useammassa ministeriössä, ja myös muut julkiset toimijat ja kunnat osallistuvat siihen. Valtiovarainministeriö vastaa pitkälti kansainväliseen verotukseen liittyvistä politiikkaprosesseista, kun taas UM:n vastuulla on osa verotus- ja kehityspoliittisesta työstä sekä suurin osa yksityisen sektorin kehitysyh-

³⁸ Tässä selvityksessä "ihmisoikeusperustaisuudella" viitataan UM:n linjauksen mukaisesti siihen, että kansainvälisesti määritellyt ihmisoikeudet määrittävät politiikan tavoitteet ja ihmisoikeusperiaatteet sen toteuttamistavat. https://um.fi/documents/35732/48132/human_rights_based_approach_in_finlands_development_cooperation_guidance

³⁹ Tässä raportissa ei siis käsitellä Suomen kansainvälistä ihmisoikeuspolitiikkaa, vaan ihmisoikeus-/LNOB-näkökulman asemaa Suomen kansainvälisessä kestävä kehityksen politiikassa.

teistyöstä ja kauppapolitiikasta. Työ- ja elinkeinoministeriössä tehtävä työ liittyy sekä yksityisen sektorin kehitykseen, yritysten ihmisoikeusvastuuseen, että kansainvälisen verojen välttelyn torjunnassa tärkeään yritysten tilinpäätösinformaation läpinäkyvyyteen ja laajuuteen. Suomen kannat kestäväan kehitykseen ja ulkopoliittikaan liittyviin EU-lainsäädäntöprosesseihin tarjoavat näkökulmia esimerkiksi kauppa- ja veropolitiikkaan sekä ihmisoikeusulottuvuuksien laajempaan analyysiin esimerkiksi muuttoliike- ja kehityskysymyksissä. Yksityissektoriin liittyvien politiikkateemojen kannalta oleellinen kehitys on ollut resurssien suuntaaminen yksityisen sektorin toimijoille ja finanssisijoituksiin, etenkin Finnfundin kautta. Ulkopoliittikaosion analyysi noudattaa 4Is-lähestymistapaa (Brockhaus & Angelsen 2012). Keskeisimmät löydökset on koottu taulukkoon 9.

Taulukko 9. Kestävän kehityksen ulkopoliittikan yleistila 4Is-viitekehityksen mukaan

Instituutiot	Kestävän kehityksen koordinoimnin keskittäminen valtioneuvoston kansliaan on kansainvälisestäkin verrattuna hyvä lähtökohta kestävän kehityksen ulkopoliittikan edistämiseen. Resursointi on kuitenkin merkittävä ongelma monella eri tasolla kehitysyhteistyömäärärahoista ministeriöiden ja hallinnon henkilöstöresursseihin. Kestävän kehityksen valtavirtaistaminen ulkopoliittikaan on myös keskittynyt liiaksi ulkoministeriöön ja sen sisällä kehityspoliittiselle osastolle. Lisäksi toiminta nojaa liiaksi yksittäisiin virkamiehiin. Kiinnostavia aloitteita ajattelutavan levittämiseen on kuitenkin käynnissä.
Intressit	Intressien osalta keskeinen kysymys on, missä määrin kestäväa kehitystä pystytään edistämään kokonaisuutena. Agenda2030:n laajuus ja kansainvälisten koordinaatiomekanismien puute tekevät tästä erityisen merkittävän kysymyksen. Riskinä on, että kestävän kehityksen taloudellinen pilari — ja sen sisällä kapeasti hahmotettu lyhyen aikavälin “Suomen etu” — painottuu muun kustannuksella. Kestävyyden muut ulottuvuudet ja köyhempien maiden kehitys jäävät paitsioon. Tämä voi olla voimakkaassa ristiriidassa myös LNOB-periaatteen kanssa. Konkreettisesti intressien välisen koordinaation kehittämisen tärkeys näkyy muun muassa hallituksen EU-kirjelmien eroissa ministeriöiden välillä.
Ideat	Kestävän kehityksen tavoitteiden valtavirtaistaminen vaatii lisää huomiota myös ideoiden tasolla. Kestävän kehityksen työ näkyi EU:n yleistä kehityspoliittikkaa käsittelevissä EU-kirjelmissä vaihtelevasti. Olisi myös syytä miettiä tarkemmin, mille vahvuuksille Suomen oma kehityshistoria on perustunut, ja miten näitä vahvuuksia voisi hyödyntää laaja-alaisemmin Suomen poikkihallinnollisessa kestävän kehityksen ulkopoliittikassa.
Informaatio	Kestävää kehitystä tukeva tiedontuotanto ja arviointi vaativat kehittämistä. Tarvittaisiin korkeammalla tasolla ohjaavia linjauksia kestävästä kehityksestä, jotta sen valtavirtaistaminen voisi onnistua. Toisaalta ministeriöiden arviointitoiminta on epäsuhtaista, mihin voitaisiin vastata kehittämällä valtioneuvoston kanslian roolia poikkihallinnollisten arviointien koordinoijana. Yhtenä haasteena kestävän kehityksen edistämiseen on myös tiedonsaannin vaikeus meneillään olevista ulkopoliittikan prosesseista ja Suomen kannoista. Monenkeskiseen vaikuttamistyöhön tarvittaisiin julkinen vaikuttamissuunnitelma. Tutkimustyön näkymistä kestävän kehityksen ulkopoliittikassa tulisi vahvistaa.

3.3.1 Ulkopoliitiikan haasteet

Instituutiot

Koordinaation keskittäminen valtioneuvoston kansliaan on hyvä lähtökohta kestävän kehityksen poikkihallinnolliselle ulkopoliitikalle. Sitä tukee myös ministeriöiden yhteinen kestävän kehityksen koordinaatioverkosto. Osallistamisen kulttuuri muun muassa kehityspoliittisen toimikunnan kautta on voimavara. Eduskunnassa tulevaisuusvaliokunnalla ja ulkoasiainvaliokunnalla on merkittävä rooli. Toisaalta ulkoasiainvaliokunta on todennut (2017, s.3), että johdonmukaisuuden globaali ulottuvuus nojaa ”pitkälti lähinnä Suomen kehityspoliitiikan kautta” toteutettavaan toimintaan. **Agenda2030:n ulkopoliittinen omistajuus on yhä keskittynyt UM:n kehityspoliittiselle osastolle.** Agendan ohjausvaikutus muualla on rajallinen, vaikka sen merkitystä korostetaan erilaissa linjauksissa.

Yksi haastatteluissa toistuvasti esiin noussut haaste on resursointi. Erityisiksi ongelmiksi nostettiin kehitysyhteistyömäärärahojen leikkaukset ja ennakoitavuuden puute. Tämä on voimakkaasti ristiriidassa näitä sitoumuksia koskevien kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa, mukaan lukien kestävän kehityksen tavoite 17.2. ja sen indikaattori 17.2.1. Esimerkiksi Suomen antaman perusrahoituksen lasku YK-järjestöille on vaikuttanut merkittävästi, ja Suomi on tippunut pois pohjoismaisesta viiteryhmästä. **Asema kestävän kehityksen kärkimaana vaatisi selviä lisäpanostuksia.** Tilanne vaikuttaa suuresti myös Suomen mahdollisuuksiin tukea heikoimmassa asemassa olevia ryhmiä. Vaikka Suomi profiloituu virallisissa linjauksissaan naisten ja tyttöjen oikeuksien tukijaksi, leikkasi Suomi tällä hallituskaudella tukeaan UN Womenille 29 prosenttia ja UNFPA:lle 43 prosenttia (Kehityspoliittinen toimikunta 2017). Lisäksi Suomen panoksen kohdentaminen LNOB-periaatteen mukaisesti heikoimmille ryhmille edellyttäisi eriarvoisuuden syiden ja heikoimpien ryhmien identifioimista ennakkoarvointien ja -analyysien kautta, ja tämän resursoimista niin hanke- kuin laajemmalla politiikkatasollakin.

Yksi haaste ovat henkilöresurssit, joita on leikattu läpi 2000-luvun mekaanisilla vähennystavoitteilla. Esimerkiksi **ulkoministeriössä ministeriöiden sekä lähetystöjen lähetetyn henkilökunnan yhteismäärä oli 1817 henkeä vuonna 1998, kun vuonna 2017 henkilökuntaa oli enää 1402** (Ulkoministeriö 2002, Ulkoministeriö 2017). Haastatteluissa nousi toistuva huoli siitä, että asiantuntijat eivät voi osallistua esimerkiksi läheskään kaikkiin kansainvälisiin keskusteluihin ja foorumeihin, joihin Suomella olisi aidosti annettavaa. **Sääntöpohjaisen kansainvälisen järjestelmän tukeminen vaatii riittävää virkamieskuntaa.** Ulkoministeriössä nousi esiin myös henkilöstövaihtuvuus, kun monia tehtäviä hoitavat diplomaattiuralla olevat työntekijät. Hyvänä puolena on ideoiden välittyminen. Toisaalta vaarana on institutionaalisen muistin rapautuminen, kun tieto erilaisista neuvotteluprosesseista ja verkostoista katoaa. Ongelmaa syventää osaltaan se, että vaativia tehtäviä joudutaan teettämään lyhytaikaisilla harjoittelijoilla.

Intressit

Agenda2030 on valtava kokonaisuus. Haastateltavien mukaan Suomesta puuttuu yhteisesti jaettu ymmärrys siitä, miten Agenda2030 ohjaa politiikkaa. **Edistetäänkö kestävää kehitystä yksittäisillä sektoreilla, vai pyritäänkö aidosti edistämään kestävän kehityksen kokonaisuutta globaalisti?** Yhden kestävän kehityksen teeman edistäminen voi yhdessä ministeriöissä olla vain yhden virkamiehen vastuulla. Erilaisissa linjauksissa mainitaan usein, että ”Suomi edistää” tai ”Suomi tekee” asioita, mutta näihin liittyvät hallinnolliset haas-

teet ja niiden ylittäminen eivät saa riittävästi huomiota. Esimerkiksi kestävän kehityksen se-lonteko mainitsee ihmisoikeudet yhteisenä nimittäjänä. Mutta missä määrin tavoite todelli-suudessa jaetaan?

Kehityspolitiikassa temaattiset painotukset vaihtelevat usein ministerien ja hallitusten vaih-dosten myötä merkittävästi. Esimerkiksi kaupallisten ja kestävän kehityksen intressien risti-riidat nousivat esiin haastatteluissa ja sidosryhmätapahtuman työryhmässä. Käytännössä kaupalliset intressit tuntuvat ajavan muiden tavoitteiden ohi esimerkiksi asekaupassa, vaikka Suomi noudattaakin EU:n asevientikriteerejä, joissa huomioidaan erityisesti ihmisoi-keudet sekä alueellisen rauhan, turvallisuuden ja vakauden suojelu. Samoja ongelmia näh-tiin yritys vastuupolitiikassa sekä Suomen arktisen alueen politiikassa, jossa teolliset ja kes-tävän kehityksen tavoitteet eivät välttämättä aina täsmää.

Riskinä on, että kestävän kehityksen taloudellinen pilari — ja sen sisällä kapeasti hahmo-tettu lyhyen aikavälin ”Suomen etu” — painottuu muun kustannuksella. Kestävyyden muut ulottuvuudet ja köyhempien maiden kehitys jäävät paitsioon. Tämä voi olla voimakkaassa ristiriidassa LNOB-periaatteen kanssa, jonka mukaan kestävän kehityksen tulisi keskittyä heikoimpien tukemiseen. Ongelma liittyy haastateltavien nostamaan huoleen siitä, että ta-voitteiden laajasta kokonaisuudesta poimitaan yksittäisiä tavoitteita, joita edistetään Agenda2030:n laajan kokonaisuuden kannalta merkityksellömällä tai jopa sille vastakkai-sella tavalla.

Ongelmakenttä tulee esiin yksityisen sektorin kohdalla. Yritysvastuukysymyksiin on alettu kiinnittää huomiota Suomessa voimakkaasti yritysten kansainvälistyessä: aina ei voida odot-taa valtion kantavan vastuunsa lainsäädännön toimeenpanosta. Edellisen hallituksen aikana laadittiin YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden⁴⁰ toimeenpanoa ohjaava toimintaohjelma. Haastateltujen mukaan kestävän kehityksen agenda on sittemmin noussut merkittävään rooliin vastuullisen yritystoiminnan alalla. Yritykset ovat omaksuneet kestävän kehityksen agendan, mikä on tarjonnut uudenlaisen kanavan puhua vaikeaksi koetuista ky-symyksistä. Tämän **positiivisen kehityksen käänköpuolena haastatellut olivat huolis-saan siitä, että kestävän kehityksen diskurssi ja ”hyvän tekeminen” syrjäyttää poliit-tiseksi koettua keskustelua yritysten velvollisuuksista ihmisoikeuksien ja työelämän oikeuksien suhteen, yritystoiminnan mahdollisista haittavaikutuksista ja oikeudelli-sesta vastuusta.** On riskinä, että kestävä kehitys mahdollistaa kirsikoiden poimimisen ka-kusta: toimijat profiloituvat yksittäisillä tavoitteilla, ja LNOB-periaate ja ihmisoikeusnäkö-kulma jäävät paitsioon.

Rahoituksen painopisteen siirtäminen enemmän yksityisen sektorin instrumentteihin vaikut-taa myös laajemmin kestävän kehityksen kokonaisuuden ja Agenda2030:n edistämiseen.⁴¹ Virallisesti odotuksena on edelleen, että valtiot kantavat oman velvollisuutensa lainsäädän-nön laatimisessa ja toimeenpanossa, ja että yritykset tekevät oman osuutensa niitä ohjaa-vien sääntöjen ja periaatteiden mukaisesti. Toisaalta haastatteluissa nousi esiin, että voima-kas usko yksityisen sektorin ensisijaiseen rooliin kehityspolitiikassa – oletus siitä, että kehi-tys toteutuu suoraviivaisesti investoinneilla ja niiden kautta syntyvillä työpaikoilla – on johta-nut tilanteeseen, jossa julkisin varoin tuettavaan kehitysyhteistyöhön liittyvät tiedot ovat yhä useammin liikesalaisuuden piirissä. Keskustelua on noussut myös niistä hankehallintoon ja kehitysvaikutuksiin liittyvistä kriteereistä, joita yksityisen sektorin hankkeilta edellytetään. Perinteisen kehitysyhteistyön hankehallinnon vaatimuksia on pidetty liian raskaina yksityisen

⁴⁰ YK:n periaatteiden mukaisesti ”ihmisoikeuksien” käsitteeseen sisältyvät tässä raportissa myös ILO:n määrittelemät työelämän perusoikeudet.
https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf

⁴¹ Kehitysyhteistyöbudjetista yksityisen sektorin instrumenttien osuus on vain muutamia prosentteja, mutta tämä johtuu siitä, että merkittävimmät painopisteen muutokset on viime vuosina tehty finanssisijoituksina budjettikehityksen ulkopuolella.

sektorin toimijoille, mikä voi olla ongelmallista, sillä julkisin varoin rahoitettavalta yritystoiminnalta tulee voida edellyttää kattavaa läpinäkyvyyttä. Kuitenkin **YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevien periaatteiden mukaan valtio on suoraan vastuussa rahoittamansa yritystoiminnan ihmisoikeusvaikutuksista**. Ulkoministeriö aloittikin vuonna 2018 hankkeen, jossa kehitetään yksityisen sektorin kehitysinstrumenteista vastaavien virkamiesten ihmisoikeusosaamista. **Erityisesti LNOB-näkökulmaan liittyvien ihmisoikeus- ja eriarvoisuusvaikutusten arviointi on jäänyt heikoksi**, sillä esimerkiksi vihreän teknologian yrityshankkeiden rahoittamista on pidetty legitiiminä kestävän kehityksen edistämisenä itsessään. Kuitenkin Suomen Unicefin teettämä tutkimus (Finnish Committee for UNICEF 2017) globaaliin kehitykseen liittyviä innovaatioita tukevan Business with Impact (BEAM) -ohjelmaan osallistuneiden suomalaisten pienten ja keskisuurien yritysten kokemuksista osoittaa, että yrityksissä ei aina ymmärretä toiminnan tulosten ja sen kehitysvaikutusten eroa, ympäristöystävällisen tuotteen ajatellaan itsessään tuovan kehitysvaikutuksia. Saman tutkimuksen mukaan kannattavan liiketoiminnan yhdistäminen kehitystavoitteisiin, kuten köyhyyden vähentämiseen, on haastavaa

Yksityisen sektorin kehitysvaikutusten kannalta keskeistä olisi vahvistaa työelämän perusoikeuksien toteutumista globaalisti esimerkiksi kansainvälinen työjärjestön ILO:n kautta. ILO ei kuitenkaan ole Suomen kehityspolitiikan YK-järjestöjen prioriteettiluettelossa, ja sen kanssa tehtävää yhteistyötä koordinoidaan TEM:issä. ILO:n potentiaalin hyödyntäminen ihmisoikeusperustaisen kestävän kehityksen edistämiseksi edellyttäisi nykyistä parempaa koordinaatiota sekä ministeriörajat ylittävää yhteistyötä ja resursointia sekä ILO:n parempaa priorisointia.

Intressit EU-kirjelmien ja muiden politiikkalinjausten valossa

EU-politiikkaa linjaavat E- ja U-kirjelmät tarjoavat kiinnostavan näyteikkunan kestävän kehityksen valtavirtaistamiseen. E-kirjeet menevät suoraan ministeriöistä eduskuntaan, ja U-kirjeet menevät valtioneuvoston yleisistunnon kautta. Vaikka kirjelmien valmisteluvastuu on yleensä yhdellä ministeriöllä, voivat ministeriöt kommentoida luonnosvaiheessa kirjelmiä yli ministeriörajojen⁴². Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategian (2017, s. 16) mukaan Suomi on tähdännyt siihen, että ”tavoitteita Euroopan unionissa edistetään ennakoivasti ja aktiivisesti.” Pääpaino vaikuttamisessa on ollut ”muuttoliikkeeseen vastaamisessa; kasvun, kestävän kehityksen ja vakauden edistämisessä; sisäisen turvallisuuden kehittämisessä sekä unionin ulkoisen toiminnan ja turvallisuuden vahvistamisessa” (Valtioneuvosto 2018a, s. 14). Poliittinen selkänoja on siis vahva, ja kirjelmien läpikäynti hallinnonalojen rajat ylittävissä teemoissa antaa mahdollisuuden tarkastella, eroavatko ministeriöt toisistaan kestävän kehityksen tavoitteiden valtavirtaistamisen osalta.

Muuttoliikekysymyksiä koskevat kirjeet eroavat vastuuministeriöstä riippuen. Sisäministeriön kannoissa korostuu muuttoliikkeen pitäminen Suomen ja EU:n kannalta yksiselitteisesti ongelmana, jota pitää hallita tai ehkäistä. Kestävän kehityksen näkökulmia ei mainita. Esimerkiksi valtioneuvoston kanslian ja sisäministeriön muuttoliikkeen hallintaa koskevassa E-kirjelmässä (E103) keskitytään Suomelle koituvien kustannusten vähentämiseen hallitsemalla muuttoliikettä EU:n ulkopuolella kustannusten säästämiseksi. Toisaalta myös ulkoministeriön ja jopa kehityspoliittisen osaston kannoissa näkyy voimakkaasti trendi kehityspolitiikan välineellistämisestä muuttoliikkeen hallintaan.

⁴² Kattava ja lähdeviitteistetty analyysi E- ja U-kirjelmistä löytyy ulkopoliittisen osion laajemmasta liiteversiosta.

Kansainvälisistä verotusta koskevista E- ja U-kirjelmissä Suomi on pääsääntöisesti ajanut EU:n komission mukaista linjaa, mitä voidaan pitää keskitien kantana. Kansainvälistä verotusta koskevat kirjelmat oli valmisteltu VM:ssä, lukuun ottamatta yhtä OM:ssä ja yhtä TEM:ssä valmisteltua kirjelmää. **Yhdessäkään kansainvälistä verotusta koskevassa kirjelmässä ei viitata millään tavoin Agenda2030:een tai kestävän kehityksen tavoitteisiin.** Valtiovarainministeriössä kansainväliseen verotukseen liittyvää työtä tehdään hyvin pienin resurssein, vaikka vastuut ovat 2010-luvulla nopeasti kasvaneet. Ulkoministeriön verotus- ja kehitysalan työ on puolestaan ollut niin huonosti resursoitua, että tällaisen panoksen tuominen sieltä käsin muiden ministeriöiden valmisteluun on ollut epärealistinen ajatus.

Suomi tulee haastattelujen perusteella tekemään verotukseen ja kehitykseen liittyvää vaikuttamistyötä UM:n hallinnonalalla jatkossa enenevissä määrin kehityspankkien kautta, käytännössä esimerkiksi Maailmanpankin ja Afrikan kehityspankin lisärahoituskierrosten yhteydessä. Aihetta ohjaavat linjaukset ovat liian yleisluontoisia, ja vaikuttamistavoitteita täytyy kirjoittaa yksityiskohtaisemmin auki (Kehityspoliittinen toimikunta 2017). Aiheen pitäisi näkyä paremmin myös eduskunnassa, etenkin ulkoasiainvaliokunnassa.

Kansainvälisen verotuksen lisäksi kauppapolitiikasta on monia EU-kirjelmia. Aihe on kiinnostava, koska valtioneuvoston vuoden 2017 vuosikertomuksen mukaan kauppasopimuksissa on edistetty kestävästä kehitystä (Valtioneuvosto 2018a). Monien kirjelmien kantana on kuitenkin vain positiivinen reaktio siihen, että sopimukset avaavat kaupankäyntiä tai tuovat Suomelle uusia vientimahdollisuuksia. **Vahvimmin Agenda2030 näkyi ulkoministeriön kehityspoliittisen osaston kirjelmissä.** Esimerkiksi Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen suhteita käsittelevä tiedonanto linjasi, että EU:n tulevan yhteistyön tulee edistää johdonmukaisesti ”YK:n kestävän kehityksen tavoitteita osana EU:n globaaleja vaikutustavoitteita ja -strategioita”. Lisäksi kirjelmä peräänkuulutti pääpainoa vähiten kehittyneisiin ja hauraimpiin valtioihin. Suomi vaati myös vahvaa sitoutumista kansainväliseen rikostuomioistuimeen sekä yhteistyötä muuttoliiketyksymyksissä. Kaikissa kirjelmissä kestävän kehityksen tavoitteet tai edes niiden teemat eivät kuitenkaan näy. Lisäksi esimerkiksi terveys- ja sosiaalialan kysymykset saavat vain vähän huomiota.

Ideat

Tässä osiossa laajennamme tarkastelua kestävän kehityksen politiikkaa yleisemmin käsitteleviin kirjelmiin. Avainkysymys on, miten kestävän kehityksen tavoitteiden ideat välittyvät politiikkaan. Kestävän kehityksen agenda on aivan uudella tavalla jaettu tavoite, joka yhdistää toimijoita globaalisti ja kansallisesti, eri hallinnonaloilta ja yhteiskunnan sektoreilta. Tästä huolimatta käsitteen kirkkautta ja erityisesti sen konkreettista poliittista ohjaavuutta pidettiin haastatteluissa kyseenalaisena. **Johdonmukainen kestävän kehityksen politiikka edellyttää politiikan linjaamista globaalin Agenda2030:n mukaan, mikä ei ole mahdollista, jos pääpaino on yksittäisissä SDG-tavoitteissa.** LNOB-periaate ja yhteys ihmisoikeuksiin on keskeinen esimerkki. Ihmisoikeuksien ja eriarvoisuuskysymysten parissa suoraan työskentelevät ministeriöiden työntekijät näkevät ihmisoikeudet olennaiseksi osaksi kestävän kehityksen agenda. Ihmisoikeusnäkökulma ei kuitenkaan usein ole valtavirtaa ministeriöiden työssä laajemmin.

Toisaalta nimenomaan kansainvälisen ihmisoikeuspolitiikan puolella Suomi on tehnyt muiden toimijoiden, erityisesti Pohjoismaiden, kanssa yhteistyötä kestävän kehityksen ihmisoikeusperustaisuuden varmistamiseksi ja Agenda2030:n kytkeiseksi kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja -normeihin. Tässä syynä on ollut juuri huoli siitä, että yksittäisiin tavoitteisiin keskittyessä Agenda2030:n syrjimättömyysperiaate unohtuu, eikä sen toteuttamisessa

keskityä kaikkein heikoimmassa asemassa oleviin ryhmiin. Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, **ettei Suomessakaan ihmisoikeuksien yhteyttä ympäristökysymyksiksi hahmotettuihin kestävän kehityksen tavoitteisiin aina huomioida.** Kestävän kehityksen ulottuvuudet on valtavirtaistettu esimerkiksi kommenttikierrosten rakenteeseen lähinnä ulko-ministeriössä.

Kestävän kehityksen tavoitteet ovat näkyneet kohtuullisesti Suomen kehityspolitiikkaa koskevissa EU-kannoissa vuoden 2015 jälkeen. Hallituksen ylätasen tavoitteiden ja temaattisten kirjelmien välistä siltää luovat hallituksen vuosien 2017 ja 2018 EU-vaikuttamisstrategiat, jotka on julkaistu E-kirjelminä. Vuoden 2017 EU-vaikuttamisstrategia toteaa, että

”Agenda2030:n ja kestävän kehityksen periaatteiden toimeenpano sekä muuttoliikkeen hallinta edellyttävät EU:n kehityspolitiikan uudistamista. Suomi painottaa erityisesti ilmasto-kestävyyden lisäämistä ja uusiutuvaa energiaa, kehitysmaiden julkisen talouden vahvistamista, mukaan lukien verotuskyky, vihreää ja osallistavaa kasvua, yksityissektorin ja naisten roolin vahvistamista sekä nuorisotyöttömyyden vähentämistä, naisten ja tyttöjen aseman parantamista, laittomien rahavirtojen hillitsemistä sekä muuttoliikekysymysten ja uuden kumppanuuskehityksen perustuvan yhteistyömallin huomioimista.” (Valtioneuvosto 2016, s. 26)

Toisin sanoen mukana on pitkä lista sekä Agenda2030:n että Suomen kehityspoliittisen selonteon kannalta oleellisia teemoja. Ne on tosin rajattu ohjaamaan pelkästään kehityspolitiikkaa. Lisäksi jää auki, **millä konkreettisilla tavoilla EU:n kehitys- ja kehitysyhteistyöpolitiikan pitäisi muuttua**, jotta näitä aloitteita voitaisiin edistää. Ja kuten ylempänä todettiin, eivät kestävän kehityksen tavoitteet ole käytännössä näkyneet esimerkiksi kansainvälistä verotusta koskevissa kirjelmissä. Tämä ongelma linkittyy siihen, että **Suomelta puuttuvat selkeät kirjalliset ja avoimet vaikuttamistavoitteet kansainvälisiin järjestöihin.**

Edellä mainitut kirjelmät on valmisteltu joko valtioneuvoston tasolla (vaikuttamisstrategiat) tai ulkoministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteistyönä. Aiheeseen liittyviä EU-kantoja on linjattu myös ulkoministeriön valmistelemissa kirjelmissä. Niissä kestävän kehityksen näkökulma näkyy edellä mainittuja vahvemmin. Toisaalta vuonna 2017 julkaistu E-kirjelmä komission ”Globalisaation hallitseminen 2025” -linjauksesta ei mainitse lainkaan Agenda2030:tä, eikä käsittele ihmisoikeuksiin tai eriarvoistumiseen liittyviä kysymyksiä, vaikka itse linjauksessa kestävä kehitys on vahvasti läsnä.

Vaikka kestävän kehityksen tavoitteet kattavat kaikki politiikan sektorit, on kehitysyhteistyö edelleen yksi tärkeä väline kestävän kehityksen edistämiseen globaalisti. Arvioimme yksityiseen sektoriin liittyvää kehitysyhteistyötä myös niihin liittyvien hanke-esitysten ja raporttien kautta. Käytännössä hankkeet valittiin katsomalla ministeriön avoimilta verkkosivuilta rahoituspäätöksiä, ja tilaamalla sen jälkeen hankeasiakirjoja hankkeista, joiden katsottiin olevan kiinnostavia tämän selvityksen kannalta⁴³. **Tarkastellusta kymmenestä hankesuunnitelmasta neljässä mainittiin suoraan kestävän kehityksen tavoitteet.** Toisaalta kaikissa suunnitelmissa huomioitiin hankkeiden suhde Suomen kehityspolitiikan prioriteetteihin. Tässä yhteydessä vain kuuden hankkeen kohdalla oli arvioitu myös ihmisoikeusperustaisuuden taso, kuten ministeriön ihmisoikeusperustaisuuden ohjeistus vuodelta 2015 edellyttää. Lisäksi kaksi suunnitelmaa sisälsi muuten analyysia ihmisoikeusperustaisuudesta. Analyysit olivat usein varsin pinnallisia mainintoja, eikä suunnitelmista käy esiin, mihin arviot perustuivat.

⁴³ Tarkempi listaus läpikäydyistä hankkeista löytyy ulkopolitiikkaa käsittelevästä liitteestä 14.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kestävän kehityksen tavoitteiden huomiointi on ollut hyvin vaihtelevaa. Kiinnostava kysymys on, missä määrin hanketasolla suunnitelmat tulisi sitoa suoraan Agenda2030-kehikkoon. Vai riittääkö, että Suomen yleisempi kehityspolitiikka ottaa huomioon Agenda2030:n? Näihin kysymyksiin ei ole yksiselitteisiä vastauksia.

Informaatio

Kestävän kehityksen ulkopolitiikka tarvitsee tuekseen myös sitä tukevaa tiedontuotantoa. Missä määrin Suomen kestävän kehityksen kaikkien hallinnonalojen ulkopolitiikka perustuu tutkittuun tietoon? Onko tiedon saatavuudessa tai välittymisessä ongelmakohtia? **Ihmisoikeusperustaisuuden ja LNOB-politiikan edistämisen näkökulmasta haavoittuvaisuuteen vaikuttavien seikkojen (esim. sukupuoli, sosioekonominen luokka, etninen tausta) mukaan eritellyn tiedon kerääminen, saatavuus ja käyttö on ensiarvoisen tärkeää.** Eritellyn tiedon keräämisen rooli on myös kansainvälisessä keskustelussa nähty keskeisenä kestävän kehityksen ihmisoikeusperustaisuuden takaamisessa (esim. OHCHR, Danish Institute for Human Rights 2018). Yhtenä haasteena kestävän kehityksen edistämiseksi on tiedonsaannin vaikeus meneillään olevista ulkopolitiikan prosesseista ja Suomen kannoista. Haastattelujen perusteella edes aihetta ammatikseen seuraavilla ei aina ole helppoja tapoja saada tietoa käynnissä olevista prosesseista. Myös toiminnan arvioinnissa ja sen tuottaman tiedon välittymisessä päätöksentekoon on isoja haasteita.

Yhtenä haasteena haastatteluissa ja työpajoissa nostettiin esiin pienten kehitys yhteistyöhön ja kehityspolitiikkaan liittyvää työtä tekevien kansalaisjärjestöjen rahoitus. Kansalaisjärjestörahoituksen kenttää on muutettu viime vuosina nopeasti, kun viestintä- ja globaalikasvatuksen rahoitusmahdollisuuksia on vähennetty. Vuoden 2018 haussa tukea myönnettiin 15 hankkeeseen, kun edellisellä hakukierroksella myöntöjä tehtiin 19 ja tätä edellisellä 45 kappaletta (Rekola 2018). Lisäksi suhtautuminen aktiivista vaikuttamistyötä tekeviin järjestöihin on usein ollut kriittistä, vaikka niiden aloittamien debattien seurauksena on saatu parannuksia kestävän kehityksen työhön.

3.3.2 Ulkopolitiikan mahdollisuudet

Instituutiot

Yhteisen näkemyksen saavuttaminen kestävän kehityksen ja ulkopolitiikan yhteydestä on pitkä prosessi. Tarvitaan poliittista tahtoa kehitys yhteistyömäärärahojen nostamiseen ja toiminnan riittävään resursointiin eri ministeriöissä. Samaan aikaan myös ministeriöiden sisäistä työtä täytyy kehittää. Tässä osiossa käsitellään joitain työkaluja näiden tavoitteiden edistämiseen. Vaikka ministeriöiden väliset raja-aidat voivat monissa tapauksissa hankaloittaa työtä, on ministeriöiden välinen yhteistyö haastattelujen mukaan Suomessa parempaa kuin monissa muissa maissa.

Agenda2030 mahdollistaa ulko- ja kansallisen politiikan raja-aitojen murtamisen. Haastatteluissa nousi esiin, kuinka osallistuminen kestävän kehityksen kannalta tärkeään YK:n korkean tason poliittiseen foorumiin (HLPF) on joissakin tapauksissa ”herätellyt” muiden ministeriöiden korkeita virkamiehiä omien hallinnonalojensa globaalin ulottuvuuden ja kehityspolitiisten linkkien suhteen, ja johtanut edistysaskeleisiin. Toisaalta riskinä on, että institutionaalisoitumisen sijaan **hyvät käytännöt unohtuvat vastuuhenkilöiden vaihtuessa**. Ulkoasiainvaliokunta on linjannut (2016, s. 3) että ”Vaikka kehitysrahoitukseen kohdistuu kehyskaudella säästöjä, niin pidemmän aikavälin tavoitteena on hallitusohjelman mukaan kehitysra-

hoituksen nostaminen YK:n ja EU:n tavoitteiden mukaiseen 0,7 prosenttiin bruttokansantu-losta.” Ulkoministeriö valmisteli vuonna 2018 skenaarion, jolla YK-tavoitteeseen voitaisiin päästä vuoteen 2028 mennessä (Ulkoministeriö 2018a).

Kehitysrahoituksen tason lisäksi myös edellisessä luvussa kuvatut henkilöstöresurssien on-gelmat sekä ministeriöissä että suurlähetystöissä vaativat pikaista ratkaisua. Toimiva virka-mieskunta on paitsi demokratian perusedellytys myös väylä Suomen ulkopoliittisen näkyvyy-den ylläpitämiseen ja mahdolliseen kasvattamiseen. Esimerkiksi eduskunnan tulevaisuusva-liokunnan (2017, s. 4) peräänkuuluttama ”Suomen ja myös EU:n edelläkävijyys ja aktiivi-suus” ei toteudu ilman riittäviä resursseja. **Tällä hetkellä Suomen resurssit ja näkyvyys kehityksessa ja kansainvälisillä foorumeilla ovat huonommat kuin keskeisillä ver-rokkimailla. Samaan aikaan monet nousevat taloudet ovat lisänneet näkyvyyttään.** Ny-kytilanteen jatkuminen tulee olemaan haitallista myös suomalaiselle yhteiskunnalle laajem-min, kun tärkeitä valtiollisia ja henkilötason yhteyksiä jää syntymättä. Lisäresurssit tarjoaisi-vat mahdollisuuksia vahvistaa Suomen panosta kansainvälisillä foorumeilla. Suomi on nivo-nut esimerkiksi puheenjohtajuuksiaan Arktisessa neuvostossa (2017–2019) sekä YK:n ase-kauppasopimuksen (ATT) neuvotteluissa Agenda2030:een.

Tulevaisuuskatsaukset tarjoavat mahdollisuuksia kestävä kehityksen valtavirtaistamiseen yli hallinnonalojen. Neljän vuoden välein laadittavat ministeriökohtaiset tulevaisuuskatsauk-set julkaistiin edellisen kerran vuonna 2018. Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus si-sältää laajahkon katsauksen maailmanpolitiikan muutosvoimiin, mutta toimenpideoasioissa ei käsitellä sanallakaan esimerkiksi kansainvälisen veroyhteistyön merkitystä globaalien haas-teiden ratkaisualueena, vaikka aihe kuuluu ministeriön toimialaan (Valtiovarainministeriö 2018a). Myös työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2018 tulevaisuuskatsaus käytännössä si-vuuttaa ministeriön hallinnonalan ulkopoliittisen ulottuvuuden ilmastopolitiikkaa lukuun otta-matta. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2018). Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriö on sisällyttänyt kestävä kehityksen strategiadokumenttiinsa ”Kestävä kasvun agenda”. Työ- ja elinkeino-ministeriön EU-puheenjohtajakauden tavoitteena on kestävä kehityksen edistäminen, ja kaikki ministeriöntulosohjaamat kansainvälistymistä edistävät virastot (VTT, Business Fin-land, Finnvera, Tesi, GTK, ks. tarkemmin luku 3.2.3) ovat sisällyttäneet kestävä kehityksen strategiaansa.

Valtioneuvoston kanslia kiinnitti omassa vuoden 2018 tulevaisuuskatsauksessaan huomiota ministeriöiden tulevaisuuskatsauksien kokonaisuuteen: ”Valtioneuvoston työn kokonaisuu-den koordinaatiota ja kokonaiskuvan rakentamista edistäisi pitkäaikainen, yhteinen kiistämä-tön valtioneuvostoa yhdistävä sisältökehikko, johon erilaiset valmistelut voitaisiin kiinnittää” (Valtioneuvoston kanslia 2018a, s. 16). Vastaukseksi tarjottiin juuri Agenda2030:tä.

Ulkoministeriössä kestävä kehitys (erityisesti ilmasto- ja ympäristökestävyys) ovat mukana ministeriön strategiassa sekä tavoitteena ministeriön johtoryhmän laatimassa talous- ja toi-mintasuunnitelmassa. Tämä on virkamiesten mukaan edesauttanut Agenda2030:n läpileik-kaavaa huomioimista, sillä tavoitteita integroidaan myös tuloskehikkoihin. Omistajuus on kuitenkin yhä vahvempaa kehityspoliittisella osastolla. Vielä konkreettisempi vaikutus voisi olla syksyllä 2018 valmistuneella kestävä kehityksen työhön kytkeytyvällä kehitysyhteis-työn tulosraportilla, joka tarjoaa kiinnostavan näkökulman kestävä kehityksen tavoitteiden ryhmittelyyn (Ulkoministeriö 2018b). Raportin laatiminen oli osa UM:n laajempaa toimintata-pauudistusta, joka korostaa temaattista ajattelua. Ulkoministeriössä aloitti vuodenvaihteessa 2019 myös eri yksiköitä ja osastoja yhdistävä ryhmä, joka keskittyy kestävä kehityksen ta-voitteisiin. Tätä voitaisiin käyttää esimerkkinä hyvästä käytännöstä muiden ministeriöiden suuntaan. **Ministeriöissä on tärkeää, että kestävä kehityksen työtä ei ”ulkoisteta” yk-**

sittäisille siihen erikoistuneille asiantuntijoille (ks. myös luku 3.2.2): kaikilla sektoriasiantuntijoilla tulee olla riittävä asiantuntemus ja resurssit Agenda2030 huomioon ottamiseen omassa työssään. Myös budjetointijärjestelmien sitominen paremmin SDG-tavoitteiden logiikkaan olisi hyödyllistä.

Intressit

Keskeinen kysymys liittyen kestävän kehityksen valtavirtaistamiseen ulkopoliitikassa on se, miten hyvin politiikassa saadaan ratkaistua ilmeisiä intressiristiriitoja kestävän kehityksen ja muiden politiikkatavoitteiden välillä. **Suomen omaa kehityshistoriaa ja osaamisalueita vasten on silmiinpistävää, miten vähän Suomen EU-poliittisissa kannoissa korostetaan sosiaali- ja terveysalaan liittyviä teemoja.** Suomen omiin sosiaali- ja terveystalouteen liittyvää TTIP-sopimusta koskevaa kirjelmää lukuun ottamatta *ainoa* maininta aiheeseen liittyen on kirjelmässä, joka käsittelee Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren alueen kauppaneuvotteluja.

Tilanne ei ole juurikaan parempi yleistä EU:n kehityspoliittikkaa koskevissa kirjelmissä, jossa mainitaan lyhyesti lisääntymisterveys, mutta ei muita sosiaalipoliittikan alueita – tai sosiaalipoliittikka mainitaan vain ohimennen lukuisten muiden politiikkalohkojen ohessa. Sosiaali- ja terveysalan vähäiseen huomioon voi olla monia syitä, joista yksi lienee tähän alueeseen liittyvät henkilöstövähennykset, kun ulkoministeriö lakkautti sosiaalipoliittikan neuvonantajan tehtävän vuonna 2017. Toinen suomalaisen kehitysmalliin usein liitetty sektori, koulutus, näkyy kirjelmissä hieman terveys- ja sosiaalipuolta enemmän, mutta silti melko hajanaisesti.

Tarvittaisiin kokonaisvaltaisempaa näkemystä siitä, kuinka kestävän kehityksen tavoitteet linkittyvät toisiinsa, ja mitä kokonaisuutta Suomi ajaa. Ei voida olettaa, että kukin ministeriö keskittyy muutamaankin sektoriin ja ”muut hoitavat loput asiat”. **Kansainvälisesti Suomen täytyy kantaa vastuuta myös Agenda2030:n kokonaisuudesta.** LNOB-näkökulmasta on hyvin tärkeää, ettei kehitysyhteistyövaroja allokoita heikoimmassa asemassa olevien ihmisten liikkumisen estämiseen esimerkiksi rajavalvonnalla, vaan lähtömaiden ongelmien ratkaisemiseen ja liikkumiseen kannustavan globaalin eriarvoisuuden kaventamiseen.

Verotuksessa ja kehitystyössä halutaan keskittyä jatkossa erityisesti isoihin kehityspankkeihin, ja Suomi aikoo pitää verotuskysymyksiä esillä muun muassa pankkien lisärahoituskeräysten yhteydessä. Yksittäisten kehityspankkien hankkeiden perkaamiseen resurssit eivät riitä, mutta asiasta aiotaan keskustella yleisemmällä tasolla. Tässä yhteydessä olisi tärkeää peräänkuuluttaa esimerkiksi haitallisen verokilpailun huomioonottamista Maailmanpankin vaikutusvaltaisessa *Doing Business* -raportissa. Raportin yrittämisen helppoutta mittaavia ranking-listoja käytetään laajalti hyväksi politiikassa ja liike-elämässä (Kelley & Simmons 2016).

Kauppapolitiikassa pitäisi vahvistaa joissakin alan kirjelmissä näkyneitä pyrkimyksiä siihen, että kestävän kehityksen ajattelu tuotaisiin vahvemmin mukaan kauppasopimuksiin. Myös monenkeskisen kauppapoliittisen järjestelmän ja YK:n kaupp- ja kehityskonferenssi UNCTAD:in tukeminen on oleellinen osa tätä tavoitetta. **Olisi myös syytä selvittää, mitä politiikkatavoitteita Suomi haluaa ajaa EU:n kauppapolitiikan muuttamiseksi, ja millä konkreettisilla keinoilla ja foorumeilla näitä EU-tason tavoitteita edistetään.** Esimerkiksi kehityspoliittisessa selonteossa (Ulkosaainvaliokunta 2016) mainittu kehityspoliittisten tavoitteiden esilläpito EU:n kauppapolitiikassa ei vielä kerro kovin paljon.

Ideat

Investointivetoisesti ymmärretystä yksityisen sektorin kehityksestä on tullut myös Agenda2030:n osaksi noussut kansainvälinen megatrendi, johon Suomikin on lähtenyt mukaan. Nopean muutoksen keskellä ei kuitenkaan ole käyty riittävästi keskustelua siitä kokonaisvaltaisemmasta kehitysmallista, jota tällä työllä edistetään. **Olisi tärkeää kysyä, minkä kaikkien reunaehtojen täytyminen mahdollistaa kehitykselle kehityksen.** Suomen kehityspolitiikan painopiste on muuttunut viime vuosina ulkomailta kehitysmailhin suuntautuvien investointien tukemiseen. Voidaan kysyä, missä määrin Suomi pienenä maana erottuu muista samaa työtä tekevästä OECD-maista.

Kauppakapasiteetin kehittämisessä, verotuksessa, liiketoiminnan ihmisoikeusvaikutusten huomioinnissa, laajassa sosiaalipolitiikassa ja koulutuspolitiikassa Suomella on enemmän omaa annettavaa ja "goodwilliä." Näille pilareille rakennettu kaikkien hallinnonalojen ulkopoliittikka voisi mahdollistaa Suomen vahvuuksien hyödyntämisen maailmassa, jossa monien kehitysmaiden hallitukset miettivät entistä tarkemmin, minkä maiden kanssa ne haluavat rakentaa pitkän aikavälin yhteistyötä. Toisaalta **etenkin kansainvälisissä järjestöissä tapahtuvan poikkihallinnollisen vaikuttamistyön osalta tarvittaisiin lisää konkretiaa siihen, minkälaisia linjauksia Suomi ajaa kehityspankeissa verotukseen ja rahastosijoituksiin liittyen.** Nykysäilyksin rahoitussijoituksia saatetaan kanavoida myös maiden kautta, jotka joidenkin määritelmien mukaan voi luokitella veroparatiiseiksi. Osin tähänkin liittyen kehityspoliittinen toimikunta (2017) on ehdottanut **monenkeskisen yhteistyön vaikuttamissuunnitelman** lanseeraamista. Se auttaisi kirkastamaan ja yhtenäistämään Suomen poikkihallinnollista työtä OECD:ssa, Maailmanpankissa, EU:ssa ja muissa merkittävässä kansainvälisissä järjestöissä. Myös **kehityspoliittisen selonteon sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon yhdistäminen** olisi merkittävä aloite.

Yksityisen sektorin kiinnostusta kestävä kehityksen tavoitteita kohtaan pitäisi hyödyntää niin, että se edistäisi vastuullista yritystoimintaa, joka huomioi Agenda2030:n merkityksen kokonaisuutena. Tämän tulisi pitää sisällään myös yritysten ihmisoikeusvelvoitteiden (ml. työelämän oikeuksien) toteuttamisen ("avoiding harm" eikä vain "doing good"), mikä tulisi huomioida yritysten tekemissä kestävä kehityksen sitoumuksissa. Yksityisen sektorin kehityksen instrumenteissa on tältä osin menty viime vuosina eteenpäin, ja työtä täytyy jatkaa. Toisaalta yksityisen sektorin rooli esimerkiksi työelämän oikeuksien edistämiseksi on rajallinen, ja Suomen tulisi samanaikaisesti tukea työelämän oikeudellisen sääntelyn globaalia vahvistamista ILO:n kautta.

Informaatio

Kehityspoliittikka ja ulkopoliittikka nähdään usein hallituksen linjauksissa erillisinä alueina. Kehityspoliittikan tulisi olla osa ulkopoliittikkaa, mutta kestävä kehityksen arviointi painottuu kehityspoliittikkaan. Poikkihallinnollinen kattava arviointijärjestelmä puuttuu. **Kehitys- ja ulkopoliittikan agendojen yhdistäminen auttaisi myös "linjausähkyyn", jossa linjausten lukumäärän kasvu syö niiden vaikuttavuutta.** Linjauksia tulisi pyrkiä samanaikaisesti vähentämään ja toisaalta huomioimaan kestävä kehitys paremmin niissä läpi koko valtioneuvoston. Viime vuosina on puhuttu paljon niin sanotuista haitallisista yritystuista, ja ajattelutapa voisi soveltaa myös kestävä kehityksen kysymyksiin. Minkälaisia haitallisia kehitysvaihtokuituksia vaikkapa asevientipäätöksillä voi olla kehityksessä? Ja vastaavasti: Mitä positiivisia kerrannaisvaikutuksia päätöksillä voi olla? Ajattelutapa auttaisi hahmottamaan tavoitteiden keskinäisriippuvuuksia, mikä toisaalta edellyttäisi laajempaa koordinaatiota ja koulutusta.

Tulisi miettiä myös, **miten lisätä tutkimustiedon näkymistä hallituksen EU-valmistelussa**. Esimerkiksi yhteisöverotuksen uudistamista käsitelleissä kirjoitelmissa viitataan arvioihin uudistusten vaikutuksista verotuloihin, mutta lähteitä ei esitetä. Parempi ja näkyvämpi linkitys empiiriseen ja oikeudelliseen tutkimustietoon auttaisi vahvistamaan pitkällä aikavälillä virkamiestyön ja tutkimuksen välisiä yhteyksiä. Lisäksi kehitysvaikutusten toteutumista pitäisi valvoa kattavasti myös ulkoisilla *ex post* -arvioilla, joiden toteuttamiseen pitäisi taata riittävät resurssit.

Agenda2030-arvioinnissa pidettiin erityisen tärkeänä, että mukana on myös ulkopoliittika ja kauppapolitiikka. Ministeriöiden arvioinneista vastaavat virkamiehet ovat tiivistäneet yhteistyötään epävirallisen verkoston kautta, ja tämä on hyvä lähtökohta sen vahvistamiselle edelleen. Arvioinnin kanavoituminen päätöksentekoon vaatisi kuitenkin enemmän huomiota. Kestävän kehityksen olemassa olevat poikkihallinnolliset koordinaatioelimet voisivat olla yksi väylä tähän. Kestävän kehityksen poikkihallinnollista näkyvyyttä arviointityössä voisi vahvistaa esimerkiksi siten, että myös valtioneuvoston kanslia osallistuisi tähän koordinaatiotyöhön. Lisäksi tuotiin esiin tarve vahvistaa kehityspolitiikan osaamista kestävän kehityksen asiantuntijajapaneelissa.

Kehityspolitiikassa lisää huomiota tarvittaisiin myös pienten järjestöjen toiminnan tuloksellisuuden ja kustannustehokkuuden arviointiin suhteessa suuriin järjestöihin, mukaan lukien vaikuttamistyö. **Pienet järjestöt seuraavat usein kestävän kehityksen poikkihallinnollisia teemoja ja tuovat esiin niiden kipupisteitä. Tämä vahtikoirarooli on ensiarvoisen tärkeä informoidulle julkiselle keskustelulle.** Lisäksi se tukee toiminnan jatkuvaa, ketterää arviointia ja jalkauttamista tavoilla, joihin valtioneuvoston sisäiset arviointikäytännöt ja jalkauttamistoimet eivät taivu.

Ministeriöiden vuosikertomuksia pitäisi kehittää niin, että ne raportoisivat aidosti kestävän kehityksen työstä ja sen vaikuttavuudesta. Nykyiset vuosikertomukset nähtiin liiaksi kirjanpiona. Eri ministeriöiden työntekijöille tarvittaisiin myös koulutusta siitä, miten esimerkiksi ihmisoikeusperusteisuutta konkreettisesti edistetään. Kouluttajiksi tarvitaan asiantuntijoita ministeriöiden sisältä. Samalla pitäisi nähdä myös linkit muihin ministeriöihin ja jakaa parhaita käytäntöjä ministeriöiden välillä. Yhtenä tähän liittyvänä ongelmana on myös se, että esimerkiksi eri YK-prosesseissa käytetään eri asiantuntijoita, jolloin painopisteet myös vaihtelevat.

4. TULOSTEN TULKINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä kappaleessa esitetään POLKU2030-arvioinnin pääasialliset tulokset ja niistä tehdyt johtopäätökset keskittyen erityisesti merkittävimpiin havaintoihin ja kehittämiskohteisiin

4.1. Kestävän kehityksen tila ja politiikan vaikuttavuus

Vaikka Suomella menee kansainvälisesti tarkastellen hyvin kestävän kehityksen näkökulmasta, kansainvälisten Agenda2030-tavoitteiden saavuttaminen vaatii vielä paljon työtä. Indikaattoreiden mukaan kestävän kehityksen haasteet liittyvät erityisesti kulutukseen, luonnon ja ympäristön tilaan, ilmastonmuutokseen ja eriarvoistumiseen.

Politiikan kehittämisen näkökulmasta merkittävä haaste on ensinnäkin se, että kestävän kehityksen politiikan **muutosteoria on epäselvä**: tavoitteet ovat laajoja ja abstrakteja, eikä nykyisistä toiminnoista ole luotu uskottavaa polkua niiden saavuttamiselle.

Kestävä kehitys on kuitenkin **laajasti jaettu ja hyväksytty tavoite** esimerkiksi ministeriöissä. Kestävyyden jäsentämistä Agenda2030-tavoitteiden mukaan kannatetaan laajasti. Suomen Agenda2030-selonteossa (Valtioneuvoston kanslia 2017a) valitut painopistealueet⁴⁴ heijastelevat kestävän kehityksen tilassa havaittuja haasteita, ja ne kannattaa pitää jatkossakin. Samoin valitut politiikkaperiaatteet⁴⁵ kiinnittävät huomion tämän arvioinnin valossa olennaisiin tekijöihin, ja ne kannattaa säilyttää.

Tämän arvioinnin aineiston valossa Suomen kestävän kehityksen politiikka on onnistunut osallisuuden ja omistajuuden luomisessa, ja arvioitavana olleen jakson aikana otettiin tärkeitä askelia kestävän kehityksen näkökulman valtavirtaistamisessa esimerkiksi ministeriöiden toimintaan. Politiikan **muutosvoimaisuudessa, pitkäjänteisyydessä ja johdonmukaisuudessa on kuitenkin vielä paljon tehtävää**.

Tässä arvioinnissa Suomen kestävän kehityksen politiikkaa ei pystytty yhdistämään merkittäviin taloudellisiin, sosiaalisiin tai ympäristöllisiin vaikutuksiin. Tämä selittyy etenkin kestävän kehityksen politiikan luonteella: kestävän kehityksen **politiikan lisäarvo** on ollut laajalajaisen näkemyksen ja yhteisen kielen tuottamisessa, politiikan kokonaisuuteen vaikuttavien mekanismien kehittämisessä sekä seurannan ja keskustelun paikkojen luomisessa.

Kestävän kehityksen politiikan lisäarvona voisi kuitenkin vielä vahvemmin olla **kaiken politiikan suuntaaminen kohti kansainvälisiä kestävän kehityksen tavoitteita**, mikä vaatisi esimerkiksi tavoitteiden konkretisoimista, keräämistä ja viemistä politiikan ytimeen, uskottavan muutospolun luomista, nykyistä parempaa seurantaa ja tiheää tieteellistä arviointia tavoitteiden saavuttamisesta.

4.2. Kestävän kehityksen politiikkainstrumentit

Kestävän kehityksen politiikan **rakenteellisten haasteiden** todettiin olevan siinä, ettei nykyinen institutionaalinen rakenne pysty riittävän johdonmukaisesti ja muutosvoimaisesti pitämään keskeisiä kestävän kehityksen haasteita politiikan kannalta olennaisilla foorumeilla.

⁴⁴ 1) Hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi; 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi

⁴⁵ a) Pitkäjänteisyys ja muutosvoimaisuus; b) johdonmukaisuus ja globaali kumppanuus; c) omistajuus ja osallisuus.

Kestävän kehityksen haasteiden ratkaisun kannalta tarpeellista **tietoa** on paljonkin, mutta se ei välttämättä ole oikeaan aikaan oikeassa muodossa **päätöksentekijöiden käytettävänä**. Monissa kestävän kehityksen tavoitteiden kannalta olennaisessa kysymyksessä on myös **merkittäviä intressiristiriitoja**, mikä tarkoittaa, että niin tieteellinen tieto kuin poliittinen mandaatti tarvitaan tukemaan muutosta. Koska kestävä kehitys on kuitenkin ideatasolla laajasti hyväksytty tavoite, se luo yhteistä kieltä ratkaisujen etsimiseen.

Tämän arvioinnin perusteella merkittävimpiä muutospaineita näyttäisi olevan niillä kestävän kehityksen politiikkainstrumenteilla, jotka liittyvät **tiedon välittymiseen ja käyttöön politiikassa**. Ensinnäkin useiden, eri tavoin jäsennettyjen kestävän kehityksen indikaattorien järjestelmä aiheuttaa hämmennystä. Lisäksi kansallisten indikaattorien uskottavuutta heikentää se, että niitä ei ole tuotettu riippumattomasti laajan tiedeyhteisön tuella vaan ministeriöiden ja joidenkin valtion tutkimuslaitosten edustajien toimesta. Tiedeyhteisöä edustava kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli on jäänyt melko näkymättömäksi, eikä se ole pystynyt vaikuttamaan riittävän moniin olennaisiin politiikkaprosesseihin.

Arviointi antaa vahvan tuen sille, että Agenda2030-koordinaatiosihteeristö säilytetään valtioneuvoston kansliassa, ja että ministeriöiden välisen koordinaatioverkoston toimintaa jatketaan. Kestävän kehityksen toimikunta on säilyttänyt suosionsa pääministerin tai ympäristöministerin, ministeriöiden ylimmän johdon ja **kansalaisyhteiskunnan** kohtaamispaikkana. Tämän arvioinnin näkökulmasta toimikuntaa voisi kuitenkin hyödyntää strategisemmin kestävän kehityksen edistämiseen. Samoin Sitoumus2050-työkalussa on potentiaalia merkittäväälle vaikuttavuuden lisäämiselle. Kaupunkien kestävän kehityksen työlle kaivattaisiin vahvempaa valtakunnallista tukea.

Arvioinnin tuloksena ehdotetaan nykyisten, erillisten kestävän kehityksen politiikkainstrumenttien säilyttämistä, kehittämistä ja vahvistamista. Samalla varsinkin pidemmän aikavälin tavoitteena tulisi kuitenkin olla se, että **kestävän kehityksen politiikasta politiikan lohkona tai erillispoliittikkana päästään eroon**, ja kestävyys tavoittelusta tulee yhä vahvemmin osa kaikkien politiikkalohkojen toimintaa. Tällä hetkellä kestävän kehityksen tavoitteiden ja muutospolkujen sekä niihin sopivien toimintamallien kehittämisessä on kuitenkin vielä paljon tehtävää.

4.3. Kaikkien hallinnonalojen ulkopoliittikka

Suomella on pitkät perinteet laaja-alaisen ja Suomen vahvuuksista nousevan ulko- ja kehityspoliittikan edistäjänä, ja näitä vahvuuksia on mahdollista hyödyntää myös tulevaisuudessa. Suomen globaalin roolin kasvattaminen edellyttää kuitenkin huomiota perusasioihin: **tarvitaan uskottava suunnitelma ja laajapohjainen sitoutuminen kehitysyhteistyömäärärahojen nostamisesta 0,7 prosenttiin bruttokansantulosta**. Lisäksi tarvitaan vahva poliittinen sitoutuminen pohjoismaiseen kehitysmalliin. Malliin kuuluu vahva tuki sääntöpohjaiselle järjestelmälle, jonka tulee näkyä myös käytännössä **YK-järjestöjen vahvana tukena ja näkyvänä työnä YK-järjestelmän puitteissa**. Myös vahva ja konkreettinen poikkihallinnollinen tuki ihmisoikeusperustaiselle lähestymistavalle on tärkeää.

Mahdollisuudet kaikkien hallinnonalojen kestävän kehityksen työn edistämiseen ulkopoliitikassa ovat Suomessa poikkeuksellisen hyvät, kun teeman koordinaatiotyö on keskitetty valtioneuvoston kansliaan, ja koska Suomi on valmiiksi kansainvälisessä vertailussa hyvin sitoutunut globaaliin kehitysagendaan. Käytännössä haastattelut ja tekstiaineistot kuitenkin osoittavat, että kestävän kehityksen ihmisoikeusperustaisen ja laajapohjaisen

ulkopolitiikan valtavirtaistaminen sekä ulkoministeriön sisällä että läpi koko valtioneuvoston vaatii vielä paljon työtä ja tämän työn riittävää resursointia.

4.4. Tarve järjestelmätason muutokseen

Tarve systeemiseen työ- ja talousajattelun uudistamiseen nousi esiin arvioinnin eri vaiheissa niin kyselyssä, haastatteluissa kuin työpajoissa. Kyselyssä tämä teema näkyi kysyttäessä, mihin Suomen tulisi keskittyä saavuttaakseen kestävä kehityksen tavoitteet. Työ- ja talousajattelun uudistaminen sai äänen 37 prosentilta vastaajista, ja avovastauksissa sen kuvattiin olevan **ratkaiseva muutos kestävämpään tulevaisuuteen ja edellytys muiden tavoitteiden saavuttamiselle**. Osa vastaajista toi esiin, että yksi suurimmista SDG-tavoitteiden johdonmukaisuuden haasteista liittyy työn ja talouden tavoitteiden ristiriitaan monien muiden tavoitteiden kanssa. Vaikka pitkän tähtäimen kestävä kehityksen tavoitteista ollaan yksimielisiä, lyhyen aikavälin talous- ja työllisyyspolitiikka menee usein niiden edelle. Ministeriöiden asiantuntijat pitivät työ- ja talousajattelun kaltaisia suuria teemoja haasteellisina. Ne ovat kuitenkin kestävä kehityksen kannalta välttämättömiä. Osa haastateltavista peräänkuulutti nykyisestä, jatkuvan kasvun talousmallista luopumisen tärkeyttä, kun taas osan mielestä se on edellytys kaikelle toiminnalle.

Teemasta järjestettiin hankkeen loppuvaiheessa kaksi pyöreän pöydän keskustelua, joihin osallistui tutkijoita, poliitikkoja, virkamiehiä sekä yritysten ja kansalaisjärjestöjen edustajia. Osallistujat pitivät tärkeänä, että teemasta pystyttäisiin käymään avointa yhteiskunnallista keskustelua. Keskustelussa nostettiin esille muun muassa tarve **uusille makrotalouden malleille**, BKT:n kanssa rinnakkaisille kestävä hyvinvoinnin mittareille sekä **sosiaaliturvan kokonaisuudistukselle** niin, että se huomioi muunkin työn kuin palkkatyön. Yksi mahdollinen tapa ajatella kestävää taloutta on niin kutsuttu donitsimalli (Tietolaatikko 2).

Tietolaatikko 2. Suomi donitsin sisään?

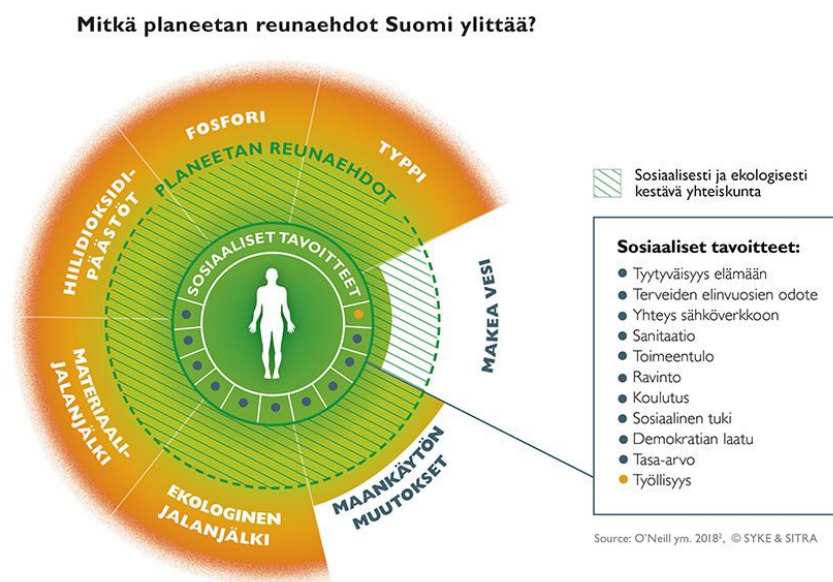
Niin kutsuttu donitsimalli havainnollistaa taloutta, ympäristöä ja ihmisten hyvinvointia pilariajattelulle vaihtoehtoisella näkökulmalla. Donitsimalli perustuu Kate Raworthin (2017) esittämään 1900-luvun taloustieteen kritiikkiin. Siinä hän kyseenalaistaa kysynnän ja tarjonnan mekaanisen tasapainon sekä taloudellinen kasvun kyvyn ratkaista ympäristöongelmat ja tasoittaa tuloerot.

Donitsimallia havainnollistetaan kuvalla, joka on kahden diagrammin yhdistelmä ihmisten sosiaalisen hyvinvoinnin perustasta planetaaristen ekologisten reunaehtojen puitteissa. Sosiaalisen ja ekologisen kehän väliin jää tila yhteiskunnan turvalliselle ja oikeudenmukaiselle toiminnalle. Sisempi kehä kuvaa mahdollisuutta hyvään elämään. Jos sisempi kehä täyttyy, ihmisten hyvinvoinnin perusedellytykset täyttyvät. Sisemmän kehän tavoitteiden saavuttaminen ei vielä kuitenkaan kerro hyvinvointivaltion tasoisesta hyvinvoinnista.

Donitsin ulompi kehä kuvaa planeetan kantokyvyn rajoja – muun muassa hiilidioksidipäästöjä, typpi- ja fosforikuormaa, materiaalista ja ekologista jalanjälkeä. Nykyisellään ihmiskunta ylittää ekologisen kantokyvyn rajat ainakin typen, fosforin, biodiversiteetin ja ilmastomuutoksen osalta.

Leedsin yliopistossa on tutkittu eri maiden kestävyys tilaa Raworthin donitsimallia soveltaen siten, että siinä käytettiin osin erilaisia mittareita kuvaamaan maapallon kestävyys ja ihmisten hyvinvointia (O'Neill ym. 2018). Tämän tutkimuksen mukaan mikään maa ei pysy planetaaristen rajojen puitteissa ja saavuta sosiaalisen hyvinvoinnin tavoitteita samaan aikaan. Suomi ylittää ekologisen kantokyvyn rajat usealla osalla alueella, mutta saavuttaa sosiaaliset tavoitteet lukuun ottamatta työllisyyden tavoitetta (kuva 8).

Voidaankin pohtia, olisiko tarpeen esittää kestävä kehityksen indikaattorit uudelleenlaisin keinoin, esimerkiksi donitsimallin tapaan, jolloin ekologisen ja sosiaalisen kehityksen välinen vuorovaikutus havainnollistuisi nykyistä selkeämmin. Tällainen esitystapa vaatii kuitenkin kestävä kehityksen tavoitetasojen määrittelyn.



Kuva 8. Suomen tila kuvattuna donitsimallissa (Furman ym. 2018, O'Neill ym. 2018)

4.5. Pohdintaa arvioinnin asetelmasta ja onnistumisesta

Prosessin perusteella voidaan todeta, että **POLKU2030-arviointiasetelman vahvuuksina olivat:**

- Vahva painotus politiikan kehittämiseksi sekä kattavien ja toteuttamiskelpoisten toimenpide-ehdotusten synnyttämisessä
- Laajasti osallistava, erilaisia lähestymistapoja yhdistävä arviointiprosessi, joka synnytti rikkaan ja moninäkökulmaisen aineiston
- Pyrkimys kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen kestävän kehityksen politiikan keskeisistä haasteista ja kehittämisen mahdollisuuksista
- Pyrkimys fokusoida toimenpiteitä kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta olennaisimpiin kysymyksiin.

Arviointiasetelman rajoitteita olivat taas:

- Arvioinnin toteutuksen tiivis aikataulu tehtävän laajuuteen nähden
- Ministeriöiden edustajien ja keskeisten asiantuntijoiden näkökulman korostuminen muiden, esimerkiksi kuntien tai yritysten, näkökulman kustannuksella
- Yleispiirteinen tieto moniin keskeisiin sisältökysymyksiin, kuten energiajärjestelmän muutokseen, metsien kestävään käyttöön ja yhdenvertaisuuden edistämiseen, liittyvistä politiikan kehittämistarpeista ja nykyisten toimien riittävydestä
- Tietoa kestävän kehityksen politiikan vaikutuksista ajattelu- ja puhetapoihin sekä hallinnon toimintaan oli vaikea saada. Konkreettisista taloudellisista, sosiaalisista tai ympäristöllisistä vaikutuksista ei ole tietoa
- Kustannustehokkuudesta ei saatu tässä työssä arviota.
- Arvioinnin luonteesta johtuen huomio keskittyi enemmän haasteisiin kuin vahvuuksiin.

Usein arviointityössä tutkimuskysymykset sovitaan yhdessä työn tilaajan ja tekijän kesken työn alkaessa. Tässä työssä se ei ollut mahdollista VN TEAS -hankkeiden sääntöjen takia. Tämä aiheutti haasteita, kun hankeryhmä joutui rajaamaan tutkimuskysymyksiä hankkeen aikana.

Kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta **keskeisten sisältökysymysten tarkastelu** osoittautui työn eniten kritiikkiä herättäneeksi osaksi. Tällaista esimerkiksi indikaattorien ja asiantuntijalausuntojen nostamien kestävän kehityksen haasteiden tarkastelua tarvitaan myös jatkossa. Haastavien sisältökysymysten rinnalle kannattaisi kuitenkin nostaa tulevaisuudessa vahvemmin myös positiivisten mahdollisuuksien ja globaalien kädenjäljen paikkojen tarkastelu.

Työn toteutuksen kannalta positiivista oli, että niin moni antoi aikaansa hankkeen kokouksille, työpajoille, haastatteluille ja kyselyille. Kestävä kehitys puhuttelee selvästi laajaa joukkoa eri toimijoita. Hankkeen toteutuksen aikaraami teki työn tekemisestä kuitenkin vaikeaa: kun laaja arviointi piti käytännössä tehdä alle puolessa vuodessa – ja erilaisia vuorovaikutteisia tilaisuuksia, kokouksia ja haastatteluja oli runsaasti – työn suunnittelulle, taustoittamiselle ja syvällisemmälle perehtymiselle jäi vähemmän aikaa kuin olisi ollut tarpeen.

5. SUOSITUKSET

Agenda2030-tavoitteiden saavuttaminen on mahdollisuus uudistaa koko yhteiskunta vastaamaan tulevaisuuden tarpeisiin. Tavoite on kunnianhimoinen, ja sillä on selkeä aikajana. Seuraavat kolme täyttä hallituskautta muodostavat tavoitteellisen jatkumon, jonka päässä Agenda2030-tavoitteet on saavutettu vuoteen 2030 mennessä. Nyt on mahdollisuus etsiä keinot, joilla puolueet ja seuraavat kolme hallitusta voivat sitoutua pidemmän kuin yhden hallituskauden mittaisiin kestäväen kehityksen tavoitteisiin.

Seuraavat suositukset on jaoteltu neljä otsikon alle. Suosituksen perässä oleva viittaus viittaa raportin siihen osioon, josta suositus pääasiassa nousee.

Kestävän kehityksen tila ja politiikan vaikuttavuus

- 1. Seuraavien hallitusten tulee ottaa Agenda2030-tavoitteisiin pääseminen hallitusohjelman perustaksi.**
 - Hallituksen tavoitteiden tulee olla kestäväen kehityksen mukaisia.
 - Suomen painopisteet kestäväen kehityksen työssä – 1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä 2) yhdenvertainen, osaava ja tasa-arvoinen Suomi – ovat kohdallaan, ja työtä kannattaa jatkaa näiden pohjalta. (Ks. luku 3.2.2.)
 - Poliittisen johdon fokuksen tulee olla niissä kestäväen kehityksen osa-alueissa, joissa Suomella on vielä paljon tekemistä tavoitteiden saavuttamiseksi – tai erityisiä mahdollisuuksia toimia globaalina johtajana. Painopisteen tulee olla siis ainakin hiilineutraaliuden ja resurssiviisauden edistämisessä sekä kulutuksen globaalien kokonaisvaikutusten ja eriarvoistumisen vähentämisessä. (Ks. luku 3.1.1. ja liite 2)
 - Kaikki ministeriöt integroivat entistä vahvemmin Agenda2030:n niiden omaan ja niiden tulostehokkuudessa olevien yksiköiden strategiaan, toimintaan, mittareihin ja tulevaisuuskatsauksiin. (Ks. luku 3.2.2. ja liitteet 8 ja 9)
- 2. Hallituksen tulee käynnistää prosessi, jossa tuotetaan kansallinen, vuoteen 2030 ulottuva tiekartta vahvistamaan politiikan tavoitteellisuutta ja suunnitelmallisuutta kestäväen kehityksen näkökulmasta. Tiekartan avulla Suomi voi ottaa johtoroolin siirtymässä kohti luonnon kantokyvyn rajat huomioon ottavaa globaalialta talousjärjestelmää.**
 - Laaditaan vuoteen 2030 ulottuva tiekartta. Tiekartta voidaan laatia esimerkiksi valtioneuvoston aloitteesta, parlamentaarista prosessia ja kestäväen kehityksen asiantuntijajaneelia tukena käyttäen. Tiekartta osoittaa, miten Suomi saavuttaa kaikki Agenda2030-tavoitteet vuoteen 2030 mennessä ja tukee tavoitteiden saavuttamista EU:ssa ja globaalisti. Tiekartassa keskitytään ilmiöihin, joissa on erityisiä haasteita tai mahdollisuuksia kestäväen kehityksen tavoitteiden näkökulmasta. (Ks. luku 3.1.)
 - Osana tiekarttaa kootaan ja määritetään mitattavat, kansalliset tavoitetasot eri kestäväen kehityksen tavoitteille olemassa olevan parhaan tieteellisen tiedon ja laajasti

osallistavan prosessin pohjalta. (Ks. luku 3.1.1.). Tavoitteet jaotellaan 17 SDG-tavoitteen mukaan. Luovutaan kahdeksasta kansallisesta tavoitteesta.

- Tavoitteisiin pääseminen tarkoittaa monilla toimialoilla järjestelmätason muutosta. Näin merkittävien muutosten tulee olla hallittuja, ja ne vaativat pitkän aikavälin poliittista sitoutumista. Järjestelmätason muutokset ovat kuitenkin mahdollisia, jos poliittisesti sitoudutaan ratkaisuihin, jotka edistävät kaikille osapuolille oikeudenmukaista muutosta. (Ks. luku 4.4. ja tietolaatikko 2)

3. Hallituksen tulee ohjata julkisia varoja kestäväan kehitykseen entistä johdonmukaisemmin ja vaikuttavammin.

- Jatketaan ja laajennetaan valtion kestäväan kehityksen budjettitarkastelua, niin että se kattaa myös painopistealueen "Yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi."⁴⁶ (Ks. luku 3.2.2.)
- Asetetaan tavoitteita kestäväan kehityksen budjetille, kuten ympäristölle haitallisten tukien vaiheittaiselle poistamiselle ja kestäväan kehitystä edistävien investointien kasvattamiselle. Kehitetään budjetointia niin, että kestäväan kehityksen kannalta keskeisille ilmiöille kohdistuvia valtiontalouden varoja on mahdollista tarkastella kokonaisuutena. Seurataan ja arvioidaan määrärahakäytön vaikutuksia tavoitteiden toteutumiselle hallituksen vuosikertomuksessa. (Ks. luku 3.2.2.)
- Suunnataan valtion investointeja, kuten vero- ja innovaatiotukia, entistä voimakkaammin ja vaikuttavammin kestäväan kehityksen painopisteitä – 1) hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi sekä 2) yhdenvertainen, tasa-arvoinen ja osaava Suomi – edistäviin hankkeisiin.⁴⁷ (Ks. luku 3.2.2.)

4. Vahvistetaan Agenda2030-tavoitteiden seuranta ja tieteellistä tukea. Indikaattoritiedon käyttökelpoisuutta parannetaan.

- Otetaan Agenda2030 kansallisen kestäväan kehityksen työn lähtökohdaksi ja sovelletaan sen tavoitteet Suomen kansalliseen kontekstiin. (Ks. luku 3.1.1.)
- Kehitetään kansallisia kestäväan kehityksen indikaattoreita sitomalla ne selkeämmin 17 SDG-tavoitteeseen. Tässä voidaan hyödyntää Tilastokeskuksen jo aloittamaa SDG-indikaattoritiedon keruuta ja täydentää sitä kansallisen järjestelmän indikaattoreilla. Pyritään **yhteen, selkeästi visualisoituun indikaattorijärjestelmään**, joka toimii laaja-alaisesti ja ajantasaisesti keskustelun kiintopisteenä. (Ks. luku 3.1.1.)
- Panostetaan tiedon käyttökelpoisuuteen niin, että tavoitteiden toteutumista ja kehityksen suuntaa on helppo seurata. Kun tavoitetasot on asetettu, kootaan ja visualisoidaan indikaattoritieto Suomen oloihin sopivalla tavalla. (Ks. esim. kuva 6. ja tietolaatikko 2.)

⁴⁶ Valtion talousarviota on tarkasteltu painopistealueen "hiilineutraali ja resurssiviisas Suomi" näkökulmasta ensimmäistä kertaa vuoden 2019 talousarviesityksen yhteydessä. Ks. myös Valtionvarainministeriö (2019).

⁴⁷ Naumanen, M (2019). Kestäväan kehityksen innovaatiot tukemassa Agenda 2030:n toimeenpanoa (KITA) -hankkeen julkaisematon luonnos. VTT

Kestävän kehityksen toimintamallin kehittäminen

5. Kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin tulee ottaa näkyvämpi ja vaikuttavampi tiedon tulkitsijan rooli.

- Mahdollistetaan itsenäisesti toimivan kestävän kehityksen asiantuntijapaneelin työ riittävällä ja pysyvällä resursoinnilla ja linkitetään se nykyistä kiinteämmin päätöksentekoon. Turvataan paneelin asema esimerkiksi **asetuksella**. Asiantuntijapaneelin toimintamallissa voitaisiin ottaa mallia ilmastopaneelin ratkaisuista – kuitenkin niin, että sen linkki hallintoon olisi Agenda2030-koordinaatiosihteeristö valtioneuvoston kansliassa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)
- Annetaan paneelin tehtäväksi toimia kestävän kehityksen politiikan korkean tason riippumattomana sparraajana ja systeemitason tulkkina. Annetaan asiantuntijapaneelille **mandaatti** ja mahdollisuus kommentoida kestävän kehityksen kannalta keskeisiä hallituksen suunnitelmia, kuten hallitusohjelmaa ja keskeisiä lakialoitteita jo niiden valmisteluvaiheessa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)
- Varmistetaan, että kestävän kehityksen näkökulma on keskeisellä sijalla, kun tiede-neuvonantoa uudistetaan, ja selkeytetään paneelin rooli osana tiede-neuvonannon kokonaisuutta. Tuetaan institutionaalista oppimista, joka mahdollistaa tutkitun tiedon paremman ja järjestelmällisemmän hyödyntämisen kestävän kehityksen poliittisessa päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)
- Tiedeyhteisöä edustavana keskeisenä toimijana asiantuntijapaneeli käynnistää entistä vahvemmin julkista keskustelua **oikeudenmukaisesta ja luonnon kantokyvyn rajat huomioon ottavasta** talousjärjestelmästä, jonka avulla Agenda2030 -tavoitteet on mahdollista saavuttaa. (Ks. luku 4.3. ja tietolaatikko 2)
- Kuullaan paneelia kestävän kehityksen tietotarpeista esimerkiksi valtioneuvoston päätöksentekoa tukevan selvitys- ja tutkimussuunnitelman (VN TEAS) valmistelussa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)
- Otetaan paneelin rinnalle käyttöön (esimerkiksi verkkopohjaisia) toimintamalleja, joiden avulla laajemman tiedeyhteisön asiantuntemusta saadaan nykyistä paremmin hyödynnettyä hallinnossa ja päätöksenteossa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)

6. Kestävän kehityksen toimikunnan tulee käsitellä entistä vahvemmin ajankohtaisia murroksia ja luoda yhteistä tilannekuvaa. Nuorten Agenda2030 -ryhmä ansaitsee pysyvän institutionaalisen roolin.

- Asemoidaan kestävän kehityksen toimikuntaa lähemmäs hallituksen strategiatyötä. Toimikunta voisi käsitellä erityisesti laajoja, ajankohtaisia uudistushankkeita, joissa on: a) tarpeen ymmärtää uudistuksen/murroksen vaikutuksia kestävän kehityksen eri osa-alueiden ja Suomen globaalin roolin näkökulmasta; b) hyödyllistä tuoda yhteen sekä korkean tason päättäjiä, tutkijoita että kansalaisyhteiskunnan edustajia. (Ks. luvut 3.2.2. ja 4.2.)
- Uudistetaan toimikunnan työskentelytapoja: ministeriöt, asiantuntijapaneeli sekä kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat ehdottaa aiheita toimikunnan agendalle.

Osa kokouksista pidetään avoimina. Kokouksissa voidaan antaa joillekin pienemmille ryhmille mandaatti jatkaa kokouksessa käsitellyn asian työstämistä esimerkiksi hallituksen tai jonkin muun keskeisen toimijatahon työlle hyödyllisen synteessin muotoon. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10.)

- Kasvatetaan nuorten institutionaalista roolia kestävän kehityksen politiikassa. Määritellään Nuorten Agenda2030 -ryhmälle pysyvä mandaatti ja budjetti. Kuullaan Nuorten Agenda2030 -ryhmää kestävän kehityksen politiikassa. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)

7. Tuetaan kaupunkia Agenda2030-työn käynnistämisessä.

- Tuetaan kaupunkien strategista Agenda2030-implementointia. Tukea voidaan tarjota joko valtioneuvoston kansliasta tai esimerkiksi ympäristöministeriöstä. Koordinaatiota tarvitaan esimerkiksi kaupunkien kestävän kehityksen budjetoinnin tukemiseen, johtamisjärjestelmien kehittämiseen sekä kaupunkitasoisen kestävän kehityksen tilan seurannan ja raportoinnin valmisteluun. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)

8. Ministeriöiden tulee ottaa kestävän kehityksen tavoitteet osaksi lainvalmistelua. Hallituksen keskeisiä lakialoitteita ja budjettia tulee arvioida kestävän kehityksen näkökulmasta.

- Luodaan **systemaattinen, poikkihallinnollinen arviointijärjestelmä** Suomen kestävän kehityksen politiikan tueksi, ja arvioidaan keskeiset lainsäädäntö- ja uudistushankkeet **kestävän kehityksen vaikutusarvioinnin** kaltaisilla työkaluilla⁴⁸. (Ks. luku 3.2.3.)
- Laajennetaan **lainsäädännön arviointineuvoston** tehtävänantoa lausua keskeisten lakialoitteiden vaikutuksista kestävän kehityksen painopisteisiin. Tämä edellyttää, että Agenda2030-tavoitteiden saavuttaminen lisätään myös hallituksen esityksen laatimisohjeisiin ja vaikutusarvio-ohjeisiin. (Ks. luku 3.2.3.)
- Edellytetään keskeisiltä lakialoitteilta paitsi vaikutusarviota, myös vaikutusten jälkiarviointia kestävän kehityksen näkökulmasta esim. 2-3 vuotta lain voimaantulon jälkeen. (Ks. luku 3.2.3.)

9. Ministeriöiden ja valtioneuvoston kanslian tulee varmistaa, että kestävän kehityksen työllä on pitkäjänteisen ja johdonmukaisen työn mahdollistavat henkilöresurssit.

- Vahvistetaan ministeriöiden sisäistä ja niiden välistä korkean tason koordinaatiota kestävän kehityksen kannalta olennaisissa kysymyksissä esimerkiksi kutsumalla kansliapäälliköitä kestävän kehityksen toimikunnan keskusteluihin. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)

⁴⁸ Esim. Hämeenlinnan tapaustutkimus kestävän kehityksen arvioinnista kaupunkisuunnittelussa. <http://www.hameenlinna.fi/pages/67514/Jul35.pdf>

- Vahvistetaan eri alojen sektoriasiantuntijoiden kestävän kehityksen työn resursointia, osaamista ja verkostoitumista, jotta työ ei ole yksittäisten henkilöiden varassa eivätkä henkilövaihdokset katkaise työn jatkuvuutta. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10 sekä liitteen 14 luku 4.1)
- Lisätään resursseja koordinaatiosihteeristön viestintään, vuorovaikutukseen sekä muihin tukitoimintoihin. (Ks. luku 3.2.2. ja liite 10)

Suosituksset ulkopoliittikkaan

10. Hallitus lisää Suomen poikkihallinnollisen kestävän kehityksen ulkopoliitiikan vaikuttavuutta ja johdonmukaisuutta.

- Valtavirtaistetaan kestävän kehityksen edistäminen kaikkeen ulkopoliittikkaan, yli ministeriörajojen.
- Luodaan uskottava tiekartta **kehitysyhteistyömäärärahojen nostamiseksi 0,7 prosenttiin** bruttokansantulosta ja laajapohjainen sitoumus tämän toteuttamiseksi. Tämän yhteydessä palautetaan ja kasvatetaan YK-järjestelmälle suunnattuja rahoitusosuuksia. (ks. luku 3.3. ja liitteen 14 luku 4.1.). Yhdistetään ulko- ja kehityspoliittiset selonteot kestävän kehityksen kehikkoa soveltaen ja säädetään kehityspoliittisen toimikunnan asemasta asetuksella. (Ks. luku 3.3.2. ja liite 14)
- Tunnistetaan kestävän kehityksen **ulkopoliitiikan kannalta keskeiset politiikka-alueet** UM:n kehityspoliittisen osaston ulkopuolella eri ministeriöissä, ja tuetaan osaamista kestävän kehityksen huomioimiseksi (esim. kauppa, investoinnit, kansainvälinen verotus). (Ks. luku 3.3.1. ja 3.3.2. ja liite 14)
- Tehdään julkinen monenkeskisen kehitys- ja ulkopoliitiikan **vaikuttamissuunnitelma** tukemaan eduskunnan ja sidosryhmien osallistumista kestävän kehityksen ulkopoliittikkaan vaikuttamiseen. (Ks. luku 3.3.2. ja liitteen 14 luvut 5.3. ja 6.)
- Varmistetaan tähän liittyen, että Suomen EU-vaikuttaminen on linjassa kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa. (Ks. luku 3.3.1. ja 3.3.2.)
- Selvitetään mahdollisuuksia hyödyntää UM:n kehityspoliitiikan tulokarttojen ajattelua myös laajemmin valtionhallinnossa. (Ks. luku 3.3.2. ja liitteen 14 luku 5.1)
- Varmistetaan että Suomen kestävän kehityksen politiikka vähentää eriarvoisuutta Leave No One Behind -periaatteen mukaisesti, ja kehitetään kaiken ulkopoliitiikan ihmisoikeusvaikutusten arviointia. (Ks. luku 3.3.1. ja 3.3.2. ja liitteen 14 luku 6)
- Kehitetään Leave No One Behind- ja ihmisoikeusnäkökulmiin liittyvää eriteltyä tiedonkeruuta ja arviointia. (Ks. luku 3.3.1. ja 3.3.2. ja luku 4.4)

Seurannan ja arvioinnin tekeminen jatkossa

Työn valossa voidaan todeta, että on perusteltua tehdä kerran hallituskaudessa perusteellimpi kehittävä arviointi (Patton 1994) kestävän kehityksen tilasta, politiikan toteutuksesta ja vaikuttavuudesta. Näin voidaan löytää tarvittava tutkimuksellinen pohja laaja-alaisemmille

muutoksille. Samalla on kuitenkin tärkeää myös kehittää jatkuvaa seurantaakin sekä esimerkiksi ennakoitietiedon ja big datan hyödyntämistä.

Vuosittaista seurantaakin ja sen perusteella tapahtuvaa kehittämistä voidaan toteuttaa POLKU2030-arvion suositusten valossa esimerkiksi näin:

- Kun keskeisille Suomen kestävän kehityksen tilaa kuvaaville indikaattoreille on määritetty tavoitteet, seurataan vähintään vuosittain niiden toteutumista.
- Julkaistaan hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä ”Suomen tila” -katsaus, jossa käytettävät mittarit ovat yhdenmukaisia Agenda2030-tavoitteiden kanssa. Vuosikertomuksen yhteydessä seurataan myös Agenda2030-tiekartan toteutuksen tilaa.
- Kun kestävän kehityksen budjettiosuuksille on asetettu tavoitteet, seurataan niiden toteutumista vuosittain hallituksen vuosikertomuksen yhteydessä.
- Asiantuntijajaneelin ja lainsäädännön arviointineuvoston roolin vahvistamisella luodaan jatkuvuutta seurantatyöhön.
- Jos tavoitteita ei ole saavutettu, etsitään aktiivisesti keinoja niihin pääsemiseksi politiikkaa muuttamalla.

Suomella on mahdollisuudet tehdä kestävän kehityksen politiikan arvioinnista kansainvälisesti merkittävä esimerkki, joka kannustaa valtioita tekemään entistä johdonmukaisempaa kestävän kehityksen politiikkaa. Vaikuttavan arvioinnin toteutuminen vaatii, että se on kehitettävää ja riippumatonta. **Seuraava arviointi voisi painottua kahteen asiaan:**

- Ensiksi tarkastella sitä, miten hyvin kestävän kehityksen periaatteisiin sitoutunut hallitus noudattaa periaatteita päätöksissään.
- Toiseksi tehdä analyysi siitä, ovatko käytössä olevat ohjauskeinot vieneet yhteiskuntaa oikeaan suuntaan. Tämä tehdään muun muassa tarkastelemalla Agenda2030-tavoitteiden ja kestävän kehityksen budjettitavoitteiden toteutumista.

Globaalin esimerkin lisäämiseksi Suomi voisi myös seuraavan hallituskauden loppupuolella pyytää ulkopuolista julkista kestävän kehityksen arviointia joltain kansainväliseltä vaikutusvaltaiselta taholta (esim. OECD). Tällaista arviointia ei ole aikaisemmin tehty. Vaikuttavuuden takia on tärkeää, että tulokset julkaistaan, ja niistä sekä metodologiasta keskustellaan asiantuntijoiden kanssa. Samoin on tärkeää kutsua kansalaisyhteiskunta keskustelemaan politiikan seurauksista kestävän kehityksen kannalta.

Myös hallinnonalojen rajat ylittävän ulkopoliittikan seurantaakin ja arviointia täytyy kehittää edelleen. Tässä arvioinnissa tarkasteltiin hallinnonalojen rajat ylittävää ulkopoliittikkaa suhteessa kehitys- ja ulkopoliittikan nouseviin teemoihin, eli yksityisen sektorin rooliin kansainvälisessä kehityksessä. Näin mukaan saatiin muita ministeriöitä, kun perinteisesti käsitellyt kehityspoliittikan toimijat. Ulkopoliittikka ja globaalit vaikutukset liittyvät kuitenkin myös moniin muihin teemoihin: ulkopoliittisten vaikutusten tarkastelua läpi koko kestävän kehityksen työn täytyy kehittää edelleen. Tässä yhteydessä täytyy jatkaa myös ihmisoikeus- ja Leave No One Behind -näkökulmien tarkastelua.

6. LÄHDELUETTELO

- Berkhout, F., Smith, A. & Stirling, A. (2004). Socio-technological regimes and transition contexts. *System Innovation and the Transition to Sustainability: Theory, Evidence and Policy*; Elzen, B., Geels, F.W., Green, K., Eds.; Edward Elgar: Cheltenham, UK, pp. 48–75
- Brockhaus, M., & Angelsen, A. (2012). Seeing REDD+ through 4Is: A political economy framework. Teoksessa: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D & Verchot, L. (toim.) *Analysing REDD+: Challenges and choices*. Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Caron, P., Ferrero y de Loma-Osorio, G., Nabarro, D. et al. (2018) Food systems for sustainable development: proposals for a profound four-part transformation. *Agronomy for Sustainable Development*. (38) 41. <https://doi.org/10.1007/s13593-018-0519-1>
- Chen, H., Rossi, P. (1989). Issues in the Theory-driven Perspective. *Evaluation and Programme Planning* 12(4): 299-306. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0149718989900463>
- Cities Alliance (2015). Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a Successful New Urban Agenda. Cities Alliance Discussion Paper (3). <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Opportunities%20for%20the%20New%20Urban%20Agenda.pdf>
- Danish Institute for Human Rights (2018). Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development - lessons learned and next steps. Danish Institute for Human Rights. <https://www.humanrights.dk/publications/human-rights-2030-agenda-sustainable-development-lessons-learned-next-steps>
- European Commission (2016). "Evaluation and Fitness Check (Fc) Roadmap: Evaluation of EU Policy Coherence for Development." http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm.
- Finnish Committee for Unicef (2017). Private Sector and Development: Finnish SMEs as actors contributing to development? UniResearch 1/2017. Helsinki: Finnish Committee for Unicef.
- Furman E., Häyhä T., Hirvilammi T. (2018). Maapallolle mahtuva tulevaisuus. SYKE Policy Brief. <http://hdl.handle.net/10138/235417>
- Furman, E., Heiskanen, E., Hiilamo H., Hirvilammi, T., Hellström, E., Hukkinen, J., Kiander, J., Pessi, A. B. & Saari, J. (2016). Viisi kärkeä kestävämpään kehitykseen. Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/viisi-karkea-kestavampaan-kehitykseen/>
- Geels, F., Schot, J. (2007) Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36(3): 399-417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>
- Hallding, K. & Blixt, E. (2017). A societal value compass for the Swedish steel industry. <https://mediamanager.sei.org/documents/Publications/SEI-FS-2017-Societal-value.pdf>
- Janoušková, S., Hák, T., Moldan, B. (2018) Global SDGs Assessments: Helping or Confusing Indicators? *Sustainability* 10(5): 1540. DOI:10.3390/su10051540
- Kaaronen, R. (2016). Scientific support for sustainable development policies: A typology of science interfaces with case studies. Sitra. <https://www.sitra.fi/en/publications/scientific-support-sustainable-development-policies/>
- Kates, R., W. (2001). Sustainability Science. <http://science.sciencemag.org/content/292/5517/641>

Kehityspoliittinen toimikunta (2017). Suomen kehityspoliitiikan tila 2017: Miten Suomi vahvistaa kehitysmaiden taloutta, yksityissektoria ja verotuskykyä? Haettu 6.1.2019 osoitteesta: <https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/julkaisut-ja-materiaalit/vuosiarviot/vuosiarvio-2017/>

Kelley, J. G. & Simmons, B., A. (2016). The Power of Ranking: The Ease of Doing Business Indicator as a Form of Social Pressure. Työpaperi, Wharton School, Pennsylvanian yliopisto, Philadelphia, PA, 2.9.2016. https://www.sss.ias.edu/sites/sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/workshop%2014-15/EDB_Wharton_04.19.2017.pdf

Kestävän kehityksen asiantuntijaneeli (2018). Vaikutuspolut ja yhteisarviointi muutoksen ajureiksi. Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikutuspolut-ja-yhteisarviointi-muutoksen-ajureiksi/>

Kestävän kehityksen toimikunta (2016). Suomi, jonka haluamme 2050 – Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus. <https://kestavakehitys.fi/documents/2167391/2186383/FI-NAL+Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoutus+20+4+2016.pdf/d2d827e7-033a-4d2b-9239-aed6605a12c4/FI-NAL+Kest%C3%A4v%C3%A4n+kehityksen+yhteiskuntasitoutus+20+4+2016.pdf.pdf>

Koch, Dirk-Jan. 2018. "Measuring Long-Term Trends in Policy Coherence for Development." *Development Policy Review* 36 (1): 87–110. <https://doi.org/10.1111/dpr.12280>.

Korhonen, K., Auvinen, A., Kuusela, S., Punttila, P., Salminen, O., Siitonen, J., Ahlroth, Petri., Jäppinen, J., Kolström, T. (2016) Biotalouskenaarioiden mukaisten hakkuiden vaikutukset metsien monimuotoisuudelle tärkeisiin rakennepiirteisiin. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 51/2016. Luonnonvarakeskus <http://jukuri.luke.fi/handle/10024/537430>

Korpinen S., Laamanen, M., Suomela, J., Paavilainen, P., Lahtinen, T., Ekebom, J. (toim.) (2018). Suomen meriympäristön tila 2018. SYKE julkaisuja 4. Suomen ympäristökeskus. <http://hdl.handle.net/10138/274086>

Kuusela S., Punttila P. (2017). Miten metsillä menee? *BioEnergia* 5/2017: 24-26.

Lyytimäki J, (2011). Kestävään kehitykseen liittyvien vaikutusten ennakkoarviointi politiikan suunnittelussa ja päätöksenteossa. Suositus arvioinnin työkaluksi. Ympäristöministeriön raportteja 24/2011. <http://hdl.handle.net/10138/41443>

Lyytimäki, J. (2019). Thermostat or thermometer? A Finnish perspective on the overloaded role of sustainability indicators in societal transition. *Sustainable Development* DOI: 10.1002/sd.1941

Lyytimäki, J., Lähteenoja, S., Sokero, M., Korhonen, S., Furman, E. (2016). Agenda 2030 Suomessa: Kestävän kehityksen avainkysymykset ja indikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja (31/2016). Valtioneuvoston kanslia. https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kestavan-kehityksen-avainkysymykset-ja-toimintasuunnitelma-2030-avain2030-

Lyytimäki, J., Lähteenoja, S., Reinikainen, T., Schmidt-Thomé, K., Sokero, M., Vikström S. (2017). Kestävän kehityksen toimenpidesitoumustyökalu: kokonaisarvio ja kehittämismahdollisuudet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja (67/2017). Valtioneuvoston kanslia. <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=21901>

Lyytimäki, J., Vikström, S., Furman, E. (2019). Voluntary participation for sustainability transition: experiences from the 'Commitment to Sustainable Development 2050'. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 26(1): 25-36. DOI: 10.1080/13504509.2018.1460632

Mackie, J., Martin, R., Eunike, S. (2017). Policy coherence and the 2030 Agenda: Building on the PCD experience. ECDPM Discussion Paper210. <http://www.ecdpm.org/dp210>

Naumanen, M (2019). Kestävän kehityksen innovaatiot tukemassa Agenda 2030:n toimeenpanoa (KITA) -hankkeen julkaisematon luonnos. VTT

The Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2014). "Autonomy, Partnership and beyond. A Counterfactual Analysis of Policy Coherence for Ghana." IOB Study 394. <https://www.government.nl/documents/reports/2014/07/24/iob-autonomy-partnership-and-beyond-a-counterfactual-analysis-of-policy-coherence-for-ghana> (edited)

Niestroy, I., Schmidt, A. G., & Esche, A. (2013). Finland: Paving the way toward a social contract for sustainability. Teoksessa: Bertelsmann Stiftung. Winning Strategies for a Sustainable Future. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung. S. 103-126

Nilsson, M. (2017) Important interactions among the Sustainable Development Goals under review at the High-Level Political Forum 2017. Working Paper 2017-06. Stockholm Environment Institute, Stockholm.

Nilsson, M., Griggs, D., Visbeck, M. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature* 534(7607): 320-322. DOI: 10.1038/534320a

O'Neill D., Fanning Andrew, W., Lamb William, L., F. Steinberger, J. (2018). A good life for all within planetary boundaries. *Nature Sustainability* (1), 88–95. <https://www.nature.com/articles/s41893-018-0021-4>

OECD (2014). Better Policies for Development 2014: Policy Coherence and Illicit Financial Flows. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210325-en>.

OECD (2017). Policy Coherence for Sustainable Development 2017: Eradicating Poverty and Promoting Prosperity. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264272576-en>.

OECD (2018a). Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301061-en>

OECD (2018b). Institutional Mechanisms for PCSD (2018). Country profile: Finland. <http://www.oecd.org/governance/pcsd/Finland.pdf>

OECD (2018c). "Towards a Set of Indicators for Tracking Progress on Policy Coherence for Sustainable Development (PCSD) at the National Level."

OHCHR (n.d.). Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development. Position paper, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/MDGs/Post2015/HRAndPost2015.pdf>

Osborn, D., Cornforth, J. & Ullah, F. (2014). 'National Councils for Sustainable Development: Lessons from the past and present'. The 2014 Regional Sustainable Development Transition Series. www.iisd.org/sites/default/files/publications/sdplannet_lessons_from_the_past.pdf

Pathan, A. & Ahvenharju, S. (2012). Suomen kestävän kehityksen toimikunnan arviointi ja suositus uudeksi toimintamalliksi. Gaia Consulting Oy. <https://kestavakehitys.fi/toimikunta/kokoukset/syksy-2012>

Patosaari, P. (2003). Kestävän kehityksen kansallinen kokonaisarvio. Suomen ympäristö 623. Suomen ympäristökeskus, Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/40372>

Patton, M., Q. (1994). Developmental Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 15(3), 311-319. <https://doi.org/10.1177/109821409401500312>

Raivio T, Pathan A, Oja L & Vehviläinen (2013). Ilmastopaneelin toiminnan arviointi. Ympäristöministeriön raportteja 30/2013. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/42136/YMra_30_2013.pdf?sequence=1

Ramboll (2009). Kansallinen kestävän kehityksen kokonaisarviointi 2009. Ramboll Consulting Management & Ympäristöministeriö. <http://www.ym.fi/download/noname/{D717E99A-CBEE-441FB62C-0D6B839AF732}/27130>

Raworth, K. (2017). Doughnut Economics. Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist. London: Random House Business Books.

Rekola, S. (2018). Miten valmistautua viestintä- ja globaalikasvatustuen hakukierrokseen? Haettu 5.2.2019 <https://www.gloaalikasvatus.fi/blogit-ja-artikkelit/blogit/miten-valmistautua-viestinta-ja-gloaalikasvatustuen-hakukierrokseen>

Rosenström, U. & Palosaari, M. (2000). Kestävyyden mitta. Suomen kestävän kehityksen indikaattorit 2000. Suomen ympäristö 404. Ympäristöministeriö. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/40426>

Rouhinen, S. (2014). Matkalla mallimaaksi? Kestävän kehityksen juurtuminen Suomessa. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies, 88. http://publications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-1596-2/urn_isbn_978-952-61-1596-2.pdf

Sachs, J., Schmidt-Traub, G., Kroll, C., Lafortune, G., Fuller, G. (2018): SDG Index and Dashboards Report 2018. New York: Bertelsmann Stiftung and Sustainable Development Solutions Network (SDSN). Haettu 31.1. 2019 osoitteesta <http://sdgindex.org>

Scriven, M. (2007). The Logic of Evaluation. OSSA Conference Archive, 138. <https://scholar.uwindsor.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1390&context=ossaarchive>

Stame, N. (2004) Theory-based Evaluation and Types of Complexity. Evaluation 10(1): 58-76. <https://doi.org/10.1177/1356389004043135>

Stockholm Environment Institute (2018). Applying the SDG interactions framework: preliminary lessons learnt. In OECD (2018), Policy Coherence for Sustainable Development 2018: Towards Sustainable and Resilient Societies, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301061-en>.

Swain, P., B. (2017). A Critical Analysis of the Sustainable Development Goals https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-319-63007-6_20

Tilastokeskus (2001). Julkisyhteisöjen tehtäväluokitus COFOG 2001. Haettu 5.9.2019 osoitteesta https://www.stat.fi/meta/luokitukset/julkisyht_teht/001-2001/index.html

Tilastokeskus (2016). Suomen kasvihuonekaasupäästöt 2015. https://www.stat.fi/til/khki/2015/khki_2015_2016-05-25_kat_001_fi.html

Tubiello F. N.ym. (2015) The Contribution of Agriculture, Forestry and other Land Use activities to Global Warming, 1990–2012. Glob Change Biol 21, 2655–2660, doi: 10.1111/gcb.12865

Tulevaisuusvaliokunta (2017). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valiokunnan mietintö TuVM 1/2017 vp— VNS 1/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TuVM_1+2017.aspx

Tulevaisuusvaliokunta (2018). Valiokunnan mietintö TuVL 4/2018 vp --- HE 123/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/TuVM_1+2017.aspx

Työ- ja elinkeinoministeriö (2018). Murroksesta uuteen kasvuun: Työ- ja elinkeinoministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 20/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-594-5>

Ulkoasiainvaliokunta (2016). Ulkoasiainvaliokunta Valtioneuvoston selonteko: Suomen kehityspolitiikka. Valiokunnan mietintö UaVM 3/2016 vp— VNS 1/2016 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/VNS_1+2016.aspx

Ulkoasiainvaliokunta (2017). Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta Kestävän kehityksen Suomi — pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valiokunnan lausunto UaVL 5/2017 vp— VNS 1/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/sivut/vns_1+2017.aspx

Ulkoministeriö (2002). Ulkoasiainministeriön toimintakertomus. Helsinki: Ulkoministeriö.

Ulkoministeriö (2017). Ulkoministeriön tilinpäätös 2017. https://um.fi/documents/35732/48132/ulkoministeri%C3%B6n_tilinp%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_2017

Ulkoministeriö (2018a). Kehitysyhteistyö kohti 0,7 prosentin tavoitetta. Esite. Helsinki: Ulkoministeriö.

Ulkoministeriö (2018b). Kehityspolitiikan tulosraportti 2018. <https://um.fi/documents/35732/0/Kehityspolitiikan+tulosraportti+2018+%281%29.pdf/d47fd092-b470-ca44-6d49-22a57bb0c5d0>

United Nations (2015). Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. United Nations A/RES/70/1. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

United Nations (2016, 2017) Syntheses of Voluntary National Reviews. https://sustainable-development.un.org/content/documents/17109Synthesis_Report_VNRs_2017.pdf

Valtioneuvosto (2016). Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2017. <https://www.eduskunta.fi/fi/vaski/liiteasiakirja/documents/edk-2016-ak-96994.pdf>

Valtioneuvosto (2018). Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018. <https://vnk.fi/documents/10600/5781461/Valtioneuvoston+EU-vaikuttamisstrategia+2018/562582d0-8411-4f70-9c68-e733194cbdd1?version=1.2>

Valtioneuvosto (2018a). Hallituksen vuosikertomus 2017. Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/vuosikertomus-2017>

Valtioneuvosto (2018b). Hallituksen vuosikertomus 2017. Liite 1 Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset. Valtioneuvoston julkaisusarja 2/2018. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/vuosikertomus-2017>

Valtioneuvosto (2018c). Ratkaisujen Suomi. Hallituksen toimintasuunnitelma 2018-2019. Valtioneuvoston julkaisusarja 27/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-582-2>

Valtioneuvoston kanslia (2006). Kohti kestäviä valintoja. Kansallisesti ja globaalisti kestävä Suomi. Kansallinen kestävä kehityksen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2006. <http://vnk.fi/julkaisu?pubid=3771>

Valtioneuvoston kanslia (2015a). Jyrki Kataisen ja Alexander Stubbin hallitusohjelmien loppuseuranta 2015. VNK007:00/2011. https://valtioneuvosto.fi/hallitusohjelmat/-aset_publisher/hallitusohjelma

Valtioneuvoston kanslia (2015b). Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. <https://valtioneuvosto.fi/sipilan-hallitus/hallitusohjelma>

Valtioneuvoston kanslia (2016a). Hallituksen vuosikertomus 2015. Hallituksen julkaisusarja 3/2016. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/vuosikertomus-2015>

Valtioneuvoston kanslia (2016b) Ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 07/2016. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=12501>

Valtioneuvoston kanslia (2016c). Agenda2030 - hallinnon toimet_15062016_uusin (1). [sisäinen dokumentti saatu Marja Innaselta]

Valtioneuvoston kanslia (2017a). Valtioneuvoston selonteko kestävä kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta. Kestävä kehityksen Suomi – pitkäjänteisesti, johdonmukaisesti ja osallistavasti. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2017. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia. (2017b). Valtioneuvoston yhteiset muutostekijät. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2017. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-458-0>

Valtioneuvoston kanslia (2017c). Hallituksen vuosikertomus 2016. Hallituksen julkaisusarja 1a/2017. <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/vuosikertomus-2016>

Valtioneuvoston kanslia (2018a). Hallinnonalojen tulevaisuuskatsaukset. Haettu 25.9.2018 osoitteesta <https://vnk.fi/tulevaisuuskatsaukset>

Valtioneuvoston kanslia (2018b). Hallituksen vuosikertomus 2017. Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-558-7>

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2010). Kestävä kehitys valtionhallinnossa. Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys Dnro (16.02.2010). <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/09/10132702/kestava-kehitys-valtionhallinnossa-2010.pdf>

Valtiovarainministeriö (2017). Talousarvioesitys 2018. Yhdistelmä ajantasaisesta talousarviosta (23.11.2017). http://budjetti.vm.fi/indox/tae/frame_year.jsp?year=2018&lang=fi

Valtiovarainministeriö (2018a). Työ, hyvinvointi ja tulevaisuus: Valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaus. Valtioneuvoston julkaisusarja 17/2018. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-591-4>

Valtiovarainministeriö. (2018b). Talousarvioesitys (14.9.2018). http://budjetti.vm.fi/indox/tae/frame_year.jsp?year=2019&lang=fi

Valtiovarainministeriö (2019). Ilmiöpohjaiseen budjetointiin liittyviä näkökohtia selvittävän työryhmän raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 9/2019. https://api.hankeikkuna.fi/asia-kirjat/586ec3b2-4bf3-4e6d-b8f9-c9ee44b140d2/804f0322-721a-4ffe-bb2e-b6a7f9f1c767/JULKAISU_20190125130000.PDF

Vanhala, Pekka, Anna Repo, Jari Liski (2013). Forest bioenergy at the cost of carbon sequestration? Current opinion in Environmental Sustainability 1 (5). <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2012.10.015>

Weiss, C. (1995). Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families, in: J.P. Connell, A.C. Kubisch, L.B. Schorr, C.H. Weiss (Eds). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Volume 1, Concepts, Methods and Contexts*. Washington DC: The Aspen Institute.

Weiss, C. (1997). Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Directions for Evaluation*, 76, 41-55. <https://doi.org/10.1002/ev.1086>

Weitz, N., Carlsen, H., Nilsson, M., Skånberg, K. (2018). Towards systemic and contextual priority setting for implementing the 2030 Agenda. *Sustainability Science* (13), 531-548. <https://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11625-017-0470-0>

Ympäristöministeriö (1998). Hallituksen kestävän kehityksen ohjelma. Valtioneuvoston periaatepäätös ekologisen kestävyys edistämisestä. *Suomen ympäristö* 254.

Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunta (1989). Ympäristön ja kehityksen Suomen toimikunnan mietintö. *Komiteamietintö* 1989:9.

7. LIITTEET

Liitteet on julkaistu suomeksi verkossa tietokayttoon.fi –sivustolla kahtena erillisenä tiedostona.

LIITTEET 1-13: POLKU2030: Yksityiskohtaiset kuvaukset arvioinneista sekä aineistoon ja sen keruuseen liittyvät luettelot ja dokumentit

- LIITE 1: Kestävän kehityksen indikaattorien analyysi
- LIITE 2: Kestävän kehityksen keskeisimpien sisältökysymysten määrittelyprosessi
- LIITE 3: Verkkokysely
- LIITE 4: Verkkokyselyn analyysi
- LIITE 5: Lista haastatelluista henkilöistä
- LIITE 6: Ministeriöiden haastattelurunko
- LIITE 7: Ministeriöiden kestävän kehityksen toimenpiteitä
- LIITE 8: Kestävän kehityksen toimeenpano keskushallinnossa
- LIITE 9: Kestävä kehitys ministeriöiden johtamisjärjestelmissä
- LIITE 10: Kestävän kehityksen koordinaatiomallin ja politiikkainstrumenttien analyysi
- LIITE 11: Työpajojen osallistujat
- LIITE 12: Hankkeen ohjausryhmän ja tukiryhmän jäsenet
- LIITE 13: Kestävän kehityksen politiikkojen vuorovaikutusten arviointi

LIITE 14: POLKU2030: Agenda2030, ulkopolitiikka ja ihmisoikeudet

**DEMOS
HELSINKI** 



VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

HELSUS
HELSINKI INSTITUTE OF SUSTAINABILITY SCIENCE



ISSN 2342-6799 (pdf)
ISBN 978-952-287-653-9 (pdf)
ISBN 978-952-287-654-6 (print)

