

## Kestävyyssarvioinnin tuettava kestävyysmurrosta

Kestävyyspaneelin kannanotto Valtioneuvoston kanslian kestäväysarvioinnin toimintamallia koskevasta keskustelualoitteesta

20.5.2024

Valtioneuvoston kanslian strategiaosasto on aloittanut yhteiskunnallisen kestäväysarvioinnin toimintamallin valmistelun Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti. Yli vaalikausien ulottuva kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen tarkastelu on tarpeellinen ja tärkeä aloite. Toimintamallin perusidea on ansiokas: se korostaa systeemistä lähestymistapaa sekä eri hallinnonalat ja toimialat poikkileikkaavaa otetta. Systeemiset muutokset ovat kestävyysmurroksen kannalta välttämättömiä.

Valtioneuvoston kanslian keskustelualoitteen esittelemä arviointimalli on kunnianhimoinen, minkä laatijat ovat hyvin tiedostaneet rajauksia tehdessään. Toimintamallia on tehty haastatteleamalla lukuisia eri tahoja valtion hallinnossa sekä kartoittamalla tutkijoiden, tiedepaneelien ja kestävänsä kehityksen toimikunnan pääsihteeristön näkemyksiä. Kestäväysarvioinnin tulokset on tarkoitus raportoida vuosittain, mutta itse arviointi kurottaa yli vaalikausien.

Kestävyyspaneeli katsoo, että ansioistaan huolimatta aloite ei nyky muodossaan toimi riittävän nopean ja laaja-alaisen kestävyysmurroksen tukena. Kestäväysarvioinnin olisi rohkeasti näytettävä suuntaa ja tuettava vastuullista päätöksentekoa kestävyysvahvistamiseksi. On ensiarvoisen tärkeää, että kestäväysarviointi vakiinnutetaan määrätietoisesti päätöksentekoa ohjaavaksi, kestävyyttä aidosti edistäväksi ja valtionhallintoa velvoittavaksi toimintatavaksi. Tämän mahdollistamiseksi, kestävyyspaneeli katsoo, että kestäväysarvioinnissa on:

1. Määriteltävä selkeämmin tavoitteet kestävyysmurrokselle.
2. Asetettava raja-arvot ekologiselle ja sosiaaliselle kestävyydelle, joita vasten kehitystä voidaan arvioida. Ekologiset ja sosiaaliset rajat asettavat oikeudenmukaisen ja turvallisen

tilan yhteiskunnalliselle toimeliaisuudelle. Vaikuttavimmillaan kestävyysarviointi voi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa tämän toimeliaisuuden tukemiseksi ja suuntaamiseksi.

3. Taattava arvioinnin vaikuttavuus sitomalla toimintamalli valtionhallinnon pitkäjänteiseen strategiseen suunnitteluun ja seurantaan.

## Perustelut

### *Kestävyysarvioinnin toimintamalli*

Arvioinnin lähtökohtana on, että *Suomen kestävä menestys* riippuu viidestä keskeisestä ja toisiinsa vaikuttavasta kestävyysulottuvuudesta ja niiden tasapainoisista tulevaisuuden kehityksistä (s. 7). Näitä ulottuvuuksia ovat: ekologinen; inhimillinen ja kulttuurinen; sosiaalinen ja terveydellinen; taloudellinen; sekä turvallisuuden, oikeusvaltion ja demokratian kestävyys. Kestävyysarviointi pyrkii kausaaliverkostotarkastelun avulla 1) selkeyttämään kestävyysulottuvuuksien välisiä yhteyksiä toisiinsa ja niistä nousevia systeemisiä mahdollisuuksia ja riskejä Suomen kestäväälle menestykselle sekä tunnistamaan keskeisiä vaikutuskanavia ja vipuvaikutuskohtia kestävyyshaasteiden ratkaisuksi. Tämän lisäksi tavoitteena on 2) luoda tilannekuvaa indikaattoreiden perusteella eri kestävyyskierrosten nykytilasta ja viime vuosien kehityksestä verraten niiden kehitystä suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin ja tahtotiloihin sekä keskipitkän aikavälin (8–10 vuotta) trendeihin ja maavertailuihin. Tämän pohjalta tavoitteena on 3) tunnistaa muutosajureita ja vaihtoehtoisia kehityskulkuja ylivaalikautisesti, jotta tuleviin haasteisiin voidaan vaikuttaa ennakoivasti ja tavoitteiden mukaisesti. Keskustelualoitteessa lähestymistapaa on testattu energiamurroksen, osaavan työvoiman saatavuuden ja kohtaannon sekä sosiaalisen koheesion arviointiin.

### *Kestävyysarvioinnin tuettava muutosta*

Toimintamalli paaluttaa kestävyysarvioinnin Suomen perustuslain keskeisiin kohtiin (s. 24). Viisi ulottuvuutta kattavat kaikki elämänalueet ja ne on asetettu samanarvoisiksi: ”Kokonaisuudessaan yhteiskunnan kehitys on kestävällä pohjalla, kun yhteiskuntaa kehitetään ja ongelmia ratkaistaan niin, ettei merkittävää haittaa aiheudu yhdessäkään kestävyysulottuvuudessa” (s. 13). Tässä yhteydessä viitataan ”Do no significant harm” –periaatteeseen, joka on alun perin tarkoitettu erityisesti taloudellisten investointien vaikutusten arviointiin. Periaatteen laajentaminen kaikkiin viiteen kestävyysulottuvuuteen siten, että merkittäviä haittoja ei saa aiheutua yhdellekään kestävyysulottuvuudelle on ongelmallinen. Arvioinnin laatijat tunnistavat tämän itsekkin todetessaan, että on

haastavaa löytää politiikkatoimia, jotka eivät toteutuessaan vaikuttaisi muihin yhteiskunnan alueisiin (s.13). Kestävyyssarvioinnin tehtäväksi jää tunnistaa ristikkäisvaikutuksia ja ristiriitoja eri kestävyysulottuvuuksien välillä.

Vaikka tämä linjaus kuulostaa perustellulta, on se ongelmallinen kestävyysmurroksen kannalta. Linjauksesta seuraa, että kestävyysmurroksessa yhteiskunnan nykytila ei saisi muuttua, vaan tasapainoa on haettava yhtäaikaaisesti koko ajan kaikkien kestävyysulottuvuuksien välillä. Tällä tavoin kestävyys määrittyy joksikin, joka oletetaan jo olemassa olevaksi, ja jota puolustetaan muuttuvissa maailmantilanteissa. Kestävyysmurroksen toteuttamisen näkökulmasta olisi tärkeämpää nähdä ihmiset ja yhteiskunnan toimijat aktiivisina muutoksen tekijöinä ja toteuttajina, eikä vain politiikkatoimien passiivisina vastaanottajina ja kärsijöinä.

### *Kestävyysarvioinnin tavoitteiden asettaminen vaatii täsmennystä*

Keskustelualoitteessa todetaan, että kestävyysulottuvuuksien kohdalla ei ole mahdollista muodostaa yleisesti hyväksytyjä ehdottomia määritelmiä (s. 24). On totta, että kestävyysulottuvuuksien sisällöstä ei vallitse yhteisesti jaettuja näkemyksiä tai määritelmiä, joiden pohjalta voisi suoraan muodostaa tavoitteita arvioinnille. Aloitteessa kestävyyttä koskevia tavoitteita ja tahtotiloja on kuvattu hyvin erilaisiin lähteisiin, kuten perustuslakiin, ylivaalikautisiin tavoitteisiin tai kansainvälisiin sopimuksiin perustuen. Esimerkiksi, ekologiset tavoitteet on johdettu osittain Suomen ja EU:n ilmasto- ja ympäristöpolitiikasta ja sosiaaliset tavoitteet tutkimuskirjallisuudesta. Talouden tavoitteiden määrittelemiseksi on haastateltu eri alojen asiantuntijoita. Taloudellisen kestävyysulottuvuuden pitkän aikavälin tavoite on määritelty seuraavasti: "Toimivassa talousjärjestelmässä tuotannontekijät allokoituvat tehokkaasti ja tuottavasti niiden kestävä käytön rajoissa. Talousjärjestelmä ja julkinen talous ovat vakaita. Julkista taloutta hoidetaan perustuslain ja muiden ohjausasiakirjojen mukaisesti (s. 35)." Taloudellisen kestävyysulottuvuuden tavoitetila on määritelty tarkemmin kuin muiden kestävyysulottuvuuksien tavoitteet. Kestävyysarvioinnin kokonaistavoitteeksi on asetettu "Suomen kestävä menestys". Menestyksen kestävyydelle ei kuitenkaan tarjota kestävyysulottuvuuksia tarkempia määreitä.

Kestävyysarvioinnin yksi keskeisimmistä tehtävistä tulisi olla kestävyysulottuvuuksien selkeä määrittely ja tavoitteiden asettaminen. Ne auttaisivat suuntaamaan arviointia, konkretisoimaan muutoksen suuntaa ja tunnistamaan ristikkäisvaikutuksia ja ristiriitoja eri kestävyysulottuvuuksien ja tavoitteiden välillä. Kestävyyspaneeli suosittelikin, että arvioinnin seuraavassa vaiheessa tavoitteiden asettamiseen kiinnitetään edelleen huomiota siten, että ne määritellään samoin periaattein, tarkemmin ja avoimesti. Kestävyysulottuvuuksien selkeä

määrittely ja tavoitteiden asetanta toisi kaivatun lisän yhteiskunnalliseen keskusteluun ja pitkäjänteiseen päätöksentekoon. Kun arviointia tehdään yli vaalikausien, tavoitetila on asetettava vähintään 10 vuoden päähän.

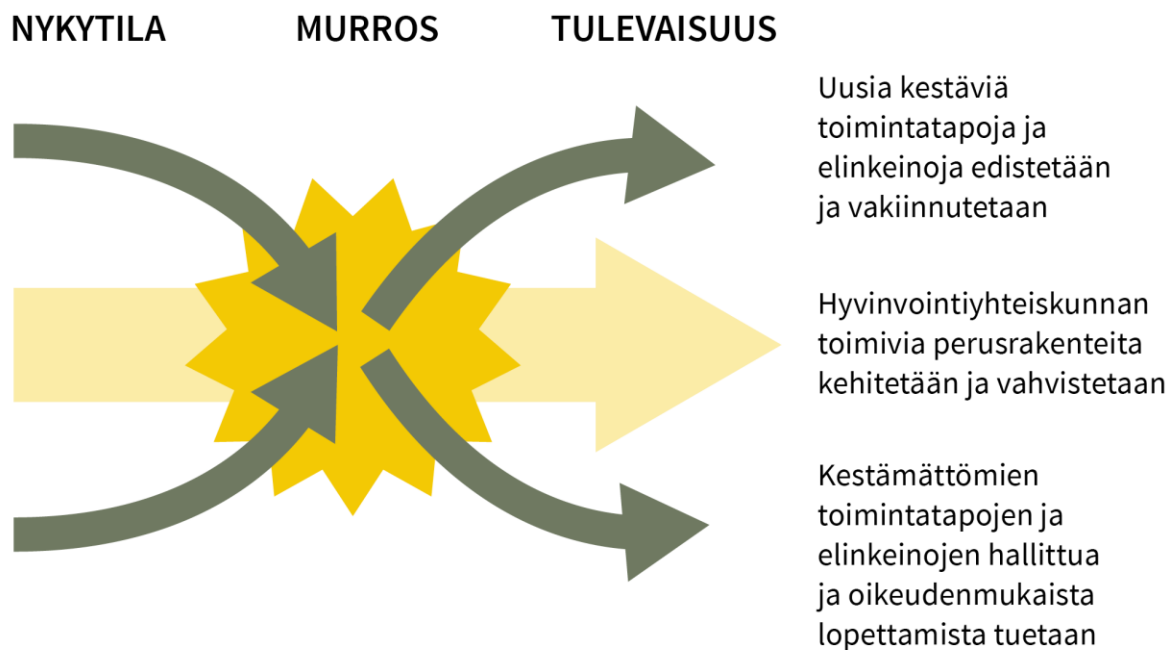
### *Ekologiselle ja sosiaaliselle kestävyydelle asetettava rajat*

Kestävyyspaneeli suosittaa, että kestävyysarvioinnissa erotetaan vahvemmin ne ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden ulottuvuudet, joiden puitteissa yhteiskunnan tulee toimia, ja vastaavasti ulottuvuudet, jotka mahdollistavat yhteiskunnan kestävä ja oikeudenmukaisen toimeliaisuuden ja uudistumisen. Tällöin kestävä hyvinvoinnin, ja menestyksen, lähtökohtana on, että ekologinen kestävyys tarjoaa perustan (lattian) yhteiskunnan toiminnalle, kun taas sosiaalinen kestävyys luo turvan (katon) kansalaisten hyvinvoinnille. Näiden välillä taloudellisen, kulttuurisen sekä oikeusvaltion ja demokratian kestävyuden tehtävänä on luoda oikeudenmukainen ja turvallinen tila yhteiskunnalliselle toimeliaisuudelle. Tämä ajatus kehittää edelleen Kate Raworthin donitsimallia, jota mm. hyvinvointitaloustieteessä on viime aikoina vahvasti hyödynnetty (Kestävyyspaneeli, 2024a).

Ekologiselle ja sosiaaliselle kestävyydelle tulisi asettaa selkeät tavoitteet ja rajat, ja arvioida niitä suhteessa muihin kestävyysulottuvuuksiin. Hyvinvointitaloustieteessä ja kestävyystieteessä on kehitetty mittaristoja, joilla ekologista ja sosiaalista kestävyyttä voidaan seurata. Toimintamallin yhtenä tavoitteena on luoda tilannekuvaa kunkin ulottuvuuden osalta erilaisten indikaattoreiden avulla. Lisäksi on tärkeää valita kullekin ulottuvuudelle avainindikaattorit ja määritellä niille raja-arvot, joiden sisällä pitää pysyä (vrt. velkakatto). Kestävyyspaneeli on suosittanut valikoituja indikaattoreita täydentämään bruttokansantuotetta ja tukemaan ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden nykyistä kattavampaa ja johdonmukaisempaa seurantaa (Kestävyyspaneeli, 2024b). Nämä indikaattorit muistuttavat, että talous on kestävä, jos sen avulla pystytään täyttämään tasavertaisesti ihmisten kohtuulliset tarpeet vahvistaen samalla hyvinvoinnin ekologista pohjaa. Jatkossa tarvitsemme erityisesti ekosysteemitilinpäiden kehittämistä ja hyvinvoinnin kattavampaa ja johdonmukaisempaa seurantaa. Bruttokansantuotteen muutoksen ohella on tärkeää seurata myös köyhyyden ja materiaalien käytön kehitystä. Kestävyysarviointi on oivallinen paikka koota mittaristoja yhteen ja kehittää niitä kestävyysmurroksen arviointiin sopivaksi. Kestävyuden mittarit auttavat konkretisoimaan keskustelua ja asettamaan rajat ekologiselle ja sosiaaliselle kestävyydelle. Suomen tilannekuvan tarkastelun lisäksi tarvitaan kyvykkyyttä tarkastella Suomea osana Eurooppaa ja globaalia kehitystä.

## *Oikeudenmukainen kestävyysmurros vaatii myös poisvalintoja*

Ekologiset ja sosiaaliset rajat asettavat oikeudenmukaisen ja turvallisen tilan yhteiskunnalliselle toimeliaisuudelle. Vaikuttavimmillaan kestävyysarviointi voi tuottaa päätöksenteon tueksi tietoa tämän toimeliaisuuden tukemiseksi ja suuntaamiseksi. Kun kestävyiden tavoitteet ja rajat on määritetty tarkemmin, on mahdollista arvioida kokonaisvaltaisemmin millaiset uudet toimintatavat ja teknologiat vaativat kiihdyttämistä ja vakiinnuttamista, mihin kehityskulkuihin liittyy riskejä tai minkälaisista toimintatavoista meidän on osattava luopua. Tämä auttaa tunnistamaan myös ne kestävyiden osa-alueet, joissa suomalainen yhteiskunta on vahva ja joista on syytä pitää huolta toimintaympäristön muuttuessa (Kuva 1). Demokratian ja oikeusvaltion kestävyiden osalta tällaisia voivat olla esimerkiksi oikeusvaltioperiaatteet ja yhteiskunnallista joustokykyä lisäävä ihmisten välinen luottamus ja tasa-arvoisuus. Tämänkaltaisen kestävyismurroksen x-käyrään pohjautuva tarkastelu oli myös vuonna 2023 laaditun YK:n riippumattoman tieteellisen paneelin (YK, 2023) toteuttaman kestävä kehityksen arvioinnin pohjana tarjoten tukevan jalustan myös kansalliselle kestävyysarvioinnille.



### **KUVA 1. KESTÄVYYSMURROKSEN KAKSOISSTRATEGIA (KESTÄVYYSPANEELI, 2024A)**

Keskustelualoitteessa on esitelty kolme esimerkkiä kestävyysaasteiden ja mahdollisuuksien nykytilasta ja niiden välisistä yhteyksistä, joista ensimmäinen koskettaa

energiamurrosta ja toinen osaavan työvoiman saatavuutta, ja kolmas sosiaalista koheesiota. Teematarkastelut havainnollistavat hyvin kestävyysulottuvuuksien välisiin kytkentöihin liittyviä mahdollisuuksia ja riskejä sekä mahdollisia vipuvaikutuspisteitä. Ekologisen ja sosiaalisen kestävyuden raja-arvoihin sekä kestävyysmurroksen x-käyrään perustuvan arviointimallin soveltaminen eri teema-alueille auttaisi edelleen konkretisoimaan mahdollisuuksia, riskejä ja konflikteja osana kestävyysmuutosta. Tämä auttaisi myös näkemään kestävyysmuutoksen aktiivisena toimintana, joka vaatii vastuullisia tekoja yhteiskunnan eri toimijoilta, yrityksiltä, hallinnolta, ja kansalaisilta. Näin voidaan myös selkeyttää ja uudelleenorganisoida työnjakoa eri toimialojen ja hallinnonalojen välillä vastattaessa päämäärätietoisesti yhteiskunnan kestävyysaasteisiin.

### *Kestävyysarvioinnille rakennettava vaikuttava tulevaisuus*

Kestävyysarvioinnin toteutus on ajateltu tehtäväksi ”kaikkien kanssa ja kaikkia varten” (s. 19). Valtioneuvoston kanslia vastaa kokonaisuudesta ja osallistaa eri toimijoita hallinnon eri aloilta sekä toteuttajakumppaneita, joihin kuuluvat myös Kestävän kehityksen toimikunta ja eri tiedepaneelit. Toimintamalli korostaa, että kullakin hallinnonalalla tulee säilyä omistajuus, mutta toimintamallin tavoitteena on luoda edellytyksiä sujuvammalle yhteistyölle. Poikkisektoraalinen toiminta on välttämätöntä, mutta on samaan aikaan osoittautunut haasteelliseksi. Kestävyysarvioinnin hyödyntämiselle onkin etsittävä jatkossa konkreettiset vaikuttamisen paikat ja toimintatavat hallinnossa. Yhteistyön tiivistäminen tulevaisuusvaliokunnan suuntaan antaisi tarvittavaa lisätukea toimeenpanolle.

### **Lähteet:**

Kestävyyspaneeli (2024a). Suomesta kestävyysmurroksen onnistuja: Rajana luonto, voimana ihmiset. Kestävyyspaneelin politiikkasuositus 1/2024. [Luettavissa](#)  
Kestävyyspaneeli (2024b). Kestävän talouden mittarit Suomelle. Kestävyyspaneelin taustamuistio 1/2024. [Luettavissa](#)  
YK (2023). Global Sustainable Development Report (GSDR) 2023. [Luettavissa](#)