



Lausunnon pääsanomat:

- Kestävän kehityksen budjetointi vaatii selkeän määritelmän ja tiettyjen perusperiaatteiden hyväksymisen, jotta siitä voidaan puhua mielekkäästi.
 - Siirtymäpolitiikka tarjoaa kehityksen kestävän kehityksen budjetoinnille. Siirtymä tarkoittaa yhteiskunnan ydinjärjestelmien määrätietoista muokkaamista, uudelleenrakentamista ja osin korvaamista uusilla järjestelmillä. Siirtymäpolitiikka puolestaan on edellisten toteuttamista erilaisilla päätöksillä, toimintamalleilla ja yhteisöllisellä tekemisellä.
 - Käytännön siirtymäpolitiikka on tavoitteellista ja suunnitelmallista. Konkreettisimmillaan siirtymäpolitiikka perustuu siirtymäpoliittisen suunnitelman laadintaan ja päivitykseen. Suunnitelmassa ilmaistaan siirtymäpolitiikan laadulliset ja määrälliset tavoitteet.
 - Siirtymäpolitiikan ohjauksen mittarit valitaan siirtymäpoliittisen suunnitelman pohjalta. Mittareiden valintaa ohjaavat suunnitelman tavoitteet ja mittareiden tulee auttaa hahmottamaan tavoitteiden saavuttamista. Mittarit ovat usein suuntaa-antavia "liikennevaloja", ja niitä on päivitettävä olosuhteiden muuttuessa.
 - Kestävän kehityksen budjetoinnin synnyttäminen vaatii kokonaisuudistuksen. Valtion talousarvio tulee rakentaa siirtymäpoliittisen ohjelman mukaisesti, ja budjetin perusteluissa on oltava selkeä kytkös siirtymäpolitiikkaan. Tämä vaatii koko budjettiprosessin muutosta ja vahvaa poliittista tahtotilaa.
-

Kysymys: Mitkä olisivat aidosti vaikuttavia mittareita kestävän kehityksen budjetoinnin kehittämiseksi ja miten näkyviin toiseen suuntaan menevät panostukset?

BIOS-tutkimusyksikkö kiittää eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaa erillisestä kysymyksestä, joka liittyy valtion vuoden 2026 talousarvion käsittelyyn.

Kysymys käsittelee kestävän kehityksen budjetoinnin kehittämistä ja vielä tarkemmin budjetoinnin tukena käytettäviä mittareita. Ennen vastaamista kysymykseen mittareista on välttämätöntä määritellä tarkemmin kestävän kehityksen budjetointi, tuoda esiin sen pääperiaatteet sekä muutamia käytännön lähtökohtia siten kuin BIOS-tutkimusyksikössä ne on ymmärretty.

Kestävällä kehityksellä viitataan yleensä sellaiseen yhteiskunnalliseen muutokseen, joka turvaa hyvät elämisen mahdollisuudet niin nykyisille kuin tuleville sukupolville. Näin ollen sekä ajallisuus että ihmisten toiminnan laadullisuus ovat kestävän kehityksen käsitteen ydinosia. Ajallisesti katsottuna kestävä kehitys on silta tämän hetken ja tulevaisuuden välillä. Laadullisesti (tai moraalisesti) katsottuna termi viittaa siihen, että nykyisten ja tulevien sukupolvien sekä luonnon ekosysteemien tulisi olla yhtä lailla kykeneviä hyvään ja lajityypilliseen elämään ilman uhkia, kriisejä ja jatkuvaa selviytymiskamppailua.

Yhteiskuntapoliittisena kysymyksenä kestävä kehitys ei kuitenkaan voi jäädä näin korkealle käsitteelliselle tasolle, vaan se on pystyttävä konkretisoimaan osaksi yhteiskunnallisia käytäntöjä, instituutioita ja päätöksiä. Myös tarkastelun alueellinen raja-alue vaikuttaa siihen, millaiseen konkreettiseen toimintaan kestävän kehityksen tavoittelu ihmisyhteisöjä ohjaa. Kun asiaa katsotaan yhden kansallisvaltion näkökulmasta ja edelleen julkisen talouden pidon ohjauksen näkökulmasta (valtion talousarvion laadinta), seuraavia periaatteita nousee esiin.

Ensinnäkin jokaisella maalla, myös Suomella, eri kestävän kehityksen ulottuvuuksiin liittyvät tavoitteet ovat toteutuneet tai toteutumassa eri tavoin. Yleensä **paras strategia lisätä kestävän kehityksen edellytyksiä on tarttua yhteiskuntapolitiikalla juuri niihin ulottuvuuksiin, joissa nykytilanne ja kehityssuunta on heikko**. Suomelle tämä tarkoittaa käytännössä ympäristön tilaa, kasvihuonekaasupäästöjen kehitystä, luonnonvarojen käyttöä ja luonnon monimuotoisuudesta huolehtimista. Toisaalta kuitenkin myös niitä ulottuvuuksia, joissa on aiemmin jo saavutettu hyvä tilanne ja kehityssuunta, on seurattava toissijaisesti niin, ettei käännoista huonompaan pääse yllättäen tapahtumaan. Joka tapauksessa ekologisen perustan kestävyys on edellytys kaikille muille kestävyysnäkökohdille, eikä sitä voida kiertää vetoamalla muihin kestävyiden ulottuvuuksiin.

Toiseksi edellinen punninta ja tärkeimpien kestävän kehityksen ulottuvuuksien hahmottaminen – tai niistä päättäminen – liittyvät konkreettiseen prosessiin, jota tänä aikana on syytä kutsua siirtymäpolitiikaksi. Erityisesti ympäristölliset haasteet ovat tällä hetkellä sekä globaalisti, alueellisesti että paikallisesti niin suuria ja johtuvat niin

perustavasti nykyisistä yhteiskunnallisista rakenteista ja järjestelmistä, että siirtymä on kuvaava termi sille muutokselle, jota näistä haasteista selviämiseksi tai ainakin niihin jollain tavalla vastaamiseksi vaaditaan. Käytännössä **siirtymä tarkoittaa yhteiskunnan ydinjärjestelmien määrätietoista muokkaamista, uudelleenrakentamista ja osin korvaamista uusilla järjestelmillä**. Ydinjärjestelmiä ovat muun muassa energiajärjestelmä, ruokajärjestelmä, tavaroiden ja palveluiden tuotantojärjestelmä, liikennejärjestelmät ja sosiaalisen sekä terveydellisen hyvinvoinnin ja hoivan järjestelmät.

Kolmanneksi käytännön siirtymäpolitiikan täytyy olla tavoitteellista ja suunnitelmallista. Jos näin ei ole, kestävä kehityksen etenemisen mittaaminen ja mittareiden valinta jää tyhjän päälle. BIOS-tutkimusyksikkö lähtee siitä, että **konkreettisimmillaan siirtymäpolitiikka perustuu siirtymäpoliittisen suunnitelman laadintaan**. Tällaisessa suunnitelmassa ilmaistaan ne laadulliset ja määrälliset tavoitteet, joihin siirtymäpolitiikassa ja yhteiskuntapolitiikassa laajemmin pyritään. Nämä tavoitteet nousevat suoraan todellisista prosesseista, politiikoista ja kehityssuunnista, eivätkä ne jää abstraktille, vision tai utopian tasolle. Siirtymäpolitiikassa on nimenomaan keskeistä se, että muutospolut tästä päivästä tavoiteltuun tulevaisuuteen pystytään hahmottamaan mahdollisimman yksityiskohtaisesti, loogisesti ja tiedollisesti perustellusti – toki epävarmuudet ja erilaisiin muuttuviin tilanteisiin sopeutuminen huomioiden.

Neljänneksi, vasta sitten kun siirtymäpoliittinen suunnitelma on laadittu ja poliittisesti riittävän laajalti hyväksytty, tullaan kestävä kehityksen mittareiden valinnan kysymykseen. Tarjolla on runsaasti valmiita sekä kehitteillä olevia mittareita, indikaattoreita, indikaattorikokoelmia jne., joita on käytettävä taiten siirtymäpolitiikan ohjauksessa. **Seuraavat periaatteet ovat keskeisiä mittareiden valinnassa:**

1. Siirtymäpoliittisen suunnitelman tavoitteet ohjaavat mittareiden valintaa: vain sellaisia mittareita tarvitaan, jotka yksin ja yhdessä auttavat hahmottamaan asetettujen tavoitteiden saavuttamista harjoitetulla politiikalla.
2. Parhaassakin tapauksessa mittarit ovat makrotasoisien tavoitteiden seuraamisessa vaillinaisia eivätkä ne anna yksiselitteistä kuvaa kehityksen suunnasta: usein niitä onkin käytettävä vain suuntaa antavina indikaattoreina, eräänlaisina ”liikennevaloina”, jotka karkealla erottelulla kertovat mennäänkö väärään suuntaan, pysytäänkö paikallaan vai mennäänkö oikeaan suuntaan.
3. Kun siirtymäpoliittinen suunnitelma on laadittu hyvin (lähtötilanneanalyysi: institutionaaliset rakenteet, vallitsevat kehityskulut, polkuriippuvuudet), sen avulla voidaan valita myös mittareita, jotka seuraavat ilmeisiä ”haitallisia” yhteiskunnallisia prosesseja. Myös ei-tavoiteltujen asioiden pohjalta on mahdollista valita mittareita täydentämään siirtymäpolitiikan ja kestävä kehityksen polkujen kuvaa.
4. Kun yhteiskunnalliset olosuhteet ja tilanteet muuttuvat ajan kuluessa, siirtymäpoliittista suunnitelmaa ja sen sisältämiä tavoitteita on päivitettävä:

tämä johtaa myös tarpeeseen tarkastella mittarikokonaisuutta, poistaa sieltä turhia mittareita ja lisätä uusia tarpeellisia mittareita.

5. Laadukas ja poliittisesti laajalti hyväksytty siirtymäpoliittinen suunnitelma patoaa mahdollisuutta keskittyä tarkoituksellisesti tai tahattomasti sellaisiin kestäväen kehityksen mittareihin, jotka eivät ole relevantteja tai jotka näyttävät vain kaunistavaa kehityksen suunnasta.

Viidenneksi tuotuna edelliset siirtymäpolitiikkaan ja mittareiden valintaan liittyvät periaatteet osaksi valtion talousarvion laadinnan prosessia, **seuraavia vaatimuksia nousee niin sanotulle kestäväen kehityksen budjetoinnille:**

1. Valtion talousarvio on rakennettava siirtymäpoliittisen ohjelman rakenteen ja tavoitteiden mukaisesti: julkisen talouden ja siirtymäprosessien välinen suhde on kuvattava talousarvioasiakirjoissa kautta linjan.
2. Budjetin määrärahojen ja tulojen perusteluissa pitää olla selkeä kytkös niihin yhteiskunnallisiin prosesseihin, jotka ovat siirtymäpolitiikan ja sen tavoitteiston kannalta keskeisiä. Oleellisena esimerkkinä voidaan nostaa esiin siirtymäpoliittista suunnitelmaa toteuttavat julkiset ja yksityiset investoinnit. Valtion investoinnit näkyisivät budjetissa suoraan, ja lisäksi budjetissa näkyisivät valtion budjettitason toimet yksityisten investointien ohjaamiseksi tai houkuttelemiseksi. Budjetissa tulisi myös todeta, jos jokin suunnitelman mukainen investointipolku ei etene tai jos jokin suunnitelman kanssa ristiriidassa oleva polku (esim. investointi siirtymäpolitiikan kannalta ei-toivottaviin polkuriippuvuuksiin) etenee.
3. Siirtymäpoliittisen ohjelman mittarit, jotka kertovat muun muassa ympäristön tilasta, kasvihuonekaasupäästöjen kehityksestä eri sektoreilla, hiilinielujen kehityksestä, luonnonvarojen käytöstä sekä muusta ympäristökuormasta, on kytkettävä keskeisiin taloudellisiin mittareihin kuten työllisyyteen (työttömyyteen), BKT:hen, kansantalouden ulkoiseen velkaantumiseen sekä tuottavuuden kasvuun – on ymmärrettävä paremmin näiden asioiden yhteyksiä.
4. Budjetin liitteet, lisäosat tai yksittäiset lyhyet kappaleet talousarvioteksteissä eivät ole riittäviä kestäväen kehityksen budjetoinnin saavuttamiseksi, vaan käytännössä koko budjettiprosessi pitää muuttaa sen mukaiseksi.
5. Talousarvioprosessin perinteet ja polkuriippuvuudet estävät omalta osaltaan kestäväen kehityksen budjetoinnin kehitystä Suomessa – vaatimuksena on kokonaisuudistus, joka puolestaan vaatii merkittävää poliittista tahtotilaa ja siirtymäpolitiikan huomattavasti nykyistä vahvempaa asemaa yhteiskunnassa.

Kunnioittavasti,
BIOS-tutkimusyksikkö

Lisätietoja:
Ekonomisti, tutkija Jussi Ahokas
jussi.ahokas@bios.fi, 044-9481484