Tampereen yliopisto

Jenna Huhtanen

KESTÄVÄ TALOUDELLINEN KEHITYS EUROOPAN KOMISSION POLIITTISENA PAINOPISTEENÄ

Politiikan siirtyminen Yhdistyneiltä kansakunnilta Euroopan Unioniin

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2020

TIIVISTELMÄ

Jenna Huhtanen: Kestävä taloudellinen kehitys Euroopan komission poliittisena painopisteenä - Politiikan siirtyminen Yhdistyneiltä kansakunnilta Euroopan Unioniin
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2020

Kestävän taloudellisen kehityksen politiikka siirtyi YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelman mukana osaksi Euroopan komission painopisteitä. Agenda 2030 tarjoaa YK:n jäsenvaltioille sekä siihen sitoutuneille tahoille ohjenuoran, jonka mukaan jokainen valtio sekä siihen sitoutunut taho määrittelee oman politiikkansa kestävään kehitykseen liittyen. Euroopan unionissa kestävän kehityksen haasteet liittyvät niin ympäristöllisiin kuin taloudellisiinkin tekijöihin sekä yhtenäisemmän politiikkakehyksen tavoitteluun. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää minkälaista politiikan siirtymistä tapahtui, kun YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman kestävän taloudellisen kehityksen politiikka siirtyi osaksi Euroopan komission poliittisia painopisteitä, ja mistä syystä siirtymä tapahtui juuri tämänlaisena.

Tutkimus toteutettiin sisällöllisenä dokumenttianalyysina. Tutkimuksen aineisto koostuu 21:stä eri asiakirjasta, joihin lukeutuvat muun muassa Euroopan Unionin neuvoston päätelmät vuoden 2015 jälkeisestä ohjelmasta (*Council conclusions on a transformative post-2015 agenda*), YK:n yleiskokouksen päätöslauselma Agenda 2030 –toimintaohjelmasta ja kestävän kehityksen tavoitteista 25. syyskuuta 2015, Euroopan komission tiedonanto *Next steps for a sustainable European future*, Euroopan komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals,* Euroopan komission tarkastelupaperi *Towards sustainable Europe by 2030*, Agenda 2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteiden seuranta- ja tilannekeskustelun kirjallinen koonti Strasbourgista 10.5.2016, raportti komission konsultaatioprosessista *Towards a post-2015 development framework* sekä Euroopan komission tiedonanto sen vuoden 2016 työohjelmasta *No time for business as usual.* Tutkimuksen käsitteellinen viitekehys koostuu kestävän taloudellisen kehityksen määritelmästä lähdekirjallisuuden sekä YK:n painotusten perusteella. Kestävä taloudellinen kehitys jaotellaan viitekehyksessä neljään eri ulottuvuuteen, jotka ovat ympäristöllinen, taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Näiden ulottuvuuksien avulla voidaan määritellä YK:lta Euroopan unioniin siirtyneen kestävän taloudellisen kehityksen politiikan painopisteet.

Tutkimuksen tarkastelunäkökulmana toimii politiikan siirtymisen käsitteellinen kehys. Teoreettinen sisältö muotoutuu politiikan siirtymisen prosessista ja sen arvioinnista, politiikan siirtymisen luonteesta sekä politiikan siirtymisen analysoinnista. Politiikan siirtymisessä alkuperä voidaan nähdä joko endogeenisena tai eksogeenisena ja sitovuus vapaaehtoisena tai pakotettuna. Näiden ulottuvuuksien avulla tutkimuksessa täsmennetään, minkälaisesta politiikan siirtymisestä on kyse. Tutkimuksen johtopäätöksissä esitetään, että kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisessä on kyse suurimmilta osin yhdistelmästä sopeutuvaa sekä noudattavaa siirtymää. Esiin tuodaan myös tutkimukseen liittyvät rajoitteet, sekä ehdotukset jatkotutkimusta varten.

Avainsanat: kestävä taloudellinen kehitys, politiikan siirtyminen, Euroopan komissio, Yhdistyneet kansakunnat, poliittiset painopisteet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

1 JOHDANTO ... 1
1.1 Aluksi ... 1
1.2 Aikaisempi tutkimus ... 2
1.3 Agenda 2030 -toimintaohjelma ... 4
1.4 Tutkimusongelma ja –kysymykset ... 6

2 KESTÄVÄ TALOUDELLINEN KEHITYS ... 8
2.1 Käsitteen taustaa ... 8
2.2 YK:n määritelmä kestävälle taloudelliselle kehitykselle ... 12

3 EU OSANA YK:TA ... 18
3.1 YK:n valtasuhteet, päätöksenteko sekä EU:n asema YK:ssa ... 19
3.2 Monenvälisen hallinnon käsite ... 22
3.3 EU, YK ja monenvälinen hallinto ... 23

4 EU:N POLIITTINEN AGENDA ... 26
4.1 Agendan asettaminen EU:ssa ... 26
4.2 Komission painopisteet ja rooli poliittisella agendalla ... 28

5 POLITIIKAN SIIRTYMINEN ... 31
5.1 Politiikan siirtymisen prosessi ja sen arviointi ... 32
5.2 Politiikan siirtymisen luonne ... 36
5.3 Miten politiikan siirtymistä analysoidaan? ... 40

6 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO ... 42
6.1 Tutkimusmenetelmät ... 42
6.2 Aineisto ... 43

7 ANALYYSI ... 46
7.1 Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen lähtökohdat ... 46
7.2 Kestävä taloudellinen kehitys EU:ssa komission painopisteiden kautta ... 48
7.3 Politiikan siirtymisen kuuden kysymyksen malli ... 56
7.4 Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen luonne ... 63

8 JOHTOPÄÄTÖKSET ... 68
8.1 Minkälaisena kestävän taloudellisen kehityksen politiikka siirtyi YK:lta osaksi Euroopan komission politiikkaa? ... 68
8.2 Minkälaista politiikan siirtymistä tapahtui ja mistä syystä siirtymä tapahtui juuri tämänlaisena? 72
8.3 Tutkimuksen kriittinen tarkastelu ja näkymiä jatkotutkimukselle ... 75

LÄHTEET ... 77

KUVIOT

Kuvio 1. Kestävä kehitys globaalilla agendalla……..6
Kuvio 2. Kestävän taloudellisen kehityksen ympäristöllinen, taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus…….....10
Kuvio 3. Politiikan siirtymän luonne pakotetun ja vapaaehtoisen sekä endogeenisen ja eksogeenisen ulottuvuuden kautta……....…….....39
Kuvio 4. Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen luonne sen ominaispiirteiden kautta……...64

TAULUKOT

Taulukko 1. YK:n määrittämät yleiset kestävän taloudellisen kehityksen painopisteet korkean elintason maissa…….....15
Taulukko 2. Kestävän taloudellisen kehityksen painopisteet EU:ssa……50

1 JOHDANTO

1.1 Aluksi

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävän kehityksen tavoitteet (*sustainable development goals*) ohjaavat tänä päivänä laajasti niin Euroopan unionin (EU), kuin sen jäsenvaltioidenkin politiikkaa. Euroopan unionissa tavoitteet näkyvät läpileikkaavasti kaikissa uusissa aloitteissa, sekä ohjaavat merkittävästi muun muassa EU-rahoituksen kohdentamista. Mistä näissä kestävän kehityksen tavoitteissa onkaan kyse?

Yhdistyneet kansakunnat päätti uusista kestävän kehityksen tavoitteista 25.–27. syyskuuta 2015, ja noin vuoden kuluttua ne olivat jo kirjallisesti osa Euroopan komission poliittisia painopisteitä. Euroopan unioni on sitoutunut kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon lisäksi ohjaamaan omaa sääntelyään niiden viitoittamaan suuntaan (Euroopan Komissio, 2016). Tässä tutkimuksessa perehdytään kestävään taloudelliseen kehitykseen, jota tarkastellaan politiikan siirtymisen (*policy transfer*) käsitteen kautta. Politiikan siirtymisellä tarkoitetaan Carrolin (2013, 1) mukaan käytännön, ohjelman tai politiikan siirtymistä tasolta toiselle. Tarkastelun kohteena on YK:lta Euroopan komission poliittiseksi painopisteeksi siirtynyt kestävän taloudellisen kehityksen politiikka, joka on osa YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmaa Agenda 2030:a.

Tutkimuksessa tarkastellaan kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymistä 21:n toisiaan täydentävän asiakirjan kautta. Asiakirjoihin kuuluvat Euroopan Unionin neuvoston (2014) päätelmät vuoden 2015 jälkeisestä ohjelmasta (*Council conclusions on a transformative post-2015 agenda*), YK:n yleiskokouksen päätöslauselma Agenda 2030 –toimintaohjelmasta ja kestävän kehityksen tavoitteista 25. syyskuuta 2015 (Yhdistyneet kansakunnat 2015), Euroopan komission tiedonanto *Next steps for a sustainable European future* (Euroopan Komissio 2016), komission yksiköiden valmisteluasiakirja *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* (Euroopan Komissio 2016), Agenda 2030 –toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden seuranta ja tilanne keskustelu Strasbourgissa 10.5.2016 (Euroopan Parlamentti 2016), Komission konsultaatioprosessin raportti *Towards a post-2015 development framework* (Alexei Jones 2012), Komission tarkasteluasiakirja *Towards a sustainable Europe by 2030* (Euroopan komissio 2019) sekä Euroopan komission tiedonanto sen vuoden 2016 työohjelmasta *No time for business as usual*. (Euroopan komissio 2016). Tämän lisäksi näiden asiakirjojen pohjalta

tutkimuksessa on eritelty EU:n uudet toimet kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Uusien aloitteiden lähempi tarkastelu on tehty niistä annettujen komission tiedonantojen sekä muiden niihin liittyvien virallisten tiedotteiden kautta.

EU on merkittävä toimija YK:ssa, mutta sen rooli on jäsenmaihin verrattuna erilainen. Unionilla on paljon valtaa YK:n sisällä, vaikka sen toiminta koostuukin pääosin EU:n jäsenvaltioiden koordinoiduista kannoista. Euroopan unionilla on YK:n yleiskokouksessa pysyvän tarkkailijan status, joka myönnettiin jo Euroopan Yhteisölle (EY) ja se on sittemmin luonnollisesti jatkunut myös EU:lla. (UNRIC 2007, 3-5.) Tästä erityisestä roolista johtuen on merkityksellistä tarkastella sitä, minkälaista oletettu politiikan siirtyminen näiden kahden toimijan välillä on.

Tutkimuksessa tuodaan esiin, miten YK:n ohjaava vaikutus näkyy EU:n poliittisissa linjoissa. Politiikan siirtymisen näkökulman tarkastelu on tärkeää siitä syystä, että se tuottaa yhtenäisen integroivan kontekstin EU:n ja laajemmin kansainvälisen politiikan tutkimukselle. Näkökulma on merkittävä myös siitä syystä, että globalisaation prosesseissa on ollut jo pitkään havaittavissa kasvavissa määrin politiikan siirtymisen piirteitä. (Evans ja Davies 1999, 362.) Aiheen tekee myös erityisen kiinnostavaksi sen monitahoisuus, sillä kyseessä ei ole ongelma, joka pyritään poistamaan tietyllä ratkaisulla. Tarkastelu kohdistuu monimutkaiseen prosessiin, jossa molemmat toimijat ovat osa monitasoista hallinnon järjestelmää. Asian mielenkiintoisuutta ja tutkimuksen tarvetta lisää osaltaan myös se, että toimijoiden sisäiset rakenteet eivät ole yksiselitteiset.

1.2 Aikaisempi tutkimus

Kestävää taloudellista kehitystä on tutkittu aiemmin, mutta tutkimus etenkin politiikan siirtymiseen liittyen on keskittynyt vahvasti kehitysmaatutkimukseen. Näissä valtioissa kestävä taloudellinen kehitys on vielä alkuvaiheessa, joten tämän edistämiseksi tutkimus on luonnollisesti keskittynyt ongelmien ratkaisuun. Salih (2003) perehtyy tutkimuksessaan kestävän taloudellisen kehityksen ja kestävän kasvun merkitykseen, korostaen luonnonvarojen tarkoituksenmukaista käyttöä erityisesti kehittyvissä maissa. Salih käsittelee myös jatkuvaa talouskasvun tavoittelua kestävän kehityksen kannalta. Kehitysmaihin liittyvää tutkimusta ovat tehneet myös Hussain ja Sabri (2014). He analysoivat Pakistanin kansallisen ympäristöpolitiikan kehitystä ja sitä, kuinka valtio muodostaa näitä politiikkoja. Tutkimuksessa korostuu myös YK:n rooli sekä sen toimintaohjelmien, että rahoitusavun puolesta. (Hussain ja Sabri 2014; 78, 92.)

Kestävää taloudellista kehitystä ei ole suoranaisesti tarkasteltu Agenda 2030 –toimintaohjelman kautta Euroopan unionin kontekstissa. Kuitenkin laajemmasta näkökulmasta, kestävän kehityksen tavoitteiden kautta, tarkastelua on tehty ja tehdään jatkuvasti. Tämän aineiston tarkastelu on myös erittäin merkityksellistä tämän tutkimuksen kannalta, sillä se antaa hyvän katsauksen muun muassa siihen, millä tavalla kestävän kehityksen tavoitteita on implementoitu ja millainen maailma sekä keskusteluilmapiiri on ollut oletetun siirtymän alkuaikoina. Eurostatin (2016, 9-10) tutkimus *Sustainable development in the European Union – A statistical glance from the viewpoint of the UN Sustainable Development Goals* tekee tilastollisen katsauksen EU:n ja sen jäsenvaltioiden tilaan kestävän kehityksen tavoitteiden osalta. Julkaisu on tehty 51 indikaattorin pohjalta, jotka ovat merkityksellisiä EU:lle liittyen kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen. Tutkimus on vahvasti dataan perustuva antaen sen kautta ajankohtaiskatsauksen kestävän kehityksen tavoitteiden tilaan Euroopan unionissa kyseisellä hetkellä. Bandov ja Kolman (2019, 75-85) ovat tarkastelleet tutkimuksessaan erilaisia skenaarioita Agenda 2030 –toimintaohjelman implementoinnille Euroopan unionissa. Artikkeli perehtyy tarkemmin siihen, miten EU on muuttanut poliittista viitekehystään toimintaohjelman implementointia tukevaksi. Artikkelissaan *Work Commences on Sustainable Development Goals* Kohona (2013, 72-73) kuvaa ilmapiiriä sekä keskusteluja kestävän kehityksen tavoitteiden määrittelemisen ja suunnitelmatyön aloitusajoilta, jossa myös Euroopan unioni oli aktiivisesti mukana. Jovanovic ja Ilic (2017) taas pureutuvat omassa tutkimuksessaan *The most important goals of Sustainable Development and Environmental Policy in the European Union and the Western Balkan countries* strategisiin dokumentteihin, jotka todentavat kestävää kehitystä ja ympäristön suojelua Euroopan unionissa. Tutkimuksen pääpaino on siinä, mitä kehitystä näiden osalta on tapahtunut ajan saatossa.

European Sustainable Development Network on puolestaan tarkastellut EU:n jäsenvaltioiden sekä EU-tason lähestymistapaa vuoden 2015 jälkeistä ohjelmaa silmällä pitäen tutkimuksessaan *How EU Member States and the European level are approaching the Post-2015 Agenda.* (Pisano ym. 2015). Merkittävää tutkimusta aiheesta Euroopan unionin kontekstissa on tehnyt myös European Centre for Development Policy Management (ECDPM, 2016). ECDPM:n mietintö *Implementation of the 2030 Agenda in the European Union: Constructing an EU approach to Policy Coherence for Sustainable Development* pitää sisällään analyysia siitä, kuinka YK:n kestävän kehityksen tavoitteita on implementoitu EU-politiikan kautta Agenda 2030 –toimintaohjelman sopimushetkestä lähtien.

Myös politiikan siirtymisen tutkimusta on tehty Euroopan unioniin liittyen. Radaelli (2000, 25) reflektoi kolmen tapaustutkimuksen kautta yhtenäisvaluuttaa, verotuspolitiikkaa sekä

medianhallinnan politiikkaa, politiikan diffuusion näkökulmasta. Hän argumentoi, että Euroopan instituutiot stimuloivat politiikan siirtymää vaikuttamalla isomorfisiin prosesseihin. Bulmer ja Padgett (2005, 103) tarkastelevat Euroopan unionia ja politiikan siirtymää institutionaalisesta näkökulmasta. Tutkimuksessa EU nähdään alustana politiikan siirtymiselle, jossa siirtymää tapahtuu hierarkkisesti sekä neuvotteluiden kautta. Myös Dolowitz ja Marsh ovat sivunneet EU:ta useissa politiikan siirtymisen tutkimuksissaan, mutta he eivät ole tutkineet itsessään unioniin liittyvää politiikan siirtymistä.

Nämä tutkimukset auttavat määrittämään uuden tiedon tarvetta politiikan siirtymisen tutkimukseen liittyen, mutta myös jäsentävät aiheen käsitteellistä ymmärrystä. Uuden tiedon tarve ilmenee aiempien tutkimusten painotuksista, jotka keskittyvät enemmän EU:n sisäiseen tai jäsenvaltioihin päin kohdistuvaan politiikan siirtymiseen. Näiden tutkimusten avulla oli mahdollista ja tarkoituksenmukaista rajata YK:n kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtyminen Euroopan unioniin tutkimukseni näkökulmaksi, sillä aiheesta ei ole tehty aiempaa tutkimusta.

1.3 Agenda 2030 -toimintaohjelma

Suuri askel kestävälle taloudelliselle kehitykselle oli kestävän kehityksen tavoitteiden hyväksyminen maailmanlaajuiselle agendalle. Teema otettiin ensimmäistä kertaa esille YK:n konferenssissa Tukholmassa vuonna 1972. Konferenssissa kiteytyi ajatus siitä, että talouskasvu yhdistettynä ympäristön kestävyyteen tulee tuomaan mukanaan suuria uhkia 2000-luvulla. (Sachs 2015, 407.) Kestävän taloudellisen kehityksen problematiikka on globaalisti tiedostettu jo pidemmän aikaa, mutta kesti kuitenkin useita vuosia, ennen kuin mitään konkreettisia toimia sen ratkaisemiseksi tapahtui.

”Ihmiset ympäri maailman vaativat toimia köyhyyden, epätasa-arvon ja ilmastonmuutoksen suitsemiseksi. Vastauksena tähän vaatimukseen maailman johtajat kokoontuvat kestävän kehityksen huippukokoukseen New Yorkissa 25.9.2015 allekirjoittaakseen Agenda 2030 – kestävän kehityksen toimintaohjelman” (UNDP 2017).

Agenda2030 on toimintaohjelma, joka tunnistaa suurimmaksi haasteeksi köyhyyden sen kaikissa muodoissa, sekä sen hävittämisen edellytyksenä kestävän kehityksen toteutumiselle. Päätöksen takana ovat valtionpäämiehet sekä korkeat edustajat YK:n jäsenmaista. Kaikki jäsenmaat ovat hyväksyneet toimintaohjelman, ja se on sovellettava kaikissa maissa kansalliset olosuhteet huomioiden. Linjana on, että kaikki yhteistyössä toimivat maat ja osakkaat myös toimeenpanevat

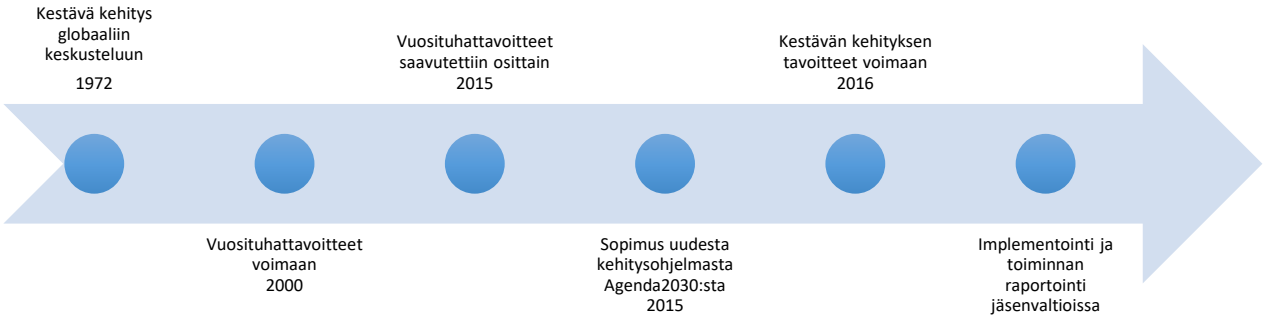
suunnitelman. (UN General Assembly, 1.) 17 kestävän kehityksen tavoitetta ja niiden 169 alakohtaa on muotoiltu YK:n aiempien vuosituhattavoitteiden pohjalta, joista päätettiin vuonna 2000, ja jotka oli määrä saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. Kyseessä on malli kansainvälisestä yhteistyöstä YK:n jäsenmaiden, YK-järjestöjen ja kansainvälisten rahoituslaitosten välillä. Kaikkia sovittuja tavoitteita ei saavutettu ajoissa ja kehitys oli osittain epätasaista. (Suomen YK-liitto 2019.) Vuosituhattavoitteet toimivat pohjana uusille kestävän kehityksen tavoitteille, sillä osa tavoitteista onnistuttiin saavuttamaan myös ennakoitua nopeammin. Suomen ulkoasiainministeriön mukaan esimerkiksi äärimmäinen köyhyys koko maailmassa puolittui, ja yli kaksi miljardia ihmistä sai puhdasta juomavettä nopeammin kuin oli aiemmin oletettu. (Suomen ulkoasianministeriö 2017.)

Uudet tavoitteet ovat tasapainossa kolmen ulottuvuuden välillä, jotka ovat taloudellinen, sosiaalinen sekä ympäristöllinen ulottuvuus. Tavoitteet ovat luonteeltaan yleismaailmallisia, ja näin ollen haastavat toimintaan mukaan niin valtiot, kunnat, yritykset kuin yksittäisetkin henkilöt. (Suomen YK-liitto 2019.) Tavoitteet ovat tulosta yli kahden vuoden intensiiviselle konsultoinnille ja aktiiviselle yhteistyölle ympäri maailmaa. Kestävä taloudellinen kehitys ilmenee visiossa, jossa jokainen maa pääsee osaksi pitkäkestoista, kattavaa sekä kestävää talouden kasvua ja kehitystä. Tavoitteena on maailma, jossa kulutuksen ja tuotannon mallit, sekä luonnonvarojen käyttö ovat kestäviä. (UN General Assembly, 3.)

Tavoitteet astuivat voimaan 1.1.2016, josta alkaen ne ovat ohjanneet jäsenmaiden päätöksentekoa ja tulevat tekemään niin seuraavan viidentoista vuoden ajan. Niiden toimeenpanon onnistuminen vaatii maailmanlaajuisen kumppanuuden laajamittaista elvyttämistä, jotta kaikki maat voivat tarvittaessa tukea toisiaan. Jokaisella valtiolla on pääasiallinen vastuu omasta taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestään. Kansallisilla parlamenteilla on suuri ja tärkeä rooli lainsäädännön voimaansaattamisessa, budjettien laatimisessa sekä tilivelvollisuuden takaamisessa tehokkaan toimeenpanon saavuttamiseksi. Valtioiden hallinnot toimivat läheisessä yhteistyössä alueellisten sekä paikallisten auktoriteettien, seudullisten ja kansainvälisten instituutioiden sekä monien muiden ryhmittymien kanssa. Näin on mahdollista saavuttaa korkein mahdollinen toimeenpanon aste. (UN General Assembly, 6–7.) Voidaan kyseenalaistaa, kuinka tämä monitasoinen yhteistyö on käytännössä toteutunut, sillä kaikkien näkemyksiä on mahdotonta huomioida tasapuolisesti. Yhteistyö ei myöskään automaattisesti takaa korkeinta mahdollista toimeenpanoa, sillä se ei kuvaa esimerkiksi sitoutumisen astetta.

Maiden hallituksilla on päävastuu toimien ja edistyksen seurannasta sekä raportoinnista kansallisella, paikallisella ja globaalilla tasolla. Kansalaisiin kohdistuvan tilivelvollisuuden tukemiseksi systemaattinen katsaus edistyksestä on erittäin merkittävässä asemassa. Päävastuu systemaattisen katsauksen valvonnasta ja globaalista arvioinnista kuuluu yleiskokouksen sekä talous- ja sosiaalineuvoston alaisuudessa toimivalle poliittiselle foorumille. (UN General Assembly, 11.)

Kuvio 1 havainnollistaa tiivistetysti kestävän kehityksen kulkua sen tultua osaksi globaalia toimintaympäristöä. Prosessi alkaa kestävän kehityksen tulosta osaksi globaalia keskustelua, jonka seurauksena Agenda 2030 –toimintaohjelma muotoutui aiempien vuosituhattavoitteiden pohjalta. Prosessi jatkuu kestävän kehityksen tavoitteiden astuessa voimaan, jonka jälkeen jäsenvaltiot muotoilivat ne omiin toimintaympäristöihinsä sopiviksi ja raportoivat toiminnastaan. (Sachs 2015, 407; Suomen YK-liitto 2019; UNDP 2017; UN General Assembly 2015.)



Kuvio 1. Kestävä kehitys globaalilla agendalla.

1.4 Tutkimusongelma ja –kysymykset

Politiikan siirtymisen tutkimuksessa tarkastellaan siirtymää toimijoiden A ja B välillä. Tässä tutkimuksessa toimija A on YK ja toimija B on Euroopan komissio. Tutkimusongelmana on tarkastella voidaanko siirtymää osoittaa tapahtuneen sekä eritellä YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen luonnetta ja sitä, miksi mahdollinen siirtymä on tapahtunut sellaisenaan. Oletetun siirtymän luonnetta kuvataan YK:n ja EU:n välisen suhteen kautta sekä sen perusteella, miten komission poliittiset painopisteet

määritellään. Siirtymän luonteen kuvaukseen liittyy myös läheisesti se, minkälaiseksi siirtynyt politiikka on muotoutunut. Tämän tarkastelun kautta päästään yleisellä tasolla sisälle siirtymän prosessin pääpiirteisiin.

- Minkälaista politiikan siirtymistä tapahtui, kun YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden kestävän taloudellisen kehityksen politiikka siirtyi osaksi Euroopan komission poliittisia painopisteitä?
    - Mistä syystä siirtymä tapahtui juuri tämänlaisena?

YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelma sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta, joista vain osa liittyy läheisesti kestävään taloudelliseen kehitykseen. Näin ollen tutkimuksen ulkopuolelle rajautuu suuri osa tavoitteista. Rajaus on välttämätön, jotta teemaan pääsee pureutumaan yksityiskohtaisesti. Rajasin tarkastelun komission poliittisiin painopisteisiin, sillä viimeisimmät koko EU:n laajuiset suuremman linjan painopisteet määriteltiin vuotta ennen Agenda 2030 julkaisua. Euroopan komissio määritti omat painopisteensä tämän jälkeen, jonka vuoksi tarkastelu on järkevintä kohdistaa niihin. Tässä yhteydessä myös toimeenpanon tutkimus voisi olla mahdollista, mutta päädyin tarkastelemaan asiaa politiikan siirtymisen näkökulmasta. Tein valinnan siitä syystä, että toimeenpanon tutkimus olisi asettanut painopisteen toteutuksen arviointiin ja sen myötä enemmän jäsenvaltioihin sekä paikallistasolle. Politiikan siirtymisen tutkimuksen kautta pääsen tarkastelemaan tapahtunutta siirtymää ilmiönä ja selvittämään, mistä syystä siirtymä on tapahtunut sellaisena kuin se on ja mitä piirteitä siinä ilmenee.

Politiikan siirtymisen tutkimukseen liittyen on tässä yhteydessä syytä avata myös agendan asettamisen tutkimusta, sillä kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymä kohdentuu Euroopan komission agendan asettamiseen. Princenin (2007, 22) mukaan agendan asettamisen tutkimus lisää ymmärrystämme politiikasta yleisellä tasolla. Keskustelun ytimessä olevien asioiden määrittelyn prosessi on aivan yhtä poliittista, kuin asioista päättäminen ja keskustelu niiden ollessa poliittisella agendalla. Tutkimus agendan asettamisesta avaa myös EU:n poliittisen kentän rakenteellisia ominaisuuksia, jonka kautta eri toimijoiden suhteiden merkitys siihen liittyen on tarkasteltavissa. Tässä tutkimuksessa tarkastelua on syytä tehdä, sillä kysymys siitä miksi kestävä taloudellinen kehitys on päätynyt Agenda 2030 –toimintapolitiikan oletetun siirtymisen yhteydessä EU:n poliittiselle agendalle saa merkittävää lisätukea agendan asettamisen tutkimuksesta. Kun tarkastellaan tarkemmin sitä, miten agendan asettaminen ylipäänsä Euroopan unionissa tapahtuu, voidaan ymmärtää myös paremmin tiettyjä oletettuun politiikan siirtymään liittyviä ulottuvuuksia.

2 KESTÄVÄ TALOUDELLINEN KEHITYS

2.1 Käsitteen taustaa

Kestävä kehitys voidaan Sachsin (2015) mukaan nähdä tapana ymmärtää maailmaa sekä metodina maailmanlaajuisten ongelmien ratkaisulle. Korkean elintason maissa tämä tarkoittaa käytännössä teknologisia innovaatioita ja toivoa niiden tuomista eduista, jotka tarjoavat yhä korkeamman hyvinvoinnin tason. Samaan aikaan matalan elintason maissa kamppaillaan esimerkiksi puhtaan veden saannista, ravinnosta, terveydenhuollosta ja turvallisuudesta. Kaikki tämä tapahtuu maailmantaloudessa, joka on globalisoitunut ja jatkaa globalisoitumistaan. (Sachs 2015, 14.) Määritelmän näkökulmaksi voisi ottaa myös varallisuuden jakautumisen tasa-arvoisuuden, sillä varallisuus ei ole jakautunut globaalissa mittakaavassa tasaisesti eri alueiden ja maiden välillä, tai edes niiden sisällä. Bandyopadhyayn (2017, 1815-1816) mukaan kestävyydelle voidaan määritellä kolme pilaria, joihin lukeutuvat talous, ympäristö ja yhteiskunta. Näillä jokaisella pilarilla on oma merkityksellinen roolinsa kestävyyden kannalta ja ne täydentävät vahvasti toisiaan.

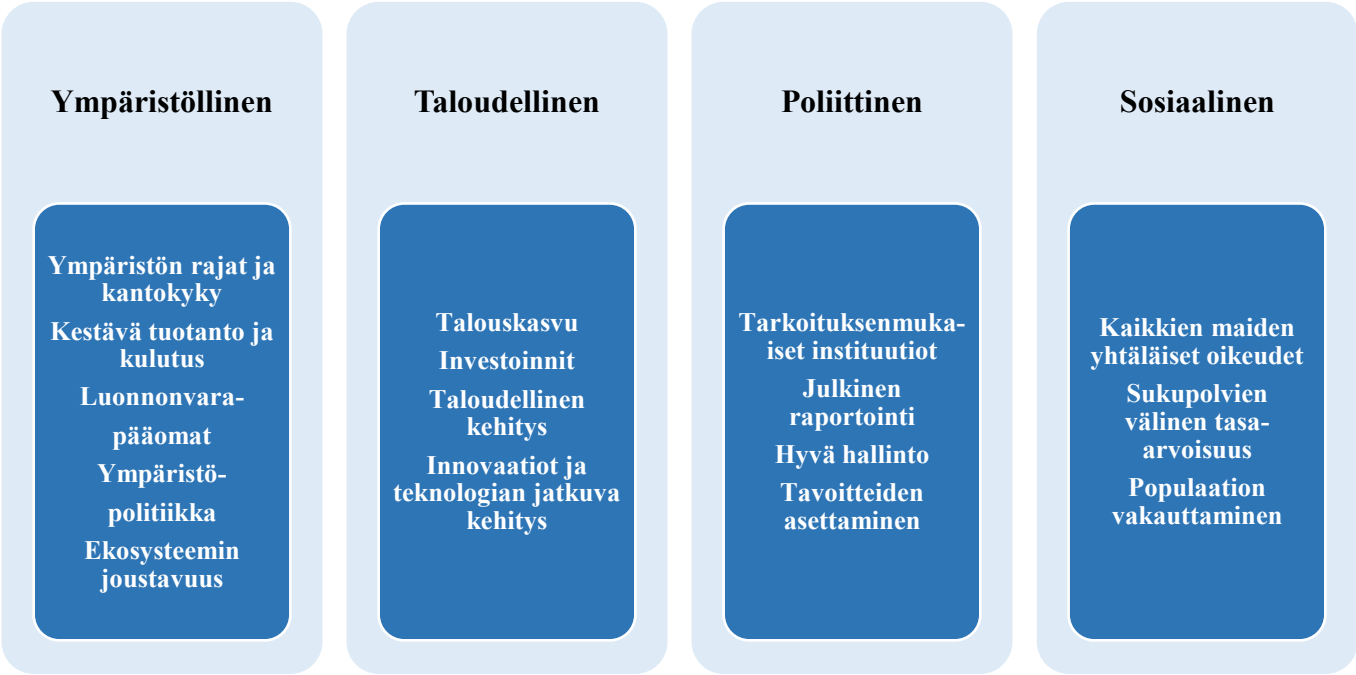
Kestävällä taloudellisella kehityksellä tähdätään kaikkien valtioiden ja ihmisten tasapuolisiin mahdollisuuksiin, jonka Sachs (2015, 411) määrittelee kaikkien maiden oikeudeksi taloudelliseen kehitykseen niin kauan, kuin se kunnioittaa ympäristön rajoja, takaa kestävän tuotannon ja kulutuksen sekä auttaa vakauttamaan globaalin populaation. Ideana on tukea jatkuvaa talouskasvua, mutta vain siinä mittakaavassa, kun se nähdään kestävänä ympäristön kantokyvyn rajoissa. Arrow ym. (1995) näkökulma täydentää Sachsin määritelmää toteamalla, että taloudellinen kehitys voidaan nähdä kestävänä ainoastaan, jos ekosysteemi, jossa toiminta tapahtuu, on joustava. Joustavuudella he viittaavat ympäristön mahdollisuuksiin kestää sille aiheutuvia häiriötekijöitä. Kestävä taloudellinen kehitys pitää sisällään myös ajatuksen siitä, että tulevaisuuden sukupolvilla tulee olla oikeus samoihin taloudellisiin mahdollisuuksiin, tai ainakin samaan tasoon taloudellisessa hyvinvoinnissa, kuin tämän hetken sukupolvilla. Taloudellisia mahdollisuuksia tarkasteltaessa ei ole kyse vain taloudellisen pääoman määrästä, vaan myös sen muodostumisesta. Mikäli tämän hetken sukupolvet käyttävät loppuun yhden luonnonvarapääoman muodoista, kuinka se voidaan korvata tuleville sukupolville? Taloudellisesta näkökulmasta kyse on siitä, voidaanko tuleville sukupolville kompensoida tämän hetkinen vaje luonnonvarapääomissa. Mikäli se on mahdollista, nousee seuraavaksi esiin kysymys, kuinka paljon kompensaatiota tarvitaan ja miten se on mahdollista käytännössä toteuttaa. (Arrow ym. 1995, 520.)

Kestävän taloudellisen kehityksen saavuttamisessa uusien investointien ja politiikan roolit ovat tärkeät. Samaan aikaan kun julkisella ympäristöpolitiikalla hillitään luonnon ylikuormittumista, tarvitaan jatkuvaa investointia, jotta tuottavuus saadaan pidettyä korkeana. Monessa tapauksessa ympäristöpolitiikan toimeenpanoa hidastavat ja vaikeuttavat sen pelätyt korkeat kustannukset. Monet muut asiat nähdään ensisijaisesti tärkeämpinä eikä varoja haluta käyttää uusien kustannuksien pelossa. Tämä pelko voidaan Smuldersin (1995) mukaan kuitenkin osoittaa aiheettomaksi, sillä pitkällä tähtäimellä toimeenpanematta jättäminen voi tulla kokonaisuudessaan paljon kalliimmaksi. Hyvillä ympäristöpoliittisilla päätöksillä voidaan edistää ja tukea kestävää tuotantoa. (Smulders 1995, 21.) Kestävän taloudellisen kehityksen edellytyksenä on myös oikeanlainen hallinto, sekä teknologian kehittäminen. Hyviä keinoja kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseen sekä globaalilla, että valtion tasolla ovat Sachsin (2015) mukaan ympäristövero, saastuttamisen kokonaismäärälle asetetut rajat, oikeuskeinot saastuttamisen seurauksista kärsiville, ympäristöä suojelevien instituutioiden perustaminen ja kehittäminen sekä julkinen taloudellinen tuki kestävämpien teknologioiden tutkimukseen. (Sachs 2015, 184–185.) Keinoista ja ratkaisuista on kuitenkin monia eriäviä näkemyksiä ja oikeita ratkaisuja on miltei mahdotonta löytää poliittiselta tasolta. Tänä päivänä keskustelussa esiintyvät vahvasti esimerkiksi metsien hakkuumääriin liittyvät kysymykset, joihin EU:n tai edes yksittäisen valtion sisältä ei ole helppoa löytää selkeitä vastauksia.

Korkeamman elintason maissa ihmiset kiinnittävät helpommin ja enemmän huomiota ympäristötekijöihin. Arrow ym. (1995) mukaan tämä näkyy esimerkiksi lainsäädäntönä, sekä uusien ympäristönsuojeluun erikoistuneiden instituutioiden perustamisena. Tarkoituksenmukaisten sekä oikeanlaisten instituutioiden kehittäminen on kallista ja vaatii paljon pääomaa sekä taustatutkimusta. Oikeanlaisten indikaattorien kehittäminen ei ole yksinkertaista, sillä yhden saastuttavan tekijän vähentyessä, saattaa toisten saastuttavien tekijöiden määrä samanaikaisesti kasvaa joko saman valtion sisällä, tai muiden valtioiden alueella. (Arrow ym. 1995, 520.)

Sachs (2015) näkee tavoitteiden luomisen ja asettamisen kestävälle taloudelliselle kehitykselle erittäin tärkeänä. Erilaisten valtioiden hallituksia ja yksilöitä voidaan ohjata samaan suuntaan yhteisten tavoitteiden avulla. Paine, joka syntyy toiminnan julkisesta raportoinnista, tuo valtioille motivaatiota tavoitteiden toteuttamiseen. Valtioilla on taipumus asettaa itsensä kilpailuasemaan toisten valtioiden kanssa, eikä se ole poikkeuksellista tässäkään tilanteessa. Valtioiden välille syntyy hyvää kilpailua, jonka seurauksena yhteisten tavoitteiden toteutuminen on lähempänä. Kolmantena merkittävänä tekijänä tavoitteiden asettamisessa on tietoverkostojen yhdistyminen. Kun tiedollisia

resursseja päästään jakamaan yhteiseen tavoitteeseen liittyen, saadaan aikaan huomattavasti parempaa kehitystoimintaa. (Sachs 2015, 414.)



Kuvio 2. Kestävän taloudellisen kehityksen ympäristöllinen, taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus. (Sachs 2015, Arrow 1995, Smulders 1995).

Kuviossa 2 on eritelty kestävän taloudellisen kehityksen neljä ulottuvuutta: ympäristöllinen, taloudellinen, poliittinen ja sosiaalinen ulottuvuus. Jokaisen ulottuvuuden sisältä on löydettävissä erilaisia ominaispiirteitä ja edellytyksiä kestävälle taloudelliselle kehitykselle. Ulottuvuudet eivät ole yksiselitteisiä, vaan niiden sisällöt ovat vahvasti limittäin toisiinsa nähden. Esimerkiksi kestävää tuotantoa ja kulutusta tarkasteltaessa, voimme huomata sen olevan ympäristöllisen ulottuvuuden lisäksi liitettävissä muihinkin ulottuvuuksiin. Taloudellinen ulottuvuus on olennaisessa roolissa sekä tuotannossa että kulutuksessa, ja poliittisilla päätöksillä voi olla suurta vaikutusta muun muassa kestävän tuotannon mahdollistamisessa. Sosiaalinen näkökulma taas tulee esiin kestävän kulutuksen tarkastelussa, jolloin yhteiskunnassa vallitsevat normit voivat vaikuttaa yksilön valintoihin. Tämä hypoteettinen jaottelu kuvastaa ulottuvuuksien välisten yhteyksien kompleksisuutta ja päällekkäisyyttä. Eri ulottuvuuksien välillä voidaan havaita myös jatkumoja. Ympäristöpoliittisilla päätöksillä vaikutetaan tavoitteiden asettamiseen, joka johtaa edelleen uusiin investointeihin ja tämän myötä talouskasvuun, kohentaen tilannetta myös muissa maissa. Tällä hypoteettisella jatkumolla

tuodaan esiin suhteiden monimutkaisuutta, sekä sitä, kuinka toisen ulottuvuuden muutoksilla on suuri vaikutus muiden ulottuvuuksien sisällä.

Kestävän taloudellisen kehityksen teemaa käsiteltäessä on tärkeää ymmärtää sen ero kestävään talouskasvuun. Kestävä talouskasvu on tärkeä osa kestävää taloudellista kehitystä, mutta ei tarkoita samaa asiaa. Hammerin ja Pivon (2017) mukaan talouden kasvulla viitataan yleisesti talouden koon muutokseen, kun taas taloudellisella kehityksellä tarkoitetaan talouden rakenteellista muutosta. Termien yhdistymisellä on juurensa siinä uskossa, että talouden rakenteellinen kehitys on siemen talouskasvulle kuten myös siinä, että talouden kasvu on siemen kehitykselle (Hammerin ja Pivo 2017, 26). Kestävän talouskasvun ja taloudellisen kehityksen tavoittelun haasteet onkin nähtävä ennemmin maailmanlaajuisena ongelmana, kuin valtion sisäisenä kysymyksenä (Staur ym. 2013, 256). Arrow ym. (1995) toteavat puolestaan resurssien hallinnan parantamisella ja resursseja suojelevien rakenteellisten taloudellisten muutosten kehittämisellä voitavan parantaa talouskasvun mahdollisuuksia ympäristön kantokyvyn rajoissa. (Arrow ym. 1995, 521.)

Rosenbergin (1994) mukaan ympäristöaktiivit näkevät talouskasvun tavoittelun hidastamisen usein ainoana ratkaisuna kestävän taloudellisen kehityksen problematiikkaan. Tämän näkemyksen mukaan myös tulevaisuudessa kansantalouksien liberalisaatio ja rajoituksien poistaminen on pahaksi ympäristölle. (Rosenberg 1994, 132.) Smulders (1995) sen sijaan näkee talouskasvun mahdollisena kestävyyden rajoissa. Talouden toiminnoilla on hänen mukaansa tärkeä fyysinen ulottuvuus, ja tuotanto edellyttää luonnosta peräisin olevia fyysisiä panoksia. Näiden resurssien kasvava ja tuhlaava käyttö talouskasvun edistämiseksi ei kuitenkaan ole kestävää. Väittämä ei tästä huolimatta tarkoita sitä, että talouskasvu kestävyyden rajoissa olisi mahdotonta. Taloudellista hyötyä ei saavuteta ainoastaan fyysisten panosten avulla, vaan näitä panoksia on myös osattava hyödyntää oikealla tavalla. Talouskasvun saavuttamisessa tieto on resurssina yhtä merkittävässä asemassa. Uuden tiedon luominen on niin kestävää talouskasvua kuin laajemmin taloudellista kehitystä ajatellen välttämätöntä. Smulders (1995) argumentoi, että ei ole mitään syytä sulkea pois mahdollisuutta rajattomalle taloudelliselle kasvulle ja samalla stabiilille ympäristön laadulle. Vaikka fyysinen ympäristö voi kehittyä vain rajoitetusti, on tiedon ja osaamisen kehittämisessä rajattomat mahdollisuudet. Tietovarantoa kasvattamalla ja sen avulla kestävää taloutta kehittämällä voidaan edesauttaa talouskasvua ilman, että siitä on ympäristölle vaaraa. (Smulders 1995, 20–21.) Myös Stern ym. (1996) näkevät, ettei talouskasvu ole uhka globaalille talouden kestävälle kehitykselle, vaan kasvu voi olla ympäristöllisesti rajatonta. (Stern ym. 1996, 1151).

Viimeisten vuosikymmenten aikana ilmastotietoisuus on kasvanut huomattavasti, ja tänä päivänä ilmastokysymykset sisällytetään enenevissä määrin myös osaksi poliittista päätöksentekoa ja etenkin talouteen linkittyviä päätöksiä. Gordovan mukaan ilmastoon liittyvät kysymykset ovat tällä hetkellä valokeilassa. Julkinen hallinto pyrkii kaikilla tasoilla kehittämään sopeutumisstrategioita ja huomioimaan ympäristöllisen ulottuvuuden kaikissa päätöksissään. Poliittiset päättäjät ottavat ilmaston muutoksen nykyiset ja tulevat ilmenemismuodot huomioon päätöksenteossa, jotta he voivat vähentää myös mahdollisia taloudellisia ja yhteiskunnallisia riskejä. (Gordova ym. 2019, 5-6.) Toimintaa varten tarvitaan luotettavaa dataa ja tutkimustietoa, jota Brasseurin ja Gallardon (2016, 81) kokoaa luotettavasti yhteen muun muassa hallitusten välinen ilmastopaneeli (*Intergovernmental Panel for Climate Change, IPCC*). IPCC hyödyntää koonneissaan laajasti eri lähteitä, ja sen raporteissa on laaja ja globaali näkökulma, jota voidaan hyödyntää poliittisen päätöksenteon yhteydessä niin valtiotasolla, kuin ylikansallisestikin.

Kestävällä taloudellisella kehityksellä tähdätään talouskasvun ylläpitämiseen, ottamalla huomioon ympäristölliset rajoitteet. Talouden ja ympäristön tasapuolisesti huomioiva yhteensovittaminen ei ole helppoa. Kestävä taloudellinen kehitys ja sen myötä kestävä talouskasvu ovat kuitenkin mahdollisia oikeanlaisten poliittisten päätösten, ympäristön rajallisuuden ymmärtämisen, uusien investointien sekä teknologian kehittämisen avulla. Tieto on kehityksessä tärkeässä osassa, ja sitä on osattava hyödyntää oikein. Valtioiden välinen yhteinen ymmärrys kestävän taloudellisen kehityksen merkittävyydestä on tärkeää löytää, sillä mikään valtio ei voi saavuttaa sitä kattavasti yksin. Tätä varten kestävälle taloudelliselle kehitykselle on hyvä olla olemassa yhteisiä tavoitteita, joita kaikki valtiot sitoutuvat noudattamaan.

2.2 YK:n määritelmä kestävälle taloudelliselle kehitykselle

YK:n määritelmä kestävälle taloudelliselle kehitykselle on havaittavissa useamman kestävän kehityksen tavoitteen ja edelleen niiden alatavoitteiden kautta. Tutkimuksen tarkoituksiin soveltuva määritelmä saadaan aikaan, kun yhdistetään tavoitteet edullisesta, luotettavasta, kestävästä ja modernista energiasta, jatkuvasta, kattavasta ja kestävästä talouskasvusta sekä tuottavasta työllistämisestä, vastuullisesta kulutuksesta sekä tuotannosta ja kiireellisistä toimista ilmastonmuutosta sekä sen vaikutuksia vastaan. (vrt. United Nations 2019.)

Energia on keskeisessä osassa miltei kaikissa globaaleissa haasteissa, ja sillä on suuri merkitys myös kestävän taloudellisen kehityksen tavoittelussa. Oli sitten kyse työpaikoista, turvallisuudesta,

ilmastonmuutoksesta, ruuan tuotannosta tai talouskasvusta, energia on suuressa roolissa. YK:n tavoitteena on varmistaa edullinen, luotettava, kestävä sekä moderni energia kaikille. Tämä näkökulma linkittyy vahvasti myös muihin kestävän kehityksen tavoitteisiin. (vrt. United Nations 2019.) Tavoitteena on lisätä merkittävästi uusiutuvan energian osuutta maailmanlaajuisessa energialähteiden yhdistelmässä vuoteen 2030 mennessä. Samanaikaisesti fossiilisten polttoaineiden määrää pyritään vähentämään ja niiden käyttöteknologiaa kehittämään kohti puhtaampia ratkaisuja. YK:n mukaan energiatehokkuuden maailmanlaajuinen parantumisvauhti tulee kaksinkertaistaa vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteena on lisäksi tehostaa kansainvälistä yhteistyötä, jonka kautta voidaan kehittää puhtaan energian tutkimusta ja teknologiaa sekä uusiutuvan energian käyttöä ja energiatehokkuutta. (Yhdistyneet Kansakunnat 2018.) Maailmanlaajuinen energian saavutettavuus, kasvava energiatehokkuus sekä uusiutuvan energian suurempi käyttöaste uusien taloudellisten mahdollisuuksien ja työpaikkojen kautta on tärkeää kestävyyden sekä ympäristöllisiin haasteisiin vastaamisen näkökulmasta. Vaikka paljon edistystä on tapahtunut, ollaan vielä todella kaukana ongelman ratkaisusta. Yhtenä suurimmista huolenaiheista ovat muun muassa liikenne sekä teollisuus. YK tunnistaa kasvavan tarpeen julkisille sekä yksityisille sijoituksille energiasektorilla sekä yhtenäisemmälle ja yksityiskohtaisemmalle sääntelylle. (vrt. United Nations 2019.)

Kestävän talouskasvun, täyden ja tuottavan työllisyyden sekä säällisten työpaikkojen edistäminen on kestävän taloudellisen kehityksen kannalta yksi keskeisimmistä tavoitteista. Kestävä talouskasvu vaatii yhteiskunnilta toimintaympäristön, joka tarjoaa ihmisille laadukkaita työpaikkoja, jotka stimuloivat taloutta ja suojelevat samalla ympäristöä. (vrt. United Nations 2019.) Tavoitteena on ylläpitää talouskasvua kansallisten olosuhteiden mukaisesti joka puolella maailmaa. Korkeampaa taloudellisen tuottavuuden tasoa tavoitellaan monipuolistamisen, teknologian uudistamisen sekä innovaatioiden avulla. Kehityslähtöiset käytännöt, jotka kannustavat tuottavaan toimintaan, tukevat säällisten työpaikkojen luontia sekä yrittäjyyttä ja innovointia, ovat merkittävässä asemassa. Tavoitteen alle sisältyy myös aikomus parantaa vuoteen 2030 asti maailmanlaajuista resurssitehokkuutta kulutuksessa ja tuotannossa. Tämän lisäksi toisistaan pyritään erottamaan talouskasvu sekä ympäristön pilaantuminen, jossa kehittyneet valtiot toimivat eturintamassa. (Yhdistyneet Kansakunnat 2018.)

Kestävä kulutus ja tuotanto tähtäävät siihen, että saadaan enemmän ja parempaa vähemmillä panoksilla. (vrt. United Nations 2019). Tavoitteeseen liittyy kymmenvuotisen ohjelmakehyksen täytäntöönpano, joka koskee kestävää kulutusta ja tuotantoa. Ohjelmakehys pannaan täytäntöön kaikissa maissa, kehittyneiden maiden johdolla. Vuoteen 2030 mennessä tavoitteena on saavuttaa

luonnonvarojen kestävä ja tehokas käyttö sekä vähentää merkittävästi jätteiden syntymistä ennaltaehkäisyn, kierrätyksen ja uudelleenkäytön avulla. Ympäristön kannalta kestävä kemikaalien ja jätteiden käsittely pyritään varmistamaan vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteen kautta halutaan myös kannustaa erityisesti suuria ja kansainvälisiä yhtiöitä kestävien käytäntöjen sekä yritysvastuun kautta tuomaan oman panoksensa asian edistämiseksi. Myös julkiset hankinnat on huomioitu alatavoitteissa, joissa kestäviä julkisia hankintakäytäntöjä pyritään edistämään kansallisten lakien ja prioriteettien mukaisesti. Tavoitteena on lisäksi tukea kehitysmaita tieteellisten ja teknologisten valmiuksien vahvistamisessa, jotta myös näissä valtioissa on mahdollista siirtyä kestävämpiin kulutus- ja tuotantotapoihin. Tavoitteeseen liittyy myös verotuksen uudistaminen sekä ympäristövaikutusten perusteella arvoitujen haitallisten tukien karsiminen. (vrt. United Nations 2019.) Kestävän tuotannon ja kulutuksen kautta tähdätään yleisellä tasolla tulevaisuuden taloudellisten ympäristöllisten ja sosiaalisten kustannusten vähentämiseen sekä taloudellisen kilpailukyvyn vahvistamiseen. (vrt. United Nations 201).

Ilmastonmuutoksen negatiiviset vaikutukset näkyvät jokaisessa maassa. Kansantalous sekä ihmisten elämä kohtaavat ilmastonmuutoksen tuomia ongelmia tänäkin päivänä, ja niiden määrä tulee vain kasvamaan tulevaisuudessa. (vrt. United Nations 2019.) Ilmastonmuutosta ja sen vaikutuksia vastaan toimimisen tavoitteessa pyritään parantamaan kaikkien maiden kykyä sopeutua ilmastoon liittyviin riskitekijöihin sekä luonnonkatastrofeihin. Tavoitteessa pyritään integroimaan ilmastonmuutokseen liittyvät toimenpiteet osaksi kansallista politiikkaa, strategioita sekä suunnittelua. Ilmastonmuutoksen hidastamiseen, sopeutumiseen, vaikutusten lievittämiseen ja ennakkovaroituksiin liittyen pyritään parantamaan koulutusta, lisäämään tietämystä sekä kehittämään kansalaisten ja instituutioiden valmiuksia. Yhtenä alatavoitteena on panna täytäntöön kehittyneiden maiden lupaus mobilisoida vuoteen 2020 mennessä vuosittain 100 miljardia dollaria kehitysmaiden ilmastotoimiin. (Yhdistyneet kansakunnat 2018.)

Taulukossa 1 yhdistyvät kestävän taloudellisen kehityksen kolme ulottuvuutta, sekä YK:n painopisteet kestävän kehityksen tavoittelussa kehittyneissä maissa. Siinä tiivistyy ympäristöllisen, taloudellisen, ja sosiaalisen ulottuvuuden kautta, miten YK haluaa jäsenmaiden toteuttavan kestävää taloudellista kehitystä. Poliittinen ulottuvuus on jätetty pois tästä taulukosta, sillä sitä tullaan tässä tutkimuksessa tarkastelemaan keinona, jolla näitä muuta kolmea osa-aluetta voidaan edistää. Painopisteet eivät ole yksityiskohtaisia siitä syystä, että niiden tulee olla sovellettavissa kussakin jäsenmaassa, jotka ovat lähtökohdiltaan hyvin erilaisia. (vrt. UN General Assembly 2015, United Nations 2019.)

Taulukko 1. YK:n määrittämät yleiset kestävän taloudellisen kehityksen painopisteet korkean elintason maissa. (United Nations 2019, Suomen YK-liitto 2019).

Kestävän taloudellisen kehityksen ulottuvuudet	Painopiste YK:n kestävän taloudellisen kehityksen tavoittelussa
Ympäristöllinen	- Uusiutuvan energian osuuden lisääminen energialähteenä - Energiatehokkuus - Luonnonvarojen kestävä ja tehokas käyttö - Kestävä kemikaalien ja jätteiden käsittely - Ruokajätteen määrän puolittaminen - Kestävää kulutusta ja tuotantoa koskevan ohjelmakehyksen täytäntöönpano - Kaikkien maiden kykyjen parantaminen ilmastoriskeihin varautumisessa - Ilmastonmuutoksen toimenpiteet politiikkaan, strategioihin ja suunnitteluun - Kestävän turismin edistäminen - YK:n ilmastonmuutokseen liittyvän kehyssopimuksen implementointi
Taloudellinen	- Kestävän talouskasvun ylläpitäminen - Korkeampi tuottavuuden taso (innovaatiot ja teknologian uudistaminen) - Resurssitehokkuuden parantaminen - Yritysten yhteiskuntavastuu - Lakeja ja prioriteetteja ohjaamaan kestäviä julkisia hankintoja - Puhtaan energian tutkimukseen, teknologiaan ja investointeihin pääsyn helpottaminen - Uusia työpaikkoja ja kasvuyrityksiä tukevien politiikkojen edistäminen

Sosiaalinen	- Kansainvälisen yhteistyön lisääminen - Säällisten työpaikkojen luominen - Nuorten työllisyyden lisääminen - Tietämyksen sekä valmiuksien lisääminen ilmastonmuutokseen liittyen - Nykyaikaisen energian takaaminen kaikille - Kaikille pääsy pankki-, vakuutus- sekä rahoituspalveluihin - Globaali nuorisotyöllisyyden strategia - Tietämystä kestävästä elämäntavasta - Laajempia sekä parempia energiapalveluita kehitysmaihin - Työntekijöiden oikeuksien sekä turvallisten työympäristöjen takaaminen

Taulukosta 1 on havaittavissa, että kestävän taloudellisen kehityksen ympäristöllisessä ulottuvuudessa kestävyys on läpileikkaava teema. Yhtenä merkittävimmistä tavoitteista voidaan nähdä laajamittainen luonnonvarojen kestävä sekä tehokas käyttö. Energian osalta pyritään energiatehokkuuteen sekä uusiutuvan energian osuuden lisäämiseen. Jäteongelman osalta painotetaan kestävämpää kemikaalien sekä muiden jätteiden käsittelyä, jonka lisäksi tavoitteena on ruokajätteen määrän puolittaminen. Myös matkailun osalta negatiiviset ilmasto- sekä ympäristövaikutukset on huomioitu, jonka vuoksi tavoitteena on kestävän turismin edistäminen. Taulukko 1 havainnollistaa, että yleisenä politiikkatasontavoitteena on saada ilmastonmuutoksen toimenpiteet osaksi politiikkaa, strategioita ja suunnittelua sekä parantaa kaikkien maiden kykyä ilmastoriskeihin varautumisessa. Kestävää kulutusta ja tuotantoa pyritään edistämään niitä varten laaditun ohjelmakehyksen täytäntöönpanolla. Tämän lisäksi ilmastonmuutoksen haasteisiin haetaan vastausta YK:n ilmastonmuutokseen liittyvän kehyssopimuksen toimeenpanon kautta.

Taulukko 1 taloudellisessa ulottuvuudessa talouden näkökulmasta yhtenä merkittävimmistä kattoteemoista on kestävän talouskasvun ylläpitäminen. Tämän lisäksi pyritään korkeampaan tuottavuuteen innovaatioiden ja teknologian uudistamisen kautta. Kaikkien toimijoiden pääsyä puhtaan energian tutkimukseen teknologiaan ja investointeihin halutaan helpottaa merkittävästi. Yritysten suuri rooli on huomioitu maininnalla yritysten yhteiskuntavastuusta, joka voidaan nähdä koko ajan kasvavana painopisteenä. Samalla tähdätään myös resurssitehokkuuden parantamiseen, joka on yritysten toiminnan kannalta erityisen merkittävässä asemassa. Ylemmällä poliittisella tasolla

taulukkoon 1 pohjautuen, tavoitteena on saada joukko lakeja ja prioriteetteja ohjaamaan kestäviä julkisia hankintoja ja samalla pyritään myös uusia työpaikkoja sekä kasvuyrityksiä tukevien politiikkojen edistämiseen.

Taulukosta 1 selviää, että globaali sosiaalinen yhdenmukaisuus näyttäytyy vahvasti kaikkien sosiaalisen ulottuvuuden painopisteiden kautta. Sosiaalisessa ulottuvuudessa tähdätään kansainvälisen yhteistyön lisäämiseen, säällisten työpaikkojen luomiseen sekä nuorten työllisyyden lisäämiseen kaikkialla maailmassa, jota varten on laadittu maailmanlaajuinen nuorisotyöllisyyden strategia. Lisäksi kaikkien maiden tietämystä sekä valmiuksia ilmastonmuutokseen liittyen halutaan lisätä merkittävästi. Kaikkialla ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta saman tasoiseen koulutukseen sekä tutkimukseen, jonka vuoksi tietämystä tulee levittää tehokkaasti. Tähän pyritään myös kestävän elämäntavan tietämyksen lisäämisen kautta. Tavoitteena on lisäksi taata kaikille nykyaikainen energia sekä pääsy pankki-, vakuutus- ja rahoituspalveluihin. Kaikille halutaan taata myös tasavertaisesti työntekijöiden perusoikeudet sekä turvalliset työympäristöt.

Kuten edellä kuvatusta voi huomata, painopisteet menevät paikoitellen vahvasti keskenään päällekkäin, sillä kestävän taloudellisen kehityksen tavoittelussa ympäristöllisen, taloudellisen sekä sosiaalisen ulottuvuuden tulee olla läsnä. Tästä syystä esimerkiksi sosiaalisessa ulottuvuudessa mainittu yhdenmukainen pääsy pankki-, vakuutus ja rahoituspalveluihin voisi yhtä hyvin olla sijoitettuna taloudelliseen ulottuvuuteen.

3 EU OSANA YK:TA

YK perustettiin toisen maailmansodan jälkeen maailmanlaajuiseksi yhteistyöjärjestöksi, tarkoituksenaan suojella maailmaa erilaisilta konflikteilta. YK:n muotoilu aloitettiin jo vuonna 1941 Atlantin julistuksella, jonka tarkoituksena oli kuvata sodan jälkeistä maailmaa ja keinoja rauhan säilyttämiseksi. Yhdistyneiden kansakuntien julistus annettiin vuonna 1942, jonka takana seisoi 26 akselivaltoja vastaan liittoutunutta valtiota. Atlantin julistuksen lisäksi ennen YK:n virallista perustamista annettiin lisäksi Moskovan julistus, jossa käytettiin ensimmäistä kertaa YK-termiä. YK perustettiin virallisesti San Franciscossa vuonna 1945, jolloin myös sen peruskirja julkaistiin. YK:n peruskirjaan on kirjattu järjestön rakenne sekä toiminnan periaatteet. (Leisma 2009,13, 17-18).

YK on itsenäisistä jäsenvaltioista koostuva organisaatio, jonka tavoitteena on edistää kansainvälistä yhteistyötä. EU:n jäsenvaltiot voivat olla YK:n jäseniä, mutta EU:lla itsellään ei ole samanlaista statusta YK:n sisällä, kuin sen jäsenvaltioilla. YK on kehittynyt organisaationa suureksi instituutioksi, jonka päätehtäviin kuuluu edelleen tänäkin päivänä rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen vahvistaminen sekä ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistäminen. (Müller 2016, 1; Panke 2014, 1050). YK rakentuu kuudesta eri toimielimestä, joihin kuuluvat yleiskokouksen lisäksi turvallisuusneuvosto, talous- ja sosiaalineuvosto, huoltohallintoneuvosto, sihteeristö ja kansainvälinen tuomioistuin. Tämän lisäksi YK:n alle mahtuu myös monia apuelimiä, toiminnallisia komissioita, erityisjärjestöjä, ohjelmia ja monia muita yksikköjä. (Rasch 2008, 24-25.)

Tässä yhteydessä merkityksellisin toimielin on YK:n yleiskokous, sillä Agenda 2030 – toimintaohjelma ja kestävän kehityksen tavoitteet ovat yleiskokouksen tuotoksia. Yleiskokous on YK:n valmisteleva ja poliittiset päätökset tekevä toimielin. Kaikki YK:n jäsenvaltiot ovat edustettuina yleiskokouksessa, ja samaa tilannetta ei ole missään muussa toimielimessä. Jäsenvaltiot voivat toimia erilaisten ryhmittymien kautta, jotka ovat esiteltynä tarkemmin seuraavassa alaluvussa. (Müller 2016, 1-2).

3.1 YK:n valtasuhteet, päätöksenteko sekä EU:n asema YK:ssa

Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat YK:n itsenäisiä jäseniä, joista osa kuuluu myös sen perustajajäseniin. EU:n perussopimuksen mukaisesti sen jäsenvaltiot tukevat aktiivisesti unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, Euroopan yhtenäisen vaikutuksen turvaamiseksi. EU:n näkökulmia koordinoidaan YK:ssa monella tavalla, ja sen parissa työskentelee yli 1000 työntekijää, jotka vastaavat EU:n yhteisen näkökulman muotoilusta. (UNRIC 2007, 2.)

Euroopan yhteisölle taattiin YK:n yleiskokouksen pysyvän tarkkailijan status jo vuonna 1974, joka on sittemmin luonnollisesti jatkunut myös EU:lla. Vain valtiot voivat olla YK:n virallisia jäseniä, jonka vuoksi EU:ta edustaa aina valtio, jolla on sillä hetkellä puheenjohtajuus Euroopan unionin neuvostossa. (UNRIC 2007, 3-5; Panke 2014, 1051-1052.) Laatikaisen mukaan EU:n jäsenvaltiot on tietyllä tapaa lukittu YK:n sisällä EU-kumppanuuteen, jossa muotoillaan yhteistä kantaa, mutta joka ei kuitenkaan omana toimijanaan ole YK:n jäsen ja saa näin ollen käyttää äänivaltaa (Laatikainen 2010, 481.) Vaikka Euroopan komissiolla itsellään ei instituutiona ole äänioikeutta YK:ssa, se on kuitenkin aktiivinen osa YK:n työskentelyä. Komissio toimii läheisessä yhteistyössä Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajan kanssa ja voi esittää EU:n kannan monilla eri alueilla. Näihin lukeutuvat erityisesti kehitykseen, ympäristöön ja humanitääriseen apuun liittyvät asiat. (UNRIC 2007, 3-5.) Bouchard ja Drieskens tuovat kuitenkin vahvasti esiin sen, että EU on jo pitkään halunnut vahvistaa asemaansa osana YK:ta, siinä kuitenkaan omien tavoitteidensa mittakaavassa onnistumatta. (Bouchard ja Drieskens 2012, 117.)

Perusta EU:n toiminnalle osana kansainvälisiä organisaatioita on kirjattu Euroopan unionin perussopimuksen artiklaan 20. EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä kansainvälisissä organisaatioissa, sekä niiden kanssa, jotta Euroopan neuvoston yhteisiä kantoja ja toimia noudatetaan ja pannaan toimeen. Artiklan mukaan EU:n sisäinen yhteistyö tulisi maksimoida tiedonvaihdolla sekä yhteisillä arvioinneilla. YK:n monimutkaisen rakenteen vuoksi tämä ei kuitenkaan riitä määrittelemään tai linjaamaan EU:n toimintaa osana YK:ta. Sen ymmärtämiseksi tarvitaan tarkempaa analyysia käytännön toiminnasta sekä toiminnan seurauksista. Tarkemman käytännön toiminnan tarkastelun myötä esiin nousevat myös toiminnan rajakohdat. Tärkeä osa tarkastelua on myös se, millä tavoilla ja perusteilla EU:n jäsenvaltiot kykenevät puhumaan yhteisellä äänellä suurimmassa osassa tapauksia. (TEU version 2016, 27-28; Rasch 2008, 23.)

YK:n perimmäisestä toimintalogiikasta johtuen jäsenvaltioiden ryhmittymät ovat vaikutusvaltaisempia, kuin yksittäiset valtiot. Tämä johtuu siitä, että YK:n jäsenmäärän kasvettua tämän päivän 192 jäseneen, sen hallinnoinnista on tullut entistä monimutkaisempaa. Yleisemmäksi käytänteeksi kanssakäymisessä on muodostunut ryhmittymien välinen vuoropuhelu yksittäisten valtioiden sijaan. Mitä suurempi ryhmittymä ja vaikutusvaltaisemmat maat, sitä suurempi painoarvo ryhmän näkemyksillä on. (Rasch 2008, 27-28.) Näkemyksiään yhdistämällä ja äänestyskäyttäytymisensä kautta ryhmän jäsenet osoittavat olevansa yhteisellä asialla. (Burmester ja Jankowski 2014, 1493). EU sopii tämän määritelmän puolesta osaksi YK:n monimutkaisia rakenteita ja prosesseja erittäin hyvin. Usein YK:n politiikat muotoutuvat pienten toimijoiden ryhmittymän yhteistyön seurauksena. Pääasiassa EU, Yhdysvallat sekä kehitysmaiden muodostama G-77 ryhmä tai vaihtoehtoisesti sitoutumattomien maiden ryhmä ovat avain asemassa YK:n politiikkojen muotoilussa. Näiden lisäksi merkittävä rooli päätöksenteossa on myös Kanadalla sekä Japanilla. (Rasch 2008, 27-28; Burmester ja Jankowski 2014, 1494.)

YK:n sisäisessä teknisessä toteutuksessa ja kehityksessä viidellä alueellisella ryhmittymällä on tärkeä asema erityisesti eri toimielinten vaaleissa. Kyseessä ovat kaikkein institutionalisoiduimmat ryhmittymät YK:n sisällä EU:ta lukuun ottamatta. EU:n jäsenvaltioita kuuluu kolmeen eri alueelliseen ryhmään, joista suurin osa edustaa Länsi-Eurooppalaista sekä muiden valtioiden ryhmää. Turvallisuusneuvosto on ainoa YK:n merkittävimmistä elimistä, jossa ryhmillä on suhteessa vähän sanavaltaa. Neuvoston viisi pysyvää ja kymmenen vaihtuvaa jäsentä hyödyntävät paikkojaan ajaen lähinnä omia kansallisia intressejään eturyhmissä keskusteltujen näkemysten sijaan. YK:n toimielinten viralliset tapaamiset ovat tarkkaan valmistettuja ja etukäteen suunniteltuja tapahtumia. Käytännössä kaikki päätöksenteko ja vaihtoehtojen punnitseminen tapahtuvat näiden kokousten ulkopuolella. Päätöksenteon demokraattisuutta on paikallaan kyseenalaistaa, sillä usein päätöksentekoa dominoivat turvallisuusneuvoston pysyvinä jäseninä toimivat taloudellisesti vahvat ja vaikutusvaltaiset jäsenmaat sekä johtavat kehitysmaat. (Rasch 2008, 28-29.)

EU-ryhmä on pysyvä ja vaikutusvaltainen rakennelma YK:n poliittisessa keskustelussa. Monet YK:n jäsenistä näkevät EU:n yhtenäisenä poliittisena toimijana, sillä monissa tapauksissa EU:n puheenjohtajavaltio voi esittää yhteisen näkemyksen, jonka takana seisovat kaikki EU:n jäsenvaltiot. Suurimmassa osassa YK:n toimielimiä tähdätään yhtenäiseen EU-politiikkaan. Poikkeuksia ovat turvallisuusneuvosto sekä jotkut erityisyksiköt. EU:n mahdollisuus puhua yhdellä äänellä suurimmassa osassa tilanteita on saavutettu monimutkaisen ja pitkän prosessin seurauksena. EU:n sisäisissä menettelyissä Brysselin instituutioilla on jonkin verran valtaa, mutta tärkeimmät

keskustelut käydään kuitenkin EU:n jäsenvaltioiden välillä. EU:n puheenjohtajavaltion tehtävänä on koota jäsenvaltioiden näkemyksistä yksi yhtenevä kanta, jonka se esittää tapaamisissa ja neuvotteluissa edustaen kaikkia jäsenmaita. Poikkeuksia toiminnan koordinointiin on kuitenkin olemassa. EU:n toiminnan koordinaatio ja edustus YK:ssa voidaan jaotella tiivistetysti kolmeen eri kategoriaan. Ensimmäisenä voidaan havaita EU:n yleinen koordinointiprosessi suurimmassa osassa yhteisiä ulko- ja tuvallisuuspolitiikkaa (YUTP) koskevissa kysymyksissä koskien suurinta osaa YK:n toimielimistä. Tässä tapauksessa EU:n puheenjohtajavaltio toimii avainasemassa, jolloin jäsenvaltiot esittävät näkemyksensä, joista muotoillaan yhteinen kanta. Toisessa kategoriassa kyse on yhteisön yksinomaisen tai jaetun toimivallan alaisista asioista, jolloin vastuu koordinoinnista on Euroopan komissiolla. EU:n jäsenvaltioita informoidaan prosessista ja sen tuloksista, mutta sisällön tuottamisen ja toiminnan vetämisen vastuu on komissiolla. Jäsenvaltioiden rooli voidaan tässä tapauksessa nähdä lähinnä taustalla tukevana voimana. Kolmantena huomio siirtyy turvallisuusneuvostoon, jossa vastuu on 3:lla – 5:llä EU:n jäsenvaltiolla, jotka ovat osa turvallisuusneuvostoa. Tässä tilanteessa kansalliset näkemykset ajavat usein yhteisten intressien ohi, mutta jonkin tasoista yhteisrintamaa yritetään kuitenkin aina säilyttää. (Rasch 2008, 30-31.)

EU:n yksittäisillä jäsenvaltioilla on kuitenkin merkittävä rooli myös itsenäisinä toimijoina, sillä ne voivat omilla äänillään tukea EU:n yhtenäistä kantaa, ja näin ollen tehdä EU:sta entistä vaikutusvaltaisemman toimijan. EU:n näkemyksen ollessa monella tapaa tasapainossa ja perustuen huomattavaan asiantuntemukseen, monet YK:n samanmieliset jäsenvaltiot kuuntelevat mielellään sen mielipidettä. Tämä antaa EU:sta kuvan voimakkaana toimijana, mutta luo samalla vastareaktioita useimmiten G-77:ltä tai Yhdysvalloilta. (Rasch 2008, 32.) EU:n toimintaa yleiskokouksessa on aiemmin tarkasteltu muun muassa äänestyksen yhdenmukaisuuden kautta ja tulokset osoittavat, että yhdenmukaisuus on huomattavaa ja toiminta erittäin koordinoitua. Yhdenmukaisuutta on siitäkin huolimatta, että EU:n jäsenvaltiot jakautuvat kolmeen eri äänestysjärjestelmään. Vanhimmat jäsenmaat ovat osa Länsi-Eurooppa ja muut –ryhmää, uudemmat jäsenmaat ovat osa Itä-Eurooppa –ryhmää ja Kypros taas on osa Aasia-ryhmää. Näiden ryhmittymien sisällä käydään kuitenkin erittäin harvoin sisältöihin liittyviä keskusteluja, jonka vuoksi EU on omana ryhmänään näitä vahvempi. (Bouchard ja Drieskens 2012, 120.) Osa tutkijoista on tarkastellut EU:n toimintaa yleiskokouksessa puheenjohtajamaan kannanottojen kautta. Näistä tutkimuksista on käynyt ilmi, että EU:n kantoja tukevien maiden määrä on kasvanut tasaiseen tahtiin. Bouchard ja Drieskens eivät kuitenkaan pidä äänestysten tarkastelua tai kannanottojen saaman tuen tarkastelua parhaana tapana analysoida EU:n toimintaa osana YK:ta, sillä se ei anna kattavaa kokonaiskuvaa toiminnasta.(Bouchard ja Drieskens 2012, 120.)

3.2 Monenvälisen hallinnon käsite

Monenvälisen hallinnon käsite on esitetty ensimmäisen kerran vuonna 1992 EU:n rakennepolitiikan yhteydessä. Tuolloin Gary Marks kehitti käsitteen kuvatakseen paremmin EU:n päätöksentekorakenteita. Käsite rakentui sekä kansallisen politiikan, että kansainvälisen politiikan tutkimuksen pohjalta. (Bache ja Flinders 2004, 2). Se on tänä päivänä käsitteenä erityisen tuttu Euroopan unionia koskevassa kirjallisuudessa sekä laajasti käytössä Euroopan poliittisissa ja hallinnollisissa piireissä. (Tortola 2017, 234). Monenvälinen hallinto on syytä nostaa esiin tässä yhteydessä, sillä sen kautta voidaan edelleen jäsennellä EU:n ja YK:n välistä suhdetta sekä sen vaikutusta politiikan siirtymässä.

Monenvälisyys on ollut myös kansainvälisten suhteiden tutkimuksen ja siitä nousseen keskustelun kohteena jo yli kaksi vuosikymmentä. Ruggien mukaan sillä tarkoitetaan institutionaalista muotoa, joka koordinoi kolmen tai useamman valtion suhteita. Koordinaatio pohjautuu periaatteisiin jotka määrittävät hyväksyttävän tavan asioiden ja erilaisten toimien toteuttamiselle. (Ruggie 1992, 571). Bouchard ja Peterson taas kuvailevat monenvälisyyttä institutionaalisen kansainvälisen yhteistyön muodoksi, johon kolme tai useampi toimija osallistuvat vapaaehtoisesti. Yhteistyötä määrittävät yhteiset säännöt ja periaatteet, jotka koskevat tasavertaisesti kaikkia osapuolia. (Bouchard ja Peterson 2010, 8). Samankaltainen näkemys monenvälisyyteen löytyy myös Van Langenhovelta, joka puhuu käsitteestä monenvälisyys 2.0. Siinä kuvataan tilannetta, jossa ei-valtiolliset toimijat ovat avainasemassa ja jotkin näistä toimijoista haastavat suvereniteetin ajatuksen. Tämä tekee järjestelmästä edelleen paljon avoimemman. (Van Langenhove 2010, 266). Monenvälisen hallinnon nykytilaa tarkasteltaessa määritelmistä jälkimmäinen on mainituista ajantasaisin, sillä kansainvälisten suhteiden kentällä valtiot eivät ole enää tänä päivänä yksinomaan ainoita toimijoita.

Auktoriteetin jatkuva hajautuminen uusiin muotoihin on johtanut uusien termien ilmaantumiseen, joihin myös monenvälisen hallinnon käsite lukeutuu. (Marks ja Hooghe 2004, 15.) Monenvälistä hallintoa voidaan tarkastella useasta eri lähtökohdasta käsin, sillä se on läsnä niin kansainvälisellä, kansallisella, kuin paikallistasolla. Paikallistasolla se voi näyttäytyä täysin erilaisena kuin esimerkiksi Euroopan unionin kontekstissa. Marksin ja Hooghen (2004, 16) mukaan ei ole olemassa mitään yhtenäistä sopimusta sille, kuinka monenvälinen hallinto tulee järjestää.

Marks ja Hooghe tarkastelevat monenvälisen hallinnon käsitettä kahden eri näkökulman kautta. Ensimmäisenä asiaa voidaan tarkastella vallan jakautumisesta eri toimivalloille rajallisesti määriteltyjen tasojen välillä. Tätä kutsutaan yleiseksi toimivallan jaoksi, jossa eri toimivallat kasaantuvat yhteen monien eri toimien summana, joihin kuuluu suuri määrä poliittisia vastuita. Tämän mallin yhteydessä analyysi tapahtuu yksittäisen hallinnon näkökulmasta, eikä niinkään tiettyyn politiikkaan keskittyen. Toisessa näkökulmassa käsite voidaan nähdä erityisten toimivaltojen kautta, esimerkiksi paikallisen palvelun tuottamisen yhteydessä tai kansainvälisen kaupan sääntelyssä. Näitä erityisiä toimivaltoja ei ole vakiintunutta määrää vaan ne vaihtelevat kunkin hetkisten tarpeiden mukaan. (Marks ja Hooghe 2004, 16-17.) Kutsun tässä yhteydessä tätä mallia politiikkaan sidonnaiseksi malliksi tekstin ymmärrettävyyden vuoksi.

Jäsenyys on Marksin ja Hooghen mukaan alueellista ja toisinaan yhteistöllistä. Tämänkaltainen jäsenyys on usein määritelty niin, että se ei sotkeennu minkään tavanomaisen tason toimintaan. Tämä periaate pätee muun muassa YK:ssa, WTO:ssa sekä EU:ssa. Politiikkaan sidonnainen malli on yleisesti havaittavissa kansallisella sekä kansainvälisellä tasolla ja ne ovat luonteeltaan juostavia ja mukautuvia. (Marks ja Hooghie 2004, 24.)

Martinelli ja Midttun käsittelevät aihetta kansainvälisen ilmastopolitiikan kautta, ja heidän mukaansa siinä on havaittavissa selkeä siirtymä kohti monenvälistä hallintoa. Kun kansainväliset sopimukset toimivat perustana muutokselle on monitasoisen hallinnan merkitys täysin selvä. Tämän näkökulman mukaisesti valtiot sekä muut toimijat suunnittelevat ja implementoivat politiikkoja kansainväliseltä tasolta paikallishallintoon asti, niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti. (Martinelli ja Midttun 2012, 2.)

3.3 EU, YK ja monenvälinen hallinto

Monenväliseen hallintoon osallistuvien toimijoiden monimuotoisuuden tarkastelu on EU:n edun mukaista, sillä EU legitimoi osallistumisensa omana toimijanaan, jolla on omia oikeuksia. Osissa tapauksia YK:n yleiskokouksessa, monet YK:n jäsenet ovat osoittaneet haluttomuuttaan antaa EU:lle mitään lisäetuja, joiden kautta se voi hyödyntää omaa oikeushenkilön asemaansa samalla tavoin kuin kiertävä puheenjohtajuus jo kykenee tekemään. (Kissack 2012, 412). Toimivan monenvälisyyden edistäminen onkin Euroopan unionin ulkopolitiikan pääasiallinen tavoite. Viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana EU:n suhde kansainvälisten instituutioiden kanssa on muotoutunut entistä jatkuvammaksi ja johdonmukaisemmaksi. (Jorgensen 2009, 188).

EU:n ja kansainvälisten instituutioiden välistä toimintaa voidaan tarkastella sekä alhaalta ylös, että ylhäältä alas kulkevien prosessien kautta. EU voi tämän myötä toimia niin kansainvälisten sääntöjen ja politiikkojen muotoilijana, kuin vastaanottajanakin. (Costa 2012, 417.) Kansainväliset instituutiot ja niiden säännöt eivät myöskään ilmesty tyhjästä. Niitä edistämässä on kuitenkin aina tietyt intressit ja arvot, joita toimijat voivat hyödyntää strategisesti. (Kowert ja Lego 1996, 492). EU:n kansalliset toimijat ovat joissain tapauksissa vastuussa asian saattamisesta kansainväliselle tasolle tai kansainvälisen instituution muotoutumisesta. Tällä toiminnalla on luonnollisesti myös vaikutusta siihen, millä tavalla instituutio voi vaikuttaa EU:hun. (Costa 2012, 417.)

Metodologinen riski on otettava huomioon silloin, kun EU:n voidaan olettaa onnistuvan omien intressiensä viemisessä kansainväliselle tasolle. Tämä tulee usein esiin sellaisissa tapauksissa, joissa kansainvälisen instituution tai organisaation ja EU:n jäsenet ovat suurilta osin samoja. Tilainteisiin liittyy usein myös potentiaalisia kiertävyyden haasteita ja pyrkimyksiä osoittaa huolellisesti eriteltyjä alhaalta ylös liikkuvia prosesseja. (Costa 2012, 417-418). Tämä näkökulma on otettu huomioon myös tämän tutkimuksen yhteydessä, sillä EU on tuonut selkeästi omat näkemyksensä pöydälle, eivätkä prosessit näin ollen ole täysin yksiselitteisiä ja –suuntaisia.

Kansainvälisten instituutioiden mahdollisuudet vaikuttaa EU:hun riippuvat monista muuttujista ja ehdoista, joita voidaan yhdistellä usealla eri tavalla. Tästä huolimatta Costan mukaan vaikuttamisesta on havaittavista kolme selkeää piirrettä. Ensimmäiseen piirteeseen kuuluu lähtökohtaisesti se ajatus, että kansainvälisen instituution vahvuudella ja sen merkityksellä vaikuttavuuteen EU:ta kohtaan ei voida sanoa olevan selkeää suhdetta. (Costa 2012, 418). Se kuinka vaikutusvaltainen ja voimakas instituutio on kyseessä, ei siis näin ollen suoraan vaikuta siihen, missä mittakaavassa EU altistuu kyseisen instituution ohjaukselle. Toisessa piirteessä tuodaan esiin se, että jäsenvaltiot tai Euroopan komissio ei voi aina vaikuttaa siihen, millä tavalla kansainvälinen instituutio vaikuttaa EU:hun. Usein niillä on vaikutusmahdollisuuksia, mutta aina ne eivät ole taattuja. Vaikutusvaltaa on siinä vaiheessa, kun päätetään mitä kansainvälisiä sääntelyitä kannatetaan ja noudatetaan. Kansainvälisen instituution vaikutus voi kuitenkin tapahtua jo ennen, kuin komissio tai jäsenvaltiot ovat sitoutuneet mihinkään tiettyyn sopimukseen. Vaikutus voi olla suurta jo esimerkiksi neuvotteluprosessin aikana. Tämän lisäksi joissain tapauksissa kansainväliset instituutiot vaikuttavat EU:hun siitä huolimatta, että osa sen jäsenmaista vastustaisi toimintaa. Viimeisenä voidaan huomata, että kansainvälisten instituutioiden vaikutus EU:hun ei synnytä selkeitä voittajien ja häviäjien leirejä. Kyseisen ajattelun mukaan vuorovaikutus EU:n ja kansainvälisten instituutioiden välillä vahvistaa samanaikaisesti

monia yhteiskunnallisia toimijoita antaen niille tilaa ja mahdollisuuden rakentaa erinäisiä yhteenliittymiä tiettyjen intressien ajamiseksi. (Costa 2012, 418-419.)

Dain mukaan kansainväliset instituutiot käyttävät vaikutusvaltaansa hyväksi kehittämällä mahdollisuuksia poliittisille toimijoille, jotka tukevat niiden ajattelua. Toisin sanoen kyseessä on mekanismi, jossa muunnellaan sisäistä tasapainoa. Tämän seurauksena vaikuttamisen kohteena olevan toiminnan sisäiset intressit voivat muuttua. (Dai 2005, 388.) Costa taas painottaa, että tilanteessa jossa sisäisessä asetelmassa suuri määrä toimijoita pääsee vaikuttamaan päätöksentekoon, kuten EU:ssa, kansainvälisiltä instituutioilta peräisin olevat politiikat ja säännöt ovat normaalia todennäköisemmin jo osana agendaa. (Costa 2012, 421).

Kansainvälisen instituution halutessa vaikuttaa EU:hun, ensimmäisenä askeleena tulee voittaa sisäiset poliittiset toimijat puolelleen. Tämä ei ole monimutkainen toimi, mutta EU tarjoaa epätavallisen runsaan määrän väyliä, joissa kiinnostuneiden on mahdollista vaikuttaa sen toimintaan. EU:ssa toimii suuri määrä politiikkaan vaikuttavia verkostoja, jonka myötä kansainväliselle instituutioille avautuu lukuisia suotuisia väyliä päätöksiin vaikuttamiselle. (Dai 2007, 138; Peterson 1995, 71; Costa 2012, 421).

Useiden tapausten pohjalta voidaan siis osoittaa, että kansainvälisillä instituutioilla on merkittävä vaikutus EU:hun. Esiteltyjen piirteiden valossa voidaan kuitenkin todeta, että kyseessä ei ole suoraa politiikan ja sääntöjen kautta vaikuttamista, joka on lähtöisin yksinomaan kansainvälisiltä instituutioilta. (Costa 2012, 420).

4 EU:N POLIITTINEN AGENDA

Agendan ymmärtäminen ja sen muotoutumisen hahmottaminen on välttämätöntä, jotta poliittista prosessia voidaan tarkastella. Agendan asettaminen määrittelee sen, mitä asioita otetaan esille osana poliittista päätöksentekoa (Nugent ja Rhinard 2016, 1200). Mikäli asia ei saa huomioita poliittisilta päättäjiltä, se ei tule ikinä päätymään päätöksentekoon asti. Agenda linjaa pitkälti myös sen, millä tavalla asiasta tullaan keskustelemaan. Mikäli asia esitetään sellaisenaan tavoiteltavana, tullaan siitä keskustelemaan aivan eri tavalla, kuin siitä keskusteltaisiin, mikäli se haluttaisiin esimerkiksi lähtökohtaisesti kieltää. (Versluis 2011, 107-108.) Asian päätyminen EU:n agendalle osoittaa siis asian painoarvon sekä tavan, jolla sitä tullaan käsittelemään poliittisessa keskustelussa.

Agendalla tarkoitetaan siis käsiteltävien asioiden joukkoa, joka on ennalta määritelty. Agendat voidaan jakaa kolmeen päätyyppiin, joita ovat julkinen agenda, media-agenda sekä poliittinen agenda. (Versluis 2011, 108). Tässä yhteydessä käsitellään poliittista agendaa, joka pitää sisällään poliittisten päättäjien työstämiä asioita. Se voidaan tarkemmin määritellä joukoksi asioita, jotka saavat poliittisen järjestelmän huomion. (Versluis 2011, 108.) Toisin sanoen se pitää sisällään asiat, jotka ovat nousseet tai mahdollisesti nousevat poliittisen kentän prioriteeteiksi.

4.1 Agendan asettaminen EU:ssa

Yksi tärkeimmistä kysymyksistä Euroopan unionin hallinnossa on se, miksi tietyt asiat ja ongelmat päätyvät EU:n politiikan agendalle, samalla kun toiset asiat rajautuvat sen ulkopuolelle. EU:n agendan asettamisen prosessit ovat tärkeitä, sillä ne määrittävät asiat, jotka otetaan osaksi päätöksentekoa. (Princen 2007, 21). Agenda nähdään asioiden kokonaisuutena, jotka nauttivat suurta huomiota tietyssä järjestelmässä. Princen ja Rhinard (2006) tunnistavat kolme eri agendadynamiikkaa, jotka ovat riippuvaisia siitä, mistä asiat tulevat ja kuinka ne liikkuvat. Ulkoisen aloitteen mallissa asia nousee esille päätöksentekoalueen ulkopuolelta ja siirtyy sen jälkeen poliittiselle agendalle. Mobilisoinnin mallissa aloite tulee päätöksentekijöiltä, jotka haluavat saada asian suuremman yleisön tietoisuuteen. Sisäisen aloitteen mallissa asia nousee hallinnon sisällä, eikä laajene tästä eteenpäin päätöksentekijöiden piirin ulkopuolelle. (Princen ja Rhinard 2006, 1220).

Kansainvälisellä agendalla oleville asioille ja ongelmille voidaan määritellä kaksi lähdettä. Ne nousevat joko kansainvälisestä ympäristöstä, tai toimijalähtöisesti. (Princen 2007, 24.) EU:n tapauksessa asia voi tulla ylhäältä päin, jossa korkean tason poliittiset instituutiot ohjaavat EU:n

toimia. Toisaalta tietty asia voi olla myös peräisin alhaalta, jolloin asiantuntijat muotoilevat työryhmissään valmiita ehdotuksia. Nämä kaksi reittiä esiintyvät harvoin yksin, täysin omassa puhtaassa muodossaan. Useimmiten ne risteytyvät jossain kohtaa, jolloin piirteitä löytyy molemmista tavoista. Asian varsinainen sisääntulo tapahtuu, kun se pääsee osaksi EU:n muodollista agendaa. (Princen ja Rhinard 2006, 1119-1122.)

Kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa dominoivana lähestymistapana on nähty se, että asiat nousevat kansainvälisestä ympäristöstä, jossa valtiot toimivat. Toisessa lähestymistavassa asiat ovat peräisin poliittisten toimijoiden intresseistä ja konkreettisista toimista. (Princen 2007, 24). Asia ei usein kuitenkaan ole aivan mustavalkoinen, vaan näkökulmat voivat risteytyä moniltakin osin. Usein jälkimmäinen lähestymistapa nähdään EU:n tapauksessa totuudenmukaisempana, mutta tässä tutkimuksessa soveltuu paremmin ajatus, jossa asia nousee kansainvälisestä toimintaympäristöstä. Tähän näkökulmaan ovat kuitenkin vahvasti kytköksissä myös poliittisten toimijoiden päätökset ja intressit. Asian tullessa agendalle ylhäältä on tyypillistä, että keskeisten toimijoiden joukosta löytyy korkean tason poliittisia päättäjiä tai valtioiden johtajia. Politiikkakeskustelut ovat osa laajempaa strategista sekä poliittista harkintaa. Tässä yhteydessä asia nousee agendalle kuitenkin yleensä suhteellisen nopeasti. (Versluis 2011, 113.)

Kun tutkijalle on selvää, mitä politiikkaa analysoidaan, ja mitkä tekijät ovat mukana, voidaan palata kysymään, mikä määrittää EU:n poliittisen agendan. Versluis (2011) esittää monen virran mallin yhtenä perinteisimmistä tavoista ymmärtää agendan asettamista. Poliittisen päätöksenteon prosessi koostuu kolmesta virrasta, jotka kehittyvät toisistaan erillään. Ongelman virta koostuu ongelman olettamasta poliittisten päättäjien keskuudessa, jolloin tietty asia tai ilmiö tunnistetaan ongelmalliseksi. Ratkaisun tai toimintapolitiikan virta koostuu toiminnallisista ehdotuksista, jolloin tietylle ongelmalliselle ilmiölle esitetään konkreettista ratkaisua. Politiikan virtaan taas kuuluvat politiikan toiminnot ja kehitykset, kuten vaalit ja muutokset julkisessa mielipiteessä. Mallin mukaan nämä virtaukset kehittyvät vahvasti toisistaan erillisinä, mutta jossain vaiheessa ne kuitenkin yhdistyvät. Tässä tilanteessa aukeaa niin sanottu politiikkaikkuna, jonka kautta asia siirtyy poliittisen agendan kärkeen. (Versluis 2011, 115-116.)

Kun tiettyyn poliittiseen prosessiin halutaan vaikuttaa, on agendan asettaminen yksi keskeisimmistä työkaluista. Virallisten agendan määrittelijöiden rooli voidaan nähdä usein teknisenä, eikä niinkään poliittisena roolina osana politiikkaprosessia. Mikäli agendan asettajalla ei ole mahdollisuutta olla mukana päätöksenteossa tai tapaa estää muita toimijoita viemästä läpi omia kantojaan, nähdään hänet

enemmän teknisessä roolissa. EU:n suhteen tutkimus agendan asettamisesta ei ole kuitenkaan kovin yksiselitteistä. (Kreppel ja Oztas 2017, 1119.)

Politiikan tutkimuksesta löytyy agendan asettamiselle kaksi laaja-alaista ja yleisintä tulkintaa. Sillä voidaan viitata tietoisuuden lisäämiseen tai julkisen ja poliittisen huomion kiinnittämiseen tiettyyn asiaan tai aiheeseen. Tästä näkökulmasta katsottuna agendan asettaminen ei kohdistu tiettyihin toimiin tai valtaan vaan enemmänkin prosessiin jonka kautta aiheet tuodaan osaksi poliittista keskustelua. Tässä tapauksessa poliittisen muutoksen saavuttamisen mahdollisuus avautuu silloin kun poliittista näkyvyyttä saavutetaan, useimmiten yhtäkkiä. (Kreppel ja Oztas 2017, 1120; Kingdon 1995.)

Toinen yleinen näkökulma agendan asettamiseen on paljon institutionaalisempi. Siinä huomio kiinnittyy virallisiin lainsäädännön prosesseihin, erityisesti hallinnon toimeenpaneviin säännöksiin. Tähän kuuluvat kaikki vaiheet Euroopan komissiossa asian esille ottamisesta muutoksiin sekä aloitteiden hyväksymiseen Euroopan parlamentissa sekä Euroopan unionin neuvostossa. (Döring 2001, 223-230) Tämä lähestymistapa huomioi niin sanotun portinvartijan käsitteen, joka voidaan tulkita esiasteena agendan asettamisessa. (Combrez, Groseclose ja Krehbiel 2006, 322-326). Tässä tapauksessa agendan asettaminen voidaan nähdä toimintaehdotusten suunnitteluna tai aloitteina, lainsäätämiskalenterin hallintana tai muuna lainsäädäntöprosessin alkupäähän liittyvänä valtana. Kaikki nämä antavat toimijalle mahdollisuuden asettaa agenda vaikuttamalla valittavissa oleviin poliittisiin vaihtoehtoihin. Tähän sisältyvät esimerkiksi keino olla esittelemättä yhtään vaihtoehtoa nykytilanteelle tai vaihtoehtoisesti muutosten hylkääminen. (Kreppel ja Oztas 2017, 1121.)

4.2 Komission painopisteet ja rooli poliittisella agendalla

Suurimman osan koko sen historiasta EU:lla on ollut monimutkainen sekä vaihteleva poliittinen päätöksenteonprosessi. Kuitenkin Euroopan yhteisen talousalueen perustamisesta lähtien komissiolla on ollut yksinomaisesti virallinen asema aloitteentekijänä. (Kreppel ja Oztas 2017, 1121.) Ennen komissio seurasi politisoimatonta tietä tavoitellessaan huomiota tietyille poliittisille aiheille sekä niiden selvittelylle. Instituutiolla oli tapana luottaa jäsenvaltioiden hallitusten asiantuntijoihin, intressiryhmiin sekä tutkimuslaitoksiin. Viime vuosikymmenien aikana suunta on kuitenkin muuttunut. Prosessien politisoituminen on kasvanut ja pelkästään unionin instituutioihin luotetaan yhä vähemmän. (Haverland ym. 2016, 328). Nugentin ja Rhinardin (2016, 1211-1212) mukaan komission valta-asemaa ja vaikutusta EU:n päätöksenteossa on kritisoitu sekä kyseenalaistettu

monien tahojen toimesta. Heidän tutkimuksensa perusteella komission vaikutusvalta ei ole kuitenkaan vähentynyt merkittävästi, ja se nauttii edelleen oikeudesta toimia täysivaltaisena ja pääasiallisena agendan asettajana.

Siitä huolimatta, että komissio nähdään teknisenä agendan asettajana, sen monopolia hyödynnetään kuitenkin laajasti myös muiden poliittisten elinten toimesta niin suorasti kuin epäsuorasti. Aloitteet heijastelevat usein niin Eurooppa-neuvoston, Euroopan unionin neuvoston kuin Euroopan parlamentinkin näkökantoja sekä prioriteetteja. (Kreppel ja Oztas 2017, 1122.) Agendan määrittelyn prosessi vaatii monien eri toimijoiden ja sidosryhmien konsultoimista sekä kansallisella, kansainvälisellä että EU-tasolla. (Kreppel ja Oztas 2017, 1123.) Useissa analyyseissa todetaan, että komission poliittiset aloitteet ovat oikeastaan tulosta poliittisista neuvotteluista neuvoston ja parlamentin välillä niiden nimittäessä komission poliittisesti valittavia jäseniä (Crombez ja Hix 2011, Tarkista). Suuri osa tutkimuksesta keskittyy myös kansainvälisiin areenoihin, komissaarien kansallisiin intresseihin sekä lobbaajien ja sidosryhmien näkemyksiin. (Kreppel ja Oztas 2017, 1124.)

Vuosittaisen poliittisen strategian lisäksi komission työohjelmista on tullut sen pääasiallinen väline poliittisten painopisteiden määrittelylle. (Tholoniat 2009, 228). Vuosittaiset työohjelmat ovat tulosta laajasta pitkäaikaisesta konsultoinnin sekä kehityksen prosessista. Prosessi tuottaa komissiolle tärkeää tietoa muiden poliittisten toimijoiden mielipiteistä ja preferensseistä, jonka jälkeen ne voidaan strategisesti liittää saksi työohjelman painopisteitä komission tahdon mukaisesti. (Kreppel ja Oztas 2017, 1126.) Tämä tarkoittaa sitä, että komissio hyödyntää kattavasti myös ulkoista asiantuntijuutta osana painopisteidensä määrittelyä. Työohjelmat osoittavat sen, että komissiolla on selvä visio Euroopan tulevasta suunnasta.

Euroopan komissio on ainut instituutio, joka voi tehdä ehdotuksia, ja on näin ollen virallinen agendan asettaja. Komissioon yritetään vaikuttaa monesta suunnasta, jonka vuoksi se ei tee työtään ja päätöksiään tyhjiössä. Valitessaan painopisteitään ja muotoillessaan ehdotuksiaan komission on otettava huomioon laajempi poliittinen konteksti, jonka myötä muut toimijat vaikuttavat sen toimiin merkittävästi. (Princen 2007, 23). Näiden toimijoiden vaikutuksesta sekä eri jäsenvaltioiden politiikoista johtuen, komissio on myös joskus vetänyt aloitteitaan takaisin jo ehdotuksen tehtyään. Tästä näkökulmasta asiaa ovat tarkastelleet Rehr ym. (2020, 433-434), joiden mukaan komissio on käyttänyt aloitteen takaisinvetoa myös poliittisena välineenä, etenkin Junckerin komission aikaan. Beyersin ja Kerremansin (2012, 265) mukaan EU:n päätöksentekoon vaikuttavien ryhmien toimintaa

osana monitasoista järjestelmää on tarkasteltu verrattain vähän, etenkin toimien vaikuttavuuteen nähden.

Mikäli tietyn asian nousemisesta osaksi painopisteitä halutaan saada kattava ymmärrys, on katsottava komissiota ja sen toimintaa pidemmälle. Huomio tulee kiinnittää toimijoihin ja prosesseihin, jotka muotoilevat laajempaa poliittista agendaa, josta impulssit asioiden esiin nousemiseksi ovat peräisin. Politiikkaan vaikuttamista tapahtuu niin kansallisella kuin EU:n tasollakin, jolloin kaikista vaikuttamisen ketjuista voi olla haastavaakin päästä perille. (Binderkrantz ja Rasmussen 2015, 552.) Princenin (2007) mukaan ei ole kuitenkaan mielekästä lähteä jäljittämään asian tai ongelman varsinaista lähdettä, sillä jokainen niistä pohjautuu useammille ideoille. Hän näkee parempana lähestymistapana perehtymisen toimijoihin, joiden keskuudessa asia on esillä ja joiden toimien johdosta se nousee tietylle poliittiselle agendalle. (Princen 2007, 23). Tämä vahvistaa perusteluja YK:n ja EU:n välisen politiikan siirtymän tutkimiselle, kun halutaan selvittää miten ja miksi tietty asia on noussut osaksi EU:n poliittisia painopisteitä.

EU:n agendan asettamisen tutkimus voidaan Princenin (2007, 23) mukaan erotella kahdella eri kysymyksellä. Toisaalta voidaan perehtyä siihen mistä asiat tulevat. Tähän kysymykseen loogisena jatkumona on esittää myös kysymys, miksi ja miten tämä tapahtui. Vaihtoehtoisesti tutkimus voidaan kohdentaa myös kysymykseen minkälaisten olosuhteiden alla toimijat onnistuvat saamaan tietyt ongelmat osaksi painopisteitä. (Princen 2007, 23.) Nämä kysymykset tukevat erinomaisesti tätä tutkimusta, sillä etenkin ensimmäistä tarkastellaan erittäin vahvasti. Kun keskitytään siihen, mistä asia nousee esille, on tässä tutkimusasetelmassa johdonmukaista tarkastella, tuleeko se politiikan siirtymisen kautta YK:lta.

5 POLITIIKAN SIIRTYMINEN

Politiikan siirtymisen (policy transfer) tutkimuksessa pyritään selvittämään sitä millä tavalla sekä minkä takia tietty instituutio, valtio, yritys tai muu taho hyödyntää toisen tahon poliittisia malleja ja käytäntöjä uudistaessaan omaa toimintaansa. (Dolowitz ym. 1996, 2000.) Pääasiallisena kiinnostuksen kohteena voi olla myös se, mitä prosessissa siirtyy, mistä siirtyy ja kuinka kattavasti siirtymää tapahtuu. (Greener 2002, 161.) Politiikan siirtymisestä ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista muodostaa yhtä yhtenevää teoriaa, vaan ennemminkin kyse on mallista, joka viittaa yhteneväisyyksiin kahden eri yksikön välillä. Politiikan siirtymisen tutkijat eivät hyödy yhtenäisestä ’kielestä’ tai teoreettisesta ja metodologisesta diskurssista, josta oppeja ja hypoteeseja voitaisiin johtaa sekä kehittää, sillä sellaisia ei ole olemassa. Sen sijaan kyse on teemoista ja tutkimuskohteista, jotka asettuvat toisiinsa nähden limittäin, mikä korostaa siirtymän tutkimuksen kompleksista luonnetta. (Evans ja Davies 1999, 361-363.)

Versluisin (2011, 11) mukaan sanalla *policy* viitataan vaihtoehdoista valittuun toiminnan tai toimimattomuuden suuntaan, jolla halutaan saavuttaa tietynlainen lopputulos. Se voidaan nähdä suurempana ja laajempana kokonaisuutena, kuin yksittäinen sääntö tai laki. Heclon (1972, 84) täsmentää ajatusta toteamalla, että sana viittaa toiminnan suuntaan, joka on suurempaa kuin yksittäiset päätökset, mutta pienempää kuin yleinen sosiaalinen liikehdintä. Toimimattomuudella tarkoitetaan tilaa, jossa ongelman edessä päädytään pysymään jo vallitsevassa tilassa (Versluis 2011, 11.)

Englanninkielessä sanat *policy* ja *politics* ovat selvästi toisistaan erotettavissa, mutta suomenkielessä termin täsmennys on paikallaan. Versluisin (2011, 13) mukaan *politics* viittaa laajempaan prosessiin, jossa *policy* luodaan. *Politics* selittää tapoja, joilla valtaa tavallisesti käytetään, ja kuinka sen kautta voidaan antaa etuja ja resursseja joillekin ryhmittymille, samalla siirtäen taakkaa toisille ryhmille. (Birkland 2005, 4-5). Tässä kontekstissa käytän sanaa politiikka kuvaamaan sanaa *policy* politiikan siirtymisen (*policy transfer*) yhteydessä.

Alun perin politiikan siirtymisen käsite kehitettiin Yhdysvalloissa, jolloin sen tarkoituksena oli selittää politiikan omaksumista sekä politiikan hajautumisen kiihtymistä tietyssä kontekstissa. Teknologian kehityksen myötä päätöstentekijöiden kommunikointi helpottui ja nopeutui huomattavasti, ja tämän seurauksena myös politiikkojen siirtymien määrä alkoi kasvaa. Tärkeä tekijä

politiikkojen siirtymien yleistymiselle oli myös laaja teollistuminen, jonka seurauksena valtiot eivät voineet enää säästyä globaaleilta taloudellisilta paineilta. (Dolowitz 2000, 6.) Kasvavien paineiden takia valtiot alkoivat kilpailla keskenään yhä intensiivisemmin ja etsiä parhaita ratkaisuja ottaen mallia muualta. Ajan kuluessa käsitys on laajentunut ja nykyisin politiikan siirtymisen alle kasaantuu suuri määrä erilaisia tekijöitä ja teemoja, jotka ovat osoittaneet asemansa tärkeyden poliittisessa tutkimustyössä. (Radaelli 2000, 26.)

Politiikan siirtymisen tutkimus kasvoi merkittävästi 1990-luvun lopulta 2000-luvun puoliväliin asti, ja on tänä päivänä juurtunut syvälle osaksi globaalia politiikan ja hallinnon tutkimuskenttää. Yhdysvaltalaista vertailevaa näkökulmaa kritisoitiin paljon sen muutosta yksinkertaistavasta luonteesta, joka jätti siirtymisen moniulotteiset prosessit täysin huomiotta. (Benson ja Jordan 2011, 366.) Tämän kritiikin seurauksena syntyi Rosen (1991) kehittämä oppimiseen perustuva lähestymistapa, joka keskittyi siirtymän vapaaehtoiseen luonteeseen, jossa siirtyvän politiikan vastaanottaja altistuu siirtymälle vapaaehtoisesti. Myös Rosen malli on kohdannut paljon kritiikkiä sen pääteltävissä olevista oletuksista, joiden mukaan oppimisprosessi on sekä rationaalinen, että vapaaehtoinen. (Bulmer ym. 2007, 13.) Edelleen näiden mallien seurauksena syntyi Dolowitzin ja Marshin (1996, 344) malli politiikan siirtymiselle, joka huomioi niin pakotetun kuin vapaaehtoisenkin siirtymän mahdollisuuden. Tämän lisäksi malli tunnistaa instituutioiden välisen vuorovaikutuksen ja toiminnan merkityksen politiikan siirtymälle.

5.1 Politiikan siirtymisen prosessi ja sen arviointi

Rosen (1991) mukaan politiikan siirtyminen voidaan nähdä avoimena rationaalisena prosessina, joka on luonteeltaan sekava, vaiheittain kasvava tai laajeneva ja osittain irrationaalinen. Se kattaa ryhmän potentiaalisia prosesseja, joiden kautta politiikkoja joko kopioidaan, jäljitellään, muunnellaan, yhdistellään tai joista inspiroidutaan. Näiden edellä mainittujen tapojen avulla kehitetään paikan A käytännöistä malli, jota voidaan soveltaa paikassa B. (Rose 1991, 22.) Myös Dolowitz ja Marsh määrittelevät prosessin rationaaliseksi, sillä se voidaan kuvitella loogiseksi vaiheittaiseksi sarjaksi, jolla on havaittavissa alku ja loppu. (Dolowitz ja Marsh. 2000, 5-8.) Carroll ym. (2013) toteaa, että ”politiikat ovat usein adaptoitu soveltumaan paikalliseen poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen kontekstiin”. He viittaavat rationaalisten päätöstentekijöiden tapaan yrittää ottaa oppeja muualla kehitetyistä innovaatioista ja reformeista, jonka jälkeen ne voidaan sovittaa omaan kontekstiin vaihtelevin muutoksin. Rationaaliseen prosessiin viittaa myös vaatimus siitä, että politiikan

siirtymisen todentamista varten siitä on oltava dokumentteja kirjallisessa muodossa. (Carroll ym. 2013, 13–14.)

Politiikan siirtymisen tutkijat Dolowitz ja Marsh (2000, 8) ovat kehittäneet kuuden kysymyksen mallin siirtymisen tutkimiselle, johon viitataan laajasti lähdekirjallisuudessa politiikan siirtymisen tutkimuksen klassikkomalliksi. Siirtymisen tutkimuksen malleja on kehitetty aiemmin muutamia, ja ne ovat suurimmilta osin olleet kysymysten sarjoja. Dolowitzin ja Marshin kuuden kysymyksen malli on kehitetty näiden aiempien yrityksien pohjalta. Mallissa käsitellään seuraavia kysymyksiä:

- Miksi toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen ja keitä he ovat?
- Mitä prosessissa siirtyy?
- Mistä opit saadaan?
- Mitä ovat siirtymän eri asteet?
- Mikä rajoittaa ja mikä helpottaa politiikan siirtymisen prosessia?
- Kuinka politiikan siirtymisen prosessi voidaan nähdä onnistuneena tai epäonnistuneena?

Tutkijat täsmentävät tarkemmin neljää ensimmäistä kysymystä, joita tulen painottamaan myös tämän tutkimuksen analyysivaiheessa.

Miksi toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen ja keitä he ovat?

Kun tarkastellaan prosessiin liittyviä toimijoita, voidaan saada selville kriittistä tietoa siitä asteesta, jossa siirtymää tapahtuu. Lisäksi merkittävää siirtymän tarkastelulle on se, millä mittakaavalla toimijat voivat vaikuttaa siihen, osallistuvatko he prosessiin vaiko eivät. Monet tutkimukset ovat osoittaneet, että toimijat voidaan kategorisesti jaotella politiikka-lainan ottajiin sekä politiikka-lainan antajiin. Dolowitzin ja Marshin mukaan yleistys ei kuitenkaan pidä aina paikkaansa. Usein lainan antajiksi luokitellut toimijat ottavat samanaikaisesti oppia muualta, kun taas tyypilliset lainan ottajat toimivat mallina muille toimijoille. (Dolowitz ja Marsh 2000, 8-10.) Toimijoiden tarkastelu avaa prosessia jo omalta osaltaan hyvin paljon, sillä toimijoiden välinen suhde vaikuttaa merkittävästi siirtymään ja sen luonteeseen. Tästä johtuen toimijoihin ja heidän rooleihinsa perehtyminen on myös luonteva paikka aloittaa prosessin tarkastelu.

Mitä prosessissa siirtyy?

Kun huomio kiinnittyy siihen, mitä siirretään, on yleistettävissä kahdeksan kategoriaa. Poliittiset tavoitteet, politiikan sisältö, politiikan instrumentit, poliittiset ohjelmat, instituutiot, ideologiat, ideat ja asenteet. Tämä kuvastaa jälleen politiikan siirtymisen tutkimuksen monialaisuutta, sillä mahdollisten siirtymien sisältöjen määrä on todella suuri. On tärkeää tehdä ero politiikkoihin, jotka voidaan nähdä laajempina lausuntoina tietystä tarkoituksesta ja yleisesti määrittävät suuntaa poliittisille päättäjille niihin, joilla on tietyt tarkoitukset ja tavat toiminnan suunnalle politiikkojen toimeenpanossa. (Dolowitz ja Marsh 2000, 12.) Eron ymmärrys vaikuttaa siihen, minkälaisena politiikan voidaan nähdä siirtyneen ja kuinka kattavasti. Monissa tapauksissa politiikan siirtyminen voi koskea samanaikaisesti myös useampaa edellä mainituista kategorioista.

Mistä opit saadaan?

Poliittisista opeista puhuttaessa on tärkeää tunnistaa niiden lähde, sillä alkuperällä on suuri vaikutus analyysia ja johtopäätöksiä tehtäessä. Poliittiset toimijat voivat hakea mallia kolmelta eri hallinnon tasolta: kansainväliseltä, kansalliselta sekä paikalliselta. Valtioiden sisällä mallia voidaan ottaa toisista yksiköistä tai poliittisista järjestelmistä. Tämän lisäksi toisinaan kansalliselta tasolta voidaan nojautua paikallisen tason oppeihin, ja toisin päin. On myös erittäin yleistä, että valtiolliset toimijat ottavat oppia toisiltaan ja sama pätee myös kansainvälisiin toimijoihin. (Dolowitz ja Marsh 2000, 12.)

Mitä ovat siirtymän eri asteet?

Politiikan siirtymiselle on Dolowitzin ja Marshin mukaan havaittavissa neljä eri astetta. Kopiointi, joka sisältää politiikan suoran ja täyden siirtymisen; jäljittely, jossa politiikan tai ohjelman taustalla olevat ideat siirtyvät; yhdistely, joka sisältää sekoituksia eri politiikkojen osista sekä inspiroituminen, jossa politiikka toisella hallinnon alueella inspiroi politiikan muuntumista toisaalla, mutta kuitenkin eri lopputulemalla. Politiikka voi siis siirtyä usealla eri tavalla, mikä vaikuttaa siirtymän sisällön sekä luonteen ymmärtämiseen. Kun politiikan siirtyminen on kopioitua, on sen tutkimuksessa kiinnitettävä huomiota siirtymisen piirteisiin eri tavalla kuin inspiroitumisen tutkimuksessa. (Dolowitz ja Marsh 2000, 12.)

Tarkasteltaessa sitä, **mikä rajoittaa ja mikä helpottaa politiikan siirtymisen prosessia** ovat esiin nousevat näkökulmat täysin tarkastelun kohteena olevasta prosessista riippuvaisia. Syyt voivat olla esimerkiksi toimijalähtöisiä, jolloin kyse voi olla muun muassa toimijoiden välisistä yleisistä käytännöistä tai niiden puuttumisesta. Siinä **kuinka politiikan siirtymisen prosessi voidaan nähdä**

onnistuneena tai epäonnistuneena huomio taas kiinnittyy politiikan siirtymisen toimijoiden näkökulmiin siitä, mikä toivottu lopputulos on tai olisi ollut ja ollaanko se saavutettu.

Yhtenä mallin ongelmana on nähty se, että se tuottaa tavan tutkimuksen organisoinnille, mutta ei todenna sen selittävää voimaa. Jos politiikan siirtymistä halutaan käyttää selittämään tuotoksia, täytyy huomiota kiinnittää myös siirtymän aiheuttajaan. Mikäli politiikan siirtymästä halutaan tehdä kattava analyysi, sitä on kohdeltava sekä riippuvaisena, että riippumattomana muuttujana. (Dolowitz ja Marsh 2000, 8.) Toisaalta usein tutkimuksen mielenkiintona voi olla myös prosessin tietty osa tai ulottuvuus, johon tämä malli ja sen muunnelmat soveltuvat erinomaisesti. Haastavaksi politiikan siirtymisen tutkimuksen tekee myös sen monitieteinen luonne. (Carroll ja Common 2013, 2.)

Dolowitzin ja Marshin (1996) mukaan politiikan siirtymisen arvioinnissa lähteinä voidaan käyttää esimerkiksi mediaa, raportteja, konferensseja, vierailuja ja lausuntoja. Nämä kategoriat toimivat kuitenkin parhaiten politiikan siirtymisen ymmärtämisen ja oppimisen välineinä, eivätkä niinkään konkreettisina todisteina tapahtuneesta siirtymästä. Monissa tapauksissa ne ovat kuitenkin ainoita lähteitä, joista siirtymää voidaan lähteä tarkastelemaan. He väittävät, että olemassa oleva kirjallisuus ei tarjoa välineitä politiikan siirtymisen todenmukaiselle sekä tarkoituksenmukaiselle tutkimukselle ja arvioinnille. Dolowitz ja Marsh määrittelevät tutkimuksen lähtökohdaksi sen, että kyseessä oleva kohde on ymmärrettävä läpikotaisesti oikeanlaisen analyysin aikaansaamiseksi. Käsitteiden ja niiden välisten suhteiden tuntemus sekä esiintuominen ovat avainasemassa. Toiseksi on tärkeää ymmärtää siirtymään liittyvät toimijat ja heidän väliset suhteensa. Kuka päättää ja mitä? Kuka hyötyy ja miten? Kolmanneksi on osattava arvioida myös siirtymistä, jota ei tapahdu. On otettava huomioon siirtymän vastaanottajan lähtötilanne ja se, mihin siirtymän jälkeen on päädytty. Onko muutosta ylipäänsä tapahtunut? Neljänneksi huomiota on kiinnitettävä todisteisiin, jotka puoltavat väitettä politiikan siirtymisestä. Kuinka hyviä ja paikkaansapitäviä todisteet ovat? Tälle ei löydy yksiselitteistä määritelmää, mutta tutkijan on tehtävä analyysia oman harkintakykynsä rajoissa. Viimeiseksi tarkastellaan yhteenvetoa, joka siirtymän luonteesta ja laajuudesta voidaan tehdä. Minkä tyyppistä siirtymää on tapahtunut? (Dolowitz ja Marsh 1996, 343-357.)

Nämä kysymykset on hyvä muistaa politiikan siirtymistä tutkiessa, vaikka tutkimus keskittyisikin vain tiettyyn siirtymisen osa-alueeseen. Tämän avulla tutkija saa siirtymästä kattavan kuvan, jolloin tutkimuksen teko on luotettavammalla pohjalla. Tästä syystä kysymyksiä hyödynnetään myös tämän tutkimuksen analyysin taustalla. Kyseistä kartoitusta voidaan Evansin ja Daviesin (1999) mukaan

hyödyntää onnistuneesti sekä kronologisessa että takautuvassa analyysissa. (Evans ja Davies 1999, 383.)

5.2 Politiikan siirtymisen luonne

Pollittin ja Bouckaertin (2004, 33) mukaan politiikan siirtyminen on seurausta muutoksesta ja muutoksella on aina hintansa. Julkiset hallintojärjestelmät ja organisaatiot koostuvat historiallisesti tietyllä tapaa asemoituneista instituutioista tietyssä sosiaalisessa, poliittisessa ja taloudellisessa kontekstissa. Instituutiot eivät vain muotoile poliittisia valintoja, vaan myös toimeenpanevat politiikkaa. Mikäli tunnistamme ja hyväksymme sen, että polkuriippuvuus muotoilee poliittisia valintoja tai sen, että politiikan teko on seurausta historiallisista institutionaalisista järjestelyistä, on politiikan siirtyminen muotoutunut institutionaalisten rutiinien ja käyttäytymisen pohjalta. (Caroll ja Common 2013, 15.) Tätä näkökulmaa kutsutaan institutionaaliseksi lähestymistavaksi.

Jotta politiikan siirtymistä voidaan ymmärtää, on sosiaaliset ja poliittiset toimet asetettava kontekstiin, jossa tarkasteltava siirtymä tapahtuu. Tarkasteltavan siirtymän käsittelyssä on erityisen tärkeää huomioida ja arvioida myös siirtymän ulkopuolisia prosesseja, ja niiden mahdollista vaikutusta tarkasteltavalle siirtymälle. Tämän lisäksi on osattava huomioida samanaikaisesti myös se, kuinka siirtymän toimijoiden strategiat ja toiminnat vaikuttavat sekä mahdollistavat tiettyjen rakenteiden syntymistä. Se päätämmekö kuvata olemassa olevia rakenteita resursseina jotka mahdollistavat toiminnan tai rajoittavat sitä, riippuu täysin siitä, kuinka toimijat ja rakenteet ovat kussakin tapauksessa yhteen sovitettuja. (Evans ja Davies 1999, 370.)

Evans ja Davies tarkastelevat globalisaation, kansainvälisyyden sekä valtioiden välisyyden kirjallisuuden suhdetta politiikan siirtymiseen. Heidän mukaansa voidaan todeta, että mainitut kolme prosessia voivat toimija politiikan siirtymisen helpottavina tai mahdollistavina tekijöinä, sillä ne voivat kasvattaa mahdollistavia rakenteita politiikan siirtymisen tapahtumiselle. Samanaikaisesti myös politiikan siirtyminen toimii mahdollistavana alustana näille kolmelle prosessille. (Evans ja Davies 1999, 371.) Politiikan siirtyminen tulee siis ymmärtää rakenteiden ja toimijoiden suhteen kautta osana tiettyä kontekstia. Tutkimuksessa on arvioitava talouden, teknologioiden, ideologioiden tai institutionaalisten rakenteiden muutoksien vaikutuksia siirtymäprosessille. Tämän lisäksi on selvää, että globaalit, kansainväliset ja valtioiden väliset voimat vaikuttavat instituutioihin ja prosesseihin osana politiikan siirtymää. (Evans ja Davies 1999, 373-374.)

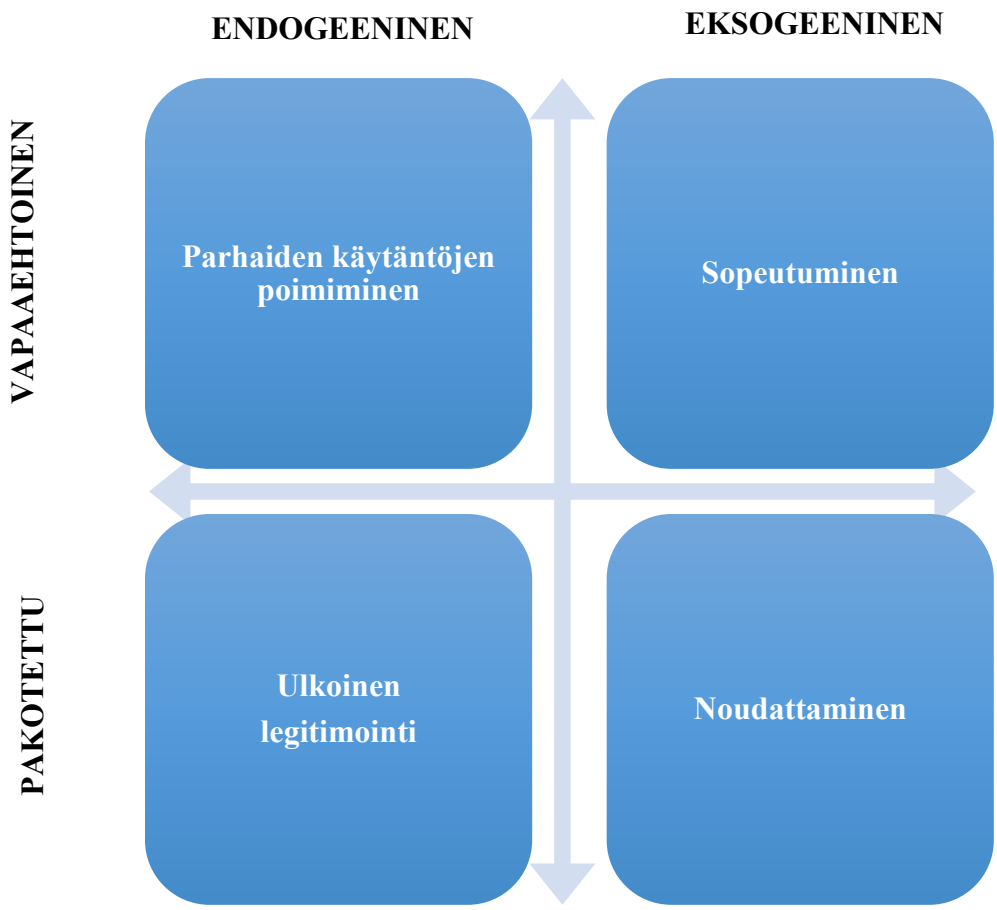
Politiikan siirtymisen toimijoina voidaan nähdä esimerkiksi vaaleilla valitut virkamiehet, poliittiset puolueet, byrokraatit, paineryhmät, politiikan asiantuntijat, monikansalliset yritykset, ajatushautomot, ylikansalliset hallinnolliset ja ei-hallinnolliset instituutiot sekä konsultit. Toimijoiden laaja kenttä kertoo myös politiikan siirtymisen tutkimuksen kompleksisuudesta, sillä kaikki toimijat ja niiden taustat eroavat toisistaan, mikä tulee ottaa huomioon tutkimusta tehdessä. Kansainvälisten hallinnollisten organisaatioiden kuten YK:n ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) roolit ovat kehittyneet ideoiden sekä ohjelmien levittämisessä globaalissa mittakaavassa. Molemmat organisaatiot vaikuttavat suoraan eri instituutioihin sekä kansallisiin poliittisiin päättäjiin, asetettujen politiikkojen kautta. Vaikuttaminen voi olla myös epäsuoraa, jolloin se tapahtuu tiedon ja yleistasoisten politiikkojen välityksellä, joita voidaan tuoda esiin muun muassa konferensseissa ja raporteissa. (Dolowitz ja Marsh 2000, 10–11.)

Politiikan siirtyminen voidaan jaotella pakotettuun ja vapaaehtoiseen siirtymään. Pakotetussa siirtymässä valtio tai muu taho ei voi itse vaikuttaa politiikan siirtymiseen, kun taas vapaaehtoisessa siirtymässä se on mahdollista. Pakotettu siirtymä on usein myös suunnitelmallisempi ja kattavampi, kuin vapaaehtoinen siirtymä, sillä tietty taho haluaa varmistua siirtymän toteutumisesta määrätyllä tavalla. Kansainväliset hallinnolliset organisaatiot voidaan luokitella useimmin pakottavan siirtymän piiriin, mutta mukana on toisinaan piirteitä vapaaehtoisesta siirtymästä. Tämä tekee mahdollisesta kehitettävästä siirtymärakenteesta edelleen kompleksisemman. Voidaan esittää kysymys, jos toimija on vapaaehtoisesti liittynyt osaksi kansainvälistä organisaatiota, voidaanko politiikan siirtymistä pitää täysin pakotettuna. (Dolowitz ja Marsh 2000, 10–11, 15.) Toimija on liittyessään hyväksynyt organisaation vallan, joten tältä osin politiikan siirtyminen voidaan nähdä myös osittain vapaaehtoisena. Kaikki toimijat eivät kuitenkaan puolla jokaista päätöstä, joten siinä tapauksessa palataan takaisin pakotettuun siirtymään.

Politiikan siirtymisen prosessit voidaan Ellisonin (2016) mukaan jakaa kahteen eri kategoriaan, eksogeenisiin sekä endogeenisiin prosesseihin. Eksogeenisesti ajautuvat prosessit voivat olla luonteeltaan pakotettuja tai yhteiseen ymmärrykseen perustuvia. Prosesseissa voidaan usein havaita yhdistelmä rakenteellisia voimia sekä toimijoiden ryhmiä, jotka sijaitsevat välittömän muutoksen keskipisteen ulkopuolella. Sysäys muutokselle tapahtuu usein ulkopuolisten voimien tai toimijoiden aiheuttamien vaihteluiden tai liikehdinnän seurauksena. Esimerkiksi globaalit ja taloudelliset paineet voidaan nähdä tulevan tietyn institutionaalisen kontekstin ulkopuolelta, jossa ne laukaisevat oppimista ja luovat uudenlaista aktiivisuutta sekä ymmärrystä. Hyvänä mallina eksogeenisista prosesseista toimivat myös kansainväliset konferenssit sekä huippukokoukset, jotka usein johtavat

ajan kuluessa poliittisiin ohjelmiin, joista tulee neuvotteluiden kohteita kansallisten hallintojen sisällä. Endogeenisuus taas ilmenee politiikan siirtymisessä usein siten, että instituutio ymmärtää itse muutoksen tarpeen ja lähtee sisäisten resurssien avulla etsimään uusia vaikutteita ja malleja. Usein tämä ymmärrys voi johtua esimerkiksi epäonnistumisista tai uusista vaatimuksista. (Ellison 2016, 11–12.)

Kuvion 3 matriisi muodostuu politiikan siirtymisen endogeenisen ja eksogeenisen luonteen yhdistämisestä vapaaehtoiseen ja pakotettuun siirtymään. Ellison (2016, 11–12) jaottelee politiikan siirtymisen eksogeeniseen ja endogeeniseen kategoriaan. Eksogeeniselle siirtymälle ominaista on ulkoinen voima siirtymän ohjaajana, sekä sen esiintyminen suuremman mittakaavan siirtymissä. Endogeeninen siirtymä on puolestaan sisäisesti ohjautuva, jolloin omaan tilanteeseen lähdetään hakemaan ratkaisua muualta. Endogeenista siirtymää esiintyy useimmiten eksogeenista siirtymää pienemmässä mittakaavassa. Siirtymän mittakaavasta on olemassa useita poikkeuksia, joten endogeenisen siirtymisen pienuus suhteessa eksogeeniseen siirtymiseen ei ole yleistettävissä sellaisenaan. Dolowitz ja Marsh (2000, 10–11, 15) jakavat politiikan siirtymän vapaaehtoiseen ja pakotettuun siirtymään. Vapaaehtoisessa siirtymässä vastaanottaja pääsee vaikuttamaan siirtymän luonteeseen, eikä se ole rakenteellisesti tarkkaa, sillä siirtymällä ei ole ennalta määrättyä muotoa. Pakotetussa siirtymässä vastaanottajalla ei usein ole mahdollisuutta vaikuttaa siirtymään, sillä kyseessä on suunnitelmallinen ja kattava siirtymä, joka on usein toisen tahon valvoma.



Kuvio 3. Politiikan siirtymän luonne pakotetun ja vapaaehtoisen sekä endogeenisen ja eksogeenisen ulottuvuuden kautta.

Kuvio 3 muodostuu toimijalähtöisesti, sillä molemmissa ulottuvuuksissa siirtymää tarkastellaan sitä ohjaavan toimijan näkökulmasta. Parhaita käytäntöjä poimivassa siirtymässä on kyse toimijalle vapaaehtoisesta, sisäisestä tarpeesta syntyvästä siirtymästä. Kyse on useimmiten pienemmän mittakaavan siirtymistä, joiden kimmokkeena toimii organisaation tai instituution oma sisäinen päätös. Tässä mallissa toimija voi itse vaikuttaa siirtymään, sillä sille ei ole määrätty ennalta rakenteellisesti tarkkaa muotoa toisen tahon toimesta. Esimerkkinä tällaisesta siirtymästä toimii se, kun toimija lähtee hakemaan omaan epäonnistumiseensa ratkaisumallia muualta. Sopeutuvassa siirtymässä viitataan myös toimijalle vapaaehtoiseen, mutta ulkoisista syistä johtuvaan siirtymään. Mallille ovat ominaisia suuremman mittakaavan siirtymät, joiden sisältöön ja muotoon toimija voi itse vaikuttaa. Vapaaehtoisuuden vuoksi myös tälle siirtymälle on ominaista sen rakenteellinen epätarkkuus ja suunnitelmattomuus. Tätä mallia kuvastaa politiikan siirtymä, joka johtuu toimijaan

kohdistetuista kansainvälisistä suosituksista. Ulkoisen legitimoinnin siirtymässä on kyseessä toimijaan nähden pakotettu, mutta sisäisesti ohjautuva siirtymä. Siirtymälle on useimmiten ominaista sen pieni mittakaava, mutta tästä on olemassa myös lukuisia poikkeuksia. Pakotetun luonteen vuoksi toimija ei voi itse vaikuttaa siirtymään tai sen sisältöön sen rakenteen ollessa lähtökohtaisesti suunnitelmallinen toisen tahon toimesta. Esimerkkinä toimii siirtymä, jossa uusia vaatimuksia nousee toimijan sisältä, ja niihin lähdetään etsimään apua muualta. Noudattavassa siirtymässä viitataan pakotettuun ja ulkoisesta voimasta johtuvaan siirtymään. Mallille ominaisia ovat suuremman mittakaavan siirtymät, joihin vastaanottajalla ei ole vaikutusvaltaa. Siirtymä on ennalta suunniteltu, ja ulkoinen taho valvoo sen kulkua ja toteutusta. Mallille ominainen politiikan siirtymä syntyy globaalin paineen tai uuden kansainvälisen politiikkaohjelman seurauksena.

5.3 Miten politiikan siirtymistä analysoidaan?

Analyysi politiikan siirtymisestä voidaan nähdä Evansin ja Daviesin (1999) mukaan välitason konseptina, joka on yhteydessä sekä mikro-, että makrotasoon. Se voi käsitellä mikrotason kiinnostuksenkohteita sekä hallinnon eri tasojen rooleja tiettyjen politiikkapäätösten sisällä, samanaikaisesti kiinnittäen huomiota makrotason analyysiin, käsittäen laajemmat kysymykset koskien vallan jakautumista yhteiskunnassa. Välitaso nähdään usein hedelmällisimpänä politiikan siirtymistä analysoitaessa. Makrotason teoriat ovat usein abstrakteja ja harvemmin liitettävissä tiettyihin konkreettisiin tilanteisiin, kun taas mikrotason teoriat jättävät huomioimatta laajempien rakenteellisten tekijöiden vaikutuksen. Politiikan siirtymisessä näillä kaikilla tekijöillä on roolinsa, jotka on syytä huomioida. Tästä johtuen välitason analyysi nähdään tarkoituksenmukaisimpana, sen huomioidessa politiikan siirtymisen tapahtuvan moni kerroksisessa sekä itse organisoituvassa maailmassa. Siitä onkin tullut tärkeä työkalu monitasoisessa yhtenäistävässä analyysissa, sillä politiikan siirtymisen mallin selviytyminen riippuu sen kyvystä olla sovellettavissa monitasoiseen ja -tieteiseen näkökulmaan. Tutkimuksessa edistymiselle on tärkeää kehittää ymmärrystä politiikan siirtymisen analyysista, joka tunnistaa sekä globaalin, kansainvälisen, monikansallisen ja kansallisen ulottuvuuden tärkeyden. (Evans ja Davies 1999, 363–367.)

Politiikan siirtyminen tapahtuu usein organisaatioiden välillä, joten sen analysointia varten tarvitsemme tietoa ja ymmärrystä myös organisaatioiden välisestä politiikasta ja suhteesta. Analyysin kannalta oleellista on ymmärtää myös siirtymään liittyvien päättäjien tapa sisäisää ja jäsennellä tietoa, joka voi vaikuttaa esimerkiksi siirtymisen painopisteiden muodostumiseen. Metodin tähän Evansin ja Daviesin (1999) mukaan tuottavat politiikkaverkoston ja epistemologian lähestymistavat.

Epistemologian eli tieto-opin ulottuvuus jatkaa olemassaoloaan ajan kuluessa, kun taas politiikka verkostot voidaan nähdä siirtymän kannalta *ad hoc* -ilmiönä, joilla on tietty tarkoitus politiikan muuntamisen suhteen. Jälkimmäiseen kytkeytyy valtiotasolla useita eri tason toimijoita, jotta se saadaan mahdollisimman tarkoituksenmukaiseksi ja toimivaksi. Nämä verkostot tuottavat kontekstin, jossa tietyn instituution ja kansainvälisen politiikka-agendan kompleksista kanssakäymistä on mahdollista arvioida. (Evans ja Davies 1999, 374–376.)

6 TUTKIMUSMENETELMÄT JA AINEISTO

6.1 Tutkimusmenetelmät

Tämä tutkielma on metodologisilta lähtökohdiltaan laadullinen tutkimus, jossa Hirsjärven mukaan tarkoituksena on ennemminkin löytää tai paljastaa tosiasioita olemassa olevien totuusväittämien todentamisen sijaan. Tutkimuksen lähtökohtana on aineiston yksityiskohtainen tarkastelu, jonka avulla tutkija omaan määritelmäänsä nojaten syventyy tutkimuksen keskeisiin kysymyksiin. (Hirsjärvi ym. 2015, 161-164.) Tämä tutkimus on muodoltaan sisällöllinen dokumenttianalyysi, jossa perehdytään seitsemään eri asiakirjaan. Sisällöllisessä dokumenttianalyysissa huomio keskittyy dokumenttien tuottamaan informaatioon, josta konteksti saadaan muotoiltua. Dokumenttianalyysia tehdessä on oleellista huomioida se, että asiakirja ei ole tyhjiössä, vaan muut rinnakkaiset dokumentit voivat vaikuttaa vahvasti sen sisältöön. (Coffey 2014, 6–7.) Tässä tutkimuksessa dokumentit analysoidaan sekä kestävän taloudellisen kehityksen määritelmän, että politiikan siirtymisen teorian pohjalta. Dokumentit käydään läpi yksityiskohtaisesti kestävän taloudellisen kehityksen määritelmän pääpiirteiden sekä teemojen avulla, ja sisällölliset yhtäläisyydet poimitaan tätä kautta vertailemalla. Politiikan siirtymisen konseptia analysoidaan valittujen teoreettisten lähestymistapojen sekä kysymyksien valossa, ottamalla huomioon dokumentin sisällön, julkaisuajankohdan sekä sen tarkoituksen.

Tässä tutkimuksessa on dokumenttianalyysin ohessa kyse samalla myös dokumenttien analysointia tukevasta politiikan analyysista. Politiikan analysoinnilla tarkoitetaan ongelman ratkaisua, joka on peräisin eri teorioista, metodeista sekö sisällöllisistä löydöksistä. Se on monialainen prosessi, joka on suunniteltu luomaan, arvioimaan kriittisesti sekä tuottamaan tietoa joka on hyödyllistä tietyn politiikan ymmärtämisessä tai kehittämisessä. (Dunn 2004, 3.) Politiikan analyysissa on kaksi pääasiallista tarkoitusta; ymmärtää sekä kehittää politiikkaa. Nämä tavoitteet voidaan nähdä joko analyysina politiikalle, jossa tavoitteena on kehittää politiikkaa, tai politiikan analyysina, jossa analysoidaan politiikkaa sen ymmärtämisen näkökulmasta. (Versluis 2011, 14-15.) Tässä tutkimuksessa painopiste on selkeästi politiikan analysoinnissa, jossa pyritään ymmärtämään sekä selittämään tiettyä politiikan ilmiötä.

Politiikan analyysi ymmärryksen tuottamisen kautta nähdään enemmän akateemisena politiikan analysointina. Tässä yhteydessä tutkijalla ei ole välttämättä kattavaa suoraa yhteyttä politiikkasisältöön, jolloin painopiste ei sijoitu niinkään käytäntöön. Tutkijat eivät ole siis

kiinnostuneita suunnittelemaan parempaa politiikkaa, vaan avaamaan sitä, miten politiikat toimivat tai eivät toimi. Tutkimuksen tulokset ovat tästä johtuen kuvaavia, analyyttisia ja selittäviä. EU-politiikkaan liittyvässä analyysissa tavoitteena on usein ymmärtää, kuinka Brysselin koneistot toimivat sekä ymmärtää, kuinka politiikka muotoillaan Euroopan unionissa. (Versluis 2011, 15.)

Tutkimukselle voidaan tunnistaa kolme pääasiallista tavoitteen tyyppiä; politiikan sisällön tutkimus, politiikan tuotosten tutkimus sekä politiikkaprosessin tutkimus. (Versluis 2011, 16). Tässä tutkimuksessa painopiste asettuu politiikkaprosessiin, sivuten hieman politiikan sisältöä. Näitä kahta yhdistämällä saadaan ilmiöstä kattavampi analyysi, kuin keskittymällä rajatusti vain toiseen. Sisällön analysointi on otettu mukaan myös siitä syystä, että siitä pystyy politiikan siirtymisen analyysissa ammentamaan kattavammin tietoa, kun sitä verrataan alkuperäiseen politiikan lähteeseen.

Tutkimuksen analyysissa teoriaosuudessa kuvattu YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelma ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden kautta tehty määritelmä kestävälle taloudelliselle kehitykselle sekä aineiston osana toimiva YK:n yleiskokouksen päätösasiakirja luovat katsauksen siirtymän lähtöpisteeseen A. Oletetun siirtymän vastaanottavaa puolta B tarkastellaan muiden aineistoon valittujen dokumenttien kautta. Vastaanottavaa puolta kuvastavissa dokumenteissa käsitellään vastaanottajan politiikan muotoutumisen lisäksi siirtymän prosessia. Aineiston yksittäiset dokumentit kuvataan tarkemmin seuraavaksi.

6.2 Aineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu 21:stä eri asiakirjasta joiden kautta YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelman mukana EU:hun siirtynyttä kestävän taloudellisen kehityksen politiikkaa voidaan tarkastella. Aineiston rajaus seuraavaksi esiteltäviin dokumentteihin perustuu siihen, että ne ovat toisiaan täydentäviä sekä ensimmäisiä siirtymää selittäviä asiakirjoja.

Raportti Komission konsultaatioprosessista T*owards a post-2015 development framework* avaa sidosryhmien näkemyksiä siitä tulisiko tulevaisuudessa olla kehys, jolla jatketaan työtä YK:n vuosituhattavoitteiden seuraajana, ja jos kyllä, niin minkälainen. Yhteensä 119 organisaatiota ja yksilöä vastasi kyselyyn, ja heidän näkemyksensä on koottu raporttiin, joka on ohjannut osaltaan komission myöhempiä toimia kestävään kehitykseen liittyen. (Jones 2012, 5.) Euroopan Unionin neuvoston päätelmät vuoden 2015 jälkeisestä ohjelmasta (*Council conclusions on a transformative post-2015 agenda*) avaa EU:n näkökulmia ja kantoja osana Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä

kestävän kehityksen tavoitteiden neuvotteluja. Asiakirjan kautta saadaan siis katsaus siihen, mitä viestiä EU vei eteenpäin osana virallista neuvotteluprosessia. (Euroopan unionin neuvosto 2014.) *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015,* eli YK:n yleiskokouksen päätöslauselma 25. syyskuuta 2015 on asiakirja, jossa määritellään tulevat toimet 2015 jälkeiselle YK:n kehitysohjelmalle.(Y 2015, 1). Komission tiedonanto *Next steps for a sustainable European future* määrittelee EU:n sitoutumisen kestävään kehitykseen. Asiakirjaan on koottu EU politiikkoja, jotka huomioivat kestävän kehityksen tavoitteet, ja siinä määritellään yksityiskohtaisesti se, kuinka Euroopan komissio tukee Agenda 2030 –toimintaohjelmaa kymmenen painopisteensä kautta (Euroopan komissio 2016). Tämä dokumentti on ensimmäinen laatuaan, jonka kautta tutkimuksessa tarkasteltavaa politiikan siirtymää voidaan arvioida.

Komission yksikköjen valmisteluasiakirja: *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* on julkaistu edellä esitellyn asiakirjan yhteydessä. Se tarjoaa yleiskuvan olemassa olevista eurooppalaisista aloitteista, jotka liittyvät Agenda 2030:een täydentäen komission tiedonantoa. (Euroopan komissio 2016.) Uudet aloitteet kestävän taloudellisen kehittämisen edistämiseksi on löydettävissä Euroopan Komission tarkastelupaperista *Towards sustainable Europe by 2030* (Euroopan komissio 2019). Asiakirja on laaja ja tässä tutkimuksessa siitä hyödynnetään osiota, jossa on kuvattu Euroopan komission puheen johtajan Jean-Claude Junckerin komission aloitteet kestävän kehityksen edistämiseksi.

Näiden asiakirjojen pohjalta tutkimuksessa on eritelty EU:n uudet toimet kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseksi. Uusien aloitteiden tarkastelu on tehty niistä annettujen komission tiedonantojen sekä muiden niihin liittyvien merkittävien dokumenttien kautta. Näihin uusia aloitteita koskeviin dokumentteihin lukeutuvat seuraavat asiakirjat ja tietolähteet: EU:n kaupunginjohtajien ilmastosopimus The Covenant of Mayors for climate and energy (2016), komission tiedonanto kiertotaloutta koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta (2015), komission tiedonanto Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistämisestä (2016), komission tiedonanto uudesta osaamisen toimintaohjelmasta Euroopalle (2016), komission lehdistötiedote aiheesta puhdas energia kaikille eurooppalaisille (2016), komission tiedonanto Euroopan muovistrategiasta (2018), komission tiedonanto kestävän kasvun rahoitusta koskevasta toimintasuunnitelmasta (2018), komission tiedonanto kestävästä liikkuvuudesta Euroopassa (2018), komission tiedonanto EU:n uudesta nuorisostrategiasta (2018), komission State of the Union 2018: Questions and Answers - Towards a new 'Africa – Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs', komission tiedonanto puhdas maapallo kaikille –visiosta (2018), komission tietosivu biotalouspolitiikasta (2019), EU:n

toimintasuunnitelma luonnolle, ihmisille ja taloudelle (2017) sekä Euroopan unionin neuvoston lehdistötiedote aiheesta EU:n uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus (2017).

Agenda 2030:n ja kestävän kehityksen tavoitteiden seuranta- ja tilannekeskustelu Strasbourgissa 10.5.2016 (Euroopan Parlamentti 2016) antaa kokonaisvaltaisen kuvan siirtymän aikaisesta keskustelusta, johon osallistuu sekä Euroopan parlamentin, Euroopan komission, että Euroopan unionin neuvoston edustajia. Asiakirjan kautta voidaan todentaa komissioon kohdistunutta painetta muiden instituutioiden suunnasta, joka osaltaan selittää siirtymän tapahtumista. Euroopan komission tiedonanto sen vuoden 2016 työohjelmasta *No time for business as usual* täydentää aineistoa tuomalla esiin komission suunnittelemat toimet vuodelle 2016. Sen kautta voidaan tarkastella, ottiko komissio heti asiakseen tarttua toimeen suhteessa Agenda 2030 –toimintaohjelmaan sekä kestävän taloudellisen kehityksen tavoitteisiin. (Euroopan komissio 2016.)

Aineisto auttaa määrittelemään yksityiskohtaisesti sen, kuinka EU omalla toiminnallaan edistää ja tukee YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman tavoitteiden saavuttamista. Tämän määrittelyn kautta aineisto mahdollistaa tapahtuneen politiikan siirtymisen tarkastelun.

7 ANALYYSI

Sachs (2015, 411) määrittelee kestävän taloudellisen kehityksen kaikkien maiden oikeudeksi taloudelliseen kehitykseen, niin kauan kuin se kunnioittaa ympäristön kantokykyä. Määritelmää pitää sisällään myös ajatuksen siitä, että tulevaisuuden sukupolvilla tulee olla oikeus samoihin mahdollisuuksiin kuin tämän hetken sukupolvilla. Sama ajatus on pääpiirteiltään havaittavissa myös kaikista tarkastelun kohteena olevista dokumentista, joissa EU sitoutuu selkeästi Agenda 2030 – toimintaohjelman edistämiseen. Jo EU:n perussopimukset huomioivat sekä taloudellisen, sosiaalisen että ympäristöllisen ulottuvuuden, jotka ovat kestävän taloudellisen kehityksen pääpilarit. Komission tiedonannon mukaan ”EU on sitoutunut edistämään kehitystä, joka vastaa nykypäivän tarpeisiin vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuutta vastata omiin tarpeisiinsa”. (Euroopan komissio 2016, 2.) Tästä voidaan päätellä, että EU jakaa perustavanlaatuisesti näkemykset YK:n Agenda 2030:n kanssa. Unionin perussopimukseen on myös kirjattu vaade, jonka mukaan Unionin täytyy taata yhtenevyys sen eri alojen ulkoisten toimien sekä sen muiden pääasiallisten painopisteiden kanssa. (Euroopan komissio 2016, 2.) Pelkkä sitoutumisen ilmaisu, ei kuitenkaan riitä selittämään sitä, onko politiikan siirtymistä todella tapahtunut. Seuraavaksi tutkimuksessa selvitetään, onko EU julkisiin tietoihin perustuen seisonut omien sanojensa takana.

Analyysissa lähdetään liikkeelle siitä, mitkä siirtymän lähtökohdat ovat olleet. Aluksi avataan hieman keskustelun ilmapiiriä, joka siirtymän aikaan vallitsi teeman ympärillä. Näin saadaan käsitys siitä, minkälaisessa kontekstissa oletettu siirtymä on tapahtunut, joka on sen todentamisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tämän jälkeen keskitytään siihen, miten YK:lta peräisin oleva kestävän taloudellisen kehityksen politiikka on havaittavissa EU:n komission painopisteiden kautta. Tämän jälkeen siirtymää tarkastellaan Dolowitzin ja Marshin kuuden kysymyksen mallilla, joka on yksi politiikan siirtymisen tutkimuksen peruspilareista. Kysymysten avulla siirtymää pilkotaan eri osiin, joiden kautta pureudutaan muun muassa toimijoiden suhteeseen, siirtyvään politiikkaan sekä siirtyvän politiikan alkuperään. Lopuksi analyysissa avataan kestävän taloudellisen kehityksen siirtymän luonnetta sen eri ominaispiirteiden kautta.

7.1 Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen lähtökohdat

Siirtymän kontekstin ymmärtämiseksi on syytä luoda lyhyt katsaus ilmapiiriin, joka EU:ssa on vallinnut ennen sopimusta Agenda 2030 –toimintaohjelmasta. Agendan sisältämät kestävän

kehityksen tavoitteet on muotoiltu YK:n aiempien vuosituhattavoitteiden pohjalta, joista päätettiin vuonna 2000, ja jotka oli määrä saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. (Suomen YK-liitto 2019.) EU:n näkökulmana on, että tuleva kestävän kehityksen agenda tulee rakentaa vuosituhattavoitteiden onnistumisien ja epäonnistumisien pohjalta. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1.) Työ vuosituhattavoitteiden jälkeiselle ajanjaksolle aloitettiin hyvissä ajoin, jota varten Euroopan komissio käynnisti julkisen konsultaation ”*Towards a post-2015 development framework*”. Konsultaatiolla kerättiin näkemyksiä eri sidosryhmiltä, tavoitteena selvittää heidän mielipiteensä tulevan kehityspuiteohjelman tarpeellisuudesta ja mahdollisesta sisällöstä. Vastausten odotettiin antavan sisältöä keskusteluun, jota käytiin vuosituhattavoiteohjelman vahvuuksista sekä heikkouksista. Tämän lisäksi sillä haluttiin kerätä mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja vuoden 2015 jälkeiselle toimintamallille, jonka kautta EU:n yhteistä kantaa uuden ratkaisun muotoiluun voitiin lähteä muodostamaan. Vastauksia saatiin yhteensä 119 kappaletta, joista osa oli sidosryhmiltä ja osa suoraan jäsenvaltioilta. (Jones 2015, 10.) Tämä toimintamalli kuvastaa selkeästi sitä, että EU on ottanut jo valmisteluvaiheen tosissaan, sillä se on systemaattisesti pyrkinyt kuulemaan sidosryhmiä kannan muodostuksessa. Kuten komission julkisissa konsultaatioissa aina, on tämänkin kohdalla suoranaista vaikutusta on kuitenkin mahdotonta todentaa. Komission työn tapahtuessa suurimmilta osin suljettujen ovien takana, ei ole mahdollista täysin varmasti sanoa, miltä osin asiat ovat tulleet konsultaatiosta ja miltä osin muualta. Selvää on kuitenkin se, että EU:n suhtautuminen Agenda 2030 –toimintaohjelmaan ja kestävän kehityksen tavoitteisiin oli proaktiivinen jo valmistelun vaiheessa. Tätä proaktiivisuutta puoltaa myös EU:n tahto toimia aktiivisesti yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa sen oman kannan ja näkökulmien päivittämiseksi sekä prosessin mahdollisimman tehokkaaksi edistämiseksi. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-7.)

Peruskysymyksenä politiikan siirtymisessä on se, millä tavalla sekä minkä takia yksi taho hyödyntää toisen tahon poliittisia malleja ja käytäntöjä osana omaa toimintaansa. Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtyminen Agenda 2030 –toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden mukana YK:lta Euroopan komission poliittisiin painopisteisiin ei osoita merkkejä pelkästään yhdensuuntaisesta suoraviivaisesta siirtymästä, vaan maininnan arvoista on myös EU:n rooli politiikan muotoilun vaiheessa. Euroopan komission (2016, 3) mukaan EU on ollut osaltaan mukana globaalin 2030 Agendan suunnittelussa, joka on sisällöllisesti linjassa Euroopan vision kanssa. Kuten Costa (2012, 417) tuo esiin, voidaan EU:n ja kansainvälisten instituutioiden välistä toimintaa tarkastella sekä alhaalta ylös, että ylhäältä alas kulkevien prosessien kautta. EU on siis tämän määritelmän mukaisesti toiminut osittain niin kansainvälisen politiikan muotoilijana, kuin vastaanottajanakin. Vaikka EU:lla onkin ollut äänensä kuuluvissa jo suunnittelun vaiheessa, ei se tee

siirtymästä yhtään sen epätodellisempaa. EU:n vaikutusvallasta huolimatta YK:lta on tullut ulos ohjaava politiikkakehys, jonka EU on sopeuttanut osaksi omaa politiikkaansa. Ylhäältä alas kulkeva prosessi näyttäytyy siirtymän kontekstissa dominoivana suuntana. Euroopan komissio korostaakin, että ”EU on täysin sitoutunut Agenda 2030 -toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden täytäntöönpanoon edelläkävijänä yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”. (Euroopan komissio 2016, 3.) Tämä sitoutuneisuus ilmenee yleisluontoisesti kaikkien dokumenttien kautta ja se on tuotu esiin sekä pantu toimeen politiikan siirtymän jälkeen. Se, onko toiminta ollut tarpeeksi laajaa, laadukasta ja yhteneväistä voidaan kuitenkin kyseenalaistaa.

7.2 Kestävä taloudellinen kehitys EU:ssa komission painopisteiden kautta

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* kootaan yhteen keskeisimmät EU:n politiikat, jotka ovat vuoden 2016 lopulla osallistuneet merkittävästi kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseen. Asiakirja antaa kuvan siitä, että tavoitteet ja sen myötä kestävä taloudellinen kehitys olivat upotettuna pääpiirteiltään EU:n suurempiin poliittisiin linjoihin jo unionin sitouduttua Agenda 2030 -toimintaohjelmaan ja kestävän kehityksen tavoitteisiin. Tämänlainen lähtökohta voi olla politiikan siirtymälle suotuisa, sillä suurten linjojen kohdatessa siirtymän voidaan nähdä olevan vaivattomampaa, kuin lähtökohtaisesti linjoiltaan erilaisten toimijoiden välillä. Asiakirjan mukaan komission painopisteistä kestävän taloudellisen kehityksen periaatetta huomioivat tavoitteet työllisyydestä, kasvusta ja investoinneista, digitaalisista sisämarkkinoista, energiaunionista ja ilmastotoimista, EU:sta vahvempana maailmanlaajuisena toimijana, sisämarkkinoista, talous- ja rahaliitosta sekä kohtuullisemmasta ja tasapainoisemmasta vapaakauppasopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa. (Euroopan komissio 2016, 25-26). Tämä kattaa jo yhteensä seitsemän painopistealuetta kymmenestä, josta voidaan päätellä kestävän taloudellisen kehityksen politiikan olleen jo osittain upotettuna EU:n toimintaan. Asiakirjasta on kuitenkin havaittavissa viitteitä *business as usual* –lähestymistapaan, jolla komissio enemmänkin listaa sen olemassa olevia toimia sen sijaan, että se katsoisi ja suunnittelisi tulevaa.

Nimestään huolimatta YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin sekä Agenda 2030 –toimintaohjelmaan liittyen *business as usual* –lähestymistapaa on havaittavissa myös Euroopan komission työohjelmasta *No time for business as usual* vuodelta 2016. Työohjelma on ensimmäinen laatuaan sen jälkeen, kun Agenda 2030 –toimintaohjelmasta sekä kestävän kehityksen tavoitteista sovittiin. Siitä huolimatta koko asiakirjassa kestävän kehityksen tavoitteisiin tehdään suora viittaus vain yhden kerran. Sen

kärkiteemana voidaan nähdä talouskasvu, mutta kuitenkin kestävyyden näkökulmasta. (Euroopan komissio 2016, 1-13.) Tämä tukee ympäristöllisen ulottuvuuden esiintuomisen lisäksi pienesti ajatusta kestävästä taloudellisesta kehityksestä.

Junckerin komission painopisteiden alle lukeutuu useita kestävään taloudelliseen kehitykseen linkittyviä politiikkoja sekä komission yksiköiden valmisteluasiakirjan *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* valmisteluvaiheessa vireillä olleita uusia aloitteita. Euroopan investointisuunnitelman tarkoituksena on saada investointeja liikkeelle useilla strategisesti merkittävillä sektoreilla noin 500 miljardin euron edestä. Kohteena oleviin sektoreihin lukeutuvat kiertotalous, ilmastonmuutokseen sopeutuminen, uusiutuvat energianlähteet sekä monia muita ympäristöä huomioivia osa-alueita. (Euroopan komissio 2016, 28.) EU:n kiertotalouden toimintasuunnitelman pohjalta oli valmisteilla asiakirjan valmistelun ja julkaisun aikoihin myös kiertotalouspaketti, jonka kautta EU:n tavoitteena on kiinnittää huomiota saman aikaisesti sekä taloudellisiin, että ympäristöllisiin huoliin maksimoimalla resurssitehokkuuden aika innovaatiosta markkinoille asti. (Euroopan komissio 2016, 28.) Osana EU:n kauppapolitiikkaa, sen tavoitteena on ollut kestävän kehityksen tavoittelu, osallistavan kasvun edistäminen sekä vastuullinen toimitusketjujen johtaminen. Kauppapolitiikkansa kautta EU on vahvistanut myös sen *Trade for all* –strategiaa, jolla tähdätään vastuullisempaan kauppa- ja investointipolitiikkaan. (Euroopan komissio 2016, 43.) Näiden edellä mainittujen lisäksi asiakirjassa on esitelty myös lukuisia muita politiikkoja ja toimia, joita tässä yhteydessä ei ole merkityksellistä eritellä vielä tässä vaiheessa yksityiskohtaisesti.

Seuraavassa taulukossa 2 on kuvattu YK:n painopisteet kestävän taloudellisen kehityksen tavoittelussa sekä EU:n politiikka-aloitteet, jotka on julkaistu sen jälkeen, kun EU on ilmoittautunut sitoutuvansa YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin. Politiikka-aloitteet on koottu taulukkoon otsikkotasolla komission yksiköiden valmisteluasiakirjan *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals* sekä *Towards sustainable Europe by 2030* – asiakirjan pohjalta. Taulukon kautta saadaan kuvaus siitä, minkälaisia poliittisia aloitteita EU:ssa on oletetun politiikan siirtymisen jälkeen muotoutunut kunkin kestävän taloudellisen kehityksen ulottuvuuden alla. Tästä voidaan edelleen tarkastella sitä, minkälaiseksi siirtynyt politiikka on muotoutunut, sekä todentaa oletettua siirtymää tarkastelemalla kutakin aloitetta ja sen suhdetta YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelmaan sekä kestävän kehityksen tavoitteisiin.

Taulukko 2. Kestävän taloudellisen kehityksen painopisteet EU:ssa.

Kestävän taloudellisen kehityksen ulottuvuudet	Painopiste YK:n kestävän taloudellisen kehityksen tavoittelussa	EU:n uudet poliittiset aloitteet kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseksi
Ympäristöllinen	- Uusiutuvan energian osuuden lisääminen energialähteenä - Energiatehokkuus - Luonnonvarojen kestävä ja tehokas käyttö - Kestävä kemikaalien ja jätteiden käsittely - Ruokajätteen määrän puolittaminen - Kestävää kulutusta ja tuotantoa koskevan ohjelmakehyksen täytäntöönpano - Kaikkien maiden kykyjen parantaminen ilmastoriskeihin varautumisessa - Ilmastonmuutoksen toimenpiteet politiikkaan, strategioihin ja suunnitteluun - Kestävän turismin edistäminen - YK:n ilmastonmuutokseen liittyvän kehyssopimuksen implementointi	- Kiertotalouden toimintasuunnitelma - Puhdas maapallo kaikille – strategia - Puhdas energia kaikille eurooppalaisille - Eurooppa liikkeessä –strategia - EU:n muovistrategia - EU:n toimintasuunnitelma luonnolle, ihmisille ja taloudelle - Kaupunginjohtajien ilmastosopimus - EU:n toimintaohjelma ruokahävikille ja -jätteelle
Taloudellinen	- Kestävän talouskasvun ylläpitäminen - Korkeampi tuottavuuden taso (innovaatiot ja teknologian uudistaminen) - Resurssitehokkuuden parantaminen - Yritysten yhteiskuntavastuu - Lakeja ja prioriteetteja ohjaamaan kestäviä julkisia hankintoja - Puhtaan energian tutkimukseen, teknologiaan ja investointeihin pääsyn helpottaminen - Uusia työpaikkoja ja kasvuyrityksiä tukevien politiikkojen edistäminen	- Kestävän rahoituksen toimintasuunnitelma - Biotalousstrategian päivitys - Uusi Afrikan ja EU:n allianssi taloussuhteiden, investointien ja työpaikkojen edistämiseksi

Sosiaalinen	- Kansainvälisen yhteistyön lisääminen - Säällisten työpaikkojen luominen - Nuorten työllisyyden lisääminen - Tietämyksen sekä valmiuksien lisääminen ilmastonmuutokseen liittyen - Nykyaikaisen energian takaaminen kaikille - Kaikille pääsy pankki-, vakuutus- sekä rahoituspalveluihin - Globaali nuorisotyöllisyyden strategia - Tietämystä kestävästä elämäntavasta - Laajempia sekä parempia energiapalveluita kehitysmaihin - Työntekijöiden oikeuksien sekä turvallisten työympäristöjen takaaminen	- Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari - EU:n nuorisostrategia - Euroopan osaamisen toimintaohjelma - EU:n kehityspolitiikan konsensus

Taulukosta 2 on havaittavissa, että useita uusia aloitteita sekä EU:n politiikan kehittämisen linjauksia on tapahtunut EU:n sitouduttua kestävän taloudellisen kehityksen edistämineen osana kestävän kehityksen tavoitteita. Uusiin aloitteisiin panostamista selittää muun muassa YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassakin esitetty sitoumus, jossa tunnistetaan kestävän kehityksen toimia tukevat strategiat yhdeksi tärkeimmistä toimeenpanon muodoista. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 28.) Yksinomaan uusien aloitteiden määrän vuoksi EU-politiikan voidaan todeta muuttuneen ja kehittyneen, sillä uusien aloitteiden kautta pyrkimyksenä on ollut sisällyttää kestävän taloudellisen kehityksen politiikka entistä vahvemmin osaksi EU:n omaa sääntelyä. Tämä kehityssuunta todentaa osaltaan tapahtunutta politiikan siirtymää. Tämän lisäksi taulukossa esitetyt politiikat on kuvattu *Towards sustainable Europe by 2030* –asiakirjassa kestävään taloudelliseen kehitykseen painottuvien YK:n tavoitteiden edistämistä tukeviksi politiikoiksi, joka vahvistaa edelleen ajatusta YK:n kestävän taloudellisen kehityksen politiikan syvemmästä juurruttamisesta osaksi EU:n politiikkaa. Jotta siirtymää voidaan todentaa vielä tarkemmin, perehdytään seuraavaksi kunkin uuden aloitteen osalta siihen mistä niissä on temaattisesti kyse ja onko niiden taustalla vaikuttanut YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden sopimukset.

Ympäristöllisessä ulottuvuudessa EU:n poliittisilla aloitteilla kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseksi tavoitellaan pitkälti YK:n kanssa linjassa olevia tavoitteita. Kiertotalouden

toimintasuunnitelman kautta pyritään minimoimaan jätteen määrää ja käyttämään resursseja entistä tehokkaammin sekä kestävämmin. Toimintasuunnitelmassa tuodaan esiin, että kiertotalouden kehittäminen maailmanlaajuisesti on ensiarvoisen tärkeää. Sen mukaan politiikan yhdenmukaistaminen on väistämätöntä EU:n maailmanlaajuisten sitoumusten täytäntöönpanossa, johon lukeutuvat ensikädessä YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelma sekä kestävän kehityksen tavoitteet. Kiertotalouden toimintasuunnitelman nähdäänkin keskeisenä toimena kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseksi niiden määräaikaan mennessä. (Euroopan komissio 2015, 3.) Kiertotalouden toimintasuunnitelman voidaan näin ollen sanoa olevan ainakin osittain seurausta Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden sopimisesta.

Puhdas maapallo kaikille –strategian avulla EU:ssa halutaan saavuttaa ilmastoneutraali talous vuoteen 2050 mennessä. Tähän tavoitteeseen tähdätään muun muassa uudistamalla energiajärjestelmää, investoimalla realistisiin teknologisiin ratkaisuihin sekä osallistamalla ja sitouttamalla ihmisiä esimerkiksi kiertotalouteen sekä teollisuuspolitiikkaan. Strategian tarkoituksena on varmistaa Euroopan asema ilmastotoimien globaalina johtajana. Se tarjoaa vision Euroopasta nykyaikaisena, kilpailukykyisenä, kukoistavana ja ilmastoneutraalina taloutena. Tavoitteena on määrittää EU:n ilmasto – ja energiapolitiikan suuntaa sopusoinnussa YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa. (Euroopan komissio 2018, 3-4.) Strategian sisältö vastaa hyvin YK:lta lähtöisin olevaan kestävän taloudellisen kehityksen politiikkaan. Tämän lisäksi siirtymän tapahtumista voidaan todentaa strategian kautta tavoiteltavalla sopusoinnulla YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin nähden.

Puhtaaseen energiaan siirtymiseen sekä energiajärjestelmän uudistamiseen tähdätään niin ikään myös Puhdas energia eurooppalaisille –paketilla. Paketin kautta toteutetaan Pariisin ilmastosopimuksessa solmittuja tavoitteita. (Euroopan komissio 2016.) Siinä ei siis suoranaisesti tuoda esiin YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman tai kestävän kehityksen tavoitteiden vaikutusta. Tästä huolimatta Pariisin ilmastosopimuksen ollessa yksi merkittävimmistä sopimuksista näiden taustalla, välillinen vaikutus on havaittavissa. Eurooppa liikkeessä –strategian tarkoituksena taas on vähentää päästöjä liikenteen saralla sekä saada liikenteestä turvallisempaa entistä sujuvammilla ratkaisuilla. Komissio määrittelee omassa erittelyssään strategian osallistuvan kestävän kehityksen tavoitteiden toteuttamiseen, mutta strategiassa itsessään ei ole mainintaa niiden vaikutuksesta. (Euroopan komissio 2018, 1-14.)

Jätteen määrän vähentämiseen sekä kiertotalouden edistämiseen tähdätään myös EU:n muovistrategialla, jossa on uuden sääntelyn kautta kielletty myös muun muassa kertakäyttömuoveja.

Strategiapaperissa tuodaan esiin, että tavoitteidensa kautta muovistrategia edesauttaa komission energia unioni –prioriteetin saavuttamista sekä osallistuu merkittävällä panoksella kestävän kehityksen tavoitteiden sekä Pariisin ilmastosopimuksessa asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. (Euroopan komissio 2018, 1.) Sen taustalla on siis selkeästi vaikuttanut YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden määrittely. Ympäristöulottuvuudelle olennaisesti komissio kehitti luonnonsuojelua edistävien lakien tehokkaampaa implementointia varten EU:n toimintasuunnitelman luonnolle, ihmisille ja taloudelle. Se on tulosta komission tekemästä arviointityöstä lintu- ja luontodirektiiveille, eikä siinä suoranaisesti mainita toimintasuunnitelman osuutta kestävän kehityksen tavoitteiden implementointiin. Tästä huolimatta sen temaattinen yhteys kestävään taloudelliseen kehitykseen on niin merkittävä toimintasuunnitelman toimien kautta, että sen voi nähdä edistävän tavoitteiden toteutumista maininnasta huolimatta. (Euroopan unioni 2017, 5.)

Ympäristöllinen ulottuvuus on vahvasti läsnä myös kaupunginjohtajien ilmastosopimuksessa (*Covenant of Mayors*), jossa kaupunkialueet nähdään merkittävinä tekijöinä innovatiivisten ja kestävien ratkaisujen toteuttamisessa osana vähähiiliseen yhteiskuntaan siirtymistä. Siitä solmitussa sopimuksessa tuodaan esiin, että yhtenä merkittävimmistä taustoituksista sopimuksen solmimiselle ja sen sisällön muotoilulle toimii YK:n sopimus kestävän kehityksen tavoitteista. (Covenant of Mayors 2016, 8.) Tämän sopimuksen osalta YK:n vaikutus politiikan siirtymiselle on siis selkeästi havaittavissa. EU:ssa on laadittu oma toimintaohjelma myös suoraan ruokahävikin ja –jätteen vähentämiselle, joka on suoraan verrattavissa YK:n samaiseen painopisteeseen. Tähän myös komissio sanoo toimien toimintaohjelman osalta pohjautuvan. Komission mukaan EU pyrkii näin estämään elintarvikkeiden tuhlausta ja lisäämään elintarvikejärjestelmän kestävyyttä. (Euroopan komissio 2016, 1.) Vaikka maininta kestävän kehityksen tavoitteista onkin tehty, merkittäviä toimia asian tiimoilta oli myös tehty ennen tavoitteiden määrittelyä.

Taloudelliseen ulottuvuuteen liittyen komissio julkaisi kestävän rahoituksen toimintasuunnitelman, joka on temaattisesti aivan kestävän taloudellisen kehityksen ytimessä. Sillä tähdätään kestävään rahoitukseen, jolla voidaan edesauttaa hyvin toimivaa taloutta, jossa huomioidaan samanaikaisesti ympäristölliset sekä sosiaaliset tavoitteet. Kestävän rahoituksen toimintasuunnitelmassa sen perustaksi määritellään YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelma ja kestävän kehityksen tavoitteet sekä Pariisin ilmastosopimus. Toimintasuunnitelman avulla pyritään saavuttamaan YK:n asettamat tavoitteet ja siirtyä kohti kestävämpää, vähähiilisempää, resurssitehokkaampaa sekä kiertotalouden tunnusmerkit täyttävää taloutta. (Euroopan komissio 2018, 1.) Uutta talouteen liittyvää näkökulmaa

haetaan myös biotalousstrategian päivityksellä, jossa tavoitteena on innovatiivisempi, resurssitehokkaampi ja kilpailukykyisempi yhteiskunta biotalouden ratkaisujen kautta. Komissio tuo esiin tietosivullaan EU:n biotaloustoimista selkeästi sen, että biotalousstrategian päivityksen avulla halutaan maksimoida EU:n osallistuminen Agenda 2030 –toimintaohjelmaan sekä kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamiseen. (Euroopan komissio 2019.) Näiden molempien kautta politiikan siirtymistä YK:lta on siis havaittavissa.

Kestäviä investointeja ja työpaikkoja Euroopan ulkopuolella tuetaan muun muassa Afrikka – Eurooppa –allianssilla, jonka kautta siirtymisen tapahtumista voidaan todentaa. Komission uudesta Afrikan ja EU:n allianssista laatiman tiedotteen mukaan on yleisesti tiedostettua, että kestävän kehityksen tavoitteisiin vastaaminen vaatii laajaa resurssien mobilisointia. Tämä pitää sisällään sisäiset resurssit, virallisen kehitysavun sekä yksityisen sektorin osallistumisen. Esitetyllä ulkoisella investointisuunnitelmalla valjastetaan käyttöön suuri määrä lisäresursseja tavoitteiden toteuttamiseen. (Euroopan komissio 2018, 8.)

Sosiaalisessa ulottuvuudessa uutena aloitteena on politiikan siirtymisen myötä toiminut Eurooppalainen sosiaalisten oikeuksien pilari. Pilarissa edistetään 20 konkreettisen tavoitteen kautta työskentelyn sekä elämisen olosuhteita Euroopassa. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarista koskevan kuulemisen käynnistämisestä annetussa komission tiedonannossa todetaan ”Tulevaisuutta koskevasta epävarmuudesta huolimatta on saatu yhä enemmän näyttöä siitä, että taloudellisen, sosiaalisen ja ympäristöön liittyvän kehityksen välisiä yhteyksiä on vahvistettava, että eriarvoisuus haittaa talouskasvua ja että on luotava osallistavampi kasvumalli.” Sen mukaan asioista ollaan laajalti yhtä mieltä, ja se ilmenee vahvasti myös YK:n kestävän kehityksen tavoitteiden kautta. (Euroopan komissio 2016, 4.)

Euroopan komission tekemästä koonnista EU:n toimista kestävän taloudellisen kehityksen tavoitteiden edistämiseksi ilmenee, että sosiaaliseen ulottuvuuteen panostaa myös EU:n nuorisostrategia, jonka kautta EU:ta halutaan tuoda lähemmäksi nuoria ja yhteyden kautta nostaa paremmin nuorten asioita esille. (Euroopan komissio 2019, 45-54.) Nuorisostrategiassa itsessään ei kuitenkaan tuoda esiin YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman tai kestävän kehityksen tavoitteiden vaikutusta sen muotoilulle. (Euroopan komissio 2018, 1-12.) Sen kautta siirtymän tapahtumista ei siis voida näiden tietojen valossa sanoa tapahtuneen.

Euroopan osaamisen toimintaohjelman avulla komissio haluaa taata ihmisille tarvittavan osaamisen ja taidot vastata yhteiskunnan sekä työmarkkinoiden muutoksiin. Tarve vahvistetulle ja päivitetylle osaamisen toimintaohjelmalle ilmenee selkeästi Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin kautta. (Euroopan komissio 2018, 3.) Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin pohjautuessa Agenda 2030 – toimintaohjelmaan sekä kestävän kehityksen tavoitteisiin, voidaan sen todeta vaikuttaneen välillisesti myös osaamisen toimintaohjelman päivittämiseen. EU:n kehityspolitiikan konsensus on kehys, jonka kautta tavoitellaan yhtenäisempää toimintaa YK:n kestävän kehityksen tavoitteisiin vastaamiseksi. Konsensuksessa vahvistetaan köyhyyden poistamisen olevan Euroopan kehitysyhteistyöpolitiikan ensisijainen tavoite. Siinä huomioidaan kestävän kehityksen taloudellinen, sosiaalinen ja ympäristöllinen ulottuvuus kaikilta osin. Konsensuksen mukaan YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelma on koko EU:n globaalistrategian läpileikkaava teema. (Euroopan unionin neuvosto 2017, 1-2.)

Taulukossa 2 esitettävistä EU:n uusien kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseksi tehtyjen poliittisten aloitteiden kautta siirtymää YK:lta Euroopan komission painopisteisiin voidaan havaita tapahtuneen. Aloitteissa ja niitä käsittelevissä dokumenteissa tuodaan esiin YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden vaikutus. Sitä, onko siirtymää tapahtunut tarpeeksi laajassa mittakaavassa, ei voida näiden dokumenttien kautta kuitenkaan osoittaa. Uusien politiikka-aloitteiden voidaan nähdä jakautuvan taulukossa 2 epätasaisesti, jonka kautta voidaan pohtia sitä, ovatko ulottuvuudet olleet kestävän taloudellisen kehityksen määritelmään nojaten tasapainossa siirtymisen osalta. Mikäli ulottuvuudet toimisivat toisistaan erillisinä ja itsenäisinä, voitaisiin siirtymisen temaattisen sisällön riittävyyttä pohtia kriittisesti. Tässä tapauksessa ulottuvuudet asettuvat kuitenkin toisiinsa nähden vahvasti limittäin, joten siirtymän sisällöllistä tasapainoa ei voida ainakaan tämän perusteella kyseenalaistaa.

Uusien aloitteiden lisäksi ottaen huomioon sen asteen, jolla komissio jo olemassa olevilla politiikoillaan vastasi kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseen politiikan siirtymisen aikaan, tapahtuneen siirtymisen voidaan sanoa Dolowitzin ja Marshin määritelmän mukaan olleen sekä jäljittelyä että yhdistelyä. YK:n painopisteiden ideat ovat selkeästi nähtävissä komission uusista poliittisista aloitteista, jonka vuoksi voidaan havaita jäljittelyn piirteitä. Yhdistelyyn viittaa kuitenkin se, että komission uudet politiikat ovat osittain sekoituksia eri politiikkojen osista sekä EU:n sisältä että YK:n asettamista tavoitteista. Näin ollen molemmat näistä malleista on havaittavissa tapahtuneesta siirtymästä. Komission puheista esiin nousseesta sekä YK:n yleiskokouksen

päätelmissäkin mainitusta politiikan yhtenäisyydestä ei kuitenkaan tämän tulevaisuusdokumentin ja uusien politiikka-aloitteiden kautta ole tietoakaan.

7.3 Politiikan siirtymisen kuuden kysymyksen malli

Politiikan siirtymisen tutkijoiden Dolowitzin ja Marshin (2000) kehittämää politiikan siirtymisen tutkimisen kuuden kysymyksen malli antaa erinomaisen rakenteen tutkimuksen kohteena olevan politiikan siirtymisen tarkastelulle. Mallin kautta saadaan kattava kuva politiikan siirtymisen syistä ja peruspalikoista ennen kuin perehdytään siihen, minkä luonteisena siirtymä on tapahtunut. Kuuden kysymyksen malli sisältää seuraavat kysymykset: Miksi toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen ja keitä he ovat? Mitä prosessissa siirtyy? Mistä opit saadaan? Mitä ovat siirtymän eri asteet? Mikä rajoittaa ja mikä helpottaa politiikan siirtymisen prosessia? Kuinka politiikan siirtymisen prosessi voidaan nähdä onnistuneena tai epäonnistuneena? (Dolowitz ja Marsh 2000, 8.) Painotan erityisesti niitä kysymyksiä, jotka tukevat suoranaisesti asetettuja tutkimuskysymyksiä. Kokonaisymmärryksen varmistamiseksi ja lisäämiseksi perehdyn kuitenkin lyhyesti myös mallin muihin kysymyksiin.

Miksi toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen ja keitä he ovat?

YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassa Agenda 2030 -toimintaohjelmasta todetaan, että kaikki maat ja sidosryhmät sitoutuvat toimeenpanemaan sen sisällön. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 1.) Jo tämä lauselma tiivistää, sen minkä vuoksi toimijat ovat kiinnittyneet tarkastelun kohteena olevaan politiikan siirtymiseen. Tarkastellaan asiaa kuitenkin hieman pidemmältä. Tässä tutkimuksessa politiikan siirtymisen toimijoina ovat YK sekä Euroopan komissio ja komission kautta edelleen laajemmin Euroopan unioni. Kun lähdetään tarkastelemaan sitä, minkä takia toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen, on syytä paneutua YK:n ja EU:n väliseen suhteeseen ja edelleen siihen, mikä merkitys suhteella on tutkimuksen kohteena olevan siirtymän yhteydessä. Tutkimuksessa tarkasteltava politiikka on peräisin YK:lta. YK:n voidaan nähdä kiinnittyneen politiikan siirtymiseen siitä syystä, että sen jäsenten keskuudessa Agenda2030 -toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden sisältö on havaittu merkittäväksi globaalin kehityksen kannalta. YK:ssa on nähty asian merkitys ja yhteisesti päätetty, että kaikki sen jäsenvaltiot tulevat sitoutumaan näihin tavoitteisiin. YK on siis näin ollen kiinnittynyt tutkimuksen kohteena olevaan politiikan siirtymiseen jäsenvaltioidensa tahtotilan kautta. Tämä on syytä huomioida taustalla, vaikka päähuomio painottuukin siihen, minkä vuoksi Euroopan komissio on kiinnittynyt tutkimuksen kohteena olevaan politiikan siirtymiseen.

Euroopan komission kiinnittymistä politiikan siirtymiseen voidaan tässä yhteydessä tarkastella sekä EU:n aseman YK:ssa että siirtyvän politiikan sisällön kautta. Euroopan komission tiedonannossa todetaan, että EU näkee YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman ainutkertaisena mahdollisuutena kohti parempaa tulevaisuutta. Komissio korostaa myös kestävyyden olevan Euroopan brändi, jonka vuoksi sen on entistä tärkeämpää kiinnittyä vahvasti osaksi siirtymää. (Euroopan komissio 2016, 17.) Tämä luo jo erittäin vahvan pohjan sille, minkä vuoksi Euroopan komissio on osa kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymistä YK:lta Euroopan unioniin. Komission ensimmäinen varapuheenjohtaja Frans Timmermans korosti Strasbourgissa käydyssä keskustelussa, että agendasta sopiminen New Yorkissa oli vain kaiken alku. Hänen mukaansa Euroopalla on velvollisuus niin itseään kuin kansainvälistä yhteisöäkin kohtaan toimia kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon suunnannäyttäjänä. (Euroopan parlamentti 2016, 2.) Timmermansin esiin tuoma velvollisuus ilmenee myös YK:n yleiskokouksen päätöslauselmasta, jossa yhtenäisesti sitoudutaan työskentelemään väsymättä sen eteen, että Agenda 2030 –toimintaohjelma saadaan kattavasti toteutettua. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 3.)

Euroopan komission mukaan kestävä kehitys on ollut jo pitkään eurooppalaisen projektin keskiössä. Euroopan eri sopimukset tunnistavat sen taloudellisen, sosiaalisen sekä ympäristöllisen ulottuvuuden, jotka tulee huomioida yhtenäisenä kokonaisuutena. EU on vahvasti sitoutunut kehitykseen, joka huomioi yhteiskunnan tämänhetkiset tarpeet, tarjoten tuleville sukupolville samanlaiset lähtökohdat. (Euroopan komissio 2016, 2.) Tästä voidaan päätellä, että Euroopan unionin sekä komission arvot ovat samalla pohjalla YK:n kanssa. Komissio tuo tiedonannossaan esiin myös sen, että Agenda 2030 -toimintaohjelman visio on täysin yhtenevä EU:n lukuisten eri tavoitteiden ja toimintapolitiikkojen kanssa, joka edelleen vahvistaa arvopohjaista kiinnittymistä. Agenda 2030 on myös täysin yhtenevä unionin ulkoisien toimien kanssa. Tämän lisäksi huomattavia yhteneväisyyksiä löytyy muun muassa EU:n oikeusperustaisesta lähestymistavasta, EU:n kehityspolitiikasta, Euroopan ulkoisten investointien suunnitelmasta sekä EU:n kauppapolitiikasta, joita käsitellään tarkemmin myöhemmin. (Euroopan komissio 2016, 12-14.) Arvopohjan ja näkemyksien yhteneväisyyden puolesta puhuu myös Euroopan unionin neuvoston päätelmät vuoden 2015 jälkeisestä toimintaohjelmasta. Päätelmissä tuodaan esiin kestävän kehityksen kolmen ulottuvuuden tärkeys ja etenkin niiden välinen tasapaino, joka on myös pääroolissa Agenda 2030 –toimintaohjelmassa. Neuvosto näkee myös toimintaohjelman universaaliuden perustavanlaatuisena kriteerinä, jolloin se koskee kaikkia toimijoita eri tasoilla. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-5.)

YK:n päätöslauselmassa todetaan, että kaikki osapuolet sitoutuvat tavoittelemaan politiikan yhteneväisyyttä, eli koherenssia. Tämän lisäksi tavoitteena on mahdollistaa ympäristö kestävälle kehitykselle kaikilla tasoilla. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 28.) Komissio korostaa myös eri politiikkojen koherenssin merkitystä, sekä EU:n sisällä, että kansainvälisellä tasolla. (Euroopan komissio 2016, 12-14.) Tämä näkökulma selittää osaltaan myös vahvasti sitä, minkä vuoksi komissio näkee yhteisen kestävän kehityksen agendan merkityksellisenä, ja näin ollen politiikan siirtymään kiinnittymisen tärkeänä. Jos globaali yhteneväisyys tunnistetaan tärkeäksi, komissio ei voi jättäytyä pois yhteisestä kehityksestä.

Merkityksen tunnistamisen, yhteisen arvopohjan, poliittisen koherenssin sekä Euroopan kestävyyteen tähtäävän brändin lisäksi EU:n sekä Euroopan komission kiinnittymistä politiikan siirtymiseen selittää se, että Euroopan unionilla on pysyvän tarkkailijan status osana YK:ta. EU:n jäsenvaltiot ovat myös YK:n jäseniä, joka osaltaan edellyttää myös komission sitoutumista. Perusta EU:n toiminnalle osana kansainvälisiä organisaatioita on myös kirjattu EU:n perussopimuksen artiklaan 20. Sen mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä kansainvälisissä organisaatioissa, sekä niiden kanssa, jotta Euroopan neuvoston yhteisiä kantoja ja toimia noudatetaan ja toimeenpannaan. (Rasch 2008, 23.) Kun tätä peilataan YK:n päätöslauselmien toteamukseen siitä, että kaikki sopimuksen osapuolet sitoutuvat uuden Agendan täyteen toimeenpanoon kaikilla hallinnon eri tasoilla, on sitoutuminen täysin selvää. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 28.) Kiinnittyminen politiikan siirtymiseen tapahtuu siis näin ollen myös sopimuksellisen sitovuuden kautta. Vaikuttavaksi tekijäksi voidaan nähdä myös globaali paine, joka tämänkaltaisessa tilanteessa vallitsee. Kun kaikki YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet tiettyyn politiikkaan, komissio näyttäytyisi erittäin huonossa valossa, mikäli se ei kaikin mahdollisin tavoin tukisi tätä kehityssuuntaa. Yhteinen kestävään taloudelliseen kehitykseen liittyvä arvopohja kuitenkin puhuu sen puolesta, että kamppailua sisällön merkityksen ymmärryksestä ei ole tarvinnut käydä. Arvopohjan lisäksi on syytä nostaa esiin monenvälisen hallinnon käsite sekä sen sisälle rakentuva politiikkaan sidonnainen malli. (Marks ja Hooghe 2004, 16-17.) Tässä tapauksessa toimijat ovat kiinnittyneet prosessiin yhteisesti sovitun agendan myötä, eikä tähän liittyvä toiminta sotkeennu muuhun toimijoiden tavalliseen yhteiseen toimintaan. Molempien tarkastelun kohteena olevien toimijoiden voidaan siis sanoa kiinnittyneen politiikan siirtymiseen.

Mitä prosessissa siirtyy?

Prosessissa siirtyvä kestävän taloudellisen kehityksen politiikka on osa YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelmaa. YK:n Agenda 2030 sisältää 17 kestävän kehityksen tavoitetta sekä 169 alatavoitetta, joiden kautta kestävän taloudellisen kehityksen politiikka voidaan eritellä. Kestävän kehityksen tavoitteet eivät ole toisistaan erillisiä, vaan vahvasti toisiaan täydentäviä. Ne ovat luonteeltaan maailmanlaajuisia ja niitä voidaan näin ollen myös soveltaa hyvin laajalti. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 1 ja 14.) Sachsin (2015, 411) mukaan kestävällä taloudellisella kehityksellä tähdätään kaikille valtioille ja ihmisille tasapuolisiin mahdollisuuksiin. Tällä tarkoitetaan kaikkien maiden oikeutta taloudelliseen kehitykseen, niin kauan kuin se kunnioittaa ympäristön rajoja, takaa kestävän tuotannon ja kulutuksen sekä auttaa vakauttamaan globaalin populaation. Ideana on tukea jatkuvaa talouskasvua, mutta vain siinä mittakaavassa, kun se nähdään kestävänä ympäristön kantokyvyn rajoissa.

Prosessissa siirtynyt Agenda 2030 –toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden pohjalta tarkastelun kohteeksi valittu kestävän taloudellisen kehityksen politiikka on siis peräisin YK:lta, joka ei ole määrittänyt ennalta tiettyä ohjeistusta sille, kuinka siirtynyt politiikka tulee vastaanottajan päässä muotoilla. Muotoilussa huomioidaan vastaanottajan kapasiteetti ja kehitysaste sekä kunnioitetaan kansallisia politiikkoja ja prioriteetteja. Linjana on, että tavoitteet on sisällytettävä osaksi suunnitteluprosesseja, politiikkoja sekä strategioita. Tämän lisäksi on merkittävää tunnistaa niiden linkit jo olemassa oleviin prosesseihin ja kehityskaariin. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 3 ja 13.) Tästä syystä kestävän taloudellisen kehityksen politiikka voi näyttäytyä osittain eri painotusten kautta esimerkiksi EU:ssa tai Aasiassa. EU:ssa sekä komission painopisteissä kestävä taloudellinen kehitys oli jo siirtymän hetkellä vahvasti esillä. Näin ollen varsinaisen siirtymän sisältöä voidaan edelleen määritellä uusien poliittisten aloitteiden ja linjausten kautta, jotka ovat tapahtuneet ajallisesti siirtymän alkuhetken jälkeen. Näitä Euroopan komissio onkin onnistuneesti jo tarkastellut, tämän tutkimuksenkin aineistoa täydentävässä asiakirjassaan *Towards sustainable Europe by 2030.*

Mistä opit saadaan?

Politiikan siirtymisessä on Rosen (1991) mukaan kyse avoimesta rationaalisesta prosessista, joka on luonteeltaan sekava, vaiheittain muuttuva tai kasvava ja osittain irrationaalinen. Se kattaa ryhmän potentiaalisia prosesseja, joiden kautta politiikkoja joko kopioidaan, jäljitellään, muunnellaan, syntetisoidaan tai joista inspiroidutaan. Tällöin paikan A käytännöistä kehitetään malli, jota voidaan soveltaa paikassa B. (Rose 1991, 22.) Paikka A on tässä tapauksessa YK ja paikka B on EU. Tämän jaottelun mukaan voidaan ajatella, että YK:n politiikka on siirtynyt Euroopan unionille. Kuten Rose

määritelmässään toteaa, ovat prosessit luonteeltaan sekavia ja monimutkaisia. Tästä syystä siirtymän lähtökohtia on paikallaan kuvata hieman tarkemmin.

Agenda 2030:sta ja sen sisältämistä kestävän kehityksen tavoitteista sovittiin YK:n jäsenmaiden kesken 70:ssä YK:n yleiskokouksessa 25.9.2015. EU:lla oli valmisteluprosessissa merkittävä rooli, jonka vuoksi lopputulos on hyvin yhtenevä Euroopan pitkän tähtäimen suunnitelmien kanssa. (Euroopan komissio 2016, 2-3). Tästä huolimatta lopputulemaan ovat vaikuttaneet vahvasti myös muut kuin EU:n valtiot. Merkittävinä keskittyminä YK:n päätöksenteossa voidaan mainita muun muassa Yhdysvallat, kehitysmaiden muodostama G-77 ryhmä sekä Kanada ja Japani. (Rasch 2008, 27-28.) Kaikki jäsenvaltiot ovat yhtä lailla sitoutuneet kestävän kehityksen tavoitteisiin, jota ei voitaisi sanoa tapahtuneen ilman YK:n nimen alla toteutettuja prosesseja. Siirtymän lähtökohdaksi A voidaan siis määritellä YK ja erityisesti sen yleiskokouksen päätös Agenda 2030 –toimintaohjelmasta sekä sitä valmistelevat kokoukset ja asiakirjat, huolimatta vaikutusvallan jakautumisesta valmisteluprosessissa.

Mitä ovat siirtymän eri asteet?

Politiikan siirtymän asteet voidaan tässä yhteydessä nähdä niin, että siirtymä alkaa osittain jo Agenda 2030 -toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden suunnittelutyöstä, mutta virallisesti siitä hetkestä, kun toimintaohjelmasta ja tavoitteista päätettiin. Siirtymä päättyy siihen, kun komissio on mukauttanut ne osaksi omia painopisteitään sekä suuntaviivojaan ja alkaa kehittää omaa politiikkaansa sen kautta. Tutkimuskysymyksiin vastaamiseksi tässä osiossa yksityiskohtainen erittely ei ole paikallaan, mutta vaiheisiin luodaan pintapuolinen katsaus kokonaisuuden hahmottamisen yksinkertaistamiseksi.

Kestävän kehityksen tavoitteet sekä niiden myötä muodostuva kestävän taloudellisen kehityksen politiikka on muotoiltu YK:n aiempien vuosituhattavoitteiden pohjalta, joista päätettiin vuonna 2000, ja jotka oli määrä saavuttaa vuoteen 2015 mennessä. (Suomen YK-liitto 2019.) Kuten kestävän kehityksen tavoitteet, olivat myös vuosituhattavoitteet kaikkien YK:n jäsenvaltioiden yhteisesti hyväksymiä. Kesällä 2012 Euroopan komissio avasi julkisen kuulemisen vuoden 2015 jälkeisestä kehityksen puiteohjelmasta. Sen tarkoituksena oli kerätä tietoa siitä, minkälainen kansainvälistä kehitystä ohjaavan puiteohjelman tulisi olla vuoden 2015 jälkeen, vai tulisiko sellaista olla lainkaan. Kuuleminen oli yksi monista toimista, joita EU oli aloittanut yhteisen näkökantansa muodostamiseksi tulevasta puiteohjelmasta. (Jones 2012, 10.) Tätä valmisteluvaihetta voidaan kutsua politiikan siirtymisen esiasteeksi, jolloin EU muodosti omaa näkemystään siirtyvän politiikan sisällöstä.

Virallisen näkökulman EU:n osalta Agenda 2030 –toimintaohjelmaa sekä kestävän kehityksen tavoitteita koskeviin neuvotteluihin muotoili Euroopan unionin neuvosto sen päätelmissä kesäkuussa 2013. Tätä näkökulmaa sitouduttiin päivittämään aktiivisesti. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-7.)

Globaalista agendasta tehtyä päätöstä edeltävät lukuisat neuvottelut johtivat sopimukseen, jossa Agenda 2030 -toimintaohjelma sekä kestävän kehityksen tavoitteet hyväksyttiin yhtenäisesti 25.9.2015. Tämä on merkittävä osa siirtymää, sillä syyskuussa 2015 tehty päätös laittoi politiikan siirtymisen varsinaisesti alulle. Päätöksen mukaisesti ohjelma on sovellettava kaikissa maissa kansalliset olosuhteet huomioiden. Linjana on, että kaikki yhteistyössä toimivat maat ja osakkaat myös toimeenpanevat suunnitelman. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 1.) Näin ollen toimeenpano koskee paitsi Euroopan unionia, myös sen jäsenvaltioita.

Kuten julkisesta konsultaatiosta tehty raportti, neuvoston päätelmät sekä Strasbourgissa käyty täysistunto osoittavat, on EU:ssa työstetty asiaa erittäin pitkäjänteisesti sen oman toiminnan linjaamiseksi. Kaikki työ, jota komissio eri kokoonpanoillaan on painopisteidensä suunnitteluvaiheessa tehnyt, voidaan nähdä siirtymän kannalta oleellisina asteina. Lopulta siirtymän voidaan tässä yhteydessä nähdä päättyvän siihen, kun komissio on antanut julkilausuman siitä, millä tavalla se sisällyttää kestävän taloudellisen kehityksen politiikan Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden kautta sen omiin painopisteisiinsä ja tehnyt sen pohjalta omaa politiikkaansa muotoilevia aloitteita. Käytännöntyö toimeenpanon ja sen seurannan osalta jatkuu vielä tämän jälkeenkin, mutta se ei ole tässä yhteydessä tarkastelun kohteena.

Mikä rajoittaa ja mikä helpottaa politiikan siirtymisen prosessia?

Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden kautta tapahtuvaa kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymistä edesauttaa se, että EU tukee ja hyväksyy kaikki politiikat, aloitteet ja muut kokonaisuudet, joita YK:n puolella on kestävän kehityksen tavoitteiden ja agendan muotoilun taustalla. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-2.) Lisäksi Euroopan komission (2016) mukaan ”kestävä kehitys on jo pitkään ollut Eurooppa-hankkeen ytimessä”. (Euroopan komissio 2016, 2.) Komission ensimmäinen varapuheenjohtaja Frans Timmermans toi esiin, että monet eri EU politiikat keskittyvät vahvasti kestävän kehityksen tavoitteiden edistämiseen. (Euroopan parlamentti 2016, 2). Kestävän kehityksen ja näin ollen kestävän taloudellisen kehityksen ydinajatus on syvällä EU:n omissa periaatteissa, joka tekee politiikan siirtymisen prosessista entistä

helpompaa. Sitoutuneisuus tekee siirtymisestä sujuvamman, sillä perimmäistä arvopohjakeskustelua ei ole tarpeen käydä.

Kestävän taloudellisen kehityksen ydinajatuksen integroitumisen lisäksi siirtymää helpottavana tekijänä voidaan nähdä se, että EU:n kanta Agenda 2030 –toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden neuvotteluvaiheessa on ollut näihin tehtyihin esityksiin nähden samanmielinen ja myötäilevä. Neuvoston päätelmien mukaan EU tukee laajasti sopimuksia, aloitteita ja esityksiä, joita asiasta on tehty. (Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-7.) Tämän myötä politiikan siirtyminen on vaivattomampaa, eikä saa osakseen vastustusta niin paljon kuin täysin EU:n näkemykseen nähden päinvastainen politiikka.

Timmermansin mukaan yksi suurimmista haasteista tulee olemaan toimeenpanon jakautumisen ja hajanaisuuden estäminen. Yhtenäisyys kansainvälisen, kansallisen sekä eurooppalaisen ulottuvuuden välillä on ensisijaisen tärkeää, jotta haluttuja tuloksia voidaan saavuttaa. (Euroopan parlamentti 2016, 2.) Tämän kaltainen hajanaisuuden pelko voidaan nähdä osaltaan siirtymää rajoittavana tekijänä. Vaikka yhtenäisyydellä tähdätään sujuvuuteen ja tavoitteiden parempaan saavutettavuuteen, voi se olla hankaloittava tekijä osana prosessia. Yhteisymmärryksen on oltava selkeämpi ja kommunikaation tulee toimia läpi koko prosessin. Tätä ajatusta tukee myös Martinellin ja Midttunin näkemykset monitasoisesta hallinnosta. Kun kansainväliset sopimukset toimivat perustana muutokselle on monitasoisen hallinnan merkitys täysin selvä. Sen mukaisesti valtiot sekä muut toimijat suunnittelevat ja toimeenpanevat politiikkoja kansainväliseltä tasolta paikallishallintoon asti, niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti. (Martinelli ja Midttun 2012, 2.) Euroopan komission toiminnassa tämä yhtenäisyyden ja yhtenevyyden tavoittelu ei ole tutkimuksen aineistoon nojaten sujunut ongelmitta.

Kuinka politiikan siirtymisen prosessi voidaan nähdä onnistuneena tai epäonnistuneena?

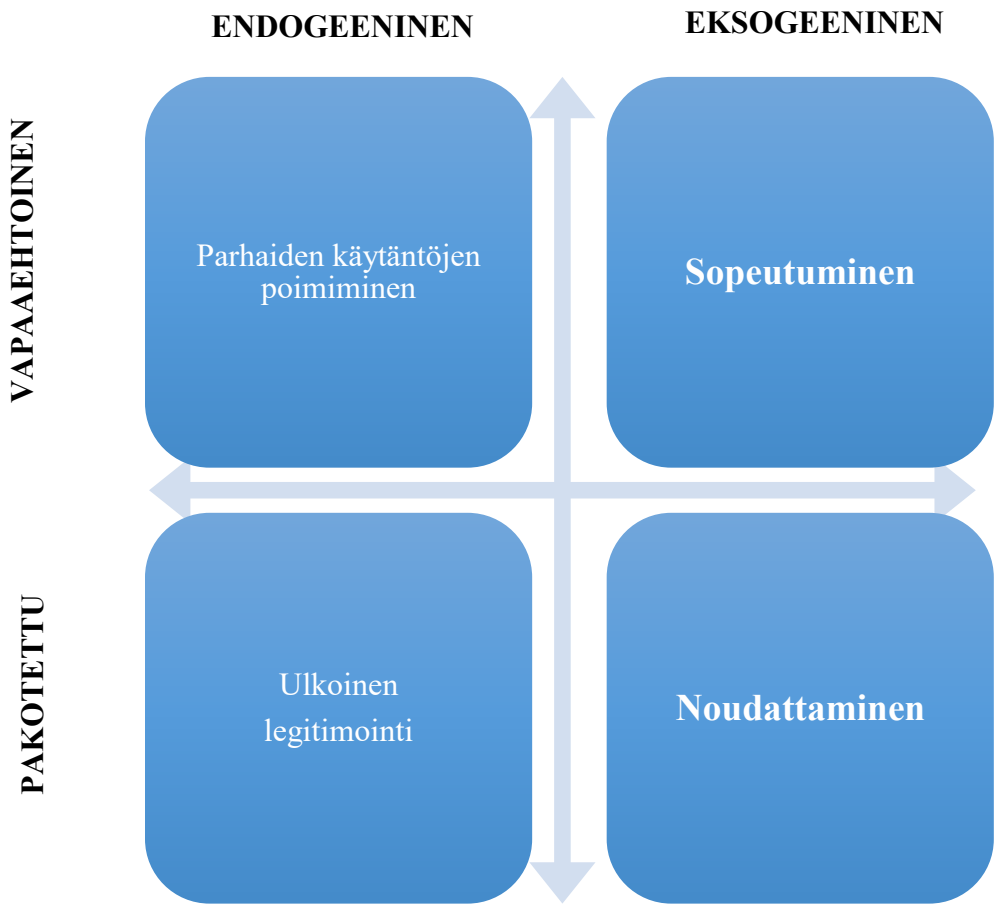
Kuten edellisen kysymyksen kohdalla kävi ilmi, on yhteneväisyys kansainvälisen, kansallisten sekä EU:n tasolla tavoiteltava asia, jotta kestävän kehityksen haasteisiin voidaan vastata toivotulla tavalla. Tästä voidaan päätellä, että mikäli siirtynyt politiikka noudattaa pitkälti YK:n linjaa, on siirtyminen ollut onnistunut. Tällä taataan politiikkojen koherentti sisältö, joka nähdään tärkeänä toimeenpanon kannalta. Epäonnistuneena se voidaan taas nähdä silloin, kun yhteneväisyyttä ei ole lainkaan havaittavissa. Siirtymisten onnistumista voidaan mitata myös konkreettisen toimeenpanon seuraamisella, mutta se ei ole tämän tutkimuksen yhteydessä oleellista, sillä tässä tutkimuksessa ei

perehdytä toimeenpanon asteeseen. Sen kautta voitaisiin kuitenkin havaita, minkälaisia tuloksia on saatu aikaan ja näin tarkastella onnistumisen määrää.

Prosessi voidaan nähdä onnistuneena myös siinä tapauksessa, että Euroopan komissio saa politiikan mutkattomasti sovitettua osaksi omia painopisteitään, jolloin se istuu komission omaan arvomaailmaan sekä tavoiteltaviin päämääriin. MEP Paavo Väyrysen mukaan ”on ensiarvoisen tärkeää laatia suunnitelma siitä, miten tavoitteet käytännössä toteutetaan ja miten niiden edistymistä seurataan”. (Euroopan parlamentti 2016, 4.) Komission korkea edustaja sekä varapuheenjohtaja Federica Mogherini korosti myös EU-instituutioiden välistä yhteisymmärrystä asioista ja piti tärkeänä sitä, että parlamentti tukee komissiota sen toimissa kestävän kehityksen tavoitteisiin liittyen. (Euroopan parlamentti 2016, 10.) Näin Eurooppa voi vastata yhtenäisemmin YK:n asettamiin linjauksiin ja politiikan siirtyminen voidaan nähdä onnistuneempana sen saadessa myös parlamentaarisen tuen.

7.4 Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen luonne

Kuviossa 4 tuodaan esiin, mikä politiikan siirtymisen ominaispiirteiden muodostama yhdistelmä nousee tarkastellussa politiikan siirtymisessä vahvimmin esille. Hahmottamisessa hyödynnetään kuviota 3, jossa määriteltiin politiikan siirtymisen endogeeninen ja eksogeeninen luonne yhdistettynä vapaaehtoiseen ja pakotettuun politiikan siirtymiseen. (Ellison 2016, 11–12; Dolowitz ja Marsh 2000, 10–11.) Ensin erittelen siirtymän ominaispiirteitä, joiden kautta saadaan selville, mikä malli nousee vahvimmin esille.



Kuvio 4. Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymisen luonne sen ominaispiirteiden kautta.

Tarkastelun kohteena olevassa politiikan siirtymisessä on havaittavissa melko paljon vapaaehtoiseen siirtymään viittaavia piirteitä. Siirtymän vapaaehtoisuuteen viittaa muun muassa se, että kestävä kehitys sekä sen myötä kestävä taloudellinen kehitys ovat olleet pitkään osana Euroopan unionin periaatteita aina perustamissopimusta myöten. Tämän lisäksi EU:lla on ollut oma roolinsa Agenda 2030 –toimintaohjelman muotoilussa, ja sen nähdään olevan yhtenevä Euroopan näkemysten kanssa. EU on myös sitoutunut toimimaan esimerkkinä ohjelman toimeenpanossa ja näkökulmien sisällyttämisessä osaksi omaa politiikkaansa. (Euroopan komissio 2016, 2-3; Euroopan unionin neuvosto 2014, 1-7.) Vapaaehtoisuuteen perustuu myös omalta osaltaan siirtymän laaja mittakaava. YK:n puolelta ei ole annettu tarkkoja velvoitteita siitä, missä mittakaavassa ja millä tavalla Agenda 2030 tulee sisällyttää jäsenten omiin politiikkoihin. Tästä huolimatta siirtymän seurauksena EU:n politiikassa tematiikka on esillä erittäin kattavasti. Vapaaehtoisuutta kuvastaa siis yhteinen poliittinen arvopohja sekä EU:n politiikkojen linjausten samankaltaisuus siirtyneeseen politiikkaan verrattuna.

Tämän lisäksi vapaaehtoisuuteen viittaa EU:n oma rooli siirtyneen politiikan muotoilussa sekä kattava sisältöjen integrointi osaksi sen omia politiikkoja.

Pakotetun siirtymän piirteitä on vapaaehtoisuuden runsauden lisäksi kuitenkin hyvinkin havaittavissa. Nämä piirteet ovat osaltaan myös hieman painavampia velvoittavuutensa vuoksi kuin vapaaehtoisuuden piirteet. Siirtyminen on lähtökohtaisesti pakotettua, sillä Agenda 2030 – toimintaohjelmasta sekä kestävän kehityksen tavoitteista sovittaessa kaikki globaalit toimijat sitoutettiin siihen saman aikaisesti. YK:n yleiskokouksen päätöslauselmassakin todetaan sen olevan laaja ja universaalinen poliittinen agenda. (Yhdistyneet kansakunnat 2015, 6.) Neuvotteluissa EU edustuksensa kautta yhtenä toimijana ei voi yksinään kumota sitä, minkä sen jäsenvaltiot sekä muut YK:n jäsenet ovat päättäneet. Jäsenvaltioidensa sekä oman asemansa kautta EU on velvoitettu noudattamaan YK:n linjauksia, mikä tekee siirtymästä pakotettua. Pakotettu siirtymä on kirjattu osaltaan myös EU:n perussopimuksen artiklaan 20, jonka mukaan EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä kansainvälisissä organisaatioissa, sekä niiden kanssa. Siirtymä on siis juuriltaan pakotettua, sillä EU ei olisi voinut jättäytyä ulos siitä sen velvoittavuuden vuoksi. YK:n lisäksi komissioon ovat vaikuttaneet myös Strasbourgissakin käydystä keskusteluista ilmenevät parlamentin sekä neuvoston kannat. Molemmat puolsivat kestävän kehityksen tavoitteiden sisällyttämistä painopisteisiin, jolloin komissiolle olisi entistä hankalampi olla sitä vastaan.

Tässä vaiheessa voidaan todeta, että siirtymä on ollut peruslähtökohdiltaan pakotettua, sillä EU ei olisi voinut jättäytyä sen ulkopuolelle. Siirtymä on kuitenkin vapaaehtoista siltä osin, että EU ei ole vastustanut sen tapahtumista. Siirtyvän politiikan järkevyys ja edut on tunnistettu jo paljon ennen sen tapahtumista, eikä komissiolla olisi ollut syytä olla sisällyttämättä kestävää taloudellista kehitystä osaksi omaa toimintaansa. Vapaaehtoisuus on tehnyt osaltaan pakotetusta siirtymästä sujuvampaa ja mutkattomampaa, sillä perusperiaatteita ei ole tarvinnut lähteä muuttamaan.

Ellisonin näkemys endogeenisesta politiikan siirtymästä pitää sisällään ajatuksen siitä, että instituutio ymmärtää itse muutoksen tarpeen ja etsii siihen ratkaisua sisäisten resurssien avulla. Eksogeenisessa siirtymässä taas sysäys muutokselle tapahtuu usein ulkopuolisten tekijöiden aiheuttamien vaihteluiden tai liikehdinnän seurauksena. Näihin Ellison lukee muun muassa globaalit ja taloudelliset paineet sekä kansainväliset konferenssit ja huippukokoukset, joista seuraa uusia poliittisia ohjelmia. (Ellison 2016, 11-12.)

Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymää YK:lta Euroopan komission painipisteisiin on selvästi taustoittanut laajemmin EU:n sekä Euroopan komission oma ymmärrys oikeasta kehityssuunnasta. Kuten aineistosta käy ilmi, EU on jäsenmaidensa kautta ollut mukana muotoilemassa politiikkaa ja sen periaatteet sekä toiminnan lähtökohdat mukailevat siirtyneeseen politiikkaan sisältyviä kynnyskysymyksiä. Jo komission teettämä konsultaatio tuotti samansuuntaista dataa sekä ajatuksia, jotka ovat selvästi näkyvissä kestävän kehityksen tavoitteissa sekä Agenda 2030:ssa. Sisäinen ymmärrys muutoksen tarpeesta on siis tullut myös EU:lta sekä komissiolta, mutta varsinainen sysäys politiikan siirtymiselle on kuitenkin tullut ulkoa. Siirtymän ensiaskel voidaan jäljittää hetkeen, jolloin YK:n 70 yleiskokouksessa hyväksyttiin kestävän kehityksen tavoitteet sekä Agenda 2030 -toimintaohjelma. (Euroopan komissio 2016, 2.) Ilman kyseistä sopimusta politiikan siirtymistä ei olisi tapahtunut sellaisenaan ja siinä mittakaavassa, kun se on tapahtunut.

Voidaan havaita, että kuviossa 4 esitetyistä malleista useampi kuin yksi kuvastaa tapahtunutta siirtymää. Parhaita käytäntöjä poimiva siirtymä pätee siltä osin, että siirtymä on osittain sisäisestä oivalluksesta ja tarpeesta johtuvaa, mutta kyseessä ei kuitenkaan ole pienen mittakaavan siirtymä, joka on lähtenyt liikkeelle instituution omasta sisäisestä päätöksestä. Sopeutuvassa siirtymässä on sen sijaan enemmän yhtäläisyyksiä, sillä kyse on toimijalle vapaaehtoisesta, mutta ulkoisista syistä johtuvasta siirtymästä. Ulkoisena syynä voidaan nähdä politiikan sisältöön liittyvät seikat, joihin EU:ssa halutaan puuttua vapaaehtoisesti. Lisäksi sopeutuvan siirtymän mallille ominaisesti kyseessä on suuremman luokan siirtymä, jonka sisältöön toimija voi itse vaikuttaa. Tapahtunut politiikan siirtymä voidaan määritellä suuren luokan siirtymäksi, sillä siirtymisen kohteena ovat suuret ylätason poliittiset linjaukset. Siirtymä käsittää myös kaikki globaalit toimijat, joka myös puoltaa ajatusta suuren mittakaavan siirtymästä. Komissiolle ei ole myöskään annettu suoria ohjeita kestävän kehityksen tavoitteiden sisällyttämiseksi osaksi omia painopisteitään. Sen sijaan se on itse määritellyt politiikat, joista piirteitä löytyy jo ja sisällyttänyt uusia linjauksia tarpeen mukaisesti.

Ulkoisen legitimoinnin siirtymä ei sisältönsä puolesta juurikaan sovellu tutkimuksessa käsiteltävään politiikan siirtymään. Pakotetun luonteen puolesta joitakin yhtymäkohtia esiintyy, mutta ne eivät ole tarpeeksi painavia muihin malleihin verrattuna. Mallille ominaisesti kyseessä ei ole sisäisesti ohjautuva pienen mittakaavan siirtymä. Noudattava siirtymä sen sijaan täsmää tutkimuksessa tarkasteltavaan siirtymään, sillä siirtymä on ulkoisesta voimasta johtuva suuren mittaluokan siirtymä. Mallille on ominaista, että siirtymän vastaanottajalla ei ole vaikutusta siirtymän sisältöön, joka ei tässä tapauksessa kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Politiikan siirtymän nähdään syntyvän globaalin paineen tai uuden kansainvälisen politiikkaohjelman seurauksena, mikä on tässä tapauksessa selvästi

siirtymän lähtökohta. Siirtymä on mallissa ennalta suunniteltu ja ulkoinen taho valvoo sen toteutusta. Tämän tutkimuksen siirtymässä ennakkosuunnitelmat pätevät siltä osin, että ohjelma on määritelty tietyllä tapaa ja sen toimeenpano on velvoittavaa, mutta sitä ei kuitenkaan odoteta siirrettävän ennalta määriteltyjen yksityiskohtien mukaisesti. Toteutusta valvotaan erilaisten indikaattorien avulla, ja tätä korostettiin myös vahvasti EU:n puolelta jo ohjelman suunnitteluvaiheessa. (Euroopan parlamentti 206, 4.)

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Osaksi Euroopan unioin politiikkaa ja Euroopan komission poliittisia painopisteitä siirtyneen kestävän taloudellisen kehityksen politiikan voidaan nähdä olevan lähtöisin YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelmasta sekä kestävän kehityksen tavoitteista. Politiikan siirtyminen on sen perusmääritelmän mukaisesti havaittavissa tarkasteltavassa prosessissa, ja määritelmälle ominaisesti sen todentaminen ei ole suoraviivaista ja yksiselitteistä. Costan (2012, 417) määritelmän mukaan, EU:n ja kansainvälisten instituutioiden välistä toimintaa voidaan tarkastella sekä alhaalta ylös, että ylhäältä alas kulkevien prosessien kautta. Määritelmään nojaten EU on toiminut osittain niin kansainvälisen politiikan muotoilijana, kuin vastaanottajanakin. Yhteistoimintaan sisältyvä politiikan siirtyminen on havaittavissa vahvemmin ylhäältä alas kulkeutuvana prosessina, vaikkakin myös toisen suuntaista vaikuttamista on jossain määrin löydettävissä.

EU:n proaktiivinen rooli Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden muotoilun aikaan on ollut selkeä. EU:lla on ollut äänensä kuuluvissa jo kestävän taloudellisen kehityksen politiikan suunnittelun vaiheessa, mutta tämä ei tee tapahtuneesta siirtymästä yhtään sen epätodellisempaa kuin tilanteessa, jossa EU:lla ei olisi ollut vaikutusvaltaa. EU:n vaikutusvallasta huolimatta YK on antanut ohjaavan politiikkakehyksen, jonka EU on sopeuttanut osaksi omaa politiikkaansa. Ylhäältä alaspäin kulkeva prosessi näyttäytyy siis siirtymän kontekstissa dominoivana suuntana. Euroopan komissiokin korostaa, että ”EU on täysin sitoutunut Agenda 2030 - toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden toimeenpanon edelläkävijänä yhdessä jäsenvaltioidensa kanssa toissijaisuusperiaatteen mukaisesti”. (Euroopan komissio 2016, 3.) Tämä sitoutuneisuus ilmenee yhtä lailla kaikkien dokumenttien kautta, ja se on tuotu esiin sekä pantu toimeen politiikan siirtymisen yhteydessä. Huomion arvoista on myös se, miksi EU korostaisi sitoumustaan ja haluaan toteuttaa YK:n politiikkaa sen omien uusien aloitteiden kautta, mikäli siirtymää ei olisi tapahtunut.

8.1 Minkälaisena kestävän taloudellisen kehityksen politiikka siirtyi YK:lta osaksi Euroopan komission politiikkaa?

Dokumenttiaineistosta kävi ilmi, että EU jakaa perustavanlaatuisesti näkemykset YK:n Agenda 2030:n ja tämän myötä kestävän taloudellisen kehityksen periaatteen kanssa. Komission painopisteistä kestävän taloudellisen kehityksen periaatetta huomioivat tavoitteet työllisyydestä, kasvusta ja investoinneista, digitaalisista sisämarkkinoista, energiaunionista ja ilmastotoimista,

EU:sta vahvempana maailmanlaajuisena toimijana, sisämarkkinoista, talous- ja rahaliitosta sekä kohtuullisemmasta ja tasapainoisemmasta vapaakauppasopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa. (Euroopan komissio 2016, 25-26). EU on selkeästi osoittanut sitoutuvansa Agendan edistämiseen useiden eri politiikkasektoreiden saralla. Tämä todennettiin tutkimuksen analyysissa vertailemalla keskenään YK:n ja EU:n määritelmiä kestävälle taloudelliselle kehitykselle, rinnastamalla YK:n tavoitteet EU:n uusiin politiikka-aloitteisiin ja niiden sisältöihin. Taulukossa 2 esitettiin, että useita uusia aloitteita sekä EU:n politiikan kehittämisen linjauksia on tehty EU:n sitouduttua kestävän taloudellisen kehityksen edistämineen osana YK:n kestävän kehityksen tavoitteita. Listatut EU-politiikan aloitteet olivat kaikki saatettu tiedoksi vasta politiikan siirtymän tapahduttua, josta voidaan edelleen päätellä niiden olevan siirtymän tulosta. Jo uusien aloitteiden määrästä sekä temaattisesta jakautumisesta johtuen voidaan EU-politiikan todeta muuttuneen ja kehittyneen siirtymän seurauksena, joka todentaa edelleen vahvasti tapahtunutta politiikan siirtymää. Aloitteita oli merkittävästi kaikkien kestävän taloudellisen kehityksen ulottuvuuksien (ympäristöllinen, sosiaalinen, taloudellinen) sisällä, jotka kaikki omilla linjauksillaan edistävät kestävän taloudellisen kehityksen toimeenpanoa Euroopassa.

Politiikan siirtymisen tapahtumista voidaan todentaa edelleen tarkemmin EU:n uusien politiikka-aloitteiden yksityiskohtaisemman tarkastelun kautta. Tarkastelussa selvisi, että uudet politiikka-aloitteet, joilla komissio sanoo sisällyttävänsä YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteet osaksi omia poliittisia painopisteitään puoltavat politiikan siirtymisen tapahtumista. Tämä voitiin todentaa sekä politiikka-aloitteiden sisällöllisen vastaavuuden kautta, että niissä esiin tuoduista lähtökohdista uusien aloitteiden luomiselle. Siirtymistä voidaan osoittaa tapahtuneen niin ympäristöllisen, taloudellisen kuin sosiaalisenkin ulottuvuuden kautta. Ulottuvuuksien sisältämät aloitemäärät, eivät olleet kuitenkaan keskenään tasapainossa, sillä ympäristöllisen ulottuvuuden alle lukeutui selkeästi suurin määrä uusia aloitteita. Tämä ei kuitenkaan vaikuta tapahtuneen kestävän taloudellisen kehityksen siirtymisen todentamiseen, sillä ulottuvuudet ovat erittäin vahvasti linkittyneitä toisiinsa ja asettuvat limittäin toisiinsa nähden. Aloitteet ovat selkeästi yhdenmukaisia kestävän taloudellisen kehityksen politiikan kanssa. Tämän lisäksi suurimmassa osassa politiikka-aloitteita YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden sanotaan olevan perustana, taustana tai pohjana aloitteen synnylle. Niiden yksinomaista vaikutusta ei kuitenkaan luonnollisesti voida todistaa, sillä monet tahot pyrkivät vaikuttamaan EU-politiikan muotoiluun sekä virallisesti, että epävirallisesti.

EU-politiikat, jotka ovat jo vuoden 2016 lopulla osallistuneet kestävän taloudellisen kehityksen edistämiseen, ovat koottuna komission yksiköiden valmisteluasiakirjaan ”*Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals*”. Tämä listaus koskee aloitteita ja politiikkoja, jotka olivat olemassa jo ennen politiikan siirtymisen tapahtumista. Asiakirjasta voidaan päätellä, että kestävän taloudellisen kehityksen politiikka oli jo ennen siirtymää myös osittain upotettuna EU:n toimintaan ja sen linjauksiin. Se, että kestävän taloudellisen kehityksen politiikan perusperiaatteet ovat jo tietyiltä osin löytyneet EU-politiikasta, ei kuitenkaan vaikuta merkittävästi tarkastelun kohteena olevan politiikan siirtymisen tapahtumiseen tai todentamiseen. Yhtenäinen näkemys suurten politiikkalinjojen suunnasta on toiminut siirtymää helpottavana ja vauhdittavana tekijänä, jolloin se on tehnyt EU:n omista valmisteluprosesseista helpompia.

Dolowitzin ja Marshin malli politiikan siirtymiselle

Politiikan siirtymisen uranuurtajat Dolowitz ja Marsh määrittelevät politiikan siirtymiselle neljä erilaista tapaa, joilla siirtymä voi tapahtua. Tässä tutkimuksessa näistä tavoista vahvimmin esiin nousivat jäljittely sekä yhdistely. Jäljittelyssä politiikan tai ohjelman taustalla olevat ideat siirtyvät siirtymän vastaanottavalle taholle, kun taas yhdistely pitää sisällään sekoituksia eri politiikkojen osista. (Dolowitz ja Marsh 2000, 12.) YK:n painopisteiden perusideat ja ohjeistukset heijastuvat selkeästi komission uusista poliittisista aloitteista, joka viittaa vahvasti jäljiteltyyn siirtymään. Ideoita on poimittu YK:lta ja ne on sovitettu istumaan unionin kontekstiin ja politiikkakehykseen. Yhdistelyyn viittaa kuitenkin se, että komission uudet politiikat ovat sekoituksia eri politiikkojen osista sekä EU:n sisältä, että YK:n asettamista tavoitteista. Tämä tapa käy ilmi sen kautta, että kestävän taloudellisen kehityksen politiikka oli jo upotettuna EU:n omaan politiikkaan, jolloin lähtökohtaisesti siirtymän tapahtuessa liikkeelle ei lähdetty puhtaalta pöydältä.

Dolowitzin ja Marshin kehittämää kuuden kysymyksen malli politiikan siirtymisen tutkimukselle tuo esiin sen, miksi toimijat kiinnittyvät politiikan siirtymiseen, mitä prosessissa siirtyy, mistä opit saadaan, mitkä ovat siirtymän eri asteet, mikä rajoittaa ja mikä helpottaa politiikan siirtymisen prosessia sekä kuinka prosessi voidaan nähdä onnistuneena tai epäonnistuneena. (Dolowitz ja Marsh 2000, 8.) Malli antaa hyvän yleiskatsauksen siihen mistä tutkimuksen kohteena olevassa politiikan siirtymisessä oikeastaan on kyse. Tarkastelun kohteena oleva politiikan siirtymä purettiin osiin näiden kysymysten kautta, ja siirtymästä luotiin yksityiskohtainen kuvaus sen kokonaisvaltaisen jäsentämisen helpottamiseksi.

Kuvauksen kautta tuotiin esiin, että prosessissa siirtynyt politiikka on YK:n Agenda 2030 – toimintaohjelman sekä kestävän kehityksen tavoitteiden kautta muotoutunut kokonaisuus, jonka YK:n jäsenvaltiot ovat yhteisellä päätöksellä hyväksyneet. Tässä yhteydessä tarkastelun kohteena oli kestävän taloudellisen kehityksen politiikka, joka oli eritelty tämän politiikkakokonaisuuden sisältä. Toimintapolitiikan toteutukselle ei ollut ennalta määrätty tiettyä muotoa, jonka vuoksi se ei siirtynyt yhtenäisenä kattavana kokonaisuutena, vaan sen eri osa-alueet sovitettiin osaksi Euroopan komission omaa politiikkaa sekä tavoitteita sen parhaaksi katsomalla tavalla. Ainoana ohjeistuksena oli, että kokonaisuus on sisällytettävä osaksi omia politiikkoja sekä strategioita. Tämän ohjeistuksen voidaan nähdä tapahtuneen, joka todentaa osaltaan tapahtunutta politiikan siirtymistä.

Euroopan komission kiinnittymistä politiikan siirtymiseen tarkasteltiin tässä yhteydessä erityisesti EU:n aseman YK:ssa sekä siirtyvän politiikan sisällön kautta. Tämän lisäksi vahvan alustan siirtymän tapahtumiselle luo myös YK:n ja EU:n jakama yhtenevä arvopohja, joka vahvistaa toimijoiden kiinnittymistä siirtymään entisestään. Kestävyys nähdään Euroopan brändinä ja YK:n Agenda 2030 –toimintaohjelman mahdollisuutena paremmalle tulevaisuudelle. Kestävä kehitys on komission mukaan ollut jo pitkään eurooppalaisen projektin keskiössä. (Euroopan komissio 2016, 2, 17.) Siirtymisen kohteena olevassa politiikassa oli siirtymän molempien osapuolien tärkeäksi tunnistamia sisältöjä ja tavoitteita. Sen lisäksi, että siirtyneeseen politiikkaan linkittyvä yhtenäinen arvopohja vahvistaa toimijoiden kiinnittymistä, tunnistettiin se myös suurena siirtymää helpottavana tekijänä.

Euroopan unionin ja komission kiinnittymistä siirtymään vahvistaa myös komission näkemys eri politiikkojen koherenssin suuresta merkitystä, sekä EU:n sisällä, että kansainvälisellä tasolla. (Euroopan komissio 2016, 12-14.) Kansainvälisen tason yhtenäisyyden saavuttamiseksi EU otti merkittävän askeleen, kun se sisällytti kestävän taloudellisen kehityksen mittavasti osaksi omia poliittisia linjojaan. Yhtenäisyyden tavoittelu nähtiin myös suuren merkityksensä lisäksi yhtenä politiikan siirtymisen prosessia haastavana ja rajoittavana tekijänä, sillä sen voidaan ajatella omalta osaltaan myös jarruttavan prosessin etenemistä.

Yksi vahvimmista siirtymää todentavista tekijöistä on siihen kiinnittyminen sopimuksellisen sitovuuden kautta. Sopimuksellinen sitovuus on osa tarkasteltua siirtymää, sillä unionilla on pysyvän tarkkailijan status osana YK:ta. Tämän statuksen lisäksi EU:n jäsenvaltiot ovat myös YK:n jäseniä, joka osaltaan edellyttää myös komission sitoutumista. EU:n perussopimuksen artiklan 20 mukaisesti EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä kansainvälisissä organisaatioissa, sekä niiden kanssa, jotta Euroopan neuvoston yhteisiä kantoja ja toimia noudatetaan ja

implementoidaan. (Rasch 2008, 23.) Politiikan siirtymisen tapahtumiselle on näin ollen myös vahvat sopimuksiin pohjautuvat perusteet.

Globaalilla paineella sekä muilla ulkoisilla vaikutuksilla voidaan nähdä myös olevan valtava merkitys tarkastelun kohteena olevassa siirtymässä, sillä kaikki YK:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Agenda 2030 –toimintaohjelmaan. Komissio näyttäytyisi erittäin huonossa valossa, mikäli se ei kaikin mahdollisin tavoin tukisi tätä kehityssuuntaa myös omalla toiminnallaan EU:n jäsenmaiden sekä muiden jäsenvaltioiden asettuessa toimintapolitiikan taakse. Yhteinen kestävään taloudelliseen kehitykseen liittyvä arvopohja kuitenkin puhuu sen puolesta, että kamppailua sisällön merkityksen ymmärryksestä ei ole tarvinnut käydä. Siirtymisen prosessi voidaan nähdä yleisesti ottaen onnistuneena, sillä komissio on saanut mutkattomasti sovitettua politiikan osaksi omia painopisteitään ja politiikkaansa. Onko mittakaava siirtymiselle kuitenkaan ollut riittävä ja heijastaako sen lopputulema yleisesti eurooppalaisia näkemyksiä myös sidosryhmien osalta, jää vielä tässä vaiheessa tulevan tutkimuksen varaan.

8.2 Minkälaista politiikan siirtymistä tapahtui ja mistä syystä siirtymä tapahtui juuri tämänlaisena?

Politiikan siirtymisen luonnetta tarkasteltiin politiikan siirtymisen ominaispiirteiden avulla, joiden kautta siirtymän luonnetta voitiin edelleen tarkastella neljään osioon jaotteluun perustuen. Jaottelun taustalla olevat ominaispiirteet olivat pakottavuus ja vapaaehtoisuus sekä siirtymän endogeenisuus ja eksogeenisuus. Näiden piirteiden kautta siirtymää voidaan edelleen kuvailla sopeutuvaksi, noudattavaksi, ulkoiseen legitimointiin nojaavaksi tai parhaita käytäntöjä poimivaksi siirtymäksi.

Tarkasteltavassa siirtymässä sen vapaaehtoisuutta kuvastaa yhteinen poliittinen arvopohja sekä olemassa olleiden EU:n politiikkojen linjausten samankaltaisuus siirtyneeseen politiikkaan verrattuna. Tämän lisäksi vapaaehtoisuuteen viittaa EU:n oma rooli siirtyneen politiikan muotoilussa sekä kattava sisältöjen integrointi osaksi sen omia politiikkoja. Pakotetun siirtymän piirteitä on vapaaehtoisuuden runsauden lisäksi kuitenkin havaittavissa merkittävästi. Nämä piirteet ovat osaltaan myös hieman painavampia velvoittavuutensa vuoksi kuin vapaaehtoisuuden piirteet. Siirtymä on lähtökohtaisesti pakotettua, sillä Agenda2030:sta sekä kestävän kehityksen tavoitteista sovittaessa kaikki globaalit toimijat sitoutettiin siihen samanaikaisesti. Pakotettu siirtymä on kirjattu osaltaan myös EU:n perussopimuksen artiklaan 20, jonka mukaan EU:n jäsenvaltioiden ja Euroopan komission on tehtävä yhteistyötä kansainvälisissä organisaatioissa, sekä niiden kanssa. Siirtymä on

siis juuriltaan pakotettua, sillä EU ei olisi voinut jättäytyä ulos siitä sen velvoittavuuden vuoksi. Tämän lisäksi merkittävänä pakottavana tekijänä on toiminut laaja globaali paine, jota on mahdotonta sivuuttaa.

Ellisonin näkemys endogeenisesta politiikan siirtymästä pitää sisällään ajatuksen siitä, että instituutio ymmärtää itse muutoksen tarpeen ja etsii siihen ratkaisua sisäisten resurssien avulla. Eksogeenisessa siirtymässä taas sysäys muutokselle tapahtuu usein ulkopuolisten tekijöiden aiheuttamien vaihteluiden tai liikehdinnän seurauksena. Nämä molemmat piirteet ovat havaittavissa tarkastelun kohteena olevasta politiikan siirtymisestä, mutta eksogeenisuuteen viittaavat piirteet ovat vallitsevampia. Kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtymää YK:lta Euroopan komission painipisteisiin on selvästi taustoittanut EU:n sekä Euroopan komission oma ymmärrys oikeasta kehityssuunnasta. Sisäinen ymmärrys muutoksen tarpeesta on siis tullut myös EU:lta sekä komissiolta, mutta varsinainen sysäys politiikan siirtymiselle on kuitenkin tullut ulkoa. Siirtymän ensiaskel voidaan jäljittää hetkeen, jolloin YK:n 70:ssä yleiskokouksessa hyväksyttiin kestävän kehityksen tavoitteet sekä Agenda 2030. (Euroopan komissio 2016, 2.) Ilman kyseistä sopimusta politiikan siirtymää ei olisi tapahtunut sellaisenaan ja siinä mittakaavassa, kun se on tapahtunut.

Siirtymän ominaispiirteiden tarkastelun kautta nousi selkeästi esiin kaksi siirtymän tyyppiä, jotka olivat tarkastelun kohteena olevaan siirtymään liittyen painavammassa asemassa: sopeutuva siirtymä sekä noudattava siirtymä. Sopeutuvasta siirtymästä löytyy paljon yhtäläisyyksiä tarkastelun kohteena olevaan siirtymään, sillä kyse on toimijalle vapaaehtoisesta, mutta ulkoisista syistä johtuvasta siirtymästä. Lisäksi sopeutuvan siirtymän mallille ominaisesti kyseessä on suuremman luokan siirtymä, jonka sisältöön toimija voi itse vaikuttaa. Tapahtunut politiikan siirtymä voidaan määritellä suuren luokan siirtymäksi, sillä siirtymisen kohteena ovat suuret ylätason poliittiset linjaukset. Siirtymä käsittää myös kaikki globaalit toimijat, joka myös puoltaa ajatusta suuren mittakaavan siirtymästä. Komissiolle ei ole myöskään annettu suoria ohjeita kestävän kehityksen tavoitteiden sisällyttämiseksi osaksi omia painopisteitään. Sen sijaan se on itse määritellyt politiikat, joista piirteitä löytyy jo ja sisällyttänyt uusia linjauksia tarpeen mukaisesti.

Myös Noudattava siirtymä täsmää tutkimuksessa tarkasteltavaan siirtymään, sillä siirtymä on ulkoisesta voimasta johtuva suuren mittaluokan siirtymä. Mallille on ominaista, että siirtymän vastaanottajalla ei ole vaikutusta siirtymän sisältöön, joka ei tässä tapauksessa kuitenkaan täysin pidä paikkaansa. Politiikan siirtymän nähdään syntyvän globaalin paineen tai uuden kansainvälisen politiikkaohjelman seurauksena, mikä on tässä tapauksessa selvästi siirtymän lähtökohta. Siirtymä on

mallissa ennalta suunniteltu ja ulkoinen taho valvoo sen toteutusta. Tämän tutkimuksen siirtymässä ennakkosuunnitelmat pätevät siltä osin, että ohjelma on määritelty tietyllä tapaa ja sen implementointi on velvoittavaa, mutta sitä ei kuitenkaan odoteta siirrettävän ennalta määriteltyjen yksityiskohtien mukaisesti. Toteutusta valvotaan erilaisten indikaattorien avulla, ja tätä korostettiin myös vahvasti EU:n puolelta jo ohjelman suunnitteluvaiheessa. (Euroopan parlamentti 206, 4.)

Tutkimuksen kohteena olevan politiikan siirtymän voidaan siis sanoa olevan sekä noudattavaa, että sopeutuvaa. Siirtymän voidaan harvoin sanoa olevan kategorisesti juuri tiettyä tyyppiä, sen moniulotteisen luonteen vuoksi. Tässä tapauksessa hieman painavammaksi nousee kuitenkin noudattava siirtymä, sillä aiemmassa tarkastelussa pakottavaan siirtymään liittyvät velvoittavat piirteet voidaan nähdä painavampina kuin sopeutuvalle siirtymälle ominaiset vapaaehtoisuuden piirteet. Tämä ei kuitenkaan vähennä sitä tosiasiaa, että siirtymä on yhdistelmä molempia: noudattavaa ja sopeutuvaa siirtymää.

Tarkastelun kohteena oleva politiikan siirtymä tapahtui tässä muodossa siitä syystä, että asiat, joista Agenda 2030 –toimintaohjelma sekä kestävän kehityksen tavoitteet koostuvat, koetaan huolestuttaviksi ja merkityksellisiksi ympäri maailmaa. Yhteinen huoli tulevaisuusnäkymistä on käynnistänyt työn, jonka tuloksena Agenda 2030 -toimintapolitiikka luotiin ja hyväksyttiin laajalla toimijajoukolla. Toimintapolitiikka muotoiltiin ylätason poliittiseksi linjaukseksi, jotta se voidaan siirtää samankaltaisena tavoitteineen sen hyväksyneiden toimijoiden politiikkaan. Politiikan luonne oli siis tietyiltä osin ennalta määrätty, sillä sisältö oli annettu, mutta käytännön vastuu jäi vastaanottajalle. Siirtymä sai alkusysäyksensä siitä, kun toimintapolitiikka oli valmis siirrettäväksi. Sen toteutumiseen vaikutti myös vallitseva globaali paine, jonka vuoksi siirtymä ei käytännössä olisi voinut jäädä tapahtumatta.

Politiikka otti muotonsa osana komission poliittisia linjauksia sen perusteella, kuinka se saatiin parhaiten sovitettua jo olemassa olevaan politiikkakehykseen. Siirtymälle ei ollut ennalta määrättyä suoraa ohjeistusta, sillä sen tavoitteena on huomioida myös vastaanottajan lähtökohdat, joihin toimintapolitiikka sopeutetaan. Kaikki vastaanottajat eivät ole samanlaisia, jonka vuoksi ei ole mielekästä toimeenpanna politiikkaa joka paikassa samalla tavalla. Edistystä kuitenkin valvotaan erilaisten indikaattorien avulla, jotta tavoitteiden voidaan osoittaa täyttyvän. Tulevaisuuden keskusteluja varten seuranta on erityisen tärkeää, jotta politiikkaa osataan viedä oikeaan suuntaan.

8.3 Tutkimuksen kriittinen tarkastelu ja näkymiä jatkotutkimukselle

Tutkimusaiheen valintaan on vaikuttanut tutkijan aiemmin tekemä kandidaatin tutkielma aiheesta kestävän taloudellisen kehityksen politiikan siirtyminen YK:lta Suomeen. Tutkimusaihe valikoitui loogisena jatkona, sillä EU:n politiikka ohjailee myös Suomen politiikkaa sen kuuluessa EU:n jäsenvaltioihin.

Tutkimuksen teoreettinen pohja muodostuu täysin englanninkielisistä lähteistä, sillä aiheeseen liittyvää tutkimusta ei ole aiemmin tehty suomeksi. Lähteet ovat suurimmilta osin peräisin Isosta-Britanniasta sekä Yhdysvalloista, joka tekee niiden taustasta yksipuolisen. Aiempaa tutkimusta YK:n politiikan siirtymisestä Euroopan unionin politiikkaan ei ole tehty tässä muodossa, joten tutkimukselle ei ole varsinaista vertailukohtaa. Käsitepohjan määrittelyä rajoitti se, että tutkimusta oli tehty enemmän organisaatioiden sekä valtioiden välisestä politiikan siirtymästä. Nämä siirtymiset eroavat joissain tapauksissa huomattavasti kansainvälisen hallitusten välisen järjestön sekä valtioiden taloudellisen ja poliittisen liiton välisestä politiikan siirtymästä, sillä valtasuhteet ovat erilaiset.

YK:lta Euroopan komission prioriteetteihin siirtynyt Agenda 2030 käsittää yhteensä 17 tavoitetta, jotka muodostavat yhdessä kestävän kehityksen kokonaisuuden. Tutkimuksessa tarkasteltiin kestävää taloudellista kehitystä, joka on rajattavissa kestävän kehityksen tavoitteista, muttei kuitenkaan yksinään muodosta tiettyä tavoitetta. Tämä tekee sen tutkimisesta haastavampaa, sillä kestävälle taloudelliselle kehitykselle ei ole määritelty yhteen tavoitteeseen sen vaatimia asioita, vaan ne ovat poimittavissa useamman tavoitteen kokonaisuudesta. Tämänlaisen kokonaisuuden siirtymistä tarkastellessa sen rajaava määrittely asettaa tutkimukselle omat haasteensa. Tutkimuksen kannalta mielekästä olisi ollut huomioida koko Agenda 2030 –toimintaohjelman kokonaisuus, sillä toimintaohjelma siirtyy kokonaisuutena ja sen tavoitteet ovat useissa tilanteissa osittain päällekkäin toisiinsa nähden. Tavoitteiden ristivaikutuksista huolimatta, oli niistä mahdollista poimia tutkimuksen kannalta mielekäs kestävän taloudellisen kehityksen kokonaisuus.

Dokumenttiaineisto rajattiin 21:teen keskeiseen ja toisiaan tukevaan asiakirjaan, joista siirtymä oli mahdollista todentaa ja joiden kautta siirtymää voitiin tarkastella monista eri kulmista. Aineistoa olisi ollut mielekästä täydentää esimerkiksi haastatteluilla, mutta komission työn luonteen sekä tutkimuksen ajankohdan vuoksi sitä ei ollut mahdollista toteuttaa. Tutkimuksen käsittelemiä aiheita työstetään käytännössä komission sisäisissä suljetuissa ja yksityisissä työryhmissä, jonka vuoksi asiaa

todellisuudessa työstäneitä ihmisiä olisi ollut mahdotonta tavoittaa. Haastateltavia olisi voinut poimia myös komission kabinettien johtotasolta, mutta tutkimus tehtiin aikaan, jolloin komission valtakausi oli vaihtumassa. Tästä syystä dokumenttiaineiston tueksi ei tehty haastatteluja.

Jatkotutkimusta ajatellen olisi mielekästä tutkia vertailevasti YK:n aiempien vuosituhattavoitteiden siirtymistä Euroopan unioniin, jotta voitaisiin analysoida, onko siinä eroavaisuuksia Agenda 2030:n siirtymään nähden. Toinen hyvä näkökulma jatkotutkimukselle olisi laajempi tutkimus koko Agenda 2030 toimintapolitiikan siirtymisestä YK:lta Euroopan unioniin. Näin kaikki tavoitteet voitaisiin ottaa huomioon, eikä rajauksia tarvitsisi tehdä. Tällä tutkimuksella saataisiin todellinen kuva siitä, missä mittakaavassa näin suuri toimintapolitiikan kokonaisuus integroidaan osaksi EU:n politiikkaa. Tutkimusta voitaisiin tehdä myös kestävän taloudellisen kehityksen toimeenpanon osalta, jolloin voitaisiin tarkastella sitä, miten komissio käytännössä toteuttaa politiikkaansa aiheeseen liittyen. Tutkimuksessa voitaisiin perehtyä tarkemmin siihen, minkälaisia asetuksia ja direktiivejä aiheeseen liittyen on tehty, sekä siihen, miten EU:n suorarahoitusta on kanavoitu kestävä taloudellista kehitystä edistäviin hankkeisiin.

Vuoden 2019 lopulla uusi Ursula von der Leyenin johtama komissio aloitti toimintansa, ja YK:n kestävän kehityksen tavoitteet näkyvät edelleen vahvasti myös uuden komission politiikka-aloitteissa. Jopa Junckerin komissiota selkeämmin. Jatkotutkimusta ajatellen olisi kiintoisaa perehtyä tarkemmin myös tämänhetkisen komission esityksiin. Von der Leyenin komissio on ehdottanut jo muun muassa uutta Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaa, jonka tavoitteena on tehdä Euroopasta ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa. Vihreän kehityksen ohjelma sisältää lukuisia kestävään taloudelliseen kehitykseen liittyviä aloitteita, jolloin niiden kautta politiikan kehittymistä voitaisiin edelleen tarkastella. (Euroopan komissio, 2020.) Tähän liittyen voisi tarkastella esimerkiksi kestävän taloudellisen kehityksen politiikan kehitystä EU:n kontekstissa.

LÄHTEET

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

Arrow, K., Bolin, B., Costanza, R., Dasgupta, P., Folke, C., Holling, C. S., Pimentel, D. (1995). *Economic growth, carrying capacity, and the environment.* Science.

Bandov, G., & Kolman, N., H. (2019). *Different scenarios for implementation of the European Union's agenda 2030*. Journal of Liberty and International Affairs, 5(2), 75–85.

Bandyopadhyay, S. (2017). *Evaluating sustainable economic development*. Clean Techn Environ Policy 19, 1815–1816.

Beyers, J. and Kerremans, B. (2012). *Domestic embeddedness and the dynamics of multilevel venue shopping in four EU member states*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 25(2): 263 –90.

Binderkrantz, A., & Rasmussen, A. (2015). *Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union*. Journal of European Public Policy: Legislative Lobbying in Context: The Policy and Polity Determinants of Interest Group Politics in the European Union, 22(4), 552–569.

Birkland, T. (2005). *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concept, and Models of Public Policy Making*, Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Bouchard, C. ja Peterson, J. (2010) *Conceptualising Multilateralism: Can We All Just Get Along?* Mercury E-paper No. 1.

Brasseur, G. P., & Gallardo, L. (2016). *Climate services: Lessons learned and future prospects*. Earth's Future, 4(3), 79-89.

Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). *Policy transfer in the European Union: An institutionalist perspective.* British Journal of Political Science, 35(1), 103-126.

Burmester, N., & Jankowski, M. (2014). *Reassessing the European Union in the United Nations General Assembly.* Journal of European Public Policy, 21(10), 1491–1508.

Carroll, P. & Common Abingdon Richard. (2013) *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*. Routledge.

Coffey, A. (2024) *Analysing documents*. London: SAGE Publications Ltd.

Consolidated version of *the Treaty on European Union*, EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13—388 (EN)

Crombez, C., Groseclose, T., & Krehbiel, K. (2006). *Gatekeeping.* Journal of Politics, 68.

Dai, X. (2005) *Why Comply The Domestic Constituency Mechanism*, International Organization, 59(2): 363-98.

Dai, X. (2007) *International Institutions and National Policies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). *Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary Policy-Making*. Governance.

Dunn, W.N. (2004). *Public Policy Analysis. An Introduction*, Upper Saddle River, NJ: Pearson.

Döring, H. (1995) *Time as a scarce resource: Government Control of the agenda. Parliaments and majority rule in Western Europe.* New York, NY: St Martin's Press.

Ellison, N. (2017). *Politics, power and policy transfer*. Journal of Asian Public Policy.

Evans, M., & Davies, J. (1999). *Understanding policy transfer: A Multi-Level, Multi-Disciplinary perspective.* Public Administration.

Gordova, Y. E., Riazanova, A. A., Titov, A. G., & Gordov, E. P. (2019). *Using information and computing system "Climate" to raise awareness among the population and decision makers about regional effects of climate change*. In IOP Conference Series: Earth and Environmental Science (Vol. 386, No. 1, p. 012053). IOP Publishing.

Greener, I. (2002). *Understanding NHS reform: The policy-transfer, social learning, and path-dependency perspectives.* Governance.

Hammer, J., & Pivo, G. (2017). *The triple bottom line and sustainable economic development theory and practice*. Economic Development Quarterly.

Haverland, M., De Ruiter, M., & Van de Walle, S. (2018). *Agenda-setting by the European Commission. Seeking public opinion?.* Journal of European Public Policy, 25(3), 327-345.

Heclo, H. (1972). *Review article: policy analysis*, British Journal of Political Science, 2.

Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2015). *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Tammi.

Hussain, S. S., & Sabri, P. S. U. (2014). *National environmental policy development for sustainable economic growth in developing countries: A case study of pakistan*. International Journal of Social Quality.

Jovanović, S., & Ilić, I. (2017). *The most important goals of sustainable development and environmental policy in the European Union and the Western Balkan countries*. Ecoforum, 6(1), 0–0.

Kissack, R. (2010). *Pursuing Effective Multilateralism: The European Union, International Organisations and The Politics of Decision Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Kohona, P. (2013). *Work Commences on Sustainable Development Goals.* Environmental Policy and Law, 43(2), 72–73.

Kowert, P. ja Lego. J. (1996) *Norms, Identity and their Limits: A Theoretical Reprise*, P.J. Katzenstein, The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics, New York: Columbia University Press

Kreppel, A., & Oztas, B. (2017). *Leading the band or just playing the tune? Reassessing the agenda-setting powers of the european commission*. Comparative Political Studies, 50(8), 1118-1150. doi:10.1177/0010414016666839

Leisma, Inka (2009). *Yhdistyneet kansakunnat : järjestelmä ja toiminta yksissä kansissa*. Suomen YK-liitto, Helsinki.

Müller, J. W. (2016). *Reforming the United Nations : A Chronology.* Leiden: Brill | Nijhoff.

Nugent, N., & Rhinard, M. (2016). *Is the European Commission Really in Decline?* Journal Of Common Market Studies, 54(5), 1199–1215.

Panke, D. (2014). *The European Union in the United Nations: an effective external actor?* Journal of European Public Policy: Speaking with a Single Voice: The EU as an Effective Actor in Global Governance?, 21(7), 1050–1066.

Peterson, J. (1995) *Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis,* Journal of European Public Policy, 2(1): 69-93

Pisano, U., Lange, L., Lepuschitz, K., & Berger, G. (2015). *The European context for monitoring and reviewing SDGs How EU Member States and the European level are approaching the Post-2015 Agenda*, ESDN Quarterly Report No.37.

Princen, S. (2007). *Agenda-setting in the European Union: a theoretical exploration and agenda for research*. Journal of European Public Policy, 14(1), 21-38.

Princen, S., & Rhinard, M. (2006). *Crashing and creeping: agenda-setting dynamics in the European Union*. Journal of European Public Policy, 13(7), 1119-1132.

Radaelli, C. M. (2000). *Policy transfer in the European union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy*. Governance, 13(1), 25-43

Rasch, M. B. (2008) *The European Union at the United Nations : The Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-centric Environment.* International Law E-Books Online, Collection 2009.

Reh, C., Bressanelli, E., & Koop, C. (2020). *Responsive withdrawal? The politics of EU agenda-setting*. Journal of European Public Policy: EU Actors Under Pressure: Politicisation and Depoliticisation as Strategic Responses. Guest Editors: Edoardo Bressanelli, Christel Koop, and Christine Reh, 27(3), 419–438.

Rose, R. (1991) *What is Lesson Drawing?,* Journal of Public Policy, 11

Rosenberg, R.L. (1994) *Trade and the Environment: Economic Development versus Sustainable Development*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Vol. 36, No. 3. Center for Latin American Studies at the University of Miami.

Ruggie, J. G. (1992) *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, International Organization

Sachs, J., & Ki-moon, B. (2015). *The age of sustainable development*. New York, [New York]: Columbia University Press.

Salih, T. M. (2003). *Sustainable economic development and the environment*. International Journal of Social Economics.

Smulders, S. (1995). *Environmental Policy and Sustainable Economic Growth, an endogenous growth perspective*. *De Economist* No. 2

Staur, C., & Harris, S. (2013). *Shared responsibility: The united nations in the age of globalization*. Montreal, Queþbec: McGill-Queen's University Press.

Statistical Office of the European Communities. (2016). *Sustainable development in the european union: A statistical glance from the viewpoint of the UN sustainable development goals* (2016th ed.). Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Stern, D. I., Common, M. S., & Barbier, E. B. (1996). *Economic growth and environmental degradation: The environmental kuznets curve and sustainable development.* World Development.

Tholoniat, L. (2009). *The temporal constitution of the European Commission: A timely investigation.* Journal of European Public Policy, 19, 604-622.

United Nations Regional Information Centre for Western Europe (UNRIC). (2007) *How the European Union and the United Nations cooperate.*

Van Langenhove, L. (2010) *The Transformation of Multilateralism Mode 1.0 to Mode 2.0*, Global Policy

Versluis, E. (2011). *Analyzing the european union policy process*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

VERKKOSIVUT

European Union External Action Press Team (2018). How does the EU work at the United Nations? Haettu osoitteesta: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/9875/european-union-united-nations_en 10.3.2019

Suomen YK-liitto (2019). Kestävä kehitys. Haettu osoitteesta: http://www.ykliitto.fi/yk70v/yk/kehitys/post-2015 7.2.2019

United Nations (2019). Sustainable Development Goals. Haettu osoitteesta: https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/ 10.3.2019

Euroopan komissio (2020). Euroopan vihreän kehityksen ohjelma 2020. Haettu osoitteesta: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi 5.3.2020

AINEISTON ASIAKIRJAT

Alexei Jones. (2012). *Report on the consultation process on "Towards a post-2015 development framework".* Letter of Contracts N2012/294488. Marraskuu 2012. IBF International Consulting.

Covenant of Mayors. (2016). *The Covenant of Mayors for climate and energy*. 9/2016.

Euroopan komissio. (2015). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Kierto kuntoon - kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma*. 2.12.2015.

Euroopan komissio. (2016). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan kuulemisen käynnistäminen.* 8.3.2016.

Euroopan komissio. (2016). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A new skills agenda for Europe, Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness.* 10.6.2016.

Euroopan komissio. (2016). *Next steps for a sustainable European future.* 22.11.2016.

Euroopan komissio. (2016). *Key European action supporting the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals.* 22.11.2016.

Euroopan komissio. (2016). *Elintarvikejätteen vähentäminen: EU:n vastaus maailmanlaajuisiin haasteisiin.* Lehdistötiedote. 28.11.2016.

Euroopan komissio. (2016). *Clean Energy for All Europeans – unlocking Europe's growth potential.* Press release. 30.11.2016.

Euroopan komissio. (2018). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Strategy for Plastics in a Circular Economy.* 16.1.2018.

Euroopan komissio. (2018). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppaneuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Kestävän kasvun rahoitusta koskeva toimintasuunnitelma*. 8.3.2018.

Euroopan komissio. (2018). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. Eurooppa liikkeellä .Kestävä liikkuvuus Euroopassa: turvallinen, verkottunut ja puhdas liikenne.* 17.5.2018.

Euroopan komissio. (2018). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja Alueiden komitealle. EU:n uusi nuorisostrategia: nuorten osallistaminen, yhdistäminen ja vaikutusmahdollisuudet.* 22.5.2018.

Euroopan komissio. (2018). *State of the Union 2018: Questions and Answers - Towards a new 'Africa – Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs'*. 12.9.2018.

Euroopan komissio. (2018). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppaneuvostolle, neuvostolle, Euroopan keskuspankille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle, Alueiden komitealle ja Euroopan investointipankille. Puhdas maapallo kaikille. Eurooppalainen visio kukoistavasta, nykyaikaisesta, kilpailukykyisestä ja ilmastoneutraalista taloudesta.* 28.11.2018.

Euroopan komissio. (2019). *Reflection paper, Towards a sustainable Europe by 2030.* 30.1.2019

Euroopan komissio. (2019). *Bioeconomy policy*. Haettu osoitteesta: https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=strategy 7.4.2020

Euroopan Parlamentti. (2016). *Agenda 2030 -toimintaohjelman ja kestävän kehityksen tavoitteiden seuranta ja tilanne keskustelu Strasbourgissa.* 10.5.2016.

Euroopan unioni. (2017). *The Action Plan: for nature, people and the economy. The EU habitats and birds directives.* 3/2017.

Euroopan unionin neuvosto. (2017). *Uusi kehityspolitiikkaa koskeva eurooppalainen konsensus*. Lehdistötiedote. 7.6.2017.

Yhdistyneet kansakunnat. (2015). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.* A/RES770/1.