

19.5.2020

## Vastuullisuus näkyväksi -pilotin loppuraportti

### Yhteenveto

Valtiokonttori käynnisti tammikuussa 2020 hankkeen valtion vastuullisuusraportoinnin kehittämiseksi. Hankkeen tavoitteena on paitsi yhtenäistää myös laajentaa ja jatkokehittää olemassa olevaa valtion virastojen ja laitosten vastuullisuusraportointia. Keväällä 2020 vallitsevan poikkeustilan oloissa pitkän aikavälin tavoitteena on tehdä vastuullisuusraportoinnista määrätty osa valtion virastojen ja laitosten toiminnan vuosiraportointia. Lyhyellä aikavälillä tätä tavoitetta kohti edetään työstämällä Valtiokonttorin ohjeistus kirjanpitoyksiköille vastuullisuusraportoinnin laadinnasta. Ohje on suunniteltu julkaistavan syksyllä 2020, jolloin kirjanpitoyksiköitä kehoitetaan laatimaan toiminnastaan vuonna 2020 vastuullisuusraportti keväällä 2021.

Vastuullisuusraportointi ei ole uusi ilmiö valtionhallinnossa, vaan useat yksiköt ovat tarttuneet vastuullisuuden teemaan omassa raportoinnissaan eri tavoin. Vastuullisuuden kasvava yhteiskunnallinen merkitys on siten tunnustettu myös valtiolla, vaikka vastuullisuusraportoinnin juuret ovat voimakkaasti yksityisellä sektorilla yritys- ja yhteiskuntavastuun teemoissa. Valtion toiminnassa vastuullisuuden määrittelyn tärkeys korostuu – onko valtion toiminta lakisääteisten yhteiskunnan hyvään tähtäävien tehtävien toteuttamiseksi automaattisesti vastuullista, vai voiko valtio toteuttaa tehtäviään huomioimatta vastuullisuutta? Nyky-yhteiskunnassa valtion toiminnan läpinäkyvyys ja luotettavuus ovat erittäin tärkeitä sidosryhmien luottamuksen ylläpitämiseksi, mikä edellyttää mahdollisimman avointa raportointia. Vastuullisuus ei ole poikkeus, miten se valtion toiminnassa määritelläänkin. Vastuullisuus näkyväksi -hankkeen tavoitteena on, että vastuullisuusraportoinnin käytännöt laajennetaan koskemaan kaikkia valtion virastoja ja laitoksia siten, että raportoinnille luodaan yhtenäinen viitekehys. Tämä antaa sidosryhmille signaalin vastuullisuuden keskeisestä asemasta valtion toiminnassa ja mahdollistaa koko valtion kattavan vastuullisuusraportoinnin kansainvälisille sidosryhmille, kuten esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Agenda 2030 -tavoitteiden toteutumisesta.

Osana hanketta toteutettiin vastuullisuusraportoinnin pilotti, johon osallistui neljä pilottivirastoa: Maanmittauslaitos, Tasavallan presidentin kanslia, Valtiokonttori ja Verohallinto. Pilottivirastot laativat vastuullisuusraportin toiminnastaan vuodelta 2019. Pilotin tarkoituksena oli kerätä virastojen kokemuksia vastuullisuusraportin laadinnan mahdollisuuksista, huomioitavista näkökulmista ja työmääristä. Pilotin aikana pyrittiin myös saamaan mahdollisimman kattava ymmärrys siitä, millaisia näkemyksiä pilottiin osallistuneilla on vastuullisuusraportoinnin nykytilasta valtiolla ja tulevaisuuden kehityssuunnista.

Pilottivirastojen vastuullisuusraporttien perusteella vastuullisuusraportoinnin käynnistäminen on mahdollista varsin lyhyelläkin aikataululla, kunhan raportille asetettavat vaatimukset pidetään alkuvaiheessa mahdollisimman suppeina ja ohjeistus sallii raportin toteuttamisen muokkaamisen viraston omien tarpeiden mukaisesti. Raporteissa on myös tunnustettu useita vastuullisuuden elementtejä, joiden raportointi voitaisiin automatisoida valtion konsernitoimijoille. Tämä mahdollistaisi sekä yhtenäisen raportoinnin kaikille yhteisten toimintojen osalta että vähentäisi virastojen tiedonkeruutyötä.

Työ jatkuu Valtiokonttorissa siten, että pilotista saatujen kokemusten ja näkemysten pohjalta työstetään vastuullisuusraportoinnin ohjeistusta. Poikkeusolojen sallimissa rajoissa kirjanpitoyksiköille tarjotaan mahdollisuuksia vaikuttaa ohjeistuksen sisältöön ja kuulla muiden virastojen kokemuksia vastuullisuusraportoinnin toteuttamisesta ja kehittämisestä. Lisäksi työtä vastuullisuusraportoinnin velvoittavuudeksi jatketaan yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa mahdollisimman pian.

19.5.2020

## Sisällys

1	Johdanto.....	3
1.1	Raportoinnin merkitys korostuu tulevaisuudessa .....	4
1.2	Erilaisia tapoja raportoida vastuullisuudesta .....	5
2	Vastuullisuus näkyväksi -pilotti.....	5
2.1	Ensimmäinen työpaja: kohti yhtenäisempiä raportointikäytäntöjä.....	6
2.2	Toinen työpaja: tavoitteena yhteiskunnallinen vaikuttavuus .....	6
2.3	Kolmas työpaja: suuntaviivoja tulevaisuuden vastuullisuudelle .....	7
2.4	Valtiokonttorin tunnistamat vaihtoehdot vastuullisuusraportoinnin toteuttamiselle .....	8
2.4.1	Vastuullisuusraportti, jonka osana esitetään merkittävimmät toimintaa kuvaavat tiedot .....	8
2.4.2	Vastuullisuusraportti toimintakertomuksen liitteenä .....	10
2.4.3	Oma luku vastuullisuudesta osaksi toimintakertomusta .....	11
2.4.4	Toimintakertomuksesta erillinen vastuullisuusraportti .....	12
2.5	Valtiokonttorin ehdotus etenemisestä .....	13
3	Pilottiraportit vastuullisuudesta.....	15
3.1	Vastuullisuuden osa-alueet.....	15
3.2	Vastuullisuuden mittarit.....	17
3.2.1	Taloudellinen vastuu .....	17
3.2.2	Sosiaalinen vastuu.....	18
3.2.3	Yhteiskuntavastuu (ja ihmisoikeudet).....	19
3.2.4	Ympäristövastuu .....	20
3.2.5	Tuotevastuu.....	22
3.3	Vastuullisuuden tavoitteiden asettaminen .....	22
3.4	Raporttien muoto ja rakenne.....	23
4	Johtopäätökset .....	24



19.5.2020

## 1 Johdanto

Epävarmuutta lisäävät globaalit muutosvoimat ja voimakkaasti kilpaillut markkinat haastavat valtion ydintehtävän toteuttamisen tapoja ja kannustavat kohti strategista ketteryyttä, jossa kestävyys on tärkeä osa organisaatioiden toiminnan suunnittelua, tekemistä ja vaikutuksia. Suomessa hallitus on ensimmäisten EU-maiden joukossa ottanut vakavasti monet yhteiskuntaan ja ympäristöön liittyvät vastuullisuusteemat ja kansainväliset sitoumukset, kuten Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamisen. Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa peräänkuulutetaan vastuullisuutta niin finanssipolitiikalta, julkisilta hankinnoilta kuin rikosseuraamusjärjestelmän kehittämiseltä sekä luonnonvarojen käytöltä. Tavoitteet hiilineutraalista ja kilpailukyisestä yhteiskunnasta pyritään hallitusohjelman mukaan saavuttamaan vastuullisella toiminnalla.

Valtiokonttorin pääjohtaja Timo Laitisen aloitteesta Talous, tieto ja työelämä -toimialalla käynnistettiin valtion vastuullisuusraportoinnin Vastuullisuus näkyväksi -pilottihanke tammikuussa 2020. Vastuullisuusraportoinnin laajentaminen valtiotasolla on Suomelle oiva mahdollisuus vahvistaa edelläkävijäasemaansa vastuullisuuden suunnannäyttäjänä ja kirittää Euroopan komissiota raportoimaan tulevaisuudessa siitä, miten EU:n talousarviolla tai EU:n politiikalla edistetään kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. Vastuullisuus näkyväksi -pilottiin valikoitiin eri kokoisia virastoja, jotka olivat keskenään eri vaiheissa vastuullisuuden raportoinnissa. Valinnan tavoitteena oli saada mahdollisimman kattava ymmärrys virastokentällä tunnistetuista vastuullisuustavoitteista ja haasteista, joita organisaatiot kohtaavat kestävä kehityksen ja vastuullisuuden raportointiin liittyen. Pilottivirastoihin ja pilotin etenemiseen tutustutaan tarkemmin luvussa 2.

Vastuullisuuden merkitys organisaatioiden toiminnalle on kasvanut sitä mukaa, kun sidosryhmät ovat alkaneet edellyttää yhteistyökumppaneiltaan entistä vastuullisempaa toimintaa. EU-direktiivi (2014/95/EU) ja sen pohjalta muutettu kirjanpitolaki (1997/1336, 3 a luku 1 §) velvoittavat tietyinkokoiset listayhtiöt, luottolaitokset ja vakuutusyhtiöt raportoimaan toimintalinjoistaan, jotka liittyvät ympäristöön, työntekijöihin ja sosiaalsiin asioihin. Yritysten on annettava selvitys myös ihmisoikeuksien noudattamisesta sekä korruption ja lahjonnan torjunnasta. Selvityksessä on kuvattava riskejä, joiden toteutumisen todennäköisesti haittaa yrityksen toimintaa. Yrityksen on myös kerrottava, miten se hallitsee näitä riskejä. Pilottivirastojen laatimien vastuullisuusraporttien analyysin pohjalta voidaan todeta, että raportoinnin hyödyt riippuvat paljolti siitä, tarkastellaanko raportissa vastuullisuuden kannalta olennaisia asioita ja asetetaanko raportoinnille tavoitteet, joihin organisaatio on sitoutunut. Vastuullisen toiminnan tavoite tulisi näin ajateltuna juurruttaa osaksi organisaation strategiaa ja johtamista. Valtion vastuullisuusraportoinnin pilottiraporttien sisältöön sekä vastuullisuuden osa-alueisiin ja mittaamiseen tutustutaan luvussa 3.

Pilottivirastojen laatimien raporttien analyysissä todetaan, että seuraavilta vuosilta laadittavissa raporteissa tulee kiinnittää vahvemmin huomiota organisaation oman toiminnan vaikuttavuuden kuvaamiseen ja tunnistettujen riskien



19.5.2020

hallintaan. Tunnistamalla ja analysoimalla toiminnan vastuullisuutta organisaation ydintoiminnan kautta, voidaan vastuullisuuden eri ulottuvuuksien keskinäisiä suhteita ja niihin mahdollisesti sisältyviä jännitteitä ymmärtää paremmin. Vastuullisuusraportin avulla organisaatio viestii sidosryhmilleen, kuten kansalaisille, jo olemassa olevan toimintansa lisäksi siitä, miten organisaatio aikoo kehittää toimintaansa entistä kestävämpään suuntaan ja tarttua toiminnassaan vastuullisuuden kannalta piileviin mahdollisiin ongelmakohtiin. Vastuullisuusraportoinnin hyötyihin vaikuttaa merkittävästi myös se, seurataanko tavoitteita muuttujilla, jotka todella mittaavat tavoitteiden toteutumista. Jotta valtion virastojen vastuullisuustyötä voitaisiin vertailla yli virasto- ja hallinnon-alarajojen, vastuullisuusraportoinnille tarvitaan riittävän yhtenäinen raportointikehys, joka huomioi toimijoiden vaihtelevat substanssialat ja toimintaympäristöt. Valtion vastuullisuusraportoinnin viitekehystä hahmotellaan pilottiraportteista tehtyjen havaintojen pohjalta luvussa 2.5.

Vastuullisuus on organisaatioille strateginen väline lisätä ja kehittää toimintansa avoimuutta ja kestävyyttä. Tämän pilottihankeen puitteissa toteutettu valtion vastuullisuusraportoinnin tilannekatsaus osoittaa, ettei vastuullisuuden potentiaalia hyödynnetä riittävästi – tämä näkyy esimerkiksi siinä, että vastuullisuus on vain harvojen virastojen strategian ytimessä. Vaikka monissa virastoissa raportoidaan vastuullisuudesta joko erillisenä julkaisuna tai osana toimintakertomusta, organisaation ydintoimintaan liittyvää vastuullisuutta tulisi tarkastella analyttisemmin, mikä auttaisi kansalaisia ja yrityksiä sekä kolmannen sektorin toimijoita ja sijoittajia seuraamaan entistä paremmin muuhun kuin puhtaasti taloudelliseen toimintaan liittyviä riskejä ja vaikutuksia. Valtion vastuullisuusraportoinnin tulevaisuuteen sukelletaan luvussa 4, jossa esitetään myös seuraavien vuosien askelmerkit vastuullisuuden ja kestävä kehityksen raportoinnille valtiolla.

## 1.1 Raportoinnin merkitys korostuu tulevaisuudessa

Vastuullisuusraportin lähtökohtana on kuvata viraston nykyistä toimintaa ja esittää suunnitelma sille, miten tulevaisuuden haasteisiin vastataan. Vastuullisuudesta raportointi teettää lisätöitä, mutta samalla se parantaa ympäristöön ja sosiaalisiin kysymyksiin liittyvien riskien havaitsemista ja hallintaa. Raportoinnin myötä organisaatioissa on selvitettävä entistä tarkemmin niiden ydintoimintaan vaikuttavia asioita vastuullisuuden näkökulmasta. Se auttaa hahmottamaan entistä paremmin toimintaympäristöön liittyviä riskejä ja miettimään keinoja niiden hallitsemiseksi.

Pilottiryhmän työskentelyn tavoitteena on ollut hahmotella minimivaatimukset valtion vastuullisuusraporteille ja esittää selkeä polku sille, miten vastuullisuusraportointityötä tulisi edistää tulevina vuosina. Raportoinnin tavoitteena on, että ajan myötä vuosittain julkaistavasta vastuullisuusraportista muodostuisi valtion virastoille yhteinen seurantaväline, jossa arvioidaan mahdollisimman objektiivisesti asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tässä raportissa esitetään, miten vastuullisuusraportointia tulisi edistää valtiolla ja millaisia muutoksia tarvittaisiin, jotta vastuullisuudesta raportoitaisiin riittävän yhdenmukaisen kehysten puitteissa.



19.5.2020

## 1.2 Erilaisia tapoja raportoida vastuullisuudesta

Vastuullisuusilmiön laaja-alaisuuden vuoksi ei ole olemassa vain yhtä tapaa raportoida vastuullisuudesta, ja aihetta voi lähestyä useista eri näkökulmista. Vastuullisuuden eri osa-alueisiin on kiinnitetty valtiollakin huomiota jo pidemmän aikaa, mutta keskitettyä asian edistämistä ja siitä raportoimista ei ole ollut. Sen vuoksi olisikin tärkeää, että aihetta alettaisiin ohjata ja kehittää keskitetysti valitusta näkökulmasta ja lähestymistavasta käsin. Valtiokonttorin vastuullisuusraportoinnin koordinoijat ovat vuoden 2020 aikana tavanneet eri toimijoita ja olleet yhteydessä valtioneuvoston kansliaan, valtiontalouden tarkastusvirastoon ja konsernitoimijoihin sekä yksityisen puolen vastuullisuusraportoinnin asiantuntijoihin saadakseen paremman kokonaiskäsityksen siitä, miten vastuullisuusteemaa on hallinnon eri aloilla työstetty, ja miten työtä voitaisiin edistää jatkossa keskitetympin ja moninkertaista työtä välttäen.

Valtiokonttorin ja erityisesti Talous, tieto ja työelämä -toimialan keskeistä toimikenttää on muun muassa tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen muodossa laadittavan talouden ja toiminnan kuvaamisen ohjaaminen. Sen vuoksi onkin luontevaa, että Valtiokonttori on käynnistänyt vastuullisuusraportoinnin kehittämisen tästä näkökulmasta. Valtiokonttorin on mahdollista laajentaa ja syventää toimintakertomuksesta annettavaa ohjeistusta ja tukea virastoja oman raportointinsa kehittämisessä. Kunnianhimoisemman ja samalla vaikuttavamman raportoinnin mahdollistamiseksi tarvitaan kuitenkin myös muiden kuin Valtiokonttorin ohjeistuksen muuttamista.

Kevään 2020 poikkeustilanteen vuoksi Valtiokonttorin ja valtiovarainministeriön keskustelut taloushallintolain ja -asetuksen muuttamisesta velvoittamaan kaikki kirjanpitoyksiköt raportoimaan osana vuosiraportointiaan vastuullisuudesta jouduttiin keskeyttämään. Vastuullisuusraportoinnin kehittäminen valtiolla ei kuitenkaan pysähtynyt täysin, vaan toistaiseksi Valtiokonttori työstää oman ohjeistuksensa täydentämistä siten, että kirjanpitoyksiköitä ohjeistetaan raportoimaan keväällä 2021 vastuullisuudestaan vuodelta 2020. Vastuullisuusraportoinnin laatimiseen velvoittavuudesta jatketaan keskusteluja poikkeustilanteen päätyttyä. Koska vastuullisuusraportoinnin kehittämisen aika-taulu oli alun perinkin hyvin tiukka, on tämä tarkoittanut sitä, että velvoittavuus saadaan voimaan aikaisintaan koskien vuodelta 2021 laadittavaa vastuullisuusraportointia.

## 2 Vastuullisuus näkyväksi -pilotti

Valtion vastuullisuusraportoinnin pilottihankkeessa järjestettiin kolme työpajaa, joissa jokaisessa oli eri tema. Ensimmäisen työpajan tarkoituksena oli tutustua pilotissa mukana olevien virastojen vastuullisuusraportoinnin taustaan ja saada tilannekuva siitä, missä vaiheessa kunkin viraston vastuullisuusraportointi. Tarkoituksena oli myös kuulla, millaisia tavoitteita virastot ovat asettaneet pilotoinnille. Samalla virastoille haluttiin tarjota mahdollisuus vaihtaa kokemuksiaan, jakaa hyviä käytäntöjä ja saada vertaistukea vastuullisuusraportointiin.

19.5.2020

## 2.1 Ensimmäinen työpaja: kohti yhtenäisempiä raportointikäytäntöjä

Ennakkotehtävänä työpajaan osallistuvia virastoja pyydettiin tutustumaan YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin (SDG) ja GRI-standardeihin sekä valitsemaan 3–5 SDG-tavoitetta, joiden edistäminen on viraston toiminnan ytimessä. Tehtävän pohjalta haluttiin saada ymmärrys kestävä kehityksen tavoitteiden soveltumisesta vastuullisuusraportoinnin viitekehikseksi. Työpajassa keskusteltiin valittujen tavoitteiden yhdistämisestä GRI-standardiin. SDG-tavoitteet koettiin GRI-standardeja selkeämpänä kokonaisuutena. SDG-tavoitteiden ja GRI-standardien yhdistäminen koettiin työlääksi ja hankalaksi, mihin virastot toivoivat tukea Valtiokonttorilta. Erityisesti GRI-standardeista kaivattiin materiaalia myös suomeksi.

Valtiokonttori lupasi koota GRI-standardeista helpommin lähestyttävän valtionhallinnon kehikseen sopivan tiivistelmän ja kääntää raportoinnin kannalta keskeistä aineistoa suomeksi, jos valtion vastuullisuusraportissa päädytään soveltamaan GRI-standardeja. Pilotin päättyessä Valtiokonttori ei ole tehnyt lopullista päätöstä GRI-standardien hyödyntämisestä. Pilotin lähtökohdaksi valittiin SDG-tavoitteet, joten voi hyvin olla, että niistä lähdetään liikkeelle ja GRI-standardien yhdistämiseen palataan poikkeustilanteen jälkeen valtiovarainministeriön kanssa käytyjen neuvottelujen ja mahdollisen raportoinnin velvoittavuuden yhteydessä.

## 2.2 Toinen työpaja: tavoitteena yhteiskunnallinen vaikuttavuus

Toisen työpajan tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä vastuullisuuden mittaamisesta ja raportoinnin työkaluista. Ryhmätöissä keskusteltiin datan keräämisestä ja mittaamisesta sekä tietoon perustuvasta raportoinnista. Työpajassa määriteltiin myös vastuullisuusraportin kohderyhmää ja todettiin aiempaa keskustelua mukailien, että raporttien analyysoijat ja päätöksiä tekevät tulee huomioida jo raportin suunnitteluvaiheessa yhdeksi ydinkohderyhmäksi, jotta vastuullisuusraportilla voidaan tuottaa lisäarvoa päätöksentekoon. Samaan aikaan on syytä kirkastaa myös ajatus siitä, miten vastuullisuusraportti tuotteenä tai palveluna viestii organisaation vuorovaikutuksesta sidosryhmien kanssa.

Mistä sitten tunnistaa hyvän mittarin? Työpajan tulosten pohjalta voidaan laatia hyvän mittarin määritelmä. Jotta mittarista on hyötyä, tulee sen tarjota merkityksellistä tietoa toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle. Hyvä mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta, ei tekemistä. Se kuvaa asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta. Mittarin arvoille voidaan myös asettaa tavoitteita, ja valitun mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omilla toimenpiteillä. Hyvä mittari on selkeä ja yksiselitteinen, jolloin mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ohjaavalla taholla. Jos mittari on laadittu onnistuneesti, mittaustiedot voidaan saada suhteellisen vähällä vaivalla. Hyvää mittaria voidaankin käyttää suhteellisen vaikiintuneena, mikä mahdollistaa vertailujen tekemisen ajallisesti.

Pilotin työskentelyn analyysissä ehkä tärkeimmäksi kysymykseksi muodostui se, miten virasto kertoo siitä, kuinka se omalla ydintoiminnallaan pystyy





19.5.2020

vaikuttamaan suoraan tai välillisesti globaalien haasteiden ratkaisuun ja erilaisten riskien hallintaan. Tästä päästään siihen, mitä vastuullisuus tarkoittaa kunkin organisaation näkökulmasta. Kun tarkastelun keskiöön otetaan viraston ydintoiminta, vastuullisuuden tavoitteet on helpompi määritellä organisaatiossa. Tavoitteiden ympärille organisaatiot voivat rakentaa vastuullisuusstrategian. Jotta viraston vastuullisuus voidaan osoittaa, tavoitteet täytyy saada kvantitatiiviseen muotoon. Tarvitaan riittävän konkreettiset mittarit, joilla päästää kiinni mitattavan asian ytimeen. Jotta vastuullisuusraporttien tavoite yhteiskunnallisen vaikuttavuuden osoittamisesta toteutuisi, mittareiden valinnassa täytyy kiinnittää erityistä huomiota siihen, että valittu mittari todella mittaa tavoitteiden toteutumista.

Mittarin tuottama data ei sellaisenaan kerro välttämättä mitään. Sen takia vastuullisuusraportin laatijan täytyy ottaa tieto johdettavakseen, eli kysyä ja kyseenalaistaa. Tiedolle täytyy esittää oikeita kysymyksiä, koska ilman oivaltavia kysymyksiä tieto voi jäädä käyttämättä tai se voi johtaa harhaan. Pilottiraporttien analyysi osoittaa, että datan ja tiedon analysointi on vastuullisuusraportin tärkein elementti, jonka läpinäkyväksi tekemisessä on vielä parannettavaa. Raportissa tulisikin avata, miten tieto on syntynyt ja ennen kaikkea pohtia sitä, mistä se kertoo ja kuinka tieto suhteutuu muuhun kerättyyn tietoon. Kun raportissa osoitetaan selkeästi, kenen näkökulmasta tieto on kerätty ja mitä hypoteeseja sen avulla voidaan todentaa, organisaation vastuullisuudesta voidaan tehdä läpinäkyvämpää ja avoimempaa.

Kysymisen ja oman analyysin kyseenalaistamisen tulisi ulottua myös analyysin valmistumisen jälkeiseen pohdintaan, jossa tulisi arvioida datan laatua ja mielekkyyttä. Lisäksi tulisi kysyä, pystyykö analyysi kertomaan sen, mitä haluttiin tietää. Tärkeää on tunnistaa, mitä vastuullisuuden ulottuvuuksia rajautuu analyysin ulkopuolelle – myös siitä tulisi kertoa osana vastuullisuusraportissa esitettyä organisaation toiminnan analyysia. Kun datan taustalla olevat oletukset ja keräämiseen liittyvät ongelmat tunnistetaan, päätöksentekoa varten voidaan osoittaa merkityksellistä tietoa.

Olennaista virastojen vastuullisuusraportin toteuttamiselle on se, että vastuullisuudelle asetetaan tavoitteita, joiden toteutumista raportissa seurataan virasto- ja valtiotasolla. Vaikuttavuutta voidaan synnyttää myös tuomalla rohkeasti esiin tärkeäksi koettuja asioita. Kaikkiin tärkeisiin asioihin ei kuitenkaan ole automaattisesti asetettavia tavoitteita, eikä näistä tavoitteista välttämättä automaattisesti voida johtaa mittareita. Sen vuoksi on tärkeää muistaa, että myös mittareilla voidaan tuottaa tärkeää tietoa asian tilasta ja auttaa sitä kautta tietoperusteisuuden toteutumista tavoitteiden asettamisessa. Lähestyttäessä ongelmaa tavoitteiden tai tärkeäksi koettujen asioiden kautta, molemmille lähestymistavoille on yhteistä tiedon merkitys. Jotta tavoitteita voidaan määrittää, tarvitaan tietoa, pelkkä fiilis tai nokkela arvaus ei riitä.

### 2.3 Kolmas työpaja: suuntaviivoja tulevaisuuden vastuullisuudelle

Pilottiryhmän kolmannessa työpajassa vertailtiin ja arvioitiin Valtiokonttorin tunnistamia tapoja edetä vastuullisuusraportoinnissa. Hyvä vaihtoehto voisi olla se, että edettäisiin Valtiokonttorin esittämällä neljännellä vaihtoehdolla,

19.5.2020

jonka avulla valtion virastoissa ja laitoksissa voitaisiin totutella vastuullisuusraportointiin. Sitä kautta olisi helpompi siirtyä kunnianhimosalla seuraaviin vaihtoehtoihin. Etenemisvaihtoehtoihin tutustutaan luvussa 2.4.

Työpajassa tunnistettiin myös, että yhteisen keskustelun mahdollistavalle ja vertaistukea tarjoavalle foorumille olisi tarvetta. Foorumi toimisi kokemusten ja hyvien käytäntöjen jakamisen paikkana, jossa virastot saisivat tukea vastuullisuuden ja kestäväen kehityksen teemojen edistämiseksi. Virastojen olisi hyvä päästä keskustelemaan keskenään erilaisista vastuullisuustoimista: miten virastoissa on edetty vastuullisuuteen ja kestäväen kehitykseen liittyvissä asioissa ja mitkä ovat yhteisiä tavoitteita valtion tasolla jne. Vastuullisuus ilmiönä on valtiolla verrattain uusi ja harva on teemassa vielä kovinkaan syvällä. Sen takia olisi tärkeää konkretisoida, mitä yhdessä halutaan tavoitella.

Pilottiryhmän työpajojen lisäksi Vastuullisuus näkyväksi -hanketta esiteltiin myös Vastuullisuus ja resurssiviisas arki -työpajassa, joka järjestettiin yhteistyössä vastuullisuusraportoinnin pilottiryhmän ja Resurssiviisas virasto -verkoston kanssa. Työpajan tavoitteena oli sparrailla pilottiryhmän raporttien suunnittelua ja toteutusta yhdessä laajemman osallistujajoukon kanssa. Työpajassa pohdittiin myös keinoja, joilla vastuullisuutta voitaisiin siirtää voimakkaammin osaksi organisaation arkea ja tulevaisuuden tavoitteita. Pilottiryhmän työskentelyn ja eri vastuullisuustoimijoiden kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta Valtiokonttori on tunnistanut neljä erilaista vaihtoehtoa vastuullisuusraportoinnin toteuttamiselle. Vaihtoehdot eivät ole toisiaan poissulkevia, ja eräs mahdollisuus on myös aloittaa maltillisemmin ja edetä suppeammasta raportoinnista kohti laajempaa raportointimuotoa.

## 2.4 Valtiokonttorin tunnistamat vaihtoehdot vastuullisuusraportoinnin toteuttamiselle

Valtiokonttorissa hahmoteltiin alkuvuonna 2020 eri vaihtoehtoja vastuullisuusraportoinnista määrittämiseksi tai ohjeistamiseksi. Vaihtoehdot tunnistettiin ennen poikkeusoloja tarkoituksena käsitellä niitä yhdessä valtiovarainministeriön budjettiosaston kanssa parhaan etenemisvaihtoehdon valitsemiseksi. Etenemisvaihtoehtojen joukossa on tämän vuoksi vaihtoehtoja, jotka edellyttävät muutoksia talousarviolakiin ja -asetukseen tai valtiovarainministeriön antamiin kirjanpitoyksiköiden tilinpäätöstä koskeviin määräyksiin, sekä vaihtoehtoja, jotka edellyttävät pelkästään Valtiokonttorin ohjeistuksen muuttamista. Vallitsevan poikkeustilanteen takia etenemisvaihtoehdoista vain jälkimmäisiä voidaan toistaiseksi edistää (esitetty alla luvuissa 2.4.3 ja 2.4.4), mutta seuraavassa on esitetty kaikki mahdolliset tunnistetut vaihtoehdot.

Vaikka vaihtoehtojen esittelyssä on tuotu esiin tunnistetut säädösmuutostarpeet kyseisen raportointivaihtoehdon toteuttamiseksi, ei tässä esitetty muutostarvekartoitus ole kattava, vaan pikemminkin suuntaa antava. Kun vastuullisuusraportoinnille on valittu kehityssuunta, on kaikki toteutuksen edellyttämät säädösmuutostarpeet selvitettävä tarkasti.

### 2.4.1 Vastuullisuusraportti, jonka osana esitetään merkittävimmät toimintaa kuvaavat tiedot

*Tämän vaihtoehdon edistäminen ei toistaiseksi ole mahdollista*



19.5.2020

Nykyhetkellä laadittava kirjanpitoyksikön toimintakertomus on talousarvioasetuksen 63 § 1 momentin ensimmäisessä kohdassa määritelty olevan osa kultakin varainhoitovuodelta laadittavaa tilinpäätöstä, ja sen tulee kuvata toiminnallista tuloksellisuutta ja sen kehitystä sekä vaikutuksia yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykseen. Kuten edellä on kuvattu, vastuullisuus on laaja, kaikkea toimintaa koskettava ilmiö, josta raportointi yksittäisenä osana perinteistä toimintakertomusta ei aidosti mahdollista kohderyhmän ymmärryksen kasvattamista organisaation toiminnan vastuullisuudesta. Vastuullisuus ei ole osa toimintaa, vaan vastuullisuus on tapa toimia. Jotta vastuullisuudesta olisi mielekästä raportoida, tulee tämä ottaa huomioon jo organisaation toiminnan raportoinnin rakenteessa niin, että vastuullisuus on se viitekehys, jonka kautta toimintaa kuvataan.

Tämänkaltaisessa raportissa keskiössä on ennen kaikkea se, mitä myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia viraston toiminnalla ja sen vaikutuspiirissä olevien toimijoiden toiminnalla on yhteiskuntaan ja ympäristöön ollut, ja miten virasto on varmistanut, että tämä vaikutus on mahdollisimman vastuullinen. Osana tätä kokonaisuutta on nykymuotoisen toimintakertomuksen ydinsisältö, eli se, miten virasto on kuluneena varainhoitovuonna toiminut ja saavuttanut sille asetetut tavoitteet. Vastuullisuuteen perustuvassa raportissa kuluneen vuoden tarkasteleminen toimii ennen kaikkea toiminnan kehittymisen kontrollina, sillä eri mittareiden tuloksia vasten voidaan raportoida viraston toiminnan vastuullisuuden parantumisesta suunnitelman mukaan. Vieläkin tärkeämmän osan raporttia muodostavat vastuullisuudelle asetettujen tavoitteiden kuvaaminen sekä sen selostaminen, miten vastuullisuutta tullaan pitkällä aikavälillä parantamaan.

Tällä lähestymistavalla osoitetaan valtion vastuullisuuden ja siitä raportoinnin merkittävyys sekä se, että vastuullisuus on valtion toiminnan ytimessä. Vaikka valtion toiminta ja sen tehtävien lakisääteisyys tekevät valtion toiminnan vastuullisuudesta tietyistä näkökulmista sisäänrakennettua, ei tämän olettamisen varaan voida tuudittautua. Sidosryhmille tulee olla mahdollisimman vaivatonta ja selkeää varmistaa valtion toiminnan vastuullisuus ja samalla vaatia valtion vastuullisuuden jatkuvaa kehittämistä. Valtion toiminnan on aina oltava mahdollisimman läpinäkyvää, eikä vastuullisuus voi olla poikkeus. Raportoinnin muutos muuttaisi parhaimmillaan vastuullisuuden näkymättömästä taustaoletuksesta toimintaa voimakkaasti ohjaavaksi tekijäksi, jolla olisi ohjaava vaikutus myös prosessien suunnitteluun.

Vastuullisuus ja eurooppalaisten valtioiden toivottu rooli edelläkävijöinä on käynyt yhä selvemäksi viime vuosien aikana. Paitsi Marinin hallitusohjelma, myös von der Leyenin komission Green Deal antavat viitteitä siitä, että valtioiden toiminnan vastuullisuuden rooli tulee entisestään voimistumaan lähitulevaisuudessa. EU on sitoutunut YK:n kestävä kehityksen ohjelmaan Agenda 2030:een ja panemaan toimeen ohjelman 17 kestävä kehityksen tavoitetta vuoteen 2030 mennessä. Kuten Euroopan tilintarkastustuomioistuin kesäkuussa 2019 julkaisemassaan katsauksessa huomauttaa, ei Euroopan komissio kuitenkaan vielä raportoi siitä, miten EU:n talousarviolla tai EU:n politiikalla edistetään kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista. On kuitenkin oletettavaa, että tilanne tulee lähiaikoina muuttumaan, sillä kansalaiset



19.5.2020

edellyttävät aiempaa konkreettisempaa tietoa paitsi valtioilta myös EU:lta siitä, mihin vastuullisuustoimiin on ryhdytty. Suomen havittelema asema ilmastomuutoksen torjunnan edelläkävijämaana edellyttää aktiivisia toimia myös vastuullisuusraportoinnin kehittämisessä, vaikka EU:n sääntely olisi vielä kesken. Vastuullisuusraportoinnin käynnistäminen on itsessään aikaa vievä prosessi, ja tarvittaessa kansallisen lainsäädännön ja ohjeistuksen säätäminen tulevaisuudessa EU-normistoa vastaavaksi on tehokkaampaa kuin valinta jäädä odottamaan. Eturintamassa eteneminen myös mahdollistaa mai- nehyödyn, joka vastuullisuusraportoinnin kehittämisestä ja priorisoinnista on saatavissa.

Vastuullisuusraportointi ei nykyisellään ole tuntematon ilmiö valtionhallinnossa, sillä esimerkiksi Maanmittauslaitos laatii kattavan vuosittaisen vastuullisuusraportin ja useat virastot ovat sisällyttäneet vastuullisuuden ja kestävä kehityksen elementtejä osaksi vuosikertomustaan. Valtiokonttorin ohjaamassa vastuullisuusraportoinnin pilotissa, jonka osallistujina ovat Maanmittauslaitos, Tasavallan presidentin kanslia, Valtiokonttori ja Verohallinto, on käynyt alkuvuonna 2020 selväksi, että vastuullisuusraportointiin kiinnitetään valtionhallinnossa yhä laajemmin huomiota. Sen takia raportoinnille toivotaan toisaalta keskitettyä ohjeistusta ja toisaalta tukea vastuullisuudesta kertovien mittarien luomiseen ja datan keräämiseen.

Käytännössä virastojen vuosittaisen raportin muuttaminen vastuullisuuteen perustuvaksi ja sen kautta toimintaa tarkastelevaksi vaatii toimintaa kuvaavien tietojen uudelleenajattelua ja kulttuurinmuutosta. Keskeistä on määritellä valtion vastuullisuuden ilmenemismuodot, valtion vastuullisuudelle asetettavat ja säännöllisesti seurattavat tavoitteet, tavoitteiden asettamisen paikka sekä tavoitteiden seuraamisen mahdollistavat mittarit.

Edellä esitetty vastuullisuusraportoinnin toteutustapa edellyttäisi muutoksia käytettyjen termien osalta ainakin lakiin valtiontalousarviosta (21 §, 21a §, 24d §) sekä vastaavasti asetukseen valtion talousarviosta. Vaikutuksia tulisi olemaan myös joukkoon muita lakeja ja määräyksiä. Lisäksi myös Valtiokonttorin ohjeistus tulisi uudistaa. Ohjeistuksen uusimisen yhteydessä tulitisiin arvioimaan mahdollisuudet yhtenäistää raportille vaadittujen mittareiden ja indikaattoreiden tuottamista.

#### 2.4.2 Vastuullisuusraportti toimintakertomuksen liitteenä

*Tämän vaihtoehdon edistäminen ei toistaiseksi ole mahdollista*

Vaihtoehtoinen paikka vastuullisuusraportoinnille olisi toimintakertomuksen yhteydessä. Tässä ratkaisussa vaihtoehtoja raportin toteuttamiselle on useita, joista laajin ja näkökulmaltaan mahdollistavin on toteuttaa raportti toimintakertomuksen liitteenä. Jotta jokainen virasto laatisi vastuullisuusraportin, olisi tämän toimintakertomuksen liitteen laatimisesta määrättävä. Tämä edellyttäisi muutoksia talousarvioasetuksessa olevaan kuvaukseen toimintakertomuksesta ja sen pääasiallisesta sisällöstä (nykymuodossaan maininnat 63 ja 65 §:ssä). Raportoinnin toteuttaminen edellyttäisi lisäksi tarkennuksia ja lisäyksiä Valtiokonttorin toimintakertomusta koskevaan ohjeistukseen



19.5.2020

(Toimintakertomuksen laatiminen (VK/948/00.00.00.01/2016)). Valtiokonttori voi antaa vastuullisuusraportin laadinnasta ohjeen myös ilman mainintaa talousarvioasetuksessa, mutta tällöin raporttien määrä supistuisi todennäköisesti varsin harvalukuseksi, mikä laskisi vastuullisuusraporteista saatavaa hyötyä huomattavasti, sillä valtioneuvoston vastuullisuusraporttia ei olisi mahdollista laatia.

Valtiokonttorin antamaan ohjeistukseen lisättäisiin uusi osio, jossa kuvattaisiin liitteen rakenne. Tämän lisäksi ohjeessa olisi mahdollista linjata yhteisten mittareiden käyttämisestä siltä osin kuin näitä on mahdollista tunnistaa ja aineistoa yhteisistä tietovarannoista tuottaa. Yhteisillä mittareilla parannettaisiin tiedon yhteneväisyyttä ja vertailtavuutta sekä luotaisiin paremmat edellytykset valtiotasoisesta yhteenvetosta toteuttamiseen. Koska kyseessä olisi toimintakertomuksen kaltainen vakiintuneen raportin liite, ei toimintatavan omaksuminen todennäköisesti vaatisi virastoilta merkittävää sopeutumista. Raportin viestintään olisi kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota.

Toimintakertomusohjeessa on nyky muodossaan maininta vaikuttavuutta käsittelevän luvun sisällyttämisestä osaksi toimintakertomusta. Ohjeessa luvun sisältöä kuvataan seuraavasti: "Virastojen ja laitosten tulee raportoida oman toimintansa vaikuttavuudesta. Toisin sanoen tässä kohdin ilmaistaan, miten viraston tai laitoksen (myös ministeriön virastona) toiminta on tukenut toimialan yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden saavuttamista". Vaikuttavuus ja vastuullisuus ovat keskenään läheisiä termejä, mutta niillä on kuitenkin eri sisältö. Ohjeessa tulisi terävöittää näiden kahden käsitteen keskinäinen ero.

Vastuullisuudesta raportoidaan pääsääntöisesti laajemmalla kuin vuoden aikavälillä, ja erillisenä liitteenä tuotettu raportti antaisi tähän varsin hyvän mahdollisuuden. Toimintakertomus keskittyy vuoden aikana tuotettuihin tuloksiin, eikä sen fokusta ole tarkoituksenmukaista muuttaa; vastuullisuusraportoinnin sisältävä liite täydentäisi toimintakertomusta entisestään.

Aiempaan vaihtoehtoon verrattuna vastuullisuus voidaan tässä vaihtoehdossa nähdä edelleen toiminnasta irrallisena osana. Vastuullisuus ei kuitenkaan saa sen ansaitsemaa keskeistä asemaa, joka on merkittävä heikennys erityisesti virastojen sitouttamisen kannalta. Virastot ovat vastuullisuuden raportoinnissa todella erilaisissa lähtöasemissa ja skaala on hyvin laaja. Kuvatun vaihtoehdon toteuttaminen edellyttää vastuullisuusraportin laadinnan aikataulun sitomista tilinpäätökseen ja siten vuoden kiireisimpään aikaan.

#### 2.4.3 Oma luku vastuullisuudesta osaksi toimintakertomusta

Vaihtoehtoinen tapa raportoida virastojen vastuullisuudesta olisi lisätä vastuullisuusraportti osaksi toimintakertomusta. Käytännössä tämän vaihtoehdon toteuttaminen tarkoittaisi sitä, että Valtiokonttori muuttaisi ohjettaan Toimintakertomuksen laatiminen (VK/948/00.00.00.01/2016) siten, että toimintakertomuksen sisältöön lisättäisiin luku vastuullisuudesta. Ohjeeseen sisällytettäisiin tarkemmat ohjeet vastuullisuuden raportoinnin tavasta, jotta eri virastojen vastuullisuutta käsittelevät luvut olisivat mahdollisimman yhteneväiset ja siten

19.5.2020

mahdollistaisivat tietojen kokoamisen yhteen ja mahdollisesti vertailun keskenään. Tämän vaihtoehdon etuihin lukeutuu se, ettei sen toteuttaminen edellytä suuria muutoksia olemassa oleviin säädöksiin, mikä mahdollistaa nopean etenemisaikataulun.

Kuten edellisessäkin vaihtoehdossa, tulisi tätä vaihtoehtoa toteutettaessa tehdä selväksi vaikuttavuuden ja vastuullisuuden keskinäinen ero, jotta raportin uudessa luvussa todella keskitytään toiminnan vastuullisuuteen.

Osana toimintakertomusta raportoitaessa vastuullisuus tulisi osaksi viraston toiminnan kuvausta. Yhtenä lukuna esitettynä vastuullisuudelle jäisi kuitenkin varsin vähän tilaa, ja se hukkuisi helposti muun raportoinnin sekaan. Jos koko valtion vastuullisuudesta haluttaisiin koota yhtenäistä raportointia virastojen vastuullisuusraportointia hyödyntäen, edellyttäisi sen laatiminen kaikkien toimintakertomusten läpikäyntiä ja tekstin uudelleenmuokkausta. Koska vastuullisuudesta raportoiminen olisi mainittuna ainoastaan Valtiokonttorin ohjeessa, pahimmillaan vastuullisuudesta raportoitaisiin vain harvan viraston toimintakertomuksessa. Siten tarkoituksenmukainen valtion vastuullisuusraportin laatiminen ei olisi tässäkään vaihtoehdossa mahdollista.

Valtion vastuullisuusraportointia suunniteltaessa keskeinen kysymys koskee raportoinnin kohderyhmän määrittelyä. Valtion keskeisimmän sidosryhmän, kansalaisten, näkökulmasta kysymys valtion vastuullisuuden todentamista on kaikkein keskeisin, toki myös muiden valtioiden, järjestöjen ja mahdollisesti jopa sijoittajien kannalta. Tässä vaihtoehdossa vastuullisuudesta kerrottaisiin osana raporttia, johon harva kansalainen perehtyy. Kokonaiskuuvan saamiseksi olisi kiinnostuneen kansalaisen käytävä läpi kaikkien virastojen toimintakertomukset, jos kokoavaa raporttia ei valtiolla keskitetysti laadittaisi. Lisäksi raportoinnin tapaa ohjaisivat voimakkaasti toimintakertomuksen vakiintunut muoto ja esitystapa. Toimintakertomuksen luvuista olisi varsin työllästä koota viestinnällisesti toimiva kokonaisuus, joka lopulta saavuttaisi tiedon kohderyhmän.

#### 2.4.4 Toimintakertomuksesta erillinen vastuullisuusraportti

Edellistä vaihtoehtoa kattavampi, mutta yhtä lailla normien muuttamisen osalta kevyt tapa raportoida virastojen vastuullisuudesta olisi laatia toimintakertomuksesta erillinen vastuullisuusraportti. Käytännössä tämän vaihtoehdon toteuttaminen tarkoittaisi sitä, että Valtiokonttori muuttaisi ohjettaan Toimintakertomuksen laatiminen (VK/948/00.00.00.01/2016) siten, että toimintakertomuksen liitteenä tai muuten erillisenä osana tulisi laatia vastuullisuusraportti. Ohjeeseen sisällytettäisiin tarkemmat ohjeet vastuullisuuden raportoimisen tavasta, jotta eri virastojen vastuullisuutta käsittelevät luvut olisivat mahdollisimman yhteneväiset ja siten mahdollistaisivat tietojen kokoamisen yhteen ja mahdollisesti vertailun keskenään.

Edelliseen vaihtoehtoon verrattuna toimintakertomuksesta erillinen vastuullisuusraportti vapauttaisi tekijänsä toimintakertomuksen vakiintuneesta muodosta ja esitystavasta, mikä mahdollistaisi tehokkaamman, modernimman ja vaikuttavamman viestintätavan. Mahdollisuus vaikuttaisi raportin sisältöön ja



19.5.2020

esitysmuotoon painottaen viraston omaa toimintaa, mikä saattaisi kannustaa vastuullisuudesta raportoimiseen enemmän kuin uuden luvun kirjoittaminen osaksi olemassa olevaa toimintakertomusta. Erillistä raporttia olisi mahdollista korostaa eri tavalla kuin koko viraston toiminnan kattavaa toimintakertomusta ja se voitaisiin suunnitella voimakkaammin kohderyhmää ajatellen. Myös valtion kokoavan vastuullisuusraportin laatiminen saattaisi olla helpompaa.

Tässäkään vaihtoehdossa ei kuitenkaan voida taata, että kaikki virastot laatisivat vastuullisuusraportin, sillä siihen ohjattaisiin ainoastaan Valtiokonttorin ohjeessa. Valtiontasoisien vastuullisuusraportin laatiminen ei siten todennäköisesti onnistuisi. Erillisen Valtiokonttorin ohjeistaman raportin rooli osana virallisraportointia olisi myös heikko, eikä se antaisi kovinkaan vahvaa kuvaa valtion sitoutumisesta vastuulliseen toimintaan ja kestäväen kehityksen edistämiseen.

## 2.5 Valtiokonttorin ehdotus etenemisestä

Kattavan ja laadukkaan vastuullisuusraportoinnin laatiminen lyhyellä valmisteluajalla on haastavaa ja sitä kohti kannattaa edetä vaiheittain. Edellä kuvatut vaihtoehdot vastuullisuusraportoinnin muodolle eivät ole toisiaan poissulkevia, vaan niistä voidaan valita erilaisia askeleita kohti kunnianhimoisempaa raportointia. Koska toistaiseksi Valtiokonttori kehittää vastuullisuusraportointia oman ohjeistuksensa avulla, on vaiheittainen eteneminen erityisen tärkeää. Vuonna 2020 kehitettävä ohjeistus tulee olla sellainen, ettei se poissulje vastuullisuusraportoinnin jatkokehittämistä ja velvoittavuutta tulevaisuudessa. Toivottavaa on myös, että ensimmäisenä annettava ohjeistus on oikean suunnainen siten, ettei kehityssuuntaa tarvitsisi tulevina vuosina merkittävästi muuttaa.

Edellä kuvatut vastuullisuusraportoinnin edistämisvaihtoehdot esiteltiin pilottivirastoille huhtikuussa 2020, kuten edellä luvussa 2.3 kuvattiin. Vaihtoehdoista ensimmäistä (vastuullisuusraportti, jonka osana esitetään merkittävimmät toimintaa kuvaavat tiedot) pidettiin tavoiteltavana tulevaisuuden tilana, joka kuitenkin on toistaiseksi turhan kunnianhimoisen. Tähän vaihtoehtoon liittyvänä riskinä kuitenkin tunnistettiin, että vastuullisuudesta ei automaattisesti tule toiminnan keskeinen ydin, vaikka toimintakertomusta radikaalisti muutettaisiin. Pahimmillaan vain raportoinnin nimeäminen muuttuisi, mutta sen sisältö säilyisi pääosin muuttumattomana.

Pilotin osallistujat kannattivat ennen kaikkea toimintakertomuksesta erillistä vastuullisuusraporttia ainakin ensimmäisenä valtion vastuullisuusraportoinnin kehittämisen askeleena. Vaihtoehtoa puoltaa ennen kaikkea se, ettei se toimintakertomuksesta erillisenä ole sidoksissa kirjanpitoyksiköiden nykyiselläänkin tiukkaan tilinpäätösaikatauluun. Vastuullisuusraportointiin voitaisiin tällöin kohdistaa enemmän resursseja, kun tilinpäätösraportointi on valmistunut. Lisäksi erillisuus toimintakertomuksesta mahdollistaisi hyvin erilaiset, kunkin viraston nykytilaan sopivan raportin laadinnan, mikä tarjoaisi matalan kynnyksen tilaisuuden tutustua osalle virastoista uuteen raportoinnin kenttään. Pilottivirastojen edustajien näkemyksen mukaan tätä vaihtoehtoa olisi myös





19.5.2020

suhteellisen helppo jatkokehittää, kun vastuullisuusraportointi olisi muutaman raportointikerran jälkeen tullut tekijöilleen tutummaksi.

Sisällöllisesti paras Valtiokonttorissa tunnistettu tapa laatia vastuullisuusraportointia valtiolla on kuvattu luvussa 2.4.1. Sen toteuttaminen ei kuitenkaan ole mielekästä tiukalla aikataululla ennen kaikkea siksi, että sen laadukas toteuttaminen edellyttää suuren kulttuurimuutoksen valtiolla vallitsevaan raportointitapaan. Teoreettisesti nykyinen säädöspohja ei Valtiokonttorin näkemyksen mukaan estä virastoa laatimasta toimintakertomustaan vastuullisuusraportoinnin kautta tai osana sitä, mutta siihen ei myöskään ole olemassa kannustimia. Valtiokonttori esittää vastuullisuusraportoinnin ottamista virastojen toiminnan raportoinnin osaksi nopealla aikataululla. Tämä ei ole mahdollista luottamalla vaiheittaiseen kulttuurimuutokseen, vaan vastuullisuusraportoinnin kehittämistä tulisi ohjata määrävällä säädöspohjalla.

Valtiokonttori katsoo, että raportoinnissa eteneminen pienemmin askelin on parempi vaihtoehto kuin kattavamman raportoinnin pitkäaikainen suunnittelu ja toteuttaminen kerralla. Vaiheittainen eteneminen mahdollistaisi raportoinnin käynnistämisen nopealla aikataululla, jolloin vastuullisuudesta olisi raportoitavissa tuloksia jo kuluvalta vuodelta. Raportoinnin käynnistäminen konkretisoisi vastuullisuuden merkityksen ymmärtämisen, eikä poissulkisi sen kehittämistä kohti kattavampaa toteutustapaa. Vaiheittainen eteneminen mahdollistaisi vastuullisuusraportoinnin kehittymisen virastoissa ja toisaalta lisäisi ymmärrystä virastojen toiminnan vastuullisuuden ytimeistä.

Toistaiseksi kannattavimmalta etenemistavalta vastuullisuusraportoinnissa vaikuttaa toimintakertomuksesta erillisen vastuullisuusraportin julkaiseminen, kuten edellä luvussa 2.4.4. on kuvattu. Toteutustapana mahdollistettaisiin esimerkiksi perinteinen Word/pdf-muotoinen liite tai esimerkiksi verkkojulkaisu. Valtiokonttori antaisi ohjeistuksessaan vähimmäisvaatimuksia niille tiedoille, jotka raportin tulee sisältää. Toteutusmuotona tämä mahdollistaisi vastuullisuusraportille erilaisia rakennevaihtoehtoja virastojen harkinnan mukaan, jolloin virastot voisivat kohdistaa raporttinsa tehokkaasti tärkeimmille sidosryhmilleen. Raportoinnin toteuttaminen edellyttäisi uutta Valtiokonttorin antamaa ohjetta. Tämä toteutusmalli ei kuitenkaan rajaisi pois muita vastuullisuusraportin tulevaisuuden kehittämismuotoja, vaan toimisi ennen kaikkea valmistautumisena vastuullisuusraportoinnin laajemmalle ja kunnianhimoisemmalle kehittämiselle.

Kun vuodelta 2020 laaditut vastuullisuusraportit valmistuisivat keväällä 2021, Valtiokonttori kehittäisi vastuullisuusraportointiin liittyvää ohjeistusta vuoden 2020 raportoinnista saatujen kokemusten perusteella. Kun tavoitteena on tehdä vastuullisuusraportoinnin laadinnasta määrättyä, tulisi harkintaan ottaa vastuullisuusraportin haluttu muoto ja julkaisupaikka. Huomioitavaksi tulisi lisäksi ainakin linjaaminen mahdollisten yhteisten mittareiden käyttämisestä (esim. energiankulutus tai lentokilometrit) siltä osin kuin näitä on mahdollista tunnistaa ja aineistoa yhteisistä tietovarannoista tuottaa.





19.5.2020

### 3 Pilottiraportit vastuullisuudesta

Pilotin keskeisenä tavoitteena oli, että osallistuvat virastot tuottavat käytössä olevilla resursseillaan ja yhteisissä työpajoissa käsiteltyjä teemoja ja kysymyksiä tukena käyttäen vastuullisuusraportin viraston toiminnasta vuodelta 2019. Kaikkien osallistujien raportit valmistuivat määräajassa. Tasavallan presidentin kanslian raportti jäi kuitenkin poikkeusolojen takia suunniteltua suppeammaksi.

Seuraavassa on laadittu yhteenveto pilottivirastojen vastuullisuusraporteista. Yhteenvedossa on kiinnitetty huomiota sekä raporttien muotoon, rakenteeseen, käytettyihin mittareihin ja valittuihin vastuullisuuden osa-alueisiin että siihen, mitä on rajautunut raporttien ulkopuolelle. Lisäksi erityistä huomiota on pyritty kohdistamaan siihen, mitä opittavaa pilottiryhmän raporttien pohjalta on johdettavissa Valtiokonttorin vielä tänä vuonna annettavaan valtion ministeriöiden, virastojen ja laitosten vastuullisuusraportteja koskevaan ohjeistukseen.

#### 3.1 Vastuullisuuden osa-alueet

Jokaisen pilottiviraston vastuullisuusraportin perusrakenteeksi on valikoitunut perinteiseen yritys vastuun kolmijakoon (taloudellinen ja sosiaalinen vastuu sekä ympäristövastuu) perustuva ratkaisu. Tasavallan presidentin kanslia ja Valtiokonttori ovat raportoineet vastuullisuustoimiaan tämän kolmijaon avulla. Maanmittauslaitos on täydentänyt kuvaa lisäksi yhteiskuntavastuulla ja ihmisoikeuksilla sekä tuotevastuulla. Verohallinnon raportissa puolestaan viraston vastuullisuutta on analysoitu yhteiskuntavastuun ja ympäristövastuun kautta.

Ehdottomana etuna kyseiselle tavalle määritellä vastuullisuuden osa-alueet ovat jaon selkeys, yksinkertaisuus ja tietynlainen intuitiivisuus. Osa-alueiden kentät ovat niin laajoja ja yleisluontoisia, että jokaisen raportijan toiminnasta on löydettävissä vastuullisuustoimia kaikista kolmesta kategoriasta. Koska näitä osa-alueita ei ole tarkasti ennalta määriteltä, tuo niiden hyödyntäminen myös joustoa raportointiin – kehikko mahdollistaa hyvin erilaisten toimijoiden vastuullisuusraportoinnin.

Koska pilottivirastot ovat päätyneet hyödyntämään kyseistä kehikkoa pilottiraportteissaan, antaa tämä viitteitä siitä, että kehikon käyttöönotto ei vaadi tekijöiltään mahdollisimman paljon taustatyötä. Tämä puoltaa kehikon etuja ainakin vastuullisuusraportoinnin alkuvaiheessa eräänlaisena siirtymävaiheena kohti kunnianhimoisempaa vastuullisuusraportointia. Toisaalta kehikon joustavuus mahdollistaa sen, että raporttia voidaan täydentää strukturoidummalla raportointimenetelmällä, kuten Maanmittauslaitos GRI-standardien mukaisella raportoinnilla.

Toisaalta edellä mainittu raportointitavan joustavuus voi olla myös haaste, sillä yksittäisten osa-alueiden määrittäminen ja rajaaminen toisistaan ei ole kovin suoraviivaista.

Taloudellisen vastuun käsite jakaantuu yritys vastuukeskustelussa ja eri viitekehysissä kahtaalle. Yritysyhteyksissä puhutaan taloudellisesta vastuusta ja sijoittajakentässä hyvästä hallinnosta (eli ESG-määritelmän governancesta).



19.5.2020

Näiden aihepiirien sisältämät asiakokonaisuudet menevät osin limittäin. Taloudellisen vastuun ja hyvän hallinnon käsitteet ovat yritys vastuun osa-alueista heikkojen täsmentyneet. Asiakokonaisuutta ei myöskään juuri käsitellä yritys vastuun eri koulutuksissa tai keskustelutilaisuuksissa. Tämä johtaa siihen, että yrityksissä on hankala hahmottaa, mitä näihin aihepiireihin kuuluu ja mitä toimenpiteitä yritysten tulisi tehdä. Yksiselitteistä määritelmää ei ole olemassa, ja näin ollen oikeampi tapa lähestyä asiakokonaisuutta on hahmottaa taloudellisen vastuun ja hyvän hallinnon piiriin kuuluvat teemat. (Liappis, Pentikäinen, Vanhala – *Menesty yritys vastuulla – käsikirja kokonaisuuteen*)

Erityisesti taloudellisen vastuullisuuden osalta haasteena on, että valtion viraston tai laitoksen lakisääteisen tehtävän toteuttamista itsessään pidetään vastuullisuutena. Tämän vuoksi yritys vastuun raportoinnissa yleisesti tunnistetut vastuullisuuden osa-alueet eivät välttämättä sellaisenaan toimi valtion vastuullisuudesta raportoidessa. Vähintäänkin raporteihin tulisi lisätä kuvaus viraston lakisääteisestä tehtävästä ja korostaa vastuullisuuden eteen tehtynä työnä sellaisia toimia, jotka niin sanotusti ylittävät lain asettamat vähimmäisvaatimukset.

Pilottivirastojen vastuullisuusraporteissa valtion viraston tekemiä vastuullisuus toimia ja niiden suhteutumista valtion asemaan yhteiskunnan hyvää ajavana toimijana ei laajamittaisesti punnittu. Kuitenkin teemasta käytiin vilkasta keskustelua pilotin aikana eri yhteyksissä, joten kysymys on hankkeen seuraavissa vaiheissa ja vastuullisuusraportoinnin ohjeistamisessa otettava huomioon. Mikäli yleisesti ottaen päädytään siihen, että osa vastuullisuuden raportointiin liittyy paljon kaikkia valtion virastoja koskevaa pohdintaa, saattaisi olla perusteltua, että Valtiokonttori toimittaisi ohjeen liitteenä valmiiksi määritelmiä esimerkiksi siitä, mitä on vastuullisuus virastoille ja miten se suhteutuu lakisääteisten tehtävien täyttämiseen. Vähintäänkin ongelma on raporteissa esitettävä lukijalle, jotta osoitetaan, että dilemma on raportin laatijoiden tiedossa.

Pilottivirastojen raporteja lukemalla käy ilmi, että sosiaalisen vastuun ja yhteiskuntavastuun alle asetettu sisältö vaikuttaa poikkeavasta nimeämisestä huolimatta samansuuntaiselta. Tämä havainto korostaa sitä, kuinka tärkeää vastuullisuuden ja sen eri osa-alueiden määrittelemine on, säilyttäen kuitenkin mahdollisuuden eri virastoille raportoida omasta, muista poikkeavasta substanssitoiminnastaan. Valtiontasoisesta yhteenvedon laatiminen vaikeutuu, jos yksittäinen virasto raportoi tietystä toiminnasta sosiaalisena vastuuna ja toinen yhteiskuntavastuuna, vaikka eri termien käytössä ei itsessään ole oikeaa tai väärää ratkaisua.

Yhtenä ratkaisuna tähän ongelmaan olisi hyödyntää jotakin olemassa olevaa, strukturoitua vastuullisuuden raportointikehikkoa. Pilotin aikana on keskitytty ennen kaikkea YK:n kestävä kehityksen SDG-tavoitteisiin ja pohdittu, olisivatko ne toimiva ratkaisu valtion vastuullisuudesta raportoidessa. Vieläkin tarkemmin määritelty raportointikehikon muodostavat GRI-standardit, joita valtion virastoista hyödyntää Maanmittauslaitos.

Pilottiraporteissa SDG-tavoitteita ei ole suoraan hyödynnetty, mutta Verohallinto oli sisältösuunnitelmassaan tunnistanut neljä SDG-tavoitetta raporttinsa



19.5.2020

perustaksi. Pilottiraporttien perusteella herää kysymys siitä, onko SDG-tavoitteiden hyödyntäminen turhan monimutkaista tai kunnianhimoista virastolle, joka ei ole aiemmin laatinut toiminnastaan vastuullisuusraporttia. Karkeampi jako taloudellisen ja sosiaaliseen vastuuseen sekä ympäristövastuuseen antaa raportoinnille enemmän vapauksia, mutta toisaalta edeltää paljon taustaja määrittelytyötä virastossa. YK:n tavoitteiden hyödyntämisen selkeänä etuna on, että tavoitteiden toteutumiseen johtavat mittarit on selkeästi kuvattu ja niitä voi sellaisenaan hyödyntää. SDG-tavoitteiden kehikko sellaisenaan on myös suunniteltu pääasiassa valtioiden näkökulmasta. Toisaalta tässäkin kysymyksessä ratkaisuvaihtoehdot eivät välttämättä ole selkeästi joko – tai. SDG-tavoitteita ja YK:n materiaaleja on mahdollista käyttää raportoinnin tukena, vaikka niitä ei sen pohjaksi valitsisikaan. Siten SDG-tavoitteet ja niitä hyödyntävää materiaalia voisi hyvin hyödyntää Valtiokonttorin vastuullisuusraportoinnista antamassa ohjeistuksessa.

### 3.2 Vastuullisuuden mittarit

Vaikka pilottivirastoissa oli valikoitunut samankaltainen vastuullisuuden osa-alueiden valinta, oli näiden vastuullisuuden osa-alueiden toteutumista mitattu eri tavoin. Tämä on täysin luonnollista virastojen toiminnan eroavaisuuksien takia, ja pilottiraporteissa esitettyjen vastuullisuuden ilmentymien kirjo oli ilahduttavan laaja. Erityisesti ympäristövastuun raportoinnissa on tunnistettu mittareita, joiden osalta tietoa olisi mahdollista saada keskitetysti valtion konsernitoimijoilta (Palkeet, Senaatti-kiinteistöt, Hansel Oy, Valtori). Seuraavassa on yhteenvedonomaaisesti koottu yhteen, mitä vastuullisuustoimia tai -elementtejä pilottivirastot ovat raporteissaan tuoneet esille.

Huomionarvoista on, että pilottiraporteissa on pääasiassa käsitelty vastuullisuutta lisäävää toimintaa. Vähintäänkin yhtä tärkeää vastuullisuuden edistämisen näkökulmasta on tunnistaa ne organisaation toimet, jotka eivät ole (tarpeeksi) vastuullisia. Näiden negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi tulisi tällöin esittää vastuullisuusraportissa suunnitelma. Oman toiminnan negatiivisten vaikutusten tunnistaminen ei ole yhtä luonteva osa raportointia kuin positiivisten tekojen esiin nostaminen. Koska negatiivisten vaikutusten vähentäminen tai eliminoiminen täysin on usein organisaation vastuullisuuden kannalta merkittävämpää kuin positiivisten vaikutusten kasvattaminen, tulisi tähän näkökulmaan kiinnittää erityisesti huomiota. Tämä on otettava esiin myös Valtiokonttorin ohjeistuksesta.

Ne toimet tai mittarit, joita voitaisiin käyttää yleisesti kaikkien valtion virastojen ja laitosten vastuullisuusraportoinnissa on merkitty *kursiivilla*.

#### 3.2.1 Taloudellinen vastuu

##### Maanmittauslaitos

- *Taloudellinen vakuus*
  - *Rahoitus*
  - *Taloudenhoito*
- *Sähköiset palvelut*

19.5.2020

- *Sähköisen asioinnin osuus*
- *Asiakkaiden tyytyväisyys*
- Avoimen datan tarjoaminen eri toimijoiden käyttöön
  - *Datan ajantasaisuus*

### Tasavallan presidentin kanslia

- Kultarannan kunnostustöiden yhteydessä rakennetut uudet maalämpöpumppujen avulla puoliintunut polttoöljyn kulutus
- *Biodieselin käyttö dieselkäyttöisissä ajoneuvoissa ja työkoneissa*
- *Presidentinlinnan sähköenergian kulutuksen lasku mm. led-valoihin siirtymisestä sekä tilojen käyttötapojen muutosten takia*

### Valtiokonttori

- Vastuullisuus Suomen valtion velan- ja kassanhallinnassa
  - *Vihreät joukkovelkakirjalainat*
  - *Tietoa sijoittajille*
  - *Asiakas- ja sidosryhmäsuhteet*
- Vastuullisuus talous-, tieto- ja työelämäpalveluissa
  - *Julkisten varojen käyttö*
  - *Tiedolla johtaminen*
  - *Vastuullisuusraportointi valtiolla*
- *Ennaltaehkäisevä riskienhallinta*
  - *Konkurssien minimointi*
  - *Vahinkojen ennaltaehkäisy*
  - *Talousprosessit*

### 3.2.2 Sosiaalinen vastuu

Sosiaalinen vastuu voidaan määritellä vastuuksi niistä vaikutuksista, joita organisaation toiminnalla on ihmisiin eri sidosryhmissä.

#### Maanmittauslaitos

- *Henkilöstön hyvinvointi ja kehittyminen, tavoitteena olla hyvä ja haluttu työnantaja*
- *Työllistämisen taso (työmahdollisuuksien tarjoaminen ympäri Suomen)*
- *Kesätyöntekijöiden palkkaaminen ja tyytyväisyys*
- *Henkilöstön jatkuva kehittäminen (koulutukset, mentorointi, tutkintoon tähtäävä opiskelu, henkilökierrat)*
- *Yhdenvertaisuus (osa henkilöstöpolitiikkaa, yhdenvertaisuussuunnitelma osana henkilöstösuunnitelmaa)*
- *Tavoitteena syrjimätön työpaikka (varhaisen puuttumisen menetelmä sekä toiminnan pelisäännöt paikkatietokeskuksessa)*

19.5.2020

**Tasavallan presidentin kanslia**

- *Osatyökykyisen tai erillistyöllistettävien palkkaaminen määräaikaiseen virkasuhteeseen*
- *Työssä oppijoiden tai työharjoittelijoiden palkkaaminen*

**Valtiokonttori**

- *Sotaveteraaneille suunnatut palvelut ja edut*
- *Asiakkaiden tasapuolinen kohtelu*
- *Vahingoittuneille apua helposti Valtiokonttorin korvauspalveluissa*
- *Siviilipalvelupaikkojen tarjoaminen*
- *Tuettu työllistäminen*
- *Lainsäädäntötyöllä vaikuttaminen*
- *Kriisiajan tehtäviin varautuminen*

**Verohallinto**

- *Asiakkaiden ja henkilöstön kohtelemisen tasapuolisesti*
- *Työhyvinvoinnin kehittäminen*
- *Terveysjohtamisen menettelyjen kehittäminen*
- *Verotuksen toimittaminen siten, että se aiheuttaa mahdollisimman vähän verotusasioiden hoitoon liittyviä kustannuksia ja haittaa asiakkaan taloudelliselle toiminnalle*

## 3.2.3 Yhteiskuntavastuu (ja ihmisoikeudet)

**Maanmittauslaitos**

- *Toimija kriittisessä suomalaisessa tietoinfrastuktuurissa*
  - *Paikkatietojen osalta Maanmittauslaitos pyrkii edistämään avoimen datan periaatteita ja politiikkaa*
  - *Kokonaisturvallisuuden arviointi*
- *Yhteistyö eri tahojen kanssa toimivien paikannusjärjestelmien mahdollistamiseksi*
- *Oikeudenmukainen, läpinäkyvä ja hyvän hallinnon periaatteita noudattava toimintatapa viranomaispäätöksissä keskeisenä yhteiskuntarauhaa ylläpitävänä tekijänä*
  - *Varmistetaan henkilöstön riittävällä ja jatkuvalla kouluttamisella*
  - *Todennettiin asiakastytyväisyysmittauksilla*

**Verohallinto**

- *Verotulojen oikeamääräisen kertymän varmistaminen tunnistamalla ja puuttamalla veroriskeihin sekä ehkäisemällä niitä ennakolta*

19.5.2020

- Harmaan talouden torjunnassa panostaminen entistä voimakkaammin väärinkäytösten ennalta estämiseen lisäämällä tietoisuutta harmaan talouden uusista ilmiöistä ja petosten tekota-voista
- Viranomaisyhteistyö talousrikollisuuden torjumiseksi
- Oikeudenmukaisesti toimitettu verotus ja veroasioinnin helpottaminen
  - *Asiakkaiden asennetutkimukset*
  - *Sähköisen asioinnin palveluiden jatkokehittäminen*
  - *Digitaalisten palveluiden saavutettavuus*
  - *Asiakkaiden ja sidosryhmien näkemysten huomioiminen toimintatapoja kehittäessä*
- Sidosryhmäyhteistyö ja kansainvälinen toiminta
  - *Tutkimuslaitos- ja korkeakouluysteistyö*
  - *Kehittyvien maiden tukeminen osana kansainvälistä yhteistyötä*
  - Tansania-projekti (tavoitteena auttaa Tansanian verohallinto TRA:ta kehittämään toimintaansa verovalvonnan, sisäisen tarkastuksen, viestinnän ja asiakaspalvelun saralla)

### 3.2.4 Ympäristövastuu

#### Tasavallan presidentin kanslia

- *Hiilijalanjälki*
  - *Pienenemistä seurataan siten, että hiilijalanjälki lasketaan vuosi-  
sista 2016, 2018, 2019, 2021 ja 2023*

#### Valtiokonttori

- *Energia* (tietolähde Senaatti-kiinteistöt):
  - *Ostosähkön kulutus kWh*
  - *Ostosähkön kulutus kWh/htv*
  - *Vihreän sähkön osuus ostosähköstä %*
  - *Kaukolämmön kulutus kWh/htv*
  - *Uusiutuvilla tuotetun kaukolämmön osuus %*
  - *Kaukojäähdytyksen kulutus kWh/htv*
  - *Uusiutuvilla tuotetun kaukojäähdytyksen osuus %*
- *Vesi* (tietolähde Senaatti-kiinteistöt):
  - *Vedenkulutus l/htv*
- *Jätteet* (tietolähde Senaatti-kiinteistöt):
  - *Sekajäte kg/htv*
- *Liikenne*:
  - *Virka-autojen käyttö km*
  - *Virka-autojen käyttö km/htv*
  - *Virka-autojen polttoainehankinnat*





19.5.2020

- *Lennot yhteensä henkilökilometriä, hkm (tietolähde Hansel Oy)*
- *Lentokilometrit hkm/htv*
- *Kotimaan lennot yhteensä hkm (tietolähde Hansel Oy)*
- *Kotimaan junamatkat yhteensä hkm (tietolähde Hansel Oy)*
- *Kotimaan junamatkat / kotimaan lennot %*
  
- *Hankinnat:*
  - *Sisään ostettu A4-paperi yhteensä kpl*
  - *Sisään ostettu paperi liuskaa/htv*
  - *Uudet toimistolaitteet [puhelimet, tabletit, kannettavat tietokoneet, pöytätietokoneet, näytöt, televisiot monitoimitulostimet, tulostimet yhteensä kpl] (tietolähde Valtori)*
  - *Uudet toimistolaitteet kpl/htv*

## Verohallinto

CO2 kg / henkilö

- *Virka-autot km*
- *Juna matkustettuina hkm*
- *Kilometrikorvaukset*
- *Kirjepositukset kpl*
- *Laiva matkustettuina hkm*
- *Lentomatkat kotimaa lkm (250 km)*
- *Lentomatkat kotimaa lkm (500 km)*
- *Lentomatkat kotimaa lkm (750 km)*
- *Lentomatkat kotimaa lkm (1750 km)*
- *Lämmönkulutus kWh*
- *Painopaperin kokonaismäärä kg*
- *Papeririisit kpl*
- *Sähkönkulutus kWh*
- *Jättekuljetukset tonnia*
- *Vuoden 2016 tasosta kulutus on vähentynyt/kasvanut vuoteen 2019 (tavoite suluissa)*

Erityisesti ympäristövastuun mittareissa korostuvat kysymykset siitä, mihin esitetyt luvut suhteutuvat ja miten ne on laskettu. Jotta saavutettaisiin vastuullisuusraportoinnin skaalahyödyt valtion tasolla, tulisi ympäristövastuuta kuvaavien mittarien olla kaikissa raporteissa samat, jotta vertailu yli ajan ja virastojen kesken on mahdollista. Erityisesti Valtiokonttorin raportista käy ilmi, että useat ympäristövastuun mittarit ovat sellaisia, että ne voitaisiin toimittaa konsernitoimijoiden taholta automaattisesti virastoille. Tämä paitsi takaisi mittareiden yhteneväisyyden myös keventäisi raportin laatijoiden työtaakkaa.

Valtiokonttori on käynnistänyt keskustelut konsernitoimijoiden kanssa erilaisien mittaritietojen toimittamisesta keskitetysti, ja tätä työtä on edelleen jatkettava.



19.5.2020

### 3.2.5 Tuotevastuu

Pilottivirastoista Maanmittauslaitos esitti raportissaan lisäksi toimia tuotevastuun osa-alueella. Tuotevastuu kuuluu GRI-standardin määrittelemään tapaan raportoida organisaation vastuullisuudesta. Tähän vastuullisuuden osa-alueeseen kuuluu raportointi tuotetun tuotteen turvallisuudesta, sen vaikutuksista kuluttajan terveyteen, tuotteiden lainsäädäntövaatimuksien täyttämistä sekä tuotteen uudelleenkäyttö- ja kierrätysmahdollisuuksista. Lisäksi vastuu kattaa tuotteen elinkaaren aikaiset päästöt ja jätteet. Tuotevastuuseen kuuluu myös kuluttajille annettava tuoteinformaatio ja tuotteen markkinointi.

#### Maanmittauslaitos

- *Maine suuren yleisön keskuudessa*
- *Maine päättäjien keskuudessa*
- *Tietoturvallisuus, jolla varmistetaan tietojen luottamuksellisuus, eheys ja saatavuus*
- *Varautuminen ja jatkuvuustyö*
- *Sähköisten palveluiden häiriöttömyys*
- *Verkkopalvelujen muuttaminen saavutettaviksi*
- *Huonetietojärjestelmän kehittäminen*

### 3.3 Vastuullisuuden tavoitteiden asettaminen

Kuten kaikessa raportoitavassa toiminnassa, myös vastuullisuudessa keskeistä on asettaa toiminnalle kunnianhimoiset, mutta saavutettavissa olevat tavoitteet, joiden toteutumista seurataan raportoinnilla. Tällä vahvistetaan vastuullisuuden asemaa jokapäiväisessä toiminnassa ja toivottavasti vastuullisuuden elementit saadaan myös upotettua osaksi kulttuuria.

Hankkeessa keskiössä on ollut selvittää edellytyksiä laajentaa ja yhtenäistää valtion virastojen vastuullisuudesta raportoimista samaan tapaan kuin muustakin viraston toiminnasta, sillä tämä raportointi on Valtiokonttorin ohjauksen piirissä. Tämän vuoksi perinteiset tavoitteiden asetannan paikat eivät ole olleet luonteva osa pilotin työskentelyä, vaikka tavoitteiden asettamisen tärkeyttä ei voidakaan kieltää. Toiveenamme on, että vastuullisen toiminnan tavoitteiden saamiseen osaksi virastojen strategiaa ja tavoitteita voitaisiin päästä niin sanotusti nurinkurisessa järjestyksessä: jos jo olemassa olevasta toiminnasta aletaan raportoida, se saattaa herättää tavoitteiden asettamiseen seuraavina vuosina. Tällöin ensimmäisten vuosien vastuullisuusraportit voisivat toimia mahdollisesti nykytilan kartoituksena, joita vasten tavoitteiden asettamisesta saattaisi tulla luontevampaa ja helpompaa, kuin jos ne olisi asetettava aivan kylmiltään.

Pilottivirastojen vastuullisuusraporteissa selkeää tavoitteenasetantaa oli Verohallinnolla ja Tasavallan presidentin kanslialla ympäristövastuun osalta ja TPK:lla lisäksi sosiaalisen vastuun osalta.



19.5.2020

Verohallinnon johto asetti vuonna 2016 ympäristövastuun edistämiseksi seuraavat tavoitteet:

Sitoudumme vuosien 2017 ja 2025 välillä vähentämään:

- sähkönkulutusta 7,5 %
- paperinkulutusta 30 %
- virkamatkoja 32 %. Lisäksi suosimme vähemmän saastuttavia kulkuneuvoja. Työn ja kodin välillä suositellaan julkista liikennettä ja sitä tuetaan työmatkaseteileillä
- jätekuljetuksia 18 %

Tavoitteiden toteutumista arvioidaan vuosittain WWF:n Green Office -raportoinnin avulla.

Pilotin aikana on käyty keskustelua valtiontasoisesta tavoitteenasetannasta. Yhteisillä tavoitteilla voitaisiin paitsi helpottaa vastuullisuusraportointiaan käynnistäviä virastoja myös parantaa virastojen sitoutumista vastuullisuustyöhön. Koko valtion tasolla realistiset vastuullisuuden tavoitteet ovat mittakaavaltaan merkittäviä, ja virastoja voitaisiin kannustaa mukaan kantamaan kortensa yhteiseen kekkoon.

Valtiokonttori ei kovin luontevasti voi asettaa valtion yhteisiä vastuullisuuden tavoitteita, vaikka idea onkin hyvä. Jos Valtiokonttori käynnistää vastuullisuusraportoinnin kehittämisen antamalla sen laadinnasta ohjeen, voisi ohjeeseen sisällyttää valmiiksi pureskeltuja mahdollisia tavoitteita vastuullisuuden osalualueilla eri kokoisten virastojen käyttöön. Kattavampi ja sitovampi valtion yhteinen vastuullisuustavoitteiden asettaminen tulisi kuitenkin toteuttaa Valtioneuvoston kanslian ja virastojen kautta – Valtiokonttori voi tuki olla aktiivisesti edistämässä tätä ideaa!

### 3.4 Raporttien muoto ja rakenne

Pilottivirastoja ei ohjeistettu tarkemmin laatimiensa vastuullisuusraporttien rakenteesta tai muodosta, vaan suunnitteluun annettiin vapaat kädet. Toteutuksessa kaikki neljä virastoa ovat päätyneet perinteiseen tekstimuotoiseen raporttiin, joka sellaisenaan sopi hyvin vaikkapa viraston toimintakertomuksen yhdeksi luvuksi tai kertomusta täydentäväksi liitteeksi. Tämä valinta vahvistaa sitä ennako-oletusta, että olemassa olevaa talouden ja toiminnan raportointia pääasiassa toimintakertomuksen muodossa lienee helpoin ja kevyin tapa käynnistää vastuullisuusraportointi.

Maanmittauslaitos tulee julkaisemaan vastuullisuusraporttinsa erillisenä visuaalisena verkkosisältönä, joka on perinteistä tekstitiedostoa visuaalisempi ja lukijaystävällisempi ilmaisutapa. Julkaisumuotona tämä ratkaisu vaatii lisätyötä sekä lopullisen esitysmuodon huomioimista jo raportin suunnittelu- ja kirjoitusvaiheessa. Työläydestään huolimatta tämänkaltaisen raportin viestiminen valtion keskeisille sidosryhmille, kuten kansalaisille, on luontevampaa ja todennäköisesti yleisöä paremmin tavoitettava tapa kuin perinteinen raportti.

19.5.2020

Perinteisestä tekstimuotoisesta raportista voidaan kyllä muovata viestinnällisesti toimivampi esitysmuoto, vaikka se vaatiikin lisäresursseja. Tämän vuoksi vastuullisuusraportoinnin aloittaminen toimintakertomusta jossain muodossa täydentävänä tekstinä tai erillisenä raporttina olisi hyvä toiminnan aloitusmuoto, sillä se ei paitsi ole liian työläs toteuttaa mutta ei myöskään poissulje raportin jatkotyöstömahdollisuuksia.

## 4 Johtopäätökset

Tässä raportissa on tehty selkoa Vastuullisuus näkyväksi -hankkeen pilotista, sen tavoitteista ja tuloksista. Pilotin tarkoituksena oli kartoittaa erilaisten valtion virastojen näkemyksiä vastuullisuudesta ja siitä raportoimisesta sekä hahmottaa, minkälaisen vastuullisuusraportin laatiminen on eri lähtökohdista mahdollista toteuttaa ja mihin siinä tulisi keskittyä.

Pilotin tavoitteet saavutettiin, sillä pilottivirastojen kanssa käytiin kattavia keskusteluja vastuullisuustyön ja -raportoinnin eri näkökulmista ja elementeistä, sekä mahdollisista tulevaisuuden kehittämiskohteista ja haasteista. Pilottivirastoilta saatiin palautetta vastuullisuusraportoinnin kehittämisen suunnitelmista. Yhdessä käytyjen monipuolisten keskustelujen kautta Valtiokonttorissa on aiempaa kattavampi näkemys vastuullisuusraportoinnin laatimisen edellytyksistä eri virastoissa, minkälaisilla kehitysaskelleilla työtä kannattaa alkaa edistämään sekä minkälaisia elementtejä tulevan ohjeistuksen tulee sisältää.

Pilottivirastojen tuottamien vastuullisuusraporttien avulla Valtiokonttorissa on voitu arvioida tarvittavan ohjeistuksen määrää ja laatua, mitä vastuullisuuden mittareita voitaisiin yleistää kaikissa virastoissa käytettäväksi sekä missä määrin olemassa olevia vastuullisuusraportoinnin kehikoita, kuten SDG-tavoitteita ja GRI-standardeja, on valtion vastuullisuusraportoinnissa mahdollista hyödyntää.

Pilotin päättyessä on selvää, että vastuullisuusraportoinnin kehittämisessä on kyse valtavasta kokonaisuudesta, ja jonka tavoitteita kohti on edettävä tarvittavan maltillisin askelin. Työskentelyn perusteella käsitys asteittaisesta etenemisestä on vahvistunut entisestään ja saanut kannatusta pilottivirastojen edustajilta. Kun tavoitteena on, että Valtiokonttori ohjeistaa vuonna 2020 kaikkia valtion virastoja ja laitoksia laatimaan toiminnastaan vastuullisuusraportin kevästä 2021 alkaen, ei ohjeistuksen ensimmäinen versio voi olla kovin yksityiskohtainen tai edellyttää kovinkaan kattavaa vastuullisuudesta raportointia. Keskeistä on pikemminkin se, että raportointityö saadaan käynnistettyä, jolloin sen jatkokehittäminen asteittain on helpompaa kuin suoraan kattavaan raportointiin siirtyminen yksityiskohtaisen ohjeistuksen avulla muutaman vuoden kuluttua.

Pilottivirastojen laatimat vastuullisuusraportit osoittavat, että jo nyt virastoissa keskitytään useisiin vastuullisuuden elementteihin ja näkökulmiin. Raporttien tarkoituksena onkin kehittämistyön alkuvaiheessa tuoda virastojen vastuullisuus näkyväksi ja sitä kautta luoda edellytykset vastuullisuuden raportoitalle jatkokehittämiselle. Pilottivirastot onnistuivat laatimaan suhteellisen vähin resurssein, tiukalla aikataululla ja poikkeusolojen tehtäväkenttään



19.5.2020

aiheuttamista muutoksista huolimatta erittäin monipuoliset vastuullisuusraportit. Tämä havainto valaa uskoa siihen, että kaikkien valtion virastojen on mahdollista laatia toiminnastaan vastuullisuusraportti ilman ylivoimaisia ponnistuksia. Ehdottomana edellytyksenä tälle on, että Valtiokonttorin antama ohjeistus ohjaa virastoja laatimaan raportin keskittyen omaan ydintoimintaansa – tarkoituksena ei ole yrittää luoda kaikille virastoille soveltuvaa yksityiskohtaista raportointimallia. Tärkeintä on työn käynnistäminen, minkä jälkeen sen jatkokehittäminen on mahdollista.

Pilottiraportit paljastivat useita teemoja ja näkökulmia, joihin Valtiokonttorin on otettava ohjeistuksessaan kantaa. Ensinnäkin ohjeistuksessa on määriteltävä vastuullisuus ja suhteutettava se virastojen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen selkeästi ja ymmärrettävästi. Toiseksi Valtiokonttorin on linjattava, valitaanko ohjeistukseen jokin tietty vastuullisuusraportoinnin kehys, joista esimerkkejä ovat pilottivirastojen hyödyntämä perinteinen yritys vastuun kolmijako, YK:n asettamat SDG-tavoitteet ja GRI-standardit. Pilottiraporttien perusteella perinteinen kolmijako on toteutettavissa, mutta Valtiokonttorin on selvitettävä, voisiko sitä laajentaa erityisesti valtioiden vastuullisuuteen keskittyvillä SDG-tavoitteilla. Jos SDG-tavoitteita ei raportoinnissa hyödynnetä, ei valtion vastuullisuusraportoinnin yhtenäistämällä ja kokoamisella olisi suoraa hyötyä raportoinnissa YK:lle. Kolmas perustavanlaatuinen valinta koskee vastuullisuuden tavoitteiden asetantaa – miten virastoja ohjeistetaan asettamaan tavoitteensa vastuullisuudelle ja missä ne esitettäisiin?

Tavoitteenasetannassa ongelmana on, ettei Valtiokonttori voi suoraan vaikuttaa vastuullisuutta koskevien tavoitteiden asettamisesta esimerkiksi virastojen strategiaan tai tulossopimukseen. Ohjeessa aiheesta voidaan kuitenkin mainita ja vahvistaa paikoin alkanutta kulttuurimuutosta, jossa vastuullisuuden tiedostetaan olevan keskeinen osa kaikkea yhteiskunnallista toimintaa. Koko valtiontasoiset, kaikille virastoille yhteiset vastuullisuuden tavoitteet olisivat kannustavia ja mittakaavaltaan merkittäviä. Virastojen työskentely omalla toimialallaan koko valtion yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi saattaisi myös sitouttaa virastoja voimakkaammin vastuullisuustyöhön. Näille yhteisille tavoitteille tulisi kuitenkin löytää oikea paikka – Valtiokonttorin ohjeistus ei tähän tarkoitukseen sovellu.

Konkreettisempia ratkaistavia kysymyksiä on muun muassa se, missä määrin vastuullisuuden eri osa-alueiden, erityisesti ympäristövastuun, mittareita olisi mahdollista yhteismitallistaa ja voisiko niiden keräämisen automatisoida vaikakapa niin, että konsernitoimijat toimittaisivat säännöllisesti esimerkiksi uusiutuvan energian käytön osuuden virastojen toimitilojen sähkönkulutuksesta.

Valtiokonttorin on ohjeen laatimisen lisäksi viestittävä siitä aktiivisesti ja pyrittävä mahdollistamaan virastoille tilaisuuksia, joissa vastuullisuusraportointiin pääsisi tutustumaan ja kuulemaan muiden virastojen kokemuksia. Pilotissa esitettiin idea raportoinnin kehittämisestä niin, että ensimmäinen Valtiokonttorin ohjeen julkaisemisen jälkeen laadittavat vastuullisuusraportit olisivat mukana kilpailussa, jonka avulla selvitettäisiin toimivinta tapaa raportoida vastuullisuudesta valtiolla. Tämä ajatus kuulostaa toteuttamiskelpoiselta vaihtoehdolta lähteä liikkeelle. Samalla kilpailu tarjoaisi mahdollisuuden tutustuttaa



19.5.2020

virkamiehiä monille vielä tuntemattomaan vastuullisuusraportoinnin maailmaan.

Osana kehitystyötä Valtiokonttori tulee jatkamaan keskusteluja vastuullisuusraportoinnin kehittämistä paitsi VM:n ja VNK:n, myös mahdollisimman monen muun tahon kanssa, yksityiseltä ja julkiselta sektorilta. Tiedolla johtamisen ja hallinnonrajat ylittävän yhteistyön merkitys korostuu vaikeiden ja monimutkaisten yhteiskunnallisten haasteiden edessä. Vastuullisuusraportoinnin avulla virastojen toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia voidaan piirtää näkyviksi, jolloin niiden monimutkaisia taustoja ja niiden vaikutuksia voidaan arvioida. Vastuullisuusraportti ei itsessään ratkaise kestävän kehityksen haasteita tai globaaleja ongelmia, mutta se voi toimia arvokkaana työkaluna, joka kannustaa organisaatioita toimimaan ja tutkimaan, miten muutosta kohti kestävämpää yhteiskuntaa voidaan edistää yhteiskunnan eri osa-alueilla.

