Asia: Asia: HE 123/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2019

Lausunto: Hyvinvoinnin mittarit

Jukka Hoffrén
HTT, Dosentti (soveltava Tilastotiede)
Helsingin yliopisto

IPCC:n äskettäisen ilmastoraportin mukaan kasvihuonekaasupäästöjä pitää vähentää mahdollisimman paljon ja mahdollisimman nopeasti. Taloustieteen Nobel -muistopalkinto myönnettiin 8.10.2019 William Nordhausille joka kehitti ensimmäisen vaihtoehtoisen mittarin BKT:lle hyvinvointimittari MEW:n (Measure of Welfare), joka huomioi ympäristöhaitat negatiivisina, rahamääräisinä tekijöinä. Nyt Nordhaus tutkii taloudellisesti tehokkaita tapoja hillitä ilmastonmuutosta ja hän on suositellut mm. maailmanlaajuisen hiilidioksidiverotuksen käyttöönottoa.

Parhaimpina pidettyjä hyvinvointitalouden mittareita ovat aidon kehityksen indikaattori (GPI) ja kestävän taloudellisen hyvinvoinnin indeksi (ISEW), jotka on kehitetty Suomen kaltaisten kehittyneiden, jälkiteollisten maiden hyvinvoinnin ja edistymisen seuraamiseen. ISEW ja GPI ovat myös metodologisesti vallitsevan talousteorian mukaisia mittareita ja pyrkivät tilastokuvauksina toteuttamaan talousteorian pyrkimystä kuvata yhteiskunnan ja talouden kehitystä kattavasti ihmisten hyvinvointiin keskittyen.

Kansantalouden tilinpidon ja sen laajentamisen ongelmana on näkökulman kiinnittyminen tuotannon seurantaan. Mitkään BKT:n laajentamis- tai korjaamisyritykset eivät juuri muuta kokonaiskuvaa talouden ja yhteiskunnan kehityksestä. Myöskään nk. vihreä BKT -ajattelu ei tuota niitä tuloksia joita siltä alunperin toivottiin. Tämän takia kehitystyön on painopiste siirtynyt 2000 -luvulla kuluttajan kokemaan hyvinvoinnin kuvaamiseen.

Aidon kehityksen mittari GPI yhdistää ainoana mittarina yhteen mittariin kestävän kehityksen kolme keskeistä näkökulmaa: Taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyyden. Myös taloustieteellisesti perustelluin mittari on GPI, jonka metodologia lähtee vallitsevasta ja yleisesti hyväksytystä talousteoriasta. Tilastojen ja talousmittareiden laadinnan perustana on vaatimus, että niiden tulee perustua yleisesti hyväksyttyihin tieteellisiin teorioihin. GPI laajentaa nykyistä taloustieteellistä tilastokuvausta huomioimalla mm. luonnon tuottamat hyödykkeet ja palvelut, ympäristön saastuminen, tasa-arvon ja muiden inhimillisten perusarvojen toteutuminen yhteiskunnassa.

Vuosina 1994-2006 valtion talousarvion liitteenä julkaistun ”Luonnonvarat ja ympäristö” -katsausten tavoitteena oli toimia talousarvion perustaa laajentavina ympäristötaloudellisina katsauksina. Melko pian katsaus kuitenkin erkaantui varsinaisesta budjettikirjasta erilliseksi julkaisuksi ja se keskittyi enemmänkin kuvaamaan ympäristöpolitiikkaa ja ympäristön tilaa. Taustalla oli valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön pyrkimys keskittyä ”omaan tonttiinsa”. Välittävä ympäristötaloudellinen näkökulma jäi siten katsauksesta vastanneelle Jukka Hoffrénille. Kumpikaan ministeriöistä ei kuitenkaan ollut lopulta halukas panostamaan taloudellisesti ympäristötaloudellisen näkökulman vahvistamiseen, joten sen merkitys kutistui lopulta melko vähäiseksi.

Luonnonvarat ja ympäristö -katsausten tärkeimmät liittymät valtion talousarvioon olivat valtion ympäristöverotulojen kertymien seuranta sekä ympäristömenojen tilastointi. Näillä mittareilla tarkasteltuna valtion ympäristömenot ovat olleet vuosina 1999-2019 keskimäärin 2 – 3 prosenttia talousarvion loppusummasta. Valtion ympäristöön liittyvät verot ovat olleet viimeisten 20 vuoden ajan 13-16 prosenttia valtion veroista ja veronluonteisista tuloista. Kuitenkin varsinaisten ympäristöverojen osuus on ollut vain 0,1 - 0,3 prosenttia. Sekä verotulot että ympäristömenot ovat pysyneet hyvin vaatimattomina. Näiden mittareiden perusteella valtion talousarviot ovat olleet kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen suhteen hyvin neutraaleja viimeiset 20 vuotta.

Valtion talousarvion näkökulma perustuu pitkälti tuotantoon sekä arvioihin henkilöverotuksen ja liikevaihtoon perustuvien verotulojen muutoksista. Budjetin taustalla oleva taloudelliset katsauksen perustuvat kansantalouden tilinpitoon ja BKT –mittariin ja muiden julkisiin tilastoihin. Näkökulma talouden muutoksiin on suppea ja keskittyy eräisiin ekonomistien tärkeinä pitämiin makrotaloudellisiin muuttujiin. Näkökulma on lukkiutunut talouskasvun paradigmaan ja sen kautta luotuun infrastruktuuriin. Talouspolitiikka on juuttunut edistämään kaikin keinoin perinteistä talouskasvua, joten halua asettaa perinteiselle suurteollisuudelle uusia ympäristötaloudellisia kustannuksia ei ole, kuten ei ole myöskään ole halua ohjata kehitystä uusin ympäristönormein.

BKT ja kansantalouden tilinpito toimivat valtion talousarvioesityksen pohjana toimivan taloudellisen katsauksen perustuna ja ne määrittelevät pitkälti sen kuinka Suomen tulevaisuus nähdään. Laajempi näkökulma talouden kehitykseen puuttuu nykyisin talousarvioesityksestä. Kestävä kehitys, ilmastomuutos tai hyvinvointi eivät nykyisellään painotu budjetissa. Ympäristötaloudellisten keinojen potentiaalia näiden ongelmien helpottamiseksi ei ole hyödynnetty. Potentiaalia suunnanmuutokseen on paljon käytettävissä, jos niitä halutaan hyödyntää. GPI:n avulla voidaan vahvistaa talousarvioesityksen kytkentää kestävään kehitykseen, toimien vaikuttavuuden arviointiin sekä siirtymistä ilmiöpohjaiseen tarkastelutapaan.