

TAUSTAMUISTIO

Suomen kestävän kehityksen toimikunnan kokous
16.2.2011 Säätytalo, Helsinki

Hyvinvoinnin ja kestävän kehityksen mittaaminen

Kokouksen taustaa

Pääministeri *Mari Kiviniemen* hallituksen ohjelmassa todetaan, että "hallitus käynnistää valmistelun kansainvälisten suuntaviivojen mukaisesti laajemman kehitysindikaattorin käyttöön ottamiseksi bruttokansantuotteen rinnalle lähivuosina. Tällaiset indikaattorit kuvaavat talouden kehityksen lisäksi inhimillistä hyvinvointia ja ympäristön tilaa".

Suomen kestävän kehityksen toimikunta keskusteli Kiviniemen linjauksen pohjalta kokouksessaan kesäkuussa 2010. Puheenjohtaja, työministeri *Anni Sinnemäki* totesi ko. kokouksessa, että toimikunta tulee seuraamaan, miten hallitusohjelman linjausta toimeenpannaan ja käsittelee asiaa sopivassa vaiheessa oman työohjelmansa puitteissa.

Valtioneuvoston kanslia asetti hallitusohjelman kirjausta toteuttamaan kehittämishankkeen, jossa etsitään mahdollisuuksia laajentaa hyvinvoinnin mittaamista nykyisistä, lähinnä talouteen keskittyvistä avainluvuista myös inhimillisen hyvinvoinnin ja ympäristön tilan paremmin huomioon ottaviin indikaattoreihin. Eri alojen asiantuntijoista koostuva nk. HYMY-työryhmä (Hyvinvoinnin ja ympäristön kehityksen mittaaminen talouskasvun rinnalla) asetettiin syyskuussa 2010 ja sen toimikausi on toukokuun 2011 loppuun saakka. Uusien mittareiden tarkastelun ohella hankkeen keskeinen tavoite on tehdä ehdotuksia toimista, joilla laajempi hyvinvointinäkökulma saadaan otettua aidosti julkiseen keskusteluun ja poliittiseen päätöksentekoon. Ryhmää vetää Valtioneuvoston kanslian talousasioiden alivaltiosihteeri *Jukka Pekkarinen*.

Kansainvälinen ja kansallinen kehitystyö

Bruttokansantuotteen puutteet hyvinvoinnin mittarina tunnistettiin jo 1970-luvulla erityisesti Rooman klubin raportissa Kasvun rajat sekä muissa akateemisissa piireissä. Kestävän kehityksen käsitteen ja politiikan esiinmarssin jälkeen 1980-luvun lopulla alettiin luoda yhä useampia indikaattorikokoelmia ja ns. yhdistelmä(komposiitti-)indikaattoreita, jotka koostuvat useista jonkun moniulotteisen ilmiön eri ulottuvuuksia kuvaavista yksittäisistä indikaattoreista.

Vuonna 1990 julkaistiin YK:n kehitysohjelman (UNDP) Inhimillisen kehityksen indeksi (HDI), jonka avulla verrataan maita BKT:n, terveydentilan ja koulutuksen perusteella. Maailmanpankki on todellisia säästöjä kuvaavine laskelmineen (Genuine Savings) ollut edelläkävijä sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien sisällyttämisessä osaksi kansojen vaurauden arviointia. WWF julkaisee säännöllisesti Living Planet –raporttia, johon Global Footprint Network –tutkimuslaitos tuottaa uusiutuvien luonnonvarojen kulutusta mittaavan ekologisen jalanjäljen maakohtaiset vertailutiedot globaaleina hehtaareina. Henkilöä

kohden laskettu ekologinen jalanjälki ja vertailutietona biokapasiteetti on eräissä maissa hyväksytty sittemmin myös virallisesti ympäristöllisesti kestävä kehityksen seurantamittariksi.

Tunnettuja yhdistelmä-indikaattoreita ovat lisäksi ns. bruttokansantuotetta korjaavat mittarit kuten GPI (Genuine Progress Indicator) ja ISEW (Index of Sustainable Economic Welfare) sekä ei-rahamääräiset komposiitti-indikaattorit, joissa hyvinvointia ja kestävä kehitystä kuvataan asetettuun tavoitetasoon nähden. Tällaisia ovat HDI:n lisäksi mm. ESI (Environmental Sustainability Index), EPI (Environmental Performance Index) sekä SSI (Sustainable Society Index).

Euroopan tilastovirasto Eurostat on julkaissut EU:n kestävä kehityksen strategian (2006) seurantaraportin (Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy), jossa edistystä seurataan 11 avainindikaattorin ja melkein sadan muun indikaattorin avulla. Pohjoismaisen kestävä kehityksen strategian (2008) yhteydessä on niin ikään hyväksytty indikaattorikokoelma, johon on valittu 18 indikaattoria strategian tavoitteiden toteutumista seuraamaan.

Suomessa on laadittu kestävä kehityksen indikaattorikokoelmia jo 1990-luvun lopulta alkaen. Nykyinen 34 avainindikaattoria käsittelevä kokoelma julkaistiin vuonna 2006 osana Kansallista kestävä kehityksen strategiaa. Toinen kansallisesti merkittävä indikaattorikokoelma on Tilastokeskuksen tuottama ja Valtioneuvoston kanslian ylläpitämä Findikaattori-verkkopalvelu, jossa on noin 100 yhteiskunnan kehitystä kuvaavaa indikaattoria. Findikaattorit eroavat kestävä kehityksen indikaattoreista erityisesti siinä, että niiden tavoitteena on kuvata jotakin yhteiskunnallisesti merkittävän toiminnan kehitystä ilman normatiivista tavoitteenasettelua. Kestävä kehityksen indikaattoreilla ja yhdistelmäindekseillä halutaan sen sijaan mitata edistystä kohti kestävä kehitystä.

GDP and Beyond

Keskustelu kestävä kehityksen ja hyvinvoinnin mittaamisesta sai erityistä vauhtia marraskuussa 2007, kun EU:n komissio, Euroopan parlamentti, Rooman klubi, Maailman Luonnon säätiö WWF ja OECD järjestivät Brysselissä konferenssin 'Beyond GDP'. Sen alaotsikkona oli 'Kansakuntien edistymisen, todellisen vaurauden ja hyvinvoinnin mittaaminen'. Paikalla oli yli 500 päätöksentekijää, asiantuntijaa ja kansalaisjärjestöjen edustajaa kaikkialta maailmasta. Konferenssin ydinkysymyksenä oli yhteiskunnallisen edistyksen seurantakohteiden laajentaminen ympäristöön, hyvinvointiin, elämänlaatuun ja onnellisuuteen.

Uusimman sysäykseen tematiikkaan on antanut muutaman vuoden takainen maailmantalouden kriisi, jonka yhteydessä on monissa yhteyksissä kyseenalaistettu konventionaalinen talouskasvun käsite ja BKT edistyksen, vaurauden ja hyvinvoinnin mittarina. Muun muassa OECD, EU ja monet Euroopan maat ovat ryhtyneet kehittämään hyvinvoinnin ja edistyksen mittausjärjestelmiä, joissa huomioitaisiin myös sosiaalinen ja ympäristöllinen hyvinvointi. Ranskassa, Saksassa, Iso-Britanniassa – ja nyt myös Suomessa – toimeksianto BKT:n täydentämisestä on tullut päämiestasolta asti.

OECD toteuttaa parhaillaan yhteiskuntien edistyksen mittaamista koskevaa maailmanlaajuista hanketta, jossa pyritään uudenlaisten indikaattorien käyttöön osallistavalla tavalla. Tutkijat ovat julkaisseet kokeellisia hyvinvointi- ja tyytyväisyysindeksejä. EU ja sen jäsenvaltiot ovat kehitelleet ja ottaneet käyttöön monenlaisia sosiaalisia ja ympäristöä koskevia indikaattoreita,

jotka on usein koottu yhteen kestävänsä kehityksen indikaattoreiksi. Integroitu talous- ja ympäristötilinpito tuottaa yhä enemmän luotettavilla menetelmillä hankittua tietoa.

Mittareiden kehitystyöhön linkittyy olennaisella tavalla kansainvälinen keskustelu 'vihreästä taloudesta' tai 'vihreästä kasvusta' ja näihin liittyvät kansainväliset prosessit mm. EU:ssa, OECD:ssa, YK:n ympäristöohjelma UNEP:ssa ja YK:n kestävänsä kehityksen seurantakonferenssin (Rio+20) valmistelujen yhteydessä. Lisäksi mittaamishaaste on noussut esille laajassa luonnon monimuotoisuuden hupenemisen taloudellisia vaikutuksia kartoittavassa TEEB-aloitteessa (The Economics of Ecosystems and Biodiversity). TEEB raportti peräänkuuluttaa mm. uusia makrotaloudellisia mittareita jotka mittaavat ekosysteemipalvelujen arvoa sekä hälyttävät silloin, kun ekosysteemin kantokyky on ylitetty.

Stiglitzin komission raportti: "Measurement of Economic Performance and social progress"

Ranskan presidentti Nicholas Sarkozyn aloitteesta helmikuussa 2008 käynnistyi kansakuntien edistystä, väestön hyvinvointia ja niitä koskevia mittaustapoja koskeva mittava työ, joka valmistui syyskuussa 2009. Raportin on valmistellut 25-henkinen komissio, joka nimettiin puheenjohtajansa talousnobelisti Joseph Stiglitzin mukaan Stiglitzin komissioksi. Raportin muut pääkirjoittajat olivat Amartya Sen – talousnobelisti hänkin – sekä Jean-Paul Fitoussi. Komissiossa oli edustettuna useiden tieteenalojen huippuasiantuntijoita eri puolilta maailmaa. Vaikka kyseessä oli Ranskan presidentin aloite, on raportin näkökulma globaali. Raportissa esitetään kokonaisvaltainen näkemys kansakuntien kehityksestä: siinä on siten tarkasteltu ympäristö-, talous- ja hyvinvointiulottuvuutta tasapainoisesti ja laaja-alaisesti.

Stiglitzin komission **pääsuositukset** talouden suorituskyvyn ja yhteiskunnallisen edistyksen mittaamiseksi ovat seuraavat (*käännös tutkimusprofessori Jussi Simpura, THL; artikkeli Yhteiskuntapolitiikkalehdessä nro 74(2009):5*):

1. Kun arvioidaan aineellista hyvinvointia, on katsottava mieluummin tuloja ja kulutusta kuin tuotantoa.
2. On korostettava kotitalousnäkökulmaa.
3. Tuloja ja kulutusta sekä varallisuutta on tarkasteltava yhdessä.
4. On annettava enemmän painoa tulojen, kulutuksen ja varallisuuden jakautumiselle.
5. On laajennettava tulojen mittausta kattamaan myös muut kuin markkinatoiminnoista syntyvät tulot.
6. Elämänlaatu riippuu ihmisten objektiivista olosuhteista ja kyvykkyyksistä (*capabilities*). On askelittain parannettava ihmisten terveyden, koulutuksen, omakohtaisten toimintojen ja ympäristöolosuhteiden mittaamista. Erityisesti on ponnisteltava sellaisten yleisluontoisten ja luotettavien mittareiden kehittämiseksi, jotka kuvaavat sosiaalisia yhteyksiä, äänen saamista kuuluville politiikassa sekä turvattomuutta – joiden voidaan osoittaa ennustavan elämään tyytyväisyyttä.
7. Kaikilla ulottuvuuksilla elämänlaatumittareiden pitäisi pystyä kuvaamaan eriarvoisuutta ymmärrettävällä tavalla.
8. Tutkimuksia pitäisi suunnitella niin, että ne voivat ottaa huomioon eri elämänlaatualueiden väliset kytkennät kunkin henkilön kohdalla, ja tätä tietoa pitäisi käyttää, kun valmistellaan eri toimintalojkojen politiikkatoimia.
9. Tilastolaitosten pitäisi pitää saatavilla ne tiedot, joita tarvitaan eri elämänlaatu- ulottuvuuksien yhdistämiseksi ja erityyppisten indeksien rakentamiseksi.

10. Sekä objektiivisen että subjektiivisen hyvinvoinnin mittarit tarjoavat olennaista tietoa ihmisten elämänlaadusta. Tilastolaitosten pitäisi sisällyttää tutkimuksiinsa myös kysymyksiä oman elämän arvioinnista, mielihyvökokemuksista (*hedonic experience*) ja prioriteeteista.
11. Kestävyyden arviointi vaatii hyvin identifioitua indikaattorikokoelmaa (*dashboard*, ”näyttötaulu”). Sen komponenttien erottelava erityispiirre on, että ne voidaan tulkita erilaisten piilevien ”varantojen” vaihteluna. Kestävyyttä kuvaava rahamääräinen indikaattorikin kuuluu joukkoon, mutta tämän hetken osaamisvaiheessa sen pitäisi tyytyä olennaisesti kuvaamaan vain kestävyyden taloudellista näkökulmaa.
12. Kestävyyden ympäristönäkökulma ansaitsee oman erillisen seurantansa, joka perustuu hyvin määritellylle fysikaalisten indikaattorien joukolle. Erityisesti tarvitaan selkeä indikaattori, joka kuvaa sitä, miten lähellä olemme vaarallisen tason ympäristövahinkoja (kuten ilmastonmuutosta tai kalakantojen ehtymistä).

Raportti otettiin varsin myönteisesti vastaan sekä tutkija- ja tilastopiireissä että päätöksentekijöiden tahoilla ympäri maailmaa. Sen innoittamina on käynnistetty monia kansallisia ja hallitustenvälisiä prosesseja, joissa on pyritty tarkistamaan hyvinvoinnin käsitettä ja kehittämään kansakuntien hyvinvointia koskevia mittaustapoja. Erityisesti Ranska, Eurostat ja OECD jatkavat raportin viitoittamalla tiellä suositusten toimeenpanemiseksi. OECD:n työ painottuu olemassa olevien tilastotietojen tehokkaampaan hyödyntämiseen ja jakeluun ja toimenpiteisiin tilastotietojen käytön lisäämiseksi päätöksenteossa. Lisäksi inhimillisen pääoman ja luonnonvarojen mittaamista halutaan kehittää. Työtä tukee presidentti Sarkozyn lisäksi erityisesti Saksan liittokansleri Angela Merkel.

EU komission tiedonanto "GDP and beyond. Measuring progress in a changing world"

Euroopan komissio antoi tiedonannon "*GDP and beyond. Measuring progress in a changing world*" elokuussa 2008. Tiedonannon tavoitteena on kehittää BKT:ta kokonaisvaltaisempia indikaattoreita, jotka tunnustetaan ja otetaan käyttöön kansainvälisesti. Tavoitteena on tarjota indikaattoreita, jotka vastaavat ihmisten toiveita eli mittaavat todellista, kestävästä edistystä kohti yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä päämääriä. Perimmäisenä tavoitteena on arvioida kansallista ja EU:n politiikkaa sen perusteella, onko sillä onnistuttu saavuttamaan nämä päämäärät ja parantamaan eurooppalaisten hyvinvointia. Tästä syystä tulevan politiikan pitäisi perustua luotettaviin, ajankohtaisiin ja yleisesti hyväksytyihin tietoihin, jotka kattavat kaikki olennaiset osa-alueet.

Komissio ehdottaa viiden toimenpiteen toteuttamista:

- 1) BKT:n täydentäminen ympäristöä koskevilla ja sosiaalisilla indikaattoreilla;
- 2) Lähes reaaliaikaisen tiedon hankkiminen päätöksenteon tueksi;
- 3) Hyvinvoinnin jakautumisesta ja epätasa-arvosta kertovien tietojen täsmällisempi raportointi;
- 4) Eurooppalaisen kestävä kehityksen indikaattorisetin kehittäminen; sekä
- 5) Kansantalouden tilinpidon laajentaminen ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin seikkoihin.

Euroopan unionin neuvosto ja parlamentti ovat ottaneet tiedonannon myönteisesti vastaan. Parlamentissa aiheesta on keskusteltu viidessä eri valiokunnassa. Toimenpiteitä on ryhdytty viemään myös käytäntöön. Tästä on vastannut Euroopan tilastoviraston Eurostat yhteistyössä 16 jäsenmaan, OECD:n ja UNECE:n kanssa. Komissio laatii selonteon tässä tiedonannossa esitettyjen toimenpiteiden toteutuksesta ja tuloksista viimeistään vuonna 2012.

Lisätiedon lähteille:

- Hoffren, Lemmetyinen, Pitkä: [Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista](#) (SITRA)
- [Suomen kestävä kehityksen indikaattorit](#) (YM)
- [Findikaattorit-verkkopalvelu \(VNK\)](#)
- Eurostat: [Sustainable development in the European Union. 2009 monitoring report of the EU sustainable development strategy](#)
- [Pohjoismaiden kestävä kehityksen indikaattorit](#) (PMN)
- Stiglitzin raportti: [Measurement of Economic Performance and social progress](#)
- EU komission tiedonanto [GDP and beyond. Measuring progress in a changing world](#)
- [Beyond GDP -aloite](#) (EC, EP, Rooman klubi, WWF, OECD)
- [Sustainable Society Index](#) (Sustainable Society Foundation)
- [Global Footprint Network](#)
- [Saksalais-ranskalaisena yhteistyönä tuotettu Stiglitzin komission työn jatko: Monitoring economic performance, quality of life and sustainability](#)