

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 20.8.2009
KOM(2009) 433 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

**BKT ja muut indikaattorit
Edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa**

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

BKT ja muut indikaattorit Edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa

1. JOHDANTO

Bruttokansantuote (BKT) on tunnetuin makrotaloudellisen toiminnan mitta¹. BKT kehitettiin 1930-luvulla, ja se on nykyisin kaikkialla maailmassa käytössä oleva perusindikaattori, jolla on tärkeä asema poliittisessa päätöksenteossa ja julkisessa keskustelussa. BKT on kaiken rahassa mitattavan taloudellisen toiminnan lisäarvojen summa. Se perustuu yksinkertaiseen laskumenetelmään, joka mahdollistaa ajallisen sekä maiden ja alueiden välisen vertailun.

BKT:tä on alettu pitää myös yhteiskunnan yleisen kehittyneisyyden ja edistyksen tärkeimpänä indikaattorina. Se ei kuitenkaan luonteensa ja tarkoituksensa vuoksi sovellu käytettäväksi päätöksenteon perustana kaikilla aloilla. BKT ei mittaa eräitä ratkaisevan tärkeitä osa-alueita, kuten ympäristön kehityksen kestävyyttä tai sosiaalista osallisuutta. Nämä rajat on muistettava, kun BKT:tä käytetään poliittisissa analyyseissa ja keskusteluissa².

Yhä useammin myönnetään, että BKT:tä pitäisi täydentää kattavammilla tiedoilla ja indikaattoreilla, ja asiasta onkin tehty useita kansainvälisiä aloitteita. Aloitteet kertovat myös uusista yhteiskunnallisista ja poliittisista prioriteeteista. Euroopan komissio järjesti marraskuussa 2007 (yhdessä Euroopan parlamentin, Rooman klubin, WWF:n ja OECD:n kanssa) ”Beyond GDP” -konferenssin³. Poliitikot, talous-, yhteiskunta- ja ympäristöasiantuntijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat ilmoittivat konferenssissa kannattavansa BKT:tä täydentävien ja kattavampaa tietoa päätöksenteon tueksi tarjoavien indikaattorien kehittelyä.

Tässä tiedonannossa esitetään siksi joitakin toimenpiteitä, joihin voidaan ryhtyä lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä. Perimmäisenä tavoitteena on kehitellä kokonaisvaltaisempia indikaattoreita, jotka antavat luotettavampaa tietoa julkisen keskustelun ja päätöksenteon pohjaksi. Komissio aikoo yhdessä sidosryhmien ja kumppaneidensa kanssa kehittää indikaattoreita, jotka tunnustetaan ja otetaan käyttöön kansainvälisesti.

¹ BKT = yksityinen kulutus + investoinnit + julkinen kulutus + (vientä – tuonti). BKT lasketaan Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmässä vahvistettujen periaatteiden ja sääntöjen mukaan, jotka ovat pääpiirteittäin samat kuin YK:n kansantalouden tilinpitojärjestelmässä.

² BKT:n puutteita on käsitelty hiljattain julkaisussa Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008), *Issues Paper*, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

³ www.beyond-gdp.eu.

2. EDISTYKSEN MITTAAMINEN MUUTTUVASSA MAAILMASSA

2.1. Parempia indikaattoreita vastaamaan uutta poliittista ja teknistä todellisuutta

Monet EU:n poliittiset päätökset ja välineet perustuvat BKT:hen. Talouskasvun elvyttäminen on tämänhetkisessä taantumassa ensisijainen haaste, ja EU:n ja jäsenvaltioiden hallitusten elvytysuunnitelmien onnistumista mitataan ennen kaikkea BKT:n kasvulla.

Eurooppa-neuvosto tunnusti Euroopan talouden elvytysuunnitelmassa⁴, että kriisiä olisi pidettävä samalla myös mahdollisuutena siirtyä vähähiiliseen ja resursseja tehokkaammin hyödyntävään talouteen. Kriisiin pitäisi reagoida tavalla, joka suojelee eniten kärsineitä ja heikoimpia yhteiskunnan osia. Nämä tavoitteet osoittavat, että pelkkä BKT:n kasvu ei riitä kertomaan koko totuutta: tarvitaan indikaattoreita, joihin sisältyy tiivistetyssä muodossa yhteiskunnalliset ja ympäristöä koskevat saavutukset (esim. parantunut sosiaalinen koheesio, perushyödykkeiden ja -palvelujen saatavuus ja hinta, koulutus, kansanterveys ja ilmanlaatu) ja menetykset (esim. lisääntynyt köyhyys tai rikollisuus, luonnonvarojen köyhtyminen). Tässä tiedonannossa esitetyt ajatukset erilaisista indikaattoreista voivat luoda pohjaa Lissabonin strategian eli vuoden 2010 jälkeisten uusien strategisten tavoitteiden asettamiselle.

Myös tilastointimenetelmät ja tietotekniikka ovat nykyisin aivan toista luokkaa kuin kansantalouden tilinpidon ja BKT:n keksimisen aikaan. EU rahoittaa useita tutkimushankkeita, joissa kehitellään uusia indikaattoreita kuvaamaan yleisesti tärkeinä pidettyjä asioita nykyistä BKT:tä laajemmin. Mitään ylipääsemättömiä teknisiä esteitä ei ole tässä esitettyjen indikaattorien laadun ja laajuuden kehittämiselle vielä pidemmällekin, jolloin päätöksenteon pohjaksi saataisiin vähitellen yhä kattavampi, tasapainoisempi ja ajankohtaisempi kuva yhteiskunnallisista, taloudellisista ja ympäristöön liittyvistä tosiseikoista.

2.2. Lähtökohtana kansainväliset ja EU:n jäsenvaltioiden aloitteet

Ajatus BKT:n täydentämisestä ei ole uusi. Kansainväliset ja kansalliset tahot pohtivat parhaillaan useita eri mahdollisuuksia. YK:n kehitysohjelmassa on luotu inhimillisen kehityksen indeksi (HDI), jonka avulla verrataan maita BKT:n, terveydentilan ja koulutuksen perusteella. Maailmanpankki on todellisia säästöjä kuvaavine laskelmineen ollut edelläkävijä sosiaalisten ja ympäristöön liittyvien näkökohtien sisällyttämisessä osaksi kansojen vaurauden arviointia. OECD toteuttaa parhaillaan yhteiskuntien edistyksen mittaamista koskevaa maailmanlaajuista hanketta, jossa pyritään uudenlaisten indikaattorien käyttöön osallistavalla tavalla. Useat kansalaisjärjestöt mittaavat ihmisen toiminnan nk. ekologista jalanjälkeä, joka on eräissä maissa hyväksytty virallisesti ympäristötavoitteeksi. Tutkijat ovat julkaisseet kokeellisia hyvinvointi- ja tyytyväisyysindeksejä. EU ja sen jäsenvaltiot ovat kehittäneet ja ottaneet käyttöön monenlaisia sosiaalisia ja ympäristöä koskevia indikaattoreita, jotka on usein koottu yhteen kestävä kehityksen indikaattoreiksi. EU myös edistää ja tukee kansainvälisesti tunnustettujen indikaattoreiden käyttöä naapurimaissaan ja kehitysmaissa. Integroitu talous- ja ympäristötilinpito tuottaa yhä enemmän luotettavilla menetelmillä hankittua tietoa.

BKT:n parantamiseen, mukauttamiseen tai täydentämiseen tähtäviä ratkaisuja pyritään löytämään tältä pohjalta. Ranskassa perustettiin hiljattain talouden suorituskyvyn ja

⁴ KOM(2008) 800 lopullinen.

sosiaalisen edistyksen mittaamista käsittelevä komitea, jonka puheenjohtaja on Joseph Stiglitz. Sen tehtävänä on määrittää BKT:n rajat talouden suorituskyvyn ja sosiaalisen edistyksen indikaattorina ja pohtia, mitä muita tietoja tarvitaan kattavamman kokonaiskuvan saamiseksi. Komitean on määrä jättää raporttinsa myöhemmin tänä vuonna.

Komissio seuraa näitä aloitteita tarkasti ja usein myös pyrkii vaikuttamaan niihin indikaattoreiden kansainvälisen vertailtavuuden varmistamiseksi.

2.3. Parempia indikaattoreita kuvaamaan yleisesti tärkeinä pidettyjä asioita

Kaikki nämä aloitteet ovat yhdensuuntaisia yleisen mielipiteen kanssa, sillä ihmiset toivovat tasapainoista kehitystä.

Vuonna 2008 toteutetun Eurobarometri-kyselyn mukaan yli kaksi kolmasosaa EU:n kansalaisista haluaisi sosiaalisia, ympäristöä koskevia ja taloudellisia indikaattoreita käytettävän samanarvoisesti edistyksen arvioimisessa. Vain hieman alle joka kuudes oli sitä mieltä, että arvioinnin pitäisi perustua pääasiassa talouden indikaattoreihin. Vuonna 2007 toteutetussa kansainvälisessä kyselyssä saatiin samansuuntaisia tuloksia⁵.

Tutkimukset ovat osoittaneet myös, että ihmiset eivät välttämättä tunnista todellisuutta tilastotiedoista. Vaikka BKT kasvaisi, käytössä olevien tulojen koetaan pienentyvän ja julkisten palvelujen heikentyvän. Keskiarvoihin tai ”keskivertokuluttajaan” perustuvat indikaattorit eivät enää yhteiskuntien eriytyessä riitä tyydyttämään tavallisten kansalaisten tai päättäjien tiedontarvetta. BKT:n täydentäminen ytimekkäillä mittareilla, jotka kuvaavat laajemmin yleisesti tärkeinä pidettyjä asioita, olisi osoitus kansalaisten todellisten huolenaiheiden heijastumisesta selvemmin EU-politiikkaan.

3. VIISI TAPAA MITATA PAREMMIN EDISTYSTÄ MUUTTUVASSA MAAILMASSA

Komissio ehdottaa tältä pohjalta seuraavien viiden toimenpiteen toteuttamista. Niitä voidaan muuttaa tai täydentää vuodeksi 2012 suunnitellun uudelleentarkastelun yhteydessä.

3.1. BKT:n täydentäminen ympäristöä koskevilla ja sosiaalisilla indikaattoreilla

Indikaattorit, jotka tiivistävät useita tärkeitä tietoja yhteen tunnuslukuun, ovat keskeisiä viestinnän välineitä. Ne herättävät keskustelua ja antavat käsityksen siitä, tapahtuuko edistystä vai ei. BKT sekä työttömyys- ja inflaatioluvut ovat tunnettuja esimerkkejä tällaisista yleisindikaattoreista. Niitä ei kuitenkaan ole tarkoitettu kuvaamaan ympäristön tilaa tai sosiaalisen epätasa-arvon astetta. Tähän puutteeseen vastaamiseksi komission yksiköt aikovat kehittää kattavan ympäristöindeksin ja parempia elämänlaatuindikaattoreita.

3.1.1. Kattava ympäristöindeksi

Tällä hetkellä ei ole olemassa mitään kattavaa ympäristöindikaattoria, jota voitaisiin käyttää päätöksenteon apuvälineenä BKT:n rinnalla. Yksi ainoa yhteinen ympäristöä koskeva mittari mahdollistaisi tasapainoisemman keskustelun yhteiskunnan tavoitteista ja edistymisestä.

⁵ Eurobarometri-erityistutkimus 295, maaliskuu 2008. Samanlainen kysely toteutettiin kymmenessä maassa, jotka sijaitsevat viidessä eri maanosassa. Siinä jopa vielä suurempi osuus vastaajista eli kolme neljäsosaa toivoi BKT:n täydentämistä muilla indikaattoreilla.

Parhaiten tähän tarkoitukseen soveltuvat tällä hetkellä ekologinen jalanjälki ja hiilijalanjälki, mutta niillä molemmilla on rajansa⁶. Kokoomaindeksejä ja -tietoja koskevia menetelmiä on nyt kehitelty niin pitkälle⁷, että komission yksiköt aikovat esitellä kokeellisen ympäristöpainetta kuvaavan indeksin vuonna 2010.

Indeksi kuvaa ympäristön pilaantumista ja muita ympäristölle aiheutuneita haittoja EU:n sisällä, ja sen avulla voidaan arvioida ympäristönsuojelun tuloksellisuutta. Jos indeksin arvo pienenee, ympäristönsuojelussa on edistytty. Indeksi käsittää ympäristöpolitiikan pääalat, jotka ovat

- ilmastonmuutos ja energiankulutus
- luonto ja biologinen monimuotoisuus
- ilmansaasteet ja vaikutukset terveyteen
- vedenkulutus ja veden pilaantuminen
- jätteiden tuottaminen ja luonnonvarojen käyttö.

Indeksi julkaistaan aluksi vuosittain EU:lle ja jäsenvaltioille tiedoksi. Pidemmällä aikavälillä – mikäli indeksi osoittautuu toimivaksi – se on tarkoitus julkaista yhtä aikaa BKT:n kanssa. Samalla julkaistaan myös täydentävää tietoa eri aihealueista ja niihin liittyvistä EU:n ja jäsenvaltioiden ympäristötavoitteista, jotta indeksia osataan tulkita oikein. Kun indeksia tarkastellaan BKT:n ja sosiaalisten indikaattorien rinnalla, kansalaiset pystyvät arvioimaan, onko EU:n ja jäsenvaltioiden politiikalla – sekä tavallisten ihmisten ja yritysten toimilla – päästy odotuksia vastaavalle ympäristönsuojelun tasolle ja onko edistys kohti sosiaalisia, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä tavoitteita ollut tasapainoista.

Tämän ympäristöön kohdistuvia *haittoja* tai *painetta* kuvaavan kattavan indeksin lisäksi on mahdollista kehittää ympäristön *laatua* kuvaava kattava indeksi, joka kertoo esimerkiksi terveellisessä ympäristössä asuvien eurooppalaisten määrän. Tähän liittyvään tutkimukseen aiotaan panostaa jatkossa enemmän.

Komissio työstää myös indikaattoreita, jotka mittaavat ympäristöön kohdistuvia vaikutuksia EU:n *ulkopuolella* (luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevan temaattisen strategian seurantaindikaattorit), ja tukee jatkossakin ekologisen jalanjäljen kehittelytyötä.

3.1.2. Elämänlaatu ja hyvinvointi

Elämänlaatu ja hyvinvointi ovat kaikille tärkeitä asioita. Tulot, julkiset palvelut, terveys, vapaa-aika, vauraus, liikkuvuus ja puhdas ympäristö ovat keinoja saavuttaa nämä asiat ja ylläpitää niitä. Elämänlaatuun ja hyvinvointiin vaikuttavista tekijöistä kertovat indikaattorit ovat siksi tärkeitä jäsenvaltioiden hallituksille ja EU:lle. Yhteiskuntatieteilijät kehittelevät

⁶ Hiilijalanjälki kuvaa vain kasvihuonekaasupäästöjä. Ekologisesta jalanjäljestä puuttuu joitakin vaikutuksia, kuten veteen kohdistuvat vaikutukset. Komissio käyttää sitä kuitenkin testimielessä muiden indikaattorien ohella luonnonvarojen kestävää käyttöä koskevan temaattisen strategian ja biologista monimuotoisuutta koskevan toimintasuunnitelman seuraamiseen.

⁷ OECD, Euroopan komissio, yhteinen tutkimuskeskus, *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*, 2008.

lisäksi parhaillaan yhä luotettavampia keinoja mitata suoraan elämänlaatua ja hyvinvointia. Tällaiset tuotosindikaattorit toisivat arvokkaan lisän hyvinvointiin ja elämänlaatuun vaikuttavia tekijöitä kuvaavien panosindikaattorien rinnalle.

Euroopan elin- ja työolojen kehittämissäätiö työskentelee asian parissa. Lisäksi komissio on käynnistänyt tutkimuksia hyvinvointi-indikaattoreiden käyttökelpoisuudesta ja kuluttajien vaikutusmahdollisuuksista sekä yhteistyössä OECD:n kanssa ihmisten hyvinvointikäsitteistä.

3.2. Lähes reaaliaikaisen tiedon hankkiminen päätöksenteon tueksi

Globalisaation ja ilmastonmuutoksen kaltaiset tekijät muuttavat taloutta, yhteiskuntaa ja ympäristöä kiihtyvällä vauhdilla. Päätöksenteossa tarvitaan tietoa kaikista osa-alueista yhtä lailla – vaikka tarkkuus kärsisi –, sillä uusiin kehitysvaiheisiin on reagoitava nopeasti. Tällä hetkellä eri alojen tilastojen ajankohtaisuudessa on suuria eroja. BKT ja työttömyysluvut julkaistaan lyhyin välein muutaman viikon kuluessa arviointiajanjaksosta, jolloin päätöksenteko voi olla lähes reaaliaikaista. Ympäristöä koskevat ja sosiaaliset laskelmat ovat sen sijaan monissa tapauksissa liian vanhoja antaakseen toiminnallista tietoa esimerkiksi nopeasti muuttuvasta ilman- ja vedenlaadusta tai työaikamalleista. Komissio pyrkiikin parantamaan ympäristöön liittyvien ja sosiaalisten tietojen ajankohtaisuutta, jotta niistä olisi enemmän hyötyä päätöksenteossa kaikkialla EU:ssa.

3.2.1. Ajankohtaisempia ympäristöindikaattoreita

Ympäristön reaaliaikainen tarkkailu on tullut yhä helpommaksi satelliittien, automaattisten mittausasemien ja internetin myötä. Komissio haluaa tehostaa näiden mahdollisuuksien hyödyntämistä. Se on ajanut tällaisen teknologian käyttöä INSPIRE-direktiivissä⁸ ja GMES-järjestelmässä⁹. Viime vuonna komissio esitteli yhteisen ympäristötietojärjestelmän (Shared Environmental Information System, SEIS), jonka visiona on yhdistää perinteiset ja uudet tietolähteet verkkoon ja avata ne yleisölle mahdollisimman nopeasti. Ensimmäinen esimerkki tällaisesta lähes reaaliaikaisesta raportoinnista on Euroopan ympäristökeskuksen (EEA) otsonisivusto, jolta saa tietoa haitallisista maanpinnan otsonipitoisuuksista ja joka auttaa näin arvioimaan päivittäin, kannattaako lähteä liikenteeseen omalla autolla vai julkisilla kulkuneuvoilla tai onko ulkoilu suotavaa¹⁰.

Ajankohtaisempaa tietoa voidaan saada myös lyhyen aikavälin ennusteilla (”now-casting”), joissa tuotetaan luotettavia arvioita käyttämällä samanlaista tilastotekniikkaa kuin pidemmän aikavälin ennusteissa. Muun muassa EEA aikoo tuottaa lyhyen aikavälin kasvihuonekaasupäästöarvioita olemassa olevien lyhyen aikavälin energiatilastojen avulla. Eurostat aikoo käyttää lyhyen aikavälin ennusteita jatkossa myös ympäristötilinpidon yhteydessä.

3.2.2. Ajankohtaisempia sosiaalisia indikaattoreita

Sosiaalista tietoa kerätään yleensä henkilökohtaisilla haastattelututkimuksilla, joihin osallistuu suuri joukko vastaajia, tai hallinnollisista tietolähteistä (esim. vero- tai sosiaaliturvarekisterit). Komissio on pyrkinyt yhdessä jäsenvaltioiden kanssa yksinkertaistamaan ja parantamaan

⁸ Direktiivi 2007/2/EY.

⁹ Ympäristön ja turvallisuuden maailmanlaajuinen seuranta.

¹⁰ <http://www.eea.europa.eu/maps/ozone/map>.

kyselyjä ja lyhentämään tietojen keruuhetken ja julkistamisen välistä aikaa. Euroopan työvoimatutkimuksilla kerätään neljännesvuosittain tietoa työllisyydestä. Sen tulokset julkaistaan puolen vuoden kuluessa. Healthy Life Years -tiedot (terveiden elinvuosien ennakoimiseksi) kerätään ja julkaistaan vuoden välein. Sosiaalisten tietojen ajankohtaisuutta pyritään mahdollisuuksien mukaan ja kustannustehokkuuden salliessa parantamaan muun muassa uuden Euroopan sosiaalilastokyselyjen moduulijärjestelmän avulla.

3.3. Hyvinvoinnin jakautumisesta ja epätasa-arvosta kertovien tietojen täsmällisempi raportointi

Sosiaalinen ja taloudellinen koheesio on yksi yhteisön kaikenkattavista tavoitteista. Tarkoituksena on kaventaa alueiden ja sosiaalisten ryhmien välisiä eroja. Kauaskantoisia uudistuksia, jollaisia tarvitaan muun muassa ilmastonmuutoksen torjumiseen ja uusien kulutustapojen oppimiseen, voidaan lisäksi toteuttaa ainoastaan, jos maat, alueet ja taloudelliset ja sosiaaliset ryhmät kokevat jakavansa tasapuolisesti sekä niistä aiheutuvan taakan että saadut edut.

Tästä syystä hyvinvoinnin jakautumiseen liittyviin kysymyksiin kiinnitetään yhä enemmän huomiota. Esimerkiksi vaikka tietyn maan BKT henkeä kohden kasvaisi, köyhyysrajalla elävien määrä saattaa samaan aikaan lisääntyä. Tärkeimpiä jakautumiseen liittyviä seikkoja voidaan jo analysoida kansantalouden tilinpitotietoihin sisältyvien, vaikkapa kotitalouksien tuloja koskevien tietojen tai sosiaalisten kyselytutkimusten (esim. EU-SILC¹¹) pohjalta. Sosiaaliseen koheesioon vaikuttavassa päätöksenteossa tarvitaan sekä eroista kertovia mittareita että yleisindikaattoreita, joita ovat esimerkiksi BKT ja BKT henkeä kohden.

Tiedonannossaan *Uudistettu sosiaalinen toimintaohjelma: mahdollisuudet, väylät ja yhteisvastuu*¹² komissio toisti sitoumuksensa köyhyden, sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuntaan. Jäsenvaltioiden välisen kokemustenvaihdon edistämiseksi komissio laatii jäsenvaltioiden kanssa sovitusta indikaattoreista raportteja, joiden avulla päättäjät saavat tietoa tuloeroista ja erityisesti tilanteesta tuloasteikon alimmilla portailla. Jäsenvaltioiden tilanneanalyseissä tarkastellaan myös koulutusta, terveyttä, eliniänodotetta ja monia muita sosiaaliseen syrjäytymiseen liittyviä ei-rahallisia näkökulmia. Kehitteillä on myös indikaattoreita, jotka kertovat mahdollisuuksista laadukkaaseen asumiseen, liikenteeseen ja muihin sellaisiin palveluihin ja infrastruktuureihin, jotka ovat välttämättömiä täysimääräiselle yhteiskunnalliselle osallistumiselle ja sitä kautta myös taloudelliseen ja sosiaaliseen edistykseen vaikuttamiselle.

Yhä enemmän huomiota kiinnitetään myös sosiaalisen syrjäytymisen ja ympäristön riiston väliseen kytkökseen. Puhdas ilma ja vesi, koskemattomat luonnonmaisemat ja biologinen monimuotoisuus eivät jakaudu tasaisesti, kuten eivät saasteet ja melukaan. Komission hiljattain tilaamassa tutkimuksessa¹³ vahvistui, että köyhät pilaavat ympäristöä vähemmän, mutta elävät alueilla, joilla ympäristön laatu on heikompi. Tämä aiheuttaa terveysongelmia, stressiä ja alttiutta luonnonkatastrofeille.

Analyysit saatetaan säännöllisesti ajan tasalle, ja niiden tulokset julkistetaan.

¹¹ EU:n tulo- ja elinolotilastot.

¹² KOM(2008) 412.

¹³ *Addressing the social dimensions of environmental policy*, työllisyyden pääosaston tilaama tutkimus, heinäkuu 2008, ks. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=145>.

3.4. Eurooppalaisen kestävän kehityksen tulostaulun kehittäminen

Kestävä kehitys on yksi Euroopan unionin kaikenkattavista tavoitteista. Tarkoituksena on parantaa jatkuvasti nykyisten ja tulevien sukupolvien elämänlaatua ja hyvinvointia maapallolla. EU:n kestävän kehityksen indikaattorit¹⁴ on kehitelty yhdessä jäsenvaltioiden kanssa EU:n kestävän kehityksen strategiassa vahvistettujen moninaisten tavoitteiden saavuttamisessa tapahtuvan edistyksen seuraamiseksi. Ne otetaan huomioon komission joka toinen vuosi laatimassa kaksivuotisraportissa.

Tämä seurantaväline ei kuitenkaan täysin pysty kuvaamaan viimeaikaista kehitystä sellaisilla tärkeillä aloilla, joista ei vielä laadita kattavia virallisia tilastoja (esimerkiksi kestävä tuotanto ja kulutus tai hallintotavat). Monista syistä johtuen kestävän kehityksen indikaattorit eivät aina perustu uusimpiin tietoihin. Sen vuoksi ne eivät välttämättä täysin kuvasta sitä, kuinka paljon yritykset, kansalaisyhteiskunta tai viranomaiset paikallistasolla tai valtion tasolla panostavat näihin haasteisiin vastaamiseen.

Kestävän kehityksen tulostaulu

Jotta jäsenvaltiot ja sidosryhmät voisivat vaihtaa kokemuksia erilaisista poliittisista ratkaisuista, tarvitaan tarkempia ja ajankohtaisempia tietoja. Komissio tutkiikin mahdollisuutta laatia kestävän kehityksen tulostaulu yhdessä jäsenvaltioiden kanssa. Kestävän kehityksen tulostauluun, joka perustuisi EU:n kestävän kehityksen indikaattoreihin, voitaisiin sisällyttää myös muita määrällisiä ja laadullisia julkisesti saatavilla olevia tietoja esimerkiksi yrityksistä ja poliittisista toimenpiteistä. Komission yksiköt aikovat esitellä kestävän kehityksen tulostaulun koeversion vuonna 2009.

Ympäristön kestäväan kehitykseen liittyvät raja-arvot

Kestävän kehityksen tulostaulussa asetetaan keskeiseksi tavoitteeksi maapallon luonnonvarojen rajallisuuden kunnioittaminen. Luonnonvarojen rajallisuudella tarkoitetaan luonnon rajallista kykyä tuottaa uusiutuvia luonnonvaroja ja kestää pilaantumista. Tiedemiehet pyrkivät määrittämään tähän liittyviä ympäristön fysikaalisia raja-arvoja ja muistuttamaan niiden ylittämisestä seuraavista mahdollisista pitkäaikaisista tai peruuttamattomista seurauksista. Päättäjien on tärkeää tietää, milloin ollaan vaaravyöhykkeellä eli lähellä kriittistä pistettä, ja osata määrittää vastaavat valmiustasot. Keskeisille epäpuhtauksille ja uusiutuville luonnonvaroilta pyritään määrittämään säännöllisesti ajan tasalle saatettavat raja-arvot lisäämällä tutkimuksen ja virallisten tilastojen alalla tehtävää yhteistyötä. Näin saadaan lisätietoa julkiseen keskusteluun ja autetaan tavoitteiden asettamisessa ja politiikan arvioinnissa.

3.5. Kansantalouden tilinpidon laajentaminen ympäristöä koskeviin ja sosiaalisiin seikkoihin

EU:n taloustilastojen, kuten monien talouden indikaattoreidenkin (esim. BKT) taustalla oleva tärkein väline on Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmä. Johdonmukaisen päätöksenteon perustaksi tarvitaan tietolähde, johon sisältyy yhtä lailla tietoa ympäristöä koskevista ja sosiaalisista seikoista kuin taloudestakin. Eurooppa-neuvosto kehotti EU:ta ja sen jäsenvaltioita kesäkuun 2006 päätelmissään laajentamaan kansantalouden tilinpitoa siten,

¹⁴ Ks. Eurostatin tilastoesitys *Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007*.

että se kattaa tärkeimmät kestäväan kehitykseen liittyvät asiat. Kansantalouden tilinpitoa aiotaankin täydentää integroidulla ympäristö- ja taloustilinpidoilla, jossa annetaan täysin yhteensopivia tietoja. Järjestelmää täydennetään pidemmällä aikavälillä sosiaaliin seikkoihin liittyvällä lisätilinpidoilla, kun menetelmistä on sovittu ja tietoja aletaan saada.

Näin saadaan yhdenmukaista tieteilistä näyttöä poliittisen pohdinnan perustaksi ja erilaisten poliittisten tavoitteiden välisten synergioiden ja kompromissien osoittamiseksi. Tietoja voidaan hyödyntää myös esimerkiksi toimintaehdotusten vaikutusten etukäteisarvioinnissa. Komissio aikoo varmistaa, että tätä työtä jatketaan kansainvälisen kansantalouden tilinpitojärjestelmän ja Euroopan tilipitojärjestelmän tulevissa uudistuksissa. Pidemmällä aikavälillä on odotettavissa, että yhdenmukaista ympäristö-, sosiaali- ja taloustilinpito johtaa uusiin huipputasoihin indikaattoreihin. Komission yksiköt tekevät edelleenkin yhteistyötä kansainvälisten organisaatioiden kanssa, käyvät vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa ja toteuttavat tutkimushankkeita sen selvittämiseksi, miten tällaisia makroindikaattoreita voitaisiin parhaiten suunnitella ja käyttää.

3.5.1. Integroitu ympäristö- ja taloustilinpito

Komissio esitteli ensimmäisen ”vihreän kirjanpidon” strategiansa vuonna 1994¹⁵. Sen jälkeen Eurostat ja jäsenvaltiot – yhdessä YK:n ja OECD:n kanssa – ovat kehittäneet ja testanneet tilinpitomenetelmiä niin pitkälle, että useissa jäsenvaltioissa julkaistaan jo säännöllisesti ensimmäisiä ympäristötilejä.

Yleisimpiä ovat ilmansaasteista (kuten kasvihuonekaasut) ja materiaalikulutuksesta pidettävät fyysisiin virtoihin perustuvat tilit sekä ympäristönsuojelumenoista ja ympäristöveroista pidettävät rahatilit. Seuraavaksi komissio aikoo laajentaa näiden alojen tiedonkeruun kaikkiin jäsenvaltioihin. Sen jälkeen voitaisiin luoda fyysisiin määreisiin perustuvat ympäristötilit energiankulutukselle ja jätteen tuotannolle ja käsittelylle sekä rahatilit ympäristöön liittyville tuille. Komission tavoitteena on, että nämä tilit otetaan täysin käyttöön ja poliittisen analyysin pohjaksi vuoteen 2013 mennessä. Sen varmistamiseksi, että tilit ovat keskenään vertailukelpoisia, komissio aikoo ehdottaa ensi vuoden alussa lainsäädäntökehystä ympäristötilinpidoille.

Toinen ympäristötilien haara liittyy luonnonvaroihin, erityisesti muutoksiin varannoissa. Edistyneimpiä ovat metsätilit ja kalakantatilit. Komissio tukee parhaillaan YK:ssa tehtävää alan työtä.

Haasteena ympäristötilinpidon kehittämisessä on myös fyysisiin määreisiin perustuvien ympäristötilien täydentäminen rahamääräisillä luvuilla, jotka perustuvat aiheutuneen ja vältetyn vahingon sekä luonnonvarojen ja ekosysteemin hyödykkeiden ja palvelujen varantomuutosten rahalliseen arviointiin siten, että saadaan edustavia, vakaita, vertailukelpoisia ja luotettavia rahallisia mittareita sekä kansallisella että EU:n tasolla¹⁶. Ympäristövahinkojen ja ympäristönsuojelusta saatavien hyötyjen muuntaminen rahaksi voi auttaa tuomaan poliittisessa keskustelussa enemmän esiin sitä, että vauraus ja hyvinvointi riippuvat luonnon tarjoamista hyödykkeistä ja palveluista. Mikrotasolla tällainen rahassa

¹⁵ KOM(1994) 670.

¹⁶ EXIOPOL-tutkimushankkeessa laaditaan laajennettua panos-tuotos-järjestelmää ympäristövaikutusten sekä talouden alojen, loppukulutuksen ja luonnonvarojen käytön ulkoisten kustannusten arvioimiseksi EU:n jäsenvaltioissa, <http://www.feem-project.net/exiopool/>.

arvioiminen on käsitteellisesti perusteltua. Sitä käsitellään useissa tutkimuksissa, muun muassa YK:n ympäristöohjelman, useiden yksittäisten valtioiden ja komission yhteisessä ekosysteemien ja biologisen monimuotoisuuden taloudellisia näkökohtia käsittelevässä TEEB-hankkeessa (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), jossa pyritään määrittämään hyvin laajasti ekosysteemipalvelujen rahallista arvoa. Rahallisen arvon määrittämistä hyödynnetään yleisesti komission vaikutustenarvioinneissa¹⁷. EEA jatkaa työtään ekosysteemin hyödykkeiden ja palvelujen rahallisen arvon määrittämisen ja tilinpidon alalla tavoitteenaan laatia kansainvälisesti hyväksyttäviä menetelmiä. Näiden tutkimusten siirtäminen mielekkäästi makrotasolle edellyttää kuitenkin lisätutkimusta ja -testejä. Komissio aikoo tehostaa rahallisen arvon määrittämiseksi ja käsitteellisten kehysten kehittämiseksi tehtävää työtä.

3.5.2. Kansantalouden tilinpidossa jo käytettävien sosiaalisten indikaattorien parempi hyödyntäminen

Nykyiseen Euroopan tilinpitajärjestelmään sisältyy jo indikaattoreita, jotka kuvaavat yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita, kuten kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja ja käytettävissä olevia tuloja mukautettuina siten, että niissä otetaan huomioon eri maiden sosiaaliturvajärjestelmien erot. Nämä luvut¹⁸ kuvastavat paremmin kuin BKT henkeä kohden sitä, kuinka paljon ihmisillä on rahaa kulutettavana ja säästettävänä. Komission yksiköt aikovat lisätä tällaisten indikaattoreiden käyttöä.

4. PÄÄTELMÄT

Bruttokansantuote (BKT) on merkittävä ja laajasti hyväksytty indikaattori, jonka avulla seurataan taloudellisen toiminnan vaihteluita lyhyellä tai keskipitkällä aikavälillä esimerkiksi nykyisessä taantumassa. Puutteistaan huolimatta se on edelleen paras yksittäinen mittari kertomaan markkinatalouden suorituskyvystä. BKT:tä ei kuitenkaan ole tarkoitettu pidemmän aikavälin taloudellisen ja sosiaalisen edistyksen puntariksi, eikä se varsinkaan kerro yhteiskunnan kyvystä ratkaista ilmastonmuutoksen, resurssien tehokkaan käytön tai sosiaalisen osallisuuden kaltaisia haasteita. BKT:n täydentämiselle tilastoilla, jotka kattavat muita ihmisten hyvinvointiin ratkaisevasti liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöön liittyviä asioita, on selvästikin tarvetta.

BKT:n täydentämistä on pohdittu jo vuosien ajan sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Komissio haluaa panostaa tähän työhön ja siihen liittyvään viestintään nykyistä enemmän. Tavoitteena on tarjota indikaattoreita, jotka vastaavat ihmisten toiveita eli mittaavat todellista, kestävästä edistystä kohti yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristöön liittyviä päämääriä. Perimmäisenä tavoitteena on, että kansallista ja EU:n politiikkaa pystytään arvioimaan 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

¹⁷ Ks. myös: opas ulkoisten kustannusten arvioimisesta liikenteen alalla, helmikuu 2008 http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

¹⁸ Nämäkään indikaattorit eivät kuitenkaan kuvaa sitä, kuinka suuret kustannukset on tarvittu kyseiselle tulotasolle pääsemiseksi esim. vapaa-ajasta luopumisen muodossa tai sellaisten toimintojen muodossa, jotka eivät varsinaisesti lisää kulutusmahdollisuuksia (esim. taloudellisesta toiminnasta aiheutuvan haitan ehkäiseminen tai korjaaminen).

olennaiset osa-alueet. Komissio laatii selonteon tässä tiedonannossa esitettyjen toimenpiteiden toteutuksesta ja tuloksista viimeistään vuonna 2012.