

Esseitä ympäristöpolitiikan muodostumisesta*

Essi Eerola

VTT, tutkija

Helsingin yliopisto, RAKA

Ympäristöpolitiikan tärkein tehtävä on tuotannosta ja kulutuksesta aiheutuvien ulkoisvaikutusten korjaaminen. Lisäksi ympäristöpoliittiset toimet jakavat uudelleen hyvinvointia ja vaikuttavat siksi eri tavalla yhteiskunnan eri ryhmiin. Tämä johtuu siitä, että tyypillisesti ympäristöpoliittisten toimien rinnalla ei ole mahdollista käyttää, ainakaan ilman merkittäviä kustannuksia, hyvinvointivaikutuksia tasavia tulonsiirtoja. Tästä seuraa, että ryhmät, joiden hyvinvointiin ympäristöpolitiikan toimet vaikuttavat merkittävästi, saattavat pyrkiä vaikuttamaan ympäristöpolitiikan tavoitteisiin ja toteutumiseen. Tämä eri ryhmien tavoitteiden ja etujen välinen ristiriita liittyy monenlaisiin ympäristöpoliittisiin päätöksiin. Paljon julkisuudessa esillä oleva esimerkki on kiistat metsien suojelusta. Syy kiistojen taustalla on luonnollisesti se, että omistajilleen tuottamansa yksityisen hyödyn lisäksi metsät tuottavat merkittäviä julkishyödykkeitä ja nämä metsien eri

käyttötarkoitukset ovat usein ristiriidassa keskenään.

Samantapainen etujen ristiriita voi olla olemassa myös kansainvälisellä tasolla, jolla eri maiden kansallinen etu voi olla ristiriidassa yhteisen edun kanssa. Tyypillinen esimerkki on tilanne, jossa yhden maan tuotannosta aiheutuvat saasteet leviävät muihin maihin. Lisäksi usein esitetty huoli on, että yhä kilpailullisemmassa maailmantaloudessa kansalliset hallitukset tinkivät ympäristötavoitteista houkutelakseen maahan pääomaa ja työpaikkoja. Hallitusten välinen kilpailu voi johtaa tässä tilanteessa liian löysään ympäristöpolitiikkaan (ns. ecological dumping). Erityisesti tämä kysymys on nostettu esiin ylikansallisten yritysten yhteydessä, joiden nähdään olevan voimakkaita suhteissa kansallisiin hallituksiin, koska ne voivat siirtää tuotantoaan maasta toiseen vastauksena tiukentuviin ympäristönsuojelusäädöksiin.

Väitöskirjani koostuu kolmesta esseestä, joissa tarkastelen, miten edellä kuvattu erilaisien tavoitteiden ja etujen ristiriita kansallisella ja kansainvälisellä tasolla vaikuttaa ympäristöpolitiikan muodostumiseen.

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 4. huhtikuuta 2003 väitöskirjan ”Essays on the design of environmental policy” tarkastustilaisuudessa.

Väitöskirjani ensimmäisessä esseessä tarkastelen hallituksen metsien suojelupolitiikkaa tilanteessa, jossa metsäteollisuus ja ympäristöjärjestö pyrkivät vaikuttamaan harjoitettavaan politiikkaan. Metsäteollisuuden etujärjestö edustaa epätäydellisen kilpailun markkinoilla toimivaa kotimaista metsäteollisuutta, joka omistaa tuotantoon käyttämänsä metsät. Käytän analyysiin ns. common agency -mallia, jossa hallitus tekee päätöksen metsien suojelun tasosta ja metsäteollisuus ja ympäristöjärjestö pyrkivät vaikuttamaan päätökseen antamalla lahjoituksia hallitukselle. Analysoin hallituksen politiikkaa kahdessa eri tilanteessa: metsäteollisuus tuottaa vientimarkkinoille tai se tuottaa kotimaan markkinoille. Molemmissa tapauksissa suojelupolitiikkaa ns. poliittisessa tasapainossa verrataan yhteiskunnan kokonaisyhyvinvoinnin maksimoivaan politiikkaan.

Etujärjestöjen lobbaus johtaa siihen, että poliittisesti määräytyvä metsien suojelun taso poikkeaa yhteiskunnan kokonaisyhyvinvoinnin maksimoivasta suojelun tasosta. Näin käy erityisesti silloin, kun metsäteollisuuden tuotteet kulutetaan kotimaassa ja kohonneet tuotantokustannukset nostavat kulutuksen hintaa. Jos metsäteollisuuden tuotanto suuntautuu vientiin, kireä teollisuuden kilpailutilanne ulkomaisilla markkinoilla johtaa alhaisempaan metsien suojelun tasoon.

Väitöskirjan toinen esse käsittelee kansainvälisillä markkinoilla kilpailevien saastuttavien yritysten verotusta. Keskeiset tutkimuskysymykset ovat: kuinka ylikansallinen tuotantorakenne vaikuttaa kansalliseen ympäristöpolitiikkaan? Miten ympäristöpolitiikan koordinointi muuttaisi kansallista politiikkaa? Käytän tarkasteluun kahden yrityksen ja kahden maan mallia, ja analysoin hallitusten ympäristöpolitiikkaa kahdessa eri tilanteessa: Molemmat

maat päättävät verotuksesta itsenäisesti tai päätöksentekoa koordinoidaan siten, että pyritään maksimoimaan maiden yhteenlaskettua kokonaisyhyvinvointia. Kuten jo aikaisemmassa kirjallisuudessa on todettu, kun saastuttavat yritykset ovat kansallisia ja tuottavat vain yhdessä maassa, päästöverotus on liian löysää. Tämä johtuu siitä, että molempien maiden hallitukset käyttävät ympäristöpolitiikkaa kauppapolitiikan välineenä: päästöveron alentaminen johtaa kotimaan yrityksen suurempaan markkinaosuuteen ja sitä kautta korkeampiin voittoihin. Kun hallitus arvioi ympäristöveron alentamisen hyötyä tilanteessa, jossa ympäristövero maksimoi maiden yhteenlasketun kokonaisyhyvinvoinnin, hyöty veron alentamisesta on suurempi kuin lisääntyvän saasteen aiheuttama ympäristöhaitan kasvu.

Kun yritykset ovat ylikansallisia ja tuottavat molemmissa maissa, ne voivat siirtää tuotantoa maasta toiseen esim. reaktion kireämpään päästöverotukseen. Tässä tilanteessa tulokset ovat hyvin erilaiset. Nyt hallitusten harjoittama ympäristöpolitiikka on liian tiukkaa: hyvinvointi kasvaisi molemmissa maissa, jos päästöverotusta kevennettäisiin. Tähän on kaksi syytä. Ensinnäkin, kuten edellä todettiin, keskeinen syy ns. ympäristödumppaamiseen yritysten ollessa kansallisia, on kannuste käyttää ympäristöpolitiikkaa myös kauppapoliittisiin tavoitteisiin. Kun yritykset ovat ylikansallisia, se ei ole mahdollista. Koska yritykset tuottavat molemmissa maissa, ne reagoivat samalla tavalla politiikan muutoksiin. Tästä seuraa, että muutoksilla ei ole vaikutusta niiden markkinaosuuksiin. Lisäksi, kun tuotanto on ylikansallista, kunkin hallituksen verotuksen piirissä on tuotantolaitoksia, jotka ovat ainakin osittain ulkomaisessa omistuksessa. Seurauksena on, että hallitukset kiristävät päästöveroa ulkomaa-

laisten osakkeenomistajien voittojen verottamiseksi.

Yksi merkittävä ylikansallisen tuotantoon vaikuttava tekijä on kansallisten hallitusten toiminta, josta selkeitä esimerkkejä ovat tuontitariffit ja investointien esteet. Viime vuosina myös tiukan ympäristöpolitiikan mahdollinen vaikutus tuotannon sijoittumiseen on herättänyt paljon huomiota. Väitöskirjani kolmas essee käsittelee ympäristöpolitiikan vaikutusta yritysten kansainvälistymiseen tilanteessa, jossa hallitukset eivät voi kansainvälisten vapaakauppasopimusten takia käyttää suoria kauppapolitiikan instrumentteja. Tämä kysymys on tärkeä pohdittaessa, pitäisikö kansainvälisissä sopimuksissa sopia yhtäaikaaisesti sekä kauppa- että ympäristöpolitiikasta. Kuten toisessa esseessä, käytän analyysiin kahden maan ja kahden yrityksen mallia. Lähtötilanteessa yritykset ovat kansallisia ja molemmat hallitukset verottavat ympäristölle haitallisia päästöjä. Yrityksillä on mahdollisuus sulkea tuotantolaitoksen ulkomailla ja investoida uuteen tuotantolaitokseen ulkomailla. Analysoin yritysten halukkuutta investoida ulkomaille kahdessa eri tilan-

teessa: ensimmäisessä tilanteessa hallitukset voivat käyttää sekä kauppa- että ympäristöpolitiikkaa. Toisessa tilanteessa hallituksia rajoittaa kansainvälinen vapaakauppasopimus, joka estää kauppapolitiikan käytön.

Esseen päätulos on se, että vapaakauppasopimukset, jotka rajoittavat hallitusten mahdollisuutta käyttää vientitukia, lisäävät yritysten halukkuutta investoida ulkomaille. Syy on seuraava. Kun yritykset ovat kansallisia ja hallitukset eivät voi käyttää vientitukia kotimaisen teollisuuden tukemiseen, ne käyttävät siihen ympäristöpolitiikkaa. Mutta ulkomaisen yrityksen investointi maahan eliminoi hallituksen mahdollisuuden käyttää ympäristöpolitiikkaa kotimaisen teollisuuden suosimiseen. Lisäksi investointi luo kannusteen käyttää päästöveroa ulkomaisen tuotantolaitoksen voittojen verottamiseen. Vastaavasti silloin kun hallitukset voivat käyttää sekä kauppa- että ympäristöpolitiikkaa, investointi ulkomaille ei aiheuta samankaltaista, investoivan yrityksen kannalta edullista muutosta kansallisten hallitusten harjoittamaan politiikkaan. □