

Taloustilastojen relevanssi ja luotettavuus herättävät keskustelua

Jukka Hoffrén
Hall. tri.

Heikki Tulokas
Valt. maist.

Vanhoissa teollisuusmaissa on koko sotien jälkeisen ajan harjoitettu vahvasti bruttokansantuotteen kasvuun orientoitunutta politiikkaa. Poliitikassa ja politiikan valmistelussa kansantalouden tilinpito on nostettu asemaan, johon sitä ei ole tarkoitettu. Ekonomistit ovat toki puhuneet kasvun ulkoisvaikutuksista, mutta näiden empiiriseen mittaamiseen ei ole riittävästi panostettu. Nykyiset ympäristö- ja ilmastonmuutosongelmat voidaan nähdä seurausena politiikan liiallisesta BKT-orientaatiosta.

Tilastoala on eettisen ohjeistuksensa mukaisesti aika ajoin varoitellut siitä, että kansantalouden tilinpito ei sinällään sovellu todellisen hyvinvoinnin ja kehityksen mittaamiseen. Näistä varoiteluista huolimatta talouden katsauksissa ja ennusteissa kehitystä kuvataan edelleen huoltotase- ja BKT-orientoituneesti. Tiedotusvälineet tiivistävät talousuutisensa BKT-lukuun kiinnittämättä juurikaan huomiota tilinpidon näkökulman rajallisuuteen.

Hyvinvointiteorian kehittäjät ovat vuosikymmenien myötä tuottaneet pitkän listan argumentteja BKT:n ja kansantalouden tilinpidon ongelmista. Monet näistä argumenteista ovat lähes yhtä vanhoja kuin BKT. Empiirinen tut-

kimus on monilta osin tuonut tukea ja lisävaloa tähän kritiikkiin.

Bruttokansantuote ei mittaa hyvinvointia, eikä se ota huomioon talouden kasvun kestävyttä ympäristön näkökulmasta. BKT ei tee eroa tuottavien ja tuottamattomien toimintojen välillä. Markkinatonta ja aineetonta taloutta ei riittävästi huomioida, tulonjakokysymykset jäävät tarkastelun ulkopuolelle jne. Lisäksi bruttokansantuotteen kasvu ei kehittyneimmissä maissa enää näytä lisäävän kansalaisten subjektiivisesti kokemaa hyvinvointia ja tyytyväisyyttä.

Hyvinvointiteoria ei viime vuosikymmeninä ole ollut taloustieteen valtavirtaa ja ehkä juuri siksi kansantalouden tilinpito ja BKT:n kasvu ovat säilyttäneet asemansa taloustutkimuksen ja -politiikan keskeisinä mielenkiinnon kohteina.

Onko politiikan agenda muuttumassa?

Hyvinvointiekonomistien ensimmäinen näkyvä esiintulo ajoittui 1970-luvulle, jolloin mm. Romanian klubi julkaisi taloudellisen kasvun rajoja ja luonnonvarojen ehtymistä käsittelevän ana-

lyysinsä. Viime vuosina hyvinvointiekonomistien kritiikki on noussut uudelleen pintaan mm. ilmastonmuutoksen ja globaalistumisen tuomien tulonjakovaikutusten vauhdittamana. Voidaan puhua hyvinvointiteorian toisesta kriittikkiaallosta, jonka vaikutukset ovat vielä arvailujen varassa.

Kritiikin ydin tiivistyy nobelisti Joseph Stiglitzin toteamukseen, että ”*BKT on vanhentunut mittari, jonka käyttö johtaa huonoihin päätöksiin*”.

Toistaiseksi BKT-kritiikki on rajoittunut yksittäisten tutkijoiden harrastukseksi, mutta tältä osin tilanne on muuttumassa. Esimerkiksi Ranskassa pääministeri Dominique de Villepin ehdotti keväällä 2007 Ranskan kansalliselle tilastovirastolle sellaisten talouden kasvuindikaattorien kehittämistä, jotka ottaisivat huomioon kestävän kehityksen vaatimukset. Ranskan presidentti Nicolas Sarkozy nimitti äskettäin korkean tason asiantuntijaryhmän selvittämään mahdollisuuksia uudistaa talouden ja hyvinvoinnin kehityksen mittaamista.

Marraskuussa 2007 Brysselissä järjestettiin *Beyond GDP* -konferenssi, jossa mietittiin BKT:n jälkeisten, nykyiseen yhteiskuntaan paremmin sopivien mittareiden kehittämistä. Konferenssin järjestelyistä vastasivat muuten muassa Euroopan komissio, Euroopan parlamentti, OECD ja Maailman luonnon säätiö (WWF), mikä kokoonpano osoittaa hankkeen takana olevaa poliittista ym. painoarvoa.

Edellä mainitun *Beyond GDP* -konferenssin yhteydessä Euroopan unionin talouskomissaari Joaquín Almunia totesi, että ”*nyt on oikea aika ottaa seuraava askel todellisen kehityksen mittaamisen suuntaan*”. Komission puheenjohtaja Manuel Barroso’n mukaan ”*emme voi mitata tulevaisuuden haasteita menneen maailman työkaluilla*”. Myös OECD on vauhdittanut

asiaa käynnistämällä kehityksen mittaamisen hankkeella (OECD 2007).

Edellä mainitut esimerkit ilmeisesti heijastavat jonkinasteista muutosta politiikan agendassa. Talouden kasvun ylivalta ja ensisijaisuus ovat väistymässä ainakin vanhoissa teollisuusmaissa. Globaali näkökulma ja kehityksen kestävyys pitkällä aikavälillä korostuvat. Talouden ohella myös sosiaali- ja ympäristöasiat vaativat huomiota.

Ympäristöasiat nostavat vastaavalla tavalla painoarvoaan myös yritysten yhteiskuntavastuun näkökulmasta. Keskustelua käydään siitä, miten yritysten pitäisi mitata ja raportoida toimintaansa. Toiminnan kestävyysvaatimus tunnustetaan ja kun tämä viedään strategiaan, niin se edellyttää tavoitteiden asettamista ja mittamista. Kansainväliset standardit kuitenkin tästäkin vielä puuttuvat.

Politiikan uudet painotukset pakottavat miettimään talous- ja yhteiskuntakehityksen tilastomonitorointia uudelleen. Myös EU:ssa on herätty huomaamaan se, että hyvätkin strategiat ja ohjelmat kompastuvat helposti huonoon toteutukseen. Kehitystä on vaikea ohjata haluttuun suuntaan, jos sopivia seurantavälitteitä ei ole käytettävissä.

Talusteorian kuva kehityksestä puutteellinen

Ekonomistien kiintymys kansantalouden tilinpitoon ja BKT-mittarin käyttöön on syvään juurtunutta. Siirtymistä edes perinteisestä bruttokäsitteestä (BKT) nettokansantuotteeseen (NKT), jossa huomioidaan pääomien kuluminen, ei ole aina nähty perustelluksi. Esimerkiksi Martin Weitzman (2003) on esittänyt, että tilinpidon nykyinen tulokäsite kuvaa melko kestävästi myös tulevaisuuden mahdollisuuksia.

Nicholas Oultonin (2004) mukaan NKT:n ja BKT:n kuvaukset eivät käytännössä poikkea merkittävästi toisistaan, koska pääomahyödykkeiden elinkaaret ovat lyhentyneet, hankinnat ovat painottuneet erityisesti laitteisiin ja ohjelmistoihin sekä talouden rakenteiden muutos on ollut hidasta. Siten pääoman kuluminen ei enää vaikuta yhtä paljon kuin aiemmin tilinpidon laskelmiin. Siten Oulton katsookin empiiristen havaintojensa perusteella, että ”*käytännössä BKT tarjoaa oikean ja oikeudenmukaisen kuvan Yhdysvaltojen taloudellisesta kehityksestä, vaikkakin NKT (nettokansantuote) on parempi hyvinvoinnin mittarina*”.

Ekonomistien näkemykset edustavat perinteistä valtavirta-ajattelua, joka tukeutuu vanhaan uusklassiseen taloustieteeseen. Samalla se tarjoaa rajoittuneen lähtökohdan tilinpidon kehitystyöhön antamalla ymmärtää, että taloudelle tärkeää on tavoitella vain tuotantomäärien nykyistä maksimointia maailmassa, jossa tuotannon tekijöitä on näennäisesti rajattomasti. Tällöin mm. tulevien sukupolvien sekä ympäristön ja luonnonvarojen rajallisuuden näkökulmat syrjäytyvät.

Lisäksi tarkastelun aikaperspektiivi lyhenee. Ympäristö- ja ilmastonmuutosongelmat ovat syntyneet pitkän ajanjakson kuluessa, kun saasteita ja jätteitä on kasautunut kumulatiivisesti ympäristöön, mitä YK:n esittämät ympäristökorjatut kansantuotemittarit (esim. SEEA1993 ja SEEA2003 -käsikirjat) eivät huomii.

Globaalistuminen korostaa näitä ongelmia esimerkiksi siksi, että Kiinan ym. uusien tuottajamaiden keinotekoiset hinta- ja valuuttakurssi-insentiivit ohjaavat globaalia tuotantoa ympäristön ja sosiaalisten kriteerien kannalta väärään suuntaan. Ongelma on laajasti tunnustettu myös taloustilastojen kehittäjien piirissä. Esimerkiksi

YK:n ympäristöohjelma UNEP on pyrkinyt vastaamaan näihin haasteisiin kehittämällä oman Human Development Indeksien (HDI).

Kehitystyön hitaus ongelmana

Kansantalouden tilinpito kehitettiin 1900-luvun puolivälin tarpeisiin, jolloin mm. sodan jälkeinen jälleenrakentaminen edellytti makrotalouden tehokasta ohjaamista. Tulokset ovat olleet myönteisiä; pitkälti BKT:n ohjaamana talous on kyetty pitämään kasvavalla kehitysuralla, kansalaisten hyvinvointi on noussut ja suuren talouslaman toistuminen on onnistuttu välttämään ainakin siinä mitassa, kuin mitä se toteutui 1930-luvulla. Kansantalouden tilinpito on mainittu mm. erääksi viime vuosisadan merkittävimmistä innovaatioista.

Tilinpito integroi taloustilastoja edelleen varsin käyttökelpoisen kehikon muotoon. Sen puitteissa tuotetaan kohtalaisen konsistensseja aikasarjoja talousyksiköiden, institutionaalisten sektoreiden ja toimialojen kehityksestä. Tilinpito identifioi sellaisia talouden peruskäsitteitä, jotka taloustutkimuksen ja -teoriankin kannalta ovat tärkeitä.

Taloustilastojen tilinpitokeskeisen kehittämisen merkittävin ongelma on kehittämisen hitaus. Kansantalouden tilinpittoon on – sen noin 60-vuotisen historian aikana – tehty suu-rempiä uudistuksia 15–20 vuoden välein, mikä uudistamistahti nykyaikana on kovin hidas. Tämä kehitystyön jähmeys epäilemättä antaa lisäpotkua hyvinvointiekonomistien kritiikille. Relevanssi-ongelmat edellyttäisivät kehittämistä, joka rytmiltään olisi pariteetissa toimintaympäristön muutosten kanssa.

Edellisen suuren tilinpitouudistuksen (SNA93) jälkeen talouteen on tullut uusia merkittäviä toimijoita ja uusia transaktioita. Glo-

baalistuminen, internet-kehitys ja painoarvoaan kasvattaneet monikansalliset yritykset ovat muuttaneet talouden rakenteita, toimintalogiikkaa ja talousyksiköiden käyttäytymistä. Myös yksityisen ja julkisen sektorin keskinäinen roolijako on muuttunut.

Hitaan uudistamisrytmin seurauksena monet tilinpidon peruskäsitteet uhkaavat jäädä ajastaan jälkeen. Eräs tällainen on kiinteän pääoman bruttomuodostus, joka tilinpidon määrittelemässä muodossa kattaa enää ilmeisesti vain vähäisen osan yritysten investointikokonaisuudesta.

Muilta osin julkista tilastoa on toki jatkuvasti kehitetty. Uusia ilmiöitä on tullut tilastokuvauksen piiriin ja näistä on laadittu mm. komposiitti-indeksejä, indikaattorikonaisuuksia tai ns. satelliittitilejä. 1980-luvulta alkaen tilastovirastot ovat tuottaneet erilaisia sosiaali-indikaattoreita ja 1990-luvulta alkaen kestävän kehityksen indikaattoreita. Myös talouden seuranta palvelevaa tilasto- ja indikaattorikonaisuutta on jatkuvasti täydennetty. Ongelman ydin näyttää ainakin kriitikkojen mielestä olevan siinä, että tätä fokuksen laajenusta ei syystä tai toisesta ole sisällytetty kansantalouden tilinpitoon.

Tilinpitoa kehitetään kansainvälisten järjestöjen koordinoimana ja eri maiden yhteistyönä. Kansainvälinen konsensus tilinpidon kehittämisen päälinjoista on yhä vaikeammin saavutettavissa. Lisäksi kansainvälisessä tilastoyhteisössä vallitsee jonkinasteinen ”institutionaalinen stressi” mm. EU:n laajenemisen, kasvavien tilastotarpeiden ja vähäisten resurssien takia. Kehitysmaat vaativat yhä näkyvämpää roolia kansainvälisissä järjestöissä. Euroopassa tilinpidon kehittäminen EU-hallinnon tarpeisiin on osaltaan jähmettänyt tilinpidon relevanssivajeiden korjaamista.

Kansantalouden tilinpidon perusproblemaatiikka korostuu, kun globaalistumisen myötä tavaratuotanto siirtyy yhä enemmän kehittyviin talouksiin. Monikansallisten yritysten on yhä vaikeampi eritellä kansallisen tuotannon osuutta toiminnastaan.

Ympäristöarvojen arvottaminen on haaste

Politiikan kasvavat koordinaatiotarpeet edellyttäisivät taloustilastojen entistä kiinteämpää kytkentää sosiaali- ja ympäristötilastojen kanssa.

Ympäristöongelmien kohdalla on periaatteessa kyse siitä, että luonnon kulumisen tuotantoprosessissa pitäisi arvottaa rahamääräisesti, jotta se voidaan integroida kansantalouden tilinpitoon. Kyse on tuotannon kasvun kielteisistä ulkoisvaikutuksista ja niiden sisällyttämisestä politiikan tavoite- ja seurantamittaristoon.

Toistaiseksi tilastoala on suhtautunut pääosin torjuvasti näiden ulkoisvaikutusten arvottamiseen, koska mm. siihen liittyvä teoreettinen ja menetelmällinen kehitystyö on vielä kesken. Toistaiseksi ei ole ollut käytettävissä aitoja markkinahintoja, joita tämä arvottaminen edellyttäisi. Myös kansainväliset standardit puuttuvat, eikä kestävän kehityksen kriteereistäkään ole yksimielisyyttä.

Useita menetelmiä löytyy tilinpidon näkökulman laajentamiseen, mutta näihin menetelmiin liittyy omat haasteensa ja ongelmansa. Suurin haaste voi olla tällaisen integroidun hollistisen kuvauksen lanseeraaminen yleiseen tietoisuuteen sekä politiikan valmisteluun ja tavoiteasetteluun.

Lisäksi kansantalouden tilinpidon käyttäjäkunnassa on asiakkaita, jotka haluavat rauhoittaa tilinpidon talouden ”kovan ytimen” kuva-

miseen. Satelliittien sisällyttäminen tilinpitoon tekisi siitä entistä hitaamman, monimutkaisemman ja vaikeammin tulkittavissa olevan työkalun talouden kuvaamiseen. Muiden muassa Euroopan keskuspankki on ilmaissut tämän-suuntaisia toivomuksia. Tilastoala joutuu tasapainottelemaan näiden eri suunnilta tulevien näkemysten välillä.

Haasteita tilastojen kehittämiseen

Myös monilta muilta osin haasteet tilastojen sisällölliseen kehittämiseen ovat lisääntyneet. Näitä haasteita aiheuttavat mm. se, että talouden painopiste siirtyy teollisuudesta kohti palveluita. Samalla aineettomien tuotannon tekijöiden merkitys korostuu. Talouden globalistuminen, yritysten uudet liiketoimintamallit ja tuotannon arvoketjujen piteneminen monimutkaistavat tilastoitavia ilmiöitä ja heikentävät niiden läpinäkyvyyttä.

Globalistumisen myötä suurista monikansallisista yrityksistä on tullut tämän muutoksen keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat mm. kansainvälisen kaupan, investointien ja työmarkkinoiden rakenteisiin. Yhä suurempi osuus maailmankaupasta on suurten yritysten sisäistä kaupavaihtoa.

Hyvänä esimerkkinä ilmiöiden monimutkaistumisesta on ”kotimainen” matkapuhelinten valmistus. Brändin rakentaminen ja tuotantoverkoston ”orkestrointi” tapahtuvat pääosin Suomessa. Muotoilu saattaa tulla Italiasta, insinööritaidot Espanjasta. Teollinen valmistus voi tapahtua Romaniassa, Kiinassa jne. Matkapuhelin sisältää noin 900 komponenttia, joiden alihankinta tapahtuu 40–50 maasta. Valmista tuotetta myydään 70–80 maassa jne. Lisäksi monikansalliset yritykset organisoivat tuotantoverkostojaan jatkuvasti uudelleen.

Tilastontekijä on haastavan kysymyksen edessä; kuinka paljon kansallista tuotantoa ja toimintaylijäämää syntyy kussakin tuotantovaiheessa?

Taantumat tulevat edelleen yllätyksenä

Myös talouden ennakkointiin liittyvät haasteet ovat lisääntyneet. *Financial Times* -lehden viime kevään artikkelissa Yhdysvaltain keskuspankin entinen pääjohtaja Alan Greenspan arvosteli luokituslaitosten riskianalyysijä ja ekonomistien ennustemalleja. Greenspanin mukaan nämä analyysit ja ennusteet ja niiden taustalla olevat mallit voivat olla ”*matemaattisesti hyvinkin elegantteja, mutta todellisuutta ne kuvaavat heikosti*”.

Greenspan tarjosi selitykseksi epäonnistuneille ennusteille sitä, että näiden mallien rakenteiden estimointiin käytetyt tilastoaineistot alkoivat viime vuosina kuvata yksipuolisesti vain hyvien aikojen rakenteita ja käyttäytymistä. Myös investointipankkien johdossa alkoi taas olla nuoremman polven managereita, jotka olivat vuodesta toiseen katselleet ruuduiltaan vain ylöspäin nousevia talouden tilastokäyriä.

Suomessa SITRA julkaisi syksyllä 2007 artikkelikokoelman, jossa oli mm. Markku Wilenius mielenkiintoinen kirjoitus yhteiskunnallisen ennakkoinnin roolista tulevaisuuden haasteiden tunnistamisessa. Kirjoituksessa hämmästeltiin sitä, että Suomessa ei kyetty ennakoidaan sen paremmin 1990-luvun vaikeaa talouslamaa, kuin sitä seurannutta voimakasta nousukautta. Artikkelin kirjoittaja puhuu yhteiskunnallisen ennakkoinnin ”massiivisesta ja kollektiivisesta epäonnistumisesta”.

Johtopäätöksissään Wilenius ehdottaa riip-

pumattoman ”Yhteiskunnallisten muutosten tutkimusinstituutin” perustamista. Tulevaisuuden ennustaminen on toki tärkeätä, mutta menneisyydenkin ”ennustaminen” edellyttäisi huomattavaa lisäpanostusta, jotta ekonomisteilla olisi kunnollinen tietopohja, josta analyseja ja ennusteita tehdään.

Taloustilastojen kehittämisen pullonkaulat ovat selvästi kansainvälisellä tasolla, jolla tilastojen kehittäminen yhä enemmän tapahtuu. Tilastohaasteet epäilemättä vaikeuttavat myös talouden analysointia ja ennustamista siten, että voidaan puhua jonkinasteisesta kvantitatiivisen informaation, mallipohjaisen analyysin ja kokonaistaloudellisen ennustamisen kriisistä tai ainakin haasteiden merkittävästä kasvusta. Ajan hermolla pysyminen on entistä haastavampaa niin tilastontekijöille kuin ekonomisteille ja poliitikoille.

Kansallisessa tilastotuotannossa on jatkuva ristiriita tilastotarpeiden ja käytettävissä olevien resurssien välillä. Viime kädessä on kyse yhteiskunnan ambitiotasosta; tehdäänkö pää-

töksiä 80–90 prosentin informaatiolla vai riittääkö 50–60 prosentin taso. Toimintaympäristön nopeat muutokset pyrkivät näitä prosentteja jatkuvasti alentamaan. Prosenttien nostaminen taas lisää kustannuksia, mutta heikon informaation nojalla tehdyt päätökset johtavat ongelmiin, jotka voivat olla moninkertaiset luotettavan ja riittävän monipuolisen tilastoinfrastruktuurin tuottamiseen verrattuna. □

Kirjallisuus

- Beyond GDP -conference (November 2007), www.beyond-gdp.eu/press.html.
- OECD (2007), The Istanbul World Forum on Measuring and Fostering the Progress of Societies -conference, www.oecd.org/oecdworldforum.
- Oulton, N. (2004), ”Productivity versus welfare or GDP versus Weitzman’s NDP”, *Review of Income and Wealth* 50: 329–355.
- Weitzman, M. (2003), *Income, Wealth and the Maximum Principle*, Harvard University Press, London.