

Hajahuomioita Talouspolitiikan arviointineuvoston raporttiin

Essi Eerola

Talouspolitiikan arviointineuvosto arvioi raportissaan laaja-alaisesti vuoden 2022 talouspolitiikkaa. Tällä kertaa raportin painopisteenä oli ilmastopolitiikka. Aihe on sekä tärkeä että ajankohtainen. Akuuttien kriisien keskellä ei saa unohtua, ettei ilmastomuutoksen hillitseminen ole enää mikään pitkän aikavälin tavoite, johon voidaan reagoida vasta joskus myöhemmin.

Suomen tavoitteena on olla hiilineutraali vuoteen 2035 mennessä. Myös EU:n ilmastopolitiikan kiristyminen tulee vaikuttamaan Suomeen, ja EU:n päästökauppajärjestelmän ja maankäyttösektorin hiilidioksidipäästöistä aiheutuvien kustannusten odotetaan nousevan.

Arviointineuvosto toteaa raportissaan perustellusti, että Suomen ilmastopolitiikan suun-

nittelussa ja toteutuksessa on parantamisen varaa. Esitän tässä kirjoituksessa kaksi täydentävää huomiota raportin johtopäätöksiin.

Ensimmäinen huomioni liittyy ilmastopolitiikan tulonjakovaikutuksiin. Arviointineuvosto toteaa, että vihreällä siirtymällä on tulonjakovaikutuksia, jotka tulee ottaa huomioon politiikassa ja että mahdolliset kompensoivat toimet tulee kohdistaa pienituloisille. Nähdäkseni tämä lähtökohta on perusteltu ainakin kahdesta syystä.

Ensinnäkin, päästöjen hinnoittelun kustannus kohdistuu eri tavoin erilaisiin kotitalouksiin, koska ne ovat tehneet erilaisia valintoja. On epäselvää, millä kriteereillä ja missä tilanteessa näitä kustannuseroja pitäisi pyrkiä tasoittamaan. Jos päästöjen hinnoittelun kustannuksia kom-

VTT Essi Eerola (essi.eerola@bof.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen ja prosessipäällikkö Suomen Pankin rahapolitiikka- ja tutkimusosastolla. Kirjoitus perustuu Talouspolitiikan arviointineuvoston seminaarissa Helsingissä 1.2.2023 pidettyyn puheenvuoroon. Esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin näkemyksiä. Kiitän Juha Kilposta hyödyllisistä kommentteista.

pensoidaan aikaisempien valintojen perusteella, saatetaan heikentää kannustinta tehdä ympäristön kannalta järkeviä valintoja jatkossa.

Ongelma koskee erityisesti pitkäikäisiä investointeja, jotka käytännössä sitovat kotitalouden tai yritykset tiettyihin teknologiavalintoihin. Näitä valintoja tehtäessä pitää olla näkymä siitä, mihin suuntaan politiikka on menossa. Näkymä voi syntyä vain, jos julkinen valta tekee konkreettisen suunnitelman päästötavoitteiden saavuttamiseksi ja sitoutuu suunnitelmaan uskottavalla tavalla. Muussa tapauksessa yritysten ja kotitalouksien mahdollisuus sopeutua ja tehdä järkeviä investointeja heikkenee ja vihreän siirtymän kustannukset nousevat tarpeettomasti.

Toisaalta kompensoivien toimien kohdistaminen läpinäkyvästi myös muille kuin pienituloisille voisi lisätä päästöjen hinnoittelun yhteiskunnallista hyväksyttävyyttä. Viime vuosina onkin tutkittu kysymystä, voidaanko päästöverojen verokertymää käyttää tavalla, joka lisäisi poliittista tukea päästöjen systemaattiseen hinnoitteluun.

Perinteisessä niin sanotussa ympäristöverotuksen kaksoishyödyn kirjallisuudessa ympäristöverotusta on arvioitu osana verotuksen kokonaisuutta ja todettu, että verojärjestelmän tehokkuutta voidaan parantaa, jos ympäristöverokertymää käytetään muiden vääristävien verojen keventämiseen. Verotulojen korvamerkintä tiettyyn käyttötarkoitukseen tai tasasuuruiset veronpalautukset kaikille kotitalouksille lisäävät päästövähennyksen kustannuksia verrattuna siihen, että verotulot käytetään vääristävien verojen keventämiseen. Mutta jos niitä pidetään oikeudenmukaisena tapana käyttää kertyneet verotulot, ne saattavat lisätä todennäköisyyttä,

että hiilidioksidipäästöt ylipäätään pystytään hinnoittelemaan.¹

Kanadassa ja Sveitsissä onkin kokeiltu niin sanottuja hiiliosinkoja. Tutkimukset kuitenkin viittaavat siihen, ettei suuri osa kotitalouksista edes tiedä saavansa osinkoa ja etteivät hiiliosingot välttämättä lisää päästöverojen hyväksyttävyyttä (Mildenberger ym. 2022). Päästöverojen vastustaminen ei myöskään välttämättä johdu välinpitämättömyydestä ilmastoa kohtaan tai hintainstrumentin vastustamisesta. Synnä voi pitemminkin olla virheellisen pessimistinen käsitys hinnoittelun vaikutuksesta päästöihin (Douenne ja Fabre 2022).

Yllä mainitut tutkimustulokset muodostavat merkittävän haasteen tutkijoille ja asiantuntijoille, jotka arvioivat erilaisten politiikkatoimien vaikutuksia ja kustannuksia ja keskustelevat niistä julkisuudessa. Jälleen kerran piru näyttää olevan yksityiskohdissa. Tehokkaista toimista ei kannata luopua poliittisen hyväksyttävyyden nimissä, jos ei tiedetä riittävän tarkasti, mistä päästöverojen vastustus johtuu. Asia on erityisen tärkeä nyt, kun tarvitaan yhtä aikaa merkittäviä investointeja vihreään siirtymään ja julkisen talouden vahvistamista.

Toinen huomioni koskee verojärjestelmän kokonaisuutta. Tulevina vuosina edessä on potentiaalisesti isoja muutoksia verojärjestelmän rakenteeseen. Paine muutokseen tulee useasta suunnasta. Yksi on se, että siirtymä pois fossiilisista polttoaineista tulee pienentämään energiaverokertymää. Suunniteltu ilmaisten päästöoikeuksien vähentäminen lisää päästöoikeuksien myymisestä saatavia tuloja ja muu päästöjen hinnoittelu lisää verotuloja ainakin lyhyellä aikavälillä, mutta muutos on joka tapauksessa

¹ Dechezleprêtre ym. (2022) tarkastelee kattavasti aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta.

merkittävä. Asia ei ole vähäpätöinen, koska julkisen talouden vahvistaminen muutamien tulevien hallituskausien aikana edellyttäneek myös verotuksen kiristämistä.

Jos otamme annettuna sen, että fossiilisten polttoaineiden verotuksen tavoitteena on ulkoisvaikutusten hinnoittelu, ei tietysti ole mitään syytä korvata polttoaineverokertymää kiristämällä vain liikenteen verotusta.

Kun tätä yhtälöä aletaan ratkaista, on tärkeää huomioida, että kaikki verot eivät ole yhtä haitallisia. Verojärjestelmää, ja tulonsiirtoja sen osana, tulee suunnitella kokonaisuutena, jotta varmistetaan, että verotulot kerätään ja haluttu tulojen uudelleenjako toteutetaan mahdollisimman alhaisin kustannuksin. □

Kirjallisuus

- Dechezleprêtre, A., Fabre, A., Kruse, T., Planterose, B., Sanchez Chico, A. ja Stantcheva, S. (2022), "Fighting climate change: International attitudes toward climate policies", NBER Working Paper No. 30265.
- Douenne, T. ja Fabre, A. (2022), "Yellow vests, pessimistic beliefs, and carbon tax aversion", *American Economic Journal: Economic Policy* 14: 81–110.
- Mildenberger, M., Lachapelle, E., Harrison, K. ja Isabelle Stadelmann-Steffen (2022), "Limited evidence that carbon tax rebates have increased public support for carbon pricing", *Nature Climate Change* 12: 121–122.