

Kansakunnan hyvinvoinnin arviointi – HYMY-työryhmän tulokset

Hyvinvoinnin kehityksen mittaamiseen ei riitä pelkkä bruttokansantuote. Muiden mittarien luomista ja käyttöä on viime aikoina maailmalla pohdittu paljon ja Suomessa HYMY-työryhmässä.

Jukka Pekkarinen
Ylijohtaja
Valtiovarainministeriö
jukka.pekkariinen@vm.fi

Hyvinvoinnin mittaaminen on ajankohtainen kysymys. Asiasta on viime vuosina virittänyt eniten keskustelua Ranskan presidentti Nicolas Sarkozyn vuonna 2008 asettama asiantuntijaryhmä. Tämän ryhmän puheenjohtajan Joseph Stiglitzin nimellä tunnettu raportti (Stiglitz et al. 2009) antoi virikkeen jatkotyölle, jota on tehty mm. OECD:n ja EU:n piirissä ja kansallisella tasolla esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Ranskassa ja Saksassa. Myös Suomessa hyvinvointimittariston kehittämistä on pohjustettu valtioneuvoston kanslian asettamassa työryhmässä, ns. HYMY-hankkeessa, jonka puheenjohtaja



Bruttokansantuotteen puutteellisuus hyvinvoinnin mittarina tunnustetaan laajasti.

tajana toimin. Ryhmä jätti raporttinsa viime kesänä (Valtioneuvoston kansalia 2011).

Hyvinvoinnin arvioimista kohtaan tunnettua mielenkiintoa ovat lisänneet monet eri tekijät. Pahat kielet väittävät Sarkozyn odottaneen voivansa työryhmän päätelmien nojalla osoittaa, että ranskalaiset voivat sekä muiden teollisuusmaiden nykytilaan että omaan lähihistoriaansa verrattuna paremmin kuin maan bruttokansantuotteen (bkt) melko vaatimattoman kehityksen perusteella voisi päätellä. Jos Sarkozyn pyrkimys oli tämä, hän joutui pettymään. Stiglitzin raportti näet säilytti kansantalouden tilinpidon keskeisen, vaikkei yksinvaltaisen, aseman hyvinvoinnin mittamisessa.

Kehittyneissä teollisuusmaissa on yhtä kaikki voimistunut käsitys, että bkt-mitta ei ole riittävä kansakunnan hyvinvoinnin osoitin. Siinä eivät näy sellaiset hyvinvointia nakertavat muutokset kuin esimerkiksi tuloerojen kärjistyminen ja sosiaalisen eheyden rakoilu sekä kasvihuonepääs-

Jukka Pekkarinen johti Palkansaajien tutkimuslaitosta vuosina 1991–2005. Hänen johdollaan toiminut HYMY-työryhmä pohti samoja kysymyksiä kuin PT:n 40-vuotisjuhlaseminaari.

Suomella on pitkät perinteet hyvinvoinnin arvioimisessa.

töjen kasvu ja muut ympäristöhaitat. Nopeasti kehittyvissä maissa, esimerkiksi Intiassa, taas on kiinnitetty huomiota viitteisiin siitä, että monet sosiaaliset ongelmat ovat niissä bkt:n ennätyksellisen nopeasta kasvusta huolimatta kärjistyneet.

Tilastojen kehittämistä vastaavat viranomaiset ovat tiedostaneet bkt:n riittämättömyyden hyvinvoinnin kuvaajana jo varhain. YK, jonka johdolla kansainvälisen kansantalouden tilinpidon standardit on kehitetty, käynnisti nelisen vuosikymmentä sitten hankkeen hyvinvointia laajemmin kuvaavien sosiaali-indikaattoreiden kehittämiseksi. Tämän työn pohjalta luotua inhimillisen kehityksen indeksiä (HDI) julkaistaan edelleen. Hyvinvoinnin osatekijöinä seurataan siinä tulojen ohella terveyttä ja koulutustasoa kuvaavia muuttujia. Maailmanpankki on puolestaan kehittänyt ns. korjatun nettosäästämisen indeksin (ANS). Sen avulla pyritään kuvaamaan hyvinvoinnin kestävyttä ja siihen vaikuttavia aineellisen ja inhimillisen pääoman sekä ympäristön tilan muutoksia.

Myös EU:n piirissä on jo vanhastaan osoitettu mielenkiintoa yhteiskunnan ja ympäristön tilaa laajemmin kuvaavia indikaattoreita kohtaan. Vuonna 2007 komissio järjesti yhdessä monien muiden tahojen kanssa korkean tason konferenssin ”Beyond GDP”. Pari vuotta myöhemmin komissio tuotti hyvinvoinnin mittaajärjestelmän kehittämistä koskeva tiekartan. Tämän nimi – merkityksel-

listä sinänsä – oli muuttunut muotoon ”GDP and Beyond” (Euroopan komissio 2009). Tämän tiekartan sekä Stiglitzin raportin suosituksia työstää ryhmä, ESS Sponsorship Group, johon kuuluu omasta aloitteestaan mukaan tulleiden jäsenmaiden tilastoviranomaisia. Eurostatin piirissä on lisäksi toiminut jo pitkään kestävä kehityksen indikaattoreita laativa työryhmä. Myös EU:n tutkimusohjelmissä käsitellään hyvinvoinnin mittauksen ongelmia.

OECD liittyi hyvinvoinnin mittaamisen viime aaltoon käynnistämällä vuonna 2007 Measuring Progress-nimellä tunnetun kehittämishankkeen. Tänä syksynä ilmestyi raportti How’s Life? (OECD 2011). OECD on omassa työssään kiinnittänyt huomiota erityisesti kotitalouksien tulojen, kulutuksen ja varallisuuden jakautumista koskevien tietojen yhtenäistämiseen, samoin näiden jakaumatietojen hyödynnettävyyteen kansantalouden tilinpidon kotitaloussektoria kuvaavissa osissa. OECD on panostanut lisäksi indikaattoreiden havainnollistamiseen ja sähköisen median hyväksi käyttämiseen tässä.

Työtä hyvinvointia kuvaavien indikaattoreiden kehittämiseksi tehdään siis Euroopassa paljon. Kun vielä samat tahot ovat olleet saman asian parissa mukana samanaikaisesti useassa eri hankkeessa, ei ole ihme, että on alettu ihmetellä työn päällekkäisyyttä ja pelätä indikaattoreiden runsauden pulaa. Viime aikoina onkin ruvettu painottamaan tietojen standardointia, havainnollisuutta, hyödynnettävyyttä ja kommunikointia. Tämä pyrkimys oli myös kotimaisen HYMY-hankkeen lähtökohtia.

Suomen HYMY-hanke

Suomessa laajapohjaisesta hyvinvoinnin arvioinnista on oltu kiinnostuneita pitkään. Esimerkiksi Hugo E. Pipping ar-

Hyvinvointia ei voida kuvata yhdellä indeksillä.

vioi toisen maailmasodan jälkeisissä kirjoituksissaan elintason käsitettä ja korosti tämän moniulotteisuutta. Olavi E. Niitamon johdolla Tilastokeskus seurasi 1960-luvulta lähtien sosiaali-indikaattoreiden kansainvälistä kehitystyötä ja laajensi myös omaa tilastotuotantoaan hyvinvoinnin eri osatekijöitä laajemmin huomioon ottavaan suuntaan. Tätä edesauttoi se, että Suomessa oli jo aiemmin toteutettu kotitalouksien kulusrakennetta koskevia tutkimushankkeita.

Tällaisen verraten pitkän kotimaisen perinteen taustaa vasten on luontevaa, että poliittisen tason kiinnostus hyvinvoinnin mittaamisen uusinta kansainvälistä kehitysvaihetta kohtaan heräsi meillä esimerkiksi muita pohjoismaita aiemmin. Mari Kiviniemen hallituksen kirjauksen pohjalta tämä johti HYMY-hankkeen perustamiseen.

Työryhmän piti toimeksiantonsa mukaisesti ”laatia kartoitus mahdollisesti olemassa olevista yhdistelmäindikaattoreista ja indikaattorikokoelmista, joita voisi käyttää inhimillisen hyvinvoinnin ja ympäristön tilan mittaamisessa bruttokansantuotteet rinnalla”. Siltä edellytettiin myös ”suositusta käyttökelpoisista olemassa olevista yksittäisistä indikaattoreista, jotka kuvaavat yhteiskunnan edistystä laajasti huomioiden talouskasvun ohella myös inhimillisen hyvinvoinnin ja ympäristön tilan”.

Ryhmän yksimieliset johtopäätökset voi tiivistää muutamaan kohtaan:

Tulojen kasvu lisää kansalaisten onnellisuutta ainakin tarkasteltaessa noin 10 vuoden aikaväliä.

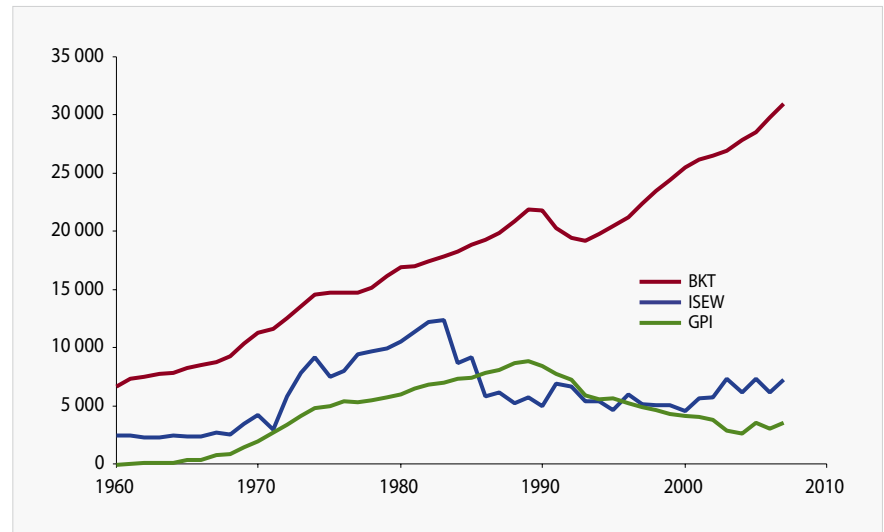
1. Hyvinvointi on moniulotteinen ilmiö. Sitä ei voida kuvata yhdellä indeksillä. Ehdotuksia yhdeksi hyvinvoinnin kokonaisindeksiksi on esitetty lukuisia. Esimerkiksi Sitran toimesta laaditussa selvityksessä arvioidaan 15 vaihtoehtoista hyvinvointi-indeksiä (Hoffren ym. 2010). Bkt:n rinnalle tai sen tilalle tarjottuina näistä lienevät Suomessa eniten esillä olleet em. inhimillisen kehityksen indeksin (HDI) ohella ns. aidon kehityksen indikaattori (GPI) ja kestävän taloudellisen hyvinvoinnin indeksi (ISEW). Näiden kehitys näyttää perin erilaiselta kuin henkeä kohti lasketun bkt:n (kuvio 1).

Tällaisten, hyvinvointiin liittyviä eri tekijöitä yhteen painottavien indeksien ongelmana on painojen mieltävaltaisuus. Painot edustavat lähinnä laatijansa subjektiivisia käsityksiä eri osatekijöiden suhteellisesta merkityksestä eikä niillä ole mitään yhtenäistä teoreettista perustaa. Painojen valintaa on lisäksi monessa tapauksessa perusteltu niukasti.

2. Bkt on yksi hyvä, muttei riittävä hyvinvoinnin indikaattori. Kiinteähintainen, hintatasoeroista puhdistettu bkt henkeä kohti korreloi melko hyvin monien muiden hyvinvoinnin osatekijöiden kanssa.

Tästä korrelaatiosta viime aikoina eniten keskustelua herättänyt poikkeus lienee ns. Easterlinin paradoksi, joka koskee tulojen ja subjektiivisen hyvinvoinnin, eli onnellisuuden, välistä yhteyttä. Tämän paradoksin mukaan tulot ja onnellisuus

Kuvio 1. Suomen BKT asukasta kohti; ISEW ja GPI 1960–2010, euroa asukasta kohti vuoden 2005 hinnoin.

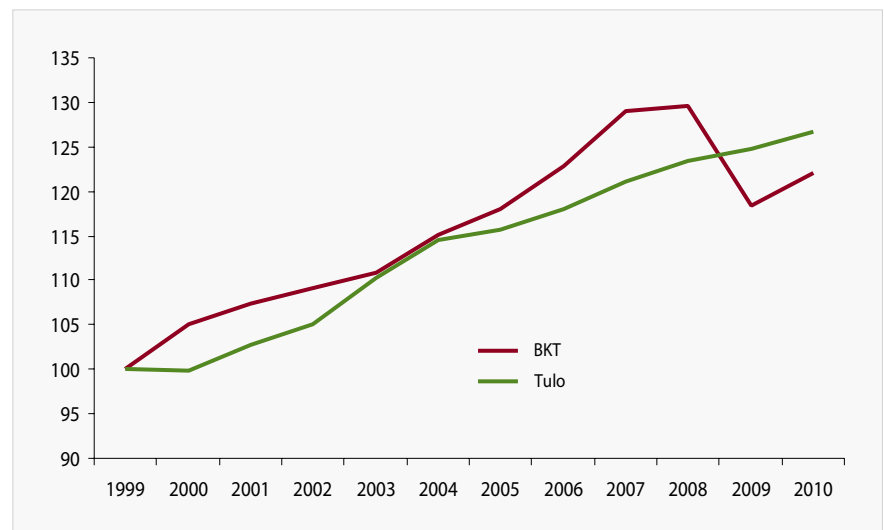


korreloivat keskenään kyllä vahvasti sekä yksittäisten maiden sisäisissä että eri maiden keskiarvojen välillä tehtävissä poikkileikkausvertailuissa. Mutta yli ajan tehtävissä vertailuissa korrelaatio tulojen kasvun ja hyvinvoinnin muutoksen välillä häviää, oli sitten kysymys köyhästä tai rikkaasta maasta. Paradoksisista kiistellään yhä. Mutta näyttää siltä, että ainakin suhteellisen lyhyeen, kymmenen

vuoden tietämiin rajoituvissa aikasarjaverailuissa myös tulojen ja onnellisuuden muutosten välinen positiivinen yhteys on vahva.

Bkt (henkeä kohti) on eräs kansantalouden tilinpidon kokonaissuureita. Tämä tilinpitojärjestelmä tarjoaa pitkän kehitystyön tuloksena systemaattisen ja kansainvälisesti vertailukelpoisen järjestelmän kansantalouden ja sen eri

Kuvio 2. BKT asukasta kohden ja kotitalouksien sovitettu tulo Suomessa 1999–2010, 1999=100.



Kansantalouden tilinpito ei kuvaa hyvinvoinnin kaikkia ulottuvuuksia, joten tarvitaan muitakin indikaattoreita.

osasektoreiden tuotannon, tulojen sekä kulutuksen ja pääomanmuodostuksen mittaamiseksi. Kansantalouden tilinpidon suureista esimerkiksi *kotitalouksien sovitettu tulo* kuvaa kotitalouksien hyvinvoinnin aineellisia edellytyksiä oikeastaan paremmin kuin bkt henkeä kohti. Sovitettuun tuloon luetaan kotitaloussektorin käytettävissä olevien tulojen ohella myös kotitalouksien käyttämät julkiset ilmaisupalvelut. Sovitettu tulo on esimerkiksi vähemmän suhdanneherkkä kuin bkt (kuvio 2). Jos tilastojen kehittämisessä päästään lähiaikoina vielä siihen, että saataville tulee myös sovitetun tulon jakautuminen kotitalouksien kesken, antaisi kansantalouden tilinpito jo varsin kattavan tiedon kotitalouksien hyvinvoinnin aineellisista osatekijöistä.

Vaikka kansantalouden tilinpito onkin mainettaan parempi, ei se kuitenkaan kuvaa hyvinvointia tyhjentävästi. Sitä ei ole sellaiseen monopoliasemaan tarkoitettukaan. Tarvitaan *hyvinvoinnin mittaristo*, joka hyödyntää kansantalouden tilinpidon rinnalla hyvinvoinnin muita ulottuvuuksia kuvaavia indikaattoreita.

3. Suomalaisen hyvinvoinnin mittariston laadinta on perusteltua kytkeä tiiviisti ajankohtaiseen kansainväliseen kehitysohjelmaan ja sen yhteydessä muodostettaviin standardeihin. Tämän kehitysohjelman perusta, em. Stiglitzin raportti sekä sitä seuranneet aloitteet korostavat

seuraavia näkökohtia hyvinvoinnin mittariston kehittämisessä:

- Kotitalouksien näkökulma, jossa otetaan tulojen ohella huomioon myös kulutus ja varallisuus sekä näiden jakautuminen
- Subjekttiivisten, elämän laatua ja koettua onnellisuutta kuvaavien muuttujien mukaan ottaminen
- Hyvinvoinnin kestävyys taloudelliselta, sosiaaliselta sekä ekologiselta kannalta: erityisesti korostetaan pääomakannan sekä muiden varantojen muutoksen ohella ympäristöön kohdistuvan rasituksen johdonmukaisen mittaamisen tarvetta
- Hyvinvointitietojen reaaliaikaisuuden, ymmärrettävyyden ja kommunikativuuden parantaminen

HYMY-ryhmän linjaukset

Näiden suositusten toteuttamiseksi HYMY-ryhmä esitti seuraavat, nopeasti toteutettavat linjaukset:

1. Hyvinvoinnin moniulotteisen mittariston täsmentämistä varten perustetaan jatkotyöryhmä. Tämän asiantuntijoiden ja tiedon käyttäjien muodostaman ryh-

Tavoitteena on mitata hyvinvoinnin eri osatekijöiden tilaa, jakautumista ja kestävyyttä.

män tulisi laatia yksityiskohtainen ehdotus, joka ottaa huomioon meneillään olevan, Eurostatissa ja OECD:ssä tehtävän kehitystyön. Mittariston indikaattoreiden tulisi kuvata hyvinvoinnin eri ulottuvuuksia. Sen tulisi soveltuvin osin esittää myös hyvinvoinnin eri osatekijöiden jakautumista kotitalouksien kesken. Hyvinvoinnin vallitsevan tilan kestävyyttä pitäisi myös indikoida. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi aineellisen ja inhimillisen pääomakannan ja ympäristön tilan muutosten sekä sukupolvien väliseen tasa-arvoon ja hyvinvointivaltion rahoituskelliseen kestävyyyteen liittyvien indikaattoreiden avulla.

Tällaisen havainnollisuuteen pyrkivän, moniulotteisen hyvinvoinnin mit-

Kuvio 3. Suomen hyvinvoinnin mittaristo.

	Tila	Jakauma	Kestävyys
Tulot	■	■	■
Työllisyys	■	■	■
Asuminen	■	■	■
Työelämä	■	■	■
Terveys	■	■	■
Koulutus ja osaaminen	■	■	■
Sosiaaliset suhteet	■	■	■
Osallistuminen ja yhteisöllisyys	■	■	■
Ympäristön tila	■	■	■
Turvallisuus	■	■	■
Koettu hyvinvointi	■	■	■
Koettu ympäristön tila	■	■	■

Lisäksi tarvitaan hyvinvoinnin arviointifoorumi ja hyvinvointiosio Findikaattori.fi-palveluun.

tariston informaatio voisi tiivistyä esimerkiksi kuvion 3 kaltaiseen, ”liikennevalotekniikkaa” hyödyntävään kokoomatauluun. Sen riveiltä käyvät ilmi työryhmän keskusteluissa eniten esillä olleet hyvinvoinnin osatekijät. Niitä kuvaavia indikaattoreita ei taulukon kaikkiin sarakkeisiin ole ainakaan vielä tarjolla. Mutta taulukon tyhjät sarakkeet tähdentävät toisaalta tietojen täydentämisen tarvetta. Monen hyvinvoinnin osatekijän, etenkin aineellisen, osalta vaihtoehtoisia, keskenään lomittuvia indikaattoreita taas on tarjolla paljon, jolloin jatkokäytön tehtävänä on olennaisimmin tiedon tiivistäminen.

2. Työryhmän toinen keskeinen suositus on *Findikaattori.fi*-palvelun kehittäminen. Findikaattori on Tilastokeskuksen ja valtioneuvoston kanslian pari vuotta sitten käynnistämä indikaattoripalvelu. Findikaattori on alun perin rakennettu lähinnä hallitusohjelman toimeenpanon seurannan tarpeisiin, mutta sen käyttöalaa on asteittain laajennettu. Työryhmän esittää tämän palvelun sisältöön sekä käytettävyyteen ja markkinointiin muutoksia, jotka käytettävyyden osalta on jo osittain toteutettu.

Työryhmä ehdottaa, että Findikaattoriin luodaan erityinen hyvinvointiosio, johon kootaan keskeiset hyvinvointia kuvaavat indikaattorit. Työryhmässä on nostettu esille ajatus, että myös muut valtioneuvoston piirissä, esimerkiksi kestävän kehityksen ministerityöryhmäs-

sä, käynnistetyt eri indikaattorihankkeet voitaisiin koota Findikaattorin yhteyteen. Näin siitä muodostuisi koko valtioneuvoston yhteinen, päättäjien, asiantuntijoiden, median ja yleisön tuntema indikaattorivarasto. Sitä voitaisiin jatkuvasti kehittää politiikan suunnittelun, arvioinnin, viestinnän ja kansalaiskeskustelun muuttuvien tiedontarpeiden mukaisesti. Palvelun vuorovaikutteisuutta olisi syytä kehittää. Findikaattoriin olisi luontevaa liittää linkejä myös arvostettuihin, sekä kotimaisiin että ulkomaisiin hyvinvoinnin tutkimuksen lähteisiin.

3. Tiedon jatkuva kasvu ja sen välittämisen keskittyminen internetiin uhkaavat johtaa tiedon pirstaloitumiseen. Tällaisen haitallisen kehityksen yhdeksi vastavoimaksi työryhmä esittää säännöllistä hyvinvoinnin *arviointifoorumia*. Päättäjät, tutkijat ja muut asiantuntijat, tiedotusvälineet ja kansalaisyhteiskunnan edustajat voisivat kokoontua esimerkiksi joka toinen vuosi keskustelemaan etukäteen valmistellun, julkisen aineiston perusteella suomalaisen yhteiskunnan hyvinvoinnin tilaa ja kehityssuuntaa sekä tämän esille nostamia politiikkatarpeita. Tällainen foorumi voisi osaltaan tarjota tutkimus-, arviointi- ja keskusteluaineistoa myös hallitusohjelman toimeenpanon säännönmukaiseen strategiseen seurantaan, johon nykyinen hallitus on sitoutunut.

Lopuksi

Hyvinvoinnin arvioinnin kansainvälinen kehitys on juuri nyt nopeaa. Sitä edistään sekä tutkimuksen, kansainvälisten järjestöjen kehittämishankkeiden että median toimesta. Edellisen hallituksen aloitteesta käynnistetty HYMY-työryhmän pohjatyö on nostanut Suomen kansainvälisen kehityksen vanaveteen. Olisi tärkeää, että työ ei nyt keskeytyisi vaan

jatkuisi indikaattoreiden kehittämiseen, niiden systematisointiin ja kommunikointiin keskittyvinä jatkohankkeina. Liikkeen ylläpito edellyttää, että myös poliittiset päättäjät ja media osoittavat mielenkiintoa tähän lähinnä asiantuntijoiden keskuudessa virinneeseen kehitystyöhön. Painostavaksi kokemamme suurten taloudellisten ja yhteiskunnallisten kriisien uhka, jos mikä, korostaa tällaisten yhteiskunnan tilaa, sen eheyttä, reagointitarvetta ja -kykyä luotaavien hankkeiden nopeaa edistämistä. ■

KIRJALLISUUS

Euroopan komissio (2009), BKT ja muut indikaattorit. Edistyksen mittaaminen muuttuvassa maailmassa, KOM 2009:0433.
Hoffren, J. & Lemmetyinen, I. & Pitkä, L. (2010), Esiselvitys hyvinvointi-indikaattoreista: mittareiden vertailu ja kehittämis-kohteet, Sitran selvityksiä 32.
OECD (2011), How's Life: Measuring Well-being, Paris: OECD.
Valtioneuvoston kanslia (2011), Bkt ja kestävä hyvinvointi: yksi luku ei riitä suomalaisen yhteiskunnan tilan kuvaamiseen, Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 12/2011.