

PÄÄKIRJOITUS

Hiilidioksidipäästöjen hinnoittelu – kenelle kompensoidaan ja miksi?

Essi Eerola

Taloustieteessä on pitkä perinne verotuksen tulonjakovaikutusten analyysissä. Empiirisissä tai simulointimalleihin perustuvissa analyysissä arvioidaan yleensä toteutettuja politiikka-muutoksia. Poliitiikan tulonjakovaikutusten arviointi kuuluu oleellisena osana myös talous-poliittiseen valmistelutyöhön.

Optimaalisen verotuksen teorian lähtökoh-tana puolestaan ovat yksilöiden väliset hyvinvointierot ja niiden tasoittamiseen pyrkivä yh-teiskunnan tulonjakotavoite. Tämän kehikon avulla voidaan tarkastella systemaattisesti, miten verotus tulisi järjestää. Se ohjaa tarkas-telemaan verotuksen vaikutusta hyvinvointi-eroihin koko verojärjestelmän tasolla, eikä

yksittäisten verolajien tasolla, ja huomioi vero-tuksen käyttäytymisvaikutukset.

Me arvostamme erilaisia asioita ja teemme erilaisia valintoja, on sitten kysymys vaikkapa asuinpaikan valinnasta, lomamatkan kohteesta tai harrastuksista. Käytännössä verojärjestel-mät kohtelevat meitä eri tavalla, ei pelkästään tulojen, vaan myös sen mukaan, minkälaiset mieltymyksemme ovat. Onko se hyväksyttävää? Missä tilanteissa ja minkälaisilla kritee-reillä asiaa pitäisi arvioida?

Asia on ajankohtainen EU:n ja Suomen il-mastotavoitteiden takia. Koska liikenteen pääs-töt muodostavat noin viidenneksen Suomen kasvihuonekaasupäästöistä ja liikenteen pääs-

VTT Essi Eerola (essi.eerola@vatt.fi) on Kansantaloudellisen aikakauskirjan toimituskunnan jäsen ja tutkimusjohtaja Val-tion taloudellisessa tutkimuskeskuksessa. Kiitän Anni Huhtalaa, Seija Ilmakunnasta ja Juha Tarkkaa hyödyllisistä kommentista.

töistä yli 90 prosenttia syntyy tieliikenteessä, tieliikenteen päästöjen vähentämisen täytyy olla osa kokonaisratkaisua.

Virallisten päästölukemien mukaan henkilöautoliikenteen päästöt laskivat Suomessa noin 7,8 % vuosina 2013–2019. Käytännössä väheneminen on ollut paljon hitaampaa: On arvioitu, että todellisuudessa päästöt vähentyivät vain noin 2,3 %.¹ Näin ollen, vaikka henkilöliikenteen sähköistyminen on hyvässä vauhdissa, myös uusia toimia tarvitaan.

Päästöjen hinnoittelu on välttämätön osa kokonaisuutta. Käytännössä se voidaan tehdä kiristämällä fossiilisten liikennepolttoaineiden verotusta tai ottamalla käyttöön liikenteen päästökauppa. Kysymys ei kuitenkaan ole pelkästään siitä, miten päästöjä vähennetään kustannustehokkaasti, vaan myös siitä, miten hinnoittelu tehdään yhteiskunnallisesti hyväksyttävällä tavalla. Asiassa voidaan erottaa kaksi eri ulottuvuutta.

Ensimmäinen liittyy siihen, miten päästöjen hinnoittelu kohdistuu eri tulotasolle. Suomessa liikennepolttoaineiden verotus ei vaikuta kohdistuvan erityisesti pienituloisiin kotitalouksiin. Alle puolella alimman tuloviidenneksen kotitalouksista on oma auto. Lisäksi autolisten kotitalouksien vuosittaiset päästöt ovat

korkeimmat hyvätuloisilla, mikä johtuu pääosin siitä, että he ajavat enemmän kuin pienituloiset.

Näin ollen päästöjen kireämpi verotus ei vaikuta olevan perinteisen tulonjakotarkastelun näkökulmasta ongelmallista. Tulonjakonäkökulmasta kustannusten nousuun liittyvää huolta lieventää myös se, että verotuksen kiristämiseen voidaan liittää kompensoivia veromuutoksia tai tulonsiirtoja, jos kireämpi verotus kohdistuu tiettyihin tuloryhmiin.

Toinen ulottuvuus liittyy siihen, että saman tulotason kotitaloudet tekevät erilaisia valintoja. Päästöjen hinnoittelun kustannus kohdistuu eri tavoin erilaisiin kotitalouksiin, koska niiden mieltymykset ja valinnat eroavat. Tieliikenteen päästöjen osalta tärkeä erojen lähde on asuinpaikka. Suomessa maaseudulla liikennepolttoaineiden osuus kotitalouksien menoista on keskimäärin yli kaksinkertainen verrattuna kaupunkien keskusta-alueilla asuviin kotitalouksiin. Liikennepolttoaineiden hinnan nousu kohdistuisi siis enemmän haja-asutusalueille kuin kaupunkeihin, joissa on toimiva joukkoliikenne ja lyhyet etäisyydet.

Ongelma on osittain käytännöllinen: miten kompensoida päästöjen hinnoittelun kustannukset paljon kärsiville heikentämättä veron ohjausvaikutusta. Yksi ratkaisu voi olla kompensoinnin sitominen jo tehtyihin valintoihin, kuten nykyiseen asuinpaikkaan, jotta se ei vaikuttaisi tulevaan käyttäytymiseen.

Mutta jos asiaa tarkastellaan periaatteelliselta kannalta, se vaikuttaa epäselvemmältä. Osa verotuksen ja sääntelyn kustannuksista jakautuu väistämättä epätasaisesti. Ei kuitenkaan ole selvää, miksi ja millä tavalla verokohTELUN tulisi riippua kulutustottumuksista tai millä kriteereillä asiaa pitäisi arvioida. Tieliikenteen osalta moni tuntuu ajattelevan, että

¹ *Kimmo Palanne ja Anna Sabari ovat selvittäneet henkilöautoliikenteen päästöjä sekä virallisten että arvioitujen todellisten päästöjen mukaan. Viralliset päästölukemat ovat autonvalmistajien ilmoittamia. The International Council on Clean Transportationin (ICCT) arvion mukaan v. 2017 valmistettujen autojen todelliset päästöt olivat keskimäärin 37 % korkeammat kuin valmistajien ilmoittamat. ICCT:n arvioita käyttäen myös Suomessa käytössä oleville henkilöautoille voidaan muodostaa arvio todellisista päästöistä. (Palanne, K. ja Sabari, A. (2021), "Henkilöautoliikenteen CO₂-päästöt ja päästöjen vero-ohjaus", VATT muistioita no. 63.)*

kahdesta hyvätuloisesta se, jolla ei ole mahdollisuutta käyttää joukkoliikennettä, on oikeutettu jonkinlaiseen kompensaatioon.

Kun mietitään, minkälaisilla keinoilla fossiilisten liikennepolttoaineiden käyttöä pyritään vähentämään, on ensin tarpeen avoimesti keskustella siitä, mitä yhteiskunnallisella hyväksyttävyydellä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Halutaanko kustannusten nousu kompensoida pienituloisille, henkilöautosta riippuvaisille kotitalouksille? Vai halutaanko se kompensoida myös hyvätuloisille? Jälkimmäinen on julkisen talouden kannalta kalliimpaa ja kaventaa mahdollisuuksia tavoitella muita hyviä asioita.

Jos tavoitteena on se, ettei päästöjen vähentämisen kustannus kohdistu kohtuuttomasti tiettyihin kotitalouksiin niiden aiempien valintojen takia, voi olla tehokasta käyttää kertakorvauksia. Kertakorvausmalli on myös hyödyllinen vertailukohta muille kompensaatiotoimille. On todennäköistä, että muut tavat heikentävät verotuksen ohjausvaikutusta ja nostavat siten päästöjen vähentämisen yhteiskunnallista kokonaiskustannusta.

* * *

Kansallisissa ilmastonmuutosta koskevissa keskusteluissa ja toimenpiteissä on omat erityispiirteensä, mutta paljon voidaan myös oppia

muiden maiden kokemuksista. Tässä numerossa Erkki Liikanen arvioi Olivier Blanchardin ja Jean Tirolen raportin Ranskan suurimmista rakenteellisista ongelmista. Sen kirjoittajat valitsivat tarkasteltaviksi ongelmiksi ilmastonmuutoksen, taloudellisen eriarvoisuuden ja ikääntymisen. Raportti on kiinnostavaa luettavaa myös Suomessa sekä tutkijoille että päätöksentekijöille.

Ilmastoaiheeseen liittyy myös Pauli Lapin kaivospolitiikan analyysi, jossa arvioidaan kaivosten ympäristösäätelyä ja periaatteellisia kysymyksiä, miten yhteiskunnan kannattaa järjestää luonnonvarojen omistus, etsinnän kannustimet ja hyötyjen jakautuminen. Asia on ajankohtainen, koska ilmastotoimien seurauksena akkuminaalien ja maametallien kysynnän odotetaan kasvavan.

Uusien kiinnostavien teemojen lisäksi tässä numerossa jatkuu keskustelu edellisessä numerossa viritetyistä teemoista. Sirkka Hämäläinen ja Vesa Vihriälä jatkavat Vihriälän aloittamaa keskustelua Suomen viime vuosikymmenten taantumista ja kriisipolitiikasta. Aihetta tarkastelee myös Antti Kuusterä arviossaan Esko Ahon kirjasta 1991 – *Mustien joutsenten vuosi*. Juha Tarkka ja Hannu Vartiainen puolestaan jatkavat Vartiainen aloittamaa keskustelua talousteorian luonteesta ja sen suhteesta todellisuuteen. □