

Hyvä analyysi on välttämätön, joskaan ei riittävä ehto hyvälle politiikalle

Onko julkinen sektori Suomessa liian suuri, on kysymys, jonka vastaus riippuu siitä, keneltä kysyy. Tämä on ymmärrettävää mutta harmillista, sillä julkisen toiminnan oikeutuksen tulisi syntyä siitä, mitä sillä saadaan aikaiseksi, millaisin kustannuksin ja millaisin seurauksin.

Julkista toimintaa perustellaan tavanomaisesti sillä, että markkinat tuottavat jotakin liian vähän tai liian paljon. Markkinoiden on osoitettu toimivan puutteellisesti erityisesti monien julkishyödykkeiden kohdalla. Tästä syystä on vaikeaa löytää menestyvää valtiota, jonka sisäinen tai ulkoinen turvallisuus olisi yksityistetty. Valtiota tarvitaan myös yksityiseen liiketoimintaan liittyvien kielteisten ulkoisvaikutusten, kuten vaikkapa ilmaston lämpenemistä aiheuttavien päästöjen rajoittamisessa. Eri toimijoita reilusti kohtelevaa ja johdonmukaista sääntelyä ei siksi pidäkään nähdä liiketoiminnan tulppana vaan sen mahdollistajana. Tuotantoon liittyvien markkinavääristymien korjaamisen ohella valtiolla on myös tasa-arvoa ylläpitävä roolinsa. Koska eri syiden vuoksi kaikilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia huolehtia itsestään, valtion odotetaan vastaavan kansalaistensa minimitoimeentulosta.

Valtio voi ulottaa lonkeronsa myös liian pitkälle. Esimerkiksi sääntely voi olla tarpeettoman yksityiskohtaista tai tempoilevaa. Joskus sääntely suojaaa olemassa olevaa toimintaa ja estää näin uuden ja potentiaalisesti jonkin paremman syntymistä. Eduskuntavaalien ja budjettiriihien kestoaihe eli yritystukien purkamisen sietämätön vaikeus osoittaa, että schumpeteriläisen luovan tuhon edistäminen ei ole poliitikoille helppo nakki.

Markkinoihin olennaisesti sisältyvä hintamekanismi on parhaimmillaan tehokas resurssien kohdentaja. Liiketoimintaa pidetäänkin julkista sektoria tehokkaampana toiminnan muotona erityisesti siksi, että siihen liittyvä voitontavoittelu luo kannustimia keksiä tapoja, joilla jokin tuotos saadaan aikaiseksi aiempaa pienemmillä resursseilla. Hyödyn saamisen uskotaan motivoivan luovuuteen ja yritteliäisyyteen. Tämä on huomattu esimerkiksi Kuubassa, jossa pyristellään irti keskusjohtoisesta taloudesta laajentamalla yksityisyrittäjyyden toimintaehtoja.

Markkinoiden ja julkishallinnon suhteesta on kirjoitettu teoksia hyllykilometreittäin. Paljon tiedetäänkin, mutta tiedon muuttaminen toiminnaksi on tahmaista, sillä viime kädessä kysymys on arvoista. Markkinavääristymille ja julkishallinnon koolle on harvoin yksiselitteisiä ja kaikkien toimijoiden hyväksymiä kriteerejä. Se, mikä näyttyy toiselle tehottomana toimintana, on toiselle välttämätöntä kansalaisten tasa-arvon takaamiseksi. Esimerkiksi yksityisiä sosiaali- ja terveyspalveluja kannattavat kokevat, että kysymys on veroeurojen tehokkaasta käyttämisestä. Vastaavasti julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon puolesta puhuvat näkevät yritysten toiminnan enemmän tai vähemmän 'kermankuorintana' ja sotepalvelujen rajattoman kysynnän epätarkoituksenmukaisena hyödyntämisenä.

Tutkimukset antavat viitteitä siitä, että budjettiperustainen julkinen terveydenhuolto saattaa kärsiä tehottomuudesta, mutta tämä voi kuitenkin olla perusteltavissa sillä, että se tulee lopulta halvemmaksi tai kohdentaa palveluja niitä tarvitseville kansalaisille paremmin kuin pakollisiin vakuutuksiin ja yksityisiin palveluihin perustuvat järjestelmät (esim. Maynard 2013). Esimerkiksi OECD:n (2023) mukaan Suomessa käytettiin terveydenhuoltoon vuonna 2022 noin 10 pro-

senttia bruttokansantuotteesta, kun taas Yhdysvalloissa terveydenhuoltomenojen BKT-osuus oli liki 17 prosenttia.

Tilastotiedot eri tavalla järjestettyjen palvelujen BKT-osuuksista ei lopeta väittäily niiden paremmuudesta. Tämä siksi, että tiedon lisäksi arvot vaikuttavat siihen, mitä politiikassa tehdään ja mitä jätetään tekemättä. Vaikka Suomessa hallitus toisensa perään on sitoutunut tietoperustaiseen päätöksentekoon, sitoumus ei poista politiikkaa politiikasta, sillä tieto ja arvot eivät sijaitse samalla janalla. Tutkimustieto auttaa tunnistamaan, millaisia seurauksia erilaisiin vaihtoehtoihin sisältyy, kun taas arvot ohjaavat vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen järjestykseen laittamista. Tieto voi olla oikeaa tai väärää, arvot yhteisiä tai vastakkaisia.

Ehdotettujen toimintapolitiikkojen toteuttamiskelpoisuuden systemaattista arviointia kutsutaan politiikka-analyysiksi (*policy analysis*, ks. esim. Weimer & Vining 2017). Hyvässä analyysissä käydään läpi politiikkojen tekniset edellytykset (esim. lainsäädännön asettamat reunaehdot tai lainsäädännön muutostarpeet), taloudelliset seuraukset (esim. verotulot ja tulonsiirrot) ja sosiaaliset vaikutukset (esim. tulonjako ja työllisyys).

Viime vuosilta voidaan tunnistaa useita esimerkkejä, joissa politiikka-analyysi on jäänyt politiikan jalkoihin. Yksi tuoreimmista tapauksista sai alkunsa helmikuussa 2024, kun Puolustusvoimien virkistysmajaan Santahaminaan kokoontui parikymmentä henkilöä päättämään keinoista, joilla oli tarkoitus pysäyttää tai ainakin merkittävästi hidastaa valtion velkaantumista. Teemu Luukan (HS 20.4.24) ja Veera Paanasen (HS 19.7.24) lehtiartikkelit maalaavat melko synkän kuvan kevään 2024 kehysriihineuvotteluihin valmistautumisesta ja noin kolmen miljardin euron säästöjen kohdentamisesta eri hallinnonaloille. Esimerkiksi Helsingin ja Turun välinen tunnin juna -hanke ja yksityisten lääkärikäyntien kelakorvaus kuuluivat neuvotteluihin osallistuneiden sanoin 'pyhiin lemmiin', joihin ei ollut koskemista. Vastaavasti sipsit, keksit ja jäätelö rajattiin terveydelle haitallisiin elintarvikkeisiin kohdistuvien veronkorotusten ulkopuolelle. Sosiaali- ja terveysministeriölle annettiin puolestaan valtiovarainministeriön taholta 'torstaista maanantaihin' aikaa löytää 750 miljoonan euron edestä lisäsäästöjä helmikuussa esitetyn 350 miljoonan euron leikkausten lisäksi. Mainituissa lehtiartikkeleissa esitetään lukuisia muitakin esimerkkejä, joissa politiikka-analyysi näyttää jääneen olemattomaksi tai ainakin hyvin pinnalliseksi. Kiire selittänee osan, mutta ei kaikkea.

Politiikka-analyysin tavoitteena on tarjota päätöksentekijöille perusteltuja suosituksia, jotka auttavat tunnistamaan toimintapolitiikkoihin liittyvät riskit, hyödyt ja vaikutukset eri sidosryhmiin ja yli ajan. Politiikka-analyysi ei takaa 'hyvää politiikkaa', mutta tunnollisesti toteutettuna ja avoimesti kommunikoituina se kuitenkin auttaa ymmärtämään tiettyyn politiikkaan johtavaa logiikkaa.

Harri Jalonen

Päätoimittaja ja Vaasan yliopiston professori

LÄHTEET

OECD (2023). *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
Maynard, Alan (2013). Health Care Rationing: Doing It Better in Public and Private Health Care Systems. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 38(6): 1103–1127.
Weimer, David, L. & Vining, Aidan, R. (2017). *Policy Analysis – Concepts and Practice*. 6. painos. New York, NY: Routledge.