

Julkinen päätöksenteko vaatii kustannus-hyötyanalyyssia

Matti Wiberg

Julkisessa keskustelussa esitetään usein yhteiskunnallisesta asiasta kustannus-hyötyanalyyssia muistuttavaa argumentaatiota. Jonkin ehdotuksen tai ratkaisun järkevyyttä puntaroidaan erittelemällä hyötyjä tai kustannuksia – mutta harvoin tasapainoisesti molempia. Pitäisikö Suomeen rakentaa viides ydinvoimala? Pitäisikö EU:n perustuslakisopimuksesta järjestää kansanäänestys? Pitäisikö Suomen hakea NATO:n jäsenyyttä?

Miltei poikkeuksetta puheenvuoron käyttäjät jakaantuvat kahteen leiriin: päätöstä puoltaviin ja sitä vastustaviin. Puoltajat korostavat lähes yksinomaan hankkeesta koituvia hyötyjä – ja vastustajat hankkeesta koituvia kustannuksia. Keskustelua ei oikeastaan ole, on vain kaksi rinnakkaismonologia. Harva ottaa rehellisesti huomioon sekä hyödyt että kustannukset. Tällainen valikoiva tarkastelu ei ole älyllisesti rehellistä.

Ydinvoiman kannattajat luettelevat ydinvoiman hyviä puolia, kuten energian hintaa ja tuotantovarmuutta. Ydinvoiman vastustajat puolestaan korostavat ydinvoimaonnettomuuden tuhoisia seurauksia. Kansanäänestyksen puolustajat esittävät kansanäänestyksen hyviä puolia, kuten kansanäänestyksen päätöksiä oikeuttavaa merkitystä: jos asiasta on päätetty kansanäänestyksellä, voi olla hyviä perusteita väittää päätöstä demokraattiseksi ja kansan tuen saaneeksi. Kansanäänestystä vastustavat puolestaan puhuvat kansanäänestysten monitulkintaisuudesta ja siitä, että kansanäänestykset ovat enemmän istuvan hallituksen

suosion mittauksia kuin vastauksia äänestyskysymykseen. Suomen NATO-jäsenyyttä tukevat korostavat sotilasliitosta saatavia turvatakuita. Suomen NATO-jäsenyyttä vastustavat puolestaan korostavat esimerkiksi kansallisen itsemääräämisen kaventumista tai jäsenyyden kalleutta.

Kustannus-hyötyanalyyysi on tapa hahmottaa päätöksestä seuraavat kustannukset ja hyödyt päätöksenteon pohjaksi. Jos hyödyt ovat kustannuksia suuremmat, myönteinen päätös kannattaa tehdä, muussa tapauksessa ei. Oleellista on siis tarkastella monipuolisesti sitä, onko nettohyöty positiivinen. Hyötyjen pitäisi olla haittoja suuremmat, jotta päätös olisi oikeutettu. Kustannus-hyötyanalyyysi on hyödyllinen kiinnittäessään päättäjän huomion päätöksen moninaiisiin seurauksiin ja erityisesti aika-ulotuvuuden ymmärtämisen tärkeyteen.

Juuri koskaan ydinvoiman kannattajat eivät kuitenkaan luettele ydinvoimasta koituvia kustannuksia. Juuri koskaan kansanäänestystä puolustavat eivät luettele kansanäänestyksestä koituvia haittoja. Juuri koskaan NATO-jäsenyyden puolustajat eivät eritele jäsenyydestä kertyviä kustannuksia.

Vastaavasti juuri koskaan ydinvoiman vastustajat eivät osoita ydinvoimasta saatavia hyötyjä. Juuri koskaan kansanäänestyksen vastustajat eivät listaa kansanäänestyksen etuja. Juuri koskaan NATO-jäsenyyttä vastustavat eivät ynnää jäsenyyden hyötyjä.

Asiallisesti käytettynä kustannus-hyötyanalyyysi on yhteiskunnallisen päätöksenteon hyvä

Kustannus-hyötyanalyysin vaiheet

TEHTÄVÄ	KUVAUS
1. Ongelmanhahmotus	Metaongelman muotoileminen tavoitteiden rajojen, tavoitteiden, vaihtoehtojen, kriteereiden, kohdejoukon, kustannusten ja hyötyjen määrittelemisenä
2. Tavoitteiden täsmentäminen	Yleisten päämäärien muuttaminen täsmällisiksi tavoitteiksi
3. Vaihtoehtojen täsmentäminen	Lupaavimpien päätösten valikointi kaikkien mahdollisten päätösten joukosta
4. Informaation etsintä, analysointi ja tulkinta	Informaation paikallistaminen, analyysi ja tulkitseminen tarkoin rajattujen politiikkavaihtoehtojen seurausten ennustamiseksi
5. Hyödynsaajien tunnistaminen (kohderyhmäanalyysi)	Kaikkien toiminnan kohteiksi joutuvien luetteloiminen sekä hyödynsaajien identifiointi: ketkä hyötyvät päätöksestä tai siitä pidättäytymisestä?
6. Kustannusten kantajien tunnistaminen	Kaikkien toiminnan kohteiksi joutuvien luetteloiminen sekä kustannusten kantajien identifiointi: keille päätöksestä tai siitä pidättäytymisestä koituu kuluja tms. haittaa?
7. Kustannusten ja hyötyjen arviointi	Erytysten hyötyjen ja kustannusten rahallisen arvojen estimointi
8. Kustannusten ja hyötyjen diskonttaus	Rahallisten kustannus- ja hyötyarvojen muunnos käypään nykyarvoonsa jollakin erityisellä diskonttaustekijällä
9. Herkkyysanalyysi riskin ja epävarmuuden arvioimiseksi	Selvitetään, miten laskelmissa tehtyjen oletusarvojen muutokset vaikuttavat saatuihin tuloksiin. Millä todennäköisyyksillä muutokset vaikuttavat?
10. Päätöskriteerin valinta	Millä kriteerillä vaihtoehtoista valitaan jokin? Kriteereitä voi olla useita
11. Suositus	"Parhaimman" toimintavaihtoehdon esittäminen

tuki. Mutta pitää ottaa huomioon sekä edut että haitat todellisella painoarvolla. Tällöin pitää toteuttaa analyysin kaikki vaiheet järjestelmällisesti.

Ensin pitää asettaa hankkeelle tavoitteet ja rajat. Sitten pitää identifioida vaihtoehdot.

Vasta tämän jälkeen voidaan identifioida hyödyt ja kustannukset. Sitten pitää laskea hyöty- ja kustannusvirtojen numeeriset arvot sekä hankkeen suoritekriteerien arvojen toteutumien. Näiden vaiheiden perusteella ollaan valmiit asettamaan vaihtoehdot paremmuusjärjestykseen. Sitten pitää kuitenkin vielä tehdä herkkyysanalyysi eli selvittää se, miten suoritteet vaihtelevat analyysissa tehtyjen perusoletusten muutosten vaihtelun myötä. Kustannus-hyötyanalyysin viimeinen vaihe on lopullisten suositusten muotoileminen.

Kustannukset voivat olla hankkeen kannalta sisäisiä tai ulkoisia, suorasti tai epäsuorasti mitattavissa olevia sekä ensisijaisia tai toissijaisia. Kustannukset ja hyödyt voivat ilmetä eriaikaisesti. Toisinaan kustannukset joudutaan maksamaan heti, mutta hyödyt kertyvät vasta ajan oloon. Toisinaan hyödyt saadaan heti, mutta kustannukset joudutaan maksamaan vasta viiveellä. Halvat alkukustannukset voivat ajan oloon kertyä valtaiseksi ja vastaavasti suuret alkuhyödyt voivat surkastua mitättömiksi ajan kuluessa ja olosuhteiden muuttuessa.

Yhteiskunnallisessa keskustelussa ei yleensä

käytetä kustannus-hyötyanalyysia oikein, vaan sitä etäisesti muistuttavalla argumentaatiolla pyritään ensisijaisesti vain oikeuttamaan oma näkökulma. Usein tähän päädytään sen jälkeen kun ensin on päätetty, mikä kanta otetaan. Jos päätöstä kannatetaan, esitetään oikeastaan vai sitä tukevia näkökohtia. Muita seikkoja ei edes etsitä. Jos päätöstä taas vastustetaan, esitetään oikeastaan vain sitä vastustavia argumentteja. Puoltavia argumentteja ei edes haluta kuulla. Kuitenkin se, mikä kanta otetaan olisi mielekkäintä päättää huolellisella kustannus-hyötyanalyysilla eikä yksipuolista asianajoa muistuttavalla yksisilmäisyydellä.

Määrällisten tarkastelujen ohella kustannus-hyötyanalyysissa korostetaan nykyään myös laadullisia näkökohtia. Kustannus-hyötyanalyysin etu on sen suoraviivainen yksinkertaisuus. Sen haittana on kuitenkin se, että etujen ja haittojen määrällistäminen ei ole helppoa. Aina ei ole lainkaan yksinkertaista päätellä, mitkä seikat ylipäänsä tulisi laskea analyysiin mukaan.

Joka tapauksessa yhteiskunnallisessa keskustelussa soisi nykyistä oleellisesti enemmän keskusteltavan samanaikaisesti sekä hyödyistä että kustannuksista. Nyt hypätään oletuksista suoraan päätelmiin ilman kunnollista perustelua.

Kirjoittaja on valtio-opin professori Turun yliopistossa