Eduskunta
trv@eduskunta.fi

Asia: K9/2015 vp Hallituksen vuosikertomus 2014

Eduskunta/Tarkastusvaliokunta: Kuuleminen 8.10.2015, kirjallinen lausunto

Ylijohtaja Anni Huhtala
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Lausunnossa on pyydetty arvioimaan hallituksen tapaa raportoida toimistaan sekä sitä, mitä keinoja toimenpiteiden yhteiskunnallisen vaikuttamisen mittaamiselle on.

1. Miten hallituksen tulisi jatkossa raportoida toiminnastaan ja toiminnan tuloksista ja miten yhteys valtion vuotuiseen budjettiin järjestää?

On selvää, että toimintakertomuksessa käytettyä raportointitapaa on mahdollista tiivistää ja samalla kirkastaa (talous)politiikan pääkohdat eli hallituksen strategiset tavoitteet ja millä toimenpiteillä niihin pyritään.

Tulevaisuudessakin raportoinnin lähtökohtana on luontevasti hallitusohjelma, joka nykyisen, pääministeri Sipilän hallituksen osalta on laadittu strategisempaan muotoon. Tämän pohjalta seuraavassa toimintakertomuksessa, joka koskee vuotta 2015, päätavoitteet voitaisiin jaotella esimerkiksi *budjettipoliittisiin tavoitteisiin*, joiden keskeisen osan käytännössä muodostavat menoleikkaukset, ja *ns. strategisiin tavoitteisiin*, joita kutsutaan hallitusohjelmassa kärkihankkeiksi.

Olisi hyvä, jos näitä kahdentyyppisiä päätavoitteita voitaisiin perustella tutkimustiedolla. Tällöin myös politiikan valmistelu olisi mahdollisesti huolellisempaa. Hyvästä valmistelusta puolestaan seuraisi, että vaikuttavuuden arviointi olisi suoraviivaisempaa, koska politiikkatoimen odotettu vaikutusmekanismi kertoisi, missä ja miten vaikutukset (taloudessa/) yhteiskunnassa tulisi näkyä. Nykyisessä muodossahan toimintakertomuksessa viitataan tutkimustietoon vaikutusarviointien yhteydessä, mutta ei juurikaan politiikan tavoitteiden asettelussa. Kun jo tavoitteiden osalta esitettäisiin, millaisia vaikutuksia on tutkimustiedon perusteella lupa odottaa, myös poliittisten valintojen merkitys päätöksenteossa olisi läpinäkyvämpää. Tämä toisi myös systemaattisuutta tavoitteenasetteluun, koska usein hallinnonaloja syytetään keskenään ristiriitaisista toimenpiteistä. Tyypillinen esimerkki on, että tavoitteena on edistää innovaatioita, ja tavoitteeseen pyritään esimerkiksi räätälöidyillä teknologiatuilla, mutta samalla leikataan tutkimuksesta ja koulutuksesta. Jos päätavoite on perusteltu, strategian toimeenpanossa ei synny ristiriitaa toimenpiteiden välillä.

Budjettipoliittisia tavoitteita puolestaan voisi jäsentää, kuinka paljon muutokset johtuvat yhtäältä hallituksen politiikasta ja uusista toimenpiteistä ja toisaalta yleisistä hinta- ja

palkkatason muutoksista ja makrotaloudellisista edellytyksistä, muuttuneista tulonsiirtokorvauksista (kuten henkilömääristä) ja muista mahdollista tekijöistä kuin hallituksen omista päätöksistä sinänsä. Esimerkkinä Ruotsin vastaavasta tiivistelmästä: ”Uppföljning av de budgetpolitiska målen”, Regeringens skrivelse (2014, 27-32).

Oma kysymyksensä on, missä osassa toimintakertomusta hallitusta sitovan, muuta kuin valtiontaloutta koskevan, EU-politiikan päätavoitteet tulisi näkyä ja tulisiko ne arvioida erillisessä luvussaan.

2. Miten yhteiskunnallista vaikuttavuutta voitaisiin mitata?

Perinteisiä kansantaloustieteellisiä arviointimenetelmiä ovat kustannus-tehokkuus- ja kustannushyötyanalyysit.

Viime vuosina on enenevässä määrin alettu hyödyntää kokeiluja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa (ks. esim. Dolan & Galizzi 2014). Kokeiluthan ovat ajankohtaisia juuri nyt Suomessakin, koska hallitus aikoo ottaa käyttöön myös laajempia kokeiluja.

- Kokeiluja on taloustieteen tutkimuksessa hyödynnetty vuosikymmeniä (esim. työllistämiskokeilut, asumistuet, sähkön hinnoittelu; Hausman & Wise 1985), mutta viime aikoina kokeiluja on lisännyt valtaisasti sekä soveltavan käyttäytymistieteen läpimurto että päättäjien mielenkiinto etenkin julkisen sektorin hankkeisiin.
- Edelläkävijöinä mainitaan usein pohjoismaista Tanska, joka on pystynyt hyödyntämään onnistuneesti rekisteriaineistojaan. Aineistojen käytön edellytyksenä luottamus julkiseen hallintoon ja sen tehokkuuteen; aineistojen käytön mahdollistaneet erinomaisesti toimivat tietoturvajärjestelyt.
- Esikuvana yhteiskunnallisille kokeiluille (”social experiments”) ovat olleet laboratorio- ja kenttäkokeet luonnontieteissä: pyrkimyksenä selvittää luotettavasti, satunnaistetulla kokeella toimenpiteen/testattavan politiikan syy-seuraus suhde (koeasetelma perustuu ”koeryhmään” ja ”vertailuryhmään”; Levitt & List 2009, List 2011).

Onko kokeiluista todellista hyötyä vaikuttavuuden arvioinnissa?

- Kokeilut yksistään eivät tule ratkaisemaan kaikkia politiikan valmistelun tai toimenpiteiden arvioinnin ongelmia: Haasteina tulevat edelleen olemaan kokeilujen kustannukset, institutionaaliset rajoitukset ja tulosten yleistettävyys.
- Toisaalta, myös kokeilujen tuloksia voidaan arvioida taloustieteellisillä politiikan arvioinnin menetelmillä, kustannus-tehokkuus ja kustannus-hyöty-analyyseillä; analyysit työläitä, mutta tuovat esiin mitä kokeiluilla mahdollisesti saavutettavissa ensikäden kokeilukustannuksien jälkeen. Esimerkiksi Iso-Britanniassa, yhteistyössä hallituksen/valtioneuvoston kanssa, mutta itsenäisenä toimii kokeiluyksikkö ”Behavioural Insights Team” (entinen ”Nudging Unit”).

Viitteet:

Dolan & Galizzi (2014): Getting policy-makers to listen to field experiments, *Oxford Review of Economic Policy* 30: 725-752

Hausman & Wise (1985): Social Experimentation, University of Chicago Press for National Bureau of Economic Research (ss. 1-10)

Levitt & List (2009): Field experiments in economics: the past, the present and the future, *European Economic Review* 53: 1-18

List (2011): Why Economists Should Conduct Field Experiments and 14 Tips for Pulling One Off, *Journal of Economic Perspectives* 25: 3-16

Regeringens skrivelse 2014/15:101, Årsredovisning för staten 2014.