Tulevaisuusvaliokunnan lausuntopyyntö koskien hallituksen esitystä 175/2026 vp.

Talousarvio, seuranta, ja tavoitteet

Valtion taloudellinen tutkimuslaitos kiittää tulevaisuusvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteiden toteutumisen ja niiden edistämiseksi allokoitujen määrärahojen kehityksestä sekä T&K-rahoituksen ja ilmastotoimien vaikuttavuudesta budjetin näkökulmasta. Kysymys määrärahojen vaikuttavuudesta on erityisen tärkeä, ja ansaitsee nykyistä enemmän huomioita. Talousarvioesityksen kehittäminen on myös tärkeä tavoite, mutta samalla on kuitenkin huomioitava, että se ei välttämättä ole mielekkäin tapa kerätä laajasti eri ilmiöitä koskevaa tietoa ymmärrettävään muotoon.

Mittareista, tavoitteista, ja vaikuttavuudesta

TuVL 5/2024 käsittelee laajasti keskustelua erilaisten kestävän kehitysten tavoitteiden saavuttamisesta. Valiokunnan mietinnössä korostuu mm., että talousarviosta on vaikea hahmottaa, miten ilmasto- ja luontotavoitteita edistetään, ja miten niiden saavuttaminen edistyy. Käsillä olevan haasteen hahmottamiseksi on ensin tärkeää eritellä mittareiden, tavoitteiden, ja vaikuttavuuden käsitteitä.

Tavoite on jokin asia, jota poliittisen päätöksenteon puitteissa pyritään edistämään. Tällainen tavoite voi olla esimerkiksi luontokadon torjunta. Mittari taas on jokin tapa mitata ilmiötä, kuten luontokatoa. Talousarvioesitykseltä toivotaan taas usein eriteltyä tietoa siitä, mitkä eri määrärahat edistävät mitäkin tavoitetta. Tähän liittyy kaksi keskeistä haastetta.

Ensinnäkin määrärahat eivät välttämättä yksiselitteisesti edistä yhtä tiettyä tavoitetta, ja määrärahat ovat vain osa sitä poliittista päätöksenteon kokonaisuutta, joilla tavoitteisiin pyritään. On myös paljon muuta lainsäädäntöä, jonka tarkoituksena on edistää poliittisesti tärkeiden tavoitteiden etenemistä, mutta joka ei sellaisenaan näy talousarvioesityksessä. Periaatteessa paljon tietoa esimerkiksi toimenpiteiden odotetuista vaikutuksista tulisi esittää hallituksen esityksissä, jotka toimenpiteitä koskevat: tätäkään kaikkea tietoa ei välttämättä ole mielekäs koota talousarvioesitykseen. Talousarvioesityksestä on siis ylipäänsä käytännössä mahdoton edes muodostaa yksiselitteistä kokonaiskuvaa siitä, mitä kaikkea jonkin tavoitteen eteen on tehty.

Toinen, vakavampi ongelma, liittyy tavoitteen saavuttamisen edistymiseen. Tähän liittyy keskustelu toimenpiteiden, olivat ne sitten sääntelyä tai määrärahoja, vaikuttavuudesta. Vaikuttavuutta ei kuitenkaan voi suoraan päätellä siitä, mitä toimenpiteitä on tehty, tai miten tavoitemittari on muuttunut toimenpiteiden tekemisen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

jälkeen. Moneen asiaan yhteiskunnassa vaikuttavat yhtäaikaisesti muutkin tekijät, kuin tehdyt tietyn hallituksen aikana tehdyt poliittiset toimenpiteet. Toimenpiteiden vaikuttavuuden kannalta onkin keskeistä ymmärtää, miten maailma olisi kehittynyt, jos toimenpiteitä ei olisi tehty.

Tällainen vaikuttavuuden mittaaminen on ainoa tapa ymmärtää toimien todellisia vaikutuksia. Mittaaminen on kuitenkin haastavaa ja edellyttää huolellista tieteellistä tutkimusta, joka ei aina ole mahdollista, esimerkiksi siksi että toimenpiteiden toteutustapa ei mahdollista vaikuttavuuden mittaamisen edellyttämää verrokkiasetelmaa. Rajallinen vaikuttavuustutkimuksen olemassaolo onkin ehkä keskeisempi haaste, kuin toimenpidetiedon hajanaisuus. Hajanaisen tiedon kokoamiseen on olemassa erilaisia ratkaisuja. Esimerkiksi köyhyyden poistamiseen ja eriarvoisuuden vähentämiseen liittyvien kestävän kehityksen tavoitteiden osalta lakisääteinen perusturvan riittävyyden arviointiraportti kokoaa hallituskausittain systemaattista kokonaiskuvaa toimenpiteistä, joita aihealueella on tehty sekä ilmiön kehittymisestä erilaisten mittareiden valossa, mutta tämäkään raportti ei sinänsä vastaa vaikeampiin kysymyksiin vaikuttavuudesta.

Tosiasiassa siis budjetti ei vastaa eikä oikeastaan edes kykene vastaamaan kysymykseen toimenpiteiden vaikuttavuudesta, eikä esimerkiksi kysymystä siitä, miten eri aikoina tehdyt politiikkatoimet ovat vaikuttaneet tavoitteiden toteutumiseen, voida ratkaista talousarvioesityksen sisältöä kehittämällä, vaan asian parempi ymmärtäminen edellyttää ensin merkittäviä panostuksia toimenpiteiden vaikuttavuuden tutkimukseen, jonka jälkeen tutkimustietoa voidaan joko budjetin yhteydessä tai perusturvan riittävyyden säännöllisen selvittämisen kaltaisella erityishankkeella koostaa yhteen.

Tekoälyn merkitys tietopohjan kokoamisessa

Tulevaisuusvaliokunta pyytää myös näkemystä siitä, voiko talousarvioiden tarkasteluun luoda tekoälypohjaisen käyttöliittymän, joka mahdollistaisi erilaisia vertailuja. Tällaisen käyttöliittymän luominen on periaatteessa mahdollista. On kuitenkin hyvä syy ajatella, että tässä kehittämiseen liittyvä toiminta on teknologian eturintamalla tapahtuvaa kehitystyötä, jonka tekeminen ei ole viranomaisorganisaatioiden keskeisiä vahvuuksia, vaan joka tapahtuu luontevimmin markkinoilla, joilla kilpailu kirittää toimijoita kehittämään ratkaisuja.

Julkinen sektori on aiemmin pyrkinyt esimerkiksi Aurora AI -ohjelman muodossa (ks. Tivi 2.8.2023) mittavalla panostuksella rakentamaan kansallista tekoälyä, mutta varsinaista kansallista tekoälyä ei syntynyt. Samanaikaisesti kaupalliset tekoälyratkaisut ovat tulleet voimakkaasti markkinoille.

Koska talousarvioesityksen sisällössä on perusluonteeltaan kyse julkisista asiakirjoista, ovat kaupalliset tekoälyratkaisut luonteva käyttöliittymä talousarvioesityksen jäsentämiselle. Kukin käyttäjä voi tekoälyn toiminnallisuuden rajoissa rakentaa erilaisia kyselyjä, joihin tekoäly luo vastauksia.

On kuitenkin huomioitava, että tekoäly ei juuri itsessään tuota uutta yhteiskunnallista ymmärrystä erilaisten toimien vaikutuksista, vaan parhaimmillaan tällä hetkellä tekee yhteenvetoja olemassa olevasta tutkimustiedosta. Näin ollen, jos kiinnostuksen kohteena on ymmärtää määrärahojen ja toimenpiteiden vaikutuksia yli hallituskausien, on keskeistä varmistaa, että toimenpiteiden toimeenpano mahdollistaa laadukkaan vaikuttavuustutkimuksen ja että tälle vaikuttavuustutkimukselle on olemassa toimiva toimintaympäristö.

Jukka Mattila
Datahuoneen johtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus