Johtaja Jaakko Eskola
Tarkastusjohtaja Väinö Viherkoski
Johtava tilintarkastaja Riku Stengård

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle

Asia: HE 175/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2027

# Lausunto tulevaisuusvaliokunnalle hallituksen esityksestä valtion talousarvioksi vuodelle 2027

Tulevaisuusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastolta, jäljempänä VTV, lausuntoa hallituksen esityksestä HE 175 /2026 vp valtion talousarvioksi vuodelle 2027. Tulevaisuusvaliokunta on kiinnostunut siitä, miten talousarvio voisi paremmin palvella kansanedustajien seurannan ja päätöksenteon työkaluna. Valiokuntaa kiinnostaa erityisesti määrärahojen kehityksen seuranta ja tavoitteiden etenemisen ja investointien vaikuttavuuden seuranta.

Tästä näkökulmasta tulevaisuusvaliokunta pyytää lausuntoa siitä, miten budjetti mahdollistaa seurannan pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteiden (TuVL 5/2024 vp) toteutumisesta ja niiden edistämiseksi allokoitujen määrärahojen kehityksestä sekä valtiovarainvaliokunnankin mietinnössään (VaVM 29/2025 vp) painottamien T&K rahoituksen ja ilmastotoimien vaikuttavuudesta.

Tulevaisuusvaliokunta haluaa myös kuulla näkemyksen siitä, voiko talousarvioiden tarkasteluun luoda tekoälypohjaisen käyttöliittymän, joka mahdollistaisi ainakin tulojen ja menojen määrien ja kohdentumisen hahmottamisen ja vertailun eri vuosien välillä ja mahdollisesti myös tekstipohjaisen tarkastelun esimerkiksi talousarvion perusteluista. Lisäksi tulevaisuusvaliokunta pyytää arviota siitä voiko tekoäly tehdä laajemminkin mahdolliseksi ylivaalikautisen tietokannan, jonka avulla voitaisiin seurata päätöksiä, tavoitteita, määrärahoja ja vaikutuksia yli hallituskausien ja mitkä ovat tämän kehityksen suurimmat esteet.

Tarkastusvirasto kiittää tilaisuudesta lausua hallituksen esityksestä ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

## Talousarvion ja toteutumasta raportoinnin suhde

Talousarvio on ennen kaikkea eduskunnan päätös valtion tuloista, menoista ja määrärahojen käyttötarkoituksista. Se antaa perustan julkisten voimavarojen kohdentamiselle ja parlamentaariselle ohjaukselle, mutta ei sellaisenaan ole varsinainen seurannan työväline. Talousarvion tiedot kuvaavat pääosin suunniteltua rahoitusta ja tavoitteita. Määrärahojen käytöstä ja valtion toiminnan tuloksellisuudesta raportoidaan puolestaan jälkikäteen varsin laajasti ja lähtökohtaisesti luotettavasti hallituksen vuosikertomuksessa ja sen liitteissä sekä ministeriöiden, virastojen ja laitosten tilinpäätöksissä.

VTV:n tarkastuksen[1] perusteella hallituksen vuosikertomuksessa raportoidaan säädösten edellyttämistä asiakokonaisuuksista olennaisilta osin ja talousarvioiden yhteiskunnallisista vaikuttavuustavoitteista riittävällä tavalla. Ministeriöiden tuloksellisuuden kuvaukset ja niiden yhteyteen liitetyt tilinpäätökset

[1] Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus valtion vuoden 2025 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (7/2026)

muodostavat siten kattavan raportointikokonaisuuden määrärahojen käytöstä, toiminnallisesta tuloksellisuudesta sekä hallinnonalojen taloudellisuudesta ja tuottavuudesta.

Seurantatiedon ongelma ei siten ensisijaisesti ole raportoinnin puuttuminen, suppeus tai heikko laatu. Määrärahojen käytöstä ja toiminnan tuloksellisuudesta raportoidaan varsin kattavasti ja laadukkaasti. Hallituksen vuosikertomus, sen liitteet ja hallinnonalojen tilinpäätökset palvelevat kukin omaa tarkoitustaan, mutta niiden perusteella on työlästä muodostaa hallinnonalat ja hallituskaudet ylittävää kokonaiskuvaa siitä, miten määrärahat ovat edistäneet erilaisia tavoitteita mukaan lukien hyvinvointi- ja kestävyystavoitteita. Erityisesti valiokunnan kiinnostuksen kohteena olevista määrärahojen käytön ja toteutuksen vaikuttavuutta, taloudellisuutta ja tuottavuutta koskevista asioista raportoidaan virastojen ja laitosten tilinpäätöksiin sisältyvissä toimintakertomusosioissa nyt ja jatkossakin. Tiedon löydettävyyttä, yhdisteltävyyttä ja vertailtavuutta heikentää kuitenkin se, ettei varsinkaan virastokohtainen tilinpäätös- ja toimintakertomusraportointi ole rakenteisessa muodossa. Raportoinnin rakenteettomuus vaikeuttaa myös saman ilmiön, tavoitteen tai toimenpiteen tunnistamista eri asiakirjoista ja eri vuosilta.

Vuotta 2025 koskevassa tarkastuksessa[2] VTV arvioi ministeriöiden raportoinnin kestävästä kehityksestä edelleen vaihtelevan, vaikka tuloksellisuustiedot ja laajempien vaikutusten arvioinneista raportointi olivat kokonaisuutena parantuneet. VTV:n arvion mukaan kestävän kehityksen tilan koottu kuvaus varsinaisessa vuosikertomuksessa yhdessä ministeriökohtaisten tuloksellisuuskuvausten kanssa olisi tasapainoinen ja kattava tapa kuvata toiminnan vaikutuksia. Yleisesti ottaen ministeriöiden tuloksellisuuden kuvauksissa raportoidaan kattavasti talousarvioesityksen pääluokkaperusteluissa esitetyistä kestävän kehityksen hallinnonalakohtaisista tavoitteista ja toimenpiteistä. Hajonta ministeriöiden välillä on kuitenkin edelleen suurta. Raportointiin vaikuttaa osaltaan paitsi tavoitteenasetannan täsmällisyys, myös kestävän kehityksen konkreettinen liittyminen joidenkin hallinnonalojen ydintoimintoihin. Esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on vahva yhteys kestävään kehitykseen, ja se onkin omassa kestävän kehityksen osuudessaan raportoinut useammista hankkeista kuin hallinnonalat keskimäärin. Toisaalta myös ympäristö ministeriön toiminta liittyy olennaisesti kestävään kehitykseen, mutta sen raportointi kestävästä kehityksestä on edellisvuoden tekstin mukaisesti pitkälti viittauksia varsinaisten vaikuttavuustavoitteiden raportoinnissa kerrottuihin hankkeisiin.

Pitkän aikavälin hyvinvointi- ja kestävyystavoitteiden sekä esimerkiksi T&K-rahoituksen ja ilmastotoimien vaikuttavuuden seuranta olisi suositeltavaa rakentaa nykyisen, sinänsä laajan ja luotettavan raportointijärjestelmän varaan eikä sen rinnalle uutena erillisenä raportointikerroksena. Budjetin määrärahat, tavoitteet ja toimenpiteet olisi mahdollista kytkeä yhdenmukaisilla ja pysyvillä tunnisteilla hallituksen vuosikertomuksen, ministeriöiden ja virastojen tilinpäätösten sekä muiden toteuma-, tulos- ja vaikuttavuustietojen sisältöihin. Näin eduskunta voisi tarkastella samassa kokonaisuudessa, mitä on päätetty, paljonko rahoitusta on käytetty, mitä toimenpiteitä on toteutettu ja millaisia vaikutuksia niillä on arvioitu olevan. Vaikuttavuustiedon tulkinnassa on kuitenkin erotettava toisistaan havaittu kehitys ja se, missä määrin kehitys voidaan luotettavasti liittää tiettyyn rahoitukseen tai toimenpiteeseen.

## Talousarviotietojen tarkastelu ja vertailu tekoälyä hyödyntäen

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan talousarvion numeeristen tietojen sekä perustelutekstien tarkasteluun on mahdollista toteuttaa nykyistä monipuolisempia käyttötapoja tietorakenteiden kehittymisen myötä. Toiminnallisuudet, kuten määrärahojen kehityksen vertailu, niiden käyttökohteiden havainnollistaminen ja talousarvion perustelutekstien tarkastelu, voivat olla osin toteutettavissa talousrapor-

[2] Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus valtion vuoden 2025 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta (7/2026)

toinnin työkaluihin hyödyntämällä jo nykyisin käytettävissä ja kehitteillä olevia tietojärjestelmiä. Lisäarvoa näihin toiminnallisuuksiin voidaan saada myös tekoälystä esimerkiksi luonnollisella kielellä toimivan käyttöliittymän avulla.

## Talousarviotietojen käytettävyyden kehittäminen

Talousarviotietojen tarkasteltavuuden kehittämisessä on huomioitava valtiovarainministeriön valtion kehys- ja talousarviosuunnittelun menettelyiden kehittämis- ja digitalisointihanke (Buketti 2020). Hankkeen tavoitteena on kehys- ja talousarviovalmistelun sekä talousarvioesityksen sisällöllinen kehittäminen ja uuden kehys- ja budjettitietojärjestelmän rakennuttaminen. Uudistuksen tavoitteisiin kuuluu myös budjettitietojen käytettävyyden parantaminen sekä nykyisten budjettiverkkopalvelujen kehittäminen yhtenäiseksi, monipuoliseksi ja helppokäyttöiseksi verkkosivustoksi.

Valtiovarainministeriön 17.12.2025 tekemän päätöksen (VN/29721/2022) mukaan uuden Buketti2-järjestelmän käyttöönottoa tavoitellaan vuosien 2028–2031 julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä mahdollisimman. Samoin budjettiverkkosivusto uusitaan paremmin käytettäväksi.

Uudistuksessa on tarkoitus kehittää myös verkkosivustoilla julkaistavan talousarvioaineiston tietorakennetta. Tietorakenteen laajentaminen kattamaan numeeristen määräraha- ja tuloarviotietojen lisäksi myös tekstimuotoista tietoa päätösosista ja selvitysosista sekä näitä koskevaa metatietoa parantaa tiedon käytettävyyttä päätöksentekoa ja seurantaa tukevan raportoinnin kehittämiseksi. Tietorakenteen laajentaminen lisää mahdollisuuksia tiedon tarkastelulle ja vertailulle esimerkiksi eri vuosien välillä.

Talousarviotiedon hyödyntämisen kannalta tärkeää olisi lisäksi, että talousarvion rakenteiset aineistot julkaistaisiin selailtavien verkkosivujen lisäksi avoimena datana koneluettavassa muodossa. Tämän voidaan arvioida helpottavan talousarviotietojen automaattista keräämistä, hyödyntämistä tutkimuksessa ja erilaisten seurantapalvelujen rakentamista.

Valtiontalouden tarkastusviraston käsityksen mukaan talousarviotietojen tietorakenteen kehittäminen on keskeinen edellytys talousarviotiedon käytettävyyttä parantavien ratkaisujen syntymiselle. Tietorakenteet muodostavat perustan ja rajoitteet talousarviotietojen raportoinnille ja sitä tukeville käyttöliittymille riippumatta siitä, hyödynnetäänkö ratkaisuissa tekoälyä vai nojaudutaanko perinteisiin tiedonkäsittelyn menetelmiin.

## Tekoälykäyttöliittymän mahdollisuudet ja rajoitteet

Tarkastusvirasto pitää mahdollisena, että tekoälyn käytöstä on saatavissa lisäarvoa talousarviotiedon tarkasteluun, mutta samalla korostaa, että tekoälyn hyödyntäminen ei kuitenkaan saisi heikentää tietoperustan oikeellisuutta ja jäljitettävyyttä. Talousarviotiedon hyödyntämistä tukevien käyttöliittymien on perusteltua nojata sääntöpohjaiseen raportointiin, johon kohdistuu riittävät tietojen oikeellisuutta varmentavat kontrollit.

Tekoälyä hyödyntävä käyttöliittymä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että käyttäjä esittää talousarviotietoa koskevan tietotarpeensa luonnollisella kielellä. Tekoälyn tehtävänä olisi tunnistaa käyttäjän kysymyksestä tietotarpeet ja muodostaa niitä vastaava tietokantakysely ennalta määriteltyjen hakutoimintojen ja sääntöjen puitteissa. Varsinainen tiedonhaku ja tulosten palauttaminen käyttäjälle tapahtuisi kontrolloidusti siten, että ei itsenäisesti tuottaisi tai muokkaisi raportoitavia tietoja. Tekoälyn tuottamat sisällöt tulisi olla selkeästi erotettavissa tietokannasta palautetuista tuloksista.

Tekoälyn hyödynnettävyyteen liittyy myös rajoitteita. Tekoälymallit voivat tulkita käyttäjän tietotarpeen virheellisesti, tulkita käyttämäänsä tietoa väärin tai muodostaa virheellisiä johtopäätöksiä. Myös sääntöpohjaiseen tiedonhakuun yhdistetty tekoäly voi tuottaa virheellisiä tuloksia esimerkiksi valitsemalla väärät hakuehdot, tietolähteet tai vertailuajankohdat. Tietokannasta palautettujen lukujen oi-

keellisuus ei siten yksin varmista, että vastaus vastaa käyttäjän tosiasiallista tietotarvetta. Käyttöliittymän tulisi mahdollistaa alkuperäisten tietolähteiden tarkastelu ja tunnistaa tilanteet, joissa tietojen puutteellisuus tai tulkinnanvaraisuus estää luotettavan vastauksen muodostamisen.

Myös talousarviotiedon rakenteesta voi aiheutua rajoitteita tekoälyn hyödyntämiselle. Esimerkiksi määrärahojen käyttökohteita määrittävät rakenteisessa tietomuodossa olevien momenttitunnusten ja talousarvion menomomentteja koskevien yleisten määräysten ohella momenttikohtaiset päätösosat, joiden tulkinta voi olla tekoälylle vaikeaa. Määrärahan käyttökohteet voivat määräytyä usean toisiaan täydentävän tai rajaavan määräyksen perusteella.

Tekoälyn hyödyntämistä koskevissa arvioissa on perusteltua huomioida meneillään olevista valtionhallinnon hankkeista saatavat tulokset. Valtiokonttori osallistuu OECD:n koordinoimaan ja Euroopan komission rahoittamaan viiden maan hankkeeseen, jossa pilotoidaan tekoälyn hyödyntämistä julkisen talouden raportoinnin, analysoinnin ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. Hanke käynnistyi syksyllä 2025. Hankkeessa pyritään selvittämään, miten tekoälyä voidaan hyödyntää julkisten taloustietojen raportoinnissa ja saavutettavuudessa.[3]

## Lisätietoja

Johtaja Jaakko Eskola, p. 09-432 5713, jaakko.eskola@vtv.fi

Johtava tilintarkastaja Riku Stengård, p. 09-432 5751, riku.stengard@vtv.fi

[3] [3] Valtiokonttori (29.1.2026). Valtiokonttori pilotoi tekoälyn käyttöä talousraportoinnissa. Verkkouutinen. https://www.valtiokonttori.fi/uutinen/valtiokonttori-pilotoi-tekoalyn-kayttoa-talousraportoinnissa/