

# Asiantuntijalausunto tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 9/2015 vp

Heikki Pursiainen, VTT, tutkimusjohtaja

7.10.2015

**Tiivistelmä.** Nykyinen hallituksen vuosikertomus on pitkä, mutta sen tietosisältö on vähäinen. Toimenpiteiden ja resurssikäytön luetteloinnin sijasta pitäisi raportoida hallituksen politiikan aikaansaamia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Vaikutusten olemassaolo tulisi perustella uskottavasti. Raportoinnissa tulisi kunakin vuonna keskittyä muutamaan juuri sinä vuonna keskeiseen politiikka-alueeseen. Näennäisen kattavuuden asemesta tulisi tähdätä tietosisällön relevanssiin. Raportoinnin perustaksi tulisi ottaa kustannus-hyötyanalyysi. Hallituksen tulisi perustella kustannus-hyötyanalyysin avulla, että sen tavoitteet ja harjoitettu politiikka todella ovat kansalaisten hyvinvointia lisääviä. Raportointin lukijat on johdatettava lisätiedon luokse. Riippumattomia asiantuntijoita pitäisi ottaa mukaan raportointiprosessiin.

## 1 Johdanto

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen vuosikertomuksen sisällön uudistamisesta. Oma asiantuntemukseni liittyy lähinnä politiikkatoimenpiteiden taloudellisten ja muiden vaikutusten arviointiin. Siksi keskityn lausunnossani näihin.

Lausuntopyynnössä todetaan, että valiokunta haluaa uudistaa vuosikertomusta siten, että se on sivumäärältään ja sisällöltään sellainen, että sitä on kiinnostava lukea ja se antaa kansanedustajalle tai muulle lukijalle mahdollisuuden arvioida julkisen talouden tilaa, talousarvion toteutumista, hallinnonalojen ja poikkihallinnollisen toiminnan tulokellisuutta sekä hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista.

Perehdyin lausuntoa varten vuoden 2014 hallituksen vuosikertomukseen. Jäljempänä esitetyt viittaukset vuosikertomuksen sivuihin koskevat tätä asiakirjaa.

## 2 Toimenpiteiden luetteloinnin sijasta on raportoitava vaikutuksia

Vuosikertomuksessa keskitytään useimmiten luettelemaan erilaisia toimenpiteitä, joita hallitus on tehnyt. Samoin luetellaan niitä resursseja joita on käytetty. Sen sijaan liian vähän huomiota kiinnitetään siihen, 1) ovatko toimenpiteet sellaisia, että niillä parhaan tutkimustiedon mukaan voidaan aikaansaada toivottuja vaikutuksia, 2) kuinka toimenpiteiden vaikutusta voidaan luotettavasti mitata ja 3) mitä, jos mitään, näyttöä on siitä, että toivottuja vaikutuksia on ollut.

Esimerkkejä tästä on vuosikertomuksessa useita, niin pieniä kuin suuria. Yksi on harmaan talouden torjunta. Vuosikertomuksen sivulla 20 kerrotaan, kuinka paljon erilaisia hallintotoimenpiteitä, kuten tarkastuksia on tehty ja kuinka paljon resursseja näihin toimenpiteisiin on käytetty. Sen sijaan lukijalle jää täysin epäselväksi, mihin hallituksen arvio toimenpiteiden tehosta perustuu, kuinka suuria taloudellisia hyötyjä hallitus arvioi toimenpiteillä saadun tai olevan mahdollista saada. Mitään ei myöskään kerrota siitä, mitä on tehty tehon mittaamiseksi.

Minkäänlaista viittausta tutkimustietoon ei ole. Missään ei mainita sitä keskeistä seikkaa, että taloustieteilijät suhtautuvat epäilevästi niin harmaan talouden koosta esitettyihin arvioihin kuin hallituksen toimenpiteiden tehoonkin<sup>1</sup>. Harmaan talouden torjunnasta puhuminen ilman, että näitä täysin perustavanlaatuisia epäilyksiä koko toiminnan mielekkyydestä tuodaan esille, ei palvele eduskunnan eikä kansalaisten tietotarpeita.

Työttömyyden torjunta sivuilla 22-23 tarjoaa toisen esimerkin. Vuosikertomuksessa luetellaan joukko aika epämääräisiä toimenpiteitä, kuten nuorten aktivointi ja työelämän laatuun panostaminen. Sitten kerrotaan joitakin asiaan varsin löyhästi liitetyjä tilastotietoja. Mitään yritystä osoittaa uskottavasti syy-seuraussuhteita toimenpiteiden ja tilastoissa tapahtuneiden muutosten välille ei tehdä. Mihinkään tutkimustietoon ei viitata. Mitään ei sanota siitä, minkäsuuruisia työllisyysvaikutuksia hallitus tavoittelee ja miksi käytetyt keinot voisivat saada ne aikaan.

Raportoinnin pitäisikin olla huomattavasti täsmällisempää. Tavoitteet pitäisi kuvata selkeästi, ja muotoilla järkevä teoriaa siitä, miten tavoitteet voidaan saavuttaa valituilla toimenpiteillä. Väitteet politiikan onnistumisesta tulisi perustella uskottavasti.

## 3 Vähemmän ja parempaa raportointia

Vuosikertomuksessa käsitellään liian monta eri politiikka-aluetta. Joka vuosi ei kannata käsitellä kaikkia asioita. Kunakin vuona on syytä kohdistaa mielenkiinto vain niihin alueisiin, joissa on ollut merkittäviä muutoksia, havaittavissa olevia saavutuksia tai huomattavia epäonnistumisia. Näitä tulisi käsitellä yksityiskohtaisesti, tutkimustietoon ja tilastotietoihin viitaten. Erityisesti riippumattomien asiantuntijoiden näkemyksiä tulisi

---

<sup>1</sup>Ks. esim. Virén, M. (2013): Onko koko Suomen talous harmaata? *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 3/2013; Kosonen, T. (2014): Harmaan talouden syyt ja seuraukset, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 1/2014 ja näiden kirjallisuusviitteet.

tuoda esille (ks. lausunnon kohta 6). Näitä yksityiskohtaisesti tarkasteltuja politiikka-alueita tulisi olla kunakin vuona vain vähän.

Muiden osalta riittäisi viittaus aiempaan tai tulevaan raportointiin ja perustelu sille, miksi tätä osa-aluetta ei käsitellä tarkasti kyseisenä vuonna. Näennäisestä kattavuudesta luopuminen tiedon relevanssin lisäämiseksi olisi merkittävä edistysaskel luottavuuden, ymmärrettävyyden ja hyödynnettävyyden näkökulmasta. Hallituksen päätökset raportoida tai jättää raportoimatta tietyistä asioista olisivat nekin informatiivisia. Nykyinen kertomus on pitkä, mutta tietosisältö jää hyvin pintapuoliseksi.

Hyvä esimerkki on vuosikertomuksen sivulla 22 esitetty kuvaus hallituksen toimista koulutuksen uudistamiseksi. Se ei sisällä käytännössä mitään kiinnostavaa informaatiota. Kohdan jättäminen pois vuosikertomuksesta olisi ollut pelkästään hyödyllistä. Vastaavia kohtia on kertomuksessa muitakin.

## 4 Kustannus-hyötyanalyysi mukaan raportointiin

Nykyisestä raportointitavasta puuttuu kokonaan politiikka-arvioinnissa aivan keskeinen kustannus-hyötyanalyysin näkökulma. Kustannus-hyötyanalyysi on yleisesti tiedeyhteisössä hyväksytty periaate<sup>2</sup>. Sen ajatus on, että politiikkatoimenpide on järkevä vain, jos sen aikaansaama hyvinvoinnin lisäys (hyöty) ylittää sen kustannukset. Vaikka periaate saattaa kuulostaa itsestäänselvältä, sillä on useita kiinnostavia seurauksia. Keskeinen näistä on se, että kustannus-hyötyanalyysin avulla voidaan arvioida paitsi keinoja, myös itse tavoitteita.

Aiemmin korostin sitä, että vuosikertomuksessa tulisi esittää uskottava arvio siitä, voidaan asetetut tavoitteet saavuttaa valituilla keinoilla. Mutta kustannus-hyötyanalyysi asettaa raportoinnille vielä korkeamman vaatimustason. Hallituksen pitäisi nimittäin myös perustella, että valitut tavoitteet ovat yhteiskunnallisesti hyödyllisiä. Toisin sanoen raportoinnissa tulisi perustella, miksi hallitus uskoo asettamiensa politiikkatavoitteiden olevan kansalaisten hyvinvointia lisääviä. Mikäli politiikalla tavoitellaan jotakin muuta kuin kansalaisten hyvinvointia, tämäkin tulisi perustella.

Vaatimuksena ei tietysti tarvitse olla täydellisen kustannus-hyötyanalyysin tekeminen kaikesta hallituksen toiminnasta. Mutta jos raportointikohteita lausuntoni kohdan 3 mukaisesti vähennettäisiin, olisi täysin mahdollista esittää merkittävimmistä raportoitavista toimenpiteistä keskeiset hyödyt ja kustannukset.

Esimerkiksi monet vuosikertomuksen sivulla 23 esitetyt elinkeinorakenteen ”monipuolistamistoimenpiteet”, kuten vaikkapa biotalouden rahoittaminen, valtion riskirahoitus yrityksille, Uudistava teollisuus -sijoitusohjelma ja Team Finland -toiminta, ovat sellaisia, joiden hyvinvointivaikutukset ovat yleisen taloustieteellisen tietämyksen valossa vähintäänkin epäilyttäviä<sup>3</sup>. Näiden ja monien muidenkin raportoitujen politiikkatoimien

<sup>2</sup>Ks. esim. Wiberg, M. (2004): Julkinen päätöksenteko vaatii kustannus-hyötyanalyysia. *Tieteessä tapahtuu* 2/2004 ja Pursiainen, H. (2014): Kustannus-hyötyanalyysi julkisessa päätöksenteossa: esimerkkinä alueellistamisen arviointi, *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 2/2014.

<sup>3</sup>Ks. esim. Einiö, E., Maliranta, M., Toivanen O. (2013): Yritystuet ja yritystoiminta. *Talous & Yhteiskunta* 4, 34-39, Hyytinen, A. (2014): Rajoitettu rahoitus, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 4/2014, Koski, H., Maliranta, M., Määttä, N., Pajarinen, M. (2013): Toimialojen tuottavuuden kasvu, sen

perustelu kustannus-hyötynäkökulmasta olisi ollut hyvin valaisevaa.

## 5 Raportointi on linkitettävä muuhun relevanttiin tietoon

Hallituksen vuosikertomus voi parhaimmillaankin sisältää vain hyvin rajatun määrän tietoa. Mutta mikään ei estä linkittämästä raporttiin muista lähteistä saatavaa toimenpiteiden vaikutusta ja päämäärien järkevyyttä koskevaa relevanttia tietoa. Kaikista raportissa käsiteltävistä politiikka-alueista on esimerkiksi olemassa kiinnostavaa tutkimus- ja tilastotietoa, oppikirjoja, opiskelumateriaaleja, mediareportteja ja verkkoaineistoja. Sähköinen julkaisuteknologia mahdollistaa sen, että nämä voidaan asettaa raportin lukijoiden saavutettavaksi yhdellä napinpainalluksella. Myös vuorovaikutteisuus on mahdollista toteuttaa niin, että esimerkiksi alan tutkijat tai kansalaiset yleensä voivat linkittää relevantteja aineistoja raporttiin.

Eri lähteistä koottujen riippumattomien aineistojen liittäminen raportointiin mahdollistaa sen, että raportin lukijat, kuten tarkastusvaliokunnan jäsenet tai näitä avustavat asiantuntijat voivat helpommin saada lisätietoa, arvioida raportoinnin uskottavuutta ja muodostaa käsityksen siitä, mihin tietoon hallituksen päätöksenteko perustuu. Nykyinen raportointitapa ei mitenkään edistä näitä tavoitteita.

## 6 Riippumattomat asiantuntijat mukaan raportointiin

Raportoinnin uskottavuuden kannalta olisi keskeistä, että hallituksen väitteitä toiminnan tuloksellisuudesta arvioitaisiin riippumattoman tutkimustiedon näkökulmasta. Lähes kaikki edellä esitetyt ajatukset raportoinnin uudistamisesta liittyvät tähän. Mutta suoraviivaisin tapa tuoda riippumatonta tietoa mukaan on ottaa riippumattomat asiantuntijat mukaan raportointiprosessiin. Tällä siis tarkoitan yliopistojen ja taloustutkimuslaitosten ym. tutkijoita.

Kun raportoitavien asioiden määrää kohdan 3 suositusten mukaan vähennetään, on hyvinkin mahdollista pyytää lyhyitä lausuntoja useista ja pidempiä yhdestä tai kahdesta hallituksen vuosikertomuksen kohdasta. Yksinkertaisimmillaan tämä voi olla esimerkiksi sitä, että kysytään taloustieteilijöiltä, uskovatko he että jollakin hallituksen toimenpiteellä on ollut vaikutusta tai että jossakin hallituksen tavoitteessa on järkeä. Aiemmin käsitellyt harmaata taloutta ja yritystukia käsittelevät kohdat esimerkiksi ovat sellaisia, jotka olisi väistämättä kyseenalaistettu jo tällaisessa prosessissa. Kenties pelkkä asiantuntijakommentoinnin olemassaolo pakottaisi korottamaan raportoinnin laatua.

---

yritystason mekanismit ja yritystuet. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 14/2013.*