



22.10.2025

Budjettiosasto

Tekoälyn hyödyntäminen budjetin valmistelussa ja vaikutusten seurannassa

Taustaa

Valtiovarainministeriö on julkaissut helmikuussa 2025 ohjeistuksen generatiivisen tekoälyn hyödyntämisestä työn tukena ja apuvälineenä julkisessa hallinnossa¹. Tässä vastauksessa keskitytään nimenomaan generatiivisen tekoälyn (GenAI) käyttöön budjetin valmistelussa ja vaikutusten seurannassa. GenAI:lla tarkoitetaan tekoälyä, jolla on kyky tuottaa uutta sisältöä, kuten tekstiä, kuvia, ääntä, videoita ja koodia. Uuden sisällön tuottaminen on keskeinen ominaisuus, joka erottaa GenAI:n muista tekoälyn muodoista.

Ohjeistuksen mukaan esimerkiksi erilaisissa palveluissa, tiedon tuottamisessa, tiedon jäsentämisen ja tiivistämisen välineissä ja prosessien automatisoinnissa on mahdollista kasvattaa julkisen hallinnon tuottavuutta tekoälyn avulla. Tekoälyn, ja tarkemmin GenAI:n, liittyy ohjeistuksen mukaan merkittävää potentiaalia asiantuntijatyössä, jossa tuotetaan ja analysoidaan paljon tekstejä ja muuta sisältöä. Käyttöön liittyy kuitenkin myös riskejä, jotka on syytä tiedostaa ja tunnistaa.

GenAI:n hyödyntämiseen liittyy myös runsaasti sääntelyä, joista tuorein on 1.8.2024 voimaantullut EU:n tekoälysäädös EU 2024/1689², minkä lisäksi GenAI:n hyödyntämistä sääntelee mm. EU:n tietosuoja-asetus EU 2016/679 sekä julkisen hallinnon pilvipalvelulinjaukset³. Virkavalmistelun näkökulmasta keskeistä on hahmottaa, että GenAI:n (tai muun työkalun käyttö) ei vapauta virkavastuusta. Toisin sanottuna virkamies on aina vastuussa valmistelemistaan päätöksistä ja muista asiakirjoista riippumatta siitä, mitä työkaluja esimerkiksi jonkin tekstin tai laskelman laatimiseen on käytetty.

Ohjeistuksen mukaisesti käytetyistä tietolähteistä tulee kertoa avoimesti niin GenAI:n kuin muidenkin työkalujen kohdalla. Tämä voi osoittautua vaikeaksi, sillä GenAI-työkalujen kohdalla käytettyjä menetelmiä ja tietolähteitä ei välttämättä ole avattu yksityiskohtaisesti mm. liikesalaisuussyistä.

Käyttö talousarvion valmistelussa sekä vaikutusten seurannassa

Edellä mainitun virkavastuun näkökulmasta GenAI-työkalujen käyttö esimerkiksi lainsäädäntömuutosten etukäteis- tai jälkikäteisvaikutusten arvioinnissa on osoittautunut hankalaksi useista syistä. Työkalujen toimintaan voi liittyä ns. hallusinaatioita, eli selvästi väärän tiedon tuottamista, sekä vääristymiä. Tästä syystä käytännön työssä, myös edellä mainitun virkavastuun näkökulmasta, valmistelijan on joka tapauksessa tunnettava työkalun käyttämä lähdemateriaali, jotta sen oikeellisuudesta voidaan varmistua.

Edellä mainittu rajoittaa työkalujen mahdollisia tuottavuushyötyjä esimerkiksi tekstin tai laskelmien valmistelussa. Työkalut on sen sijaan havaittu valtiovarainministeriössä tehokkaiksi apuvälineiksi esimerkiksi

¹ Ohjeistuksen tunniste on VN/6190/2025.

² <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689>.

³ [Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:49](#).

ohjelmointi- tai laskentaongelmien ratkaisussa sekä tekstin kääntämisessä toiselle kielelle tai erilaisten tiivistelmien tekemisessä.

Eräs keskeinen ongelma GenAI-työkalujen käyttöön vaikutusten arvioinnissa liittyy työkalujen käyttämään lähde- tai opetusmateriaaliin, joka ei käsityksemme mukaan sisällä tieteellistä tutkimusaineistoa mm. tekijänoikeussyistä. Vaikutusten arvioinnissa taas nojataan merkittävässä määrin tutkittuun tietoon, minkä vuoksi työkalujen hyödynnettävyys vaikutusten arviointityössä on rajallista.

Toinen ongelma liittyy vaikutusten arviointityössä käytettäviin aineistoihin, jotka ovat esimerkiksi työllisyysvaikutusten tapauksessa luvanvaraisia tieto- ja tutkimusaineistoja, jotka voivat sisältää (anonymisoitua) salassa pidettäviä ja ei-julkisia tietoja sekä henkilötietoja. Tällaisia tietoja taas ei voi edellä mainitun ohjeistuksen mukaisesti syöttää tekoälypalveluihin tietosuojasyistä.

Talousarvioesityksen yleisperusteluiden ym. kuvaavan tietosisällön laadinnassa ei toistaiseksi ole laajamittaisesti hyödynnetty GenAI-työkaluja. Käyttö tulee kuitenkin lähtökohtaisesti jatkossa lisääntymään valtioneuvostotasoisten kokemusten karttuessa ja käytäntöjen sekä ohjeistusten tarkentuessa. Valtioneuvoston käytettävissä on toistaiseksi lähinnä yleisiä tekoälyohjelmistoja, kuten Microsoft Copilot, kun eniten tuottavuushyötyjä budjetin yleisperustelujen laatimisessa voisi olla saatavilla räätälöityjen aineistojen avulla koulutettujen tekoälyohjelmistojen tuottamasta tiedosta asiantuntijatyön pohjaksi.

On myös syytä huomata, että tuottavuushyödyistä huolimatta tekoälyohjelmistojen käyttö lisää myös virheiden riskiä, kun taas valtiovarainministeriön työssä ja eduskunnalle toimitettavissa tiedoissa korostuu tiedon luotettavuuden ja oikeellisuuden merkitys.

Jakelu

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta