



Kunta- ja aluehallinto-osasto

## Lausuntoyhteenveto: Lausuntopyyntö valtiovarainministeriön asetuksessa säädettäviin kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettaviin tietosisältöihin ja teknisiin kuvauksiin esitettävistä muutoksista koskien tilikautta 2022

### 1. Johdanto

Valtiovarainministeriö pyysi 21.5.–18.6.2021 välisenä aikana lausuntoja valtiovarainministeriön asetuksessa säädettäviin kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettaviin tietosisältöihin ja teknisiin kuvauksiin esitettävistä muutoksista koskien tilikautta 2022. Lausunnoissa oli mahdollista ottaa kantaa palveluluokituksen ja muiden tietokokonaisuuksien sisältöihin ja uusiin palveluluokkiin, teknisiin määrittelyihin sekä uusiin tietokokonaisuuksiin. Lausuntoja pyydettiin havaittuihin muutostarpeisiin ja muutosten vaikutuksiin kuntien ja kuntayhtymien raportointijärjestelmiin sekä tiedon tuottamiseen.

Lausuntoja pyydettiin erikseen kunnilta, kuntayhtymiltä, eräiltä ministeriöiltä ja valtion virastoilta, Suomen Kuntaliitto ry:ltä sekä Toivo- eli sote-tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma sekä sen alaisuudessa toimivan Virta-hankkeen vastuhenkilöiltä. Erityisesti palveluluokkamuutosten osalta lausuntopyyntö pyydettiin toimittamaan myös substanssiasiantuntijoille lausuttavaksi. Lisäksi kuntia ja kuntayhtymiä pyydettiin toimittamaan lausuntopyyntö edelleen taloushallinnon tietojärjestelmätoimittajilleen sekä palvelukeskuksilleen. Myös muilla halukkailla oli mahdollisuus lausunnon antamiseen. Lausuntopyynnöstä on tiedotettu valtiovarainministeriön tiedotteella sekä Valtiokonttorin Kuntatalouden tiedotteella ja AURA tutuksi -webinaareissa, minkä lisäksi Kuntaliitto on jakanut tietoa lausuntopyynnöstä omissa tiedotuskanavissaan. Lausuntoja saatiin määrääjassa yhteensä 70 kappaletta.

Kuntien ja kuntayhtymien automatisoidun raportoinnin sisältöä ja aikatauluja velvoittaa ja ohjaa kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva lainsäädäntökokonaisuus (HE 60/2019). Kuntalakiin (410/2015) on lailla 1368/2019 lisätty kuntien taloustiedon raportointia koskevat säännökset, jotka ovat tulleet voimaan 1.1.2020. Kuntien ja kuntayhtymien on tullut raportoida taloustietonsa Valtiokonttorin Kuntatalouden tietopalveluun automatisoidusti XBRL-muodossa tai määrämuotoisessa CSV-muodossa 1.1.2021 alkaen.

Kuntien ja kuntayhtymien automatisoitua talousraportointia koskevaa laintasoista sääntelyä on täydennetty valtioneuvoston asetuksilla kunnan taloutta koskevien tietojen toimittamisesta (524/2020) ja kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista (525/2020), joiden asetuksenantovaltuudesta on säädetty kuntalain 112 §:ssä. Asetuksilla annetaan tarkemmat säännökset kunnan tilinpäätökseen kuuluvasta taseesta, tuloslaskelmasta, rahoituslaskelmasta ja niiden liitteenä olevista tiedoista sekä talousarvion toteutumisvertailusta ja toimintakertomuksesta, konsernitilinpäätöksestä liitetietoineen ja osavuosikatsauksista sekä tietojen toimittamisesta ja toimittamisaikatauluista.

Valtioneuvoston asetusta täydennetään vuosittain annettavalla valtiovarainministeriön asetuksella, jonka asetuksenantovaltuudesta on säädetty kuntalain 121 a §:ssä. Asetuksessa on tarkemmat säännökset seuraavan tilikauden tietojen toimittamiseen sovellettavista teknisistä kuvauksista ja tietosisällöstä. Valtiovarainministeriön asetus 694/2020 tilikaudelta 2021 raportoitavista tiedoista annettiin 8.10.2020. Raportoitavissa tietosisällöissä on havaittu tämän jälkeen tarkennustarpeita sekä tietosisältöjen että teknisten kuvausten osalta.

Lausuntopalautteessa lausuntopyyntöön valtiovarainministeriön asetuksessa säädettäviin kunnan taloustietojen toimittamiseen sovellettaviin tietosisältöihin ja teknisiin kuvauksiin esitettävistä muutoksista koskien tilikautta 2022 saatuja huomioita on kuvattu asiaryhmittäin tarkemmin alla.

## **2. Lausuntopalaute asiaryhmittäin**

### **2.1. Muutokset palveluluokitukseen**

70:stä lausunnonantajasta 41 antoi lausuntonsa palveluluokitukseen esitetyistä muutoksista. Palveluluokitusta koskevien muutosesitysten osalta lausuntopalaute hajautui laajasti eri muutosesityksille. Runsaimmin palautetta oli annettu luokkien 2541 Suun terveydenhuollon erityistason palvelut ja 2542 Suun terveydenhuollon perustason palvelut lakkauttamisesta ja lakkautettaviksi esitettyjen luokkien (myös luokka 2540 Erittelemätön suun terveydenhuolto) korvaamisesta uudella Suun terveydenhuollon luokalla. Suun terveydenhuoltoa koskevia muutosesityksiä pidetään pääosin kannatettavina. Toiseksi eniten palautetta on saatu iäkkäiden palveluita koskeviin luokkiin esitetyt muutokset (luokkien 2321 Muiden kuin lapsiperheiden kotihoito sekä iäkkäiden kotona asumisen tukeminen ja 2231 Iäkkäiden keskitetty asiakas- ja palveluohjaus lakkauttaminen sekä uusien luokkien Iäkkäiden kotihoito, Iäkkäiden sosiaalityö ja -ohjaus, Iäkkäiden muu kotona asumisen tukeminen ja Muiden kuin lapsiperheiden ja iäkkäiden kotihoito perustaminen. Iäkkäiden palveluita koskevien luokkien muutosesityksiä pidetään kannatettavina tiedon laatua parantavien vaikutusten osalta mutta samalla muutosten arvioidaan aiheuttavan kirjauksia ja tietojärjestelmätekniisiä haasteita.

Jotkin lausunnonantajat ovat ottaneet lausunnoissaan kantaa palveluluokitukseen myös niiltä osin kuin siihen ei ole esitetty muutoksia. STM ja THL ovat nostaneet lausunnoissaan esille erittelemättömien palveluluokkien negatiivisen vaikutuksen raportoitavien tietojen tarkkuuteen. THL ja STM kokevat erittelemättömien palveluluokkien käytön ongelmalliseksi, koska erittelemättömien kustannustietojen

osalta ei ole mahdollista sanoa, mihin palveluluokkaan niiden tulisi sisältyä. Eräät lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että palveluluokan 5601 palvelukuvauksen tulisi noudattaa kotoutumisen edistämisestä annetun lain 1386/2010 27§ 2 mom. sisältöä.

Muuna palveluluokitusta koskevana palautteena on toivottu, että uusille palveluluokille tulee vastaavat neljämerkkiset numeeriset koodit (kuin jo olemassa olevat palveluluokkakoodit) mahdollisimman pian alkusyksystä 2021. Lisäksi AURA-käsikirjan palveluluokitusta koskevaan liitteeseen 5 on toivottu selkiytystä, mikä toive otetaan huomioon.

## **2.2. Muutokset eri raportointikokonaisuuksien tietosisältöihin**

Lausuntoja keräsivät TOTT-raportointikokonaisuuteen esitetyt tiedonkeruumuutokset. Eniten näistä muutosesityksistä kommentteja oli tullut 5-vuotiaiden esiopetusta koskevaan esitykseen. Eräiden lausunnonantajien mukaan 5-vuotiaiden esiopetuksen raportointi tulee perustumaan laskennalliseen tietoon, joten todellisia kustannuksia ei pystytä erittelemään jonkun tietyn ikäryhmän osalta. Erottelu on manuaalista ja haastavaa jo tällä hetkellä. 5-vuotiaiden esiopetuksen kokeilun kustannusten erittely muusta esiopetuksesta aiheuttaisi lisää manuaalista laskentaa/kustannusten kohdistamista.

5-vuotiaiden esiopetusta ei pystytä erottelemaan kustannuksista pois. Kokeilusta ei tule välttämättä lisäkuluja vaan pelkästään tulojen menetyksiä, jos lapsimäärä sopii jo olemassa oleviin ryhmiin. Erään suuren kaupungin näkemyksen mukaan kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun kustannusten eriyttämisen muusta esiopetuksesta ongelmallisena työläytensä vuoksi. Esiopetuksen erottaminen varhaiskasvatuksesta on jo nykyisellään osittain laskennallista ja viisivuotiaiden esiopetuksen kokeilun eriyttäminen aiheuttaa kalliita muutostarpeita. Kaupungin näkemyksen mukaan kokeilumuotoisen toiminnan kustannuksia olisi järkevämpää seurata ja raportoida jotenkin muuten kuin kuntataloustilaston kautta. TOTT-raporttiin esitetyt muutokset 2-vuotisesta esiopetuksen kokeilusta sekä oppivelvollisuuden laajentamisesta merkitsevät kunnille uusia raportointivaateita.

Ehdotetuista vaihtoehdoista kannatettavampi on malli, jossa sallitaan, että palveluluokakohtaisen esiopetuksen kustannukset poikkeavat TOTT-raportoinnin kustannuksista ja 5-vuotiaiden esiopetuksen kokeilun kustannukset voidaan raportoida TOTT-raportointikokonaisuudessa osana muun esiopetuksen kustannuksia. TOTT-raportoinnin automatisointiin liittyy jo nykyisen tietosisällön laajuudessa lukuisia haasteita ja 5-vuotiaiden esiopetuksen kokeilun kustannusten erottaminen toimintotasolla muusta esiopetuksesta monimutkaistaa laskentamallia entisestään.

## **2.3. Muutokset teknisiin määritteisiin ja pakollisuuksiin**

70:stä lausunnonantajasta 25 antoi lausuntonsa teknisiin määritteisiin ja pakollisuuksiin esitetyistä muutoksista (lausuntopyynnön liite 1, muutosesitykset 1–27).

Yksittäisistä teknisiä määritteitä ja pakollisuuksia koskevista muutosesityksistä kommentoitiin eniten markkinoilla toimivien yksiköiden raporttien yksilöimiseksi lisättävää uutta TOLT-taulua.

Raportoijat kiinnittävät lausunnoissaan huomiota, siihen, että laajennukseen liittyvä raportointi ei ole automatisoitavissa tiedon tuottajan päässä ja myös raportoitavan yksikön/yksiköiden käsite ei ole yksiselitteinen. Laajennuksen todetaan myös aiheuttavan järjestelmäkustannuksia ja niiden osalta

kehittämistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen alla tulee välttää. Ottaen huomioon jo nykyisten raportointikokonaisuuksien vaatima työmäärä, on kyseisen uuden raportointikokonaisuuden (KILMY) toteuttaminen ilman selkeitä ja yhtenäisiä ohjeita erittäin haasteellista ja raportointivelvoitteen liikevaihtoraja huomioiden myös epäolennaista. Kuntien ja kuntayhtymien lausunnoissa nostetaan myös esille, että laillisuusvalvontaa ei tule tehdä ao. raportoinnin kautta tarvittavan tiedon raportointiin.

Muutamat lausunnonantajat ovat ottaneet lausunnoissaan kantaa TOTT-raportointikokonaisuuteen esitettyihin pakollisuuskenttien muutoksiin. Jatkossa muutosesityksissä pyydetään kuvaamaan erikseen kootusti myös data point id -muutokset. Taulukkomallien kenttämuutosten on todettu aiheuttavan kunnille lisääntynyttä tarkistus- ja muutostöitä. Koska yleiseen esiopetukseen kuuluvien erien "Sisäisiin vuokriin sisältyvät pääomakustannukset, Josta: henkilöstökulut (solutunniste: 667)" ja "Kotikunnan maksuosuudet, Josta: henkilöstökulut (solutunniste: 121)" tietoja ei tarvita, on toivottavaa, että niitä ei edellytetäisi myöskään vuoden 2021 raportoinnissa. Vuoden 2021 raportoinnin ohjeistukseen on toivottu siten lisättävän maininnan, että kyseiset kentät voidaan toimittaa nolla-arvoilla. TOTT-raportointikokonaisuuden tietojen automatisointiin liittyy lukuisia haasteita ja toivottavaa on, ettei kunnilta edellytetä sellaisten tietojen raportointia myöskään vuodelta 2021 joille ei ole tarvetta tai jotka ovat virheellisesti merkitty pakollisina toimitettaviksi tiedoiksi. Uusien ja muuttuneiden toimintojen on esitetty aiheuttavan muutostöitä järjestelmäparametreinteihin, minkä lisäksi tiedontuottajille aiheutuu muutoksia kirjauskäytäntöihin.

Muilta osin lausuntopalautteessa annettiin teknisiä määritteitä ja pakollisuuksia koskeviin muutosesityksiin lähinnä yksittäisiä huomioita.

#### **2.4. Uudet tietotarpeet ja raportointikokonaisuudet sekä niiden aiheuttamat laajennukset muihin raportointikokonaisuuksiin**

Automatisoituun raportointimalliin esitettiin lisättäväksi kahta uutta tietokokonaisuutta: Kilpailulain 30§ mukainen markkinoilla tapahtuvan toiminnan raportointia sekä opetus- ja kulttuuriministeriön tietotarvetta kulttuuri- ja festivaalitoiminnan raportoinnista.

70:stä lausunnonantajasta 54 antoi lausuntonsa uusiin raportointikokonaisuuksiin sekä niiden muiden raportointikokonaisuuksiin aiheuttamiin laajennuksiin esitetystä muutoksista

Pääosa lausunnon antaneista kunnista ja kuntayhtymistä vastustaa uuden markkinoilla toimimisen raportointikokonaisuuden käyttöönottoa. Kyseinen toiminta on ensi kertaa eriytetty Kilpailulain 30 § mukaisesti vasta vuoden 2020 tilinpäätöksen liitetietoihin. Vielä ei ole olemassa tietoa, kuinka paljon ja millaisia eriytettyjä laskelmia on laadittu. Aluehallintovirastot ovat kesän aikana tekemässä laajaa selvitystä asiasta Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimeksiannosta. Tuloksia selvityksestä saataneen siksi vasta syksyllä. Olisi erittäin tärkeää saada tuloksia ennen vaatimusta automatisoidusta raportoinnista.

Uuden tietokokonaisuuden lisääminen tässä vaiheessa automatisoituun raportointimalliin aiheuttaa lausujien mukaan paljon ylimääräistä järjestelmäteknistä muutosta ja kyseisen tiedon eriyttäminen tulee aiheuttamaan lausujien mukaan kunnille paljon lisäselvitystyötä, kirjauskäytäntöjen muutoksia ja niiden jalkauttamiseen liittyviä haasteita. Eriyttämiskaavaan liikevaihdon (40000e) katsotaan olevan epäolennainen kunnan tulopohjaan nähden. Myös ohjeistus kilpailulainmukaiseen eriyttämiseen katsotaan olevan vielä puutteellinen, jotta tiedon automatisointi olisi ajankohtaista.

Lausunnoissa todetaan, että erityisesti vuodelle 2022 suunniteltu Kilpailu- ja kuluttajaviraston tietotarve kilpailulain perusteella eriytetyn toiminnan raportoinnista, ei tule sisällyttää talousraportoinnin ohjelmaan, vaan mahdollinen tiedon keräys tulee hoitaa muulla tavalla. Mikäli uusia raportointivelvoitteita asetetaan kunnille, tulee kustannukset korvata täysimääräisesti niin ohjelmistojen kuin henkilöresurssilisäysten osalta.

Ensin on syytä varmistua, että muiden raportointikokonaisuuksien automatisointi saadaan toimimaan. Tällä hetkellä kyseinen kilpailulain 30 § mukainen tieto joudutaan muodostamaan manuaalisesti tilinpäätöksen liitetietoihin. Lisäksi vielä ei ole tiedossa kokonaiskuvaa siitä, mitkä ovat olennaisia tietoja ja mihin niitä käytetään.

Opetus- ja kulttuuriministeriön tietotarpeeseen kulttuuri- ja festivaalitoiminnan raportoisesta lausui 70:stä lausunnonantajasta 35. Ministeriössä on tavoitteena saada käyntiin kulttuurifestivaali- ja tapahtumatiedon tietoperustan kehittäminen, mikä liittyy niin kulttuurin tietoperustan kuin kuntien kulttuuritoiminnan tietoperustan kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö perusteli perusteli tietotarvetta sillä, että kulttuurifestivaalien ja -tapahtumien taloudesta kuntien rooli mukaan lukien ei ole nykyisin saatavilla kattavaa tietoa.

Lausuntopalautteessa tiedonkeruumuutoksen on arvioitu aiheuttavan lisätyötä kirjauskäytännöissä. Olennaisuuden raja olisi hyvä määritellä tapahtumien osalta ja näin rajata pois euromääriltä vähäiset. Tarvitaan myös tarkempi määritelmä siitä, mitä kulttuurifestivaalitapahtumilla tarkoitetaan. Kulttuuritoiminnan festivaalien ja tapahtumien erottaminen muusta toiminnasta aiheuttaa lisätyötä ja -kustannuksia. Muutos vaatisi ohjeistuksiin hyvin yksilöidyn määrittelyn tässä tarkoitetuista festivaaleista ja tapahtumista. Kaikki kulttuuritoiminnan menot ja tulot myös festivaalien ja tapahtumien osalta sisältyvät jo nyt joko yleisen kulttuuritoiminnan tai musiikkitoiminnan tai museotoiminnan tai visuaalisen taiteen palveluluokkien raportointiin. Jos tapahtumat saavat tukea valtiolta, niiden toiminnasta raportoidaan lisäksi avustusehtojen mukaisesti. Kulttuuritoiminnan, musiikkitoiminnan, museotoiminnan ja visuaalisen toiminnan tavoitteet ja toiminnan tarkoitus ovat hyvin samankaltaiset toteutetaan niitä sitten festivaalien ja tapahtumien muodossa tai muissa muodoissa. Muutoksia kirjaussuunnitelmaan ja raportointiin tarvittaisiin melko paljon. Näkemys on, että kulttuurin eri palveluluokkien pilkkomisella pienempiin osiin ei saavutettaisi mitään lisähyötyä. Edellä mainittujen asioiden perusteella muutoksen toteutusta pidetään kalliina ja tarpeettomana.

Kyseiset tietotarpeet päätettiin jättää jatkovalmisteluun ja niitä ei oteta tilikaudelle 2022 annettavaan asetukseen mukaan. Valtiokonttorin automatisoidun raportoinnin väylä on vain yksi tapa kerätä tietoa ja viranomaiset voivat edellä mainittuihin asioihin liittyen toteuttaa erilliskyselyjä, jotka ovat usein ketterämpiä ja palvelevat sekä tiedon antajaa että käyttäjää monesti paremmin.

## **2.5. Lausunnoissa annettu muu palaute**

Asiaryhmittäin saadun palautteen lisäksi lausuntopyyntöön saatiin jonkin verran yleistä palautetta automatisoidun talousraportoinnin organisoinnista sekä lausuntopyyntöä. Jotkin lausunnonantajat ottivat lausunnoissaan kantaa automatisoidun talousraportoinnin aikatauluihin, kustannuksiin ja kuormittavuuteen.

Eräät lausunnonantajat ovat ottaneet kantaa esitettyjen muutosten aikataulutukseen, jonka koetaan olevan liian tiukka ja myöhäinen. Ongelma on tunnistettu valtiovarainministeriössä, ja jatkossa valtiovarainministeriön asetuksen valmisteluprosessissa pyritään kiinnittämään erityistä huomiota valmisteluajataulun aikaistamiseen asetuksen voimaantulovuotta edeltävän vuoden keväälle. Lausuntopyyntö on myös ajoittunut lähekkäin kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösennusteen (KTPE) sekä toisen vuosineljänneksen neljännesvuosiraportoinnin (KKNR) raportointien kanssa, mikä on saanut jotkin lausunnonantajat antamaan palautetta kyseisten raporttien toimittamisesta kesälomakauden aikana.

Varsinkin pienen ja ohuen hallinto-organisaation omaavat raportioijat ottivat lausunnoissaan kantaa raportoinnin kuormittavuuteen ja raportointiin liittyvän resursoinnin haastavuuteen. Kunnat ja kuntayhtymät ovat raportoineet taloustietonsa automatisoidusti Valtiokonttorin tietopalveluun vuoden 2021 alusta. Uuden raportointimallin käyttöönotto ja kehittäminen ovat vaatineet raportioijilta merkittävää panosta, mutta raportoinnin vakiinnuttua raportointiin kohdistuvien resurssitarpeiden voi odottaa laskevan.

Jotkin lausunnonantajat ovat ottaneet kantaa uuden raportointimallin kustannuksiin ja esittäneet, että valtion tulisi korvata tai kompensoida kunnille ja kuntayhtymille raportoinnin rakentamisesta aiheutuneet kustannukset. Lisäksi eräät lausunnonantajat toteavat taksonomiaan vuosittain tehtävien muutosten aiheuttavan raportioijille lisäkustannuksia, jotka saattavat vähentää automatisoinnilla saavutettavia hyötyjä. Eräät lausunnonantajat ovat toivoneet, että vuoden 2021 taksonomiaa käytettäisiin vielä vuonna 2022 ja muutoksia tehtäisiin vasta raportointikaudelle 2023, jolloin muutoksia tulee sote-uudistuksen toteutuessa väistämättä.

Lausuntopyyntönsä sisältöä ja rakennetta koskeva palaute otetaan huomioon vuoden 2023 tietosisältöjä ja teknisiä kuvauksia koskevan lausuntopyyntönsä laadinnassa.