

Asia: VM048:00/2017, VM/1353/03.01.00/2018

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Luonnoksesta yleisesti

Tilastokeskus kannattaa kuntien ja maakuntien taloustietoja koskevan lainsäädännön kehittämistä. Luotettavat ja vertailukelpoiset tiedot kuntien ja maakuntien taloudesta ovat tärkeitä Tilastokeskukselle EU-lainsäädännön velvoittaman raportoinnin toteuttamiseksi. Pitkällä aikavälillä taloustietojen automaattisen raportoinnin kehittäminen, tietojen standardointi sekä lakisääteisen velvoittavuuden lisääminen parantavat tietojen kattavuutta ja oikea-aikaisuutta.

Tilastokeskuksen keskeiset huomiot hallituksen esityksestä koskevat erityisesti tiedon laatua ja oikeellisuutta, omistajuus- ja vastuukysymyksiä sekä siirtymävaiheen nopeutta ja yhtä aikaisia merkittäviä muutoksia. Tietojen käyttö nykyistä nopeammin päätöksenteossa ja tilastotuotannossa on kannatettava tavoite, mutta sitä ei pidä tehdä tiedon laadun, vertailukelpoisuuden ja oikeellisuuden kustannuksella.

Taloustietojen automatisoitu raportointi ei itsessään takaa oikeita ja laadukkaita tietoja. Tietovarantoon saapuvia tietoja on tarkastettava ja validoitava, jotta se tarjoaisi käyttökelpoista, vertailukelpoista ja luotettavaa tietoa. Erityisesti valtionhallinnon ohjauksen ja seurannan tarpeisiin tietojen laadun ja oikeellisuuden seuranta vaatii vertailua kuntien/maakuntien välillä, ajallisesti edellisiin vuosiin sekä sisällöllistä osaamista tietoihin liittyen. Tarkastus voidaan toteuttaa pitkälti automatisoidusti, mutta vaatii silti tuekseen kunta- ja maakuntatalouden ilmiöalueena tuntevaa henkilöstöä.

Kuntien ja maakuntien velvoittaminen lailla taloustietojen raportointiin nähdään hyvänä uudistuksena. Laissa säädetty velvollisuus ei kuitenkaan automaattisesti takaa sitä, että kaikki kunnat ja maakunnat raportoivat tiedot vaaditussa aikataulussa ja tietomallin mukaisina. Tämä vaatii kuntien ja maakuntien ohjeistusta, neuvontaa ja osaamisen jakamista, mutta myös lain

noudattamisen valvontaa ja seuranta, tietojen karhuntaa riittäväillä resursseilla sekä sanktiomahdollisuuden mikäli lakia ei noudateta. Näitä ei ole riittäväällä tavalla huomioitu hallituksen esityksessä, jolloin on todennäköistä, että taloustietovaranto ei ole kattava ja tieto heikko laatuista. (Vastaavasta tilanteesta on olemassa esimerkki MMM:n hallinnon alalta, jossa vesihuoltolain 20 d §:n nojalla vesihuoltolaitokset ovat velvollisia lähettämään tietonsa vesihuollon tietojärjestelmään. Laki on ollut voimassa 1.1.2016 lähtien, mutta tällä hetkellä tietojärjestelmän tietojen kattavuus on 25 % ja 40 % välillä, lisäksi vastaukset ovat puutteellisia eikä laatu ole toivotun tasoista.)

Tiedon laadun kannalta merkittävässä roolissa tulee olemaan kuntien ja maakuntien tukeminen uuden raportointijärjestelmän ja uusien JHS-suositusten käyttöönotossa. Ellei tätä toteuteta systemaattisesti ja kattavasti, tulee tiedon laatu ja oikeellisuus merkittävästi kärsimään uudessa raportointimallissa.

Hallituksen esityksen mukaan kunnat ja maakunnat vastaavat toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Huomattava osa toimitettavista tiedoista vaatii kuitenkin luokitusten ja ohjeiden soveltamista kunkin kunnan/ maakunnan organisaatioon ja palvelurakenteeseen (esim. palveluluokitusten mukaan jaettavat käyttökustannukset). Tällöin oikean tiedon määritelmä voi olla tulkinnanvarainen. Kunta tai maakunta saattaa raportoida tiedot oikein oman organisaationsa ja palvelurakenteensa näkökulmasta, mutta tieto ei välttämättä ole JHS-suositusten ja luokitusten mukainen eikä tällöin vertailukelpoinen kansallisella tasolla. Ei siis ole aina ole itsestään selvää, mikä oikea tieto on.

Valtiokonttorin palvelu tulee sisältämään koneellisia validointeja, mutta ei henkilöstöä tarkastamaan tietoja ja seuraamaan korjataanko tietoja validointien mukaan. Raportoijan on mahdollista ohittaa suuri osa validoinneista kuittauksella. Tämän jälkeen tiedot siirtyvät julkiseen tietovarantoon, josta jokainen viranomainen voi hakea tiedot ja tarkastaa ne omien käyttötarpeidensa mukaan. Mikäli tietojen tarkastuksessa ilmenee virheitä, on tarkoituksena että kunta/maakunta vie korjaukset omiin järjestelmiinsä sekä korjatun tiedon uudestaan Valtiokonttorin tietovarantoon. On kuitenkin hyvin epätodennäköistä, että tätä käytäntöä noudatetaan vaan jokainen viranomainen tekee korjauksia omiin tietoihinsa eikä tieto tästä korjauksesta saavuta muita tahoja. Hajautettu tarkastusmalli johtaa hyvin todennäköisesti tilanteeseen, jossa eri viranomaisilla ja muilla käyttäjillä on käytössään eri luvut samasta asiasta.

Ehdotetussa toimintamallissa luokitusten omistajuus hajautuu ministeriöille ja virastoille, jolloin myös kuntien ja maakuntien neuvonta ja ohjeistus näihin liittyvissä asioissa siirtyy suurilta osin Tilastokeskukselta ko. organisaatioille. Hallituksen esityksestä ei selviä miten ministeriöt ja virastot (ml. valtiovarainministeriö) ovat tähän valmistautuneet ja varanneet resursseja. Lisäksi ehdotetusta toimintamallista ei selviä kuka vastaa kysymyksiin, jotka liittyvät tietomalliin kokonaisuutena tai useamman organisaation omistamaan luokitukseen. Tilastokeskuksen kokemuksen perusteella iso osa kysymyksistä liittyy tämän kaltaisiin laajempiin kokonaisuuksiin. Mikäli kuntien ja maakuntien on jatkossa vaikea saada neuvontaa ja ohjeistusta, vaarantuu heidän mahdollisuus toimittaa tietomallin mukaista oikeaa tietoa.

Tilastokeskus ehdottaa, että kuntien ja maakuntien taloustietojen raportointikokonaisuuden tietomäärittysten omistajuus ja vastuu laadusta sekä tietovarannon tekninen toteutus tulisi olla selkeästi yhdellä ja samalla valtionhallinnon viranomaiselle.

Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Toimintamallin vaikutukset tietojen laatuun sekä EDP- ja BKT-lukujen laadintaan:

Tilastokeskus nostaa esiin, että esitetyn toimintamallin riskiksi muodostuu siirtymävaiheen nopeus ja yhtä aikaiset merkittävät muutokset. Kaikki kunnat ja maakunnat siirtyvät samaan aikaan raportoimaan tietoja uudella tietosisällöllä Valtiokonttorin tietovarantoon. Yhtä aikaiset suuret muutokset taloustietojen raportoinnissa ja samaan aikaan tapahtuva maakunta- ja sote-uudistus johtavat tilanteeseen, jossa laadukkaita julkisen talouden alijäämä- ja velkalukuja (EDP-lukuja) ei pystytä takaamaan. Tilanne todennäköisesti vaikeuttaa kriittisesti myös vuoden 2021 ensimmäisten BKT-lukujen laadintaa. Tällöin näiden taloustietojen, jotka ovat myös VM:n ennusteiden pohjana, oikeellisuutta ei voida Tilastokeskuksessa taata.

EDP-tietoja tietoja käytetään EU:n vakaus- ja kasvusopimuksen yhteydessä arvioitaessa jäsenmaiden julkisen talouden tilaa. Raportoitavien tietojen laatuun kohdistuu tarkkaa seurantaa EU:n komission taholta. Koska EDP-raportoinnin perustana on kansantalouden tilinpito, on sen lähdetilastojen laadulla ratkaiseva merkitys tilaston luotettavuuden kannalta. Tämän lisäksi raportointi käyttää suoraan julkisyhteisöjen taloustietoja lähdeaineistonaan. Alijäämä- ja velkatietojen raportoinnin puutteet voivat johtaa komission asettamaan laatuvaraukseen, joka vaikuttaa Suomen maineeseen.

EDP- ja BKT-lukujen laadinnan riskeihin vaikuttaa erityisesti kolme teemaa:

1) Tiedon eheys

Uuden talousraportoinnin tietomäärittysten ja luokitusten omistajuus, vastuu ja ohjeistus hajautuvat eri ministeriöille ja virastoille. Riskinä on, että kokonaisuus ei ole jatkossa kenenkään vastuulla ja hallinnassa ja, että maakunnat ja kunnat saavat keskenään ristiriitaisia ohjeita, mikä johtaa laadun ja vertailukelpoisuuden heikkenemiseen. Sisällöllisen omistajuuden hajautumisen lisäksi tietovarannon teknisen ylläpidon vastuu siirtyy toimijalle, jolla ei ole vastuuta ja omistajuutta tietosisältöön ja sen määrittäisiin.

Tilastokeskus ehdottaa, että kuntien ja maakuntien taloustietojen raportointikokonaisuuden tietomäärittysten omistajuus ja vastuu laadusta sekä tietovarannon tekninen toteutus tulisi olla selkeästi yhdellä ja samalla valtionhallinnon viranomaiselle.

2) Maakunta- ja sote-uudistus

Maakunta- ja sote-uudistus on merkittävä ilmiöalueen muutos, joka muuttaa Suomen julkista hallintoa, taloutta, rahavirtoja ja tuo uusia toimijoita. Uudistus itsessään aiheuttaa riskin

laadukkaiden ja oikeiden tilastotietojen tuottamiselle muutosvaiheessa, jolloin olisi tärkeätä saada luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa julkisesta taloudesta mm. BKT- ja EDP-lukuja varten.

3) Yhtäaikaiset muutokset, joita ovat

- a) Uusi toimija ottaa vastuun taloustietovarannon teknisestä toteutuksesta
- b) Tiedon raportointitavan muutos automaattiseen XBRL (tai CSV) tiedonsiirtoon
- c) Raportoitavan tietosisällön huomattava laajentuminen. Tämän hetkisen tiedon mukaan kuntien vuosittaiset palvelukohtaiset tiedot sisältävät arviolta 15 000 raportoitavaa muuttujaa, kun nykyisellään kuntatalouden vuositiedonkeruussa kerätään noin 3 500 muuttujan tiedot. Lisäksi kuntien palvelujen laajuus pienenee puoleen soten siirtymän myötä, jolloin suhteessa raportoitava tietosisältö kasvaa tätä vertailua enemmän.
- d) Taloustietojen tiedonkeruun/raportoinnin tekninen ja sisällöllinen vastuu hajautuvat
- e) Maakunta- ja sote-uudistuksen myötä tulevat muutokset julkiseen hallintoon, talouteen ja toimijoihin

Pelkästään näin suuret muutokset kuntien talousraportoinnissa aiheuttavat itsessään riskin EDP-raportoinnille vaikka maakunta- ja sote-uudistus ei toteutuisikaan.

Toimintamallin vaikutukset Tilastokeskuksen toimintaan ja talouteen:

Tilastokeskuksen tehtävistä kuntataloustietojen tiedonkeruu poistuu Valtiokonttorin kunta- ja maakuntatalouden tietopalvelun myötä. Tilastokeskukselle jää tiedonkeruiden poistumisen jälkeenkin tietoihin liittyviä tarkastustehtäviä. Vaikka kuntataloustilastoa ei omana tilastona jatkossa enää julkaista, ovat kuntien ja maakuntien taloustiedot tärkeä pohja mm. kansantalouden tilinpidolle ja EDP-raportoinnille. Vastuu aineiston oikeellisuuden arvioinnista EDP-laskelmia varten jää Tilastokeskukselle.

Näistä syistä Tilastokeskus arvioi henkilöstötarpeen vähenemisen olevan hallituksen esityksessä esitetyn 4 HTV:n sijaan arviolta 2 HTV:tä. Lisäksi siirtymävaiheessa henkilöstötarve säilyy ennallaan, jolloin henkilöstötarpeen väheneminen koskee siirtymävaiheen jälkeistä aikaa.

Hallituksen esityksen sivulla 30 vaikutukset valtion talouteen todetaan, että kustannusvaikutuksia tarkennetaan. Tilastokeskus katsoo, että lopullisista kustannusvaikutuksista muuttuneiden tehtävien myötä tulisi keskustella Tilastokeskuksen kanssa. Erityisesti, sillä merkittäviä tietojen oikeellisuuteen liittyviä tehtäviä jää Tilastokeskukseen. Mikäli Valtiokonttorista saatavien tietojen kattavuus ja laatu eivät ole vaaditulla tasolla, ovat kustannukset suuremmat kuin mitä tässä on arvioitu.

Hallituksen esitys aiheuttaa Tilastokeskukselle kehittämistehtäviä koskien Valtiokonttorista tulevan tiedon vastaanottoa ja tarkistusta, sillä nykyisiä järjestelmiä ja välineitä ei voida tähän soveltaa muuttuneen ja laajentuneen tietosisällön johdosta. Näiden kehittämistehtävien arvioidaan vaativan noin 5 HTV:n panoksen vuosien 2017–2020 aikana.

Esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys

Omistajuus- ja vastuukysymysten epämääräisyys luo merkittävän riskin toiminnan jatkuvuudelle ja kehittämiselle. Hallituksen esityksessä ehdotettu toimintatapa hajauttaa tietovarannon tekninen toteutus (Valtiokonttori) ja tietosisältömäärittysten omistajuus (VM, STM, OKM jne.) vaarantaa tietojen laadun ja sen oikeellisuuden. Kuntien ja maakuntien taloustietojen raportointipalvelulla ja tietovarannolla ei ole omistajaa, joka vastaisi siitä kokonaisuutena. Valtiokonttori toimii taloustietovarannon teknisenä toimijana, ja tietomallin sisällöllinen vastuu jakautuu ministeriöille ja virastoille sekä valtiovarainministeriön asettamalle tietomäärittysten ylläpitoryhmälle. Jokaisella kunnalla ja maakunnalla on vastuu omien taloustietojensa oikeellisuudesta, mutta ehdotetussa toimintamallissa valtionhallinnon tasolla puuttuu viranomainen, jonka vastuulla olisi tietovarannossa olevien tietojen vertailukelpoisuus kuntien, maakuntien, palveluluokkien ja eri vuosien välillä.

Esityksessä ei määritetä omistajaa uuden raportointijärjestelmän systeemille kokonaisuutena. Tuo kokonaisuus kattaisi taloustietojen tietomallin sisällöllisen ja teknisen toteutuksen vastuun sekä taloustietojen raportojien koulutuksen, ohjeistuksen ja neuvonnan keskitetysti. Teknisen, hallinnollisen ja sisällöllisen vastuun hajautumisen nähdään johtavan ristiriitaisiin ohjeisiin ja tulkintaeroihin eri toimijoiden välillä. Tämä puolestaan vaarantaa taloustietojen semanttisen yhteensopivuuden ja laadun.

Tilastokeskus ehdottaa näiden riskien hallintakeinoksi ehdotetaan, että yksi valtionhallinnon viranomainen ottaa vastuun tiedon kokonaislaadusta sisältäen tietosisältöön liittyvien JHS-suositusten kokonaisuuden hallinnan. Tämän lisäksi saman tahon tulee järjestää tiedon tuottajille teknisen tuen lisäksi nopeasti käytössä olevaa sisällöllistä asiantuntijatukea, jotta sekä kunnat, uudet maakunnat ja muut alaan liittyvät toimijat raportoivat taloustietoja yhtenäisin määritelmien. Se on EDP-raportoinnin ja tietojen laadun näkökulmasta välttämätöntä.

Muut huomiot:

Hallituksen esityksessä sivulla 32 viitataan julkisten tietojen säilytysvastuun siirtymiseen Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin. Esitykseen tulisi täsmentää tarkoittaako tämä kunta- ja maakuntakohtaisten taloustietojen arkistointivastuuta.

Kuntalain 121 a pykälässä viitataan toimialoittaisiin taloustietoihin. Käsitteenä pykälässä mainittu toimialoitteinen tieto on tässä kohtaa harhaanjohtava ainakin tilastotuotannon näkökulmasta, sillä

tietoja ei raportoida suoraan toimialaluokituksen mukaisina. Kunnat ja maakunnat raportoivat käyttötaloustiedot palveluittain tai palveluryhmittäin. Näistä tiedoista Tilastokeskus koostaa toimialaluokituksen mukaisia tilastotietoja.

Vaikutusten arvioinnissa sivulla 32–33 todetaan

”Mikäli tämän ehdotuksen lisäksi yritysten veroilmoituksissa, yritysten tilinpäätöstietoja koskevassa ilmoitusvelvollisuudessa ja yritysten tilastolomakemuotoista talousraportointia koskevassa lainsäädäntökokonaisuudessa edistytään, voidaan eri viranomaisten tekemää taloustietojen tiedonkeruuta yhtenäistää kokonaisuutena niin julkisyhteisöjen kuin yritystietojen tiedonkeruutehtävien osalta.”

ja sivulla 25

”Vastaavaa toimintamallia vastaavine säädöksineen valmistellaan yritysten viranomaisraportointiin. Näillä tulevilla laajennuksilla tavoitellaan uuden toimintamallin hyötyjen lisäämistä ja siirtymisellä reaaliaikaiseen talouden suunnitteluun, maksuihin ja seurantaan.”

Yritysten taloustietojen keruuta on kehitetty pitkään hyvässä yhteistyössä Tilastokeskuksen, Verohallinnon ja muiden keskeisten yritystiedonkeruita suorittavien tahojen kanssa. Yksi ilmentymä tästä yhteistyöstä on XBRL-konsortio, jossa on kehitetty yrityksille yhteinen raportointikoodisto. Koodistossa on huomioitu Tilastokeskuksen, Verohallinnon ja PRH:n tietotarpeet. Jokainen konsortion osapuoli on pyrkinyt edistämään XBRL taksonomian käyttöönottoa mutta yrityssektori ei ole lähtenyt laajasti mukaan. Yritysten taloustietojen keruussa ei ole todettu olevan päällekkäisyyksiä viranomaisten välisen hyvän yhteistyön ansiosta. Mikäli taloustietojen tiedonkeruuta halutaan edelleen yhtenäistää, tulisi se tehdä olemassa olevia yhteistyömuotoja ja –rakenteita hyödyttäen. Päällekkäisiä rakenteita ei ole syytä kehittää.

Lisäksi lakiluonnoksessa on pieni virhe sivulla 20 lauseessa ”Kansainvälistä kehittämistä ja XBRL-taksonomian käyttöönoton edistämiseksi tehdään XBRL International -nimisessä voittoa tavoittelemattomassa yhteisössä, jonka konsortiumin jäseninä suomalaisista viranomaisista ovat Verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus.” Tähän tulisi korjata, että konsortiumin jäsenenä on myös Tilastokeskus.

Esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa

Automaattiseen raportointiin siirryttäessä kriittistä on kuntien kyky uudistaa tietojärjestelmiään niin, että ne mahdollistavat raportoinnin ilman manuaalisia välivaiheita. Ratkaisevaa on automaattisen raportoinnin osalta se, että kunnilla on tarjolla tukea (rahallista ja sisällöllistä) JHS-suositusten soveltamiseen ja XBRL-taksonomian käyttöönottoon omassa talousjärjestelmissään.

Millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon

Tilastokeskuksen ehdotukset raportointimallin kehittämiseen kuvattu edellä.

Vuorinen Lea
Tilastokeskus