

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

Opetushallitus kannattaa esityksen taloustietojen tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvien toimien uudistamista. Kannatettavaa on esityksen tavoitteet, jotka mahdollistavat kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamisen ja raportoinnin parantamisen ja tehostamisen, ja sitä kautta näiden osalta luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen saamisen.

Opetushallitus muistuttaa, että esityksen muutokset vaikuttavat merkittävästi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen laskennassa, raportoinnissa ja päätöksenteon pohjana oleviin tiedonkeruisiin. Esityksen mukaisten toimintojen toteutuminen ei muuta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen kannalta tiedonkeruita nykyistä selkeämpään ja yhtenäisempään toimintatapaan. Opetushallitus katsoo, että esitys ei mahdollista koko opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen kannalta nykyistä luotettavampien ja vertailukelpoisempien tietojen toteutumista. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoitukseen tarvitaan luotettavia ja vertailukelpoisia tietoja kaikkien valtionosuuden saajien osalta, mikä tarkoittaa kuntien ja kuntayhtymien lisäksi yksityisiä toimijoita. Opetushallituksen katsoo, että tämän osalta tulee tehdä lisäselvityksiä ja arvioida kattavammin sekä esittää tarkemmin muutosten vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen tiedonkeruisiin ja eri osapuolten rooleihin ja vastuisiin.

Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esityksen mukaisten toimintojen toteutuminen ei muuta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen kannalta tiedonkeruita nykyistä selkeämpään ja yhtenäisempään toimintatapaan. Tähän vaikuttaa merkittävästi se, että opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnoimassa valtionosuusrahoitusjärjestelmässä muiden kuin kunnallisten toimijoiden osuus on suuri. Toimijoita on kaikkiaan 745 ja näistä on kunnallisia 39%, kuntayhtymiä 6% ja yksityisiä 55%. Keskeistä on myös tunnistaa, että kunnallisten toimijoiden määrät vaihtelevat merkittävästi rahoitusjärjestelmän piiriin kuuluvien koulutus- ja kulttuuritoimijoiden kesken sektoreittain (Taulukko 1).

Taulukko 1

Sektori (määrä)	kunta (%)	kuntayht. (%)	yksit. (%)
Esi- ja perusopetus (420)	71	0	29
Taiteen perusopetus (129)	47	4	50
Lukiokoulutus (259)	84	2	14
Ammatillinen koulutus (166)	5	22	73
VST: kansanopistot (77)	3	6	91
VST: kansalaisopistot (182)	84	2	14
VST: kesäyliopistot (20)	5	20	75
VST: liikunnan koulutuskeskukset (11)	0	0	100
VST: opintokeskukset (12)	0	0	100
Museot (124)*	54	0	39
Teatterit (57)	16	0	84
Orkesterit (28)	57	0	43

*Valtion ja yliopistojen museoiden osuus 9%

Esityksen mukaan opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksessa tarvittavien kunnallisten opetuksen ja koulutuksen sekä kulttuuritoimien järjestäjien taloustietojen kerääminen ja tarkastaminen valtionkonttorin kautta muuttaa merkittävästi Opetushallituksen vastuulla olevien tiedonkeruutoimintoja. Opetushallitus katsoo, että esitys ei muuta tiedonkeruuta nykyistä selkeämpään ja yhtenäisempään toimintatapaan. Tämän myötä ja sitä kautta myös tietojen parempi laatu ja keskinäinen vertailtavuus opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuus-rahoituksessa käytettävien tietojen osalta ei todennäköisesti parane. Esityksen toteuduttua esimerkiksi museoiden, teattereiden, orkestereiden, VST:n toimijoiden tai ammatillisen koulutuksen järjestäjien valtionosuusjärjestelmään liittyviä taloustietoja kerättäisiin sekä Kuntatiedon että Opetushallituksen toimesta. Huomioitavaa on se, että valtionosuusrahoitus edellyttää myös erilaisia suorite- ja toimintatietoja, joita Kuntatiedon kautta ei kerättäisi. Nämä tiedot Opetushallitus joutuu jatkossa keräämään erillisin tiedonkeruin. Tämä tarkoittanee sitä, että Opetushallitus tulee todennäköisesti jatkossa keräämään valtionosuusjärjestelmään liittyviä tietoja myös kunnilta toisin kuin nyt. Opetus- ja kulttuuritoimen näkökulmasta esityksen toteutuminen johtaa siis kokonaisuuden kannalta uudenlaiseen hajanaiseen toiminnalliseen kokonaisuuteen.

Opetushallitus muistuttaa, että sen keräämiä talous- ja toimintatietoja käytetään valtionosuusjärjestelmän lisäksi muussa opetus- ja kulttuuritoimen poliittisen päätöksenteossa sekä erilaisissa kansainvälisissä tilastoissa ja julkaisuissa. Myös valtionosuuden saajat, tiedotusvälineet sekä muut toimijat hyödyntävät Opetushallituksen keräämiä tietoja. Opetushallitus pitää mahdollisena, että

esityksen toteutuessa tietojen laadussa ja keskinäisessä vertailtavuudessa opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksessa käytettävien tietojen osalta voi ilmetä epäyhtenevyyttä koska tietojen tarkastaminen hajautuu tietojen keruun tapaan Opetushallituksen ja valtionkonttorin kesken.

Esityksen mukaan eri viranomaisten kuten myös Opetushallituksenkin omien tiedonkeruu- ja raportointiprosessien määrä tulee vähenemään kuten myös tietomäärittelysten ylläpitopalveluiden määrä. Opetushallitus katsoo, että näiden määrä ei todennäköisesti tule vähenemään, koska Opetushallitus hoitaa jatkossakin opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuuteen liittyviä tiedonkeruutoimintoja.

Esityksen mukaan Tilastokeskuksen, Opetushallituksen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen henkilöstöä tarvitaan alkuvaiheessa kouluttamaan, tuottamaan ohjeistusta ja tietomäärittelyä sekä varmistamaan tietojen tuottamisen oikeellisuutta muutoksen aikana muutamia henkilötyökuukausia vuodessa. Opetushallituksen mukaan sen henkilötyökuukausimäärä vuodessa on todennäköisesti tätä suurempi, koska Opetushallitus joutuu aina varmistamaan ohjeistukset ja tietomäärittelyt ym. kuntien lisäksi myös yksityisten osalta, jotta valtionosuuteen kaikki käytettävät tiedot olisivat keskenään vertailukelpoisia.

Esityksen sivulla 32 todetaan esityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan Opetushallituksen osalta, että ”Opetushallitus vastaa jatkossakin opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmän laskennasta, raportoinnista, kustannustiedonkeruusta yksityisiltä toimijoilta ja valtionosuustietopalvelun ylläpitämisestä. Jos valtionosuusrahoitusta saavat yksityiset toimijat voidaan tulevaisuudessa velvoittaa osaksi kustannustiedonkeruujärjestelmää, voidaan opetushallinnon osalta uskoa syntyvän vähäistä suurempia säästöjä.” Opetushallitus toteaa, että esityksen mukaisten toimintojen toteutuminen tarkoittaa Opetushallituksen osalta todennäköisesti joiltain osin toimintojen uudelleen organisoimista, mutta tiedonkeruusiin liittyviä tehtäviä kuitenkin säilyy edelleen ja siten erityisiä säästöjä synny eikä rahoituksen siirtomahdollisuutta valtionkonttorille. Jos esitetyn tiedonkeruun piiriin saataisiin kaikki valtionosuuden saajat yksityiset toimijat mukaan lukien niin silloin on mahdollista saada tehostettua opetus- ja kulttuuritoimen tiedonkeruuta merkittävästi. Opetushallitus on jo tehostanut valtionosuusjärjestelmän toimintoja ja tulee myös jatkossakin tehostamaan.

Esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys

Opetushallitus katsoo, että esityksessä eri toimijoiden tehtäviä ja vastuita tulee tarkentaa ja selkeyttää monilta osin. Esityksestä ei selviä riittävän tarkasti tietojen tarkastamisen tehtävät ja vastuut sekä toimintatavat valtionkonttorin ja Opetushallituksen osalta. Opetushallituksen kannalta epäyhtenevät käytänteet tämän osalta eivät tue tietojen keskinäistä vertailtavuutta kuntien ja yksityisten toimijoiden kesken.

Esityksen mukaan nykyiset keskeisten viranomaisten ohjeistusten ja tietomäärittelysten ylläpitotehtävät säilyvät jatkossakin nykyisissä organisaatioissa. Muutos koskee toimintatapaa, jossa tietomäärittelysten ja niitä tukevan ohjeistuksen ylläpito toteutetaan yhteisen toimintamallin mukaisesti ja käyttämällä yhteisiä ylläpitoprosesseja ja välineitä. Opetushallituksen mukaan tätä tulee selvittää tarkemmin ja täsmällisemmin. Tästä hallituksen esityksestä ei selviä ketkä ovat keskeiset viranomaiset ja mikä on yhteinen toimintamalli.

Esityksen mukaan valtiovarainministeriö päättäisi vuosittain voimassa olevan lainsäädännön ja asetusten sekä tietomäärittäisiin osallistuvien viranomaistahojen yhteistyön perusteella yksityiskohtaisesti kunakin vuotena toimitettavista tiedoista sekä tietojen toimittamisessa noudatettavista teknisistä määrittäyksistä. Tietomäärittäysten ylläpitoa varten valtiovarainministeriössä toimii valtiovarainministeriön asettama Tietomäärittäysten ylläpitoryhmä, jossa ovat edustettuina kuntien ja maakuntien lisäksi kaikki kuntien ja maakuntien taloustietoja toiminnassaan tarvitsevat tahot. Opetushallituksen mukaan tätä tulee täsmentää erityisesti sen osalta, miten tämä organisoidaan ja toteutetaan käytännössä ja milloin VM tekisi vuosittaisen päätöksen. Opetushallitus muistuttaa, että opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusprosessien aikataulut perustuvat opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin ja siitä syystä VM:n ja Tietomäärittäysten ylläpitoryhmän tulee huomioida nämä tietojen määrittäyksissä ja toimittamisessa.

Esityksen mukaan valtionkonttorin toimintoihin kuuluu mm. siirtopalvelu, hyväksyntäpalvelu, jossa aineistoa käsitellään ja tehdään validointeja ja siten pyritään varmistamaan tietojen oikeellisuus. Opetushallituksen katsoo, että tietojen yhteneväisyyden ja laadun kannalta valtionkonttorissa tulee olla riittävät resurssit ja erityisesti riittävästi tietämystä ja osaamista opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän tietomäärittäyksistä ja muista tiedon laatuun vaikuttavista toimialaa koskevista erityispiirteistä.

Esityksen mukaan taloustietovarantoon toimitettavat taloustiedot on tarkoitettu usean eri viranomaisen tietotarpeen täyttämiseksi, ei kaikkiin tietojen toimitukseen liittyviin kysymyksiin ole mahdollista saada vastausta yhdeltä viranomaiselta. Kysymykset on pystyttävä ohjaamaan kunkin kysymyksen osalta asianomaiselle substanssiviranomaiselle. Opetushallitus katsoo, että valtionkonttorin tulee ensisijaisesti pyrkiä vastaamaan kuntien opetus- ja kulttuuritoimen kysymyksiin. Nykyisin osa Opetushallituksen tarvitsemista tiedoista tulee Tilastokeskukselta ja se hoitaa myös pääosin tiedonkeruisiin liittyvät kysymykset.

Esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa

Opetushallitus katsoo, että kunnissa tulee olla taloustietojen käsittelyyn riittävät resurssit ja toiminta organisoitu toimivalla tavalla. Henkilöiden tehtävät ja vastuut tulee olla määritelty selkeästi. Kuntatason henkilöillä tulee olla myös riittävästi tietämystä ja osaamista opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän vaatimista tietomäärittäyksistä.

Millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon

Opetushallitus katsoo, että onnistunut toimeenpano edellyttää edellä mainittuja lisäselvityksiä ja tarkennuksia sekä riittävän pitkää käyttöönottoaikaa. Opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän osalta esitetyn toimintamallin käyttöönotto edellyttää muutoksia sen nykyisiin toimintoihin. Tämä edellyttää vaihteittain toteutettuja muutoksia, mikä tarkoittaa riittävän pitkää käyttöönottoaikaa. Opetushallitus katsoo, että onnistunut käyttöönotto tulee suunnitella ja toteuttaa yhteisesti eri tahojen kanssa. Tämä edellyttää, että kaikilla on riittävästi resursseja käytettävissä ja toimeenpano on vastuutettu selvästi jollekin taholle.

Markkanen Antti
Opetushallitus