

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

Lausunnossa otetaan kantaa lausuntopyynnön kuntia koskevaan osuuteen. Lahden kaupunki on ulkoistanut sote toimintonsa vuoden 2017 alusta Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymälle.

Esitys tuo merkittäviä muutoksia kuntien taloustiedon tuottamiseen, tilastointiin ja raportointiin. Kunnat ovat tähän mennessä saaneet toteuttaa kirjanpitoaan ja talousraportointiaan useassa eri muodossa ja kunnat ovat tietoa kirjatessaan soveltaneet yhteisiä tililuokituksia omilla tavoillaan. Nykyinen raportointi on ollut hidasta ja vaatinut paljon manuaalista työtä. Tästä johtuen kuntien vertailtavat taloustiedot ovat olleet tiedossa vasta lähes vuosi tilivuoden valmistumisen jälkeen. Viive on hidastanut vertailtavaan tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Lisäksi vertailtavuutta vaikeuttaa erilaisilla kriteereillä kerätty pohjatieto. Ulkoinen ja sisäinen raportointi on toteutettu erillisinä, eivätkä ne ole välttämättä täysin tukeneet toisiaan. Jatkossa suunniteltu muutos tulee muodostamaan kuntien raportoinnille yhteisen tietojen ilmoittamisen tason. Esityksen mukainen muutos parhaimmillaan yhtenäistää ulkoisen ja sisäisen raportoinnin tietosisältöjä. Esityksessä raportoitavien tietojen muoto ja sisältö vaaditaan yhtenäiseksi, mutta tämän lisäksi kunnalla jää mahdollisuus oman toimintansa erilliseen suunnitteluun ja seurantaan. Toisaalta esityksessä kuvatut muutokset tulisivat olemaan monilta osin kuntia määrääviä, mikä tulee vaatimaan merkittäviä muutoksia kuntien sisäisiin tiedon tuottamisen tasoihin, prosesseihin sekä toimintatapoihin. Merkittävä muutos tulee olemaan palvelukohtaisista kustannustiedoista toiminta sekä kustannustietojen kerääminen, keräämisen automatisointi sekä tietojen vertailukelpoisuuden varmistaminen.

Muutos tulee olemaan, varsinkin alkuvaiheessa, taloudellisten ja henkilöstöresurssien osalta haasteellinen.

Toteutuksen lopputuloksena kuntien, kuntayhtymien sekä valtion on mahdollista hyödyntää samoja yhteisesti määritettyjä ja automaattisesti tuotettuja taloutta kuvaavia tietoja omissa päätöksentekoprosesseissaan siten, että tiedot ovat oikeaan aikaan ja avoimesti sekä riittävän kattavasti ja vertailukelpoisesti eri päätöksentekijöiden saatavilla. Tietoja pääsee hyödyntämään kaikille avoimen raportointipalvelun kautta. Taloustiedon raportoinnin yhtenäistäminen kehittää kuntia koskevan julkisen talouden suunnitelman ja kuntatalousohjelman sekä kuntien omassa päätöksenteossa tarvittavan taloutta kuvaavan taloustiedon tuotantoa, tietojen saatavuutta sekä käytettävien tietojärjestelmien ja tietojen yhteen toimivuutta. Muutos tulee mahdollisesti vähentämään eri toimijoiden päällekkäistä kehittämistyötä sekä ohjaamaan tietojärjestelmien kehittämistä yhtenäisempään suuntaan. Jotta muutoksen kaikki mahdolliset hyödyt pystytään hyödyntämään täysimääräisinä, tulee muutoksen toteutuksen läpiviennin olla valtion taholta hyvin ohjattua ja ohjeistettua. Vain yhteistyöllä pystytään välttämään muutokseen liittyviä riskejä, joita aiheutuu siitä, että jokainen toimija huolehtii itsenäisesti oman toimintaympäristönsä saattamisesta automaattisen raportoinnin edellyttämään valmiuteen ja tekee muutokseen liittyviä ratkaisuja ja määrittysten tulkintoja ensisijaisesti omasta näkökulmastaan.

Haasteena ovat eri toimijoiden näkemykset soveltaa annettuja yhteisiä suosituksia. Mikäli lähestymiskulmia saman toiminnan ja palvelutuotannon kustannusten perustietojen tuottamiseen on useita, ei myöskään uudella tavalla tuotettu tieto tule olemaan vertailukelpoista. Mikäli tavoitteena on hyvä tietojen vertailtavuus, tulee tähän kiinnittää erityistä huomiota.

Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Esityksen mukaan vuoden 2020 alusta (maakuntien käynnistymisen aikataulun siirtymisellä vuoteen 2021 on vaikutusta myös talousraportoinnin aikatauluun) kunnat ja maakunnat toimittavat taloustilastot eli tilinpäätös- ja talousarvio- sekä muut taloustiedot XBRL-muodossa Valtiokonttorille, kunta- ja maakuntatalouden tietopalveluun. Talousraporttien määrämuotoinen lähettäminen edellyttää muutoksia kuntien raportointijärjestelmiin sekä raportointiin kehitettyjen JHS-suositusten käyttöönottoa (näitä ovat mm. JHS-tililuettelo, JHS-kustannuslaskenta, JHS-talousarvio ja

–suunnitelma, JHS-palveluluokitus ja JHS-XBRL-taksonomia).

Esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys

Kuntien osalta vastuut kunnossa.

Esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa

- päätöksenteko ja organisoituminen
- ratkaisumallien määrittelyt
- perustietojen määrittelyt ja yhtenäistäminen yhtenäistämistarpeiden mukaisiksi

- ulkoisen laskennan raporttien sekä tarvittavilta osin sisäisen laskennan raporttien yhtenäistäminen
- toteutustavan suunnittelu; miten automatisoida ja tehostaa valtion kuntiin kohdistamaa tiedonkeruuta
- järjestelmämuutosten toteuttaminen
- toimintatapamuutokset; prosessien määrittely ja muutosten toteutus
- varmistaa, että taloustilastojen/raporttien ja taloussuunnittelun tuottamiseen saadaan tarvittavat tiedot
- muutosten dokumentointi
- tiedonsiirroissa tarvittavat integraatiot, rajapinnat sekä liittymämuutokset
- muutoksen hallinnointi ja hallinta

Millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon

- Koulutustilaisuuksia muutoksen eri vaiheisiin.
- Muutoskoordinaattorit VM:n taholta; muutoksen ohjeistaminen, vastaavat yhtenäisestä tulkinnasta

Helin Kati
Lahden kaupunki