

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriöltä lausuntoa hallituksen esitykseksi kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunnossa on pyydetty arvioimaan hallituksen esitystä yleisesti, toimintamallin aiheuttamia vaikutuksia, toimintamallin vastuiden selkeyttä, toimeenpanon edellyttämiä toimenpiteitä kunnissa sekä tuen tarvetta esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon. Opetus- ja kulttuuriministeriö on jäsentänyt antamansa lausunnon em. kohdista kahteen ensimmäiseen katsoen, että kolme viimeistä kohtaa sisältyvät kiinteästi näihin kahteen ensimmäiseen asiakohtaan.

Esitys sisältää ehdotukset lainsäädännön muutoksista, jotka ovat edellytyksenä kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien talousseurannan ja raportoinnin automatisoidun mallin toteuttamiselle. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia ja maakuntalakia, Valtiokonttorista annettua lakia sekä kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja toimittamista koskevaa erityislainsäädäntöä. Esityksen tavoitteena on yksinkertaistaa kuntien ja maakuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille ja maakunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia. Lisäksi esityksen tavoitteena on mahdollistaa luotettavan ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien ja maakuntien taloudesta kuntien, maakuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Esityksessä ehdotettu malli perustuu Kunta- ja Maakuntatieto-ohjelmien yhteydessä tehtyyn valmisteluun.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että kerättäviä toteumatietoja määriteltäessä on varmistettava, että opetus- ja kulttuuritointa koskevat kustannustiedot kerätään sillä tarkkuudella, että niiden perusteella voidaan laskea ensinnäkin rahoituslainsäädännössä määritelty kustannuspohja (ammattillista koulutusta koskien kustannuspohjaa ei enää lasketa). Lisäksi järjestelmään tulisi saada myös sellaista tietosisältöä, joka toimii poliittisen päätöksenteon pohjana, sekä lisäksi tietoa, joka täyttää kansainväliseen koulutuskustannusten raportointiin vaadittavat menolajierittelyt.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lisäksi esiin, että kerättyjen tietojen ja raportoinnin aikasarjakäytöstä ja –tarpeista ei mainita mitään. Ko. kerättävät taloustiedot muodostavat kansallisesti merkittävän tietovarannon. Vaikka rahoitus ja kuntien tilinpäätös ovat aina vuosiperusteista, tulisi vuosittaisia mahdollisia muutoksia suunniteltaessa aina pitää mielessä myös kerättävän tiedon käyttö tarkasteltavan ilmiön muuttumiseen yli ajan (viittaus s. 42, 5. kpl).

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa vielä, että vapaasta sivistystyöstä annetun lain (632/1998, VST-laki) mukainen tiedonkeruu kunnilta ja kuntayhtymiltä jätetään tämän uudistuksen ulkopuolelle (viittaus lakiehdotukset, s.51, 5. Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 58 §:n muuttamisesta). Ko. ehdotetun 58 §:n 1 momentin mukaan: ”Kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen toimittamisesta on lisäksi voimassa, mitä kuntalain 121 a §:ssä säädetään.” Onko tarkoitus, että VST-laki jätetään ko. uudistuksen ulkopuolelle ja jos, niin miksi?

Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana, että taloustietojen tuottamista ja raportointia yhdenmukaistettaisiin ja tuotettaisiin vertailtavassa muodossa. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö pitää kannatettavana taloustiedon toimittamisen automatisointia ja sen ajantasaistamista sekä tietojen laaja-alaisten hyödyntämismahdollisuuksien laajentamista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että mikäli tietojen kerääminen siirtyy esitetysti Valtiokonttoriin, kuntia ja maakuntia koskevan tiedon keräämisen tietopohjan tulisi säilyä yhtenäisenä ja tietoa keräävien viranomaisten määrän ei tulisi kasvaa. Kuntia koskevan taloustiedon tulisi olla integroitavissa muuhun kuntia koskevaan tiedon tuottamiseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo kuitenkin, että siirryttäessä kuntien ja kuntayhtymien osalta yhtenäisempään menettelyyn, se johtaa välillisesti siihen, että toimialan rahoituksen kokonaisuuden kannalta siirrytään hajanaisempaan menettelyyn. Uudistuksen ei tulisi johtaa eri toimijoilta yhtäläisin perustein kerättävien tietojen hajottamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tästä syntyvää ongelmaa ja asian vaikutusyhteyksiä olisi tullut esityksessä tarkastella perusteellisemmin.

Yksityiset toimijat

Esityksen 5. kappaleessa (Asian valmistelu) on mainittu, että ”Esitys on valmisteltu ns. taloustietolakiryhmän ja ministeriöiden yhteistyönä” (5.1, s.35). Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa tässä yhteydessä, että ministeriö on useissa eri yhteyksissä ja aiemmin antamissaan lausunnoissa pitänyt tärkeänä, että ns. taloustietolakiryhmän työssä selvitetään myös yksityisten rahoituksen saajien osalta kuntia vastaavaa menettelyä. Esityksen s. 32 kpl:ssa 4.3 Vaikutukset muiden viranomaisten toimintaan on kuitenkin kirjattu: ”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.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että koska yksityisiä toimijoita ei esityksen mukaan olla tässä vaiheessa saamassa mukaan Kuntatieto-ohjelmaan, se tarkoittaa edelleen kahden rinnakkaisen kustannustiedonkeruu-järjestelmän (kunnallinen/yksityinen) ylläpitämistä (Tämä koskettaa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla lähinnä Yleissivistävän ja varhaiskasvatuksen sekä Ammatillisen koulutuksen osastoja). Tämän johdosta Opetushallituksen tehtävät säilyvät tältä osin ennallaan eikä sen osalta synny Valtiokonttorille siirrettävää rahoitusta (ks. 4.1 Taloudelliset vaikutukset/Vaikutukset valtiontalouteen s.30). Vasta siinä tapauksessa, että lainsäädäntö muutetaan kaikkia valtionosuutta saavia koulutuksen järjestäjiä velvoittavaksi, syntyy merkittävämpiä kustannussäästöjä opetushallinnon osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa lisäksi tässä yhteydessä, että Opetushallituksella tulee olla tiedonsaantioikeus Valtiokonttorin ylläpitämästä tietovarannosta. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota, että nykyinen hallinnonalan sisäinen tiedonkeruujärjestelmä on erittäin kustannustehokas.

Nykyjärjestelmässä Opetushallitus kerää kustannustiedot kaikista museoista, teattereista ja orkestereista sekä kaikesta taiteen perusopetuksesta. Esityksen osalta jää epäselväksi, onko tarkoitus, että rinnakkainen järjestelmä (kunnallinen/yksityinen) koskettaisi myös kulttuuri- ja taidelaitoksia. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa tässä yhteydessä, että museoiden, teattereiden ja orkestereiden valtionosuuksien/rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat kustannustiedot ja muut rahoituksen määrittämiseksi tarvittavat tiedot kerätään ja lasketaan Opetushallituksessa toimipistekohtaisesti. Kerättävä tieto on kuntien Tilastokeskukselle toimittamiin tietoihin verrattuna varsin yksityiskohtaista. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tästä syystä nykyjärjestelmän säilyttämistä kulttuuri- ja taidelaitoksia koskien tärkeänä, jotta valtionosuuksien/rahoituksen laskennan tietopohja ja itse laskenta eivät vaarannu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että siirtoja määriteltäessä ei voida arvioida pelkästään uudella järjestelmällä saavutettavia hyötyjä, vaan tulee arvioida myös sitä, miltä osin ne mahdollistavat olemassa olevista vanhoista järjestelmistä luopumisen mm. yksityisen koulutuksen ja toiminnan järjestämisen näkökulmasta.

Tietojen tarkistaminen

Nykyjärjestelmässä kuntien tallennettua taloustietonsa Tilastokeskuksen (TK) järjestelmään, TK on tarjonnut opetushallinnolle kattavan tarkistuspalvelun. Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että lakimuutoksen myötä opetushallinnon työmäärä kasvaa, sillä tiedot on edelleen tarkistettava, jotta ne olisivat käyttökelpoisia opetustoimen rahoituslainsäädännössä määritellyn kustannuspohjan laskennassa. Kustannuspohjan perusteella lasketaan suoraan yksikköhinnat, joten mahdollisilla virheillä saattaa olla merkittävä vaikutus opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien talouteen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa tässä yhteydessä tietojen tarkistamisen osalta (s. 33, 1. kokonainen kpl: ”Vuosina 2019-21 muutoksella...”), että tekstiä tulee tarkentaa niin, että selvästi ilmenee eri viranomaisten vastuut neuvonnan, tarkistamisen ja tietopyyntöihin vastaamisen osalta.

Esityksessä on (s. 33, 5. kokonainen kpl) mainittu, että ”Muutos vähentää eri viranomaisten omien tiedonkeruu- ja raportointiprosessien määrää. Samoin tietomäärittysten ylläpitopalveluiden määrä vähenee.” Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että mikäli valtion ja yksityisen järjestämän palvelutuotannon tiedonkeruu säilyy nykyisellään, prosessien määrä ei tule vähenemään. Lähtökohtaisesti samat tiedonkeruut joudutaan toteuttamaan, mutta suuntaamaan ne ainoastaan valtion ja yksityisen toiminnan järjestäjille entisen ”valtio, kunta, kuntayhtymä ja yksityinen” sijaan.

Lopuksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö kommentoi lopuksi seuraavia yksittäisiä kohtia:

- 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset, 3.2 Keskeiset ehdotukset, 1. kpl, s. 26

”Lisäksi taloustietojen osalta voisi olla erikseen vain epäsäännöllisiä yksittäisiä lomaketiedonkeruita kuten kyselyitä tai välttämätöntä tiedonkeruuta, joita automaattinen tiedonkeruu ei kata ja joilla voitaisiin varmistaa kansallisten ja kansainvälisten velvoitteiden hoitaminen.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esiin, onko tässä mainittu ”epäsäännöllisyys” este 41-lomakkeen kaltaisen toiminnoittaisen tiedon keräämiseksi vuosittain?

- 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset/Henkilöstö- ja sukupuolivaikutukset, s. 34

”Nykyiset keskeisten viranomaisten ohjeistusten ja tietomäärittysten ylläpitotehtävät säilyvät jatkossakin nykyisissä organisaatioissa. Muutos koskee toimintatapaa, jossa tietomäärittysten ja niitä tukevan ohjeistuksen ylläpito toteutetaan yhteisen toimintamallin mukaisesti ja käyttämällä yhteisiä ylläpitoprosesseja ja välineitä.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että tässä yhteydessä jää epäselväksi, mitä tällä tarkkaan ottaen tarkoitetaan. Kun siirrytään sektoreista riippumattomaan kirjanpidon käsitteisiin perustuvaan tiedonkeruuseen, mitä ohjeistus- ja ylläpitotehtäviä jää sektoriministeriöiden hallinnonalojen vastuulle? Onko jossakin kuvattu mainittu ”yhteinen toimintamalli”?

- 4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset/Muut yhteiskunnalliset vaikutukset, s. 34

”Muutoksilla arvioidaan olevan vaikutuksia julkisen hallinnon läpinäkyvyyteen kansalaisten näkökulmasta. Kunnan ja maakunnan asukkailla on muutoksen jälkeen nykyistä avoimemmin tietoa saatavissa kunnan ja maakunnan taloudellisesta tilanteesta ja palveluiden kustannuksista.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että eri palvelujen kustannusten vertailu kansalaisnäkökulmasta edellyttäisi pelkkien taloustietojen lisäksi toimintatietojen keräämistä, niiden yhdistämistä kustannustietoihin ja yksikkökustannuksia kuvaavien indikaattorien muodostamista ja julkaisemista samaan tapaan kuin jo nykyisin tehdään OKM:n hallinnonalalla.

- Yksityiskohtaiset perustelut/1 Lakiehdotusten perustelut/1.1 Laki maakuntalain 98 ja 140 §:n muuttamisesta, s. 38

”Valtiovarainministeriö päättäisi vuosittain voimassa olevan lainsäädännön ja asetusten sekä tietomäärityksiin osallistuvien viranomaistahojen yhteistyön perusteella yksityiskohtaisesti kunakin vuotena toimitettavista tiedoista sekä tietojen toimittamisessa noudatettavista teknisistä määrityksistä.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että tämän osalta tulisi tarkemmin kuvata, mihin ajankohtaan mennessä tämä päätös tehtäisiin. Tilipuitteiden rakentamiselle ja sen tekniselle määrittelylle tulisi varata riittävästi aikaa ennen tilastointivuoden alkamista.

- Yksityiskohtaiset perustelut/1.2 Laki kuntalain muuttamisesta, 112 § Kirjanpito, 3. kpl, viimeinen lause, s. 39

”Edellä mainittujen lisäksi esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä palvelukohtaisista kustannustiedoista.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esiin, että tarkoitetaanko tällä yksikkökustannuksia? Ei ole suositeltavaa kerätä tietoa yksikkökustannuksista sellaisenaan, vaan mieluummin kustannus- ja suoritetietoja erikseen, jotta voidaan varmistaa yhdenmukainen raportointi ja laskenta.

- Yksityiskohtaiset perustelut/121 a § Kunnan toimintaa, taloutta ja palvelutuotantoa koskevien tietojen tuottaminen ja toimittaminen, s. 41, 2. kpl

”Kunnilta ei kerättäisi lähtökohtaisesti kuukausittaista tietoa, vaan tarkoituksena on, että kunnat toimittavat tietoja neljännesvuosittain, puolivuosittain ja vuosittain.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo esiin, että tavoite vuosittaista tietoa tuoreemman osavuositiedon, jopa ”reaaliaikaisen”, kustannustiedon tuottamisesta on kannatettava tavoite. Tavoitteen toteutumiseksi ja kerättävän tiedon laadun varmistamiseksi olisi samanaikaisesti joko säädöksiin tai ohjein edellytettävä kirjanpitojärjestelmien sisältämän tiedon pitämistä ajantasaisena. Tulisi luoda järjestelmä, missä toiminnan järjestäjä vastaa tilinpäätöksen tapaan, joskin kevyimmin menettelyin, määrääjain kesken vuotta toimitettavan tiedon oikeellisuudesta.

- Yksityiskohtaiset perustelut/1.3 Laki Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n muuttamisesta, s. 42, 3. ja 5 kpl

”Kunta/maakuntakäyttäjä”...

Opetus- ja kulttuuriministeriö täsmentää ko. kohtaa seuraavasti: ”Kunta/maakuntakäyttäjä tai muu tietoa tarvitseva viranomainen tai yksityishenkilö”

”Koska 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.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että pääsääntönä tässä tulisi olla, että kirjanpitoon ja siihen liittyviin suosituksiin pohjautuvat taloustiedot olisivat palvelu- /tehtäväluokista mahdollisimman riippumattomia ja ne sisältäisivät mahdollisimman vähän sektorikohtaista erillistulkintaa, mikä saattaisi heikentää kerätyn tiedon yhtenäisyyttä.

- Yksityiskohtaiset perustelut/ 4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys, Kunnallinen ja maakuntien itsehallinto, s. 46, 3. kpl:n loppu

”Ehdotus ei siten merkitse kunnille suoranaisesti uutta lakisääteistä tehtävää, vaan sen tarkoituksena on tarkentaa ja sovittaa yhteen jo voimassa olevia tietojen tuottamista ja raportointia koskevia velvoitteita.”

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että neljännesvuosi- ja puolivuotisraportointi lienevät kuitenkin uusina laajennus nykyisiin velvoitteisiin.

- Eräitä yksityiskohtia s. 14

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lopuksi, että yksityiskohtina tulee HE:ssä korjata s. 14 museoiden määrä, joka on 124 sekä kirjastolain osalta ajantasainen lainsäädäntö: yleisistä kirjastoista annettu laki (1492/2016). Lisäksi taiteen perusopetuksen valtionosuutta saavien oppilaitosten määrä (128) voitaisiin lisätä ehdotukseen.

Esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys

OKM: ks. kohdat yleistä sekä esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa

OKM: ks. kohdat yleistä sekä esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon

OKM: ks. kohdat yleistä sekä esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Niemi Merja
Opetus- ja kulttuuriministeriö