

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

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien ja maakuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä siihen liittyvät luonnokset tietojen toimittamisesta, kuntien tilinpäätöstä sekä maakuntien tilinpäätöstä koskeviksi valtioneuvoston asetuksiksi olivat lausuttavina 21.6.-11.9.2018 Lausuntopalvelussa.

Esitysluonnos sisältää ehdotukset lainsäädännön muutoksista, jotka ovat edellytyksenä kuntien, kuntayhtymien ja maakuntien talousseurannan ja raportoinnin automatisoidun mallin toteuttamiselle. Esityksen tavoitteena on varmistaa, että kuntien ja maakuntien valtionohjaukseen sekä kuntien ja maakuntien omaan käyttöön talouden seurannassa ja ohjauksessa saadaan luotettavaa, ajantasaista ja vertailukelpoista tietoa. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kuntien ja maakuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille ja maakunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Uusi toimintamalli korvaisi vaiheittain vuotta 2021 koskevista tiedoista alkaen Tilastokeskuksen tilastolain nojalla tekemän kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tiedonkeruun ja sisältäisi jatkossa myös muun säännöllisesti kerättävän taloustiedon. Tarkoituksena on, että samojen tietojen päällekkäisestä keräämisestä luovutaan. Tarkoituksena on myös, että manuaalisesta lomakepohjaisesta tiedonkeruusta siirrytään automatisoituun taloustiedon raportointiin, jossa tieto on yhteisesti hyödynnettävässä muodossa suoraan kuntien ja maakuntien taloustietojärjestelmästä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan kesällä 2019.

Valtiovarainministeriö pyysi lausuntoa luonnoksista yleisesti sekä erityisesti arvioimaan seuraavia kysymyksiä:

- esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset;
- esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys;
- esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa sekä
- millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon.

Lausuntoa pyydettiin muun muassa ministeriöiltä, kunnilta, kuntayhtymiltä, maakuntien liitoilta, Tilastokeskukselta, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Opetushallitukselta, Suomen Kuntaliitolta sekä taloushallinnon ja tilintarkastuksen yhdistyksiltä.

Valtiovarainministeriö sai esityksestä yhteensä 60 lausuntoa. Lausunnon antoi 29 kuntaa, 11 maakuntiin siirtyvää kuntayhtymää tai muuta maakuntiin siirtyvää organisaatiota sekä 20 muuta tahoa.

1. Esityksestä yleisesti

Lausunnonantajat kannattivat yleisesti esityksen tavoitteita ja pitivät ehdotettua raportointimallia toteuttamiskelpoisena. Ehdotetun mallin arvioitiin parantavan kuntien ja maakuntien taloudesta saatavien tietojen luotettavuutta, vertailtavuutta ja ajantasaisuutta.

Kunnat ja kaupungit suhtautuivat esitykseen myönteisesti ja pitivät raportoinnin automatisointia sekä tietojen yhdenmukaista ja vertailtavissa olevaa muotoa kannatettavana tavoitteena. Kunnat totesivat hyötyvänsä itsekkin kehittyneemmästä raportoinnista ja malli vähentäisi onnistuessaan myös kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia. Osa kunnista totesi, että tietoa tullaan vaatimaan

tarkemmalla tasolla, kuin mitä kunnan omassa seurannassa ja tilastoraportoinnissa on tähän saakka vaadittu. Useat kunnat ja Suomen Kuntaliitto korostivat lausunnossaan sitä, että kerättävän tiedon olennaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen tulee kiinnittää erityisesti huomiota.

Kunnat pitivät myös tärkeänä, että kerättävä ja julkistettava tieto olisi niin selkeässä muodossa, että kunnat ja maakunnat sekä omalta osaltaan myös niiden asukkaat voivat hyödyntää tietoa.

Kunnat ja kuntayhtymät korostivat lausunnoissaan, että raportoitavien tietosisältöjen tulee olla tiedossa riittävän ajoissa, jotta niiden edellyttämät muutokset tietojärjestelmiin ehditään määritellä, toteuttaa ja testata ennen kuin tiedon keruu alkaa. Myös ministeriöt kiinnittivät huomiota siihen, että esityksessä tulisi tarkemmin kuvata, mihin ajankohtaan mennessä tietosisällöt vahvistettaisiin vuosittain valtiovarainministeriön päätöksellä. Lisäksi sekä kunnat että ministeriöt pitivät tärkeänä periaatteena sitä, että tarkempi tietosisältö pysyisi mahdollisimman yhtenäisenä vuodesta toiseen. Tämä on tarpeen sekä taloustietojen vuosittaisen vertailtavuuden kannalta että tarvittavien tietojärjestelmämuutosten minimoimiseksi.

Kunnat, kuntayhtymät sekä maakuntien liitot korostivat uuden toimintamallin toimeenpanon vaativan riittävästi aikaa ja resursseja. Muutamassa lausunnossa todettiin uudistuksen aikataulun olevan haasteellinen ja toimeenpanon siirtymisen vuodella tulevan tarpeeseen. Yhteys maakuntauudistukseen nähtiin erityisesti maakuntien liitoissa mahdollistavan uuden toimintatavan käyttöönoton suoraan toiminnan alkaessa. Toisaalta kunnat toivat esiin useisiin yhtä aikaa toteutettaviin uudistuksiin liittyvänä ongelmana muun muassa rajallisen ict-osaajien määrän. Samanaikaiset uudistukset eivät kuntien mukaan myöskään alenna kuntien investointi- ja käyttötalouskustannuksia sen vuoksi, että ne kohdistuvat eri taloustietojärjestelmän osiin. Kunnat painottivat lausunnoissaan, että valtion tulee osallistua muutuskustannusten kuten tietojärjestelmämuutosten ja henkilöstön koulutuksen rahoitukseen.

Useat eri lausunnonantajatahot näkivät hyvänä erityisesti ehdotetun sääntelyn velvoittavuuden ja totesivat, että tiedonkeruumallin tulee olla säädöksiin perustuva ja kaikkia osapuolia sitova. Tämän lisäksi tarvitaan muun muassa kuntien ja maakuntien ohjeistusta, neuvontaa ja osaamisen jakamista. Tilastokeskus korosti lausunnossaan myös lain noudattamisen valvontaa ja seurantaa, tietojen karhuamista sekä sanktiomahdollisuutta, mikäli lakia ei noudateta.

Ministeriöt näkivät lakimuutokset tarpeellisiksi erityisesti maakuntien valtionohjauksessa tarvittavan tietopohjan saamiseksi. Ajantasaista ja luotettavaa taloustietoa tarvitaan muun muassa maakuntien mahdollisen lisärahoituksen tarpeen arvioimiseksi. Ehdotus myös selkeyttäisi tiedonkeruuprosessia ja lisäisi tiedon saatavuuden avoimuutta. Lisäksi julkisen hallinnon tiedonhallinnan kustannukset pienenisivät, kun epäyhtenäisen tiedon keruu vähenee. Kuntien ja maakuntien taloustietojen nopeampi valmistuminen sekä osavuositarkastusten laatiminen parantavat julkisen talouden, kuntatalouden sekä maakuntatalouden seurantaa ja ohjausta. Suomen Kuntaliitto totesi, että esityksestä tulisi käydä tarkemmin ilmi, että esityksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole kuntien valtionohjauksen tiukentaminen.

Osa ministeriöistä toi esille, että mallin sisältämät kirjanpitoliedot eivät ole maakuntien palvelujen ja muun toiminnan seurantaan riittävät, vaan toiminnan ohjaamiseen tarvitaan taloustietojen yhdistämistä toimintatietoihin. Taloustiedon tulisi olla integroitavissa muuhun kuntia ja maakuntia koskevaan tiedon tuottamiseen. Lisäksi eräät lausunnonantajat kiinnittivät huomiota siihen, ettei ehdotus muuta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen perusteena olevia Opetushallituksen tiedonkeruita nykyistä selkeämpään suuntaan. Esitys ei myöskään tule sisältämään kaikkia tietoja,

mitä tarvitaan sosiaali- ja terveydenhuollon THL:n tehtäväksi kuuluvissa kehittämis- ja tilastointitarkoituksissa. Kuten THL totesi lausunnossaan, jatkossa on mahdollista muuttaa vuosittaisen tietosisällön määrittelyn yhteydessä erillistiedonkeruita osaksi uutta toimintamallia.

Ministeriöt esittivät lausunnoissaan eräitä lisäyksiä asetusluonnoksissa mainittuihin tietosisältöihin. Näitä ovat muun muassa maakunnan menositoumusten seuranta, tieto kuntien muille kunnille tai kuntayhtymille maksamista kuluista ja muilta kunnilta tai kuntayhtymiltä saaduista tuotoista, eritellyt ostoista maakuntien palvelukeskuksilta, kuntien ja maakuntien tieto- ja viestintätekniikkaan liittyvät erät sekä kansainväliseen koulutuskustannusten raportointiin vaadittavat menolajierittelyt. Lisäksi mm. Suomen Yrittäjät esitti kuntien ja maakuntien ostolaskudatan sisällyttämistä automaattisesti kerättävän tietoihin.

Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB toi esille, että vaikka esitys ei koske Ahvenanmaan kuntaa, uudistuksen valmistelussa tulisi ottaa huomioon mahdollisuus järjestää raportointi myös Ahvenanmaan kunnista.

2. Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Kuntien lausuntojen mukaan automatisointi vähentää raportointityötä pitkällä aikavälillä käyttöönoton jälkeen. Säästöpotentiaali arvioitiin eri lausunnoissa vaihtelevan suuruiseksi. Lausunnoissa nähtiin kehitys myös välttämättömänä kunnan näkökulmasta, koska nykyinen toimintatapa on työläs eikä takaa tietojen laatua ja vertailtavuutta. Lisäksi ehdotuksen nähtiin edistävän julkisten palveluiden digitalisointia. Vaikka mallin toimeenpano aiheuttaakin kustannuksia hyötyvät kunnat itsekkin kehittyneemmästä raportointitavasta mahdollistaen tuotettujen palveluiden laadun ja kustannusten seurannan. Uudistuksen mukanaan tuoman systemaattisuuden ja kansallisen koordinoinnin kautta raportoitavat tiedot mahdollistavat paremman vertailtavuuden ja tiedot tuotetaan oikein. Maakuntien osalta esitys mahdollistaa alusta alkaen automaattisen taloushallinnon ja esityksen mukaisen taloushallinnon raportoinnin.

Muutosvaiheessa tarvitaan panostusta raportoinnissa käytettävien luokitusten viemiseen tietojärjestelmiin ja tietojärjestelmien laskentakohteiden läpikäyntiä. Lisäksi alkuvaiheessa toimintatavan muutos edellyttää henkilöiden kouluttamista ja uusien työtapojen opastamista. Tarvittavaa osaamista ei välttämättä ole saatavissa kaikissa kunnissa, vaan se pitää hankkia ostopalveluina.

Muutos vaatii työpanosta kunnilta ja järjestelmätoimittajilta sekä mahdollisesti tietojärjestelmien integraatiota. Tietoa raportoivien näkökulmasta muutoksen suuruutta ja tarkkoja vaikutuksia on vaikea arvioida ennen työhön ryhtymistä ja toimintamallin testaamista. Lisäksi vaikutusten suuruus vaihtelee kunkin kunnan ja kuntayhtymän tilanteesta riippuen.

Talousraportoinnin automatisointi kunnissa on toiminnallinen muutos, joka edellyttää investointeja kehittämistyöhön. Tietojärjestelmätoimittajilta vaaditaan suurta panostusta toteutuksessa. Automaattisen talousraportoinnin käyttöönotossa joudutaan tekemään muutoksia tietojärjestelmiin, laskentamalleihin, kohdentamissääntöihin ja sisäiseen laskentaan. Samoin kirjaamiskäytäntöjä tulee kehittää. Osa varsinkin yleisen tilastoinnin tarvitsemasta tietosisällöstä jää edelleen manuaalisesti tuotettavaksi.

Raportoitavan tiedon määrä kasvaa palveluluokissa, mikä aiheuttaa kustannuksia. Suuri palveluluokkien määrä voi tuottaa ongelmia kustannuslaskennalle samalla kun tietojen toimittamisen aika-
taulu tiukkenee. Samoin lisäkustannuksia aiheutuu siitä, mikäli tietoihin tulee vuosittain paljon muutoksia.

Lausunnonantajissa aiheuttaa huolta tietosisällön päivitys- ja ylläpitomallin raskas toteutustapa, sekä se, onko raportoitava tietosisältö ja -muoto tiedossa riittävän ajoissa eli noin kuusi kuukautta ennen tilikauden alkua.

Konserniraportoinnin muutos aiheuttaa niin ikään uusia kustannuksia ja muutoksia nykykäytäntöihin. Tiedon tuottaminen tulevissa maakunnissa nykyistä kuntaraportointia tiheämmin aiheuttaa lisää kustannuksia ainakin alkuvaiheessa. Lisäksi puolivuotisraportointi aiheuttaa uusia kustannuksia ja on ongelmallista henkilöstön vuosilomakäytäntöjen näkökulmasta.

Toimintamallin mukaan kerättyjen tietojen tulisi olla helposti kaikkien saatavilla ja selkeästi käytettävissä mm. helppolukuisten raporttien muodossa. Lisäksi mallin mukaisten tietojen siirron ja virheiden korjausmallien tulisi olla hyvin toimivia.

Ahvenanmaan kuntien osalta painotettiin paikallisen tilastoviranomaisen roolia tietojen toimittamisessa kansalliseen palveluun.

Kuntien näkökulmasta katsottuna kuntien kustannukset tulisi kattaa valtionosuuksina. Lisäksi toimeenpanoon kaivattiin koulutusta ja tukea.

Taloustietojen tuottamisen ja raportoinnin automatisointia pidettiin valtion viranomaisten taholta kannatettavana. Samoin kannatusta sai tietojen laaja-alaisten hyödyntämismahdollisuuksien laajentaminen. Lausunnoissa muutoksen nähtiin parantavan nykytilaa, jossa taloustiedot ovat epäyhtenäisiä ja tietopohja on käytettävissä myöhään hyödyntämisen näkökulmasta.

Nykyisin tietoja keräävien valtion viranomaisten mukaan muutos ei vähennä nykyisten tiedonkeruiden kustannuksia. Samoin huolta esitettiin tietojen laadun säilymisestä vähintään ennallaan. Tiedonkeruiden selkeyttäminen ei ratkea yksistään tällä uudistuksella. Samoin uudistuksen laajuus ja samanaikaisuus maakunta ja sote-uudistuksen kanssa aiheuttavat riskejä tietojen laadulle.

Saatujen lausuntojen mukaan tietomäärityksistä vastaavien viranomaisten kustannukset eivät uudistuksen myötä ainakaan heti vähene. Varsinkin alkuvaiheessa koulutukseen, opastukseen ja muutosvaiheeseen liittyvien prosessimuutosten sekä tehostettujen tietojen oikeellisuuden ja raportoinnin nopeuden varmistusten seurauksena kustannukset pikemminkin kasvavat.

Lausunnoissa nähtiin tärkeänä, että kaikki keskeiset viranomaiset on otettu mukaan määrittely-yhteistyöhön.

Tietoja keräävät viranomaiset mainitsivat tulevana mahdollisuutena yhdistää tiedonkeruuseen laajempaa tietosisältöä myöhemmissä vaiheissa. Tosin kehittämisessä on huomioitava se, että vastavaa tietosisältöä kerätään myös muilta kuin kunnallisilta toimijoilta, jolloin raportoinnin uudistaminen on tätä esitystä laajempi kokonaisuus. Lausunnoissa nostettiin esille, että toimintamallin laajentaminen edellyttäisi tiedonkeruiden kokoamista esitystä laajemmin kattaviksi kokonaisuuksiksi, joissa myös yritysmuotoiset tietojen raportoijat noudattavat samaa menettelyä.

Yleisön ja yrityselämän suunnalta uudistuksen nähtiin edistävän avoimutta, lisäävän kilpailuneutraliteettia ja luovan uusia liiketoimintamahdollisuuksia.

3. Esitetyn toimintamallin vastuiden selkeys

Suurin osa lausunnonantajista piti esitysluonnoksessa kuvattuja vastuita selkeinä. Ehdotuksen mukaan taloustietovarannon teknisestä ylläpidosta sekä ohjeistukseen ja virheiden korjaamiseen käytettävän palautekanavan ylläpidosta vastaisi Valtiokonttori. Tietomäärittysten omistajuus olisi ministeriöllä ja määritysten yhteensovituksesta vastaisi valtiovarainministeriön asettama ylläpitoryhmä, jossa olisi sekä tiedonkäyttäjien että tiedontoimittajien edustus.

Erityisesti kunnat totesivat vastuiden olevan selkeät. Muutama kunta katsoi kuitenkin, että viranomaisyhteistyö kuntien, valtion ja maakuntien osalta tulisi määritellä selkeämmin. Kuntien mahdollisuutta vaikuttaa tietosisältöihin esimerkiksi Suomen Kuntaliiton kautta pidettiin tärkeänä, samoin maakuntien osallistumista määrittelytyöhön. Useat kunnat toivat lausunnoissaan esille tietojärjestelmätoimittajat tärkeänä yhteistyötahonaan ja pitivät niiden yhteistyötä valtiovarainministeriön ja muiden keskeisten toimijoiden kanssa tärkeänä.

Nykyisin tietoja keräävien viranomaisten (Tilastokeskus, THL ja OPH) sekä eräiden ministeriöiden lausuntojen mukaan tietomäärittysten ohjeistuksen ylläpidossa keskeisiä viranomaisia ja yhteistä toimintamallia tulisi selvittää esityksessä tarkemmin. Myös kuntien lausunnoissa tietomäärittysten ylläpitoryhmän ja tilastoinnista vastaavien tahojen saumattoman yhteistyön varmistamista pidettiin erittäin tärkeänä. Suomen Kuntaliitto korosti lausunnossaan, että mallissa tulee olla yksi vastuutaho, joka vastaa kerättävän tiedon kokonaismäärästä. Lisäksi nykyisestä tiedonantajien kanssa neuvottelusta ei tulisi luopua. Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan mallissa on epäselvää se, mitä ohjeistus- ja ylläpitotehtäviä jää sektoriministeriöiden hallinnonalojen vastuulle. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei tarkemmin kuvata, millainen yhteistyö on riittävää erityisesti tilanteissa, joissa tietomäärittysistä on erimielisyyttä.

Nykyisin tietoja keräävät viranomaiset sekä eräät ministeriöt esittivät huolen siitä, että vastuu tietomäärittysten ohjeistuksesta sekä tietojen tarkistamisesta saattaa ehdotetussa mallissa liiaksi hajota. Erityisesti muiden tietoja keräävien tahojen vastuut ja toimintatavat suhteessa Valtiokonttoriin eivät käy esityksestä riittävän selkeästi ilmi. Tilastokeskus piti lausunnossaan tärkeänä sitä, että valtionhallinnossa olisi yksi vastuuviranomainen, joka ylläpitäisi raportointimallia sekä antaisi yhteisiä tulintoja ja ohjeistusta. Ministeriöt korostivat lausunnoissaan sitä, että Valtiokonttorin ja tietojen käyttäjien roolit tulee määritellä riittävän selkeästi. Tarkistuksen hajauttaminen tiedon käyttäjille saattaa sisältää riskin, ettei ole selvää, kenellä on vastuu tietojen oikeellisuudesta. Lisäksi tietojen käyttäjien palautekanava maakunnille ja kunnille olisi toteutettava niin, että useiden käyttäjien ei tarvitsisi ilmoittaa samasta asiasta. Lisäksi kiinnitettiin huomiota tiedon tuottajan vastuuseen tiedon ajantasaisuudesta.

Valtiokonttori totesi lausunnossaan, että asetuksessa säädetyille tietojen toimittamisaikataululle alisteiselle aikataulutukselle sekä tietojen toimittamisen menettelytapojen ohjeistukselle tulee antaa Valtiokonttorille määräys- ja ohjeidenantovaltaa.

Uudenmaan kasvupalvelukuntayhtymän asemasta ehdotetussa raportointimallissa tulee työ- ja elinkeinoministeriön lausunnon mukaan säätää sitä koskevassa erityislaissa. Kuntien hoitaessa maakuntien tehtäviä esim. kasvupalveluissa tulee näiden raportoida toiminnastaan siten, että tehtäväkoko- naisuudesta saadaan vertailukelpoinen kuva.

Uuden raportointimallin toimivalta- ja tehtäväjako tulee olla selkeä myös suhteessa Ahvenanmaan kuntiin. Lainsäädännön yhteydessä tulee selvittää myös, miten ja millä mallilla Ahvenanmaan kunnat raportoivat jatkossa.

4. Esitetyn toimintamallin toimeenpanon edellyttämät toimenpiteet kunnissa

Suurin osa lausunnonantajista korosti, että ehdotettu muutos edellyttää muutoksia kuntien tietojärjestelmiin. Muutoksia tarvitaan erityisesti laskentajärjestelmän tunnisterakenteeseen sekä tapaan kohdistaa tukipalvelujen kustannuksia palveluluokille. Nämä muutokset heijastuvat myös taloustietoa tuottaviin esijärjestelmiin sekä järjestelmien välisiin liittyisiin. Yksittäiset lausunnonantajat totesivat, että malli edellyttää joko kokonaan uutta laskentajärjestelmää tai laskentajärjestelmän yhteyteen määriteltävää erillistä johdon tietojärjestelmää. Osa lausunnonantajista oli joko käynnistänyt tai tunnisti tarpeen käynnistää erillinen projekti tietojen keruun järjestämiseksi. Lausunnoissa tuotiin myös esille, että pitkällä aikavälillä muutoksen koetaan nopeuttavan tietojen toimittamista ja vähentävän raportointiin käytettävää työaika. Samalla kuitenkin epäiltiin mahdollisuuksia vähentää resursseja arvioidussa laajuudessa.

Vaikutuksia henkilöstöön syntyy kahdella tavalla: ensinnäkin muutosvaihe sitoo henkilöstöresursseja ja toiseksi koko henkilöstö on koulutettava käyttämään uusia järjestelmiä ja niiden tunnistekoojeja. Tässä mielessä muutos vaikuttaa organisaatioihin laajasti. Osa lausunnonantajista korosti yhteistyötarvetta kuntien, taloushallinnosta vastaavien palvelukeskusten, tietojärjestelmätoimittajien ja valtiovarainministeriön kesken. Palvelukeskusten roolia uudistuksessa korostettiin erityisesti niissä kunnissa, joissa taloushallinto on ulkoistettu. Yksittäisissä lausunnoissa toivottiin tietosisällön määrittelyä yhteistyössä ja pidettiin riskinä sitä, riittävätkö tietojärjestelmätoimittajien resurssit tarvittavaan kehitystyöhön.

Pääosa lausunnonantajista korosti, että osa raportoinnista olisi mahdollista toteuttaa automaattisesti mutta että laajempi tilikauden aikainen raportointi ja konsernitason raportointi kesken tilikauden aiheuttaisivat lisätyötä ja tarvetta lisäresursoinnille. Uudistus lisää tarvetta kirjanpidon tietojen ajantasaisuudesta. Lausunnoissa todettiin myös, että erityisesti muutosvaiheessa tietosisällön tarkistamisesta syntyy kustannuksia. Päivitetyn tililuettelon ja muiden taloutta koskevien ohjeiden ajantasaisuutta sekä valmistautumisaajan riittävyyttä korostettiin. Myös kuntien itsensä tulisi hyötyä uudistuksesta – uudistus tulisi kytkeä kunnan prosesseihin siten, että se tukisi myös kunnan omaa päätöksentekoa.

Opetushallitus korosti lausunnossaan, että kunnissa tulee olla taloustietojen käsittelyyn riittävät resurssit ja että taloustietoja käsittelevällä henkilöstöllä tulee olla myös riittävästi tietämystä ja osaamista opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän vaatimista tietomäärityksistä. Tilastokeskuksen mukaan 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 taloudellista ja sisällöllistä tukea JHS-suositusten soveltamiseen ja XBRL-taksonomian käyttöönottoon omissa talousjärjestelmissään.

Yhdessä maakunnan liiton lausunnossa edellytettiin, että raportoinnin määräaikoja on tarkasteltava tulevien maakuntien kohdalla uudelleen, erityisesti konsernitason raportoinnin osalta. Lausunnon mukaan kuntasektorille taloushallinnon palveluja tuottavilla toimijoilla ei välttämättä ole valmiuksia tuottaa raportointia esitetystä laajuudesta ja aikataulusta. Osa lausunnon antaneista kunnista oli

saanut ehdotuksesta poikkeavasti käsityksen, että konsernitilinpäätöstiedot raportoitaisiin kesken tilikauden ja että malli siten edellyttäisi kuntien konserniyhteisöissä tietojärjestelmäinvestointeja.

5. Esitetyn raportointimallin onnistuneen toimeenpanon edellytykset

Olennaisimpana raportointimallin onnistuneen toimeenpanon kannalta pidettiin sitä, että raportointin tietosisältö- ja muotovaatimukset on määritelty selkeästi, pysyvästi ja hyvissä ajoin ennen toimintamallin käyttöönottoa. Muutokseen tarvitaan riittävästi siirtymäaikoja. Malli tulee saada käyttöön jo ennen tehtävien järjestämisvastuun siirtymistä. Muutama lausunnonantaja esitti myös vaihteittain toteutettuja muutoksia.

Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että tulevan raportointimallin käsitesisältöjen määrittelyn ja ohjeistuksen tulee olla mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen. Yksiselitteiset ja selkeät ohjeet ja määrittelyt kerättävän tiedon yksilöimiseksi ja ohjelmistotoimittajien työn mahdollistamiseksi ovat edellytys yhdenmukaiselle tulkinnoille ja tietojen vertailukelpoisuudelle. Ohjeet ja määrittelyt tulee antaa hyvissä ajoin ja niiden saatavuudesta myös ruotsin kielellä tulee huolehtia.

Lähes kaikki lausujat katsoivat, että riittävän koulutuksen ja käytännönläheisen tuen turvaaminen paikallisille toimijoille on tärkeää toimeenpanon onnistumisen kannalta. Tukea tarvitaan esimerkiksi palveluluokituksen mukaisten kustannusten kohdistamisen osaamiseen sekä tietojärjestelmien yhteensopivuuden määrittelyyn. Pelkän kirjallisen ohjeen ei katsottu riittävän. Joissakin lausunnoissa esitettiin myös, että uudistuksen toteuttamiseksi on perustettava valtakunnallinen projekti, mikä jalkautuu kunta- ja maakuntakentälle siten, että talous- ja tietohallinnon palveluja tuottavat toimijat ja järjestelmätoimittajat huomioidaan yhteistyössä. Kunnat ja järjestelmätoimittajat tarvitsevat teknisen tuen ohella myös ennakkotarkistuksia järjestelmien yhteensovittamisen varmistamiseksi.

Tukitoimien erilaisina vaihtoehtoina esitettiin mm. toimintamallin pilotointia tai parhaiden käytäntöjen jakamista ja käytännön toteutusten läpikäyntiä esim. vertaisverkostossa, jatkuvaa neuvontapalvelua tai skype-kokouksia, vuosittaisia koulutustapahtumia sekä valtiovarainministeriön muutostarkastajia. Tärkeäksi katsottiin myös saumaton yhteistyö järjestelmätoimittajien, kuntien, maakuntien ja valtionhallinnon organisaatioiden kesken.

Toimeenpanon onnistumisen takaamiseksi kansallisten viranomaisten vastuiden tulisi olla selkeitä. Kaikilla osapuolilla tulisi olla riittävästi resursseja käytettävissä ja toimeenpano tulisi vastuuttaa selvästi jollekin taholle. Usein todettiin, että raportointimallin toimeenpanon tulee olla selkeästi valtion taholta johdettu projekti. Uudistusta koskevaan muutosviestintään tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Osa lausunnon antaneista toi esiin, että muutoksesta aiheutuneiden kustannusten jako tulisi toteuttaa sen mukaan, kenen tarpeisiin järjestelmää uudistetaan. Osa lausuneista kunnista esitti, että valtion tulisi myöntää avustusta lain toimeenpanosta aiheutuviin kustannuksiin, tai että uudistuksen taloudelliset vaikutukset kunnille tulisi arvioida ja korvata valtionosuusrahoituksessa. Muutamassa lausunnossa tuotiin esiin myös, että toteutus ei tule onnistumaan vuotuisilla tietojärjestelmä määrärahoilla esityksessä kuvatulla tavalla normaalin kunnan oman kehittämistyön ja johtamisjärjestelmän luontoisena toimenpiteenä. Näin ollen valtion tulisi varautua rahoittamaan kuntien ja maakuntien muutuskustannukset niin tietojärjestelmissä kuin henkilöstöresurssien lisäämisessä.

Useassa lausunnossa tuotiin esiin kuntien riippuvuus tietojärjestelmätoimittajista taloushallinnon ohjelmistojen osalta. Muutosten tekeminen olemassa oleviin tietojärjestelmiin vaatii yleensä uuden projektin perustamisen yhteistyössä tietojärjestelmätoimittajan kanssa ja aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia. Kunnilla ei yleensä ole juurikaan mahdollisuuksia vaikuttaa lisäkustannuksiin, koska muutosten tekemistä voidaan harvoin kilpailuttaa niissä tapauksia, kun muutoksia tehdään olemassa oleviin tietojärjestelmiin. Näin ollen pidettiin tärkeänä, että valtiovarainministeriö tekisi riittävästi yhteistyötä merkittävimpien tietojärjestelmätoimittajien kanssa, jotta tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen kunnissa olisi mahdollisimman helppoa ja onnistuisi suunnitellusti. Useassa lausunnossa katsottiin, että keskeisesti kunnissa käytettyjen kirjanpitojärjestelmien toimittajat tulisi velvoittaa toteuttamaan toimintamallin vaatimat uudet toiminnallisuudet tietojärjestelmiinsä.

Lausunnoissa painotettiin myös uudistuksen yhteydessä tehtävien muutosten pysyvyyden merkitystä. Tietojärjestelmäinvestointien kustannustehokkuuden näkökulmasta olisi hyödyllistä katsoa kehitystä pidemmälle tulevaisuuteen ja ottaa huomioon myös tulevat raportointitarpeet ja -syklit.