



25.8.2022

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto hallituksen esityksestä kuntien tilatietoja koskevaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi kuntien tilatietoja koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia (410/2015) ja Valtiokonttorista annettua lakia (305/1991) kuntien käytössä olevia tiloja koskevien tilatietojen kokoamiseksi yhteiseen tietovarantoon yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tietokriteereitä käyttäen.

Ehdotuksen mukaan kuntien tehtävänä olisi toimittaa käytössään olevista tiloista tietoja Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Tiedot koskisivat tilojen perusominaisuuksia, käyttötarkoitusta, käyttäjätietoja yleisellä tasolla sekä tiloihin kohdistuvia kustannustietoja. Tietovarantoon osoitettavat tilojen perustiedot olisivat pääosin jo nykysäädösten nojalla pakollisia tuotettavia ja ylläpidettäviä tietoja esimerkiksi kunnallisen rakennusvalvonnan käyttöön tai valtakunnallisiin kiinteistö- ja rakennustietokantoihin.

Tilojen käyttöä kuvaavien ja tilakustannuksia koskevien tietojen osalta kyse olisi uudesta tiedon tuottamis- ja toimittamisveloitteesta. Ehdotuksen mukaan tietojen määrittelyn ajan tasalla pitämisestä lainsäädännön voimaantulon jälkeen vastaisi valtiovarainministeriön vetämä tiedonmäärittely-yhteistyöryhmä. Tietovarantoon toimitettavista tilatiedoista ja teknisistä menettelyistä olisi tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella sekä ministeriötasoisella asetuksella.

Valtiovarainministeriön lausunto:

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaalia on selvitetty useampaan otteeseen viime vuosina. Kuntien tilojen käytön tehostamisen yhdeksi esteeksi on havaittu se, että kuntien rakennetuista kiinteistöistä, tiloista eikä tilojen käytöstä ei nykyisellään ole olemassa kattavaa tietopohjaa. Eri valtion viranomaiset keräävät kiinteistö- ja tilatietoa omiin käyttötarkoituksiinsa, mutta näiden tietojen perusteella ei voi muodostaa kattavaa kokonaiskuvaa kuntien tiloista eikä niiden käytöstä ja kustannuksista.

Lakiluonnoksen tavoitteena on luoda uusi tietopohja kuntien käytössä olevista toimitiloista yhtenäisin kriteerein ja tietomallien pohjalta. Tämä tukisi tilojen omistamista ja käyttöä koskevaa toimitilajohtamista, digitalisaation edistämistä ja ajantasaiseen tietoon perustuvaa tavoitteellista päätöksentekoa kunnissa. Samalla tietopohja lisäisi valtion mahdollisuuksia seurata ja ennakoida kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouteen liittyviä riskejä. Valtiovarainministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina.

Kunnille ehdotetaan säädettäväksi lakitasoisesti velvollisuus tuottaa ja toimittaa käyttämistään tiloista tietoja valtion ylläpitämään tilatietovarantoon, josta vastaisi Valtiokonttori. Toimittaminen tapahtuisi käytännössä siten, että kunta julkaisee tilatiedot Valtiokonttorin ylläpitämässä tietovarannossa. Kyse on siten vastaavasta tavasta toimia kuin kuntien taloustietojen osalta on toteutettu. Kunnat raportoisivat tilatietoja ensimmäisen kerran vuonna 2024, mikä edellyttäisi kunnilta kehittämistoimenpiteitä jo vuonna 2023. Kyseessä olisi kunnille uusi velvoite, jota kunnat eivät ole kuitenkaan pystyneet ottamaan huomioon esimerkiksi vuoden 2023 talousarviovalmistelussa. Valtiovarainministeriö katsoo, että toimeenpanon aikataulun realistisuutta olisi syytä arvioida vielä uudelleen.

Talousraportoinnissa on ollut jonkin verran ongelmia mm. tietojärjestelmien toimivuuteen, tietojen toimittamiseen määräajassa ja tiedon laatuun liittyen. On välttämätöntä varmistaa, että vuoden 2022 alussa käynnistynyt taloustietojen automatisoitu raportointi saadaan toimimaan riittävän hyvin ennen kuin kuntien raportointivelvoitteita lisätään. Tämä on tarpeen niin kuntien ja Valtiokonttorin resurssien kuin taloustietojen käyttäjien näkökulmasta.

Esitysluonnos ei sisällä tehtävää eikä velvoitetta tilatiedon julkaisuun yleisölle tai avoimen rajapinnan toteuttamista. Tätä perustellaan sillä, että tilatietojen sisällölliseen laatuun on arvioitu liittyvän alkuvaiheessa puutteita. Esityksen mukaan tavoitteena on kuitenkin varmistaa, että tilatietovaranto voidaan tarvittaessa myöhemmin erikseen tehtävällä päätöksellä avata avoimeksi tietolähteeksi. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että puutteellisenkaan tietoaineiston julkaisemisesta avoimena datana ei kuitenkaan voida katsoa syntyvän erityisiä kielteisiä seurauksia, ja esimerkiksi tietyn seutukunnan tai suuren kaupungin tilatietojen saatavuus voi jo sellaisenaan tuoda erilaisia hyötyjä, vaikka tietoaineisto kokonaisuutena ei vielä olisikaan esimerkiksi valtion viranomaisten näkökulmasta riittävän laadukas omien tehtäviensä tukemiseen.

Kuntien välillä on nykyisin suuria eroja tilatietojen hallinnassa. Selvitysten mukaan kunnista lähes neljännes on käyttänyt tilatietojen hallinnassa hyvin yksinkertaisia tietovälineitä, lähinnä tavanomaisia toimisto-ohjelmistoja. Pienillä kunnilla tilahallinnan digitaalisten työkalujen käyttöönotto ei useimmiten ole taloudellisesti mielekäästä. Vain pienellä osalla kunnista on käytössään tilatiedon hallintaan liittyvä ammattimaisen kiinteistö- ja toimitilahallinnon järjestelmätyökalu. Valmistelun yhteydessä on arvioitu, että digitalisoinnin edistäminen kuntien tilahallinnossa on tilatietovarannon kokoamiseksi välttämätöntä, jotta voidaan välttää kunnille aiheutuvaa selvää hallinnollisen työn lisääntymistä.

Esityksen mukaan yhtenäisen ja kattavan tilatietovarannon muodostamiseksi kuntien tiloja koskevien tietojen laadullinen parantaminen ja yhdenmukaistaminen olisi välttämätöntä. Tämän takia tietojen tuottamiseen ja kokoamiseen liittyvä työ ehdotetaan toteuttavaksi kaksivaiheisesti. Ensimmäinen, niin sanottu tiedon tason nostovaihe käynnistyisi lain voimaantulosta ja kestäisi enintään vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän jälkeen eli viimeistään vuodesta 2029 lukien kuntien tilatiedot toimitettaisiin pitkälti automatisoituun tiedonsiirtoon pohjautuen Valtiokonttorin ylläpitämään tilatietovarantoon. Vuosina 2024-28 Valtiokonttori tuottaisi halukkaiden kuntien käyttöön tiedon yhtenäistä digitalisointia merkittävästi helpottavan tilatietokantapalvelun ja -järjestelmän. Valtiokonttorille säädettäisiin tätä koskeva määräaikainen tehtävä.

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Valtiokonttorille osoitettavasta tietokantapalvelun järjestämistehtävä muotoillaan lakiehdotuksessa varsin yleisellä tasolla, jota olisi tarpeen täsmentää; esitysluonnoksessa Valtiokonttorin tehtäväksi ehdotetaan tuottaa kuntien tilatietojen toimittamisvelvollisuuden hoitoon liittyviä maksuttomia tukipalveluita. Valtiovarainministeriö korostaa lisäksi, että määräaikaisesti kunnille tarjottavan tilatietopalvelun tarvetta, kustannuksia ja hyötyjä tulisi vielä arvioida erityisesti siitä näkökulmasta, onko valtion tarjoama tietopalvelu kustannustehokkain tapa yhdenmukaistaa tilatietoja ja parantaa niiden laatua. Valtion osoittama valmis ratkaisu ei välttämättä ole paras keino edistää digitalisaatiota kunnissa, vaan ratkaisujen tulisi lähteä kuntien omista tarpeista. Uudelleenarvioinnin tarvetta korostaa se, että lakiesityksen kustannuksista suurin osa aiheutuisi määräaikaisesta tilatietopalvelusta.

Esityksellä olisi vaikutuksia valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja sitä seuraaville vuosille. Vuonna 2023 Valtiokonttorille aiheutuisi kustannuksia tietovarannon muodostamisesta sekä kunnille tarjottavasta tietokantapalvelusta.

Jälkimmäiseen rahoitus osoitettaisiin valtiovarainministeriön hallinnonalan tuottavuusmäärärahasta. Valtiokonttorille aiheutuisi pysyvä lisäkustannus tietovarannon ylläpidosta ja kunnille puolestaan tilatietojen raportoinnista. Koska raportointitehtävässä kyseessä olisi kunnille annettavasta uudesta velvoitteesta, valtio osoittaisi siihen täyden valtionosuusrahoituksen. Ehdotuksen mukaan tilatiedoista kiinteistöä ja rakennettua tilaa koskevat tiedot koottaisiin automaattisesti nykyisistä kiinteistötietojärjestelmän tiedoista sekä väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotiedoista. Tietopohja olisi ylläpidettävissä näihin valtakunnallisiin tietovarantoihin nähden teknisten rajapintojen kautta, jotka muodostettaisiin ensimmäisessä vaiheessa. Ehdotuksessa toiminnallisia tai taloudellisia vaikutuksia ei ole kuitenkaan arvioitu mainittujen virastojen osalta. Tältä osin vaikutusten arviointia tulisi täydentää.

Kuntien tilatiedon kehittämisen kustannuksiin ei ole varattu rahoitusta julkisen talouden suunnitelmassa. Kustannuksia ja rahoitustarpeita käsitellään valtion vuoden 2023 talousarvioesityksen valmistelun yhteydessä sovittaen ne yhteen valtion muiden menotarpeiden kanssa ja tarvittaessa uudelleenkohdentaen.

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Mika Niemelä

Budjettineuvos

Tanja Rantanen

Tiedoksi: VM / JulkICT, VM / VKO

VN/2351/2021-VM-80

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: