



Valtiovarainministeriö

Viite Lausuntopyyntö VM/823/03.01.00/2019

Opetushallituksen lausunto kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaan luonnosvaiheen lainsäädäntöesitykseen

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.

Esityksen muutokset vaikuttavat merkittävästi opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen laskentaan, raportointiin ja päätöksenteon pohjaksi tehtävään tiedonkeruuseen. 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 mielestä olisi tärkeää selvittää tarkemmin muutosten vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen tiedonkeruuihin ja eri osapuolten rooleihin ja vastuisiin.

Esitetyn toimintamallin aiheuttamat vaikutukset

Opetushallituksen näkemyksen mukaan esitys ei muuta opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusrahoituksen ja Opetushallituksen 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 Valtiokonttorin kautta muuttaa merkittävästi Opetushallituksen vastuulla olevien tiedonkeruutoimintoja. Esityksen toteuduttua esimerkiksi museoiden, teattereiden, orkestereiden, vapaan sivistystyön (VST) 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 uudelleenlaiseen hajanaiseen toiminnalliseen kokonaisuuteen.

On tärkeää huomata, että Opetushallituksen keräämiä talous- ja toimintatietoja käytetään valtionosuusjärjestelmän lisäksi muussa opetus- ja kulttuuritoimen poliittisen päätöksenteossa sekä erilaisissa kansainvälisissä tilastoissa ja julkaisuissa (esim. Eurostatin (UOE) (lisätietoa [https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/UNESCO_OECD_Eurostat_\(UOE\)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/UNESCO_OECD_Eurostat_(UOE)_joint_data_collection_%E2%80%93_methodology)). 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 Valtiokonttorin kesken.

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



Opetushallitus joutuu aina varmistamaan ohjeistukset ja tietomääritykset ym. kuntien lisäksi myös yksityisten osalta, jotta valtionosuuteen kaikki käytettävät tiedot olisivat keskenään vertailukelpoisia. Esityksessä on todettu, että riskien ja laadun heikkenemisen minimoimiseksi taloustiedon laadunvalvontaan tulisi panostaa normaalia enemmän uuden ja vanhan järjestelmän nivelvaiheessa. Opetushallituksen näkemyksen mukaan laadunvalvonnan tehtävä on pysyvä, koska esityksen mukaan Valtiokonttori ei tarkista tietojen oikeellisuutta esimerkiksi suhteessa toimintatietoihin. Tarkistustehtävä, jonka tähän saakka on hoitanut Tilastokeskus, edellyttää Opetushallitukseen riittäviä resursseja. Tämä pitää huomioida, kun arvioidaan Opetushallitukselta Valtiokonttorille siirrettävien määrärahojen suuruutta. Esityksessä mukaisessa toimintamallissa kunta tai kuntayhtymä vastaa tallentamansa tiedon oikeellisuudesta. Nyt ehdotettu luonnos ei määrittele tiedonkorjausvastuuta tai menettelytapoja yksityiskohtaisemmin. Opetushallitus katsoo, että koska taloustietoja käytetään valtionosuuksien laskennan perusteena, Opetushallituksella on edelleen tehtävää kuntien taloustiedon laadunvalvonnan osalta. Laadunvalvonta ei voi missään vaiheessa perustua pelkästään automaattisiin tarkastusmenetelmiin.

Esityksessä todetaan sivulla 32 että, *”Muuttuneiden tehtävien osalta rahoitusta vähennetään Valtiokonttorille kuntien valtionosuuksista, Tilastokeskukselta 300 000 euroa, Opetushallitukselta 60 000 euroa, Terveystieteiden tutkimuskeskukselta 10 000 euroa ja valtiovarainministeriöltä 20 000 euroa eri osapuolten saamien hyötyjen mukaisesti.”* Esityksen mukaan Tilastokeskuksen, Opetushallituksen, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen henkilöstöä tarvitaan alkuvaiheessa kouluttamaan, tuottamaan ohjeistusta ja tietomäärityksiä sekä varmistamaan tietojen tuottamisen oikeellisuutta muutoksen aikana muutamia henkilötyökuukausia vuodessa.

Uuden järjestelmän käyttöönotto esityksen mukaan siirtäisi ohjaus- ja neuvontatyön opetustoimen osalta Tilastokeskukselta Opetushallitukselle. Opetushallitus katsoo, että esityksen aiheuttamien muutosten johdosta sen kustannukset eivät tule alenemaan. Tämä tarkoittaa sitä, että Opetushallituksen rahoitusta ei tule vähentää. Resursseja tarvitaan edelleen mm. neuvontaan ja ohjeistukseen ja tietojen tarkistukseen. Lisäksi Opetushallitus joutuu jatkossa keräämään aikaisemmin Tilastokeskuksen keräämiä mm. aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä esi- ja perusopetuksen suoritetietoja koska niitä ei kuntien taloustietojen keruun kautta ole mahdollista saada. Esi- ja perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjistä 70-85 % on kunnallisia järjestäjiä ja näiden tiedonkeruu ja tietojen tarkastamisvastuu on tällä hetkellä Tilastokeskuksella. Tietojen syöttäjillä on luonnollisesti vastuu ilmoittamiensa tietojen oikeellisuudesta, mutta Opetushallituksen mukaan tämä ei kuitenkaan poista tietojen tarkastustarvetta.

Esityksen mukaan tietojen yhteensopivuuden edellyttämä tietosisältöjen ja teknisten kuvausten tarkempi määrittely perustuisi valtiovarainministeriön asettamassa tietomääritysten ylläpidon yhteistyöryhmässä tehtyyn yhteensovitukseen. Yhteensovitustyössä olisivat esityksen mukaan mukana kaikki tietoja käyttävät tahot kunnat ja kuntayhtymät mukaan lukien. Edellä mainittuun yhteistyöhön perustuen toimitettava tietosisältö ja tekniset kuvaukset säädettäisiin tarkemmin vuosittain annettavassa valtiovarainministeriön asetuksessa.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että tietosisältöjen yhteensovitustyössä mahdollistetaan tarvittavalla joustavuudella opetus- ja kulttuuritoimen rahoitusjärjestelmien muutosten vaatimat päivitykset. Nykyisessä erillisiin kyselyihin pohjautuvassa järjestelmässä kysyttäviä tietosisältöjä koskien kalenterivuoden taloustietoja on voitu muokata vielä kalenterivuoden päättymisen jälkeenkin.



Automatisoidussa tietojenkeruussa tällaisten muutosten toteuttaminen on erittäin haastavaa. Opetus- ja kulttuuritoimen toimintaa sääntelevien lakien muutosten pitäisi käytännössä olla toteutettuna tiedonkeruujärjestelmässä lähes kaksi vuotta ennen tietojen raportointia. Eli esimerkiksi vuoden 2021 keväällä toteutettava tiedonkeruun sisältö tulee olla yhteistyöryhmässä päätettynä ja tiedonkeruujärjestelmässä teknisesti toteutettuna jo syksyllä 2019.

Esityksen sivulla 34 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 toteuttaminen tarkoittaa Opetushallituksen osalta todennäköisesti joiltain osin toimintojen uudelleen organisoimista, mutta tiedonkeruuihin liittyviä tehtäviä kuitenkin säilyy edelleen ja siten erityisiä säästöjä ei synny eikä rahoituksen siirtomahdollisuutta synny Opetushallitukselta Valtiokonttorille. Jos esitetyn tiedonkeruun piiriin saataisiin kaikki valtionosuuden saajat yksityiset toimijat mukaan lukien niin silloin on mahdollista saada tehostettua opetus- ja kulttuuritoimen tiedonkeruuta merkittävästi.

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 Valtiokonttorin ja Opetushallituksen osalta. Opetushallituksen kannalta epäytenevät käytänteet tämän osalta eivät tue tietojen keskinäistä vertailtavuutta kuntien ja yksityisten toimijoiden kesken.

Esityksen mukaan 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. Opetushallituksen mukaan tätä tulee selvittää tarkemmin ja täsmällisemmin.

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 määräyksistä. Tietomäärittysten ylläpitoa varten valtiovarainministeriössä toimii valtiovarainministeriön asettama Tietomäärittysten 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 Tietomäärittysten ylläpitoryhmän tulee huomioida nämä tietojen määrittämissä ja toimittamisessa.

Esityksen mukaan Valtiokonttorin toimintoihin kuuluvat mm. siirtopalvelu ja hyväksyntäpalvelu, jossa aineistoa käsitellään ja tehdään validointeja ja siten pyritään varmistamaan tietojen oikeellisuus. Opetushallituksen katsoo, että tietojen yhteneväisyyden ja laadun kannalta valtiokonttorissa tulee



olla riittävät resurssit ja erityisesti riittävästi tietämystä opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmän tietomäärityksistä ja muista tiedon laatuun vaikuttavista toimialaa koskevista erityispiirteistä.

Esityksen mukaan taloustietovarantoon toimitettavat taloustiedot on tarkoitettu usean eri viranomaisen tietotarpeen täyttämiseksi, mutta kaikkiin tietojen toimitukseen liittyviin kysymyksiin ei ole mahdollista saada vastausta yhdeltä viranomaiselta. Kysymykset on pystyttävä ohjaamaan kunkin kysymyksen osalta asianomaiselle substanssiviranomaiselle. Opetushallitus katsoo, että Valtiokonttorin 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 opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmän vaatimista tietomäärityksistä.

Millaista tukea tarvittaisiin esitetyn raportointimallin onnistuneeseen toimeenpanoon

Opetushallitus katsoo, että onnistunut toimeenpano edellyttää vielä lisäselvityksiä ja tarkennuksia. Opetus- ja kulttuuritoimen valtiosuusjärjestelmän osalta esitetyn toimintamallin käyttöönotto edellyttää muutoksia sen nykyisiin toimintoihin. Tämä edellyttää vaiheittain 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.

Johtaja

Ville Autero

Kouluneuvos

Petri Heikkilä

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.