

Asia: VM040:00/2019, VM/823/03.01.00/2019

## **Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Opetus- ja kulttuuriministeriö uudistaa tällä lausunnolla aiemmassa lausunnossaan esittämänsä ja tuo tässä lausunnossa vielä esiin seuraavaa:

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että mikäli tietojen kerääminen siirtyy esitetysti Valtiokonttoriin, kuntia koskevan tiedon keräämisen tietopohjan tulisi säilyä yhtenäisenä ja tietoa keräävien viranomaisten määrän ei tulisi kasvaa. Esitys on kehittynyt aikaisemmasta, mutta esityksessä on edelleen se riski, että vastuu tiedonkeruusta hajautuu ja saatu tieto ei ole yhtenäistä kunnallisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että myös taloudellinen hyöty kasvaisi, mikäli yksityiset toimijat voitaisiin velvoittaa Kuntatieto-järjestelmän käyttöön.

Opetus- ja kulttuuriministeriö tuo lisäksi esiin, että kuntatietohankkeen mukainen tiedonkeruu ei tule helpottamaan erityisesti ammatillisen koulutuksen taloustiedonkeruuta. Opetushallitus joutuu keräämään taloustiedot kunnallisten järjestäjien lisäksi myös yksityisiltä järjestäjiltä, joita on lukumääräisesti suurin osa ammatillisen koulutuksen järjestäjistä. Kuntatietohankkeen tiedonkeruu ei sovellu suunnitellussa muodossa kuntien ammatillisen koulutuksen taloustiedonkeruuksi, koska tiedontarkkuus ei ole rahoituksen tarpeiden kannalta riittävä. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään sekä sen myötä taloustiedonkeruuseen saattaa lisäksi myöhemmin tulla

muutostarpeita eikä kuntatietohankkeen mukainen taloustiedonkeruu välttämättä helposti pystyisi mukautumaan muutoksiin.

Esityksessä todetaan (s. 33), että ”Ehdotuksen mukaisessa toimintamallissa kunta tai kuntayhtymä vastaa tallentamansa tiedon oikeellisuudesta. Mikäli kunta tai kuntayhtymä itse, yksittäinen tietoja käyttävä viranomainen tai muu tietojen hyödyntäjä huomaa virheen tiedoissa, tulee sen olla yhteydessä palautekanavan kautta asianomaiseen kuntaan tai kuntayhtymään.” Kuntalain muuttamisesta annetun lakiesityksen 121 a §:n 2 momentin mukaisesti kunnalla ja kuntayhtymällä olisi siten velvollisuus toimittaa virheellisten tietojen tilalle uudet tiedot. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että ehdotuksessa tulisi tarkemmin määritellä se, miten ratkaistaan virheepäilytilanteissa ja eri toimijoiden näkemysten ristiriitailanteissa se, onko kysymyksessä virhe vai ei. Nyt ehdotettu VN:n asetusluonnos ei määrittele asiaa yksityiskohtaisemmin. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo lisäksi, että koska taloustietoja käytetään valtionosuuksien laskennan perusteena, Opetushallitukselle syntyy uusi tehtävä kuntien taloustiedon laadunvalvonnan osalta. Laadunvalvonta ei voi missään vaiheessa perustua pelkästään automaattisiin tarkastusmenetelmiin.

Esityksessä on todettu (s. 35), että ”Raportointijärjestelmän uudistamiseen liittyvien riskien ja laadun heikkenemisen minimoimiseksi taloustiedon laadunvalvontaan tulisi panostaa normaalia enemmän uuden ja vanhan järjestelmän nivelvaiheessa.” Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että uhka todetaan, mutta sen torjumiseksi ei esitetä konkreettisia toimenpiteitä ja tarpeita esim. esityksen taloudellisia vaikutuksia kuvattaessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että laadunvalvonnan tehtävä on pysyvä, koska esityksen mukaan Valtiokonttori ei tarkista tietojen oikeellisuutta esimerkiksi suhteessa toimintatietoihin. Tarkistustehtävä, jonka tähän saakka on hoitanut Tilastokeskus, saattaa edellyttää Opetushallitukseen lisäresursseja muutaman henkilötyökuukauden verran. Tämä pitää huomioida, kun arvioidaan Opetushallitukselta Valtiokonttorille siirrettävien määrärahojen suuruutta (s. 32).

Esityksessä todetaan (s. 35), että ”Muutos vähentää eri viranomaisten omien tiedonkeruu- ja raportointiprosessien määrää.” Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa, että Opetushallituksen tiedonkeruut tai raportointiprosessit eivät olennaisesti muutu aikaisemmasta, kun kustannustietoalustan tarjonnut Tilastokeskus vaihtuu Valtiokonttoriksi.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa jää hieman epäselväksi (s. 42-43), koskeeko velvoite tilikauden aikaisesta raportoinnista neljännesvuosittain ja puolivuositain ainoastaan kuntia vai myös kuntayhtymiä. Opetus- ja kulttuuritoimen toimialueella kuntayhtymät toteuttavat järjestämisluvalla rajattua koulutustehtävää pääasiallisesti ammatillisen koulutuksen sektorilla. Tarve tällaisen erillisyksikön osavuotisen taloustiedon tuottamiseksi ei ole niin suuri kuin kuntien kohdalla eikä sitä voida vertailutietona hyödyntää kuntien mittakaavassa toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisessa. Myöskään yhtä sektoria palvelevien kuntayhtymien esityksen mukaisten investointikustannusten suhdetta kuntien vastaaviin ei ole käsitelty.

Kuntalain muuttamisesta annetun lakiesityksen 121 a §:n 2 momentin ensimmäisen lauseen mukaisesti ”Kunnan on toimitettava 112 §:ssä tarkoitetut tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteen toimivuuden edellyttämässä muodossa salassapitosäännösten estämättä.” Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että on ehkä kunnan kannalta kohtuutonta ja lain kannalta tarpeetonta edellyttää lain tasolla toimittamista ”yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa” jos ja kun ”yhteentoimivuuden edellyttämä muoto” pitää määritellä asetustasolla ja VN:n asetusluonnoksessa se on määritelty tarkoittavan Valtiokonttorin ”ylläpitämän tietojärjestelmän edellyttämässä muodossa”. Jos asia halutaan esitettäväksi näin, se olisi perusteltua esittää säädettäväksi jo lakiehdotuksessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että taloudellisia vaikutuksia kuntiin ja kuntayhtymiin on arvioitu pilottihankkeiden ja investointikulujen kustannusvaikutuksilla hanketta ja kirjanpitoyksikköä kohden. Valtakunnallisia kokonaiskustannuksia ei ole arvioitu, mikä on ongelmallista, kun toisaalla viitataan niiden kattamiseen vuoden 2019 talousarvion digikannustinrahoituksella. Kokonaisuutena jää epäselväksi, missä määrin syntyviä lisäkustannuksia on tarkoitus kompensoida valtion tuella. Vuoden 2020 ja sen jälkeisen ajan mahdollisesta kompensatiosta tai sen arvioidusta tarpeesta ei myöskään mainita mitään.

Esityksessä todetaan (s. 45), että ”Raportointivelvollisen kysymykset on pystyttävä ohjaamaan kunkin kysymyksen osalta asianomaiselle substanssiviranomaiselle.” Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että tätä tavoitetta on tarpeen tarkentaa koskemaan ainoastaan sellaisia tapauksia, joissa kysymys ja siihen annettava vastaus koskevat ainoastaan ko. substanssiviranomaisen toimialaa. Näin vältetään tilanteet, joissa substanssiviranomaisille välitettyihin periaatteiltaan hallinnonalojen rajat ylittäviin tai yleisiin kirjaamiskäytäntöihin liittyviin kysymyksiin annetaan erilaiset vastaukset hallinnonalasta riippuen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että niiden kuntien osalta, jotka ylläpitävät valtionosuutta saavia taide- ja kulttuurilaitoksia, ei voida erottaa museoiden, teattereiden ja orkestereiden toimintaa ja muiden museopalveluiden, teatteri-, tanssi- ja sirkuspalveluiden tai musiikkipalveluiden taloustietoja. Jotta kuntien kulttuuritoiminnasta saataisiin kattavat tiedot, nämä taloustiedot tulisi voida saada erikseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö painottaa, että taloustietojen raportointitavan muutos on aina riski ja tämä tulee siirtymävaiheessa huomioida panostamalla koulutukseen sekä neuvonta- ja tukipalveluihin. Pitkällä aikavälillä Valtiokonttorin järjestelmään tallennetun kuntatason tiedon yhtenäisyys saattaa parantua nykyisestä merkittävästi sekä opetus- että kulttuurihallinnon osalta. Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että yliopisto- ja ammattikorkeakoululainsäädännössä on ollut vastaavanlainen sääntely koko sen ajan, kun korkeakoulut ovat olleet valtion talousarviotalouden ulkopuolella. Sääntely on toiminut hyvin ja korkeakouluista on saatu vertailukelpoista taloustietoa sektoreiden sisällä. Kun korkeakoulujen talousraportointi on yhtenäistetty vuonna 2018, myös

yliopisto- ja ammattikorkeakoulusektorin vertailu on mahdollista. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää todella tärkeänä, että kuntataloudestakin saadaan vastaavalla tavalla yhtenäistä ja vertailukelpoista tietoa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korostaa, että esitys kaipaisi lisäperusteluja voimaantuloajankohdan osalta. Kun tiedossa on pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelman sote-palvelujen uudistamista koskevat linjaukset, tulisi lain voimaantuloa kuntien ja kuntayhtymien vuotta 2021 koskevista taloustiedoista lähtien perustella tarkemmin. Kohdassa ”Riippuvuus muista esityksistä” viitataan tarkistukseen syksyn 2019 tilanteen mukaiseksi, mutta varsinaisia perusteluja aiemmasta sote-uudistukselle rinnakkaisesta aikataulusta irtautumiselle ei ole. Mahdollista on, että hallituksen sote-linjaukset voivat aiheuttaa uusia muutospaineita nyt tehtäviin muutoksiin jo ennen niiden voimaantuloa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa lopuksi, että yksityiskohtina tulee HE:ssä korjata s. 12 museolain osalta ajantasainen lainsäädäntö: museolaki 314/2019. Lisäksi termi ”maakunta” esiintyy vanhasta pohjasta otettuna ilmeisen virheellisesti s. 42 ja 43.

Kansliapäällikkö

Anita Lehikoinen

Erityisasiantuntija

Riitta Lehtomaa

Jalonen Päivi

OKM - OKM/Talousyksikkö/Riitta Lehtomaa