



Kunta- ja aluehallinto-osasto

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Luonnos hallituksen esitykseksi kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi sekä siihen liittyvät luonnokset tietojen toimittamista ja kuntien tilinpäätöstä koskeviksi valtioneuvoston asetuksiksi olivat lausuttavina 1.7. -6.9.2019 Lausuntopalvelussa. Esitysluonnos vastaa asiallisesti aiempaa maakuntia ja kuntia koskenutta esitysluonnosta, joka oli lausunnoilla kesällä 2018.

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

Uusi toimintamalli korvaisi tilikautta 2021 koskevista tiedoista alkaen Tilastokeskuksen tilastolain nojalla tekemän kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tilastotiedonkeruun 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 taloustietojärjestelmästä. Lakimuutosten on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2020 alusta.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoa muun muassa kunnilta, kuntayhtymiltä, ministeriöiltä, Tilastokeskukselta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Opetushallituksesta, Valtiokonttorilta, Tietosuojavaltuutetun toimistolta, Suomen Kuntaliitolta sekä taloushallinnon ja tilintarkastuksen yhdistyksiltä.

Valtiovarainministeriö sai esityksestä yhteensä 77 lausuntoa. Lausunnon antoi 42 kuntaa, 13 kuntayhtymää sekä 22 muuta tahoa. Kaikki lausunnot löytyvät hankesivulta.

1 Esityksestä yleisesti

Esityksen tavoitteita pidettiin lausuntopalautteessa yleisesti hyvinä ja todettiin esityksen edistävän niiden saavuttamista. Kuten aiemmalla lausuntokierroksella, ehdotetun mallin arvioitiin parantavan kuntien taloudesta saatavien tietojen luotettavuutta, vertailtavuutta ja ajantasaisuutta.

Lausunnoissa korostettiin kuitenkin huolellisen toimeenpanon ja riittävän resursoinnin tärkeyttä. Alkuvaiheessa uusi toimintamalli edellyttää kunnilta muun muassa tietojärjestelmien päivittämistä ja kuntien oman toiminnan kehittämistä sekä henkilöstön kouluttamista. Hyödyt ovat saavutettavissa pitemmällä aikajänteellä.

Kunnat suhtautuivat esitykseen lähtökohtaisesti myönteisesti, mutta hyvin yleisesti edellyttivät lausunnoissaan toimeenpanon kustannusten korvaamista. Myöskään mallin arvioituja

kustannushyötyjä vastaavaa valtionosuusleikkausta vuodesta 2022 lukien ei pidetty erityisesti kuntien lausunnoissa perusteltuna.

Useat kunnat totesivat hyötyvänsä itsekkin kehittyneemmästä raportoinnista ja malli vähentäisi onnistuneesti toimeenpantuna myös kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia. Ehdotettu tietosisältö ja tietojen toimittamisen aikataulu ei kuitenkaan kaikilta osin tue kunnan sisäistä tiedolla johtamista. Osa kunnista totesi, että tietoja tullaan vaatimaan tarkemalla tasolla kuin mitä tilastoraportoinnissa on tähän saakka vaadittu. Kunnat ja Suomen Kuntaliitto korostivat sitä, että kerättävän tiedon olennaisuuteen ja tarkoituksenmukaisuuteen tulee kiinnittää erityisesti huomiota.

Taloustietojen tuottamisen ja raportoinnin automatisointia pidettiin valtion viranomaisten taholta kannatettavana. Samoin kannatusta sai tietojen laaja-alaisen hyödyntämismahdollisuuksien laajentaminen. Ehdotetun raportointimallin nähtiin parantavan nykytilaa, jossa taloustiedot ovat epäyhtenäisiä ja tietopohja on käytettävissä myöhään hyödyntämisen näkökulmasta. Tietojen luotettavuuteen erityisesti siirtymävaiheessa tulee kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota.

Aikaisemman lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on täydennetty henkilötietojen suoja koskevalla sääntelyllä. Tietosuojavaltuutettu ja eräät muut lausunnonantajat toivat esille tarpeen vielä selkiyttää ehdotettua sääntelyä ja esityksen perusteluja henkilötietojen käsittelyn, rekisterinpitäjän vastuiden ja rekisteröidyn oikeuksien sekä yleisesti tietosuojasetuksen sääntelyn huomioon ottamiseksi.

Lisäksi lausunnoissa tuotiin esille lukuisia yksityiskohtaisia korjaus-, täsmennys- ja täydennysehdotuksia esitysluonnoksen sisällölliseksi ja tekniseksi kehittämiseksi.

2 Raportoitavien tietojen sisältö

Useat lausunnonantajatahot kuten kunnat ja ministeriöt pitivät tärkeänä periaatteena sitä, että raportointimallin tarkempi tietosisältö pysyisi mahdollisimman yhtenäisenä vuodesta toiseen. Tämä on tarpeen sekä taloustietojen vuosittaisen vertailtavuuden kannalta, että tarvittavien tietojärjestelmämuutosten minimoimiseksi. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että tietosisältöä ei ollut mahdollista arvioida tai että sitä tulisi täsmentää.

Yksittäiset kunnat kiinnittivät lausunnoissaan huomiota tietojen toimittamisen aikatauluihin sekä lisääntyneisiin vaatimuksiin kohdistaa ja jaksottaa kirjanpidon eriä jo kesken tilikauden. Lisäksi joissakin kunnissa taloudesta on raportoitu kunnan omaan käyttöön kolmannesvuosittain, kun automatisoidussa taloustietojen raportoinnissa tiedot tulisi toimittaa neljännesvuosittain.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että ammatillisen koulutuksen tietoja kerätään edelleen myös erikseen. Tarvetta ammatillisen koulutuksen taloustiedon tuottamiseksi kesken tilikauden ei ole yhtä paljon kuin kunnissa eikä tietoja voida hyödyntää samalla tavalla toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisessa. Ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmään sekä sen myötä tiedonkeruuseen saattaa lisäksi myöhemmin tulla muutostarpeita.

Elinkeinoelämää ja kunnille palveluja tuottavia yrityksiä edustavat lausunnonantajat korostivat lausunnoissaan tarvetta määritellä yhdenmukaiset laskentaperiaatteet raportoitaville palvelukohtaisille kustannuksille. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä Kilpailu- ja kuluttajavirasto pitivät lausunnoissaan tärkeänä, että hallituksen esityksessä ja asetuksessa kunnan tilinpäätöksessä esitettävistä tiedoista otetaan huomioon kilpailulain vaatimukset taloudellisen toiminnan eriyttämisestä.

3 Huomiot toimeenpanosta ja aikataulusta

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. Mutamassa kuntien lausunnoista tuotiin esille varoittavana esimerkkinä tulorekisterin toimeenpanoon liittyvät ongelmat. Tärkeäksi katsottiin myös saumaton yhteistyö järjestelmätoimittajien, kuntien ja valtionhallinnon organisaatioiden kesken.

Muutamissa kuntien lausunnoissa kiinnitettiin huomiota uudistuksen aikatauluun, ja ehdotettiin muun muassa uudistuksen toteuttamisen vaiheistamista ja pilotointia eri kuntakokoluokan kunnissa. Vaiheistusta ehdotettiin erityisesti palveluluokitusta koskevan tietosisällön osalta. Yksittäisissä lausunnoissa huomautettiin myös uudistuksen liitynnästä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen linjauksiin. Myös yhteys kunnissa ja kuntayhtymässä voimassa oleviin palvelusopimuksiin tuotiin esille.

Hyvänä pidettiin sitä, että esityksessä huomioidaan siirtymäaika, jonka aikana on mahdollista toimittaa tietoja ei-automatisoidusti. Valtiokonttori korosti lausunnossaan, että poikkeavien toimitustapojen väliaikaisuutta on tarpeen korostaa, jotta esityksen tavoitteet toteutuisivat täysimääräisesti.

4 Huomiot vaikutuksista ja resursoinnista

Kuntien lausuntojen mukaan automatisoinnin säästöpotentiaali arvioitiin vaihtelevaksi. Mahdollisia säästöjä todettiin saatavan vasta pitkällä aikavälillä käyttöönoton jälkeen. Joissain lausunnoissa arvioitiin kuntien itsekkin hyötyvän kehittyneemmästä raportointitavasta. Raportoitavan tiedon määrä kasvaa palveluluokissa, mikä voi tuottaa ongelmia kustannuslaskennalle samalla kun tietojen toimittamisen aikataulu tiukkenee. Osa varsinkin yleisen tilastoinnin tarvitsemasta tietosisällöstä jää edelleen manuaalisesti tuotettavaksi.

Useat kunnat ja kuntayhtymät totesivat, että tarkempia vaikutuksia ei ole vielä arvioitavissa. Suomen Kuntaliitto ja muutama kaupunki esittivät euromääräisiä arviointeja. Saaduissa lausunnoissa ei suoraan eroteltu automaattisen raportoinnin kunnille ja kuntayhtymille aiheuttamia kustannus-vaikutuksia uudistuksen yhteydessä tehtävän tietosisältöjen muutosten aiheuttamista kustannusvaikutuksista. Palautteiden perusteella oli pääteltävissä, että suurimmat vaikutukset koskevat uudistuksen yhteydessä tehtäviä tietosisältömuutoksia ja automaattisella raportoinnilla itsessään ei ole merkittäviä kustannusvaikutuksia tietoja raportoiville tahoille.

Kuntien lausuntojen mukaan muutosvaiheessa tarvitaan panostusta raportoinnissa käytettävien luokitusten viemiseen tietojärjestelmiin sekä tietojärjestelmien, laskentakohteiden ja kustannuslaskennan läpikäyntiä. Lisäksi alkuvaiheessa toimintatavan muutos edellyttää henkilöiden kouluttamista sekä uusien työtapojen ja välineiden oppimista. Tarvittavaa osaamista ei välttämättä ole saatavissa kaikissa kunnissa, vaan se pitää hankkia ostopalveluina.

Kuntien näkökulmasta muutos vaatii henkilötyöpanosta kunnilta, palveluntarjoajilta ja järjestelmä-toimittajilta sekä mahdollisesti tietojärjestelmien muutoksia ja integraatiota. Muutoksen suuruutta ja tarkkoja vaikutuksia on vaikea arvioida ennen työhön ryhtymistä ja toimintamallin testaamista. Osa lausunnonantajista korosti, ettei uudistuksessa saada esitettyjä synergiahyötyjä samanaikaisesta EU-verkkolaskun ja tulorekisterin toimeenpanosta. Lisäksi vaikutusten suuruus vaihtelee kunkin kunnan ja kuntayhtymän tilanteesta riippuen.

Tietoja hyödyntäviltä viranomaisilta saatujen lausuntojen mukaan tietomäärityksistä vastaavien viranomaisten kustannukset eivät uudistuksen myötä ainakaan heti vähene. Varsinkin alkuvaiheessa koulutukseen, opastukseen ja muutosvaiheeseen liittyvien muutosten sekä tehostettujen tietojen oikeellisuuden, laadun ja raportoinnin nopeuden varmistusten seurauksena kustannukset pikemminkin kasvavat. Huolta esitettiin myös tietojen laadun säilymisestä.

Suuressa osassa kuntien lausuntoja korostettiin, ettei säästöpotentiaalia tulisi leikata kuntien valtionosuuksista. Esille tuotiin myös mahdollisuus toteuta leikkausta vastaava mekanismi

osana kustannusten jaon tarkistusta. Mahdollisuus tietojen manuaaliseen tuottamiseen nähtiin helpottavan investointipainetta osittain, vaikka laajentunut tietosisältö tuokin muutostannuksia.

Monessa kuntien lausunnossa esitettiin, että valtion tulisi antaa tukea ja korvata kaikki uudistuksen kustannukset kunnille. Samoin nykyisin tietoja keräävien hyödyntävien viranomaisten lausunnoissa todettiin, ettei rahoitusta tulisi siirtää esitettyä määrää. Osa lausunnon antaneista toi esiin, että muutoksesta aiheutuneiden kustannusten jako tulisi toteuttaa sen mukaan, kenen tarpeisiin järjestelmää uudistetaan.

5 Huomioita tietosuojaa koskevasta sääntelystä

Tietosuojavaltuutetun toimisto, valtiovarainministeriö, Valtiokonttori ja Suomen kuntaliitto kiinnittivät lausunnoissaan huomiota tietosuojaan liittyviin kysymyksiin.

Tietosuojavaltuutettu toi esille tarpeen vielä kiinnittää esityksessä huomiota henkilötietojen käsittelyyn laajemminkin kuin pelkästään julkisuuslain tai muun lain nojalla salassapidettävien henkilötietojen osalta. Tietosuojalainsäädäntö koskee kaikkia tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä koskevaa tietoa. Kun tarkoitus on miltään osin käsitellä henkilötietoja, tulee tunnistaa rekisterinpitäjä ja rekisteröidyt sekä myös muut relevantit roolit sekä kohdistaa vastuut. Lisäksi tulee tunnistaa henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit ja tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet ja tietosuojaperiaatteet. Henkilötietoja koskevan käyttötarkoitussidonnaisuuden vuoksi ne eivät voi olla avoimena datana kenen tahansa saatavana ja käytettävänä mihin tahansa tarkoitukseen. Sen sijaan henkilötietojen luovuttamiseen niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille ei ole estettä, jos siitä säädetään riittävän tarkasti. Sääntelyssä tulisi kuitenkin välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta, ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Myös valtiovarainministeriö ja Suomen Kuntaliitto kiinnittivät huomiota tarpeeseen määritellä rekisterinpitäjän vastuut tarkemmin, muun muassa salassapidettävien tietojen luovuttamisen osalta. Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota myös tietoturvatoumenpiteiden vaatimiin resurssitarpeisiin.