VALTIOVARAINMINISTERIÖ

12.11.2019

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Mäenpää, Heikkinen, Galkin

Perustuslakivaliokunta

HE 60/2019 vp – asiantuntijakuuleminen 13.11.2019

Hallituksen esitys kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

Yleistä esityksestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamisesta ja raportoinnista. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa luotettavan, ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien taloudesta kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti velvoitteita kunnille toimintaa ja taloutta koskevien tietojen raportoinnista. Raportointivelvoitteista säädetään erityisesti kuntien tehtäviä ja tilastointia koskevassa laeissa. Esityksessä ehdotetaan kuntalakiin kokoavaa säännöstä tietojen tuottamisesta ja taloustietojen raportoinnista. Tavoitteena on yksinkertaistaa kuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Ehdotetussa sääntelyssä asiallisesti uutta olisi se, että kuntien ja kuntayhtymien tulisi toimittaa erikseen säädetyt taloustietonsa Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätös- ja eräiden muiden taloustietojen tuottamisesta yhdenmukaisessa muodossa, mikä on edellytyksenä tietojen vertailtavuudelle.

Valtiokonttorin tehtävänä olisi ylläpitää kuntien taloustietovarantoa ja se toimisi myös rekisterinpitäjänä. Taloustiedot julkaistaisiin tietovarannosta ja ne olisivat maksutta kaikkien käytettävissä. Sellaiset taloustiedot, jotka ovat yhdistettävissä yksittäiseen henkilöön, luovutettaisiin kuitenkin vain tiedon saamiseen oikeutetuille viranomaisille.

Säädöstaso ja asetuksenantovaltuudet

Kuntien toiminnasta ja taloudesta saatavan tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta on pyritty edistämään voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) mukaisilla suosituksilla (JHS-suositukset). Vuoden 2020 alusta voimaan tulevassa uudessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki) on luovuttu JHS-suosituksista ja niihin liittyvästä asetuksenantovaltuudesta. Jatkossa kukin ministeriö vastaa oman hallinnonalansa ohjeistuksesta ja tietosisältöjen yhteensovittamisesta. Nyt ehdotetussa sääntelyssä olisi kyse valtiovarainministeriön tehtävänä olevaa kuntien talousseurantaa eli yhtä tietoaluetta koskevasta erityissääntelystä.

Esityksen mukaan niistä tiedoista, jotka kuntien on toimitettava, säädettäisiin lain tasolla (kuten kuntalaki ja tilastolaki). Tarkempia säännöksiä kuntien taloustiedoista ja niiden tietosisällöstä voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella (asetusluonnos on esityksen liitteenä). Lisäksi toimitettavia tietosisältöjä määrittelevät lain nojalla toimivaltaiset viranomaiset kuten Tilastokeskus, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Opetushallitus.

Kuntalain säännökset velvoittaisivat kuntia ja kuntayhtymiä taloustietojen tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tietojen toimittamisen menettelystä ja ajankohdista (asetusluonnos on esityksen liitteenä).

Taloustietojen tuottamisen ja raportoinnin yhteentoimivuuden edellytyksenä olevat tietosisällön ja teknisen muodon tarkemmat määritykset perustuisivat yhteentoimivuuden kuvauksiin sekä tietoja käyttävien viranomaisten yhteistyöhön. Säännöllisesti kerättävää taloustietoa koskevat tietotarpeet sovitettaisiin kuntien sekä muiden tietoja käyttävien viranomaisten yhteistyössä sopimaan yhteiseen tietomalliin niin, että tieto kerättäisiin käyttökelpoisessa muodossa valtakunnalliseen tietovarantoon, josta se olisi eri tahojen käytettävissä. Valtiovarainministeriön asetuksella säädettäisiin vuosittain tarkemmin seuraavalla tilikaudella toimitettavien taloustietojen tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista.

Ehdotettu valtiovarainministeriön asetus sisältäisi siten teknisluonteisen sääntelyn yhteentoimivuuden edellyttämästä tarkemmasta tietosisällöstä koodikielisenä ja teknisen kuvauksen. Asetus julkaistaisiin valtiovarainministeriön määräyskokoelmassa ja ilmoitus asetuksesta Suomen säädöskokoelmassa. Valtiovarainministeriön asetuksen sisältö vastaisi muodoltaan lähinnä nykyisiä JHS-suosituksia.

Taulukko. Sääntely yhteentoimivuuden toteuttamiseksi.

Sääntelyn kohde	Säädöstaso
Toimitettavat tiedot	Laki
Tarkempi tietosisältö	Kuntalain perusteella annettava valtioneuvoston asetus (112 § 2 mom.) sekä lain nojalla toimivaltainen viranomainen (Tilastokeskus, THL, OPH)
Tietojen toimittamisen menettelytavat ja ajankohdat	Kuntalain perusteella annettava valtioneuvoston asetus (121 a § 2 mom.)
Yhteentoimivuuden edellytyksenä oleva tarkempi tietosisältö ja tekniset kuvaukset	Kuntalain perusteella annettava valtiovarainministeriön asetus (121 a § 3 mom.)

Esityksessä ei ehdoteta muille viranomaisille, erityisesti Valtiokonttorille, määräyksenantovaltaa. Taloustietojen raportointiin liittyvän teknisen muodon ohjeistaminen (mm. html-koodi) sisältyisi Valtiokonttorin neuvonta- ja ohjaustehtävään.

Henkilötietojen suoja ja tietojen julkisuus

Esityksessä ehdotetaan perustetavaksi Valtiokonttorin ylläpitämä tietovaranto, josta kuntien taloustiedot julkaistaan yleisesti hyödynnettävässä muodossa yleiseen tietoverkkoon. Tiedot ovat avoimesti kuntien, asukkaiden, valtion viranomaisten, yritysten ja kaikkien muidenkin tahojen käytettävissä.

Kuntien taloustiedot ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan sellaista kirjanpito- ja tilinpäätöstietoa, josta ei käy suoraan ilmi henkilöiden nimiä tai muita henkilötietoja. Sen sijaan yksittäinen henkilö voi joissakin tilanteissa olla tietovarannon ulkopuolisten tietojen avulla, esimerkiksi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa ja asuinpaikan perusteella, yhdistettävissä yksittäisiin taloustietoihin. Tämä koskee erityisesti hyvin pieniä kuntia, joissa on mahdollista, että esimerkiksi jonkin palvelun käyttäjänä on ainoastaan yksittäisiä henkilöitä. Edellä mainitut tiedot ovat tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja, joten esitetyssä sääntelyssä on varmistettava näiden taloustietojen osalta henkilötietojen suojan toteutuminen. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuutta koskevien tietojen osalta kyse on julkisuuslain mukaan salassa pidettävistä tiedoista ja joidenkin terveydenhuollon palvelujen osalta myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyvistä tiedoista.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi kuitenkin perustuslakivaliokunnan uusimman käytännön (PeVL 14/2018 vp) mukaan jatkossa taata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain perusteella. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi.

Esityksen valmistelussa on pyritty varmistumaan esityksen yhteensopivuudesta tietojen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn kanssa. Valmistelun kuluessa on neuvoteltu myös Tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa tietovarannon sisältämien tietojen luonteesta, julkaisemista nk. avoimen datan periaatteella sekä esitykseen sisältyvistä tietosuojaa turvaavista toimintamalleista.

Esityksessä ehdotetaan selvyyden vuoksi nimenomaisesti säädettäväksi, että Valtiokonttori toimii henkilötiedoiksi tulkittavien taloustietojen osalta rekisterinpitäjänä.

Esityksen mukaan kuntien on toimitettava myös salassapidettävät tiedot Valtiokonttorille. Valtiokonttori voi luovuttaa henkilötietoja vain niille viranomaisille, joille on oikeus saada kyseiset tiedot. Koska luovutettavia tietoja ei voida laissa etukäteen yksilöidä, salassapidettävien tietojen luovuttamiselle ehdotetaan säädettäväksi välttämättömyysedellytys.

Henkilötietoja ei julkaista tietovarannosta nk. avoimen datan periaatteella. Valtiovarainministeriön vastuulla olevaan tietomääritysyhteistyöhön (ehdotettu kuntalain 121 a § 3 mom.) sisältyisi myös sen tunnistaminen ja määrittely, mitkä nimenomaiset taloustiedot voivat sisältää henkilötietoja. Samalla tulisi määritellä kyseisen tiedon julkaisemisen taso sellaiseksi, ettei henkilötietoja paljastu. Tämä edellyttää, että tunnistetaan edeltä käsin ne tietoluokat, joissa on riski henkilötiedon paljastumiseksi ja määritellään tällöin julkaiseminen esimerkiksi yleisemmälle palveluluokituksen tasolle tai koko maakunnan alueen kuntien tasolle. Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä siitä, ettei se julkaise tietovarannossa henkilötietoja eikä myöskään luovuta henkilötietoja muille kuin niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille.

Tietovarannon tiedot tuotetaan kunnissa kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja talousseurantaa varten ja toimitetaan Valtiokonttorille lakisääteisen raportointivelvollisuuden nojalla. Henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitus olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c-alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen. Taloustietoja kerätään Valtiokonttorin tietovarantoon erityisesti muiden viranomaisten suunnittelu-, ohjaus- ja tilastokäyttöön. Käyttötarkoitus on hyvin lähellä tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettua tilastokäyttöä.

Tietojen käyttötarkoitus talousseurannassa sisältää mm. tarpeen aikasarjavertailuihin, minkä vuoksi myös henkilötiedoiksi tulkittavat taloustiedot tulee säilyttää toistaiseksi. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan perusteella esityksessä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen säilyttämisajasta. Valtiokonttorin olisi arvioitava erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen säilyttämisen tarve viiden vuoden välein. Muutoin tietojen säilytysaikoihin sovelletaan tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa sekä tiedonhallintalaissa säädettyä.

Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta. Rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa esityksessä tarkoitettua henkilötietojensa käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Vastustamisoikeuden puuttuminen ei kyseessä olevassa käyttötarkoituksessa vaaranna rekisteröidyn oikeuksia. Tiedon perusteella ei esimerkiksi tehdä rekisteröityä koskevia päätöksiä. Taloustietovarannon tieto on myös luonteeltaan kunnan tai kuntayhtymän kirjanpitotietoa, josta ei käy ilmi henkilöiden tunnistetietoja kuten nimiä tai henkilötunnuksia, vaan henkilö voi olla tunnistettavissa ainoastaan välillisesti.

Esityksen suhde kuntien itsehallintoon ja rahoitusperiaatteeseen

Esityksessä ehdotettu kuntien taloustiedon raportointimallin käyttöönotto ei vaikuta kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen päättää omasta hallintorakenteestaan tai palvelutuotannon rakenteesta. Ehdotettu sääntely edellyttää ainoastaan sitä, että kuntien ja kuntayhtymien taloudesta tuotetaan ja raportoidaan tietoa yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa.

Ehdotetun raportointimallin voidaan katsoa edistävän taloustietojen tuottamista sellaisessa muodossa, joka palvelee myös tietojen käyttöä kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tukena. Näin ollen esityksessä ehdotettu voi parantaa asukkaan mahdollisuutta arvioida oman kuntansa toimintaa ja edistää näin päätöksenteon avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Ehdotettu kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva sääntely ei merkitse kunnille uutta lakisääteistä tehtävää tai velvoitetta, vaan sen tarkoituksena on koota ja sovittaa yhteen jo voimassa olevia tietojen tuottamista ja raportointia koskevia kuntien velvoitteita sekä vähentää kuntien raportoinnista aiheutuvia kustannuksia. Esityksen nykytilaa koskevassa kohdassa kuvataan tarkemmin voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvää tietojen toimittamista ja tietojen muotoa koskevaa sääntelyä.

Ehdotettu raportointimalli ehdotetaan otettavaksi käyttöön tilikautta 2021 koskevista tiedoista lukien. Mikäli kunnalla ei ole tällöin vielä valmiutta tietojen automatisoituun toimittamiseen, varajärjestelmänä on käytössä mahdollisuus raportoida tiedot myös manuaalisesti Excel-taulukoilla.

Raportointimallin toimeenpano edellyttää kunnilta muun muassa tietosisältöjen määrittelytyötä, tietojärjestelmien päivittämistä, oman toiminnan kehittämistä sekä henkilöstön kouluttamista. Kustannukset vaihtelevat suuresti kunnittain riippuen kunnan päätöksistä taloushallinnon kehittämisestä ja taloushallinnon automatisoinnin lähtötasosta. Raportointimallin toimeenpanoa voidaan yhdistää parhaillaan kunnissa käynnissä oleviin muihin taloushallinnon sähköistämistä koskeviin uudistuksiin, kuten sähköisen laskun direktiivin, tilinpäätösten sähköistämisen sekä ensi vuoden alusta voimaan tulevan tiedonhallintalain toimeenpanoon. Osa kunnista on hakenut uudistusten kustannuksiin valtionavustuksena myönnettävää digikannustinrahaa.

Raportointimallista ei arvioida aiheutuvan pysyviä lisäkustannuksia kunnille, vaan päinvastoin. Taloushallinnon automatisointi mahdollistaa kunnille kustannussäästöjä pitemmällä aikavälillä. Kunnille aiheutuvia taloudellisia hyötyjä on arvioitu esityksessä vähentyvän manuaalisen raportointityömäärän perusteella. Esityksessä ehdotetaan, että osa arvioidusta hyödystä otetaan sen realisoituessa huomioon vähentämällä kunnan peruspalvelujen valtionosuutta portaittain vuodesta 2022 alkaen. Esityksessä ehdotettu vähennys (yhteensä 600 000 €) vastaisi kokonaisuudessaan alle puolta Valtiokonttorin tietovarannon vuosittaisista ylläpitokustannuksista (1,3 miljoonaa €). Asukasta kohden vähennys olisi noin 0,11 euroa. Vähennyksen toteuttaminen täsmentyisi tarkemmin vuoden 2022 talousarvion valmistelun yhteydessä.