VALTIOVARAINMINISTERIÖ

18.11.2019

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Mäenpää, Heikkinen, Leppänen

Hallintovaliokunta

HE 60/2019 vp – asiantuntijakuuleminen 19.11.2019

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 kuntien velvoitteita toimintaa ja taloutta koskevien tietojen raportointiin. 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. Tarkoituksena on myös edistää kuntien siirtymistä automatisoituun raportointiin suoraan taloushallinnon tietojärjestelmistä.

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.

Ehdotettu sääntelykokonaisuus

Kuntien toiminnasta ja taloudesta saatavan tiedon luotettavuutta ja vertailtavuutta on pyritty edistämään vuodesta 2012 lähtien valtiovarainministeriön KuntaTieto-ohjelmassa yhteistyössä kuntien ja muiden tietojen käyttäjätahojen kanssa. Keskeisenä välineenä ovat olleet voimassa olevan julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetun lain (634/2011, tietohallintolaki) mukaiset suositukset (JHS-suositukset). Vuoden 2020 alusta voimaan tulevassa uudessa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedon-

hallintalaki) 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, tilastolaki, erityislainsäädäntö, EU-sääntely). 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 (kuntalaki, erityislainsäädäntö, EU-sääntely)
Tarkempi tietosisältö	Kuntalain perusteella annettava valtioneuvoston asetus (112 § 2 mom.) sekä lainsäädännön 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.

Valtiokonttorin ylläpitämä kuntien taloustietovaranto

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

Vuosittainen taloustietojen raportointi alkaisi kokonaistaloutta kuvaavista talousarvio ja -suunnitelmatiedoista. Tuloslaskelman ja taseen toteutumatiedot raportoitaisiin neljännesvuosittain, ja samalla annettaisiin tiedot myös muun muassa investoinneista sekä antolainojen ja lainojen muutoksista. Kesken tilikauden annettava tieto olisi pääosin luonteeltaan kirjanpidon toteumatietoja, ja raportoitujen tietojen tiedoksianto kunnan toimielimille olisi kunnan itsensä ratkaistavissa. Puolivuosikatsauksen yhteydessä annettaisiin myös arvio koko vuoden menojen ja tulojen toteumasta. Tilinpäätöksen valmistuttua raportoitaisiin koko vuotta koskevat tilinpäätöstiedot konsernitilinpäätöksineen. Palveluluokkakohtaiset tiedot sekä eräät täydentävät tiedot toimitettaisiin myös tilikautta seuraavan kevään aikana.

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 arkaluonteisista ja salassa pidettävistä tiedoista ja joidenkin terveydenhuollon palvelujen osalta myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyvistä tiedoista.

Esityksessä ehdotetaan selvyyden vuoksi nimenomaisesti säädettäväksi, että Valtiokonttori toimii henkilötiedoiksi tulkittavien taloustietojen osalta rekisterinpitäjänä. Esityksen mukaan kuntien on toimitettava myös henkilötiedoiksi tulkittavat taloustiedot Valtiokonttorille. Erikseen ehdotetaan säädettäväksi, että kunnan tulee luovuttaa myös salassapidettävät tiedot Valtiokonttorille. Valtiokonttori saa luovuttaa henkilötietoja vain niille viranomaisille, joilla on oikeus saada kyseiset tiedot.

Henkilötietoja ei siten julkaistaisi 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. 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.

Uudistuksen voimaantulo ja toimeenpano

Ehdotettu kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskeva sääntely ei merkitsisi 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 vaikutusten arviointia vaikeuttavat raportointimallin uudistuksen kanssa samanaikaisesti toteuttavat tietosisältöjen muutokset. Tietosisällön laajentumisen taustalla on muun muassa EU-sääntelyyn perustuva yleinen tieto- ja tilastointitarve esimerkiksi julkisen hallinnon taloudellisista vastuista. Lisäksi uudistuksen yhteydessä tarkennetaan kuntien palveluita kuvaavaa tietosisältöä, jolla parannetaan palvelukohtaisten tietojen vertailtavuutta. Tietosisältöuudistus voitaisiin toteuttaa voimassa olevan lainsäädännön perusteella tilastoviranomaisen päätöksellä. Kuntalain 113 §:3 momentin mukaisten riittävien ja oikeiden taloustietojen tuottaminen ja toimittaminen tietosisältöjen muuttuessa ei ole kunnille uusi tehtävä, vaan osa nykyisiä tilinpäätöstiedon tuottamis- ja raportointivelvoitteita.

Uusi ehdotettu toimintamalli mahdollistaa jatkossa eri viranomaisten taloustietojen tiedonkeruiden yhdistämisen samaan kokonaisuuteen, esimerkiksi opetus- ja kulttuuritoimen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Tarkoituksena on, että samojen tietojen päällekkäisestä keräämisestä luovutaan, ja manuaalisen lomakepohjaisen tiedonkeruun sijasta siirrytään automatisoituun taloustiedon tuottamiseen ja raportointiin yhteisesti hyödynnettävässä muodossa suoraan kuntien taloustietojärjestelmistä ja taloustietovarannosta. Tällöin sektorilainsäädännössä säädettäisiin edelleen toimitettavista tiedoista ja toimivallasta tarkempien tietosisältöjen määrittelemiseksi, mutta kuntien tulisi toimittaa tiedot yhteisellä yhteentoimivalla raportointimallilla.

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 oman taloushallinnon uudistuskustannuksiin 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.