

Förvaltningsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner (RP 60/2019 rd): Ärendet har remitterats till förvaltningsutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 8/2019 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva Mäenpää, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Jani Heikkinen, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Pasi Leppänen, finansministeriet
- specialsakkunnig Riitta Lehtomaa, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Anssi Vartiainen, social- och hälsovårdsministeriet
- projektchef Anne Melanen, Statskontoret
- branschdirektör Lasse Skog, Statskontoret
- utvecklingschef Mikko Mehtonen, Finlands Kommunförbund.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- justitieministeriet
- dataombudsmannens byrå
- Statistikcentralen
- Utbildningsstyrelsen
- Institutet för hälsa och välfärd (THL).

Betänkande FvUB 13/2019 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det ändringar i kommunallagen, lagen om statskontoret, lagen om Institutet för hälsa och välfärd, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om fritt bildningsarbete. Propositionen syftar till att göra det möjligt att få tillförlitlig, aktuell och jämförbar information om kommunernas ekonomi till stöd för kommunernas och statens beslutsfattande. Dessutom är målet att förenkla praxis kring kommunernas produktion och rapportering av ekonomisk information och att minska kommunernas kostnader för rapporteringen.

Det föreslås att det till kommunallagen fogas bestämmelser om produktion av information och om rapportering av ekonomisk information. Kommunerna och samkommunerna förpliktas att lämna särskilt föreskrivna ekonomiska uppgifter direkt från ekonomiförvaltningen till den riksomfattande informationsresurs som Statskontoret förvaltar. Bestämmelserna i kommunallagen förpliktar kommunerna och samkommunerna att producera och rapportera ekonomiska uppgifter i enhetlig och jämförbar form. Beslut om vilket informationsinnehåll som ska rapporteras fattas av myndigheterna inom respektive förvaltningsområden i enlighet med deras lagstadgade behörighet. Närmare bestämmelser om förfarandena och tidpunkterna för lämnandet av uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet. De närmare definitionerna av det informationsinnehåll och den tekniska form som är förutsättningar för interoperabiliteten hos produktionen och rapporteringen av ekonomiska uppgifter ska basera sig på beskrivningar av interoperabiliteten och på samarbete mellan de myndigheter som använder uppgifterna. Informationsbehoven i fråga om de ekonomiska uppgifter som samlas in regelbundet ska anpassas till en gemensam informationsmodell i samarbete mellan kommunerna och de övriga myndigheter som använder uppgifterna. Detta föreslås ske genom att informationen samlas in i användbar form till en nationell informationsresurs där den så fort som möjligt ska finnas avgiftsfritt tillgänglig för olika aktörer i enlighet med principen om öppna data. På basis av det samarbete som nämns ovan ska det årligen genom förordning av finansministeriet föreskrivas närmare om informationsinnehållet i och tekniska beskrivningar för de ekonomiska uppgifter som ska lämnas under följande räkenskapsperiod.

Till kommunallagen fogas därtill ett nytt bemyndigande att utfärda förordning, med stöd av vilket det genom förordning av statsrådet får utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i bokslutsuppgifter, delårsrapportsuppgifter och tjänstespecifika ekonomiska uppgifter och om produktion av dessa i enhetlig och jämförbar form.

Statskontorets skyldighet att förvalta kommunernas informationsresurs för ekonomisk information ska föreskrivas i lagen om statskontoret. Det föreslås också att lagen om Institutet för hälsa och välfärd och lagstiftningen inom undervisnings- och kulturväsendet ändras så att de beaktar den föreslagna modellen för rapportering av ekonomiska uppgifter.

Den nya modellen ska från och med de uppgifter som gäller räkenskapsperioden 2021 ersätta den datainsamling av kommunernas och samkommunernas ekonomiska uppgifter som Statistikcentralen gjort med stöd av statistiklagen. Modellen ska i fortsättningen också omfatta annan ekonomisk information som samlas in regelbundet. Målet är att slopa överlappande insamling av samma uppgifter och att i stället för en manuell blankettbaserad informationsinsamling övergå till en

Betänkande FvUB 13/2019 rd

automatiserad produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter i en gemensamt tillgänglig form direkt från kommunernas ekonomiuppgiftssystem och informationsresurs för ekonomisk information.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Översyn av kommunernas ekonomiska rapportering

Det föreslagna lagstiftningspaketet handlar om att se över kommunernas och samkommunernas produktion och rapportering av ekonomisk information. Propositionen syftar till att göra det möjligt att få tillförlitlig, aktuell och jämförbar information om kommunernas ekonomi till stöd för kommunala och statliga beslut. Propositionen hänför sig till genomförandet av det kommuninformationsprogram som finansministeriet startade 2012. Den föreslagna nya handlingsmodellen ersätter Statistikcentralens nuvarande insamling av ekonomiska uppgifter från kommuner och samkommuner med stöd av statistiklagen (280/2004).

Den gällande lagstiftningen innehåller ett stort antal skyldigheter för kommunerna när det gäller rapportering av uppgifter om verksamheten och ekonomin. Bestämmelser om rapporteringsskyldigheterna finns i synnerhet i lagarna om kommunernas uppgifter och statistikföring. Den föreslagna regleringen av kommunernas produktion och rapportering av ekonomisk information innebär inte någon ny lagstadgad uppgift eller skyldighet för kommunerna, utan avsikten är att sammanföra och samordna kommunernas gällande skyldigheter i fråga om produktion och rapportering av uppgifter, förenkla förfarandena för produktion och rapportering av uppgifter samt minska kommunernas kostnader för rapporteringen.

Det är i sak nytt att regeringen i lagförslag 1 föreslår att kommunallagen (410/2015) kompletteras med bestämmelser om att kommuner och samkommuner ska lämna in separat föreskrivna ekonomiska uppgifter i enhetlig och jämförbar form till den riksomfattande informationsresurs som förvaltas av Statskontoret. Dessutom föreslås bestämmelser om produktion av bokslutsuppgifter och vissa andra ekonomiska uppgifter i enhetlig form, vilket är en förutsättning för att uppgifterna ska kunna jämföras. Avsikten är också att främja kommunernas övergång till automatiserad rapportering direkt från ekonomiförvaltningens informationssystem.

Förvaltningsutskottet anser att de mål som satts upp för reformen är samhälleligt viktig. Högklassig och aktuell ekonomisk information förbättrar såväl beslutsprocesserna inom den offentliga förvaltningen som förvaltningens öppenhet och förbättrar kostnadseffektiviteten inom hela den offentliga sektorn. Utskottet anser det vara väsentligt att de uppgifter om kommunernas ekonomi som samlas i den riksomfattande informationsresursen i fråga om användbarhet och jämförbarhet är sådana att de tjänar såväl statens beslutsfattande som kommunernas ledning och beslut. Utskottet välkomnar att den information som samlas i informationsresursen i enlighet med principen om öppna data avgiftsfritt ska finnas tillgänglig för kommuner, invånare, statliga myndigheter, företag, forskare och andra aktörer.

Betänkande FvUB 13/2019 rd

Den nya modellen föreslås bli införd från och med uppgifterna för räkenskapsåret 2021. Om kommunen då ännu inte har beredskap för automatiserad överföring av uppgifter, finns det som reservsystem möjlighet att också manuellt rapportera uppgifterna i tabellform.

Propositionen omfattar den ekonomiska information som regelbundet samlas in från kommunerna och samkommunerna. Dessutom kan Institutet för hälsa och välfärd och Utbildningsstyrelsen samla in sådana ekonomiska uppgifter från kommunerna som den föreslagna rapporteringsmodellen inte genererar. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde finns det utöver kommuner och samkommuner också olika privata utbildningsanordnare som inte omfattas av den rapporteringsmodell som nu föreslås. I fortsättningen är det motiverat att få uppgifter av såväl kommunala sammanslutningar som företag, stiftelser och andra privata sammanslutningar med samma informationsspecifikationer och tekniska specifikationer. För tydlighetens skull konstaterar utskottet att kommunerna i fråga om social- och hälsovårdstjänster är anordnare av tjänsterna, vilket betyder att uppgifter om tjänster som köpts från privata tjänsteproducenter (köpta tjänster) ingår i kommunernas och samkommunernas ekonomiska uppgifter.

Utskottet ser det som viktigt att informationsresursen för ekonomisk information utvecklas vidare. Enligt utredning pågår en utvidgning av handlingsmodellen för automatisk ekonomisk rapportering inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Modellen ska omfatta även andra än kommuner och samkommuner. I fråga om Patent- och registerstyrelsens företagsregister är avsikten att ta fram företagens bokslutsbaserade uppgifter i interoperabel form. Inom finansministeriets förvaltningsområde har skatteförvaltningen deltagit i detta utvecklingsarbete, eftersom avsikten är att samma information ska användas också inom skatteförvaltningen. Ett centralt mål för utvecklingsarbetet är att sammanställa informationsbehoven inom den offentliga förvaltningen till rapporteringshelheter som nyttjar samordnade begrepp och tekniska specifikationer. Den föreslagna modellen för rapportering av kommunernas ekonomiska information bygger på begrepp och tekniska specifikationer som harmoniserats med automatiseringen av företagets ekonomiska rapportering. Enligt utredning gör detta det möjligt att i fortsättningen kombinera nya informationsbehov med såväl kommunernas som företagets och andra privata aktörers rapporteringsskyldigheter.

Kostnadseffekter

Det framgår av propositionsmotiven att genomförandet av den nya rapporteringsmodellen förutsätter bland annat att kommunerna definierar datainnehållet, uppdaterar datasystemen, utvecklar sin egen verksamhet och utbildar personalen. Övergången till automatisk rapportering beräknas på kort sikt medföra en investeringskostnad av engångsnatur 2020—2021. Dessutom införs rapportering av kostnader enligt uppgiftsklassificering i stället för rapportering enligt tjänstespecifika kostnader. Förvaltningsutskottet konstaterar att kostnaderna för reformen varierar stort från kommun till kommun beroende på kommunens beslut om utvecklande av ekonomiförvaltningen och utgångsnivån för automatiseringen av ekonomiförvaltningen.

Genomförandet av rapporteringsmodellen kan kombineras med andra reformer av den digitala ekonomiförvaltningen som för närvarande pågår i kommunerna, såsom genomförandet av bestämmelserna om elektronisk fakturering, elektroniska bokslut samt lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen (906/2019), som träder i kraft den 1 januari 2020. Med

Betänkande FvUB 13/2019 rd

tanke på hanteringen av kostnaderna för ändringen kan det rentav vara ändamålsenligt att genomföra flera reformer på en gång. Enligt utredning har en del kommuner inom ramen för incitamenten för digitalisering sökt stöd för att lägga om sin ekonomiförvaltning. Stödet beviljas i form av statsbidrag.

Den föreslagna rapporteringsmodellen bedöms inte medföra några bestående merkostnader för kommunerna, utan automatiseringen av ekonomiförvaltningen anses tvärtom möjliggöra kostnadsbesparingar för kommunerna på längre sikt. På grund av nyttan av tillvägagångssättet i enlighet med lagförslaget föreslås det enligt propositionsmotiven att statsandelen för kommunal basservice skärs ner med 150 000 euro år 2022, med ytterligare 300 000 euro år 2023 och med ytterligare 150 000 euro år 2024. I praktiken innebär detta att minskningen 2022 är 150 000 euro på riksnivå, 2023 sammanlagt 450 000 euro på riksnivå och 2024 sammanlagt 600 000 euro på riksnivå. Minskningen uppges täcka endast en liten del av den bestående kostnadsnytta som automatiseringen medför kommunerna och samkommunerna. Det slutliga beslutet om hur minskningen ska genomföras fattas i samband med budgetberedningen för 2022.

De ekonomiska fördelarna för kommunerna väntas enligt propositionen minska på grund av de arbetsinsatser som den manuella rapporteringen kräver. När de kostnadssänkande effekterna infaller och hur stora de blir beror på kommunens och samkommunens egna beslut, framhåller utskottet. Bedömningen av de faktiska kostnadseffekterna av reformen är heller inte i övrigt särskilt enkel. Kommunerna eftersträvar också omfattande ekonomiska och operativa fördelar genom automatiseringen av ekonomiförvaltningen utifrån sina egna utgångspunkter. I fråga om små kommuner där det inte produceras omfattande social- och hälsovårdstjänster bör man i konsekvensbedömningen beakta att de här kommunerna i praktiken inte kommer att rapportera med ett utvidgat datainnehåll utan i samma form som i dag. Enligt utredning är ändringen kostnadsneutral och metodneutral om kommunerna i sin rapportering använder en blankett i tabellform, då det datainnehåll som faktiskt rapporteras inte ändras i någon betydande grad jämfört med nuläget. Ändringar i datainnehållet föranleds också av andra behov än automatiserad rapportering av ekonomiska uppgifter.

Grundlagsutskottet anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 8/2019 rd). I utlåtandet lyfter grundlagsutskottet dock fram nedskärningen av statsandelen för kommunal basservice och påminner om att när man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter. Grundlagsutskottet har inte i sig några kommentarer till utgångspunkterna för propositionen när det gäller finansieringsprincipen. Men utskottet betonar att man noga måste följa kostnadseffekterna av den föreslagna reformen med avseende på både kostnader av engångsnatur och bestående kostnadsbesparingar, och vid behov vidta de åtgärder som finansieringsprincipen förutsätter. Förvaltningsutskottet instämmer i detta.

Den riksomfattande informationsresursen och skyddet av personuppgifter

Enligt lagförslag 2, som gäller ändringar i lagen om statskontoret (305/1991), ska Statskontoret förvalta kommunernas informationsresurs för ekonomisk information och vara personuppgiftsansvarig.

Betänkande FvUB 13/2019 rd

Kommunernas ekonomiska information är i princip sådana bokförings- och bokslutsuppgifter av vilka det inte direkt framgår namn på personer eller andra personuppgifter. Däremot kan en enskild person i vissa situationer kopplas till enskilda ekonomiska uppgifter med hjälp av uppgifter som inte ingår i informationsresursen, till exempel utifrån personliga egenskaper och bostadsort. Detta gäller i synnerhet mycket små kommuner där det är möjligt att någon tjänst anlitas av några enstaka personer. Sådana uppgifter är personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning, så den föreslagna regleringen måste garantera att skyddet för personuppgifter tillgodoses i fråga om dessa ekonomiska uppgifter. Exempelvis i fråga om uppgifter som gäller klientrelationer inom socialvården är det enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen) fråga om känsliga och sekretessbelagda uppgifter och i fråga om vissa hälso- och sjukvårdstjänster också om sådana i dataskyddsförordningen avsedda uppgifter som ingår i särskilda kategorier av personuppgifter.

Personuppgifter offentliggörs inte i informationsresursen enligt principen om öppna data. Det samarbete för att definiera informationsinnehållet som finansministeriet ska svara för (det föreslagna 121 a § 3 mom. i kommunallagen) ska också inkludera identifiering av vilka uttryckliga ekonomiska uppgifter som kan innehålla personuppgifter. Samtidigt ska nivån på offentliggörandet av informationen i fråga fastställas så att personuppgifter inte röjs, till exempel genom att den fastställs på en mer allmän nivå i serviceklassificeringen eller på kommunnivå i hela landskapet.

För tydlighetens skull konstaterar förvaltningsutskottet att handlingsmodellen inte förutsätter att de enskilda kommunerna sällar fram eller sekretessbelägger de ekonomiska uppgifter som de levererar till Statskontoret. Kommunerna ska lämna alla de uppgifter som lagen kräver till Statskontoret, som har rätt att få och behandla dem. I egenskap av personuppgiftsansvarig myndighet med ansvar för informationsresursen ska Statskontoret begära in uppgifter enligt offentlighetslagen och se till att inte själv lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra än de som har rätt att få dem. Förvaltningsutskottet ser det som viktigt att Statskontoret kan nyttja expertisen i finansministeriets samarbetsgrupp för informationsspecifikationer och att reformen förbereds i nära samarbete med finansministeriet.

Sammanfattning

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Förvaltningsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1–8 i proposition RP 60/2019 rd utan ändringar.

Betänkande FvUB 13/2019 rd

Helsingfors 3.12.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Riikka Purra saf
vice ordförande Mari-Leena Talvitie saml
medlem Jussi Halla-aho saf
medlem Eveliina Heinäluoma sd
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Mauri Peltokangas saf
medlem Juha Pylväs cent
medlem Piritta Rantanen sd
medlem Matti Semi vänst
ersättare Mari Rantanen saf.

Sekreterare var

utskottsråd Minna-Liisa Rinne.