Valiokunnan mietintö HaVM 13/2019 vp─ HE 60/2019 vp

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 60/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:
- perustuslakivaliokunta PeVL 8/2019 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Eeva Mäenpää, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jani Heikkinen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Pasi Leppänen, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Riitta Lehtomaa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Anssi Vartiainen, sosiaali- ja terveysministeriö
- projektipäällikkö Anne Melanen, Valtiokonttori
- toimialajohtaja Lasse Skog, Valtiokonttori
- kehityspäällikkö Mikko Mehtonen, Suomen Kuntaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Tilastokeskus
- Opetushallitus
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)

Valmis
5.0

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi kuntalakia, valtiokonttorista annettua lakia, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettua lakia, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia, perusopetuslakia, lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa luotettavan, ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien taloudesta kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Lisäksi tavoitteena on yksinkertaistaa kuntien taloustiedon tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja ja vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Kuntalakiin ehdotetaan lisättäviksi säännökset tietojen tuottamisesta ja taloustietojen raportoinnista. Kunnat ja kuntayhtymät velvoitettaisiin toimittamaan erikseen säädetyt taloustietonsa suoraan taloushallinnostaan Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon. Kuntalain säännökset velvoittaisivat kuntia ja kuntayhtymiä taloustietojen tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa. Raportoitavista tietosisällöistä päättäisivät laissa säädetyn toimivaltansa mukaisesti kunkin hallinnonalan viranomaiset. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tietojen toimittamisen menettelystä ja ajankohdista. 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 mahdollisimman viiveettä avoimen datan periaatteen mukaisesti maksutta eri tahojen käytettävissä. Edellä mainittuun yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella säädettäisiin vuosittain tarkemmin seuraavalla tilikaudella toimitettavien taloustietojen tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista.

Lisäksi kuntalakiin lisättäisiin uusi asetuksenantovaltuus, jonka perusteella valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tilinpäätös-, osavuosikatsaus- sekä palvelukohtaisten taloustietojen sisällöstä ja tuottamisesta yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa.

Valtiokonttorin tehtävästä ylläpitää kuntien taloustietovarantoa säädettäisiin valtiokonttorista annetussa laissa. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annettua lakia ja opetus- ja kulttuuritoimen lainsäädäntöä ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä otetaan huomioon ehdotettu taloustietojen raportointimalli.

Uusi toimintamalli korvaisi tilikautta 2021 koskevista tiedoista alkaen Tilastokeskuksen tilastolain nojalla tekemän kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tiedonkeruun ja sisältäisi jatkossa myös muun säännöllisesti kerättävän taloustiedon. 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kuntien taloustietoraportoinnin uudistaminen

Ehdotetussa lainsäädäntökokonaisuudessa on kyse kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamisen ja raportoinnin uudistamisesta. Sen tavoitteena on mahdollistaa luotettavan, ajantasaisen ja vertailukelpoisen tiedon saaminen kuntien taloudesta kuntien ja valtion päätöksenteon tueksi. Esitys liittyy valtiovarainministeriön vuonna 2012 asettaman kuntatieto-ohjelman toimeenpanoon. Ehdotettu uusi toimintamalli korvaa Tilastokeskuksen tilastolain (280/2004) nojalla nykyisin tekemän kuntien ja kuntayhtymien taloustietoja koskevan tiedonkeruun.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyy runsaasti kuntien velvoitteita toimintaa ja taloutta koskevien tietojen raportointiin. Raportointivelvoitteista säädetään erityisesti kuntien tehtäviä ja tilastointia koskevissa laeissa. Nyt 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, yksinkertaistaa tietojen tuottamisen ja raportoinnin menettelytapoja sekä vähentää kunnille raportoinnista aiheutuvia kustannuksia.

Asiallisesti uutta on kuntalakiin (410/2015) 1. lakiehdotuksessa ehdotettu sääntely siitä, että kuntien ja kuntayhtymien tulee 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.

Hallintovaliokunta pitää uudistukselle asetettuja tavoitteita yhteiskunnallisesti merkittävinä. Laadukas ja ajantasainen taloustieto sekä parantaa julkisen hallinnon päätöksentekoa että lisää hallinnon läpinäkyvyyttä ja parantaa koko julkisen sektorin kustannusvaikuttavuutta. Valiokunnan mielestä on olennaista, että valtakunnalliseen tietovarantoon koottavat kuntien taloutta kuvaavat tiedot ovat käytettävyydeltään ja vertailtavuudeltaan sellaisia, että ne palvelevat niin valtion päätöksentekoa kuin myös kuntien omaa johtamista ja päätöksentekoa. Valiokunta pitää myönteisenä, että valtakunnalliseen tietovarantoon kerätty tieto on avoimen datan periaatteen mukaisesti maksutta kuntien, asukkaiden, valtion viranomaisten, yritysten, tutkimuksen ja muiden tahojen käytettävissä.

Uusi toimintamalli 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 taulukkomuodossa.

Käsillä oleva esitys kattaa kuntien ja kuntayhtymien säännöllisesti kerättävän taloustiedon. Lisäksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Opetushallitus voivat kerätä kunnilta sellaisia taloustietoja, joita nyt ehdotettu raportointimalli ei tuota. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla on kuntien ja kuntayhtymien lisäksi erilaisia yksityisiä opetuksen järjestäjiä, joita nyt ehdotettu raportointimalli ei koske. Jatkossa olisi perusteltua saada tietoja sekä kuntayhteisöiltä että yrityk-

siltä, säätiöiltä ja muilta yksityisiltä yhteisöiltä samoilla tietomäärityksillä ja teknisillä määrityksillä. Selvyyden vuoksi valiokunta toteaa, että sosiaali- ja terveyspalveluissa kunnat ovat palvelujen järjestäjiä, jolloin tiedot yksityisiltä palveluntuottajilta hankituista palveluista (ostopalvelut) sisältyvät kuntien ja kuntayhtymien taloustietoihin.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että taloustietovarannon kehittämistä jatketaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan automaattisen talousraportoinnin toimintamallin laajentaminen koskemaan muitakin kuin kuntia ja kuntayhtymiä on käynnissä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla Patentti- ja rekisterihallituksen yritysrekisterin osalta, johon on tarkoitus tuottaa yritysten tilinpäätösmuotoiset tiedot yhteentoimivassa muodossa. Valtiovarainministeriön hallinnonalalla verohallinto on ollut tässä kehitystyössä mukana, koska samaa tietoa on tarkoitus käyttää myös verohallinnossa. Keskeisenä kehitystyön tavoitteena on koota julkisen hallinnon tietotarpeita yhtenäisiä käsitteitä ja teknisiä määrityksiä hyödyntäviksi raportointikokonaisuuksiksi. Nyt ehdotettu kuntien taloustietojen raportointimalli pohjautuu yritysyhteisöjen taloustietojen raportoinnin automatisoinnin kanssa harmonisoituihin käsitteisiin ja teknisiin määrityksiin. Selvityksen mukaan tämä mahdollistaa uusien tietotarpeiden yhdistämisen jatkossa niin kuntien kuin yritysten ja muiden yksityisten tahojen raportointivelvoitteisiin.

Kustannusvaikutukset

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että uuden raportointimallin toimeenpano edellyttää kunnilta muun muassa tietosisältöjen määrittelytyötä, tietojärjestelmien päivittämistä, oman toiminnan kehittämistä sekä henkilöstön kouluttamista. Automaattiseen raportointiin siirtymisestä arvioidaan aiheutuvan lyhyellä aikavälillä kertaluontoinen investointikustannus vuosina 2020—2021. Lisäksi siirrytään tehtäväluokituksen mukaisten kustannusten raportoinnista palvelukohtaisten kustannusten raportointiin. Hallintovaliokunta toteaa, että uudistuksesta aiheutuvat kustannukset vaihtelevat suuresti kunnittain riippuen kunnan päätöksistä taloushallinnon kehittämisestä ja taloushallinnon automatisoinnin lähtötasosta.

Raportointimallin toimeenpanoa on mahdollista yhdistää parhaillaan kunnissa käynnissä oleviin muihin taloushallinnon sähköistämistä koskeviin uudistuksiin, kuten sähköistä laskutusta koskevan sääntelyn, tilinpäätösten sähköistämisen sekä 1.1.2020 voimaan tulevan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) toimeenpanoon. Muutoskustannusten hallinnan kannalta voi olla jopa tarkoituksenmukaista toteuttaa useampia uudistustarpeita yhdellä kertaa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan osa kunnista on hakenut oman taloushallinnon uudistuskustannuksiin valtionavustuksena myönnettävää digikannustinavustusta.

Ehdotetusta raportointimallista ei ole arvioitu aiheutuvan pysyviä lisäkustannuksia kunnille, vaan taloushallinnon automatisoinnin katsotaan päinvastoin mahdollistavan kunnille kustannussäästöjä pitemmällä aikavälillä. Hallintovaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen mukaisen toimintatavan hyötyjen perusteella kunnan peruspalvelujen valtionosuutta ehdotetaan leikattavaksi 150 000 euroa vuonna 2022, 300 000 euroa lisää vuonna 2023 ja 150 000 euroa lisää vuonna 2024. Käytännössä tämä tarkoittaa, että vuonna 2022 vähennys olisi 150 000 euroa koko maan tasolla, vuonna 2023 yhteensä 450 000 euroa koko maan tasolla ja vuonna 2024 yhteensä 600 000 euroa koko maan tasolla. Esityksen mukaan edellä mainittu leikkaus kattaa vain pienen osan kunnille ja kuntayhtymille automatisoinnista koituvista py-

syvistä kustannushyödyistä. Lopullisesti vähennyksen toteutustavasta päätetään valtion vuoden 2022 talousarvioesityksen yhteydessä.

Kunnille aiheutuvia taloudellisia hyötyjä on esityksessä arvioitu vähentyvän manuaalisen raportointityömäärän perusteella. Hallintovaliokunta korostaa, että kustannuksia alentavien vaikutusten ajoitus ja määrä riippuvat kuntien ja kuntayhtymien omista päätöksistä. Uudistuksesta aiheutuvien tosiasiallisten kustannusvaikutusten arviointi ei ole muutenkaan kovin yksinkertaista. Kunnat tavoittelevat myös omista lähtökohdistaan tehtävällä taloushallinnon automatisoinnilla mittavia taloudellisia ja toiminnallisia hyötyjä. Pienten kuntien osalta, joissa ei tuoteta laajamittaisesti sosiaali- ja terveyspalveluja, tulee vaikutusarvioissa ottaa huomioon se, että ne eivät käytännössä raportoi laajennetulla tietosisällöllä, vaan nykymuotoisesti. Selvityksen mukaan niille muutos on kustannusneutraali ja toimintatapaneutraali, mikäli ne käyttävät raportoinnissaan taulukkomuotoista lomaketta, jolloin tosiasiallisesti raportoitava tietosisältö ei merkittävästi muutu nykyisestä. Tietosisällön muutoksia aiheutuu myös muista tarpeista kuin automatisoidusta taloustietojen raportoinnista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 8/2019 vp). Lausunnossa kiinnitetään kuitenkin huomiota kunnan peruspalvelujen valtionosuuden leikkaamiseen ja muistutetaan, että tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan. Perustuslakivaliokunnalla ei rahoitusperiaatteen kannalta ole sinänsä huomautettavaa esityksen lähtökohtiin. Se kuitenkin korostaa, että ehdotetun uudistuksen kustannusvaikutuksia niin kertaluonteisten kustannusten kuin pysyvien kustannussäästöjen osalta on seurattava tarkoin ja ryhdyttävä tarvittaessa rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimenpiteisiin. Hallintovaliokunta yhtyy tähän.

Valtakunnallisen tietovarannon ylläpito ja henkilötietojen suoja

Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen mukaan Valtiokonttorin tehtävänä on ylläpitää kuntien taloustietovarantoa ja se toimii myös rekisterinpitäjänä.

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. Tällaiset tiedot ovat EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja, joten ehdotetussa sääntelyssä on varmistettava näiden taloustietojen osalta henkilötietojen suojan toteutuminen. Esimerkiksi sosiaalihuollon asiakkuutta koskevien tietojen osalta kyse on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jäljempänä julkisuuslaki) mukaan arkaluonteisista ja salassa pidettävistä tiedoista ja joidenkin terveydenhuollon palvelujen osalta myös tietosuoja-asetuksessa tarkoitetuista erityisiin henkilötietoryhmiin sisältyvistä tiedoista.

Henkilötietoja ei julkaista tietovarannosta avoimen datan periaatteella. Valtiovarainministeriön vastuulla olevaan tietomääritysyhteistyöhön (ehdotettu kuntalain 121 a § 3 mom.) sisältyy myös sen tunnistaminen ja määrittely, mitkä nimenomaiset taloustiedot voivat sisältää henkilötietoja. Samalla tulee määritellä kyseisen tiedon julkaisemisen taso sellaiseksi, ettei henkilötietoja paljastu, määrittelemällä se esimerkiksi yleisemmälle palveluluokituksen tasolle tai koko maakunnan alueen kuntien tasolle.

Selvyyden vuoksi hallintovaliokunta toteaa, että toimintamalli ei edellytä, että yksittäinen kunta joutuisi seulomaan ja merkitsemään toimittamiaan taloustietoja salassa pidettäviksi ennen tietojen toimittamista Valtiokonttorille, vaan kunta toimittaa kaikki lain perusteella edellytetyt tiedot Valtiokonttorille, jolla on oikeus ne saada ja käsitellä niitä. Valtiokonttori tietovarannosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä vastaa muun muassa julkisuuslain mukaisista tietojen luovutuspyynnöistä sekä siitä, että se ei luovuta salassapidettäviä tietoja muille kuin tietojen saamiseen oikeutetuille tahoille. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että Valtiokonttorin apuna on hyödynnettävissä valtiovarainministeriön asettaman tietomääritysyhteistyöryhmän asiantuntemus ja että uudistukseen valmistaudutaan kiinteässä yhteistyössä valtiovarainministeriön kanssa.

Yhteenveto

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 60/2019 vp sisältyvät 1.—8. lakiehdotuksen.*

Valiokunnan mietintö HaVM 13/2019 vp

Helsingissä 3.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne