



18.1.2017

Dno 58/050/2016

Valtiovarainministeriö
Kunta- ja aluehallinto-osasto

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 19.12. 2016, VM/2573/00.01.00.01/2015

Lausunto Kuntatieto-ohjelman toimeenpanoa koskevasta loppuraportista

Valtiovarainministeriö on viitekohdassa mainitulla kirjeellään pyytänyt Opetushallituksen lausuntoa Kuntatieto-ohjelman tuotosten toimeenpanoa valmistelevan asiantuntijaryhmän loppuraportista. Opetushallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kuntatieto-ohjelman asiantuntijaryhmän esitysten tavoitteet ovat kannatettavia. Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnon näkökulmasta Kuntatieto-ohjelman perusongelma on kuitenkin se, että siinä on keskitytty pelkästään kuntiin, kuntayhtymiin ja nyttemmin maakuntiin. Koulutuksen ja kulttuurin alueella on kuitenkin runsaasti myös muita toimijoita, joiden talous- ja toimintatietoja tarvitaan sekä hallinnollisiin päätöksiin että tilastotarkoituksiin. Sinänsä sama tavoite siitä, että taloustietoja saataisiin suoraan toimijoiden tietojärjestelmistä, on oikea kehityssuunta myös yksityisten toimijoiden kohdalla, mutta asettaa tietysti uusia haasteita tällaisen järjestelmän käyttöönotolle.

Kuntatieto –ohjelma ei tällä hetkellä kata siis koko opetus- ja kulttuuritoimintaa. Suunniteltu Tilinpäätös 2.0 –palvelu ei kata käsityksemme mukaan ammatillista koulutusta tarvittaessa laajuudessa, vapaan sivistystyön kaikkia toimintamuotoja, taiteen perusopetusta tarvittavalla tarkkuudella eikä museoiden, teattereiden ja orkestereiden tietoja. Lisäksi palvelu ei kata lainkaan yksityisten esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, vapaata sivistystyötä, taiteen perusopetusta, museoita, teattereita eikä orkestereita.

Tietosisällöt tarvitsisivat opetus- ja kulttuurihallinnon näkökulmasta vielä paljon määrittelytyötä ja tarkentamista. Tilinpäätöstieto ei tuota tällä hetkellä valtionosuusjärjestelmän edellyttämää tietotarvetta useankaan palvelumuodon kohdalla. On tietenkin mahdollista ja osin tarkoituksenmukaistakin, että rahoituslainsäädäntöä yksinkertaistetaan siihen suuntaan, että kovin yksityiskohtaista tietoa toiminnasta ja sen kustannuksista ei tarvittaisi rahoituksen määräytymisessä. Opetushallituksen käsityksen mukaan toiminnoittaisesta tiedosta ei voida kokonaan luopua. Myös kansainvälisissä ja EU:n edellyttämässä tilastotiedoissa tarvitaan esimerkiksi erikseen opetuksen kustannuksia.

Työryhmän ehdotuksissa on konkreettiset esitykset eri hallinnonalojen lakimuutosten valmistelusta ja aikatauluista. Opetus- ja kulttuurihallinnon



näkökulmasta esitetty aikataulu on liian optimistinen. Esitämme, että esitettyjä aikatauluja siirrettäisiin vuodella eteenpäin. Tätä perustelemme seuraavilla seikoilla. Lakimuutosten valmistelu ei ole riittävä toimenpide vaan mallin käyttöönotto edellyttää mittavaa käsitteiden määrittelyä, taksonomian tarkentamista, tietojärjestelmäuudistuksia ja kentän toimijoiden mukaan saamista työhön. Saatavien tietojen oikeellisuuden varmistamiseksi on varattava niin aikaa kuin muitakin resursseja kentän toimijoiden perehdyttämiseen ja osallistumiseen tähän työhön. Opetus- ja kulttuuritoimessa on yhteensä 750 valtionosuuden saajaa ja niistä yksityisiä on 411, loput ovat kuntia ja kuntayhtymiä. Jotta uudesta tiedonhallintamallista saavutetaan suunnitellut hyödyt, täytyy kaikki toimijat saada mukaan. Siihen asti joudutaan ylläpitämään rinnakkaisia järjestelmiä ja hyödyt jäävät suurelta osin saavuttamatta.

Opetushallitus kiinnittää huomiota vielä seuraaviin yksityiskohtiin raportissa.

Sivulla 34 oleva lause ” Muiden kuin taloustietojen osalta tiedonkeruiden siirtoa osaksi esim. Koski-raportointimallia tulee harkita erikseen. ”tulisi poistaa, koska Koski ei ole raportointimalli. Koski on tietovaranto, johon kootaan tulevaisuudessa tiedot Suomen koulutusjärjestelmässä opiskelevien opinnoista ja suorituksista. Tietosisältö tulee kattamaan vain osittain koulutuksesta tarvittavan toimintatiedon. Ensivaiheessa Koskessa keskitytään tutkintotavoitteeseen koulutukseen, jolloin koko vapaa sivistystyö ja taiteen perusopetus jää sen ulkopuolelle samoin kuin kulttuuripalvelut. Opetus- ja kulttuuritoimen seurantaa ja muuta tietotarvetta varten tarvittava toimintaa kuvaava tieto edellyttää myös muita ratkaisuja kuin Koski-tietovarannon. Toimintaa kuvaavia tietoja tarvitaan myös kustannustietoja hyödynnettäessä esimerkiksi kustannuslaskennassa ja erilaisten taloudellisuus- ja tehokkuuslukujen muodostamisessa.

Sivulla 35 erilliskustannukset muusta tiedonhankinnasta erillään olevasta raportointiratkaisusta eivät poistu ennen kuin esitetty malli kattaa myös yksityiset toimijat.

Sivulla 36 olevaa aikataulua tulisi siirtää vuodella eteenpäin, jotta aikataulu olisi opetushallinnon kannalta realistinen. Opetushallitus ehdottaa, että aikataulu muutetaan seuraavasti: lain valmistelu käyntiin 1/2018, eduskuntaan 2019 ja voimaan 2020. Perustelut tälle on se, että nyt lausunnolla oleva esitys on vasta työryhmän esitysluonnos ja vaikka esitykset johtaisivat nopeastikin päätöksiin, on opetushallinnossa meneillään mittava ammatillisen koulutuksen reformi, johon liittyy mittava lainvalmistelu sekä samaan aikaan valmistellaan säädöksiä Koski-tietovarannosta. Lisäksi on syytä todeta, että muutoksessa on paljon muitakin valmistelutyötä, josta jo edellä todettiin, kuin lainvalmistelu.

Sivulla 41 varhaiskasvatusta koskevan VARDA-hankkeen yhteydessä tulisi harkita, tarvitaanko tietoja varhaiskasvatuksesta kunnallisten toimijoiden lisäksi myös muilta toimijoilta. Myös tämän osalta tulisi aikataulua myöhentää.

Sivulla 42 on esitetty, että Opetushallituksen vastuulla olisivat talouskäsitteet. Opetushallitus katsoo, ettei se voi ottaa vastuulle muun kuin opetustoimen



talouteen ja valtionosuuteen liittyvää käsitteenmäärittelyä ja tähän työhön tarvitsemme myös asiantuntemusta viraston ulkopuolelta.

Sivulla 42 oleva ehdotus, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja Opetushallitus soveltaisivat Kuntatieto-mallia kaikkeen kustannustiedon tietotarpeeseen on kannatettava, mutta sen toteuttaminen edellyttää mittavaa valmistelua, esimerkiksi sitä, että Kuntatieto-hankkeessa kehitettyä XBRL-määrittelyä laajennetaan ja täsmennetään opetushallinnon tietotarpeella.

Edelleen sivulla 42 olevassa tekstissä todetaan, että tietojen välittäminen Vipunen -raportointipalveluun toteutetaan suoraan yhteisestä tiedonkeruukanavasta ja että kehittäminen kohti yhteistä tiedonkeruukanavaa tehdään vaiheittain, jossa huomioidaan eri alueet ja järjestäjätahot. Vaiheistaminen tarkoittaa sitä, että käyttöönotto kestää pidemmän ajan kuin nyt työryhmän esityksessä on esitetty ja sen vuoksi on perusteltua tarkistaa aikataulua. Epäselväksi jää, mihin alueet tässä esityksessä viittaavat. Tietovarannon kehittäminen ei poista eikä vähennä tarvetta kehittää raportointipalvelua. Mallin käyttöönotto tarkoittaa Vipuseen melko huomattavaa kehittämistyötä sekä suurta määrää raportointimäärittelyä.

Opetus- ja kulttuuritoimen hallinnon näkökulmasta uudessa mallissa tulisi tarkentaa, miten ja kenen toimesta tiedon oikeellisuus varmistetaan. Vastaisiko valtiokonttori myös opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuustietojen oikeellisuudesta? Epäselväksi jää, mikä taho huolehtisi opetus- ja kulttuuritoimen hallinnon alan edellyttämästä ohjeistuksesta ja tiedonsiirtojen ohjeistuksesta. Työnjako tulisi olla selkeää Opetushallituksen ja valtiokonttorin välillä. Esimerkiksi järjestämisluvan varaisen toiminnan osalta tiedonkokoamiseen liittyy vertailu järjestämislupiin.

Sivulla 43 esitetty aikataulut on liian haasteellinen. Opetushallitus ehdottaa, että työn voisi aloittaa 11/2017 ja siihen tulisi varata vuosi. Parhailtaan Opetushallituksessa on meneillään nykyisin Tampereen yliopistolla ylläpidettävän nykyisen opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuusjärjestelmän tietojärjestelmän siirto Opetushallitukseen. Projekti on käynnistynyt loppuvuodesta 2016 ja jatkunee tämän hetkisen arvion mukaan toukokuuhun 2017, jolloin järjestelmät Tampereella voidaan ajaa alas. Projektiin liittyy myös henkilöstön siirtyminen Opetushallituksen palvelukseen. Siirtoprojekti on kriittinen, sillä rahoituksen maksatusten on toimittava katkeamattomasti. Sen vuoksi raportissa esitetyn työn aloitus on realistista vasta loppuvuodesta 2017.

Lisäksi Opetushallitus toteaa, että verrattuna nykytilaan uusi malli tarkoittaa sitä, että tietotarpeiden muutoksiin vastaaminen on uudessa mallissa entistä hitaampaa. Tämä toisaalta tietysti parantanee tiedon laatua mutta ei vastaa nopeisiin tietotarpeisiin.

Opetushallitus toteaa myös, että Kuntatieto-hankkeessa rakennettu malli ei tuota hallinnon tarvitsemia rahoituksen määräytymistä ja laskentaa tarvittavia työkaluja. Opetus- ja kulttuuritoimessa meneillään olevat rahoitusuudistukset hankaloittavat ja pitkittävät siirtymistä uuteen järjestelmään. Todennäköinen ratkaisu olisi siirtää palvelumuodoittain hyödyntämään uutta järjestelmää ajoittaen muutos



rahoituslainsäädäntöjen muutoksiin, jolloin uuteen järjestelmään ei tarvitsisi määritellä enää poistuvan järjestelmän määrittelemiä tietotarpeita. Niiden palvelujen osalta, jossa näköpiirissä ei ole merkittäviä muutoksia, siirtyminen voitaisiin käynnistää nopeammin.

Edellä kuvatuista syistä on todennäköistä, että siirtymäajasta tulee kohtuullisen pitkä, mikä merkitsee rinnakkaisten ratkaisujen ylläpitämistä. Työryhmä ei ole ottanut kantaa uusien opetus- ja kulttuuritointa koskevien järjestelmien kehittämiskustannuksiin eikä rinnakkaisten järjestelmien päällekkäisiin kustannuksiin. Ennen päätösten tekemistä ehdotetuista toimenpiteistä on syytä arvioida kehittämiskustannukset ja päällekkäisten järjestelmien aiheuttamat kustannukset tarkasti ja varata tehtäviin riittävät resurssit. Tavoitetilassa sekä tietojärjestelmäkustannukset että henkilötyömäärät ovat todennäköisesti nykyisiä järjestelmiä alhaisemmat, mikä on sekä valtionhallinnon että paikallisen opetus- ja kulttuuritoimen toimijoiden etu.

Pääjohtaja

Olli-Pekka Heinonen

Johtaja

Raakel Tiihonen