



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

12/2022 Julkisen talouden tilastojen luotettavuus

D/662/04.05.01/2021

Valtiovarainministeriö, 30.9.2022.

Tilastokeskus, 4.10.2022.

Valtiokonttori, 4.10.2022.



30.9.2022

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Matti Okko
johtaja, Kestävä julkinen talous
PL 1119
00101 Helsinki
finanssipolitiikanvalvonta@vtv.fi
Lausuntopyyntö 8.9.2022 Dnro: 662/04.05.01/2021

Lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen: Julkisen talouden tilastojen luotettavuus

Valtiovarainministeriö (VM) on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomusluonnokseen ”Julkisen talouden tilastojen luotettavuus”. VTV on arvioinut tarkastuskertomusluonnoksessa julkisen talouden tilastojen luotettavuutta sekä valtiovarainministeriön ohjausta tilastoinnissa ja kuntataloustietojen keruun siirtoa Tilastokeskuksesta Valtiokonttorille.

VM pitää julkisen talouden luotettavuutta tärkeänä osana julkisen talouden suunnittelua sekä hallinnon avoimuutta. Kuntataloustietojen keruun siirtyminen on myös nyt ajankohtaista. VM pitää hyvänä, että VTV on ottanut aiheen tarkastettavakseen. VM myös kiinnittää huomiota tarkastuksen johtopäätökseen, että julkisen talouden tilastot ovat luotettavia ja antavat hyvän pohjan päätöksenteolle.

Suositus kustannussäästöjen seurannasta

Tarkastuksessaan VTV suosittaa, että valtiovarainministeriön tulisi arvioida kustannussäästöt tai kustannusvaikutukset ja suunnitella säästöjen toteutumisen seuranta ennalta sellaisissa uudistuksissa, joita perustellaan niistä saatavilla säästöillä. VM pitää huomiota oikeana.

Suosituksessaan VTV viittaa tässä yhteydessä kuntataloustietojen keruun kustannusten seurantaa, mikä olisi hyvä mainita myös suosituksen yhteydessä.

Tarkastuskertomuksessa nostetaan esille, että kuntatalouden raportointiuudistuksen kustannusvaikutuksia tullaan selvittämään syksyllä 2022. Kysely on päätetty liittää osaksi Valtiokonttorin kyselyä talousraportoinnista ja sen käytettävyydestä. Kysely on tehty kunnille muutaman vuoden ajan syksyisin. Lokakuussa 2022 toteutettavaan kyselyyn on lisätty kuntien ja kuntayhtymien talousjohdolle suunnatut kysymykset koskien Valtiokonttorin malliin siirtymisestä aiheutuneista muutuskustannuksista sekä tilikauden aikaisen raportoinnin resursoinnin kustannuksista verrattuna aiempaan malliin. Tietoja kyselyn vastauksista voidaan odottaa marraskuun aikana. Kyselyn tulokset toimitetaan tiedoksi myös VTV:lle.

Suositus tilastotietojen tuottamisesta

VTV suosittaa, että VM:n tulisi varmistaa, että Valtiokonttorin keräämistä kuntataloustiedoista tuotetaan tilasto, jotta tietojen käyttäjillä ja päätöksentekijöillä on yhtenäinen tieto kunta- tai hyvinvointialueiden tilasta. VM yhtyy näkemykseen, että kuntatalouden tiedoista ja hyvinvointialueiden tiedoista olisi tärkeää olla julkisesti saatavilla kattava summatieto aikasarjoineen helposti saavutettavassa muodossa. Uudessa keruussa haasteena on ollut erityisesti puuttuvat tiedot sekä tietojen käytettävyys.

Tilastotiedon rooli suhteessa kuntalain ja hyvinvointialuelain mukaisesti raportoituun ja avoimesti julkaistuun taloustietoon vaatii vielä lisätarkasteluja. Tilastomuotoinen julkaisu voisi palvella laajempaa käyttäjäkuntaa kunta- ja hyvinvointitalouden kokonaiskuvan muodostamiseksi.

Tilastotieto ei kuitenkaan korvaa kuntien, ja jatkossa myös hyvinvointialueiden raportoimaa taloustietoa. Niiden julkaisu antaa tietoa ja osallistumis- ja vaikuttamisvälineitä sekä päättäjille että kansalaisille. Monissa valtiovarainministeriön tehtävissä käytetään pohjatietona kuntien ja hyvinvointialueiden raportoimaa tietoa, jota ei ole tilastollisesti käsitelty.

Muita huomioita kuntatalouden tietojen keruun siirrosta

VM toteaa, että kuntatietojen keruussa on yhtä aikaa tapahtunut merkittävä muutos tiedon sisällössä, keruutavassa sekä vastuutahossa, joten tietojen laadun väliaikaiselle heikkenemiselle on monia riskejä. Tarkastuskertomuksessa tuodaan hyvin esiin näitä haasteita.

VTV toteaa, että kuntataloustietojen hajautettu vastuu lisää riskejä, kun yhdellä taholla ei ole kokonaisvastuuta laadun varmistamisesta. Lisäksi VTV tuo esiin tietojenkeruussa havaittuja ongelmia ja haasteita liittyen tietojärjestelmiin, vastausaikoihin ja kattavuuteen.

VM toteaa, että tarkastuskertomuksessa on hyvin kuvattu tietojen oikeellisuuden varmistamisprosessien keskeneräisyyttä. Tietojen laadunvarmistamiseen liittyvät vastuut ja roolit eri viranomaisten kesken tulee kuvata paremmin. Tällä hetkellä on havaintoja, että eri tahot tekevät osin päällekkäistä työtä ja tarkistuksiin voi jäädä katveita.

Uuden tiedonkeruun aloittamiseen on liittynyt myös muita ongelmia ja haasteita, joita pyritään parantamaan jatkossa. Raportin huomioista on hyötyä, kun kehitetään automatisoitua raportointia ja siinä havaittuja puutteita. Ongelmien korjaaminen edellyttää keskeisten toimijoiden tiivistä yhteistyötä, jotta päästään uudistuksen tavoitteisiin parempilaatuisesta tiedosta. On myös hyvä huomata, että myös Tilastokeskuksella oli ajoittain haasteita kuntatilastojen tiedonkeruun kanssa.

Tarkastuskertomuksessa kerrotaan, että kuntatalouden tiedoissa on tilastoinnin näkökulmasta puutteita. VM toteaa, että tilastotarpeiden soveltaminen kirjanpitoon ja tiedonkeruuseen on jatkuva prosessi, jossa kaikkiin toiveisiin ei pystytä aina kohtuullisin kustannuksin vastaamaan. Kuten Tilastokeskuksen aiemmin keräämä taloustieto, myös Valtiokonttorin keräämä taloustieto palvelee samanaikaisesti usean viranomaisen tietotarpeita ja tällöin joudutaan tietosisältöihin tekemään yhteistyössä kompromisseja.

Tietojen laaduntarkkailu vaatii kansallista näkemystä ja eri tahojen yhteistyötä, jotta varmistetaan ajantasaisen, laadukkaan ja vertailukelpoisen oleellisen tiedon saaminen päätöksenteon tueksi valtioneuvostolle ja alueille. Esimerkiksi laadukas palveluluokkakohtainen taloustieto on erittäin kriittistä juuri nyt, koska tiedon pohjalta tehdään aloittavien hyvinvointialueiden rahoituslaskelmat sekä kuntien valtionosuuslaskelmat. Nivelvaihe ja siinä kohdin omaksutut käytännöt suuntaavat toimintaa myös jatkossa. Sivulla 30 ja 31 sivutaan laadukkaan ja vertailukelpoisen tiedon tuottamista ja saannin tarvetta, mutta näkökulmaa voisi suunnata enemmän tiedon tuottajien vastuisiin sen sijaan, että korostetaan valtion roolia.

Kertomuksessa todetaan että ”tilastojen valmistelun suora valtionaloudellinen merkitys on pieni, kyse on muutaman miljoonan euron panostuksesta vuosittain.” Toteamus ei ota huomioon tiedontuottajille aiheutuneita kustannuksia, vain suorat valtionaloudelliset vaikutukset. Pelkästään tiedonantajille kunnissa ja hyvinvointialueilla tilastoinnista syntyvät kustannukset ovat todennäköisesti moninkertaiset. Kunnat ja kuntayhtymät käyttävät merkittävästi resursseja tietojen raportointiin ja raportoinnin kehittämiseen.

Julkisen talouden ja erityisesti kunta- ja hyvinvointialueiden talouden kokonaisuuteen liittyvät myös toimintatiedot, joiden yhdistäminen palvelukohtaisiin kustannustietoihin on erityisen tärkeä kehityskohde. Tämä auttaisi eri palvelujen kustannusten ja vaikuttavuuden selvittämiseksi. Edellä olevat huomiot muun muassa alueiden roolista laadukkaan tiedon tuottajina luovat perustan ja reunaehdot VM:n kuntien ja hyvinvointialueiden ohjaukselle ja sen mahdollisuuksille. Tulevaisuudessa alueiden välinen vertailutieto ja sen julkaiseminen tulee edistämään tiedon laadun kehittymistä, mutta laadun kehittäminen tulee huomioida painokkaasti jo nyt ja saattaa tämä alueiden tietoon.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Mikko Spolander

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

Valtiontalouden tarkastusviraston viite D/662/04.05.01/2021

Tilastokeskuksen lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Julkisen talouden tilastojen luotettavuudesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on pyytänyt Tilastokeskukselta lausunnon tarkastuskertomusluonnoksesta Julkisen talouden tilastojen luotettavuuteen liittyen. Lausuntopyynnön tarkoituksena on kuulla Tilastokeskuksen näkemys tarkastuksen havainnoista ja kannanotoista sekä varmistaa, että kertomusluonnoksessa ei ole asia- tai tulkintavirheitä. Valtiontalouden tarkastusvirasto pyytää, että lausunnossa otetaan erityisesti kantaa kertomusluonnoksessa esitettyihin suosituksiin.

Tilastokeskus kiittää mahdollisuudesta kommentoida raporttiluonnosta. Valtiontalouden tarkastusviraston kannanotoissa on hyvin tunnistettu, että julkisen talouden tilastoinnissa on kyse tärkeästä tehtäväkokonaisuudesta kansantalouden seurannan ja analysoinnin näkökulmasta, johon on osoitettava tarvittavat resurssit, joilla näistä tehtävistä selvittään moitteetta.

Tilastokeskus on tyytyväinen, että julkisen talouden tilastojen luotettavuus arvioidaan tarkastuskertomuksessa hyväksi. Raporttiluonnoksessa arvioidaan, että Tilastokeskuksen oma julkisen talouden tilastointiin kohdistama laadunvarmennus on jäänyt vähäisemmäksi komission laajan tarkastusroolin vuoksi. Tilastokeskus katsoo, että julkisen talouden tilastojen prosessissa ja koko kansantalouden tilinpidon tilastoprosessissa laadunvarmistus on systemaattista. Tilastokeskus tunnistaa, että laadunvarmistuksen kuvaamista käyttäjille tulisi kehittää.

Kuntataloutta koskevan tiedonkeruun siirtymä Tilastokeskuksesta Valtiokonttoriin on kuvattu realistisesti ja Tilastokeskuksen huoli liittyen erilaisesta tilannekuvasta kuntakentän osalta eri talouden toimijoiden ja päätöksentekijöiden kesken on nostettu esiin. Tilastokeskus katsoo myös, että siirtymän kustannukset olisi tärkeää arvioida.

Yleisesti Tilastokeskus toteaa, että raporttiluonnoksessa annetut suositukset ovat tarpeellisia ja ajankohtaisia.

Tilastokeskus antaa lisäksi oheiset yksityiskohtaiset huomiot tarkastuskertomusluonnoksesta.

1. Tarkastusviraston kannanotot: Julkisen talouden tilastot ovat luotettavia

Raporttiluonnos:

Eurostatin laajan roolin vuoksi Tilastokeskuksen oma julkisen talouden tilastointiin kohdistama laadunvarmennus on jäänyt vähäisemmäksi. Tämä koskee erityisesti koko Tilastokeskustason laatutyötä, kun taas julkisen talouden tilastojen laadinnan omissa prosesseissa on laadunvarmistus systemaattisempaa. Tilastojen laatijat eivät tunnistaneet juurikaan koko Tilastokeskuksen laadunvarmistusta ja toisaalta he arvioivat olevan sellaista laadunvarmistusta, jota tosiasiallisesti ei ole olemassa. Tilastojen laadinnan prosesseihin sisältyvät ohjeet olivat myös epäyhtenäisiä ja osin niihin on jäänyt vanhentunutta

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

ohjeistusta. Tilastokeskuksessa ei ole toistaiseksi käytäntönä prosessien ulkoinen läpivalaisu, eli muiden kuin tilaston laatijoiden itsensä tekemä varmennus. Laadunvarmistusta ei kuitenkaan voi jättää pelkästään Eurostatin vastuulle ja Tilastokeskuksen olisi syytä ottaa asia tiukemmin myös omaan haltuunsa.

Tilastokeskuksen kommentti:

Raporttiluonnoksessa laadunvarmistuksella viitataan sekä tilastoprosessin osana tehtävään laadunvarmistukseen että tietyin väliajoin tehtäviin läpivalaisuihin. Tilastokeskus katsoo, että itse tilastoprosessissa olevat laadunvarmistustoimet ovat varsin kattavat. Kansantalouden tilinpidon tuotantoprosessit on juuri kuvattu osana tietojärjestelmän kehittämishanketta. Tilastokeskus näkee, että laadunvarmistuksen kuvausta käyttäjille tulisi kehittää.

Läpivalaisua ei tällä hetkellä tehdä, mutta kansantalouden tilinpitoa on läpivalaista seuraavina vuosina:

- Maksutase ja ulkomainen varallisuusasema (2019)
- Kansantalouden vuositilinpito (2016)
- Rahoitustilinpito (2014)
- Sektoritilit (2013)
- Kansantalouden neljännesvuositilinpito (2011)
- Julkisyhteisöt neljännesvuosittain (2010)

2. Tarkastusviraston kannanotot: Kuntataloustilastoille on edelleen tarve

Raporttiluonnos:

Siirtymävaiheessa Tilastokeskuksen saama tieto on ollut aiempaa huonolaatuisempaa. Kuntien vastausprosentti ei ole tavoitteen mukaisesti sata, eikä kaikkia tietoja raportoida tietomallin mukaisella automaattisella tavalla tai mallissa määritellyssä laajuudessa. Tästä syystä tilastoinnissa joudutaan imputointimenetelmillä täydentämään tietoja.

Tilastokeskuksen kommentti:

Tilastokeskuksella ei ole parasta käsitystä vastausprosentista. Näemme, että Valtiokonttorin tulisi ottaa kantaa vastausasteisiin.

Tilastokeskukselle ei ole merkitystä sillä, että raportoidaanko tiedot automaattisesti suoraan järjestelmistä vaiko manuaalisesti. Tärkeintä on, että tiedot raportoidaan kattavasti tietomallin mukaisena määräaikaan mennessä.

Tilastokeskuksen ehdotus: poistetaan tekstistä sana "automaattisella".

Imputointimenetelmien käyttö ei perustu siihen, millä tavalla tiedot on raportoitu, vaan siihen onko tietoja saatu vai ei.

3. Tarkastusviraston suositukset

Raporttiluonnos:

Tilastokeskuksen tulisi selkeämmin määritellä oma laadunvarmistusprosessinsa. Sen tulisi myös lisätä ulkopuolisten mahdollisuuksia arvioida julkisen talouden

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

tilastojen laatua lisäämällä käytettyjen laadunvarmistus- ja laadintamenetelmien avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Tilastokeskuksen kommentti:

Olisi syytä tarkentaa mistä laadunvarmistusprosessista on kyse (ks. myös kommentti 1.). Luonnoksessa mainitaan laadunvarmistuksen osa-alueita (laadunvarmistus osana tilastoprosessia ja läpivalaisu) sekä lisäksi esimerkiksi kuntataloustietojen lähdeaineistoon tehtävää erillistä laadunvarmistusta. Suosituksesta ei suoraan selviä, mihin osa-alueeseen suositus annetaan tai annetaanko kokonaisuuteen.

Tilastokeskuksen ehdotus: lisätään julkisen talouden tilastoinnissa

”Tilastokeskuksen tulisi selkeämmin määritellä oma laadunvarmistusprosessinsa julkisen talouden tilastoinnissa.”

4. (2.1) Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä (s. 9)

Raporttiluonnos:

Julkisen talouden tilastoinnin osalta ovat myös komission ja siten Eurostatin valvonta merkittävässä roolissa. Neuvoston asetuksella (479/20093) jäsenmaat veloitetaan raportoimaan komissiolle yksityiskohtaisen ohjelman mukaisesti. Eurostatin tehtävänä on arvioida tietojen laatua ja tässä tehtävässä sillä on oikeus saada tilastojen laadintaan liittyviä tietoja jäsenmailta. Eurostatin tulee tehdä myös tarkastuskäyntejä jäsenmaihiin, jotta tilastojen laadusta voidaan varmistua. Asetuksen artiklan 12 muotoilu on vaativa: ”Jäsenvaltioiden on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet menetelmiä koskevien tarkastuskäyntien sujumisen helpottamiseksi.” Asetukseen perustuva Eurostatin laadunvarmistus voi työllistää jäsenmaan tilastoviranomaisia hyvinkin paljon.

Tilastokeskuksen kommentti:

Artikla 12 koskee vain ns methodological visits ei normaaleja dialogue visits, joita komissio tekee kaikkiin jäsenmaihiin. Suomeen ei ole koskaan tehty ns methodological visiittiä. Tässä voisi käyttää saman asetuksen 11a artiklaa, jossa sanotaan ”Konsultointikäyntien tarkoituksena on tarkistaa 8 artiklan mukaisesti toimitetut toteutuneet tiedot, tarkastella menetelmiä koskevia kysymyksiä, keskustella tilastollisista prosesseista ja kuvauksissa kuvatuista lähteistä sekä arvioida kirjaussäntöjen noudattamista. Konsultointikäyntejä käytetään toimitettujen tietojen laatua koskevien riskien tai mahdollisten ongelmien havaitsemiseen.” Kappaleen viimeinen lause on pätevä näissäkin tapauksissa.

Tilastokeskus ehdottaa lisäksi, että kappaletta täydennetään julkisen talouden tilastoja ohjaavalla Julkisyhteisöjen alijäämä- ja velkamanuaalilla (MGDD). Muotoiluehdotus alla:

”Julkisen talouden tilastoinnin osalta ovat myös komission ja siten Eurostatin valvonta merkittävässä roolissa. Neuvoston asetuksella (479/20093) jäsenmaat veloitetaan raportoimaan komissiolle yksityiskohtaisen ohjelman mukaisesti. Ohjaavana välineenä Eurostatilla on myös EKT 2010 manuaalia täydentävä julkisen talouden alijäämä- ja velkamanuaali (MGDD –Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010), joka päivitetään aina muutaman vuoden välein ja ohjaa tietojen laadintaa EU:ssa yhtenäisellä tavalla. Jäsenmaiden on otettava käyttöön manuaalin tuomat menetelmätarkennukset/-

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

muutokset. Eurostatin tehtävänä on arvioida tietojen laatua ja tässä tehtävässä sillä on oikeus saada tilastojen laadintaan liittyviä tietoja jäsenmailta. Eurostatin tulee tehdä myös tarkastuskäyntejä jäsenmailhin, jotta tilastojen laadusta voidaan varmistua.”

5. (2.1) Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä: Eurostat ohjaa yhteistyössä jäsenmaiden kanssa tilastojen laadintaa EU:ssa (s.10)

Raporttiluonnos:

Komitean tehtävänä on myös yleisesti avustaa EUn komissiota tilastolainsäädännön toimeenpanossa.

Tilastokeskuksen kommentti:

Ehdotamme seuraavaa täydentävää lausetta edellisen lauseen jälkeen.

”ESSC-komitea toimii ns. komitologiakomiteana eli sille on tilastolainsäädännössä delegoitu perustasetuksiin tehtyjen toimivallan siirtojen (toimeenpanosäädösten) hyväksyntä.”

Raporttiluonnos:

Kansallisten tilastoviranomaisten pääjohtajista ja Eurostatin pääjohtajasta koostuva neuvosto (Partnership Group) toimii eurooppalaisen tilastojärjestelmän tulevaisuuden kehittämistoimien ja strategisen tason kysymysten valmistelussa. Se kokoontuu yleensä myös kolme kertaa vuodessa, EES-komitean kokousten välissä. Neuvosto määrittelee muun muassa mahdollisia kehittämiskohteita, joissa tarvitaan yhteistyötä ja avustaa kansallisten viranomaisten ja Eurostatin välisessä yhteistyössä.

Tilastokeskuksen kommentti:

Ehdotamme kappaleen poistamista. Partnership Group (PG) on ESSC-komitean valmistelujaosto, jonka jäsenet on valittu ESSC:n jäsenistä. PG:tä ei voi kutsua neuvostoksi, se on työryhmä.

6. (2.1) Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä: Eurooppalainen tilasto-ohjelma määrittää toiminnan EU:ssa (s. 10)

Raporttiluonnos:

Eurooppalaisella tilasto-ohjelmalla ohjataan tilastojen laadintaa. Ohjelman laadinta perustuu EUn säädökseen (No 223/2009) ja itse ohjelma on EUn säädös. Uusin ohjelma koskee vuosia 2021–2027 (EU 2021/690)4. Monivuotinen ohjelma määrittelee tilastoinnin periaatteita ja se toimeenpannaan vuosittaisilla työohjelmilla, joita kansallisten tilastovirastoviranomaisten ja myös Eurostatin on noudatettava. Julkisen talouden tilastoinnissa eurooppalainen tilasto-ohjelma määrittää käytännössä lähes koko kansallisen tilastojen julkistuksen. Ohjelma määrittää paljon myös muuta tilastotuotantoa.

Tilastokeskuksen kommentti:

EU:n tilasto-ohjelma ei määrittele tilastoinnin periaatteita (ne ovat asetuksessa 223/2009). Ohjelma määrittelee tuotettavien tilastojen sisällön (aiheet) ja ohjelmakauden tilastoinnin kehittämistarpeet. Vuosiohjelmat eivät velvoita jäsenmaita vaan Eurostat’ia. Jäsenmaiden velvoitteet perustuvat EU:n tilastolainsäädäntöön.

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

Ehdotetaan seuraavaa muotoilua:

”Monivuotinen ohjelma määrittelee tilastoinnin tavoitteet, puitteet, aiheet ja kehittämiskohteet ja se toimeenpannaan vuosittaisilla työohjelmilla, joilla ohjataan Eurostatin toimintaa. Julkisen talouden tilastoinnissa eurooppalainen tilasto-ohjelma määrittää käytännössä lähes koko kansallisen tilastojen tuotannon. Ohjelma määrittää paljon myös muuta tilastotuotantoa.”

7. (2.1) Julkisen talouden tilastoinnin tehtävät tulevat EU-lainsäädännöstä: Kansallisten tilastotarpeiden sovittaminen EU-kehikkoon voi olla ongelmallista (s. 11)

Tilastokeskus ehdottaa otsikolle muotoilua

”EU-kehikkoon voi olla ongelmallista sovittaa kansallisia julkisen talouden tilastointitarpeita.”

Raporttiluonnos:

Esimerkiksi uudessa hyvinvointialueratkaisussa Helsinki on ainoana kuntana vastuussa itse hyvinvointialueen tehtävistä. Sitovan luokitteluohjeistuksen mukaisesti Helsinkiä ei tilastoida hyvinvointialueena, sillä yksikkö voi olla vain alue- tai paikallishallintoa.

Tilastokeskus ehdottaa muotoilua:

”Esimerkiksi uudessa hyvinvointialueratkaisussa Helsinki on ainoana kuntana vastuussa itse hyvinvointialueen tehtävistä. EKT 2010:n perustuvan sektoriluokituksen mukaan Helsinki kokonaisuudessaan luokitellaan ja tilastoidaan osana paikallishallintoa. Kansantalouden tilinpidon ohjeistuksen ja asetuksen perusteella Helsingin hyvinvointitoimintoja ei voida erottaa muusta kaupungista ja julkaista osana hyvinvointialueiden sektoria asetuksen perusteella laadittavissa ja julkistettavissa tilastoissa.”

Raporttiluonnos:

Tilastointiperiaatteet voivat joskus ohjata päätöksentekoa epätarkoituksenmukaisella tavalla. Tästä esimerkki vuonna 2016 tehty päätös FINNFUNDIN kautta tehtävistä kehitysyhteistyön finanssisijoituksista. Päätöksen yhteydessä eduskunta päätti, että näillä sijoituksilla ei saa olla vaikutusta julkisen talouden alijäämään. Kyseisen rahoituksen kohdalla joudutaan tekemään etukäteen epätarkoituksenmukaisen laajaa arviointia rahoituksen tulevasta tilastointikäsitteystä.

Tilastokeskuksen kommentti:

Pyytäisimme lähdeviitettä Eduskunnan päätökseen. Kyseinen kirjaus näkyy myös Valtion talousarvioesityksessä.

Raporttiluonnos:

Tämä näkyy myös valtiovarainministeriön ja Tilastokeskuksen välisessä tulossopimuksessa. Siinä vuodelle 2022 valtiovarainministeriö on asettanut tavoitteeksi, että ”Tilastokeskuksen tavoitteena on täyttää EU-säädösten vaatimukset. Tarvittaessa hyödynnetään derogaatiota”. EU-säädösten vaatimus ei rajoitu tilastojen laatuun vaan oleellisella tavalla siihen mitä, miten ja milloin Tilastokeskuksen tulee raportoida ja julkaista. Derogaation hyödyntäminen tarkoittaa, että tarvittaessa säädösten velvoitteista voidaan luopua niitä

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

kumoamalla tai sisältöä muuttamalla. Käytännössä EU-säädösten noudattamatta jättäminen vaatii ennakkoluvan saamista Eurostatilta.

Tilastokeskuksen kommentti:

Derogaatiota voi hakea ainoastaan jos lainsäädännössä on erikseen mainittu derogaation mahdollisuus ja ne ovat yleensä aina määräaikaisia. Niihin pitää erikseen hakea lupa komissiolta, tilastoasetuksen tapauksissa Eurostatilta. Derogaatiot pitää hakea ennen kuin asetuksen implementointi alkaa eli niitä ei voi käyttää olemassa oleviin asetuksiin. Kaikissa tapauksissa derogaatiot loppuvat jossain vaiheessa ja silloin jäsenmaa joutuu tekemään lakien ja asetusten mukaisia tilastoja koko laajuudessaan. Tästä syystä julkisen talouden tilastointiinkin on hyvin rajalliset mahdollisuudet hakea derogaatioita. Tilastokeskuksella (Suomella) ei ole voimassa olevia derogaatioita koskien julkisen talouden tilastointia ESA2010-lähetämisohjelman puitteissa.

8. (2.2) Resurssitarpeen määrittely on ongelmallista: Taloudellisuuden toteutuminen ei ole arvioitavissa julkisen talouden tilastoinnissa (s. 12 ja 13)

Raporttiluonnos:

Lisäksi valtiovarainministeriö on tulohajauksessaan esittänyt, että Tilastokeskuksen tulee tarvittaessa hyödyntää derogaatiota, jos se arvelee, ettei pysty suoriutumaan kaikista EU:ssa suunnitelluista tehtävistään. Julkisen talouden tilastoinnin yhteydessä tämä käytännössä tarkoittaisi tehtävien tekemisen viivästyttämistä, kuitenkin niin, että väliaikaisiin viivästyksiin pyydetään ennalta lupa Eurostatilta.

Tilastokeskuksen kommentti:

Ks. edellinen kommentti derogaatioihin liittyen

Raporttiluonnos:

Siirtyvä erä ei kuitenkaan ole pienentynyt enää viimeisen neljän vuoden aikana ja siirtyvä erä on ollut selvästi suunniteltua suurempi. Siirtyvä erä on vaihdellut 5,9 ja 7,2 miljoonan euron välillä ja se on suuruudeltaan tavanomainen verrattuna muihin virastoihin. Tilastokeskuksen vuosittainen määräraha on ollut noin 50 miljoonaa euroa ja bruttomenot noin 60 miljoonaa euroa. Yleinen tavoite siirtyvälle erälle on, että se vastaisi viraston noin kuukauden menoja.

Tilastokeskuksen kommentti:

Raporttiluonnoksesta ei selviä, miten Tilastokeskuksen siirtyvän erän suuruus liittyy julkisen talouden tilastoinnin resurssoinnin riittävyyteen.

Raporttiluonnos:

Julkisen talouden tilastoinnin tehtävien määrittelyssä Eurostat on keskeisessä asemassa. Sen ohjausvaltaa asiassa korostaa vielä mahdollisuus laittaa jäsenmaan ilmoittamille tiedoille julkinen varauma – ääritapauksessa Eurostat voi niin katsoessaan laittaa ilmoitetut tiedot epäluotettaviksi, Eurostat voi myös muuttaa jäsenmaan ilmoittamia tietoja.

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

Tilastokeskuksen kommentti:

Varauma tarkoittaa lähtökohtaisesti sitä, että Eurostat toteaa julkisen talouden alijäämä- ja velkatietojen toimittamisen yhteydessä suoritettuna validoinnin aikana että he eivät voi vahvistaa joltain tietyiltä osin jäsenmaan toimittamia tietoja:

Article 15

1. The Commission (Eurostat) may express a reservation on the quality of the actual data reported by the Member States. No later than three working days before the planned publication date, the Commission (Eurostat) shall communicate to the Member State concerned and to the President of the Economic and Financial Committee the reservation it intends to express and make public. Where the issue is resolved after publication of the data and the reservation, withdrawal of the reservation shall be made public immediately thereafter.

2. The Commission (Eurostat) may amend actual data reported by Member States and provide the amended data and a justification of the amendment where there is evidence that actual data reported by Member States do not comply with the requirements of Article 8(1). No later than three working days before the planned publication date, the Commission (Eurostat) shall communicate to the Member State concerned and to the President of the Economic and Financial Committee the amended data and the justification for the amendment.

9. (3.1) Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta: Tilastokeskuksen omaa laadunvarmennusprosessia ei ole selkeästi määritelty (s. 15 - 17)

Tilastokeskuksen kommentti:

Suomen bruttokansantulon menetelmäkuvausten lisäksi kappaleessa on syytä mainita ns EDP inventory (menetelmäkuvaus), jossa kuvattu yksityiskohtaisesti julkisen talouden tilastointia. EDP-inventory laaditaan jokaisesta jäsenmaasta EDP-asetuksen mukaisesti. Sitä on ylläpidettävä ja se on julkistettava, dokumentti löytyy sekä Eurostatin että Tilastokeskuksen verkkosivulta.

Menetelmäkuvauksessa kuvataan laadinnan lisäksi mm. tietojen revisioitumista.

Raporttiluonnos:

Julkisen talouden tilastoja ei yhteenvetotilaisuudessa enää lähtökohtaisesti muuteta, koska niiden laadinnassa on käytössä luotettavimmat lähdeaineistot kuin muilla sektoreilla. Julkisen talouden tilastot kuitenkin käydään ryhmässä läpi samoin periaattein kuin muutkin sektorit. Tilastokeskuksen hajautuneen laadunvarmennusjärjestelmän puute on, ettei kenelläkään välttämättä ole selkeää kokonaiskuvaa julkisen talouden tilastojen laadusta ennen Eurostatin palautteen saamista.

Tilastokeskuksen kommentti:

Yhteenvetotilaisuudet (julkisen talouden tiimin omat ja koko tilinpidon) ovat tärkeitä laaduntarkistuspisteitä. Yhteenvetotilaisuuksissa voi tulla esille myös sellaisia seikkoja, joista seuraa muutoksia julkisen talouden tietoihin.

Yhteenvetotilaisuuksissa käydään kattavasti läpi julkisen talouden tilastoinnissa käytävien lähdeaineistojen laatua tai tietojen ennakkollisuuteen liittyviä kysymyksiä. Julkisen talouden sektoritutkijat ja yhteenvetäjät saavat ensimmäisiä

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

tietoja lähdeaineistoista ja laadintaan liittyvistä erityiskysymyksistä jo neljännesvuosilaskennasta. Vuositilinpidoon yhteenvetäjällä on kokonaisvastuu vuosittaisten reaalityilien laadusta.

Raporttiluonnos:

Tilastokeskuksen laatutiimi on aiemmin tehnyt vuosittain niin sanottuja läpivalaisuja eli ulkopuolista laadunvarmennusta valituille tilastoalueille. Toistaiseksi läpivalaisut ovat kuitenkin tauolla resurssisyistä, eikä niitä aiemminkaan ole kohdistettu makrotaloustilastoihin. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen perusteella makrotaloustilastoissa tunnetaan heikosti Tilastokeskuksen yhteisen laatutiimin työn mahdollisia vaikutuksia tilastojen laadunvarmistukseen.

Tilastokeskuksen kommentti:

Kansantalouden tilinpitoa on aiempina vuosina läpivalaistu ks. kommentti 1.

10. (3.1) Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta: Kansantalouden tilinpidoon yhteenvedossa tehtävä tilien tasapainotus ei ole läpinäkyvää s. 18 ja 19

Raporttiluonnos:

Kansantalouden tilinpidoon laadintaprosessiin kuuluva yhteenveto- eli jetsutusprosessi ei käytännössä vaikuta reaali puolen julkisen talouden tilastoihin, koska niiden koetaan perustuvan luotettavampaan tietopohjaan kuin kansantalouden joidenkin muiden sektorien tiedot.

Tarkastuksen perusteella reaalityilien jetsutusprosessin läpinäkyvyys on kuitenkin yleisesti ottaen heikko. Suomen bruttokansantulon menetelmäkuvauksessa prosessia on kuvattu hyvin yleispiirteisesti. Kuvauksessa ei pyritä määrittelemään tarkasti esimerkiksi sitä, kuinka suuri kysynnän ja tarjonnan välinen tilastollinen ero on hyväksyttävä tai milloin käynnistetään tasapainotustoimiin tähtäävä tilastollisen eron syiden etsiminen laskennasta ja käytetyistä lähteistä. Kuvauksessa ei tarkenneta myöskään, minkälainen havaittu syy tyypillisesti antaa riittävän perusteen kysyntä- tai tarjontatietojen muuttamiselle.

Osa tasapainotuksista tehdään lähdeaineistoihin, osa suoraan laskentajärjestelmään. Näin ollen tietoa tehdyistä muutoksista esimerkiksi laadunvarmistajan tarpeisiin ei saada kootusti yhdestä paikasta. Tarkastuksessa tehdyissä haastatelmissa kävi ilmi, että jetsutustilaisuuksissa sovelletaan erilaisia nyrkkisääntöjä. Nyrkkisääntöjen sisältöjä ja perusteluita olisi syytä avata avoimuuden ja läpinäkyvyyden parantamiseksi, ja jotta ulkopuolisten laadunvarmistajien olisi mahdollista varmentua tilastojen laadusta.

Tilastokeskuksen kommentti:

Yhteenvetotilaisuudet (julkisen talouden tiimin omat ja koko kansantalouden tilinpidoon) ovat tärkeitä laaduntarkistuspisteitä. Yhteenvetotilaisuuksissa voi tulla esille myös sellaisia seikkoja, joista seuraa muutoksia julkisen talouden tietoihin. Tilastokeskuksessa käytetään sisäisesti termiä jetsuttaa ”adjust”, kun puhutaan kansantalouden tilinpidoon tilien yhteenvedosta ja tasapainotuksesta. Ehdottamme, että raportissa sisäinen termi jetsutus korvataan kaikilta osin termille yhteenveto.

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

Yhteenvedossa käytetyt nyrkkisäännöt perustuvat tietoon lähdeaineistojen laadusta tilastotuotannon eri laadintakierroksilla sekä kertyneeseen asiantuntemukseen tilikehikon eri osa-alueiden suhteista.

Raporttiluonnos:

Rahoitustilinpidoissa kohdistetaankin tasapainotusta myös julkisyhteisöt -sektorin tilastoihin, jotta vertikaalinen tilastollinen ero saadaan hyväksytylle tasolle. Esimerkiksi kevään alijäämä- ja velkaraportoinnin yhteydessä paikallishallintosektorin lainatiedoissa on ollut systemaattista kattavuusvajavaisuutta, jota on pyritty estimoimaan siten, että saavutetaan tietty Eurostatin hyväksymä tilastollisen eron vaihteluväli.

Kriteerit vertikaalisen tilastollisen eron hyväksyttävästä suuruudesta määrittää siis Eurostat. Neljännesvuosittaisten tilastojen kohdalla kriteeri on yksiselitteinen, eli vertikaalinen tilastollinen ero saa olla enintään 2 prosenttia suhteessa bruttokansantuotteeseen. Vuositasolla eli alijäämä- ja velkaraportoinnissa hyväksyttävä vertikaalinen tilastollinen ero on kuitenkin lähinnä Eurostatin yksittäisen tarkastajan tai tarkastajien näkemys kansallisesta historiallisesta kulusta ja tilastollisen eron historiallisesta vaihteluvälistä. Tällainen henkilösidonomainen, kansallisesta tilastoviranomaisesta riippumaton menetelmä tilien tasapainotustarpeesta ei ole omiaan parantamaan julkisen talouden tilastojen uskottavuutta ja luotettavuutta.

Tilastokeskuksen kommentti:

Paikallishallintosektorin lainatietojen kattavuus on uusissa tiedonkeruissa parantunut, joten kattavuusvaje ei ole enää samalla tavalla ongelma kuin aiempina vuosina.

Vertikaalisia eroja tarkastellaan systemaattisesti neljännesvuosittaisen kansantalouden tilinpidon tuotantoprosessissa ja tarkistuksia tehdään tarvittaessa. Tilastokeskuksella on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa Eurostatin taholta tehtävään arviointiprosessiin ja kriteeristön määrittämiseen nettoluotonantojen erojen osalta. Tätä kyllä edistetään Tilastokeskuksen ja Eurostatin asiantuntijoiden yhteistyökeskusteluissa.

Tilastokeskus ehdottaa oheista muotoilua:

”Rahoitustilinpidoissa kohdistetaankin tasapainotusta myös julkisyhteisöt -sektorin tilastoihin perustuen tunnettuihin tietoihin lähdeaineistojen laadusta (esimerkiksi korjaamaan kattavuusvajetta), jotta vertikaalinen tilastollinen ero saadaan Eurostatin määrittelemälle vaihteluvälille.

Kriteerit vertikaalisen tilastollisen eron hyväksyttävästä suuruudesta määrittää siis Eurostat. Neljännesvuosittaisten tilastojen kohdalla kriteeri on yksiselitteinen, eli vertikaalinen tilastollinen ero saa olla enintään 2 prosenttia suhteessa neljännesvuosittaiseen bruttokansantuotteeseen. Vuositasolla eli alijäämä- ja velkaraportoinnissa hyväksyttävä vertikaalinen tilastollinen ero on kuitenkin lähinnä Eurostatin yksittäisen tarkastajan tai tarkastajien näkemys kansallisesta historiallisesta kulusta ja tilastollisen eron historiallisesta vaihteluvälistä. Tällainen henkilösidonomainen, kansallisesta tilastoviranomaisesta riippumaton menetelmä tilien tasapainotustarpeesta ei ole omiaan parantamaan julkisen talouden tilastojen uskottavuutta ja luotettavuutta. Tilastokeskuksella on rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa Eurostatin taholta tehtävään arviointiprosessiin ja

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

kriteeristön määrittymiseen nettoluotonantojen erojen osalta. Tätä kyllä edistetään Tilastokeskuksen ja Eurostatin asiantuntijoiden yhteistyökeskusteluissa.”

11. (3.1) Julkisen talouden tilastoihin kohdistetaan hyvin yksityiskohtaista laadunvarmistusta: Systemaattisia revisioanalyyskejä ei tehdä s. 20

Raporttiluonnos:

Tilastokeskuksessa ei tehdä systemaattista ja kattavaa revisioanalyysia julkisen talouden tilastojen tarkentumisesta. Tarkastuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella revisioituminen ei ole iso ongelma, mutta sitä ei myöskään ole Tilastokeskuksessa systemaattisesti analysoitu.

Tilastokeskuksen kommentti:

Tilastokeskus julkaisee tilastojen julkistamisen yhteydessä taulukoita tietojen tarkentumisesta (revisioista) alijäämän ja velan osalta uusimman julkistuksen ja ko tiedon ensimmäisen julkistuksen väliltä. Kansantalouden vuositilinpidoon julkistuksen yhteydessä julkaistaan tietoja lukujen tarkentumisesta eri julkistusajankohtien välillä (Volyymin vuosimuutosten tarkentuminen, %).

12. (3.2) Julkisen talouden tilastot perustuvat pääosin laadukkaisiin lähdetietoihin: Lähdetilastojen käsittely ja laadunvarmennus on hajautunutta (s. 22)

Raporttiluonnos:

Kuten julkisen talouden tilastojen laadunvarmennusta, myös niiden lähdeaineistojen laadunvarmennusta tekee Tilastokeskuksessa moni taho, eikä yhdelläkään ole keskitettyä kokonaisvastuuta laskennassa käytettyjen lähdeaineistojen laadusta. Siksi julkisen talouden tilastojen lähdeaineistojen laadusta on vaikea muodostaa täsmällistä kokonaiskuvaa.

Tilastokeskuksen kommentti:

Yhteenvetotilaisuuksissa käydään kattavasti läpi julkisen talouden tilastoinnissa käytävien lähdeaineistojen laatua tai tietojen ennakkolaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Julkisen talouden sektoritutkijat ja yhteenvetäjät saavat ensimmäisiä tietoja lähdeaineistoista ja laadintaan liittyvistä erityiskysymyksistä jo neljännesvuosilaskennasta. Niin sektoritutkijoilla kuin yhteenvetäjilläkin on monien tarkistuspisteiden ja yhteenvetotilaisuuksien ansiosta hyvä ja kattava kuva lähdeaineistojen laadusta.

13. (3.2) Julkisen talouden tilastot perustuvat pääosin laadukkaisiin lähdetietoihin: Menetelmäpäästösten tueksi on saatavilla riittävät tiedot (s. 23)

Raporttiluonnos:

Tarkastuksen perusteella sektoriluokituksia pyritään Tilastokeskuksessa tarkastelemaan uudestaan mahdollisissa muutostilanteissa. Tällainen muutoskohta havaittiin esimerkiksi Finnveran toiminnassa, ja sen perusteella Finnveran voimassa olevan sektoriluokitus päätöksen lisäksi tehtiin päätös Finnveran kotimaiseen toimintaan liittyvien taloustoimien uudelleen järjestelyistä. Finnveran kotimaisen toiminnan luotonannon kierrättäminen julkisyhteisöjen tilien kautta perustuu siihen, että luotto- ja takaustappiositoumuksen alaisessa toiminnassa valtio kantaa riskeistä vähintään puolet. Koronapandemian alettua tätä valtion korvaamaa osuutta tappioista on vielä korotettu. Näin ollen Finnveran luotonanto näkyy tilinpidossa julkisyhteisöt-sektorin tilillä sekä veloissa että saamissa.

Pvm
4.10.2022Dnro
TK/2404/00.07/
2022

Tilastokeskuksen kommentti:

Tämä muutoskohta ei liittynyt Finnveran toiminnan muuttumiseen vaan siihen, että julkisyhteisöjen alijäämä ja velkatietojen laadintaa säätelevä MGDD-manuaali (manual on government deficit and debt) päivittyi ja siellä oleva ohjeistus tarkentui niin, että Finnveran kotimaista luototustoimintaa oli tarkasteltava uudelleen muuttuneiden menetelmäohjeistusten valossa.

Tilastokeskus ehdottaa oheista muotoilua:

”Tarkastuksen perusteella sektoriluokituksia pyritään Tilastokeskuksessa tarkastelemaan uudestaan mahdollisissa muutoskohdissa. Julkisyhteisöjen alijäämä ja -velkatietojen laadintaa säätelevän MGDD-manuaalin (manual on government deficit and debt) päivittyessä ja ohjeistuksen tarkennuttua tuli ajankohtaiseksi tarkastella Finnveran kotimaiseen toiminnan luotonantoa. Tarkastelun tuloksena päädyttiin kierrättämään Finnveran kotimaisen toiminnan luotonanto julkisyhteisöjen tilien kautta, koska luotto- ja takaustappiositoumuksen alaisessa toiminnassa valtio kantaa riskeistä vähintään puolet. Koronapandemian alettua tätä valtion korvaamaa osuutta tappioista on vielä korotettu. Näin ollen Finnveran kotimaisen toiminnan luotonanto näkyy tilinpidossa julkisyhteisöt-sektorin tilillä sekä veloissa että saamisissa.”

14. (3.3) Laatua parannetaan paikallishallinnon tiedonkeruuta ja tietojärjestelmää kehittämällä s. 24

Raporttiluonnos:

Toisaalta etenkin siirtymävaiheeseen liittyy aineiston kattavuuden ja laadun haasteita, jotka antavat aiheen pohtia, mikä on Tilastokeskuksen rooli paikallishallinnon tilastoinnin tietopohjan laadunvarmentamisessa.

Tilastokeskuksen kommentti:

Kenen aihetta tulisi pohtia; Tilastokeskuksen, tulosohjaajan vai jonkun muun?

15. (4.3) Tiedonkeruun muutos vaatii Tilastokeskukselta panostuksia tiedon käsittelyyn ja laadun varmistukseen: Tiedoissa on tilastoinnin näkökulmasta puutteita s. 31

Raporttiluonnos:

Osin korjaus- ja täydennystarpeet johtuvat tietojen puuttumisesta tai epätäsmällisyydestä, mutta kyse on myös siitä, että raportoitava tietosisältö on rakennettu niin, että tiedot on mahdollista tuottaa suoraan kirjanpidosta automaattisesti.

Tilastokeskus ehdottaa täydennystä:

”Osin korjaus- ja täydennystarpeet johtuvat tietojen puuttumisesta tai epätäsmällisyydestä, mutta kyse on myös siitä, että raportoitava tietosisältö on rakennettu niin, että tiedot on mahdollista tuottaa suoraan kirjanpidosta automaattisesti, vaikka osa tietomallin mukaisesta sisällöstä vaatii erillislaskentaa.”

Pvm 4.10.2022

Dnro TK/2404/00.07/
2022

Raporttiluonnos:

Tällä hetkellä kokeilussa ovat niin sanottu perinteinen aiempiin tietoihin perustuva imputointi sekä BANF-menetelmän hyödyntäminen.

Tilastokeskuksen kommentti:

BANFF on Kanadan tilastoviranomaisen kehittämä SAS-proseduurien joukko, jolla tehdään aineiston validointia, editointia ja imputointia. Validointi liputtaa validointisääntöjen ja outlier-menetelmän avulla datasta soluja, joita editoidaan/imputoidaan menetelmällisesti. BANFF sisältää monta eri imputointimenetelmää mm. lähin naapuri, regressio, suhde, luovutus.



Mari Ylä-Jarkko
Ylijohtaja

Liitteet

Jakelu Valtiontalouden tarkastusviraston kirjaamo, Tilastokeskuksen kirjaamo

Tiedoksi

Valtiokonttorin lausunto Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen ”Julkisen talouden tilastojen luotettavuus”

Valtiokonttori kiittää mahdollisuudesta saada osallistua lausuntokierrokseen koskien Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnosta ”Julkisen talouden tilastojen luotettavuus” (8.9.2022 D/662/04.05.01/2021).

Tarkastuskertomusluonnos kuvaa Valtiokonttorin näkemyksen mukaan hyvin julkisen talouden tilastojen luotettavuuden nykytilaa ja kehitystarpeita koskien kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden tilastointia.

Valtiokonttori pyytää kuitenkin tarkentamaan luonnosta erityisesti koskien kirjanpitoliedon ja tilastojen laadintaa koskevan tiedon keräämisen erilaisuutta. Valtiokonttori katsoo, että sen tehtävänä on kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden taloustietojen kerääminen erikseen määriteltäviin viranomaistarpeisiin, joista yksi on tilastotoimi.

Tarkastuskertomusluonnoksessa puhutaan kuntataloustiedon keruun siirrosta Tilastokeskukselta Valtiokonttorille. Valtiokonttori pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että kyseessä ei ole vain tiedonkeruutehtävän siirto viranomaiselta toiselle – kyseessä on koko kuntatalouden (mukaan lukien sosiaali- ja terveysala sekä pelastustoimi) tiedonkeruun uudistaminen, jonka yhtenä tarkoituksena on ollut ajantasaisemman ja kattavamman taloustiedon saaminen valtion ja muiden toimijoiden käyttöön.

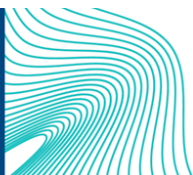
Lisäksi Valtiokonttori pyytää kiinnittämään huomiota siihen, että kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden taloustietojen keruun uudistamisen yhteydessä tilastointitehtäviä ei ole siirretty Valtiokonttorille tai muille viranomaisille nykyisiltä tilastoviranomaisilta.

Valtiokonttori pitää tärkeänä, että uudella tavalla kerättävää taloustieto hyödynnetään jatkossa myös kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden tilastojen laadinnassa ja että kuntataloustilastojen laadintaa voitaisiin jatkaa.

Lisätietoja:

Toimialajohtaja Lasse Skog, lasse.skog@valtiokonttori.fi
puh. +358 295 502 444

Apulaisjohtaja Olli Ahonen, oli.ahonen@valtiokonttori.fi
puh. +358 295 503 310



Palvelupäällikkö Anne Melanen, anne.melanen@valtiokonttori.fi
puh. +358 295 502 412

Helsingissä 4.10.2022

Toimialajohtaja

Lasse Skog

Apulaisjohtaja

Olli Ahonen

LIITTEET

LIITE 1. Valtiokonttorin yksityiskohtaiset vastineet Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen ”Julkisen talouden tilastojen luotettavuus”

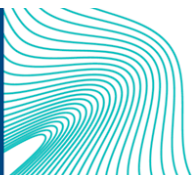


LIITE 1. Valtiokonttorin yksityiskohtaiset vastineet Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnokseen ”Julkisen talouden tilastojen luotettavuus”

Sivu	Tarkastuskertomuksen lausuma	Valtiokonttorin vastine
s. 3 Kuntataloustilastoille on edelleen tarve	<i>”Siirtymävaiheessa Tilastokeskuksen saama tieto on ollut aiempaa huonolaatuisempaa. Kuntien vastausprosentti ei ole tavoitteen mukaisesti sata, eikä kaikkia tietoja raportoida tietomallin mukaisella automaattisella tavalla tai mallissa määritellyssä laajuudessa.”</i>	Tilastokeskuksen tiedonkeruissa käytettiin otantaa, kun taas nyt kerätään kaikilta kunnilta ja kuntayhtymiltä. Valtiokonttorin käsityksen mukaan tietopohja on nyt selkeästi kattavampi (n. 95 % kunnista raportoi) ja perustuu kirjanpidon tietoihin.
s. 3	<i>”Valtiokonttori näkee, että keruussa ilmoitetut kirjanpidon mukaiset tiedot ovat riittävän kattavia, eikä niitä tulisi muuttaa tilastotarkoituksessa.”</i>	Valtiokonttorin tehtävänä on kuntien ja kuntayhtymien kirjanpidon mukaisten taloustietojen kerääminen, mikä muodostaa luotettavan pohjan tilastoinnille. Tilastoviranomainen toki muokkaa aineistoa tilastojen laadinnan tarpeisiin, esim. suoriteperusteiset oikaisut tilastointia varten ovat tarpeen.
s. 3	<i>”Ongelmien johdosta aineistojen saanti on viivästynyt ja Tilastokeskus on antanut valtiovarainministeriölle tulosvaroituksen tulevien tilastojen laadusta.”</i>	Ongelmat koskivat raportointikokonaisuuksia keväällä 2022: <ul style="list-style-type: none">• Kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuosiraportointi (KKNR Q12022)• Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja vesihuollon taseyksikön toteumaraportointi (KLTR Q12022)• Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokakohtaisesti (KKTPP 2021)• Ahvenanmaan 3 kokonaisuutta. Muilta osin on pysytty jokseenkin säädösten mukaisessa aikataulussa.
s. 3	<i>”Siirron yhteydessä loppui kuntataloustilastojen julkaisu,</i>	Valtiokonttori jakaa saman käsityksen tilastointitarpeesta –



	<p><i>sillä sitä ei ollut annettu kenenkään tehtäväksi. Summatietoja ovat laatineet ja osin myös julkaisseet valtiovarainministeriö ja Kuntaliitto omiin käyttötarkoituksiinsa.”</i></p> <p><i>”Kuntataloustilastojen julkaisun loppuminen voi johtaa tilanteeseen, jossa eri tahojen summatiedot poikkeavat hieman toisistaan. Tarve kuntataloustilastoille on kuitenkin säilynyt, ja hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa tarvitaan myös niiden taloudesta yhtenäiset tilastotiedot.”</i></p>	<p>kuntatalouden kokonaisuudesta, hyvinvointialueiden kokonaisuudesta ja näiden yhdistelmästä tarvitaan yhteismitallista ja läpinäkyviin yhdistelysääntöihin perustuvat koonnit sekä kirjanpidon että tilastotoimen näkökulmista.</p> <p>Valtiokonttorin käsityksen mukaan tilastoviranomaiset päättävät itsenäisesti julkaisemistaan tilastoista. Kuntatalouteen liittyviä tilastointitehtäviä ei ole siirretty Valtiokonttorille tai muille viranomaisille nykyisiltä tilastoviranomaisilta.</p>
<p>s. 6 1 Mitä tarkastettiin</p>	<p><i>”Seuraava merkittävä muutos on hyvinvointialueiden perustaminen ja hyvinvointialueisiin liittyvät uudet tilastointitarpeet, joista Valtiokonttori myös vastaa.”</i></p>	<p>Valtiokonttorin tehtävänä on kuntien ja kuntayhtymien sekä hyvinvointialueiden taloustietojen kerääminen ja raportointi, mutta sille ei ole annettu tilastointiin liittyviä tehtäviä</p>
<p>s. 25 Onko kuntataloustiedon keruun siirto Valtiokonttoriin edistänyt tavoitetta laadukkaan, kattavan ja oikea-aikaisen tiedon saatavuudesta?</p>	<p><i>”Hajautettuun laadunvarmistukseen sisältyy riski, että joidenkin tietojen laadunvarmistusta ei ole vastuutettu yhdellekään toimijalle, jolloin laadunvarmistukseen jää katvealueita.”</i></p> <p><i>”Lisäksi mallissa toteutuu riski sille, että samoja tietoja tarkastetaan useamman käyttäjän toimesta ja syntyy tarpeetonta päällekkäistä.”</i></p>	<p>Tietotojen tarkastusprosessi käydään yhdessä lävitse Tietojen oikeellisuuden varmistamisen työryhmässä, jossa on edustus kaikista sidosryhmäorganisaatioista (valtiovarainministeriö, Tilastokeskus, Opetushallitus sekä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos). Tarkastuksissa painotetaan niiden tietojen tarkastamista, joita jatkokäytetään esim. hyvinvointialueiden laskelmien pohjana.</p> <p>Yhteydenpito tapahtuu keskitetysti asiakaspalveluportaalin kautta. Tämä takaa kaikille osapuolille näkyvyyden viestintään kuntakentän suuntaan lisätietotarpeissa tms.</p>



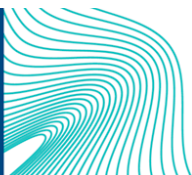
<p>s. 27 4.1 Kuntataloustiedonkeruun siirrolla tavoiteltiin keruun automatisointia ja kustannussäästöjä</p>	<p><i>"Kuntataloustiedot julkaistaan sellaisenaan tiedonkeruun sulkeutumisen jälkeen tutkiahallintoa.fi-sivustolla."</i></p>	<p>Kuntataloustiedot julkaistaan avoimessa rajapinnassa ja tietosuojaarisikin omaavat tiedot suljetussa rajapinnassa, Tutkiahallintoa.fi-palvelussa.</p>
<p>s. 28</p>	<p><i>"Nopeampaa tiedonsaantia kuntien, kuntayhtymien ja muiden kirjanpitoyksiköiden taloudesta ovat haitanneet raportoinnin tekniset ongelmat ja se, että tiedonantovelvolliset ovat toimittaneet tietoja myöhässä."</i></p>	<p>Ongelmat koskivat raportointikokonaisuuksia:</p> <ul style="list-style-type: none">• Kuntien ja kuntayhtymien neljännesvuosiraportointi (KKNR Q12022)• Kunnan ja kuntayhtymän liikelaitoksen ja vesihuollon taseyksikön toteumaraportointi (KLTR Q12022)• Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöstiedot palveluluokkoittain (KKTTP 2021) <p>Mutta on totta, että muissakin kokonaisuuksissa tietojen raportointi ei toteudu täysin annettuun aikarajaan mennessä, vaikka jokaisen raportoivan organisaation yhteyshenkilöön ollaan yhteydessä, myöhässä raportoiviin jopa henkilökohtaisesti.</p> <p>Kysymyksenä onkin, mitä keinoja valtiolla on siihen, että kunnat noudattaisivat / voisivat noudattaa säädettyjä aikatauluja?</p>
<p>s. 28</p>	<p><i>"Tilastokeskus on tuonut tarkastuksen aikana esiin, että se saa tiedot käyttöönsä usein joko määräajan viime hetkillä tai hiukan sen jälkeen. Tämä kiristää laadunvarmuuden ja tilastojen laadinnan tiukkoja aikatauluja."</i></p>	<p>Tilastokeskus saa tiedot käyttöönsä tietoja hyödyntäville viranomaisille sovitun yhteisen aikataulun mukaisesti, sikäli kun kunnat ovat noudattaneet heille asetettua lakisääteistä aikataulua.</p>
<p>s. 28</p>	<p><i>"Tavoitteeksi on asetettu automatisaatioasteen saaminen 100 prosenttiin tiedonantovelvollisista."</i></p>	<p>Aivan kaikkia raportointikokonaisuuksia ei tulla koskaan automatisoimaan, kuten "Tytäryhteisöjen, osakkuusyhteisöjen, liikelaitosten ja taseyksiköiden raportointi (TOLT)" ja</p>



		"Kuntien ja kuntayhtymien kalenterivuotta koskevat tilinpäätöstietoja täydentävät muut taloustiedot (KKYTT)"
s. 29	<i>"Siksi tietoja kerätään nyt ja tulevaisuudessa myös manuaalisesti eikä näköpiirissä ole manuaalisesta raportoinnista luopumista kokonaan."</i>	Tietojen raportointi on mahdollista Excel-tiedonsyöttösovelluksen kautta. Tietopalvelussa tietoja ei voi syöttää tietoja manuaalisesti. Exceliin voi myös ajaa tiedot tietopalvelusta automatisoidusti, joten Excelin käyttö ei suoraan tarkoita manuaalista raportointia. Ei ole nähtävissä, että suoriteperusteisuuteen liittyvät merkittävät oikaisuerät voitaisiin ilmoittaa muutoin kuin manuaalisesti syöttölomakkeella tai vastaavalla.
s. 30 Tiedonkeruun muutos vaatii Tilastokeskukselta panostuksia tiedon käsittelyyn ja laadun varmistukseen	<i>"Tilastointia varten tietoja tarvitaan kuitenkin myös kirjanpidosta poikkeavilla määrityksillä, ja niiden mukaisen tiedon saannissa on Tilastokeskuksella ollut haasteita. Tilastokeskus on joutunut täydentämään tietoja itsenäisesti tiedonkeruun ulkopuolella ja korjaamaan tiedot suoraan aineistoon. Kyseisestä toimintamallia ei kuitenkaan nähdä Tilastokeskuksessa kestäväenä ratkaisuna vaan väliaikaisena täydennyksenä nykyisessä tilanteessa."</i>	Laajennettu kommenttikenttä, eli suoriteperusteisten virheiden ilmoittamiseen tarkoitettu kenttä, on käytössä Tilastokeskuksen tarpeisiin. Tämän käyttö on ollut vähäistä. Lisäksi tietojen syötön ja tallennuksen kanssa ollut ongelmia, jotka saatu ratkaistua vasta Q32022. Valtiokonttori ei tunnista tälle vaihtoehtoista menettelytapaa, koska kirjanpito on tilikauden aikana suoriteperusteinen, mutta sitä ei korjata takautuvasti kuten tilastoja voidaan korjata.
s. 31	<i>"Menettelyssä yhdelläkään taholla ei ole kokonaisvastuuta laadun varmistamisesta, ja tällöin saattaa joitain tietoa alueita jäädä katveeseen, jos yhtäkään käyttäjätahoa ei ole vastuutettu sen laadunvarmistuksesta. Hajautettu vastuu voi johtaa myös siihen, että usea käyttäjä tarkistaa samoja tietoja, mikä</i>	Valtiokonttori ei tunnista sellaista tahoa, jolla voisi olla syvälinen kokonaisnäkemys koko aineiston sisällöstä ja sen oikeellisuudesta yli kaikkien toimialojen, ja katsoo, että tämän vuoksi vastuu tiedon laadunvarmistuksesta on säädöksissäkin asetettu käyttäjäorganisaatioille, kuten valtiovarainministeriö, Tilastokeskus, Opetushallitus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.



	<i>on toimintatapana tehoton. Osoitettu kokonaisvastuu tietojen laadun varmistamisessa vähentäisi edellä kuvattua riskiä tiedon laadunvarmistuksen katvealueiden syntymisestä ja päällekkäisestä tarkistustyöstä.”</i>	
s. 32	<i>”Avoimia tikettejä ei enää käsitellä raportoinnin sulkeutumisen jälkeen, joten aineistoon jää erilaisia virheitä ja täsmennyspuutteita.”</i>	Avoimet tiketit hoidetaan loppuun asti myös raportoinnin sulkeutumisen jälkeen. On kuitenkin vielä eri asia, voidaanko aineistoa vielä korjata, vastaako kunta lisätietopyyntöön tai korjaako se virheellisiä tietojaan.
s. 32	<i>”Tilastokeskus toi tarkastuksen haastattelussa esiin toiveen siitä, että vuosineljännesten raportit olisivat pidempään auki tiedonantovelvollisille eli jälkikäteiskorjaukset olisivat mahdollisia aineistoihin myös myöhemmässä vaiheessa. Tämä parantaisi aineistojen käytettävyyttä myös jälkikäteen.”</i>	Neljännesvuosiraportoinnit sulkeutuvat, kun seuraava raportointi avautuu, paitsi kausi Q4, joka on pidempään auki. Muut kuin neljännesvuosien raportointikokonaisuudet ovat pidempään auki. Laajennettu kommenttikenttä on virheiden korjausta varten rakennettu Tilastokeskuksen toiveesta.
s. 32	<i>”Tilastokeskus nosti haastattelussa myös esiin sen, että aiemmin kun Tilastokeskus toteutti itse tiedonkeruun, tietojen korjaaminen ja täydentäminen tapahtuivat korjauslomakkeella, jonka käyttö saattoi olla kunnille helpompaa kuin nykyisessä mallissa. Automaattisessa tietojen siirrossa korjaus on tehtävä kirjanpitoon, josta ajetaan uudet raportit. Tiedonantovelvollisille työläämpi korjausjärjestelmä voi näin aiheuttaa riskiä sille, että tietoja ei korjata yhtä nopeasti ja laajasti kuin aiemman keruun aikana.”</i>	Nykyinen menetelmä takaa sen, että raportoitu tieto vastaa lähdejärjestelmän eli kirjanpidon tietoa. Ongelmat eivät enää toistu, kun ne on korjattu lähdejärjestelmään. Lyhyellä aikavälillä tämä tuo hitautta ja haasteita tiedonantovelvollisille, minkä ymmärrämme hyvin – pitkällä aikavälillä tämä on Valtiokonttorin näkemyksen mukaan kestävä tapa koota kuntien ja hyvinvointialueiden taloustiedot, kun on osoitettavissa selkeä audit trail kirjanpitoon ja tilinpäätöksiin.



	<p><i>"Kuntien, kuntayhtymien sekä muiden kirjanpitoyksiköiden vastausasteet ovat korkeita, mutta toimitetuissa aineistoissa on puutteita ja viiveitä. Tilastokeskus on aloittanut sen vuoksi imputointimenetelmien kehittämisen. Valtiokonttori ei tee puuttuvien tietojen erillistä jälkikäteistä korjausta tai täydennystä lähdeaineistoihin"</i></p>	<p>Puuttuvan tiedon täydentämisen menetelmistä sekä tilasto- että muihin kokonaisuuden tarkasteluun liittyviin tarpeisiin tulisi Valtiokonttorin näkemyksen mukaan sopia/ratkaista. Tässä on käsityksemme mukaan vielä arvioitava, miten "imputoituja" lukuja esitetään, jos ylipäättään esitetään, muutoin kuin osana kokonaisuutta.</p>
s. 27	<p><i>"Siirron kustannusvaikutuksia ei ole tarkastuksen toteutusajankohtaan mennessä vielä selvitetty. Kuntaliitto, Valtiokonttori ja valtiovarainministeriö selvittävät syksyllä 2022 kuntien ja kuntayhtymien osalta siirron kustannusvaikutuksia. Tällä hetkellä ei ole tiedossa, että Valtiokonttorin tai muiden tiedon käsittelyyn ja laadunvarmistukseen osallistuvien tahojen kustannuksia siirrosta johtuen oltaisiin selvittämässä."</i></p>	<p>Valtiokonttori pitää tärkeänä, että sekä kustannusvaikutukset että uudistuksesta saadut hyödyt selvitetään – luultavasti oikea aika olisi hyvinvointialueiden raportoinnin alkamisen jälkeen esim. 2024–2025 aikana. Tärkeää on kustannusten lisäksi arvioida uudistuksesta saatuja hyötyjä sekä tiedon toimittajien että tiedon käyttäjien näkökulmista.</p> <p>Valtiokonttori on selvittänyt kyselyissään vuonna 2021 ja selvittää vielä vuonna 2022 kunnilta tietojen toimittamiseen liittyviä menettelyitä ja kuntien arvioita niiden automaatioasteesta. Tämä ei kuitenkaan ole vielä riittävää kustannusvaikutusten selvittämiseksi.</p> <p>Valtiokonttori kiinnittää myös huomiota siihen, että kyseessä ei ole vain tiedonkeruutehtävän siirto viranomaiselta toiselle – kyseessä on koko kuntatalouden (ml. sote/pela) tiedonkeruun uudistaminen, jonka yhtenä tarkoituksena on käsityksemme mukaan ollut ajantasaisemman ja kattavamman taloustiedon saaminen valtion ja muiden toimijoiden käyttöön. Uudistuksen toteutuneet kustannukset ja erityisesti hyödyt näkyvät pidemmällä aikavälillä. Myöskään tilastointitehtäviä ei ole tässä yhteydessä siirretty Valtiokonttorille tai muille</p>



		viranomaisille nykyisiltä tilastoviranomaisilta.
--	--	--

