

Hallituksen esitys eduskunnalle kuntien tilatietoja koskevaksi lainsäädännöksi

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kuntalakia (410/2015) ja Valtiokonttorista annettua lakia (305/1991) kuntien käytössä olevia tiloja koskevien tilatietojen kokoamiseksi yhteiseen tietovarantoon yhteismitallisia ja vertailukelpoisia tietokriteereitä käyttäen.

Kuntien tehtävänä olisi toimittaa käytössään olevista tiloista tietoja Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Tiedot koskisivat tilojen perusominaisuuksia, käyttötarkoitusta, käyttäjätietoja yleisellä tasolla sekä tiloihin kohdistuvia kustannustietoja. Tietovarantoon osoitettavat tilojen perustiedot olisivat pääosin jo nykysäädösten nojalla pakollisia tuotettavia ja ylläpidettäviä tietoja esimerkiksi kunnallisen rakennusvalvonnan käyttöön tai valtakunnallisiin kiinteistö- ja rakennustietokantoihin. Tilojen käyttöä kuvaavat tiedot ja tilakustannuksia koskevat tiedot eivät sen sijaan olisi yhtä laajasti keskitettyihin tietovarantoihin jo nyt kerättäviä, miltä osin kyse olisi uudesta tiedon tuottamis- ja toimittamisveloitteesta. Tietojen määrittelyyn ajan tasalla pitämisestä lainsäädännön voimaantulon jälkeen vastaisi valtiovarainministeriön vetämä tiedonmäärittely-yhteistyöryhmä. Tietovarantoon toimitettavista tilatiedoista ja teknisistä menettelyistä olisi tarkoitus säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella sekä ministeriötasoisella asetuksella.

Kuntien käytössä olevien omistettujen tilojen yhteenlaskettu tasearvo on noin 35 miljardia euroa. Kuntien ja kuntakonsernien omistuksessa arvioidaan olevan noin 62 000 rakennusta, joiden yhteenlaskettu pinta-ala on yli 50 miljoonaa kerrosneliometriä. Luvut sisältävät myös kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen kiinteistöt. Näiden lisäksi kunnilla on huomattava määrä tiloja vuokrattuna kuntasektorin ulkopuolisilta kiinteistönomistajilta.

Tilatietojen kokoaminen yhdeksi tietovarannoksi yhtenäisiä tietokriteereitä käyttäen vahvistaisi merkittävästi tuloksellisen tilajohtamisen edellytyksiä kuntasektorilla. Tietovaranto mahdollistaisi kuntalaisten yhdenmukaisen ja tasapuolisen tiedonsaannin julkisista tiloista sekä avoimen datan mahdollisuuden yksityisen sektorin käyttöön. Tietovaranto mahdollistaisi myös kuntasektorin koko tilakantaa koskevan tilannekuvan muodostamisen valtiolle. Kaksiosaisen etenemisen ensimmäisessä vaiheessa eli vuoden 2028 loppuun saakka valtio tarjoaisi halukkaille kunnille lisäksi tilatietokantapalvelua tilatietojensa digitalisointiin ja tiedon käyttöön kuntien toiminnassa niiden täyttäessä tilatietojen toimittamisvelvollisuuden mukaisen tehtävänsä.

Pidemmän tähtäimen tavoitteena olisi kuntasektorin rakennus- ja tilakantaan liittyvän investointipaineen pienentäminen ja tilanhallinnan parantaminen siten, että vaikutukset realisoituisivat osittain vuoteen 2029 mennessä, mutta toimintatapamuutosten myötä myös pidemmällä aikavälillä.

Kuntien tilatietojen määrittämisessä käytettäisiin yleisiä valtakunnallisia kriteereitä ja tiedon standardeja mahdollisimman laajasti. Ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmä –hankkeessa (ns. Ryhti-hanke) on tarkoitus muodostaa rakennetun ympäristön tiedoista sanastot, koodistot ja tietomallit. Myös kuntien tilatietovaranto on tarkoitus muodostaa näitä samoja sanastoja, koodistoja ja tietomalleja käyttäen. Tilatietovarantoa voisivat hyödyntää myös eräät valtion viranomaiset niille kuuluvissa tehtävissä. Tällaisia olisivat ainakin valtiovarainministeriö, Tilastokeskus, Energiavirasto ja Maanmittauslaitos.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan x.x.2023. Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Nykyiset kootut tiedot kuntien tiloista ja tilankäytöstä.....	6
2.2 Nykyinen lainsäädäntö	8
2.3 Nykytilan arviointi	15
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	22
4.2.1 Viranomaisvaikutukset.....	22
4.2.1.1 Vaikutukset kuntiin	22
4.2.1.2 Vaikutukset valtionhallintoon	23
4.2.1.3 Valtiontuki ja vaikutukset markkinoille.....	25
4.2.1.4 Vaikutukset tiedonhallinnan ja tietosuojan näkökulmasta	28
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	34
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	35
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	37
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	37
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	42
6 Lausuntopalaute	44
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	45
7.1 Kuntalaki.....	45
7.1 Laki Valtiokonttorista	49
8 Voimaantulo ja toimintaa koskeva siirtymäsäännös.....	50
9 Lakia alemman asteinen sääntely	50
10 Voimaantulo	51
11 Toimeenpano ja seuranta	51
12 Suhde muihin esityksiin.....	51
12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	51
12.2 Suhde talousarvioesitykseen	52
13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	52
13.1 Kunnallinen itsehallinto	52
13.2 Asetuksenantovaltuudet	54
13.3 Julkinen hallintotehtävä ja ulkopuolisten palveluiden hyödyntäminen tehtävähoidossa	55
LAKIEHDOTUKSET	59
Laki kuntalain 120 a §:n muuttamisesta.....	59
Laki Valtiokonttorista annetun lain 2 ja 2 b §:n muuttamisesta.....	60

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman linjausten mukaisesti hallitus valmistelee tuottavuustoimia, joita seurataan julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Yksi toimista on toimenpideohjelman toteuttaminen kuntien rakennuskannan hallinnan ja tietopohjan parantamiseksi. Hallitusohjelman tavoitteen toteuttamiseksi ensivaiheessa laaditaan tilannekuvaa kuntien rakennus- ja toimitilakannoista. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on kuntasektorin rakennuskantaan liittyvän investointipaineen pienentäminen ja tilanhallinnan parantaminen siten, että vaikutukset realisoituvat osittain vuoteen 2029 mennessä, mutta toimintatapamuutosten myötä osittain myös tätä pidemmällä aikavälillä.

Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaalia on selvitetty useampaan otteeseen viime vuosina. Valtioneuvoston kanslian julkaisemassa tutkimushankkeessa selvitettiin kuntien rakennuskannan nykytilannetta ja ennusteita aiemman hallituksen aikana valmistellun maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeiselle ajalle. Samalla arvioitiin rakennuskantaan sisältyvää kehitys- ja säästöpotentiaalia sekä tunnistettiin keskeisimmät keinot potentiaalın hyödyntämiseksi (Valtioneuvoston julkaisusarja 5/2018). Tutkimus toteutettiin valtioneuvoston kanslian vuoden 2017 keväällä käynnistämässä selvityshankkeessa osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimintaa. Tutkimuksen mukaan kunnat ovat kooltaan, rakenteiltaan ja taloudeltaan erilaisia, mutta kaikille keskeisin haaste toimitilakysymyksissä on, kuinka kukin kunta pystyy jatkossa sopeuttamaan rakennuskantansa palvelutarvettaan vastaavaksi niin, että siinä otetaan huomioon muuttuvat tarpeet myös pitkälle tulevaisuuteen. Kuntien rakennuskannassa on selkeästi merkittävää kehitys- ja säästöpotentiaalia, joka koostuu mm. tyhjästä, vajaakäyttöisistä ja käyttötarkoituksensa sopimattomista rakennuksista sekä energiatehokkuudesta. Potentiaalın hyödyntäminen ei kuitenkaan ole nopealla aikataululla mahdollista, vaan vaatii pitkäaikaisia, valtakunnallisia ja kuntakohtaisia toimenpiteitä. Erityisesti toimenpiteet tulee kohdistaa väestöään menettäneisiin kuntiin ja kaupunkeihin.

Tutkimuksen yhteydessä huomattiin, että kuntien rakennuskantaan liittyvissä tietokannoissa, rekistereissä ja tilastoinnissa on myös selviä puutteita, jotka vaikeuttavat tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Olemassa olevassa kiinteistötietokannassa eli valtakunnallisessa rakennustietokannassa ja väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekisterissä on puutteita, eivätkä kaikki tiedot ole ajan tasalla. Puutteita ja virheellisyyksiä on muun muassa rekisteriaineiston rakennusten omistus-, peruskorjaus- ja kerrosneliötiedoissa. Kuntien omistamien rakennusten tiedot eivät myöskään päivyty verotustietojen kautta eikä kuntien kiinteistöveroon liittyvä vapautus edistä tietojen ajantasaisena pitämistä. Lisäksi osa rekisteritietojen luokituksista on vanhentuneita, eikä luokitukset kaikilta osin vastaa enää rakennusten nykyisiä käyttötapoja. Tämä vaikeuttaa kuntien rakennuskantaa koskevan tilannekuvan luomista ja kuntien välistä vertailua. Puutteiden ja virheiden vuoksi rekisteritietoja ei voi myöskään käyttää luotettavasti tiedolla johtamiseen tai päätöksentekoon kunnissa tai valtiolla.

Valtiovarainministeriö asetti marraskuussa 2018 työryhmän selvittämään kuntien tiloja ja tilankäyttöä koskevan tietopohjan parantamista. Toimeksiannon mukaan työryhmän tuli selvittää vaihtoehtoiset mallit, joilla kuntien rakennuskantaa ja tilankäyttöä koskevaa tietopohjaa voidaan parantaa. Selvityksessä tuli laatia myös arvio kehittämistoimenpiteiden toteuttamisaikataulusta sekä kustannuksista. Työryhmän tuli laatia myös ehdotus kuntien tilatehokkuuden mittaamiseen soveltuvista mittareista ja indikaattoreista ottaen huomioon myös kuntien eriytymiskehitys.

Tämän työryhmän loppuraportin (15.3.2019) mukaisesti jatkotoimenpiteenä tulisi olla sellaisen tietopohjan kokoaminen, joka tukisi tilojen omistamista ja käyttöä koskevaa tietojohdantaa ja päätöksentekoa kunnissa, sekä samalla lisää valtion mahdollisuuksia seurata kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouteen liittyviä riskejä. Tilatiedon saaminen ja saatavilla jo mahdollisesti olevan aineiston yhdenmukaisuuden varmistaminen tulee vaatimaan ensisijaisesti perustietojen kuntoon laittamista kunnissa ja tietorekistereissä. Edellytyksenä tälle olisi yhteisten tietomäärittysten ja tietomallien käyttö. Tavoitteiden saavuttaminen tulisi vaatimaan arvioiden mukaan useita vuosia työtä ja riittävää resursointia. Lisäksi se vaatii ministeriöiden välistä yhteistyötä, koska perusrekistereitä koskeva lainsäädäntö ja ohjaus on jakautunut usealle hallinnonalalle.

Työryhmän mukaan toimitiloja koskevan tietopohjan kerääminen valmisteilla olevalla automaattisen talousraportoinnin mallilla tulisi selvittää. Raportoitavien tietojen hyödyntäminen edellyttäisi tilojen taloudellisuutta ja tehokkuutta kuvaavien mittareiden määrittelyä, jotta mittarien laskennassa tarvittavat talous- ja toimintatiedot voidaan sisällyttää kuntalain mukaiseen uuteen tiedonkeruuseen. Näitä tietoja kunnat voisivat käyttää myös toimintansa johtamisessa ja suunnittelussa. Tilatietojen keruu olisi osin uusi tehtävä kunnille, mikäli siirryttäisiin nykyistä yksityiskohtaisempaan keruuseen, kuten toimialakohtaisesta keruusta kiinteistökohtaiseen tiedonkeruuseen.

Kuntien nykyiset pääasiassa erillistiedonkeruilla ja vapaaehtoisuuteen perustuvilla kyselyillä kerättävät tilatiedot eivät ole yhteismitallisia ja vertailtavia eivätkä siten anna riittävää ja uskottavaa tietopohjaa esim. kuntasektorin poliittisen ohjauksen valmisteluun. Erilliskeruuissa ongelmana on myös tiedon vanhentuminen, koska tietoa ei ylläpidetä aktiivisesti. Kuntien tilatietojen kerääminen ja hyödyntäminen samoin kuin tilajohtamisen välineet vaihtelevat myös merkittävästi kuntakohtaisesti. Tämä asettaa kuntien tilankäyttöön liittyvän päätöksenteon kuntakohtaisesti eriarvoiseen asemaan eikä tue kuntalaisten yhdenvertaisuuden toteutumista. Tilatietojen hyödyntäminen painottuu tulevaisuudessa entisestään myös kuntien palveluiden ja palveluverkostojen kehittämiseksi ja asettaa näin tietopohjalle entistä enemmän vaatimuksia. Kuntien palveluita tuotetaan jatkossa entistä enemmän kunnarajat ylittäen yhteistyönä, mikä korostaa vaatimusta tilatietojen yhdenmukaistamiseksi kuntien välillä.

1.2 Valmistelu

Valtiovarainministeriö asetti 10.3.2020 kuntien tilatiedon kehittämishankkeen (VM030:00/2020, VN/2971/2020) ja sitä ohjaamaan ohjausryhmän. Ohjausryhmän tehtävänä on ollut hankkeen puitteissa tehtävien toimenpiteiden toimeenpanon ohjaus ja tukeminen. Asettamispäätöksen mukaisesti ohjausryhmä nimesi 17.2.2021 lainsäädäntötarpeiden selvittämistä varten työryhmän, jonka tehtävänä on ollut selvittää mahdollisuuksia säätää kunnille lakiin perustuva valteite luovuttaa toimitiloihin ja rakennuksiin koskevia tietoja valtakunnalliseen tietokantaan.

Lainsäädäntöä valmistelleen työryhmän toimeksianto on ollut kaksiosainen. Ensimmäisenä lainvalmisteluryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa ja esittää vaihtoehdot tavoitteen toteuttamiseksi, siihen liittyvät sääntelytarpeet- ja mahdollisuudet sekä ottaa kantaa myös mahdollisiin perustuslakiliitännäisiin kysymyksiin. Toimeksiannon mukaisesti lainvalmisteluryhmä on tehnyt esityksensä kehittämishankkeen ohjausryhmälle, joka on linjannut valmistelun jatkamisesta. Lainvalmisteluryhmä on laatinut toisessa vaiheessa lainsäädäntöä koskevat ehdotuksensa hallituksen esitysluonnokseksi ja luovuttanut esityksensä valtiovarainministeriölle x.1.2022. Hankkeessa on myös joiltain osin hyödynnetty kuntien ja kuntayhtymien taloustietojen tuottamista ja raportointia koskevan lainsäädännön (HE 60/2019 vp, Kuntien taloustietolaki) yhteydessä koottua valmisteluaineistoa.

Lainvalmisteluryhmässä ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriön lisäksi Valtiokonttori, Suomen Kuntaliitto, Helsingin kaupunki, Hollolan kunta ja Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus (Tieke Ry). Lainvalmisteluryhmän työtä on lisäksi asetettu tukemaan asiantuntijaryhmä, jossa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriön ohella ympäristöministeriö, Suomen Kuntaliitto, Joensuun kaupunki, Tampereen kaupunki, Rovaniemen kaupunki, Valtiokonttori ja Maakuntien Tilakeskus Oy.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykyiset kootut tiedot kuntien tiloista ja tilankäytöstä

Kuntien rakennettujen kiinteistöjen ja tilojen osalta ei nykyisellään ole olemassa kattavaa tietopohjaa. Osa kuntien tiloja koskevista tiedoista on koostettavissa erilliskyselyin Digi- ja väestöviraston ylläpitämästä väestötietojärjestelmän (VTJ) osana olevasta rakennus- ja huoneistorekisteristä sekä Maanmittauslaitoksen ylläpitämästä kiinteistötietojärjestelmästä (KTJ).

Digi- ja väestöviraston ylläpitämä väestötietojärjestelmä sisältää henkilötietojen lisäksi tietoja rakennushankkeista, rakennuksista ja huoneistoista. Väestötietojärjestelmään rekisteröidään rakennustietojen rekisterinpitäjän eli kuntien toimesta tiedot rakennushankkeista, rakennuksista, huoneistoista ja kunnan katuosoiteista, omistuspohjasta riippumatta. Rakennushanke- ja rakennustietoja ylläpidetään kunnissa rakennusvalvonnan ohjelmistojen avulla, joista tiedot toimitetaan väestötietojärjestelmään käyttäen VTJ-ylläpitorajapintaa. Rajapinnassa tiedot liikkuvat yhteisesti määritellyn kuntien rakennetun ympäristön sähköiset palvelut eli KRYSP-skeeman mukaisessa XML rakenteessa. Väestötietojärjestelmässä ylläpidetään myös henkilöiden osoitetietoja, joiden perusteella henkilöt liitetään muuttoilmoitusten avulla rakennuksissa oleviin huoneistoihin ja näin kunnan rakennukselle määrittelemiin osoitteisiin. Virasto mahdollistaa rakennusten tietojen muutokset kaikille kunnille joko rajapintojen tai rakennus ja huoneisto -käyttöliittymän (Rahu) kautta. Rekisterin kiinteistöä koskevat kiinteistötiedot (muun muassa kiinteistötunnus, rekisteröintipäivä ja omistaja) tulevat väestötietojärjestelmään rajapintojen kautta Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä. Rekisterissä olevista rakennustiedoista tärkeimpiä yksilöntietoja on kullekin rakennukselle muodostuva pysyvä rakennustunnus ja huoneistolle muodostuva pysyvä huoneistotunnus, jotka yksilöivät rakennuksen ja huoneiston. Pysyvät rakennus- ja huoneistotunnukset ovat voimassa koko rakennuksen elinkaaren ajan, eikä samaa tunnusta voi esiintyä uudelleen toisella kohteella. Tunnuksia hyödynnetään rakennusten ja huoneistojen ensisijaisena tunnistetietona yhteiskunnassa järjestelmien ja rekisterien välisessä tietojen vaihdossa sekä linkityksessä.

Rakennustunnukset ja rakennusten osoitetiedot muodostavat rekisterissä koko maan kattavan rakennuksiin pohjautuvan osoitetietojärjestelmän perustan. Rakennukset voidaan yhdistää tunnistetietojen perusteella yhteiskunnan muihin perusrekistereihin. Tämä mahdollistaa väestötietojärjestelmän rakennustietojen hyödyntämisen erilaisissa paikkatietosovelluksissa.

Rakennuksista ja rakennushankkeista rekisterissä on tietoina muun muassa kiinteistö- ja rakennustunnus, rakennuksen osoitteet ja sijaintikoordinaatit, omistajan nimi ja omistajalaji (esimerkiksi yksityinen henkilö, asunto-osakeyhtiö, kunta tai valtio), kaavoitustilanne rakennuslupahetkellä (esimerkiksi asemakaava tai ei kaavaa), rakennuspaikan hallintaperuste (omistus tai vuokraus), rakennuksen koko (esimerkiksi kerrosala ja tilavuus), varusteet (esimerkiksi sähkö, viemäri tai lämmin vesi), valmistumispäivä, käyttötarkoitus (esimerkiksi yhden asunnon talo tai vapaa-ajan asuinrakennus), liittymät verkostoihin (esimerkiksi viemäri liittymä, vesijohto ja sähkö), myönnetyt rakennusluvut, rakennus- ja julkisivumateriaali (esimerkiksi puu tai tiili), lämmitystapa (esimerkiksi suora sähkölämmitys tai ilmakekuslämmitys), huoneistot ja huoneistotiedot (esimerkiksi huoneistotunnus, huoneiston pinta-ala ja varusteet), hallintaperuste

(esimerkiksi asunnon haltija omistaa asunnon), käytössäolotilanne (esimerkiksi käytetään vakinaiseen asumiseen tai tyhjillään), huoneiden lukumäärä.

Väestötietojärjestelmän kaikki rakennus- ja kiinteistötiedot voidaan liittää paikkaan tai alueeseen, ja tulostaa kartalle joko alue- tai pistemäisenä tietona. Aluetiedoissa voidaan kiinteistötunnuksen avulla sijoittaa väestötietojärjestelmän kaikki tietoyksiköt Suomen hallinnollisen tai toimipiirijaon mukaan: koko maa, maakunnat jne. Pienin rekisteriyksikkö on kiinteistö. Hallinnollisia rajoja voidaan yhdistää vapaasti ja siten myös muodostaa uusia alueita, kuten esimerkiksi työssäkäyntialue tai sairaanhoitopiiri.

Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä valtakunnallinen kiinteistötietojärjestelmä (KTJ) käsittää kiinteistörekisterin ja lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin. Myös yksityistierekisteri on osa kiinteistötietojärjestelmää. Maanmittauslaitos hallinnoi ja ylläpitää kiinteistötietojärjestelmää ja vastaa sen tietopalvelusta. Kiinteistörekisterin tietoja ovat esimerkiksi kiinteistön sijainti ja rajat kartalla, kiinteistön muodostumishistoria, osuudet yhteisiin alueisiin (esim. vesialueisiin), tietoja kiinteistöjä koskevista käyttöoikeuksista ja –rajoituksista, asemakaava-alueiden rajat sekä kiinteistörekisteriote ja ote käyttöoikeusyksiköstä. Lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tietoja ovat esimerkiksi kiinteistön omistaja, kiinteistöön kohdistuvat kiinnitykset, erityiset oikeudet kuten vuokraoikeudet, lainhuuto-, rasitus ja vuokraoikeustodistukset.

Maanmittauslaitos ylläpitää myös kiinteistöjen kauppahintarekisteriä, jonka tiedot perustuvat kaupanvahvistajien ilmoituksiin ja sähköisen kiinteistönvaihdantapalvelun kautta saatuihin tietoihin. Kauppahintarekisterin tietoja ovat esimerkiksi kaupan tai luovutuksen kohde, luovutuksen laatu (kauppa, vaihto, lahja, esisopimus jne.), luovuttaja ja luovutuksen saaja ja kauppahinta.

Opetushallituksen ylläpitämään organisaatiopalveluun kerätään tietoa varhaiskasvatuksen toimipaikoista sekä esi- ja perusopetuksen, toisen asteen ja vapaan sivistystyön oppilaitoksista kerätään jo nyt kansallista organisaatiotietoa. Tietoa hyödynnetään kansallisissa tietovarannoissa ja niihin liittyvässä tiedonkeruussa, kuten varhaiskasvatuksen tietovarannossa (Varda) ja opetuksen ja koulutuksen tietovarannossa (Koski). Tietomäärittelyt perustuvat kansallisen Opetus- ja koulutussanasto Oksan käsitteisiin.

Jyväskylän yliopisto ylläpitää opetus- ja kulttuuriministeriön rahoittamana ajantasaista valtakunnallista paikkatietokantaa julkisista liikuntapaikoista, ulkoilureiteistä ja virkistysalueista. LIPAS-tietokannassa on erityisesti kuntien omistamien liikuntapaikkojen tiedot. Tietokannasta löytyy lähemmäs 39 000 liikuntapaikan tiedot. (Lipas Liikuntapaikat.fi).

Valtiovarainministeriön selvitys (7.10.2020) kuntien rakennuskannan tilannekuvasta on ollut osa vuoden 2020 alussa käynnistettyä ministeriön toimenpideohjelman. Selvityksen on valtiovarainministeriön toimeksiannosta tehnyt Maakuntien Tilakeskus Oy. Tarkoituksena on ollut selvittää rakennus- ja huoneistorekisteritietojen perusteella kuntien rakennuskannan nykytilanetta ja vertailla tuloksia vuoden 2017 tilanteeseen, jota selvitettiin vuonna 2018 valmistuneessa selvityksessä. Selvityksen mukaiset tilankäytön tiedot ovat perustuneet tietopyyntöihin edellä mainituista olemassa olevista rekistereistä sekä kunnilta erillispyyntöinä saatuihin tietoihin. Selvitysten perusteella laadittu raportti on luettavissa osoitteesta: [Raportti Kuntien rakennuskannan tilannekuva vuonna 2020 ja ennusteet vuosille 2020-2040 \(maakuntientilakeskus.fi\)](https://www.maakuntientilakeskus.fi/raportti-kuntien-rakennuskannan-tilannekuva-vuonna-2020-ja-ennusteet-2020-2040).

Selvityksen perusteella muodostettavissa oleva tilannekuva kuntien tiloista ja tilankäytöstä on ollut varsin heikkolaatuinen. Tilannekuvan muodostamista vaikeutti se, että kuntien tiloista ja tilankäytöstä ei ole ollut saatavilla riittävää tietopohjaa. Digi- ja väestöviraston rakennustiedot ovat sinällään rakennusta koskevana tietona tyydyttävällä tietotasolla ja ovat myös koko kunta-sektorin pääasiassa kattavia. Rakennusta koskevan tiedon ohella tilannekuvan muodostaminen

edellyttää kuitenkin tiloihin ja tilankäyttöön liittyvien kustannustietojen kokoamista ja kohdentamista rakennustietoihin.

Jatkona selvitykselle kuntien tiloista on koottu 30.6.2021 valmistunut raportti, jossa oli mukana yhteensä 52 kunnan tarkemmat tiedot. Tietojen kokoaminen kunnilta on toteutettu valtiovarainministeriön rahoittamassa Kuntien tilatieto -hankkeessa. Kokoamisen yhteydessä on edelleen vahvistunut käsitys tietojen yhteismitallistamisen tarpeesta, koska kunnat käsittelevät tietoja eri tavoin ja tiedot monin osin hajautunutta ja keskenään heikosti vertailukelpoista. Hankkeessa mukana oleville kunnille on digitalisointi- ja yhteismitallistamisen myötä voitu osoittaa käyttöön visuaalista sekä numeerista raportointiaineistoa. Tämän avulla kuntien on ollut helpompi arvioida tietojensa oikeellisuutta sekä raportoinnin ja tietojen kehittämis- ja päivytystarpeita. Pohjatietojen täydennystarpeita on ollut erityisesti kuntakonserniin yhtiöiden ja yhtymien kiinteistö- ja rakennustiedoissa ja emokuntien taloustiedoissa. Myös tietojen päivytystarpeisiin ja -sykleihin on hankkeen myötä kiinnitetty huomiota.

Mukana olevilta kunnilta saatujen arvioiden perusteella tietojen ylläpito on oleellisesti helpottunut yhteisen käyttöliittymän myötä. Lisäksi ulkoiset integraatiot tärkeimpiin kuntien käyttämiin tietojärjestelmiin ja muihin rekisteriaineistoihin mahdollistavat jatkossa entistä automaattisemman tiedon päivittämisen kuntien näin halutessa. Näiden avulla kunnat saavat yhä laadukkaampaa ja ajantasaisempaa raportointia ja tietoa päätöksentekonsa tueksi.

Hankkeessa ja sen puitteissa tehtävässä tilatietojen pilottiluonteisessa kokoamistyössä tehdään tiivistä yhteistyötä käynnissä olevien valtakunnallisten hankkeiden ja valtakunnallisten toimijoiden, kuten esimerkiksi ympäristöministeriön Ryhti-hankkeen kanssa. Tavoitteena on, että vältettäisiin päällekkäistä työtä, kiinteistö- ja rakennustiedot olisivat yhteismitallisia ja että tietojen päivytystarvetta olisi vain yhteen paikkaan. Tilatietojen kokoamisessa hyödynnettäisiin yhteentoimivuusalustaa Ryhti-hankkeen tavoin.

Kuntien tilatieto -hanke jatkuu vuoden 2022 loppuun saakka ja hankkeen piirissä olevien kuntien osallistumista laajentaa. Lainsäädäntövalmistelun loppuvaiheessa (tilanne 14.12.2021) tilatietojen kokoamis- ja yhdenmukaistamishankkeessa on ollut vapaaehtoisesti mukana yhteensä 130 ja näistä 85 kunnan tiedot ovat tietokannassa tuotantokäytössä.

2.2 Nykyinen lainsäädäntö

Kuntalaki (410/2015) ei sisällä yleistä sääntelyä kunnan velvollisuudesta tuottaa kunnan toimintaa, tiloja tai tilankäyttöä koskevia seurantatietoja. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleella kuntalain muutoksella (1368/2019, HE 60/2019vp) lakiin on lisätty *säännökset kunnan taloustietojen* tuottamisesta ja taloustietojen raportoinnista. Ensimmäisen kerran tietoja on tullut raportoida vuoden 2021 taloustietojen osalta. Kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia toimittamaan erikseen säädetyt taloustietonsa suoraan taloushallinnostaan Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon. Kuntalain säännökset velvoittavat kuntia ja kuntayhtymiä taloustietojen tuottamiseen ja raportointiin yhdenmukaisessa ja vertailtavassa muodossa.

Kuntalain 112 §:n mukaan kunnan kirjanpitovelvollisuuteen, kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovelletaan kuntalain lisäksi kirjanpitolakia. Lisäksi kirjanpitolautakunnan kuntajaosto voi antaa soveltamisohjeita. Kuntalaissa ei säädetä mahdollisuudesta kuntia sitovan tarkemman sääntelyn antamiseen tuotettavista tilinpäätöstiedoista valtioneuvoston asetuksella.

Kuntalakia on muutettu 21.5.2021 eduskunnassa hyväksytyyn hallituksen esityksen (HE 242/2020vp) perusteella, kuntien sopimushallinnan velvoitteiden osalta (419/2021). Lainmuu-

toksen tarkoituksena on tältä osin ollut lisätä sopimusten hallinta kunnan hallintosäännön vähimmäismääräyksiin. Tavoitteena on, että kunnissa määritellään vastuut, sopimuksia ohjataan ja siten kiinnitetään huomiota sopimusten johtamiseen. Tavoitteena on tehostaa sopimusten riskienhallintaa ja sopimuksiin perustuvan tuotannon valvontaa. Tavoitteena on myös sopimusten kautta toteutettavien palvelujen ja toimintojen parempi hallinta sopimusten laatimisen, valvonnan ja arvioinnin osalta.

Tilastokeskuksesta annetun lain (48/1992) 1 §:n mukaan valtion tilastotointa varten on valtiovarainministeriön hallinnonalalla Tilastokeskus. Tilastokeskuksen tehtävänä on lain 2 §:n mukaan laatia yhteiskuntaoloja koskevia tilastoja ja selvityksiä sekä huolehtia valtion tilastotoimen yleisestä kehittämisestä yhteistyössä muiden valtion viranomaisten kanssa. Lisäksi Tilastokeskus suorittaa sille erikseen säädetyt tai määrätty muut tehtävät.

Tilastolain (280/2004) 14 §:n 2 momentin mukaan kunnat ja kuntayhtymät ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Tilastolain 7 §:n mukaan neuvoteltuaan tiedonantovelvollisten tai heidän edustajiensa kanssa tilastoviranomainen päättää kerättävistä tiedoista sekä tietojen keräämisessä noudatettavista menettelytavoista ja määräajoista. Tietojenkeruun käynnistämisestä ja kerättävistä tiedoista on riittävän ajoissa ilmoitettava tiedonantajille ja heidän edustajilleen. Tilastolain 21 §:n mukaan tilastoviranomaisella on oikeus saada edellä kuvatut tiedot maksutta.

Tilastokeskus kerää kuntien toimitiloista tietoa korjausrakentamisen tilaston toimitilarakennusten korjauksia koskevalla kyselyllä vuosittain. Kuntien tiedot kerätään otoskyselyinä. Tilasto kuvaa rakennuskantaan kohdistuneiden korjaustoimenpiteiden arvoa vuositasona. Käyttötarkoitukseluokat ovat palvelurakennukset, liike- ja toimistorakennukset sekä teollisuus- ja varastorakennukset. Palvelurakennuksilla tarkoitetaan kasvatus- ja opetusrakennuksia, sairaala- ja terveyskeskusrakennuksia sekä hoitolaitosrakennuksia. Kasvatus- ja opetusrakennuksiin kuuluvat varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toimipaikat, peruskoulut ja lukiot, ammattikoulut ja muut ammatilliset oppilaitokset ja korkeakoulut sekä vapaan sivistystyön alan oppilaitokset. Sairaala- ja terveyskeskusrakennukset koostuvat keskussairaala-, sairaala- ja terveyskeskusrakennuksista. Hoitolaitosrakennuksilla tarkoitetaan vanhainkoteja, kehitysvammaisten hoitolaitoksia, lasten päiväkoteja, lastenkoteja, koulukoteja, terveydenhuollon erityislaitoksia ja muita terveydenhuollon rakennuksia.

Tietoja käyttävät mm. kansantalouden tilinpidon lisäksi rakennus- ja kiinteistöalan eri järjestöt, yritykset, tutkimuslaitokset ja julkinen hallinto.

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999) ohjaa yleislakina alueiden suunnittelua, käyttöä ja rakentamista. Lainsäädännön tavoitteena on luoda terveellinen, turvallinen ja viihtyisä elinympäristö, joka on sosiaalisesti toimiva ja jossa eri väestöryhmien tarpeet on otettu huomioon.

Maankäyttö- ja rakennuslaki ja sen nojalla annettu asetus sisältävät säännöksiä muun muassa kaavoituksesta, kuntien rakennusjärjestyksestä, alueiden suunnittelusta ja rakentamisesta, rakentamiselle asetettavista yleisistä vaatimuksista sekä rakentamisen luvista ja muusta rakentamisen valvonnasta. Lain 147 §:n mukaan haettaessa lupaa rakentamiseen tai rakennuksen korjaus- tai muutostyöhön taikka rakennuksen purkamiseen hakijan on liitettävä hakemukseen tiedot, jotka kunnan on väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla ilmoitettava väestötietojärjestelmään. Tarkemmat rakentamista koskevat säännökset ja ohjeet kootaan Suomen rakentamismääräyskokoelmaan.

Maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelu käynnistettiin parlamentaarisesti keväällä 2018. Työ organisoitiin asettamalla työryhmä, parlamentaarinen seurantaryhmä ja laaja sidosryhmäfoorumi (ympäristöministeriön päätös 24.4.2018). Työryhmä nimitti lisäksi kuusi valmistelijaosastoa, joissa oli jäseninä ympäristöministeriön virkamiehiä ja pysyvinä asiantuntijoina sidosryhmäfoorumiin kuuluvien tahojen edustajia. Vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen parlamentaarisen seurantaryhmän kokoonpano muuttui osittain (ympäristöministeriön päätös 26.6.2019). Toimielimet asetettiin 31.12.2021 asti. Valmistelun aikana järjestettiin lisäksi lukuisia seminaareja ja työpajoja sekä kuultiin laajasti eri sidosryhmien edustajia.

Maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa olisi tarkoitus luoda lainsäädännöllinen pohja rakennetun ympäristön digitalisaatiolle. Lakiin kirjattaisiin säädökset siitä, että kaavat ja rakentamisluvat laaditaan jatkossa sähköiseen ja valtakunnallisesti yhteentoimivaan muotoon. Lisäksi säädettäisiin, että omistajan tulisi pitää rakennukseen liittyvä tieto ajantasaisena koko rakennuksen elinkaaren ajan, eli suunnittelusta purkamiseen saakka.

Uudistuksen jälkeen tämän kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön yleislain ohella olisi tarkoitus säätää myös erityislaki valtakunnallisesta rakennetun ympäristön tietojärjestelmästä, jonka kautta rakentamisen ja alueiden käytön tiedot ovat tulevaisuudessa laadukkaina ja yhteentoimivina eri toimijoiden käytettävissä.

Ympäristöministeriön ehdotukseen uudeksi kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön koskeva hallituksen esitysluonnokseksi pyydettiin lausuntoja (lausuntopyyntö VN/279/2018) 7.12.2021 asti. Esityksen päätavoitteina ovat hallitusohjelman mukaisesti hiilineutraali yhteiskunta, luonnon monimuotoisuuden vahvistaminen sekä rakentamisen laadun parantaminen ja digitalisaation edistäminen. Tavoitteena on lisäksi muun muassa edistää kaavaprosessin sujuvuutta, vahvistaa kuntien maapolitiikkaa, parantaa ihmisten osallistumismahdollisuuksia, edistää rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia sekä luoda rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat.

Rakennetun ympäristön tietojärjestelmän kehitystyö (Ryhti-hanke ja RYTJ) on käynnistynyt ympäristöministeriön koordinoiman nelivuotisen (2020–2024) hankkeen myötä. Ryhti -hankkeen tavoitteena on toteuttaa pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaisesti luodaan rakennetun ympäristön valtakunnallinen digitaalinen rekisteri ja tietoaalusta, joihin maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit tukeutuvat. Hallitusohjelman mukaan samalla edistetään kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia.

Ryhti-hankkeen taustalla on myös hallitusohjelmassa oleva kirjaus (kohta 3.4), jonka mukaan kehitetään lupajärjestelmiä niin, että Suomessa on jatkossa toimiva yhden luukun digitaalinen lupamenettely. Hallitusohjelman (kohta 4.5 Maailman paras julkinen hallinto) mukaan hallitus edistää avoimen lähdekoodin ensisijaisuutta julkisissa tietojärjestelmissä ja niiden hankinnoissa. Hallitus laatii julkisen sektorin datan avaamisen ja hyödynnettävyyden strategian toimenpidesuunnitelmien ottaen huomioon tietosuojavaikutukset ja mahdolliset lainsäädäntötarpeet. Lähtökohtana on, että julkiset toimijat avaavat julkiset rajapinnat, jos niitä ei ole erityistä syytä pitää suljettuna. Sekä edistetään yritysten ja yrittäjien datan jakamista ekosysteemien sisällä.

Ryhti-hankkeen olisi tarkoitus tuottaa pohja paremmalle tiedolle, kun hajanaiset maankäyttöä ja rakentamista koskevat tiedot yhdenmukaistuvat. Hankkeessa on tarkoitus tehdä laajasti työtä tietojen rakenteiden yhteismitallisuuden edistämiseksi ja hyödyntää tietojen muuttamista tekni-

sesti yhteentoimivuusalustan mukaisesti käsiteltäviksi. Työ pohjautuu eurooppalaisten yhteentoimivuusperiaatteiden täytäntöönpanostrategiassa esitettyihin neljään osa-alueeseen: Oikeudelliseen, tekniseen, organisatoriseen ja semanttiseen yhteentoimivuuteen. Rakennetun ympäristön yhteentoimivuustyö keskittyy erityisesti näistä jälkimmäisen edistämiseen. Yhteentoimivuustyössä hyödynnetään Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämää yhteentoimivuusalustaa ja sen työkaluja.

Ryhti-hanke keskittyy ympäristöministeriön hallinnonalan ekosysteemin kehittämiseen ja uudistuvan maankäyttö- ja rakennuslain tiedonhallinnan edellyttämien tietorakenteiden toteuttamiseen. Tätä varten luodaan laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa valtakunnallinen rakennetun ympäristön tietojärjestelmä, eli RYTJ. Toteutettava tietojärjestelmäkokonaisuudessa olisi:

- Alueiden käytön suunnitelmatietovaranto, jossa hallitaan, tallennetaan ja julkaistaan alueiden käytön tiedot, joista päätetään maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa menettelyissä, kuten eritasoiset kaavat. Suunnitelmatietoja ylläpidetään päivittämällä tiedot uusien niitä koskevien päätös- ja toteumatietojen perusteella.
- Rakennustietovaranto, jossa hallitaan, tallennetaan ja julkaistaan maankäyttö- ja rakennuslain mukaisessa rakennusluvituksessa määritettävät tiedot tietomalleineen ja muine lupasiakirjoinneen (nk. rakennuksen ydintiedot). Rakennustietoja ylläpidetään lupatietojen, rajapintojen ja rakennusten omistajien varmennettujen omaehtoisten tietopäivitysten avulla.
- Tietoalusta, jonka kautta eri järjestelmien tuottamat tiedot ovat eri tahojen käytettävissä.

Museovirastosta annetun lain (282/2004) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan viraston tehtävänä on huolehtia kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta. Museoviraston ylläpitämästä rakennusperintörekisteristä löytyy tietoa niistä kulttuurihistoriallisesti arvokkaista rakennusryhmistä, rakennuksista ja rakennelmista, jotka on suojeltu erityislainsäädännön perusteella, kuten rakennusuojelulailla ja lailla rakennusperinnön suojelemisesta sekä kirkkolailla. Lisäksi rekisteriin tallennetaan tietoja mm. valtion keskeisestä rakennusperinnöstä sekä viraston suojelusopimuksiin ja selvityksiin sisältyvistä kohteista. Rekisterin täydentämisestä huolehditaan osana viranomaistoimintaa.

Energiatehokkuusdirektiivi (EU/27/2012) tuli voimaan 4.12.2012 ja sen muutos (EU)2018/2002 tuli voimaan 24.12.2018. Energiatehokkuusdirektiivillä säädetään EU-tason ja kansallisen tason energiatehokkuustavoitteista, kansallisista energiansäästövelvoitteista ja energiatehokkuuden edistämisen toimenpiteistä. Energiatehokkuusdirektiivi on toimeenpantu pääosin *energiatehokkuuslailla* (1429/2014), joka tuli voimaan 1.1.2015. Direktiivin toimeenpanossa tärkeä rooli on myös energiatehokkuussopimusjärjestelmällä.

Suomessa energiatehokkuussopimukset ovat keskeinen keino saavuttaa EU:n energiatehokkuusdirektiivin (EED) mukaiset sitovat energiankäytön tehostamistavoitteet ilman uutta raskasvaikutteista lainsäädäntöä. Kunta-alan energiatehokkuussopimus (KETS) on työ- ja elinkeinoministeriön, Energiaviraston ja Suomen Kuntaliiton välinen sopimus energian tehokkaammasta käytöstä kunta-alalla vuosina 2017-2025.

Energiatehokkuussopimuksilla on tavoitteena kattaa yli puolet energiatehokkuusdirektiivin 7 artiklan mukaisesta Suomea sitovasta energiansäästötavoitteesta kaudella 2021–2030. Sopimustoiminta tukee myös energiatehokkuusdirektiivin muissa artikloissa kunnille asetettujen

velvoitteiden toteutusta ja osaltaan myös *rakennusten energiatehokkuusdirektiivin (EPBD)* toimeenpanoa. Sopimustoimintaan liittyvän vuosiraportoinnin avulla Suomi raportoi EU:lle EED:n velvoittaman energiansäästön toteutumisesta.

Kunnat, kaupungit ja kuntayhtymät ovat allekirjoittaneet liittyjäkohtaisen energiatehokkuussopimuksen Energiaviraston kanssa, johon kiinteänä osana kuuluvat edellä mainittu Kunta-alan energiatehokkuussopimus sekä kuntakohtaiset liittymistiedot. Sopimuksessa kunnat sitoutuvat Kunta-alan energiatehokkuussopimuksen toimenpiteisiin ja tavoitteisiin. Lisäksi kunnat sitoutuvat asettamaan itselleen määrällisen energiankäytön tehostamistavoitteen. Sopimuksen liittymistiedot kirjataan Motiva Oy:n (jäljempänä Motiva) ylläpitämään liittymisrekisteriin. Liittymistietoja ovat kunnan energiankäyttöön liittyvät tiedot sekä kunnan ohjeelliset energiansäästötavoitteet. Kunnan hallinnassa olevaa energiankäyttöä siltä osin, kun siihen liittyvät energiatehokkuustoimet ovat yksiselitteisesti kunnan päätäntävällässä: omistetut, vuokratut ja vuokralle annetut rakennukset, katu- ja muu ulkovalaistus, vesi- ja jätehuolto, sekä joukkoliikenne, omat kuljetukset ja työkoneet.

Sopimukseen liittyneet kunnat raportoivat vuosittain tiedot edellisen vuoden energiankäytöstä, tehdyistä energiatehokkuustoimenpiteistä ja niiden säästövaikutuksista sekä muusta energiatehokkuuden parantamiseen tähtäävästä sopimuksen mukaisesta toiminnasta Motivan ylläpitämään seurantajärjestelmään. Motiva kokoaa seurantajärjestelmään raportoidun tiedon perusteella energiatehokkuussopimusten vaikutustenarvioinnin ja liittää sen osaksi EED:n 7 artiklan kansallista raportointia. Tiedot julkaistaan myös Motivan verkkosivuilla osana energiatehokkuussopimusten tuloksellisuuden raportointia.

Euroopan komissio antoi 14.7.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi COM(2021) 558 final. Energiatehokkuusdirektiivin uudelleentarkastelun taustalla on Euroopan unionin vihreän kehityksen ohjelma ja tavoite vähentää kasvihuonekaasupäästöjen nettopäästöjä vähintään 55 prosenttia vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastonutraalisuus vuoteen 2050 mennessä. Ehdotus energiatehokkuusdirektiiviksi on yksi Euroopan komission vihreän kehityksen ohjelman toteutukseen liittyvistä ehdotuksista, joilla EU:n ilmasto-, energia-, liikenne ja veropolitiikkaa uudistetaan tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksessa säädetään myös indikaatiivisista kansallisen tason energiatehokkuuspanoksista ja niiden asettamisesta vuodelle 2030.

Ehdotuksessa on esitetty myös laajennettavaksi nykyinen valtion keskushallintoa koskeva omistetun rakennuskannan kolmen prosentin vuotuinen korjausvelvoite koskemaan koko julkisen sektorin rakennuskantaa. Ehdotuksessa asetetaan peruskorjausten vaatimustasoksi uudisrakentamisen niin sanottu lähes nollaenergiarakennus sekä poistetaan kaikki nykyiset joustot ja vaihtoehdot. Korjausvelvoitteen uusi soveltamisala on laajin mahdollinen ja nostaa Suomessa sen piirissä olevan rakennusalan nykyisestä 0,9 miljoonasta neliömetristä 56 miljoonaan neliömetriin. Historialliset ja suojellut rakennukset, kirkot sekä puolustusvoimien rakennukset tulevat ehdotuksen mukaan nollaenergiatason peruskorjausvelvoitteen piiriin. Suomen nykyisen direktiivin mukaisesti käyttämä vaihtoehto, jossa korjauksia vastaava energiansäästö saavutetaan muilla toimilla, on poistettu, eikä tilatehokkuuden parantumista ehdotuksessa enää hyväksytä velvoitteen täyttämiseen. Peruskorjausvelvoitteen laajuuden määrittämiseksi ja sen toimeenpanon seuraamiseksi olisi soveltamisalan rakennuksista tehtävä julkisesti saatavilla oleva inventaario, joka sisältää rakennuskohtaiset tiedot pinta-alasta sekä sen energiatehokkuustodistuksen. Inventaario olisi päivitettävä vuosittain.

Suomen kanta ehdotukseen on kuvattu 23.9.2021 Valtioneuvoston kirjelmässä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleen laadituksi energiatehokkuusdirektiiviksi (U 48/2021vp). Valtioneuvosto ei pidä tarkoituksenmukaisena kaavamaista

julkisen sektorin rakennuskantaan kohdistuvaa kolmen prosentin peruskorjausvelvoitetta, jossa korjauksen tasovaatimukseksi asetetaan uudisrakentamisen lähes nollaenergiataso. Julkisen sektorin tulee voida kohdistaa käytössään olevat taloudelliset resurssinsa mahdollisimman vaikuttavaan päästöjen vähentämiseen ja hiilineutraalisuustavoitteen saavuttamiseen kaikin käytettävissä olevin keinoin. Huomioon on myös otettava kansalliset erityispiirteet olemassa olevien rakennusten energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia koskien. Valtioneuvosto kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että alue- ja kuntatason hiilineutraalisuussuunnitelmiin sisällytetään energiatehokkuustoimia. Erityisen hyvänä valtioneuvosto pitää komission vaatimusta tukea julkisen sektorin toimijoiden välistä yhteistyötä.

Rakennusten energiatodistustietojärjestelmästä annetun lain (147/2015) mukaisesti Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (jäljempänä ARA) tehtävänä on ylläpitää tietojärjestelmää ja valtakunnallista tietokantaa rakennusten energiatodistuksista. Järjestelmään on tallennettu kaikki energiatodistuksista annetun lain (50/2013) mukaisesti laaditut ja tietokantaan toimitetut energiatodistukset. Tiedot rekisteriin toimittavat energiatodistuksien laatimiseen pätevyyden saaneet henkilöt, jotka on myös rekisteröity energiatodistusjärjestelmään.

Energiatodistuksien sisältö on kokonaisuudessaan energiatodistusrekisterissä rakenteellisessa muodossa. Tiedot järjestelmästä ovat osittain saatavilla julkisesti ARA:n internet-sivuilla. Tietojen laaja saatavilla olo on katsottu lisäävän energiatodistuksilla tavoiteltavien vaikutusten toteutumista. Energiatodistuksilla pyritään lisäämään rakennusten energiatehokkuuden keskinäistä vertailua ja energiatehokkuuden parantamista. Laki sisältää säädökset rakennusten energiatodistustietojärjestelmän käyttötarkoitusta, tietojärjestelmän tietosisällöistä ja tietojen käsittelystä. Tietojärjestelmässä on tiedot myös energiatodistusten laatijoista, energiatodistuksista sekä valvontatiedoista.

*Tiedonhallintalaki on tullut voimaan vuoden 2020 alussa. Tiedonhallintalaki on julkisen hallinnon tiedonhallintaa sääntelevä yleislaki, joka kokoaa yhteen sääntelyä viranomaistoiminnan julkisuudesta annetusta laista (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*), julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta annetusta laista (634/2011, jäljempänä *tietohallintolaki*) ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnasta annetusta laista (13/2003, jäljempänä *asiointilaki*). Tiedonhallintalailla sääntelyä uudistettiin vastaamaan paremmin teknologian kehityksestä ja yhteiskunnan toimintojen lisääntyneestä tietointensiivisyydestä johtuneita tiedonhallinnan muuttuneita toimintatapoja. Laissa asetetaan tarkennettuja velvoitteita, jotka edistävät tiedon hyödyntämistä hallinnon toiminnassa. Lain tarkoituksena on edistää viranomaisten tiedonhallinnan laatua, tietoturvallisuutta sekä viranomaisten tietoaaineistojen tietoturvallista ja vastuullista hyödyntämistä siten, että viranomainen voi hoitaa tehtävänsä hyvää hallintoa noudattaen tehokkaasti ja tulokSELLISESTI tuottamalla laadukkaita palveluita hallinnon asiakkaille.*

Tiedonhallintalaissa viranomaisia edellytetään toteuttamaan säännöllisesti toistuva vakiosisältöinen sähköinen tietojen luovuttaminen teknisten rajapintojen avulla, jos vastaanottavalla viranomaisella on tietoihin laissa säädetty tiedonsaantioikeus. Suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, tapahtuu luovutettavien tietojen tietorakenteiden kuvauksen määrittely ja ylläpito toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Yhteentoimivuutta koskevien säännösten lisäksi tiedonhallintalaissa säädetään tiedonhallintayksiköiden ja viranomaisten velvoitteesta ylläpitää tiedonhallinnastaan kuvauksia tietojärjestelmiensä sisältämistä tiedoista, tietojärjestelmien välisistä liittymistä sekä liittymissä käytetyistä tiedonsiirtotavoista. Kuvausten avulla viranomaisten on mahdollista suunnitella tiedonhallintansa siten, että ne pystyvät hyödyntämään tehokkaasti toisten viranomaisten tietoaaineistoja.

Tiedonhallintalain 7 §:ssä säädetään valtiovarainministeriön velvollisuudesta järjestää tarvittavat yhteistyötavat ja -menettelyt julkisen hallinnon tiedonhallinnan sekä tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottamiselle, joissa on mukana valtion viranomaiset ja kuntien viranomaiset. Muiden kuin tiedonhallintaa koskevien suositusten valmistelua voidaan koordinoita ja toteuttaa erikseen asetettavien yhteistyöelinten puitteissa tai valtiovarainministeriön taikka muun toimivaltaisen viranomaisen toimesta. Tiedonhallintaa koskevia suosituksia antaa tiedonhallintalain 10 §:ssä säädetty tiedonhallintalautakunta.

Tiedonhallintalain 6 §:ssä säädetään ministeriöiden velvoitteesta ylläpitää julkisen hallinnon ja toimialansa yleisiä linjauksia yhteisten tietovarantojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseksi. Tiedonhallintalain 22 §:n 3 momentin mukaan teknisen rajapinnan avulla luovutettavien tietojen tietorakenteen kuvauksen määrittelee ja sitä ylläpitää tiedot luovuttava viranomainen. Suunniteltaessa usean viranomaisen välistä tietojen luovuttamista teknisten rajapintojen avulla, on tietorakenteen kuvaus määriteltävä ja ylläpidettävä toimialasta vastaavan ministeriön johdolla.

Digi- ja väestötietoviraston asemasta, organisaatiosta, ohjauksesta ja tehtävistä on säädetty laissa Digi- ja väestötietovirastosta (304/2019). Viraston tehtäviin sisältyy muun muassa julkisen hallinnon tiedonhallinnan asiantuntijatehtävien ja palvelujen hoitaminen. Mainittuihin asiantuntijatehtäviin ja palveluihin sisältyy esimerkiksi julkisen hallinnon tietojärjestelmien yhteentoimivuutta edistävien tietomäärittelyjen laadintaa ja ylläpitoa tukevien palvelujen järjestäminen.

Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n mukaan valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä henkilöstöpalveluja valtion virastoille ja laitoksille, hoitaa valtion keskuskirjanpitoa sekä huolehtia valtion vahingonkorvausasioista. Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtioneuvoston asetuksella säädetään, mitä nämä palvelut ovat. Valtiokonttori voi tuottaa edellä tarkoitettuja palveluja sekä niiden hoidossa tarvittavia tukipalveluja myös valtionhallinnon ulkopuolisille asiakasryhmille siltä osin kuin palveluissa ei ole kysymys julkisen vallan käytöstä. Lisäksi Valtiokonttori suorittaa valtiokonttorista annetun lain mukaan ne muut tehtävät, jotka säädetään tai määrätään sen hoidettaviksi.

Valtiokonttoria koskevaa lakia on muutettu viime vuosina joillain tämän asian käsittelyn kannalta merkityksellisillä täydennyksillä. Vuoden 2020 alusta voimaan tulleella lainmuutoksella (1369/2019) Valtiokonttorin tehtäväksi tuli kuntien taloustietojen kokoaminen yhteen taloustietovarantoon ja tämän tietovarannon ylläpitäminen. Tämän ns. kuntien taloustietolainsäädäntöpakettin mukaisesti taloustietoihin sisältyy muun muassa rakennuksia koskevia taloustietoja yleisellä tilinpäätösluonteisella tarkkuudella ja tasolla. Kuntien taloustietojen ensimmäiset raportoinnit on toteutettu vuoden 2021 aikana. Lisäksi 1.9.2020 voimaan tulleen muutoksen (557/2020) nojalla Valtiokonttori tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi. Tehtävän hoitamisessa käytetään yhteisten palveluntuottajien rekistereissä olevia virastoja ja laitoksia koskevia valtionhallinnon toiminnan ja talouden tietoja. Yhteisiä palveluntuottajia eri toimialoilta ovat Valtiokonttori (rahoitus ja taloushallinto), Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (talous- ja henkilöstöhallinto), Hansel Oy (hankinnat), Haus kehittämiskeskus Oy (koulutus), Senaatti-kiinteistö (toimitilat), Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (tietohallinto) sekä Digi- ja väestötietovirasto (hankehallinto).

Esityksen valmistelun aikana valtiovarainministeriössä on lisäksi ollut valmisteilla hallituksen esitys laeiksi valtionavustuslain ja Valtiokonttorista annetun lain muuttamiseksi. Tällä esityksellä olisi vain säädöstekninen vaikutus nyt käsiteltävään ehdotukseen.

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 3-4 luvuissa säädetään rekisterinpitäjänä toimivan viranomaisen tietojensaantioikeudesta ja väestötietojärjestelmässä olevien tietojen luovuttamisesta muille viranomaisille. Lain 29 §:n mukaan väestötietojärjestelmästä luovutetaan tuomioistuin- ja hallintomenettelyyn, viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävään sekä muuhun näitä vastaavaan viranomaistehtävään: 1) laissa tai sen nojalla annetussa asetuksessa säädetty tiedot; 2) laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamisessa tarpeelliset tiedot; ja 3) tarpeelliset tiedot, jos käsittelyn perusteena on tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohta.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 2 luvussa säädetään viranomaisten digitaalisten palvelujen järjestämisestä yleisölle. Lain 4 §:n mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvaluottisuus, tietosuoja, löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Niin ikään laissa säädetään, että viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa riittävä yhteensopivuus hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain 3 §:ssä tarkoitettujen tukipalvelujen sekä muiden viranomaisten digitaalisten palvelujen kanssa. Lain 3 luvussa säädetään viranomaisen digitaalisten palvelujen sisällöllisestä ja teknisestä saavutettavuudesta.

2.3 Nykytilan arviointi

Kuntien palveluverkkojen ja palveluiden kehittämisen kannalta tilatiedoilla on olennainen merkitys. Merkittävä määrä kuntien palveluista on luonteeltaan tilaintensiivisiä, jolloin palveluverkon kehittäminen merkitsee tarvetta arvioida myös toimitilaverkkoa. Jatkossa entistä enemmän kuntien palveluista tuotetaan kuntien yhteisenä tuotantona tai muutoin kuntarajat ylittäen. Tilatietojen yhteismitallisuus ja kuntarajat ylittävä tilatietojen kokonaiskuva voitaisiin ehdotuksen mukaisesti tuottaa päätöksenteon tueksi nykyistä merkittävästi paremmin ja laadukkaammin.

Nykyisellään kuntien toimitiloja koskevia tietoja ohjaavat lainsäädäntötasolla lähinnä vain valtakunnallinen rakentamiseen ja maankäyttöön liittyvä yleislainsäädäntö sekä kiinteistöomistustietoja koskeva yleislainsäädäntö. Tiloihin liittyviä tietoja tuotetaan kuntakonserneissa nykyisellään osana valtakunnallisten kiinteistö- ja omistustietojen sekä rakennus- ja huoneistotietojen rekisterimerkintöjen varmistamista varten lähinnä Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmän osana olevaan rakennus- ja huoneistorekisteriin. Näistä järjestelmistä on koottavissa osittain tiloihin liittyvää tietoa kuntien omistamien rakennusten osalta. Kuntien vuokraamien tilojen osalta tietotarve liittyisi enemmän vuokrasopimustietoihin eikä näitä tietoja ole yllä kuvatuista järjestelmistä saatavissa. Nykyiset tiloihin liittyvät tiedot tukevat yksittäisten valtion viranomaisten toimintaa ja tietotarpeista eikä niistä ole sellaisenaan olennaisesti hyötyä valtakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi eikä kuntien omaa kiinteistö- ja toimitilajohtamista varten. Valtakunnallisen tilannekuvan muodostamiseksi tärkeitä tietoja tiloihin ja tilankäyttöön liittyvistä kustannus- ja investointitiedoista tai kuntien sisään- ja ulosvuokraamien kohteiden tiedoista on toistaiseksi koottu vain projektikohtaisilla erilliskyselyillä. Nykyinen lainsäädäntö ei käytännössä ohjaa yhtenäistämään tiloihin liittyviä tietoja laajasti tai kokonaan kunnatonta koskien. Parhaimmillaankin nykyisten tietovarantojen pohjalta on muodostettavissa erilliskyselyihin perustuvia historiaa kuvaavia tilannetietoja kuntasektorin tilakannasta ja kustannuksista.

Kuntalain taloustietoja koskevan toimittamisvelvollisuuden myötä kunnat toimittavat kuntakonsernien taloudenpidosta tietoja Valtiokonttorin ylläpitämään taloustietovarantoon. Taloustietojen yhteydessä kootaan myös joitain tilojen kustannusrakenteeseen liittyviä tietoja. Tiedot ovat kuitenkin muiden taloustietojen tapaan kuntakonsernin tilinpäätös- ja osavuositilastoista tietoa, joista ei sellaisenaan ole muodostettavissa rakennus- tai tilakohtaista tietoa eikä näin ollen tiedon rikastaminen esimerkiksi väestötietojärjestelmän rakennustietojen kanssa ole mahdollista tavoitellulla tavalla.

Kunnat tarvitsevat tilatietojen hyödyntämiseen työkaluja ja tukea mm. ennustemallien luomiseen, jotta niiden toiminta ja päätöksenteko olisivat perusteltua ja kustannustehokasta esimerkiksi kuntien budjetoinnin ja talousarvioiden sekä muun tilankäyttöön liittyvän päätöksenteon yhteydessä. Nykyinen lainsäädäntö ei tue tätä kuntien tarvetta.

Kuntien tilatietojen hallintaan ja hyödyntämiseen liittyvät resurssit ja kyvykkyys vaihtelevat huomattavasti eri kuntien välillä. Taloudellisen aseman lisäksi tähän vaikuttaa merkittävästi kunnan koko ja eritoten rakennuskannan laajuus. Monissa varsinkin suuremmissa kunnissa on käytössä varsin edistyneitä tilahallintatyökaluja. Merkittävässä osassa kuntia tilatietojen hallinnointi sähköisesti tähän suunnitelluilla järjestelmätyökaluilla ei ole osoittautunut kuntien näkökulmasta tarkoituksenmukaiseksi. Keskimääräinen kuntakoko vuonna 2020 oli 17 851 asukasta. Kuntien mediaanikoko on 6 016 asukasta. Puolet Suomen kunnista on asukasmäärältään pienempiä ja puolet suurempia kuin mediaani. Tämän seurauksena huomattava osa kunnista on rakennuskantansa tietojen hallinnoinnin osalta tilanteessa, jossa digitalisointiin ja järjestelmätyökaluihin siirtymiseen ei yksittäisen kunnan osalta ole riittäviä kannusteita. Pelkästään vapaaehtoisuuteen pohjautuvan tietojen keruun ei myöskään voida arvioida tuovan ratkaisua riittävän kokonaiskuvan muodostamiseen.

Osana valtiovarainministeriön kuntien tilatietoihin liittyvää hankekokonaisuutta on kunnille teetetty kyselytutkimus nykyisestä tilatietojen käytettävyydestä. Kyselyn toteutti vuoden 2020 syksyllä valtiovarainministeriön toimeksiannosta Maakuntien tilakeskus Oy ja siihen osallistui yhteensä 181 kuntaa. Kyselyn kooste on julkaistu internetissä (<https://www.maakuntientilakeskus.fi/wp-content/uploads/2020/06/mktk-kooste-kunnille-050620.pdf>).

Kyselyn perusteella selkeimpiä puutteita on havaittavissa tilatietojen valtakunnallisen vertailutiedon saatavuudessa, sillä alle viidennes kokee pystyvänsä tekemään vertailuja muihin kuntiin ja valtakunnallisiin keskiarvoihin. Lisäksi alle puolet vastanneista kunnista koki, että esimerkiksi palveluverkkosuunnittelussa on huomioitu digitalisaatio ja teknologian kehitys. Myös merkittävät sisäilmaongelmat koettiin kyselyn perusteella haasteelliseksi noin kolmanneksessa kunnista. Avoimissa vastauksissa korostui erityisesti monien kuntien suuri korjausvelka sekä yleisesti heikko talustilanne, joka vaikeuttaa esimerkiksi tilojen korjaus- ja kunnossapitomahdollisuuksia. Myös tyhjiä tiloista tarvittaessa eroon pääseminen on koettu kyselyn perusteella kunnissa haasteeksi.

Kuntien palveluverkkojen ja toimitilastrategioiden nykytilasta kysyttäessä vain 32 prosenttia kertoi, että kunnassa on ajan tasalla oleva palveluverkkosuunnitelma. Hieman suurempi osa vastaajista, 38 prosenttia, kertoi, että kunnalla on ajan tasalla oleva toimitilastrategia. Palveluverkkosuunnitelma on käytössä erityisesti suuremmissa kunnissa. Pienemmissä, alle 2 000 asukkaan kunnissa sellainen on noin joka viidennellä. Vastaajien kokemuksen mukaan toimitilastrategia löytyy noin kolmelta neljästä kunnasta, joilla on ajantasainen palveluverkkosuunnitelma. Avoimissa vastauksissa moni vastaaja kertoi, että palveluverkkosuunnitelmaa laaditaan tai sitä ollaan päivittämässä parhaillaan.

Lisäksi noin neljä kymmenestä vastaajasta kertoi, ettei työympäristöjen olosuhdetietoa ja käyttöastetta seurata reaaliaikaisesti eikä uusia omistus- ja hallintamuotoja kehitetä aktiivisesti. Tärkeimmiksi asioiksi kunnat arvioivat ajantasaisen tiedon, ongelmien hoidon ennaltaehkäisevästi sekä sen, että tilat tukevat palveluille asetettuja tavoitteita.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on luoda uusi tietopohja kuntien käytössä olevista toimitiloista yhtenäisin kriteerein ja tietomallien pohjalta. Tämä tukisi tilojen omistamista ja käyttöä koskevaa toimitilajohtamista, digitalisaation edistämistä ja ajantasaiseen tietoon perustuvaa tavoitteellista päätöksentekoa kunnissa. Samalla tietopohja lisäisi valtion mahdollisuuksia seurata ja ennakoita kuntatalouden kehitystä ja kuntatalouteen liittyviä riskejä. Tavoitteena on saavuttaa hyötyjä niin yksittäisille kunnille, kuntasektorille ja sen sidosryhmille kuin valtiollekin. Tilatieto voisi olla tulevaisuudessa avoimen rajapinnan kautta eräiltä osin käytettävissä myös laajemmin yksityisen sektorin ja yritysten innovaatioiden ja liiketoiminnan kehittämisessä. Esitys toteuttaisi kuntien tilatiedon osalta hallitusohjelmassa painotettua julkisen tiedon avoimuutta ja julkisten tietovarantojen avaamista.

Tilatietojen ajantasaisuuden parantaminen lisäisi tietojen hyödynnettävyyttä kuntien palvelutuotantoa ja taloutta koskevan valtionohjauksen osalta. Pidemmän tähtäimen tavoitteena on kuntasektorin rakennuskantaan liittyvän investointipaineen pienentäminen ja tilanhallinnan parantaminen siten, että vaikutukset realisoituvat osittain vuoteen 2029 mennessä, mutta toimintatapamuutosten myötä osittain myös tätä pidemmällä aikavälillä.

Tärkeänä tavoitteena on myös digitalisaation edistäminen kunnissa. Esitys tukisi kuntien tilanhallinnon osalta pääministeri Marinin hallitusohjelman tavoitetta siirtymisestä reaaliaikatalouteen. Samalla tavoitellaan sitä, että julkishallinnon tilatieto olisi tulevaisuudessa hyödynnettävissä mahdollisimman laajasti järjestelmäriippumattomasti.

Ehdotetun tilatietovarannon ja siihen liittyvän raportointimallin myötä voitaisiin valtakunnallisen ja alueellisen tilatietojen kokonaiskuvan lisäksi parantaa myös yksittäisten kuntien ja kuntayhtymien toimitilojen ja niiden käytön tietopohjan laatua. Ehdotettu yhteismitallinen tilatietovaranto varmistaisi tiedon ajantasaisuuden ja vertailtavuuden. Tietovaranto olisi koko Manner-Suomen kunnat kattava. Tilatietojen oikeellisuuden kannalta tarpeellista olisi velvoite toimittaa tiedot suoraan teknisesti yhteentoimivassa muodossa. Tietovaranto mahdollistaisi siten yhteismitallisen ja vertailtavan tilatiedon muodostumisen kaikille kunnille eli myös niille, joilla ei tällä hetkellä ole esimerkiksi kunnan pienen koon vuoksi tähän käytännössä mahdollisuuksia. Yhteentoimivuuden myötä tilatietojen kytkeminen muihin tietoihin vahvistaisi myös kuntien tuloksellisuuden analysointia.

Tilatietokannan muodostamisen tavoitteena on mahdollistaa kokonaiskuvan muodostuminen kuntasektorin tehtävienhoitoon käyttämistä toimitiloista. Tämä olisi muun muassa valtiovarainministeriön tehtävienhoidon kannalta tarpeellista informaatiota. Ministeriön vastuulla olevan valtionalouden ja julkisen talouden suunnittelun, ennustamisen ja riskienhallinnan kannalta kuntasektorin tilakokonaisuuden tiedot olisivat merkityksellisiä ja tukisivat tehtävienhoitoa. Ministeriön vastuulla on myös kuntalain 12 a luvun mukainen kriisikuntamenettely. Tässä yhteydessä esimerkiksi rakennustasoisilla tilatiedoilla, vuokrasopimustiedoilla ja tilojen kustannustiedoilla olisi merkittävää lisäarvoa tehtävienhoidolle. Vuoden 2023 alusta lukien voimaan astuvan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä toimintansa aloittavat hyvinvointialueet tulevat vuokraamaan lyhyehköllä kolmen vuoden määräajaksi merkittävän määrän tiloja kunnilta. Tilojen jatkokäyttöön on ennakoitu kohdistuvan muutostarpeita, kun hyvinvointialueiden

vastuulle koottuja palveluita ryhdytään johtamaan uudistuksen tavoitteiden mukaisesti laajempina hyvinvointialuekokonaisuuksina. Tämä lisää valtiovarainministeriön tietotarpeita kuntien tiloista kuntatalouden ennustettavuuden parantamiseksi.

Tavoitteena olisi tietovarantoon koottavan tiedon myötä tukea myös useiden muiden valtion viranomaisten toimintaa. Digi- ja väestötietoviraston rakennus- ja huoneistorekisterin tietojen laadullinen parantaminen olisi tietovarannon kokoamisen myötä mahdollista toteuttaa kuntien tilatietojen osalta. Rakennus- ja huoneistorekisterin tiedoissa on havaittu kuntien omistamissa kohteissa puutteita. Rekisterin tietoja hyödynnetään muun muassa kiinteistöverotuksen toteuttamisessa. Kunnat eivät ole kiinteistöverovelvollisia alueellaan olevista ja omistamistaan kiinteistöistä ja rakennuksista, mikä osaltaan ei ole kannustanut tietojen päivittämiseen tai korjaamiseen. Digi- ja väestötietoviraston tietotarpeet koskevat laajasti rakennustasolla olevia rakennusten fyysisiä tietoja.

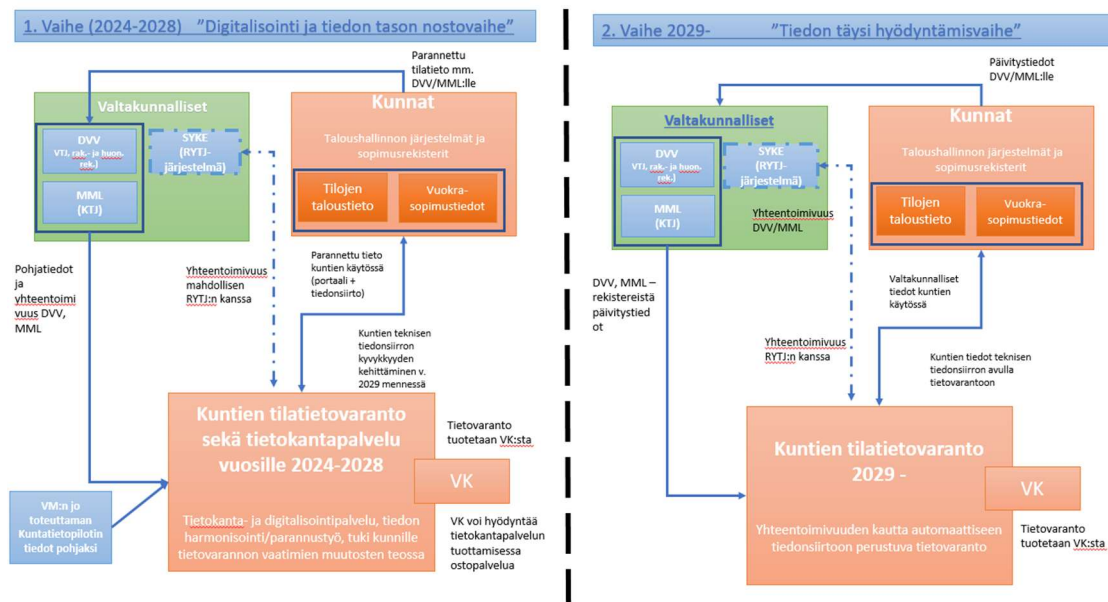
Energiaviraston tehtävänä on toteuttaa kuntasektorille energiatehokkuussopimusten perusteella tehtävien toimenpiteiden vaikutusten seuranta. Sopimustoimintaan liittyvän vuosiraportoinnin avulla Suomi raportoi EU:lle energiatehokkuusdirektiivin velvoittaman energiansäästön toteutumisesta. Jatkossa energiankäyttöön liittyvien tietojen kokoamista voitaisiin kehittää kuntien tilatietovarantoa hyödyntäen. Mahdollisen uuden energiatehokkuusdirektiivin vaatimukset voivat merkitä entistä tiukempaa seurantavelvoitetta julkiselle sektorille. Tilastokeskuksen tällä hetkellä kuntien toimitilojen korjausrakentamista koskevaa tiedonkeruuta voitaisiin tarvittaessa tilatietovarannon tiedoilla täydentää nykyisestä. Mikäli ympäristöministeriön valmistelussa oleva RYTJ-järjestelmä otetaan käyttöön, olisi tilatietovarannon ja RYTJ-järjestelmän välillä myös merkittäviä synergioita saavutettavissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen mukaisesti kunnille ehdotetaan säädettäväksi lakitasoisesti velvollisuus tuottaa ja toimittaa käyttämistään toimitiloista tietoja valtion ylläpitämään tilatietovarantoon. Tietovarannosta vastaisi Valtiokonttori. Toimittaminen tapahtuisi teknisesti niin, että kunta julkaisee tilatiedot Valtiokonttorin ylläpitämässä tietovarannossa. Kyse on siten vastaavasta tavasta toimia kuin kuntien taloustietojen osalta on toteutettu. Yhtenäisen ja kattavan tilatietovarannon muodostamiseksi kuntien tiloja koskevien tietojen laadullinen parantaminen ja yhdenmukaistaminen olisi välttämätöntä. Tietojen tuottamiseen ja kokoamiseen liittyvä työ on tämän vuoksi ehdotettu toteuttavaksi kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen niin sanottu tiedon tason nostovaihe käynnistyisi lain voimaantulosta ja kestäisi enintään vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän jälkeen eli viimeistään vuodesta 2029 lukien kuntien tilatiedot toimitettaisiin pitkälti automatisoituun tiedonsiirtoon pohjautuen Valtiokonttorin ylläpitämään yhtenäiseen tilatietovarantoon. Kunnat vastaisivat käyttämiensä tilatietojen sisällöstä ja oikeellisuudesta sekä tietojen toimittamisesta Valtiokonttorille suoraan rajapintaratkaisulla. Ehdotus ei sisällä tehtävää tai velvoitetta tilatiedon julkaisuun yleisölle tai avoimen rajapinnan toteuttamista, koska tilatietojen sisällölliseen laatuun on arvioitu liittyvän alkuvaiheessa puutteita. Tavoitteena on kuitenkin esimerkiksi teknisin toteutusratkaisuin varmistaa, että muodostuva valtakunnallinen tilatietovaranto olisi erikseen tehtävällä päätöksellä mahdollista avata tarvittaessa myös avoimeksi tietolähteeksi. Kuntien lisäksi valtion viranomaisilla kuten esimerkiksi Energiavirastolla, Tilastokeskuksella, Suomen ympäristökeskuksella tai valtiovarainministeriöllä olisi ehdotuksen mukaisesti oikeus saada tietoja tietovarannosta. Tietovarannosta tuotettaisiin tietoja ja raportteja myös julkisesti tarkasteltavaksi ja esimerkiksi kuntien keskusjärjestönä toimivalla Suomen Kuntaliitto ry:llä olisi oikeus tätä kautta saada tietoja käyttöönsä.

Tietosisältöä ja tiedon toimittamiseen liittyviä menettelyitä koskien muodostettaisiin valtiovarainministeriön vetämä yhteistyöryhmä, joka tukisi tiedonhallintalain 7 §:n mukaista viranomaisten yhteistyön toteutumista.



Ensimmäinen vaihe vuoteen 2028 saakka

Ehdotuksen mukaisia tavoitteita ei ole arvioitu saavutettavan tavoitellussa laajuudessa pelkän tilatietovarannon kokoamisella. Jotta ehdotuksen mukaiset hyödyt kunnille voitaisiin saavuttaa, perustuu ehdotus kahden tilatietoon liittyvän elementin toteuttamiseen: Tilatietojen kokoamiseen yhdenmukaisin kriteerein yhtenäiseen tilatietovarantoon ja toisekseen kuntien tilahallinnon digitalisoinnin edistämiseen ja digitalisoidun tilatiedon hyödyntämisen mahdollistamiseen kunnan palveluverkkojen, talouden ja tilakannan suunnittelussa. Tilatietoihin liittyvät esityksen mukaiset hyödyt muodostuvat valtionhallinnon tietotarpeiden täyttymisen ohella myös, kun yhdenmukaistettua ja koottua tilatietoa käyttämällä kuntien toiminnassa.

Kuntien tietojen toimittaminen toteutettaisiin mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Ehdotuksen mukaisessa ensimmäisessä vaiheessa kuntien olemassa olevista tilatiedoista koottaisiin Valtiokonttorin toimesta tietovaranto. Lisäksi halukkaille kunnille Valtiokonttori tuottaisi tiedon yhtenäistä digitalisointia merkittävästi helpottavaa tilatietokantapalvelua – ja järjestelmää käyttöön. Valtiokonttorille säädettäisiin tätä koskeva määräaikainen tehtävä. Kunnilla olisi siten useampi vaihtoehto tiedon toimittamisvelvollisuuden täyttämiseen. Velvoitteen mukaiset tilatiedot voisi toimittaa suoraan Valtiokonttorin ylläpitämään tilatietovarantoon teknistä tiedonsiirtoa hyödyntäen. Tietovaranto olisi luonteeltaan ja tekniseltä toteutusmalliltaan samankaltainen kuin kuntien taloustietojen osalta muodostettu taloustietovaranto. Mikäli kunnalla ei olisi tällaista kyvykkyyttä vielä olemassa, kunta voisi hyödyntää Valtiokonttorin tarjoamaa tilatietokantapalvelua sekä sen käytön tueksi tuotettavaa teknistä tukea. Tämä hyödyttäisi erityisesti niitä kuntia, joilla tilatietojen hallinnointiin ei ole käytössään teknistä järjestelmää.

Digitalisoinnin ohella tiedot muodostuisivat yhteismitallisiksi ja yhteentoimiviksi tilatietovarannon muodostumisen myötä. Tilatietokantapalvelua käyttävien kuntien tietoja voitaisiin siirtää teknisin tiedonsiirtoin Valtiokonttorin valtakunnalliseen tietovarantoon, jolloin palvelua hyödyntävät kunnat eivät joutuisi tietoja erikseen enää raportoimaan. Vastaavasti tietovarannosta voitaisiin tietoa siirtää myös tietokantapalveluun. Tietokantapalvelu olisi sitä hyödyntävien kuntien käytettävissä ensimmäisen vaiheen ajan. Ensimmäisessä vaiheessa tietokantapalvelua käyttäen kunnat voisivat saada digitalisoinnin ja raportoinnin hoitamisen lisäksi kustannusennustettavuutta lisäävää tietosisältöä oman kuntansa tilakannasta ja hyödynnettäväksi kunnan sisällä omassa toiminnassaan.

Tietopohjan muodostamisessa alkuvaiheessa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti käytettävissä olevista valtakunnallisista tietojärjestelmistä kuntien työmäärän minimoimiseksi. Tietoja saataisiin Digi- ja väestötietoviraston väestörekisterin osana olevasta rakennus- ja huoneistorekistereistä ja Maanmittauslaitoksen kiinteistötietojärjestelmästä niissä olevien tilatietojen osalta. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus ARA:n energiatodistusrekisterin tietoja olisi myös mahdollista hyödyntää energiankäyttöön liittyvien tietojen kokoamisessa. Vähäisiltä osin voitaisiin myös hyödyntää Valtiokonttorin jo nykyisellään ylläpitämää kuntien taloustietojen tietovarantoa. Vastaavasti myös valtiovarainministeriön vuosina 2020-2021 toteuttamassa kuntien tilatietohankkeen tilatietopilotissa kootut tiedot hyödynnettäisiin. Näistä lähteistä yhdessä muodostuvia pohjatietoja täydennettäisiin kunnilta koottavilla tiedoilla, jotka erityisesti liittyisivät tilojen ja niiden käytön kustannuksiin ja taloudellisiin tietoihin sekä kuntien vuokraamien tilojen sopimustietoihin. Tietovaranto perustuisi yhteentoimivuusalustan mukaiseen tietomalliin. Ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevassa rakennetun ympäristön tietojärjestelmä-hankkeessa (ns. Ryhti-hanke) on tarkoitus muodostaa valtakunnalliset kriteerit, standardit ja tietomallit. Myös kuntien tilatietovaranto olisi tarkoitus muodostaa yhteentoimivuusmenetelmää soveltaen ja käyttämällä näitä samoja kriteereitä, standardeja ja tietomalleja. Kun tietojen kokoaminen toteutetaan yhteentoimivuuden varmistavalla tietomallilla ja yhtenäisiä valtakunnallisesti käyttöön otettavia määrittelyitä hyödyntäen, toteutuu tietopohjan harmonisointi. Mikäli Ryhti-hankkeen pohjalta muodostettava valtakunnallinen tietojärjestelmä tulee muuttamaan nykyisen Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämän rakennus- ja huoneistorekisterin asemaa, hyödynnettäisiin kuntien tilatietovarannon osalta vastaavasti uutta valtakunnallista rakennetun ympäristön tietojärjestelmää.

Kunnat vastaisivat tietojen oikeellisuudesta, korjaamisesta, täydentämisestä ja päivittämisestä tietokannassa ensimmäisen vaiheen ajan. Tietovarannosta kunkin kunnan omat tiedot olisivat myös teknistä rajapintaratkaisua hyödyntäen palautettavissa kunnan omiin järjestelmiin. Mahdollisten puutteellisten tietojen täydentäminen ja virheellisten tietojen korjaaminen koskisi ensi sijassa merkityksellisiä puutteita ja virheitä. Näin esimerkiksi jo tiedossa olevien tietomuutosten, kuten esimerkiksi rakennusten purkamisen yhteydessä ei olisi tarkoituksenmukaista enää oikaista tai täydentää vanhoja tietoja purettavasta rakennuksesta, ellei tämä jostain muusta syystä olisi tarpeellista. Tilatietojen tuottamista ja toimittamista koskeva lainsäädäntö ei vaikuttaisi kuitenkaan muualta tulevien velvoitteiden noudattamiseen. Mikäli tietojen oikaisuvaatimus johtuisi jostain muusta lainsäädännöstä tai viranomaisen määräyksestä, tulisi tätä noudattaa. Esityksen mukaisesti tilatietovarannosta erällä viranomaisilla olisi myös mahdollisuus saada tietoja tehtäviensä hoitamiseksi, jolloin tietoja ei enää tarvitsisi pyytää kunnilta. Lisäksi Digi- ja väestötietoviraston väestörekisterin rakennus- tai huoneistorekisterin tietojen korjaamisessa ja täydentämisessä voitaisiin hyödyntää tilatietovarannon tietoja. Digi- ja väestötietoviraston tiedonsaanti tapahtuisi kuitenkin jatkossakin kunnista eikä virastolle ole tarvetta esittää tässä kohtaa suoraan tiedonsaantioikeutta Valtiokonttorin tietovarannon tietoihin. Tietoa olisi myös mahdollisilla muilla viranomaistahoilla, jos näillä on tiedonsaantiin oikeus joko lainsäädännön tai muun seikan nojalla. Tällainen taho voisi olla mahdollista RYTJ –järjestelmän ylläpitäjäksi suunniteltu Suomen ympäristökeskus.

Ensimmäisen vaiheen aikana kuntien tulisi tarvittavilta osin ajantasaistaa ja päivittää tilatietojaan ja tietojen käsittelyyn hankittuja tietojärjestelmiä. Tämä olisi osa kuntien toimitilahallinnon digitalisointitavoitetta ja yhteentoimivuusvaatimuksen kautta edistäisi myös julkishallinnon tilatiedon hyödyntämistä mahdollisimman laajasti ja järjestelmäriippumattomasti. Kuntien järjestelmien kehittämiseksi ja digitalisaatiolle varattaisiin varsin pitkä siirtymäkausi eli ensimmäinen vaihe jatkuisi lähtökohtaisesti vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän myötä kunnille aiheutuva järjestelmäkehittämistarve voitaisiin helpommin ajoittaa kuntien muutoinkin toteutettavien digitalisointihankkeiden yhteyteen, mikä edistäisi kunnille aiheutuvien kustannusten minimoimista.

Koottavat tiedot koskisivat tilojen perusominaisuuksia, käyttötarkoitusta, käyttäjätietoja yleisellä tasolla sekä tiloihin kohdistuvia kustannustietoja. Tietovarantoon osoitettavat kuntien tilojen perustiedot ovat pääosin jo nykysäädösten nojalla pakollisia tuotettavia ja ylläpidettäviä tietoja esim. kunnallisen rakennusvalvonnan käyttöön tai valtakunnallisiin kiinteistö- ja rakennustietokantoihin. Tilojen käyttöä ja tilakustannuksia koskevat tiedot eivät sen sijaan ole yhtä laajasti keskitettyihin tietovarantoihin kerättäviä, joten ne jouduttaisiin kokoamaan suoraan kunnista. Tietojen toimittamisveloitteen piirissä olisi kuntakonsernin eri osien käyttämien tilojen tietoja. Tietoja tulisi toimittaa kuntien, kuntien liikelaitosten ja kuntakonserniin kuuluvien tytäryhtiöiden kanssa tehtyjen tilojen koskien sopimustietojen osalta. Yhtiöiden osalta tietoja kunnat voisivat halutessaan toimittaa myös vuokra- ja muita sopimustietojaan laajemmin. Kuntalain 64 §:n 1 momentin mukaisesti kuntien ohella velvoite koskisi myös kuntayhtymiä. Sen sijaan kuntien hankkimaa yksityistä palvelutuotantoa koskevia tietoja ei koottaisi, vaan kyse olisi nimenomaan kuntakonsernin itsensä käyttämisestä tai vuokraamisesta tiloista. Tietovarantoon toimitettavista tilatiedoista ja menettelyistä on tarkoituksena säätää tarkemmalla tasolla valtioneuvoston asetuksella.

Yhteentoimivuuden edellyttämä tietosisältöjen ja teknisten kuvausten tarkempi määrittely perustuisi valtiovarainministeriön asettamassa tietomäärittely-yhteistyöryhmässä tehtyyn yhteensovitukseen. Yhteensovitustyössä olisivat mukana kaikki tietoja käyttävät tahot kunnat ja kuntayhtymät mukaan lukien. Edellä mainittuun yhteistyöhön perustuvan toimitettavan tietosisällön ja teknisten menettelyiden sisältöä koskien voitaisiin myös säätää valtiovarainministeriön asetuksessa.

Valtiokonttori voisi hyödyntää tilatietoja koskevan tehtävänsä hoidon tukena myös ostopalveluita kuten muussakin toiminnassaan.

Tiedon ylläpitäminen toisessa vaiheessa vuodesta 2029 lukien

Vuoden 2029 alusta lukien kunnat toimittaisivat veloitteen piiriin sisältyvät tilatiedot Valtiokonttorin ylläpitämään tilatietovarantoon suoraan. Tietojen toimittaminen tapahtuisi viimeistään vuodesta 2029 lukien pitkälti automatisoidusti.

Myös tilatiedon raportointimalli olisi monin osin samankaltainen kuin kuntien taloustietojen osalta on toteutettu. Kunnat raportoisivat tiloihin liittyvää suunnittelu- ja toteumatietoa säännöllisesti, esimerkiksi kerran vuodessa kuten taloustietojakin jo nykyisellään. Osa tiedoista voitaisiin toimittaa esimerkiksi neljännesvuosittain tai puolivuosittein tiedon luonteesta ja käyttötarkoituksesta riippuen. Lisäksi osa tiedoista päivittyisi automaattisesti tietovarantoon, kun kunta on päivittänyt omia tietojaan. Näin olisi esimerkiksi kunnan käyttämien tilojen fyysisten tietojen kirjaaminen rakennusvalvonnan tietojärjestelmiin, mistä ne päivittyvät Digi- ja väestötietoviraston väestörekisterin rakennus- ja huoneistorekistereihin. Tilatietovarannosta julkaistaisiin tilatietoja valtakunnallisella tasolla ja kuntakohtaisesti siten, ettei siitä paljastu salassapidettäviä tietoja tai tietoja, jotka sisältävät henkilötietoja.

Vuoden 2029 alusta lukien tavoitteena olisi, että kuntien tilatietojen digitalisointi olisi riittävän laajasti toteutunut ja Valtiokonttorin ei enää tarvitsisi tarjota kunnille erillistä tilatietokantapalvelua. Palvelu voitaisiin lakkauttaa tai, mikäli kunnilla olisi tilatietokantapalvelun osalta kunta-kohtaista tai kuntien yhteistyön kehittämiseen liittyviä tarpeita, voisi valtio arvioida mahdollisuudet tilatietokantapalvelun ja siihen liittyvän ict-infrastruktuurin luovuttamiseksi halukaille kunnille erikseen päätettävien ehdoin lakkauttamisen sijaan. Kuntien omien tietojen luovuttaminen kunnalle itselleen käyttöön tietokantapalvelusta olisi mahdollista kaikissa tapauksissa ennen sen lakkauttamista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Viranomaisvaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset kuntiin

Tietovarannon muodostamisen vaikutukset

Kuntien velvollisuudeksi tulisi ehdotuksen mukaisesti toimittaa käyttämiään tiloja koskevat yhteismitallisiksi määritellyt tiedot Valtiokonttorin ylläpitämään valtakunnalliseen tietovarantoon. Kunnilla olisi velvollisuus tuottaa vähintään toimittamisvelvollisuuden mukaisia tietoja tiloistaan. Tiedot muodostuisivat kolmesta pääryhmästä; fyysisistä kiinteistö- ja tilatiedoista omistettujen tilojen osalta, tilakustannustiedoista ja vuokrattujen tilojen tiedoista. Tilatiedoista kiinteistöä ja rakennettua tilaa koskevat tiedot koottaisiin automaattisesti nykyisistä kiinteistötietojärjestelmän tiedoista sekä väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistotiedoista. Tietopohja olisi ylläpidettävissä näihin valtakunnallisiin tietovarantoihin nähden teknisten rajapintojen kautta, jotka muodostettaisiin ensimmäisessä vaiheessa. Tietoja on välttämätöntä täydentää suoraan kunnilta kerättävillä tiedoilla. Kuntien tilahallintojen tietoteknisistä valmiuksista ja tiedonhallinnan yleisestä suorituskyvystä riippuen tilatietojen kokoamisella on vaikutuksia kuntiin eri tavalla. Kunnissa, joissa hyödynnetään tilahallinnassa kiinteistö- ja toimitilasektorin tavanomaisia markkinoitakin saatavissa olevia ohjelmistoja, tietojen tuottaminen ja toimittaminen eivät aiheuttane olennaisia kustannuksia tai merkittävää hallinnollista työtä. Kunnissa, joissa tiedot eivät ole tällä hetkellä järjestelmäpohjaisesti hallinnoituja, tietojen kokoaminen aiheuttaisi josain määrin hallinnollista työtä ja sitä kautta kustannuksia.

Kunnille aiheutuvien kustannusten minimoimiseksi tilatietojen yhdenmukaistaminen ja yhteiseen tietopohjaan toimittaminen olisi tarkoitus edellä kuvatulla tavalla vaiheistaa kahteen osaan. Ensimmäinen vaihe kestäisi enintään vuoden 2028 loppuun saakka siten, että ensimmäinen tietojen toimittaminen kunnista tulisi toteuttavaksi vuoden 2024 aikana. Ensimmäisen vaiheen aikana halukaille kunnille Valtiokonttorin tuottama tietokantapalvelu mahdollistaisi tietojen toimittamisen kunnista nykyisten tietolähteiden pohjalta vähäisellä kunnille aiheutuvalla hallinnollisella työmäärällä. Vuoden 2029 alkuun mennessä kuntien tulisi saavuttaa kuitenkin itselleen kyvykkyys tietojen toimittamiseen yhteentoimivuuden varmistavassa muodossa. Tämä tarkoittaisi kuntien tilatietojen järjestelmäpohjaiseksi muuttamista. Kuntien taloustietojen tapaan Valtiokonttori tuottaisi myös varalle kunnille mahdollisuuden tuottaa tiedot Excel-pohjaisella lomakemenettelyllä. Tiedonhallintalain periaatteiden mukaisesti tilatietojen toimittamisessa tulisi kuitenkin kuntienkin puolella lähtökohtana yhteentoimivuuden varmistavat automaattiset tiedonsiirtovalmiudet.

Ensimmäisessä vaiheessa pohjatietojen muodostamisessa hyödynnettäisiin valtiovarainministeriön kuntatietohankkeessa jo koottuja tilatietoja. Vapaaehtoisessa pilotoinnissa mukana olleille kunnille ei näin todennäköisesti muodostuisi merkittävää vaikutusta tai lisätyötä pohjatietojen muodostamisesta. Pilotoinnin piirissä on ollut vuoden 2021 loppuun mennessä merkittävä

määrä kuntia ja näiden kuntien käyttämistä tiloista on koottu valtiovarainministeriön kustannuksella tiedot Maakuntien tilakeskus Oy:n tuottamaan tilatietokantaan. Pilotoinnissa mukana olevien tietojen osalta kyse olisi olemassa olevan pilottitietokannan tietojen ja Valtiokonttorin tilatietovarannon välisestä tietovirtojen yhteensovittamisesta. Tietojen ylläpidon osalta kunnilla olisi vastuu jatkossakin.

Tietojen toimittamisesta ja ylläpidosta kunnille aiheutuvia kustannusvaikutuksia on arvioitu tarkemmin kohdassa 4.2.4. Taloudelliset vaikutukset.

Tiedon hyödyntämisen vaikutuksia kuntiin

Kuntien palvelutuotanto on usein tilaintensiivistä, kuten esimerkiksi koulutus, varhaiskasvatus- ja kulttuuritoimen palveluiden osalta. Ehdotuksen mukainen koottu ja yhteismitallinen tilatieto mahdollistaisi kuntien palveluiden kehittämisen yhteydessä tilakustannusten nykyistä paremman määrittämisen. Tilatietovaranto mahdollistaisi kunnille tilantarpeidensa ja tilankäytön vertailun (benchmarking) muihin kuntiin tai tietosisällöittäin kuten esimerkiksi tilatyypeittäin. Lisäksi tietovaranto mahdollistaisi entistä tehokkaammin kuntarajat ylittävän yhteistyön esim. kuntalaispalvelujen tuottamisessa tarvittavien tilojen järjestämisessä (keskittämisedut). Kuntien tila- ja tilankäytön tietopohja paranisi nykyisestä, kun tietovarantoon koottaisiin kattavasti kuntien tilankäytön tietoa ml. myös kunnan vuokraamien tilojen tiedot. Nykyisellään vuokrattujen tilojen tietoja ei laajassa määrin ole kuntien tilatiedoissa saatavissa, vaikka kunnilla on kuntalain 90 §:n 1 momentin 1f kohdan mukainen velvollisuus sopimushallinnan organisointiin. Tietopohja kokonaisuudessaan tukisi kunnallista päätöksentekoa ja sen laatua sekä edistäisi näin perustuslain vaikutus- ja julkisuusperiaatteen toteutumista.

Kuntien palveluita tuotetaan monin osin yhteistyössä erilaisten sidosryhmien tai kumppaneiden kanssa, joille tietovaranto mahdollistaisi myös tiedon hyödyntämisen yhteistyön suunnittelussa. Vastaavasti myös kuntien julkisten hankintojen yhteydessä tilatietoja on arvioitu olevan hyödynnettävissä.

Tilatiedon yhdenmukaistaminen ja tietopohjan kattavuuden myötä mahdollistuisi myös ns. tiedon rikastaminen muiden tietolähteiden tietojen kanssa kunnan sisällä tai laajemmin koko valtakunnan tasolla. Näin voitaisiin esimerkiksi toimia energiatehokkuuden ja hiilijalanjäljen seurantaan ja mittaamiseen tarkoitettujen tietojen kanssa.

Tilatietovarannon muodostaminen olisi myös isolle määrälle kuntia kannustin tilahallintansa digitalisointiin. Ensimmäisessä vaiheessa valtion puolelta tuettaisiin tätä tuottamalla tarvitsemille kunnille tilatietojen toimittamisvelvollisuuden toteuttamiseksi tukipalvelua ja kuntakohdaisen tilatiedon digitalisoinnin mahdollistavaa tietokantapalvelua. Tämä on erityisesti pienten kuntien osalta merkityksellinen asia, joiden ei ole taloudellisesti ja usein myöskään hallinnollisesti mahdollisuutta digitalisoinnin toivottuun edistämiseen. Valtiovarainministeriön tilatietohankkeen yhteydessä koottujen tietojen perusteella nykyisellään noin neljännes kunnista hallinnoi tilatietoja ilman järjestelmää muun muassa Excel-taulukkoja tai muita manuaalista työtä edellyttäviä menettelyin.

4.2.1.2 Vaikutukset valtionhallintoon

Ehdotuksella olisi vaikutuksia Valtiokonttorin tehtävien muutoksen kautta viraston resurssointiin. Ehdotus merkitsisi Valtiokonttorille uuden tehtävän muodostamista. Tilatietoja koskevan tietovarannon kokoaminen ja ylläpito olisivat luonteeltaan hyvin samanlaisia tehtäviä kuin kuntien taloustietovarannon osalta olevat tehtävät ovat jo tällä hetkellä. Näin ollen, vaikka kyseessä

olisi uusi tehtävä, ei tämän ole arvioitu aiheuttavan merkittävää osaamistarvetta Valtiokonttorille. Ehdotettu määräaikainen tietokantapalvelua koskeva tehtävä olisi Valtiokonttorille myös uusi. Vastaavantyyppistä kuntasektoria tukevaa tehtävää Valtiokonttorilla ei myöskään ole. Määräaikaisen tehtävän hoidossa Valtiokonttori voisi tukeutua valtionhallinnossa kiinteistö- ja tilahallinnan asioissa vastuutahona olevaan Senaatti-konsernin liikelaitoksiin, käytännössä lähinnä Senaatti-kiinteistöihin. Määräaikaisen tehtävän päättyessä vuoden 2028 lopussa, olisi Valtiokonttorin varauduttava kuntien tilatietokantapalvelussa olevien kuntien tilatietojen luovuttamiseen kunnille. Tiedot itsessään ovat kuntien tietoja, mutta ne olisivat teknisesti tietokantapalvelussa olevassa tietovarastossa. Luovutus toteutettaisiin kunkin kunnan kanssa sovitulla tavalla digitaalisessa muodossa.

Ehdotuksen mukaisesti kuntien ja kuntakonsernien tilatiedoista ja tilankäytöstä muodostuisi laadullisesti nykyistä merkittävästi parempi kokonaiskuva. Tämä tukisi nykyistä valtion kuntapolitiikan valmistelua muun muassa valtiovarainministeriössä. Lisäksi valtionhallinnon toimi-joista ainakin Energiavirastolla, Tilastokeskuksella ja Opetushallituksella on tällä hetkellä tietotarpeita kuntien tilakannan osalta. Ehdotuksen mukaisesti näiden toimijoiden tietojen toimit- tamistapa ei ehdotuksen myötä muuttuisi, mutta kuntien tilatietojen yhdenmukaistumisen myötä niiden kunnilta saamien tietojen laatu paranisi. Erityisesti kuntien lakisääteinen palvelutuotanto on usein tilaintensiivistä, jolloin kunnille asetettavien palveluvelvoitteiden ja niiden muutosten arvioinnin yhteydessä on välttämätöntä kyetä arvioimaan tilatarpeiden muutoksia. Näillä on merkittävä suora vaikutus erityisesti kuntien talouteen. Vaikutusta korostaa se, että rakennettu omaisuus vaatii lähes poikkeuksetta pitkäaikaisia kalliita investointeja, joista aiheutuu lisäksi mm. ylläpidon kustannuksia koko elinkaaren ajalta. Ehdotuksen perusteella valtiolle olisi muodostettavissa nykyistä parempi käsitys kuntien tilakustannusten kokonaisrakenteesta, mikä edistäisi koko kuntatalouden kuvan muodostamista ja tarkentamista nykyisestä.

Kuntien tiloihin liittyvät kiinteistö- ja rakennustiedot kunnat ovat velvollisia toimittamaan jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla Maanmittauslaitoksen ylläpitämään kiinteistötietojärjestelmään sekä Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekistereihin. Lisäksi kunnat toimittavat talouttaan koskevia tietoja Valtiokonttorille. Näistä on säädetty mm. väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetussa laissa (661/2009) sekä Valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991). Näihin tiedon toimittamisvelvollisuuksiin ei esitetä muutosta eikä ehdotuksella olisi tältä osin toiminnallisia tai organisatorisia vaikutuksia valtionhallinnon muiden organisaatioiden toimintaan.

Valtakunnallisten rekistereiden tiedot olisi hankkeen myötä kuitenkin mahdollista ajantasaistaa kattavasti kuntien käyttämien tilojen osalta. Tietojen ajantasaistaminen nykyisellään tapahtuu käytännössä lähinnä siinä kohtaa, kun tiloihin kohdistetaan viranomaislupia vaativia rakennus- tai korjaustoimenpiteitä. Rakennetun omaisuuden pitkistä elinkaarista johtuen tiedot päivittyvät kuitenkin hitaasti. Nyt ehdotettavan tilatietokannan ja –varannon muodostumisen myötä tiedot olisivat jatkossa merkittävästi paremmin ajan tasalla.

Tietoa olisi yhteentoimivuusvaatimuksesta johtuen myös teknisesti mahdollista siirtää automaattisin tiedonsiirroin kunnilta ja kunnille taikka valtion viranomaisten välillä lainsäädännön puitteissa kuten esimerkiksi Tilastokeskukselle.

Ympäristöministeriön valmisteluvastuulla olevassa valtakunnallisessa Ryhti-hankkeessa (YM019:00/2020) on tavoitteena luoda kokonaiskuva rakennetun ympäristön tiedoista ja uusi rakennetun ympäristön tietojärjestelmä. Se yhdenmukaistaa ja digitalisoi maankäyttöä ja rakentamista koskevat päätökset ja prosessit. Hanke edistää yhden luukun periaatetta ja sähköistä asiointia kunnissa rakentamisen luvissa ja ilmoituksissa. Nyt ehdotettavaa kuntien tilatietoa kos-

kevaa lainsäädäntöä on valmistelu ympäristöministeriön Ryhti-hankkeen sisältö huomioon ottaen. Kuntien tilatietojen määrittely tapahtuisi Digi- ja väestötietoviraston yhteentoimivuusalan mukaisin kriteerein ja koodistoin. Kuntien tilatiedoista muodostuvalla tietovarannolla voisi olla myös rajapinta mahdolliseen valtakunnalliseen rakennetun ympäristön tietojärjestelmään, jolloin tieto voitaisiin siirtää automaattisesti mahdollisen tulevan valtakunnallisen tietojärjestelmän ja kuntien tilatietovarannon välillä ja mahdollisesti julkaista RYTJ:n tietoaustalla näin hahmottaessa.

Ehdotuksella ei olisi vaikutusta valtiovarainministeriön asemaan. Valtiovarainministeriön tehtäviin kuuluvat muun muassa kunnallishallintoon ja -talouteen kuuluvat asiat sekä kiinteistö- ja toimitila-asioiden yleinen ohjaaminen valtionhallinnossa Valtiovarainministeriö vastaisi ehdotuksen mukaisten kuntien tilatietojenkin osalta julkishallinnon yleisestä ja tietohallinnon kehittämisestä, valtion ja kuntien sekä kuntayhtymien välisen tietohallintoyhteistyön edistämisestä sekä yhteisten toiminnallisten ja teknisten ratkaisujen ja menetelmien kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Valtiovarainministeriö voisi myös osaltaan hyödyntää ensimmäisen vaiheen tilatietokantapalvelua muun muassa ennustemallien ja ennustelaskelmien laatimiseksi sekä laatia tuottavuusmallinnuksia kuntasektorin tilakokonaisuudesta. Kuntien tilatietojen yhdenmukaistamisen ja valtakunnallisen tietovarannon muodostamisen myötä valtiovarainministeriön asemaa julkisen sektorin kiinteistövarallisuuden ja strategisen tason tilajohtamisen ohjauksesta vastaavana ministerinä olisi myös mahdollisuus kehittää. Mahdollisuus julkisen sektorin strategisen tason kokonaisohjauksen kehittämiseen tukisivat merkittäväällä tavalla taloudellisen kestävyys-tiekartassa julkisen sektorin tuottavuuden kehittymiselle asetettuja tavoitteita.

4.2.1.3 Valtiontuki ja vaikutukset markkinoille

Yritystoimintaa voidaan tukea vain EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa. Valtiontuki voi olla EU:n sisämarkkinoille soveltuvaa, jos tuella edistetään yleistä taloudellista kehitystä ja SEUT-sopimuksessa (107 artiklan 2 ja 3 kohdat) määriteltyjä tavoitteita. Euroopan Unionin komissio on antanut sääntöjä siitä, millaiset valtiontuet ovat sallittuja. Komissio on käsitellyt valtiontuen käsitteen määrittelyä tiedonannossaan (C/2016/2946, jäljempänä valtiontuen käsite -tiedonanto). Tiedonannossa on käsitelty muun muassa milloin julkinen toiminta voi olla taloudellista toimintaa, jolloin valtiontukisääntely tulee huomioitavaksi sekä sitä millä edellytyksillä infrastruktuurin julkinen rahoitus ei tule lainkaan EU:n valtiontukisääntöjen piiriin. Tiedonannon mukaan EU:n valtiontukisääntöjä ei myöskään sovelleta, jos infrastruktuuria käytetään ei-taloudelliseen toimintaan.

Julkinen tuki tulee EU:n valtiontukisääntöjen piiriin, jos kaikki perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan kriteerit täyttyvät:

- 1) julkisten varojen kanavoiminen yrityksiin taloudelliselle toimijalle;
- 2) taloudellinen etu on valikoiva;
- 3) vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua; ja
- 4) vaikuttaa jäsenmaiden väliseen kauppaan (ns. kauppavaikutuskriteeri)

Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. EU:n valtiontukisääntöjä sovelletaan, jos kaikki nämä tunnusmerkit täyttyvät samanaikaisesti.

Valtiontuen käsitetiedonannon 17 kohdan mukaisesti valtiontukisääntelyä ei sovelleta tilanteisiin, joissa valtio toimii julkisen vallan käyttäjänä tai kun julkisyhteisöt toimivat viranomaisen

ominaisuudessaan. Yksikön voidaan katsoa toimivan julkisen vallan käyttäjänä, kun kyseessä oleva toiminta kuuluu valtion keskeisiin tehtäviin tai liittyy näihin tehtäviin luonteeltaan, tavoitteeltaan sekä siihen sovellettavilta säännöiltään. Yleisesti ottaen, jos jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja, eivät toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta valtio vastaa, ole taloudellisia toimintoja. Esimerkkejä tällaisista toiminnoista ovat tiedonannon saman kohdan mukaan seuraavat:

- a) armeija tai poliisi
- b) ilmaliikenteen turvallisuus ja valvonta
- c) meriliikenteen valvonta ja turvallisuus
- d) saastumisen estämisen valvonta
- e) vankilarangaistusten organisointi, rahoittaminen ja täytäntöönpano
- f) julkisten maa-alueiden käyttö ja elvyttäminen viranomaisten toimesta ja
- g) julkisiin tarkoituksiin käytettävien tietojen keruu asianomaisille yrityksille kyseisten tietojen ilmoittamiseksi asetetun lakisääteisen velvoitteen perusteella.

Viimeksi mainittua kohtaa Euroopan Unionin tuomioistuin on käsitellyt muun muassa 12.7.2012, jonka se on antanut Compass-Datenbank GmbH:n ja Itävallan valtion välisessä ennakkoratkaisussa (C-138/11, ECLI:EU:C:2012:449). Ratkaisun perusteella valtion tehtävänä olevan yritystietokannan tietojen kokoamista ja ylläpitämistä ei katsottu valtioneuvoston sääntelyn tarkoittamaksi taloudelliseksi toiminnaksi. Ratkaisu on linjassa myös tuomioistuimen aiemmissa ratkaisuissaan vahvistaman tulkinnan mukaan. Toiminnot, jotka liittyvät julkisen vallan käyttöön, eivät ole luonteeltaan taloudellisia toimia, jotka oikeuttaisivat EUT-sopimuksessa määrättyjen kilpailusääntöjen soveltamiseen. Myöskään tiedon kokoamisesta ja ylläpidosta aiheutuvien kustannusten kattavien maksujen periminen tiedon uudelleenkäytöstä eivät tarkoita sitä, että toiminta olisi luonteeltaan taloudellista. Ratkaisussa todetaan myös, että siltä osin kuin julkinen yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa, joka on erotettavissa sen julkisen vallan käytöstä, kyseinen yksikkö toimii tämän toiminnan osalta yrityksenä, mutta jos mainittu taloudellinen toiminta ei ole erotettavissa sen julkisen vallan käytöstä, kaikki mainitun yksikön harjoittamat toiminnot ovat toimintoja, jotka liittyvät tähän julkisen vallan käyttöön.

Yrityksiä ovat EU-oikeuden mukaan ja myös yllä kuvatussa tuomioistuimen ratkaisussa todetulla tavalla kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoitustavasta riippumatta. Siten vaikka tuomioistuimen ratkaisu on yritysten tietoja koskevia, on ratkaisun periaatteet analogisesti sovellettavissa myös julkisten toimijoiden tietojen käsittelyyn. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. EU:n valtioneuvoston säännöt koskevat siten niin julkisia kuin yksityisiä yrityksiä ja esimerkiksi yleishyödyllisiä yhteisöjä taikka kuntia silloin, kun ne harjoittavat taloudellista toimintaa. Merkitystä ei ole myöskään sillä, tavoitteleeko yritys voittoa vai ei. Käytännössä se, harjoittaako tuen saaja taloudellista toimintaa vai ei, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti.

Ennakkoratkaisussa viitattiin myös julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä 17.11.2003 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2003/98/EY (EUVL L 345, s. 90). Direktiivin johdanto-osan viidennessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: ”Yksi sisämarkkinoiden toteuttamisen tärkeimmistä tavoitteista on luoda edellytykset, joilla edistetään

yhteisön laajuisten palvelujen kehittämistä. Julkisen sektorin tieto on tärkeä raaka-aine digitalisissa sisältötuotteissa ja -palveluissa, ja siitä tulee yhä merkittävämpi sisällönlähde langattomien sisältöpalvelujen kehittyessä. Myös laaja rajat ylittävä maantieteellinen kattavuus on olennainen tekijä tässä yhteydessä. Laajentamalla mahdollisuuksia käyttää uudelleen julkisen sektorin tietoja olisi sallittava muun muassa, että eurooppalaiset yhtiöt voivat hyödyntää näiden tietojen antamia mahdollisuuksia ja myötävaikuttaa taloudelliseen kasvuun ja työpaikkojen luomiseen.”

Valtiontuen käsite –tiedonannon kohdassa 207 on julkisen infrastruktuurin käytön osalta todettu, että jos yksikkö harjoittaa sekä taloudellista että muuta kuin taloudellista toimintaa, jäsenvaltioiden on varmistettava, että muulle kuin taloudelliselle toiminnalle annettua julkista rahoitusta ei käytetä taloudellisen toiminnan ristiin tukemiseen. EU:n valtiontukisäännöt koskevat toimenpiteitä, joilla julkinen sektori myöntää yrityksille vastikkeetonta, valikoivaa taloudellista etua. Perussopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä.

Valtiontuen käsite –tiedonannon kohdan 203 mukaan sellaisten infrastruktuurien julkinen rahoitus, joita ei ole tarkoitus hyödyntää kaupallisesti, ei periaatteessa kuulu valtiontukisääntöjen soveltamisalaa. Tämä koskee esimerkiksi infrastruktuuria, jota käytetään sellaisiin toimintoihin, joista valtio yleensä huolehtii osana julkisen vallan käyttöä (esimerkiksi sotilaskohteet, lentoasemien lennonjohto, majakat ja muut yleiseen navigointiin liittyvät laitteet, myös sisävesillä, yleisen edun mukainen tulvien torjunta ja vedenkorkeuden sääntely, poliisi ja tullilaitos), tai jota ei käytetä tavaroiden tai palvelujen tarjoamiseen markkinoilla (esimerkiksi maksutta yleisessä käytössä olevat tiet). Tällaiset toiminnot eivät ole luonteeltaan taloudellisia, ja ne jäävät sen vuoksi valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, kuten myös kyseisiin toimintoihin liittyvän infrastruktuurin julkinen rahoitus.

Edelleen tiedonannon mukaisesti, jos kyseessä on infrastruktuurin sekakäyttö, mutta kuitenkin niin, että infrastruktuuria käytetään lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan, komissio katsoo, että sen rahoitus voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen soveltamisalan ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön.

Edelleen tiedonannossa kuvatuksi on tilanteita, joissa tietyt infrastruktuurit eivät kilpaile suoraan muiden sellaisten joko samanlaisten tai erilaisten infrastruktuurien kanssa, joiden tarjoamien palvelujen korvaavuusaste on huomattava, tai ne eivät kilpaile kyseisten palvelujen kanssa suoraan. Infrastruktuurien välisen suoran kilpailun puuttuminen on todennäköistä, kun on kyse kattavista verkkoinfrastruktuureista, jotka ovat luonnollisia monopoleja, sillä niiden toisintaminen olisi epätaloudellista. Samoin voi olla aloja, joilla infrastruktuurien rakentamisen yksityinen rahoitus on vähäistä. Komissio katsoo, että vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai kilpailun vääristyminen on yleensä poissuljettua infrastruktuurin rakentamisessa silloin, kun i) infrastruktuurilla ei ole tavallisesti suoraa kilpailijoita, ii) yksityinen rahoitus on alalla ja kyseisessä jäsenvaltiossa vähäistä ja iii) infrastruktuurin tarkoituksena ei ole valikoivasti suosia tiettyä yritystä tai toimialaa vaan se hyödyttää koko yhteiskuntaa.

Nyt tehdyn hallituksen esityksen mukaisesti tarkoituksena olisi muodostaa valtakunnallinen kuntien tilatietoja koskeva pysyvä tietovaranto. Tietovarannon kokoaminen ja ylläpitotehtävä osoitettaisiin Valtiokonttorille ja tietovarannon tietosisältö olisi vastikkeetta kuntien ja valtion viranomaisten käytettävissä. Tietovarantoa ei ensivaiheessa avattaisi avoimen datan lähteeksi, mutta tämä olisi tietovarannon rakenteen ja teknisen toteutuksen puolesta mahdollista ja tulisi

harkittavaksi sen jälkeen, kun tietopohjan laadun ja kattavuuden osalta on saavutettu riittävä taso. Tilatietovaranto olisi Valtiokonttorille tehtävänä vastaavanlainen kuin kuntien taloustietovarantoa koskeva tehtävä on tällä hetkellä säädettyinä. Tilatietoja koottaisiin julkisyhteisöiltä eli kunnilta ja sitä hyödyntäisivät omassa lakisääteisissä tehtävissään kuntien ohella valtion eri viranomaistahot. Pysyvässä Valtiokonttorille säädetävässä tehtävässä on näin ollen kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tämän pysyvän tietovarannon muodostamisen, varannon ylläpidon tai sen vaatimien muidenkaan toimenpiteiden toteuttamisen ei ole arvioitu olevan valtiontukisääntelyn näkökulmasta taloudellista toimintaa eikä sen rahoittamiseen tule sovellettavaksi valtiontukea koskevat säännökset.

Ensimmäisessä vaiheessa eli vuoden 2028 loppuun saakka Valtionkonttori tarjoaisi kunnille tilapäistä tilatietokantapalvelua. Tietokantapalvelu olisi välttämätön toimenpide kuntien tilatietojen kattavan yhdenmukaistamisen toteuttamiseksi digitalisoidussa muodossa niin, että yhdenmukaistaminen saadaan toteutumaan myös kuntien tiedonhallinnan tasolla. Mikäli tilatietoja ei saada yhdenmukaistettua kuntatasoisesti, on todennäköistä, että valtakunnallisen tietovarannon tiedot jäisivät epäluotettaviksi ja tiedon kokoaminen ja ylläpito aiheuttaisi pysyvästi ylimääräistä hallinnollista työtä ja selviä lisäkustannuksia niin valtiolle kuin kunnillekin. Esityksen tavoitteena olisi myös edistää julkisen hallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia tiedon avaamisella yleisölle. Tilatiedon riittävä laatu- ja kattavuustaso olisi kuitenkin myös välttämätön edellytys ennen kuin tilatietovarannon osalta näin olisi tarkoituksenmukaista toimia. Ilman valtion tukitoimia merkittävä osa kunnista ei myöskään todennäköisesti tulisi digitalisoimaan tilatietojaan hyvin pitkään aikaan.

Valtiontukisääntelyn näkökulmasta valtion kunnille vastikkeetta osoittama määräaikainen tietokantapalvelu ei olisi valtiontukisääntelyn näkökulmasta taloudellista toimintaa. Palvelussa olisi kyse julkisen hallintotehtävän eli pysyvän kuntien tilatietovarannon muodostamiseen kytkeytyvästä toiminnasta, vaikkei se itsessään muodostaisikaan samalla tavoin julkista hallinto-tehtävää Valtiokonttorille. Palvelu olisi valtion ja kuntien tarpeita tukevaa julkisen sektorin eitaloudellista yhteistyötä, jossa ei muodostuisi valtiontukisääntelyn tarkoittamia hyötyelementtejä, jotka voisivat aiheuttaa markkinahäiriöitä. Palvelun tuottaminen on siten arvioitu välttämätöntä yhtenäisen tilatietovarannon muodostamisessa ja yhtenäisen tilannekuvan synnyttämisessä valtiolle kuntien tilakannasta. Palvelusta ei ole arvioitu aiheutuvan kilpailuille markkinoille vaikutuksia tai haittoja. Kuntien tilatietojen digitalisoinnin ja yhteismitallistamisen on arvioitu edistävän tiloihin liittyvien tietojen edelleen hyödyntämistä kunnissa ja sitä kautta lisäävän uusien markkinatoimintojen ja palveluiden kehittämismahdollisuuksia. Mikäli yhteismitallisiin tietoihin päästäisiin, olisi tilatietovaranto myös erikseen mahdollista muodostaa avoimen datan lähteeksi, mikä edelleen edistäisi markkinoilla tapahtuvaa kilpailua. Tietokantapalvelun tarkoitus olisi varmistaa, että kunnat voisivat täyttää lailla säädettyjen tilatietojen tuottamis- ja toimittamisvelvollisuutensa myös silloin, kun ne eivät muutoin kykenisi toteuttamaan taloudellisesti tai hallinnollisesti mielekkäällä tavalla tietoja yksin. Tietokantapalvelun tuottamiseksi tarvittavia osatekijöitä, kuten esim. järjestelmätuotteita koskisi tavanomaisesti hankintalain mukaiset hankintamenettelyt. Ensimmäisen vaiheen aikana muodostettavan julkisen sektorin yhteistyön pohjalta on myös arvioitu olevan mahdollista muodostaa kuntien keskinäiselle yhteistyölle myös pidempiaikaisemmat edellytykset tilatietojensa hallinnoinnin osalta.

4.2.1.4 Vaikutukset tiedonhallinnan ja tietosuojaan näkökulmasta

Ehdotettava tiedon kokoamiseen liittyvä lainsäädäntö olisi edellä kohdassa 3. todettujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätön. Nykyisen lainsäädännön ja vapaaehtoisuuteen pohjautuvan yhteistyön puitteissa kattavaa ja yhdenmukaista tietopohjaa ei ole muodostettavissa. Ehdotus edistäisi digitalisaatiota kunnissa. Ehdotuksen mukaisesti lainsäädännössä raamitettaisiin kun-

tien tuottamis- ja toimittamisvelvoitteen piirissä oleva tietosisältö. Tietosisältöä ja tiedon teknistä toimittamistapaa ja – menettelyitä koskien voitaisiin antaa myös lakia tarkentava valtioneuvoston asetus. Tarkoitus ei kuitenkaan olisi asetustasollakaan säätää teknologiariippuvaisista yksityiskohdista, jotka voisivat rajoittaa jatkossa esimerkiksi hankintalain mukaisia kilpailutuksia tarpeettomasti. Laissa säädettäisiin Valtiokonttorille tiedonsaantioikeus kunnilta. Lisäksi Valtiokonttorille säädettäisiin oikeus käsitellä tehtävänsä toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Vastaavasti eräillä virastoilla kuten Maanmittauslaitoksella, Energiavirastolla, Opetushallituksella ja valtiovarainministeriöllä olisi säädöksessä määritellysti oikeus saada Valtiokonttorilta tehtävänsä toteuttamiseksi välttämättömät salassa pidettävät tiedot. Digi- ja väestötietoviraston oikeutta saada tietoja väestötietojärjestelmän rakennus- ja huoneistorekistereihin ei muutettaisi. Kunnilla olisi jatkossakin velvollisuus toimittaa nykyisen lainsäädännön edellyttämät tiedot Digi- ja väestötietovirastolle, mutta tietojen kokoaminen tilatietovarantoon mahdollistaisi tietojen siirrot teknisin siirroin hyvin vähäisellä hallinnollisella työllä. Näin varmistettaisiin tilatietojen ajantasaisuus kuntakohtaisesti nimenomaisesti kuntien tilahallinnossa. Myös jatkossa muilla viranomaisilla voisi olla mahdollisuus hyödyntää tietovarantoa, mikäli näillä olisi laista tai muusta seikasta johtuen oikeus tiedonsaantiin. Tällainen taho voisi olla esimerkiksi mahdollisen RYTJ-järjestelmän ylläpitäjäksi kaavailtu Suomen ympäristökeskus.

Kuntien tilatietojakin koskien pelastusviranomaisille on säädetty ainakin pelastuslakiin (379/2011) laaja tiedonsaantioikeus. Näitä on kuvattu mm. pelastuslain 13 luvussa. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta näihin tiedonsaantia koskeviin säännöksiin eikä ehdotus suoraan vaikuttaisi pelastusviranomaisten käytännön tiedonsaantiin. Tietovarantoon koottavat tiedot olisivat ensi sijassa valtion tietotarpeiden kautta määritettyjä ja pelastustoimen näkökulmasta valtaosaltaan vähemmän relevantteja. Välillisesti kuntien tiloja koskevien tietojen laadun parantuessa ehdotus vahvistaisi myös pelastusviranomaisten toimintakykyä. Verohallinnon tiedonsaannista on säädetty verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995). Verohallinnolla on oikeus saada muun muassa tietoja kunnilta verotuksen toteuttamista varten. Verohallinnon tehtävänhoidon kannalta tietojensaanti perustuisi jatkossakin nykyisiin tietovarantoihin eli Digi- ja väestötietoviraston huoneisto- ja rakennusrekisteriin ja suoraan kunnilta saataviin tietoihin. Ehdotuksen johdosta tietopohjan laadullisen parantamisen myötä myös verohallinnon tehtävänhoitoon tällä olisi positiivinen vaikutus. Kuntien kiinteistö- ja tilatietojen parantuminen ei muuttaisi veropohjaa tai verokertymää, koska kunnat eivät ole esimerkiksi kiinteistöverovelvollisia kiinteistöistään.

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) sisältää myös viranomaisten välisiä tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Asetuksen 69 §:n mukaisesti kunnan tulee lähettää tieto purkamisluvasta ja maisematyöluvasta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle viipymättä luvan myöntämisen jälkeen. Ilmoitukseen on liitettävä lupapäätös sekä ympäristökartta, josta käy ilmi alueen tai rakennuksen sijainti. Vastaavalla tavalla kuin pelastus- ja veroviranomaisten näkökulmasta myöskään ELY-keskusten tiedonsaantioikeuteen esityksellä ei olisi säädösvaikutusta, mutta tiedon laadun parantuminen olisi selvä hyöty. Maankäyttö- ja rakennusasetuksen 96 §:ssä on edelleen säädetty, että ympäristöministeriöllä ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla on oikeus saada, ovat alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeelliset alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilaa ja kehitystä, kaavoitus- ja lupatilannetta sekä hallinnon järjestämistä ja sen suoritteita koskevat tiedot sekä käsiteltävänä olevaa valvonta- ja muuta viranomaistehtävää varten tarpeelliset asiakirjat. Ehdotuksen mukaisen kuntien tilatietovarannon muodostumisen myötä näihin maankäyttö- ja rakennusasetuksen 96 §:ssä mainittujen viranomaistehtävien hoitoon voitaisiin tietoja saada myös tilatietovarannosta. Tiedonsaantioikeus perustuisi mainittuun asetuksen kohtaan yleissäädöksenä eikä Valtiokonttorilakiin näin ollen esitetä sisällytettäväksi tietovarantokohtaista tiedonsaantioikeutta näille viranomaisille.

Tilastolain 14 §:ssä on säädetty Tilastokeskuksen oikeudesta saada tietoja tehtäviensä hoitoon valtion ja kuntien viranomaisilta. Tilastokeskukselle on lisäksi säädetty Valtiokonttorista annettuun lakiin oikeus tiedonsaantiin kuntien taloustietojen osalta. Tilastolain säädös on luonteeltaan yleissäännös, jonka nojalla se kattavasti voi toimia eri viranomaistahojen suuntaan kootakseen tehtävänhoitonsa kannalta välttämättömiä tietoja salassapidon estämättä. Tilastokeskuksella on arvioitu olevan tilastointimielessä todennäköisesti tulevaisuudessa tietotarpeita myös kuntien tilatietojen osalta. Taloustietoja vastaavalla tavalla Tilastokeskuksen tiedonsaantioikeus tulisi myös tilatietojen osalta säädetyksi valtiokonttoria koskevaan lakiin.

Ehdotuksen johdosta Valtiokonttorille syntyisi uusi tiedonhallinnan vastuu ensimmäisen vaiheen tietokantapalvelun ja toisen vaiheen tietovarannon ylläpitäjänä. Valtiokonttori olisi rekisterinpitäjä näiden osalta. Tehtävä olisi uusi ja luonteeltaan samanlainen kuin kuntien taloustietovarannon osalta eikä olemassa olevat muut vastuut ehdotuksen johdosta muuttuisi. Kuntatietoihin liittyvän pilotoinnin myötä muodostetun tietokannan sisältämät tiedot voisivat muodostaa pohjan ensimmäisen vaiheen tilatietovarannon sisällölle, jonka ylläpidosta Valtiokonttori jatkossa vastaisi. Valtiokonttori olisi muodollisesti tietokantapalvelun vastuullinen taho ja rekisterinpitäjä, myös siinä tapauksessa, että palvelun tuottaminen toteutettaisiin joiltain osin Valtiokonttorin sopimusperusteisen alihankinnan perusteella muun toimijan toteuttamana.

Kuntien tiedonhallintaan liittyvät vastuut eivät käytännössä muuttuisi. Niillä olisi kuitenkin velvollisuus tarkistaa ja oikaista virheelliset tiedot, jos sellaisia tietovarannossa havaittaisiin. Edellä mainittujen virastojen oikeus saada tilatietovarannosta tietoja tehtäviensä hoitamiseksi, ei myöskään muuttaisi näiden virastojen nykyisiä jo olemassa olevia tiedonhallinnan vastuita.

Tuottamis- ja toimittamisvelvoitteen piirissä olevat kuntien tilatiedot eivät käytännössä sisältäisi juurikaan henkilötietoja eikä erityisiin henkilöryhmiin kuuluvia tietoja. Käsiteltävät tiedot olisivat valtaosin viranomaisen toiminnasta annetun lain (621/1999) mukaisesti julkisia tietoja. Vähäisiltä osin tiedoissa voisi olla kyse salassa pidettävistä tiedoista esimerkiksi yhteiskunnan huoltovarmuuden ja turvallisuuden suojaamiseksi. Kokonaiskuvan muodostamiseksi kuntien tiloista, on kuitenkin tiedonsaanti mahdollistettava myös mahdollisesti muutoin salassa pidettävään tietoon.

Tiedonhallintalain 22 §:n mukaisesti lähtökohtana kuntien tilatiedoissa olisi ensi sijassa, että viranomaisten väliset säännönmukaiset tiedonsiirrot toteutetaan teknisillä rajapintaratkaisulla. Osa tiedoista, kuten esimerkiksi rakennusten fyysiset tiedot, on jo nykyisellään saatavissa kootusti tietovarantoratkaisuista Digi- ja väestötietoviraston rakennusrekisteristä. Tiedon kokoaavalla Valtiokonttorilla olisi tietoja varten tiedonhallintamalli, joka sovitettaisiin viraston muuhun tietoarkkitehtuuriin kuten esimerkiksi kuntien taloustietoja koskevaan tietoarkkitehtuuriin. Tiedonhallintamalli olisi yhteentoimivuusalustan mukainen ja Valtiokonttorin tehtäviin kuuluisi sen ylläpito.

Rekisterinpitäjänä Valtiokonttori myös vastaisi siitä, ettei se julkaise tietovarannossa henkilötietoja eikä myöskään luovuta henkilötietoja muille kuin niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille. Sinällään kuntien tilatiedot ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan sellaista teknisluonteista tietoa, josta ei käy suoraan ilmi henkilöiden nimiä tai muita henkilötietoja.

Yksittäinen henkilö voi joissakin tilanteissa olla tietovarannon ulkopuolisten tietojen avulla, esimerkiksi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa ja asuinpaikan perusteella, yhdistettävissä yksittäisiin tilatietoihin. Tämä koskee erityisesti hyvin pieniä kuntia, joissa on mahdollista, että esimerkiksi jonkin palvelun tai tilan käyttäjänä on ainoastaan yksittäisiä henkilöitä. Tällaiset tiedot voivat olla EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja, mistä johtuen tiedon kokoamisessa tällaiset tiedot tulisi karkeuttaa sellaiselle tasolle, ettei tietosuoja vaarannu. Myös tiedon

käsittelyssä ja ohjaamisessa huomioitaisiin tietosuojaan liittyvät vaatimukset. Henkilötietoja ei esimerkiksi julkaistaisi tietovarannosta eikä niiden luovuttaminen tai ilmaiseminen olisi muutoinkaan mahdollista, ellei tiedon vastaanottajalla olisi tähän laissa säädettyä oikeutta saada tietoja. Valtiovarainministeriön vastuulla olevaan tietomääritysyhteistyöhön sisältyisi myös sen tunnistaminen ja määrittely, mitkä nimenomaiset tilatiedot voivat sisältää henkilötietoja. Samalla määriteltäisiin kyseisen tiedon julkaisemisen taso sellaiseksi, ettei henkilötietoja paljastu.

Ehdotus muuttaisi olemassa olevia tietojensaantioikeuksia tai –luovutusvelvoitteita muodostamalla Valtiokonttorille oikeuden saada laissa tarkoitettut tiedot kunnilta. Vastaavasti kunnille muodostuisi uusi tietojenluovutusvelvollisuus. Ehdotuksella ei olisi lähtökohtaisesti tarkoitus muuttaa tilatietoihin liittyvien viranomaisten välisiä tiedon salassapittoa ja julkisuuslaista muutoin tulevia vastuita. Kunnat toimittaisivat kaikki lain perusteella edellytetyt tiedot Valtiokonttorille, jolla olisi oikeus ne saada ja käsitellä niitä. Valtiokonttori vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä vastaisi esimerkiksi tietovarannon tietojen luovuttamisesta ja luovuttamiseen liittyvien edellytysten täyttymisen arvioinnista, muun muassa salassa pidettävien tietojen osalta. Koottu ja yhdenmukainen tietopohja parantaisi mahdollisuuksia vastata tietopyyntöihin ja lisäisi julkisen hallinnon avoimuutta. Valtiokonttorin työtä tukisi tässä asiassa valtiovarainministeriön vetämä tietomäärityksen yhteistyöryhmä.

Valtiokonttorin ylläpitämä tiedonhallintamalli sisältäisi tilatiedoista muodostuvan tietovarannon osalta tiedonhallintalain 5 §:n edellyttämällä tavalla muun muassa kuvaukset tilatietojen kokoamiseen liittyvistä toimintaprosesseista, vastuutoimijoista, prosessien tarkoituksesta ja prosessien sidoksista mahdollisiin muihin tilatietoihin liittyviin prosesseihin. Lisäksi tiedonhallintamalliin kuuluisivat kuvaukset tietovarannon nimikkeistä, tietoaineistojen siirtämisestä, arkistointitavasta ja –paikasta, aineistojen tuhoamisesta, tietoturvatöidenpiteistä sekä tietosuojaa koskevan lainsäädännön edellyttämä tietosuojaseloste.

Tietovarannon suunnitellun valmistelun kanssa samanaikaisesti on käynnissä myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen liittyvä hyvinvointialueiden toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen toiminnan käynnistäminen. Tietomallin yhteentoimivuus hyvinvointialueiden tilatietojen kanssa olisi myös valmistelussa huomioitava seikka. Kuntien tilatietojen kokoaminen ja ehdotettu ensimmäisen vaiheen parannustyö tukisivat hyvinvointialueiden tilahallinnan toimintojen käynnistämistä ja synergiaetujen syntymistä näiden välillä. Tulevat hyvinvointialueet vuokraavat kunnilta käyttöönsä huomattavan määrän nykyisiä toimitiloja, joiden tila- ja kustannushallintaan, tilankäytön tehostamiseen ja hyödyntämiseen muussa toimissa on nähtävissä selviä paineita.

Tiedonhallintamalli ja ylläpitomalli olisi edelleen tarkoitus yhteensovittaa ympäristöministeriön valmisteleman valtakunnallisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän (RYTJ) kanssa. Kuntien tilatietovarannon tiedonhallintamallin yhteentoimivuus RYTJ:n kanssa mahdollistaisi automaattisen tiedonsiirron tietovarannon ja RYTJ:n välillä joko niin, että tieto kulkisi kuntien kautta tai kuntien suostumuksella suoraan näiden välillä. Joka tapauksessa tiedonsiirto olisi toteutettavissa teknisiä rajapintaratkaisuja käyttäen.

Ehdotuksen mukaisessa ensimmäisessä vaiheessa muodostuisi halukkaiden kuntien tilatiedoista tietokantapalvelu, joka olisi valtion väline tukea kuntien tilahallinnon nopeaa digitalisoitumista ja tilajohtamisen kehitystä. Tämä ensimmäisen vaiheen tuki olisi välttämätön kuntien tietojen harmonisoinnin ja laadunparannuksen näkökulmasta. Ensimmäisen vaiheen aikana toteutettaisiin tuottamis- ja toimittamisvelvoitteen piirissä olevien tilatietojen harmonisointi samalla, kun kunnat toimittavat tilatiedot tietovarantoon. Tietomallirakenteet, rajapinnat sekä tietosisällöt pyrittäisiin ulottamaan tietovarannon taustalla oleviin kuntien ja muiden viranomaisten primääritietokantoihin. Tämä mahdollistaisi viimeistään vuodesta 2029 lukien mahdollisimman laajan

automaattisen tiedonsiirron tilatietovarantoon. Tiedon laadullisen parantamisen arvioinnin osalta voitaisiin hyödyntää myös tiedon laatukehikkoa, jota kehitetään valtiovarainministeriön asettaman Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen hankkeen (TiHA, VN/5386/2020, VM043:00/2020. hankkeen sivut: <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM043:00/2020>) yhteydessä. TiHA -hankkeen tavoitteena on edistää julkisen tiedon entistä laajempaa ja tehokkaampaa hyödyntämistä koko yhteiskunnassa. Hankkeessa on myös laadittu ehdotus tietopolitiikan strategisista tavoitteista sekä valmisteltu julkisen hallinnon API-periaatteet ja tiedon jakamisen toimintamalli, joita voi hyödyntää tiedon jakamisen suunnittelussa. Mainitun hankkeen toimikausi on 30.4.2020–31.12.2022.

Tilatietovarantoon suoraan siirtyminen ilman ensimmäisen vaiheen kunnille käyttöön osoitettavaa tietokantapalvelua ei ole käytännön tasolla realistinen toteutusmalli aiemmin kuvatuista, nykyisten tilatietojen puutteista ja erimittaisuudesta johtuen. Tietovarannon muodostaminen myöskään esimerkiksi laajasti manuaalisesti syötettävien tietojen perusteella ei ole arvioitu edistävän kuntien digitalisoitumista juurikaan eikä tavoiteltua tietojohdamisen kyvykkyyttä olisi näin saavutettavissa. Pitkän siirtymävaiheen myötä kunnille voitaisiin myös antaa siirtymäaikaa omien tilatietojen primäärilähteinä jatkossakin toimivien järjestelmien kehittämiseksi.

Tietovarantoon toimitettava tieto olisi luonteeltaan teknisesti yksilöityä raakatietoa. Tietosisällöissä hyödynnettäisiin jo olemassa olevia tilatietoihin liittyviä valtakunnallisia määrittämiä. Näitä olisivat muun muassa Tilastokeskuksen Rakennusluokitus 2018 ja Ryhti-hankkeen yhteydessä muodostettavat sanastot ja koodistot. Viimeksi mainittuja valmistellaan Ryhti-hankkeen semanttisen yhteentoimivuuden teemaryhmässä. Tavoiteaikataulu näiden osalta on saada määrittelyt toteutettua vuoden 2023 aikana. Kaikkein tärkeimmät rakennusten tietokomponentit on kuitenkin tarkoitus sisällyttää Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämälle yhteentoimivuusalustalle jo vuoden 2021 aikana osana Ryhti-hankkeen toteuttamista.

Tiedonhallintalain 5 §:n mukainen lausunto

Ehdotusta laatinut työryhmä on pyytänyt tiedonhallintalain 9 §:n mukaisen lausunnon valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekniiseltä osastolta. Lisäksi osasto on antanut lausunnon ehdotuksesta tavanomaisen lausuntokierroksen yhteydessä. Lainsäädäntövaiheen vaikutusarviointia tarkennettaisiin tarvittaessa yksityiskohtaisen määrittelytyön edetessä ja tarkentuneen tiedonhallintamallin ja taksonomian osalta pyydetäisiin lainsäädäntövaiheen lausunnotonennettelyä täydentävä lausunto.

Tiedonhallintalain mukaisessa lausunnossa on todettu, että ehdotuksen sisältyvä kuntien tilatiedoista muodostuvat tietovaranto ja sen ylläpitomenettely edistävät tiedonhallintalain 19 §:ssä viranomaisille säädettyä velvollisuutta huolehtia, että sen tietoaineistot ovat saatavilla ja hyödynnettävissä yleisesti käytettävässä koneluettavassa muodossa kuvailutietoineen. Yhteiseen tietovarantoon kunnista koottavat tiedot mahdollistavat tiedon hyödyntämisen kuntakohtaisia ratkaisuja kattavammin sekä aikataululla, joka ei ole riippuvainen kunnan mahdollisuuksista saattaa tietovarantonsa ja tietojärjestelmänsä tarkoituksen edellyttämälle tasolle.

Lausunnossa on esitetty, että yhteiseen käyttöön tarkoitettujen tietovarantojen yhteentoimivuutta tulisi ohjata esitettyä ehdotusta laajempaan kokonaisuuteen. Ehdotuksen tavoitteisiin tulisi lausunnon mukaan sisältyä myös kuntien tuottamien tietojen hallinnan yhdenmukaistaminen tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla suhteessa kansallisella tasolla ylläpidettävien muiden rakennuksia, kiinteistöjä sekä toimitiloja koskevien tietojen kanssa. Tavoite edellyttäisi muun muassa yhteisiä tietovarantoja ylläpitävien valtion virastojen ja laitosten, kuten Digi- ja väestötietoviraston, Maanmittauslaitoksen, Suomen ympäristökeskuksen sekä Senaatti-

kiinteistöt –liikelaitoksen, sekä tietojen hallinnan järjestämiseen liittyvien muiden sidosyksiköiden, kuten hyvinvointialueista annetussa laissa tarkoitetun Toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen, ohjaamista kokonaisuutena. Tämä edellyttäisi lausunnon mukaan kuntatiedoille erillisen tietovarannon muodostamisen sijaan laajempaa ainakin valtionhallinnon, hyvinvointialueiden ja kuntasektorin yhteisen tietovarannon muodostamista.

Julkisen hallinnon yhteisten tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseksi olisi keskeistä lausunnon mukaan kehittää kuntasektorin yhtenäisten tietovarantojen ohjausta entisestään ja siten myös selkeyttää tilatietoihin liittyvien tietovarantojen keskinäisiä suhteita. Valtionvarainministeriön ohjaus kuntien tilatiedoissa ei tulisi rajoittua vain ehdotuksessa mainitussa yhteistyöryhmässä tehtävään tekniseen ja yhtä tietovarantoa koskevaan ohjaukseen, vaan ministeriön ohjausta olisi tarpeellista kehittää laajemmin.

Lausunnossa on lisäksi esitetty tarkennettavaksi Valtiokonttorille muodostuvia tehtävävastuita ja valtion kunnille tarjottavan määräaikaisen tietokantapalvelun lakkauttamisesta määräajan jälkeen syntyviä vaikutuksia. Ehdotuksen mukaisten eri valtionhallinnon viranomaisten tiedonsaantioikeuksien ja tiedonluovutusvelvollisuuksien mahdolliset päällekkäisyydet jo olemassa olevan lainsäädännön kanssa tulisi tarkistaa. Edelleen myös kuntien velvollisuutena olevan virheellisten tietojen korjaamisesta aiheutuvat vaikutukset tulisi arvioida ehdotuksessa ja salassa pidettävän tiedon käsittelyyn liittyvät tiedon käyttötarpeet on tarpeellista täydentää ehdotukseen sekä korjata ehdotuksen terminologiaa. Ehdotuksessa olisi tarpeellista tuoda esiin, miksi salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskeva sääntelytapa poikkeaa vastaavasta hyvinvointialueiden tilatietoja koskevasta sääntelystä. Lausunnossa on esitetty myös täydennettäväksi tiedot todennäköisistä tulevista muista kuntien tilatietoihin liittyvistä riippuvuuksista.

Lausunnon huomioiminen esityksessä

Lausunnossa ehdotettu julkisen sektorin tilatietojen yhtenäistäminen on ehdotuksen yksi lähtökohta. Julkisen talouden ohjauksen ja koordinoinnin kannalta julkinen tilakanta ja kiinteistövarallisuus ovat merkittäviä taloudellisia eriä ja samanaikaisesti huomattavia kustannuksia aiheuttavia kokonaisuuksia. Näiden yleisen ohjauksen kannalta onkin välttämätöntä, että tietopohja kaikilla kolmella julkishallinnon tasolla voidaan saattaa laadullisesti ja tiedon ajantasaisuuden kannalta riittävälle tasolle ja mahdollisimman yhteismitalliseen muotoon. Valtionhallinnon tila- ja kiinteistökannan hallinnointia on voimakkaasti keskitetty jo useamman vuosikymmenen ajan. Tämä on helpottanut myös tiloihin ja kiinteistöihin liittyvän tietopohjan muodostamista riittävälle tasolle. Vuoden 2023 alusta aloittavien hyvinvointialueiden tila- ja kiinteistövarallisuus ei tule keskitetyn hallinnoinnin piiriin, mutta tietojohdamisen varmistamiseksi hyvinvointialueiden tilajohtamisen tueksi muodostetaan alueita palveleva osaamiskeskus. Tietopohjan yhtenäisyyden varmistamiseksi valtion ja hyvinvointialueiden tilatiedot ovat jatkossa mallinnettuna yhteentoimivuuden varmistamassa muodossa. Konkreettiset tietomallit kummankin tietopohjan osalta ovat myös hyvin samankaltaiset. Nyt ehdotettava kuntien tilatietojen kokoaminen olisi jatkumo tälle samalla kehityssuunnalle, joka vaatii pitkäjänteistä ja suunnitelmallista etene- mistä. Tilatietojen yhdenmukaistaminen on myös nyt tehdyn ehdotuksen lähtökohta, mutta kuitenkin niin, että perustuslaista tulevat vaatimukset kunnallisesta itsehallinnosta eivät tule loukattuiksi. Valtionvarainministeriön tavoitteena on edelleen jatkaa julkisen sektorin tila- ja kiinteistövarallisuuden ohjauksen kehittämistä mm., jotta taloudellisen kestävyuden tiekartassa julkisen sektorin tuottavuuden kehittymiselle asetetut tavoitteet voitaisiin saavuttaa.

Ehdotuksessa on lisäksi pyritty ottamaan huomioon lausunnossa esiin tuodut muut täydennystarpeet. Ehdotuksen terminologiaan on kiinnitetty huomiota. Määräaikaisen kunnille osoitettavan tietokantapalvelun osalta ehdotuksessa on tarkoituksenmukaisinta pitäytyä nyt ehdotetuissa

määrittelyissä, jotta esityksen kaksivaiheinen toteutustapa on selkeästi nähtävissä. Eri viranomaisten tietojensaantioikeuksia ja toisaalta tiedonluovuttamisvelvollisuuksia on lausunnon perusteella tarkistettu. Kuntien virheellisten tietojen oikaisuvelvollisuutta on muutettu ja vaikutusten arviointia täydennetty. Valtiokonttorin ehdotettavan määräaikaisen tukitehtävän vaikutuksia on myös kuvattu tarkemmin. Salassapidettävän tiedon luovuttamista koskeva sääntely olisi ehdotuksessa kuntien taloustietoja vastaavasti säädettyinä, jolloin tämä sääntelykohta olisi yhdenmukainen keskenään hyvin samankaltaisten tietovarantojen kesken, joita kumpaakin ylläpitäisi Valtiokonttori.

Ehdotuksen riippuvuuksia suhteessa muihin todennäköisiin ehdotuksiin on täydennetty sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevan kokonaisuuden sekä mahdollisen rakennetun ympäristön tietojärjestelmän valmistelun osalta.

Pelastusviranomaisille on säädetty pelastuslakiin (379/2011) laaja tiedonsaantioikeus, mikä kattaa myös nyt puheena olevan kaltaiset tilatiedot. Näitä on kuvattu mm. pelastuslain 13 luvussa. Ehdotuksella ei olisi vaikutusta näihin tiedonsaantia koskeviin säännöksiin eikä ehdotus suoraan vaikuttaisi pelastusviranomaisten käytännön tiedonsaantiin. Tietovarantoon koottavat tiedot olisivat ensi sijassa valtion tietotarpeiden kautta määritettyjä ja pelastustoimen näkökulmasta valtaosaltaan vähemmän relevantteja. Välillisesti kuntien tiloja koskevien tietojen laadun parantamisessa ehdotus vahvistaisi myös pelastusviranomaisten toimintakykyä. Verohallinnon tiedonsaantista on säädetty verotusmenettelystä annetussa laissa (1558/1995). Verohallinnolla on oikeus saada muun muassa tietoja kunnilta verotuksen toteuttamista varten. Verohallinnon tehtävähoidon kannalta tietojensaanti perustuisi jatkossakin nykyisiin tietovarantoihin eli Digi- ja väestötietoviraston huoneisto- ja rakennusrekisteriin ja suoraan kunnilta saataviin tietoihin. Ehdotuksen johdosta tietopohjan laadullisen parantamisen myötä myös verohallinnon tehtävähoidon tällä olisi positiivinen vaikutus. Kuntien kiinteistö- ja tilatietojen parantuminen ei muuttaisi veropohjaa tai verokertymää, koska kunnat eivät ole esimerkiksi kiinteistöverovelvollisia kiinteistöistään.

Maankäyttö- ja rakennusasetus (895/1999) sisältää myös viranomaisten välisiä tiedonsaantia koskevia säännöksiä. Vastaavalla tavalla kuin pelastus- ja veroviranomaisten näkökulmasta myöskään maankäyttö- ja rakennusasetuksessa säädettyihin ELY-keskusten tai ympäristöministeriön tiedonsaantioikeuksiin esityksellä ei olisi vaikutusta. Eri viranomaisten tiedonsaantioikeuksien osalta esitystä on täydennetty edellä kohtaan 4.3.3.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Muutoksilla arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia julkisen hallinnon läpinäkyvyyteen kansalaisten näkökulmasta. Kunnan asukkailla on muutoksen jälkeen nykyistä avoimemmin tietoa saatavissa kuntien ja kuntayhtymien tilanteesta ja palveluihin liittyvien tilojen kustannuksista. Tämä lisäisi kuntalaisten luottamusta kunnan toimintaan sekä edistäisi kuntalaisten tietoisuutta julkisen omaisuuden kustannuksista ja toisaalta myös siitä saatavista tuloista tai käyttöhyödyistä julkisille palveluille (läpinäkyvyys).

Ehdotus edistäisi kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun toteutumista, kun kuntien tilakannasta olisi yhteismitallista ja yhdestä paikasta saatavaa tietoa osoitettavissa myös julkaistavaksi. Nämä edistäisivät kuntademokratian toimivuutta. Ehdotettu tilatietokokonaisuus ja toisaalta mahdollisuus myös yksittäisten kuntien tilatietojen avoimuuteen tukee myös sidonnaisuuksien tunnistamista.

Tietovaranto lisäisi mahdollisuuksia innovointiin tilojen hyödyntämisen osalta ja tiedon rikastamiseen yhdessä muiden tietovarantojen kanssa mikä todennäköisesti avaisi esimerkiksi mahdollisuuksia uudelle liiketoiminnalle, käyttöinnovaatioille tai kuntalaisvaikuttamisen keinoille. Julkiseen omaisuuteen ja sen käyttöön liittyvän viestinnän ja mediainformaation kannalta yhteismitallisella ja kattavalla tietopohjalla olisi myös yhteiskunnallisesta näkökulmasta positiivinen vaikutus. Lisäksi tietopohja lisäisi merkittävästi kuntien kykyä hyödyntää markkinoilta saatavia tilajohtamisen palveluja.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Mikäli ehdotuksen mukainen tilatietojen kokoaminen toteutettaisiin, on Valtiokonttorille arvioitu aiheutuvan noin 1,0-1,5 milj. euron kertaluonteinen investointikustannus. Jatkuviin kustannuksiin vaikuttaa tehtävän määrittely. Pysyvä kustannuslisäys tiedon ylläpidon osalta on arvioitu olevan 0,5-0,7 milj. euroa. Arviot perustuvat kuntien taloustietojen raportoinnin osalta toteutuneiden kustannusten pohjalta tehtyyn arvioon. Kuntien tilatietojen keruussa voidaan osittain hyödyntää jo taloustietokeruun toteuttamiseksi tehtyjä investointeja.

Ensimmäisessä vaiheessa tilatietojen kokoamisessa Valtiokonttori tuottaisi tietovarannon ohella tarvitseville kunnille lisäksi tilatiedon kokoamiseen tarvittavaa tietokantapalvelua vuoden 2028 loppuun saakka. Tämän vuotuinen kustannus on arvioitu olevan noin 1,5-3,0 milj. euroa vuositain riippuen kunnille osoitettavan tukipalvelun tasosta. Palvelut olisivat lähinnä tilatiedon digitalisoinnin ja yhteismitallistamisen edellyttämää tietoteknistä palvelua ja sen tukea. Palvelu mahdollistaisi kunnille myös oman tilatiedon johtamisen kehittämisen kunnan omilla erikseen tehtävillä päätöksillä ja toimilla. Kuntien tilajohtamisen digitalisoinnin tueksi osoitettavan tilatietokannan ylläpidon vuotuinen kustannus on arvioitu olevan noin 1,0 milj. euroa, mikä sisältyy edellä kuvattuun kokonaisarvioon. Pelkän tilatiedon kokoamisen ohella tarkoitukseen esimerkiksi kustannusennustettavuutta tukevia toimenpiteitä. Ensimmäisen vaiheen valtion tehtävien hoidossa voitaisiin hyödyntää jo valtionvarainministeriön kuntatiedon pilotoinnissa muodostettua tietokantapalvelua sekä valtiolla olemassa olevaa muuta osaamista ja resursseja.

Kuntien osalta koottava tilatietovaranto tukisi myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden tilatietojen yhteentoimivuutta ja kattavuutta. Kunnat tulevat vuokraamaan hyvinvointialueille huomattavan määrän, lähes neljä miljoonaa neliometriä, sote-palveluiden tuottamiseen tarvittavia tiloja vuoden 2023 alusta lukien. Vastaavasti kuin kuntien tilatietojen osalta, myös hyvinvointialueiden tilatietojen osalta lähtökohtana ovat yhteentoimivuusalustan mukaiset vaatimukset. Samoin kriteerein ja samalla resurssoinnilla muodostettavien tilatietojen hyödyntäminen toisi merkittäviä toiminnallisia ja tiedon laatuun ja kattavuuteen liittyviä synergioita. Kuntien tilatietoina ei olisi tarkoitus veloitteen puitteissa koota jo hyvinvointialueiden tilatietoina muodostuvia tietoja kunnilta.

Kuntien tehtäväksi muodostuisi veloitteen piirissä olevien tietojen tuottaminen ja toimittaminen Valtiokonttorille. Valtiokonttorin tehtävänä olisi vastata kunnille tilatietojen tuottamiseen ja toimittamiseen liittyvistä teknisestä tuesta. Kuntien tehtävänä olisi varmistaa tietojen oikeellisuus. Kunnille on ensimmäisessä vaiheessa arvioitu muodostuvan hallinnollista lisätyötä ja sitä kautta kustannuksia. Kustannuksia syntyisi pohjatietojen kokoamisen yhteydessä kertaluonteisesti vaihdellen kuntakohtaisesti paljon ja ollen keskimäärin noin 5 000 – 20 000 euroa/kunta eli noin 1,7-6,9 miljoonaa euroa. Kustannuksen määrään vaikuttaa se miten laajasti valtio osoittaa kunnille tukevaa palvelua tilatietojen kokoamiseen ensimmäisessä vaiheessa. Myös veloitteen piirissä olevien tietojen laajuus vaikuttaa kustannuksiin. Veloitteen yhtenä rajauksena olisikin valtion tietotarpeiden kannalta olennaiset tiedot, jolloin tietomäärä olisi melko rajattu ja

kustannuksia voitaisiin näin pitää alhaisina. Nämä tiedot olisivat myös kuntien tilatietojohdamisen kannalta kaikkein tärkeimpiä. Ilman kunnille osoitettavaa ensimmäisen vaiheen tukea kuntakohtaiseksi kustannukseksi arvioitu muodostuvan selvästi enemmän. Keskitetyn tuen mallissa on arvioitu saavutettavan tehokkuushyötyjä suhteessa siihen, että kukin kunta hankkii itse tilatiedon toimittamiseen ja hyödyntämiseen liittyvät palvelut. Kuntien kertaluonteiset kustannukset ajoittuisivat ensimmäisen vaiheen alkuun, käytännössä vuosille 2023-2024.

kustannusvertailu taloustietovarantoon	Kuntien tilatieto	Taloustietoa koskeva HE 60/2019	Taloustietoraportoinnin arviointikysely kuntien kustannuksista 25.9.2020
Kunnat/kuntayhtymät, kertakustannus	5 000-20 000 €/kunta (1,7 - 6,9 milj.€)	30 000-100 000 €/kunta (10,4 - 34,7 milj. €)	n. 54 000 euroa/kunta (yht. 18,8 milj.€)
Kunnat/kuntayhtymät, pysyvät kustannukset tietoon liittyvästä velvoitteesta	1 200 – 3 000 €/kunta (0,4-1,0 milj. €)	Ei suoraa arviota, samanaikaisesti arvioitiin syntyvän säästöjä	Lisääntyneet järjestelmäkulut 1,7 milj. €, ei arvioita säästöistä
Valtiokonttori, kertakustannus	1,0 – 1,5 milj.€	noin 5,0 milj. €	-
Valtiokonttori, pysyvät kustannukset	0,5-0,7 milj.€/vuosi	1,3 milj.€/vuosi	-
Valtiokonttori, kuntia tukevan palvelun kustannukset 2023-2028	1,5-3,0 milj. €/vuosi	-	-

Pysyviä vuosittaisia kustannuksia kunnille muodostuisi tilatietojen ylläpitoon ja toimittamiseen liittyvien tehtävien osalta. Vastaavasti kunnilla oleva velvollisuus toimittaa investoinneistaan tietoja tilastokeskukselle, voitaisiin jatkossa toteuttaa harmonisoituja tietoja käyttäen mikä keventäisi kuntien työmäärää. Kuntien pysyviksi kustannuksiksi tilatietojen tuottamisesta ja toimittamisesta on arvioitu noin 0,4 – 1,0 milj. euroa vuodessa. Kustannusvaikutusten arvioinnissa on hyödynnetty kuntien tilatietopilotin yhteydessä muodostunutta tietoa ja kokemusta tosiasiallisista työsuoritemääristä.

Kunnilla on arvioitu olevan tilatietojen ja tilajohtamiseen liittyviä järjestelmäkehitystarpeita, joita niiden tulisi toteuttaa ehdotuksen mukaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Ensimmäisen vaiheen olisi tarkoitus jatkaa vuoden 2028 loppuun saakka, mikä mahdollistaa järjestelmien kehitystyön pitkällä aikavälillä ja ajoittamisen järjestelmien muihin päivitystilanteisiin ja pienentää kuntien kustannuspainetta järjestelmävaatimusten osalta. Valtiovarainministeriön kuntien tilatietopilotin yhteydessä toteutetun kyselytutkimuksen perusteella kuntasektorin tilatiedon –ja tilajohtamisen järjestelmäratkaisuisissa ja tiedonhallinnassa on isoja kuntakohtaisia eroja. Yleisen yhteiskunnallisen digitalisaatiokehityksen ja tiedonhallintaan esimerkiksi kuntien sopimuskannan osalta liittyvien olemassa olevien vaatimusten on arvioitu edellyttävän kunnissa jo sellaisenaan tässä ehdotuksessa esitettyjen tilatietojen edellyttämien järjestelmäratkaisujen toteuttamista kunnissa kuluvan vuosikymmenen aikana.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu useampaa etenemismallia tilatietojen kokoamiseksi. Arvioinnissa mukana on ollut nykytilan pohjalta toteutettava etenemismalli ilman lainsäädäntömuutoksia, kuntien vapaaehtoiseen yhteistyöhön pohjautuva malli ilman lainsäädäntömuutoksia sekä kolme lainsäädännöllisen velvoitteen pohjalte rakentuvaa toteutusmallia. Jälkimmäisistä yksi on ollut ehdotuksen mukainen virastopohjainen malli.

Nykytilan pohjalte rakentuvassa etenemismallissa kuntien tiloihin liittyviä tietoja olisi saatavissa Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämästä rakennusrekisteristä erillisinä tietojoina. Kunnilta voitaisiin myös tietopyynnöillä koota täydentäviä tietoja. Valtiovarainministeriön vuosina 2019-2021 toteuttamassa kuntien tilatietojen kartoitushankkeissa on toimittu tällä tavoin. Mikäli tiedot haluttaisiin pitää kootusti yhdessä kokonaisuudessa, olisi jatkossakin ylläpidettävä erillistä tietokantaa. Tiedon ylläpidosta ja päivittämisestä vastaisi tietokannan kokoava valtion viranomaistaho kuten esimerkiksi valtiovarainministeriö. Viranomainen voisi käyttää tässä työssä ulkopuolista kumppania. Tiedot voitaisiin pitää myös kuntien saatavina, mutta varsinaista suoraa teknistä rajapintaa tai tiedonsiirtoratkaisua ei olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa, koska tilatiedot olisivat varsin karkealla tasolla, niihin liittyisi edellä kuvatun kaltaisia puutteellisuuksia ja tiedon vertailukelvottomuutta. Tilatietojohtamiseen liittyviä palveluita ei tuotettaisi kunnille valtion toimesta, sillä tämä ei varsinaisesti ole tällä hetkellä minkään valtion toimijan tehtävä. Kunnat hankkisivat tämän tyyppiset palvelut siten markkinoilta tai tukeutuisivat omaan tuotantoon, mutta keskittyisivät hyvin todennäköisesti vain oman tilajohtamisen kannalta tarpeellisiin palveluihin. Valtakunnallista koordinoitua ei tiedon kokoamisen osalta näin syntyisi.

Kuntasektorin tilatieto jäisi lainsäädännöllisen nykytilan mallissa edelleenkin fragmentoituneeksi ja siitä olisi haastavaa tai jopa mahdotonta saada kattavaa kokonaiskuvaa. Tietopohja muodostaminen perustuisi säännöllisiin tietokyselyihin eri valtion viranomaisilta ja kunnilta. Teknisten rajapintaratkaisujen muodostaminen olisi tarkoituksenmukaisinta kytkeä tiedon ja järjestelmäratkaisujen muihin muutos- ja päivitystilanteisiin, mikä vuoksi laajan teknisen tiedonsiirron ja yhteentoimivuusratkaisun käyttöönotto ei todennäköisesti toteutuisi pitkään aikaan tai lainkaan. Valtiokonttorin nykyisen taloustiedon puitteissa ei myöskään olisi saavutettavissa tavoiteltua tiedon tasoa. Taloustieto on tiloihin kytkeytyviltä osiltaan liian karkeaa eikä riittäisi tiedon rikastamisellakaan eli tiedon kytkemisellä muihin nykyisiin tietopohjiin toteuttamaan tavoiteltua tietotasoa. Samalla tavoin Digi- ja väestötietoviraston nykyinen rakennustietorekisteri ei ole sellaisenaan riittävä tietopohja, jotta intressiryhmille voitaisiin saada riittävä tilannekuva kuntien tilankäytöstä ja kustannuksista.

Tavoitteena olevaa valtion kokonaiskuvaa ja raportointikykyä kuntasektorin tilahallinnosta ja kustannusrakenteista ei saavutettaisi pelkästään nykyistä toimintamallia jatkamalla. Kuntien tueksi tavoiteltavaa syvempää tilatieto- ja tilajohtamisen kyvykkyyttä ei edellä kuvatulla tavalla tiedon laadusta johtuen ei voitaisi tuottaa.

Kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisen kannalta nykytilan kehittäminen ei toisi juurikaan parannuksia. Valtion kokoamat tilatiedot voitaisiin jatkossakin julkaista yhteenvetomuotoisten tietojen osalta, mutta tarkemman tiedon julkaiseminen ei olisi hyödyllistä tietoihin liittyvien puutteellisuuden ja vertailukelvottomuuden vuoksi.

Nykymuotoisen kuntien tilatiedon kokoaminen jatkossakin tapahtuisi todennäköisesti valtiovarainministeriön rahoittamana. Nykyinen pilottityön yhteydessä koottu kuntien tilatieto on Maa-kuntien tilakeskus Oy:n hallinnoimassa tietokannassa. Kustannukseen vaikuttaisi merkittävästi se kuinka usein tiedot tuoreutetaan ja miten tieto halutaan säilyttää. Mikäli tieto vain varastoi-taisiin raakatietona ilman varsinaista ohjelmistoa, olisi tiedon säilyttämisen kustannus erittäin vähäinen, mutta tiedon hyödyntäminen ja tuoreuttaminen vaatisivat jälleen jonkin järjestelmä-ratkaisun.

Kuntien vapaaehtoisen yhteistyön mallissa tilatieto olisi vapaaehtoisesti mukaan tulevien kun-tien osalta kootusti yhteiseen tietovarantoon. Tietovarantoa ja tiedon hallinnointia varten vapaa-ehdoisesti mukaan lähteneet kunnat perustaisivat erillisen yhtiön (in house). Valtio voisi olla yhtiössä myös osakkaana, mikäli valtion näkökulmasta yhtiön palveluilla tai kootulla tilatie-dolla saavutettaisiin tavoiteltu tilatietopohja ja kyky raportointiin sekä tiedon rikastamiseen. Yhtiö voisi tuottaa omistajina mukana oleville kunnille tilatietopalveluita, kehittää ja ylläpitää omistajakuntien yhtenäistä tilatietokantaa, tuottaa raportointia sekä tukea kuntia muutoin ti-lajohtamisensa kehittämisessä kuntien päättämällä tavalla.

Kuten edellä nykymallin kehittämisvaihtoehdossa, myöskään tässä toteutusmallissa ei todennä-köisesti olisi koottavissa valtion eikä kuntasektorin kannalta tavoiteltua täysin kattavaa tieto-pohjaa. Todennäköisesti kaikkia kuntia ei saataisi vapaaehtoiseen toimintamalliin mukaan eri-laisista syistä johtuen. Osalle kuntia esimerkiksi tämänkaltainen tilatiedon kokoaminen olisi ny-kyisen jo kunnan itselleen kehittämän tilatietohallinnan kanssa rinnakkainen toimintatapa. Val-tiovarainministeriön toimeksiantona toteutetun kuntatietopilotin perusteella vapaaehtoiseen yh-teistyöhön lähteviä kuntia on arvioitu olevan potentiaalisesti reilu puolet kunnista, enimmillään-kin kaksi kolmasosaa kunnista.

Kuntien tilatiedot koottaisiin nykytilamallin tapaan tietopyyntöjen perusteella. Vapaaehtoisesti mukana olevat kunnat voisivat lisäksi halutessaan kehittää yhtenäistä tilatiedon mallinnusta ja taksonomiaa, jolloin vapaaehtoisesti mukana olevien kuntien osalta voisi olla kehitystyön poh-jalta muodostettavissa yhtenäistä ja yhteismitallista tietoa. Tavoiteltavaa tällaisessa tulisi olla kuitenkin tiedon muodostaminen tiedonhallintalain periaatteiden mukaisesti yhteentoimivuuden varmistavalla tavalla ja esimerkiksi valtakunnallisen Ryhti-hankkeessa kehitettävän RYTJ-järjestelmä huomioiden. Tämän tyyppinen toimintatapa vastaisi Norjassa osassa kuntia käytössä olevaa ja toteuttamaa vapaaehtoista yhteistyön mallia, joka on käytössä toimittamisvelvollisuu-teen perustuvan tiedon kokoamisen rinnalla.

Mallissa tilatietojen pohjaksi saatavat nykyiset rakennustietorekisteritiedot ja muut valtiolla ole-vat tietovarannot eivät sellaisenaan olisi riittävä tietopohja muodostamamaan haluttu tilanne-kuva kuntien tilankäytöstä ja kustannuksista. Vapaaehtoisesti mukana olevien kuntien osalta tietopohja voitaisiin kuitenkin täydentää ja yhteismitallistaa, mikäli tähän kunnilla olisi saavu-ttavissa yhteisymmärrys.

Kunnallisen päätöksenteon läpinäkyvyyden ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien lisää-misen kannalta malli voisi tuoda parannuksia vapaaehtoisesti mukana olevien kuntien osalta. Tämä edellyttäisi kuntien päätöstä tietoja avaamisesta julkisiksi tietolähteiksi tai muutoin osoi-tettavaksi esimerkiksi kuntalaisten käyttöön. Ulkopuolelle jäävien kuntien osalta tilanne olisi yhtä huono kuin nykytilan kehittämistä koskevassa kohdassa on kuvattu. Näiden kuntien osalta voitaisiin julkaista nykyistä tietoa valtion tietovarannoista valtion toimesta koottavilla karkean tason raporteilla, mutta tarkemman tiedon julkaiseminen ei olisi hyödyllistä tietoihin liittyvien puutteellisuuden ja vertailukelvottomuuden vuoksi.

Tiedon kokoamisen ja käyttämisen kustannuksista vastaisivat mallissa mukana olevat kunnat sekä valtio siinä tapauksessa, että valtiolla olisi riittävä intressi olla mukana yhtiön osakkaana. Yhtiön toiminta voisi olla omakustannusperusteista, mikäli hankintalain mukainen sidosyksikköasema täytyy. Mahdollinen markkinoille suuntautuva myynti tulisi olla kilpailulain ja kuntalain edellyttämällä tavalla erittäin vähäistä ja markkinaehtoista. Yhtiö kattaisi kustannuksensa kunnilta perittävillä palvelumaksuilla, jonka lisäksi kunnilla tulisi olla velvollisuus kattaa yhtiön kustannuksia muutoin, mikäli omakustanteisesti tuotettujen palveluiden kaikkia kustannuksia ei saataisi katetuksi palvelumaksuilla. Valtion intressissä olisi saada yhtiöltä lähinnä valtakunnallisen tason raportointeja ja analyyskejä, jotka olisivat tapauskohtaisesti tilattavia, jolloin valtion olisi tarkoituksenmukaisinta kattaa palvelutarpeistaan tulevat kustannukset näistä tilausten perusteella kerättävillä palvelumaksuilla.

Virastopohjaisessa mallissa vaihtoehtoina ovat olleet virastoista Valtiokonttori, Digi- ja väestötietovirasto sekä Tilastokeskus. Hallituksen esitys perustuu niin sanottuun virastopohjaiseen etenemismalliin, jossa toimijana olisi Valtiokonttori. Kuten Valtiokonttorin osalta on nyt ehdotettu myös näissä kahdessa muussa virastoratkaisussa tieto olisi laissa säädetysti valtion viraston vastuulla olevassa tietovarannossa. Tiedon yhteismitallistamisesta vastaisi tietovarannon ylläpitävä virasto ja kuntien tiedon toimittaminen tapahtuisi mahdollisimman laajasti nykyisiä järjestelmäratkaisuja käyttäen. Yhteismitallistettu tieto olisi kaikissa virastovaihtoehtoisissa kuntien käytössä ja tarvittaessa myös palautettavissa kunnan toimesta kuntien operatiivisen toiminnan järjestelmiin. Tilatiedon kokoaminen rajapintaratkaisulla automaattisesti olisi lähtökohdana. Teknistä tiedon parantamista ja tiedonsiirtovalmiuksien kehittämistä toteutettaisiin vaiheittaisesti valtiolla (vastuuvirastossa) ja kunnissa huomioon ottaen muut tietokantauudistukset kuten Ryhti-hanke.

Virastomallissa ohjausrakenne muodostuisi tavanomaisen virasto-ohjauksen kautta. Kaikki kolme virastoa ovat valtiovarainministeriön hallinnonalalla ja ministeriön ohjauksessa. Selvityksissä malleissa ei myöskään puututtaisi kuntasektorin yleiseen ohjausrakenteeseen, vaan vastuu tältä osin kuntasektorin ohjauksesta olisi valtiovarainministeriöllä. Tilatiedon ohjaus rajautuisi laissa säädettävien raamien puitteissa tiedon tuottamisen, tietosisältöjen, jakamisen ohjaukseen. Tietoon liittyvän ohjauksen toteuttamiseksi olisi tarpeellista asettaa valtiovarainministeriön vetämä yhteistyöryhmä, jossa olisi kaikissa virastomalleissa kattava edustus valtiolta, kunnilta ja mahdollisesti muilta sidosryhmiltä. Yhteistyöryhmän tehtävä määriteltäisiin myös siten, että se ei muodostuisi päällekkäiseksi muun muassa kuntien taloustietojen määrittelystä vastaavan ryhmän kanssa. Tarvittaessa yhteistyö voitaisiin organisoida myös osin tai kokonaan yhteisenä, mikäli tämä olisi hallinnollisesti ja päällekkäisyyksien rajaamiseksi tarkoituksenmukaista. Kunnat vastaisivat itsehallintonsa puitteissa tilojensa ja niiden käytön ohjauksesta. Eduskunnalla olisi tavanomainen hallinnon ohjausmahdollisuus mm. budjettiohjauksen kautta virastoon.

Virastomallissa eroja syntyisi lähinnä sen mukaan, miten kunkin viraston nykyinen osaaminen ja tehtävät sekä nykyinen virastokohtainen lainsäädäntö tukisivat kuntien tilatiedon kokoamis-tehtävää. Selvitetystä virastoista Tilastokeskuksella arvioitiin olevan vähiten nykyisten tehtäviensä ja vastuidensa johdosta saavutettavia toiminnallisia synergiaetuja kuntien tilatietojen hallinnointia koskevan tehtävän kanssa. Tilastokeskuksella olisi hyvä kyvykkyys ja resurssit tietojen yleiseen käsittelyyn ja tietojen saattamiseen analysointikelpoiseksi. Tilastokeskus myös kokoaa kuntien toiminnasta merkittävässä määrin erilaista tilastotietoa. Suoraa tilaosaamiseen, tilatietoihin tai tila- ja kiinteistöjohtamiseen kytkeytyvää roolia tai tehtävää Tilastokeskuksella ei kuitenkaan ole.

Digi- ja väestötietoviraston vastuulla on nykyisellään väestötietojärjestelmän osana olevan rekisterin ylläpito ja hallinnointi. Valmisteltu RYTJ-järjestelmän käyttöönotto voi vai-

kuttaa ylläpito- ja hallinnointivastuisiin. Rakennusrekisteri on valtakunnallinen kaikkia rakennuksia koskeva tietovaranto. Rakennusrekisterin tiedot olisivat myös ehdotuksen mukaisen kuntien tilatietovarannon sisällön muodostamisessa tärkeä lähde. Digi- ja väestötietovirasto vastaa julkisen ja yksityisen sektorin käyttöön tarjottavasta yhteentoimivuusalustasta, johon pohjautuen myös kuntien tilatietovaranto ehdotuksen mukaan muodostettaisiin. Vastaavasti kuin Tilastokeskuksella myöskään Digi- ja väestötietovirastolla ei ole suoraan substanssitehtävää nykyisellään eikä siten tähän muodostunutta erityistä valmista osaamista.

Valtiokonttorilla on vuoden 2021 alusta lukien ollut tehtävänä koota kuntien taloustiedoista yhtenäistä taloustietovarantoa. Kunnilla on tähän liittyen velvollisuus tuottaa ja toimittaa Valtiokonttorille taloustiedot. Malli on monin osin vastaava kuin mitä ehdotettu toimintamalli olisi myös kuntien tiloja koskevien tietojen osalta. Samalla Valtiokonttori mahdollistaisi kuntasektorille yhden toimijan toisiinsa nähden saman tyyppisten tietojen osalta. Myös taloustietovarannon muodostamisessa on hyödynnetty yleistä yhteentoimivuusalustaa ja näin olisi tarkoitus toimia myös kuntien tilatietojen osalta. Tiedon toimittamisen, kokoamisen ja analysoinnin näkökulmasta kuntien talous- ja tilatiedoilla on lisäksi toisiaan tukevia hyötyjä, jolloin tietojen koomisesta on hyödyllistä olla vastuussa sama virasto.

Valtion olemassa olevaan liikelaitosrakenteeseen pohjautuvassa mallissa hyödynnettäisiin valtion rakennetun kiinteistövarallisuuden hallinnointiin erikoistunutta Senaatti-kiinteistöt-liikelaitosta. Senaatti-kiinteistöt on Senaatti-konsernin emoliikelaitoksena toimiva valtion liikelaitos. Liikelaitoksen toiminta perustuu valtion liikelaitoksista annettuun yleislakiin (1062/2010) ja sen nojalla säädettyyn liikelaitoskohtaiseen lakiin Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020). Vaihtoehdossa kunnilla olisi lainsäädännössä määritelty velvollisuus osoittaa tilatietonsa yhtenäiseen tilatietovarantoon, jota liikelaitos hallinnoisi. Senaatti-kiinteistöjen ylläpitämisen valtionhallinnon tilatietojen osalta kuntien tilatietojen hallinnoinnista olisi todennäköisesti saavutettavissa osaamis- ja resurssisynergioita. Malli ei kuitenkaan ole toteutettavissa ilman valtion liikelaitosta koskevan lainsäädännön olennaista kehittämistä erityisesti olemassa olevan Senaatti-konsernia koskevan erityislainsäädännön osalta, laki Senaatti-kiinteistöistä ja Puolustuskiinteistöistä (1018/2020). Senaatti-kiinteistöt toimii emoliikelaitoksena Senaatti-konsernissa ja tuottaa palveluita toimintaansa ohjaavan lain puitteissa lähinnä valtionhallinnon tarpeisiin. Liikelaitos on juridisesti osa Suomen valtio-oikeushenkilöä ja käyttää palveluidensa tuottamiseen valtion omistamaa infrastruktuuria eli kiinteistövarallisuutta ja tähän liittyvää muuta resurssia. Kyse on Euroopan unionin komission valtioneuvoston käsitteen määrittelyä koskevan tiedonannon (C/2016/2946, *jäljempänä valtioneuvoston käsitteetiedonanto*) mukaisesta infrastruktuurin käyttämisestä ei-taloudelliseen toimintaan.

Tällainen infrastruktuurin hyödyntäminen muiden kuin Senaatti-konsernia koskevan lain tarkoittaman valtiopiiriin kuuluvien asiakkaiden hyödyksi, on mahdollista vain rajallisessa määrin. Mikäli Senaatti-konserniin kuuluvalla Senaatti-kiinteistöille säädettäisiin suoraan tehtäväksi vastata kuntien tilatietovarannosta, olisi kyse valtiopiirin ulkopuolisesta tehtävästä, mikä olisi liikelaitosmallin näkökulmasta uusi lähtökohta. Kuten muissakin malleissa EU-oikeuden valtiotukisääntelyn näkökulmasta olisi lisäksi arvioitava, voisiko tällaisessa tapauksessa olla kyse valtioneuvoston tiedonannon tarkoittamasta infrastruktuurin ns. sekakäytöstä ei-taloudelliseen ja taloudelliseen toimintaan.

Edellä mainitun ohella olemassa olevaan liikelaitosrakenteeseen pohjautuvassa mallissa ongelmaksi nousisi Senaatti-kiinteistöille lainsäädännön myötä muodostuva julkisen hallintotehtävän hoito. Senaatti-konsernin liikelaitoksia koskevan erityislain perusteluiden mukaisesti konsernin liikelaitoksilla ei ole eikä niille tule myöskään sopimuksin siirtää julkisia hallintotehtäviä hoitettavaksi. Lain käsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta otti laajalti kantaa lii-

kelaitosten toiminnan luonteeseen ja tehtävienhoidon juridiseen sisältöön (PeV 34/2020vp). Va-liokunta edellytti täydennettäväksi lainmuutoksen yhteydessä liikelaitoksen toimitusjohtajan virkarikosoikeudellisia vastuita, koska se katsoi liikelaitoksen tehtävienhoidon sisältävän julkisen hallintotehtävän piirteitä joiltain osin. Nyt puheena olevan kaltainen tehtäväkokonaisuus ei ole luonteeltaan valtion liikelaitosmalliin tarkoituksenmukainen sovitettava, vaan vaatisi toden-näköisesti erityissääntelyä vastaavalla tavalla kuin valtion toisen liikelaitoksen eli Metsähalli-tuksen osalta on toteutettu.

Erityistehtävayhtiömallissa kuntien tuottamis- ja toimittamisvelvollisuuden piirissä olevien tie-tojen kokoamisesta yhtenäiseksi tilatietovarannoksi vastaisi lailla säädetysti valtion täysin omis-tama yhtiö. Yhtiö voisi myös olla omistusrakenteensa kautta kytköksissä osa sote-uudistuksen yhteydessä hyvinvointialueiden tueksi perustettua toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskes-kuksesta eli toimia esimerkiksi osaamiskeskuksen tytäryhtiönä. Tällöin voitaisiin saavuttaa sa-man tyyppisten toimintojen kautta muodostuvia toiminnallisia ja taloudellisia synergioita mm. osaamisen ja resurssien yhteyskäytön kautta.

Yhtiöstä tulisi säätää lailla ja lainsäädännössä sille asetettaisiin vastaavat tehtävät kuin mitä nyt ehdotetussa virastopohjaiseen ratkaisuun on kuvattu. Siltä osin kuin yhtiön toiminnasta ei olisi erikseen säädetty noudatettaisiin osakeyhtiölakia (624/2004) ja osakeyhtiöiden toimintaan muu-toin liittyvää lainsäädäntöä. Näin esimerkiksi yhtiön toiminnan omakustanteisuudesta tulisi ensi sijassa ottaa säädökset yhtiökohtaiseen erityislakiin. Yhtiömallissa eduskunnan ohjausvalta olisi selvästi virastomallia suppeampaa. Vastaavalla tavalla myös operatiivisemmän tason ohjaus esi-merkiksi vastuuministeriöstä olisi tavanomaista osakeyhtiön omistajaohjausta.

Kuten liikelaitospohjaisessa mallissa, myös erityistehtävayhtiössä yhtiölle muodostuisi koko-naisuus, jossa osa tehtävistä olisi julkisia hallintotehtäviä. Yhtiökohtaisessa lainsäädännössä tu-lisi siten olla mukana myös tätä koskevat erityissäädöksensä.

Tietovarannon yhteentoimivuuden varmistamiseksi tiedon mallinnuksessa ja tiedon hallinnoin-nissa tulisi hyödyntää julkisen hallinnon yhteentoimivuusalustan mukaisia ratkaisuja. Tietova-rannon tulisi olla yhteentoimiva kuntien tilatietokantojen ohessa myös erilaisten valtion viran-omaisten tietovarantojen kanssa, erityisesti Valtiokonttorin, Digi- ja väestötietoviraston, Tilas-tokeskuksen sekä mahdollisen RYTJ-järjestelmän myötä myös Suomen ympäristökeskuksen vastuulla olevien varantojen kanssa. Järjestelmäratkaisunsa yhtiö tekisi itsenäisesti, ellei näitä koskien erikseen säädettäisi lain tai asetuksen tasolla. Mikäli yhtiö olisi omistus- ja määräys-valtarakenteen kautta yhteydessä hyvinvointialueiden osaamiskeskukseen, voitaisiin mallissa ainakin osin hyödyntää yhteisiä tiedonhallinnan pohjaratkaisuja ja resursseja.

Erityistehtävämallissa kunnille syntyisi uusi valtion toimija, jolle tietoja tulisi toimittaa eikä vastaavaa niin sanottua yhden luukun periaatetta voitaisi toteuttaa kuin ehdotetussa Valtiokont-torin pohjalle rakentuvassa mallissa.

Kuntien avuksi osoittavat valtion tukitoimet olisi mahdollista yhdistää kaikkiin edellä kuvatui-hin lainsäädännössä asetetun tiedon toimittamisvelvollisuuden sisältäviin malleihin. Kuntien tu-keminen liittyisi tilatietojen kokoamiseen ja digitalisointiin sekä tiedon hyödyntämisen mahdol-listamiseen kunnissa. Kuntien siirtyminen nykyisessä tilatietojen hallinnassa laajasti koko kun-tasektoria koskien digitalisiin työkaluihin on arvioitu tapahtuvan hitaasti tai ei ollenkaan. Mer-kittävä osa kunnista on myös kooltaan niin pieniä, ettei kuntakohtaisten tilatiedon hallintaan suunniteltujen työkalujen käyttöönotto ole yksittäisen kunnan tasolla taloudellisesti mielekäästä. Kuntien laajan yhteistyön muodostamiseen liittyviä ongelmia vapaaehtoiselta pohjalta on arvi-oitu edellä kuntien vapaaehtoisen yhteistyön mallin kuvauksessa. Mikäli valtion puolelta osoi-

tettaisiin kunnille tilatiedon hallintaan ja hyödyntämiseen liittyvää tukea, voitaisiin tämä toteuttaa jollekin valtion toimijalle osoitettavana tukipalvelutehtävänä tai osoittamalla valtionavustusta kunnille niiden omien valitsemiensa toimenpiteiden rahoittamiseen. Tilatiedon eheyteen liittyvien ongelmien vuoksi kuntien itsensä toteuttamien kehitystoimenpiteiden yhteydessä olisi edelleen riskinä tietojen yhteismitallisuuden saavuttamatta jääminen. Kaikissa tapauksissa kuntien tilatiedon hallinnan kehittämistoimenpiteet olisi tarkoituksenmukaista yhdistää tilatietovarannon muodostamiseen eikä toteuttaa eriaikaisena kokonaisuutena. Tällä tavoin voitaisiin tehokkaimmin varmistua tietojen yhteismitallisuuden toteutumisesta ja tietotarpeiden kattamisesta myös valtion nykyisten viranomaistarpeiden osalta.

Kuntien tilatiedon hallintaa tukevat toimenpiteet liittyvät pääasiallisesti tiedon digitalisointiin. Selvitysten mukaan ennen valtiovarainministeriön kuntatietohankkeen toteuttamista kunnista lähes neljännes on käyttänyt tilatietojen hallinnoissa hyvin yksinkertaisia tietovälineitä, lähinnä tavanomaisia toimisto-ohjelmistoja. Kuntien välillä on suuria eroja. Pienellä osalla kunnista on käytössään tilatiedon hallintaan liittyvä ammattimaisen kiinteistö- ja toimitilahallinnon järjestelmätyökalu. Valmistelun yhteydessä on arvioitu, että digitalisoinnin edistäminen kuntien tilahallinnossa on tilatietovarannon kokoamiseksi välttämätöntä, jotta voidaan välttää kunnille aiheutuvaa selvää hallinnollisen työn lisääntymistä. Edellä kuvatulla tavalla yksittäisten kuntien tasolla edellytykset digitalisaation nopealle edistämiseksi ovat epävarmoja, minkä johdosta kunnille osoitettavaa tietokantapalvelua ja sen kautta toteutettavaa tiedon digitalisointia on pidettävä kunnille osoitettavaa valtionavustusratkaisua tehokkaampana.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Lainsäädännön valmistelun yhteydessä pyytänyt tietoja muiden maiden kuntasektorin tilatietojen käsittelystä ja mahdollisesta lainsäädäntöohjauksesta. Tietoja on pyydetty Ruotsista, Norjasta ja Tanskasta. Tietoja muiden maiden tiloista on koottu myös aiemmista valtiovarainministeriön julkaisemista selvityksistä.

Ruotsi

Ruotsissa kuntasektori muodostuu 290 kunnasta, minkä lisäksi Ruotsissa on 20 maakärjäkuntaa. Maakuntatasolla hoidetaan terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon palvelutuotantoa ja kunnat vastaavat muista kuntalaispalveluista kuten päivähoidosta, opetustoimesta, sosiaalitoimesta ja maankäytöstä. Resursseista ja henkilöstöstä noin 70 prosenttia on kunnissa ja 30 prosenttia maakärjäkunnissa.

Ruotsissa ei ole käytössä kuntien eikä maakuntien tilatietoja koskevaa sääntelyä, mikä ohjaisi erityisesti tilatietojen tuottamista tai kokoamista. Kiinteistöjen ja rakennusten osalta kunnat ja maakärjäkunnat noudattavat yleisestä kiinteistö- ja rakennuslainsäädäntöä kuten muutkin kiinteistöjen ja rakennetun omaisuuden omistajat. Ruotsissa näin ollen lainsäädännöllinen tilanne vastaa pitkälti samaa kuin Suomen nykytila on. Sen sijaan Ruotsissa julkinen sektori ml. kunnat hyödyntävät Suomea enemmän tilankäytössään vuokrausta ja on mm. yhtiöittänyt kiinteistöjään Suomea enemmän.

Norja

Norjassa alueellinen hallinto jakautuu kahteen autonomiseen tasoon. Paikallistaso eli kuntasektori muodostuu yhteensä 356 kunnasta, minkä lisäksi Norjassa on 10 läänikuntaa (alueellinen taso), joissa on 240 000 - 1 250 000 asukasta per läänikunta. Lisäksi Oslon kunta vastaa läänin kuntatehtävistä (Oslolla on erityisasema ja se on sekä kunta että läänikunta). Kuntien tärkeimmät tehtävät ovat päivähoidon, opetustoimen, sosiaalihuollon ja lastensuojelun sekä sosiaalisen

asuntopalveluiden järjestäminen. Kunnat vastaavat myös, kulttuuritoimesta sekä teknisestä toimesta alueellaan ml. jätehuolto ja kunnalliset tiet. Läänikuntien tärkeimmät tehtävät ovat toisen asteen opetuksen, julkisen liikenteen, väylänpidon sekä eräiden erikoissairaanhoidon palveluiden kuten hammaslääketieteellisten palvelujen tuottaminen.

Kunnat ovat volyymiltaan noin 83 prosenttia ja läänin kunnat noin 17 prosenttia kuntasektorista.

Norjassa kuntalaki sisältää säännökset kuntasektorin vuosittaisesta raportointivelvollisuudesta koskien kuntien taloutta ja palveluja mukaan lukien kuntien käyttämät rakennukset. Sama sääntely koskee niin kuntien kuin läänikuntien rakennuksia ja kiinteistöjä. Kukin kunta ja läänikunta ilmoittavat käytössään olevien tilojen kokonaispinta-alat erillisellä lomakkeella rakennustyypeittäin jaoteltuna. Lisäksi Norjan tilastokeskus kerää tietoja kuntien taloudesta yleisesti, mukaan lukien rakennusten taloudelliset tiedot. Tilastokeskus saa tiedot ja kokoaa ne yhdenmukaiseen tunnuslukuihin, jotka julkaistaan. Tilastokeskus saa päivitettyt tiedot kunnilta ja läänikunnilta kerran vuodessa. Tilastokeskus on vastuussa tietojen keräämisestä ja julkaisemisesta, mutta kunnat ja läänikunnat ovat vastuussa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Tiedot on tarkoitettu ensisijaisesti kuntasektorin käyttöön, mutta myös valtio hyödyntää niitä satunnaisesti erilaisiin tarkoituksiin.

Norjassa kuntasektori raportoi useimpien kuntien ja rakennusten osalta ns. KOSTRA-vertailujärjestelmässä. Kuntien rakennuksista raportoidaan mm. pinta-alapohjaisia ja taloudellisesti määriteltyjä tietoja, ja Norjan tilastokeskuksella (SSB) on lisäksi tietoja kuntien asukkaista. Nämä tiedot kootaan Norjassa avainlukuihin, mutta raportoinnin yksittäisistä osista on myös perustiedot.

Norjassa kunnilla on käytössään tiloja kaiken kaikkiaan johonkin määriteltyyn käyttötarkoitukseen yhteensä noin 27 miljoonaa neliometriä (mukaan lukien Oslo). Merkittävimpiä tilaryhmiä ovat koulutilat 12,2 milj. m², päiväkotij- ja varhaiskasvatuksen tilat noin 2,1 milj. m², yleishallinnolliset tilat 2,3 milj. m² kulttuuri-, urheilu ja liikuntapaikkatilat 4,9 milj. m² sekä hoivapalveluiden käyttämät tilat 5,6 milj. m². Läänikunnilla tiloja on puolestaan käytössä yhteensä noin 5,4 milj. m², joista selvästi suurin tilaryhmä on toisen asteen koulutuksen käyttämät tilat noin 5,1 milj. m². Kootut tilatiedot eivät toistaiseksi sisällä asuntokäytössä olevia tiloja, joiden on arvioitu muodostuvan noin 110 000 asunnosta.

Norjassa on kerätty myös tietoa siitä, kuinka paljon kunnat omistavat ja vuokraavat kustakin rakennustyyppistä. Kuntien omistama osuus kuntien käytössä olevien tilojen kokonaismäärästä on noin 95 prosenttia, kun taas vuokrattu osuus on viiden prosentin luokkaa. Läänikuntien omistama osuus niiden käytössä olevista tiloista on noin 90 prosenttia, kun taas vuokrattu osuus on noin 10 prosenttia.

Norjassa kunnat ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä ja vastaavat infrastruktuuristaan, mukaan lukien kiinteistöt ja rakennukset sekä niiden investoinneista, hallinnasta, käytöstä ja ylläpidosta. Valtiolla ei ole suoraa määräysvaltaa kuntien kiinteistöissä ja rakennuksissa. Valtio asettaa kuitenkin tekniset vaatimukset erillisen yleisen rakennuslain ja siihen liittyvien teknisten määräysten mukaisesti. Tämä koskee rakennuksia yleisesti eikä tämä ole omistajasidonnaista. Valtio voi myös erityislaeissa asettaa tietyn tyyppiseen tarkoitukseen rakennetuille rakennuksille vaatimuksia, jotka perustuvat rakennusten käyttäjiä koskeviin tavoitteisiin. Tämä voi koskea esimerkiksi koulurakennusten ympäristövaatimuksia.

Kuntasektorilla on käytössään varsin laajasti kuntien sisäisiä vuokrajärjestelmiä. Näistä ei ole kuitenkaan kattavaa koottua tietoa eikä vuokrajärjestelmien osalta ole yhdenmukaista velvoitettavaa toimintamallia. Norjan valtiovarainministeriö antoi vuonna 2008 oppaan kuntasektorin

sisäisistä vuokrajärjestelmistä. Norjassa valtion tehtävänä on edistää kuntasektorin tarvitsemiin tiloihin liittyen työkalujen ja tietopohjan muodostumista kuntasektorin käytössä oleviin tiloihin liittyvän päätöksenteon tueksi.

Kunnat ja läänikunnat hyödyntävät myös omien tilajohtamisen työkalujen käytössä KOSTRA:n tietoja. Hyödyntäminen ei ole pakollista, mutta niiden käyttöä suositellaan, jotta esimerkiksi rakennusten kunto pysyisi mahdollisimman hyvänä ja korjausvelka pienenä. Tietopohjaa käytetään myös kuntasektorin omassa yhteistyössä.

Tanska

Tanskassa on vuonna 2007 toteutetun kuntauudistuksen jälkeen yhteensä 98 kuntaa, jonka lisäksi maa jakautuu viiteen alueeseen. Kunnat vastaavat mm. päivähoiton, perusopetuksen, vanhustenhoiton, kulttuuri- ja liikuntatoimen, sosiaalitoimen ja paikallisen tieverkoston ylläpidon palveluista. Terveydenhuolto on Tanskassa jaettu viiden alueen järjestämisvastuulle, joskin kuntien vastuulle on jätetty ennaltaehkäisevä terveydenhuolto, sairaaloiden ulkopuolinen kuntoutus, osa hammashuollosta, kotihoito sekä sosiaalinen psykiatria. Erikoistason terveydenhuolto tuotetaan alueiden vastuulla olevissa sairaaloissa.

Lainsäädännöllisesti Tanskassa ei ole asetettu kunnille erikseen tiloihin liittyviä tiedon tuottamis- tai toimittamisvelvoitteita eikä kuntien ja alueiden tiloista tai tilankäytöstä ole olemassa yhtenäistä koottua tietopohjaa. Kuntien tiloista saadaan välillisesti tietoja kuntien taloustietojen kokoamisen yhteydessä. Tanskassa on käytössä ns. FLIS-järjestelmä, joka hakee tietoa automaattisesti kuntien järjestelmistä kerran kuukaudessa, jolloin noin 50 000 tiedostoa siirtyy kunnista FLIS:iin. Tiedonsiirto tapahtuu automaattisesti. Tämän taloudellisten tietojen kokoamiseen liittyvän tietopohjan kokoamiseksi on säädetty kunnille toimittamisvelvoitteesta.

Tanskan kuntaliiton osana toimii vapaaehtoisuuteen pohjautuva kuntien yhteistyöverkosto koskien kuntien tiloja. Verkostoon kuuluu alle puolet eli 42 kuntaa 98 kunnasta. Toiminnassa mukana olevat kunnat hallinnoivat Tanskassa hieman yli 25 000 kiinteistöä, joiden yhteispinta-ala on noin 31 miljoonaa m² ja joiden arvo on yli 27 miljardia euroa. Koulut, kulttuurirakennukset, urheilutilat ja hallintorakennukset kattavat yleensä 75-80 prosenttia tiloista. Tiedot on koottu kuntien vapaaehtoisesti toimittamien tietojen pohjalta ja noin 25 kunnalla raportointi on perustunut yhtenäiseen tietomalliin. Tietomallin mukaisesti on koottu tiedot mm. kiinteistöjen lukumäärästä, neliömetrimäärästä (bruttoala), ylläpitokustannuksista, veden-, lämmön- ja sähkönkulutuksesta, siivouskustannuksista ja tyhjänä olevista tiloista.

6 Lausuntopalaute

Valtiovarainministeriö on pyytänyt ehdotuksesta lausuntoja ministeriöiltä, Valtiokonttorilta, Digi- ja väestötietovirastolta, Tilastokeskukselta, Senaatti-kiinteistöiltä, Maakuntien tilakeskus Oy:ltä, DigiFinland Oy:ltä, Valtiontalouden tarkastusvirastolta ja Kilpailu- ja kuluttajavirastolta, kunnilta, Suomen Kuntaliitolta.

Lausuntoaika on ollut xx.x.–xx.x.2022.

Lausuntojen perusteella tärkeimmät muutoksia edellyttävät kohdat ovat liittyneet...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Kuntalaki

120 a §. *Kunnan toiminnan, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen.* Pykälän otsikkoa täydennettäisiin tilatietoja koskevalla maininnalla.

Pykälän *1 momenttia* muutettaisiin lisäämällä momenttiin kunnille taloustietoja vastaava velvoite tuottaa niiden toimitiloja ja tilankäyttöä koskevia tietoja. Sääntely olisi kuntalaissa uutta ja säädöstasoisena veloitteena uusi kunnille. Tehtävä itsessään olisi monin osin tosiasiallisesti jo nykyisiä kuntien tavanomaiseen kiinteistö- ja toimitilahallintoon ja tilajohtamiseen kuuluvia tehtäviä vastaava. Lisäksi kuntien on tuotettava ja toimitettava tilatiedoista merkittävä osa jo muun lainsäädännön nojalla eri tarkoituksissa tietyille valtion viranomaisille, kuten Digi- ja väestötietovirastolle. Velvoite ulottuisi vain niihin tietoihin, joiden osalta valtiolla on jo olemassa säädetty tiedonsaantioikeus kunnista tai tietotarve on muutoin valtiolle ilmeinen. Sääntelyllä haettaisiin näin toimitila- ja tilankäytön tietojen yhdenmukaistamista ja kattavuuden lisäämistä, mikä johtaa myös tiedontason nousuun nykyisestä olennaisesti. Samalla kuitenkin keskityttäisiin vain kaikkein olennaisimpiin tietoihin, joista on yhteismitallistettuna myös kunnille hyötyä.

Sääntelyn myötä kunnan olisi tuotettava tehokkaan toimitila- ja tilankäytön johtamisen kannalta välttämättömiä tietoja kunnan käytössä olevista tiloista ja niihin liittyvistä taloudellisista vaikutuksista. Nämä tiedot olisivat myös kuntien toiminnan ja palveluiden, hallinnon ja talouden ohjauksessa, johtamisessa ja seurannassa kunnissa itsessään.

Tuottamisvelvollisuus mahdollistaisi myös jatkossa kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamisen. Lisäksi kunnan tilakannan sekä toiminnan, hallinnon ja talouden johtamisessa on olennaista saada vertailukelpoista tietoa muiden kuntien vastaavista talouden tunnusluvuista.

2 momentissa säädettäisiin kuntien tilatietojen toimittamisesta yhtenäiseen tilatietovarantoon. Tietovarannolla tarkoitettaisiin valtion ylläpitämää ja myös kuntien käytettävissä olevaa yhteistä, valtakunnallisen tietomallin mukaista, ajantasaista tietopohjaa, joka tukee tilojen omistamista, hallintaa, kehittämistä ja käyttöä koskevaa tietojohdantaa ja päätöksentekoa kunnissa, sekä samalla lisää valtion mahdollisuuksia seurata kiinteistönpidon ja kuntatalouden kehitystä sekä niihin liittyviä riskejä.

Kunnan olisi toimitettava kunnan käytössä olevia toimitiloja koskevat tiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Valtiokonttorin tehtävästä ylläpitää tietovarantoa säädettäisiin Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa, jota esitetään vastaavasti saamassa yhteydessä nyt muutettavaksi. Tietojen toimittamisesta tilatietovarantoon ja tietovarannon käytöstä ei perittäisi kunnalta maksua.

Vastaavasti kuin kuntien taloustietojen osalta myös toimitettavien tilatietojen oikeellisuudesta vastaisi kunta. Kunnalla olisi velvollisuus toimittaa virheellisten tietojen tilalle uudet tiedot. Virheiden korjaaminen tapahtuisi mahdollisuuksien mukaan viipymättä virheen havaitsemisen jälkeen. Mahdollisten puutteellisten tietojen täydentäminen ja virheellisten tietojen korjaaminen koskisi ensi sijassa merkityksellisiä puutteita ja virheitä. Näin esimerkiksi jo tiedossa olevien tietomuutosten, kuten esimerkiksi rakennusten purkamisen yhteydessä ei olisi tarkoituksenmukaista enää oikaista tai täydentää vanhoja tietoja purettavasta rakennuksesta, ellei tämä jostain muusta syystä arvioitaisi tarpeelliseksi. Virheen korjaaminen tilatietovarannon osalta ei vaikuttaisi kunnan velvollisuuteen oikaista vastaava tieto esim. kiinteistötietojärjestelmään, rakennusrekisteriin tai verotuksen pohjana oleviin muihin viranomaisjärjestelmiin. Kunta voisi kuitenkin

halutessaan hyödyntää tietovarannon sisältöä itse tai valtuuttaa Valtiokonttorin suoraan luovuttamaan tilatietonsa näille viranomaisille muun muassa virhekorjauksien toteuttamiseksi muiden viranomaisten tietojen oikaisemiseksi.

Jos tietosisällössä olisi virhe, tiedon korjausvaatimus voitaisiin osoittaa Valtiokonttorin ylläpitämän palautekanavan avulla kyseiselle kunnalle. Tietovarannon teknisestä virheestä ja järjestelmävirheen korjaamisesta vastaisi Valtiokonttori teknisenä ylläpitäjänä. Tiedon laadun varmistamiseen liittyvä palautekanava ja muut tietovarannon toiminnot kuvataan tarkemmin valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta annetun lain perusteluissa.

Tilatietovarantoon koottaisiin tilatiedot kuntien laissa säädettyjen tehtävien hoitoon sekä kunnan itselleen ottamien tehtävien hoitoon käyttämien toimitilojen osalta. Tilat olisivat muun muassa kunnan koulutus ja varhaiskasvatuksen, kulttuuri-, liikunta-, nuoriso- ja kirjastotoimen ja teknisen ja ympäristötoimen tiloja. Tietojen toimittamisvelvollisuus ei koskisi sosiaali- ja terveyspalveluiden eikä pelastustoimen tilojen tietoja, kun nämä tilat olisivat hyvinvointialueiden käytössä ja näiden tilojen tiedot olisivat jo koottuna hyvinvointialueiden osalta alueita tukevan osaamiskeskukseen. Hyvinvointialueiden tilatiedot on tarkoitus hallinnoida keskistetysti hyvinvointialueiden yhteisen kiinteistö- ja tilahallinnan osaamiskeskuksen toimesta. Kunnan raportointivelvollisuuden piirissä olisivatkin sosiaali- ja terveydenhuollon tiloista, vain sellaiset tiedot, joista ei olisi saatavissa hyvinvointialueiden keskitettyjen tilatietojen kautta. Tietovarannon kokoamisen alkuvaiheessa hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti jo olemassa olevia tietokantoja ja tiedon määrittelyssä otettaisiin huomioon tiedon siirrettävyys ja yhteentoimivuus jo olemassa oleviin tietokantoihin.

Helsingin kaupunki muodostaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa oman järjestämisalueensa. Poikkeuksena muista kunnista Helsinki vastaa edelleen sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä alueellaan eikä kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen. Tämän johdosta Helsingin kaupungin käyttämät sosiaali- ja terveydenhuollon tilat ovat jatkossakin kaupungin hallinnassa ja sen käytössä, eivätkä ne siirry hyvinvointialueiden käyttöön. Kuntien tiloja koskevan tietojen tuottamis- ja toimittamisvelvoite muodostuu siten Helsingin kaupungin osalta käytännön tasolla muita kuntia laajemmaksi eli kattaen myös sen käytössä olevat sosiaali- ja terveydenhuollon tilat.

Kyse olisi lähtökohtaisesti luonteeltaan julkisista viranomaisen tiedoista eikä niihin sisältyisi henkilötietoja. Tietosisällön määrittelyssä lähtökohtana olisi siten ensi sijassa salassapidettävien tai henkilötietoja sisältävien tietojen rajaaminen tai karkeuttaminen siten, ettei salassapidettävää tietoa tai henkilötietoja tarvittaisi käsitellä. Näitä tietoja koottaisiin lähinnä vain, jos tämä olisi tilatietojen eheyden ja kattavuuden kannalta tarkoituksenmukaista. Tietovarantoon ei esimerkiksi olisi velvollisuutta toimittaa täysimääräisesti tietoja kuntien teolliseen tuotantoon rinnastuvasta toiminnasta tilanteissa, joissa tila tai rakennus on lähinnä osa tuotantoon liittyvää laitteistoa, kuten esim. vesihuollon käyttämistä tiloista. Vastaavasti toimittamisvelvollisuus olisi rajattua kuntien käyttämän asuntovarallisuuden osalta, jotta henkilötietojen käsittelytarve voidaan minimoida tai poistaa kokonaan. Toimittamisvelvollisuuden piirissä olevien tietojen sisältöä koskien säädettäisiin tarkemmin asetustasoisesti sekä teknisesti rajattaisiin tiedon määrittämisestä vastaavan yhteistyöryhmän toimesta. Tietojen kokoamiseksi teknisiä rajapintoja hyödyntäen on välttämätöntä muodostaa tietomallit ja tietoa koskeva taksonomia. Näiden laadinnasta vastaisi Valtiokonttori ja tätä ohjaisi valtiovarainministeriön vetämä yhteistyöryhmä, josta säädettäisiin pykälän 3 momentissa.

Tilatiedot koottaisiin kuntien käytössä olevista toimitiloista. Näin ollen tilojen omistuspohjalla ei olisi toimittamisvelvoitteen näkökulmasta vaikutusta. Mikäli kunnan tehtävää hoitaa jokin

toinen kunta tai kunnan liikelaitos, tilatieto tulisi ilmoitetuksi tehtävää hoitavan kunnan tai liikelaitoksen tilatietona, mutta tilankäyttöä koskevat tiedot kohdennettaisiin tehtävän siirtäneen kunnan tietoihin. Kohdentaminen voitaisiin toteuttaa esim. tehtävähoidon kustannusjaon perusteella tai muulla tilantarvetta ja –käyttöä kohdentavalla tavalla. Kuntayhtymät rinnastuisivat kuntiin ja siten niillä olisi vastaava ilmoitusvelvollisuutta koskeva asema. Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen astuttua voimaan kuntayhtymiä olisivat muun muassa koulutuskuntayhtymät, Helsingin seudun liikenne –kuntayhtymä (HSL) ja Helsingin seudun ympäristöpalvelut –kuntayhtymä (HSY).

Kuntien yhtiöiden omistamien ja kunnan tehtäviin vuokraamien tilojen tiedot muodostuisivat kunnan ja yhtiön välisen vuokrasopimuksen mukaisista tiedoista eli nämä tilat rinnastuisivat kunnan vuokraamiin tiloihin. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin tarkemmin säätää muun muassa kohdentamista koskevista kriteereistä.

Mikäli kunnan tehtävänhoito olisi ulkoistettu esim. ostopalvelusopimuksella eikä tehtävänhoitoon käytettäisi kuntien omistamia tiloja tai tilakustannusta muutoin olisi eroteltu varsinaisen palvelutuotannon kustannuksista, ei tällaiseen tehtävänhoitoon kolmannen osapuolen toimesta käytettyjä toimitiloja olisi velvollisuus ilmoittaa.

Tuottamis- ja toimittamisvelvollisuuden piirissä olevat tilatiedot muodostuisivat kuntien ja kuntien liikelaitosten omistamien, vuokraamien tai muulla tavoin hallintaan saamien kiinteistöjen, määräalojen ja tonttien sekä niillä sijaitsevien rakennusten, rakennusten osien ja huoneistojen tiedoista. Kuntayhtymät rinnastuisivat kuntiin. Kuntien yhtiöiden tietojen osalta tiedot muodostuisivat yhtiöiden ja kuntien välisten vuokra- ja mahdollisten muiden sopimusten pohjalta muodostuvista tiedoista, mutta kunnat voisivat halutessaan kunnan yhtiöihinsä harjoittaman omistajaohjauksen mukaisesti ilmoittaa myös laajempia tietoja yhtiöidensä omistamista tiloista, joita käytetään kuntien tehtävien hoitoon. Velvoitteen piirissä olevien tietojen perusteella tulisi olla muodostettavissa valtakunnallinen yhtenäinen tilatietovaranto kuntien tiloja kuvaavista määrällisistä ja taloudellisista tiedoista. Tietoja olisivat esimerkiksi kuntakonsernien omistettujen rakennusten kappalemäärät ja pinta-alatiedot hallintamuodoittain (omistetut ja vuokratut) ja käytötarkoitustyypeittäin, vastaavat tiedot tyhjästä rakennuksista, rakennusten pinta-alatiedot suhteessa asukaslukuun, kunnalle vuokrattujen ja kunnan vuokraamien tilojen suhde omistettuihin tiloihin, tilojen käyttöastetta kuvaavat suhdelukutiedot. Tietoja tulisi toimittaa myös tilojen tärkeimmistä taloudellisista tiedoista kuten tasetiedot omistetuista kohteista, tekniset nykyarvot, jälleenhankinta-arvot, arvot käyttötarkoitustyypeittäin, tilojen pääoma- ja ylläpitokustannuksista ja tilakustannusten osuus kuntakonsernin käyttömenoista sekä vuosittaiset rakennusinvestointien määrät. Tilakustannuksia kuvaavia tietoja jaoteltaisiin hallintamuodoittain. Vastaavasti tietoja tulisi toimittaa myös kunnalla käytettävissä olevista tyhjästä tiloista. Tietoja, jotka voitaisiin muodostaa jo muiden toimittamisvelvollisuuden piirissä olevien tietojen pohjalta esimerkiksi tietoja yhdistelemällä ei tarvitsi erikseen toimittaa, kun yhdistelyn edellyttämät tiedot olisi toimitettu. Velvoitteen piirissä olevat tiedot tulisi toimittaa rakennustasoisesti eikä syvempää tilakohtaista tietoa edellytettäisi.

Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin myös menettelystä tietojen toimittamisessa tilanteissa, joissa kunta korjaa virheellisiksi havaittuja tietoja. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin myös säätää tarkemmin erityyppisten tilatietojen toimittamisen ajankohdista, jotka lähtökohtaisesti perustuvat kuntalain taloussäännöksiin sekä kirjanpitoa ja tilastointia koskevaan lainsäädäntöön. Tarkoituksena olisi, että tiedot päivittyisivät säännöllisesti ja kunnat toimittaisivat tietoja mahdollisimman vähäistä hallinnollista työtä aiheuttavassa rytmissä esim. vuosittain. Teknisesti tavoitteena olisi, että tietoja voisi toimittaa myös tätä useammin ajantasaisuuden tukemiseksi.

Virheiden korjaaminen tulisi toteuttaa viipymättä virheen havaitsemisen jälkeen. Virheiden korjaamisen osalta lähtökohtana olisi edellä kuvatulla tavalla merkityksellisten virheiden ja puutteiden korjaaminen.

Kunnan tulisi toimittaa pykälässä tarkoitetut tilatiedot Valtiokonttorille salassapitosäännösten estämättä. Tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan tulisi luovuttaa Valtiokonttorille sellaisetkin tiedot, jotka sisältävät tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja julkisuuslain mukaan salassapidettäviä tietoja. Näitä tilanteita olisi todennäköisesti erittäin vähän ja lähtökohtana olisi lisäksi ohjata tiedonmäärityksellä salassapidettävät tiedot mahdollisimman pieneen määrään. Tietopohjan eheyden ja hyödynnettävyyden varmistamiseksi tietojen toimittaminen olisi ehdotuksessa kuitenkin ulotettuna mahdollisiin salassapidettäviin tietoihin. Tietovarannon kattavuuden ja luotettavuuden kannalta tämä olisi tärkeää eikä esimerkiksi tietojen karkeuttamisella tai rajaamisella voida todennäköisesti saavuttaa täysin tavoiteltua lopputulosta ilman merkittävää hallinnollisen työn lisääntymistä. Mahdollisissa toimitettavissa henkilötiedoissa olisi kyse lähinnä välillisesti ilmenevistä henkilötiedoista. Tällainen tilanne voisi tyypillisimmin syntyä, kun kyseessä on esimerkiksi pienen kunnan käyttö- tai kustannustieto, joka koskee ainoastaan yhden tai muutaman käyttäjän kohdetta, ja joista henkilö tai salassapittoa vaativa toiminta tai peruste on välillisesti tunnistettavissa. Tiedot olisivat käytännössä lähinnä asumiseen liittyviä osoite-, sijainti- tai yhteiskunnan asumispalveluiden käyttöön osoitteen perusteella todennettavia tietoja eikä esimerkiksi kyse olisi arkaluonteisemmista tiedoista. Tietovarannon osalta ei myöskään olisi tarkoitus ensivaiheessa muodostaa avoimen datan ratkaisua, jolloin esimerkiksi tiedon julkaiseminen tapahtuisi vain nimenomaisesti erikseen tehtyjen julkaisujen kautta. Tällaisia voisivat olla lähinnä valtakunnallisen tason analyysit tai tietokoonnit tietovarannosta, joissa henkilötietojen tai salassapidettävien muidenkaan tietojen paljastuminen ei käytännössä ole mahdollista.

Valtiokonttorin oikeudesta luovuttaa kyseisiä tietoja säädettäisiin erikseen valtiokonttorista annetussa laissa. Valtiovarainministeriön vastuulla olevaan tietomääritysyhteistyöhön sisältyisi sen tunnistaminen ja määrittely, mitkä nimenomaiset tiedot voivat sisältää henkilötietoja. Samalla tulisi määrittellä kyseisen tiedon mahdollisen julkaisemisen taso sellaiseksi, ettei henkilötietoja paljastu. Tämä edellyttäisi edeltä käsin tietoluokkien tunnistamista, joissa olisi riski henkilötiedon paljastumiseksi ja julkaisutason määrittelemistä esimerkiksi yleisemmälle palveluluokituksen tasolle tai koko maakunnan alueen kuntien tasolle. Valtiokonttori vastaisi rekisterinpitäjänä siitä, ettei se julkaise tietovarannossa henkilötietoja eikä myöskään luovuta henkilötietoja muille kuin niiden saamiseen oikeutetuille viranomaisille.

Kuntien tulisi toimittaa tilatiedot yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Tietojärjestelmiin liittyvissä teknisissä määritelmässä hyödynnettäisiin Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämiä yhteentoimivuusalustaa ja yhteentoimivuusmenetelmää. Keskeiset ohjeistukset julkaistaisiin keskitetysti valtion ylläpitämän yhteentoimivuusmenetelmän mukaisesti. Lisäksi tietojärjestelmäpalvelun kuvaus ja käytännön ohjeistukset tietojen toimittamiseksi olisivat saatavissa Valtiokonttorin sivuilta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tilatietoihin liittyvästä yhteistyöstä kuntien tilatietoihin liittyvien viranomaisten ja kuntien välillä. Yhteistyöryhmän vetäminen ja koordinointi olisi valtiovarainministeriön tehtävänä. Toimintatapa olisi vastaava kuin kuntien taloustietojen osalta. Yhteistyöhön voisivat osallistua valtion viranomaisista valtiovarainministeriön lisäksi esimerkiksi Valtiokonttori, Digi- ja väestötietovirasto, Maanmittauslaitos, Energiavirasto, Opetushallitus ja Suomen ympäristökeskus. Yhteistyöstä ja sen puitteissa suoritettavista toimenpiteistä voitaisiin antaa tarvittaessa valtiovarainministeriön asetuksia. Näillä käytännössä ohjattaisiin mahdollisia vuosittain muuttuvia tietosisältöjen ja teknisten kuvausten määrittelyjä. Asetukset olisi tarkoitettu siten lähinnä teknisten määrittelyiden ohjaamiseen.

7.1 Laki Valtiokonttorista

2 §. Pykälän *1 momentin 4 kohtaan* sisältyisi Valtiokonttorin kuntien tilatietoihin liittyvä uusi tehtävä. Valtiokonttori vastaisi vuoden 2024 aikana muodostuvasta tilatietovarannosta ja sen ylläpidosta. Osana tietovarantoa tuotettaisiin myös tietojen toimittamiseen liittyvää teknistä tukea vastaavalla tavalla kuin kuntien taloustietojen osalta on tuotettu vuoden 2021 alusta lukien. Tilatiedot olisivat taloustietoihin nähden vähemmän säännöllisiä muutoksia sisältäviä ja tuen tarve on arvioitu taloustietoja vähäisemmäksi. Tilojen taloudellisia seikkoja koskevat tiedot muuttuisivat todennäköisesti vuosittain ja nämä vaatisivat säännöllistä päivittämistä. Muilta osin tiedot päivitetäisiin sitä mukaa kuin tilakanta ja tiedot uusiutuvat.

Valtiokonttorilla olisi tässä pysyvää tietovarantoa koskevan tehtävän lisäksi voimaannpanosäännöksessä määritelty määräaikainen tehtävä. Ensimmäisen vaiheen aikana Valtiokonttori tuotaisi tilatietokantapalvelua. Tämä tehtävä olisi vuosien 2024-2028 aikana. Vuoden 2029 alusta lukien Valtiokonttorin tehtävänä olisi siten vastata vain tässä pykälässä säädetystä tilatietovarannosta. Määräaikaisesta tehtävästä olisi säädettyä lain voimaannpanoa koskevassa säädöksessä määräaikaisuutensa johdosta.

Valtiokonttori toimisi kuntien tilatietovarantoon sisältyvien henkilötietojen osalta tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Valtiokonttorilla olisi tehtävän toteuttamiseksi oikeus käsitellä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Henkilötietoja ja julkisuuslain tarkoittamia salassa pidettäviä tietoja tiedoissa ei juurikaan olisi. Mikäli kuntien tilatietoja joltain osin julkaistaisiin, olisi tiedot siten anonymisoitava tai aggregoitava, ettei yksittäistä henkilöä voitaisi tunnistaa. Tietosuojaa, tiedonkäsittelyä ja tiedonhallintaa on kuvattu tarkemmin esityksen kohdassa 4.2.5.

2 b §. Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä tehtävänsä hoitamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lainkohdassa olisi myös säädettyä oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja lainkohdassa todetuille viranomaisille. Luovutettavien tietojen tulisi olla kyseisen viranomaiselle säädettyjen tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömiä. Viranomaisten tiedonsaantioikeuksista olisi voimassa olevan lainsäädännön nojalla säädettyä myös muualla lainsäädännössä eikä ehdotuksella olisi tarkoitus muuttaa näitä. Eräiden viranomaisten osalta kuntien tilatietovaranto voisi jatkossa olla tietolähde, jota ne voisivat hyödyntää tehtäviensä hoitoon muualla lainsäädännössä olevan tiedonsaantioikeutta koskevan säädöksen nojalla. Tällaisia olisivat muun muassa ympäristöministeriö ja ELY-keskus, joilla on maankäyttö- ja rakennusasetuksen 69 ja 96 §:ien nojalla oikeus saada tietoja muun muassa alueiden käytön ja rakennetun ympäristön seurannan kannalta tarpeellisia alueiden käytön ja rakennetun ympäristön tilaa ja kehitystä, kaavoitus- ja lupatilannetta sekä hallinnon järjestämistä ja sen suoritteita koskevia tietoja.

Pykälän *2 momenttia* täydennettäisiin kuntien tilatietojen käsittelyoikeuden johdosta. Vastavasti kuin kuntien taloustietojen osalta, myös tilatietojen osalta mahdollisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja niiden säilyttämistä tulisi arvioida vähintään viiden vuoden välein.

Pykälän *4 momenttia* täydennettäisiin kuntien tilatietojen pohjalta muodostuvan tilatietovarannon käytön maksuttomuutta koskevalla maininnalla. Toimittamisvelvollisuuden piirissä olevien tilatietojen käyttö olisi maksutonta.

8 Voimaantulo ja toimintaa koskeva siirtymäsäännös

Lainsäädäntö olisi tarkoitus astua voimaan vuoden 2023 alusta lukien. Vuoden 2023 aikana kunnilla ei vielä olisi tietojen toimittamisvelvollisuutta, vaan ensimmäinen tilatietojen kokoamisen käynnistävä raportointi tapahtuisi vuoden 2024 alkupuoliskolla. Käytännössä normaali tietoja ylläpitävä raportointi toteutuisi näin vuodesta 2025 eteenpäin. Menettelyn teknisiä yksityiskohtia käsiteltäisiin tilatietoja koskevassa yhteistyöryhmässä ja niitä koskien annettaisiin valtiovarainministeriön asetus vuodelle 2024, ellei asiasta olisi säädettyä valtioneuvoston asetustasolla.

Tietopohjan laadulliseen parantamiseen ja digitalisointiin tähtäävässä ensimmäisessä vaiheessa Valtiokonttori tuottaisi tilatietojen toimittamisvelvollisuuden toteuttamisen tueksi halukkaille kunnille tukipalveluita määräajan. Tämä siirtymäkausi alkaisi lain voimaantulosta ja kestäisi enintään vuoden 2028 loppuun saakka, jona aikana Valtiokonttorilla olisi myös tehtävänä osoittaa halukkaille kunnille ehdotuksessa kuvattua tietokantapalvelua. Tämä olisi tärkeä osa ehdotetun tilatietojen tuottamis- ja toimittamisvelvoitteen täytäntöönpanoa kunnissa. Merkittäväällä osalla kunnista ei olisi suoraan kyvykkyyttä tiedon digitalisointiin ja automaattiseen tiedonsiirtoon siirtymiseen tavoitellulla aikavälillä ilman mainittua tukea. Tilatietojen digitalisointi tällä tavoin heti velvoitteen alusta lukien varmistaisi kuitenkin tiedon nopean muuntamisen yhteismitalliseksi ja yhteentoimiviksi. Valtiokonttorin lakisääteisenä tehtävänä olevaa enintään vuoden 2028 loppuun saakka jatkuvaa tietokantapalvelua kunnat voisivat käyttää maksutta.

Siirtymäkauden aikana kunnille tuotettavia tukipalveluita olisivat aiemmin jo kuvatulla tavalla kuntien tilatietojen digitalisointia ja yhdenmukaistamista tukevan tietokantapalvelun tarjoaminen halukkaille kunnille. Tietokantapalvelua käyttävien kuntien tilatiedot olisivat samalla tietovarannon toimittamisvelvollisuuden mukaisia ja sitä kautta päivittyviä. Tavoitteena olisi siten kuntien yhteisen toimittamisen toteuttaminen mahdollisimman matalalla kynnyksellä julkisen hallinnon yhteistoiminnassa. Palveluiden tuottamisessa Valtiokonttori voisi hyödyntää ostopalvelua tai valtion omaa palvelukeskustuotantoa.

9 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotuksen johdosta olisi tarpeellista antaa valtioneuvoston asetus ehdotetun kuntalain 120 a §:n 2 momentin nojalla. Asetus sisältäisi säädökset tuottamis- ja toimittamisvelvollisuuden piirissä olevien tilatietojen teknisistä rajauksista, tietojen toimittamiseen liittyvistä menettelyistä ja ajankohdista sekä mahdollisista muista kuntien tilatietojen toimittamiseen liittyvistä teknisistä seikoista. Asetuksessa voitaisiin myös tarkentaa Valtiokonttorin tehtävää tietovarannon hyödyntämiseen liittyvän ohjeistamisen ja neuvonnan sisällöstä. Asetustasoisien sääntelyn yhteydessä olisi kuitenkin huomioitava, etteivät esimerkiksi Valtiokonttorin tehtävät tai vastuut laajene laissa säädetystä. Tämä olisi tärkeää muun muassa kilpailuneutraliteetin varmistamiseksi.

Valtiovarainministeriön tehtäväksi tulisi vastata kuntalain 120 a §:n 3 momentin mukaisesti tilatietoihin liittyvän yhteistyöryhmän kokoamisesta ja vetämisestä. Yhteistyöryhmässä käsiteltäisiin tilatietoihin liittyvät määritelmät ja käsitteet ja mahdolliset käsitteiden yhteensovittamiset, tietojen toimittamiseen liittyvät tekniset menettelytavat ja niiden muutokset sekä muutoinkin tietojen toimittamiseen liittyvät linjausasiat. Työryhmä olisi samalla uuden tiedonhallintalain toimeenpanon mukainen tietoalueen yhteistyöryhmä. Pykälän 3 momentin ministeriötasoisien asetuksenantovaltuuden puitteissa voitaisiin säätää tilatietojen yhteentoimivuuden edellyttämistä tarkemmista tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista, joita sovelletaan tietojen toimittamiseen. Kunnat ja muut tietoja käyttävät tahot olisivat edustettuina mainittuja tietomäärityksiä

kokoavassa ja yhteensovittavassa valmistelussa, johon valtiovarainministeriön asetus perustuisi.

Esityksessä ei ehdoteta muille viranomaisille määräyksenantovaltaa.

10 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023. Ensimmäinen tietojen toimittaminen tapahtuisi vuoden 2024 alkupuolella kuntien taloudenpidon ja tilinpäätösten valmistumisen jälkeen. Raportointiajankodasta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella kuntalain 120 a §:n 2 momentin nojalla. Lakien voimaantulo jo vuoden 2023 alusta lukien antaisi Valtiokonttorille mahdollisuuden tuottaa kunnille tietojen kokoamiseen ja tuottamiseen liittyviä palveluita kuntien tueksi niiden valmistautuessa toimittamaan tilatietoja ensimmäisen kerran vuonna 2024.

Vuoden 2029 alusta lukien kuntien kyvykyys toimittaa tiedot suoraan Valtiokonttorin ylläpitämään tilatietovarantoon tukisi olla saavutettu eikä kunnille enää tuotettaisi tilatietokantapalvelua.

11 Toimeenpano ja seuranta

Tavoitteena olisi tuottaa erityisesti kuntasektorille käyttöön osoitettava, tila- ja palveluverkostojensa johtamiseen ja kehittämiseen liittyvä tietopohja ja yhteiset määrittelyt vertailtavuuden mahdollistaville tilatiedoille. Tämä mahdollistaisi tila- ja palveluverkostojen kehittämisen nykyistä paremmin. Verkostojen kehittämisestä tulevien taloudellisten vaikutusten ohella ehdotuksen myötä olisi mahdollista edistää myös julkisen talouden ja tilahallinnon läpinäkyvyyttä ja kansalaisten tiedonsaanti- ja vaikutusmahdollisuuksia.

Tietokannan ja muodostuvan tietovarannon hyödyntämistä olisi tarkoitus seurata ja edistää valtiovarainministeriön vetämässä yhteistyöryhmässä. Tietovarannon pohjalta olisi tarkoitus tuottaa myös valtakunnallisen tason tietoa, joka mahdollistaa myös tilankäytön analysointia sekä tilankäytön kehittämistä tukevien toimenpiteiden valmistelua kunnissa ja valtiolla.

Valtakunnallisen tason tilankäytön seuraamiseksi ja raportoimiseksi yhteistyöryhmä vahvistaisi käytettävät mittarit ja varmistaisi tietojen julkaisun, jolloin tietojen seuranta olisi mahdollisimman laajan yleisön ulottuvilla.

12 Suhde muihin esityksiin

12.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Valtiovarainministeriössä on valmisteltu vuoden 2021 aikana esitystä laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Esitys (HE xxx/2021) on annettu eduskunnalle x.x.202x. Esityksen mukaisesti muutettavaksi tulisi Valtiokonttorista annetun lain 2 b pykälä. Kuntien tilatietoja koskeva hallituksen esitys on laadittu siten, että myös mainittu valtionavustuksien käsittelyyn liittyvä hallituksen esitys tulee hyväksytyksi esitetystä muodosta. Mikäli esityksiin tehdään eduskuntakäsittelyn aikana muutoksia, tulisi muutosten vaikutukset kumpaankin esitykseen tarkistaa. Asiasisällön osalta esitykset eivät kytkeydy toisiinsa, vaan kyse olisi teknisestä yhteensovittamisesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä perustettavia hyvinvointialueita palvelemaan on tarkoitus osoittaa vuoden 2023 hyvinvointialueiden omistukseen tuleva osaamiskeskus.

Osaamiskeskusta koskien uudistuksen voimaanpanolainsäädännössä on säädettyä osaamiskeskuksen tehtävistä ja roolista. Ehdotuksen mukainen aikataulu ja kuntien tilatietojen digitalisointi kuitenkin tukisivat myös kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden tilatietojen keskinäistä yhteentoimivuutta. Kunnat tulevat vuokraamaan hyvinvointialueille huomattavan määrän, lähes neljä miljoonaa neliometriä, sote-palveluiden tuottamiseen tarvittavia tiloja vuoden 2023 alusta lukien. Samoin kriteerein ja samalla resurssoinnilla muodostettavien tilatietojen hyödyntäminen toisi merkittäviä toiminnallisia ja tiedon laatuun ja kattavuuteen liittyviä synergioita.

12.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esityksellä olisi vaikutuksia vuoden 2023 talousarvioesitykseen. Ehdotuksen johdosta Valtiokonttorille muodostuisi lisäkustannuksia vuonna 2023-2028 yhteensä noin 2,5 milj. euroa/vuosi. Toisessa vaiheessa eli vuodesta 2029 lukien tilatietojen ylläpitämisestä tietovarannossa muodostuisi Valtiokonttorille lisäkustannuksia arviolta noin 0,5-0,7 miljoonaa euroa vuodessa. Kunnille uuden tehtävän johdosta on arvioitu muodostuvan lisäkustannuksia tiedonkeruun alussa eli vuosina 2023-2024 yhteensä 1,7-6,9 miljoonaa euroa. Tämän jälkeen eli vuodesta 2025 lukien kunnille on arvioitu muodostuvan pysyvä noin 0,7 miljoonan euron vuotuinen lisäkustannus.

Kertaluonteiset valtion lisäkustannukset sekä valtion kunnille tuottaman määräaikaisen tilatietokantapalvelun kustannukset aiheuttaisivat vuodelle 2023 yhteensä 2,5 miljoonan euron määrärahararpeen, joka katettaisiin valtiovarainministeriön tuottavuusrahasta. Vuosina 2024-2028 aiheutuisi 2,5 miljoonan euron määrärahararve.

Pysyviä Valtiokonttorin kustannuksia varten virastoa koskevalle toimintamenomomentille syntyisi vuodesta 2025 lukien 0,5-1,0 miljoonan euron lisämäärärahararve.

Kuntien kertaluonteisia kustannuksia koskien kuntien valtionavustuksiin muodostuisi vuosille 2023-2024 noin 1,8 miljoonan euron määrärahararve.

Kuntien pysyvien menojen lisäystä vastaavasti kuntien peruspalvelujen järjestämiseen tarkoitettun valtionosuuden osalta muodostuisi tarve vuodesta 2025 lukien noin 0,7 miljoonan euron lisämäärärahaan.

Edellä mainituista määrärahararpeista päätetään erikseen talousarviomenettelyssä ja julkisen talouden suunnitelmassa.

13 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

13.1 Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta, johon sisältyy muun muassa kunnan oikeus päättää omasta hallintorakenteestaan, vaatimus kunnille annettavista tehtävistä säätämisestä lakitasoisesti sekä rahoitusperiaate. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Kuntien hallinnon yleistä perusteista ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista säädetään kuntalaissa (410/2015).

Myös kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännöksen tarkoitus on estää antamasta kunnille uusia tehtäviä lakia alemman asteisin säädöksin. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176).

Kunnalliseen itsehallintoon katsotaan myös sisältyvän rahoitusperiaatteen, jonka mukaan annettaessa kunnille uusia tehtäviä on huolehdittava myös kuntien mahdollisuudesta selviytyä tehtävän hoidon riittävästä rahoituksesta (ks. esim. PeVL 34/2013 vp, PeVL 30/2013 vp ja PeVL 12/2011 vp). Kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain 55 §:n 2 momentin mukaan kuntien uusissa ja laajentuvissa valtionosuustehtävissä valtionosuus on 100 prosenttia uusien ja laajentuvien tehtävien laskennallisista kustannuksista, ellei valtionosuustehtäviin tehdä vastaavaan suuruista vähennyksiä.

Kunnat on jo tällä hetkellä velvoitettu tuottamaan ja toimittamaan eri valtionhallinnon toimijoille toiminnastaan erilaista tietoa. Esimerkiksi tilastolain (280/2004) 14 §:n 2 ja 3 momenttien mukaisesti kunnat, kuntayhtymät ja kuntien liikelaitokset ovat velvollisia antamaan salassapitosäännösten estämättä Tilastokeskukselle tilastojen laatimisen kannalta välttämättömät tiedot taloudestaan, hyödykkeistään, toiminnan sijainnista, henkilöstöstään ja muista toiminnan edellyttämistä voimavaroista. Vastaavasti jo kumotussa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskukseen tilastotoimesta annetun lain (409/2001) 2 §:ssä kuntien ja kuntayhtymien viranomaisille oli säädetty tietojenantovelvoitteita. Myös pelastuslain (379/2011) 87 §:n 1 momentissa on säädetty alueen pelastusviranomaisen velvollisuudesta tilastotietojen antamiseen. Kuntalain 120 a §:n mukaisesti kunnilla on velvollisuus tuottaa ja toimittaa niiden toimintaa, taloutta ja palvelutuotantoa koskevia tietoja, joita Valtiokonttori kokoaa ja käsittelee Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 4 kohdan ja 2 b §:n nojalla.

Nyt ehdotettava kuntien tilatietojen tuottamisvelvoite- ja raportointimallin käyttöönotto olisi pitkälti verrannollinen erityisesti viimeksi mainittuun ns. kuntien taloustietoja koskevaan kuntalain velvoitteeseen. Taloustietoja koskeva lainsäädäntöehdotus on sisältynyt hallituksen esitykseen kuntalain muuttamisesta (HE 60/2019 vp, sittemmin säännös siirtynyt kuntalain 120 a §:ään, HE 242/2020 vp). Perustuslakivaliokunta käsittelee (PeVL 8/2019 vp) kyseisen esityksen osalta rahoitusperiaatteen toteutumista. Valiokunnalla ei ollut lausunnossaan tästä huomautettavaa. Valiokunta kuitenkin korosti, että ehdotetun uudistuksen kustannusvaikutuksia niin kertaluonteisten kustannusten kuin pysyvien kustannusväestöjen osalta on seurattava tarkoin ja ryhtyvä tarvittaessa rahoitusperiaatteen edellyttämiin toimenpiteisiin. Perustusvaliokunnan mukaan taloustietoja koskeva lainsäädäntökokonaisuus voitiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa lähtökohtana olisi, ettei kunnille aiheutuisi kustannuksia, joiden johdosta niiden itsehallinto rahoitusperiaatteen näkökulmasta vaarantuisi. Merkittävimmät kustannukset aiheutuisivat hankkeen alkuvaiheessa tiedon kokoamisesta ja harmonisoinnista. Tähän liittyvä kustannus kohdentuisi ensi sijassa valtion toimijoille. Kunnille aiheutuviin kustannuksiin vaikuttaa edellä 4.2.4 Taloudelliset vaikutukset kohdassa kuvatulla tavalla valtion kunnille osoittaman tukevan palvelun laajuus. Myös kuntakohtaisesti eroja kustannuksien osalta muodostuisi jo pelkästään kuntien kokoeroista johtuen.

Vastaavalla tavalla kuin kuntien taloustiedot, myös kunnien tilatietojen tuottamista ja raportointia koskevat velvoitteet eivät vaikuttaisi kuntien itsehallinnolliseen oikeuteen päättää omasta hallintorakenteestaan tai palvelutuotannon rakenteesta. Ehdotetun sääntelyn myötä kunnan tiloista ja tilankäytöstä raportoitaisiin tiettyjä rajattuja tietoja muodon ja sisällön osalta yhdenmukaisin kriteerein ja teknisin menettelyin. Esityksellä ei ole suoraan vaikutusta kunnan sisäisiin menettelytapoihin tai toiminnan organisointiin. Myöskään kunnan oman toiminnan suunnittelun ja seuraamisen edellytyksiin ei tule rajoitteita. Kunnalle jää edelleen mahdollisuus päättää esimerkiksi omista tarkemmista tiedonkeruun menetelmistä ja tietomäärityksistä tai hankkia haluamansa tekniset järjestelmäratkaisut kunnan oman tiedon hyödyntämiseen.

Ehdotetun tilatiedon tuottamis- ja toimittamisvelvoitteella olisi myös perustuslain lähtökohtien toteutumista positiivisesti edistäviä vaikutuksia. Velvoitteen kautta syntyvän raportointi- ver-

tailumahdollisuus kunnissa edistäisi kuntien asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamista. Kunnallisen päätöksenteon tueksi olisi käytettävissä vertailtavaa, laadullisesti parempaa ja yhteismitallista tietoa. Tieto tukisi niin viranhoidon tasolla valmistelua, kunnallisen poliittisen päätöksenteon perusteltavuutta kuin kunnallisen toiminnan läpinäkyvyyttä. Tilatiedosta muodostettava tilatietovaranto olisi tarkoitus valmistella siten, että tiedot voitaisiin osoittaa avoimen data-ratkaisujen kautta laajalti julkisiksi. Avoimeen dataan siirtyminen arvioitaisiin tilatietokannan yhdenmukaistamistyön jälkeen, kun tietopohjan osalta olisi saavutettu riittävä laadullinen taso. Samalla olisi varmistettava myös tietosisällön turvallisuuteen ja yhteiskunnan huoltovarmuuden liittyvät näkökulmat.

13.2 Asetuksenantovaltuudet

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Tällaisia asioita ovat esimerkiksi tehtävien säätäminen kunnille. Lisäksi valtuussäännökset asetusten antamiseen tulee laatia täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi. (HE 1/1998 vp s. 131).

Ehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet koskevat teknisluonteisia ja vähäisiä yksityiskohtia koskevaa sääntelyä, eikä niihin sisälly merkittävää harkintavallan käyttöä. Valtuussäännökset täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset on myös pyritty valmistelussa ottamaan huomioon.

Asetuksenantovaltuuksia sisältyisi ehdotuksessa kuntalain 120 a §:n 2 ja 3 momentteihin. Valtioneuvoston asetus voitaisiin antaa lainkohdan 2 momentin mukaisesti koskien lakia tarkentavista säädöksistä tilatietojen rajauksesta mm. teknisen tiedonsiirron mahdollistamiseksi, tietojen toimittamiseen liittyvistä menettelytavoista ja ajankohdista ja mahdollisista muista kuntien tilatietojen toimittamiseen liittyvistä teknisistä seikoista. Pykälän 3 momentin ministeriötasoisena asetuksenantovaltuuden puitteissa voitaisiin säätää tilatietojen yhteentoimivuuden edellyttämistä tarkemmista tietosisällöistä ja teknisistä kuvauksista, joita sovelletaan tietojen toimittamiseen. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että kunnat ja muut tietoja käyttävät tahot olisivat edustettuina mainittuja tietomäärityksiä kokoavassa ja yhteensovittavassa valmistelussa, johon valtiovarainministeriön asetus perustuisi.

Perustuslain 80 §:n perustelujen (HE 1/1998 vp s. 132) mukaan arvioitaessa sitä, tuleeko asetuksenantamisvaltuus laissa osoittaa valtioneuvostolle vai ministeriölle, tulee lähtökohtana olla, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisimmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa.

Esityksessä ehdotettuun valtiovarainministeriön asetukseen sisältyviä yksityiskohtaisia ja teknisluonteisia tietomäärityksiä ei olisi tarkoituksenmukaista säätää valtioneuvoston asetuksella. Valtiovarainministeriön asetuksen sisältö koostuu teknisluonteisista ja yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisistä asioista. Valtiovarainministeriön asetuksen antamiseen liittyvä päätöksenteko olisi luonteeltaan tietojen toimittamisen tekniseen toimeenpanoon liittyvää koontia sovellettavista tietomäärityksistä, jonka on kuitenkin tarkoitus olla kuntia oikeudellisesti sitova. Ehdotetun asetuksen sisältö liittyisi suoraan valtiovarainministeriön toimivaltaan kuuluviin asioihin, joten määräyksenantovaltuutusta ei olisi tarkoituksenmukaista antaa muulle viranomaiselle. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla

valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Esityksessä ei ehdoteta muille viranomaisille määräyksenantovaltaa. Esimerkiksi Valtiokonttorille säädettäväksi ehdotettu tilatietokannan sekä tilatietoihin liittyvien palveluiden sekä jatkossa muodostuvan tilatietovarannon ylläpitotehtävät eivät sisällä toimivaltaa sitovien määräysten antamiseen. Valtiokonttori vastaisi tietovarannon ylläpitäjänä tietovarannon hyödyntämiseen liittyvästä ohjeistuksesta ja neuvonnasta annettujen säädösten puitteissa.

13.3 Julkinen hallintotehtävä ja ulkopuolisten palveluiden hyödyntäminen tehtävähoidossa

Perustuslain 124 §:ssä säädetään julkisten hallintotehtävien antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Perustuslain kyseisen säännöksen esitöiden (HE 1/1998vp) mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Ne ovat siten lakiin perustuvia hallinnollisen toimeenpanovallan piiriin kuuluvia, jotka kuuluvat ensisijaisesti viranomaisille. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Osa julkisista palvelutehtävistä on luonteeltaan julkisia hallintotehtäviä, joiden siirtäminen esim. hallintosopimuksen nojalla muulle kuin viranomaiselle ei ole mahdollista ilman laissa todettua säädöstä. Arvioitaessa julkisen palvelutehtävän luonnetta, yksi lähtökohta tarkastetulle on, onko tehtävä ostopalveluna toteutettavissa. Sähköistä varmennetta koskeneen hallituksen esityksen (HE 36/2009 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi, että tehtävää ei voitu pitää luonteeltaan julkisena hallintotehtävänä sen johdosta, kun näitä tarjottiin jo selvästi laajemmin muutoin kuin julkisina (PeVL 16/2009 vp, s. 2/II–3/I; vrt. PeVL 2/2002 vp, s. 2.) Toisin sanoen, kyse ei ollut julkisesta hallintotehtävästä siksi, ettei se enää ollut – varmenteiden yleistymisen vuoksi julkista palvelua: kyseinen toiminta oli siten irtautunut perustastaan. Oikeuskirjallisuudessa rekisterin tai tietojärjestelmän tekniseen ylläpitoon liittyviä toimia, kun ne lisäksi vielä rajoittuvat hallinnon sisälle, ei tyypillisesti luonnehdita julkiseksi hallintotehtäväksi (M. Kerauori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä, Edita 2008, s. 260).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella julkisen hallintotehtävän käsite voi kuitenkin kattaa myös operatiivisuonteisia tehtäviä. Julkiseksi hallintotehtäväksi on tulkittu esimerkiksi jätehuollon operatiiviset tehtävät (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II.). Vastaavasti kun meripelastustoimissa käytettiin apuna vapaaehtoisia yhdistyksiä ja muita yhteisöjä, oli myös tuolloin kyse julkisista hallintotehtävistä (PeVL 24/2001 vp, s. 4/I–II.). Myös liikelaitokselle annetut lennonvarmistuspalveluja koskevat tehtävät olivat julkisia hallintotehtäviä (PeVL 47/2005 vp, s. 2/I–II). Oleskelulupahakemusten vastaanottoon ja tietojen välittämiseen liittyvät teknis- ja rutiiniluonteiset tehtävät, joihin ei sisällynyt harkinta- tai päätösvaltaa olivat tulkittavissa julkisiksi hallintotehtäväksi (PeVL 62/2014 vp, s. 2/I). Edelleen myös puhelinneuvonta, johon ei sinänsä liittynyt verotusta koskevaan päätöksentekoon osallistumista, oli julkinen hallintotehtävä, koska neuvonta itsessään kuului viranomaisen tehtäviin (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I–3/I).

Ehdotuksen mukaan kuntien tilatietojen kokoamisesta, ensivaiheen tietokantapalvelusta ja myöhemmin muodostettavasta tietovarannosta sekä kuntien tilatietojen tuottamiseen ja kokoamiseen liittyvästä neuvonnasta ja käytännön ohjeistamisesta vastaisi valtion virastomuotoisena toimiva Valtiokonttori. Ehdotuksen mukaisesti Valtiokonttori voisi hyödyntää oman tehtävänsä toteuttamisessa ulkopuolisia palveluntarjoajia. Ehdotuksessa lähtökohtana on, että tällainen palvelunosto tapahtuisi Valtiokonttorin omalla hankintapäätöksellä. Hankinta ei kuitenkaan voisi

olla luonteeltaan sellainen, että se johtaisi Valtiokonttorin vastuulla olevan julkisen hallintotehtävän tosiasialliseen siirtymiseen palveluntuottajalle. Lähtökohtaisesti palveluostoja olisi taroituksenmukaista hyödyntää tilatietojen kokoamisen alkuvaiheessa, jolloin kuntien kyvykkyys tietojen toimittamiseen automaattisia tiedonsiirto ratkaisuja käyttäen ei vielä ole riittäväällä tasolla. Näin voitaisiin välttää kunnissa käsin tehtävää tiedonkäsittelyä ja toisaalta hyödyntää heti alusta lukien mahdollisimman laajasti jo olemassa olevaa kuntakentästä valtiolla koostettua tilatietopohjaa.

Julkisen hallintotehtävän käsitettä voidaan arvioida myös siitä näkökulmasta millaisia suoritteita Valtiokonttori todennäköisesti olisi hankkimassa ulkoiselta tai valtion sisäiseltä palveluntarjoajalta. Hankintojen seurauksena syntyvät sopimukset voivat olla joko yksityisoikeudellisia tai hallintosopimuksia taikka niiden sekamuotoja. Tyypillisesti mikäli hankinta kohdistuu vain johonkin tiettyyn suoritteeseen, on kyse luonteeltaan yksityisoikeudellisesta ostopalvelusta (KKO 2013:19). Myös Apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa yksittäistä kuljetuspalvelunostoa ei voitu pitää julkisena hallintotehtävänä (OKV/882/1/2015, OKV/883/1/2015 ja OKV/884/1/2015). Tapauksissa päätösvalta siitä, milloin hankittua resurssia käytetään, on ollut viranomaisella tai käytännössä julkisyhteisön henkilöstöllä. Jos ulkoistuskumppani saa itse näistä valtaa päättää siitä, miten asioita hoidetaan, on kyse todennäköisemmin perustuslain 124 §:n tarkoittamasta julkisen hallintotehtävän siirtämisestä. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn tulkinnan mukaan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvät informaatio- ja tietoteknologian ylläpidon palveluja, kuten tietoverkon ylläpito, ohjelmistojen käyttäjätuki ja työasematuki ovat luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan antaa yksityisoikeudellisten yhteisöjen hoidettavaksi ilman erityisiä säännöksiä, hankintalain puitteissa. Näissä tapauksissa kokonaisvastuun on kuitenkin säilyttävä viranomaisella. Mikäli julkinen hallintotehtävä halutaan antaa muulle taholle, tulee tästä nimenomaisesti ottaa lain tasolle säännös. Tässäkään tilanteessa ei voi olla kyse julkisen vallan käytöstä tai olennaisesta hallintotehtävästä (Tomi Voutilainen – Evgeniya Kurvinen, Kuntien tietohallinnon järjestäminen – vastuut ja rajoitteet ulkoistamisessa. Edilex 25.5.2015/19, s. 23).

Valtiokonttorin ehdotettava uusi tehtävä sisältäisi julkisia hallintotehtäviä. Tehtävät osoitettaisiin Valtiokonttorille lailla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä tehtäviin ei sisältyisi eikä kyse olisi henkilötiedoista tai niiden käsittelystä.

Tilatietojen tallentamisen ohjaus, siihen liittyvien tulkinnanvaraisuuksien ratkaiseminen ja mahdollinen tietojen hyödyntämisen ohjaus sekä järjestelmästä päättäminen lain ja asetuksen tarkoittaman mukaisesti olisi ehdotuksen mukaisesti Valtiokonttorin tehtävä eikä näitä siirrettäisi palveluntarjoajalle. Ohjaus muodostuisi mm. tilatietoon liittyvistä ohjeista, tietomallin ja taksonomian sisällöstä sekä mahdollisista muista annettavista linjauksista. Käytännössä nämä olisivat valtiovarainministeriön johtamassa yhteistyöryhmässä käsiteltäviä dokumentteja. Palveluntarjoaja noudattaisi omassa toiminnassaan tätä ohjausta ja osaltaan voisi päivittäisessä työssä tätä ohjausta edelleen viestiä ja osoittaa kuntien käyttöön. Tietojen tarkistamisesta vastaisivat ehdotuksen mukaisesti kunnat. Palveluntarjoaja voisi tietovarannon teknisen toteutuksen ja toimiksiantonsa puitteissa ehdottaa kunnille tai valtion toimijoille tietojen korjaamista havaittuaan virheitä tai puutteita, mutta korjaamisesta vastaisi kuitenkin kunta tai viranomaisena itse olemassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Näin esim. Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämien rakennus- ja huoneistorekisterin tietojen oikaisusta tietokannan kokoamisen yhteydessä tehtyjen havaintojen perusteella vastaisi kunta. Kunta voisi halutessaan valtuuttaa Valtiokonttorin tekemään tietojen oikaisemiseksi tarvittavat tiedonsiirrot. Tämä olisi hyödyllistä esim. jos oikaisuja tarvitsee tehdä lukumääräisesti paljon tai ne olisivat hyvin teknisluonteisia mm. numerotietojen oikaisuja, joissa automaattisen tiedonsiirron hyödyntäminen toisi merkittävää etua. Kunnat eivät olisi tuottamis- ja toimittamisvelvollisuuden piirissä olevan tiedon osalta itsessään tiedosta

tai tietovarannosta riippuvaisia, vaan esim. tiedon hyödyntäminen olisi kunnan itsensä päätettävissä.

Valtiokonttorin tehtävänhoitoon ostamat palvelut olisivat luonteeltaan tilatietokantaa ja mahdollisesti tietovarantoa koskevat järjestelmä- ja ohjelmistotyyppiset tuotteet ja palvelut näiden tekninen käyttötuki ja -neuvonta. Palveluiden hankinnasta ja sisällöstä sovittaisiin Valtiokonttorin ja palveluntarjoajan välisessä sopimuksessa ja Valtiokonttorilla säilyisi muodollinen ja tosiasiallinen päätösvalta näiden palveluiden käyttöön ja sisältöön. Kunnille annettava ohjeistus ja tietosisällön määritykset ehdotetun säädöspohjan puitteissa tapahtuisi Valtiokonttorissa ja valtiovarainministeriön ohjaamassa yhteistyöryhmässä. Palveluntarjoajan tehtäviin voisi sisältyä kunnan neuvontaa tietojen tuottamisen ja toimittamisen osalta, mutta neuvonta olisi joko edellä kuvattujen selvästi teknisluonteisiin asioihin liittyvää taikka neuvontaa, jonka sisältö on esim. määritetty Valtiokonttorin palveluntarjoajalle antamissa sopimuksissa, ohjeissa tai muussa ohjauksessa.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tällöin on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II, PeVL 17/2016 vp, PeVL 73/2018 vp.).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelevaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (PeVL 12/2014 vp, s. 2/II-3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II-4/I ja niissä viitattut lausunnot).

Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavan 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisesti Valtiokonttorin tehtävänä olisi kuntien tilatiedoista koottavan tietovarannon ylläpitäjänä. Saman lain 2 b §:n 1 momentin mukaisesti Valtiokonttorilla olisi tehtävän hoitamiseksi oikeus käsitellä välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tehtävä olisi lakisääteinen ja sillä edistettäisiin yleistä etua mahdollistamalla kuntasektorin kattavan tietopohjan muodostamista, jotta kuntien tilajohtamiselle voidaan mahdollistaa tilahallintojensa kehittämisen jatkossa digitalisoidun ja yhteismitallisen tiedon avulla. Tilatietoihin liittyviä henkilötietoja on arvioitu jouduttavan käsittelemään erittäin vähän. Käytännössä tilanne olisi välillisesti tiedosta johdettavista henkilötiedoista esimerkiksi pieten kuntien kohdalla, joissa yksittäisen kohteen tilatiedot voivat mahdollistaa yksittäiseen henkilön tunnistamisen muiden tietojen yhteisvaikutuksena. Tilatietoina tiedot ovat kuitenkin välttämättömiä kokonaiskuvan muodostumiseksi.

Ehdotettavien Valtiokonttorin tiedonsaantioikeutta koskevien säännösten voidaan katsoa sisältöltään vastaavan perustuslakivaliokunnan hyväksymiä viranomaisten tiedonsaantioikeutta koskevia periaatteita.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kuntalain 120 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kuntalain (410/2015) 120 a §, sellaisena kuin se on laissa 419/2021, seuraavasti:

120 a §

Kunnan toiminnan, tilatietojen, talouden ja palvelutuotannon tietojen tuottaminen ja toimittaminen

Kunnan on tuotettava tietoja kunnan toiminnasta ja taloudesta, käyttämistään toimitiloista ja niiden käytöstä kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden ohjausta, johtamista ja seurantaa varten sekä 5 luvussa tarkoitettujen kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien varmistamiseksi.

Kunnan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava 7 §:ssä tarkoitetuissa tehtävissään käyttämiä toimitiloja ja tilankäyttöä koskevat tiedot ja 112 §:ssä tarkoitettujen tilinpäätös-, osavuosikatsaus- ja kustannustiedot sekä muualla laissa tai lain nojalla säännöllisesti toimitettavaksi edellytetyt taloustiedot Valtiokonttorille yhteentoimivuuden edellyttämässä muodossa. Kunta vastaa toimittamiensa tietojen oikeellisuudesta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tuotettavista tiedoista sekä tietojen tuottamisen ja toimittamisen menettelytavoista ja ajankohdista.

Valtiovarainministeriö vastaa 2 momentissa tarkoitettujen talous- ja tilatietojen yhteentoimivuuden edellytyksenä olevan tarkemman tietosisällön ja teknisten kuvausten määrittelyä varten tarvittavan yhteistyön järjestämisestä. Yhteistyöhön osallistuvat kuntien sekä niiden ministeriöiden ja muiden virastojen edustajat, joiden hallinnonalan lainsäädäntöön ja tehtäviin kuuluu määrittellä kuntien talouden seurannassa ja raportoinnissa käytettäviä käsitteitä ja määrittämiä. Yhteistyöhön osallistuvat myös kiinteistö- ja tilatietojen valtakunnallisista määrittelyistä vastuussa olevien ministeriöiden ja virastojen edustajat. Yhteistyöhön perustuen valtiovarainministeriön asetuksella annetaan vuosittain tarkemmat säännökset seuraavana tilikautena tietojen toimittamiseen sovellettavasta tietosisällöstä ja teknisistä kuvauksista.

Kunnan toiminnan seurantaa, valvontaa ja ohjausta varten tuotettavista toimialakohtaisista muista tiedoista säädetään erikseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

Valtiokonttorista annetun lain 2 ja 2 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 4 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1081/2014, 180/2019 ja 557/2020 sekä 2 b §, sellaisena kuin se on laissa 1369/2019, seuraavasti:

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

4) toimia kuntien taloustietovarannon ja kuntien toimitilojen ja tilankäytön tilatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä;

2 b §

Valtiokonttorilla on oikeus käsitellä 2 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Tilastokeskuksella, Maanmittauslaitoksella, Suomen ympäristökeskuksella, Energiavirastolla, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella, Opetushallituksella ja valtiovarainministeriöllä on oikeus saada Valtiokonttorilta tehtäviensä toteuttamiseksi välttämättömät salassa pidettävät tiedot.

Jos edellä 1 momentissa tarkoitettuihin tietoihin sisältyy erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietoja, niiden säilyttämisen tarve on arvioitava viiden vuoden välein.

Valtiokonttorin on julkaistava muut kuin henkilötietoja sisältävät taloustietovarannon tiedot yleisessä tietoverkossa.

Taloustietovarannon ja tilatietovarannon käytöstä ei peritä maksua.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valtiokonttori tuottaa osana 2 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaista tehtäväänsä kuntien toimitilojen ja tilankäytön tilatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä kuntalain 120 a §:ssä tarkoitetun kuntien tilatietojen toimittamisvelvollisuuden hoitoon liittyviä maksuttomia tukipalveluita kunnille vuoden 2028 loppuun saakka.

Helsingissä x.x.2022

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi