

Asia: VM158:00/2020 VN/22283/2020

Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

1 Lakiehdotus valtionavustuslain muuttamisesta

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §:n 2 momentti: Onko valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laatu säännelty riittävän tarkasti ja onko perusteltua, että tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella?

-

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §:n 4 momentti: Onko perusteltua, että valtionapuviranomainen voi toistaiseksi käyttää omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua tietojärjestelmää lakiehdotuksessa säädetyin edellytyksin vai tulisiko lakiehdotuksen lähtökohtana olla, että valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään käyttöönotto tulisi kaikkia valtionapuviranomaisia sitovaksi riittävän siirtymisajan jälkeen?

-

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä 32 a §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

-

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §:n 1 momentti: Onko perusteltua, että kukin valtionapuviranomainen toimii tiedonhallintalaissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä, vai tulisiko tiedonhallintayksikölle kuuluvien tehtävien toimivallasta säätää jollakin muulla tavalla?

-

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §:n 2 momentti: Onko säännöksen 2 momentissa säännelty tietojen tallentamisvelvollisuus perusteltu ja jos on, tulisiko tallentamistavasta säännellä tarkemmin?

-

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet 32 b §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

-

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko säännöksessä ehdotettu Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen yhteisrekisterinpitäjäyys perusteltu lähtökohta ja jos on, tulisiko sen sisällöstä säätää tarkemmin?

Valtionavustuslain 32 c §:n osalta KEHA-keskus toteaa, että yhteisrekisterinpitäjäydestä säätäminen tarkoin on tärkeää, jotta rekisterinpitäjäyteen liittyvät vastuut ja velvoitteet on mahdollisimman selkeät ja kaikilta osin huomioitu.

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko säännöksen 2 momentissa säännelty henkilötietojen luovuttamista koskeva poikkeus säännelty riittävän selvästi ja soveltamisalaltaan riittävän kattavaksi?

-

Henkilötietojen käsittely 32 c §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

-

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen yleinen 10 vuoden säilytysaika siihen liittyvine poikkeuksineen perusteltu lähtökohta?

-

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko säännöksen 2 momentissa ehdotettava Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen toimivalta tietojen ja asiakirjojen arkistoinnin osalta riittävän selvä?

-

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi 32 d §: Onko ehdotettu säännös yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos säännöstä tulisi tarkistaa niin miten?

-

Voimaantulosäännös: Onko ehdotettu erillinen siirtymäaika lain 32 b §:n 2 momentissa säännellylle tietojen tallentamisvelvollisuudelle perusteltu ja oikean pituinen vai olisiko perusteltua, että tallentamisvelvollisuus tulisi voimaan samanaikaisesti lain yleisen voimaantulon kanssa?

-

2 Lakiehdotus valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Valtiokonttorin tehtävät 2 §: Onko valtiokonttorin uusista lakisäätteisistä tehtävistä säädetty riittävän selvästi?

-

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus 2 c §: Onko Valtiokonttorin oikeudesta saada tietoja muiden viranomaisten rekistereistä säädetty riittävän selvästi ja kattavasti?

-

Onko ehdotettu lakiehdotus yleisesti perusteltu vai tulisiko sen sisältöä jossain suhteessa tarkistaa? Jos lakiehdotusta tulisi tarkistaa niin miten?

-

3 Lakimuutokset ja valtionavustustoiminta

Onko hallituksen esitys perusteltu ja sisällöltään oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?

-

Valtionavustustoimintaa ja yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja koskevat yleiset havainnot

ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (jatkossa KEHA-keskus) toteaa, että esitetty muutos on tarpeellinen. KEHA-keskus toteaa, että hakijoiden yhdenvertaisuuden ja hallinnon toimien ennustettavuuden näkökulmasta esitetyt muutokset ovat oikeansuuntaisia. Valtionavustukset on tärkeä instrumentti alueiden, elinkeinojen ja yhteiskunnan kehittämisessä, yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja poliittisessa ohjauksessa toteutettavien toimien kohdentamisessa.

KEHA-keskus toteaa kuitenkin, että valtionavustukset eivät ole homogeenisia: niissä on paljon vaihtelua ja variaatioita ehtojen, lakien soveltamisen, EU-säädösten huomioinnin, seurannan ja indikaattoritietojen osalta. Puhtaita valtionavustuslain nojalla myönnettäviä avustuksia on varsin vähän, suurimman osan avustuksista ollessa erityislainsäädännössä määriteltyjä, jolloin valtionavustuslakia sovelletaan mahdollisesti vain tietyn tai tiettyjen pykälien osalta ja tietotarpeet ovat pääsääntöisesti hallinnonalakohtaisia. Tämä aiheuttaa suuria haasteita mahdollisesti käyttöön otettavalle yhteiselle valtionavustusjärjestelmälle.

KEHA-keskus kirjanpitoyksikkönä käsittää 15 alueellista ELY-keskusta sekä 15 alueellista TE-toimistoa, ja niiden yhteisen hallinnointiin, kehittämiseen ja tukipalveluihin kootun KEHA-keskuksen. Alueelliset ELY-keskukset myöntävät merkittävän määrän valtion tuista ja avustuksista. TE-toimistot myöntävät työllistämiseen kohdennetut tuet. Lukuunottamatta EU-rahastojen pl. Euroopan meri ja kalatalousrahaston sekä suoria yritystukia toteuttaa KEHA-keskus tietojärjestelmäpalvelut, avustusten maksatuksen, valvonnan ja takaisinperinnän. KEHA-keskus ylläpitää digitalisoituja käsittelyjärjestelmiä huomattavan suurilla volyyymeilla sekä aluehallinnon asiointipalvelun, joka on asiakkaiden sähköisen asioinnin kanava. Digitalisaatiota valtionavustuksissa on kehitetty vuosia määrätietoisesti. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei kuitenkaan ole tunnistettu merkittävää avustuksia, tukia ja korvauksia myöntävää ja maksavaa viranomaista eikä sen tekemää kehitystyötä. Tätä voidaan pitää valmistelun puutteena. Toisaalta, Keha kirjanpitoyksikön tuista ja korvauksista vain pieni osa on luonnoksessa mainittuja valtionavustuslain perusteella haettavaksi julkaistavia avustuksia.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan tavoitteeksi kehittää koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi. Valtionavustusten sanastotyötä ja määrittelyä on tehty hankkeen aikana, mitä voidaan pitää hyvänä etenemisenä. Tavoitteet ovat oikeansuuntaisia ja KEHA-

keskus tukee esitystä tältä osin. Esityksessä ei kuitenkaan ole lainkaan perusteluja tai tilastotietoa esityksessä esitettyjen tulosten tueksi. Hallituksen esityksessä ei todeta, mistä tiedot seuraavien esitettyjen tulosten pohjaksi on saatu, tai millä niitä on arvioitu:

- Toiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä valtionavustustoiminnassa ja sen johtamisessa. Valtionavustusten hakijoiden näkökulmasta valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon parempi hyväksikäyttö parantaisi tiedolla johtamista myös hakijaorganisaatioissa.

- Avustusprosessien tehokkuus ja laatu paranevat, kun päätöksenteossa tullaan hyödyntämään nykyaikaisen data-analytiikan keinoja ja tekoälyn mahdollisuuksia. Asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmien avulla avustusprosessiin sitoutuvan hallintotyön määrä ja avustusten hakijoiden hallinnollinen taakka vähenevät.

KEHA-keskus toteaa, ettei hallituksen esityksessä ole huomioitu nykyisten avustuksia myöntävien virastojen ja laitosten tekemää kehitystyötä ja niissä jo toteutettavia tiedonhallinnan ja johtamisen tietöalustojen käyttöä tai hyödynnettävyyttä, tai jo tehtyä digitalisaatiota jolla on jo voitu vähentää hallintotyötä ja hakijoiden hallinnollista taakkaa.

KEHA-keskus toteaa myös, ettei hallituksen esityksessä tuoda selkeästi esiin sitä, että paitsi valtionhallinnon, VA-hankkeella on myös kuntien avustustoimintaan liittyvä kuntajaosto, joka parhaillaan kartoittaa kuntien valtionavustustoimintaan liittyviä haasteita ja kehittämiskohteita liittyen tulevaisuuden toimintamalliin. Tämä viittaisi, että hankkeella on laajemmat tavoitteet kuin hallituksen esityksessä tuodaan esille. Tätä voidaan pitää esityksen puutteena.

Keha-keskuksen huomiot keskeisiin ehdotuksiin:

4.1.1 Valtiokonttorin tehtävästä on muodostumassa avustuksia myöntäviä viranomaisia ohjaava taho. Valtiokonttorin ohjausrooli talousarviolain ja -asetuksen mukaisissa tehtävissä sekä keskuskirjanpidon ja valtion yhteisten maksamisratkaisujen osalta on selkeä. Vaarana hallituksen esityksessä on, että valtiokonttori alkaa ohjaamaan virastojen perustuslain mukaisia tehtäviä. Valtiokonttorin roolia tulisi tarkastella uudelleen.

Esitetyt valtionavustusjärjestelmään suunnitellut palvelut ovat oikeansuuntaiset. Hallinnonalakohtaiset erot julkaistavissa valtionavustushauissa ovat suuret ja esityksessä määrittelemättä. Erityisesti avustusten tietojen kerääminen käyttöpalveluun tukee valtion yhteistä ohjausta.

- Valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointipalvelu (haeavustuksia.fi);

- Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttöpalvelu (tutkiavustuksia.fi) sekä
- Valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut.

KEHA-keskus toteaa myös, että valtionavustushakujen julkaisemisen ja asiointipalvelun tarkempi määrittely edellyttää huomattavaa lisätyötä. KEHA-keskus kirjanpitoyksikkönä pitää tutkiavustuksia integraatiota lähivuosina mahdollisena ja toteutettavana. Haeavustuksia hakukuulutusten julkaiseminen kannassa edellyttää laajaa ministeriöiden välistä keskustelua: vain vähäinen osa KEHA kirjanpitoyksikön avustuksista, tuista tai korvauksista julistetaan haettavaksi. Haeavustuksia hakupalvelun käyttöönottoa ei KEHA-keskus näe tarpeelliseksi. Valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevia palveluita ei KEHA-keskuksen näkökulmasta ole tarkoituksenmukaista ottaa käyttöön.

4.1.3 Henkilötietojen käsittelystä KEHA-keskus toteaa, että linjaus henkilötietojen tallentamisesta on tärkeä. Tietosuojalainsäädäntö lähtee siitä, että asian hoitamiseksi vain välttämättömät henkilötiedot kerätään. Rekisterinpitäjyyteen liittyvät vastuut esimerkiksi rekisterissä olevan henkilötiedon salassapidettävyyteen tulee huomioida tarkkaan.

4.1.4 Tietojen käsittelyn ja arkistoinnin osalta KEHA-keskus toteaa, että arkistolain 7 §:n linjaus arkistonmuodostajan tietosuojasta ja muista arkistotoimen vaatimuksista on tärkeä. Kuitenkin 8 §:n arkiston säilytysaikojen määrittelyssä tulee huomioida tietosuojan vaatimukset perustellen, mikäli mahdollista.

4.2.1 Taloudellisten vaikutusten osalta KEHA-keskus toteaa, että hallituksen esityksessä todetut vaikutukset on kuvattu epätäsmällisesti. KEHA-keskus toteaa, että integraatioiden toteuttaminen tutkiavustuksia tietokantaan tulee aiheuttamaan kustannuksia, joiden kattamisesta tulisi esityksessä todeta taloudelliset vaikutukset liittyville virastoille. Lisäksi KEHA-keskus toteaa, ettei valtionavustusjärjestelmä tule kattamaan kaikkea avustus-, tuki- tai korvaustoimintaa, jolloin edes pakotettu käyttövelvoite – mitä KEHA-keskus ei tue - ei poista virastojen omien järjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustannuksia. Tältä osin hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arviointia voi pitää virheellisenä.

4.2.3 Yhteiskunnallisten vaikutusten riskeinä todetut henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen julkisemiseen liittyvät tulkinnanvaraisuudet oikeustilassa tulee huomioida riittävän laajasti.

5.1. Vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta KEHA-keskus kiittää hallituksen esitystä periaatepäätöksestä sallia viranomaisten omien järjestelmien käyttö ja poistaa käyttöönottovelvoite yhteisestä valtionavustusjärjestelmästä.

Mikko Salmenoja

johtaja, KEHA-keskus

Pauliina Smolander

maksatusjohtaja, KEHA-keskus

Nieminen Jouko

KEHA-keskus