

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?

Ei ole. Esimerkiksi valtionavustustiedot eivät selviä laintasolla riittävän selkeästi. Tietojen tarkempi yksilöinti on tarpeen henkilötietojen osalta. Epäselväksi jää myös se, mitkä tiedot on tarkoitus julkaista. HE-luonnoksesta puuttuu julkisuuslakia koskeva analyysi ja arvio siitä, voiko tiedoissa olla salassa pidettäviä tietoja. Sääntely ei vaikuta kovin selkeältä senkään suhteen, että erikseen säädetään rekisterinpitäjästä (32 c §) ja tiedonhallintalain tietojärjestelmästä vastaavasta viranomaisesta.

Ao. pykälän 2 momentissa mainitaan tiedot, jotka tallennetaan järjestelmään. VA-tietojärjestelmä sisältää 3 osaa joista osat 1 ja 2 ovat kaikkien käytettävissä ja osa 3 (valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut) on vain viranomaisten käytössä. Tallennettavien tietojen laatu ja laajuus riippuu myös siitä, kuuluuko tallennettava tieto 1-, 2- vai 3-osaan. Tällöin laadun ja tallentamistavan lisäksi on syytä säätää myös laajuudesta ja sisällöstä laajemmin esim. 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?

Oman VA-järjestelmän käyttömahdollisuus riippuu ao. valtionavustuksen erityispiirteistä. Perustelluista syistä pitäisi olla mahdollisuus käyttää omaa järjestelmää.

Esityksen mukaan tietojärjestelmään tallennetaan mm. avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa koskevat tiedot. Kuvauksesta ei käy ilmi, miten suunniteltu järjestelmä toimisi esim. suhteessa VA-viranomaisten omiin asianhallintajärjestelmiin. Riskinä on

hallinnollisen taakan kasvu sitä kautta, että viranomaisen joutuu tallentamaan samoja tietoja useampaan järjestelmään.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota niukkaan tietopohjaan, jonka pohjalta esitys on valmisteltu. Epäselväksi jää, miksi eri hallinnonalojen valtionavustuskäytäntöjä ei ole HE-luonnoksessa tarkemmin kuvattu, vaikka VM on laajasti kuullut esimerkiksi eri ministeriöitä näiden valtionavustuksista. Tähän liittyen tämän lausunnon loppuosassa kuvataan muutamia esimerkkejä ministeriön tehtäviin kuuluvista valtionavustuksista ja arvioidaan, miten suunniteltu VA-järjestelmä niihin soveltuisi. Ministeriö korostaa, ettei velvollisuutta käyttää yhtä yhteistä tietojärjestelmää voi esittää analysoimatta ensin ao. valtionavustuksia ja niihin liittyviä käytäntöjä.

Valtionavustuskäytäntöjen kuvaus ja siihen liittyvä analyysi puuttuu siis esityksestä. HE-luonnos sisältää nykytilan ja käytännön kuvauksen alla muita asioita kuin valtionavustuksiin liittyviä käytäntöjä.

Valtiontukien osalta ei luonnoksessa tarkastella niihin liittyvää lainsäädäntöä, vaikka nekin näyttäisivät sisältyvän avustusten osalta VA-järjestelmään. Ministeriö vastustaa valtiontukien sisällyttämistä VA-järjestelmään ilman puuttuvaa jatkoselvittelyä. Asiaa tarkastellaan tarkemmin seuraavan kysymyksen vastauksessa.

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

Maa- ja metsätalousministeriö pitää välttämättömänä täsmentää 32 a §:ää sen suhteen, mitä valtionavustuksia yhteisellä tietojärjestelmällä hallinnoidaan. Asia jää ehdotettujen säännösten perusteella epäselväksi.

Säännösten soveltamisalaan liittyvä epäselvyys johtuu siitä, että lain alussa olevaan valtionavustuksen määritelmään ja lain soveltumiseen liittyy paljon tulkinnanvaraisuutta. Valtionavustuksen määritelmä on laissa erittäin laaja: ”Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.” Laissa jäljempänä kuitenkin säädetään, että valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa. Perusteluissa tämän todetaan tarkoittavan sitä, että vaikka laissa sinänsä säädetään oikeudesta saada kyseistä tukea, korvausta tai avustusta, mutta esimerkiksi myönnettävän määrän suhteen viranomaisella on tarkoituksenmukaisuuden arviointiin perustuva harkintavaltaa, kyse ei ole säännöksessä tarkoitettusta lakisääteisyydestä. Eli erityislaeissa säädetty tuetkin voivat tapauksesta riippuen täyttää valtionavustuksen määritelmän.

Valtionavustuksen määritelmän piiriin kuuluviin tukiin sovelletaan valtionavustuslakia, ellei muussa laissa ole ko. laista poikkeavia säännöksiä. Perusteluissa todetaan, että ”Lakia sovelletaan tällöin kuitenkin siltä osin, kuin jostakin seikasta ei ole säädetty erityislainsäädännössä.” Lisäksi todetaan: ”Jos muussa laissa on tarkoitettu kattavasti säännellä jostakin valtionavustuksesta ja siihen liittyvistä

menettelyistä, syrjäytyy valtionavustuslaki kokonaisuudessaan.” Käytännössä erityislainsäätö koskee useimmiten esim. tuen hakemiseen, myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä seikkoja, ei tuen hallinnointia koskevaa tietojärjestelmää. Tällöin jää epäselväksi kysymys siitä, tuleeko sellaisiin avustuksiin tai korvauksiin, joista on muita kuin tietojärjestelmää koskevia erityislain säännöksiä, soveltaa täydentävästi yleislain asemassa olevan valtionavustuslain tietojärjestelmää koskevaa sääntelyä. Lisäksi on useita lakeja, joissa nimenomaisesti viitataan valtionavustuslain soveltamiseen niiden seikkojen osalta, joista ko. laissa ei ole erityisiä säännöksiä. Viittauksen tarkoituksena on voinut olla tietyiltä osin päällekkäisen sääntelyn välttäminen tiettyjen asioiden kuten tuen palauttamisen ja takaisinperinnän osalta. Jos valtionavustuslakiin nyt lisätään uudet tietojärjestelmää koskevat säännökset, ne voivat mainittujen viittaussäännösten kautta tulla sovellettaviksi ko. tukiin riippuen siitä, millä tavoin viittaussäännökset on muotoiltu.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että esityksessä tulisi tarkemmin ilmetä VA-järjestelmän suhde erityislainsäädäntöön. Ministeriön näkemyksen mukaan uuden VA-järjestelmän ei tulisi koskea tukia, joista on erityislainsäädäntöä esim. maaseudun kehittäminen, markkinajärjestely ja viljelijätuet. Esityksessä ei myöskään tarkastella tilanteita, joissa tukijärjestelmästä on erityislaki (esim. markkinajärjestelylaki 999/2012), ja erityislaissa on yleisluonteinen viittaus valtionavustuslakiin. Ministeriön näkemyksen mukaan myöskään näissä tilanteissa VA-järjestelmää ei tulisi soveltaa.

Lisäksi maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla on hallinnonalan erityislakeihin nähden yleislain asemassa oleva laki maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä, joka on ehdotettu korvattavaksi uudella lailla ruokahallinnon tietovarannosta (HE 262/2020 vp). Ko. lakia sovelletaan sektorin viranomaistehtäviin liittyviin tietovarantoihin yleislakina ”jollei muualla laissa toisin säädetä” ja valtionavustuslain tietojärjestelmää koskevia säännöksiä sovellettaisiin valtionavustuksiin yleislakina ”jollei muualla laissa toisin säädetä”. Tästä voidaan katsoa muodostuvan osin kehäpäätelmä, mikä ei ole lainsäädännön selkeyden kannalta tarkoituksenmukaista.

Lisäksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) 7 a § edellyttää, että eräin poikkeuksin sellaisia valtionavustuksia koskevat tiedot, jotka ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtiontukia, talletetaan kyseisessä laissa tarkoitettuun asiakastietojärjestelmään. Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista julkisen hallinnon tiedonhallintaan liittyvät linjaukset ja hallinnollinen taakka huomioon ottaen, että samoja tukitietoja talletetaan useisiin eri järjestelmiin.

Ministeriö tähdentää, ettei valtiontukien tule kuulua VA-järjestelmän piiriin. (Tämä olisi tarpeen em. ongelmien poistamiseksi).

Ministeriö ehdottaakin 32 a §:n 1 momentin rajaamista esim. seuraavasti:

32 a §

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä

Valtionavustuksiin liittyviä tietoja hallinnoidaan sähköisessä valtionavustustoiminnan tietojärjestelmässä (VA-tietojärjestelmä). Tämä ei kuitenkaan koske sellaisia valtionavustuksia, jotka täyttävät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut valtiontuen edellytykset.

Ministeriön näkemyksen mukaan lakiluonnoksen 32 a §:ään tulee sisällyttää säännös, jossa todetaan, että järjestelmään ei talleteta valtiontukia koskevia tietoja. HE-luonnoksessa VA-tietojärjestelmää perustellaan mm. tietojohtamisen kehittämisen avulla valtionhallinnossa ja pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman tietopohjaisen politiikan maininnoilla. Ministeriö katsoo, että kyseisellä perusteella voi perustella myös päinvastoin sitä, ettei valtiontukia sisällytetä VA-järjestelmään.

Ensinnäkin voidaan todeta, että valtiontukia on tarkoituksenmukaista tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Valtiontuet suunnataan taloudellista toimintaa harjoittaville eli yrityksille. Valtiontuet kuuluvat EU:n toimivaltaan ja EU:n valtiontukisäännöt rajoittavat valtiontukien myöntämistä. Pääsääntöisesti valtiontuet on hyväksyttävä komissiolla, mutta valtiontukien ilmoitusvelvollisuuteen on muutamia poikkeuksia. Valtiontuki voi olla avustusta, mutta se voi olla myös muussa muodossa kuten esimerkiksi laina tai takaus. Valtiontuen käsite on laaja eli monenlaiset etuudet valtion varoista taloudellisen toiminnan harjoittajille ovat valtiontukea.

Valtiontukiasioiden kansallinen koordinointi kuuluu TEM:lle. MMM huolehtii kuitenkin oman hallinnonalansa valtiontukiasioiden koordinoinnista. Valtiontukisäännöissä on myös tietojen julkistamiseen liittyviä säännöksiä. HE-luonnoksessa ei ole arvioitu lakiluonnosta suhteessa valtiontukia koskeviin tukien julkistamissäännöksiin.

Valtiontukisäännöissä on myös tuen myöntämiseen liittyviä menettelysäännöksiä, jotka vaihtelevat sen mukaan, mikä oikeusperusta ao. valtiontuella on. Nimenomaan tiedolla johtamisen näkökulmasta on loogista tarkastella valtiontukiasioita yhtenä kokonaisuutenaan. MMM toteaa, että HE-luonnoksessa ei ole tarkasteltu valtiontukisääntöjä. Vaikuttaa siltä, ettei valtiontukiin liittyviä erityispiirteitä ole HE-luonnoksessa täysin ymmärretty. Kyseisen kokonaisuuden osalta ei ole perusteita niiden sisällyttämiseksi VA-järjestelmään. Sen sijaan sille on perusteita, että VA-järjestelmään sisällytetään tietoja muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnettävistä avustuksista. Ministeriö toteaa edellä selostettuun liittyen, että HE-luonnoksessa esitetty VA-tietojärjestelmä ei muutoinkaan antaisi kattavaa kuvaa julkisesta rahoituksesta.

Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole estettä sille, että VM:lle luovutetaan julkiset valtiontukia koskevat tiedot siltä osin kuin ne eivät ole yleisessä tietoverkossa saatavilla. Julkisten henkilötietojen luovuttamisen edellytyksenä on kuitenkin se, että VM:llä on oikeus käsitellä kyseisiä henkilötietoja. Mikäli VM tarvitsee tehtävänsä hoidossa salassapidettäviä tietoja, salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen pitäisi olla peruste ja siihen liittyvä erityissäännös. Lisäksi tiedonhallintalain

säännökset mahdollistavat tietojen luovuttamisen teknisen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avaamisen viranomaiselle.

Ministeriö esittää, ettei VA-järjestelmä sisältäisi valtiontukia. Tällöin VA-järjestelmään ei tulisi MMM:n hallinnonalalta taloudellista toimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden tietoja. HE-luonnoksesta syntyy kuva, että muilla hallinnonaloilla tällaisia avustuksia kuitenkin voisi olla. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että yksi henkilötietojen käsittelyn keskeinen periaate on tietojen minimointi. Ainakaan henkilötietojen sisällyttämistä päällekkäisiin järjestelmiin ei pysty perustelemaan tietosuojasääntelyn ja perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Muiden tietojen osalta voidaan todeta, että (VM:n valmisteleman) tiedonhallintaa koskevan sääntelyn perusteella on vaikea perustella päällekkäisiä tietojärjestelmiä.

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?

MMM ei ota asiaan kantaa, mutta esittää, että jatkovalmistelussa säännöksen tarpeellisuutta arvioidaan VM:n JulkICT:n asiantuntijoiden kanssa.

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

Säännöskohtaisissa perusteluissa mainitaan: ”Hakutietojen toimittaminen tapahtuisi hallinta- ja käsittelypalvelun käyttöliittymän kautta luomalla uusi haku sopivaan pisteeseen asti ja tarjoamalla linkki omaan asiointipalveluun. Käytännössä tiedot toimitettaisiin joko manuaalisesti siirtotiedostolla, jolloin tätä tietojen tuontia hallittaisiin saman hallinta- ja käsittelypalvelun käyttöliittymän kautta tai...” Manuaalinen haku-/siirtotiedoston luominen ei ole tätä päivää ja kuulostaa liian työläältä ratkaisulta erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa VA-viranomaisella on itsellään vastaavat tiedot saatavilla siten, että automaattinen siirto rajapintojen kautta on mahdollista.

Lain tasolla pitäisi käydä tarkemmin ilmi, mitkä tiedot talletetaan järjestelmään ja mitkä tiedot julkaistaan yleisessä tietoverkossa. Erityisesti tämä koskee henkilötietoja.

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

Jatkovalmistelu tulisi tehdä VM:n JulkICT:n kanssa.

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

Luonnoksessa ehdotettu muotoilu aiheuttaa ongelmia, kuten lausunnossa on edellä todettu Palkeiden ja Vahvan osalta. Pykälään ei tule jättää epämääräistä sopimisen mahdollisuutta; ”Yhteisrekisterinpitäjät voivat kuitenkin sopia siitä, että Valtiokonttori vastaa myös erikseen määritellyistä valtionapuviranomaisen tehtävistä rekisteripitäjänä”. Lisäksi se, että Valtionapuviranomainen vastaa kaikista muista paitsi 32 a §:n 3 momentin tehtävistä, tuo VA-

viranomaiselle niin paljon lisää tehtäviä, ettei esityksen mukaisia VA-viranomaisen toimintamäärärahojen leikkausta voida tehdä, vaan pikemminkin niitä tulisi kasvattaa. Ehdotettu yhteisrekisterinpitäjien työnjako ei myöskään vapauta VA-viranomaista tärkeämpiin ja vaikuttavampiin tehtäviin, mikä oli alun perin uudistuksen yksi tärkeimmistä tavoitteista.

Sääntelyssä on erikoista se, että Valtiokonttorille annetaan VA-järjestelmän tietojärjestelmäpalveluja koskeva tehtävä, vaikka sillä ei muuten ole yleistä valtionavustuksiin liittyvää tehtävää. Sääntelyä tulisi arvioida tarkemmin erityisesti siltä osin kuin VA-järjestelmään sisällytetään henkilötietoja. Ministeriö katsoo, että muiden kuin henkilötietojen osalta ei ole estettä sille, että valtiokonttori vastaa ei-taloudelliseen toimintaan myönnettävien avustusten osalta VA-järjestelmän teknisestä toteutuksesta.

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

Ministeriön arvion mukaan säännös ei näyttäisi koskevan MMM:n hallinnonalan avustuksia ei-taloudelliseen toimintaan, joten ministeriöllä ei ole tähän näkemystä.

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

Epäselvää vaikuttaisi ainakin olevan se, päättävätkö tietojen luovuttamisesta ja julkistamisesta yleisessä tietoverkossa (eli internetissä) valtionapuviranomaiset vai myös valtiokonttori. Tältä osin lakiluonnosta ja perusteluja tulee tarkistaa.

Henkilötietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa pitäisi säätää tarkemmin. Jää epäselväksi, mitä henkilötietoja aiotaan julkaista ja mitkä ovat oikeudelliset perustelut säännökselle (ml. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö). Vertailukohtana voidaan todeta, että EU:n valtioneuvoston päätökset eivät edellytä kaikkien myönnettyjen valtioneuvoston julkaisemista. Valtioneuvoston päätöksistä löytyy esimerkkejä, että tietyn euromäärän ylittävät tuet tulee julkaista.

Ministeriö pitää erikoisena, ettei luonnollisten henkilöiden saamien valtionavustusten osalta ole lainkaan pohdittu sitä, tulisiko asettaa joku vähimmäiseuromäärä avustustietojen julkaisemiselle. Erityisen tärkeää on arvioida yksityishenkilöille muuhun kuin taloudelliseen toimintaan myönnettyjen avustusten julkistamista yksityisyyden suojan näkökulmasta. Vaikka ministeriö ei tällaisia avustuksia myönnä, kiinnittyy huomio siihen, ettei HE-luonnoksesta pysty luomaan yleiskäsitystä siitä, mitä yksityishenkilöille myönnettäviä avustuksia ehdotettu sääntely koskisi.

Erikoiselta vaikuttaa myös se, kuten edellä jo todetaan, että yhteisrekisterinpitäjät voisivat sopia asioista. Perustuslain mukaan henkilötietojen käsittelystä säädetään lailla. HE-luonnoksen mukaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä asioista voisi taas sopia. OM lienee paras taho kommentoimaan asiaa jatkovalmistelussa.

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

MMM pitää 10 vuoden säilytysaikaan tarkoituksenmukaisena.

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?

Ministeriö näkee siirtymäajan lähtökohtaisesti tärkeäksi mutta ehdottaa sitä pidennettäväksi. Ministeriö pitää realistisempänä, että järjestelmä otetaan käyttöön aikaisintaan vuoden 2024 alusta.

2 Lakiehdotus valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

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

Mikäli valtiokonttorille annetaan HE-luonnoksen mukaisesti lakisääteisenä tehtävänä keskitetyt ylläpitää ja kehittää valtionavustuspalvelun tietojärjestelmän jatkuvaa palvelua (tietojärjestelmän tuotannon organisointi, tietojärjestelmän käyttöönoton tuki, jatkokehittäminen ja kehittämisen koordinointi sekä keskitetyt tukipalvelut), tulisi MMM:n mukaan sille myös asettaa yhteisrekisterinpitäjän tehtävä.

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

Rinnakkaistekstin perusteella voimassa olevan lain säännöstä muutettaisiin ainoastaan lisäämällä uusi lain kohta säännökseen. Tekstin perusteella ei pysty arvioimaan sitä, pitäisikö salassa pidettäviä tietoja saada muualtakin kuin pykälässä mainituista rekistereistä. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei HE-luonnoksen perusteluissa ole muutoinkaan kartoitettu sitä, miltä osin ei-taloudelliseen toimintaan myönnettäviin avustuksiin liittyy salassa pidettäviä tietoja.

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?

Maa- ja metsätalousministeriö pitää yleisesti ottaen esitystä perusteltuna siltä osin kuin kyse on avustuksista muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Lausuntokohdisa aiemmin on todettu, miksi ministeriö katsoo, ettei VA-järjestelmää tulisi soveltaa valtioon. Ministeriö huomauttaa myös, että siirtymäajan tulisi olla pidempi eli VA-järjestelmä tulisi ottaa käyttöön aikaisintaan 2024 alusta.

VA-tietojärjestelmä sisältää kolme kokonaisuutta, joista valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevien palvelujen tarkempi sisältö ei käy tarkemmin ilmi HE:stä. Näiden sisältö kuitenkin eniten vaikuttaa VA-viranomaisen jokapäiväiseen toimintaan ja mahdollisuuteen lisätä mm. VA-toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Tältä osin ei esityksen sisältöä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin pystytä arvioimaan.

Valtionavustustoimintaa ja yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja koskevat yleiset havainnot

Esityksen suhde hallitusohjelmaan ja tietojohdamiseen:

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa VA-järjestelmä kytkeytyvän välillisesti pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan. Esityksellä on yhteys tietojohdamisen kehittämiseen valtionhallinnossa. Ministeriö katsoo, että esitys poikkeaa tietyiltä osin valtionhallinnon tietopolitiikkaa koskevista linjauksista. Valtiovarainministeriön internet-sivulla todetaan (<https://vm.fi/tietopolitiikka-ja-ohjaus>) seuraavasti: ”Tietopolitiikan ja julkisen hallinnon ICT:n ohjauksella tavoitellaan julkisen hallinnon vaikuttavuuden lisäämistä ja kustannusten alentamista vähentämällä päällekkäisiä palveluita ja kehittämishankkeita. Tietopolitiikan muita tavoitteita ovat palvelujen parantaminen, hallinnon kehittäminen, kestävä talous ja demokratian edistäminen. Lisäksi tavoitteena on parantaa tiedonkulkua viranomaisten, kansalaisten ja yritysten välillä.” HE-luonnos näyttäisi luovan päällekkäisyyttä mm. TEM:n asiakastietojärjestelmän kanssa, mikä ei ole linjassa yllä mainitun linjauksen kanssa. Tiedonhallintalain yhtenä keskeisenä tavoitteena on ollut edistää tiedonkulkua viranomaisten välillä. Tämä ei tarkoita sitä, että tarvittaisiin päällekkäisiä tietojärjestelmiä, vaan tehtävien sitä edellyttäessä ja tietojenluovutusten edellytysten täytyessä tietoja luovutettaisiin viranomaisten välillä teknisen rajapinnan avulla tai avaamalla katseluyhteys. EU:n valtioonkia koskevan sääntelyn perusteella valtioonkia koskevia tietoja on muutoinkin tietyiltä osin saatavilla yleisestä tietoverkosta.

Esityksen suhde yleislainsäädäntöön:

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa yleisenä huomiona, ettei HE-luonnoksessa ole kuvattu julkisuuslain säännöksiä. Viranomaisten tietojärjestelmiin liittyy säännönmukaisesti sekä tietosuojaan että julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Näin ollen henkilötietojen suojaan liittyvien säännösten ohella on tarpeen tarkastella julkisuuslain säännöksiä. Lisäksi ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole tunnistettu sen liityntää digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin. HE-luonnoksessa on kuvattu VA-järjestelmän liityntää tiedonhallintalakiin, mutta järjestelmällä on liityntäkohtia myös em. digipalvelulakiin, koska se sisältää mm. sähköisen asioinnin palvelun. Tutkiavustuksia.fi lienee tulkittavissa digitaaliseksi palveluksi. Tältä osin asiassa neuvoja antaa VM:n JulkiCT.

Valtionavustuslain soveltamisala:

Maa- ja metsätalousministeriö pitää erikoisena sitä, että HE-luonnoksessa ei ole tarkemmin arvioitu ehdotettua uutta VA-järjestelmää suhteessa valtionavustuslain soveltamisalaan. HE-luonnoksen 2.2 luvussa todetaan mm. seuraavasti: ”Valtionavustuksena ei valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan pidetä esimerkiksi lainan, takauksen, takuun tai verohelpotuksen muodossa myönnettävää taloudellista etuutta.” Valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaan valtionavustuslaissa tarkoitettuna valtionavustuksena ei pidetä tukea, korvausta tai muuta etuutta, jos oikeus sen saamiseen perustuu lakiin ja myönnettävän määrän määräytymisperuste säädetään yksityiskohtaisesti laissa, ellei muussa laissa toisin säädetä. Tätä valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin säännöstä ei lainkaan tarkastella HE-luonnoksessa. HE-luonnoksessa huomiotta on jäänyt myös valtionavustuslain 2 §, joka koskee soveltamista Euroopan yhteisön tai muista Euroopan unionin varoista myönnettäviin tukiin.

Valtionavustusasioihin liittyvä koordinaatio ja kehittäminen:

Maa- ja metsätalousministeriö tuo tässä kohdin esille sen, että TEM:n hallinnonalalla toimii yritystukineuvottelukunta. Neuvottelukunnan tehtävänä on muun muassa antaa lausuntoja yritystukien Euroopan unionin lainsäädännön valtiontuen edellytysten täyttymisestä ja menettelytavoista, antaa lausuntoja yritystukien kansallisista hyvän tuen edellytyksistä, kehittää kansallista yritystukijärjestelmää kokonaisuutena ja edistää hallinnonalojen yhteistyötä. MMM ei pidä perusteltuna, että VM:n valtionavustuksiin liittyvä kehittäminen ja koordinaatio ulottuisi valtiontukiin. Päälekkäistä työtä valtionhallinnossa on syytä välttää. Lisäksi valtiontukiin liittyvissä kysymyksissä kansallisia koordinaatiotehtäviä kuuluu ennen kaikkea TEM:lle, mutta myös MMM:lle.

Vaikutukset:

HE-luonnoksessa odotetaan VA-tietojärjestelmän tuovan yhteisyyttä valtionavustusten käsittelyyn ja vähentävän avustusten määrää. MMM pitää vaikutusarviointia tältä osin puutteellisena. Tähän liittyen on todettava, että pelkkä yhteinen tietojärjestelmä ei vielä yhtenäistä menettelyjä kuin korkeintaan niiden avustusten osalta, joiden osalta ei ole erityissäännöksiä ja etenkin laintasoisia erityissäännöksiä. HE-luonnoksessa ei ole tunnistettu sitä, että perustuslaki ja siihen liittyvä perustuslakivaliokunnan käytäntö ovat ohjanneet melko yksityiskohtaiseen laintasoiseen sääntelyyn. Tämä koskee MMM:n hallinnonalalla monia valtiontukia, joiden osalta on lausunnossa edellä perusteltu, miksi valtiontukia ei pitäisi sisällyttää VA-järjestelmään. Valtionavustusten myöntämiseen liittyy myös politiikkaa. Ministeriö ei pidä uskottavana, että valtionavustusten osalta päästäisiin täysin yhtenäisiin menettelyihin myöskään avustettavien asioiden erityispiirteiden vuoksi.

Uusi tietojärjestelmä ja käytön tuki:

Lausunnon valmistelussa nousi esille uuden tietojärjestelmän käyttöön liittyvät haasteet erityisesti silloin, kun VA-järjestelmää käytetään harvakseltaan eli muutaman kerran vuodessa. Tällöin on tarpeen, että VA-järjestelmän käyttäjille järjestetään riittävä käytön tuki. Vertailukohtana voidaan mainita valtioneuvoston Vahva-järjestelmän käytön tuki. Suotavaa on, että VA-järjestelmän

valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota järjestelmän helppokäyttöisyyteen ja varataan jatkossa riittävät resurssit koulutukseen ja käytön tukeen.

MMM:n hallinnonalalla valtioneuvostoon ja muihin valtioneuvostuksiin liittyviä erityispiirteitä:

Maa- ja metsätalousministeriön toimialalla on valtioneuvostuksiin liittyvää erityislainsäädäntöä ja niihin sisältyviä erityispiirteitä, minkä vuoksi VA-järjestelmä ei sellaisenaan sovellu valtioneuvostusten hallintoihin. Niitä kuvataan alla muutaman esimerkin avulla tarkemmin.

Kestävän metsätalouden rahoitus (Kemera):

Kestävän metsätalouden rahoituslain (34/2015) nojalla myönnettäviin tukien liittyviä erityispiirteitä, vaikka sinänsä kyseisen erityislain ja sen nojalla annettujen asetusten ohella tukien sovelletaan valtioneuvostuslakia. Tässä kuvataan kyseisten tukien erityispiirteet sen havainnollistamiseksi, miksi kyseisiä tukia ei pystytä hallinnoimaan suunnitellussa VA-järjestelmässä.

Kemera rahoituslain tuet on notifioitu komissiolle. Rahoituslain tuet ovat määräajan voimassa, koska komissio hyväksyy tukiohjelmia vain määräajaksi. Rahoituslaissa myös poiketaan parista valtioneuvostuslain säännöksestä. Rahoituslain nojalla myönnettäviin tukien sovellettavat erityissäännökset eivät mahdollista suunnitellun VA-järjestelmän käyttämistä. Lisäksi rahoituslain nojalla myönnettävien tukien hallinnoinnin erityispiirteinä voidaan mainita paikkatietojen keskeinen rooli hakemusasioiden käsittelyssä.

HE-luonnoksen mukaan valtioneuvostustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi) olisi pakollinen valtioneuvostoviranomaisille. Kemera -rahoituslain nojalla myönnettävien tukien osalta tuensaajat ovat pääosin luonnollisia henkilöitä. Rahoituslain tuet eivät ylitä valtioneuvostuslakien mukaista julkaisukynnystä. HE-luonnoksesta ei käy ilmi, millä perusteella luonnollisten henkilöiden saamien euromäärältään vähäisten tukien tulisi olla saatavilla netissä. Näin ollen ministeriö ei kannata tällaista tukitietojen julkistamista. Ministeriö toteaa, ettei henkilötietojen julkistamista yleisessä tietoverkossa ole HE-luonnoksessa asianmukaisesti arvioitu. Ministeriö ei kuitenkaan näe estettä sille, että rahoituslain nojalla myönnettäviin tukien liittyvään tilastotietoon olisi linkki tutkiavustuksia.fi -sivustolta. Julkaisemisen ja käytön palveluun voidaan siis sisällyttää linkkejä valtioneuvostusta koskeviin tietoihin, mutta palvelussa tulisi selkeästi kertoa, ettei sen avulla anneta tietoa valtioneuvostusta. Tietojen julkaisuuteen liittyvänä asiana ministeriö haluaa tuoda esiin sen, että metsätalouden tukien liittyvää tietoa on saatavilla jo nykyisin ympäristötietona metsäkeskuksen nettisivulta.

Maa- ja metsätalousministeriö ei näe estettä sille, että valtioneuvostushakujen julkaisemisen ja asiointipalvelu (haeavustuksia.fi) sisältää linkin metsäkeskuksen omaan asiointipalveluun, mutta tällöin kyseisessä yhteydessä olisi todettava, että rahoituslain tuet ovat valtioneuvostusta, minkä vuoksi niitä ei ole sisällytetty VA-järjestelmään.

Metsäkeskukselle myönnettävä valtioneuvostus julkisten hallintotohtävien hoitamiseen:

Seuraavassa metsäkeskuksen valtioneuvostusta arvioidaan VA-järjestelmän kolmen eri osan näkökulmasta.

Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin (haeavustuksia.fi): Ministeriö ei tältä osin näe välitöntä estettä järjestelmän käyttämiselle. Metsäkeskus hakee vuosittaisen avustuksen vapaamuotoisella hakemuksella, jossa mukana alustava talousarvio ja ehdotus tulostavoitteista. Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa säädetään tarkemmin valtionavustuksen myöntämisestä kuten ennakkomaksumenettelystä ja käytön valvonnasta. Mikäli VA-järjestelmää käytettäisiin, tulisi sen mahdollistaa tällaisen erikoislainsäädännön noudattamisen. Ministeriö kuitenkin korostaa ettei ole tarkoituksenmukaista siirtyä tältä osin p.o. järjestelmään, koska vain Suomen metsäkeskus voi kyseisen suoraan lakiin perustuvan avustuksen saada.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi): Ministeriö ei näe estettä valtionavustuksen julkistamisesta ja se voisi lisätä avoimuutta. Onko kuitenkin välttämättä tarkoituksenmukaista julkaista tässä kanavassa julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvän (s.o. suoraan lakiin perustuvan) avustuksen tietoja.

Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan digitaaliset palvelut: Suomen metsäkeskus hakee vuosittaisen avustuksen vapaamuotoisella hakemuksella, jossa mukana alustava talousarvio ja ehdotus tulostavoitteista. Metsäkeskuksesta annetussa laissa säädetään tarkemmin valtionavustuksen myöntämisestä, kuten ennakkomaksumenettelystä ja käytön valvonnasta. Mikäli järjestelmää käytettäisiin, tulisi sen mahdollistaa tällaisen erikoislainsäädännön noudattamisen. Metsäkeskuksen avustuksen siirtäminen tähän järjestelmään ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista, koska Suomen metsäkeskus on kyseisen avustuksen ainoa saaja.

Eräät luonnonvaratalouden valtionavut:

Eräitä luonnonvaratalouden valtionavustuksia arvioidaan VA-järjestelmän kolmen eri osan näkökulmasta.

Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin (haeavustuksia.fi): Eräitä luonnonvaratalouden valtionavustuksia myönnetään valtionavustuslain perusteella erityisavustuksina muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Talousarvioon sisältyvän määrärahamomentin teksti määrittelee myöntökohteet. Haeavustuksia.fi soveltuisi tältä osin käytettäväksi.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi): Tutkiavustuksia.fi soveltuisi käytettäväksi.

Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan digitaaliset palvelut: Mikäli järjestelmää on mahdollista muokata huomioimaan kyseessä olevien erityisavustuksina jaettavien avustushankkeiden hakujen tarpeet, olisi mahdollista sisällyttää myös nämä järjestelmän piiriin.

Eräät luonnonvaratalouden valtionavut: avustukset siementuotannon kehittämiseen:

Seuraavassa siementuotannon kehittämisen avustusta arvioidaan VA-järjestelmän kolmen eri osan näkökulmasta.

Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin (haeavustuksia.fi): Kyse on ns. SGEI –palveluista, yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvistä palveluista. Ministeriön näkemys on, että valtiontuet ja SGEI-palvelut tulisi rajata VA-järjestelmän ulkopuolelle. Tämä on perusteltua päällekkäisten järjestelmien välttämiseksi.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi): Ei sovellu. Ks. edellinen kohta.

Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan digitaaliset palvelut: Ei sovellu. Ks. edellinen kohta.

Kansallisen metsästrategian hanketoiminta:

Seuraavassa kansallisen metsästrategian hanketoiminnan avustuksia arvioidaan VA-järjestelmän kolmen eri osan näkökulmasta.

Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin (haeavustuksia.fi): Myönnetään valtionavustuslain perusteella erityisavustuksia muuhun kuin taloudelliseen toimintaan kansallisen metsästrategian toteuttamisen tueksi. Ministeriö kannattaa lähtökohtaisesti, että avustuksia koskevat tiedot olisivat yhdessä järjestelmässä.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi): Myönnetään valtionavustuslain perusteella erityisavustuksia muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Ministeriö ei näe estettä avustusten julkistamiselle VA-järjestelmäpalvelussa.

Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan digitaaliset palvelut: Myönnetään valtionavustuslain perusteella erityisavustuksia muuhun kuin taloudelliseen toimintaan. Mikäli järjestelmää on mahdollista muokata huomioimaan kyseessä olevien erityisavustuksina jaettavien avustushankkeiden hakujen tarpeet, olisi mahdollista sisällyttää myös nämä järjestelmän piiriin.

Riistanhoitoyhdistysten valtionavustukset:

Ministeriö toteaa kaksi näkökulmaa, jotka ovat merkityksellisiä arvioitaessa suunnitellun VA-järjestelmän soveltuvuutta riistanhoitoyhdistysten valtionavustuksiin. Edellä on jo todettu, että metsäkeskuksen saama valtionavustus liittyy sen hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin. Samoin riistanhoitoyhdistysten saamat avustukset liittyvät niiden hoitamiin julkisiin hallintotehtäviin. Riistanhoitoyhdistysten saamista valtionavustuksista on säädetty erityislainsäädännössä, minkä vuoksi ei ole perusteltua siirtää kyseisten avustusten käsittelyä ainakaan kokonaisuudessaan VA-järjestelmään.

Erytyislainsäädäntöä on riistahallintolaissa, riistahallinnosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa sekä riistanhoitoyhdistysten valtionavustuksen jakoperusteista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa. Erytyislainsäädännössä poiketaan joiltain osin valtionavustuslaista, mutta pääosin kyseinen yleislaki kuitenkin tulee sovellettavaksi. Riistanhoitoyhdistysten valtionavustusten osalta valtionapuviranomaisena toimii Suomen riistakeskus. Riistakeskus ei ole valtion budjettitalouteen sisältyvä viranomainen.

Hakumenettelyn hallinnollista taakkaa on jo aiemmin pyritty keventämään säätämällä riistahallinnosta annetun valtioneuvoston asetuksen 12§:n 2 momentissa, että riistanhoitoyhdistysten ei tarvitse tehdä erillistä hakemusta, vaan että ne toimittavat edellisen vuoden toimintatiedot Suomen riistakeskukselle, mikä toimii samalla hakemuksena.

Toimintatietojen toimitusta on automatisoitu mahdollisimman pitkälle nykyisen Suomen riistakeskuksen Oma riista –tietojärjestelmän kautta, joten kyseisten tietojen toimittaminen tulevaan yhteiseen VA-järjestelmään vaatisi todennäköisesti joko merkittävää lisätyötä tai järjestelmämuutoksia tai molempia. Oma riista –järjestelmässä tietoja käsitellään jo ensisijaisesti operatiivisen toiminnan järjestämiseksi, esim. koulutustilaisuuksista tiedottamiseksi ja toissijaisesti siitä saadaan osittain automatisoidusti valtionavustukseen vaikuttavia tietoja.

Edellä kuvatulla tavalla on pyritty keventämään riistanhoitoyhdistysten pienillä resursseilla ja vapaaehtoistyönä tapahtuvaa toimintaa. Ministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista eikä hankkeen tavoitteiden mukaista sisällyttää riistanhoitoyhdistyksille uuden valtionavustusjärjestelmän kautta lisätöitä yhdistysten toimiessa valtaosin vapaaehtoisvoimin ja varsinainen toiminnan paikoin hiipuesssa muutoinkin. Ministeriö ei kannata VA-järjestelmä ottamista kattavasti käyttöön riistanhoitoyhdistysten avustusten osalta.

Seuraavassa arvioidaan riistanhoitoyhdistysten valtionavustuksia vielä VA-järjestelmän kolmen eri osan kannalta.

Valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin (haeavustuksia.fi): Riistanhoitoyhdistysten avustuksia ei ole perusteltua julkaista palvelussa, koska avustuksen saajat on rajoitettu suoraan lain nojalla. Edellä on kuvattu myös hakemusmenettelyn erityispiirteitä.

Valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu (tutkiavustuksia.fi): Ministeriön arvion mukaan voisi olla mahdollista, että Suomen riistakeskus veisi tiedot myönnettyistä avustuksista jälkikäteen järjestelmään, jos se tietojen julkaisun kannalta olisi tarkoituksenmukaista.

Valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan digitaaliset palvelut: Riistanhoitoyhdistysten avustuksiin liittyvän erityislainsäädännön ja muiden edellä kuvattujen erityispiirteiden vuoksi kyseinen palvelu ei sovellu riistanhoitoyhdistysten avustuksiin.

Elinkeinokalatalouden avustukset

Elinkeinokalatalouden yrityksiä tuetaan pääasiassa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston Suomen toimintaohjelmasta. Lisäksi alalle on myönnetty valtiontukia valtionavustuslain mukaisesti eduskunnan valtion talousarviossa osoittamiin tarkoituksiin. Uuden järjestelmän piiriin tulisi HE-luonnoksen perusteella mahdollisesti kalastusvakuutustuet. Kalatalouden tukien ja avustusten osalta on huomioitava, että vaikka toiminta monin paikoin tukeutuu valtionavustuslakiin, on alalla omat erilliset valtiontuen suuntaviivat ja säännöt, jotka asettavat mm. ehtoja tuensaajille ja vaatimuksia tuensaajien tietojen julkaisemiselle. Edellä todetun perusteella ministeriö katsoo, ettei elinkeinokalatalouden tukia tulisi sisällyttää VA-järjestelmään.

Kalastuslain nojalla myönnettävät avustukset:

Kalastuslain (379/2015) 82§:n mukaisiin kohteisiin myönnetään valtionavustuksia, joiden kattamiseen kerätään kalastonhoitomaksuja. Avustuksen saajiin ei kuulu yrityksiä. Kalastuslain nojalla myönnettävien avustusten osalta on vuodessa yleensä kaksi hakukierrosta.

HE-luonnoksen VA-järjestelmän arvioidaan lisäävän avustusasioita hoitavien työmäärää ja tarvetta opetella uuden tietojärjestelmän käyttöä mikä edellyttää lisääntyvää käytön tukea. Tältä osin VA-järjestelmä tavoite avustusten käsittelyn tehostumisesta ei toteutuisi.

Esityksen tavoitteet:

Esityksen tavoitteena on 1) edistää hyvää ja avointa hallintoa sekä 2) valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä, 3) avustuspäätösten avoimuutta, 4) oikeudenmukaisuutta, 5) valtionavustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista sekä 6) vähentää avustusten päällekkäisyyttä. Yleisenä tavoitteena on edelleen 7) lisätä valtionavustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä, 8) vahvistaa toiminnan strategista ohjausta ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä 9) tukea valtionavustusten aseman selkeyttämistä politiikkaohjauksen välineenä.

Esityksen tavoitteiden osalta jää erittäin epäselväksi, miten hallituksen esitys toteuttaa kohtien 4), 5), 6), 8) ja 9) tavoitteita. Lisäksi kohdan 7) tavoite ei tule toteutumaan, mikäli valtionapuviranomaisen työtaakka tulee kasvamaan mm. sen johdosta, että yhteisrekisterinpitäjäosapuolien roolit, vastuut ja velvollisuudet jäävät epäselviksi. VN:n yhteisen Vahva-järjestelmän osalta on todettu seuraavaa: "Vahva on siirtänyt aiemmin ministeriöiden kirjaamoissa tehtyä työtä ministeriöiden muun henkilöstön tehtäviksi, jolloin tällainen aiemmin keskitetyn osaamisen siirto "hajautettuun malliin" on aiheuttanut sen, että järjestelmän pyörittäminen työllistää viranomaisia kohtuuttomasti." VA-järjestelmän osalta voi käydä samalla tavoin, kun valtionapuviranomaista työllistää viranomaisten omien asianhallintajärjestelmien käytön (esim. Vahvaan joudutaan tallentamaan valtionavustuksiin liittyvät asiakirjat) lisäksi VA-järjestelmä. VA-järjestelmän käytettävyys ja vaivattomuus (mm. se, että myös viranomaisen kerran tallentamaa tietoa ei tarvitsisi tallentaa useaan kertaan/moneen paikkaan) olisi ensiarvoisen tärkeää, mutta tästä vallitsee HE-luonnoksen osalta epävarmuus.

Voidaankin todeta, että esitys sinänsä toteuttaa kohtuullisen hyvin tavoitteita 1, 2, 3 mm, avattavien "hae avustuksia" ja "tutki avustuksia" –portaaleiden kautta, mutta valtionhallinnon tärkeiden sisäisten" tavoitteiden toteutumiseen ei esitys anna ratkaisua tai välineitä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksessä on arvioitu, että valtionapuviranomaisissa syntyisi yhteisten ratkaisujen käyttöönotossa vähintään 4 milj. euron säästö johtuen pääosin siitä, että nykyiset tietojärjestelmät aiheuttavat n. 3,6 milj. euron vuotuiset käyttö- ja ylläpitokustannukset. Uusi yhteinen tietojärjestelmä aiheuttaa n. 2,635 milj. vuotuiset kustannukset, jolloin "säästö" olisi yli 1 milj. euroa. Kuitenkin uudistus aiheuttaisi Valtiokonttorissa pysyvät 10 htv:n lisäkulut. Valtiovarainministeriössä toimintamenojen 0,3 milj. euron toimintamenojen kasvu perustellaan seuraavasti: "Valtionavustustoiminnan strateginen ja taktinen kehittäminen eli kansallinen kehittäminen ja koordinaatio olisi luonnollisesti tulevaisuudessakin valtiovarainministeriön tehtävänä.... Valtiovarainministeriö vastaisi jatkossa

valtionavustuslainsäädännön lisäksi valtionavustustoiminnan strategisesta kehittämisestä ja koordinaatiosta. Tällä varmistetaan hankekauden päättymisen jälkeen valtionavustustoiminnan jatkuva koordinoitu kokonaisvaltainen kehittäminen. Valtiovarainministeriön toimintamenojen arvioidaan tästä syystä kasvavan 0,3 miljoonalla eurolla vuodessa.” Ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että VA-toiminnan strateginen ja taktinen kehittäminen ja koordinaatio olisi luonnollisesti tulevaisuudessakin VM:n tehtävä ja myöhemmin perustellaan, että strateginen kehittäminen ja koordinaatio ovatkin sellaisia (uusia?) tehtäviä, jotka vaativat 0,3 miljoonan euron kasvun VM:n toimintamenoihin.

Eli uudistuksen johdosta toimintamenoja kasvatettaisiin kahdessa em. organisaatiossa (VM ja VK), mutta uuden järjestelmän pysyvät jatkuvan käytön kustannukset leikattaisiin valtionapuviranomaisten toimintamenoista. MMM:n tapauksessa tämä tarkoittaisi sitä, että pysyvä toimintamäärärahavähennys pienentäisi käytettävissä olevaa henkilöstöpanosta, koska MMM:ssä ei ole olemassa valtionapujen tietojärjestelmää, josta voitaisiin säästää (HE:ssä mainitaan: ...tai vastaavasti nykyisen tasoista valtionavustustoimintaa voitaisiin jatkaa aiemmassa laajuudessa pienemmällä rahoituksella...) Hankkeen esiselvityksen yhteydessä on arvioitu, että vaikuttavuushyödyn suuruus voisi olla jopa 10 prosenttia. Uudistuksen yhtenä perustavoitteena on parantaa eri käyttötarkoituksiin myönnettävien valtionavustusten käytön ja tavoiteltujen vaikutusten seurantaa.

Edellä mainittu perustavoite toiminnan tason säilymisestä sekä hyödyistä ja toiminnan vaikuttavuuden paranemisesta ei tule MMM:n osalta toteutumaan, mikäli VA-toimintaan nykyisin jo varsin niukkoja henkilöresursseja tämän johdosta joudutaan toimintamenojen vähennysten kautta leikkaamaan, vaikka vastaavia säästöjä ei pystytä toteuttamaan.

Lisäksi arvio vaikuttavuushyödyistä kuulostaa melko optimiselta ottaen huomioon, että avustusten hakijoina on myös paljon pieniä järjestöjä/toimijoita, joilla ei välttämättä ole edellytyksiä toimia digitaalisessa ympäristössä.

Maa- ja metsätalousministeriö ei voi hyväksyä esitettyä toimintamäärärahavähennystä edellä mainituista syistä, sillä nykyisetkään henkilöresurssit eivät kunnolla riitä valtionavustustoimintaan liittyvään strategiseen ohjaukseen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioimiseen, mikäli järjestelmä itsessään syö nykyistä enemmän valtionapuviranomaisen voimavaroja.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

VA-tietojärjestelmä sisältää kolme kokonaisuutta, joista valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut vaikuttavat eniten viranomaisen jokapäiväiseen toimintaan. Lisäksi esityksen taustassa kuvataan seuraavaa: ”Tarkoituksena on myös tukea valtionavustusten aseman selkeyttämistä politiikkaohjauksen välineenä. Tästä syystä hankkeessa pyritään edistämään valtionhallinnon eri valtionapuviranomaisten yhteistyötä ja löytämään eri vaihtoehtoja valtioavustusrahoituksen aiempaa selkeämmäksi kuvaamiseksi. Tarkoituksena on, ettei ministeriöiden nykyinen toimivalta sektorinsa valtionavustusasioissa muutu.” Esityksessä ei käy ilmi, miten viranomaisten yhteistyötä on tarkoitus edistää. Lisäksi valtionavustusten hallintajärjestelmää ei avata riittävästi, vaan asia kuitataan niukasti kahdella kappaleella, joista toisessa lähinnä keskitytään taloudellisten säästöjen ja tehokkuushyödyn arviointiin. Luvussa olisi pitänyt paremmin avata se, 1) miten järjestelmän myötä vahvistuva verkostomainen toimintatapa ja yhteistyö

järjestetään sekä se, 2) miten yhteiseen tietojärjestelmiin kerätty tieto konkreettisesti vaikuttaa viranomaisten toimintaan.

Maa- ja metsätalousministeriö huomauttaa, ettei tietojärjestelmä ja siihen kerätty tieto itsessään yhtenäistä toimintatapoja ja yhteistyötä eikä myöskään lisää tai vahvista a) alkuvaiheen strategista suunnittelua, b) vaikuttavuutta eikä c) valtionavustustoiminnan tuloksellisuuden arviointia. Myöskään viranomaisen toiminta valtionavustusasioissa ei parane, ellei ole olemassa ”järjestelmää”, joka analysoi järjestelmään kertyvää tietoa ja tee sen nojalla esityksiä/aloitteita sellaisista yhdenmukaisista toimintatavoista, jotka johtaisivat tavoitteena olevaan yhtenäiseen toimintamalliin. VA-tietojärjestelmä sisältäisi lisäksi kaikkien valtionapuviranomaisten käyttöön tarkoitettavat valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut (järjestelmän). Palvelun sisältö on arvoitus, sisältääkö se esim. mallihakuilmoituksia ja -päätöksiä sekä ohjeita ym. Ja vaikka se näitä sisältäisikin, ne eivät yksinään voi taata asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallitavoitteen toteutumista.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että uudistus ei HE-luonnoksen perusteella tuo asiakaslähtöisiä yhtenäisiä toimintamalleja ja VA-toiminnan käytäntöjä eikä paranna sitä kautta viranomaistoiminnan läpinäkyvyyttä ja luottamusta viranomaisen toimintaan. Lisäksi esityksessä mainittu tavoite siitä, että koko valtionhallinnon ja kaikkien valtionapuviranomaisten tulee sitoutua yhteisiin käytäntöihin tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä on lähtökohtaisesti hyvä mutta esityksestä ei käy ilmi, miten tätä sitoutumisprosessia viedään eteenpäin ja edistetään, jotta tehokkuushyötyjen saavuttaminen olisi mahdollista. Lisäksi luonnoksessa esitetty näkemys siitä, että VA-tietojärjestelmän tuottaa tehokkuushyödyn siten, että tietojärjestelmä mahdollistaa valtionavustushankkeiden toteuttamisen aiempaa laajempina kokonaisuuksina, herättää kysymyksen millä tavoin, sillä tietojärjestelmä ei tätä itsessään mahdollista. Tämä kohta tulisikin avata, miten aikaisempaa laajemmat kokonaisuudet on ajateltu toteuttaa.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Uudistuksen tavoitteet on hyvin koottu ja perusteltu luvussa yhteiskunnalliset vaikutukset ja voidaankin yleisesti todeta, että ne toteutuvat hyvin hakijoiden ja saajien osalta. Riskejä on kuitenkin kuvattu hyvin lyhyesti. Voidaan arvioida, että em. viranomastoiminnan yhtenäisen toimintamallin tavoitteen toteutuminen on hyvin epävarmaa. Maa- ja metsätalousministeriön mukaan tämä tulisi ottaa vakavasti, koska tavoitteen mahdollinen toteutumattomuus vaikeuttaisi myös muiden tärkeiden tavoitteiden toteutumista. Lisäksi esim. VA-viranomaisen osalta tehokkuus saattaa jopa laskea (ks. aiemmat kommentit).

