

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi valtionavustuslakia ja valtiokonttorista annettua lakia. Valtionavustuslakiin lisättäisiin säännökset, jotka koskevat valtionavustustoiminnan tietojärjestelmää (VA-tietojärjestelmä). VA-tietojärjestelmä sisältäisi kaikille valtionapuviranomaisille tarkoitettuna palveluna valtionavustusten yhtenäisen sähköisen hallintajärjestelmän sekä laajemmin eri intressiryhmien käyttöön tarkoitetut valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelut. Uusissa säännöksissä säädetäisiin tarkemmin myös valtionapuviranomaisten velvoitteista tiedonhallinnassa ja valtionavustustoimintaa koskevien tietojen tallentamisessa, henkilötietojen käsittelystä sekä VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä ja arkistoinnista.

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

Esityksen mukaan Valtiokonttori vastaisi VA-tietojärjestelmän hallinnoinnista ja ylläpidosta sekä niihin liittyvistä tiedonhallintaa koskevista tehtävistä. Valtiokonttori vastaisi myös valtionavustustoiminnan asiakaslähtöisen yhtenäisen digitalisoidun toimintamallin palvelutuotannosta. Valtiokonttorin uusia lakisäätteisiä tehtäviä koskevat säännökset lisättäisiin valtiokonttorista annettuun lakiin. Tarkoituksena on, ettei ministeriöiden ja muiden valtionapuviranomaisten nykyinen toimivalta hallinnonalansa valtionavustusten sisällöllisessä ohjauksessa muutu.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Tietojohtamisen kehittäminen valtionhallinnossa.....	5
2.2 Valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö.....	5
2.3 Valtiokonttorin asemaa ja tehtäviä koskevat säännökset	8
2.4 Tiedonhallinta, tietojen säilytys ja arkistointi	8

2.5	Henkilötietojen käsittely ja tietosuoja	11
2.6	Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestäminen	12
3	Tavoitteet	13
4	Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1	Keskeiset ehdotukset	14
4.1.1	VA-tietojärjestelmän sisältö ja ylläpito	14
4.1.2	Tiedonhallinta	16
4.1.3	Henkilötietojen käsittely	16
4.1.4	Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi	17
4.1.5	Rahoitus	18
4.2	Pääasialliset vaikutukset	19
4.2.1	Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.2	Vaikutukset viranomaisten toimintaan	20
4.2.3	Yhteiskunnalliset vaikutukset	21
4.2.4	Tiedonhallinnan muutosvaikutukset	24
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	25
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	25
5.2	Ulkomaisten lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	26
5.2.1	Ruotsi	26
5.2.2	Norja	27
5.2.3	Tanska	29
5.2.4	Viro	30
5.2.5	Hollanti	30
6	Lausuntopalaute	31
7	Säännöskohtaiset perustelut	31
8	Lakia alemman asteinen sääntely	37
9	Voimaantulo	37
10	Toimeenpano ja seuranta	38
11	Suhde muihin esityksiin	38
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä	38
11.2	Suhde talousarvioesitykseen	39
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	39
	LAKIEHDOTUS	42
	Laki valtionavustuslain muuttamisesta	42
	Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta	44
	Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta	46

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 8.3.2019 koko valtionhallinnon valtionavustustoimintaa koskevan kehittämishankkeen, jossa digitalisoidaan valtionavustusprosessi. Hankkeen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät.

Uudistuksella edistetään hyvää ja avointa hallintoa, valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä, varmistetaan avustuspäätösten avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta, vähennetään avustusten päällekkäisyyttä sekä parannetaan avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista strategisen ohjauksen vahvistamista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. 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 valtionavustustoiminnassa muutu.

Valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden lisäämiseksi edistetään tiedon laaja-alaista hyödyntämistä toiminnan johtamisessa. Tavoitteena on myös parantaa toiminnan tuottavuutta asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmien avulla, jolloin avustusprosessiin sitoutuvan hallintotyön määrä ja avustusten hakijoiden hallinnollinen taakka vähenevät.

Hankkeen tehtävänä on muun ohella laatia valtionavustustoiminnan yhteinen kokonaisarkkitehtuuri, jota voidaan tarkentaa viranomaiskohtaisilla erityispiirteillä. Tehtävänä on myös päättää valtionavustusprosessin digitalisoinnin yhteisten ratkaisujen laajuus, toteutusmalli ja hallintamalli, jossa kuvataan omistajuus sekä ohjaus- ja ylläpitovastuut. Hankkeen vastuulla on edelleen toteuttaa kuvattujen tehtävien edellyttämät yhteiset palvelut ja ratkaisut. Hankkeen toimikausi kestää vuoden 2023 loppuun.

1.2 Valmistelu

Koko valtionhallintoa koskevan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen omistaa ja sen ohjauksesta vastaa valtiovarainministeriö. Hankkeella on ohjausryhmä, joka koostuu valtionavustuksia jakavien ministeriöiden edustajista. Ohjausryhmä on asettanut eri asiakokonaisuuksien valmistelua varten jaostoja. Hankkeen edellyttämää valtionavustussäädösten läpikäyntiä sekä säädösvalmistelua varten on asetettu lainsäädäntöjaosto. Hankkeen toteutusta tukee ja sen laatua varmistaa seurantaryhmä, johon on kutsuttu avustuksia jakavien virastojen, avustusten hakijoiden sekä muiden vastaavien asiantuntijatahojen edustajia. Hankkeen työstä vastaa hanketoimisto, jota johtaa valtiovarainministeriön nimeämä hankejohtaja.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Tietojohtamisen kehittäminen valtionhallinnossa

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa ”Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä Suomi” hallitus sitoutuu tietopohjaiseen politiikkaan. Hallitusohjelmassa julkisen tiedon avoimuudesta tehdään koko tietopolitiikan kantava periaate. Tällä lakiehdotuksella edistetään osaltaan hallitusohjelmassa mainittua tietopohjaista valmistelua ja päätöksentekoa sekä tämän edellyttämää johtamista (Hallituksen toimintasuunnitelma, valtioneuvoston julkaisuja 2019:27, s. 46). Samalla tuetaan julkisen tiedon avoimuutta luomalla edellytyksiä hallinnon tietojen laajempaan sisäiseen hyödyntämiseen osana tietopohjaista päätöksentekoa.

Tietojohtaminen on johtamisen osa-alue, jolla pyritään lisäämään organisaation kykyä luoda arvoa tiedolla ja osaamisella. Valtionhallinnossa tietojohtamisella tavoitellaan tiedon järjestelmällistä hyödyntämistä valmistelussa, päätöksenteossa ja toimeenpanossa niin valtioneuvostossa kuin sen alaisessa hallinnossakin. Tietojohtamisella voidaan parantaa toiminnan laatua, tehokkuutta ja vaikuttavuutta. Tämä edellyttää osaamisen vahvistamista, toimintatapojen uudistamista ja tietovarantojen avaamista laajempaan käyttöön hallinnon sisällä.

Tällä hetkellä tietoa käytetään virastoissa ja laitoksissa pääasiassa tietyn tehtävän tai tietyn toimialan, kuten talous- ja henkilöstöhallinnon, asioiden hoitamiseksi. Uusia ratkaisuja ja lisäarvoa syntyisi tietoja yhdistelemällä eri toimialojen välillä. Tietojen keräämisestä ja säilyttämisestä tulisi siirtyä tietojen käyttämiseen myös toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tukena. Uudet teknologiat ja digitalisaatio tarjoavat aiempaa parempia ja tehokkaampia ratkaisuja tietojen käsittelyyn. Tätä tukee myös uusi tiedonhallintaa ja tietosuoja koskeva lainsäädäntö.

2.2 Valtionavustuksia koskeva lainsäädäntö

Valtionavustuslaki on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä. Valtionavustuslaissa on myös säännökset valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta, valtionavustuksen käytöstä ja sen valvonnasta, valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä sekä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta.

Valtionavustuksella tarkoitetaan valtionavustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi. Valtionavustuksena ei valtionavustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan pidetä esimerkiksi lainan, takauksen, takuun tai verohelpotuksen muodossa myönnettävää taloudellista etuutta. Valtionavustuslakia sovelletaan valtion talousarvion otetusta määrärahasta tai talousarvion ulkopuolella olevan valtion rahaston varoista myönnettävään valtionavustukseen.

Valtionavustuksen myöntämisen perusteista säädetään valtionavustuslain luvussa 2. Valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä säädetään valtionavustuslain 7 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan valtionavustusta voidaan myöntää, jos 1) tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, 2) valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, 3) valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen ja jos 4) valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimim-

taa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa. Pykälän 2 momentissa säädetään valtionavustuksen myöntämisen erityisestä rajoituksesta tilanteissa, joissa valtionavustuksen hakija tai tämän edustaja on menetellyt laittoman työvoiman käytön estämiseen tarkoitettujen säännösten vastaisesti. Pykälän 3 momentissa säädetään puolestaan ns. välittäjä-organin käytön mahdollisuudesta valtionavustuksia myönnettäessä. Valtionavustus voidaan myöntää saajalle sen omaan toimintaan tai hankkeeseen taikka käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Valtionavustuksen myöntämisestä ja maksamisesta säädetään valtionavustuslain luvussa 3. Valtionavustuksen hakemisesta säädetään valtionavustuslain 9 §:ssä. Valtionavustusta haetaan kirjallisesti. Valtionapuviranomaisen tulee tiedottaa sopivalla tavalla mahdollisuudesta hakea valtionavustusta ja hakemismenettelystä sekä antaa tietoja valtionavustuksen myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja valtionavustuksen ehdoista, jollei tämä ole ilmeisen tarpeetonta.

Valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuudesta säädetään valtionavustuslain 10 §:ssä. Valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi.

Valtionavustuspäätöksen sisällöstä säädetään tarkemmin valtionavustuslain 11 §:ssä. Valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen (*valtionavustuspäätös*).

Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus sekä määrä tai laskentaperuste. Valtionavustuspäätökseen voidaan ottaa 7 §:n 1 momentissa säädettyjen seikkojen toteutumisen varmistamiseksi välttämättömiä valtionavustuksen käyttämistä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset, valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista, saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön, valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2–4 momentissa tarkoitettut ehdot ja rajoitukset, saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta sekä muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Valtionavustuksen maksamisesta säädetään valtionavustuslain 12 §:ssä. Valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys. Pykälän 4 momentin nojalla valtionavustuksen saajan tulee antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen maksamiseksi oikeat ja riittävät tiedot.

Valtionavustuksen käytöstä ja valvonnasta säädetään valtionavustuslain luvussa 4. Valtionavustus saadaan valtionavustuslain 13 §:n 1 momentin mukaan käyttää ainoastaan valtionavustus-

päätöksen mukaiseen tarkoitukseen. Valtionavustuksen saajan on noudatettava valtionavustus- päätöksen otettuja ehtoja ja rajoituksia. Valtionavustuksen saajan tulee lain 14 §:n 1 momentin mukaan antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustus päätöksen ehtojen noudattamisen valvo- miseksi oikeat ja riittävät tiedot. Pykälän 2 momentin mukaan valtionavustuksen saajan tulee viipymättä ilmoittaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumi- seen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutok- sesta.

Valtionavustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslain luvussa 5. Valtionavustuksen saajalla on yleinen velvoite palauttaa perusteetta, virheellisesti tai liikaa saa- mansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan velvollisuutena on lisäksi valtion- avustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan palauttaa valtionavustus tai sen osa, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuksen käyttötarkoituksen mukaisesti. Jos palautettava määrä on enintään sata euroa, se saadaan jättää palauttamatta.

Valtionapuviranomaisen velvollisuudesta valtionavustuksen takaisinperintään säädetään valti- onavustuslain 21 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus periä takaisin maksettu valtionavustus ja lopettaa valtionavustuksen maksaminen, jos valtionavustuksen saaja on toiminut valtionavustusta hakiessaan tai sitä käyttäessään olennaisesti virheellisellä tai vil- pillisellä tavalla. Valtionavustuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä puolestaan sääde- tään valtionavustuslain 22 §:ssä. Sen mukaan valtionapuviranomainen voi päättää valtionavus- tuksen harkinnanvaraisesta takaisinperinnästä valtionavustuksen oikean käyttötarkoituksen to- teuttamisen kannalta olennaisissa virheissä. Harkinnanvarainen takaisinperintä on mahdollista lisäksi silloin, kun valtionavustuksella tuettu toiminta lopetetaan tai siirretään toiselle taikka valtionavustuksella tuettu omaisuus myydään tai se tuhoutuu. Harkinnanvarainen takaisinpe- rintä tulee kyseeseen myös eräissä muutostilanteissa, jotka horjuttavat valtionavustuksen saajan mahdollisuuksia täyttää valtionavustuksen asianmukaista käyttöä koskevat edellytykset.

Valtionavustuslain 24 §:n mukaan valtionavustuksen saajan on maksettava palautettavalle tai takaisin perittävälle määrälle valtionavustuksen maksupäivästä korkolain 3 §:n 2 momentin mu- kista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä. Valtionavustuslain 25 §:ssä säädetään erik- seen viivästyskorosta. Sen mukaan takaisin perittävälle määrälle on maksettava vuotuista vii- västyskorkoa korkolain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun korkokannan mukaan, jos takaisin pe- rittävää määrää ei makseta viimeistään valtionapuviranomaisen asettamana eräpäivänä.

Valtionavustuksiin liittyvästä tietojensaannista ja tietojen luovuttamisesta säädetään valtion- avustuslain luvussa 6. Valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan valtionavustuslain 31 §:n mukaan mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta an- netussa laissa (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, säädetään. Valtionapuviranomaisella on sa- lassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi vält- tämättömiä tietoja: 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta; 2) valtion- avustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista; 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä valtionavustuslain noudattamisen varmista- miseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa.

Valtionavustuslain 36 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valti- onavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määrääjain arvioitava valtionavustusten tar- peellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisil- leen tarvittavaa apua.

Valtionavustuslaissa ei ole erityissäännöksiä valtionavustusten hallinnointiin liittyvistä tietojärjestelmistä. Myöskään valtionavustuksia koskevaan erityislainsäädäntöön ei sisälly yleisesti tämän tyyppistä sääntelyä. Eräillä hallinnonaloilla on kuitenkin otettu käyttöön myös sähköisiä palveluja, jotka liittyvät valtionavustusten hakemiseen ja käsittelyyn. Aluehallintovirastojen omassa palvelussa (aviavustukset.fi) voi hakea sähköisesti nuoriso-, liikunta- ja kirjastoimen avustuksia sekä raportoida avustusten käytöstä. Palvelussa on tarjolla tietoa avoinna olevista hauista, hakuohjeista sekä avustuksen käytöstä ja raportoinnista. Sivustolla on myös ns. avustustarinoita, joissa kerrotaan erilaisista aluehallintoviraston myöntämällä valtionavustuksilla tuetuista hankkeista. Lisäksi hankkeiden maantieteellistä sijoittumista visualisoidaan kartalla. Palvelussa on erikseen lyhyesti tietoa hakemus- ja selvitysasiakirjojen julkisuudesta sekä vaikuttavuuden arvioinnista.

Innovaatorahoituskeskus Business Finlandilla on oma sähköinen asiointipalvelu rahoituksen hakemiseen ja raportointiin. Palvelussa on tarjolla tietoa rahoituksen hakemisesta ja avustuksen käytön raportoinnista. Lisäksi Business Finlandin verkkosivuilla on saatavilla avoin tietoineisto myönnetystä ja maksetusta rahoituksesta eri vuosilta sekä projektikohtaisia tietoja.

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus Stea:n verkkosivuilla on sähköinen asiointipalvelu (avustukset.stea.fi) avustusten hakemiseen ja raportointiin sekä tietoa avustushauista, avustuksen käytöstä ja raportoinnista. Lisäksi palvelussa on saatavilla tiedot sosiaali- ja terveysministeriön myöntämistä avustuksista vuodesta 2017 alkaen. Palvelun hakutoiminnolla voi hakea esimerkiksi tietyn järjestön hakemia tai saamia avustuksia taikka tiettyyn käyttötarkoitukseen myönnettyjä avustuksia.

Suomen Akatemian verkkosivuilla on sähköisen asiointipalvelun lisäksi rahoituspäätöshaku. Haulla voi hakea Akatemian rahoittamien hankkeiden tietoja esimerkiksi avainsanalla, päätösvoudella, hankkeen vastuullisen johtajan etu- tai sukunimellä, vastuullisen johtajan sukupuolella, hankkeen tutkimusalalla tai organisaatiolla.

2.3 Valtiokonttorin asemaa ja tehtäviä koskevat säännökset

Valtiovarainministeriö vastaa muun muassa valtionhallinnon kehittämisestä ja valtion henkilöstövoimavarojen johtamisesta. Valtiokonttori on valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 1 §:n mukaan valtiovarainministeriön alainen virasto.

Valtiokonttorin tehtävänä on järjestää rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalveluja sekä työelämäpalveluja valtion virastoille ja laitoksille, hoitaa valtion keskuskirjanpitoa ja huolehtia valtion vahingonkorvausasioista sekä toimia kuntien taloustietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena ja rekisterinpitäjänä. Lisäksi Valtiokonttori tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi (557/2020). Edellä mainittujen tehtävien lisäksi Valtiokonttori voi tuottaa valtionhallinnolle ja valtion liikelaitoksista annetun lain (1062/2010) mukaisille liikelaitoksille yhteisiä tukipalveluja. Valtiokonttori voi tuottaa yllämainittuihin rahoitus-, sijoitus-, velanhoito- ja lainanhoitopalvelujen sekä työelämäpalvelujen hoidossa tarvittavia tukipalveluja. Valtiokonttori voi tuottaa valtion liikelaitoksille lainanottopalveluja valtiovarainministeriön tai sen määräämissä rajoissa Valtiokonttorin päättämien ehdoin. Valtiokonttorilla voi olla myös muita sille säädettyjä tai määrättyjä tehtäviä.

2.4 Tiedonhallinta, tietojen säilytys ja arkistointi

Valtionavustuslain 6 luvussa säädetään valtionapuviranomaisen oikeudesta saada tietoja muilta viranomaisilta sekä valtionapuviranomaisen oikeudesta luovuttaa valtionavustuksiin liittyviä

tietoja. Laissa ei sen sijaan säädetä tarkemmin valtionavustusten käsittelyssä käytettävistä järjestelmistä tai tiedonhallinnasta. Valmistelun aikana tehtyjen selvitysten mukaan valtionavustuksiin liittyvään asiointiin ja hakemusten käsittelyyn, päätöksenteon, maksatuksen yms. prosessivaiheiden tukemiseen sekä niihin liittyvien tietojen hallintaan käytetään nykytilassa useita erilaisia järjestelmiä. Valtionapuviranomaisilta saaduissa vastauksissa mainittujen

järjestelmien tarjoamat palvelut, toiminnallisuudet ja toteutustavat ovat erilaisia. Joillakin valtionapuviranomaisilla operatiivista valtionavustustoimintaa tukeva järjestelmä puuttuu kokonaan ja valtionavustustoimintaan liittyvä tietojen käsittely ja hallinnointi ovat manuaalista tai esimerkiksi vain asianhallintaratkaisun tukemaa asianhallintaa ja asiakirjojen tallentamista. Valtionavustustietojärjestelmä ei ole yksiselitteinen käsite, mikä vaikuttaa järjestelmistä annettuihin tietoihin ja tietojen vertailuun.

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetulla lailla (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*), varmistetaan viranomaisten tietoaisteiden yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Valtion virastot, laitokset ja liikelaitokset ovat lain tarkoittamia tiedonhallintayksiköitä, joiden tehtävänä on laatia ja ylläpitää toimintaympäristönsä tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojärjestelmien välillä tapahtuvasta tietojen sähköisestä luovuttamisesta. Tietoja luovuttava taho varmistaa luovutettavien tietojen tarpeellisuuden tai välttämättömyyden tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Usean viranomaisen ollessa kyseessä tämä tehdään toimialasta vastaavan ministeriön johdolla. Sääntelyllä pyritään tehostamaan viranomaisten tiedonhallintaa, jotta viranomaiset voivat tarjota palveluja hyvää hallintoa noudattaen laadukkaasti ja hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain tarkoituksena on edistää myös tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Tiedonhallintalain 2 §:ssä säädetään eräistä keskeisistä julkisen hallinnon tiedonhallinnan määritelmistä. Tiedonhallintayksiköllä tarkoitetaan viranomaista, jonka tehtävänä on järjestää tiedonhallinta tämän lain vaatimusten mukaisesti. Tietojärjestelmällä tarkoitetaan puolestaan tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. *Asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettua viranomaisen asiakirjaa. *Tietoaisteistolla* tarkoitetaan asiakirjoista ja muista vastaavista tiedoista muodostuvaa tiettyyn viranomaisen tehtävään tai palveluun liittyvää tietokokonaisuutta. *Tietovarannolla* tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai muussa toiminnassa käytettäviä tietoaisteistoja sisältävää kokonaisuutta, jota käsitellään tietojärjestelmien avulla tai manuaalisesti. *Yhteisellä tietovarannolla* tarkoitetaan useiden toimijoiden käyttöön suunniteltua ja ylläpidettyä tietovarantoa, jonka tiedot ovat luovutettavissa ja hyödynnettävissä eri tarkoituksiin. *Tiedonhallinnalla* tarkoitetaan viranomaisen tehtävien hoidossa tai sen muussa toiminnassa syntyviin tarpeisiin perustuvia toimia ja tietoturvaluustoimenpiteitä viranomaisen tietoaisteistojen, niiden käsittelyvaiheiden ja tietoaisteistoihin sisältyvien tietojen hallinnoimiseksi riippumatta tietoaisteistojen tallentamistavasta ja muista käsittelytavoista. Tietovarantojen yhteentoimivuudella tarkoitetaan tietojen hyödyntämistä ja vaihtoa eri tietojärjestelmien välillä siten, että tietojen merkitys ja käytettävyys säilyvät.

Tiedonhallintalain 4 §:ssä säädetään tarkemmin tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä. Tiedonhallintayksikön johdon on huolehdittava siitä, että tiedonhallintayksikössä on:

1) määritelty tässä ja muussa laissa säädettyjen tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut;

2) ajantasaiset ohjeet tietoaineistojen käsittelystä, tietojärjestelmien käytöstä, tietojenkäsittely-oikeuksista, tiedonhallinnan vastuiden toteuttamisesta, tiedonsaantioikeuksien toteuttamisesta, tietoturvaluustoimenpiteistä sekä poikkeusoloihin varautumisesta;

3) tarjolla koulutusta, jolla varmistetaan, että henkilöstöllä ja tiedonhallintayksikön lukuun toimivilla on riittävä tuntemus voimassa olevista tiedonhallintaa, tietojenkäsittelyä sekä asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevista säädöksistä, määräyksistä ja tiedonhallintayksikön ohjeista;

4) asianmukaiset työvälineet tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi;

5) järjestetty riittävä valvonta tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

Tiedonhallintalain 5 §:n nojalla tiedonhallintayksikössä on ylläpidettävä sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia. Tiedonhallintamallia ylläpidetään palvelujen, asiankäsittelyn ja tietoaineistojen hallinnan suunnittelemiseksi ja toteuttamiseksi, tiedonsaantia koskevien oikeuksien ja rajoitusten toteuttamiseksi, moninkertaisen tietojen keruun vähentämiseksi, tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden toteuttamiseksi sekä tietoturvallisuuden ylläpitämiseksi. Pykälässä säädetään edelleen tarkemmin tiedonhallintamallin sisältämien tietojen vähimmäissisällöstä. Tiedonhallintamallin on sisällettävä tiedot muun ohella toimintaprosesseja kuvaavista nimikkeistä ja prosessista vastaavasta viranomaisesta, tietovarantojen nimikkeistä, tietoaineiston arkistoon siirtämisestä, tietojärjestelmien nimikkeistä, tietojärjestelmästä vastaavasta viranomaisesta, tietojärjestelmän käyttötarkoituksesta, tietojärjestelmän liittymistä muihin tietojärjestelmiin ja liittymissä käytettävistä tiedonsiirtotavoista sekä tietoturvaluustoimenpiteistä.

Tiedonhallintalain 21 §:ssä säädetään tietoaineistojen säilytstarpeen määrittämisestä. Tiedonhallintayksikön yhteydessä toimivat viranomaiset ja rekisterinpitäjät määrittelevät tietoaineistojen ja asiakirjojen säilytysajat sekä ylläpitävät näistä tiedot tiedonhallintamallissa, jos säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Tällöin säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon:

1) tietoaineiston alkuperäisen käyttötarkoituksen mukainen tarpeellisuus viranomaisen toiminnassa;

2) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön etujen, oikeuksien, velvollisuuksien ja oikeusturvan toteuttaminen ja todentaminen;

3) sopimuksen tai muun yksityisoikeudellisen oikeustoimen oikeusvaikutus;

4) vahingonkorvausoikeudelliset vanhentumisajat; ja

5) rikosoikeudelliset vanhentumisajat.

Säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla.

Säilytysaikojen määrittämisen vastuista, arkistoinnista ja arkistotoimen tehtävistä säädetään erikseen.

Asiakirjojen arkistoinnista säädetään pääosin arkistolaisissa (831/1994). Arkistolain 6 §:n nojalla arkistoon kuuluvat asiakirjat, jotka ovat saapuneet arkistonmuodostajalle sen tehtävien johdosta

tai syntyneet arkistonmuodostajan toiminnan yhteydessä. Asiakirjalla tarkoitetaan arkistolaisista kirjallista tai kuvallista esitystä taikka sellaista sähköisesti tai muulla vastaavalla tavalla aikaansaatu esitystä, joka on luettavissa, kuunneltavissa tai muutoin ymmärrettävissä teknisillä apuvälineillä. Sisällöllisesti asiakirjan määritelmä vastaa edellä kuvattua tiedonhallintalaissa säädettyä asiakirjan määritelmää.

Arkistolain 7 §:n nojalla arkistotoimen tehtävänä on varmistaa asiakirjojen käytettävyys ja säilyminen, huolehtia asiakirjoihin liittyvästä tietopalvelusta, määrittellä asiakirjojen säilytysarvo ja hävittää tarpeeton aineisto. Arkistointia on hoidettava siten, että se tukee arkistonmuodostajan tehtävien suorittamista sekä yksityisten ja yhteisöjen oikeutta saada tietoja julkisista asiakirjoista, että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturva samoin kuin tietosuojaja on otettu asianmukaisesti huomioon ja että yksityisten ja yhteisöjen oikeusturvaan liittyvien asiakirjojen saatavuus on varmistettu sekä että asiakirjat palvelevat tutkimuksen tiedon lähteinä. Arkistotoimen vaatimukset on otettava huomioon arkistonmuodostajan tieto- ja asiakirjahallinnossa.

Arkistolain 8 §:n nojalla arkistonmuodostajan on määrättävä, miten sen arkistotoimen suunnittelu, vastuu ja käytännön hoito järjestetään. Arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja -tavat sekä ylläpidettävä niistä arkistonmuodostussuunnitelmaa. Asiakirjojen säilytysaikoja määrättäessä on otettava huomioon, mitä niistä on erikseen säädetty tai määrätty. Arkistolaitos määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi.

2.5 Henkilötietojen käsittely ja tietosuojaja

Tietosuojalailla (1050/2018) täsmennetään ja täydennetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016 /679 (yleinen tietosuojaja-asetus), jäljempänä *tietosuojaja-asetus*, ja sen kansallista soveltamista. Tietosuojaja koskevassa sääntelyssä henkilötiedoilla tarkoitetaan tietosuojaja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaan tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan tietosuojaja-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan toimintoa tai toimintoja, joita kohdistetaan henkilötietoihin tai henkilötietoja sisältäviin tietojoukkoihin joko automaattista tietojenkäsittelyä käyttäen tai manuaalisesti, kuten tietojen keräämistä, tallentamista, järjestämistä, jäsentämistä, säilyttämistä, muokkaamista tai muuttamista, hakua, kyselyä, käyttöä, tietojen luovuttamista siirtämällä, levittämällä tai asettamalla ne muutoin saataville, tietojen yhteensovittamista tai yhdistämistä, rajoittamista, poistamista tai tuhoamista. Tietosuojaja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdassa säädetään henkilötietojen käsittelyperusteista. Käsittely on lainmukaista muun muassa silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Henkilötietojen suojasta säädetään Suomessa aina lain tasolla.

Tietosuojaja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisistä henkilötietoryhmistä. Artiklan 1 kohdan mukaan on kiellettyä käsitellä sellaisia henkilötietoja, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys. Kiellettyä on myös geneettisten tai biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely. Tietosuojaja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan

g alakohdan mukaan edellä mainitusta kiellosta voidaan poiketa kyseisessä kohdassa tarkemmin säädetyn edellytyksin, kun käsittely on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin 2 kohdassa erityisiä henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn osalta säädetään, että tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohtaa ei sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä.

2.6. Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestäminen

Valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain (1226/2013) tarkoituksena on tehostaa valtion tieto- ja viestintätekniisiä toimintoja, parantaa tieto- ja viestintätekniisten palvelujen laatua ja yhteentoimivuutta sekä parantaa tieto- ja viestintätekniikan järjestämisen rakenteita kokoamalla hallinnollisesti yhteen valtion tieto- ja viestintätekniisiä toimintoja. Tällä lailla luodaan myös puitteet järjestää valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen yhtenäinen tuotanto ja käyttö. Jollei tässä laissa toisin säädetä, julkisen hallinnon tiedonhallinnan ohjaukseen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden edistämiseen ja varmistamiseen sovelletaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännöksiä.

Lain 2 §:ssä säädetään valtion yhteisistä tieto- ja viestintätekniisistä palveluista. Nämä ovat palveluja, joiden järjestämisestä vastaavat valtion viranomaiset, joita käytetään tai on tarkoitettu käytettävän yleisesti ja laajasti julkisten hallintotehtävien tukena, joiden järjestäminen ei edellytä toimialakohtaisia ratkaisuja tai merkittävää toimialakohtaista osaamista, ja jotka perustuvat yleisesti käytettyihin tieto- ja viestintätekniisiin ratkaisuihin. Valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja ovat yhteiset perustietotekniikkapalvelut sekä yhteiset tietojärjestelmäpalvelut. *Yhteisillä perustietotekniikkapalveluilla* tarkoitetaan fyysisiä laitteita, laitteiston toiminnan edellyttämiä ohjelmistoja, tietoliikenne- ja viestintäpalveluja sekä näihin liittyviä infrastruktuuri- ja tukipalvelujen kokonaisuuksia. *Yhteisillä tietojärjestelmäpalveluilla* tarkoitetaan puolestaan sellaisia tietojärjestelmiä ja niihin liittyviä palveluja, jotka tukevat julkisen hallintotehtävän tai organisaatioiden samankaltaisen toiminnan hoitamista. Yhteisten palvelujen on oltava kustannustehokkaita, käyttötarkoitukseensa yleisesti sovellettavia, suorituskykyisiä, toimintavarmoja, käyttäjäystävällisiä, esteettömiä ja saatavilla tasapuolisesti koko Suomen alueella. Yhteisten palvelujen on noudatettava valtion tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja yhteentoimivuuden kuvauksia ja määrittämiä ja niiden on täytettävä tarpeen mukaiset tietoturvallisuutta ja varautumista koskevat vaatimukset. Valtioneuvoston asetuksella (132/2014) annetaan tarkempia säännöksiä yhteisistä palveluista, niiden 3 momentissa tarkoitettua laadusta sekä laadun ja kustannustehokkuuden todentamismenettelyistä.

Lain 3 §:ssä säädetään tarkemmin velvollisuudesta käyttää yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja. Valtion virastojen ja laitosten on käytettävä yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluja, jollei valtion kokonaisarkkitehtuurin, tietohallintoon liittyvien yhtenäisen toiminnan kannalta tarpeellisten toimenpiteiden tai tieto- ja viestintätekniisten palvelujen yhteentoimivuuden taikka 2 §:n 3 momentissa tarkoitettujen seikkojen vuoksi organisaation ole välttämätöntä käyttää toiminnassaan tai sen osassa muuta palvelua. Valtiovarainministeriö päättää kuultuaan asianomaista ministeriötä ja 11 §:ssä tarkoitettua asiakasneuvottelukuntaa asiakkaan oikeudesta käyttää muita kuin yhteisiä palveluja. Jos valtiovarainministeriö ja asianomainen ministeriö ovat eri mieltä asiasta, päätöksen asiassa tekee valtioneuvosto. Valtioneuvoston asetuksella annetaan organisaatio-, toiminta- tai palvelukohtaisesti tarkempia säännöksiä yhteisten palvelujen käytön vähimmäislaajuudesta.

Lain 4 §:n mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on ohjata valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämistä ja palvelujen laatua sekä näiden palvelujen yhteentoimivuutta ja kokonaisarkkitehtuurin mukaisuutta. Valtiovarainministeriö vastaa tässä laissa tarkoitettujen yhteisten palvelujen palvelutuotannon yleishallinnollisesta, strategisesta sekä tieto- ja viestintätekniisen varautumisen, valmiuden ja turvallisuuden ohjauksesta.

Yhteisistä tietojärjestelmäpalveluista ja yhteisten palvelujen käytöstä säädetään eräiltä osin tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä (132/2014). Valtioneuvoston asetuksen 2 §:n mukaan valtion yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja ovat muun muassa asianhallintajärjestelmäpalvelut ja tiedon säilytyspalvelut. Asetuksen 6 §:n nojalla valtiovarainministeriö asettaa valtion yhteisiä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tuottavan palvelukeskuksen, jäljempänä *Valtori*, asiakasohjausta ja toiminnan kehittämistä tukevan asiakasneuvottelukunnan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Asiakasneuvottelukuntaan kuuluvat ainakin edustaja kultakin hallinnonalalta ja palvelukeskuksen edustaja.

Valtioneuvoston asetuksen 13 §:n nojalla valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettu käyttövelvoite koskee 5 §:n 1 momentissa tarkoitettuja palveluja. Tällä perusteella käyttövelvoite koskee siten ainoastaan Valtoriin tuottamia ja kehittämiä perustietotekniikkapalveluja.

3 Tavoitteet

Valtiovarainministeriön 8.3.2019 asettaman koko valtionhallinnon valtionavustustoiminnan kehittämistä ja digitalisointia koskevan kehittämishankkeen yleisiä tavoitteita on kuvattu edellä asian taustaa ja valmistelua koskevassa luvussa 1. Hankkeen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä kehittämällä koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältäisi asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmät. Uudistuksen tavoitteena on edistää hyvää ja avointa hallintoa, valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta ja käyttöä, varmistaa avustuspäätösten avoimuutta ja oikeudenmukaisuutta, vähentää avustusten päällekkäisyyttä sekä parantaa avustusten tarkoituksenmukaista kohdentumista, strategisen ohjauksen edellytysten vahvistamista ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tarkoituksena on myös tukea valtionavustusten aseman selkeyttämistä politiikkaohjauksen välineenä. Tämän vuoksi hankkeessa pyritään edistämään valtionhallinnon eri valtionapuviranomaisten yhteistyötä ja löytämään eri vaihtoehtoja valtionavustusrahoituksen aiempaa selkeämmäksi kuvaamiseksi. Tarkoituksena on, ettei ministeriöiden nykyinen toimivalta sektorinsa valtionavustusasioissa muutu.

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.

Valtionavustusasioiden käsittelyä ja hallinnointia koskevat tietojärjestelmät ovat nykyisin epäyhtenäisiä eikä tietojärjestelmistä tai valtionavustustoiminnan tiedonhallinnasta ole säädöksiä. Tästä syystä kehittämishankkeen tehtävänä olevien palvelujen toteuttaminen edellyttää sitä, että

valtionavustustoiminnan yhteisestä tietojärjestelmästä ja siihen liittyvistä tiedonhallintaa koskevista tehtävistä ja viranomaisten toimivaltasuhteista säädetään erikseen. Uudet säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi valtionavustustoimintaa koskevaan yleiseen valtionavustuslakiin. Säännökset mahdollistavat sen, että tietojärjestelmiensä ylläpitoa ja kehittämistä suunnittelevat valtionapuviranomaiset voivat siirtyä käyttämään uuden yhtenäisen VA-tietojärjestelmän palveluja. Valtionavustustoimintaa sääntelevässä erityislainsäädännössä olisi mahdollista säätää myös tietojärjestelmistä tai tiedonhallinnasta, mutta pitkän aikavälin tavoitteena voidaan pitää sitä, että valtionapuviranomaiset siirtyisivät käyttämään mahdollisimman laaja-alaisesti yhtenäisen VA-tietojärjestelmän palveluja.

Hankkeen yhteydessä on selvitetty laajasti nykyistä eri hallinnonaloilla voimassa olevaa valtionavustuksia koskevaa erityislainsäädäntöä ja valtionavustuksia koskevia menettelytapoja suhteessa yleislakina voimassa olevaan valtionavustuslakiin (688/2001). Erityislainsäädännön yhdenmukaistamiseksi on pidemmällä aikavälillä todennäköisesti tarpeen tehdä eräitä säädösehdotuksia. Myös valtionavustuslain eräitä säännöksiä on todennäköisesti tarpeen tarkistaa lähivuosina. Mahdolliset tarkistustarpeet liittyvät mm. lain 6 luvussa säänneltyyn tietojensaantiin ja tietojen luovuttamiseen. Näitä tarkistustarpeita kiireellisempänä erillisenä säädöshankkeena on kuitenkin tarpeen säätää valtionavustustoiminnan tietojärjestelmän (VA-tietojärjestelmä) käyttöönottoon liittyvistä viranomaistehtävistä ja –vastuista.

Tavoitteena on vuoden 2021 syksyllä toteuttaa uudella valtionavustustoiminnan tietojärjestelmällä seuraavien valtionapuviranomaisten pilottihaut:

Sisäministeriön EU-sisäasioiden rahastot

Sisäministeriön Palosuojelurahasto

Ulkoministeriö

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Yleisenä pitkän aikavälin tavoitteena on, että uusi VA-tietojärjestelmä integroituisi mahdollisimman laajasti ja tehokkaasti muiden sellaisten julkisten tietojärjestelmien kanssa, jotka sisältävät julkista rahoitusta tai julkisen tuen saajia koskevia tietoja. Tällaisia tietojärjestelmiä ovat esimerkiksi kuntien taloustietovaranto ja yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa (293/2017) säädetty asiakastietojärjestelmä. Muissa tietojärjestelmissä olevaa tietoa tulisi voida luovuttaa VA-tietojärjestelmään ja vastaavasti tietoa tulisi voida luovuttaa VA-tietojärjestelmästä muihin tietojärjestelmiin siten, että saman tiedon tallentamista erikseen erillisiin tietojärjestelmiin vältettäisiin.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 VA-tietojärjestelmän sisältö ja ylläpito

Keskeisenä ehdotuksena on toteuttaa yhteiseen ja yhtenäiseen valtionavustustoiminnan toimintamalliin liittyvä valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä (VA-tietojärjestelmä). VA-tietojärjestelmää koskevat uudet säännökset ehdotetaan sijoitettaviksi valtionavustuslain uuteen 6 a lu-

kuun. Säännökset olisivat siten erillään lain 6 lukuun sisältyvistä tietojensaantia ja tietojen luovuttamista koskevista säännöksistä eikä ehdotus muuttaisi myöskään valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä edellytyksiä eikä valtionavustuksen käyttöön ja valvontaan liittyviä säännöksiä.

Ehdotettava VA-tietojärjestelmä tulisi sisältämään seuraavat palvelut:

Valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointipalvelu (haeavustuksia.fi);
Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttöpalvelu (tutkiavustuksia.fi) sekä
Valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut.

VA-tietojärjestelmässä valtionavustushakuja koskevat ilmoitukset löytyisivät yhtenäisestä kansallisesta näkymästä ja tietovarannoista. Lisäksi valtionavustusten hauista viestittäisiin yhtenäisin periaattein. Nämä tiedot sisältyisivät valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointi -palveluun (haeavustuksia.fi). Palvelun kautta voitaisiin myös hakea valtionavustuksia.

Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttöpalvelu sisältäisi puolestaan kaikkien hallinnonalojen valtionavustuksista tallennetut perustiedot. Palvelun tietovarantoon sisältyisivät valtionavustusten hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka olisivat tarpeellisia valtionavustuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tietovarannon avulla voitaisiin myös parantaa valtionavustustoiminnan läpinäkyvyyttä. Koska eri valtionavustujärjestelmien käyttötarkoituksessa ja valtionavustusten ehdoissa on eroja, voitaisiin tietovarantoon tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

VA-tietojärjestelmä sisältäisi lisäksi kaikkien valtionapuviranomaisten käyttöön tarkoitettavat valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut. Tältä osin palvelu sisältäisi yhtenäisen valtionavustusten käsittelyn ja käytön valvonnan eri vaiheet kattavan järjestelmän, jonka valtionapuviranomaiset voisivat ottaa käyttöönsä nykyisten erillisten käsittelyjärjestelmiensä tilalle. Koska olemassa olevien erillisten käsittelyjärjestelmien laajuudessa ja laadussa on merkittäviä eroja, ei ehdotettavan VA-tietojärjestelmän käyttöönotto edellyttäisi sitä, että valtionapuviranomaisten tulisi välittömästi tai edes erikseen säänneltävän siirtymäajan rajoissa yleisesti siirtyä käyttämään yhtenäistä käsittelyn ja hallinnan järjestelmää. VA-tietojärjestelmä kattaa valtionavustustoiminnan asianhallintaan liittyvät vaatimukset ja toiminnallisuudet. Tavoitteena on saada käyttöön mahdollisimman laajassa mitassa valtionapuviranomaisten valtionavustuksia koskevat toiminnan ja talouden tiedot ja hyödyntää tietoja valtionhallinnon toiminnan kehittämisessä, ohjauksessa ja johtamisessa. Samalla tavoitteena on edistää tiedolla johtamisen toimintamallia valtionhallinnossa. Tästä syystä ehdotetaan erikseen säädettäväksi, että valtionapuviranomainen voisi käyttää VA-tietojärjestelmään sisältyvien palvelujen sijasta omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, jos se kykenisi vastaamaan ehdotettavissa uusissa säännöksissä säädetyistä tiedonhallintaa sekä tietojen säilytystä ja arkistointia koskevista velvoitteista. Vaikka ehdotus mahdollistaisi sen, että valtionapuviranomaiset voisivat edelleen käyttää omia valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettuja järjestelmiään olisi pitkällä aikavälillä erittäin perusteltua, että näiden erillisten käsittelyjärjestelmien ylläpidosta luovuttaisiin ja että kaikki valtionapuviranomaiset siirtyisivät käyttämään kattavasti VA-tietojärjestelmää.

Valtiokonttorille ehdotetaan säädettäväksi uusi VA-tietojärjestelmän ylläpidon palvelutehtävä. Valtiokonttori vastaisi VA-tietojärjestelmän hallinnoinnista ja ylläpidosta sekä niihin liittyvistä tiedonhallintaa koskevista tehtävistä. Valtiokonttori vastaisi myös valtionavustustoiminnan yhtenäisen asiakaslähtöisen digitalisoidun toimintamallin palvelutuotannosta. Palvelutehtävä si-

sältäisi myös valtionhallinnon käyttöön tarkoitetut analysointi- ja raportointipalvelut valtioneuvoston päätöksenteon tueksi. Uudesta palvelutehtävästä säädettäisiin lisäämällä Valtiokonttorista annetun lain 2 pykälän 1 momenttiin uusi 6 kohta. Laissa sääntely on perusteltua siitä syystä, että kyseessä olisi merkittävä ja pysyvä viranomaistehtävä. Tietolähteinä hyödynnettävät rekisterit sisältäisivät myös henkilötietoa, jota osin hyödynnettäisiin myös analysointi- ja raportointipalveluissa. Valtiokonttorin viranomaisvastuuta puoltavina seikkoina ovat erityisesti aiempi kokemus tilanteista, joissa valtiokonsernitasoista palvelutoimintaa on kehitetty sekä kokemus regulaattoriroolista. Valtiokonttorissa on lisäksi suoritettu merkittävää kehitystyötä tiedolla johtamisessa, esimerkiksi Kuntataloustietovarannon sekä sähköisen asioinnin kehittämisessä. Yleisellä tasolla virastolla on toiminnassa samankaltaisia hakemusten käsittelyyn, avustusten maksamiseen ja tukeen liittyviä palveluja ja se tarjoaa palveluja muillekin kuin valtion virastoille.

Edellä tarkoitettuun Valtiokonttorin palvelutehtävään liittyisi käytännössä operatiivinen valtionavustuspalvelujen tuottaminen. Valtiokonttorin tehtävänä olisi siten alkuvaiheessa valtionavustuspalvelujen valmistelun käynnistäminen ja valtionavustustoimintaa tukevien kansallisten tietojärjestelmäpalvelujen tuotannon organisointi sekä myöhemmin palvelujen jatkokehittäminen ja kehittämisen koordinointi. Palvelutuotannosta erillisenä Valtiokonttorin tehtävänä olisi edelleen toiminta valtionapuviranomaisena siltä osin kuin siitä olisi erikseen säädetty.

Valtionavustustoiminnan strateginen ja taktinen kehittäminen eli kansallinen kehittäminen ja koordinaatio olisi luonnollisesti tulevaisuudessakin valtiovarainministeriön tehtävänä. Tällä varmistetaan myös hankekauden päättymisen jälkeen valtionavustustoiminnan koordinoitu jatkuva kokonaisvaltainen kehittäminen.

4.1.2 Tiedonhallinta

Valtiokonttorin ja eri valtionapuviranomaisten toimivaltasuhteista ja velvollisuuksista sekä niiden rajanvedosta uudessa VA-tietojärjestelmässä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin eri suhteissa. Valtiokonttorille ehdotettava palvelutehtävä VA-tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena liittyisi erityisesti järjestelmän tekniseen ylläpitoon ja tukipalveluihin. Sen sijaan valtionavustuksiin ja niitä koskeviin tietoihin ja tietojen tallentamiseen liittyvissä sisällöllisissä kysymyksissä olisi tarkoituksenmukaisena lähtökohtana se, että viranomaistoimivalta ja vastuu kuuluisi ensisijaisesti valtionapuviranomaiselle. Siten valtionapuviranomaisten velvoitteena olisi toimia esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä. Tiedonhallinnan järjestämisestä tiedonhallintayksikössä säädetään tarkemmin tiedonhallintalain 4 §:ssä. Tässä säännöksessä tiedonhallintayksikön johdolla asetetaan useita velvoitteita, jotka liittyvät tiedonhallinnan käytännön järjestämiseen ja ohjeistukseen, henkilöstön koulutukseen, työvälineiden järjestämiseen sekä valvontaan. Tiedonhallintayksikön velvoitteena on myös tiedonhallintalain 5 §:n nojalla ylläpitää sen toimintaympäristön tiedonhallintaa määrittelevää ja kuvaavaa tiedonhallintamallia.

4.1.3 Henkilötietojen käsittely

VA-tietojärjestelmän käytön yhteydessä tallennetaan henkilötietoja erityyppisissä tilanteissa ja palveluissa ja myös henkilötietojen tallentamisen käyttötarkoitus vaihtelee. Tutkiavustuksia – tietovarantoon tallennettaisiin luonnollisten henkilöiden nimi ja henkilötunnus niissä tilanteissa, joissa hän olisi avustuksen saajan asemassa. Henkilötunnusta käytettäisiin avustuksensaajan yksilöimiseksi. Haeavustuksia – tietovarantoon tallennettaisiin vastaavasti asiointipalvelujen käyttäjänä olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus vahvan tunnistautumisen yhteydessä, jotta palvelun käyttö olisi mahdollista joko yksityishenkilönä tai valtuutuksella toimittaessa oi-

keushenkilön edustajana. Valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevan palvelun yhteydessä tallennettaisiin järjestelmän käyttäjän henkilötiedoista nimi, yhteystiedot sekä viranhaltijan aseman ja toimipaikan yksilöintiä koskevat tarvittavat tiedot. Tiedot saataisiin tällöin organisaation käyttäjähakemistosta Virtu-kirjautumisen yhteydessä. Valtionavustushakemusten käsittelyn yhteydessä järjestelmään tallennettaisiin henkilön nimi, henkilötunnus, tarvittavat yhteystiedot sekä pankkiyhteystiedot, jos valtionavustuksen saajana olisi luonnollinen henkilö. Jos valtionavustuksen hakijana olisi y-tunnuksellinen yhteisö, tallennettaisiin järjestelmään vastaavasti yhteisön yhdyshenkilönä toimivan henkilön nimi ja yhteystiedot.

Pääsääntöisesti valtionavustushakemusten käsittelyn yhteydessä ei tallennettaisi erityisiä tai arkaluonteisia henkilötietoja, koska tällaiset tiedot eivät ole tarpeellisia valtionavustuksiin liittyvässä päätöksenteossa. On kuitenkin mahdollista, että esimerkiksi eräissä luonnollisille henkilöille tarkoitetuissa valtionavustuksissa henkilön toimintakyvyllä tai terveydentilalla on merkitystä valtionavustuksen myöntämisedellytyksiä tai avustuksen ehtoja arvioitaessa. Tällöin VA-tietojärjestelmään saattaisi tulla tallennettavaksi myös erityisiä henkilötietoja, joiden käsittelystä olisi perusteltua säätää tarkemmin. On myös mahdollista, että esimerkiksi hakemuksiin liittyviin liitetiedostoihin tai muuhun aineistoon voisi sisältyä erityisiä henkilötietoja, vaikka niitä ei pyydettäisi hakemusprosessin yhteydessä. Tiedonhallintayksiköinä toimivien valtionapuviranomaisten tulisi varautua tähän omassa riskien kartoituksessaan.

Lähtökohtaisesti valtionapuviranomainen toimisi tiedonhallintayksikkönä ja rekisterinpitäjänä niissä valtionavustusasioissa, jotka kuuluvat sen tehtäviin. Toisaalta olisi hallinnollisesti tarkoituksenmukaista, että Valtiokonttori voisi VA-tietojärjestelmän ylläpidosta vastaavana viranomaisena keskitetysti vastata eräistä tiedonhallintalaissa säädetyistä tiedonhallintayksikön tehtävistä, joissa voitaisiin hyödyntää valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen yleisesti liittyviä tietoja tai hallinnonalakohtaiset rajat ylittävää näkökulmaa. Tästä syystä olisi perusteltua, että valtionapuviranomainen toimisi yhteisrekisterinpitäjänä Valtiokonttorin kanssa siten, että Valtiokonttori vastaisi tehtävien ja palvelujen tuottamisessa tarvittavien tietojärjestelmien teknisestä toiminnasta sekä teknisestä rajapinnasta tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Valtiokonttori vastaisi myös tietojärjestelmien käytettävyydestä sekä tietojen eheydestä, muuttumattomuudesta, suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valtionapuviranomainen muuna yhteisrekisterinpitäjänä vastaisi osaltaan muista rekisterinpitäjän tehtävistä ja toimisi rekisteröidyn yhteyspisteenä. Osapuolet voisivat myös määritellä tarkemmin rekisterinpitoon liittyvien tehtävien jakamisesta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin eräiden erityisten henkilötietojen käsittelystä. Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ei luovutettaisi lukuun ottamatta tietoa sellaisen poissaolon kestosta, joka on aiheutunut sairaudesta, ammattitaudista tai tapaturmasta. Tietoja käsiteltäessä ja arvioitaessa olisi noudatettava asianmukaisia suojoittoa.

4.1.4 Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi

Voimassa olevassa valtionavustuslaissa ei säädetä valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyvien tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä. Uudistuksen yleisenä tavoitteena on valtionavustustoiminnan yhtenäistäminen, jonka tulisi näkyä myös siten, että toimintaan liittyvien tietojen ja asiakirjojen alkuperäisestä käyttötarkoituksesta sekä säilytysajoista säädettäisiin mahdollisimman yhtenäisin perustein. Nykyistä yhtenäisempi tulisi edelleen säätää tietojen ja asiakirjojen myöhemmästä hävittämisestä tai arkistoinnista yleisen edun mukaisia arkistointitarpeita, tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarpeita sekä tilastollisia tarpeita varten. Näistä syistä johtuen VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä sekä

arkistoinnista ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin. VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytysaika olisi ehdotuksen mukaan 10 vuotta valtionavustuksen viimeisen erän maksamisesta lukien. Ehdotettava yhtenäinen säilytysaika olisi hallinnollisesti yksinkertainen ja useimmissa tilanteissa perusteltu vaihtoehto, joka myös turvaisi tiedonsaannin esimerkiksi valtionavustuksen käytön myöhempään valvontaan ja mahdolliseen maksatuksen keskeytyksen tai takaisinperintään liittyvissä päätöksentekotilanteissa. Valtionapuviranomainen voisi kuitenkin yksittäistapauksissa päättää tietojen ja asiakirjojen pidemmästä säilytysajasta. Tämä voisi olla perusteltua esimerkiksi investointeihin liittyvissä valtionavustuksissa, joissa omaisuuden käytölle ja mahdolliselle luovutukselle voitaisiin asettaa pitkäaikaisia rajoituksia. Näissä tilanteissa valtionapuviranomaisen tulisi ottaa huomioon erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa olevat säännökset, jotka koskevat tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämistä.

Asiakirjojen arkistointia ja arkistonmuodostajan asemaa koskevat velvoitteet ja toimivaltasuhteet määräytyisivät lähtökohtaisesti arkistolain säännösten mukaisesti ja toimivalta olisi sisällöllisissä kysymyksissä lähtökohtaisesti valtionapuviranomaisilla. Valtiokonttorin ehdotetaan kuitenkin vastaavan siitä, että tiedot ja asiakirjat olisivat teknisesti arkistoitavissa arkistolain sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Viimeksi mainittu velvoite liittyisi erityisesti vastuuseen alkuperäisten tietojen säilyttämisestä muuttumattomina. Tämä voidaan nähdä osana Valtiokonttorin vastuuta VA-tietojärjestelmästä teknisesti vastaavana viranomaisena. Valtiokonttori voisi myös tehdä tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevan esityksen keskitetysti valtionapuviranomaisten puolesta.

Ehdotettavat uudet VA-tietojärjestelmää koskevat säännökset eivät lähtökohtaisesti muuttaisi valtionavustusten hakijoiden ja saajien asemaa. Valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuutta ja valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta koskevat valtionavustuslain säännökset säilyisivät ennallaan. Ehdotettavassa tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä ja arkistointia koskevassa säännöksessä säädettäisiin kuitenkin selvyyden vuoksi erikseen, että valtionavustuksen saaja olisi velvollinen pitämään ajan tasalla sen vastuuhenkilöitä koskevat VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot. Tämä olisi perusteltua siitä syystä, että valtionavustuksen saajalla olisi aina ajantasaisin tieto vastuuhenkilöistään ja näitä henkilöitä koskevista mahdollisista muutoksista ja koska ajantasainen tieto olisi erittäin tärkeä osatekijä VA-tietojärjestelmän yleisten tavoitteiden turvaamiseksi.

4.1.5 Rahoitus

VA-tietojärjestelmän valmistelun rahoitus on perustunut valtiovarainministeriön pääluokan kautta kohdennettuun hankerahoitukseen. Palvelutuotantomallin valmistelun yhteydessä on arvioitu Valtiokonttoriin sijoitettavan palvelun palvelurakenne kustannuksineen. Tämä sisältäisi lähinnä henkilöstökustannukset sekä tietojärjestelmän kehitys- ja ylläpitokustannukset.

Tarkoituksena on, että pidemmällä aikavälillä VA-tietojärjestelmän rahoitus perustuisi lähtökohtaisesti keskitetyn budjettirahoituksen malliin. Keskitetyssä budjettirahoituksessa jatkuvan palvelun kustannukset katettaisiin myös hankekauden jälkeen keskitetysti.

Rahoitusmallissa VA-tietojärjestelmän palvelujen käyttäminen olisi maksutonta kaikille valtionapuviranomaisille. Jos viranomainen käyttäisi omia valtionavustustoimintaa tukevia käsittely- ja hallinnointijärjestelmiään, olisi tietojen ilmoittaminen Valtionavustusten hakeminen ja asiointi –palveluun sekä Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttö –palveluun maksutonta. Näiden palvelujen käyttö olisi myös hakijoille maksutonta.

Valtionapuviranomaisen omista toimintamenoista tulisivat kustannettaviksi esimerkiksi sen omia tarpeita varten VA-tietojärjestelmään kehitettävät ominaisuudet tai toiminnallisuudet, valtionapuviranomaisten tai muiden sidosryhmien omiin tietojärjestelmiin tehtävien mahdollisten sovellusmuutosten suunnittelu, määrittely, toteutus ja testaus, tietojen toimittamiseen liittyvät välilliset henkilötöykustannukset sekä Valtiokonttorilta mahdollisesti hankittavat laajennetut palvelut, esimerkiksi tavanomaista laajempi tukipalvelu.

Esityksen kokonaistavoitteena on, että se voidaan toteuttaa kustannusneutraalisti suhteessa nykyisten valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin käytettävien erillisten tietojärjestelmien rahoitukseen. Tämä edellyttää sitä, että VA-tietojärjestelmästä aiheutuvat pysyvät jatkuvan käytön kustannukset vähennetään perustellulla ja oikeudenmukaisella tavalla valtionapuviranomaisten määrärahoista. Yhtenä hallinnollisena yksinkertaisena vaihtoehtona on leikata pysyvästi yleinen laskennallinen osuus kaikkien valtionapuviranomaisten toimintamäärärahoista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla ei ole välitöntä vaikutusta valtionavustusten määrään, käyttötarkoituksiin tai kohdentumiseen. Valtiontaloudelliset vaikutukset muodostuvat ensi vaiheessa VA-tietojärjestelmän kehittämisestä ja pidemmällä aikavälillä järjestelmän ylläpidosta. Pidemmällä aikavälillä VA-tietojärjestelmän yhtenäisen ja laajan käytön avulla voidaan parantaa eri käyttötarkoituksiin myönnettävien valtionavustusten käytön ja tavoiteltujen vaikutusten seuranta, mikä edesauttaa valtionavustusten tehokkaampaa kohdentumista asetettuihin tavoitteisiin.

Valtionavustusten digitalisointiin tähtäävää toimintaa on vuosina 2016-2019 rahoitettu pääministeri Sipilän hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut –kärkihankkeeseen varatuista määrärahoista yhteensä 2,75 miljoonalla eurolla. Rahoitusta on kohdennettu esiselvityksen toteuttamisen lisäksi hankkeen asettamista edeltäviin ja hankkeen asettamisen jälkeisiin valmistelutoimenpiteisiin vuonna 2019. Hankkeen aikaisiksi kustannuksiksi on arvioitu vuosina 2020–2023 yhteensä noin 19,6 miljoonaa euroa. Tästä ulkoiset projektikustannukset ovat 8 941 000 € (9 934 htp), sisäiset projektikustannukset 7 631 000 € (13 388 htp) sekä hankeaikaiset jatkuvat ohjelmisto- ja infra-struktuurikustannukset 2 992 000 €. Nykyisten erillisten valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin tarkoitettujen tietojärjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannusten tarkka arviointi on vaikeaa. Tämä johtuu siitä, että järjestelmät ovat kooltaan ja sisällöltään hyvin erilaisia sekä siitä, että tietojärjestelmäkustannuksia on vaikea erottaa esimerkiksi valtionapuviranomaisessa laajemmin muuhunkin käyttöön tarkoitettun asianhallintajärjestelmän kustannuksista. Lisäksi tietojärjestelmien käytön kustannuksia selvittäessä oman henkilöstön kustannuksia ei ole aina arvioitu tarkasti. Voidaan kuitenkin arvioida, että nykyisten valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin tarkoitettujen tietojärjestelmien käyttö- ja ylläpitokustannukset ovat vuosittain vähintään 3,6 miljoonaa euroa.

Hankkeen päätyttyä vuodesta 2024 alkaen kustannuksia aiheutuu Valtiokonttorille palvelutuottajana, kun se lakisääteisenä tehtävänänsä keskitetysti ylläpitää ja kehittää valtionavustuspalvelun tietojärjestelmän jatkuvaa palvelua (tietojärjestelmän tuotannon organisointi, tietojärjestelmän käyttöönoton tuki, jatkokehittäminen ja kehittämisen koordinointi sekä keskitetyt tukipalvelut). Yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen avulla voidaan säästää tietojärjestelmien kehitys- ja ylläpitokustannuksia. Yhteisten tietojärjestelmäratkaisujen ja tietovarannon ylläpito- ja kehittämiskustannuksiksi arvioidaan vuositasona noin 2,635 miljoonaa euroa vuodesta 2024 eteenpäin. Tästä sisäiset ja ulkoiset työyhteisöt ovat 1 910 000 € ja jatkuvat ohjelmisto- ja infrastruktuurikustannukset 725 000 €. Valtiokonttorin uusien tehtävien on arvioitu aiheuttavan

10 lisähenkilötyövuoden tarpeen, mikä tulisi ottaa huomioon Valtiokonttorin toimintamäärärahasssa. Kokonaisuutena voidaan siten arvioida, että uuden VA-tietojärjestelmän käyttö mahdollistaisi vuositasolla noin 1 miljoonan euron säästön tietojärjestelmien ylläpito- ja kehittämiskustannuksissa, jos uusi järjestelmä otettaisiin kattavasti käyttöön siirtymäajan jälkeen vuodesta 2024 eteenpäin. Kun virastot vapautuisivat nykyisten järjestelmien ylläpitokustannuksista, vuoteen 2029 mennessä yhteisten ratkaisujen käyttöönotolla voidaan arvioida kertyvän vähintään 4 miljoonan euron säästö. Käytännössä mahdollinen kustannussäästö olisi eri syistä edellä mainittua pienempi. Tämä johtuisi muun muassa siitä, että uuden VA-tietojärjestelmän käyttöönotto tapahtuisi asteittain ja osa valtionapuviranomaisista käyttäisi edelleen omia erillisiä tietojärjestelmiään. Uudistuksen yhteydessä tarvitaan todennäköisesti myös enemmän erityisasiantuntijoiden palveluja tietojärjestelmien perusylläpito- ja kehittämiskustannusten lisäksi. VA-tietojärjestelmän kehittämiskustannukset voivat nousta myös siinä tapauksessa, että sitä kehitetään myös nykyisten rakennerahastojen tietojärjestelmien korvaamiseksi.

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.

Valtionapuviranomaisille aiheutuisi jossain määrin kustannuksia omien tietojärjestelmiensä korvaamisesta VA-tietojärjestelmällä. Myös nykyisiä tietojärjestelmiä voidaan joutua kehittämään siitä syystä, että valtionapuviranomaisten tulisi joka tapauksessa voida toimittaa säädetyt valtionavustuksiaan koskevat tiedot VA-tietojärjestelmään.

Uudistuksen yhteydessä on arvioitu, että uuden VA-tietojärjestelmän käyttöönoton myötä on mahdollista parantaa merkittävästi valtionavustusten kohdentuvuutta ja saavuttaa erityisesti pidemmällä aikavälillä vaikuttavuushyötyä. Myös valtionavustustoiminnan läpinäkyvyys parani. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että nykyisellä valtionavustuksiin käytettävällä rahoituksella voitaisiin rahoittaa enemmän toimintaa ja hankkeita tai vastaavasti nykyisen tasoista valtionavustustoimintaa voitaisiin jatkaa aiemmassa laajuudessa pienemmällä rahoituksella. Hankkeen esiselvityksen yhteydessä on arvioitu, että vaikuttavuushyödyn suuruus voisi olla jopa 10 prosenttia. Vaikka vaikuttavuushyöty arvioitaisiin tätä tasoa alemmaksi, olisi sen merkitys joka tapauksessa taloudellisesti merkittävä ottaen huomioon valtionavustuksiin käytettävän julkisen rahoituksen taso kokonaisuutena.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lakiehdotuksella annetaan Valtiokonttorille uusi tehtävä valtionavustustoimintaa koskevan tietojärjestelmän järjestämiseksi ja ylläpitämiseksi sekä sen edellyttämät tiedon käsittelyoikeudet. Ehdotus vahvistaa valtionapuviranomaisten verkostomaista toimintatapaa ja yhteistyötä valtion yhteisiin tietojärjestelmiin kerätyn tiedon hyödyntämisen osalta. Esityksellä pyritään vahvistamaan valtionavustuksia koskevien tietojen läpinäkyvyyttä, hyödyntämistä, tiedolla johtamista ja tietoperusteista päätöksentekoa valtionhallinnon valmistelun ja päätöksenteon tukena. Samalla vahvistetaan tietujohtamisen toimintatapoja valtionhallinnossa. Valtionavustusten käsittelyprosessin näkökulmasta pyritään kehittämään nykyistä toimintakulttuuria siihen suuntaan, että avustusasioden peruskäsittelyn ohella vahvistetaan selvästi yhtäältä alkuvaiheen strategista suunnittelua ja toisaalta valtionavustusten avulla toteutettujen hankkeiden toteutumisen ja koko valtionavustustoiminnan tuloksellisuuden arviointia.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu, että uuden VA-tietojärjestelmän käyttöönotto mahdollistaa merkittävän tehokkuushyödyn, joka perustuu mahdollisuuteen toteuttaa valtionavustushankkeita aiempaa laajempina kokonaisuuksina ja muutenkin siten, että valtionavustushakemusten lukumäärä pienenee. Tällöin valtionapuviranomaisten rutiinitehtävien työmäärä pienenee ja on mahdollista saavuttaa myös taloudellisia säästöjä. Valmistelun yhteydessä on arvioitu, että tehokkuushyöty olisi euromääräisesti pienempi kuin edellä mainittu vaikuttavuushyöty. Lisäksi tehokkuushyödyn suuruutta on erittäin vaikea arvioida tarkasti ottaen huomioon nykyisten valtionavustusjärjestelmien ja niissä käytettävien tietojärjestelmien epäyhtenäisyys. Joka tapauksessa tehokkuushyödyn suuruutta voitaisiin pitää erityisesti pitkällä aikavälillä merkittävänä.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitys vahvistaa valtionavustustoiminnan tietovarantojen aiempaa laajempaa hyödyntämistä ja tehostaa tiedolla johtamista osana valtionhallinnon tehokasta toimintaa. VA-tietojärjestelmän avulla saavutettava yleinen tiedonvälityksen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääntyminen auttaa valtionavustusten hakijoiden ja saajien toiminnan suunnittelussa ja avustusten hakuprosessissa sekä kehittää avustusten saajien ja valtionapuviranomaisten välistä yhteistyötä.

Uudistuksen hyötyjä ja riskejä yleisellä tasolla voidaan arvioida tarkemmin eri tavoitteiden ja keinojen näkökulmasta. Eräänä uudistuksen tavoitteena on vahvistaa strategisen ohjauksen edellytyksiä selkeyttämällä valtionavustusten roolia politiikkaohjauksen välineenä mm. kuvaamalla valtionavustustoimintaa ja -rahoitusta tieto- ja vaikuttavuusperusteisesti. Arvioituna hyötyinä on, että päätöksentekijät saavat nykyistä selvästi paremman kokonaiskuvan valtionavustustoiminnasta ja -rahoituksesta ja voivat tehdä strategista suunnittelua ja päätöksiä nykyistä selvästi paremman tietopohjan perusteella. Poikkihallinnollisen kehittämisen riskejä ovat esimerkiksi yhteisen kielen ja yhteisten käytäntöjen puute. Erityislainsäädäntö voi olla esteenä yhtenäisten käytäntöjen kehittämiseksi (esimerkiksi yritysten valtionavustukset). Valtionavustusten erilainen painoarvo erilaisten hallinnonalojen ohjauksvälineenä voi jäädä kokonaisuuden tarkastelun korostamisen varjoon.

Uudistuksen toisena tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta mm. systematisoimalla ja yhdenmukaistamalla tiedon keräämistä ja vaikutusten arviointia. Arvioituna hyötyinä on, että avustukset kohdentuvat entistä paremmin tarpeelliseksi katsottuihin yhteiskunnallisiin päämääriin ja näitä päämääriä saavutetaan. Riskeiksi voidaan katsoa erittäin monimuotoisen valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden yliyksinkertaistaminen. Lisäksi tavoitteen toteutuminen edellyttää huomattavaa yhtenäistä valtionhallinnon tietojohdamisen sekä vaikutusarviointin kehittämistä. Yleisiä vaikuttavuuden aikaansaamisen riskejä ovat esimerkiksi vaikutusten mittaamisen laatuun ja luotettavuuteen liittyvät kysymykset.

Uudistuksen kolmantena yleisenä tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan tehokkuutta mm. kehittämällä koko valtionhallinnan kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi. Hyötyjä ovat seuraavat: hakijat näkevät nykyistä paremmin avoinna olevat valtionavustushaut ja pystyvät valitsemaan heille sopivimmat vaihtoehdot; osapuolten välinen yhteistyö lisääntyy ja hankkeiden laatu paranee; avustusten hakemisesta ja myöntämisestä tulee aikaisempaa selkeämpää ja sujuvampaa; hakijoiden ja myöntäjien hallinnollinen taakka vähenee; hakijan ei tarvitse erikseen antaa sellaisia tietoja, jotka löytyvät muista rekistereistä tai aiempien hakujen perusteella, ovat julkisia ja joiden käyttöön on lupa; myöntäjät saavat nykyistä selvästi paremman kokonaiskuvan valtionavustuksista ja voivat seurata mahdollisia päällekkäisiä avustuksia ja väärinkäytöksiä.

Tämän tavoitteen ja keinon osalta riskit liittyvät valtionavustusprosessin ylierikoistamiseen (yhteinen ratkaisu ei sovi jokaiselle osapuolelle) ja yliyksinkertaistamiseen (kaukaa katsoen samankaltainen ei sovikaan yhteisen ratkaisun alle). Suuren kehittämiskokonaisuuden hallintaan liittyy suurempia epäonnistumisen riskejä kuin pienemmän kokonaisuuden hallintaan. Riskiksi voidaan katsoa myös huoli digitaalisen palvelun saavutettavuudesta sekä ns. lomakepakosta yksityishenkilöiden kohdalla. Lisäksi tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi pitkällä aikavälillä koko valtionhallinnon ja kaikkien valtionapuviranomaisten tulee sitoutua yhteisiin käytäntöihin sekä osaamisen ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen.

Uudistuksen neljäntenä yleisenä tavoitteena on edistää hyvää ja avointa hallintoa lisäämällä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Arvioituna hyötynä on se, että julkisten varojen käytön valvonnan mahdollisuudet lisääntyvät. Valtionavustustoiminnassa syntyvää tietoa voi hyödyntää mihin tahansa eri tarkoituksiin. Tietoa voi hyödyntää myös esimerkiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnassa sekä elinkeinotoiminnassa. Valtionavustusten haku- ja myöntämisprosessista tulee nykyistä avoimempi ja läpinäkyvämpi sekä myöntäjien että hakijoiden kannalta. Riskiksi voidaan katsoa Tutkiavustuksia.fi-palvelun tietoturvallisuuteen sekä hyvään julkisuus- ja salassapitorakenteeseen liittyvät kysymykset sekä tulkinnanvaraisuudet oikeustilassa liittyen asiakirjajulkisuuteen ja julkisen tiedon avoimuuteen, hyödyntämiseen ja julkaisemiseen. Lisäksi riskeiksi voidaan katsoa avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvät huolet siitä, mihin julkaistuja tietoja käytetään.

Uudistuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan arvioida myös valtionavustustoiminnan eri toimijoiden näkökulmasta. Uudistuksen tavoitteet kohdistuvat valtionavustusrahoituksen strategisesta suunnittelusta vastaaviin päätöksentekijöihin sekä valtionavustusten myöntäjiin ja valtionavustusten hakijoihin. Lisäksi hankkeen tavoitteet kohdistuvat laajasti kansalaisiin, mediaan sekä tietoa hyödyntäviin tutkijoihin ja yrityksiin.

Avustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu sekä oikeusturva paranevat, kun esimerkiksi avustushakujen tavoitteet ja kriteerit ovat nykyistä avoimempia ja läpinäkyvämpiä. Kaikki valtionavustushakuja koskevat tiedot löytyvät yhdestä tietovarannosta. Uudet toimijat löytävät helposti avoinna olevia avustushakuja. Myös kumppanuuksien löytäminen helpottuu. Hakemuksen tekeminen helpottuu, kun esimerkiksi hakemuksen perustietoja ei tarvitse toimittaa valtionapuviranomaiselle aina uudelleen (tietoa kysytään vain kerran -periaate). Tuloksista raportointi helpottuu. Aikaisemmista hankkeista kertynyttä tietoa voidaan hyödyntää nykyistä paremmin oman toiminnan kehittämisessä ja kentän toiminnan ymmärtämisessä. Oman toiminnan ja omien hankkeiden vaikutusten arviointi parantuu ja vaikuttavuus lisääntyy. Riskinä on, että uusi palvelu ei helpota avustusten hakemista, vaan siitä tulee vain yksi käytettävä palvelu muiden joukossa. On epäselvää, saataisiinko parempaa vaikuttavuutta, jos eri kohderyhmille myönnettävien hakujen kuvaukset ja ajankohdat julkaistaisiin samassa paikassa. Perusteettomasti vakiintuneiden ja päällekkäisten avustusten vähenemisellä tai lakkaamisella voi olla avustusten saajille huomattava kielteinen vaikutus riippuen toiminnan muista rahoitusvaihtoehdoista. Pyrkimys suurempiin hankekokonaisuuksiin ja kumppanuuksiin saatetaan kokea oman toiminnan itsenäisyyden uhkana.

Uudistuksen yhteiskunnallisia vaikutuksia voidaan tarkemmin myös erilaisten avustusten hakija- ja saajaryhmien näkökulmasta. Järjestöille, yhdistyksille ja säätiöille myönnettävien valtionavustusten kohderymänä on hyvin erilaisia toimijoita esimerkiksi järjestöjen rakenteen, julkisen tuen osuuden, talouden ja toiminnan volyymin sekä kansalaisyhteiskuntatoimijaluonteen suhteen. Esimerkiksi yleisavustuksena myönnettävä toiminta-avustus voi olla edellytys koko järjestön toiminnalle. Järjestöille tarkoitetut valtionavustushaut ja muut järjestöjen valtionavustuksia koskevat tiedot löytyvät yhdestä tietovarannosta. Valtionavustustoimin-

nan kehittäminen voidaan nähdä mahdollisuutena kehittää tietoperusteisesti järjestön omaa toimintaa ja sen laatua. Esimerkiksi järjestöjen kyvyt ja edellytykset hakea valtionapukelpoisuutta ja valtionavustuksia voivat parantua. Myös uusien toimijoiden on nykyistä helpompi osallistua hakuihin.

VA-tietojärjestelmää koskevan uudistuksen yhteydessä ei ole tarkoituksena välittömästi muuttaa valtionavustusten kohdentamista eri käyttötarkoituksiin ja saajaryhmille. Pidemmällä aikavälillä valtionavustustoiminnan tietojen tehokkaampi kokoaminen ja analysointi voidaan kokea epävarmuustekijäksi rahoituksen pysyvyyden kannalta. Uudistuksen vaikutuksena voi valtionavustusten kohdentumisen tietoperusteisen uudelleenarvioinnin perusteella olla myös se, että kansalaisjärjestöjen toiminnan edellytykset vähenevät nykyisestä riippuen esimerkiksi toiminnan tuloksista ja arvioidusta vaikuttavuudesta. Erityisesti laajassa mitassa valtionavustusrahoitukseen perustuvassa toiminnassa riskiksi voidaan avustuksen saajien näkökulmasta katsoa kysymys valtionavustuspolitiikan periaatteellisista lähtökohdista eli siitä, rahoitetaanko toimintaa valtion tavoitteiden tai yhteiskunnallisten päämäärien toteuttamiseksi vai järjestöjen sääntömääräisen toiminnan tukemiseksi ja kansalaistoiminnan elinvoimaisuuden turvaamiseksi. Ensimmäinen näkökulma tarkoittaa avustusten kohdentamista yhteiskunnallisen tahtotilan mukaisin periaattein ja jälkimmäinen viittaa yleisavustusmalliin. Kansalaisjärjestöjen kannalta avustusten kohdentaminen yhteiskunnallisen tahtotilan mukaisin periaattein tarkoittaisi epävarmempaa rahoitus pohjaa kuin perinteinen yleisavustusmallin mukainen rahoitus.

Korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille valtionavustustoiminnan uudistamisen hyödyiksi voidaan katsoa mahdollisuus löytää uusia kumppaneita ja toteuttaa nykyistä laajempia, laadukkaampia ja vaikuttavampia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Uudistamisella ei muuteta niitä säännöksiä ja periaatteita, jotka koskevat tutkimushankkeisiin liittyvien tietojen ja aineistojen julkisuutta. Valtionavustustoiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen voi kuitenkin aiheuttaa tutkimussalaisuuksiin liittyvää epävarmuutta.

Kuntasektorilla valtionavustuksista muodostuu nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Valtionavustushakujen päällekkäisyydet ja mahdolliset ristiriitaiset tavoitteet poistuvat ja tavoitteet yhdenmukaistuvat kunnan hyvinvointitehtävän kokonaistavoitteisiin nähden. Tietoperusteisesti kohdennetulla valtionavustuksella voidaan vaikuttaa tehokkaasti kuntien palvelujen järjestämiseen. Väliaikainen hankekehittäminen vähenee ja pysyvän toiminnan ja palvelujen kehittäminen lisääntyy. Kun kunnille tarkoitettujen avustushakujen määrä vähenee, myös pienillä kunnilla on nykyistä paremmin resursseja osallistua hakuihin.

Yritysten hallinnollinen taakka vähenee, kun tietoa kysytään vain kerran -periaatteen mukaisesti, esimerkiksi hyödyntämällä kaupparekisterin tietoja valtionavustuksen hakijan yksilöimiseksi. Valtionavustustoiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen voi aiheuttaa yrityksille liikesalaisuuksiin liittyvää epävarmuutta. Kielteisenä vaikutuksena voidaan pitää myös sitä, että tieto hylätyistä valtionavustushakemuksista tulee yleisön ja esimerkiksi kilpailevien yritysten saataville aiempaa helpommin.

Myös yksityishenkilöiden näkökulmasta valtionavustuksen hakeminen ja raportointi helpottuvat valtionavustustoiminnan uudistuessa. Myönteiseksi vaikutukseksi kansalaisten kannalta voidaan katsoa myös se, valtionavustuksia koskevan tiedon avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen edistää perusoikeuksiin sisältyvien hallinnon avoimuuden ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Avoimuuden lisääminen parantaa myös perustuslain mukaisia osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin tietoperusteisesti. Huolena voivat olla

tiedon saavutettavuuteen sekä digitaaliseen asiointiin liittyvät kysymykset erityisesti erityisryhmien kohdalla (esimerkiksi vammaiset, sairaat, vanhukset). Lisäksi riskeiksi voidaan katsoa tulokinnanvaraisuudet oikeustilassa liittyen henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen julkaisemiseen (tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen käsittelyn vastustamisoikeus ja kiello-oikeus, asiakirjojen julkisuus sekä kysymys rekisteröidyn suostumuksesta käsittelyn oikeuserusteena).

Uudistuksessa yhdenmukaistettaisiin valtionavustuksia koskevia viranomaisten menettelyjä, ja tämä muutos parantaa avustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaisuutta sekä tasapuolista kohtelua ja oikeusturvaa valtionavustustoiminnassa. Toisaalta yhdenvertaisuuden kannalta ongelmia tai huolia voi liittyä esimerkiksi tiedon saavutettavuuteen. Pääsääntöisesti valtionavustustoiminnan digitalisoiminen edistää valtionavustuksia koskevan tiedon saatavuutta ja myös saavutettavuutta. On kuitenkin otettava huomioon, että valtionavustusten hakijoissa ja laajemmin kansalaisissa voi olla väestöryhmiä tai yksilöitä, joilla ei ole riittäviä taitoja ja resursseja käyttää digitaalisia palveluja. Valtionavustustoiminnan digitalisoimisessa yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta huomionarvoista on, että digitaalinen asiointimahdollisuus ei välttämättä vastaa tiettyjen erityisryhmien, esimerkiksi vanhusten, sairaiden ja vammaisten henkilöiden, tarpeisiin. Toisaalta saavutettavuusvaatimusten huomioon ottaminen voi myös edistää erityisryhmien käsitä pääsyä palveluun.

Lainsäädännöllä voidaan katsoa olevan myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, jos se lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tietotekniikan välityksellä sekä tarjoaa vaihtoehdon henkilön fyysisistä läsnäoloa edellyttävälle asiointille. Valtionavustustoiminnan digitalisointia koskevan esiselvityksen tietojen perusteella voidaan sanoa, että kaikilla valtionavustusten hakijoilla ei ole vielä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin. Ehdotettu valtionavustushakujen yhdenmukainen digitalisoiminen VA-tietojärjestelmän kehittämisen kautta tarjoaa kaikille valtionavustusten hakijoille tämän mahdollisuuden. Lisäksi valtionavustuksia koskevien tietojen avaaminen VA-tietojärjestelmän kehittämisen kautta lisää kansalaisten mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa julkisten varojen käytön valvontaan. Näin ollen voidaan sanoa, että VA-tietojärjestelmän kehittämisellä on myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia.

4.2.4 Tiedonhallinnan muutosvaikutukset

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen yhteydessä on suoritettu syksyn 2019 ja kevään 2020 aikana tiedonhallintalain mukainen lausunnotmenettely. Hankkeen johto lähetti lokakuussa 2019 lausuntopyynnön, johon valtiovarainministeriön julkisen hallinnon tieto- ja viestintätekninen osasto antoi lausuntonsa joulukuussa 2019. Lausunnossa esitettiin eräitä hankkeen suunnitteluun ja toteutukseen liittyviä suosituksia ja kehittämisehdotuksia. Hankkeen johto teki huhtikuussa 2020 lausunnotmenettelyn mukaisen selvityksen siitä, miten suosituksia ja kehittämisehdotuksia otettiin huomioon.

Valtiovarainministeriö on 23.6.2020 julkaissut suosituksen tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. Suositukseen sisältyy periaatteita ja ohjeita, jotka koskevat tiedonhallinnan muutosvaikutusten arviointia lainvalmistelussa. Nämä periaatteet ja ohjeet on otettu huomioon lakiehdotusten valmistelussa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeessa on pyritty tunnistamaan, onko olemassa sellaisia teknisiä ratkaisuja, joiden käytöllä voitaisiin saavuttaa kokonaistaloudellista hyötyä suhteessa VA-tietojärjestelmän toteutustyön vaatimuksiin ja aikatauluihin. Hankkeessa tehtiin syksyllä 2019 tietojärjestelmäselvitys siitä, soveltuuko jokin valtionavustusprosessissa valtiolla nykyisin käytössä oleva ratkaisu kehittämistyön lähtökohdaksi. Selvitykseen otettiin mukaan myös muita valtiolla käytössä olevia ratkaisuja. Valmistelutehtävissä on tarkasteltu myös erityyppisten teknisten alustaratkaisujen kyvykkyyksiä vaadittavien palvelujen näkökulmasta sekä elinkaarikustannuksiin liittyvän vaikutuksen osalta ja huomioitu vaikutukset myös hankinnan osalta. Selvityksen lopputulos oli, ettei yksikään tarkasteltava järjestelmä ilman merkittävää kehittämistyötä sovellu hankkeen tavoittelemaksi ratkaisuksi. Näin ollen päädyttiin kokonaan uuden järjestelmäratkaisun kehittämiseen.

Valmistelun yhteydessä on arvioitu tarkemmin ehdotettavan VA-tietojärjestelmän luonnetta ja asemaa suhteessa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettuihin säädöksiin. VA-tietojärjestelmää voitaisiin sisällöllisesti pitää näissä säädöksissä tarkoitettuna yhteisenä tietojärjestelmäpalveluna. Ehdotettavien säännösten perusteella yhteisiä palveluja koskeva käyttövelvoite ei kuitenkaan koskisi ehdotuksen mukaisia valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevia palveluja. Toisaalta erityisesti pidemmällä aikavälillä olisi erittäin hyvin perusteltavissa, että valtionavustustoiminnassa siirryttäisiin mahdollisimman kattavasti yhtenäisen tietojärjestelmän käyttöön. Tästä syystä valmistelun aikana on arvioitu periaatteellisesti sitä vaihtoehtoa, että voimassa olevia valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annettuja säädöksiä tarkistettaisiin ja vastaavasti uusien VA-tietojärjestelmää koskevien säännösten ehdotettaisiin tulevan kaikilta osin voimaan lähtökohtaisesti valtionapuviranomaisia velvoittavina pidemmän siirtymäajan jälkeen. Valmistelun yhteydessä ei ole kuitenkaan voitu arvioida tarkemmin sitä, kuinka realistisesti tällainen hyvin laajamittainen yhtenäisen tietojärjestelmän käyttöönotto olisi toteutettavissa ottaen huomioon voimassa olevien erillisten tietojärjestelmien hajanaisuus ja erilainen tekninen taso sekä muutostöistä aiheutuvat kustannukset. Todennäköistä olisi, että yhteisten palvelujen käyttövelvoitteesta tultaisiin hakemaan merkittävässä määrin poikkeuksia, mikä heikentäisi tavoitteen toteutumista kohtuullisen siirtymäajan rajoissa. Näistä syistä johtuen valmistelussa on päädytty siihen periaatteelliseen lähtökohtaan, että erillisten valtionavustustoiminnan tietojärjestelmien käyttö olisi edelleen mahdollista toistaiseksi, jos valtionapuviranomainen kykenisi vastaamaan ehdotettavan uudistuksen mukaisista tietojen tallentamista ja tiedonhallintaa koskevista velvoitteista.

Valmistelun yhteydessä on vaihtoehtoisena rahoituksen mallina tarkasteltu asiakasmaksuperusteista mallia, jossa jatkuvan palvelun kustannukset katettaisiin hankekauden jälkeen valtionapuviranomaisilta kerättävillä asiakasmaksuilla. Maksuperusteena voisi tällöin olla esimerkiksi avustusten euromäärä tai avustuspäätösten määrä. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että keskitetty rahoitusmalli olisi hallinnollisesti selvästi yksinkertaisempi ja aiheuttaisi myös vähemmän hallinnointikuluja Valtiokonttorille ja valtionapuviranomaisille. Keskitetyn rahoitusmallin avulla olisi myös helpompi tukea uuden VA-tietojärjestelmän vaiheittaista käyttöönottoa ja ohjata yleisemminkin uuden järjestelmän käyttöön. VA-tietojärjestelmän käytön maksuttomuuden, peruspalvelujen ja mahdollisten viranomaiskohtaisten erityiskustannusten rahoitusvastuun jakautumisen tai koko VA-tietojärjestelmän tuottavuuden näkökulmasta edellä mainituilla kahdella vaihtoehtoisella mallilla ei arvioida olevan merkittäviä eroja. Näistä perusteista johtuen voidaan keskitetyn budjettirahoituksen mallia kokonaisuutena pitää paremmin perusteltuna vaihtoehtona.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustuksista säädetään yleensä asetuksilla, joissa määrätään muun ohella siitä, mikä viranomainen on vastuussa avustuksen myöntämisestä sekä avustuksen saamisen edellytyksistä, rahoitusosuuksista, hakemuksesta, päätöksestä sekä avustuksen käytön seurannasta ja raportoinnista EU:n valtiontukisääntöihin liittyen on kansallisesti säädetty erikseen valtiontukilaisissa (Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler) muun muassa velvollisuudesta maksaa ja periä takaisin laitton valtiontuki.

Valtiokonttorin tietojen mukaan Ruotsissa ei ole tällä hetkellä suunnitelmia yhtenäisten kansallisten tietojärjestelmien tai digitaalisten palvelujen kehittämiseksi. Keskusteluja käydään esimerkiksi haettavana olevia avustuksia koskevien tietojen kokoamisesta sekä muutoksista, jotka voisivat helpottaa kuntasektorilla avustusten hallinnointia, kuten kiinteistä hakuajoista ja yhdenmukaisemmasta seurannasta.

Yritysten valtiontukiasioista päättää keskushallintotasolla hallitus ja viranomaiset panevat täytäntöön hallituksen tukipäätökset. Hallitus myös varmistaa tukiohjelmien, asetusten ja budjettien kautta sen, että viranomaisilla on riittävät mahdollisuudet hoitaa valtiontukien toimeenpano. Alueiden ja kuntien tasolla on omat päätöksentekojärjestelmät. Valtiontukilain mukaan kunnalliset ja alueelliset tuet on ilmoitettava Regeringskanslietille. Yritysten valtiontukien hallinto on keskitetty Ruotsin kauppaja- ja teollisuusministeriön markkina- ja kilpailuyksikköön.

Hankintaviranomaisen (Upphandlingsmyndigheten) tehtävänä on antaa kunnille ja alueille ohjeita EU:n valtiontukisääntöjen soveltamiseksi. Upphandlingsmyndigheten hoitaa yleisesti julkisiin hankintoihin liittyviä tehtäviä.

Yritysten valtiontukiin liittyvästä raportoinnista vastaa Tillväxtanalys-viranomainen, jonka tehtävänä on kasvupolitiikan arviointi ja analysointi. Tillväxtanalys-viranomaisen sivuilla on saatavilla joitakin yritystoimintaan ja kasvupolitiikkaan liittyviä tilastotietoja. Tillväxtverket-viranomainen ylläpitää puolestaan digitaalista Minansökan-palvelua. Palvelun kautta yritykset voivat hakea esimerkiksi yritystukia ja aluekehitysrahastojen tukia.

Yleistä kansallista tietokantaa esimerkiksi kaikista yrityksille maksetuista valtiontuista ei Ruotsissa ole. Viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jos ne eivät sisällä salassa pidettävää tietoa, ja tämä on yksi syy siihen, että tällä hetkellä ei ole katsottu tarpeelliseksi perustaa uusia tiedon avoimuuteen liittyviä järjestelmiä.

Ruotsissa kunnille ja alueille myönnettävien valtionapujen määrästä ja luonteesta on käytettävissä tarkempia tietoja. Kuntien valtionapujärjestelmän kokonaisuus muodostuu yleiskatteellisista valtionosuuksista sekä käyttötarkoitukseltaan rajatuista valtionavustuksista kuten Suomesakin. Vuonna 2018 Ruotsissa oli 180 erilaista valtionavustusta, joista 151 oli suunnattu kunnille ja 29 alueille. Vuonna 2016 avustukset olivat noin 2 mrd. € kunnille ja noin 1,1 mrd. € alueille. Valtionavustusten määrä on noussut tasaisesti viime vuosina. Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeisiin liittyen on Ruotsissa todettu, että korvamerkittyjä avustuksia myönnetään paljon ja niiden katsotaan heikentävän rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä kuntien itsehallintoa.

Ruotsissa Valtionkonttorin (Statskontoret) tehtävänä on seurata kuntien ja alueiden hallinnon kehitystä. Tähän tehtävään liittyen Valtiokonttori on kerännyt ja julkaissut raportteina myös valtionavustuksiin liittyvää tietoa. Valtiokonttorin tehtäväksi on esimerkiksi annettu laatia julkaistavaksi luettelo kaikista kunnille ja alueille myönnettyistä valtionavustuksista. Valtionavustuksia myöntävät viranomaiset julkaisevat itse verkkosivuillaan tietoja haettavana olevista avustuksista. Viranomaisilla voi myös olla omia digitaalisia palveluja avustusten hakemiseen. Esimerkiksi kansallisella Skolverket- opetusviranomaisella on oma palvelu, jossa voi etsiä sopivia avustuksia ja tehdä avustushakemuksia. Samoin Socialstyrelsen –viranomaisen verkkosivuilla on kootusti tietoa sosiaali- ja terveysalan toimialan avustuksista järjestöille, kunnille ja alueille. Sivulla on esimerkiksi valtionavustuskalenteri ja avustusten hakupalvelu. Sveriges kommunen och regioner -organisaatio julkaisee verkkosivuilla listaa eri viranomaisista, joilta valtionavustusta voi hakea. Lisäksi Ruotsin kuntien toimintaa tukeva konsulttiyritys Serkon pitää yllä maksullista palvelua (<https://statsbidragsportalen.se/>), jossa on saatavilla tietoa haettavina olevista valtionavustuksista ja projektirahoituksesta.

5.2.2 Norja

Norjassa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustusten käsittelyssä sovelletaan yleislakeja, kuten hallintolakia (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker) ja julkisuuslakia (offentlighetsloven). Eräitä julkisia tukia sääntelevä laki (lov om offentlig støtte) ja siihen liittyvä asetus (forskrift om offentlig støtte) kattavat kaikki julkiset tukitoimenpiteet, jotka kuuluvat ETA-sopimuksen 61 artiklan, laivanrakennusteollisuuden normaaleista kilpailuolosuhteista tehdyn OECD-sopimuksen ja tukia ja tasausmenoja koskevan WTO / GATT-sopimuksen soveltamisalaan. Lisäksi valtion varainhoitoa koskevat normit (Reglement for økonomistyring i staten, Bestemmelser om økonomistyring i staten) ja varainhoitomääräykset (Økonomiregelverk) sisältävät muun ohella säännöt valtionavustusjärjestelmien perustamisesta ja hallinnoinnista. Säännökset koskevat esimerkiksi avustusohjelmaa valmistelevan hallituksen osaston (departement) velvollisuutta suunnitella tukijärjestelmän elementit eli tavoitteet, kohderyhmä, tavoitteiden saavuttamisen perusteet, myöntämiskriteerit, seuranta, valvonta ja arviointi. Lisäksi säännellään tuen hallinnoinnista, kuten tuesta ilmoittamisesta, avustuspäätöksestä, päätösten rekisteröinnistä, maksatuksesta ja takaisinperinnästä, avustuksen saajan raportointivelvollisuudesta, hallinnoijien raportointivelvollisuudesta sekä seurannasta ja valvonnasta. Edelleen erikseen on säädetty velvollisuudesta arvioida apurahaohjelmia. Varainhoitomääräysten lisäksi tukiohjelmien perustamisessa on otettava huomioon tukiohjelmien arviointiohje (Utredningsinstruksen), jonka mukaan ennen uusien tukiohjelmien perustamista on aina tutkittava, onko tuki paras väline halutun tavoitteen saavuttamiseksi.

Valtionavustusten hallinnointia varten on lisäksi laadittu useita ohjeita ja muuta aineistoa. Finansdepartement on vuonna 2008 laatinut päivitetyn ohjeen valtion tukijärjestelmän perustamisesta ja hallinnasta, jossa kuvataan avustusprosessin päävaiheet. Vuonna 2007 on julkaistu erillinen ohje valtion tukijärjestelmien arvioinnista siitä näkökulmasta, miten hyvin tukijärjestelmä täyttää sille asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet.

Direktoratet for Økonomistyring (DFØ) on vuonna 2012 julkaissut tukijärjestelmien hallinnointiin liittyvän ns. tarkistuslistan (Sjekkliste for utvalgte prosesser i tilskuddsforvaltningen) departementtien ja avustusten hallinnoijien käyttöön. Tarkistuslistan tarkoituksena on tarjota departementteille ja avustusten hallinnoijille työkalu tukijärjestelmiin liittyvän työn kohdentamiseen ja virtaviivaistamiseen. Tarkistuslista käsittelee erityisesti valtionavustusprosessin kohtia, jotka liittyvät hakuilmoitukseen, hakemusten käsittelyyn sekä tavoitteiden saavuttamisen arviointiin.

Tarkistuslista kattaa kuitenkin myös prosessit, jotka liittyvät avustuksen käytön seurantaan, valvontaan ja tukipäätökseen.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring on vuonna 2018 antanut ja vuonna 2020 päivittänyt ohjeen (veiledningsnotatet) liittyen hallintolain vaatimuksiin sekä valtion tukijärjestelmien suunnittelua ja hallintaa koskeviin varainhoitomääräyksiin. Ohjeen antamisen taustalla ovat epäselvyydet siinä, mitä hallintolain ja varainhoitosääntöjen vaatimukset tukien hallinnalle aiheuttavat. Nämä epäselvyydet ovat johtaneet resurssien sopimattomaan käyttöön apurahojen hallinnoijien ja avustusten saajien keskuudessa sekä virheisiin ja puutteisiin tapausten käsittelyssä. Ohje sisältää mm. tukien hakemiseen ja myöntämiseen liittyvän prosessikuvauksen.

Vuonna 2018 on julkaistu DFØ:n laatima raportti digitaalisista yhteisratkaisuisista valtion tukijärjestelmien alueella. Raportin mukaan digitalisoinnin mahdollisuuksia valtionavustuksissa ei ole tarpeeksi hyödynnetty. Raportissa nostetaan esille kolme ongelma-alueita: 1) Tieto ja kokonaiskuva avustuksista on hajanainen ja tarvitaan lisää tietoa avustusten käytöstä sekä avoimuuden lisäämistä, 2) Avustusprosessia on mahdollista virtaviivaistaa sekä hakijoiden että myöntäjien näkökulmasta sekä helpottaa tietojen jakamista alueiden välillä sekä 3) Yhdenmukaistamisen ja standardoinnin puute valtionavustusten hallinnoinnissa. Raportissa ehdotetaan pilottihanketta avustusrekisterin (tilskuddsregister) perustamiseksi. Rekisterin tarkoitus olisi tarjota jatkokkehitystä varten infrastruktuuri avustuksia koskevalle tiedolle. Rekisteriin kerätyt tiedot voitaisiin julkaista yhdellä verkkosivustolla. Rekisterin kehittäminen olisi ensimmäinen vaihe pitkän aikavälin pyrkimyksessä tehostaa valtionavustuksiin liittyviä prosesseja, parantaa tietopohjaa ja lisätä avoimuutta. Raportin mukaan osana tällaista pilottihanketta olisi myös pyrittävä yksinkertaistamaan ja yhdenmukaistamaan kaikki valtion tukijärjestelmät. Lisäksi raportissa ehdotetaan jatkoselvitystä liittyen moduulipohjaisen hakemusten käsittelyjärjestelmän kehittämiseen sekä automatisoinnin mahdollisuuksien selvittämistä. Raportissa todetaan myös, että nykyisin DFØ hallinnoi kokoavasti Norjan varainhoitosääntöjä, ja siten sillä on jo tärkeä koordinoiva rooli valtionavustusjärjestelmiin liittyen. Näin ollen DFØ pystyisi ottamaan tärkeän roolin myös uusien digitaalisten ratkaisujen kehittämisessä.

Norjassa on käytössä erillinen aluehallinnon yhteinen palvelu avustusten hakemiseen ja hallintaan. Järjestelmää käyttävät kaikki alueet (fylkeskommuner) sekä yhteensä yli 275 kuntaa ja alueneuvostoa (regionråd). Palvelu on tarkoitettu erityisesti alueelliseen kehitykseen liittyvien avustusten hakijoille ja hallinnoijille. Avustusten myöntäjät voivat käyttää palvelua avustusten hallintaan. Järjestelmässä on toimintoja liittyen avustushakujen ilmoittamiseen, hakemusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn sekä maksujen rekisteröimiseen ja raporttien käsittelyyn. Palvelussa hakijoina voivat olla yritykset, yhdistykset, säätiö, kunnat tai yksityishenkilöt. Palveluun rekisteröidytään erikseen organisaationa tai yksityishenkilönä. Palvelussa julkaistaan avustusten myöntäjien yhteystietoja sekä tukiohjelmiä.

Vuonna 2018 julkaistun raportin ehdotusten pohjalta Norjassa on käynnissä DFØ:n ja hallituksen kulttuuriosaston yhteishanke Prosjektet Digitaliskudd. Hankkeessa kehitetään valtionavustusten digitalisointia erityisesti järjestösektorilla. Tarkoituksena on myöhemmin laajentaa malli kattamaan kaikki valtionavustukset. Hankkeen tavoitteet liittyvät avustushakujen löytymisen helpottumiseen, hakujen parempaan koordinointiin, parempien hakemusten saamiseen, tukijärjestelmien vaikuttavuuden ja tietopohjan paranemiseen sekä siihen, että yleisö löytää helposti tietoa avustusten käytöstä. Hanke on käynnistynyt vuonna 2019, ja uuden palvelun on tarkoitus olla käytössä vuoden 2021 lopussa. Osana vuosina 2019-2022 toteutettavaa hanketta arvioidaan myös lainsäädäntömuutosten ja uusien oikeudellisten välineiden tarvetta.

Norjassa vuonna 2019 noin viisi prosenttia (3,4 mrd. €) kuntien ja maakuntien yhteenlasketuista tuloista muodostui korvamerkityistä valtionavustuksista. Vuonna 2016 korvamerkittyjä tukijärjestelmiä oli 244 kappaletta. Norjan hallituksen nimeämä asiantuntijaryhmä on raportissaan arvioinut, että nykyinen määrä korvamerkittyjä avustuksia on epäkäytännöllinen sekä valtion että kuntasektorin näkökulmasta. Asiantuntijaryhmän mukaan avustuksia tulisi siirtää yleisen valtionosuuden piiriin. Näin kunnat ja maakunnat voisivat itse kohdentaa varat tarvittaviin kohteisiin.

5.2.3 Tanska

Tanskassa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustusten hallinnoinnissa sovelletaan hallintolain (forvaltningsloven) yleisiä säännöksiä, julkisuuslakia (offentlighedsloven) sekä hallinnon yleisiä periaatteita, kuten laillisuusperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta ja objektiivisuusperiaatetta. Valtionavustusten myöntämisen oikeusperusta voi sisältyä myös erityislainsäädäntöön. Esimerkiksi kulttuurisektorin toimijoiden toiminta-avustuksia sääntelee kulttuuritoiminnan apurahalaki (lov om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet).

Tanskan rahoitusvirasto (Økonomistyrelsen) on antanut vuonna 2016 valtionavustusten tehosta hallinnointia koskevat ohjeet. Ohjeeseen on kirjattu erityisesti sääntöjä, jotka liittyvät määrärahojen käyttöön, kirjanpitoon ja tilintarkastukseen. Ohjeeseen sisältyy myös valtionavustusten myöntäjille tarkoitettu malli avustusten tehokkaaseen hallinnointiin. Mallin elementit ovat suunnittelu, hallinto ja seuranta. Suunnitteluvaiheen tavoitteena on laatia sisäiset ohjeet tukijärjestelmien hallinnalle, mukaan lukien hallinnollisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamisen varmistaminen. Hallintovaihe sisältää avustusten käsittelyyn liittyvän hallinnollisen työn, kuten tiedottamisen, hakemusten vastaanottamisen ja käsittelyn, avustusten maksatuksen sekä yksittäisten avustusten seurannan ja arvioinnin. Seurantavaihe sisältää koko avustusohjelman arvioinnin ja raportoinnin. Tavoitteena on arvioida, saavuttiko avustusohjelma odotetut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Tanskassa on ollut vuodesta 2017 lähtien käytössä statens-tilskudspuljer.dk-palvelu, jota ylläpitää Tanskan rahoitusvirasto Økonomistyrelsen. Palvelussa julkaistaan kaikki eri viranomaisien valtionavustusohjelmat (avustuspoolit). Aikaisemmin Tanskassa viranomaisilla oli velvollisuus tiedottaa avustusohjelmista hakijoille, mutta valtionavustushauista ei ollut saatavilla yleiskuvaa. Uuden palvelun kehittämisen taustalla oli valtionalouden tarkastusviranomaisten vuonna 2015 tekemä havainto siitä, että valtionavustustoiminnasta puuttuu avoimuutta sekä suositus kehittää yleiskuvan saamista avustuksista. Tanskan valtionvarainministeriö teki asiaan liittyvän analyysin yhdessä eri ministeriöiden kanssa, ja sen pohjalta hallitus päätti perustaa yhtenäisen portaalin, johon viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa avustusohjelmat.

Palvelua koskevassa asetuksen mukaan (Cirkulære om Statens-tilskudspuljer.dk, 9.12.2019) palvelun tarkoituksena on edistää avoimuutta ja luoda kokonaiskuvaa valtionavustuksista sekä helpottaa ja yhdenmukaistaa avustusten hakemista. Asetuksessa säädetään muun ohella siitä, että avustuksia myöntävien viranomaisten on julkaistava kaikki avustusohjelmia koskevat ilmoituksensa palvelussa. Ilmoitusvelvollisuus koskee harkinnanvaraisia avustuksia.

Lisäksi mainitussa asetuksessa säädetään, mitä tietoa avustusohjelmista viranomaisten tulee palveluun ilmoittaa. Palvelussa on ilmoitettava avustusohjelman nimi, tarkoitus, vastuuviranomainen, kohderyhmä, julkaisupäivä, hakemuksen määräaika, rahoitus, arviointikriteerit, ennakoitu hakemusten käsittelyaika sekä se, sisältääkö avustusohjelma EU-rahoitusta. Myös tieto lisätietojen antajasta ja mahdollisesta sähköisestä hakulomakkeesta ilmoitetaan palvelussa.

Viranomaisten kaikki avustusohjelmat julkaistaan vuodesta 2020 alkaen palvelun neljännesvuosittaisessa kalenterissa. Ilmoitus on julkaistava aina vähintään 14 päivää ennen hakemuksen jättöpäivää. Avustuksia myöntävät viranomaiset huolehtivat itse siitä, että niiden avustusohjelmat julkaistaan palvelussa. Vastuuseen kuuluu myös se, että avustusohjelmia koskevat tiedot ovat oikeita ja riittäviä. Kukin viranomainen vastaa omia avustusohjelmiaan koskeviin kysymyksiin. Palvelun tiedot ovat saatavilla myös avoimena datana.

5.2.4 Viro

Virossa valtionavustusten kokonaisuutta ohjaa finanssiministeriö sekä Valtion tukipalvelukeskus (Riigi Tugiteenuse Keskus). Virossa ei ole yhtä keskitettyä digitaalista palvelua, josta löytyisi tieto kaikista valtionavustuksista. EU:n rakennerahastohankkeille on oma keskitetty palvelu, kuten Suomessa. Palveluun on koottu tietoa rakennerahastoja koskevasta lainsäädännöstä, hakemuksia käsittelevistä viranomaisista sekä päättyneistä ja käynnissä olevista hankkeista ja avoinna olevista hauista.

Virossa toimii NGO-muotoinen maakunnallisen kehittämisen verkosto Maakondlike Arenduskeskuste Vörgustik. Verkostossa toimii yhteensä 15 keskusta eri maakunnissa. Keskukset on perustettu vuonna 2003 ja verkosto vuonna 2017. Keskukset on tarkoitettu yrityksille, NGO:ille sekä paikallisille viranomaisille tueksi esimerkiksi sopivan rahoituksen löytämiseen. Keskusten tarkoituksena on tukea esimerkiksi sopivan rakennerahastorahoituksen löytämistä.

5.2.5 Hollanti

Hollannissa valtionavustuksia koskevat yleiset säännökset ovat yleisessä hallintolaissa (Algemene wet bestuursrecht, Awb). Nämä säännökset koskevat esimerkiksi menettelyä valtionavustusasioissa. Lisäksi Hollannin finanssiministeriö on antanut avustusten myöntämiseen liittyvän asetuksen (Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstreking), jota kutsutaan yhteiseksi avustuskehyskeksi (Uniform Subsidy Framework). Asetus sisältää säännöksiä esimerkiksi liittyen avustusohjelmien keston, erisuuruisten tukien myöntämiseen (alle 25 000 euroa, 25 000–125 000 euroa, yli 125 000 euroa), myöntämisen määräajoista, maksuista ja ennakoista sekä väärinkäytösten estämisestä.

Hollannissa on myös muita lakeja ja asetuksia, joissa säädetään tarkemmin tietyistä avustuksista. Valtionavustustoimintaa sääntelee esimerkiksi vuonna 2016 annettu asetus opetus-, kulttuuri- ja tiedeministeriön, sosiaali- ja työllisyysministeriön sekä terveys-, hyvinvointi- ja urheiluministeriön tukien myöntämistä koskevan yhteisen kehyksen perustamisesta (Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS120). Alueiden ja kuntien viranomaisilla on omat valtionavustuksia koskevat säännöt ja käytännöt. Paikalliset viranomaiset soveltavat kuitenkin myös keskushallinnon yhtenäistä avustuskehystä.

Hollannissa finanssi- ja ilmastoministeriön alaisuudessa toimiva Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO, alankomaiden yritysvirasto) tukee yrityksiä, kansalaisjärjestöjä ja muita organisaatioita tarjoamalla rahoitukseen, neuvontaan ja verkostoitumiseen liittyviä palveluja. Viraston ylläpitämä verkkopalvelu sisältää hakijoille tarkoitettua avustusoppaan, josta eri toimijat voivat etsiä sopivia avustuksia ja tukiohjelmia eri sektoreilta. Palvelussa on käytössä hakijoiden sähköiseen tunnistamiseen sekä tietojen vaihtoon liittyviä toimintoja, kuten hakijoiden yksilöllinen tunnistenumero. Tietojen vaihdolla viranomaisten kesken voidaan varmistaa esimerkiksi hakijoiden oikeustoimikelpoisuus.

Hollannissa ministeriöiden, alueiden ja kuntien avustushaut löytyvät yleensä niiden omilta verkkosivuilta. Kokoavia palveluja ovat RVO:n palvelu sekä sosiaali- ja työministeriön laaja portaali. Hollannissa on tarkoitus selvittää mahdollisuutta perustaa yhteinen tietojärjestelmä avustusten väärinkäytön ehkäisemiseksi. Tämän on katsottu edellyttävän lainsäädännön uudistamista, jotta yleisen tietosuojasetuksen vaatimukset täyttyvät.

Hollannissa finanssiministeriö julkaisee julkiseen talouteen liittyvää avointa dataa. Tällaista on esimerkiksi valtion talousarvioon liittyvä data. Ministeriö asettaa julkaisemisen puitteet, tarkastaa julkaistavat tiedot ja hoitaa tietojen julkaisun avoimen datan palveluissa. Julkaistujen tietojen omistajina pysyvät asioista vastaavat osastot, jotka ovat vastuussa myös sisällöstä. Julkaistavia tietoja ovat esimerkiksi tieto kaikkien valtionavustusten saajista ja määristä.

Hollannissa hallinnon avointa dataa julkaistaan myös esimerkiksi palvelussa Overheid.nl (hallitus.nl). Palvelussa on saatavilla dataa esimerkiksi ministeriöiden ja kuntien eri vuosina myöntämistä julkisista tuista (esimerkiksi subsidieregister).

6 Lausuntopalaute

Lakiehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Valmistelua on käytännössä tehty erityisesti valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ohjausryhmän alla toimivassa lainsäädäntöjaostossa, jossa ovat olleet edustettuina myös eräiden valtioavustuslainsäädännön kannalta keskeisten ministeriöiden asiantuntijat. Asian valmistelussa on oltu yhteydessä Kansallisarkistoon ja Tietosuojavaltuutetun toimistoon.

Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausuntoa seuraavilta tahoilta:

Lausuntoja saatiin ...kappaletta. Lausunnon antoivat...

Lausunnoissa... esityksen pääasiallisia tavoitteita valtionavustustoiminnan kehittämiseksi ja digitalisaation toteuttamiseksi pidettiin... Valtiokonttorin uutta palvelutehtävää ja tiedolla johtamisen edistämistä valtiolla pidettiin...

Saadun lausuntopalautteen perusteella lakiehdotusta on tarkennettu...

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1. Valtionavustuslaki

32 a § *Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä*. Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä tukee uutta digitalisoitua valtionavustusprosessia. Tietojärjestelmä tulee sisältämään seuraavat palvelut:

- * valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointi (haeavustuksia.fi)
- * valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttö (tutkiavustuksia.fi)
- * valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut.

Valtionavustushakujen julkaisu- ja asiointipalvelussa (haeavustuksia.fi:ssä) julkaistaan kaikkien valtionapuviranomaisten valtionavustushaut. Palvelua ja siihen liittyvää tietovarantoa käytetään avustusten hakemiseen ja sähköiseen asiointiin valtionapuviranomaisten kanssa. Jos valtionapuviranomainen ei käytä uutta valtionavustustoiminnan tietojärjestelmää, palvelu ohjaa hakijan valtionapuviranomaisen omaan asiointipalveluun.

Valtionavustustietojen julkaisu- ja käyttöpalvelu (utkiavustuksia.fi:ssä) on valtionavustustoimintaan liittyvän tiedon läpinäkyvyyttä ja hyödynnettävyyttä parantava palvelu. Sen kautta kansalliset, tiedotusvälineet, viranomaiset ja tutkijat pääsevät seuraamaan, miten ja mihin valtionavustuksia on myönnetty. Edellä mainitut valtionavustustoimintaan liittyvät perustiedot kerätään yhteisen julkaisu- ja käyttöpalvelun tietovarantoon, ja niitä hyödynnetään myös valtionavustustoiminnan tietojärjestelmän muissa palveluissa. Julkaisu- ja käyttöpalvelun tietovarannon käyttövelvoite tulisi kaikille valtionapuviranomaisille. Valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskeva palvelu poikkeaisi luonteeltaan kahdesta ensin mainitusta palvelusta ja olisi tarkoitettu ainoastaan valtionapuviranomaisille. Tämä palvelu muodostaisi tulevaisuudessa yhteisen ja mahdollisimman kattavan kokonaisuuden, jonka avulla valtionapuviranomaiset voisivat muun muassa käsitellä valtionavustusten hakemuksia, päätöksiä ja maksatuksia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen sisällöstä ja luonteesta. Tietojärjestelmään tallennettaisiin avustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka olisivat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tallennettavien tietojen laatu voisi jossain määrin vaihdella valtionavustuslajista ja valtionavustuksen käyttötarkoituksesta riippuen. Pidemmällä aikavälillä tavoitteena on kuitenkin kehittää tietojen laatua siten, että valtionavustusten tehokasta ja tarkoituksenmukaista kohdentumista ja käyttöä voidaan seurata ja arvioida nykyistä paremmin. Siksi tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentin nojalla Valtiokonttori toimisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 2 momentin 4-kohdassa tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena. Valtiokonttori vastaisi siten erityisesti tietojärjestelmän teknisestä toiminnasta sekä teknisestä rajapinnasta tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Valtiokonttori vastaisi myös VA-tietojärjestelmän käytettävyydestä sekä tietojen eheydestä, muuttumattomuudesta, suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valtiokonttori vastaisi käytännössä myös valtionavustustoimintaa tukevien tietojärjestelmäpalvelujen tuotannon kehittämisestä ja yleisistä operatiivisista valtionavustuspalveluista.

VA-tietojärjestelmää kehitetään jatkossa yhteistyössä valtionapuviranomaisten, valtionavustuksia hakevien organisaatioiden sekä järjestelmän palvelutuottajan eli Valtiokonttorin kanssa. Pitkän aikavälin tavoitteena on, että eri valtionapuviranomaiset luopuvat nykyisten omien erillisten valtionavustuksia koskevien tietojärjestelmiensä käytöstä, jollei siihen ole erityisiä perusteita. Uusien erillisten valtionavustusten käsittelyyn tarkoitettujen tietojärjestelmien kehittämistä tai nykyisten järjestelmien merkittävää uudistamista ei tulisi enää rahoittaa. Toisaalta ei ole käytännössä mahdollista, että nykyisistä erillisistä valtionavustusten käsittelyjärjestelmistä voitaisiin kokonaan luopua etukäteen säänneltävällä siirtymäajalla VA-tietojärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Olennaista kuitenkin on, että erillisiin valtionavustusten käsittelyjärjestelmiin tallennetut tiedot voidaan siirtää VA-tietojärjestelmän tietovarantoihin ja että kaikkien valtionavustusten tiedonhallintaa ja viranomaisvelvoitteita koskevia säädöksiä voidaan noudattaa. Tästä syystä pykälän 4 momentissa ehdotetaan selvyuden vuoksi erikseen säädettävän, että valtionapuviranomainen voisi käyttää pykälän 1 momentissa säädettyjen palvelujen sijasta omaa

valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, jos se kykenisi vastaamaan jäljempänä tässä luvussa säädetystä tiedonhallintaa sekä tietojen säilytystä ja arkistointia koskevista velvoitteista.

32 b § Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet. VA-tietojärjestelmää koskevien uusien säännösten yhteydessä on syytä säännellä tarkemmin toimivaltasuhteista, jotka liittyvät julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukaisiin velvoitteisiin. Pykälän 1 momentin mukaan kukin valtionapuviranomainen toimisi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä. Tiedonhallintayksikön johdon tehtävistä säädetään tarkemmin edellä mainitun lain 4 §:ssä. Tiedonhallintayksikön johdon tulisi siten muun muassa määritellä tiedonhallinnan toteuttamiseen liittyvien tehtävien vastuut, ajantasaistaa tietoaineistojen käsittelyyn ja tietojärjestelmien käyttöön liittyvät ohjeet, tarjota koulutusta, huolehtia asianmukaisista työvälineistä tiedonhallintaa koskevien velvollisuuksien toteuttamiseksi sekä järjestää riittävän valvonnan tiedonhallintaan liittyvien säädösten, määräysten ja ohjeiden noudattamisesta.

VA-tietojärjestelmä pyritään tulevaisuudessa muodostamaan mahdollisimman kattavaksi siten, että siihen sisällytettäisiin pääsääntöisesti kaikkia eri tyyppisiä ja eri hallinnonaloilta myönnettäviä valtionavustuksia koskevat tiedot. Valtionapuviranomaisen, joka ei olisi ottanut 32 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja palveluja kokonaisuudessaan käyttöön, olisi siten pykälän 2 momentin mukaan erikseen tallennettava haettaviksi julistamiaan ja myöntämiään valtionavustuksia koskevat tiedot VA-tietojärjestelmään. 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 käyttäen vaihtoehtoisesti rajapintaa, jossa valtionapuviranomaisen järjestelmä huolehtisi automaattisesti tietojen toimittamisesta VA-tietojärjestelmän rajapintaan. Tietojen toimittaminen tapahtuisi siten kummassakin tilanteessa lähtökohtaisesti VA-tietojärjestelmän hallinta- ja käsittelyjärjestelmän kautta, jossa omaa tietojärjestelmäänsä käyttävän valtionapuviranomaisen joka tapauksessa tulisi operoida, jotta hakujen tiedot saadaan näkyviin Haeavustuksia-palveluun. Myös Tutkiavustuksia-palveluun toimitettavat tiedot voitaisiin syöttää saman käyttöliittymän kautta. Käytännössä tietojen toimittamiseen tulisi olla useampia eri vaihtoehtoja, jotta se olisi myös tietojen toimittajan näkökulmasta mahdollisimman joustavaa. Todennäköisesti alkuvaiheessa tietoja tallennettaisiin pääosin siirtotiedostolla esimerkiksi Excel- tai CSV-tiedostona, mutta myöhemmin tavoitteena olisi yksinkertaistaa prosessia ja saada tiedot siirtymään automaattisesti valtionapuviranomaisen omasta järjestelmästä Tutkiavustuksia-palveluun. Viimeksi mainittu menettely vaatisi muutostöitä tietoja toimittavan valtionapuviranomaisen tietojärjestelmään ja saattaisi aiheuttaa myös jossain määrin kustannuksia.

32 c § Henkilötietojen käsittely. VA-tietojärjestelmään tallennettavat tiedot sisältäisivät myös henkilötietoja erilaisissa tilanteissa ja käyttötarkoituksissa. Henkilötietojen käsittelystä ja suojasta säädetään lähtökohtaisesti EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. Yleisenä lähtökohtana on, ettei tietosuojasetuksen mukaista kansallista lainsäädäntöä tulisi olla. Henkilötietojen suojan liittyvän sääntelyn kattavuuden, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta yleistä tietosuojasetusta yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa sääntelyä on pidetty tarpeellisena lähinnä säädetäessä tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä.

Tietosuojasetuksen mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja kei-

not määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Tietosuoja-asetuksen 26 artiklan 1 kohdassa säädetään menettelystä, jossa useammat viranomaiset ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Yhteisrekisterin pidolla tarkoitetaan tilannetta, jossa vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittävät yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot sekä keskinäisellä järjestelyllä ja läpinäkyvällä tavalla kunkin osapuolen vastuun mainitussa asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja tietosuoja-asetuksen artiklan 13 ja 14 mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastualueet.

Valtionavustustoiminnassa valtionapuviranomainen toimisi lähtökohtaisesti tiedonhallintayksikkönä ja tietosuoja-säännöksissä tarkoitettuna rekisterinpitäjänä. Hallinnollisesti olisi kuitenkin tarkoituksenmukaista, että Valtiokonttori tietojärjestelmää ylläpitävänä viranomaisena huolehtisi keskitetysti eräistä tiedonhallintalaissa säädetyistä tiedonhallintayksikölle säädetyistä tehtävistä. Yhteisrekisterinpitäjäydestä ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin pykälän 1 momentissa. Valtionapuviranomainen vastaisi lähtökohtaisesti rekisterinpitäjän tehtävistä lukuun ottamatta Valtiokonttorin edellä 32 a §:n 3 momentissa säädetyjä tehtäviä VA-tietojärjestelmän ylläpitäjänä. Valtionapuviranomainen toimisi myös rekisteröidyn yhteyspisteinä, Yhteisrekisterinpitäjät voisivat kuitenkin erikseen sopia siitä, että Valtiokonttori vastaisi myös sopimuksessa erikseen määritellyistä valtionapuviranomaisen tehtävistä rekisterinpitäjänä. Erilliseen sopimukseen perustuva rekisterinpitäjien tehtäväjaon määrittely voisi olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi niissä tilanteissa ja tehtävissä, joissa Valtiokonttorilla olisi asiantuntemuksensa johdosta paremmat edellytykset tehtävien hoitamiseksi tai joissa voitaisiin käyttää hyväksi tietyn tyyppisiin käyttötarkoituksiin myönnettäviin valtionavustuksiin yleisesti soveltuvia käytäntöjä. Tällaiset tehtävät voisivat koskea esimerkiksi tietoturvan eheyttä koskevaa auditointia tai tietoturvaikutusten arviointia. Valtionapuviranomainen ja Valtiokonttori voisivat sopimuksessa kirjata tarkemman tehtäväjaon siitä, miten henkilötietojen käyttötarkoitus määriteltäisiin ja tietosuojaoseloste laadittaisiin. Myös esimerkiksi sisäisen ohjeistuksen laadinnasta ja yhteydenpidosta rekisteröityjen ja tietosuojavaltuutetun suuntaan voitaisiin sopia.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, ettei valtionavustustoiminnassa yleisesti tallenneta erityisiä tai arkaluonteisia henkilötietoja, koska ne eivät ole tarpeellisia valtionavustuksia koskevassa päätöksenteossa. Kuitenkin esimerkiksi eräissä luonnollisille henkilöille myönnettävissä valtionavustuksissa esimerkiksi henkilön toimintakyky tai terveydentila voivat olla valtionavustuksen myöntämisen ehtona tai vaikuttaa avustuksen suuruuteen. Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin, että VA-tietojärjestelmään saa tallentaa välttämättömän tiedon hakijan ja avustuksen saajan sairauspoissaolon tai tilapäisen hoitovapaan kestosta, jos tiedolla on vaikutusta avustuksen määrään. Muilta osin erityisten henkilötietojen tallentamisessa ja luovutuksessa sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Siten esimerkiksi henkilötietojen käsittely, joista ilmenee poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammatillisen jäsenyyden, sekä biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen käsittely on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaisesti pääsääntöisesti kielletty. Jos VA-tietojärjestelmään luovutettaisiin tietoja muista tietorekistereistä tulisi haku ehdot laatia siten, että erityisiä henkilötietoja ei edellä mainittua poikkeusta lukuun ottamatta siirtyisi.

32 d § Tietojen ja asiakirjojen säilytys. Pykälässä säädettäisiin tarkemmin VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytysajoista ja eräistä muista tietojen ja asiakirjojen säilytykseen liittyvistä velvoitteista. Pykälän 1 momentin nojalla VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytysaika olisi 10 vuotta valtionavustuksen viimeisen

erän maksamisesta lukien. Laissa säädettyä säilytysaikaa voidaan pitää perusteltuna mahdollisimman yhtenäisen tietoaineistojen säilytysajan saavuttamiseksi. Eri tyyppisiin valtionavustuksiin ei normaalisti liity sellaisia piirteitä, jotka edellyttäisivät esimerkiksi erityisiä porrastettuja säilytysaikoja. Ehdotettava 10 vuoden säilytysaika olisi tarkoituksenmukainen ottaen huomioon myös valtionavustuksen käyttöön ja valvontaan liittyvät säännökset. Valtionavustuslain 28 §:n mukaan valtionavustuksen, sille maksettavan koron tai viivästyskoron takaisinperintään ei saa enää ryhtyä, kun kymmenen vuotta on kulunut valtionavustuksen tai sen viimeisen erän maksamisesta. Näin ollen ehdotettava säilytysaika turvaisi pääsääntöisesti riittävien tietojen saatavuuden esimerkiksi valtionavustuksen mahdollisen takaisinperinnän tilanteessa.

Eräissä erityistapauksissa olisi perusteltua päättää edellä ehdotettua 10 vuoden säilytysaikaa pidemmästä tietojen ja asiakirjojen säilytysajasta. Tällainen päätös olisi perusteltu erityisesti tilanteissa, joissa valtionavustus on myönnetty määriteltyä käyttötarkoitusta varten käytettävän omaisuuden hankintaan tai perusparannukseen ja omaisuudelle on määrätty erityinen 10 vuotta pidempi käyttöaika valtionavustuslain 13 §:n 4 momentissa säädetyllä tavalla. Normaalia säilytysaikaa pidempi aika voisi olla perusteltu myös muissakin yksittäistapauksissa, joissa valtionavustus myönnetään esimerkiksi sellaista käyttötarkoitusta varten, jossa erityisen pitkä valtionavustuksen käytön ja vaikuttavuuden seuranta-aika on perusteltua. Tästä syystä momentissa ehdotettaisiin edelleen, että valtionapuviranomainen voisi lain 13 §:n 4 momentissa tarkoitettua valtionavustusta tai erityisistä syistä muutakin valtionavustusta myönnettäessä yksittäistapauksissa päättää tietojen ja asiakirjojen pidemmästä säilytysajasta. Tällöin valtionapuviranomaisen tulisi ottaa huomioon erityisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 21 §:ssä säädetty näkökohdat.

Kukin valtionapuviranomainen päättäisi arkistonmuodostajana myös siitä, mitä tietoja ja asiakirjoja tulisi esittää arkistoitaviksi säilytysajan päätyttyä. Arkistotoimesta ja sen järjestämisestä sekä arkistonmuodostajan tehtävistä säädetään yleisesti arkistolaisissa (831/1994). Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 21 §:n mukaan sähköinen asiakirja on arkistoitava siten, että sen alkuperäisyys ja säilyminen sisällöltään muuttumattomana voidaan myöhemmin osoittaa. Kansallisarkisto voi antaa tarkempia määräyksiä säädettyjen vaatimusten teknisistä toteuttamistavoista. Viranomaisten toimivaltasuhteita ehdotetaan selkiytettäväksi pykälän 2 momentissa, koska Valtiokonttori toimisi tietojärjestelmästä teknisesti vastaavana viranomaisena edellä 32 a §:n 3 momentissa ehdotettavalla tavalla. Momentin mukaan Valtiokonttori vastaisi siitä, että VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot ja asiakirjat ovat arkistoitavissa. Momentissa ehdotetaan edelleen säädettäväksi, että Valtiokonttori voisi tehdä keskitetysti VA-tietojärjestelmään sisätyvien tietojen ja asiakirjojen arkistointia koskevan esityksen Kansallisarkistolle. Tällaista erityissäännöstä voidaan pitää perusteltuna hallinnollisen menettelyn yksinkertaistamiseksi, koska muussa tapauksessa yksittäiset valtionapuviranomaiset joutuisivat tekemään tietojen ja asiakirjojen arkistoinnista erillisiä esityksiä. Tarkoituksena ei ole muuttaa niitä viranomaistehtäviä tai toimivaltasuhteita, jotka muuten liittyvät asiakirjojen arkistointiin ja arkistonmuodostajan asemaan erityisesti arkistolain nojalla.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin valtionavustuksen saajan velvoitteesta pitää ajan tasalla sen vastuuhenkilöitä koskevat VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot. Vastuuhenkilöitä koskevat tiedot tallennettaisiin VA-tietojärjestelmään valtionapuviranomaisen toimesta valtionavustuksen myöntämisen yhteydessä. Vastuuhenkilöitä koskevat tiedot voivat kuitenkin myöhemmin muuttua valtionavustuksen käytön aikana. Siksi olisi tarkoituksenmukaista, että valtionavustuksen saajalla olisi velvoite näiden tietojen ajan tasalla pitämiseen, koska sillä olisi ensimmäisenä tiedossa sen omassa toiminnassa ja vastuuhenkilöiden valinnassa tapahtuneet muutokset ja myös mahdollisuus itse tallentaa muuttuneet tiedot VA-tietojärjestelmään. Tarkoituksena ei ole laajentaa tai muuttaa valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuutta, josta säädetään voimassa olevan lain 14 §:ssä. Valtionavustuksen saaja on jo nykyisen

lain perusteella velvollinen säilyttämään esimerkiksi kaiken valtionavustukseen liittyvän kirjanpitoaineiston ja muun aineiston niin, että avustuksen käytön valvonta olisi mahdollista. Ehdotettavan momentin velvoite valtionavustuksen saajalle olisi siten luonteeltaan lähinnä yleistä velvoitetta tarkentava ja varmistaisi osaltaan myös valtionavustusten seurantaan palvelevaa tiedonvälitystä.

Voimassa olevan lain 7 §:n 3 momentin perusteella valtionavustus voidaan myöntää myös käytettäväksi valtionavustuspäätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Tässä tapauksessa valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa. Kyseinen sopimus on luonteeltaan yksityisoikeudellinen eikä laissa edellytetä, että tällainen sopimus toimitettaisiin tiedoksi valtionapuviranomaiselle. Tällainen järjestely ei kokonaisuutena muuta valtionapuviranomaisen ja valtionavustuspäätöksen mukaisen saajan välistä oikeussuhdetta. Näin ollen VA-tietojärjestelmää koskevat uudet säännökset eivät edellytä tarkistuksia, jotka liittyisivät edellä kuvattuun valtionavustuksen saajan asemaan ns. välittäjäorganina lain 7 §:n 3 momentin perusteella tai valtionapuviranomaisen tarkastusoikeuteen, joka voi koskea myös valtionavustuspäätöksen mukaista toimintaa tai hanketta toteuttavan taloutta ja toimintaa lain 16 §:n perusteella. Yksittäistapauksissa on kuitenkin mahdollista, että valtionavustuspäätökseen sisältyy sellaisia ehtoja, jotka koskevat tarkemmin myös valtionavustuspäätöksen mukaista toimintaa tai hanketta toteuttavan toimintaa tai tietoja tämän vastuuhenkilöistä. Näissä erityistapauksissa valtionavustuksen saajan tulisi ehdotettavan pykälän 3 momentin nojalla huolehtia myös siitä, että VA-tietojärjestelmään mahdollisesti tallennetut tiedot muistakin kuin sen omista vastuuhenkilöistä pysyvät ajan tasalla.

7.2 Laki valtiokonttorista

2 §. Pykälän 1 momentin 5 kohdan sisältö säilyisi ennallaan, mutta kyseisen kohdan lopussa oleva piste muutettaisiin puolipisteeksi, sillä momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 6 kohta.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 6 kohta*, jossa säädetään Valtiokonttorin uudeksi tehtäväksi toimia valtionavustuslain 6 a luvussa tarkoitettuna valtionavustustoiminnan tietojärjestelmäpalvelusta vastaavana viranomaisena. Uudella tehtävällä vahvistettaisiin valtionavustuksia koskevissa tietojärjestelmissä olevien tietojen systemaattinen ja tehokas hyödyntäminen valtionavustustoiminnan kehittämisessä, ohjauksessa ja johtamisessa. Valtionavustustoiminnan strateginen ja taktinen kehittäminen eli kansallinen kehittäminen ja koordinaatio olisi luonnollisesti tulevaisuudessakin valtiovarainministeriön tehtävänä. Tällä varmistetaan myös hankekauden päättymisen jälkeen valtionavustustoiminnan jatkuva koordinoitu kehittäminen.

Valtiovarainministeriö ohjaa Valtiokonttoria analysointi- ja raportointipalveluja koskevien resurssien käytössä. Tavoitteena on keskittyä koko valtionhallintoa tai yhtä tai useampaa hallinnon alaa koskevien ratkaisujen ja niillä saavutettavien hyötyjen laajempaan käyttöönottoon valtionhallinnossa. Valtiokonttori tuottaisi jatkossa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi myös valtionavustustoiminnasta. On arvioitavissa, että myös useat muut erilaiset intressiryhmät voivat tulevaisuudessa hyötyä valtionavustustoimintaan liittyvistä uusista analysointi- ja raportointipalveluista.

2 c §. Pykälän 1 momentin nojalla Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettua tehtävän hoitamiseksi välttämättömät valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevat tiedot viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ([621/1999](#)) mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisista Valtion talous-

ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n ja Haus kehittämiskeskus Oy:n (*yhteinen palveluntuottaja*) rekistereistä, joissa on valtion virastoja ja laitoksia koskevia toiminnan suunnittelun ja seurannan, talous- ja henkilöstöhallinnon, yhteisen perustietotekniikan, hankintojen hallinnan, toimitilahallinnan, keskitettyjen koulutuspalvelujen, hanke- ja projektihallinnan ja organisaatorakenteen tietoja. Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomaisen määrittävät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalveluja varten luovutettavat tiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaisia tietoja ei kuitenkaan luovuteta. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että edellä mainittu Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus koskisi myös sellaisia tietoja, jotka ovat välttämättömiä ehdotettavassa lain 2 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitettujen VA-tietojärjestelmästä vastaavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettua valtionavustuslain muutosta koskevan 32 a §:n 2 momentin mukaan VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Koska eri valtionavustusjärjestelmien käyttötarkoitus, valtionavustusten ehdot ja osittain myös viranomaismenettelyt poikkeavat toisistaan selvästi, on valtioneuvoston asetuksen tarvetta ja mahdollista valmisteluaikataulua vaikea arvioida tarkasti. Tältä osin asetuksen tarvetta ja sisältöä arvioidaan jatkovalmistelussa tarkemmin siten, että arvion tulokset ja mahdollinen asetusluonnos ovat käytettävissä keväällä 2022 hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

9 Voimaantulo

Lakien ehdotetaan tulemaan voimaan 1.9.2021 lukien.

Lakiehdotus mahdollistaisi sen, että valtionapuviranomainen voisi käyttää edelleen omaa erillistä valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin tarkoitettua tietojärjestelmäänsä, jos se kykenisi vastaamaan tietojen tallentamisesta VA-tietojärjestelmään lakiehdotuksen 32 b §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla. Hakutietojen toimittaminen tapahtuisi hallinta- ja käsittelypalvelun käyttöliittymän kautta. Käytännössä tietojen toimittamiseen tulisi olla useampia eri vaihtoehtoja, jotta se olisi tietojen toimittajan näkökulmasta joustavaa. Tästä huolimatta menettely saattaisi vaatia muutostöitä tietoja toimittavan valtionapuviranomaisen tietojärjestelmään, mihin tulisi varata riittävästi aikaa. Näin ollen ehdotetaan, että lakia sovellettaisiin 32 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen valtionapuviranomaisten toimintaan vasta vuoden 2023 alusta lukien.

Eräät valtionapuviranomaiset valmistelevat pilottihankkeina omien valtionavustusjärjestelmiensä uudistamista siten, että ne perustuisivat uuden VA-tietojärjestelmän käyttöön mahdollisimman nopeasti. Tästä syystä ehdotetaan säädettäväksi erikseen, että valtionapuviranomainen voisi ryhtyä VA-tietojärjestelmän käyttöönoton edellyttämiin toimenpiteisiin jo ennen lain voimaantuloa.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lakiehdotus liittyy osana nykytilan kuvauksessa mainittuun laajaan valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen, jonka toimikausi kestää vuoden 2023 loppuun saakka. Lakiehdotuksen tarkempi toimeenpano ja seuranta on tarkoitus järjestää osana kehittämis- ja digitalisointihankkeen jatkotyötä.

Uusi VA-tietojärjestelmä otettaisiin ensimmäiseksi käyttöön edellä kuvatuissa neljässä eri hallinnonalojen pilottihankkeessa mahdollisimman aikaisin lain tultua voimaan vuoden 2021 syksyllä tai vuoden 2022 alussa. Tämän jälkeen VA-tietojärjestelmä pyritään saamaan vaiheittain vuosina 2022 – 2028 laajemmin käyttöön eri hallinnonaloilla ja merkittävimmissä valtionapuviranomaisissa. Käyttöönotto perustuu alustavasti neljään erilliseen käyttöönottoryhmään, joihin valtionapuviranomaiset on jaettu ottaen huomioon erityisesti arvioidut vaikuttavuushyödyt, valtionapuviranomaisen kypsyys uuden VA-tietojärjestelmän käyttöönottoon, kiireellisyys ja tarve, yhden käyttöönoton malli jokaisessa valtionapuviranomaisessa sekä erilaiset toimijakohtaiset tekijät kuten päällekkäisten järjestelmäkustannusten minimointi ja nykyisen käytössä olevan tietojärjestelmän elinkaari. Kehittämis- ja digitalisointihankkeen toimeenpanon yhteydessä keväällä 2021 neuvotellaan tarkemmin toimeenpanon rajauksesta ja aikataulusta kolmeen ensimmäiseen käyttöönottoryhmään sijoitettavien valtionapuviranomaisten kanssa. On mahdollista, että valtionapuviranomaisten sijoittumista eri käyttöönottoryhmiin ja käyttöönoton aikataulutusta tarkistetaan. Samalla selvitetään tarkemmin käyttöönottoryhmiin vielä sijoittamatta olevien pienempien valtionapuviranomaisten tilannetta. Jatkotoimeenpanossa otetaan huomioon se lakiehdotuksessa säädetty lähtökohta, että eri hallinnonalat ja niiden valtionapuviranomaiset päättävät viime kädessä itse uuden VA-tietojärjestelmän käyttöönotosta kattavasti.

VA-tietojärjestelmän käyttöönotto tukee ja vahvistaa hankkeessa kehitettävän uuden yhtenäisen toimintamallin omaksumista ja toteuttamista. Uusi toimintamalli sisältää ilmiölähtöisyyden, strategiaan perustuvan ja verkostomaisen sekä vaikuttavuutta painottavan toimintatavan.

Osana toimeenpanoa ja seurantaa jatketaan edellä kuvattua alemman asteista säädösvalmistelua, joka liittyy lakiehdotuksessa säädettyyn mahdollisuuteen säätää VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta valtioneuvoston asetuksella. Samalla jatketaan myös selvitystyötä, joka koskee valtionavustustoimintaa ohjaavia erityissäädöksiä ja niiden mahdollista tarkistamistarvetta, jota käsitellään eräiltä osin tarkemmin seuraavassa luvussa 11.1.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Lakiehdotus ei edellytä välittömiä muutoksia valtionavustuksia koskeviin hallinnonalakohtaisiin erityislakeihin. Valtionapuviranomaiselle ehdotettavat VA-tietojärjestelmän tietojen tallentamiseen, tiedonhallintaan sekä tietojen ja asiakirjojen säilytykseen ja arkistointiin liittyvät velvoitteet koskisivat eri hallinnonaloilla toimivia valtionapuviranomaisia siinäkin tapauksessa, että erityislaeissa olisi säädetty valtionavustusten myöntämiseen ja yksityiskohtaiseen hallintointiin liittyvistä tehtävistä ja toimivallasta useiden eri toimijoiden kesken.

Tiedonhallintaa koskevien velvoitteiden hoitaminen voi edellyttää julkisen vallan käyttöä ja viranomaisasemaa. Eräissä valtionavustusjärjestelmissä avustusten myöntäminen on säädetty

muussa kuin viranomaisasemassa olevan toimijan tehtäväksi ja avustusten hallinnointiin liittyvät julkisen vallan käyttöä edellyttävät tehtävät on puolestaan säädetty erikseen määrätyn viranomaisen toimivaltaan kuuluviksi. Esimerkiksi valtion rahoituksesta elokuvakulttuurin edistämiseen annetun lain (1174/2018) 3 §:n nojalla Suomen elokuvasäätiö hoitaa valtionapuviranomaiselle kuuluvia tehtäviä myöntäessään valtionavustuksia valtion varoista. Suomen elokuvasäätiön muu toiminta ei saa vaarantaa tämän julkisen hallintotehtävän hoitamista. Taiteen edistämiskeskus vastaa puolestaan lain 9 ja 10 §:n nojalla valtionavustusten maksatuksen keskeyttämiseen ja takaisinperintään liittyvistä asioista, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä. Tiedonhallintaan liittyvistä velvoitteista ei ole säädetty yksityiskohtaisesti, mutta lain 12 §:ssä säädetään erikseen hallinnon yleislakien soveltamisesta. Tässä laissa tarkoitettua julkista hallintotehtävää hoidettaessa noudatetaan, mitä hallintolaissa, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), kielilaissa (423/2003), saamen kielilaissa (1086/2003), arkistolaissa (831/1994), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003) ja tietosuojalaissa (1050/2018) säädetään. Suomen elokuvasäätiön tulee siten julkista hallintotehtävää hoitaessaan noudattaa esimerkiksi hallinnon yleislakien säännöksiä, jotka koskevat tiedonhallintaa. VA-tietojärjestelmän käyttöönotto saattaisi kuitenkin tämän tyypisissä tilanteissa edellyttää valtionapuviranomaisen toimivallan yksityiskohtaisempaa sääntelyä, jonka tarvetta tulisi arvioida tarkemmin hallinnonalakohtaisesti. Toisaalta erityislaeissa olisi mahdollista säätää tarvittaessa tarkemmin valtionavustusten käsittelyyn ja hallinnointiin tarkoitetuista erillisistä tietojärjestelmistä.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

Lakiehdotuksen edellyttämiin Valtiokonttorin toimintamenomäärärahojen lisäämiseen sekä valtionapuviranomaisten määrärahojen tason tarkistamiseen varaudutaan julkisen talouden suunnitelmassa 2022 – 2025. Samassa yhteydessä joudutaan arvioimaan myös valtiovarainministeriön käytettävissä olevia määrärahoja valtioavustustoiminnan ohjaukseen ja kehittämiseen.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen tavoitteena on säätää valtionapuviranomaisten rekistereissä olevien tietojen hyödyntämisestä valtionavustusprosessin ja koko valtionhallinnon toiminnan kehittämisen, ohjauksen ja johtamisen tueksi. Tässä tarkoituksessa Valtiokonttorille säädetään uusi palvelutehtävä sekä tähän liittyvä oikeus saada käyttöönsä yhteisten palvelutuottajien kokoamaa tietoa myös valtionavustustoiminnasta sekä käsitellä sitä analysointi- ja raportointitehtävää varten.

Tehtävänhoito edellyttää muun ohella erityisesti sitä, että perusoikeutena turvatut henkilötietojen ja yksityiselämän suoja sekä julkisuusperiaatteen toteutuminen voidaan tulevaisuudessakin taata tehokkaasti ja laadukkaasti tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (mm. PeVL 73/2018 vp, PeVL 31/2017 vp, PeVL 5/2017 vp).

Ehdotuksia on arvioitu perustuslain, tietosuojasetuksen, tietosuojalain, tiedonhallintalain sekä julkisuuslain kannalta siten, että Valtiokonttorin palvelutehtävä ei ole ristiriidassa edellä mainittujen lakien kanssa. Perustuslain osalta on pyritty arvioimaan ehdotuksen kannalta merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojausta suhteessa muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, erityisesti yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin (PeVL 73/2018 vp, PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).

Hallituksen esityksessä on kuvattu uusi palvelutehtävä, josta säädetään lain tasolla ja jota hoidetaan virkavastuulla. Tehtävää ei voi luovuttaa yksityiselle toimijalle. Julkaistaessa raportointituloksia on kaikki tiedot anonymisoitu tai aggregoitu, eli summattu laajempien havaintoyksiköiden tasolle siten, että yksittäistä henkilöä ei tiedoista voi tunnistaa. Henkilötiedon ja salassa pidettävän tiedon säilymistä suojatessa muodossa valvotaan käsittelyn eri vaiheissa.

Tämä tehtävä ei ole sellainen avustava tehtävä, jonka Valtiokonttori voisi siitä annetun lain 4 a §:n mukaisesti siirtää yksityiselle toimijalle.

Perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2008 vp s. 14) todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Tiedon käsittely yleisen edun mukaisiin tarkoituksiin ei ole ongelmallista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 3/2004 vp s. 2/II). Sääntely toissijaisesta käytöstä opetuksen, tietojohdamisen sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin ovat vastaavalla tavalla perusteiltaan hyväksyttäviä perustuslain 10 §:n 1 momentin näkökulmasta (PeVL 1/2018 vp).

Palvelutehtävä olisi lakisääteinen ja sillä edistettäisiin yleistä etua mahdollistamalla tietojohdaminen hallinnon kehittämiseksi myös valtionavustustoiminnassa. Tehtävässä saa tietosuoja-laissa tarkoitettulla tavalla käsitellä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti, sillä käsittelyn oikeusperusteesta ehdotetaan säädettäväksi jäsenvaltion lainsäädännössä tämän esityksen mukaisesti. Lisäksi ehdotus täyttää tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen edellytyksen henkilötietojen käsittelylle yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteesta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 73/2018, PeVL 43/1998 vp. s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp. s.2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja tai perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 73/2018, s. 9, PeVL 14/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Tällaista tietoa on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudem-

massa käytännössä pidetty säätämistä koskeva kysymys. Lain perusteluissa esitettyä välttämättömänä pidettyä henkilötietojen käsittelyä koskeva raja on syytä kirjata säännökseen (ks. esim. PeVL 15/2019, s. 5 sekä PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Valtionavustusten tietojärjestelmää koskevassa palvelutoiminnassa ei käsitellä tietosuojalainsäädännön mukaisia erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja muutoin kuin avustuksen hakijan tai saajan sairauspoissaolon tai hoitovapaan keston osalta, jos kyseisellä tiedolla on merkitystä valtionavustuksen määrään. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi erillinen säännös, jossa rajataan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käyttö vain edellä mainittuihin tietoihin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämismenettelyssä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset: /

1.

Laki valtionavustuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *lisätään* valtionavustuslakiin (688/2001) uusi 6 a luku seuraavasti:

6 a luku Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä

32 a §

Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmä

Valtionavustuksiin liittyviä tietoja hallinnoidaan sähköisessä valtionavustustoiminnan tietojärjestelmässä (*VA-tietojärjestelmä*). VA-tietojärjestelmä sisältää:

1. valtionavustushakujen julkaisemista ja asiointia,
2. valtionavustustietojen julkaisemista ja käyttöä sekä
3. valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut.

VA-tietojärjestelmään tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen laadusta ja tallentamistavasta voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Valtiokonttori toimii julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 5 §:n 2 momentin 4-kohdassa tarkoitettuna tietojärjestelmästä vastaavana viranomaisena. Valtiokonttori vastaa tietojärjestelmän teknisestä toiminnasta sekä teknisestä rajapinnasta tietojen tallentamista, käsittelyä ja luovutusta varten. Valtiokonttori vastaa myös tietojärjestelmien käytettävyydestä sekä tietojen eheydestä, muuttumattomuudesta, suojaamisesta ja säilyttämisestä.

Valtionapuviranomainen voi käyttää edellä 1 momentissa säädettyjen palvelujen sijasta omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, jos se kykenee vastaamaan jäljempänä tässä luvussa säädetystä tiedonhallintaa sekä tietojen säilytystä ja arkistointia koskevista velvoitteista.

32 b §

Valtionapuviranomaisen tiedonhallintaa koskevat velvoitteet

Kukin valtionapuviranomainen toimii julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa tarkoitettuna tiedonhallintayksikkönä.

Valtionapuviranomaisen, joka ei ole ottanut edellä 32 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja palveluja kokonaisuudessaan käyttöön, on tallennettava haettaviksi julistamiaan ja myöntämiään valtionavustuksia koskevat tiedot VA-tietojärjestelmään.

32 c §

Henkilötietojen käsittely

Valtionapuviranomainen on VA-tietojärjestelmässä Valtiokonttorin kanssa luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) tarkoitettu yhteisrekisterinpitäjä. Valtionapuviranomainen vastaa rekisterinpitäjän tehtävistä lukuun ottamatta Valtiokonttorin edellä 32 a §:n 3 momentissa säädettyjä tehtäviä. Valtionapuviranomainen toimii myös rekisteröidyn yhteyspisteenä, Yhteisrekisterinpitäjät voivat kuitenkin sopia siitä, että Valtiokonttori vastaa myös erikseen määritellyistä valtionapuviranomaisen tehtävistä rekisterinpitäjänä.

VA-tietojärjestelmään saa tallentaa välttämättömän tiedon hakijan ja avustuksen saajan sairauspoissaolon tai tilapäisen hoitovapaan kestosta, jos tiedolla on vaikutusta avustuksen määrään.

32 d §

Tietojen ja asiakirjojen säilytys ja arkistointi

VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytysaika on 10 vuotta valtionavustuksen viimeisen erän maksamisesta lukien. Valtionapuviranomainen voi kuitenkin edellä lain 13 §:n 4 momentissa tarkoitettua valtionavustusta tai erityisistä syistä muutakin valtionavustusta myönnettäessä päättää tietojen ja asiakirjojen pidemmästä säilytysajasta. Tietoaikojen säilytystarpeen määrittämisestä säädetään yleisesti laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta.

Valtiokonttori vastaa siitä, että VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot ja asiakirjat ovat arkistoitavissa. Valtiokonttori voi tehdä arkistointia koskevan esityksen keskitetysti valtionapuviranomaisten puolesta.

Valtionavustuksen saaja on velvollinen pitämään ajan tasalla sen vastuuhenkilöitä koskevat VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot.

Tämä laki tulee voimaan päivänä ...kuuta 20 .

Lakia sovelletaan 32 b §:n 2 momentissa tarkoitettujen valtionapuviranomaisten toimintaan vuoden 2023 alusta lukien.

Valtionapuviranomainen voi ryhtyä VA-tietojärjestelmän käyttöönoton edellyttämiin toimenpiteisiin jo ennen lain voimaantuloa.

2.

Laki

Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 c §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 557/2020, sekä
lisätään 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1081/2014, 180/2019, 1369/2019 ja 557/2020, uusi 6 kohta seuraavasti:

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

- 5) tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi;
- 6) toimia valtionavustuslain 6 a luvussa tarkoitettuna valtionavustustoiminnan tietojärjestelmäpalvelusta vastaavana viranomaisena.

2 c §

Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitettun tehtävän hoitamiseksi välttämättömät valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevat tiedot viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ([621/1999](#)) mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisista Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n ja Haus kehittämiskeskus Oy:n (*yhteinen palveluntuottaja*) rekistereistä, joissa on valtion virastoja ja laitoksia koskevia toiminnan suunnittelun ja seurannan, talous- ja henkilöstöhallinnon, yhteisen perustietotekniikan, hankintojen hallinnan, toimitilalahallinnan, keskitettyjen koulutuspalvelujen, hanke- ja projektihallinnan ja organisaatorakenteen tietoja. Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomainen määrittävät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalveluja varten luovutettavat tiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaisia tietoja ei kuitenkaan luovuteta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä ...kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

Valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan valtiokonttorista annetun lain (305/1991) 2 §:n 1 momentin 5 kohta ja 2 c §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 557/2020, sekä lisätään 2 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1081/2014, 180/2019, 1369/2019 ja 557/2020, uusi 6 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

5) tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi.

2 c §

Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi välttämättömät valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevat tiedot viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisista Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n ja Haus kehittämiskeskus Oy:n (yhteinen palveluntuottaja) rekistereistä, joissa on valtion virastoja ja laitoksia koskevia toiminnan suunnittelun ja seurannan, talous- ja henkilöstöhallinnon, yhteisen perustieto-

2 §

Valtiokonttorin tehtävänä on, jollei toimivallasta muualla toisin säädetä:

5) tuottaa valtionhallinnon analysointi- ja raportointipalveluja valtioneuvostolle valmistelun ja päätöksenteon tueksi;

6) *toimia valtionavustuslain 6 a luvussa tarkoitettuna valtionavustustoiminnan tietojärjestelmäpalvelusta vastaavana viranomaisena.*

2 c §

Valtiokonttorilla on oikeus saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä 2 §:n 1 momentin 5 ja 6 kohdassa tarkoitetun tehtävän hoitamiseksi välttämättömät valtionhallinnon toimintaa ja taloutta koskevat tiedot viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) mukaan toimivaltaiselta viranomaiselta sellaisista Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen, Digi- ja väestötietoviraston, Senaatti-kiinteistöjen, Hansel Oy:n ja Haus kehittämiskeskus Oy:n (yhteinen palveluntuottaja) rekistereistä, joissa on valtion virastoja ja laitoksia koskevia toiminnan suunnittelun ja seurannan, talous-

Voimassa oleva laki

tekniikan, hankintojen hallinnan, toimitilalahallinnan, keskitettyjen koulutuspalvelujen, hanke- ja projektihallinnan ja organisaatiorakenteen tietoja. Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomaisen määrittävät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalveluja varten luovutettavat tiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaisia tietoja ei kuitenkaan luovuteta.

Ehdotus

ja henkilöstöhallinnon, yhteisen perustietotekniikan, hankintojen hallinnan, toimitilalahallinnan, keskitettyjen koulutuspalvelujen, hanke- ja projektihallinnan ja organisaatiorakenteen tietoja. Valtiokonttori, yhteinen palveluntuottaja ja tiedot luovuttava viranomaisen määrittävät yhteistyössä analysointi- ja raportointipalveluja varten luovutettavat tiedot. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 ja 7–11 kohdan mukaisia tietoja ei kuitenkaan luovuteta.