

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

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta**

### **1 Lakiehdotus valtionavustuslain muuttamisesta**

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

Tietojen laadusta ja tallentamistavasta voidaan säätää tarkemmin asetuksella.

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

Suomen Akatemian näkökulmasta VA-tietojärjestelmän käyttöönottoa ei tule säätää kaikkia valtionapuviranomaisia sitovaksi, ei edes siirtymäajan jälkeen.

On erittäin perusteltua, että valtionapuviranomaiset voivat jatkossakin käyttää omia valtionavustusten asiointiin, käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettuja tietojärjestelmiä lakiehdotuksessa säädetyin edellytyksin.

Suomen Akatemia ei pidä perusteltuna sitä, että valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointi on yhdistetty samaan palveluun lakiehdotuksessa esitetyllä tavalla. Valtionavustusten julkaiseminen VA-tietojärjestelmässä voidaan toteuttaa rajapintojen kautta ja julkaista tiedot hauista yhteisessä VA-tietojärjestelmässä. Sen sijaan valtionapujen hakemisessa käytettävänä asiointipalveluna pitää jatkossakin voida käyttää valtionapuviranomaisen omaa asiointipalvelua vaihtoehtona VA-tietojärjestelmän asiointipalvelulle.

Käytännössä Suomen Akatemian mielestä VA-tietojärjestelmästä voidaan toteuttaa siirtymäajan jälkeen kaikkia valtionapuviranomaisia sitovina vain

- palvelu, jossa julkaistaan haettavissa olevien eri viranomaisten valtionavustusten tiedot ja hakuajat ja tarvittaessa linkki valtionapuviranomaisen omaan asiointipalveluun
- valtionavustuksia koskevia päätöksiä ja maksatuksia koskeva yhteinen tietovaranto ja raportointipalvelu

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että nämä olisi toteutettava eri palveluina.

Pykälässä sanotaan: Valtionapuviranomainen voi käyttää edellä 1 momentissa säädettyjen palvelujen sijasta omaa valtionavustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, jos se kykenee vastaamaan jäljempänä tässä luvussa säädetyistä tiedonhallintaa sekä tietojen säilytystä ja arkistointia koskevista velvoitteista. Tämän perusteella saa käsityksen, että valtionapuviranomaisen on käytettävä sekä valtionavustushakujen julkaisemisen ja asiointia että valtionavustustietojen julkaisemista ja käyttöä koskevia palveluja, mutta perustelutekstin mukaan valtionapuviranomainen voi kuitenkin käyttää myös näiden osalta omia palvelujaan (esim. omaa asiointipalvelua hakemusten tekemiseen), jos pystyy tuottamaan VA-tietojärjestelmään tiedot valtionavustushauista ja päätöksistä. Tältä osin pykälän muotoilu on ristiriidassa perustelutekstin kanssa. Sanamuodoilla on käytännön merkitystä sille, tarkoittaako esitys, että viranomainen voi käyttää omaa asiointipalveluaan valtioavustushakemusten tekemiseen vai ei.

Suomen Akatemian näkökulmasta viranomaisella on oltava jatkossakin mahdollisuus käyttää omaa asiointipalveluaan.

Suomen Akatemian näkemys on siitä, että VA-tietojärjestelmän käyttöönoton ei tule olla pakollista siirtymäajan jälkeenkään, vaikuttaa se, että eri viranomaisilla on perustellusti erilaisia toimintatapoja ja prosesseja sekä erilainen tehtävien hoitamisessa noudatettava lainsäädäntöpohja.

VA-tietojärjestelmähanke on luonteeltaan vaativa kehityshanke, jonka toteutumiseen liittyy merkittäviä riskejä ja epävarmuutta siitä, syntyykö kehittämishankkeen avulla jokaisen viranomaisen tehtävien kannalta riittävän toimiva ja prosessia tukeva järjestelmäpalvelu, jonka viranomainen voi ottaa käyttöön määritellyn siirtymäajan kuluessa. Suomen Akatemialla on syytä olettaa, että viranomaisilla on perustelluja tarpeita käyttää omia asiointia, käsittelyä ja hallintaa tietojärjestelmiä tulevaisuudessakin.

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

Katso edellinen vastaus. Lisäksi tulisi tarkistaa perustelutekstien sisältöjä erityisesti siltä osin, mitä sanotaan viranomaisten omista tietojärjestelmistä ja mahdollisuudesta käyttää niitä. Suomen Akatemian näkemyksen mukaan tarvetta omien järjestelmien käytölle voi olla pitkälläkin aikavälillä.

Perustelutekstissä on sivuilla 15 ja 18 seuraavia, osin keskenään ristiriitaisia kantoja valtionapuviranomaisten omien järjestelmien käyttöön liittyen:

Sivulla 15:

- 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.
- 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.

Sivulla 32:

- Uusien erillisten valtionavustusten käsittelyyn tarkoitettujen tietojärjestelmien kehittämistä tai nykyisten järjestelmien merkittävää uudistamista ei tulisi enää rahoittaa.

Lisäksi:

OKM:llä on menossa tutkimustietovarantohanke ja siihen liittyen on kehitetty Tiedejatutkimus.fi - palvelu, jossa julkaistaan mm. sekä julkisten että yksityisten tutkimusrahoittajien toimittamia tietoja rahoituspäätöksistään. Valtionhallinnossa olisi hyvä välttää päällekkäisten ratkaisujen kehittämistä.

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

On perusteltua, että kukin valtionapuviranomainen toimii tiedonhallintayksikkönä.

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

Tallentamisessa on voitava käyttää tiedonsiirtorajapintoja ja automaattisia tiedonsiirtoja. Rajapintojen kehittäminen edellyttää kuitenkin sovittuja, yhteisiä käsite- ja tietomalleja.

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

Ks. edelliset vastaukset pykälään 32 b.

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

Yhteisrekisterinpitäjäyys henkilötietojen käsittelyssä on perusteltua.

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

-

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

Henkilötietojen käsittelyä koskeva säädös on perusteltu.

Ehdotuksessa ei ole otettu huomioon ulkomaisia avustuksen hakijoita eikä ulkomaisia avustusten käsittelijöitä (esim. ulkopuolisia arvioijia). Tällä on merkitystä mm. tunnistautumiskäytäntöjen ja tallennettavien tietojen (kuten henkilötunnus) osalta.

Henkilötietojen käsittelyn ohella ehdotuksessa tulisi käsitellä myös julkisuuslain perusteella salassa pidettävien tietojen käsittelyn vaatimuksiin. Näitä tietoja ovat Suomen Akatemian rahoitusprosessissa esimerkiksi tutkimussuunnitelmat ja niiden arviointiin liittyvät lausunnot ja pisteytykset sekä yrityssalaisuudet. Tätä tulisi käsitellä esityksessä.

Pitäisikö ottaa kantaa myös turvaluokiteltujen tietojen käsittelyyn?

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

Yleinen 10 vuoden säilytysaika määriteltyine poikkeuksineen on perusteltu lähtökohta.

Kaikkien valtionapuviranomaisten maksatusprosessit eivät tosin ole samanlaisia (esim. rahoitus saadaan käyttöön päätöksen perusteella ennakoon vs. maksatus tapahtuu toteutuneiden kustannusten perusteella jälkikäteen). Usein valtionavustukset ovat vuosittaisia ja lyhytkestoisia ja maksetaan kerralla, kun taas Suomen Akatemiassa rahoituskausi on tyypillisesti 4-6 vuotta ja maksatus tapahtuu tyypillisesti 3 kertaa vuodessa jälkikäteen. Nämä erot tulee ottaa esityksessä huomioon.

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

Perustelutekstissä s. 15 todetaan, että VA-tietojärjestelmä kattaa valtionavustustoiminnan asianhallintaan liittyvät vaatimukset ja toiminnallisuudet. Lisäksi s. 18 sanotaan, että valtiokonttori vastaisi siitä, että VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot ja asiakirjat ovat arkistoitavissa ja valtiokonttori voisi tehdä keskitetysti arkistointia koskevan esityksen Kansallisarkistolle. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, olisiko VA-tietojärjestelmää tarkoitus käyttää asianhallintajärjestelmänä / erillisdiarina. Tämä tulisi selventää.

Ehdotuksessa todetaan, että valtionavustuksen saaja olisi velvollinen pitämään ajan tasalla sen vastuuhenkilöitä koskevat VA-tietojärjestelmään tallennetut tiedot (s. 18 ja s. 35). Mitä vastuuhenkilöllä tarkoitetaan täsmällisesti? Miten tämä velvoite hoidetaan käytännössä, jos valtionapuviranomaisella on käytössään oma asiointijärjestelmä VA-tietojärjestelmän sijasta? Oletettavasti tällöin viranomaisen järjestelmästä siirretään muuttuneet tiedot VA-tietojärjestelmään.

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

Ks. edelliset vastaukset.

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

Tallentamisvelvollisuuden voimaantulo heti lain voimaantullessa ei ole perusteltua eikä realistista.

## 2 Lakiehdotus valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

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

Valtiokonttorin rooli ei ole selkeä suhteessa valtiovarainministeriöön ja valtionapuviranomaisiin.

Lakisäätteisten tehtävien lisäksi olisi tärkeää määritellä ja asettaa vaatimuksia valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisten sekä valtionavustusten hakijoiden yhteistyölle ja niille toimintamalleille, joilla varmistetaan kehitettävän tietojärjestelmän soveltuvuus eri toimijoiden käyttötarpeisiin sekä käyttöönoton jälkeinen jatkuva tarpeiden mukainen kehittäminen ja jatkuvuuden turvaaminen. Järjestelmäkehitykseen tarvitaan selkeä yhteistyömalli, muutoshallintamalli ja asiakastyytyväisyyden seuranta. Lisäksi esityksessä tulisi avata VA-tietojärjestelmän arkkitehtuuriin, modulaariseen

järjestelmäkehitykseen, räätälöitävyyteen ja tieto- ja käsitemalleihin liittyviä vaatimuksia ja toimintatapoja, joiden avulla huolehditaan VA-tietojärjestelmän soveltuvuudesta eri viranomaisten ja avustusten hakijoiden tarpeisiin. Näiden osalta olisi perustelutekstissä hyvä avata suunniteltuja toimintamalleja, joilla vähennetään järjestelmäkehityksen riskejä ja lisätään valtionapuviranomaisten vaikutusmahdollisuuksia ja edistetään sitoutumista hankkeeseen.

Lakiehdotuksessa perustellaan valtiokonttorin roolia VA-tietojärjestelmässä mm. sillä, että virastolla on itsellään samankaltaisia hakemusten käsittelyyn ja avustusten maksamiseen ja tukeen liittyviä palveluja sen lisäksi että se tarjoaa palveluja muillekin kuin valtion virastoille. Käytännössä valtiokonttori olisi myös itse vastuullaan olevan järjestelmän käyttäjä. Tämä voi olla valtiokonttorin VA-tietojärjestelmän kehittämis- ja ylläpitoroolin näkökulmasta sekä hyödyksi että haitaksi.

Esityksessä ei kerrota, minkälaisella toimittajamallilla ja toimittajahallinnanmallilla VA-tietojärjestelmän kehittämistä ja ylläpitoa on tarkoitus tehdä. Tällä on keskeinen merkitys hankkeen onnistumisen edellytysten kannalta.

Valtiokonttorin tehtäviin on vaikea ottaa kantaa tuntematta Valtiokonttorin kyvykkyyttä ja resursseja tämän tyyppisen hankkeen läpivientiin.

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

On.

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

Valtiokonttorin tehtävänä olisi valtionavustustoiminnan asiakaslähtöisen yhtenäisen digitalisoidun toimintamallin palvelutuotanto. Mitä asiakaslähtöisyydellä tarkoitetaan ja miten siitä käytännössä huolehditaan? Kuka on valtiokonttorin asiakas: VM, valtionapuviranomaiset ja valtionavustusten hakijat? Mikä on yhtenäinen digitalisoitu toimintamalli? Ja mitä digitalisoidun toimintamallin palvelutuotanto käytännössä merkitsee?

Ks. lisäksi edelliset vastaukset valtiokonttoria koskien. Valtiokonttorin tehtäviin on vaikea ottaa kantaa tuntematta Valtiokonttorin kyvykkyyttä ja resursseja tämän tyyppisen hankkeen läpivientiin.

## **3 Lakimuutokset ja valtionavustustoiminta**

### **Onko hallituksen esitys perusteltu ja sisällöltään oikeassa suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?**

Suomen Akatemian mielestä asetetut tavoitteet voitaisiin pääosin saavuttaa toteuttamalla yhteinen palvelu haettavista valtionavustuksista ja yhteinen raportointipalvelu. Sen sijaan asioinnin, käsittelyn ja hallinnan työkalujen kehittäminen koko valtionhallinnon yhteisenä hankkeena, johon kytkeytyy myös yhtenäinen toimintamalli, ei tule esityksessä riittävästi perustelluksi.

Pahimmallaan ehdotetun mukaisen lain säätäminen ja toimeenpano voisivat vahingoittaa nykyisin hyvin toimivia, käytännössä koeteltuja sähköisiä valtionavustuspalveluja.

VA-tietojärjestelmä sisältää lakiesityksen mukaan hakujen julkaisemisen ja asioiden, avustustietojen julkaisemisen ja käytön sekä avustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut. VA-tietojärjestelmään tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia valtionavustuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi.

Perustelujen mukaan 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.

Asetetuista tavoitteista suuri osa eli avoimuus, tiedon saatavuus ja käyttö, avustuspäätösten avoimuus, avustusten tarkoituksenmukainen kohdentaminen, avustusten päällekkäisyyden vähentäminen ja valtionavustustoiminnan läpinäkyvyys, ovat toteutettavissa

- hakuportaalilta, josta löytyy koottuna tiedot kaikista haettavissa olevista valtionavustuksista ja linkit viranomaisten asiointipalveluihin sekä
- raportointipalvelulla, josta löytyy tiedot siitä, mitä on myönnetty ja miten rahoitusta on raportoitu käytetyn.

Muiden tavoitteiden osalta VA-tietojärjestelmän asioiden, käsittelyn ja hallinnan palveluiden avulla voidaan mahdollisesti lisätä päätöksenteon oikeudenmukaisuutta ja toiminnan tehokkuutta.

Eri toimijoiden näkökulmasta VA-tietojärjestelmähankkeen hyötyjä voisi arvioida seuraavasti:

- Valtionavustusten hakijoiden näkökulmasta valtionaputietojen löytyminen yhden portaalin kautta helpottaa valtionavustusten hakijoiden oikea-aikaista tiedonsaantia tarjolla olevista mahdollisuuksista. Portaali voidaan kuitenkin toteuttaa tiedonsiirtoliittymien avulla ilman yhtenäistä VA-tietojärjestelmää.
- VA-tietojärjestelmä tarjoaa apuvälineitä toiminnan digitalisointiin niille viranomaisille, jotka edelleen käsittelevät paperilla toimitettuja hakemuksia, valmistelevat päätöksiä ilman digitaalisia apuvälineitä tai toimittavat päätökset tiedoksi paperilla. Järjestelmäkehityksessä on tällöin

pystyttävä vastaamaan kunkin viranomaisen keskeisiin tarpeisiin. Kuinka suuri osa viranomaisista ei ole vielä digitalisoitunut valtionapuprosessejaan?

- Hankkeella tavoitellaan henkilötyötarpeen pienenemistä valtionapuviranomaisissa tarjoamalla käyttöön digitaalista prosessia tukevat työvälineet. Tavoite voi toteutua niiden virastojen osalta, joissa VA-tietojärjestelmä tarjoaa uusia digitaalisia työvälineitä työskentelyn tueksi. Pääallekkäisten valtionavustusten myöntämistä samoille hakijoille voidaan ehkäistä ottamalla käyttöön yhteinen raportointipalvelu, jonka kautta voidaan myös tuottaa valtionaputoiminnan ohjauksessa tarvittavaa tietoa eri viranomaisten toiminnasta. Raportointipalvelu on toteutettavissa ilman asioinnin, käsittelyn ja hallinnan osioita. Raportointipalvelua voidaan hyödyntää myös strategisen ja politiikkaohjauksen apuna. Valtionavustusten vaikuttavuutta pitää kuitenkin arvioida myös muilla keinoilla kuin VA-tietojärjestelmän raportoinnin avulla. Lisäksi raportointipalvelun avulla pitäisi tuottaa johtamista ja toiminnan kehittämistä tukevaa tietoa myös muille kuin valtiovarainministeriölle.

Suomen Akatemian näkökulmasta VA-järjestelmän palveluista haettavissa olevien avustusten tietojen julkaiseminen ja myöntöpäätösten ja avustusten käyttöä koskevien tietojen julkaiseminen mahdollista toteuttaa tiedonsiirtoja käyttämällä niiden valtionapuviranomaisten osalta, joiden avustusprosessi on jo digitalisoitu. Tietojen luovutus on suunniteltava tapahtuvaksi siten, että siitä ei aiheudu valtionapuviranomaisille lisäkustannuksia tai lisätyötä.

Hakemusten tekeminen eli asiointi sekä avustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut edellyttävät sekä käsite-/tietomallien ja tiedonkäsittelyprosessien osalta aivan erityyppistä kypsyyttä kuin muut VA-tietojärjestelmän palvelut. Näiden palveluiden osalta eri valtionapuviranomaisten mahdollisuus siirtyä VA-tietojärjestelmän käyttäjiksi riippuu siitä, pystytäänkö järjestelmä toteuttamaan niin joustavaksi, että se mahdollistaa viranomaisten erilaiset tiedontarpeet ja -tiedonkäsittelytavat.

Asioinnin, käsittelyn ja hallinnan työvälineiden kehittämistä tarvitaan niiden valtionapuviranomaisten käyttöön, jotka eivät ole toistaiseksi digitalisoineet omia valtionapuprosessejaan. Yhteistyö on tässä kehittämisessä tarkoituksenmukaista niiden viranomaisten osalta, joiden valtionapuprosesseissa käsiteltävät tiedot ja toimintatavat ovat riittävän lähellä toisiaan ja jotka ovat valmiita tekemään yhtenäistämistyötä sen kautta saavutettavien hyötyjen vuoksi.

Koko valtionavustustoiminnan osalta yhtenäistämisen sijasta tulee tarkastella eri viranomaisten toiminnan aitoja tarpeita ja tätä kautta löytyviä luonnollisia yhtenäistämisen edellytyksiä. Yhtenäistämisen esteitä voidaan tarvittaessa purkaa myös lainsäädännön keinoin.

Hallituksen esityksessä puhutaan yhtenäistämisestä tavalla, joka viittaa sekä tietosisältöjen että käsittelyprosessien yhdenmukaistamiseen. Suomen Akatemian näkemys on, että valtionapuviranomaisten eri tehtävissään tarvitsemat tiedot ja tietojen käsittelyprosessit poikkeavat



toisistaan osin täysin perustellusti ja kategorinen yhtenäistäminen ei tarkoituksenmukaista. Lakitekstissä tai perusteluissa ei puhuta käsittelyn yhteydessä esim. tavasta, jolla hakemuksia arvioidaan tai valmistellaan päätösesityksiä VA-järjestelmän avulla. Esimerkiksi erityisavustuksina myönnettävien hankerahoitusten käsittely ja päätösehdotusten laatiminen voi tapahtua keskenään erilaisten hanketietojen ja arviointiprosessien tuloksena, myös yhden valtionapuviranomaisen omassa toiminnassa.

Hallituksen esityksen perustelutekstissä todetaan, että VA-tietojärjestelmän käsittelyä ja hallintaa koskeva palvelu on tarkoitettu ainoastaan valtionapuviranomaisille. Suomen Akatemiassa hakemuksia kuitenkin käsittelee suuri joukko ulkopuolisia, ulkomaisia asiantuntijoita.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan käsiteltävien tietojen osalta, että VA-tietojärjestelmään tallennetaan tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisessa tarvittavat tiedot, joiden laatu voisi jossain määrin vaihdella valtionavustuksen lajista ja käyttötarkoituksesta riippuen, mutta pidemmällä aikavälillä tavoitteena on kuitenkin kehittää tietojen laatua valtionavustusten tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen kohdentumisen ja käytön seurannan näkökulmasta.

Suomen Akatemian mielestä tietojen yhteentoimivuus on tärkeää, mutta tietosisällössä on jatkossakin otettava huomioon erityyppiset valtionavustukset, erilaiset käsittelyprosessit ja erilaiset tiedonkäsittelytarpeet. Suomen Akatemian näkökulmasta yhtenäistämisen edellytysten ymmärtämiseksi olisi välttämätöntä selvittää, missä määrin ja miltä osin eri viranomaisten valtionavustuksissa on mahdollista toimia yhteisillä käsitteillä, tietosisällöillä ja käsittelyprosesseilla ja missä määrin tarvitaan erilaisia tietoja ja käsittelyprosesseja. Lisäksi olisi selvitettävä, mitä yhdenmukaisen VA-tietojärjestelmän ja uuden toimintaprosessin käyttöönotto käytännössä merkitsisi toiminnan tarpeiden ja asioinnin sujuvuuden näkökulmista niin hakijoille kuin viranomaisille.

Hallituksen esityksen perustelutekstin perusteella esityksen taustalla ei ole sellaista selvitystä, jonka pohjalta voisi perustellusti olettaa, että käsittelyn tueksi pystytään kehittämään yksi järjestelmä, jossa kaikki valtionapuviranomaiset voisivat järkevällä, toimivalla ja tehokkaalla tavalla toteuttaa käsittelyprosessinsa.

Esityksessä todetaan, että valtionapuviranomainen voi käyttää omaa avustusten käsittelyyn ja hallintaan tarkoitettua järjestelmäänsä, jos se kykenee vastaamaan tiedonhallintaa ja tietojen säilytystä sekä arkistointia koskeviin velvoitteisiin, joita uudessa laissa säädetään. Lain perusteluissa kuitenkin todetaan, että pidemmällä aikavälillä on tarkoitus siirtää kaikki valtionavustukset myös käsiteltäväksi ja hallittavaksi VA-järjestelmään. Lisäksi perusteluissa todetaan, että uusien valtionavustusten käsittelyyn tarkoitettujen tietojärjestelmien kehittämistä tai nykyisten järjestelmien merkittävää uudistamista ei enää tulisi rahoittaa. Tätä Suomen Akatemia ei voi hyväksyä.

Suomen Akatemian näkökulmasta kaikkein ongelmallisimmat VA-tietojärjestelmän osat ovat asiointi sekä valtionavustusten käsittelyn ja hallinnan palvelu. Näiden toteuttamiseen liittyy Suomen Akatemian mielestä suuria riskejä siitä, että hanke ei joko toteudu lainkaan tai ei toteudu tavoitteiden mukaisella tavalla. Esityksen pohjalta emme voi päätellä, että Suomen Akatemia pystyisi ottamaan ko. palvelut käyttöön omassa toiminnassaan. Lisäksi Suomen Akatemia ei todennäköisesti pystyisi käyttämään VA-tietojärjestelmän tarjoamaa asiointipalvelua ja käsittelyn ja hallinnan palvelua ilman, että palveluun tehdään merkittäviä räätälöintejä sekä tietosisällön että toiminnallisuuksien osalta.

Ehdotamme:

- VA-hankkeen osittamista siten, että hankkeessa tuotetaan tietopalvelu valtionapujen hakemiseen (eli tiedot haussa olevista valtionavustuksista kootusti) ja raportointipalvelu, josta löytyy tiedot myönnettyistä valtionavustuksista ja niiden käytöstä. Raportointipalvelun tulee tukea myös muiden viranomaisten kuin Valtiovarainministeriön tiedontarpeita ja tiedolla johtamista.
- VA-hankkeessa kehitettäviä asioinnin, käsittelyn ja hallinnan palveluita niitä valtionapuviranomaisia varten, joiden prosessit ovat kokonaan tai osittain digitalisoimatta
- muiden valtionapuviranomaisten osalta tarkempaa arviointia siitä, mitä muutoksia nykytilanteeseen tarvittaisiin tavoitetilan saavuttamiseksi ja yhtenäisen toimintamallin luomiseksi
- tarkempaa selvitystä valtionapusäädösten muutostarpeista valtionapuprosessien yhtenäistämisen ja yhteisen VA-tietojärjestelmän kehittämisen edellytysten näkökulmasta
- pilotteihin perustuvan kehittämismallin täydentämistä laajemmin eri valtionapuviranomaisia osallistavilla toimintatavoilla kehittämistyön riskien pienentämiseksi
- kustannusten ja saavutettavien hyötyjen arviointia
- kehitettävän VA-tietojärjestelmän omistajuuden ja kehittämisvastuiden sekä kehittämisessä käytettävien yhteistyökäytäntöjen ja muutoshallinnan mallien suunnittelua siten, että järjestelmän käyttö laajasti viranomaisten toiminnasta olisi käytännössäkin mahdollista
- perustelujen uudelleen kirjoittamista siltä osin kuin perusteluissa puhutaan eri viranomaisten siirtymisestä yhteisen VA-tietojärjestelmän käyttäjäksi pitkällä aikavälillä

## **Valtionavustustoimintaa ja yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja koskevat yleiset havainnot**

Kustannukset:

Ehdotuksen perusteella (kohta 4.1.5. rahoitus) VA-tietojärjestelmän käytöstä aiheutuvat pysyvät jatkuvan käytön kustannukset vähennetään viranomaisten määrärahoista esim. vähentämällä yleinen laskennallinen osuus kaikkien valtionapuviranomaisten toimintamenoista. Tämän perusteella toimintamenojen vähentäminen tehtäisiin, vaikka valtionapuviranomainen käyttäisi jatkossakin omia tietojärjestelmiään valtionaputoiminnassa tai jos VA-tietojärjestelmä ei vastaa viranomaisen tarpeita ja siihen joudutaan tekemään räätälöintejä omaa toimintaa varten.

Räätälöinneistä aiheutuvat kustannukset kuuluvat esityksen mukaan viranomaisen itsensä maksettavaksi. Räätälöintien aiheuttamien jatkuvan palvelun lisäkustannusten osalta ei esityksessä ole mitään mainintaa eikä näin ollen ole selvää, onko niitä otettu laskelmissa huomioon ja kuka maksaa ne.

Valittu kehittämisen malli ja toimintatapa:

Yhteinen VA-tietojärjestelmä on kunnianhimoinen tavoite. Jotta hanke onnistuu, tarvitaan sekä kehittämiseen että jatkuvaan palveluun yhteisesti hyväksytyt ja omaksutut toimintatavat, riittävät resurssit, parhaat ohjelmistokehityksen ja muutosjohtamisen käytännöt, selkeä hallintamalli, vastuutus ja päätöksentekomalli, sekä valtionapuviranomaisten että muiden järjestelmän ja palvelun käyttäjäryhmien osallistaminen sekä toimivaa tiedonkulkua ja viestintää.

Kehittämiseen on valittu toimintatapa, jossa kehitetään pilottien avulla yhteinen käsite-/tietomalli ja hakemisessa käytettävä tietojärjestelmä, hakemusten käsittelyn ja päätöksenteon tukijärjestelmä sekä raportoinnin palvelu ja yhteinen johtamista tukeva tietopalvelu.

Esityksessä ei kerrota, minkälaisella toimintatavalla pilottien pohjalta luotu järjestelmä jatkossa muokataan palvelun käyttäjiksi tulevien eri toimijoiden tarpeiden mukaiseksi sekä käsittemallien ja tietosisällön että eri vaiheiden toimintaa tukevien käsittelyjärjestelmien osalta. Myöskään kehitettävän järjestelmän arkkitehtuurivaatimuksia tai modulaarisuutta kehittämisen lähtökohtana ei mainita perustelutekstissä.

Valitussa pilottien pohjalta tehtävässä järjestelmäkehityksessä keskeinen haaste ja riski on se, että pilottitoteutuksen jälkeen huomataan sellaisia muutostarpeita, jotka edellyttävät valittujen ratkaisumallien muokkaamisen ja täydentämisen sijasta niiden uudelleen muotoiluun tai käytännössä tekemiseen uudelleen toisella tavalla. Tätä riskiä voitaisiin vähentää käyttämällä kehittämistyössä myös muiden kuin pilottivirastojen asiantuntijoita tukena arvioimassa, miltä osin pilottikehityksessä kehitettävät ratkaisut istuvat heidän toimintaansa ja miltä osin valmisteltavat ratkaisut näyttävät johtavan ongelmiin ja miksi. Näin voitaisiin tarvittaessa muuttaa ajateltuja käsitelmälle ja arkkitehtuuriratkaisuja sekä toimintaprosesseja jo ennen pilottien teknistä toteutusta muotoon, joka mahdollistaisi helpommin ja pienemmillä muutoksilla myös tulevan kehittämistyön ja räätälöinnin.

Käytännössä VA-tietojärjestelmän kehittämisessä tarvitaan alusta saakka nykyistä laajempaa osallistamista laadittavien käsite-/tietomallien, prosessitarpeiden ja arkkitehtuuriratkaisujen tekemiseen. Näin pienennetään riskejä myöhemmin tarvittavalle uudelleen rakentamiselle ja lisätään todennäköisyyttä, että uudelleen tekemisen sijasta selvittää jatkokehittämisellä.

VA-tietojärjestelmähanke on haastava hanke, johon tarvitaan riittävästi henkilöresursseja ja eri osa-alueiden osaamista. Henkilöresursseja tarvitaan myös riittävään eri viranomaisten asiantuntijoiden osallistamiseen kehittämistyön alkuvaiheista alkaen. Osallistaminen tukee myös sitoutumista hankkeeseen, luottamusta rakennettavaan palveluun ja ymmärrystä prosessien ja toimintamallien yhtenäistämiseen.

Esityksessä ei myöskään kerrota, miten VA-tietojärjestelmäpalvelun kehittäminen ja ylläpito tuotantokäyttöön siirtymisen jälkeen käytännössä tapahtuu ja miten eri viranomaisten tai muiden käyttäjäryhmien kehittämistarpeita ja -ideoita käsitellään ja tehdään päätöksiä jatkokehityksestä.

VA-tietojärjestelmän kaltainen useiden toimijoiden yhteinen järjestelmähanke edellyttää toimivaa muutoshallinnan mallia ja selkeitä toimintakäytäntöjä.

**Voit jättää kommentit lausuntoon myös liitteenä**

[Suomen Akatemian tutkimusrahoitusprosessi.docx](#)

Huovinen Liisa  
Suomen Akatemia