

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?**

Lakiehdotus ei anna riittävän tarkkaa kuvaa, mitä tietoja valtioapuviranomaisen tulee toimittaa valtionavustus-toiminnan tietojärjestelmään.

Tiedonsiirto valtionapuviranomaisten omista tietojärjestelmistä valtionavustustoiminnan tietojärjestelmään tulee järjestää sähköisten rajapintojen kautta.

**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?**

On perusteltua, että valtionapuviranomainen voi perustellusta syystä käyttää omaa järjestelmäänsä myös siirtymisajan jälkeen. Oma järjestelmä voidaan integroida palveluihin rajapintaratkaisuin, jotta VA-järjestelmälle asetettu läpinäkyvyyden tavoite toteutuu.

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

Kun valtionapuviranomainen käyttää omaa valtionavustusjärjestelmäänsä, myös mahdollisuus sen kehittämiseen tulisi säilyttää tietojärjestelmän elinkaaren ajan.

Valtionapuviranomaisen pitää pystyä säilyttämään ketteryys ja kyky reagoida joustavasti toimintaympäristön muutoksiin. Esimerkiksi uusien tuki-instrumenttien nopea käyttöönotto tulee olla mahdollista, mikä todennäköisesti osoittautuisi sangen haastavaksi laajan käyttäjäjoukon yhteisessä tietojärjestelmässä.

**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?**

Kunkin valtionapuviranomaisen on luontevaa toimia tiedonhallintalaissa tarkoitettuna 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?**

Tallentamisvelvollisuus on perusteltua, mutta se tulisi toteuttaa niin, että mikäli valtionapuviranomaisella on käytössään oma järjestelmä, tieto siirtyy automaattisesti määrämuotoisena rajapintojen yli.

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

Valtionapuviranomaisen ja tietojärjestelmästä vastaavan tahon vastuut tulee olla selkeästi määriteltynä

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

Kysymys yhteisrekisterinpitäjyydestä ei ole perusteltu, kun valtionapuviranomainen huolehtii itse 32 a §:n 3 momentin tehtävistä.

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

Arkaluonteisten tietojen tallentamisen edellytykset tulee olla selvät. On huomioitava se, että myös valtionapuhakemuksiin liittyviin materiaaleihin voi sisältyä erityisiä henkilötietoja.

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

Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, mitä tietoja tultaisiin saattamaan yleisesti saataville.

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

Yleisesti ottaen avustustietojen 10 vuoden säilytysaika on perusteltu. Poikkeuksena tulee kuitenkin huomioida ne tiedot ja asiakirjat, joilla voi olla esimerkiksi tutkimuksellista tai tilastollista merkitystä tai muita yleisen edun mukaisia arkistointitarpeita.

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

Oman valtionapujärjestelmän omaava valtionapuviranomainen arkistoi ja säilyttää tiedot arkistolain ja tiedonhallintalain edellytysten mukaisesti.

Esityksestä tai sen perusteluista ei ilmene, toimisiko keskitetty VA-järjestelmä arkistona ja vastaako Valtiokonttori mahdollisesti VA-järjestelmästä arkistoitavista asiakirjoista ja pitkäaikaissäilyttämisestä (yhdessä Kansallisarkiston kanssa).

**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?**

On selvää, että avustuksen saajalla tulee olla velvoite pitää vastuuhenkilöitä koskevat tiedot ajan tasalla. Näiden tietojen tulisi siirtyä erillisistä järjestelmistä VA-järjestelmään vastaavasti kuten muut integraation kautta siirtyvät tiedot.

**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?**

Erillinen siirtymäaika on perusteltu ja tarpeellinen. Esityksessä mainittu voimaantulo vuonna 2023 mahdollistaa omaa VA-järjestelmää käyttäville valtionapuviranomaisille valmistautumisen tietojen tallentamisvelvollisuuteen sekä mahdollisten tietojärjestelmien välisten integraatioiden rakentamisen. Näiden toteuttamisen näkökulmasta siirtymäaika voisi olla vuoteen 2024 asti.

## 2 Lakiehdotus valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta

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

-

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

-

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

-

## 3 Lakimuutokset ja valtionavustustoiminta

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

Valtionhallinnon eri valtionapuviranomaisten yhteistyön vahvistaminen ja digitalisoinnin kehittäminen ovat oikeansuuntaisia toimenpiteitä. Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmän integrointi muiden julkisen rahoituksen ja rahoituksen saajien tietojen kanssa pitkällä aikavälillä tukee tiedon tehokasta hyödyntämistä ja päällekkäisen tiedonkeruun vähentämistä.

Se, miten tavoitteeksi asetetut läpinäkyvyys, tehokkuus ja asiakaslähtöisyys uudistuksessa toteutuvat, jää avoimeksi ja tulisi olla seurannan kohteena. On kannatettavaa, mikäli prosessin eri toimijoiden hallinnollinen taakka kevenee. Sen sijaan ei ole toivottavaa, että digitalisoidun valtionavustusprosessin myötä valtionavustustoiminta kehittyisi vähemmän ketteräksi tai että siinä ei voitaisi vastata yksittäisten toimi-alojen erityispiirteistä johtuviin tarpeisiin.

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

Esityksen tavoitteet lisätä yleisesti valtionavustusten hakemisen ja myönnettyjen valtionavustusten läpinäkyvyyttä ja helpottaa myönnettyjen avustusten tutkimista ovat sinällään hyviä ja perusteltuja. Tiedon (myönnettyistä ja maksetuista valtionavustuksista) keskitetty koonti ja helppo saatavuus osaltaan sekä lisää tietopohjaista johtamista että puoltaa valtionavustusten yhteiskunnallista legitimitettä.

VA-järjestelmäehdotus on laajuudessaan kunnianhimoinen ja toteutuessaan laaja investointi. Eri hallinnonalojen väliset (ja jopa hallinnonalojen sisäiset) erot valtionavustushauissa ovat kuitenkin niin suuret, että yhtenäinen valtionavustusprosessi yhtäläisesti eri hallinnonalojen tarpeisiin vastaavine tietojärjestelmineen on vähintäänkin haasteellinen, ottaen huomioon kaikkien Suomen valtionapu-viranomaisten käytössä olevat lukuisat tukiohjelmat.

Suomen elokuvasäätiö on itsenäinen säätiö, jonka toiminta perustuu OKM:n delegeoimaan tehtävään tukea ja edistää suomalaista elokuva-alaa. Säätiön tukien myöntö perustuu erillislakiin. Säätiö myöntää vuosittain valtionavustuksina noin 25 milj. € noin 20 eri tukimuotoon, hakemuksia v. 2019 oli 1 664 kpl, koronavuonna 2020 määrä on noussut 2 049 kpl:een. Myönteisiä päätöksiä on keskimäärin ollut n. 800 kpl (2020: 1 003 kpl). Tukien maksatus tapahtuu 1-5 erässä tukimuodosta riippuen, vuonna 2020 tuen maksatuksia oli noin 1 700 kpl. Osasta tukia tehdään yksityisoikeudellinen tukisopimus.

Säätiöllä on ollut vuodesta 2011 oma sähköinen hakemusjärjestelmä, jonka kautta tukia haetaan ja tukiprosessia hallinnoidaan. Hakuajanaan sidottuja tukityypin erillisiä tukihakija oli vuonna 36 kpl ja näiden lisäksi neljää tukityyppiä voi tällä hetkellä hakea ns. jatkuvana hakuna. Säätiön uusi hakemusjärjestelmä valmistuu keväällä 2021.

Järjestelmän sisältää:

- asiakasrekisterin ylläpidon

- tukien hakemisen (hakemus + liitteet: pdf-muotoisia, sekä mm. videolinkkejä)
- päätöstiedot
- tukisopimukset liitteineen
- hankkeiden elokuvatiedot (elokuvan tiedot, tekijätiedot, kuvausaikataulut, sisältökuvaukset, rahoitustiedot, tekniset tiedot)
- tukien raportoinnin (väliraportointi ennen kutakin maksuerää sekä tukiselvitys)
- tukien maksatuksen
- tukivarojen seurannan ja valvonnan
- myönnettyjen tukien valvonnan

Järjestelmästä kerätään tiedot tilastointia varten. Säätiön viestintä- ja tutkimusosasto tuottaa ja jakaa tietoa säätiön sekä koko suomalaisen elokuva-alan toiminnasta.

Hakemusjärjestelmä sisältää myös julkisuuslain nojalla salassa pidettävää liikesalaisuuksien piiriin lukeutuvaa tietoa. Säätiö on tuotantotukien osalta yksi rahoittaja, enin osa rahoituksesta tulee kaupallisilta tahoilta tai yksityisiltä rahoittajilta. Tukihakemusten ja -sopimusten sekä niiden liitteiden sisältämä tieto on enimmäkseen salassa pidettävää, joten säätiö ei voi näitä tietoja hankekohtaisesti myöskään luovuttaa muihin järjestelmiin, muutoin kuin koottuina tietoina. Valtionavustuslain 11§:n mukaiset päätöstiedot ovat julkisia ja luovutettavissa ja tukipäätökset vuodesta 2008 löytyvät säätiön kotisivuilta (tukityyppi, elokuva lajityyppi, tuen päätöspvm, tuenhakijan nimi, päätös €, tuen kohde/hanke, päätösvuosi)

Viittasimme aiemmin lausunrossamme tarpeeseen säilyttää ketteryys ja kyky reagoida joustavasti toiminta-ympäristön muutoksiin. Esimerkiksi uusien tuki-instrumenttien nopea käyttöönotto tulee olla mahdollista ripeästi muuttuvalla alalla.

Periaatepäätös sallia viranomaisten perusteltu omien järjestelmien käyttö ja poistaa käyttöönottovelvoite yhteisestä valtionavustusjärjestelmästä on hyvä. Taloudellisten vaikutusten osalta hallituksen esityksessä todetut vaikutukset on sen sijaan kuvattu epätasaisesti. Integraatioiden toteuttaminen tietokantaan tulee aiheuttamaan kustannuksia valtionapu-viranomaiselle. Niin ikään on odotettavissa, että niille valtion-apu-viranomaisille, joilla on jo toimiva tietojärjestelmä käytössään, ei integraatiosta VA-järjestelmään ole välitöntä hyötyä vaan integraatio näyttää toimijalle todennäköisesti vain työn määrää lisäävänä ja resursointia vaativana vaiheena.

Rahoituksen osalta todetaan, että mikäli valtionapuviranomaisella on käytössään oma valtionavustus-toimintaa tukeva käsittely- ja hallinnointijärjestelmä, olisi tietojen ilmoittaminen Valtionavustusten hakeminen ja asiointi -palveluun sekä Valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttö -palveluun maksutonta. Samanaikaisesti esityksen kokonaistavoitteena mainitaan, että VA-tietojärjestelmästä aiheutuvat pysyvän käytön kustannukset vähennettäisiin valtionapuviran-omaisten määrärahoista, mikä on yksittäisen valtionapuviranomaisen kannalta ambivalentti kirjaus.

VA-tietojärjestelmän rakentamisen ja käytön ei tulisi aiheuttaa valtionapu-viranomaisille lisäraportointia tai kaksinkertaista työtä. Hyväksyessään yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta eduskunta velvoitti valtionapuviranomaisen raportoimaan valtiontukena myönnetystä yritystuista. Työ- ja elinkeino-ministeriön ylläpitämä tietojärjestelmä on osittain päällekkäinen valtionavustus--toimintaa koskevan yhteisen tietojärjestelmän kanssa. Tällöin on erityisen tärkeää, että kerran tallennettu tieto siirtyy tietojärjestelmästä toiseen järjestelmärajapintojen kautta.

Nirkkonen Kaisa  
Suomen elokuvasäätiö sr.