



Valtionavustustoiminnan kehittäminen ja digitalisointi

Arviointi valtionavustustoiminnan uudistamisen vaikutuksista tiedon julkisuuden, avoimuuden ja hyödyntämisen näkökulmista

Raportin on kirjoittanut Leena Rantala.

Valtiovarainministeriö, Helsinki, 2021

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

valtiovarainministerio@vm.fi

Sisällys

1 Johdanto.....	3
2 Valtionavustuksia koskevan tiedon julkinen saatavuus ja hyödynnettävyys.....	4
2.1 Lähtökohtana julkisuusperiaate	4
2.2 Valtionavustusten hakemisesta tiedottaminen	6
2.3 Valtionavustusten hakijoita ja saajia koskevat tiedot	7
2.3.1 Henkilötietojen suoja.....	8
2.3.2 Salassa pidettävät tiedot	13
2.4 Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja tietojen luovutus	15
2.5 Valtionavustuspäätökset ja niistä tiedottaminen	18
2.6 Valtionavustusten käyttö- ja seurantatiedot ja velvollisuus takaisinperintään	19
2.7 Valtionavustusten vaikutusten arviointi	21
2.8 Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus sekä mahdollisuus tietopalvelun toteuttamiseen.....	22
2.9 Avoimuus, avoin data ja tiedon hyödyntäminen	23
2.10 Harkinnanvaraisten valtionavustusten suhteesta julkisiin hankintoihin	25
2.11 Esimerkkejä valtionapuviranomaisilla nykyisin käytössä olevista palveluista	27
2.12 Valtionavustustoimintaa koskevien tietojen laatu, yhtenäisyys ja yhdistäminen.....	28
3 Valtionavustustoiminta ja siihen liittyvät tietojärjestelmäpalvelut sekä tiedon avoimuus eräissä muissa maissa	30
3.1 Norja.....	30
3.2 Ruotsi.....	34
3.3 Tanska.....	36
3.4 Hollanti.....	38
3.5 Viro.....	40
3.6 Esimerkkejä eri maiden avustusjärjestelmien eroista.....	40
3.7 Yhteenveto valtionavustustoiminnasta eri maissa.....	41
4 Yhteiskunnalliset vaikutukset / erityisesti tiedon avoimuuden ja hyödyntämisen lisäämisen hyödyt ja riskit	43
4.1 Valtionavustustoiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä.....	43
4.2 Valtionavustustoiminnan uudistamisen tavoitteet, keinot ja vaikutukset	45
4.3 Uudistuksen vaikutukset kohderyhmiin	47
4.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa	52
4.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen	54
4.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset.....	56
4.7 Taloudellisista vaikutuksista	56
5 Johtopäätökset	60
5.1 Yleiset johtopäätökset tiedon julkisuudesta ja hyödyntämisestä valtionavustustoiminnassa	60
5.1.1 Julkisuusperiaatteen toteuttaminen valtionavustustoiminnassa	60
5.1.2 Valtionavustustoiminnassa käsiteltävien tietojen julkisuus ja julkaiseminen.....	61
5.1.3 Valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuus	63
5.1.4 Valtionavustustoiminnan tiedonhallinta, tietovarantojen avaaminen ja hyödyntäminen.....	64
5.2 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmäpalvelujen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä.....	67
5.2.1 Henkilötietojen käsittely	67
5.2.2 Tietojen yhdenmukaistamiseen liittyvä sääntely	69
Lähteet.....	71

1 Johdanto

Tämä raportti perustuu valtiovarainministeriön valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeeseen liittyvään toimeksiantoon, jossa asiantuntijatehtävänä oli 1) laatia kuvaus siitä, miten nykyisin eri hallinnonaloilla valtionavustustoimintaan liittyvää tietoa on julkisesti saatavilla ja ketkä tietoa hyödyntävät; 2) laatia yleisen tason kuvaus muissa pohjoismaissa ja Hollannissa voimassa olevista valtionavustuksista ja -tukia koskevista säädöksistä, mahdollisista yhtenäisistä tietojärjestelmäpalveluista sekä valtionavustuksiin ja -tukiin liittyvän tiedon avoimuudesta viranmaistoiminnassa; 3) laatia yhteenveto ja analyysi siitä, minkä tyyppisiä tietoja valtionavustustoiminnassa eri hallinnonaloilla tallennetaan ja miten uudessa toimintamallissa tallennettavia valtionavustuksia koskevia tietoja voitaisiin yhtenäistää siten, että tietoja voitaisiin hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti uudistuksen tavoitteet huomioon ottaen sekä 4) arvioida uudistuksen tiedon avoimuuden ja hyödyntämisen lisäämisen yhteiskunnallisia vaikutuksia suhteessa hankkeen tavoitteisiin eri toimijoiden (avustusten hakijat, viranomaiset, kansalaiset, tiedotusvälineet yms.) kannalta sekä sitä, millaisia vaikutuksia (hyötyjä ja riskejä) uudistus aiheuttaa eri toimijoiden näkökulmasta.

Raportin toisessa luvussa käsitellään valtionavustuksia koskevan tiedon julkisista saatavuutta ja hyödynnettävyyttä ja siihen liittyen julkisuusperiaatetta, valtionavustuksista tiedottamista, hakijoita ja saajia koskevia tietoja, viranomaisten välistä tietojen vaihtoa, valtionavustuspäätöksistä tiedottamista, vaikutusten arviointia, viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta sekä tiedon avoimuuden ja hyödyntämisen kysymyksiä. Kolmannessa luvussa käydään läpi valtionavustuksia koskevaa lainsäädäntöä ja käytäntöä Norjassa, Tanskassa, Ruotsissa, Hollannissa ja lyhyesti myös Virossa. Neljännessä luvussa tarkastellaan valtionavustustoiminnan kehittämisen ja digitalisoinnin yhteiskunnallisia vaikutuksia hankkeen tavoitteiden ja keinojen ja eri kohderyhmien näkökulmista sekä tietoyhteiskuntavaikutuksia, vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ja vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan. Lisäksi tarkastellaan uudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Viidennessä luvussa esitetään tiedon avoimuutta ja hyödyntämistä koskevat johtopäätökset sekä arviointityön yhteydessä esiin tulleet edelleen selvityksen tarpeessa olevat kysymykset.

2 Valtionavustuksia koskevan tiedon julkinen saatavuus ja hyödynnettävyys

2.1 Lähtökohtana julkisuusperiaate

Julkisuusperiaate on Suomen oikeusjärjestelmässä oikeusperiaate, perustuslain 12.2 §:ssä vahvistettu perusoikeus sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, julkisuuslaki) yksittäinen säännös (1 §) ¹. Julkisuussäätelyn tarkoitusta täsmentää julkisuuslain 3 §:n säännös, jonka mukaan julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan ².

Julkisuusperiaate antaa yksilöille mahdollisuuden saada tietoa julkista valtaa ja julkisia varoja käyttävien organisaatioiden toiminnasta sekä yhteiskuntaoloista ja julkisen vallan toimenpiteiden vaikutuksista niihin. Julkisuusperiaate lisää kansalaisten luottamusta viranomaistoimintaan ja antaa vaikuttamismahdollisuuksia myös niille, joilla ei ole virallista asemaa päätöksenteossa. ³ Julkisuuden tehtäviä ovat oikeusvarmuuden ja oikeusturvan takaaminen, osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistaminen, valvonnan ja vastuun toteuttaminen, avoimen ja hyvän hallinnon edistäminen, sananvapauden tukeminen, viranomaistoiminnan legitimitetin vahvistaminen sekä julkisten tietovarantojen hyödyntäminen ⁴.

Julkisuusperiaate on yksi tapa toteuttaa perustuslain 12.1 §:ssä turvattua sananvapautta, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Hyvään hallintoon sisältyvä käsittelyn julkisuus turvataan perustuslain 21.2 §:ssä. Käsittelyn julkisuus tuo esimerkiksi ennakoitavuutta viranomaisen ratkaisutoimintaan. Ennakoitavuus lisää oikeusvarmuutta, ja siten julkisuusperiaate voidaan nähdä oikeusturvan takeena. Hyvään hallintoon kuuluu myös avoimuus. Avoimuusvaatimuksen johdosta viranomaisella on aktiivinen velvollisuus edistää julkisuusperiaatteen toteutumista. Viranomaistoiminnassa tulee julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi noudattaa julkisuuden maksimointiperiaatetta ja julkisuusmyönteistä tulkintaa. ⁵

Julkisuusperiaatteen keskeiset osatekijät ovat: 1) oikeus tutustua viranomaisen tallenteisiin ja niissä oleviin tietoihin, 2) oikeus saada pyydetty asiakirja ja tieto viranomaiselta, 3) viranomaisen velvollisuus edistää julkisuutta sekä 4) oikeus käyttää julkista tietoa ⁶. Julkisuusperiaatteen keskeiset toteuttamistavat ovat puolestaan: 1) asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus, 2) käsittelyn julkisuus, 3) tiedottaminen ja 4) tiedon hallinta.

1 Voutilainen 2019, s. 35

2 Mäenpää 2020, s. 5–6.

3 Voutilainen 2019, s. 264–265.

4 Mäenpää 2020, s. 11.

5 Voutilainen 2019, s. 266–267.

6 Mäenpää 2020, s. 5.

Asiakirjajulkisuus. Julkisuusperiaatteen keskeisimmäksi toteuttamistavaksi on katsottu asiakirjajulkisuus 7. Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuuslain 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Kyse on myös viranomaistiedon saatavuuden periaatteesta ⁸. Asiakirjajulkisuuden sisältämä asiakirjan käsite on väline- ja teknologianeutraali siten, että mikä tahansa tieto, joka on tallennettu ja toisinnettavissa kuuluu asiakirjan käsitteen alaan ⁹.

Julkisuuslain 5 §:n mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Valtionavustustoiminnan yhteydessä syntyviä viranomaisen asiakirjoja ovat esimerkiksi valtionavustushakemus ja valtionavustuspäätös. Julkisuuslain 7.1 §:n mukaan viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut. Julkisuuslain 6 §:n 8 kohdan mukaan viranomaisen päätös tulee julkiseksi, kun päätös, on allekirjoitettu tai sitä vastaavalla tavalla varmennettu.

Yleisöjulkisuus. Yleisöjulkisuus tarkoittaa sitä, että jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Käytännössä tätä oikeutta toteutetaan julkisuuslain 4 luvussa säänneltyjen tietopyynnön tekemisen ja asiakirjan antamisen kautta. Viranomaisella ei ole harkintavaltaa täysin julkisten viranomaisten asiakirjojen antamisessa.

Julkisuuslaissa tarkoitettu yleisöjulkisuus koskee myös yhteisöjä ja viranomaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että niille ei tarvitse säätää tiedonsaantioikeuksia asiakirjoihin, jotka ovat julkisia ja toisaalta sitä, että myös viranomaisen oikeudesta salassa pidettäviin tietoihin pitää säätää erikseen. Myös tiedotusvälineiden tiedonsaantioikeus perustuu yleisöjulkisuuteen. Tiedotusvälineillä on kuitenkin yleisöä laajemmin mahdollisuuksia saada tietoa viranomaisen henkilörekistereistä, koska henkilötietojen suoja koskevia rajoitussäännöksiä ei sovelleta journalistisiin tarkoituksiin tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn. ¹⁰ Yleisöjulkisuuden lisäksi julkisuuslaissa säädetään erikseen asianosaisjulkisuudesta, joka tarkoittaa asianosaisen erityisiä oikeuksia saada tietoa sen asian käsittelystä, jossa hän on asianosainen ¹¹.

Valtionavustushakemukset ja -päätökset ovat pääsääntöisesti julkisia asiakirjoja. Julkiseen asiakirjaan voi sisältyä salassa pidettäviä osia. Julkisuuslain 10 §:n mukaan, kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Oikeuskirjallisuudessa on esimerkiksi katsottu, että valtionavustuspäätöksessä tieto

7 Mäenpää 2020, s. 6.

8 Voutilainen 2019, s. 265.

9 Voutilainen 2019, s. 47.

10 Voutilainen 2019, s. 397–398.

11 Voutilainen 2019, s. 400.

myönnetyn valtionavustuksen kokonaismäärästä ja saajasta on aina julkinen tieto, koska julkisuusperiaatteen eräänä tarkoituksena on mahdollistaa yleisölle julkisten varojen käytön valvonta.¹²

Tiedonhallinta. Asiakirjajulkisuus liittyy myös viranomaistoiminnan tiedonhallintaan ja tietojärjestelmien käyttöön, joista säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, tiedonhallintalaki). Tiedonhallintalain sääntely kohdistuu tietoaineistoihin, jotka koostuvat julkisuuslaissa tarkoitetuista viranomaisen asiakirjoista¹³. Tiedonhallintalain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on 1) varmistaa viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen ja laadukas hallinta sekä tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, 2) mahdollistaa viranomaisten tietoaineistojen turvallinen ja tehokas hyödyntäminen, jotta viranomainen voi hoitaa tehtävänsä ja tarjota palvelunsa hallinnon asiakkaille hyvää hallintoa noudattaen tuloksellisesti ja laadukkaasti sekä 3) edistää tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuutta.

Tiedonhallintalaissa säädetään muun ohella tiedonhallinnan järjestämisvelvollisuudesta, kuvaamis- ja arviointivelvollisuudesta, asiahallinnan ja palvelujen tietohallinnan toteuttamisesta, tietoturvallisuudesta, tietoaineistojen säilyttämisestä ja arkistoinnista sekä hyvästä julkisuus- ja salassapitorakenteesta.¹⁴ Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että viranomaisten toimintaan kohdistuva vaatimus julkisuusmyönteisestä lainsäädännön tulkinnasta korostaa yleisön tietotarpeiden huomioon ottamista viranomaisten tiedonhallinnan suunnittelussa¹⁵.

Asiakirjan antamiseen liittyvät maksut. Asiakirjojen antamiseen liittyvistä maksuista säädetään julkisuuslain 34 §:ssä. Julkisuuslain 34.1 §:n mukaan pääsääntöisesti maksuttomia tietojen antamistapoja tai luovutusmuotoja ovat tiedon antaminen asiakirjasta suullisesti tai viranomaisen luona luettavaksi tai jäljennettäväksi, sähköisesti talletetun asiakirjan lähettäminen sähköpostitse tiedon pyytäjälle sekä asiakirjan antaminen viranomaisen neuvonta-, kuulemis- tai tiedotusvelvollisuuden piiriin kuuluvissa asioissa. Maksut tietosuoritteista määräytyvät valtion maksuperustelain (150/1992) mukaan. Tietoaineistojen tuottamisesta lain 21 §:n mukaisena tietopalveluna voidaan periä maksu liiketaloudellisin perustein.¹⁶

2.2 Valtionavustusten hakemisesta tiedottaminen

Normipohja. Valtionavustuslain (688/2001) 9.2 §:n mukaan 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.

¹² Myrsky – Svensk – Voutilainen 2014, s. 484–485.

¹³ Voutilainen 2019, s. 306.

¹⁴ Voutilainen 2019, s. 309–366.

¹⁵ Voutilainen 2019, s. 47.

¹⁶ Voutilainen 2019, s. 578–579.

Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on turvata yhdenvertaisuusperiaatteen noudattaminen sekä avoimuus valtionavustusten hakemisessa ja myöntämisessä. Edelleen esitöiden mukaan harkinnanvaraisissa valtionavustuksissa yhdenvertaisuus toteutetaan valtionavustusten myöntämiseen liittyvässä menettelyssä tasa-arvoisena mahdollisuutena hakea valtionavustusta. Tämä edellyttää, että valtionavustuksen hakemisesta kiinnostuneilla tahoilla on tieto mahdollisuudesta hakea valtionavustusta sekä valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä ja perusteista. Valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuus palvelee myös hallinnolta edellytettävän avoimuuden toteuttamista.¹⁷

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että tiedottamisen yhteydessä valtionapuviranomaisen tulee antaa tarkemmat tiedot muun muassa valtionavustuksen hakuajoista sekä siitä, mitä tietoja ja selvityksiä valtionavustusta koskevassa hakemuksessa on esitettävä. Tiedottamisessa on annettava myös tiedot siitä, kuka voi saada haettavana olevaa valtionavustusta ja mitkä ovat valtionavustuksen myöntämisen yleiset ja erityiset edellytykset sekä myöntämisen tarkemmat perusteet. Tiedottaminen tulee hoitaa sellaista tapaa käyttämällä, että valtionavustuksen mahdolliset hakijat saavat tietoja tehokkaasti.¹⁸

Käytäntö. Valtionavustustoiminnan digitalisoinnin esiselvityksessä on arvioitu, että eri avustushakuja on vuosittain yhteensä noin 350, ja hauissa on pääosin eri avustusehdot ja toimintatavat¹⁹. Käytännössä valtionapuviranomaiset tiedottavat haettavana olevista avustuksista omien käytäntöjensä mukaisesti esimerkiksi omilla verkkosivuillaan. Hakijoiden näkökulmasta ei ole saatavilla kootusti tietoa samaan aikaan avoinna olevista hauista, joihin hakija voisi osallistua. Valtionavustustoiminnan digitalisoinnin esiselvityksessä on arvioitu, että eri avustushakuja on vuosittain yhteensä noin 350, ja hauissa on pääosin eri avustusehdot ja toimintatavat.

2.3 Valtionavustusten hakijoita ja saajia koskevat tiedot

Normipohja. Valtionavustuslain 10 §:ssä säädetään valtionavustuksen hakijan selvittämisvelvollisuudesta. Hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita viranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Hallintolain 31 §:n mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

Valtionavustuslain esitöiden mukaan 10 §:n säännöksessä edellytetään, että hakija antaa kaikki hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot valtionapuviranomaiselle hakemuksen yhteydessä joko itse hakemuksessa tai sen liitteissä taikka muutoin hakemusmenettelyn yhteydessä. Esitöiden mukaan valtionapuviranomaisen selvittämisvelvollisuus keskittyy hakijan antamien tietojen oikeellisuuden tarkistamiseen ja valtionavustuksen myöntämisperusteiden arviointiin. Tarvittaessa valtionapuviranomaisen on ohjattava valtionavustuksen hakija esittämään tarvittavat ja riittävät tiedot. Se

¹⁷ HE 63/2001 vp, s. 45.

¹⁸ Myrsky ym. 2014, s. 474–475.

¹⁹ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 21.

mitä yksityiskohtaisia tietoja ja selvityksiä valtionavustuksen hakijan on annettava, riippuu valtionavustusta koskevan määrärahan tai valtuuden perusteluista sekä avustusta koskevista tarkemmista säännöksistä. Valtionavustuksen hakijan on annettava valtionavustusta hakiessaan yksityiskohtaiset tiedot esimerkiksi siitä, mihin tarkoitukseen ja miten valtionavustusta on tarkoitus käyttää. Esitöiden mukaan oikeiden ja riittävien tietojen vaatimus vastaa myös kirjanpitolain vaatimusta tilinpäätöksen sisällöstä. Valtionavustuksen hakijalta voidaan edellyttää vain hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja.²⁰

Käytäntö. Valtionapuviranomaiset ilmoittavat avustushaun yhteydessä tiedot, joita tiettyä avustusta haettaessa on annettava. Lisäksi valtionapuviranomainen voi pyytää hakijalta lisätietoja hakemuksen käsittelyä varten. Pääsääntöisesti valtionavustustoiminnassa ei ole hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeen käsitellä julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja. Joissakin tapauksissa kuitenkin saatetaan käsitellä esimerkiksi vuosituloja, liikesalaisuuksia tai tutkimussalaisuuksia. Henkilötietojen osalta yksityishenkilöille tarkoitetuissa avustuksissa tarvitaan yleensä henkilön nimi ja yhteystiedot. Lisäksi saatetaan käsitellä henkilötunnusta sekä esimerkiksi henkilön koulutus- ja työhistoriaan, osaamiseen, toimenkuvaan ja vuosituloihin liittyviä tietoja.²¹

2.3.1 Henkilötietojen suoja

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojen suojaan. Perusoikeuskirjan 8.2 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava ennalta määriteltä käyttötarkoitusta varten. Käsittelyn on perustuttava suostumukseen tai laissa säädettyyn oikeusperusteeseen. Suomen perustuslain 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu, ja henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.

Henkilötietojen suojasta ja käsittelystä säädetään yleisessä tietosuojasetuksessa²² sekä asetusta tarkentavasti ja täydentävästi tietosuojalaissa (1050/2018). Tietosuojasetus koskee henkilötietojen käsittelyä, joten sitä ei sovelleta oikeushenkilöiden tietojen käsittelyyn, eikä myöskään oikeushenkilön nimen, oikeudellisen muodon tai yhteystiedon käsittelyyn²³. Tietosuojasetus ei näin ollen koske valtionavustustoiminnassa esimerkiksi järjestöjen tai yritysten tietojen, eikä näiden organisaatioiden yhteystietojen käsittelyä. Henkilötietoja ovat kaikki luonnolliseen henkilöön suoraan tai välillisesti yhdistettävissä olevat tiedot, kuten nimi, henkilötunnus, sijaintitieto, IP-osoite ja valokuva²⁴.

Tietosuojasetuksen 9 (1) artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelykiellosta. Tällaisia tietoja ovat henkilön rotu tai etninen alkuperä, poliittiset mielipiteet, uskonnollinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisen tai biometristen tietojen käsittely,

20 HE 63/2001 vp, s. 46.

21 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 30.

22 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus).

23 Vuotilainen 2019, s. 88.

24 Vuotilainen 2019, s. 41.

terveyttä koskevat tiedot sekä luonnollisen henkilön seksuaalinen käyttäytyminen ja suuntautuminen. Kansallisessa sääntelyssä käytetään käsitettä arkaluontoiset henkilötiedot, johon sisältyvät asetuksessa mainittujen tietojen lisäksi sosiaalihuollon asiakastiedot. Kansallisessa sääntelyssä pätee arkaluontoisten tietojen käsittelytieto, josta voidaan poiketa lailla erikseen sääten. ²⁵ Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään²⁶. Tietosuojalain 6 §:ssä on säädetty tietyistä yleisistä poikkeuksista erityisten henkilötietoryhmien käsittelykieltoon. Tällaiset poikkeukset liittyvät esimerkiksi vakuutusasioihin, ammattiliittoon kuulumiseen sekä terveyden- ja sosiaalihuollon tietoihin.

Tietosuoja-asetuksen säännökset henkilötietojen käsittelystä koskevat sekä rekisterinpitäjän oikeuksia käsitellä henkilötietoja että rekisteröidyn oikeuksia. Käsittelyllä tarkoitetaan asetuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan esimerkiksi henkilötietojen 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.

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan 4 artiklan 7 kohdan mukaan sitä tahoa, esimerkiksi viranomaista, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjällä tarkoitetaan puolestaan 26 artiklan 1 kohdan mukaan tilannetta, jossa vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät keskinäisellä järjestelyllä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastuualueen tietosuoja-asetuksessa vahvistettujen velvoitteiden noudattamiseksi, erityisesti rekisteröityjen oikeuksien käytön ja 13 ja 14 artiklan mukaisten tietojen toimittamista koskevien tehtäviensä osalta, paitsi jos ja siltä osin kuin rekisterinpitäjiin sovellettavassa unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä määritellään rekisterinpitäjien vastuualueet. Järjestelyn yhteydessä voidaan nimetä rekisteröidyille yhteyspiste.

Perustuslakivaliokunta on maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevassa mietinnössään kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn suhde viranomaisten toimivaltuuksien ja tiedonsaantioikeuksien lakiperustaisuuteen, henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen ja perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvään vakiintuneeseen käytäntöön tulisi olla perustuslain 10 §:n näkökulmasta (yksityiselämän suoja) riittävän selvä ²⁷. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota esimerkiksi siihen, että yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevasta sääntelystä tulee käydä selkeästi ilmi tiedon luovuttamiseen toimivaltainen viranomainen ²⁸.

Rekisterinpitäjän oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyen tietosuoja-asetuksessa säädetään esimerkiksi rekisterinpitäjän vastuusta, riskienhallinnasta, osoitusvelvollisuudesta, henkilötietojen käsittelyn

²⁵ Voutilainen 2019, s. 172; esimerkiksi PeVL 15/2018 vp, s. 39.

²⁶ Esimerkiksi PeVL 15/2019 vp, s. 5.

²⁷ PeVL 7/2019 vp, s. 7.

²⁸ PeVL 7/2019 vp, s. 6.

periaatteista, sisäänrakennetusta ja oletusarvoisesta tietosuojasta, käsittelytoimia koskevasta selosteesta, tietojenkäsittelyn turvaamisesta ja tietojen suojaamisesta sekä käsittelyn oikeusperusteista.

KäyttötarkoituSSIDONNAISUUS. Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyn yleisistä periaatteista. Yksi keskeinen käsittelyn periaate on 5 (1) artiklan b alakohdan mukainen käyttötarkoituSSIDONNAISUUS, joka tarkoittaa, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Myöhempää käsittelyä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten ei kuitenkaan katsota yhteen sopimattomaksi alkuperäisten tarkoitusten kanssa.

Tietojen minimointi ja säilytyksen rajoittaminen. Tietojen minimoinnin periaatteen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Henkilötietojen käsittelyn yleisiin periaatteisiin kuuluu myös se, että ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen käsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Nämä säännökset tulee ottaa huomioon valtionavustustoimintaa koskevien tietojen käsittelyssä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kun avustuksen saajien henkilötietoja julkaistaan verkkosivuilla, tulee huolehtia siitä, etteivät tiedot ole saatavilla kauempaa kuin on tarpeen julkisuusperiaatteen toteutumiseksi valtionavustustoiminnassa. Tarpeellisuuden arvioinnissa tulevat punnittavaksi oikeus henkilötietojen suojaan sekä julkisuusperiaatteeseen sisältyvä oikeus saada tietoa julkisten varojen käytöstä ja viranomaisen tiedottamisvelvollisuus.

Käsittelyn oikeusperusteet. Tietosuoja-asetuksen 6 (1) artiklan mukaan käsittelyn yleisiä oikeusperusteita ovat rekisteröidyn suostumus, sopimuksen tekeminen tai täytäntöönpano, rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen, rekisteröidyn tai toisen henkilön elintärkeiden etujen suojaaminen, yleistä etuja koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen sekä rekisterinpitäjän tai kolmannen osapuolen oikeutettujen etujen toteuttaminen.

Viranomaisen toiminnassa, kuten valtionavustustoiminnassa, henkilötietojen käsittely perustuu pääosin laissa säädettyjen velvoitteiden hoitamiseen virkavastuulla, ja tietosuoja-asetuksen 6 (1) c alakohdassa säädetty rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattaminen on ensisijainen henkilötietojen käsittelyperuste. Toissijaisesti ja joissakin tilanteissa myös itsenäisenä käsittelyperusteena voi tulla kyseeseen asetuksen 6 (1) e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen. Suostumusperusteinen tai oikeutettuun etuun perustuva käsittely on tietosuoja-asetuksessa rajattu viranomaisen käsittelyperusteiden ulkopuolelle.²⁹ Perusteena rajaukselle on se, että suostumuksen pitää perustua aitoon vapaaehtoisuuteen, eikä

29 Voutilainen 2019, s. 151–152.

rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä saa olla selkeää epäsuhtaa ³⁰. Tällainen selkeä epäsuhta on esimerkiksi valtionavustuksen hakijan tai saajan ja valtionapuviranomaisen välillä.

Tietosuojalain 4 §:ssä on säädetty täydentävästi yleisen edun perusteella tapahtuvasta käsittelystä. Tietosuojalain 4.1. §:n 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä yleisen edun tai julkisen vallan käytön tarkoituksiin, jos käsittely on tarpeen ja oikeasuhtaista viranomaisen toiminnassa yleisen edun mukaisen tehtävän suorittamiseksi. Esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa viranomaisten toimesta tapahtuva henkilötietojen käsittely silloin, kun oikeutta käsittelyyn ei voida suoraan johtaa viranomaista koskevasta tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä eikä mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä. Edelleen esitöiden mukaan säännös mahdollistaisi henkilötietojen käsittelyn, joka olisi asianmukaisesti perusteltua viranomaisen tehtävien ja toimivallan kannalta. Lisäksi käsittelyn tulisi olla oikeasuhtaista viranomaisen tehtävän suorittamiseksi Arvioinnissa olisi otettava huomioon tietosuojasetuksen 5 artiklan henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet, kuten tietojen minimoinnin periaate, jonka mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Rekisterinpitäjän olisi arvioitava käsittelyn oikeasuhtaisuutta myös suhteessa rekisteröidyn etuihin ja perusoikeuksiin. Säännöksen tarkoituksena ei olisi luoda käsittelyn oikeudellista perustaa henkilötietojen myöhemmälle käsittelylle, joka on henkilötietojen alkuperäisten käsittelytarkoituksen kanssa yhteensopimatonta. Esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettu tilanne voisi olla esimerkiksi viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävä. Käsiteltäessä henkilötietoja tietosuojasetuksen 6 (1) e alakohdan nojalla, on rekisteröidyllä oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä tietosuojasetuksen 21 artiklan nojalla. ³¹

Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuojasetuksen 6 artiklan c ja e alakohdat eivät yleensä edellytä tai edes mahdollista sitä, että kaikkia yksittäisiä tiedonkäsittelytilanteita varten olisi olemassa erityislaki ³². Lisäksi perustusvaliokunta on esimerkiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaiseen käyttöön liittyen katsonut, että sääntelyt toissijaisesta käytöstä opetuksen, tietojohdantamisen sekä viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävän tarpeisiin ovat perusteiltaan hyväksyttävissä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta ³³.

Rekisteröidyn oikeuksiin liittyen yleisessä tietosuojasetuksessa säädetään esimerkiksi henkilötietojen käsittelyn läpinäkyvyydestä, oikeudesta tutustua ja tarkastaa omat tiedot, oikeudesta vaatia tietojen oikaisua, poistamista tai käsittelyn rajoittamista sekä käsittelyn vastustamis- eli kielto-oikeudesta. Valtionavustustoimintaa koskevien tietojen julkaisemisen kannalta merkitystä voi olla esimerkiksi tietosuojasetuksen 21 artiklan mukaisella vastustamis- eli kielto-oikeudella. Säännöksen mukainen vastustamisoikeus koskee käsittelyä, joka tapahtuu yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai

³⁰ Tietosuojasetuksen johdantokappaleen 43 mukaan, jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Ks. suostumuksesta myös esim. PeVL 1/2018 vp, s. 8–11. Ks. myös Voutilainen 2020, s. 78–79.

³¹ HE 9/2018 vp, s. 79–81.

³² PeVL 15/2018 vp.

³³ PeVL 1/2018 vp.

julkisen vallan käyttämiseksi (6 (1) artiklan e alakohta) taikka oikeutetun edun perusteella (f alakohta). Vastustamisoikeus ei siten ulotu viranomaistoiminnan ensisijaiseen käsittelyperusteeseen, lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseen (c alakohta). Säännöksen mukaan rekisteröidyn pitää ilmaista erityinen henkilökohtainen syy, toisin sanoen jokin peruste, johon hän vetoaa vastustaessaan käsittelyä. Vastustamisoikeuden käyttö on osaksi päällekkäinen tai rinnakkainen rekisteröidyn tietojen poistaoikeuden (17 artikla) kanssa.³⁴

Henkilötietojen julkaiseminen internetissä. Henkilötietojen laittaminen tietoverkkoon yleisesti saataville on henkilötietojen käsittelyä, ja kussakin tilanteessa rekisterinpitäjän on selvitettävä henkilötietojen julkistamiseen liittyvät peruste ja tarve erikseen³⁵. Henkilötietojen julkaiseminen internetissä on myös julkisuuslain tarkoittamaa tietojen luovuttamista. Näin ollen henkilötietojen julkaiseminen internetissä rajoittamattomasti on julkisuuslain nojalla pääsääntöisesti kielletty, jos julkaistut tiedot muodostavat henkilörekisterin tai sen osan. Tämä ei kuitenkaan estä sitä, että erityislainsäädännön perusteella yleiseen käyttöön tarkoitettuja henkilötietoja julkaistaisiin internetissä, koska tällöin julkisuuslain mukaista selonteko- ja selvittämisvelvollisuutta ei ole. Viranomaisen voi viedä henkilörekisteriinsä sisältyviä henkilötietoja internetiin, jos sillä on olemassa tällaiseen henkilötietojen käsittelyyn oikeuttava peruste. Henkilörekisteriin sisältyvien tietojen vieminen internetiin on mahdollista, jos siitä on olemassa nimenomainen lain tasoinen säännöksensä. Tältä osin säännöksen tulee olla yksiselitteinen. Tietojen viemisestä internetiin on oltava säännelty yksityiskohtaisesti siten, että sääntelystä ilmenee, mitä tietoja rekisteristä voidaan julkaista internetissä. Ilmaus ”jokaisella on oikeus saada tieto” ei vielä riitä tietojen julkaisemiseen internetissä. Suostumus mahdollistaa henkilötietojen internetiin viemisen, jos menettely on muutoin asiallisesti perusteltua ja tarpeellista rekisterinpitäjän toiminnan kannalta.³⁶

Henkilötunnuksen käsittely. Yksityishenkilöille myönnettävissä valtionavustuksissa (esimerkiksi apurahat ja asumisen tuet) saatetaan käsitellä henkilön yksilöimiseksi avustuksenhakijan ja -saajan henkilötunnusta. Yleisen tietosuojasetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrittellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tällaisen tunnusten käsittelyssä on noudatettava asetuksen mukaisia suojatoimia. Suomessa henkilötunnuksen käsittelystä säädetään erikseen tietosuojalaissa. Lain 29.1 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää: 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi; 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai 3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Lain 29.4 §:n mukaan henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

34 Voutilainen 2019, s. 114–115.

35 Voutilainen 2020, s. 61.

36 Voutilainen 2019, s. 566–569. Suostumusta ei kuitenkaan yleensä ole katsottu viranomaiselle mahdolliseksi henkilötietojen käsittelyperusteeksi.

2.3.2 Salassa pidettävät tiedot

Terveystilaa tai vammaisuutta koskevat tiedot. Julkisuuslain 24 §:n 25 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön terveystilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon ja kuntoutuksen palvelusta taikka tietoja henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Valtionavustustoiminnassa käsiteltäviä salassa pidettäviä tietoja voivat olla esimerkiksi henkilön terveyttä koskevat tiedot apurahahakemuksissa tai vammaisuutta koskevat tiedot asumiseen liittyvissä avustuksissa.

Vuositulot. Julkisuuslain 24 §:n 23 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat viranomaisen asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa. Vuosituloa koskeviin tietoihin kuuluvat muun muassa työntekijän säännöllistä kuukausipalkkaa koskevat tiedot. Yksittäisiä palkkioita koskevat tiedot eivät kuitenkaan kuvaa pääsääntöisesti yksittäisinä tietoina henkilön vuosituloa. Nimikirjalain (1010/1989) mukaan valtion, kuntien, seurakuntien virkamiesten ja työntekijöiden palkkatiedot ovat julkisia. Julkisoikeudellisten laitosten, kuten yliopistojen, palkkatiedot eivät ole julkisia. Lisäksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain mukaan eräät henkilön tuloja koskevat tiedot ovat julkisia verotuksen päättymishetken mukaisina. Esimerkiksi valtionverotuksessa verotettava ansiotulo on julkinen verotustieto.³⁷

Liikesalaisuudet sekä liiketoimintaa koskevat seikat. Julkisuuslain 24 §:n 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, samoin kuin sellaiset asiakirjat, jotka sisältävät tietoja muusta vastaavasta yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Lain 24 §:n 17 kohdassa säädetään kunnan tai muun julkisyhteisön sekä lain 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun yhteisön, laitoksen tai säätiön liikesalaisuuden salassapidosta. Ammattisalaisuudet kuuluvat liikesalaisuuden käsitteeseen³⁸.

Elinkeinotoimintaan liittyvien liikesalaisuuksien suojasta säädetään tarkemmin liikesalaisuuslaissa (595/2018). Lain 2 §:n mukaan *liikesalaisuudella* tarkoitetaan tietoa: a) joka ei ole kokonaisuutena tai osiensa täsmällisenä kokoonpanona ja yhdistelmänä tällaisia tietoja tavanomaisesti käsitteleville henkilöille yleisesti tunnettua tai helposti selville saatavissa; b) jolla a alakohdassa tarkoitetun ominaisuuden vuoksi on taloudellista arvoa elinkeinotoiminnassa; ja c) jonka laillinen haltija on ryhtynyt kohtuullisiin toimenpiteisiin sen suojaamiseksi. Valtionavustustoiminnassa erityisesti yritystukien sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan kohdalla saattaa käsiteltävänä olla liikesalaisuuksia koskevia tietoja³⁹.

³⁷ Voutilainen 2019, s. 482.

³⁸ Voutilainen 2019, s. 470. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan taidollisia salaisuuksia tuottaa jokin toiminnallinen tai tekninen ratkaisu tietyllä menetelmällä.

³⁹ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 29–30.

Käytännössä viranomaisen on ratkaistava liikesalaisuutta koskeva kysymys itsenäisesti ja objektiivisesti. Ratkaisussa tulee ottaa huomioon yrityksen tahto salassapidosta. Viranomaisen arvion on perustuttava tosiasioihin tiedon suojaamistarpeesta, ja tosiasiat on suhteutettava viranomaisen toiminnan julkisuuteen kohdistuviin odotuksiin.⁴⁰ Oikeuskäytännössä on esimerkiksi katsottu, että pelkkä väite tietojen kuulumisesta liikesalaisuuden tai ammattisalaisuuden piiriin ei ole riittävä, ja tietojen luovuttamisesta kieltäytyvän viranomaisen olisi pitänyt selvittää tarkemmin, mihin tällainen käsitys perustui⁴¹. Samoin oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityksen ilmaisemalla salassapitotahdolla ja esittämällä selvityksellä ei ollut sellaisenaan ratkaisevaa asemaa arvioitaessa sitä, sisälsikö pyydetty asiakirja liikesalaisuuksia, vaan salassapidon perusteita oli arvioitava objektiivisesti hallintoviranomaisessa⁴².

Lisäksi oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että julkisuusperiaatteeseen sisältyvän julkisten varojen käytön valvontamahdollisuuden kannalta julkisen rahoituksen määrä, jota yritys on saanut tuotekehitykseensä, ei ole salassa pidettävä tieto⁴³. Oikeuskäytännössä KHO on katsonut, että yrityksille ja yhteisöille niiden tutkimus- ja kehittämishankkeisiin maksaman rahoituksen määrä ei ollut yksityisenä liikesalaisuutena salassa pidettävä tieto⁴⁴. Ratkaisussa KHO 23.3.2016 t. 976 on katsonut, että tiedot Tekesin tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta olivat julkisia rahoitusta saaneiden yritysten ja määrien osalta sekä myös hylättyjen rahoitushakemusten tekijöiden ja näiden hakemien rahoitusmäärien osalta. Ratkaisussa KHO kuitenkin katsoi, että otsikkotasoiset tiedot rahoituksen kohteesta voisivat paljastaa rahoituksen hakijan kilpailijoille tai muille tahoille esimerkiksi tietoa hakijan liikeideoista ja hankkeista, ja tällaiset tiedot voivat olla yksityisiä liikesalaisuuksia. Tällaisissa tilanteissa, otsikkotasoiseen tietoon yhdistettynä, myös yksittäisen valtionavustuksen määrä tiettyyn hankkeeseen voi olla liikesalaisuus⁴⁵.

Tutkimussalaisuus. Julkisuuslain 24 §:n 21 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka koskevat opinnäytetyön tai tieteellisen tutkimuksen suunnitelmaa tai perusaineistoa taikka teknologista tai muuta kehittämistyötä tai niiden arviointia, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei aiheuta opinnäytetyön, tutkimuksen tai kehittämistyön suorittamiselle taikka niiden hyödyntämiselle tai sen asianmukaiselle arvioinnille tai tutkijalle taikka tutkimuksen tai kehittämistyön toimeksiantajalle haittaa. Tutkimustulosten salassapito ei kuulu salassapidon piiriin. Tutkimussuunnitelman arviointi kuuluu salassapidon piiriin.⁴⁶ Ratkaisussa KHO 2019:11 on KHO kuitenkin katsonut, että tutkimusrahoitushakemuksen arvioitsijoiden henkilöllisyyttä ja taustaorganisaatioita koskevat tiedot eivät olleet mainitun säännöksen perusteella salassa pidettäviä. Ratkaisussa KHO 2020:140 on KHO katsonut, että Suomen Akatemialle tehtyyn rahoitushakemukseen sisältynyttä tutkimussuunnitelmaa koskevat

40 Voutilainen 2019, s. 470.

41 KHO 12.11.2001 t.2803.

42 KHO 2017:82.

43 Voutilainen 2019, s. 473.

44 KHO 2.12.2002 t. 3150.

45 Voutilainen 2019, s. 473.

46 Voutilainen 2019, s. 477.

tieteellisten asiantuntijoiden arviointilausunnot olivat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 21 kohdan perusteella salassa pidettäviä asiakirjoja ⁴⁷.

2.4 Viranomaisten välinen tietojen vaihto ja tietojen luovutus

Normipohja. Valtionavustuslain 31.1 §:n mukaan valtionapuviranomaisen oikeuteen saada tietoja toiselta viranomaiselta sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään ⁴⁸. Lisäksi valtionapuviranomaisella on 31.2 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja: 1) valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellisesta asemasta; 2) valtionavustuksen hakijan ja saajan julkisista tuista sekä 3) valtionavustuksen hakijaa ja saajaa koskevista muista seikoista, joilla on olennaista merkitystä tämän lain noudattamisen varmistamiseksi valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa. Lista on tyhjentäväksi tarkoitettu ⁴⁹. Kohdassa 3 muilla seikoilla tarkoitetaan esimerkiksi valtionavustuksen hakijan tai saajan menettelyä aikaisemmin myönnetyn valtionavustuksen käyttämisessä sekä valtionavustuksen hakijan ja saajan tapaa järjestää valtionavustuksen käytön ehtojen toteuttamiseen olennaisesti vaikuttava toimintansa ⁵⁰.

Lain esitöiden mukaan valtionapuviranomaisen tietojensaantioikeus koskee valtionavustushakijan ja saajan taloudellista asemaa ja julkisia tukia sekä muita seikkoja, joilla on merkitystä valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa ⁵¹. Tietojensaannin yleisenä edellytyksenä on tietojen välttämättömyys valtionapuviranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Tiedot ovat lain esitöiden mukaan välttämättömiä silloin, kun valtionapuviranomainen ei voisi ilman kyseistä tietoa hoitaa tehtäviään ja käyttää toimivaltaansa sekä siihen sisältyvää harkintavaltaa valtionavustuslaissa säädetyllä tavalla. Välttämättömien tietojen piiriä määrittävät esimerkiksi säännökset valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä, maksamisen perusteista sekä valtionavustuksen palauttamista ja takaisinperintää koskevat

47 Ratkaisun mukaan ”kysymyksessä olevat arviointilausunnot ovat julkisten varojen käyttöä koskevan päätöksenteon taustaineistoa, mikä seikka jo itsessään tukee sitä, että niiden tulisi olla julkisia. Lausuntojen julkisuus tukisi myös mahdollisuutta jälkikäteen yleisesti arvioida, onko rahoitushakemuksia koskeva päätöksenteko Akatemiassa ollut objektiivista ja muutoinkin asianmukaista. Tutkimustoimintaa koskevien rahoitushakemusten arviointia koskevan Akatemiassa noudatetun menettelyn keskeinen piirre on kuitenkin juuri se, että hakemuksia koskevat arvioinnit annetaan luottamuksellisesti. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan tämä vastaa tutkimusrahoitushakemusten tieteellisessä arvioinnissa kansainvälisesti vakiintunutta menettelyä. Korkein hallinto-oikeus arvioi lisäksi, että arviointilausuntojen julkisuus saattaisi yleisesti vaikuttaa niiden laatuun ja sisältöön niiden käyttöarvoa vähentävällä tavalla, sekä siihen, että rahoitushakemuksiin liitettävät tutkimussuunnitelmat, joita arviointilausunnoissa tarkastellaan, esitettäisiin aiempaa yleisluontoisempina, jotta tutkimusideat eivät ennen aikaisesti paljastuisi. On myös mahdollista, että arviointilausuntojen julkisuus johtaisi siihen, että halukkuus arviointitehtäviin osallistumiseen vähenee. Nämä seikat haittaavat arviointimenettelyn tavoitteiden toteutumista”.

48 Julkisuuslain 29 §:ssä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle seuraavasti. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, jos: 1) tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; 2) se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa; 3) asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun tai alustusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi; 4) tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi. Viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon sellaisista osoite- tai muista yhteystiedoista, jotka ovat 24 §:n 1 momentin 31 kohdan mukaan salassa pidettäviä.

49 HE 63/2001 vp, s. 63.

50 HE 63/2001 vp, s. 64.

51 HE 63/2001 vp, s. 23.

säännökset. Samoin välttämättömien tietojen piiriä voivat määrittää valtioavustuslain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyt myöntämisen ja käyttämisen tarkemmat ehdot.⁵²

Valtionavustuslakiin on vuonna 2019 otettu säännökset liittyen valtionapuviranomaisen tietojensaantiin sakkorekisteristä. Lain 31.3 §:n mukaan valtionapuviranomaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valtionavustushakemuksen ratkaisemiseksi välttämättömät tiedot ehdotetun 7 §:n 2 momentissa ja 22 §:n 2 momentissa tarkoitetusta rangaistuksesta sakon täytäntöönpanosta annetun lain 46 §:ssä tarkoitetusta sakkorekisteristä. Esitöiden mukaan tällainen tietojensaanti on tarpeen työnantajasanktioidirektiivin 7 artiklan 1 kohdan a alakohdan täytäntöön panemiseksi. Säännös mahdollistaa sen, että valtionapuviranomainen voi tarvittaessa yksittäistapauksissa tarkistaa ennen valtionavustuksen myöntämistä tai valtionavustuksen takaisinperintää, onko valtionavustuksen hakijaa tai saajaa tuomittu rangaistukseen ulkomaalaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta.⁵³

Valtionavustuslain 32 §:ssä säädetään oikeudesta luovuttaa valtionavustuslain nojalla saatuja tietoja. Pykälän 1 momentin mukaan tietojen luovuttamiseen sovelletaan, mitä julkisuuslaissa säädetään. Julkisuuslaissa säädetään tietojen luovuttamisen yleisten edellytysten lisäksi myös niistä menettelyistä ja tavoista, joilla tietoja luovutetaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtionapuviranomaisella on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa tietoja: 1) poliisi- ja muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi taikka syyttävviranomaiselle syyteharkintaa varten; 2) valtionavustuslain soveltamista koskevan viranomaisen selvityksen tai viranomaisen toimeksiannosta laadittavan tieteellisen tutkimuksen tekemiseksi, jos tietojen luovuttaminen on välttämätöntä selvityksen tai tutkimuksen tekemiseksi; 3) toimivaltaiselle Euroopan unionin toimielimelle tai unionin muulle elimelle sekä toisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä tai muussa Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa liittyvässä velvoitteessa sitä edellytetään; 4) jos Suomea sitovassa kansainvälisessä velvoitteessa sitä edellytetään. Lain esitöiden mukaan kohdassa 2 tarkoitetut selvitykset ja tutkimukset ovat tarpeellisia erityisesti valtionavustusten yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja vaikutusten sekä ehdotetun valtionavustuslain soveltamiskäytäntöjen arvioimiseksi⁵⁴.

Lain 32.3 §:n mukaan 2 momentissa tarkoitettuja tietoja ei saa käyttää muuhun kuin siihen tarkoitukseen, johon tiedot on luovutettu. Esitöiden mukaan 32 §:n säännöksen mukaiset tietojen luovuttamisen yleiset perusteet määrittävät tyhjentävästi myös sen tarkoituksen, johon valtionavustuslain perusteella luovutettuja tietoja voidaan käyttää⁵⁵.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä painottanut toistuvasti, että kyse on muun ohella

52 HE 63/2001 vp, s. 63.

53 HE 180/2018 vp, s. 14.

54 HE 63/2001 vp, s. 64.

55 HE 63/2001 vp, s. 65.

siitä, että tietoihin oikeutettu viranomaisella omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan ⁵⁶.

Tiedonhallintalain 20.1 §:n mukaan viranomaisen on pyrittävä hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Tietojen hyödyntämisessä on huolehdittava asianosaisen tai muun hallinnon asiakkaan oikeusturvasta. Lain 20.2 §:n mukaan, jos viranomaisella on oikeus saada toisen viranomaisen tietovarannosta tehtäviensä hoitamista varten tietoja luotettavasti ja ajantasaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla, se ei saa vaatia asiakastaan esittämään tai toimittamaan tällaista todistusta tai otetta, ellei se ole välttämätöntä asian selvittämiseksi.

Lain esitöiden mukaan 20 §:n säännös asettaa viranomaiselle velvollisuuden hyödyntää toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella olisi niiden avulla hoitaa sille säädettyjä tehtäviä tarkoituksenmukaisella tavalla, ottaen huomioon hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteuttamisen. Velvollisuus koskee tilanteita, joissa viranomaisella olisi tiedonsaantioikeus toisen viranomaisen tietoihin ja tiedot olisivat saatavilla teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Esitöiden mukaan säännös sisältää vaatimuksen viranomaiselle arvioida toimintaprosessien suunnittelussaan, mistä jo olemassa olevista tietovarannoista sen tarvitsemat tiedot olisi mahdollista saada ajantasaisena tiedonsaantioikeuksien ja tietojen käsittelyoikeuksien puitteissa ilman, että tietoja tarvitsisi erikseen pyytää asianosaiselta tai muulta hallinnon asiakkaalta. ⁵⁷

Tiedonhallintalain 22 §:ssä säädetään tietojen luovuttamisesta viranomaisten välillä teknisen rajapinnan avulla ja 23 §:ssä katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle. Molemmat tietojen luovuttamistavat edellyttävät, että viranomaisella on luovutettavia tietoja koskeva tiedonsaantioikeus. Jos teknisen rajapinnan avulla luovutettavat tiedot ovat henkilötietoja tai salassa pidettäviä tietoja, luovuttaminen on toteutettava siten, että teknisesti varmistetaan luovutettavien tietojen tapauskohtainen tarpeellisuus tai välttämättömyys tietoja saavan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Samoin edellytyksenä katseluyhteyden avaamiselle on, että katselumahdollisuus on rajattu vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus.

Käytäntö. Valtionapuviranomaisen tiedonsaantioikeudet liittyvät olennaisesti valtionavustusten käytön tehokkaaseen valvontaan. Tietojen vaihdolla valtionavustustoiminnassa on merkitystä esimerkiksi harmaan talouden torjunnan kannalta. Valtionavustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi lain virka-apua koskevassa säännöksessä tarkoitettu vero-, tulli- ja ulosottoviranomaisen antamaa virka-apu voi useimmiten olla luonteeltaan valtionavustuksen valvonnassa tarpeellisten tietojen antamista ⁵⁸.

56 PeVL 15/2019 vp, s. 5.

57 HE 284/2018 vp, s. 101.

58 HE 63/2001 vp, s. 54.

Käytännössä valtionavustustoiminnassa viranomaisten välinen tietojen vaihto voi tulla kyseeseen sekä avustusten hakemisen että avustuksen käytön seurannan ja valvonnan tilanteissa. Tietojen vaihtoa voi tapahtua sekä valtionapuviranomaisten välillä että valtionapuviranomaisen ja muiden viranomaisten välillä. Kokonaisuudessaan on todettu, että nykyisin valtionavustustoiminnassa tarpeelliset tiedot liikkuvat viranomaisten välillä vain joiltain osin. Avustusten hakijoiden näkökulmasta tilanne on se, että pääsääntöisesti hakijat joutuvat esimerkiksi hakuvaiheessa toimittamaan tietoja viranomaiselle erikseen joka kerta.⁵⁹

2.5 Valtionavustuspäätökset ja niistä tiedottaminen

Normipohja. Valtionavustuslain 11.1 §:n mukaan valtionapuviranomainen antaa valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen. Päätöksestä tulee lain 11.2 §:n mukaan käydä ilmi valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus sekä määrä tai laskentaperuste. Lisäksi 11.4 §:ssä säädetään muista tiedoista, joiden tulee käydä päätöksestä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla. Tällaisia tietoja ovat 1) toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset, 2) valtionavustuksen enimmäismäärä avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeen kokonaiskustannuksista, 3) saajan avustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön, 4) valtionavustuksen käyttöaika sekä avustuksen käytön ehdot ja rajoitukset, 5) saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta sekä 6) muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Valtionavustuspäätöksen tiedoksiannosta hakijalle säädetään hallintolain (424/2003) 9 ja 10 lukujen tiedoksiantosäännöksissä sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) 4 luvussa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tarkastellut valtionavustusten hakijoiden ja saajien oikeuksia ja velvollisuuksia valtionapuviranomaisen menettelyissä ennen valtionavustuspäätöksen myöntämistä ja sen jälkeen. Tähän liittyen tarkastusvirasto on tuonut esille seuraavia näkökulmia. Valtionavustuksen saajan oikeuden ja velvollisuudet tulee määritellä selkeästi valtionavustuspäätöksessä. Riittävästi yksilöity avustuksen käyttötarkoitus sekä tukiehtojen täsmällisyys ovat olennaisia sekä saajan oikeusturvan että sisäisen valvonnan järjestämisen kannalta. Käyttötarkoituksen kannalta myös valtionavustuksen laji (yleisavustus tai erityisavustus) on olennainen. Samoin olennaista on käyttötarkoituksen muutosten täsmällinen dokumentointi.⁶⁰

Käytäntö. Käytännössä suurin osa valtionapuviranomaisista julkaisee valtionavustuspäätöksistä koostetietoja kaikille avoimesti. Useimmiten julkaistaan tietokoosteita vain myönnettyistä avustuksista. Useimmiten koostetiedot julkaistaan viranomaisen verkkosivuilla avustusohjelman tietojen yhteydessä.

⁵⁹ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 37.

⁶⁰ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa 2017, s. 20–23.

Lisäksi joillakin viranomaisilla on käytössä erillinen raportointijärjestelmä avustustietojen julkaisemiseen ja tutkimiseen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskuksen (STEA) järjestelmässä julkaistaan hakijakohtaisesti tietoja hakijan hakemista avustuksista sekä myönnettyistä avustuksista.⁶¹ Tällainen laajempi tietojen julkaiseminen tuo näkyvyyttä hakijoiden kokonaistilanteeseen, hakemusten sisältöön ja myönnettyihin avustuksiin⁶².

2.6 Valtionavustusten käyttö- ja seurantatiedot ja velvollisuus takaisinperintään

Normipohja. Valtionavustuslain 14 §:ssä säädetään valtionavustuksen saajan tiedonantovelvollisuudesta. Saajan tulee 14.1 §:n mukaan antaa valtionapuviranomaiselle valtionavustuspäätöksen ehtojen noudattamisen valvomiseksi oikeat ja riittävät tiedot. Lain esitöiden mukaan oikeilla ja riittävillä tiedoilla tarkoitetaan sellaisia tietoja, jotka ovat sisällöllisesti paikkansa pitäviä ja jotka antavat oikean ja riittävän kuvan valtionavustuksen käytöstä ja valtionavustuspäätöksen ehtojen ja rajoitusten noudattamisesta sekä näihin liittyvistä taloudellisista seikoista⁶³.

Lisäksi saajan tulee 14.2 §:n mukaan ilmoittaa viipymättä valtionapuviranomaiselle valtionavustuksen käyttötarkoituksen toteutumiseen vaikuttavasta muutoksesta tai muusta valtionavustuksen käyttöön vaikuttavasta muutoksesta. Lain esitöiden mukaan saajan ilmoitusvelvollisuus käsittää valtionavustuksen ehtojen noudattamisen ja valtionavustuksen tarkoituksen toteutumisen kannalta merkityksellisellä tavalla valtionavustuksen käyttöön vaikuttavat olosuhteiden muutokset. Muita muutoksia ovat erityisesti valtionavustuksen käyttötavalle asetettujen ehtojen ja rajoitusten toteutumiseen vaikuttavat muutokset. Esitöiden mukaan valtionavustuksen käyttöön vaikuttavia muutoksia ovat myös avustettavan hankkeen tai toiminnan toteuttamisen laadussa tai laajuudessa taikka hankkeen tai toiminnan muussa rahoituksessa tapahtuvat olennaiset muutokset valtionavustusta koskevassa hakemuksessa annettuihin ja valtionavustuspäätöksen perustaksi otettuihin tietoihin nähden.⁶⁴

Valtionavustuslain 15 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen valvontavelvollisuudesta. Valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Lain esitöiden mukaan perustana valtionavustuksen valvonnassa ovat valtionavustuksen saajalta saatavat tiedot. Näitä tietoja todentavia muita tietoja ovat muun muassa valtionavustuksen saajan tilintarkastajan antama lausuma valtionavustuksen käytöstä sekä saajan taloutta ja toimintaa yleensä koskevat tilintarkastuskertomukset.⁶⁵

Valvonta- ja tarkastussalaisuus. Julkisuuslain 24 §:n §5 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta

61 <http://avustukset.stea.fi>.

62 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 27, 32, 43.

63 HE 63/2001 vp, s. 51.

64 HE 63/2001 vp, s. 51.

65 HE 63/2001 vp, s. 51.

valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle. Säännös on tarkoitettu sovellettavaksi lähinnä tilanteissa, joissa viranomaisella on suunnittelemassa tai toteuttamassa valvontaa tai tarkastusta. Näiden asioiden käsittelyn jälkeen asiakirjat ovat pääsääntöisesti julkisia, ellei niihin sisälly jonkin muun säännöksen perusteella salassa pidettäviä tietoja.⁶⁶

Valtionavustuslain 20 §:ssä säädetään valtionavustuksen saajan velvollisuudesta viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteettomasti saamansa valtionavustus tai sen osa. Lain 21 §:ssä säädetään puolestaan valtionapuviranomaisen velvollisuudesta määrätä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi tietyissä tilanteissa, jotka liittyvät avustuksen palauttamatta jättämiseen; avustuksen käyttämiseen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty; väärän tai harhaanjohtavan tiedon antamiseen tai salaamiseen tai muutoin valtionavustuksen käyttämistä koskevien säännösten tai valtionavustuspäätöksen ehtojen olennaiseen rikkomiseen.

Käytäntö. Valvonnan yhteydessä avustuksen saajalta edellytetään asianmukaista raportointia. Valvonnan yhteydessä tarkastetaan, onko valtionavustus käytetty valtionavustuspäätöksen ja sen ehtojen ja rajoitusten mukaisesti. Valtionavustusten käytön valvonnan käytännöt sekä käyttö- ja seurantatietojen keräämisen tavat vaihtelevat eri valtionapuviranomaisten välillä. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriössä valvonnan on katsottu jakautuvan taloudelliseen ja toiminnalliseen valvontaan.⁶⁷ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksessä vain yksi toimija ilmoitti keräävänsä systemaattisesti kaiken seurantatiedon tietojärjestelmään⁶⁸.

Valtiontalouden tarkastusviraston sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilaa koskevan raportin mukaan valtionapuviranomaisen tulisi määrittää valtionavustuslain 14 §:ssä tarkoitetut oikeat ja riittävät tiedot ottaen kattavasti huomioon sisäisen valvonnan näkökohdat. Yhtenä keskeisenä kriteerinä voidaan pitää sitä, että avustusta koskevat menot ja tulot ovat johdettavissa kirjanpidosta ja perustuvat kirjanpidon tulosteeseen.⁶⁹ Valtionavustuslaissa ei ole säädetty avustuksen saajan kirjanpidon järjestämisestä. Avustuksesta riippuen saajan kirjanpidon järjestämisvelvollisuus ja avustuksen seurantavelvollisuus kirjanpidossa perustuu joko valtioneuvoston asetukseen tai avustusehtoihin. Valtionavustuslaissa ei ole myöskään säädetty tilintarkastuksesta. Tilintarkastusta koskevat velvoitteet perustuvat siten valtionapuviranomaisesta riippuen joko valtioneuvoston asetukseen tai avustusehtoihin.⁷⁰

Esimerkiksi ratkaisussa KHO:2013:128 on KHO katsonut, että ottaen huomioon muun ohella avustuksen saajan hankkeen kirjanpitoa ja muutosten ilmoittamista koskevat velvollisuudet sekä erityisesti hankkeen kustannuksia koskevan selvitysvelvollisuuden ja tarkastuksessa ilmenneet kustannuksia koskevat epäselvyydet, ministeriön oli ollut määrättävä kuntayhtymälle suoritettu avustus takaisin perittäväksi siltä

66 Voutilainen 2019, s. 463.

67 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 53.

68 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 28.

69 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa 2017, s. 22.

70 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa 2017, s. 22–23.

osin kuin avustusta oli maksettu virheellisesti. Ratkaisussa 17.8.2016 t. 3371 on KHO arvioinut kysymystä siitä, oliko valtionavustuksen takaisinperintä kirjanpidon puutteellisuuteen liittyvällä perusteella lainvastainen. Tapauksessa KHO katsoi, että kun otetaan huomioon hankkeen kirjanpitoa koskevat avustuksen saajan velvollisuudet sekä avustuspäätöksen nimenomainen ehto kirjanpidon riittävästä eriyttämisestä avustuksen saajan muusta kirjanpidosta, ministeriön oli valtionavustuslain 21 §:n 3 ja 4 kohdan perusteella ollut määrättävä myönnettyä valtionavustusta perittäväksi takaisin kirjanpidon puutteellisuuden vuoksi.

2.7 Valtionavustusten vaikutusten arviointi

Normipohja. Valtionavustuslain 36 §:ssä säädetään valtionapuviranomaisen velvollisuudesta arvioida valtioavustusten käyttöä. Säännöksen mukaan valtionapuviranomaisen on sopivalla tavalla seurattava myöntämiensä valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtionavustusten vaikutuksia kilpailuun, eri väestöryhmien asemaan samoin kuin niiden ympäristö- ja muita vaikutuksia. Valtionapuviranomaisen on määräajoin arvioitava valtionavustusten tarpeellisuutta ja kehittämistarpeita. Tässä tarkoituksessa valtionapuviranomaiset antavat toisilleen tarvittavaa apua. Lain esitöiden mukaan säännös ei laajenna valtionapuviranomaisen oikeutta luovuttaa toiselle viranomaiselle julkisuuslain mukaan salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja ⁷¹.

Esitöiden mukaan valtionavustusten vaikuttavuus ja tuloksellisuus edellyttävät, että valtionavustusten vaikutuksia arvioidaan järjestelmällisesti. Tavoitteena on viime kädessä turvata eduskunnan budjettivaltaa ja siihen sisältyvän yhteiskunnallisen ohjausvallan vaikuttavuutta. Valtionapuviranomainen voi harkita, mikä on sen toimialaan kuuluvissa avustuksissa sopiva määräaika valtionavustusten tarpeellisuuden ja vaikutusten arviointiin. Esitöiden mukaan arvioinnin tavoitteena on, että valtionavustuksen ja niiden myöntämisen ja käyttämisen ehdot vastaisivat mahdollisimman hyvin kulloisiakin tarpeita ja että valtionavustusten haitalliset vaikutukset kansantalouden tai julkisen talouden tehokkuuteen sekä markkinoiden toimintaan olisivat mahdollisimman pienet. ⁷²

Käytäntö. Valtionavustustoiminnan digitalisoinnin esiselvityksessä on todettu, että vaikuttavuuden arviointiin käytetään tällä hetkellä monissa virastoissa marginaalisesti henkilötyöresursseja ja että vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen edellyttää uudenlaista osaamista, työvälineitä ja eri valtionapuviranomaisten aktiivista vuorovaikutusta sekä yhteistoimintaa tiedon analysoinnissa ⁷³. Eri politiikkasektoreilla on kuitenkin kehitetty hyviä käytäntöjä vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointiin ⁷⁴.

71 HE 63/2001 vp, s. 66.

72 HE 63/2001 vp, s. 66.

73 Valtionavustustoiminnan digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 54–55.

74 Esimerkiksi kehityspolitiikassa on kehitetty Suomen kehityspolitiikan tulokartat ja indikaattorit, ks. https://um.fi/julkaisut/-/asset_publisher/TVOLgBmLyZvu/content/suomen-kehityspolitiikan-tulokartat-ja-indikaattorit-2020.

2.8 Viranomaisen tiedottamisvelvollisuus sekä mahdollisuus tietopalvelun toteuttamiseen

Julkisuuslaissa säädetty asiakirjajulkisuus voidaan katsoa osaksi laajempaa, koko viranomaistoimintaa ohjaavaa julkisuusperiaatetta, joka toteuttaa oikeutta tietoon (*right to access to information*) ja oikeutta saada tieto asiakirjoista (*right to access to documents*)⁷⁵. Julkisuuslain säätämistä koskevissa mietinnöissä korostettiin viranomaisten velvollisuutta aktiivisesti tuottaa ja jakaa tietoa, minkä todettiin osaltaan laajentavan julkisuusperiaatteen sisältöä totutusta⁷⁶. Hallintovaliokunta esimerkiksi korosti mietintönsä yleisperusteluissa, että viranomaisella on ”velvollisuus ottaa julkisuusperiaate toiminnassaan huomioon sekä velvollisuus tuottaa ja jakaa tietoa. Sanottu merkitsee uuden ajattelutavan omaksumista sekä samalla syventää ja laajentaa julkisuusperiaatteen sisältöä ja soveltamisalaa keskeisenä viranomaisten hallussa olevan informaation saatavuutta koskevana periaatteena. Hyvä tiedonhallintatapa puolestaan edellyttää, että viranomaiset selvittävät tietoa-aineistoihinsa liittyvät erilaiset tarpeet ja huolehtivat tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä, laadusta sekä myös suojauksesta ja muista tietoturvatoinenpiteistä”⁷⁷.

Julkisuuslain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta oma-aloitteisesti jakaa ja tuottaa tietoa yhteiskunnan eri toimijoille, kuten kansalaisille ja yrityksille⁷⁸. Säännöksen 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoa-aineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Tiedon tuottamisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Lisäksi säännöksen 3 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytettävissä olevilla keinoilla.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mainitun julkisuuslain 20 §:n johdosta viranomaisen on pyrittävä julkaisemaan kaikki tuottamansa julkinen aineisto sähköisissä palveluissa, koska siten tieto on helposti suuren yleisön saatavilla⁷⁹. Viranomaisen verkkosivuilla olevat tiedot palvelevat julkisuusperiaatteen toteutumista tiedotuskanavana tai tietopalveluna. Tällainen tiedottaminen edellyttää viranomaiselta huolellisuutta ja selkeyttä siten, ettei yleisölle muodostu väärää käsitystä siitä, ovatko julkaistut asiakirjat sisällöltään alkuperäisiä vastaavia tai sisällöllisesti muokattuja ennen niiden julkaisuja.⁸⁰

Julkisuuslain 21 §:ssä säädetään viranomaisen yleisestä mahdollisuudesta tuottaa uusia asiakirja-aineistoja tietoa-aineistoistaan. Säännöksen mukaan viranomaisen voi pyynnöstä tuottaa ja luovuttaa eri

75 Jaatinen 2014, s. 36.

76 Jaatinen 2014, s. 29; HaVM 31/1998 vp, s. 5.

77 HaVM 31/1998 vp, s. 5.

78 Jaatinen 2014, s. 29–30.

79 Voutilainen 2019, s. 367.

80 Voutilainen 2019, s. 365–366.

käyttötarkoituksia varten automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpitämäänsä yhteen tai useampaan tietojärjestelmään talletetuista merkeistä muodostetun tietoaineiston, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän tai laadun taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin sitä, mitä asiakirjan salassapidosta ja henkilötietojen suojasta säädetään. Lisäksi asianomaisten viranomaisten luvalla ja 1 momentissa säädetyn edellytyksin tietoaineisto voidaan tuottaa myös eri viranomaisten ylläpitämistä tietojärjestelmistä. Mainittu 21 §:n säännös ei velvoita viranomaista tuottamaan tietopalvelua.

2.9 Avoimuus, avoin data ja tiedon hyödyntäminen

Julkisuusperiaatteen mukaista julkisuuden toteuttamista tukee tiedon avoimuus, jolla tarkoitetaan viranomaisilla olevien tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä. Kyse on esimerkiksi avoimesta pääsystä (*open access*) viranomaisen tietovarantoihin. Avoimuuden merkitystä korostaa se, että Euroopan unioni tukeutuu toiminnassaan avoimeen eurooppalaiseen hallintoon (SEUT 298 artikla).⁸¹

Tietojen hyödyntäminen eli uudelleenkäyttö ei ole kuulunut julkisuusperiaatteen ydinalueeseen⁸². Perinteisesti julkisuusperiaate on nähty demokraattisten osallistumisoikeuksien ja julkisvallan valvonnan mahdollistajana, ei taloudellisten arvojen edistäjänä. Hyödyntämisoikeus sisältää sen sijaan oikeuden käyttää tietoja missä tahansa käyttötarkoituksessa, esimerkiksi kaupallisessa tarkoituksessa.⁸³ Toisaalta myös julkisen tiedon avoimuuden ja hyödyntämisen lisäämisen edistämisen voi katsoa perustuvan ajatukseen, että koska tiedot on kerätty julkisin varoin, niitä tulisi käyttää yhteiseksi hyväksi. Samoin voidaan katsoa, että tietoon liittyvän taloudellisen toiminnan mahdollistaminen tuottaa hyötyä koko yhteiskunnalle uusien palvelujen tai vähintään verotulojen kautta.⁸⁴

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että asiakirjajulkisuuden ulottaminen yleiseksi tietojen hyödyntämisoikeudeksi ei ole nykyisen julkisuuslain sääntelyn valossa mahdollista⁸⁵. Samoin on katsottu, että voimassa oleva julkisuuslaki ei palvele tehokkaasti viranomaisen tietoaineistojen hyödyntämistä esimerkiksi kaupallisessa käytössä⁸⁶.

Oikeuskirjallisuudessa on toisaalta myös katsottu, että asiakirjan julkisuus sisältää oikeuden käyttää hyväksi asiakirjassa olevia tietoja. Tällainen hyväksikäyttö voi olla pääasiassa yksityistä (esim. tiedon hankkiminen tai yksityisasioiden hoito), yleishyödyllistä (esim. tutkimus, osallistuminen, vaikuttaminen tai valvonta) tai kaupallista (esim. viranomaisen tuottaman perustiedon jalostaminen ja kaupallinen julkistaminen). Tiedonsaantioikeuden laajuuden kannalta ei yleensä ole merkitystä sillä, mihin tarkoitukseen tietoja tarvitaan tai aiotaan käyttää tai aiotaanko niitä käyttää mihinkään tarkoitukseen. Viranomaistiedon hyödyntämiselle on kuitenkin lakisääteiset rajat. Asiakirjassa olevaa salassa pidettävää

81 Mäenpää 2020, s. 2.

82 Voutilainen 2019, s. 268.

83 Jaatinen 2014, s. 43.

84 Neuvonen 2019, s. 220.

85 Jaatinen 2014, s. 34; Voutilainen 2019

86 Voutilainen 2019, s. 268.

tietoa ei saa käyttää omaksi hyväksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi. Lisäksi asiakirjassa olevien tietojen kaupallista hyödyntämistä saattavat rajoittaa henkilötietojen suojaa ja tekijänoikeutta koskevat säännökset. Tieteellisen tutkimuksen vapaus toisaalta puoltaa salassa pidettävien tietojen käyttämättömyyttä tutkimustarkoituksiin (julkisuuslain 28 §).⁸⁷

Avoim data. Käsitteenä avoimella datalla tarkoitetaan tietoa, joka avataan standardoidussa muodossa maksutta kenen tahansa käyttäjän käytettäväksi kaikkia käyttötarkoituksia varten. Avoin data ei rajoitu vain tiedon julkisuuteen, vaan mahdollistaa datan vapaan käytettävyyden erilaisiin tarkoituksiin ja uudelleen hyödyntämisen ilman erityisiä ehtoja. Tiedon avoimuus ulottuu siten laajemmalle kuin julkisuus ja käsiksi pääsy viranomaisen tietoihin.⁸⁸ Avoin tieto on suurilta osin raakadataa. Julkisuuslain tarkoittama julkinen tieto ei edellytä, että viranomaisen tuottaisi tätä tietoa raakadatasta.⁸⁹

On huomionarvoista, että julkisuuslain mukaan tietopyyntöjä ei tarvitse pääsääntöisesti perustella ja tiedon käyttötarkoitus ei saisi vaikuttaa tietopyynnön käsittelyyn. Näin ollen julkisesta tiedosta on mahdollista koostaa laaja tietomassa julkisuuslain perusmekanismia käyttämällä ilman, että tieto olisi suoranaisesti avointa. Tällainen julkinen tieto ei ole kuitenkaan aina julkaistavaa tietoa, ja julkisen tiedon käyttäminen muuhun kuin tiedon tutustumiseen voi olla rangaistavaa.⁹⁰

Suomessa on vuosina 2020-2021 käynnissä ns. avoimen datan direktiivin⁹¹ täytäntöönpano, jonka yhteydessä on ehdotettu muutoksia muun ohella tiedonhallintalakiin ja julkisuuslakiin⁹². Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen hyödyntämistä on Euroopan unionissa edistetty jo 1990-luvulta alkaen. Alun perin vuonna 2003 annettu ns. PSI-direktiivi ei velvoittanut asettamaan julkisen sektorin hallussa olevia tietoja avoimiksi, mutta direktiiviin vuonna 2013 tehtyjen muutosten jälkeen tietojen avaamisen mahdollisuus muuttui enemmän velvoittavaan suuntaan. Vuoden 2013 PSI-direktiivi edellytti julkisten tietovarantojen avaamista standardoidussa elektronisessa muodossa. Tiedon hyödyntämisen salliminen on kuitenkin osin riippuvaista kansallisesta lainsäädännöstä. Direktiivin avoimen tiedon sääntelyllä ei puututa jäsenmaiden julkisuussääntelyyn. Julkisten tietovarantojen avoimuuden sääntelyssä jäsenvaltioiden harkintavaltaan jää esimerkiksi julkisen tiedon ja avoimen tiedon määrittäminen.⁹³

PSI-direktiiviä on edelleen uudistettu vuonna 2019 avoimen datan direktiiviksi. Direktiivin täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitysluonnos on ollut lausuntokierroksella marraskuussa 2020⁹⁴. Avoimen datan direktiivin tarkoituksena on edistää kaiken julkisen sektorin hallussa olevan tiedon uudelleenkäyttöä

87 Mäenpää 2020, s. 154–155.

88 Jaatinen 2014, s. 17–18.

89 Neuvonen 2019, s. 219.

90 Neuvonen 2019, s. 222. Rikoslaisa (RL) on säädetty rangaistavaksi esimerkiksi yksityiselämää loukkaavan tiedon levittäminen (RL 24:8 §) ja tietosuojarikos (RL 38: 9 §).

91 Euroopan parlamentin ja neuvoston uudelleenlaadittu direktiivi, annettu 20. kesäkuuta 2019, avoimesta datasta ja julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (EU) 2019/1024.

92 Ks. <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM053:00/2020>

93 Neuvonen 2019, s. 220–221.

94 <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM053:00/2020>. Lausunnoilla olleen esitysluonnoksen ehdotukset liittyvät esimerkiksi arvokkaiden sekä tiheästi tai reaaliaikaisesti päivittyvien tietoaaineistojen ja tietojen tekniseen saatavuuteen sekä maksuihin. Lisäksi ehdotetaan uutta lakia eräiden julkisten yritysten tiedon uudelleenkäytöstä sekä uutta lakia julkisin varoin tuotettujen tutkimusaineistojen uudelleenkäytöstä sekä näihin säännöksiä koskien mm. asiakirjojen antamisen menettelyjä ja ehtoja sekä maksuja.

kaupallisiin ja ei-kaupallisiin tarkoituksiin. Sääntelyssä kyse on tietojen uudelleenkäytön käytännöistä ja menettelyistä, eikä direktiivi vaikuta siihen kansalliseen tai unionin sääntelyyn, jolla asiakirjojen saatavuutta on rajoitettu esimerkiksi henkilötietojen tai kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Direktiivi ei myöskään vaikuta kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka ovat yhteydessä asiakirjojen saatavuuteen ja hyödyntämiseen, kuten teollis- ja tekijänoikeutta koskeviin kansainvälisiin sopimuksiin.⁹⁵ Direktiivissä säädetään muun ohella tiedon uudelleenkäyttöä koskevista menettelyistä sekä uudelleenkäytöstä perittävistä maksuista.

Valtioneuvosto on vuonna 2017 teettänyt avoimen datan hyödyntämistä ja vaikuttavuutta koskevan selvityksen, jossa kartoitettiin keskeisten perustietovarantojen avoimuutta, mahdollisuuksia avoimen datan taloudellisten vaikutusten arviointiin sekä avoimen datan käytön ja yritysten innovaatioiden tuottamisen ja taloudellisen menestyksen välistä yhteyttä. Selvityksen mukaan ns. datatalouden mekanismien ymmärtämiseksi tarvittaisiin tutkimustietoa yritysten datan käytöstä ja taloudellisesta vaikutuksista. Kehittämiskohteita julkisen tiedon taloudellisen hyödyntämisen näkökulmasta ovat selvityksen perusteella mm. eri hallinnonalojen tiedonhallinnan ja avoimen datan jakelun yhtenäistäminen, henkilötietoihin liittyvien käytäntöjen parantaminen sekä vuorovaikutuksen lisääminen tietojen hyödyntäjien ja hallinnoijien kesken.⁹⁶

2.10 Harkinnanvaraisten valtionavustusten suhteesta julkisiin hankintoihin

Valtionavustusten ja julkisten hankintojen erot ja yhteydet. Sekä valtionavustuksissa että julkisissa hankinnoissa on kyse julkisten varojen käytöstä. Valtionavustustoiminnan kehittämistä koskevassa esiselvityksessä todetaan, että selvityksen aikana keskusteltiin valtionavustusten ja julkisten hankintojen erosta. Selvitysraportissa eroja kuvataan seuraavasti. Valtionavustuksissa viranomainen rahoittaa jonkun toisen toimijan toteuttamaa hanketta tai toimintaa siten, että viranomainen osallistuu toiminnan kustannusten rahoittamiseen. Hankinnassa on kyse vastikkeellisesta ja vastavuoroisesta suorituksesta, jossa julkisyhteisö hankintasopimuksen perusteella maksaa ja saa itselleen rakennusurakan, palvelun tai tavaran. Raportin mukaan valtionavustuksen ja julkisen hankinnan eroavaisuutta koskeva kysymys tulee viranomaisen arvioitavaksi erityisesti erilaisen selvitys- tai palvelutoiminnan kohdalla.⁹⁷ Käytännössä rajanveto ei aina ole selvä.

Sääntelyn kannalta valtionavustusten ja julkisten hankintojen erona on esimerkiksi se, että julkisten hankintojen menettelyjen sääntely on valtionavustusmenettelyjen sääntelyä yksityiskohtaisempaa, ja siten esimerkiksi tarjouspyynnössä julkaistujen tietojen tarkkuudella on erityisen suuri painoarvo. Julkisen hankintojen sääntely perustuu pitkälti EU:n hankintadirektiiveihin.

Valtionavustukset ja julkiset hankinnat ovat toisiinsa yhteydessä myös siten, että valtionavustuksilla tuettaviin hankkeisiin saattaa sisältyä julkisia hankintoja. Julkisista hankinnoista ja

⁹⁵ Avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskeva HE-luonnos, s. 6.

⁹⁶ Koski ym. Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus 2017, tiivistelmä.

⁹⁷ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 26.

käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 5 §:n 5 kohdan mukaan lain kilpailuttamisvelvollisuuden piirissä oleva hankintayksikkö on mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1—4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä⁹⁸.

Hankintalain esitöiden mukaan mainittu säännös on katsottu käytännössä tärkeäksi, sillä se rajoittaa omalta osaltaan hankintalain velvoitteiden laiminlyöntiä julkista tukea myöntämällä. Säännös on myös kilpailupoliittisesti merkittävä ja tehostaa osaltaan avustusten käyttöä. Esitöiden mukaan julkisen tuen tulee kohdistua tiettyyn hankintaan, jotta tukea saava yksikkö katsottaisiin tällä perusteella hankintayksiköksi. Yleistä toiminta-avustusta ei olisi katsottava lainkohdassa tarkoitetuksi tueksi. Edelleen esitöiden mukaan hankekohtaisen tuen osalta on käytettävä tapauskohtaista harkintaa arvioitaessa tuen kohdistumista tiettyyn hankintaan.⁹⁹ Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavana on ollut esimerkiksi vanhan hankintalain aikaisia tapauksia, joissa on käsitelty kysymystä siitä, onko valtionavustuksen takaisinperintä hankinnan kilpailuttamiseen liittyvällä perusteella ollut lainvastainen¹⁰⁰.

Lisäksi valtionapua saavan rakennusurakan kilpailuttamista koskevassa hankintalain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta edellyttää valtionapua koskevassa päätöksessä, että hankintayksikkö ei saa toteuttaa valtionavun kohteena olevaa rakennusurakkaa omana työnä järjestämättä hankintalakiin perustuvaa tarjouskilpailua.

Tutkihankintoja.fi-palvelu sekä Hansel Oy:lle säädetyt tehtävät ja oikeudet. Julkisia hankintoja koskevien tietojen keräämiseen ja avoimuuteen liittyen on Suomessa toteutettu tutkihankintoja.fi-palvelu. Palvelun avulla kansalaiset ja yritykset saavat tietoa valtion ja kuntien hankinnoista. Kansalaiset saavat tietoa siitä, mitä valtio ja kunnat hankkivat ja mihin julkisia varoja käytetään. Yrityksille palvelu antaa tietoa markkinoista. Palvelusta näkee, keneltä tuotteita ja palveluja on hankittu, ja milloin hankinnat on tehty. Varojen käyttöä on avattu ostolaskutasolle saakka.¹⁰¹

Palvelun toteuttaja on Hansel Oy. Palvelun tiedot ovat peräisin valtion osalta valtion ostolaskujärjestelmästä, josta ne kopioidaan palveluun juuri ennen arkistosiirtoa. Kuntien ja kaupunkien osalta aineisto perustuu kuntien Hanselille toimittamaan hankinta-aiheiseen ostolaskuaineistoon. Salaiset hankinnat eivät sisälly palvelun aineistoon. Hankintoja koskevaa salassa pidettävää aineistoa on erityisesti puolustus- ja turvallisuussektorin viranomaisilla. Julkisuuslain perusteella salassa pidettävää aineistoa on

98 Esimerkiksi kohdassa 1 tarkoitettuja hankintayksikköjä ovat valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset.

99 HE 108/2016 vp, s. 86.

100 KHO 10.8.2016 t.3328; KHO 2015:82; KHO 22.9.2015 t. 2514. Esimerkiksi tapauksessa KHO 2015:82 ratkaisu oli, että ”kun hankintalaissa säädettyjen menettelyjen noudattamista ei valtionavustuksen myöntämistä koskevissa päätöksissä ollut avustuksen myöntämisen, maksamisen tai käytön valvonnan erityisenä perusteena erikseen mainittu, eikä ministeriön päätöksestä ilmenevillä perusteilla ollut ollut kysymys myöskään valtionavustuksen käyttämistä koskevien nimenomaisten säännösten rikkomisesta valtionavustuslain 21 §:n 4 kohdassa tarkoitettulla tavalla, ei ministeriö ollut voinut ryhtyä avustuksen takaisinperintään hankintalainsäädännön soveltamiseen liittyvillä perusteilla”.

101 <https://tutkihankintoja.fi/tietoa-palvelusta>.

palvelussa anonymisoitu toimittajatiedon osalta. Data-aineiston salaiset osat on poistettu tai anonymisoitu ennen niiden siirtoa palveluun.¹⁰²

Tutkihankintoja-palvelun kehittämiseen liittyi lakimuutoksia koskien Hansel Oy:n tehtäviä, joista säädetään Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetussa laissa (1096/2008).¹⁰³ Hansel Oy:lle säädettiin tehtäväksi tuottaa asiakkailleen hankintatoimeen liittyviä asiantuntija- ja kehittämispalveluja sekä hankintatiedon käsittely- ja analysointipalveluja ja näihin liittyviä teknisiä ratkaisuja (2 §:n 2 momentin viimeinen virke).

Laissa säädetään myös Hansel Oy:n tiedonsaantioikeuksista koskien valtionhallinnon virastojen ja laitosten, valtion liikelaitosten sekä valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja eduskunnan alaisuudessa, valvonnassa ja yhteydessä toimivien yksiköiden velvollisuutta luovuttaa yhtiölle salassapitosäännösten estämättä hankintojen tehokkaan ja taloudellisen toteuttamisen ja tiedon analysoinnin kannalta välttämättömät tiedot hankintamääristä, hinnoista, hankintasuunnitelmista, laskutuksesta, tilauksista, toimittajista, tarjouspyynnöistä, tarjousten lukumääristä, hankintapäätöksistä ja muut vastaavat kilpailutuksia koskevat tiedot (3 a §:n 1 momentti). Edelleen laissa säädetään yhtiön salassapitovelvollisuudesta sekä velvollisuudesta huolehtia esimerkiksi tietojen asianmukaisesta suojaamisesta (3 ja 4 momentit). Lisäksi säädetään yhtiön oikeudesta luovuttaa ja julkaista hankintatietoa käsittävää tietoaineistoa, jos tietoaineiston luovuttaminen ei sen muodostamisessa käytettyjen hakuperusteiden, tietojen määrän, laadun tai sisällön taikka tietoaineiston käyttötarkoituksen vuoksi ole vastoin salassapitosäännöksiä (5 momentti).

2.11 Esimerkkejä valtionapuviranomaisilla nykyisin käytössä olevista palveluista

Aviavustukset.fi. Aluehallintovirastojen omassa palvelussa 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.

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

Stea.fi. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus Stean verkkosivuilla on sähköinen asiointipalvelu avustusten hakemiseen ja raportointiin sekä tietoa avustushauista, avustuksen käytöstä ja raportoinnista. Lisäksi avustukset.stea.fi-palvelussa on saatavilla tiedot sosiaali- ja terveysministeriön myöntämistä

¹⁰² <https://tutkihankintoja.fi/tietoa-palvelusta>.

¹⁰³ Ks HE 47/2019, vp.

avustuksista vuodesta 2017 alkaen. Palvelun hakutoiminnolla voi hakea esimerkiksi tietyn järjestön hakemia tai saamia avustuksia taikka tiettyyn käyttötarkoitukseen myönnettyjä avustuksia.

Suomen Akatemian rahoituspäätöshaku. Suomen Akatemian verkkosivuilla on sähköisen asiointipalvelun lisäksi rahoituspäätöshaku. Haulla voi hakea Akatemian rahoittamien hankkeiden tietoja esimerkiksi avainsanalla, päätösvuodella, hankkeen vastuullisen johtajan etu- tai sukunimellä, vastuullisen johtajan sukupuolella, hankkeen tutkimusalalla tai organisaatiolla. Suomen Akatemia pyytää erikseen avustusten saajilta suostumuksen henkilötietojen julkaisemiseen.

2.12 Valtionavustustoimintaa koskevien tietojen laatu, yhtenäisyys ja yhdistäminen

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvityksen mukaan valtionavustustoiminnassa käsitellään pääsääntöisesti seuraavanlaisia tietoja: 1) tiedot avustusohjelmasta (mm. minkälaisia avustuksia, kenelle, mihin tarkoitukseen, millaisilla edellytyksillä ja ehdoilla), 2) tiedot hakijasta ja saajasta (mm. hakijan nimi, yhteystiedot, organisaatiomuoto ja taloustiedot) sekä 3) tiedot avustettavasta toiminnasta (mm. toiminnan kuvaus, suunnitelmat ja budjetti).¹⁰⁴ Lisäksi valtionavustustoiminnassa syntyy käyttö- ja seurantatietoa avustetun toiminnan ja hankkeiden toteutuneista talousarvioista, tuloksista ja vaikutuksista.

Esiselvityksen mukaan nykyisin pääsääntöisesti jokainen valtionapuviranomainen (yhteensä yli 90) tiedottaa erikseen omista avustusohjelmistaan ja kerää erikseen tiettyä valtionavustushakua koskevat tiedot. Avustusten hakijat joutuvat toimittamaan tietoja erikseen joka hakukerta. Viranomaisten välillä tiedot liikkuvat vain joiltain osin.¹⁰⁵ Joillakin yksittäisillä valtionapuviranomaisilla on käytössä toimivia digitaalisia palveluja, joissa otetaan huomioon sekä sähköisen asiointi että tiedon avoimuus. Kokonaisuudessaan valtionapuviranomaisilla on käytössä elinkaarensa eri vaiheissa olevia tietojärjestelmiä, jotka tukevat etenkin valtionavustustoiminnan myöntöprosessia ja siihen liittyvää asianhallintaa. Joidenkin viranomaisten valtionavustustoiminta on pääosin manuaalista.¹⁰⁶

Valtionavustustoiminnan kokonaistarkastelun kannalta pulmallista nykytilanteessa on, että valtionapuviranomaisten käyttämien tietojärjestelmien välillä on paljon vaihtelua siinä, miten käsiteltävät tiedot on mallinnettu tietokokonaisuuksiksi. Tietojärjestelmässä voi olla esimerkiksi hakijan perustiedot erotettu omaksi kokonaisuudekseen, jolloin saman organisaation täyttäessä useita hakemuksia organisaation perustietoja ei aina tarvitse täyttää uudelleen.¹⁰⁷

Valtionavustuksia koskevan käyttö- ja seurantatiedon kannalta valtionavustustoiminnasta ei ole saatavilla yhtenäistä tietoperustaa toiminnan vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. Myös hyviä käytäntöjä on, mutta välttämättä yksittäisellä valtionapuviranomaisella ei ole kattavaa tietoperustaa edes viranomaisen

¹⁰⁴ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 29.

¹⁰⁵ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 37.

¹⁰⁶ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 55.

¹⁰⁷ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 29, 37, 40.

itsensä myöntämistä valtionavustuksista. Samoin yksittäisillä hallinnonaloilla ei välttämättä ole tietoperustaa oman hallinnonalan myöntämistä valtionavustuksista.¹⁰⁸ Vuonna 2016 toteutetussa selvityksessä vain yksi valtionavuviranomainen ilmoitti keräävänsä systemaattisesti kaiken seurantatiedon tietojärjestelmään. Selvityksen mukaan valtionavustustietojen integraatio tiedolla johtamisen järjestelmiin oli kolmella valtionavuviranomaisella.¹⁰⁹

Nykytilanteessa valtionavustustoimintaan kokonaisuutena liittyvä tieto on hajaantunut eri toimijoiden järjestelmiin. Esimerkiksi arviot valtionavustustoiminnan vuosittaisesta määrästä vaihtelevat, koska kokonaiskuvaa on mahdotonta muodostaa. Tämä vaikeuttaa valtionavustusten kokonaisprosessin ohjausta ja mahdollistaa myös väärinkäytöksiä, kuten päällekkäisten tukien hakemisen.¹¹⁰ Valtionavustustoiminnan yhtenäisen tietoperustan ja toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin kannalta olennaista olisi, että valtionavustustoiminnassa syntyviä tietoja voidaan viedä tiedolla johtamista tukeviin järjestelmiin ja yhdistä niissä erilaisiin mittari- ja indikaattoritietoihin. Tähän vähimmäisedellytys on, että tiedot ovat saatavilla koneluettavassa muodossa. Nykyisin valtionavuviranomaisten tiedot avustusohjelmista sekä koontitiedot myönnettyistä avustuksista ovat ainakin joiltakin osin vielä sellaisessa muodossa (esimerkiksi pdf-tiedosto tai verkkosivuille upotettu teksti), että niiden jatkohyödyntäminen ei ole mahdollista.¹¹¹

Tietojen kokoaminen yhteiseen tietokantaan ja analytiikan käyttöönotto ei yksin tuota hyötyjä, jos kootut tiedot eivät lähtökohtaisesti ole yhteismitallisia.¹¹² Esiselvityksen mukaan nykyisin esimerkiksi lasten liikuntaa koskevaa tietoperustaa tuotetaan kattavasti kansallisella, alueellisella, paikallisella ja osin myös koulukohtaisella tasolla. Seuranta-aineistojen tehokasta hyödyntämistä hankaloittaa kuitenkin se, että eri aineistot eivät ole keskenään vertailukelpoisia, tutkimusten aikarytmit vaihtelevat, eikä tuloksia analysoida riittävästi suhteessa toisiinsa. Aineistojen kattavampi analyysi tuottaisi hyötyä toimenpiteiden suunnitteluun, kehittämiseen sekä seurantaan ja arviointiin.¹¹³

108 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 5.

109 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 28.

110 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 40.

111 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 28.

112 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 27.

113 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 34.

3 Valtionavustustoiminta ja siihen liittyvät tietojärjestelmäpalvelut sekä tiedon avoimuus eräissä muissa maissa

3.1 Norja

Yleistä Norjan järjestelmästä. Vuonna 2016 Norjassa oli noin 600 erilaista tukiohjelmää, jotka rahoitettiin valtion budjetin eri momenteilta. Näistä noin 250 oli suunnattu kuntasektorille (kunnat ja fylkeskommuner), ja 350 yksityisille toimijoille. Tukiohjelmista vastasi 15 eri hallituksen osastoa (departementet), ja noin 90 eri organisaatiota hallinnoi avustuksia. Eniten eri tukiohjelmiä oli seuraavilla toimialoilla: terveys, ulkoasiat, koulutus sekä lapset, nuoret ja perheet. Määrältään suurimpia tukiohjelmiä oli ulkoasioiden, maatalouden, terveyden sekä monimuotoisuuden ja integraation aloilla.¹¹⁴

Norjassa vuonna 2019 noin viisi prosenttia (3,4 mrd. €) kuntien ja maakuntien yhteenlasketuista tuloista muodostui harkinnanvaraisista valtionavustuksista. Avustusten osuus kuntien tuloista on vaihdellut viime vuosikymmenten aikana, esimerkiksi vuonna 2000 niiden osuus oli 15 prosenttia. Vuonna 2016 harkinnanvaraisia tukijärjestelmiä oli 244, ja näistä 66 liittyi sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Norjassa on arvioitu, että nykyinen määrä 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.¹¹⁵

Norjassa kuntien valtionavustusten kehittämistä tarkastellut asiantuntijatyöryhmä on ehdottanut, että kuntien avustusten hallinnoinnin digitalisointityö aloitetaan sen jälkeen, kun harkinnanvaraisten valtionavustusten kokonaisuus on ensin uudistettu. Työryhmä ehdottaa esimerkiksi, että avustuksia vähennettäisiin nykyisestä noin 250 vain 50–60 järjestelmään pitkällä aikavälillä.¹¹⁶

Lainsäädäntö. Norjassa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustuksiin vaikuttavat seuraavat säännöt, ohjeet ja säädökset: 1) Økonomiregelverk (varainhoitosäännöt), 2) Bevilgningsreglementet (talousarviota koskevat yleiset säännöt), 3) Utredningsinstruksen (tukiohjelmien arviointiohje), 4) Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (hallintolaki), 5) Offentlighetsloven og personvernforordningen (julkisuuslaki ja yleinen tietosuoja-asetus), 6) Lov om offentlig støtte og Forskrift om offentlig støtte (laki ja asetus liittyen ETA:n julkista tukea koskeviin sääntöihin) sekä 6) Lov om anskaffelser (hankintalaki).

Norjan valtion varainhoitoa koskevat normit Reglement for økonomistyring i staten ja Bestemmelser om økonomistyring i staten, yhdessä Økonomiregelverk (varainhoitosäännöt), sisältävät muun ohella säännöt valtionavustusjärjestelmien perustamisesta ja hallinnoinnista. Bestemmelser om økonomistyring i staten -säädöksen 6 luvussa säädetään avustusohjelmien suunnittelusta ja hallinnasta. Säännökset koskevat

¹¹⁴ Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd. DFØ-rapport 6/2018, s. 15–16. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Rapport-digitale-felleslosninger-tilskudd.pdf>.

¹¹⁵ Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa 2019, s. 52.

¹¹⁶ Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren 2017. https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/områdegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf.

esimerkiksi avustusohjelmaa valmistelevan hallituksen osaston (departementet) velvollisuutta suunnitella tukijärjestelmän elementit (tavoitteet, kohderyhmä, tavoitteiden saavuttamisen perusteet, myöntämiskriteerit, seuranta, valvonta ja arviointi). Säännökset koskevat myös mm. ohjelman ehdottamista ja tavoitteista saavuttamisen raportointia Stortingille sekä tukiohjelman sääntöjen vahvistamista ja hallinnointiorganisaation perustamista. Säännösten mukaan avustusta voi hallinnoida hallituksen osasto taikka hallituksen osasto voi ohjeella tai jakokirjeellä delegoida hallinnoinnin. Lisäksi säännellään tuen hallinnoinnista, kuten tuesta ilmoittamisesta, avustuspäätöksestä, päätösten rekisteröinnistä, maksatuksesta ja takaisinperinnästä, avustuksen saajan raportointivelvollisuudesta, hallinnoijien raportointivelvollisuudesta hallituksen osastoille sekä seurannasta ja valvonnasta. Edelleen erikseen on säännös koskien hallituksen osastojen ja avustusten hallinnoijien velvollisuutta arvioida apurahaohjelmia.

Varainhoitosääntöjen 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.

Avustusten käsittelyssä sovelletaan yleislakeja, kuten julkisuuslakia (offentlighetsloven), hankintalakia (lov om anskaffelser) ja hallintolakia (Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker). Hallintolaissa säädetään asian käsittelyn yleisistä säännöistä viranomaisessa, esimerkiksi esteellisyydestä, neuvontavelvollisuudesta, viivytyksettömyydestä, salassapitovelvollisuuksista, tiedonsaantioikeuksista, tarkastuksesta, sähköisestä viestinnästä, selvitysvelvollisuudesta, päätöksen tekemisestä, tiedoksiannosta, muutoksenhausta sekä hallinnollisista seuraamuksista ja pakkokeinoista.

Esimerkiksi alueellisten avustusten osalta kommunal- og moderniseringsdepartementet on antanut kolme asetusta (Forskrift om distrikts- og regionalpolitiske virkemidler; Merkur-forskrifta; Forskrift om virkeområdet for distriktsrettet investeringsstøtte og regional transportstøtte).

Ohjeet ja selvitykset. Norjassa on viime vuosina laadittu useita valtionavustuksiin liittyviä ohjeita sekä muuta materiaalia hallituksen osastojen ja avustusten hallinnoijien käyttöön. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) -viranomaisen on vuonna 2018 antanut ja vuonna 2020 päivittänyt ohjeen (veiledningsnotatet) liittyen hallintolain vaatimukseen sekä valtion tukijärjestelmien suunnittelua ja hallintaa koskeviin varainhoitosääntöihin. 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. ¹¹⁷

117 Ks. <https://dfo.no/fagomrader/tilskudd/veiledningsnotat-om-forvaltningslovens-og-okonomiregelverkets-krav-til-utforming-og-forvaltning-av-statlige-tilskuddsordninger/innledning>.

Vuonna 2018 on julkaistu DFØ-viranomaisen hallituksen finanssiosaston (finansdepartementet) toimeksiannosta laatima raportti digitaalisista yhteisratkaisuisista valtion tukijärjestelmien alueella ¹¹⁸. Raportin laatimiseen on liittynyt myös Digitalingseringsrådetin suositus. 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. ¹¹⁹

Mainitussa raportissa ehdotetaan pilottihanketta avustusrekisterin (tilskuddsregister) perustamiseksi. Rekisterin tarkoitus olisi tarjota jatkokehitystä 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.

Raportin ehdotusten pohjalta Norjassa on käynnissä DFØ:n ja hallituksen kulttuuriosaston (departementet) yhteishanke *Prosjektet Digitaltilskudd* ¹²⁰. Hankkeessa kehitetään valtionavustusten digitalisointia erityisesti järjestösektorilla (tilskudd til frivillig sektor), ja tarkoituksena on myöhemmin laajentaa malli kattamaan kaikki valtionavustukset. Hankkeen tavoitteet liittyvät avustushakujen löytymisen helpottamiseen, hakujen parempaan koordinointiin, parempien hakemusten saamiseen ja 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.

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

118 Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd. DFØ-rapport 6/2018. <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Rapport-digitale-felleslosninger-tilskudd.pdf>.

119 Utredning om digitale fellesløsninger for tilskudd. DFØ-rapport 6/2018, s. 3.

120 <https://dfo.no/digitaltilskudd>.

saavuttamisen arviointiin. Tarkistuslista kattaa kuitenkin myös prosessit, jotka liittyvät avustuksen käytön seurantaan, valvontaan ja tukipäätökseen.¹²¹

Hallituksen finanssiosasto (finansdepartement) on laatinut vuonna 2008 päivitetyn ohjeen valtion tukijärjestelmän perustamisesta ja hallinnasta. Ohjeessa kuvataan esimerkiksi avustusprosessin päävaiheita yhden hallituksen osaston näkökulmasta seuraavasti: 1) tukijärjestelmän perustaminen, 2) tukijärjestelmän hallinta Stortingin päätöksen perusteella, 3) raportointi Stortingille ja uusien avustusehdotusten toimittaminen, jos järjestelmä jatkuu usean vuoden ajan sekä 4) järjestelmän arviointi.¹²² Lisäksi vuonna 2007 on julkaistu erillinen ohje valtion tukijärjestelmien arvioinnista. Ohjeen taustalla on keskustelu siitä, miten tukijärjestelmät auttavat saavuttamaan yhteiskunnalliset tavoitteet.¹²³

Tilskuddsportalen.no. Tilskuddsportalen.no on yksityinen portaali, joka on Norjassa osaltaan vastannut avustusten hakijoiden tarpeeseen saada kokoavasti tietoa valtionavustuksista. Palvelu on kerännyt tiedot noin 2500 haettavasta avustuksesta automaattisen tiedonkeruumenetelmän avulla. Tietoja tarkistetaan ja päivitetään myös manuaalisesti. Palvelussa on esimerkiksi kalenteri, jossa näkyvät eri avustushakujen määräajat. Palvelu on käyttäjille maksullinen.

Regionalforvaltning.no-palvelu. Norjassa on käytössä kommunal- ja moderniseringsdepartementetin toimeksiannosta kehitetty aluehallinnon yhteinen palvelu avustusten hakemiseen ja hallintaan. Järjestelmää käyttävät kaikki alueet (fylkeskommuner) sekä yhteensä yli 275 kuntaa ja alueneuvostoa (regionråd). Järjestelmää ylläpitää SPINE AS ohjelmistoyritys. 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 tukiohjelmia. Palvelua kehitetään edelleen. Esimerkiksi lokakuussa 2020 on keskusteltu palvelun yhdistämisestä alueiden arkistojärjestelmiin sekä jatkokehittämisen tueksi käynnistetty kartoitus siitä, miten alueet palvelua käyttävät.

Innovation Norge, SIVA ja Forskningsrådet. Innovation Norge -organisaatiosta säädetään laissa Lov om innovasjon Norge. Yrityksen tarkoituksena on olla valtion ja alueiden (fylkeskommunene) työkalu kasvun ja elinkeinotoiminnan kehittämiseen koko maassa. Toimintakertomuksen mukaan vuonna 2018 Innovation Norge jakoi yhteensä 7.2 miljardia Norjan kruunua erilaisten ohjelmien, lainojen ja palveluiden muodossa. Innovation Norge käsittelee vuosittain 7000-8000 kyselyä ja hakemusta yrittäjiltä ja vakiintuneilta kasvuyrityksiltä.¹²⁴ Norjassa yritysten tukemisen parissa työskentelee myös valtionyritys

121 <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Sjekkliste-tilskuddsforvaltningen.pdf>.

122 https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/veileder_etablering_og_forvaltning_av_tilskuddsordninger.pdf

123 <https://dfo.no/filer/Fagomr%C3%A5der/Tilskudd/Evaluering-av-statlige-tilskuddsordninger.pdf>.

124 Ks. <https://www.innovasjon norge.no/en/start-page/about/annual-report-pdf/>.

SIVA (Selskapet for industrivekst)¹²⁵. Lisäksi Norjan Forskningsrådetilla on keskeinen rooli esimerkiksi innovaatioiden tukemisessa ¹²⁶.

3.2 Ruotsi

Yleistä Ruotsin järjestelmästä. 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. Tällainen asetus on esimerkiksi Förordning (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling.

Valtionavustuksia koskevat päätökset tehdään vuosittain budjettipäätöksillä, viranomaiskirjeillä sekä joissakin tapauksissa erityisillä hallituksen päätöksillä. Viranomaiset hallinnoivat valtionavustusten myöntämistä. Kunnille ja alueille tukia jakaa yhteensä noin 30 eri viranomaista.

Ruotsissa on säädetty erikseen valtioneukilaki (Lag (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler). Valtioneukilaissa säädetään EU:n valtioneukisäännöksiin perustuen muun ohella velvollisuudesta periä laitton valtioneuki takaisin sekä maksaa laitton tuki takaisin.

Valtionavustukset kunnille. Ruotsissa kuntien valtionapujärjestelmän kokonaisuus muodostuu yleiskatteellisista valtioneukisista sekä harkinnanvaraisista valtionavustuksista. ¹²⁷ Harkinnanvaraiset valtionavustukset ovat avustuksia, joita kunnat ja alueet voivat anoa tiettyihin tarkoituksiin. 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. ¹²⁸

Kohdennettujen valtionavustusten tarkoitus on kannustaa kuntia ja alueita kehittämään toimintaansa tietyillä osa-alueilla. Avustusten kautta hallitus voi nostaa esille tärkeitä teemoja ja luoda kannustimia näiden alueiden kehittämiseen. Useimmat avustukset kohdennetaan koulutukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon, ja vaatimuksena on usein vastasuoritus sekä loppuraportointi. Harkinnanvaraisten avustusten määrä on noussut tasaisesti viime vuosina. Ruotsin Valtiokonttorin (Statskontoret) mukaan niitä oli vuonna 2018 yhteensä 180 kappaletta kunnille ja alueille. Näistä kaksi kolmasosaa oli pysyviä avustuksia. ¹²⁹

Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeisiin liittyen on Ruotsissa todettu, että harkinnanvaraisia avustuksia myönnetään paljon, ja niiden katsotaan heikentävän rahoitusjärjestelmän läpinäkyvyyttä sekä

¹²⁵ <https://siva.no/>.

¹²⁶ <https://www.forskningsradet.no/no/Forsiden/1173185591033>.

¹²⁷ Kuntien valtioneukisjärjestelmät Pohjoismaissa 2019, s. 17.

¹²⁸ Kuntien valtioneukisjärjestelmät Pohjoismaissa 2019, s. 18.

¹²⁹ Kuntien valtioneukisjärjestelmät Pohjoismaissa 2019, s. 24

kuntien itsehallintoa. Avustusten havittelu voi myös liiaksi viedä kunnan huomion paikallisista tarpeista. Ruotsin tasaisesti kasvava kuntien harkinnanvaraisten valtionavustusten määrä on OECD:n arvion mukaan hälyttävällä tasolla.¹³⁰

Statskontoretin raportointitehtävä. Ruotsissa Statskontoret-viranomaisen tehtävänä on seurata kuntien ja alueiden hallinnon kehitystä. Tähän tehtävään liittyen Statskontoret on kerännyt ja julkaissut raporteina myös valtionavustuksiin liittyvää tietoa. Statskontoretin tehtäväksi on esimerkiksi annettu laatia julkaistavaksi luettelo kaikista kunnille ja alueille myönnettyistä valtionavustuksista.¹³¹

Kuntien ja alueiden digitaalisia palveluja. Ruotsissa 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.¹³² Samoin Socialstyrelsen- viranomaisen verkkosivuilla on kootusti tietoa sosiaali- ja terveysalan toimialan avustuksista järjestöille, kunnille ja alueille. Sivulla on esimerkiksi valtionavustuskalenteri ja avustusten hakupalvelu.¹³³ Sveriges kommunen och regioner -organisaatio julkaisee verkkosivuilla listaa eri viranomaisista, joilta valtionavustusta voi hakea.¹³⁴ Lisäksi Ruotsin kuntien toimintaa tukeva konsulttiyritys Serkon pitää yllä maksullista palvelua (<https://statsbidragsportalen.se/>), jossa on saatavilla tietoa haettavina olevista valtionavustuksista ja projektirahoituksesta.

Statskontoretin tietojen mukaan Ruotsissa ei ole tällä hetkellä suunnitelmia yhtenäisten kansallisten tietojärjestelmien tai digitaalisten palvelujen kehittämiseksi. Ruotsin hallituksen finanssiosastolta (finansdepartement) saadun tiedon mukaan keskusteluja käydään esimerkiksi haettavana olevia avustuksia koskevien tietojen kokoamisesta sekä muutoksista, jotka voisivat helpottaa kuntasektorilla avustusten hallinnointia, kuten kiinteistä hakuajoista ja yhdenmukaisemmasta seurannasta.

Valtionavustukset yrityksille. Ruotsissa keskushallinnon tasolla yritysten valtiontukiasioista päättää 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.

Ruotsin valtiontukilain mukaan kunnalliset ja alueelliset tuet on ilmoitettava Regeringskanslietille. Yritysten valtiontukien hallinto on keskitetty Ruotsin hallituksen kauppaa- ja teollisuusosaston (näringsdepartemen-

130 Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa 2019, s. 24

131 Tuorein rapport: Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2019. Statskontoret 2020. <https://www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2020/statens-styrning-kommuner-regioner-2019.pdf>.

132 <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag>.

133 <https://statsbidrag.socialstyrelsen.se/>.

134 <https://skr.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/budgetochplanering/statsbidrag/ansvarigmyndighetforolikariktadestatsbidrag.11275.html>.

tet) markkina- ja kilpailuysikköön. 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 analyysi. Tillväxtanalys-viranomaisen sivuilla on avoimesti saatavilla joitakin yritystoimintaan ja kasvupolitiikkaan liittyviä tilastotietoja (Statistikportalen).¹³⁵

Tillväxtverket-viranomainen ylläpitää digitaalista *Minansökan*-palvelua. Palvelu on kehitetty yrityspolitiikan ja alueellisen kasvupolitiikan käyttöön. Palvelun kautta erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset voivat hakea tukea esimerkiksi alueellisille investoinneille sekä alueellisia liikennetukia ja tukea muuhun alueelliseen hanketoimintaan. Lisäksi palvelun kautta voi hakea EU:n aluekehitysrahastojen tukia. Tillväxtverket on kansallinen viranomainen, jolla on toimintaa yhdeksällä alueella. Tukihakemuksia käsittelevät palvelun kautta sekä Tillväxtverket että alueiden viranomaiset.

Ruotsissa toimii lisäksi *verksam.se*-palvelu, johon on koottu yleisesti tietoa yrityksille tarkoitetuista palveluista, kuten tukirahoituksesta.¹³⁶ Palveluun on koottu yli 50 eri viranomaisen tietoja ja palveluja. Palvelua ylläpitävät yhdessä viranomaiset Tillväxtverket ja Bolagsverket ja aktiivisia kumppaneita ovat Ruotsin verovirasto ja työvoimavirasto.

Keskitettyä kansallista tietojärjestelmää kaikista yrityksille maksetuista valtiontuista ei Ruotsissa ole¹³⁷. Ruotsissa viranomaisten asiakirjat ovat lähtökohtaisesti julkisia, jos ne eivät sisällä salassa pidettävää tietoa, ja tämä on yksi syy siihen, että ainakaan tällä hetkellä ei ole katsottu tarpeelliseksi perustaa uusia tiedon avoimuuteen liittyviä järjestelmiä¹³⁸.

3.3 Tanska

Lainsäädäntö. Tanskassa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustusten hallinnoinnissa sovelletaan hallintolain (forvaltningsloven) yleisiä säännöksiä, julkisuuslakia (offentlighedsloven) sekä hallinnon yleisiä periaatteita, kuten laillisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate ja objektiivisuus.

135 <https://www.tillvaxtanalys.se/statistik/statistikportalen.html>.

136 Ks. <https://www.verksam.se/utveckla/finansiering/investera-for-tillvaxt>.

137 Suomeen on perustettu tällainen keskitetty tietojärjestelmä vuoden 2020 syksyllä (ks. HE 69/2020). Hallituksen esityksessä (s. 15) kuvaillaan kansainvälistä tilannetta keskitetyn tietojärjestelmän osalta seuraavasti. ”Euroopan komission kilpailun pääosasto kannustaa jäsenmaita perustamaan keskitettyjä tietojärjestelmiä taloudelliseen toimintaan myönnettyjen tukien valtiontukisääntöjen toteutumisen varmistamiseksi sekä tehokkaan ja laadukkaan raportoinnin järjestämiseksi komission julkaisuja avoimuusvelvoitteen täyttämiseksi. Komissio on edellyttänyt vuosien 2004–2007 EU:n laajentumiskierroksella ja Kroatian laajentumisneuvottelujen yhteydessä, että uusilla jäsenmailla tulee olla kansallinen tukirekisteri. Italiassa ja Virolla on keskitetty kansallinen de minimis -tukirekisteri. Muutamissa jäsenmaissa kuten Romaniassa ja Unkarissa on käynnissä valmistelu keskitettyjen tietojärjestelmien perustamiseksi. Tanskalla, Ruotsilla ja Norjalla ei ole keskitettyä tietovarantoa eikä kansallista de minimis -tukirekisteriä. Itsehallinnollisten maakuntien ja kuntien päätösvalta ja niillä olevat erilaiset tietojärjestelmät on koettu eri maissa haasteelliseksi harkittaessa kansallisten de minimis -tukirekistereiden perustamista”.

138 Ruotsin julkisuuslainsäädännöstä ks. Public Access to Information and Secrecy 2020.

Määrärahoja koskevia sääntöjä on esimerkiksi finanssilaisissa (Finansloven) sekä finanssministeriön budjettioppaassa (Finansministeriets Budgetvejledning).¹³⁹

Lähtökohtana on, että valtionavustusten myöntäminen edellyttää aina tietyn oikeusperustan. Esimerkiksi kulttuurisektorin toimijoiden toiminta-avustuksia sääntelee oma niin sanottu kulttuuritoiminnan apurahalaki (kulturdrifttilskudsloven, eli lov om økonomiske og administrative forhold for modtagere af driftstilskud fra Kulturministeriet).

Tanskan rahoitusvirasto Økonomistyrelsen on antanut vuonna 2016 valtionavustusten tehokasta hallinnointia koskevat ohjeet¹⁴⁰. Ohjeeseen on kirjattu erityisesti sääntöjä, jotka liittyvät määrärahojen käyttöön, kirjanpitoon ja tilintarkastukseen. Tällaisia sääntöjä on finanssministeriön budjettioppaassa, kirjanpitoa koskevissa määräyksissä (Regnskabsbekendtgørelsen), Valtiontalouden tarkastusviraston malliohjeessa (Rigsrevisionens modelinstruks), rahoitusviraston ohjeessa avustuksen selvittämisestä (Økonomistyrelsens vejledninger om bevillingsafregning) sekä ohjeessa ministeriöiden ja yritysten kirjanpidosta (vejledning om udarbejdelse af ministerie- og virksomhedsinstrukser).

Lisäksi mainitussa rahoitusviraston ohjeessa on laadittu valtionavustusten myöntäjille malli tehokkaaseen avustusten hallinnointiin. Mallin elementit ovat suunnittelu, hallinto ja seuranta. Suunnitteluvaiheessa määritellään yksittäisen avustusohjelman hallinnon ja seurannan yleiset puitteet. Vaihe voi johtaa myös uuteen avustuslainsäädäntöön. Suunnitteluvaiheen tavoitteena on laatia sisäiset ohjeet tukijärjestelmien hallinnalle, mukaan lukien hallinnollisten sääntöjen ja periaatteiden noudattamisen varmistaminen. Hallintovaihe sisältää avustusten käsittelyyn liittyvän hallinnollisen työn, kuten hausta 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.¹⁴¹

Yhden luukun palvelu statens-tilskudspuljer.dk. Tanskassa on ollut vuodesta 2017 lähtien käytössä statens-tilskudspuljer.dk-palvelu, jota ylläpitää **Økonomistyrelsen**.¹⁴² Palvelussa julkaistaan kaikki eri viranomaisten valtionavustusohjelmat (avustuspoolit).

Aikaisemmin Tanskassa viranomaisilla oli velvollisuus tiedottaa avustusohjelmista hakijoille, mutta valtionavustushauista ei ollut saatavilla yleiskuvaa. Uuden palvelun kehittämisen taustalla oli valtiontalouden tarkastusviranomaisten vuonna 2015 tekemä havainto siitä, että valtionavustustoiminnasta puuttuu avoimuutta sekä suositus kehittää yleiskuvan saamista avustuksista. Tanskan finanssivarainministeriö teki asiaan liittyvän analyysin yhdessä eri ministeriöiden kanssa, ja sen pohjalta hallitus päätti perustaa yhtenäisen portaalin, johon viranomaisilla on velvollisuus ilmoittaa avustusohjelmat.

139 Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning. Økonomistyrelsen 2016, s. 5–9. <https://modst.dk/media/14941/vejledning-om-effektiv-tilskudsforvaltning-2016.pdf>

140 Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning.

141 Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning 2016, s. 10–12.

142 <https://www.statens-tilskudspuljer.dk/>.

Palvelua koskevan finanssiministeriön sitovan kirjeen (Cirkulære om Statens-tilskudspuljer.dk, 9.12.2019) mukaan palvelun tarkoituksena on edistää avoimuutta ja luoda kokonaiskuvaa valtionavustuksista sekä helpottaa ja yhdenmukaistaa avustusten hakemista¹⁴³. Sitovassa kirjeessä määrätään muun ohella siitä, että avustuksia myöntävien viranomaisten on julkaistava kaikki avustusohjelmia koskevat ilmoituksensa palvelussa. Ilmoitusvelvollisuus koskee kaikkia harkinnanvaraisia avustuksia. Viranomaiset voivat ilmoittaa palvelussa myös muista avustuksista.

Mainitussa kirjeessä määrätään, mitä tietoa avustusohjelmista viranomaisten tulee palveluun ilmoittaa. Palvelussa on ilmoitettava seuraavat tiedot: avustusohjelman nimi, tarkoitus, vastuuviranomainen, kohde-ryhmä, julkaisupäivä, hakemuksen määräaika, rahoitus, arviointikriteerit, ennakoitu hakemusten käsittely-aika 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. Tähän vastuuseen kuuluu myös se, että avustusohjelmia koskevat tiedot ovat oikeita ja riittäviä. Kukin viranomai-nen vastaa omia avustusohjelmiaan koskeviin kysymyksiin, ja avustusten hakeminen hoidetaan viran-omaisten omien verkkosivujen ohjeiden mukaisesti. Palvelun tiedot ovat saatavilla myös avoimena datana.

3.4 Hollanti

Lainsäädäntö. Hollannissa ei ole valtionavustuksia koskevaa yleislakia. Valtionavustuksia koskevat yleiset säännökset ovat yleisessä hallintolaissa (Algemene wet bestuursrecht, Awb)¹⁴⁴. Nämä säännökset koskevat esimerkiksi menettelyä valtionavustusasioissa. Lisäksi Hollannin finanssiministeriö on antanut avustusten myöntämiseen liittyvän asetuksen (Regeling vaststelling Aanwijzingen voor subsidieverstrekking), jota kutsutaan yhtenäiseksi avustuskehikseksi (Uniform Subsidy Framework). Asetus sisältää säännöksiä esimerkiksi liittyen avustusohjelmien keston, eri suuruisten tukien myöntämiseen (alle 25 000 euroa, 25 000–125 000 euroa, yli 125 000 euroa) sekä säännöksiä 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 VWS¹⁴⁵). Alueiden ja kuntien viranomaisilla on omat valtionavustuksia koskevat säännöt ja käytännöt. Paikalliset viranomaiset soveltavat kuitenkin myös keskushallinnon yhtenäistä avustuskehystä.

143 <https://modst.dk/media/35581/cir1h-nr-10082-26112019.pdf>.

144 Titel 4.2 Algemene wet bestuursrecht

145 Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS

Hollannin yleinen hallintolaki (Awb) edellyttää, että avustuksen myöntämiselle on oikeusperusta. Tämä perusta voi olla yleisessä hallintolaissa tai avustuksia koskevissa erityislaeissa, kuten ministeriön tukien puitelaisissa. Tietyissä poikkeustapauksissa avustuksia voidaan myöntää ilman oikeusperustaa. Tällaisia poikkeustapauksia ovat hallintolain mukaan väliaikaisesti myönnettävä kiireellinen tuki ennen tukea koskevan asetuksen antamista, tiettyyn budjettikohtaan perustuva avustus (kohdassa ilmoitettava avustuksen saaja ja tuen enimmäismäärä), satunnainen kertaluontoinen apuraha sekä eurooppalaisiin ohjelmiin liittyvät avustukset.

Hollannissa ministeriöiden, alueiden ja kuntien avustushaut löytyvät yleensä niiden omilta verkkosivuilta. Kokoavia palveluja ovat RVO-viranomaisen (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Alankomaiden yritysvirasto) palvelu sekä sosiaali- ja työministeriön laaja portaali. Finanssiministeriöstä saadun tiedon mukaan Hollannissa on tarkoitus selvittää mahdollisuutta perustaa yhteinen tietojärjestelmä avustusten väärinkäytön ehkäisemiseksi. Tämän on katsottu edellyttävän lainsäädännön uudistamista, jotta yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset täyttyvät.

RVO-viranomaisen palvelu ¹⁴⁶. Hollannissa finanssiministeriön alaisuudessa toimiva RVO-viranomainen tukee yrityksiä, kansalaisjärjestöjä ja muita organisaatioita tarjoamalla rahoitukseen, neuvontaan ja verkostoitumiseen liittyviä palveluja. Viraston ylläpitämä verkkopalvelu sisältää hakijoille tarkoitetun avustusoppaan (subsidies and programmes guide), 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.

Julkista taloutta koskeva avoin data. Hollannissa finanssiministeriö julkaisee julkiseen talouteen liittyvää avointa dataa. Tällaista on esimerkiksi valtion talousarvioon liittyvä data ¹⁴⁷. 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 palvelussa Overheid.nl (hallitus.nl). Palvelussa on saatavilla dataa esimerkiksi ministeriöiden ja kuntien eri vuosina myöntämistä julkisista tuista (esimerkiksi subsidieregister).

Julkaisupolitiikassa noudetaan hallituksen avoimen datan periaatetta: avointa, ellei (open, unless). Periaate tarkoittaa, että lähtökohtaisesti kaikki tiedot on julkistettava, ellei ole pakottavaa syytä olla julkaisematta tietoja. Hallinnon julkaisuutta koskevassa laissa (Wet openbaarheid van bestuur) säädetään erikseen salassa pidettävistä tiedoista. Avoimen datan julkaisemisessa henkilötietojen suojasta ja

¹⁴⁶ <https://english.rvo.nl/subsidies-programmes>.

¹⁴⁷ <https://opendata.rijksbegroting.nl/>.

anonymisoinnista huolehditaan erityisen tarkasti. Esimerkiksi jos yrityksen nimi voidaan yhdistää tiettyyn henkilötietoon, myös nämä nimet anonymisoidaan.

3.5 Viro

Virossa valtionavustusten kokonaisuutta ohjaa finanssiministeriö sekä Riigi Tugiteenuse Keskus (Valtion tukipalvelukeskus). Virossa ei ole yhtä keskitettyä digitaalista palvelua, josta löytyisi tieto kaikista valtionavustuksista. EU:n rakennerahastohankkeille on oma keskitetty palvelu, kuten Suomessa¹⁴⁸. Palveluun on koottu tietoa rakennerahastoja koskevasta lainsäädännöstä, hakemuksia käsittelevistä viranomaisista sekä päättyneistä ja käynnissä olevista hankkeista ja avoinna olevista hauista. Lisäksi Virossa toimii NGO-muotoinen maakunnallisen kehittämisen verkosto Maakondlike Arenduskeskuste Võrgustik. 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. Keskuksissa toimii yhteensä 81 neuvojaa, ja vuosittain on yhteensä yli 35 000 neuvontatapahtumaa.

3.6 Esimerkkejä eri maiden avustusjärjestelmien eroista

Liikunnan ja huippu-urheilun julkinen tuki Pohjoismaissa. Valtionneuvoston liikuntapolitiikkaa koskevassa selonteossa käsitellään muun ohella liikunnan ja huippu-urheilun julkista tukea Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa¹⁴⁹. Selonteon liitteessä todetaan eri maiden järjestelmistä seuraavaa. Suomessa ja Norjassa liikunnan ja huippu-urheilun määrärahat rakentuvat pääosin rahapelivoittovarojen vuosittaisen tuoton mukaan. Ruotsissa määrärahojen summa on parlamentaarisen budjettiprosessin lopputuote, kuten muut Ruotsin valtion menot. Tanskassa rahapelivoittovarot muodostavat suuren osan valtion urheilun ja liikunnan rahoituksesta, mutta rahoituksen lopullinen määrä täydentyy valtion budjettiprosessin myötä. Kyse on kuitenkin yhtä lailla julkisten varojen kohdentamisesta tiettyyn yhteiskunnalliseen päämäärään, vaikka rahapelivoittovaroista saatavaa rahoitusta ei ehkä käsitetä samalla tavalla julkisten varojen käyttönä kuin verorahaperusteista rahoitusta.¹⁵⁰

Yhteenvetona selonteon liitteessä todetaan, että Ruotsissa (urheiluseurat), Norjassa (liikuntapaikkarakentaminen) ja Tanskassa (liikuntajärjestöt) valtioiden liikuntabudjeteissa on Suomea selvemmat painopisteet. Suomessa valtion liikuntabudjetin kautta tuetaan laajaa ja hajanaista toimijaverkkoa, eikä tukien uudelleenjakamista urheilujärjestelmän sisällä tapahdu samassa mittakaavassa kuin muissa Pohjoismaissa. Kuntien osalta todetaan, että kunnilla on suurempi vastuu paikallisesta liikuntatoiminnasta Suomessa ja Ruotsissa kuin Norjassa, missä valtakunnallinen NIF osallistuu kansallisen viranomaisen roolissa myös liikunnan paikallistason toimintaan. Tanskan osalta

148 <https://www.struktuurifondid.ee/eng>.

149 Valtionneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta VNS 3/2018. Selonteon liitteessä on tiivistelmä eri maiden tukijärjestelmiä koskevasta selvityksestä.

150 Valtionneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta VNS 3/2018, liite s. 47–48.

todetaan, että koko julkinen liikuntaresursointi on Tanskassa muita Pohjoismaita niukempaa, ja tuki suuntautuu muita Pohjoismaita enemmän kansalaisyhteiskunnalle.¹⁵¹

Taiteellisen työn tukeminen Pohjoismaissa. Vuonna 2003 julkaistun artikkelin perusteella taiteilijoiden julkisessa tuessa on Pohjoismaissa sekä yhteisiä piirteitä että eroja. Yhteistä on lähtökohta myöntää suoraa taloudellista tukea yksittäisille taiteilijoille sekä kulttuuripoliittiset taiteen ja taiteellisen laadun edistämiseen liittyvät tavoitteet. Tyypillinen tuen jakamisen tapa ovat toimielimet, joissa on taiteilijoiden itsensä edustusta ja jotka toimivat ”käsivarren mitan päässä” kulttuuripoliitikasta vastaavista ministeriöistä. Tyypillistä on myös, että taiteilijajärjestöillä on esimerkiksi toimielinten jäsenten nimittämisessä keskeinen rooli.

Artikkelin perusteella Pohjoismaissa on myös eroja liittyen esimerkiksi siihen, mitä taiteen aloja tuki kattaa ja millaisia tukimuotoja on ensisijaisesti käytössä. Esimerkiksi Tanskassa taiteilijoiden tukea ei myönnetä esittäville taiteilijoille. Niin sanotun tulorippuvaisen (income-regulated) pitkäaikaisen tuen osuus on suurin Norjassa. Ruotsin ja Tanskan järjestelmissä etusijalla ovat tekijänoikeuksiin liittyvät korvausjärjestelmät. Suomessa painopiste on harkinnanvaraisessa tuessa erityyppisten avustusten muodossa. Kaikissa maissa taiteilijoiden apurahojen myöntämiskriteerinä on taiteellinen laatu. Suomalaisessa järjestelmässä otetaan muihin maihin verrattuna vähiten huomioon taiteilijan taloudellinen tilanne. Artikkelissa todetaan myös, että taiteilijoiden tukijärjestelmät Pohjoismaissa vaikuttavat osaltaan eräänlaisilta suljetuilta järjestelmiltä, jotka on suojattu laajemmilta kulttuuripolitiikan muutoksilta. Tällainen suojattu asema liittyy taiteen vapauden varjelemiseen sekä siihen, että taiteilijoilla itsellään on ollut merkittävä rooli tukipolitiikan muotoilussa. Taiteellisen työn erityisluonteen korostuminen on vaikuttanut siihen, että taiteen edistämisestä ei ole tullut vain väline muiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Artikkelin mukaan tulevassa kehityksessä tärkeää on sekä taiteen vapauden turvaaminen että tukijärjestelmien kyky uudistua.¹⁵²

3.7 Yhteenveto valtionavustustoiminnasta eri maissa

Edellä kuvatun katsauksen perusteella voidaan valtionavustustoiminnasta muissa maissa todeta seuraavaa. Norjassa, Ruotsissa, Tanskassa, Hollannissa ja Virossa ei ole vastaavanlaista valtionavustuksia koskevaa yleislakia kuin Suomessa. Valtionavustusten käsittelyssä sovelletaan tyypillisesti hallinnon yleislakia ja esimerkiksi julkisuuslakia, ja valtionavustuksista säädetään erikseen lailla tai asetuksilla. Muissa maissa (esimerkiksi Tanska, Norja, Hollanti) on kuitenkin tyypillistä, että valtionavustustoimintaa ohjataan keskitetysti ministeriön tai keskusviraston tasolta esimerkiksi sitovien kirjeiden tai ohjeiden muodossa. Lisäksi muissa maissa on ollut tai on parhaillaan käynnissä hankkeita valtionavustustoiminnan kehittämiseksi ja digitalisoimiseksi. Tanskassa on kehitetty yhden luukun palvelu avustusten hakemiseen. Norjassa kehitetään vastaavasti kuin Suomen hankkeessa koko valtionavustusprosessia ja digitaalisia palveluja. Norjassa ja osin myös Tanskassa kehittämishankkeiden taustalla ovat samoin kuin Suomessa tarpeet helpottaa avustushakujen löytymistä, koordinoita hakuja

¹⁵¹ Valtionneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta VNS 3/2018, liite s. 50.

¹⁵² Heikkinen 2003, s. 149–151.

paremmin, kehittää hakemusten laatua, parantaa tukiohjelmien vaikuttavuutta ja tietopohjaa sekä tuottaa yleisölle helposti löytyvää tietoa avustusten käytöstä.

4 Yhteiskunnalliset vaikutukset / erityisesti tiedon avoimuuden ja hyödyntämisen lisäämisen hyödyt ja riskit

4.1 Valtionavustustoiminnan yhteiskunnallisesta merkityksestä

Valtion talousarvio ja julkisten varojen käyttö. Valta osoittaa varoja myönnettäväksi valtionavustuksina kuuluu eduskunnan perustuslain 83 §:ssä säädettyyn budjettivaltaan. Valtionavustusten tarkka kohdentaminen tapahtuu valtionapuviranomaisten harkinnan pohjalta.¹⁵³ Talousarvion erittelyperiaatteen mukaisesti määrärahat eritellään eri tarkoituksiin siten, että eduskunta voi käyttää tehokkaasti budjettivaltaansa, ja eduskunnalle vastuunalainen valtioneuvosto ja sen ministeriöt voivat ohjata valtion talousarviosta tai valtion talousarvion välityksellä tulevaa rahoitusta¹⁵⁴.

Talousarviossa vahvistetaan valtion varojen käyttö määrättyllä tavalla määrättyihin tarkoituksiin¹⁵⁵. Valtionavustuslain esitöissä valtionavustuksia kuvataan seuraavasti: ”Valtion talousarvion lukuisille eri momenteille otetuista määrärahoista myönnetään valtionavustuksia harkinnanvaraisesti siten, että valtionavustuksen myöntäminen, määrä ja käyttötarkoitus riippuvat valtionavustuksen myöntävän viranomaisen harkintansa nojalla tekemästä päätöksestä. Valtionavustuksella tarkoitetaan muussa kuin lainan, takauksen tai verohelpotuksen muodossa jonkin toiminnan tai hankkeen tukemiseksi valtionvaroista myönnettävää rahoitusta. Talousarvioon on otettu myös määrältään ja käyttötarkoitukseltaan rajattuja valtuuksia tehdä sopimuksia sekä antaa sitoumuksia ja päätöksiä, jotka liittyvät harkinnanvaraisten valtionavustusten myöntämiseen. Harkinnanvaraisia valtionavustuksia myönnetään lisäksi talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen varoista”.¹⁵⁶

Finanssioikeuden näkökulmasta valtionavustuksissa on kyse valtioneuvosta, jolla tarkoitetaan ”SEUT-sopimusta laajemmin valtion budjettitalouden siirtomenoihin kuuluvia menoja, joista valtio ei saa välitöntä vastiketta. Siirtomenoja ovat kunnille, muille julkisille yhteisöille, elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja yleishyödyllisille yhteisöille maksettavat valtionavut ja valtion välityksellä tapahtuvat varainsiirrot sekä vastikkeetta tapahtuvat varainsiirrot talousarvion ulkopuolella oleviin valtion rahastoihin, Kansaneläkelaitokselle ja ulkomaille. Valtio ei saa siirtomenoista välitöntä tai suoranaista aineellista vastiketta, kuten rahaa, tavaraa tai palvelusta siirron saajalta. Välillisesti siirtomenot edistävät valtion tehtävien toteuttamista. Valtiontuen kohteena voi olla yritys tai muu yhteisö tai yksityinen henkilö”.¹⁵⁷

Yksi osa valtion talousarvioon sisällyvistä valtionavustuksina myönnettävistä varoista muodostuu rahapelituotoista. Veikkaus Oy:n tuottojen käyttämisestä säädetään arpalaislaissa (1047/2001). Lain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Määrärahat otetaan valtion talousarvioon 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa opetus- ja

153 Myrsky – Svensk – Voutilainen 2014, s. 466.

154 Myrsky – Svensk – Voutilainen 2014, s. 397.

155 Myrsky – Svensk – Voutilainen 2014, s. 383.

156 HE 63/2001 vp, s. 4.

157 Myrsky ym. 2014, s. 465.

kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön momenteille ¹⁵⁸. Lain 20 §:ssä säädetään, että tuoton jaosta päättävät ministeriöt sekä joissakin tapauksissa sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus. Jaettaviin avustuksiin sovelletaan lähtökohtaisesti valtionavustuslakia ja lisäksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009). Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa verkkosivujen mukaan tukena vuosittain yli 500 miljoonaa euroa yli 3000 edunsaajalle ¹⁵⁹. Rahapelituotoista ja Veikkaus Oy:n asemasta on käyty paljon keskustelua, jossa on muun ohella todettu, että tuottojen pienenemisellä on suoria vaikutuksia veikkausvaroihin pohjaaviin, erilaisille kolmannen sektorin toimijoille suunnattujen valtionavustusten määriin ¹⁶⁰.

Valtionavustustoiminta ohjauvälineenä. Valtionavustustyöryhmän raportissa vuodelta 2015 valtionavustusten merkitystä kuvataan seuraavasti: ”valtionavustusten periaatteellinen ja taloudellinen merkitys on erittäin suuri. Valtionavustuksilla voidaan vaikuttaa erilaisiin merkittäviin investointeihin, julkisten palvelujen sisällön ja laadun kehittämiseen sekä yritysten ja laajemmin koko elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Valtionavustuksia kohdennetaan runsaasti myös esimerkiksi erilaisen yhdistys- ja järjestötoiminnan tukemiseen”. ¹⁶¹

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistamista koskevassa selvitysräportissa todetaan, että ”valtionavustustoiminta on resurssiohjauväline, jolla toteutetaan hallinnonalan strategisia painopisteitä, jotka määritellään erityislainsäädännössä, hallitusohjelmassa, valtion talousarviossa ja toimialakohtaisissa strategioissa”. ¹⁶²

Käytännössä valtionavustusten merkitys osana eri hallinnonalojen ohjaujärjestelmiä vaihtelee. Taustalla esimerkiksi kulttuuripolitiikassa ovat osittain historialliset syyt ¹⁶³. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla yleissivistävän koulutuksen kohdalla katsotaan, että rahoituksen perustana olevaa valtionosuusjärjestelmää täydennetään erilaisilla valtionavustuksilla, joita myönnetään koulutukseen ja sen kehittämiseen. ¹⁶⁴ Kulttuurin alalla sen sijaan yli puolet koko toimialan määrärahoista jaetaan valtionavustuksina ja apurahoina, ja valtionavustuksia pidetään yhtenä keskeisenä kulttuuripolitiikan ohjauvälineenä ¹⁶⁵.

Valtionavustustoiminnan uudistuksen yhtenä tavoitteena on vahvistaa strategisen ohjauksen edellytyksiä selkeyttämällä valtionavustusten roolia politiikkaohjauksen välineenä. Käytännössä Valtiokonttori vastaisi uuden VA-tietojärjestelmän hallinnoinnista ja ylläpidosta sekä niihin liittyvistä tiedonhallintaa koskevista tehtävistä. Valtiokonttori vastaisi myös valtionavustustoiminnan yhtenäisen asiakaslähtöisen digitalisoidun

158 Lain 17 §:n (1286/2016) mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään: 1) 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen; 2) 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen sekä 3) 4 prosenttia hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

159 <https://minedu.fi/rahapelitoiminnan-tuontojakokausvoittovarar>.

160 Ks. esimerkiksi Kankainen, Veera – Marionneau, Virve. Rahapelituottojen ohjaaminen yhteiskunnallisiin tarkoituksiin: ovatko korvamerkitut tuet paras malli? Alusta! 8.5.2020. <https://alusta.uta.fi/2020/05/08/rahapelituottojen-ohjaaminen-yhteiskunnallisiin-tarkoituksiin-ovatko-korvamerkitut-tuet-paras-malli/?fbclid=IwAR183JrJLdLtHw3nl6fcgMeJUL6Es8NihHKKu4X1AqjRCiK1smtukabZF6k>.

161 Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 12.

162 Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen 2016, s. 15.

163 Ks. Karttunen 2015.

164 <https://minedu.fi/rahoitus>.

165 <https://minedu.fi/valtionavustukset>; Karttunen 2015, s. 111, 113.

toimintamallin palvelutuotannosta. Valtionavustustoiminnan strateginen ja taktinen kehittäminen eli kansallinen kehittäminen ja koordinaatio olisi valtiovarainministeriön tehtävänä. Tällä on tarkoitus varmistaa hankekauden päättymisen jälkeen tapahtuva kehittämisen käyttöönottojen tuki ja jatkuva kansallinen kehittäminen ja koordinaatio valtionavustustoiminnassa. Valtionavustustoiminnan ohjausvälinemerkeyksien kannalta tällainen kansalliseen jatkuvaan kehittämiseen ja koordinaatioon liittyvä tavoite on tärkeä.

4.2 Valtionavustustoiminnan uudistamisen tavoitteet, keinot ja vaikutukset

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti: 1) vahvistaa strategisen ohjauksen edellytyksiä selkeyttämällä valtionavustusten roolia politiikkaohjauksen välineenä, 2) lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, 3) lisätä valtionavustustoiminnan tehokkuutta sekä 4) edistää hyvää ja avointa hallintoa lisäämällä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

Edellä kuvattuja tavoitteita vastaavat seuraavat keinot: 1) kuvataan ja analysoidaan valtionavustustoimintaa tieto- ja vaikuttavuusperusteisesti ja kokonaisuutena sekä lisätään avustuksia myöntävien viranomaisten yhteistyötä, 2) systematisoidaan ja yhdenmukaistetaan valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon keräämistä ja hyödyntämistä, sekä hakuprosessissa kerätyn ja avustetun toiminnan tuloksista ja vaikutuksista kerätyn tiedon perusteella selvitetään avustuksille asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden täyttymistä ja kohdennetaan avustuksia tietoperusteisesti, 3) kehitetään koko valtionhallinnon kattava digitalisoitu valtionavustusprosessi, joka sisältää asiakaslähtöisen yhtenäisen toimintamallin ja tietojärjestelmän, sekä hyödynnetään päätöksenteossa data-analytiikan keinoja ja tekoälyn mahdollisuuksia ja 4) parannetaan valtionavustustoiminnassa syntyvän tiedon saatavuutta.

Uudistuksen tavoitteiden toteuttamisen keskeisenä konkreettisenä välineenä on VA-tietojärjestelmän perustaminen. VA-tietojärjestelmällä on tarkoitus operoida valtionavustustoiminnassa kertyvän tietovarannon tietoaineistoja. VA-tietojärjestelmä sisältää seuraavat digitaaliset palvelut: 1) valtionavustushakujen julkaiseminen ja asiointi (haeavustuksia.fi), 2) valtionavustustietojen julkaiseminen ja käyttö (tutkiavustuksia.fi) sekä 3) valtionavustusten käsittelyä ja hallintaa koskevat palvelut.

Haeavustuksia.fi-palvelusta valtionavustushakuja koskevat ilmoitukset löytyvät yhtenäisestä kansallisesta näkymästä, ja palvelussa hauista viestitään yhtenäisin periaattein. Yhtenäinen palvelu edistää sekä valtionavustustoiminnan välistä yhteistyötä että hakijoiden välistä yhteistyötä samoin kuin viranomaisten ja hakijoiden välistä dialogia.¹⁶⁶

Tutkiavustuksia.fi-palvelun toteuttamisen tavoitteena on lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Tavoitteena on, että tutkiavustuksia.fi-palvelun kautta: 1) kansalaiset, media ja tutkijat voivat seurata ja arvioida valtionavustuksina myönnettävien julkisten varojen kohdentumista eri

166 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 42.

yhteiskunnallisiin tarkoituksiin ja eri toimijoille, 2) strategisen tason valmistelijat ja päättäjät saavat tietoa valtionavustusten vaikuttavuuden arvioinnin ja suunnittelun perustaksi, 3) valtionapuviranomaiset saavat tietoa myönnettyistä avustuksista mahdollisten päällekkäisten avustusten ja väärinkäytösten sekä valtionavustusten käytön kokonaiskuvan seurantaan varten.¹⁶⁷ Lisäksi muut toimijat, kuten yritykset, voivat hyödyntää palvelussa saatavilla olevia tietoja¹⁶⁸.

Uudistuksen hyötyjä ja riskejä eri tavoitteiden ja keinojen näkökulmasta voidaan arvioida seuraavasti.

Vahvistaa strategisen ohjauksen edellytyksiä selkeyttämällä valtionavustusten roolia politiikkaohjauksen välineenä mm. kuvaamalla valtionavustustoimintaa ja -rahoitusta tieto- ja vaikuttavuusperusteisesti. Hyötynä 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 kehittämiselle (esimerkiksi yritysten valtionavustukset). Lisäksi valtionavustusten erilainen painoarvo eri hallinnonalojen ohjauksvälineenä voi jäädä kokonaisuuden tarkastelun korostamisen varjoon. Strategiaperusteinen ohjaus voi myös herättää valtionavustusten hakijoissa ja saajissa huolia oman toiminnan itsenäisyydestä.

Lisätä valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta mm. systematisoimalla ja yhdenmukaistamalla tiedon keräämistä ja vaikutusten arviointia¹⁶⁹. Hyötynä on, että avustukset kohdentuvat entistä paremmin tarpeelliseksi katsottuihin yhteiskunnallisiin päämääriin ja näitä päämääriä saavutetaan. Koska yhteiskunnalliset päämäärät voivat olla myös keskenään ristiriitaisia ja vaikuttavuuden mittaaminen ei ole yksinkertainen kysymys, riskiksi voidaan katsoa nykyisin erittäin monimuotoisen valtionavustustoiminnan vaikuttavuuden yliyksinkertaistaminen. Lisäksi tavoitteen toteutuminen edellyttää huomattavaa yhtenäistä valtionhallinnon tietojohtamisen sekä vaikutus- ja vaikuttavuusarvioinnin kehittämistä. Yleisiä vaikuttavuuden aikaansaamisen riskejä ovat esimerkiksi vaikutusten mittaamisen laatuun ja luotettavuuteen liittyvät kysymykset¹⁷⁰.

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 kertoa sellaisia tietoja, jotka löytyvät muista rekistereistä tai aiempien hakujen perusteella, ovat julkisia ja joiden käyttöön on lupa; myöntäjät saavat nykyistä selvästi paremman

167 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 44.

168 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 45–46.

169 Vaikuttavuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä valtiontalouden ohjaus- ja arviointikehikon ydinkäsitteenä yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Ks. vaikuttavuuden käsitteestä esim. Karttunen 2015, s. 111.

170 Ks. esim. Vaikuttavuuden jäljillä. Opas yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen. <https://www.hyvanmitta.fi/wp-content/uploads/2019/12/Hyva%CC%88n-Mitta-Ty%C3%B6kirja-final.pdf>.

kokonaiskuvan valtionavustuksista ja voivat seurata mahdollisia päällekkäisiä avustuksia ja väärinkäytöksiä.

Yhtenäisen digitalisoidun valtionavustusprosessin kehittämisen riskit liittyvät valtionavustusprosessin ylierikoistamiseen (yhteinen ratkaisu ei sovi jokaiselle osapuolelle) ja ylyksinkertaistamiseen (kaukaa katsoen samankaltainen ei sovikaan yhteisen ratkaisun alle)¹⁷¹. Suuren kehittämiskokonaisuuden hallintaan liittyy yleisesti ottaen 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 valtionavustustoiminnan yhteisiin käytäntöihin sekä osaamisen ja toiminnan jatkuvaan kehittämiseen.

Edistää hyvää ja avointa hallintoa lisäämällä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. 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. Lisäksi 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. Erityisesti tulkinnanvaraisuuksia liittyy julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan rajanvetotilanteisiin¹⁷². Lisäksi riskiksi voidaan katsoa avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen liittyvät avustusten saajien huolet siitä, mihin julkaistuja tietoja käytetään.

4.3 Uudistuksen vaikutukset kohderyhmiin

Valtionavustustoiminnan uudistamisen 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.

Valtionavustusten myöntäjät. Valtionavustusten myöntäjiä on yhteensä yli 90. Avustuksia myöntävinä valtionapuviranomaisina toimivat kaikki ministeriöt, noin 30 keskusvirastoa sekä valtion aluehallinnon viranomaiset ja maakuntien liitot. Lisäksi valtionavustuksia myöntävät erityislainsäädännön nojalla muut kuin viranomaiset, kuten Bisnes Finland Oy, Metsäkeskus, Riistakeskus ja Suomen elokuvasäätiö. Myönnettyjen valtionavustusten määrä sekä avustusten hallinnointiin käytettävä työmäärä vaihtelee huomattavasti eri hallinnonalojen välillä. Kolme hallinnonala (OKM, MMM, TEM) myöntävät kappalemääräisesti 90 prosenttia kaikista valtionavustuksista.¹⁷³ Valtionavustusten myöntäjille uudistus

171 Valtionavustusten tuottavuuspoteentiaali 2019, s. 61.

172 Ks. esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto luonnokseen hallituksen esityksestä avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevasta lainsäädännöstä.

173 Valtionavustusten tuottavuuspoteentiaali 2019, s. 3.

tarkoittaa uuden yhtenäisen tieto- ja vaikuttavuusperusteisen toimintatavan ja uusien menettelyjen soveltamista avustusprosessin eri vaiheissa.

Valtionavustusten hakijat. Valtionavustusten erilaisia hakija- ja saajaryhmiä ovat esimerkiksi korkeakoulut ja valtion tutkimuslaitokset, kunnat ja kuntayhtymät, järjestöt, säätiöt, yhdistykset, yksityishenkilöt, uskonnolliset yhdyskunnat sekä yritykset. Arvion mukaan vuosittain on eri hakuja eri toimijoille avoinna noin 350, ja hakemuksia tehdään yhteensä noin 40 000 ¹⁷⁴.

Hyödyt yleisesti hakijoiden ja saajien kannalta. 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 paikasta. 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.

Riskit yleisesti hakijoiden ja saajien kannalta. Riskinä on, että uusi digitaalinen palvelu ei helpota avustusten hakemista, vaan siitä tulee vain yksi käytettävä palvelu muiden joukossa. Lisäksi on epäselvää, saataisiinko parempaa vaikuttavuutta, jos eri kohderyhmille myönnettävien hakujen kuvaukset ja ajankohdat julkaistaisiin samassa paikassa ¹⁷⁵. 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 myös kokea oman toiminnan itsenäisyyden uhkana. Samoin strategia- ja tavoitelähtöinen ohjaus saatetaan kokea oman toiminnan itsenäisyyden uhkana.

Uudistuksen vaikutukset eri avustusten hakija- ja saajaryhmille voivat vaihdella sen mukaan, mikä merkitys valtionavustuksilla eri ryhmille on. Seuraavassa tarkastellaan eri kohderyhmien erityispiirteitä ja uudistuksen vaikutuksia eri kohderyhmien näkökulmasta.

Järjestöt, yhdistykset, säätiöt. Järjestöt, yhdistykset ja säätiöt ovat keskeisiä kansalaisyhteiskunnan toimijoita. Tyypillistä kansalaisyhteiskunnan organisaatioille on, että ne toimivat vapaaehtoisesti ja julkisesti jonkin ryhmän yhteisten arvojen, päämäärien ja intressien pohjalta. ¹⁷⁶ Järjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valtionavustusten osalta on keskusteltu esimerkiksi järjestöjen autonomian sekä valtionavustusten ohjauksen ja seurannan suhteista sekä vastuullisesta julkisten varojen

¹⁷⁴ Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 21, 34.

¹⁷⁵ Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 28.

¹⁷⁶ Ruuskanen ym. 2020, s. 19.

käytöstä. Edelleen on todettu esimerkiksi, että avustusten kohdentaminen ohjaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja että järjestöjen avustuskriteerien avoimuudessa on puutteita.¹⁷⁷

Eräs erityisryhmä tässä valtionavustusten kohderyhmässä on kehitysyhteistyö. Vuonna 2020 ulkoministeriön hallinnoimaan niin sanottuun varsinaiseen kehitysyhteistyöhön on budjetoitu määrärahoja yhteensä 675 miljoonaa euroa. Ulkoministeriön hallinnoimilla varoilla tehdään esimerkiksi Suomen ja kumppanimaan välistä kahdenvälistä kehitysyhteistyötä, tuetaan YK:n, kehityspankkien ja suomalaisten kansalaisjärjestöjen työtä sekä annetaan humanitaarista apua. Ulkoministeriön sivuilla on ajantasaista tietoa kehitysyhteistyöhön tarkoitettujen varojen käytöstä, esimerkiksi rahoituspäätökset yleistuista YK-järjestöille vuonna 2020, kehitysapu maittain, tietoa määrärahojen trendeistä sekä kehitysyhteistyömaksatusten seurantatietoa. Julkista kehitysyhteistyötä (ODA, Official Development Assistance) seurataan kansainvälisellä tasolla OECD:n kehitysapukomitean (DAC, Development Assistance Committee) jäsenmaiden raportoinnin avulla.¹⁷⁸ Kehityspolitiikan strategisen johtamisen ja tuloraportoinnin tueksi on kehitetty Suomen kehityspolitiikan tuloskartat ja indikaattorit¹⁷⁹.

Kehitysyhteistyöhankkeiden rahoituspäätösten julkaisemisessa on käytössä oma menettely. Kun hankkeesta tai ohjelmasta tehdään rahoituspäätös, tieto julkaistaan ulkoministeriön verkkosivuilla. Rahoituspäätöksissä kerrotaan muun muassa hankkeen tai ohjelman kuvaus, kohdema, tavoitteet, toimiala, tuen tyyppi, erityinen kohderyhmä sekä rahoituspäätöksen päivämäärä ja summa. Tiedot noudattavat OECD:n kehitysapukomitean kansainvälistä luokittelua.¹⁸⁰

Käytännössä järjestöjen, yhdistysten ja säätiöiden kohderyhmään kuuluu hyvin erilaisia toimijoita esimerkiksi järjestöjen rakenteen, julkisen tuen osuuden, talouden ja toiminnan volyymin sekä kansalaisyhteiskuntatoimijaluonteen suhteen. Huomionarvoista on, että useissa tapauksissa yleisavustuksena myönnettävä toiminta-avustus voi olla edellytys koko järjestön toiminnalle. Esimerkiksi vuonna 2020 valtioavustustoiminnan kehittämishankkeen toteuttamassa kyselyssä rahapelituotoista avustuksia saaville järjestöille (n=183) 35 prosenttia järjestöistä vastasi, että järjestöllä ei ole muuta kuin valtionavustuksella rahoitettua toimintaa.

Valtionavustustoiminnan uudistamisen hyödyiksi voidaan järjestöjen näkökulmasta katsoa seuraavaa. Järjestöille tarkoitetut valtionavustushaut ja muut järjestöjen valtionavustuksia koskevat tiedot löytyvät yhdestä paikasta. Valtionavustustoiminnan kehittäminen voidaan nähdä mahdollisuutena kehittää tieto- ja vaikuttavuusperusteisesti järjestön omaa toimintaa ja sen laatua. Esimerkiksi erilaisten järjestöjen kyvyt ja edellytykset hakea valtionapukelpoisuutta ja valtionavustuksia voivat parantua. Uusien toimijoiden on nykyistä helpompi osallistua hakuihin. Avustusprosesseihin käytetty työaika tai vapaaehtoistyöaika voidaan nähdä myös merkityksellisenä ajankäyttönä järjestöissä.

177 Ruuskanen ym. 2020, s. 55–64.

178 <https://um.fi/suomen-kehitysyhteistyon-maararahat#Varsinainenkyt>.

179 <https://um.fi/documents/35732/0/theories-of-change-and-aggregate-indicators-for-finlands-development-policy-2020.pdf/7bc4d7f2-ffc8-5f4d-8382-43193fd887e8?t=1584355537316>.

180 <https://um.fi/kehitysyhteistyon-uusimmat-rahoituspaatokset>.

Riskiksi voidaan katsoa avoinna oleva kysymys valtionavustuspolitiikan periaatteellisista lähtökohdista: 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. Kansalaisyhteiskunnan strategialähtöisen ja projektiluontoisen rahoittamisen vaaraksi on katsottu myös se, että kansalaisyhteiskunnan kyky tehdä innovatiivisesti yhteiskunnallisia aloitteita sekä mahdollisuus vapaasti kritisoida valtiota heikkenevät ¹⁸¹.

Kunta, kuntayhtymä, kuntakonsernin yksikkö. Kuntien peruspalveluohjelman yhteydessä tehtävän tarkastelun piirissä olevien kuntien valtionavustusten yhteismääräksi on vuonna 2015 arvioitu noin miljardi euroa vuodessa ¹⁸². Kuntien peruspalvelujen pääasiallinen rahoitus perustuu laskennallisiin valtionosuuksiin. Väliaikaisiin kehittämistarpeisiin liittyviä hankkeita ja tehtäviä voidaan harkinnan mukaan tukea myös valtionavustuksilla.

Kuntien kannalta uudistuksen hyödyiksi voidaan katsoa seuraavaa. Valtionavustuksista muodostuu kunnille nykyistä selkeämpi kokonaiskuva. Valtionavustushakujen päällekkäisyydet ja mahdolliset ristiriitaiset tavoitteet poistuvat ja tavoitteet yhdenmukaistuvat kunnan hyvinvointitehtävän kokonaistavoitteisiin nähden. Tieto- ja vaikuttavuusperusteisesti 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. Riskien osalta voidaan kuntien näkökulmasta todeta, että yleisesti erilliset valtionavustusjärjestelmät aiheuttavat kunnille hallinnollista lisärasitusta ja kustannuksia, joten niiden käyttöönoton edellytyksiä tulee harkita tarkasti. Kuntien itsehallinnon kannalta hankemainen valtionavustusrahoitus ei saa muodostua välineeksi, jonka kautta valtion ohjaus lisääntyy.

Yritykset. Yritystuet voidaan jakaa suoriin tukiin ja verotukiin. Käsitteenä suora tuki pitää sisällään valtionavustukset, lainat, takaukset, korkotuet ja muut vastaavat taloudellista etua sisältävät järjestelyt. Vuonna 2019 tällaisia suoria yritystukia maksettiin arvion mukaan noin 1,5 miljardia euroa, ja yhteensä 2,8 miljardia euroa mukaan luettuna tuet maa- ja metsätaloudelle. ¹⁸³ Vuonna 2015 suorien yritystukien määräksi on arvioitu noin 1,3 miljardia euroa ¹⁸⁴. Yritystukien vaikutuksia koskevassa tutkimuksessa on tehty havainto, että Suomen yritystukijärjestelmässä on niin sanottuja kanta-asiakkaita eli yrityksiä, jotka saavat jatkuvasti yritystukia, ja että tuet jakautuvat suurille yrityksille ¹⁸⁵. Tässä valtionavustusten kohderyhmässä on kuitenkin joka tapauksessa erilaisia toimijoita, kuten mikroyrityksiä sekä pieniä ja keskisuuria yrityksiä.

181 Ruuskanen ym. 2020, tiivistelmä.

182 Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 12.

183 Ilmakunnas ym. 2020, s. 36. Raportin liitteessä 3.1 esitetään suorien tukien kehitys tukikategorioittain.

184 Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, s. 12.

185 Ilmakunnan ym. 2020, s. 80.

Vuonna 2020 julkaistussa yritystukien tutkimusjaoston raportissa todetaan seuraavasti: ”Suorat tuet kasvoivat tarkastelujaksolla selvästi ja tuen rakenteessa tapahtui muutos energiatukien suuntaan niiden kasvettua nimellisesti yhteensä noin 450 miljoonalla eurolla. Energiaveron palautusten, uusiutuvan energian tuotantotuen ja investointituen kasvu sekä niin sanotun päästökauppakompensaation käyttöönotto ovat olleet tämän kehityksen taustalla. [...] Kokonaisuutena suorien tukien kehitystä ei voi pitää tavoitteiden mukaisena niin tuen määrän kuin rakenteenkaan suhteen. Pyrkimys siirtää painopistettä lähinnä kustannuksia alentavista tuista kohti taloutta uudistavia tukia ei tarkastelujaksolla edennyt”.¹⁸⁶

Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuonna 2017 julkaissut yritystukia koskevan laillisuustarkastusraportin, jossa käsitellään muun ohella kysymystä tuen tarpeellisuudesta. Raportissa todetaan, että tuen tarpeellisuuden määrittely ja arviointi havaittiin käytännössä hankalaksi, sillä tarkastuksessa saadun käsityksen mukaan ylimääräinen ja ulkopuolinen rahoitus tuo lähtökohtaisesti aina jotakin lisäarvoa toteutettavaan hankkeeseen, eikä tätä voi sinällään pitää tarpeellisuuden näyttönä. Edelleen todetaan, että lainsäädäntöä tulisi kehittää tältä osin, jotta yritystuet eivät muodostuisi tukiautomaateiksi sellaisille yrityksille, joille hankkeiden rahoitus olisi mahdollista muillakin tavoin.¹⁸⁷ Raportissa tuodaan esiin esimerkiksi seuraavia avustustoiminnan kehittämiskohteita: hakuvaiheessa toimitettavien liitteiden vaatiminen ja hakuohjeiden noudattaminen sekä myöntämis- ja maksamisprosesseissa myöntämisedellytysten selvittäminen, tuen tarpeellisuuden arviointi, päätösten perusteleminen, toimituskirjojen allekirjoittaminen, aikaisempien tukien ilmoittaminen ja maksatuskontrollien tehokkaampi toimeenpano. Lisäksi todettiin, että tukien käytön valvontaa tulee parantaa yksittäisissä tapauksissa, esimerkiksi ELY-keskuksissa.¹⁸⁸

Yritysten valtionavustuksia koskevan erityislainsäädännön osalta valtiontalouden tarkastusvirasto on todennut, että erityislakien menettelysäännökset eivät välttämättä olennaisesti poikkea valtionavustuslain säännöksistä. Tarkastusvirasto katsoo, että tällaisissa tapauksissa olisi lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaista soveltaa valtionavustuslakia.¹⁸⁹ Yritysten tukemisessa on aina otettava huomioon myös EU:n valtioneuvoston säännöt.

Yritysten osalta valtionavustustoiminnan uudistuksen hyödyiksi voidaan katsoa seuraavaa. Yrityksille tarkoitetut valtionavustushaut löytyvät yhdestä paikasta¹⁹⁰. Yritysten avustusten hakemiseen liittyvä hallinnollinen taakka vähenee tietoa kysytään vain kerran -periaatteen toteutumisen kautta (esimerkiksi Kaupparekisterin käyttö). Riskiksi yritysten näkökulmasta voidaan katsoa se, että avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen voi aiheuttaa huolia liikesalaisuuksien paljastumisesta. Huolia voi aiheuttaa myös se, että tieto hylätyistä valtionavustushakemuksista tulee yleisön ja esimerkiksi kilpailevien yritysten saataville.

¹⁸⁶ Ilmakunnas ym. 2020, s. 9.

¹⁸⁷ Yritystuet 2017, s. 24.

¹⁸⁸ Ilmakunnas ym. 2020, s. 24—43.

¹⁸⁹ Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa 2017, s. 20.

¹⁹⁰ Koottu tieto yrityksille myönnettyistä valtiontuista sekä mm. tieto de minimis -tuen kertymisestä valtion osalta löytyy jo muutenkin jatkossa työ- ja elinkeinoministeriön yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä ks. EV 106/2020 vp – HE 69/2020 vp.

Yksityishenkilöt. Yksityishenkilöille tarkoitettuja valtionavustuksia ovat esimerkiksi taiteilijoiden ja urheilijoiden apurahat sekä tietyt rakentamiseen liittyvät tuet. Yksityishenkilöiden avustusten erityispiirteenä on se, että hakemuksissa käsitellään henkilötietoja sekä mahdollisesti erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia ja arkaluonteisia tietoja, esimerkiksi terveyttä koskevia tietoja. Uudistuksen hyödyiksi voidaan yksityishenkilöiden näkökulmasta katsoa se, että yksityishenkilöille tarkoitetut valtionavustushaut ja muut valtionavustuksia koskevat tiedot löytyvät yhdestä paikasta. Lisäksi avustuksen hakeminen ja raportointi helpottuvat. Huolena voivat olla tiedon saavutettavuuteen sekä digitaaliseen asiointiin ja ns. lomakepakkoon liittyvät kysymykset erityisesti erityisryhmien kohdalla. Tällaisia erityisryhmiä ovat vammaiset ja sairaat henkilöt sekä vanhukset. Riskeiksi voidaan katsoa myös tulkinnanvaraisuudet oikeustilassa liittyen henkilötietojen käsittelyyn ja tietojen julkaisemiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsittelyn vastustamisoikeus sekä kysymys rekisteröidyn suostumuksesta käsittelyn oikeusperusteena.¹⁹¹ Strategisen ohjauksen lisääntymisen osalta huolena voi olla erityisesti taiteilijoiden tukien kohdalla kysymys taiteen autonomiasta. Taiteilijoiden tukemiseen liittyen on myös tuotu esiin, että tavoiteohjaukselle ei ole juridista pohjaa.¹⁹²

Korkeakoulut ja valtion sektoritutkimuslaitokset. Korkeakouluja ovat ammattikorkeakoulut ja yliopistot. Valtionavustuksia myönnetään myös valtion sektoritutkimuslaitoksille. Erityispiirteenä korkeakouluille myönnettävissä avustuksissa on hankerahoituksen kokonaiskustannusmalli esimerkiksi Suomen Akatemian rahoittamissa hankkeissa. Uudistuksen hyödyiksi voidaan korkeakoulujen näkökulmasta katsoa mahdollisuus löytää uusia kumppaneita ja toteuttaa nykyistä laajempia, laadukkaampia ja vaikuttavampia tutkimus- ja kehittämishankkeita. Riskiksi voidaan katsoa se, että avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen voi aiheuttaa huolia tutkimussalaisuuksien paljastumisesta.

4.4 Vaikutukset kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa

Kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan kohdistuvilla vaikutuksilla tarkoitetaan esimerkiksi perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, kansalaisten arvoja, asenteita ja oikeussuhteita sekä kansalaisryhmien asemaa ja käyttäytymistä. Yhteiskunnalliseen päätöksenteon keskeisiä muotoja ovat puolue-, järjestö- ja yhdistystoiminta sekä osallistuminen hallinnon prosesseihin. Vaikutusten arvioinnissa tulisi arvioida myös symbolisia vaikutuksia, joilla tarkoitetaan sääntelyn vaikutuksia ihmisten käyttäytymiseen, moraalisiin arvoihin ja asenteisiin.¹⁹³

Perustuslain 12.2 §:n mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Tähän perustuslaissa säädettyyn julkisuusperiaatteeseen sisältyvät hallinnon avoimuus, viranomaisten asiakirjojen julkisuus ja jokaiselle kuuluva perusoikeus saada

191 Esimerkiksi Voutilaisen (2019, s. 167) mukaan viranomaistoiminnassa käsittelyn oikeusperusteena ei voi olla kuin poikkeustapauksessa suostumus, koska tietosuoja-asetuksessa todetaan, että viranomaisen ja rekisteröidyn välillä ei ole sellaista tasapainoista suhdetta henkilötietojen käsittelyssä, joka muodostaisi edellytykset suostumuksen käyttämiselle.

192 Karttunen 2015, s. 118.

193 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 49.

tieto viranomaisen asiakirjoista¹⁹⁴. Julkisuuslain 3 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Perustuslain 14.4 §:n mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Avoimuuden, julkisuusperiaatteen ja osallistumisoikeuksien edistäminen. Valtionavustustoiminnan uudistamisen selväksi myönteiseksi vaikutukseksi kansalaisten kannalta voidaan katsoa se, valtionavustuksia koskevan tiedon avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen edistää perusoikeuksiin sisältyvien hallinnon avoimuuden ja julkisuusperiaatteen toteutumista. Erityisesti valtionavustuksia koskevan tiedon avoimuuden lisääminen parantaa julkisten vallan ja varojen käytön valvonnan mahdollisuuksia. Avoimuuden lisääminen parantaa myös perustuslain mukaisia osallistumisoikeuksia ja mahdollisuuksia vaikuttaa itseään koskeviin asioihin tietoperusteisesti.

Kansalaisyhteiskunnan toiminta. Valtionavustustoiminnan uudistaminen vaikuttaa kansalaisten asemaan ja toimintaan myös sitä kautta, että valtionavustuksilla tuetaan keskeisesti kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Kansalaisyhteiskunnan tukemisen osalta uudistuksessa yhtenä avoimena kysymyksenä on periaatteellinen lähtökohta siitä, rahoitetaanko kansalaisjärjestöjen 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 yleisavustusmallin mukainen rahoitus. Uudistuksen vaikutuksena voi valtionavustusten kohdentumisen tieto- ja vaikuttavuusperusteisen uudelleenarvioinnin perustella olla myös se, että kansalaisyhteiskunnan toiminnan edellytykset vähenevät nykyisestä riippuen esimerkiksi toiminnan tuloksista ja arvioidusta vaikuttavuudesta.

Kansalaisyhteiskunnan tilaa koskevassa raportissa vuodelta 2020 todetaan, että järjestöissä keskitetty johtaminen ja ”asiakasajattelu” ovat lisääntyneet, ja järjestöt ovat ammattimaistuneet ja keskittyneet. Rahoituksen osalta on siirrytty vapaaehtoistyöhön ja jäsenmaksuihin pohjaavasta kansalaisyhteiskunnasta kohti mallia, jossa valtio rahoittaa järjestöjä strategisista lähtökohdistaan projektiluontoisesti. Raportin mukaan kansalaisyhteiskunnan autonomian, yhdenvertaisuuden ja elinvoiman takaamiseksi sen riippuvuutta rahoittajan strategisista tavoitteista tulee vähentää, mutta kansalaisyhteiskunnan ja julkisten rahoittajien välistä yhteistyötä pitää lisätä ja rahoittajien käytäntöjä yhtenäistää. Edelleen raportissa todetaan, että kansalaisyhteiskunnan keskittymistä pitää välttää

194 Mäenpää 2020, s. 1–2.

tukemalla vapaaehtoispuolelta toimivia yhdistyksiä ja liikkeitä. Kansalaisyhteiskunnan strategialähtöisen ja projektiluontoisen rahoittamisen vaarana on pidetty sitä, että kansalaisyhteiskunnan kyky tehdä innovatiivisesti yhteiskunnallisia aloitteita sekä mahdollisuus vapaasti kritisoida valtiota heikkenevät.¹⁹⁵

Edellä kuvatun perusteella valtionavustustoiminnan uudistamisessa kielteisiä vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta liittyy toiminnan itsenäisyyteen sekä kytkemiseen strategiisiin tavoitteisiin, ja myönteisiä vaikutuksia siihen, että avustusten hakijoiden ja myöntäjien yhteistyötä lisätään ja käytäntöjä yhtenäistetään. Lisäksi valtionavustustoiminnan uudistuksen yhdeksi myönteiseksi vaikutukseksi kansalaisyhteiskunnan kannalta voidaan katsoa se, että yleinen ymmärrys kansalaisyhteiskunnasta lisääntyy, kun valtionavustuksia hakevista ja saavista järjestöistä kertyy relevanttia, raportoitavaa ja kaikille avointa tietoa.

4.5 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta vaikutusarvioinnissa tulee tarkastella sitä, vaikuttaako lakiehdotus ihmisten tai ihmisryhmien yhdenvertaisuuteen ja siihen, ettei kukaan joudu syrjityksi sukupuolen, iän, alkuperän, etnisen taustan, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella¹⁹⁶.

Perustuslain 6.2. §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014) säädetään muun ohella viranomaisen velvollisuudesta edistää yhdenvertaisuutta (5 §).

Uudistuksessa lisättäisiin valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä yhdenmukaistettaisiin valtionavustuksia koskevia kriteerejä ja viranomaisten menettelyjä. Tällainen avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen sekä yhdenmukaistaminen lähtökohtaisesti parantavat avustusten hakijoiden yhdenvertaisuutta ja tasapuolista kohtelua. Avustuskriteerien läpinäkyvyyden lisääminen parantaa myös avustusten hakijoiden ja saajien oikeusturvaa. Toisaalta yhdenvertaisuuden kannalta ongelmia tai huolia voi liittyä digitaalisen palvelun käytön osalta esimerkiksi tiedon saavutettavuuteen ja ns. lomakepakkoon.

Tiedon saavutettavuus. Digitaalisten palvelujen kohdalla yhdenvertaisuuden kysymykset liittyvät erityisesti tiedon saavutettavuuteen. Kaikilla väestöryhmillä ei ole riittäviä taitoja ja resursseja esimerkiksi hankkia tietoa viranomaisen toiminnasta tietoverkon kautta. Toisaalta viranomaisen on tuotettava kohtuullisten mahdollisuuksien rajoissa kaikki painetussa muodossa oleva julkaisutuotanto myös sähköisesti, jotta tieto olisi erityisryhmien saavutettavissa. Viranomaisilla on velvollisuus ottaa saavutettavuus huomioon digitaalisten palvelujen suunnittelussa.¹⁹⁷

195 Ruuskanen ym. 2020, tiivistelmä.

196 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 52.

197 Voutilainen 2019, s. 367. Viranomaisten verkkosivustojen ja mobiilisovelluksen saavutettavuusvaatimuksista säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (306/2019, digipalvelulaki).

Pääsääntöisesti voidaan katsoa, että 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.

Esimerkiksi verohallinnon sähköisiä palveluja koskevassa ratkaisussa vuodelta 2019¹⁹⁸ eduskunnan apulaisoikeusasiamies on todennut seuraavasti: ”Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Pidän sähköisen asioinnin kehittämistä ja asiakkaiden lisääntyneitä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin myönteisenä. Korostan kuitenkin, että hallintolain esitöissä (HE 72/2002 vp) on kuitenkin todettu, että asioinnin järjestämisen keinoja ja laajuutta tulee pyrkiä arvioimaan erityisesti palvelujen käyttäjinä olevien henkilöiden ja yhteisöjen tarpeiden kannalta. Kaikille palveluja tarvitseville on pyrittävä turvaamaan yhtäläinen mahdollisuus asiansa hoitamiseen palvelun laadusta riippumatta. Asiointimahdollisuuksien on myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Tällaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset”.

Harkinnanvaraisten valtionavustusten hakemisessa ei ole kyse veroasioita vastaavasta henkilölle tai yhteisölle pakollisesta hallinnossa asioimisesta. Yleisesti ottaen sähköinen asiointimahdollisuus valtionavustustoiminnassa voidaan katsoa hakijoiden kannalta erittäin myönteiseksi. Toisaalta harkinnanvaraisina avustuksina myönnetään esimerkiksi korvausavustuksia iäkkäiden ja vammaisten henkilöiden asuntojen korjaamiseen, eikä ole perusteita katsoa, ettei myös valtionavustusasioissa asiointimahdollisuuksien olisi vastattava mahdollisimman hyvin erityisryhmien tarpeisiin.

Lomakepakko. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että koska valtionavustuslaissa eikä hallintolaissa ole säädetty lomakepakosta, viranomainen ei voi kieltäytyä käsittelemästä sellaista hakemusta, jota ei ole tehty viranomaisen lomakkeella. Hallintolain palveluperiaatteen mukaisesti hallinnossa asioivilla on oltava valinnanvapaus käyttää erilaisia asiointimuotoja. Palveluperiaatteesta seuraa myös viranomaiselle velvollisuus tarjota erilaisia vaihtoehtoja asiointiin.¹⁹⁹ Esimerkiksi apulaisoikeusasiamiehen vuosina 2010 ja 2012 antamien ratkaisujen²⁰⁰ mukaan hallinnossa asioivien perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi ongelmallista, jos palvelut on järjestetty siten, että niitä olisi tarjolla vain sähköisesti²⁰¹.

Valtionavustustoiminnan uudistamisessa yhdenvertaisuuden toteutumisen ja ns. lomakepakon kannalta huomionarvoista on, että digitaalinen asiointimahdollisuus ei välttämättä vastaa tiettyjen erityisryhmien

198 EOAK/502/2019.

199 Myrsky – Svensk – Voutilainen 2014, s. 475–476.

200 Esimerkiksi AOA 3911/4/11 (postitullauksen asiakaspalvelun riittävyys) ja AOA 3661/4/08 (valtion sähköinen työnhakupalvelu).

201 Ks. Voutilainen – Räsänen 2013, s. 61.

(esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset) tarpeisiin. Toisaalta saavutettavuusvaatimusten huomioon ottaminen voi myös edistää erityisryhmien käsiksi pääsyä palveluun.

4.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Lainsäädännöllä voidaan katsoa olevan myönteisiä tietoyhteiskuntavaikutuksia, jos se lisää kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia tietotekniikan välityksellä sekä tarjoaa vaihtoehdon henkilön fyysistä läsnäoloa edellyttävälle asioinnille²⁰².

Valtionavustusten digitalisointia koskevan esiselvityksen (2017) kyselyyn vastanneista valtionapuviranomaisista (n=40) noin puolet totesi käyttävänsä tietojärjestelmää valtionavustusten käsittelyyn. Kaikilla viranomaisilla, jotka käsittelivät vähintään 500 hakemusta vuodessa, oli käytössä jonkinlainen toimintaa tukeva tietojärjestelmä. Jotkut viranomaiset käyttivät järjestelmää vain osaan avustushauista. Viranomaiset, jotka eivät käyttäneet erityistä tietojärjestelmää, käsittelivät hyvin pieniä hakemusmääriä.²⁰³ Digitalisaatioon tai tietojärjestelmiin liittyvää kehitystyötä oli meneillään yli puolella (55 %) vastaajista.²⁰⁴

Esiselvityksen tietojen perusteella voidaan sanoa, että kaikilla valtionavustusten hakijoilla ei ole vielä mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin. 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.

4.7 Taloudellisista vaikutuksista

Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan lakiehdotuksen vaikutuksia julkiseen talouteen, kansantalouteen, yrityksiin ja kotitalouksien asemaan. Taloudelliset vaikutukset voivat olla sekä välittömiä että välillisiä. Julkisen talouden vaikutukset ovat mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi valtion ja kuntien rahoitukseen ja muihin resursseihin, julkisten palvelujen kattavuuteen tai saatavuuteen sekä julkisen sektorin työllisyyteen ja tuottavuuteen. Kansantaloudessa mahdollisia vaikutuksia ovat pitkällä aikavälillä esimerkiksi vaikutukset työllisyyteen, investointeihin, kulutukseen, tuotantoon, tuontiin ja vientiin sekä hintatasoon. Yritysten osalta mahdollisia vaikutuksia voi olla esimerkiksi yritysten tuotoissa ja kustannuksissa sekä markkinoiden toimivuudessa, markkinoille pääsyssä, kilpailukeinoissa ja -tilanteissa, innovaatioissa ja investoinneissa sekä kasvumahdollisuuksissa. Yritysvaikutukset voivat kohdistua eri tavoin eri kokoihin ja muulla tavoin erityyppisiin yrityksiin. Kotitalouksiin liittyviä vaikutuksia voi olla esimerkiksi kotitalouksien taloudellisessa asemassa ja kulutuskäyttäytymisessä. Kotitalousvaikutukset voivat vaihdella eri

202 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 64.

203 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 27.

204 Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys 2017, s. 28.

väestöryhmissä tai erityyppisissä kotitalouksissa.²⁰⁵ Tässä yhteydessä taloudellisia vaikutuksia arvioidaan yleisellä tasolla, eikä arvion yhteydessä esitetä esimerkiksi kustannuslaskelmia.

Vaikutukset valtiontalouteen. Yhteisen valtionavustustoiminnan tietojärjestelmän kehittäminen ja ylläpito aiheuttaa valtiolle kustannuksia, mutta samalla eri valtionapuviranomaisten useiden tietojärjestelmien ja digitaalisten palvelujen kehittämisen ja ylläpidon aiheuttamat päällekkäiset kustannukset vähenevät. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali -raportissa on arvioitu, että valtionavustusten hallinnointiin käytettävien tietojärjestelmien rakentamiseen on käytetty noin 50 miljoonaa euroa viimeisen 10 vuoden aikana. Edelleen raportissa on arvioitu, että valtionavustusten hallinnointiin käytetään vuosittain noin 1 000 henkilötyövuotta ja vuosittain tietojärjestelmien ylläpitokustannukset ovat yhteensä useita miljoonia euroja.²⁰⁶ Uuden järjestelmän kehittämisvaiheessa viranomaisvaikutuksina kustannuksia syntyy kaikille valtionapuviranomaisille vähintään henkilöstön osallistumisesta valtionavustustoiminnan kehittämiseen ja yhteistyöhön sekä uuden tietojärjestelmän käyttöönotosta ja käytöstä. Lisäksi Valtiokonttorille syntyy kustannuksia uuden VA-järjestelmän kehittämisestä ja ylläpidosta.

Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali -selvityksessä on arvioitu paremman sähköisen järjestelmän tehostamisvaikutuksen olevan 20–40 %:a yhteenlasketusta työmäärästä²⁰⁷. Yhteiseen tietojärjestelmään siirtymisen kustannussäästö on suurin hallinnonaloilla, joissa hakemusten käsittelymäärät ovat nykyisin suuria ja joissa järjestelmät eivät tue käsittelyprosessia parhaalla mahdollisella tavalla. Tällaisia ovat esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön ja ulkoministeriön hallinnonalat.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuonut esiin, että ”harkinnanvaraisten valtionavustusten hallinnointia voitaisiin yhtenäistää ja tehostaa sillä, että karsittaisiin päällekkäisiä säännöksiä: käytettäisiin entistä laajemmin valtionavustuslakia ja luovuttaisiin avustuskohtaisista laeista, joissa usein säädetään samoista asioista kuin valtionavustuslaissa”. Toinen valtionavustusten tehostamiskohta ovat VTV:n mukaan talousarviomenettelyt. Tarkastusviraston havaintojen mukaan talousarviomenettelyt ovat kirjavia ja ”saman tyyppisissä valtionavustuksissa määrärahojen määrärahalajit, kohdentamisperusteet ja valtuuden käyttö poikkeavat usein toisistaan”.²⁰⁸

Tietoa kysytään vain kerran -periaatteen toteuttamisen mahdollistaminen aiheuttaa aluksi kustannuksia, mutta vähentää avustusten käsittelyyn tarvittavaa työmäärää. Yhteisen tietovarannon kehittäminen ja ylläpitäminen aiheuttaa kustannuksia, mutta tietojen yhteiskäyttö vähentää myöntäjien työmäärää. Automatisointi aiheuttaa kustannuksia, mutta automatisointi ja kustannusmallien yhtenäistäminen vähentää taloustietojen käsittelyyn tarvittavaa työmäärää ja parantaa riskienhallintaa, kun väärinkäytösten havaitsemisen mahdollisuuden paranevat. Nykyistä suurempien avustuskokonaisuuksien käsittely ja

205 Keinänen – Pajuoja 2020, s. 25.

206 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 3, 5.

207 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 38.

208 Ks. Tehokas valtionhallinto digitaalisessa Suomessa: Selkeä lainsäädäntö ja talousarvio tukevat hallinnon tehostamista. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2019. <https://www.vtv.fi/hyva-hallinto-artikkeli/tehokas-valtionhallinto-digitaalisessa-suomessa-selke-lainsaadanto-ja-talousarvio-tukevat-hallinnon-tehostamista/>.

hallinnointi voivat vähentää, mutta toisaalta myös lisätä yksittäisen hakemuksen käsittelyn ja hallinnoinnin työmäärää, ja tällöin tehokkuushyötyä ei välttämättä tältä osin synny.

Analytiikan ja tekoälyn käyttöön otosta ja käytöstä sekä tietojohdamisen, vaikutusten ja vaikuttavuuden arvioinnin kehittämisestä aiheutuu kustannuksia. Koska valtionavustustoiminnan strategiseen suunnitteluun käytetty työmäärä on nykyisin vähäinen, työmäärän vähenemiseen liittyviä tehokkuushyötyjä ei ole tältä osin saavutettavissa ²⁰⁹.

Vaikutukset kuntien talouteen. Kuntien valtionavustusten hakija-aseman kannalta uudistuksella ei ole lähtökohtaisesti vaikutuksia siihen, kuinka paljon valtion budjetissa on myönnetty määrärahoja kuhunkin avustettavaan toimintaan ²¹⁰. Avustusten tieto- ja vaikuttavuusperusteisesta kohdentamisesta riippuen yksittäisen kunnan valtionavustusrahoitus toiminnan ja palvelujen kehittämiseen voi kuitenkin nykyisestä lisääntyä tai vähentyä. Uudistuksessa tavoitteena on, että kuntien valtionavustushakujen päällekkäisyydet ja mahdolliset ristiriitaiset tavoitteet poistuvat ja tavoitteet yhdenmukaistuvat kunnan hyvinvointitehtävän kokonaistavoitteisiin nähden. Myönteiseksi taloudelliseksi vaikutukseksi voidaan katsoa se, että kuntien valtionavustusten hakemiseen ja raportointiin käytettävä työmäärä vähenee.

Vaikutukset kansantalouteen. Valtionavustuksia myönnetään vuosittain noin kolme miljardia euroa, ja EU-rahoitus mukaan lukien yhteensä noin neljä miljardia euroa. Uudistuksen tavoiteltuna vaikutuksena on se, että valtionavustuksina myönnettävät julkiset varat kohdentuvat entistä paremmin tarpeelliseksi katsottuihin yhteiskunnallisiin päämääriin ja näitä päämääriä saavutetaan. Yhteiskunnallisena päämääränä voi olla esimerkiksi työllisyyden paraneminen tai investointien lisääminen. Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali -raportin mukaan kokonaisuudessa merkittävin tuottavuuspotentiaali uudistuksessa liittyy avustusten kohdentumisen parantamiseen, mutta vaikuttavuuden rahallinen mittaaminen on vaikeaa. Raportin mukaan ”jos pystyttäisiin nykyistä paremmin arvioimaan, mitkä avustukset täyttävät niille asetetut tavoitteet sekä kohdentamaan avustuksia parasta yhteiskunnallista vaikuttavuutta tuottaviin kohteisiin, hyödyt yhteiskunnalle olisivat helposti satoja miljoonia euroja vuodessa” ²¹¹. Mainitussa raportissa on arvioitu, että jos tavoitteiden ja mittariston yhdenmukaistamisen kautta tunnistettaisiin yliavustamista tai päällekkäisiä avustuksia, nämä säästöt voisivat nousta kymmeneen miljooniin tai jopa sataan miljoonaan vuodessa (noin 3 prosenttia myönnettävien avustusten määrästä) ²¹².

Vaikutukset yritysten talouteen. Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeessa on todettu, että uudistuksella ei ole vaikutuksia siihen, kuinka paljon valtion budjetissa on myönnetty määrärahoja kuhunkin avustettavaan toimintaan, budjetin ulkopuolista rahastoista jaettavien avustusten määrään eikä EU:sta peräisin oleviin avustuserärahastoihin ²¹³. Avustusten tieto- ja vaikuttavuusperusteisesta kohdentamisesta riippuen yksittäisen yrityksen valtionavustusrahoitus voi nykyisestä lisääntyä tai

209 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 7.

210 Kuntien peruspalveluohjelman yhteydessä tehtävän tarkastelun piirissä olevien kuntien valtionavustusten yhteismääräksi on vuonna 2015 arvioitu noin miljardi euroa vuodessa.

211 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 4.

212 Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali 2019, s. 23.

213 Suorien yritystukien määräksi on vuonna 2015 arvioitu noin 1,3 miljardia euroa vuodessa., ja vuonna 2019 noin 1,5 miljardia euroa vuodessa.

vähentyä. Valtiontalouden tarkastusvirasto on yritysten valtionavustuksiin liittyen tuonut esiin esimerkiksi kysymyksen avustusten tarpeellisuuden arvioinnista.

Uuteen järjestelmään perehtymisestä ja sen käyttöönotosta sekä vaikutusten arvioinnista aiheutuu yrityksille vähäisiä kustannuksia. Uudistuksen myönteiseksi taloudelliseksi vaikutukseksi yritysten kannalta voidaan katsoa se, että valtionavustusten hakemiseen ja raportointiin liittyvä hallinnollinen taakka ja siihen liittyvät kustannukset vähenevät. Jos kuitenkin uudesta palvelusta tulee vain yksi käytettävä palvelu muiden joukossa, hallinnollinen taakka ja siihen liittyvät kustannukset eivät vähene, vaan lisääntyvät.

Vaikutukset kotitalouksien asemaan. Keskitetty valtionavustusten haku- ja raportointipalvelu palvelee myös valtionavustuksia hakevia ja saavia kotitalouksia. Valtionavustustoiminnan kehittämishankkeessa on todettu, että uudistuksella ei ole vaikutuksia siihen, kuinka paljon valtion budjetissa on myönnetty määrärahoja kuhunkin avustettavaan toimintaan. Uudistuksella ei ole tunnistettavia erityisiä taloudellisia vaikutuksia kotitalouksien asemaan tai kulutuskäyttäytymiseen.

5 Johtopäätökset

5.1 Yleiset johtopäätökset tiedon julkisuudesta ja hyödyntämisestä valtionavustustoiminnassa

Tässä raportissa on käsitelty valtionavustuksia koskevan tiedon julkista saatavuutta ja hyödyntämistä sekä valtionavustuksia koskevan tiedon tyyppejä ja tietojen yhtenäistämisen mahdollisuuksia. Lisäksi on käsitelty valtionavustustoiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia eri näkökulmista sekä eräiden muiden maiden valtionavustustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, tietojärjestelmäpalveluja ja tiedon avoimuutta muissa maissa. Muiden maiden tilanteesta on lyhyt yhteenveto luvussa 3.7.

Tässä luvussa 5 esitetään arviointityön tiedon julkisuutta, avoimuutta ja hyödyntämistä koskevat johtopäätökset. Arviointityössä on tullut esiin tiedon julkisuuden, avoimuuden ja hyödyntämisen kysymyksiä, jotka liittyvät toisaalta yleisesti valtionavustustoiminnan ja sen sääntelyn kehittämiseen ja toisaalta erityisesti valtionavustustoiminnan yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen sääntelyyn ja kehittämiseen ²¹⁴. Seuraavassa esitetään ensiksi arviointityön yleiset, valtionavustustoiminnan ja valtioavustustiedon julkisuutta, avoimuutta ja hyödyntämistä koskevat johtopäätökset. Sen jälkeen luvussa 5.2 esitetään johtopäätökset, jotka liittyvät erityisesti valtionavustustoiminnan yhteisten tietojärjestelmäpalvelujen sääntelyyn ja kehittämiseen. Tässä yhteydessä nostetaan esiin myös henkilötietojen käsittelyyn liittyviä kysymyksiä. Julkisuuslainsäädännön ja henkilötietojen suojan osalta on todettava, että voimassa olevassa lainsäädännössä on epäselvyyksiä ja tulkintaongelmia ²¹⁵.

5.1.1 Julkisuusperiaatteen toteuttaminen valtionavustustoiminnassa

Lähtökohtaisesti kysymykset valtionavustustoimintaa koskevien tietojen julkisuudesta, avoimuudesta ja hyödyntämisestä liittyvät perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja julkisuusperiaatteen sekä 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamiseen. Tiedon avoimuus valtionavustustoiminnassa tarkoittaa valtionapuviranomaisella olevien tietojen saatavuutta ja käytettävyyttä, esimerkiksi yleisön avointa pääsyä valtionavustustoimintaa koskevaan tietovarantoon. Voidaan katsoa, että valtionapuviranomaisten toimintaan kohdistuu erityinen vaatimus julkisuusmyönteisestä lainsäädännön tulkinnasta, koska julkisuusperiaatteen yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa yleisölle julkisten varojen käytön valvonta.

214 Valtionavustustoiminnan yhteisiä tietojärjestelmäpalveluja koskevat kysymykset liittyvät osaksi lausuntokierroksella 22.12.2020–5.2.2021 olevaan luonnokseen hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta. Tämä arviointityö on kohdistunut pääosin voimassa olevaan lainsäädäntöön, eikä työssä ole siksi arvioitu luonnosvaiheessa olevan hallituksen esityksen säännösten sisältöä. Johtopäätöksissä tuodaan kuitenkin esille esitysluonnokseen liittyen esimerkiksi tietojärjestelmäpalveluihin ja henkilötietojen käsittelyyn sekä haeavustuksia.fi-palvelun käyttövelvollisuuksiin liittyviä kysymyksiä.

215 Tulkintaongelmat tulevat esiin esimerkiksi lausunnoissa avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaan hallituksen esityksen luonnokseen. Esimerkiksi oikeuskanslerin viraston lausunnossa todetaan, että ”henkilötietojen suojan ja julkisuusperiaatteen helpon ja tasapainoisen toteuttamisen näkökulmasta julkisuuslain 16 §:ään kohdistuu muun muassa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 näkökulmasta uudistustarpeita”. Samoin korkeimman hallinto-oikeuden lausunnossa todetaan seuraavasti: ”yhteenvetona korkein hallinto-oikeus toteaa, että julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan liittyviin rajanvetotilanteisiin sisältyy jo nykyisin hyvin vaikeita tulkintaongelmia. Esitysluonnos ei ole omiaan vähentämään niitä”.

Valtionavustustoiminnassa on kyse julkisten varojen käytöstä yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsottuihin päämääriin sekä viranomaistoimintana harkinnanvaraisten avustusten myöntämisestä, käytön valvonnasta ja vaikutusten arvioinnista. Julkisuusperiaatteen toteuttaminen liittyy yleisesti hyvään ja avoimeen hallintoon. Valtionavustustoiminnassa aktiivinen julkisuusperiaatteen toteuttaminen on tärkeää erityisesti julkisten varojen käytön valvomiseksi, avustusten hakijoiden ja saajien yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan takaamiseksi sekä viranomaistoiminnan luottamuksen turvaamiseksi. Koska yksityishenkilöille tarkoitettujen valtionavustusten yhteydessä käsitellään henkilötietoja, tulevat valtionavustustoiminnassa tarkasteltaviksi myös henkilötietojen suojan kysymykset.

Tämän arviointityön perusteella valtionavustustoiminnassa keskeiset julkisuusperiaatteen toteuttamistavat ovat seuraavat: 1) hakemus- ja päätösasiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen julkisuus, 2) valtionavustushauista ja -päätöksistä tiedottaminen sekä 3) valtionapuviranomaisten tiedonhallinta ja siihen liittyvä tietojen avaaminen ja hyödyntäminen. Tietojen julkisuus on yksi lähtökohta tietojen julkaisemiselle yleisölle ja hyödyntämiselle muihin eri käyttötarkoituksiin, mutta hyödyntämisessä tulee ottaa huomioon myös erityisesti henkilötietojen suojan kysymykset. Tiedonhallintaan sisältyvä valtionavustuksia koskevan tiedon hyödyntäminen liittyy myös valtionapuviranomaisten käsittely-, valvonta- ja vaikutusarviointitehtävien toteuttamiseen sekä viranomaisten väliseen tietojen vaihtoon. Seuraavassa käsitellään tarkemmin eri julkisuusperiaatteen toteuttamistapoja valtionavustustoiminnassa.

5.1.2 Valtionavustustoiminnassa käsiteltävien tietojen julkisuus ja julkaiseminen

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain 1.1 §:n perusteella valtionavustustoiminnassa lähtökohtana on asiakirjojen ja niiden sisältämien tietojen julkisuus. Tietojen salassapidosta säädetään erikseen julkisuuslaissa. Tietojen salassapito koskee myös viranomaisten välistä tietojen vaihtoa, ja myös viranomaisten välisistä salassa pidettäviä tietoja koskevista tiedonsaantioikeuksista pitää säätää lailla erikseen.

Valtionavustustoiminnassa syntyviä viranomaisen asiakirjoja ovat esimerkiksi valtionavustushakemukset ja -päätökset. Valtionavustuslain 10 § edellyttää, että hakija antaa hakemuksen yhteydessä valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita viranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Se mitä yksityiskohtaisia tietoja valtionavustuksen hakijan on annettava, riippuu esimerkiksi valtionavustusta koskevan määrärahan perusteluista ja avustusta koskevista tarkemmista säännöksistä. Valtionavustuksen hakijalta voidaan edellyttää vain hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia tietoja. Valtionavustuspäätöksestä ilmi käytävistä tiedoista säädetään valtionavustuslain 11 §:ssä.

Pääsääntöisesti valtionavustustoiminnassa ei ole hakemuksen ratkaisemiseksi tarpeen käsitellä julkisuuslain 24.1 §:n mukaan salassa pidettäviä tietoja. Valtionavustustoiminnassa käsiteltävien tietojen osalta ehdoton salassapito koskee kuitenkin esimerkiksi asiakirjoissa olevia henkilön terveydentilaan tai vammaisuuteen liittyviä tietoja (24.1 §:n 25 kohta), vuosituloja (23 kohta), tutkimussalaisuuksia (21 kohta) ja yksityisiä liikesalaisuuksia (20 kohta). Muut kuin yksityisiin liikesalaisuuksiin kuuluvat liike- tai

elinkeinotoimintaa koskevat seikat ovat julkisuusolettaman piirissä, eli salassa pidettäviä vain, jos tietyt julkisuuslain kyseisessä lainkohdassa säädetty vahinkoedellytykset täyttyvät.

Valtionapuviranomaisen on ratkaistava yksityistä liikesalaisuutta koskeva kysymys itsenäisesti ja objektiivisesti. Esimerkiksi pelkkä väite tietojen kuulumisesta liikesalaisuuden tai ammattisalaisuuden piiriin ei ole riittävä. On katsottu, että julkisten varojen käytön valvontamahdollisuuden kannalta julkisen rahoituksen määrä, jota yritys on saanut tuotekehitykseensä, ei ole salassa pidettävä tieto. Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että tiedot tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan rahoituksesta olivat julkisia rahoitusta saaneiden yritysten ja määrrien osalta sekä myös hylättyjen rahoitushakemusten tekijöiden ja näiden hakemien rahoitusmäärien osalta. Yksittäisen valtionavustuksen määrä tiettyyn hankkeeseen voi kuitenkin olla liikesalaisuus esimerkiksi tilanteessa, jossa hankkeen otsikkotasoiset tiedot voivat paljastaa rahoituksen hakijan kilpailijoille merkityksellistä informaatiota hakijan liikeideoista tai hankkeista.

Tutkimussuunnitelmat ja tutkimuksen perustiedot ovat tutkimussalaisuuksina salassa pidettäviä, paitsi jos on ilmeistä, että tietojen julkisuus ei aiheuta tutkimukselle haittaa. Oikeuskäytännössä tutkimussalaisuuteen liittyen salassa pidettäviksi on katsottu esimerkiksi tietyt asiantuntijoiden arviointilausunnot, ja toisaalta julkisiksi esimerkiksi tiedot tutkimusrahoitushakemuksen arvioitsijoiden henkilöllisyydestä ja taustaorganisaatiosta.

Käytännössä viranomaisen on jokaista valtionavustushakemusta ja -pääöstä käsiteltäessä arvioitava erikseen kysymys asiakirjan sisältämien tietojen julkisuudesta ja salassapidosta julkisuuslain perusteella. Kyseeseen voi tulla myös muita kuin tässä käsiteltyjä valtionavustustoimintaan liittyviä yleisimpiä salassapitoperusteita.

Valtionavustustoiminnassa tietojen salassapito on otettava huomioon esimerkiksi tietopyyntöjen yhteydessä, kun valtionapuviranomaiset luovuttavat tietoja toiselle viranomaiselle ja kun valtionavustushakemuksia- ja päätöksiä koskevia tietoja julkaistaan yleisölle. Valtionapuviranomaisten tiedonhallinnan kannalta salassa pidettävien tietojen käsittely edellyttää hyvää julkisuus- ja salassapitorakennetta. Tiedonhallintalain 13.3 § velvoittaa viranomaiset suunnittelemaan tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa.

Tietojen julkaisemiseen liittyviä säännöksiä ei julkisuuslainsäädännössä ole, ja julkisuuslain mukaista tietojen julkisuutta on tarkoitus toteuttaa lähinnä tietopyyntöjen kautta. Tietojen julkisuus on yksi edellytys tietojen julkaisemiselle, mutta se, että tieto on julkinen, ei välttämättä tarkoita oikeutta tiedon julkaisemiseen. Valtionavustustoimintaa koskevan tiedon julkaisemisessa on otettava huomioon erityisesti henkilötietojen suoja yksityishenkilöiden avustusten yhteydessä.

Käytännössä valtionapuviranomaiset julkaisevat nykyisin yleisöjulkisiksi katsottavia tietoja valtionavustuksen saajista ja määristä verkkosivuillaan. Yksityishenkilöiden avustusten yhteydessä jotkin

valtionapuviranomaiset pyytävät henkilötietojen julkaisemiselle erillisen suostumuksen, vaikka suostumus ei lähtökohtaisesti voi olla viranomaisen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste (ks. jäljempänä luku 5.2.1). Yleisesti valtionavustuksia koskevien tietojen julkaisemista voi perustella sillä, että koska julkisuusperiaatteen yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa yleisölle julkisten varojen käytön valvonta, valtionapuviranomaisen toimintaan kohdistuu erityinen vaatimus julkisuusmyönteisestä lainsäädännön tulkinnasta ja sitä kautta mahdollisimman laajasta tiedottamisesta. Valtionavustustiedon julkaisemisessa voidaan myös katsoa olevan kyse julkisuusperiaatteeeseen sisältyvästä julkisten tietojen hyödyntämisestä, tässä tapauksessa viranomaisen oikeudesta käyttää tietoa valtionavustustoiminnasta tiedottamiseen. Viranomaisen toiminnan ja resurssien kannalta hyödyllistä voi olla esimerkiksi yksittäisen tietopyyntöjen väheneminen tietojen julkaisemisen kautta ²¹⁶.

5.1.3 Valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuus

Julkisuusperiaatteen ja julkisuuslain 20.2 §:n mukaan viranomaisella on velvollisuus tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Tiedottaminen kuuluu yleisesti hyvään ja avoimeen hallintoon. Viranomaisen on pyrittävä julkaisemaan kaikki tuottamansa julkinen aineisto digitaalisissa palveluissa, koska siten tieto on helposti suuren yleisön saatavilla. Koska julkisuusperiaatteen yhtenä tarkoituksena on mahdollistaa yleisölle julkisten varojen käytön valvonta, myös tiedottamisessa valtionapuviranomaisten toimintaan kohdistuu erityinen vaatimus julkisuusmyönteisestä lainsäädännön tulkinnasta.

Valtionavustuslain 9.2 § edellyttää valtionavustushauista sekä avustusmenettelyistä, -edellytyksistä ja -ehdoista tiedottamista, jollei tiedottaminen ole ilmeisen tarpeetonta. Julkisuusmyönteisen tulkinnan perusteella ja hyvän hallinnon avoimuusvaatimuksen kannalta lähtökohtana tulee olla, että valtionavustushauista tiedotetaan aina yleisölle. Avoinna olevista hauista sekä hakuedellytyksistä ja -ehdoista tiedottaminen on tärkeää hakijoiden yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun sekä oikeusturvan kannalta. Valtionavustustoiminnassa hakijoiden yhdenvertaisuus ja tasapuolinen kohtelu hakuvaiheessa korostuu, koska kyse on harkinnanvaraisista avustuksista, joihin kenelläkään ei ole hakemuksen perusteella subjektiivista oikeutta. On selvää, että tiedottamisen kehittäminen nykyistä yhdenmukaisempaan ja yhden luokun -periaatteen suuntaan parantaa hakijoiden tasapuolista kohtelua ja myös oikeusturvaa ²¹⁷.

Valtionavustuslaki ei edellytä tiedottamista valtionavustuksen hakijoista tai saajista. Valtionavustus päätös tulee antaa tiedoksi avustuksen hakijalle hallintolain ja sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaisesti. Julkisuusperiaatteen tarkoituksena on kuitenkin mahdollistaa yleisölle julkisten

²¹⁶ Esimerkiksi Hansel Oy:n tutkiahankintoja.fi-palvelussa julkaisemien, julkisia hankintoja koskevien tietojen osalta todetaan palvelun tiedotteessa seuraavaa: "nyt julkaistava tieto on ollut julkisuuslain mukaan aikaisemminkin kaikkien saatavilla, mutta vaatinut erillisen tietopyynnön yksittäiselle organisaatiolle. Tämä on vaikeuttanut tietojen hankkimista ja vienyt resursseja pyytäjän lisäksi vastaanottavalta organisaatiolta. Nyt kaikki tiedot löytyvät yhdestä palvelusta ja ovat helposti saatavilla". <https://www.hansel.fi/uutiset/uusi-verkkopalvelu-avaa-valuation-hankintatiedot-kai>.

²¹⁷ Toisaalta on myös tarpeen ottaa huomioon, että eri hallinnonaloilla voi olla erityisillä perusteilla käytössä tiettyjä menettelyjä valtionavustustiedon julkaisemiseksi. Esimerkiksi ulkoministeriön hallinnoimalla kehitys yhteistyön alalla rahoituspäätöksistä julkaistaan ministeriön verkkosivuilla tietyt tiedot, jotka noudattavat OECD:n kehitysapukomitean kansainvälistä luokittelua.

varojen käytön valvonta, ja valtionavustuspäätöksessä tieto myönnetyn valtionavustuksen kokonaismäärästä ja saajasta on aina julkinen tieto. Julkisuusperiaatteen mukaista on nykyinen käytäntö, että valtionapuviranomaiset tiedottavat myönnettyjen avustusten määristä ja saajista yleisölle omilla verkkosivuillaan. Tällainen laajempi tietojen julkaiseminen tuo näkyvyyttä hakijoiden kokonaistilanteeseen, hakemusten sisältöön ja myönnettyihin avustuksiin. On selvää, että vielä laajempi, kaikkia valtionavustuksia koskevien tietojen julkaiseminen yhdessä paikassa, toteuttaa vielä paremmin julkisuusperiaatetta, koska se tuo parempaa näkyvyyttä valtionavustustoimintaan kokonaisuudessaan ja mahdollistaa nykyistä paremmin yleisölle julkisten varojen käytön valvonnan.

Ehdotus: Koska tiedottamisella on valtionavustustoiminnassa olennainen merkitys valtionavustusten hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun, oikeusturvan sekä julkisten varojen käytön valvonnan kannalta, on jatkossa aihetta pohtia, pitäisikö valtionavustuslaissa säännellä nykyistä tarkemmin sekä valtionavustushakuja että -päätöksiä koskevasta valtionapuviranomaisen tiedottamisvelvollisuudesta. Tällainen sääntely olisi tärkeää erityisesti tiedottamisen yhdenmukaisuuden vuoksi. Kun jatkossa on tarkoitus, että tiedot valtionavustuksista kootaan yhtenäisesti tutkiavustuksia.fi-palveluun, voi olla aihetta ottaa jatkossa huomioon myös tämän palvelun hyödyntäminen tiedottamisessa.

5.1.4 Valtionavustustoiminnan tiedonhallinta, tietovarantojen avaaminen ja hyödyntäminen

Viranomaisen tiedonhallinta on yksi julkisuusperiaatteen toteuttamistapa. Tiedonhallintalain 1 §:ssä säädetty tavoitteet liittyvät muun ohella viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukaiseen ja laadukkaaseen hallintaan julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi, viranomaisten tietoaineistojen tehokkaan hyödyntämisen mahdollistamiseen sekä tietojärjestelmien ja tietovarantojen yhteentoimivuuden edistämiseen.

Käytännössä valtionavustustoiminnassa valtionapuviranomaisille syntyy tietoaineistoja, jotka sisältävät esimerkiksi seuraavanlaisia tietoja:

- 1) tiedot avustusohjelmista (mm. mihin tarkoitettuja avustuksia, millaisilla edellytyksillä ja ehdoilla);
- 2) tiedot hakijoista (mm. hakijan nimi, yhteystiedot, organisaatiomuoto, taloustiedot);
- 3) tiedot valtionavustusten saajista, avustusten määristä ja avustuslajeista (mm. yleisavustus, investointiavustus, hankeavustus, apuraha);
- 4) tiedot avustettavasta toiminnasta (mm. avustuksen käyttötarkoitus, käyttöaika, budjetti);
- 5) avustusten käyttö- ja seurantatiedot (mm. maksatustiedot, taloudelliset ja toiminnalliset tiedot);
- 6) tiedot valtionavustusten käytön valvontaan liittyvistä toimenpiteistä (mm. tarkastukset, takaisinperinnät) sekä
- 7) vaikutusten arviointia koskevat tiedot (mm. tiedot toteutuneista tuloksista, vaikutuksista ja vaikuttavuudesta).

Kaikki luettelossa mainitut tiedot ovat sellaisia, jotka ovat tarpeellisia valtionavustuslaissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta ehdotetaan, että asetuksella säädettäisiin tarkemmin niistä

valtionavustuslaissa tarkoitettujen tehtävien kannalta tarpeellisista tiedoista, joita VA-tietojärjestelmään tallennettaisiin.

Kaikki luettelossa mainitut tiedot ovat myös sellaisia, joita lähtökohtaisesti kaikki valtionapuviranomaiset nykyisin valtionavustuslain perusteella valtionavustusprosessissa käsittelevät tai ainakin tietoja pitäisi lain mukaan prosessissa käsitellä. Kohdan 1 tietoja avustusohjelmista käsitellään valtionavustuslain avustusten hakemisesta tiedottamista sääntelevän 9.2 §:n perusteella. Kohdan 2 tiedot avustusten hakijoista ovat valtionavustuslain 10 §:n sekä esimerkiksi hallintolain 4 luvun mukaisia valtionavustushakemuksen ratkaisemiseksi ja käsittelemiseksi tarvittavia tietoja. Kohtien 3 ja 4 tiedot avustusten saajista ja avustettavasta toiminnasta tulevat käsiteltäviksi valtionavustuslain 11 §:n valtionavustuspäätöstä koskevan sääntelyn perusteella. Kohtien 5 ja 6 avustusten käyttö- ja seurantatiedot sekä tiedot valvontaan liittyvistä toimenpiteistä ovat tietoja, joita valtionapuviranomaiselle tulee käsiteltäväksi valtionavustuslain 15 §:ssä säädetyn valvontatehtävän perusteella. Kohdan 7 valtionavustusten vaikutusten arviointia koskeviin tietoihin liittyy valtionapuviranomaisen valtionavustuslain 36 §:n mukainen velvollisuus arvioida valtioavustusten vaikutuksia.

Edelleen kaikki luettelossa mainitut tiedot ovat sellaisia valtionavustuksia koskevia perustietoja, jotka kaikilla valtionapuviranomaisilla pitää valtionavustuslain perusteella jossakin muodossa ja jollakin tasolla olla. Sääntely jättää tosin valtionapuviranomaisille paljon harkintavaltaa siinä, mitä esimerkiksi tiedottaminen sopivalla tavalla taikka hakemuksen ratkaisemisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot tapauskohtaisesti tarkoittavat. Laajaa harkintavaltaa valtionapuviranomaisilla on myös vaikutusten arviointiin liittyvän tiedon keräämisen osalta. Tällaiset yhdenmukaiset, valtionavustuslakiin perustuvat valtionavustustoiminnan perustiedot on joka tapauksessa periaatteessa mahdollista koota esimerkiksi luettelossa mainittuihin luokkiin ja yhdistää valtionavustustiedon tietovarannoksi.

Valtionavustusprosessin vaiheisiin liittyvien luokkien lisäksi valtionavustustietoa voidaan luokitella esimerkiksi siitä näkökulmasta, millaisia sääntelytarpeita tietoihin kohdistuu. Esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain (293/2017) 7 §:ssä on säädetty siitä, mitä järjestelmään *voidaan* tallettaa. Tiedot on jaettu kolmeen luokkaan sääntelytarpeiden näkökulmasta. Ensiksi säädetään, että järjestelmään voidaan tallettaa julkisia yrityksiin liittyviä tietoja. Toiseksi säädetään niistä salassa pidettävistä tiedoista, joita järjestelmään voidaan tallentaa. Kolmanneksi säädetään erikseen siitä, mitä henkilötietoja järjestelmään voidaan tallentaa. Valtionavustustoimintaan sovellettuna luokat olisivat: 1) julkinen valtionavustustieto, 2) salassa pidettävä valtionavustustieto sekä 3) valtionavustuksiin liittyvät henkilötiedot. Edellä tässä arviointityössä on kuvattu esimerkkejä siitä, mitkä tiedot valtionavustustoiminnassa ovat julkisia ja mitkä salassa pidettäviä. Jatkossa VA-tietojärjestelmään tallennettavien tietojen osalta huomionarvoista on, että tarkoituksena on lähtökohtaisesti velvoittaa valtionapuviranomaiset tallettamaan järjestelmään tietyt tiedot, eikä tietojen tallettamisessa ole

harkintavaltaa, kuten tietojen tallettamisessa yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmään ainakin säännöksen sanamuodon mukaan on ²¹⁸.

Käytännössä valtionavustustoiminnassa tietoaineistojen ja niistä muodostuvien tietovarantojen hyödyntämistä voi tapahtua sekä suhteessa yleisöön että viranomaisten välillä. Avoimen datan direktiivi edellyttää viranomaisten tietovarantojen avaamista yleisölle. Julkisuusmyönteinen tulkinta korostaa yleisön tietotarpeiden huomioon ottamista myös valtionapuviranomaisten tiedonhallinnan suunnittelussa. Näin ollen on perusteltua, että valtionavustustoimintaan liittyviä tietovarantoja avataan yleisön saataville niin laajalti kuin se on salassapitosäännöksiin ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien rajoitusten kannalta mahdollista.

Viranomaisten välisen tietojen vaihdon kannalta tiedonhallintalain 20 § velvoittaa viranomaista pyrkimään hyödyntämään toisen viranomaisen tietoaineistoja, jos viranomaisella on oikeus saada tarvittavat tiedot toiselta viranomaiselta teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla. Lain 22 ja 23 §:ssä säädetään tietyt edellytykset henkilötietojen ja salassa pidettävien tietojen luovuttamiselle.

Lähtökohtaisesti viranomaiselle ei tarvitse säätää tiedonsaantioikeuksia asiakirjoihin, jotka ovat yleisöjulkisia, ja viranomaisen oikeudesta salassa pidettäviin tietoihin pitää säätää erikseen. Valtionavustuslain 31.2 §:n nojalla valtionapuviranomaisella on oikeus tiedonsaantiin toiselta viranomaiselta koskien valtionavustuksen hakijan ja saajan taloudellista asemaa ja julkisia tukia sekä muita seikkoja, joilla on merkitystä valtionavustuksen myöntämisessä, maksamisessa ja käytön valvonnassa. Tietojensaannin yleisenä edellytyksenä on tietojen välttämättömyys valtionapuviranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Valtionavustuslain 31.3 §:n säännöksen nojalla valtionapuviranomainen voi tarvittaessa yksittäistapauksissa tarkistaa ennen valtionavustuksen myöntämistä tai valtionavustuksen takaisinperintää, onko valtionavustuksen hakijaa tai saajaa tuomittu rangaistukseen ulkomaalaisen työvoiman käytöstä tai työnantajan ulkomaalaisrikkomuksesta. Lisäksi valtionavustuslain 32 §:n nojalla valtionapuviranomaisella on oikeus luovuttaa tietoja esimerkiksi poliisi- ja muulle esitutkintaviranomaiselle rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi taikka syyttäjäviranomaiselle syyteharkintaa varten sekä valtionavustuslain soveltamista koskevan viranomaisen selvityksen tai viranomaisen toimeksiannosta laadittavan tieteellisen tutkimuksen tekemiseksi.

Tiedonhallintalain tavoitteet ja julkisuusperiaatteen toteuttaminen edellyttävät, että myös valtionavustustoiminnassa syntyviä tietoaineistoja pyritään hallitsemaan yhdenmukaisesti ja laadukkaasti sekä mahdollistamaan näiden tietoaineistojen ja niistä muodostuvien tietovarantojen tehokas hyödyntäminen. Tehokasta hyödyntämistä on esimerkiksi se, että tutkiavustuksia.fi -palvelun kautta eri valtionapuviranomaiset saavat suoraan käyttöönsä yleisöjulkiset tiedot koskien hakijalle aikaisemmin myönnettyjä avustuksia yhdestä paikasta ilman toisille viranomaisille tehtäviä tietopyyntöjä. Samoin tietovarantojen tehokasta hyödyntämistä voisi lisätä se, että valtionapuviranomaisilla olisi oikeuksia saada

218 Toisaalta esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 7 a §:ssä säädetään selvästi tukiviranomaisen velvollisuudesta tallettaa asiakastietojärjestelmään ”sellaisen tuen myöntämistä ja maksamista koskevat tiedot, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut valtiontuen edellytykset”.

valtionavustusasioiden käsittelyssä tarpeellisia tietoja toisilta viranomaisilta teknisten rajapintojen tai katseluyhteyden avulla, jolloin viranomaisilla olisi myös vahvempi velvoite tiedonhallintalain 20 §:n nojalla pyrkiä hyödyntämään toisten viranomaisten tietoaineistoja. Esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 10.3 §:ssä säädetään kyseisen tietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla.

Ehdotus: Tämän arviointityön perusteella näyttää siltä, että on tarpeen selvittää tarkemmin, ensinnäkin, miten valtionapuviranomaiset jo nykyisin hyödyntävät muiden viranomaisten tietovarantoja valtionavustuslain mukaisissa tehtävissä ja toiseksi, onko tietovarantojen tehokkaan hyödyntämisen parantamiseksi aihetta säännellä valtionavustuslaissa tarkemmin valtionapuviranomaisten oikeuksista saada valtionavustusasioiden käsittelyssä tarpeellisia tietoja toisilta viranomaisilta teknisten rajapintojen tai katseluyhteyksien avulla.

5.2 Valtionavustustoiminnan tietojärjestelmäpalvelujen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä

5.2.1 Henkilötietojen käsittely

Valtionavustustoiminnassa käsitellään henkilötietoja yksityishenkilöille tarkoitettujen avustusten käsittelyn yhteydessä. Henkilötietojen käsittelyssä tulee ottaa huomioon tietosuojalainsäädännön (yleinen tietosuoja-asetus ja tietosuojalaki) vaatimukset. Keskeinen lähtökohta tällöin on, että henkilötietojen käsittelylle tulee olla oikeusperusta ja käsittely on sidottu tiettyyn, ennalta ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Erityisiä henkilötietoryhmiä ja arkaluonteisia henkilötietoja voidaan käsitellä vain, jos käsittelystä on säädetty lailla ja käsittely on rajattu täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään.

Haeavustuksia.fi-palvelussa käsiteltäisiin yksityishenkilöille tarkoitettujen avustusten yhteydessä esimerkiksi henkilöiden nimiä ja yhteystietoja sekä henkilötunnuksia avustusten hakijoiden yksilöimiseksi. Valtionavustustoiminnassa saa käsitellä henkilötunnusta esimerkiksi apurahahakemuksen käsittelyn yhteydessä, koska tietosuojalain 29 §:n mukaan henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. On kuitenkin huomattava, että henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin, esimerkiksi valtionavustuspäätökseen.

Tutkiavustuksia.fi-palvelussa julkaistaisiin esimerkiksi tiedot avustusten saajista. Yksityishenkilöille tarkoitettujen avustusten kohdalla kyse on tällöin tietosuoja-asetuksessa tarkoitettua henkilötietojen käsittelystä (henkilön nimi). Kyse on lisäksi julkisuuslain 16.3 §:ssä tarkoitettua tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä. Henkilötietojen julkaiseminen internetissä edellyttää aina perustetta, yleensä viranomaiselta lain tasoista, yksiselitteistä säännöstä. Suostumus voi mahdollistaa henkilötietojen julkaisemisen internetissä. Suostumus ei voi kuitenkaan lähtökohtaisesti olla käsittelyn peruste valtionavustustoiminnassa, koska suostumuksen pitää perustua aitoon vapaaehtoisuuteen, eikä rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä saa olla sellaista selkeää epäsuhtaa, joka valtionavustuksen hakijan ja valtionapuviranomaisen välillä on.

Selvin tilanne henkilötietojen julkaisemisen osalta tutkiavustuksia.fi-palvelussa olisi sellainen, että palvelusta vastaavalle viranomaiselle (rekisterinpitäjälle) olisi säädetty oikeus julkisten varojen käytön valvonnan kannalta tarpeellisten henkilötietojen, esimerkiksi yksityishenkilöille tarkoitettujen valtionavustusten saajien ja hakijoiden nimien ja avustusmäärien, julkaisemiseen. Esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain 10.4 §:ssä (799/2020) on säädetty, että ”poiketen siitä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, työ- ja elinkeinoministeriö saa luovuttaa tämän lain 7 a §:ssä tarkoitettuja julkisia tietoja yleisen tietoverkon kautta. Henkilötietoja saadaan luovuttaa vain yrityksen nimeen tai myönnetyn tuen ominaisuuksiin perustuvan rajatun haun perusteella”²¹⁹.

Henkilötietojen käsittelystä vastaa aina tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä taikka yhteisrekisterinpitäjät siten, kun laissa on säädetty tai yhteisrekisterinpitäjät ovat keskinäisessä järjestelyssään sopineet. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi maahanmuuttohallintoon liittyvässä kysymyksessä ottanut kantaa siihen, että yhteisrekisterinpitäjien vastuiden tulee olla selkeästi määritelty²²⁰. VA-järjestelmän tapauksessa vastuiden kannalta selvin tilanne olisi, että lailla säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn vastuista valtionapuviranomaisten ja Valtiokonttorin välillä. Kyse on esimerkiksi tietopyyntöjen yhteydessä tietojen luovuttamisesta vastuussa olevasta viranomaisesta sekä tutkiavustuksia.fi-palvelun tietojen julkaisemisesta vastuussa olevasta viranomaisesta. Mikäli on esimerkiksi selvää, että tiedot julkaisee Valtiokonttori, selvintä olisi, että tämä julkaisutehtävä ja -vastuu säädettäisiin lailla Valtiokonttorille.

Rekisterinpitäjän velvollisuus on ottaa henkilötietojen käsittelystä huomioon yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset, kuten käyttötarkoitussidonnaisuus sekä tietojen minimointi ja käsittelyn rajoittaminen. Tietojen minimointi ja käsittelyn rajoittaminen tarkoittaa tutkiavustuksia.fi-palvelussa esimerkiksi sitä, että kun avustuksen saajien henkilötietoja julkaistaan, tulee rekisterinpitäjän huolehtia siitä, etteivät tiedot ole saatavilla kauempaa kuin on tarpeen julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi. Ainakin joissakin tapauksissa henkilötietojen säilyttämisestä on säädetty lailla. Esimerkiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetussa laissa on säädetty (9 §), että ”luonnollisia henkilöitä koskevat tiedot on poistettava tietojärjestelmästä viimeistään viiden vuoden kuluttua siitä, kun tietoja on viimeksi käsitelty palveluiden tuottamista varten. Tietoa ei kuitenkaan poisteta, jos tiedon säilyttäminen on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia”.

Tietosuoja-asetuksen mukainen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta valtionavustustoiminnassa on ensisijaisesti laissa säädettyjen velvoitteiden hoitaminen. Toissijaisesti perusteena voi olla tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu yleisen edun tai julkisen vallan käytön tarkoitus. Koska suostumus ei lähtökohtaisesti voi olla viranomaistoiminnassa henkilötietojen käsittelyn peruste, valtionavustuksen

219 Esitöissä sääntelyä perustellaan muun ohella seuraavasti: ”Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä seuraavan edellytyksen mukaisesti henkilötietoja voitaisiin luovuttaa vain tiettyjen tukien ominaisuuksiin liittyvien hakukriteerien rajaamana joukkona” (HE 69/2020 vp, s. 25).

220 Ks.. PeVL 7/2019 vp.

saaneen henkilön nimen julkaisemisen verkossa tulee perustua joko laissa säädettyjen velvoitteiden hoitamiseen taikka yleisen edun ja julkisen vallan käyttöön liittyvään käsittelytarkoitukseen. Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu lakisääteisten velvoitteiden hoitamiseen, rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen mukaista tietojen käsittelyn vastustamisoikeutta, eli oikeutta jollakin perusteella kieltää tietojen käsittely.

Oikeushenkilöiden yhteystiedot (esimerkiksi yrityksen toimitusjohtajan tai järjestön toiminnanjohtajan nimi ja yhteystiedot) eivät ole tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja henkilötietoja. Esimerkiksi Hollannissa kuitenkin noudatetaan eräänlaista varovaisuusperiaatetta myös näiden tietojen käsittelyssä, ja tällaiset yhteystiedot anonymisoidaan avoimen datan palveluissa.

5.2.2 Tietojen yhdenmukaistamiseen liittyvä sääntely

Edellä luvussa 5.1.4 käsiteltiin valtionavustustoiminnan tiedonhallintaa ja valtionavustustoiminnassa syntyviä tietoaineistoja. Arviointityön johtopäätöksenä esitettiin luettelo valtionavustusta koskevista perustiedoista, jotka kaikilla valtionapuviranomaisilla pitäisi valtionavustuslain perusteella vähintään jossakin muodossa ja jollakin tasolla olla. Valtionavustuslain sääntely jättää kuitenkin valtionapuviranomaisille paljon harkintavaltaa siinä, mitä esimerkiksi tiedottaminen sopivalla tavalla taikka hakemuksen ratkaisemisen kannalta oikeat ja riittävät tiedot tapauskohtaisesti tarkoittavat. Valtionapuviranomaisilla on laajaa harkintavaltaa myös vaikutusten arviointiin liittyvän tiedon osalta. Tiedonhallintalaki velvoittaa viranomaisia tietoaineistojen yhdenmukaiseen ja laadukkaaseen hallintaan. Esimerkiksi tietojohdamisen kannalta tietojen yhdenmukaisuus olisi tärkeää.

Valtionavustustoimintaa koskevien tietojen yhdenmukaisuutta voidaan parantaa valtionapuviranomaisten käytäntöjen yhdenmukaistamisen avulla, mutta myös yhdenmukaisuutta lisäävä sääntely voisi osaltaan olla tarpeen. Tällaista sääntelyä olisi esimerkiksi sääntely valtionapuviranomaisten velvollisuudesta käyttää haeavustuksia.fi-palvelua haettavana olevista avustuksista tiedottamiseen ja samalla ilmoittaa aina tietyt avustuksia koskevat perustiedot palvelussa. Tällainen velvollisuus olisi perusteltua paitsi tietojen yhdenmukaistamisen, myös hakijoiden yhdenvertaisuuden ja tasapuolisen kohtelun kannalta. Esimerkiksi Tanskassa on ministeriön sitovalla kirjeellä (Cirkulære) velvoitettu viranomaiset yhteisen hakuilmoituspalvelun käyttöön.

Myös hakijoiden velvollisuus käyttää haeavustuksia.fi-palvelua valtionavustuksen hakemiseen voisi lisätä valtionavustusten hakemiseen liittyvien tietojen yhdenmukaisuutta ja parantaa tietojen hyödyntämisen mahdollisuuksia. Yksityishenkilöille tällaista niin sanottua lomakepakkoa ei ehkä voi hallinnossa asioimisen yhdenvertaisuuden kannalta säätää. Suuri osa valtionavustusten hakijoista on kuitenkin oikeushenkilöitä, kuten yrityksiä, järjestöjä tai muita yhteisöjä. Esimerkiksi tiettyjen rakennerahasto-ohjelmahankkeiden osalta on alueiden kehittämisestä ja rakennerahastohankkeiden rahoittamisesta annetun lain (8/2014) 26 §:ssä säädetty, että rakennerahasto-ohjelmassa tukea haetaan sähköisesti 29 §:n mukaiset edellytykset täyttävässä rakennerahasto-ohjelman tietojärjestelmässä (EURA 2014). Samoin voisi valtionavustustiedon yhdenmukaistamiseksi säätää siitä, että valtionavustusten hakemisessa

oikeushenkilöiden tulee käyttää haeavustuksia.fi-palvelua ja ilmoittaa hakemisen yhteydessä palveluun tietyt hakijayhteisön perustiedot. Tällaisessa sääntelyssä tulisi ottaa huomioon myös valtionavustuslain sääntelyn yhteensovittaminen erityislainsäädännön kanssa.

Lähteet

Kirjallisuus

Heikkinen, Merja. The Nordic Model for Supporting Arts – Public Support for Artists in Denmark, Finland, Norway and Sweden. Research Reports of the Arts Council of Finland NO 26 2003.

Ilmakunnas, Seija – Stenbacka, Rune – Martikainen, Minna – Puhakka, Mikko – Salonen, Hannu – Reinikainen, Rasmus. Yritystukien tutkimusjaoston raportti 2020. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. 2020.

Jaatinen, Tanja. Muokkaako avoin data kansallista julkisuusperiaatetta? Viestintäoikeuden vuosikirja 2014, s. 17–49.

Karttunen, Sari, Valtionavustukset kulttuuripolitiikan ohjausvälineenä. Huomioita opetus- ja kulttuuriministeriölle tehdystä pika-analysista. Kulttuuripolitiikan tutkimuksen vuosikirja 2015, s. 108–123.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa. Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Koski, Heli – Honkanen, Mika – Luukkonen, Juha – Pajarinen, Mika – Ropponen, Teemu, Avoimen datan hyödyntäminen ja vaikuttavuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. 2017.

Mäenpää, Olli. Julkisuusperiaate. Alma Talent 2020.

Myrsky, Matti – Svensk, Niko – Voutilainen, Tomi, Suomen finanssioikeus. Kauppakamari 2014.

Neuvonen, Riku. Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Kauppakamari 2019.

Ruuskanen, Petri – Jousilahti, Julia – Faehnle, Maija – Kuusikko, Kirsi – Kuittinen, Outi – Virtanen, Johanna – Strömberg, Lisbeth, Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. 2020.

Voutilainen, Tomi. Digitaalisten palvelujen sääntely. Alma Talent 2020.

Voutilainen, Tomi. Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Edita 2019.

Voutilainen, Tomi – Räsänen, Isamaria, Sähköisen asioinnin lainsäädännön seuranta- ja kehittämistutkimus -tutkimusraportti. Valtiovarainministeriö 30/2013.

Virallislähteet

HaVM 31/1998 vp — HE 30/1998 vp, Hallituksen esitys laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 108/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 47/2019, vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta.

HE 284/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 180/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain sekä rikosrekisterilain 4 a ja 7 §:n muuttamisesta.

HE 69/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yrityspalvelujen asiakastietojärjestelmästä annetun lain ja taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä annetun lain muuttamisesta.

HE 63/2001 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimen datan direktiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE-luonnos).

Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa. Valtionvarainministeriön julkaisuja 2019: 51. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan valtionavustustoiminnan uudistaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:13.

PeVL 15/2019 vp – HE 47/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 60 §:n sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 64 §:n muuttamisesta.

PeVL 15/2018 vp – HE 16/2018 vp ja HE 15/2018 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan

mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien

PeVL 7/2019 vp – HE 18/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

PeVL 1/2018 vp, – HE 159/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Public Access to Information and Secrecy. The Legislation in Brief. 2020. Swedish Ministry of Justice 2020.

Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tila valtionhallinnossa. Laillisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 13/2017.

Valtionavustusten digitalisoinnin esiselvitys. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:46.

Valtionavustusten tuottavuuspotentiaali. QPR Software Oyj 2019.

Valtionavustustyöryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 29/2015.

Yritystuet. Laillisuustarkastuskertomus. Valtion tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2017.

Oikeustapaukset

Korkein hallinto-oikeus

KHO 12.11.2001 t. 2803

KHO:2013:128

KHO 2015:82

KHO 22.9.2015 t. 2514

KHO 17.8.2016 t. 3371

KHO 23.3.2016 t. 976

KHO 10.8.2016 t. 3328

KHO 17.8.2016 t. 3371

KHO 2017:82

KHO 2019:11

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

AOA 3661/4/I08, 9.11.2010

AOA 3911/4/11, 13.9.2012

EOAK 502/2019, 31.7.2020