



Valtionavustuslain muutosten vaikutukset avustusprosessiin: case aluehallintovirastojen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimet

Virpi Launonen

2023 Laurea





Laurea-ammattikorkeakoulu

**Valtionavustuslain muutosten vaikutukset avustusprosessiin:
case aluehallintovirastojen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimet**

Virpi Launonen
Liiketalouden koulutus
Opinnäytetyö
Lokakuu, 2023

Valtionavustuslain muutosten vaikutukset avustusprosessiin: case aluehallintovirastojen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimet

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, millaisia vaikutuksia vuoden 2023 alussa voimaan tulleilla valtionavustuslain muutoksilla on aluehallintovirastojen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimien valtionavustusprosessiin ja millaisia toimenpiteitä aluehallintovirastoilta edellytetään lakimuutosten vuoksi. Lainsäädännön näkökulmasta muutokset keskittyvät valtionavustustoiminnan tietovarannon käyttöönottoon, mihin kytkeytyy kysymyksiä tietosuojasta, rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta sekä hyvästä hallinnosta. Toimeksiantajana opinnäytetyössä on Itä-Suomen aluehallintovirasto.

Opinnäytetyössä pyritään tekemään näkyväksi aluehallintovirastojen kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimien nykyiset valtionavustusprosessit ja kiinnittämään huomiota prosessinvaiheisiin, joita tulee muuttaa lainsäädännön uudistumisen myötä sekä niihin vaiheisiin, joissa käytäntö on ristiriitainen suhteessa lainsäädäntöön.

Opinnäytetyön teoreettinen viitekehys rakentuu valtionavustuslain, siihen liittyvien asetusten ja substanssilakien sekä hallintolain ympärille. Lisäksi keskeistä on tietosuojaan liittyvä sääntely. Työ rakentuu aluehallintovirastoja ohjaavien lakien tulkinnan kautta valtionavustustoimintaa säätelevän lainsäädännön tulkitsemiseen. Erityistä huomiota kiinnitetään tietosuojan ja hyvän hallinnon periaatteiden kytkemiseen valtionapuviranomaisen toimintaan.

Tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä käytetään lainoppia eli oikeusdogmatiikkaa, jolla pyritään selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa tulkitsemisen kautta. Lisäksi opinnäytetyössä selvitettiin teemahaastatteluja hyödyntämällä valtionavustusprosessien nykytilaa.

Lainsäädännöllisesti uudistuksessa keskeistä on valtionavustustietovarannon käyttöönottoaminen, johon kytkeytyy kysymyksiä tietosuojasta ja yhteisrekisterinpitäjän tehtävistä suhteessa asiakkaisiin. Opinnäytetyössä annetaan kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksia aluehallintovirastoille valtionavustusprosessin kehittämiseen. Tällaisia ovat esimerkiksi ehdotukset asiakkaille suunnatun viestinnän kehittämiseen sekä sisäisen yhteistyön kehittämiseen.

Virpi Launonen

The effects of changes in the Government Grant Act on the aid process: case divisions of library, sports and youth work of regional state administrative agencies

Year

2023

Pages

54

The objective of this thesis is to examine what effects the amendments to the Government Grant Act will have on the government grant processes in the divisions of library, sports, and youth work of the regional state administrative agencies and what measures are required from the regional state administrative agencies due to the changes in the legislation. The focus is on the implementation of the database of government grants which involves questions regarding data privacy, the rights of the data subject, and good administration. The thesis is commissioned by the Regional State Administrative Agency of Eastern Finland.

The thesis aims to describe the current government grant processes of the divisions of library, sports, and youth work of the regional state administrative agencies. Additionally, the thesis aims to highlight what changes should be made because of the reform of the legislation and the contradictions between the legislation and the practice.

The theoretical reference framework of the thesis is based on the Government Grant Act, related regulations and special acts, and the Administrative Procedure Act. In addition, regulation related to data privacy is also essential for the thesis. The work is based on interpreting the legislation regulating regional state administrative agencies and government grant activities. Special attention is paid to linking the principles of data privacy and good governance to the activities of government aid authorities.

The research method used in this thesis is jurisprudence, i.e. legal dogmatics, which aims to examine the content of the valid legislation in the specific problem. In addition, thematic interviews are being used to learn the current state of government grant processes.

In terms of legislation, the central part of the reform is the implementation of the government grant database, which is linked to questions about data privacy and the tasks of the joint data controller. In the thesis, proposals are provided to regional state administrative agencies to develop the government grant processes, for example, proposals for the development of customer-oriented communication and the development of internal cooperation.

Keywords: regional state administrative agency, government grants, legislation, data privacy

Säädökset

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

Hallintolaki (434/2003)

Julkisen hallinnon tiedonhallinnosta annettu laki (906/2019)

Laki aluehallintovirastoista (896/2009), taulukoissa käytetty lyhennettä avi-laki

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki yleisistä kirjastoista (1492/2016)

Liikuntalaki (390/2015)

Nuorisolaki (1285/2016)

Suomen perustuslaki (731/1999)

Tietosuojalaki (1050/2018)

Valtionavustuslaki (688/2001), taulukoissa käytetty lyhennettä va-laki

Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista (906/2009)

Valtioneuvoston asetus liikunnan edistämisestä (550/2015)

Valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017)

Valtioneuvoston asetus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009)

Valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoa-neistosta (1394/2022)

Sisällys

1	Johdanto	9
2	Opinnäytetyön tavoite ja tutkimusmenetelmä.....	11
3	Aluehallintovirastot	13
4	Valtionavustuksiin keskeisesti liittyvä lainsäädäntö.....	16
4.1	Valtionavustuslaki.....	16
4.2	Hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta	23
5	Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät aluehallintovirastoissa.....	28
5.1	Substanssilaeissa määritellyt aluehallintovirastojen roolit.....	28
5.2	Valtionapuviranomaisen rooli kirjastotoimessa.....	31
5.3	Valtionapuviranomaisen rooli liikuntatoimessa.....	33
5.4	Valtionapuviranomaisen rooli nuorisotoimessa	37
6	Valtionavustusprosessin uudistaminen.....	39
6.1	Valtionavustustoiminnan tietovaranto	39
6.2	Tietosuoja- ja tietoturva-alueen tietovarantoon	41
6.3	Uudistuksen vaikutukset toimialojen valtionavustusprosesseihin	46
7	Yhteenveto ja johtopäätökset	49
	Lähteet	51

1 Johdanto

Valtionavustukset ovat harkinnanvaraista valtion rahoitusta yhteiskunnallisesti tarpeelliseksi katsotulle toiminnalle.¹ Valtionavustukset tulee erottaa valtionosuudesta, joka on lakisääteinen, johonkin tiettyyn lakiin pohjautuvaan laskentaperusteeseen perustuva tukimuoto.² Suomessa myönnetään vuosittain yli 4 miljardia euroa harkinnanvaraisia valtionavustuksia. Avustushakujia on kolmisen sataa, hakijoita kymmeniä tuhansia ja valtionapuviranomaisia noin 90.³

Valtionavustusprosessin uudistaminen aloitettiin jo vuonna 2014, jolloin valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään eri valtionapuviranomaisten käytänteitä sekä erityislainsäädännön suhdetta valtionavustuslakiin. Työryhmän tavoitteena oli antaa lausunto valtionavustusten myöntämiseen, hallinnointiin ja valvontaan liittyvien menettelyjä yhdenmukaistamiseen sekä valtionavustustoiminnan tehostamiseen.⁴

Työryhmän keskeisin havainto oli, että valtionavustusten luonne vaihtelee merkittävästi eri toimialojen välillä, minkä vuoksi myös soveltamiskäytänteissä on eroja. Ryhmä kuitenkin katsoi, että valtionavustuslaki on edelleen toimiva yleislaki, ja keskeistä onkin tiedottaa hyvistä soveltamisperiaatteista ja tulkintakäytänteistä entistä paremmin. Lisäksi työryhmä näki tarpeelliseksi kehittää valtionavustusten vaikutusten arviointiin liittyviä menettelyjä ja tiedotusta, jotka koskevat useilla hallinnonaloilla samantyyppisiin tarkoituksiin myönnettäviä avustuksia. Tätä varten pidettiin tärkeä valtionavustuksia koskevan sähköisen asianhallintajärjestelmän kehittämistä.⁵

Sanna Marinin hallitusohjelmassa (2019-2023) oli useita kirjauksia valtioavustuskäytänteiden uudistamiseksi. Uudistusprosessi näkyy erityisesti kokonaisuudessa Turvallinen oikeusvaltio Suomi. Sen tavoitteessa Demokratia, osallisuus ja luottamus yhteiskunnan instituutioihin vahvistuvat on todettu, että valtionavustusten käytäntöjä eri hallinnon aloilla selvitetään ja yhdenmukaistetaan. Lähtökohdiksi työlle nostettiin järjestöjen autonomian kunnioittaminen, byrokratian keventäminen, ennakkoinnin turvaaminen, yhdenvertaisuus sekä avoimuus ja läpinäkyvyys. Lisäksi Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi -kokonaisuuden tavoitteessa Hyvinvoinnin edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen todetaan: ”STM:n veikkausvoittovaroista jakamien avustusten ehdot sekä toimintatavat uudistetaan niin, että uuteen järjestelmään voidaan siirtyä vuoden 2021 avustuksissa. Tavoitteena on

¹ Kohti sujuvampaa ja vaikuttavampaa valtion avustustoimintaa, 2.

² Harkinnanvaraisen valtionavustuksen tunnusmerkit, 2.

³ Kohti sujuvampaa ja vaikuttavampaa valtion avustustoimintaa, 2.

⁴ Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, 10.

⁵ Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015, 14, 17.

kansanvaltaisuuden lisääminen jakoprosessissa, hallinnosta avustuksiin.”⁶ Tämän kirjauksen loppuosa viittaa suoraan valtionavustustoiminnan tietovarantoon eli valtionavustusten asianhallintajärjestelmään.

Hallitusohjelman valtionavustusuudistuksen tavoitteita suunnitteli ja koordinoi Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihanke, joka työskenteli valtiovarainministeriön alaisuudessa. Hankkeen tavoitteiksi asetettiin parantaa valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta, lisätä valtionavustustoiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, tehdä valtionavustusten hakemisesta ja myöntämisestä aiempaa selkeämpää ja sujuvampaa sekä tehdä valtionavustustoiminnan käytännöistä entistä yhdenmukaisempia.⁷

Hanke oli valmistelemaan valtionavustuslain (688/2001) uudistamista. Lisäksi hankkeen puitteissa on tehty vaikuttavuus selvitys sekä järjestöille että kunnille myönnettävistä valtionavustuksista ja luotu valtionavustusten prosessimalli. Hanke on ollut keskeisenä toimijana myös valtionavustusten sähköisen hallintamallin ja -järjestelmän kehittämisessä.⁸

Hankkeen valmistelemat uudistukset valtionavustuslakiin (688/2001) astuivat voimaan 1.1.2023. Lakiin tuli uutena luku 6a, jossa käsitellään valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja siihen liittyviä tehtävänjaollisia vastuita. Lisäksi lakia tarkennettiin valtioneuvoston asetuksella valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaaineistosta (1394/2022).

Petteri Orpon hallitusohjelmassa valtionavustusten digitalisaatiohanke on mainittu vain lyhyesti. Siinä todetaan, että niille avustusmuodoille, jotka kuuluvat hankkeen piiriin, laaditaan selkeät vaikuttavuuskriteerit.⁹ Hallitusohjelmassa ei siis nähdä, että valtionavustustoimintaan liittyisi tällä hallituskaudella lainsäädäntötarpeita, vaan siinä keskitytään edellisellä hallituskaudella luodun mallin toimeenpanoon.

⁶ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019–2023, 81, 144.

⁷ Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankeen verkkosivut.

⁸ Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankeen verkkosivut.

⁹ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma 2023, 80.

2 Opinnäytetyön tavoite ja tutkimusmenetelmä

Tässä opinnäytetyössä käsitellään aluehallintovirastojen opetus- ja kulttuuritoimen valtionavustusprosesseja suhteessa uuteen valtionavustustoimintamalliin. Erityisenä tarkastelukohteenä on valtionavustuslakiin (688/2001) vuonna 2022 lisätyn luvun 6a vaikutus aluehallintovirastojen valtionavustustoimintaan ja sen aiheuttamat kehittämistarpeet.

Opinnäytetyössä selvitetään haastattelujen kautta opetus- ja kulttuuritoimen eri toimialojen nykyisiä avustusprosesseja ja peilataan niitä valtionavustuslakiin (688/2001) ja Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen luomaan uuteen toimintamalliin. Lisäksi opinnäytetyössä annetaan kehittämisehdotuksia tehdyn vertailun pohjalta. Tarkastelussa huomioidaan lisäksi hallintolain (434/2003) ja Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679) ja siitä johdetun tietosuojalain (1050/2018) määräykset.

Opinnäytetyön tavoitteena on tunnistaa valtionavustuslakiin (688/2001) tehtyjen lisäysten vaikutus aluehallintovirastojen valtionavustusprosessiin ja tuoda esille toimintatapoja, joilla valtionavustusprosessi saadaan vastaamaan lakiin tehtyjä lisäyksiä huomioiden hyvän hallinnon periaatteet sekä tietosuojaan liittyvä sääntely.

Haastattelu on keino kerätä tietoa aiheesta, josta on vähän aikaisempaa tietoa.¹⁰ Haastattelussa käytettiin puolistrukturoitua eli teemahaastattelua. Haastattelijalla oli käytössään muistilista avustusprosessin päävaiheista, mutta hän antoi haastateltavien kertoa avustusprosessin etenemisestä omin sanoin tehden kuitenkin tarkentavia kysymyksiä tarvittaessa.¹¹ Teemahaastattelun valinta tiedonkeruutavaksi on tässä tapauksessa perusteltua, koska aluehallintovirastojen valtionavustusprosessia ei ole dokumentoitu. Teemahaastattelun avulla haastattelijan on mahdollista kuljettaa haastattelutilannetta vapaammin kuin täysin strukturoidussa haastattelussa, mutta rungon avulla varmistaa, että kaikilta haastatteluun osallistujilta saadaan vastaukset kaikkiin näkökulmiin.¹²

Haastateltaviksi valittiin eri toimialoilta ja eri aluehallintovirastoista sellaisia asiantuntijoita, joiden työtehtäviin kuuluu valtionavustuksiin liittyvät esittelijän tehtävät. Haastattelut oli

¹⁰ Hirsjärvi 2009, 205.

¹¹ Ks. Eskola, Lätti, Vastamäki 2018, 30 ja Hirsjärvi 2009, 208.

¹² Eskola, Lätti, Vastamäki 2018, 29-30.

tarkoitus tehdä ryhmähaastatteluina¹³, mutta liikuntatoimen osalta vain yhdellä haastateltavalla oli lopulta mahdollisuus osallistua. Ryhmähaastatteluun päädyttiin sen vuoksi, että samalla haluttiin selvittää mahdollisia eroja valtionavustusprosessissa saman toimialan sisällä.

Tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä käytetään lainoppia. Lainopilla eli oikeusdogmatiikalla pyritään selvittämään, mikä on voimassa olevan oikeuden sisältö käsiteltävässä oikeusongelmassa. Lainopissa pyritään saamaan selville säädösten sisältö tulkittamisen kautta. Lisäksi sen avulla pyritään systematisoimaan oikeusjärjestelmää, eli pyritään löytämään ne säännökset, jotka vaikuttavat käsiteltävään kohteeseen. Lisäksi siinä pyritään siis löytämään vastaus, miten voimassa olevan oikeuden mukaan tilanteessa tulisi toimia.¹⁴

Lainopissa on kyse tulkinnasta. Siinä tutkitaan oikeusnormien ajatussisältöjä, joita ilmaistaan kielellisesti. Tämä tarkoittaa, että tulkinnan kautta luodaan oikeusnormille merkityssisältö.¹⁵ Aulis Aarnio on todennut, että lainopin tehtävä on selvittää säädösten merkityksiä. Tulkinnan kautta poimitaan erilaisia merkityksiä, joiden väliltä tehdään valinta, joka perustellaan argumentaatiolla.¹⁶ Tulkinnan apuna käytetään tulkintanormeja, joita ovat muun muassa sanamuodon mukainen tulkinta, systemaattinen tulkinta, historiallinen tulkinta ja niin edelleen. Tutkijan tulee tuntee erilaiset tulkintamenetelmät sekä niiden ensisijajärjestys.¹⁷ Tässä opinnäytetyössä lainopin käyttäminen tutkimusmenetelmänä tarkoittaa sitä, että työssä pyritään hahmottamaan, mitkä lait ja asetukset säätelevät valtionavustusten jakamista ja erityisesti valtionapuviranomaisen toimintaa. Lisäksi opinnäytteessä pyritään tulkitsemaan säännösten merkitys valtionavustusprosessille.

Lait ja niiden esityöt ovat opinnäytetyön kannalta keskeistä tutkimusaineistoa. Niiden asema on korostunut, koska valtionavustuksia käsittelevää tutkimuskirjallisuutta ei ole. Oikeuskäytäntöä valtionavustuslain soveltamisesta on niukalti. Käytettävissä on yksi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden ratkaisu, jossa otetaan kantaa valtionapuviranomaisen harkintavaltaan. Tietosuojaan liittyvän lainsäädännön osalta tutkimusta on tehty, ja sitä hyödynnetään tulkinnan tukena.

¹³ Ryhmähaastattelusta esim. Hirsjärvi 2009, 210-211.

¹⁴ Husa et al 2001, 13-14; Aarnio 2011, 1.

¹⁵ Hirvonen 2011, 36-37.

¹⁶ Aarnio 2011, 39.

¹⁷ Hirvonen 2011, 38-40.

3 Aluehallintovirastot

Aluehallintovirastot syntyivät osana 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä suunniteltua aluehallinnon uudistusta. Sen pyrkimyksenä oli lisätä kansanvaltaisuutta, poistaa eri virastojen päällekkäisiä tehtäviä, vähentää hallintoviranomaisten määrää ja vahvistaa ministeriöiden ja alueellisten viranomaisten yhteistyötä. Aluehallinto jaettiin aikaisemmin valtion aluehallintoon ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvaan aluehallintoon eli maakuntien liittoihin.¹⁸ Aluehallinnon keskeinen rooli on osaltaan toteuttaa valtakunnallisesti linjattuja tavoitteita ja toimenpiteitä alueelliset erityispiirteet huomioiden sekä tukea alueen kuntien tehtävää linjausten toimeenpanossa. Lisäksi aluehallinto tuottaa tietoa alueen tarpeista ja tilanteesta ministeriöille ja edes auttaa näin alueiden tarpeista lähtevää kehittämistä.

Aluehallintovirastoihin koottiin vuonna 2010 toteutetussa uudistuksessa lääninhallituksella olleita asukkaiden perusoikeuksien valvontaan liittyviä tehtäviä. Uudistuksessa opetukseen ja varhaiskasvatukseen sekä kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät siirtyivät elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin, mutta ne siirrettiin vuoden 2014 alusta aluehallintovirastoihin.¹⁹

Suomessa on kuusi itsenäistä aluehallintovirastoa, joilla on toisistaan riippumaton viranomaistasuus ja päätäntävalta. Aluehallintovirastojen toimintaa ohjaa laki aluehallintovirastoista (896/2009). Siinä annetaan määräyksiä niiden tehtävistä ja toimivallasta. Lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: sosiaali- ja terveydenhuolto, ympäristöterveydenhuolto, koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi, oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen, ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat, pelastustoimi, työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena ja kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Laissa aluehallintovirastoista (896/2009) 4 §:ssä aluehallintovirastoille määrätään myös tarkempia tehtäviä: peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen sekä alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen ja viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisia viranomaisia ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädettyjä tehtäviä.

¹⁸ HE 59/2009 vp, 5, 7.

¹⁹ Virta 2016, 53.

Erikseen säädetyt tehtävät on osittain lueteltu valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009) 9-13 §:issä. Asetuksessa annetut tehtävät ovat niin sanottuja valtakunnallisia erikoistumistehtäviä, joita yksi aluehallintovirasto hoitaa koko maassa. Lisäksi tehtäviä määrätään toimialakohtaisessa lainsäädännössä sekä esimerkiksi valtionavustustoimintaa koskevassa lainsäädännössä.

Käytännössä aluehallintovirastojen tehtävät ovat lupa-, valvonta- ja ohjaustehtäviä, joita toteutetaan erilaisilla keinoilla.²⁰ Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimissa keskeinen ohjausinstrumentti on rahoitusohjaus, millä tarkoitetaan sitä, että harkinnanvaraisilla valtionavustuksilla ohjataan kuntia ja järjestöjä tekemään toimenpiteitä, jotka tukevat toimialojen strategioissa ja politiikka-asiakirjoissa määriteltyjen linjauksia. Muita ohjauskeinoja ovat neuvonta, osaamisen kehittämisen toimet, verkostotoiminnan vahvistaminen ja tiedontuotanto.

Aluehallintovirastojen nimet, toimialueet ja toimipaikat määritellään valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009), jonka 1 §:ssä on lueteltu aluehallintovirastojen nimet ja maakunnat, jotka niihin kuuluvat. Kartta 1 kuvaa aluehallintovirastojen aluejaon.

Kartta 1 Aluehallintovirastojen aluejako 2023



Lähde: Aluehallintovirastot 2023, aluehallintovirastojen viestintä.

Kuten kartasta 1 käy ilmi, Etelä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnat. Lounais-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Varsinais-Suomen ja Satakunnan

²⁰ Aluehallintoviraston kotisivut, Tietoa meistä, sivulla ei tietoa päivitysajankohdasta.

maakunnat. Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnat kuuluvat puolestaan Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen. Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston toimialue kattaa Pirkanmaan, Keski-Suomen, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan ja Keski-Pohjanmaan maakunnat. Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen kuuluvat Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun maakunnat ja Lapin aluehallintoviraston alueeseen kuuluu Lapin maakunta.

Kaksikielisyys on huomioitu aluehallintovirastojen rakenteessa. Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009) 6 §:n 1 momentissa määrätään, että aluehallintovirastoilla on yksi ruotsinkielinen opetustoimen palveluyksikkö, jonka toimialueeseen kuuluu koko maa. Yksikkö toimii Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastossa sen vastuualueista erillisenä yksikönä.

Laissa aluehallintovirastoista (896/2009) ei huomioida lainkaan niiden roolia valtionapuviranomaisena. Ainoa viittaus tähän tehtävään sisältyy lain 4 §:ään, jossa viitataan muuhun lainsäädäntöön toteamalla, että aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädettyjä tehtäviä. Kokoavaa lainsäädäntöä aluehallintovirastojen roolista valtionapuviranomaisena ei siis ole, vaan sen selvittämiseksi tulee perehtyä valtionapulainsäädäntöön sekä toimialoja koskevaan erityislainsäädäntöön.

4 Valtionavustuksiin keskeisesti liittyvä lainsäädäntö

4.1 Valtionavustuslaki

Valtio rahoittaa kuntia valtionosuuksilla, joista on säädetty eri laeissa ja jotka kuuluvat erilaisiin valtionosuusjärjestelmiin. Järjestelmien taustalla on erilaisia esimerkiksi väestörakenteseen liittyviä laskentakaavoihin. Valtionosuuksiin kunnilla on oikeus ilman erillistä perustelua tai harkintaa. Toinen rahoitusmuoto ovat harkinnanvaraiset valtionavustukset. Niillä tarkoitetaan sellaista rahoitusmuotoa – pois lukien lainat, takaukset ja verohelpotukset – jolla tuetaan jotain hanketta tai toimintaa.²¹ Näiden harkinnanvaraisten avustusten myöntämistä ohjataan valtionavustuslailla (688/2001).

Valtionavustuslain (688/2001) tarkoituksena on toimia yleislakina valtion avustuksia myönnettäessä. Sen 1 §:ssä todetaan, että laissa säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä valtionavustuksia. Valtionavustuksella tarkoitetaan tässä laissa tuenluonteista rahoitusta tietyn toiminnan tai hankkeen avustamiseksi.

Säätämällä valtionavustuslaki (688/2001) pyrittiin jonkin asteiseen yhdenmukaisuuteen eri ministeriöiden alaisten valtionavustusten myöntämisessä. Yhdenmukaisuuden nähtiin turvaavan ensinnäkin valtion varojen mahdollisimman tehokkaan käytön, toisekseen tehokkaan hallinnon ja kolmanneksi hakijoiden yhdenveroisen kohtelun. Hallituksen esityksessä katsottiin, että hajanainen substanssilainsäädäntö ja lain tasoisten oikeusnormien puute vaikeutti valtionapuviranomaisten toimintaa.²²

Ennen 2000-lukua ei ollut koottua lainsäädäntöä koskien valtionavustuksia, missä olisi määriteltä valtionavustusten hakemista, myöntämistä ja takaisinperintää koskevista menettelyistä sekä hakijan ja myöntäjän oikeuksista ja velvollisuuksista. Valtionavustuslaki (688/2001) on yleislaki, eikä siinä anneta määräyksiä siitä, mikä viranomainen voi myöntää valtionavustuksia tai mihin tarkoitukseen niitä voidaan myöntää. Näitä seikkoja tarkennetaan muussa lainsäädännössä. Niissä tapauksissa, joissa erityislaki poikkeaa valtionavustuslain määräyksistä, noudatetaan erityislakia.²³

Keskeinen uudistus, joka valtionavustuslain säätämisen myötä tuli voimaan, oli valtionavustuksen myöntämisen yleisten edellytysten määrittely. Yleiset edellytykset kuvaavat niitä seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon harkinnanvaraista valtionavustusta myönnettäessä käyttötarkoituksesta riippumatta. Yleiset edellytykset on kuvattu valtionavustuslain (688/2001) 7 §:ssä. Sen mukaan valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion

²¹ HE 63/2001 vp, 1, 4.

²² HE 63/2001 vp, 17-18.

²³ HE 63/2001 vp, 1, 21.

ulkopuolella olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos tarkoitus, johon valtionavustusta haetaan, on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, valtionavustuksen myöntäminen on perusteltua valtionavustuksen käytölle asetettujen tavoitteiden kannalta, valtionavustuksen myöntämistä on pidettävä tarpeellisena valtionavustuksen hakijan saama muu julkinen tuki sekä valtionavustuksen kohteena olevan hankkeen tai toiminnan laatu ja laajuus huomioon ottaen sekä valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Yleisille ehdoille keskeistä on yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden korostaminen. Avustettavan kohteen tulee olla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, jotta valtion varojen käyttö siihen saisi oikeutuksen. Lisäksi ehdoissa huomioidaan yhteiskunnan tuen määrä kokonaisuutena sekä avustamisen vaikutus markkinoiden vapaaseen toimintaan.

Yleistä hyväksyttävyyttä korostetaan myös valtionavustuksella maksettavia palkkakustannuksia koskeissa säännöksissä. Niistä säädetään valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 5-8 momenteissa. Niissä huomioidaan eräiden rikoslain mukaisten tuomioiden ja työsopimuslain mukaisen seuraamusmaksun vaikutus valtionavustuksen myöntämiseen.

Opinnäytetyön kannalta on keskeistä tarkastella valtionavustuslain määräyksiä valtionapuviranomaisen roolista. Tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia ovat valtionapuviranomaisen velvollisuudet ja oikeudet. Laki ei sisällä yksiselitteistä listaa tästä näkökulmasta, vaan osa säännöksistä on kirjoitettu valtionapuviranomaista velvoittavaan muotoon, osa oikeuttavaan muotoon.

Valtionavustuslain (688/2001) 4 §:n 1 momentissa määritellään, että *valtionapuviranomaisella* tarkoitetaan sitä viranomaista, jonka tehtäviin kyseistä valtionavustusta koskevat asiat lainsäädännön nojalla kuuluvat. Hallituksen esityksessä todetaan, että valtionavustuslain perusteella toimivaltainen viranomainen on se, jonka toimialaan avustus luonteensa vuoksi kuuluu. Lisäksi siinä huomautetaan, että toimivaltaisesta viranomaisesta voidaan säätää erikseen tai ainakin jättää mahdollisuus säätää tehtävien jaosta esimerkiksi ministeriön päätöksellä.²⁴ Se, kuka milloinkin on toimivaltainen valtionapuviranomainen, riippuu siis erityislainsäädännöstä, ja jos sellaista ei ole, ratkaistaan asia käytännössä ministeriön toimialan mukaan. Valtionavustuslaista tai sitä koskevasta hallituksen esityksestä ei aivan suoraan pysty tekemään tulkintaa valtionapuviranomaisen tehtävien jakamisesta kahdelle viranomaiselle samassa avustusmuodossa kuten valtionavustussanastossa on tehty. Hallituksen esityksessä mahdollisuudella säätää tehtävien jaosta viitataan siihen, että erityislainsäädännössä tulisi varata mahdollisuus delegoida lakia alemman tasoisella normilla valtionapuviranomaisen tehtävä esimerkiksi ministeriöltä virastolle.

²⁴ HE 63/2001 vp, 32-33.

Termiä on määritelty laajemmin Valtionavustustoiminnan sanastossa. Se mukaan valtionapuviranomainen on ”toimivaltainen viranomainen, joka vastaa tietyn ministeriön toimialaan kuuluvista valtionavustuksiin liittyvistä tehtävistä”. Sanastossa määritelmää tarkennetaan niin, että valtionapuviranomaisella tulee olla lakiin perustuva oikeus käyttää julkista valtaa. Sanastossa todetaan myös, että valtionapuviranomaisen tehtävät voidaan jakaa säädöksellä eri viranomaisten kesken. Tällä tarkoitetaan valtionapuviranomaisen oikeuksien ja velvollisuuksien jakamista esimerkiksi ministeriön ja viraston kesken.²⁵

Valtionapuviranomaisen määrittely on keskeistä valtionaputoiminnassa, koska se määrittelee, kenelle valtionavustuslaissa on määritellyt oikeudet ja velvollisuudet kuuluvat, eli mikä taho vastaa siitä, että avustusprosessi on hoidettu lain mukaisesti. Erityisesti tässä tilanteessa, jossa lakia on uudistettu, ja valtionapuviranomaiselle on tullut uusia velvollisuuksia, on tärkeää, että on selvillä, mikä taho on missäkin avustusmuodossa toimivaltainen viranomainen. Aluehallintovirastojen osalta valtioapuviranomaiset on määritelty substanssilainsäädännössä. Niitä käsitellään tarkemmin luvussa viisi.

Valtionavustuslaki (688/2001) rakentuu pääpiirteittäisesti valtionavustusprosessin mukaisesti. Lain 9 §:ssä säädetään avustuksen hakemiseen liittyvästä menettelystä. 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. Pykälällä pyritään turvaamaan se, että kaikilla avustusmuodosta kiinnostuneilla olisi mahdollisuus hakea avustusta ja heillä olisi hakemista varten tarvittavat tiedot käytettävissään. Avoin tiedottaminen on tärkeää sekä yhdenvertaisuuden edistämiseksi että hallinnon läpinäkyvyyden lisäämiseksi.²⁶ Aluehallintovirastot tuottavat tietoa avustuksista aviavustukset.fi-sivustolle, josta löytyvät hakuohjeiden lisäksi muun muassa visualisoidut tilastot avustusten myöntämisestä.

Valtionapuviranomaisella on oikeus saada avustuksen hakijalta tarvittavat ja riittävät tiedot avustuksen myöntämistä varten. Asiasta on määrätty hakijaa velvoittavasti. Valtionavustuslain (688/2001) 10 §:n mukaan valtionavustuksen hakijan tulee hakemuksen yhteydessä antaa valtionapuviranomaiselle oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käyttötarkoituksesta sekä niistä muista seikoista, joita valtionapuviranomainen tarvitsee hakemuksen ratkaisemiseksi. Valtioapuviranomaisen tulee hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ohjata hakijaa esittämään tiedot, joita viranomainen tarvitsee asian käsittelyä varten. Käytännössä tämä tarkoittaa tarvittavien tietojen kertomista hakuohjeessa sekä velvollisuutta pyytää hakijaa täydentämään hakemustaan ennen ratkaisun tekemistä. Mikäli hakija ei toimita pyydettyjä tietoja, asia voidaan ratkaista siitä huolimatta. Harkinnanvaraisten avustusten ollessa kyseessä

²⁵ Valtionavustustoiminnan sanasto 2021, 73.

²⁶ HE 63/2001 vp, 44-45.

täydennyspyyntöön vastaamatta jättäminen yleensä johtaa siihen, ettei avustusta myönnetä.²⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että esittelijä luettuaan hakemuksen tai selvityksen avustuksen käytöstä pyytää täydennyspyynnöllä tarvitsemansa tiedot hakijalta.

Valtionavustuslain (688/2001) 11 §:n 1 momentissa määrätään, että valtionapuviranomainen tekee valtionavustusta koskevassa asiassa kirjallisen päätöksen. Pykälän sisältöä on tarkennettu hallituksen esityksessä, jonka mukaan päätös tulee tehdä myös silloin, kun avustusta ei myönnetä.²⁸ Valtionavustuspäätös on luonteeltaan hallintotoimi, jolla sovelletaan lainsäädäntöä ja luodaan yksilölle tai yhteisölle etu. Konkreettisesti kyse on hallintopäätöksestä, joka on yksittäisen asian ratkaisu. Se on samalla oikeudellisesti sitova ratkaisu siitä, mihin asianosainen on tai ei ole oikeutettu.²⁹ Tällä perusteella siihen sovelletaan myös hallintolain (434/2003) säännöksiä hallintopäätöksestä. Lain 43 §:n mukaan hallintopäätös on annettava kirjallisena. Aluehallintovirastoissa käytössä olevassa Lupa-järjestelmässä on kaksi käyttöliittymää: asiakkaille suunnattu sähköinen asiointi, jonka kautta hakijat jättävät hakemuksensa ja valtionapuviranomaisen käyttämä avustusten digitaalinen käsittely, jossa esittely ja ratkaisu tehdään ja jossa muodostetaan lasku, jolla avustus maksetaan sen saajalle. Järjestelmän lähtökohtana on säännökset kirjallisesta päätöksestä.

Kirjallisen muodon lisäksi valtionavustuslain (688/2001) 11 §:ssä säädetään päätöksen vähimmäisisällöstä. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee käydä ilmi ainakin valtionavustuksen saaja, käyttötarkoitus, määrä tai laskentaperuste. Valtionavustuspäätöksestä, jolla valtionavustus myönnetään, tulee lisäksi käydä ilmi valtionavustuksen asianmukaisen käyttämisen sekä valtionavustuksen saajan oikeuksien ja velvollisuuksien selkeyden edellyttämällä tavalla valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan tai hankkeen hyväksyttävät kustannukset, valtionavustuksen enimmäismäärä valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta aiheutuvista kokonaiskustannuksista, saajan valtionavustuksen kohteena olevasta toiminnasta tai hankkeesta saamien tulojen sekä saajan muiden tulojen vaikutus valtionavustuksen määrään ja käyttöön, valtionavustuksen käyttöaika sekä 13 §:n 2-4 momentissa tarkoitettut ehdot ja rajoitukset, saajan velvollisuus antaa selvitys valtionavustuksen käyttämisestä ja selvityksen ajankohta sekä muut valtionavustuksen myöntämisen ja maksamisen sekä käytön valvonnan perusteet.

Valtionavustuspäätöksen sisältöön tulee muotovaatimuksia myös hallintolaista (434/2003). Sen 44 §:n mukaan kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta, asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu, päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai

²⁷ HE 63/2001 vp, 46.

²⁸ HE 63/2001 vp, 46-47.

²⁹ Mäenpää 2023, 195-196.

velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu sekä sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä. Päätöksen perustelujen sisällöstä on määrätty lain 45 §:ssä. Sen mukaan päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Tarkoilla muotovaatimuksilla pyritään siihen, että valtionavustuspäätös olisi mahdollisimman informatiivinen ja siihen olisi koottu keskeiset myöntämisen, maksamisen ja käyttämisen kanalta keskeiset tiedot.³⁰ Muotovaatimusten kirjaaminen valtionavustuslakiin (688/2001) on ollut tarpeen, koska hallintolaki (434/2003) on tullut voimaan valtionavustuslakia myöhemmin. Nykyisessä valtionavustuslain tulkinnassa muotovaatimukset vahvistavat ja laajentavat hallintolain määräyksiä avustuspäätöksen sisällöstä. Muotovaatimuksen tarkoituksena on myös turvata asianosaisen oikeutta saada tietoonsa päätöksen sisältö ja perusteet.³¹ Lainsäädännössä määrätty muotovaatimukset on huomioitu Lupa-järjestelmän valmiissa päätöspohjissa, jolloin muotovaatimusten täytyminen ei ole yksittäisen virkamiehen vastuulla.

Myönteistä valtionavustuspäätöstä seuraa avustuksen maksaminen saajalle. Maksamisesta säädetään valtionavustuslain (688/2001) 12 §:ssä. Sen mukaan maksamisesta ja maksueristä päättäminen on valtionapuviranomaisen tehtävä. Valtionavustus maksetaan valtionavustuksen saajalle yhtenä tai useampana eränä kustannusten ajoittumisen perusteella. Valtionapuviranomainen voi päättää, että valtionavustus maksetaan toteutuneiden kustannusten perusteella sen jälkeen, kun avustuksen käytöstä on esitetty valtionapuviranomaiselle hyväksyttävä selvitys. Maksamista koskevilla pykälillä pyritään siihen, että valtion varojen käyttö olisi mahdollisimman tehokasta, ja että valtionapuviranomainen pystyisi valvomaan avustuksen oikeaa käyttöä mahdollisimman hyvin. Maksamisesta päätettäessä tulee huomioida myös se, että maksamisen aikataulu on tarkoituksen mukainen suhteessa avustettavaan hankkeeseen.³² Aluehallintovirastojen käyttämässä Lupa-järjestelmässä on rajapinta taloushallinnon järjestelmään, jota kautta Lupa-järjestelmässä myönteisestä päätöksestä automaattisesti muodostuva lasku voidaan siirtää maksettavaksi taloushallinnon järjestelmään. Laskun siirto, joka samalla on avustuksen maksaminen, voidaan tehdä joko samalla päätöksellä kuin avustuksen myöntäminen tai se voidaan jättää odottamaan esimerkiksi hankkeen aloitusilmoitusta tai edellisen avustuksen käytön selvitystä.

Valtionavustuksen käyttöön ja sen valvontaan liittyy valtionapuviranomaisen oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka on määritelty valtionavustuslain (688/2001) 14-18 §:ssä. Keskeistä niissä on avustuksen saajan tiedonantovelvollisuus eli valtionapuviranomaisen oikeus saada tarvittavat

³⁰ HE 63/2001 vp, 47.

³¹ Mäenpää 2023, 516.

³² HE 63/2001 vp, 49.

tiedot sekä valtionapuviranomaisen velvollisuus valvoa valtionavustuksen käyttöä. Valtionapuviranomaisen on tarvittaessa mahdollista tehdä tarkastus avustuksen käytöstä. Tällöin valtionapuviranomaisen on mahdollista käyttää tilintarkastajan tai muun ulkopuolisen asiantuntijan apua tarkastuksen tekemiseen. Lisäksi sillä on oikeus saada virka-apua toiselta viranomaiselta tarkastuksen suorittamista varten. Aluehallintovirastoilla on ollut vuodesta 2020 saakka yhteinen taloustarkastustoiminto. Virastoilla on kaksi taloustarkastajaa, jotka ovat Itä-Suomen aluehallintoviraston työntekijöitä, mutta jotka virka-apupyynnön perusteella käsittelevät kaikkien aluehallintovirastojen valtionavustusten selvityksiä. Toimintatapa sai alkunsa Valtion tarkastusviraston tekemän tarkastuksesta jälkeen. Tarkastusraportti koski opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaa, ja siinä todettiin, että valtionapuviranomaisten tulisi kiinnittää huomiota kustannusten tukikelpoisuuteen ja avustusehtojen noudattamiseen.³³

Mikäli valtionapuviranomainen huomaa valvonnassa tai tarkastuksessa, että avustusta käytetään avustusehtojen vastaisesti, se voi päättää maksatuksen keskeyttämisestä. Maksatuksen keskeyttämisen ehdoista säädetään valtionavustuslain (688/2001) 19 §:ssä. Siinä todetaan, että valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen maksamisen keskeytettäväksi, jos on perusteltua aihetta epäillä, että valtionavustuksen saaja ei menettele 12 §:n 4 momentissa taikka 13 tai 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla tai ne perusteet, joilla valtionavustus on myönnetty, ovat olennaisesti muuttuneet taikka Euroopan yhteisön lainsäädännössä edellytetään maksamisen keskeyttämistä.

Maksatuksen keskeytys on tarkoitettu toimenpiteeksi, jolla saadaan aikaa tehdä tarvittavia selvityksiä avustuksen käytöstä. Selvitysten jälkeen valtionapuviranomaisen joko tehtävä päätös maksamisen jatkamisesta, tai mikäli edellytyksiä maksamisen jatkamiseen ei ole, päätös takaisinperinnästä.³⁴

Valtionavustuslain (688/2001) 21 §:n mukaan valtionapuviranomaisella on velvollisuus takaisinperintään, mikäli se havaitsee puutteita avustuksen käytössä. Valtionapuviranomaisen on päätöksellään määrättävä valtionavustuksen maksaminen lopetettavaksi sekä jo maksettu valtionavustus takaisin perittäväksi, jos valtionavustuksen saaja on jättänyt palauttamatta sellaisen valtionavustuksen tai sen osan, joka 20 §:n mukaan on palautettava, käyttänyt valtionavustuksen olennaisesti muuhun tarkoitukseen kuin se on myönnetty, antanut valtionapuviranomaiselle väärän tai harhaanjohtavan tiedon seikasta, joka on ollut omiaan olennaisesti vaikuttamaan valtionavustuksen saantiin, määrään tai ehtoihin, taikka salannut sellaisen seikan taikka muutoin 1-3 kohtaan verrattavalla tavalla olennaisesti rikkonut valtionavustuksen käyttämistä koskevia säännöksiä tai valtionavustuspäätökseen otettuja ehtoja.

³³ VTV:n tarkastuskertomus 9/2022, 5, 7.

³⁴ HE 63/2001 vp, 54.

Takaisinperintävelvollisuuden osalta keskeistä on avustuksen saajan toiminta avustusta ha-
kiessa tai sen käytössä. Velvollisuus takaisinperintään muodostuu silloin, kun kyseessä on
avustuksen saajan olennainen virheellinen tai vilpillinen menettely.³⁵

Takaisinperintään liittyy myös avustuksen saajan velvollisuus palauttaa avustus. Tilanteet,
joissa tällainen velvollisuus syntyy, on lueteltu valtionavustuslain (688/2001) 20 §:ssä. Valti-
onavustuksen saajan tulee viipymättä palauttaa virheellisesti, liikaa tai ilmeisen perusteetto-
masti saamansa valtionavustus tai sen osa. Valtionavustuksen saajan tulee palauttaa valtion-
avustus tai sen osa myös, jos sitä ei voida käyttää valtionavustuspäätöksessä edellytetyllä ta-
valla. Jos palautettava määrä on enintään 100 euroa, se saadaan jättää palauttamatta³⁶.

Valtionavustuksen palauttaminen kytkeytyy kiinteästi valtionavustuksen ehtoihin ja käytön ra-
joituksiin. Valtionapuviranomaisen tulee noudattaa ehdoissa suhteellisuusperiaatetta, eli se
saa määrätä vain sellaisia ehtoja, jotka ovat tarpeellisia valtionavustuksen oikean käyttötar-
koituksen varmistamiseksi ja oikeasuhteisia avustettavaan toimintaan.³⁷ Tällä pyritään siihen,
että avustuksen saajalla on realistinen mahdollisuus avustuksen käyttöön, ja ettei avustuksen
saaja joudu palauttamaan avustusta liian tiukkojen ehtojen vuoksi. Käytön ehdot on kerrottu
avustuspäätöksessä, avustuksen hakuohjeessa sekä vuosittain päivitetävässä aluehallintovi-
rastojen oppaassa valtionavustusten hakemisesta, käytöstä ja käytön valvonnasta.

Tietyissä tapauksissa valtionapuviranomainen voi käyttää harkintaa takaisinperinnän suhteen.
Perusteita harkinnanvaraiselle takaisinperinnälle on useita. Valtionavustuslain (688/2001) 22
§:ssä todetaan, että valtionapuviranomainen voi päätöksellään määrätä valtionavustuksen
maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun valtionavustuksen tai sen osan takaisin perittä-
väksi, jos valtionavustuksen saaja on menetellyt 12 §:n 4 momentin taikka 13 tai 14 §:n vas-
taisesti, valtionavustuksen saaja on kieltäytynyt antamasta 17 §:n 1 momentissa tarkoitettua
aineistoa tai avustamasta mainitussa momentissa tarkoitettulla tavalla tarkastuksessa, valtion-
avustuksen saaja on lopettanut valtionavustuksen kohteena olleen toiminnan, supistanut sitä
olennaisesti tai luovuttanut sen toiselle, valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti luovut-
tanut toiselle omistus- tai hallintaoikeuden omaisuuteen, joka on hankittu valtionavustuk-
sella, valtionavustuksen saaja on 13 §:n vastaisesti pysyvästi muuttanut valtionavustuksen
kohteena olleen omaisuuden käyttötarkoitusta, valtionavustuksen saaja on joutunut ulosotto-
toimenpiteen kohteeksi, selvitystilaan, konkurssiin taikka yrityksen saneerauksesta annetussa
laissa (47/1993) tarkoitetun saneerausmenettelyn tai yksityishenkilön velkajärjestelyistä an-
netussa laissa (57/1993) tarkoitetun velkajärjestelyn kohteeksi, jollei valtionavustuksen käyt-
tötarkoituksesta muuta johdu taikka valtionavustuksen saaja menettelee tosiasiallisesti tässä

³⁵ HE 63/2001 vp, 57.

³⁶ 100 euron alaraja palautettavalle avustukselle on päivitetty lakiin joulukuussa 2018.

³⁷ HE 63/2001 vp, 50.

momentissa säädettyihin seikkoihin rinnastettavalla tavalla antamalla valtionavustuksen myöntämiseen, maksamiseen tai käyttämiseen liittyvälle seikalle muun kuin asian todellista luonnetta tai tarkoitusta vastaavan oikeudellisen muodon. Harkintaa voidaan siis käyttää sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse olosuhteiden muuttumisesta tai sellaisista avustuksen saajan menettelyistä, jotka eivät ole samalla tavalla olennaisia kuin 21 §:n tarkoittamat menettelyt.³⁸

Lisäksi valtionavustuslain (688/2001) 22 §:ssä on lueteltu eräitä rikoslain, ulkomaalaislain tai työsuojelulain perusteella annettuja seuraamuksia, jotka luovat perustan mahdolliselle harkinnan varaiselle takaisinperinnälle. Harkinnanvarainen takaisinperintä voi tulla kyseeseen myös silloin, jos avustuksen kohteena ollut omaisuus vahingoittuu tai tuhoutuu, eikä sen tilalle hankinta uutta vastaavaa omaisuutta, tai jos Euroopan yhteisön lainsäädännössä sitä edellytetään.

Palauttamiseen ja takaisinperintään liittyvät säännökset palautettavan tai takaisinperittävän määrän laskemisesta, koron laskemisesta sille, palautuskorosta ja takaisinperittävän summan kohtuullistamisesta sekä takaisinperinnän määräajasta ja vanhenemisesta. Niistä määrätään valtionavustuslain (688/2001) 23-29 §:issä. Keskeistä näille säädöksille on, että palautettavalle summalle tulee laskea korko ja mahdollinen viivästyskorko, mutta valtionapuviranomaisella on mahdollisuus kohtuullistaa palautettavaa tai takaisinperittävää avustuksen määrää tai niiden korkoja. Aluehallintovirastojen yhteiset taloustarkastajat hoitavat avustusten palauttamiseen ja takaisinperintään liittyvät tehtävät, ja he ovat muodostaneet niille valtakunnalliset prosessit.

Valtionavustuslain luvuissa 6 ja 6a käsitellään tietojen saantioikeutta sekä valtionavustuksen tietovarantoja ja siellä säilytettäviä tietoja. Niitä käsitellään luvussa 6.1, koska ne liittyvät keskeisesti valtionavustustoiminnan uudistamiseen.

4.2 Hallintolaki ja laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta

Valtionapuviranomaisena toimiminen kytkeytyy Suomen perustuslain (PL 731/1999) 21 §:ssä perusoikeudeksi määritellyyn oikeuteen hyvään hallintoon samoin kuin muukin viranomaisen toiminta. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarvosta annetun lain 7 c §:n muuttamiseksi todetaan, että harkinnanvaraisen valtionavustuksen myöntämisessä kyse on edunsvovasta hallintotoimesta, jolloin hyvän hallinnon käytännöt korostuvat. Hyvän hallinnon tunnusmerkeiksi esityksessä nostetaan oikeus tulla kuulluksi ja

³⁸ HE 63/2001 vp, 57.

oikeus saada perusteltu päätös.³⁹ Nämä eivät kuitenkaan ole ainoita hyvän hallinnon periaatteita, jotka tulevat sovellettavaksi valtionavustustoimintaan käytännössä.

Hyvän hallinnon vahvistamiseksi on säädetty hallintolaki (434/2003). Sen 2 luvussa käsitellään hyvän hallinnon perusteita. Lain 6 §:ssä on määritelty hallinnon oikeusperiaatteet. Niiden mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Olli Mäenpää on avannut laajemmin hallinnon oikeusperiaatteita teoksessaan *Oikeus hyvään hallintoon*. Mäenpää näkee niiden olevan vakiintuneita arvopäämääriä, jotka ovat muovautuneet oikeuskäytännössä. Ensimmäisenä hallinto-oikeudellisena periaatteena Mäenpää mainitsee yhdenvertaisuusperiaatteen, jolla tarkoitetaan viranomaisen velvollisuutta kohdella asiakkaita johdonmukaisesti ja tasapuolisesti. Toisena periaatteena hän nostaa esiin tarkoitussidonnaisuuden periaatteen, joka liittyy siihen, että viranomaisen tulee käyttää toimivaltansa vain lainmukaisiin tarkoituksiin. Siihen sisältyy Mäenpään mukaan kielto käyttää harkintavaltaa väärin. Kolmantena periaatteena on objektiviteettiperiaate, jonka mukaan viranomaisen päätökset on oltava puolueettomia ja perusteltavissa objektiivisesti. Suhteellisuusperiaatteella tarkoitetaan sitä, että päätöksen tulee olla oikeassa suhteessa lainsäädännön päämääriin. Viides periaate on luottamuksensuojaperiaate, jolla tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee toimia oikeusjärjestelmän perusteella odotetusti. Mäenpää toteaa, että vaikka periaatteet on mahdollista selvittää erikseen, periaatteet menevät käytännössä usein osittain päällekkäin. lisäksi hän katsoo, että oikeusperiaatteet luovat puitteet oikeusnormien soveltamiseen ratkaisuja tehtäessä.⁴⁰

Valtionavustustoiminnan kontekstissa nämä tarkoittavat esimerkiksi sitä, että valtionapuviranomaisen on informaatio-ohjauksessaan ja hakemuksia arvioidessaan oltava tasapuolinen. Tätä haastavat muun muassa aluehallintovirastojen erilaiset käytännöt sekä harkinnanvaraisuuden rajojen epätasaisuus. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on ottanut kantaa tasapuolisuuden ja harkinnanvaraisuuden suhteeseen päätöksessään 21/0092/1. Tapauksessa oli kysymys valituksesta kielteisestä valtionavustuspäätöksestä. Valittaja katsoi, että aluehallintovirasto oli toiminut päätöksessään väärin edellyttäessään siltä yhteistyötä muiden kuntien kanssa, sillä kunnan tietojen mukaan näin ei toimita muissa aluehallintovirastoissa. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus hylkäsi valituksen, koska se katsoi, että aluehallintovirasto oli toiminut valtionavustuslain, nuorisolain sekä ministeriöltä saadun määrärahan puitteissa ja ollut johdonmukainen linjassaan, sillä aluehallintoviraston alueella oli myös useita muita kuntia edellytetty yhteistyöhön, ja valittajalla oli myös mahdollisuus yhteistyöhön.⁴¹

³⁹ HE 63/2001 vp, 6.

⁴⁰ Mäenpää 2008, 67-68, 77.

⁴¹ Pohjois-Suomen HO 21/0092/1.

Toinen hallintolaissa (434/2003) määritelty hyvän hallinnon perusteista on palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus. Niistä säädetään lain 7 §:ssä, jossa todetaan, että asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa. Olli Mäenpää toteaa, että palveluperiaate kohdistuu hallinnon asiakassuhteeseen. Hänen mukaan on tärkeää, että viranomaispalveluja järjestettäessä lähtökohtana on asiakasnäkökulma. Asioinnin on oltava helppoa ja laadukasta.⁴² Aluehallintovirastojen valtionavustustoiminnan näkökulmasta palveluperiaate tarkoittaa sitä, että hakijat saavat tarvitsemaansa palvelua oikea-aikaisesti ja asiantuntevasti.

Hallintolain (434/2003) 8 §:ssä määritellään neuvontavelvollisuus. Sen mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta. Jos asia ei kuulu viranomaisen toimivaltaan, sen on pyrittävä opastamaan asiakas toimivaltaiseen viranomaiseen. Mäenpää liittyy neuvontavelvollisuuden osaksi laajempaa julkisuusperiaatteen käsitettä. Periaatteen mukaan jokaisella on oikeus saada tietoa viranomaisten toiminnasta. Ylipäätään julkisuusperiaate edellyttää avoimuutta, ja se velvoittaa viranomaisia tiedottamaan toiminnastaan.⁴³ Aluehallintovirastojen avustustoiminnan näkökulmasta kysymys neuvonnasta on keskeinen. Virastojen tulee tarjota neuvontaa omalla alueellaan, minkä lisäksi toimialat järjestävät yhteisiä valtakunnallisia informaatiotilaisuuksia. Aluehallintovirastoissa on käyty keskustelua informaatio-ohjaukseen liittyvästä toimivallasta sen myötä, kun valtakunnallinen asiakaspalvelu on aloittanut toimintansa ja toimialat ovat kehittäneet valtakunnallista yhteistyötä. Valtakunnallisella yhteistyöllä pyritään edistämään tasa-arvoisuutta, mutta ongelmaksi voi tällöin muodostua esittelijän vastuu⁴⁴, mikäli esittelijä tulkitsee ohjetta eri tavoin kuin informaatio-ohjauksen antanut henkilö. Ristiriitaa on pyritty ratkomaan esimerkiksi kirjastotoimessa niin, että yhteiselle Teams-kanavalle kerätään valtionavustuksiin liittyviä kysymyksiä ja vastauksia. Lisäksi toimialalla on sovittu, että valtakunnallista neuvontaa voidaan antaa asioissa, joissa ei ole tulkinnan varaa. Tällaisia ovat esimerkiksi hakuaika, hakuprosessin eteneminen sekä hakujärjestelmän käyttäminen.

⁴² Mäenpää 2008, 77-78.

⁴³ Mäenpää 2008, 79.

⁴⁴ Perustuslain (731/1999) 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystänsä on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettänsä.

Hallintolain (434/2003) 9 §:ssä on esitetty hyvän kielenkäytön vaatimus, mikä tarkoittaa, että viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Asiakkaan oikeudesta käyttää omaa kieltään viranomaisessa asioidessaan on voimassa, mitä siitä erikseen säädetään tai mitä johtuu Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista. Olli Mäenpää toteaa, että viranomaisen käyttämän kielen on mahdollistettava asiallinen, joustava ja tehokas asiointi.⁴⁵ Aluehallintovirastojen valtionavustustoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että hakemuksen voi jättää suomeksi tai ruotsiksi. Myös neuvontaa annetaan molemmilla kielillä. Selkeän ja ymmärrettävän kielen vaatimukseen on tartuttu aluehallintovirastoissa yleisemmälläkin tasolla. Kaikkien aluehallintovirastojen työntekijöiden tuli suorittaa vuonna 2021 hyvän virkakielen kurssi. Lisäksi päätöksiin ja esimerkiksi avustusten täydennyspyyntöihin on laadittu eri toimialoilla vakiopohjia ja fraaseja, jotka ohjaavat selkeän kielen käyttöön.

Viimeinen hallintolaissa (434/2003) määritellyistä hyvän hallinnon periaatteista on yhteistyön velvoite. Lain 10 §:ssä todetaan, että viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Viranomaisten välisestä virka-avusta säädetään erikseen. Mäenpää korostaa, että yhteistyövelvoite on tärkeä tavoite, sillä julkisen sektorin toiminta on varsin siiloutunutta. Yhteistyöllä pyritään tehostamaan toimintaa sekä parantamaan toiminnan laatua.⁴⁶ Aluehallintovirastojen osalta yhteistyöhön pyritään, mutta yhteistyön syvyys vaihtelee toimialoittain. Aluehallintovirastojen toimintaympäristössä, jossa maa on jaettu kuuteen eri virastoon, jotka tekevät samoja tehtäviä alueellaan, yhteistyön edistäminen on tärkeää niin työprosessien sujuvoittamiseksi kuin asiakkaiden tasapuolisen kohtelun takaamiseksi. Keskusteluissa yhteistyön esteenä nähdään monesti alueellisen erilaisuuden huomioiminen. Yhteistyö ei kuitenkaan tarkoita tasapäistämistä tai kaikkien hakijoiden samalle viivalle laittamista. Harkinnanvaraisuuteen kuuluu myös tarpeiden ja erilaisuuden huomioiminen. Yhteistyö mahdollistaa esimerkiksi erilaiset foorumit oman työn arvioinnille ja yhteiselle keskustelulle harkinnanvaraisuuden kriteereistä.

Hallintolain (434/2003) lisäksi valtionapuviranomaisten tulee peilata toimintaansa suhteessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999), joka on mainittu myös hallintolain 7:ssä. Pykälässä viitataan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momenttiin, jossa määrätään, viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluitaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Aluehallintovirastot toteuttavat tätä velvollisuutta aviavustukset.fi-sivuston kautta, ja lisäksi ne järjestävät vuosittain yhteisen valtakunnallisen Miljoonat jakoon -tilaisuuden, jossa tiedotetaan haettavista avustuksista ja niihin liittyvistä käytänteistä. Tämän ohella toimialat

⁴⁵ Mäenpää 2008, 105.

⁴⁶ Mäenpää 2008, 119.

ja eri alueet järjestävät omia informaatio-ohjaustilaisuuksiaan ja antavat neuvontaa puhelimitse sekä sähköpostitse.

Valtionapuviranomaisen tulee huomioida myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n muut momentit. Kyseisen pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaaineistoja palveluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatimisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Tätä aluehallintovirastoissa pyritään edistämään ylläpitämällä aviavustukset.fi-sivustoa, jonne on koottu tietoa aluehallintovirastoista myönnettävistä valtionavustuksista. Sivustolta löytyvät hakuohjeiden lisäksi tiedotteet ja tilastot myönnettyistä avustuksista sekä avustusten saajien kirjoittamia avustustarinoita, joilla avustusten tuella toteutettujen hankkeiden oppeja pyritään levittämään laajempaan käyttöön.

Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 3 momentin mukaan viranomaisten 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. Aluehallintovirastot ylläpitävät aviavustukset.fi-sivustoa tarjotakseen asiakirjat asiakkaiden saataville.

Olli Mäenpää korostaa teoksessaan Oikeus hyvään hallintoon, että asiakirjajulkisuuden ja käsitteilyn julkisuuden ohella julkisuusperiaatteen toteutumiseen vaaditaan myös viranomaisten oma-aloitteista ja aktiivista tiedottamista.⁴⁷ Tämä on seikka, joka aluehallintovirastojen tulee muistaa erityisesti meneillään olevassa muutostilanteessa.

⁴⁷ Mäenpää 2008, 83.

5 Kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtävät aluehallintovirastoissa

5.1 Substanssilaeissa määritellyt aluehallintovirastojen roolit

Aluehallintovirastojen rooli kirjastotoimessa liittyy kunnallisiin eli yleisiin kirjastoihin. Niiden toiminnasta säädetään laissa yleisistä kirjastoista (1492/2016). Aikaisemmasta kirjastoalan lainsäädännöstä poiketen nykyisessä kirjastolaissa kuvataan lain ja sitä kautta kirjastotoiminnan tavoitteet, mitä on yleisesti pidetty hyvänä uudistuksena. Lain 2 §:ssä kuvataan lain tavoitteet. Tavoitteena on edistää väestön yhdenvertaisia mahdollisuuksia sivistykseen ja kulttuuriin, tiedon saatavuutta ja käyttöä, lukemiskulttuuria ja monipuolista lukutaitoa, mahdollisuuksia elinikäiseen oppimiseen ja osaamisen kehittämiseen, aktiivista kansalaisuutta, demokratiaa ja sananvapautta. Tavoitteiden toteuttamisessa lähtökohtina ovat yhteisöllisyys, moniarvoisuus ja kulttuurinen moninaisuus.

Tavoitteet luovat raamin kaikelle yleisten kirjastojen toiminnalle. Laissa määritelty järjestämisvelvollisuus on kunnilla, mutta valtiolle on määrätty kaksitahoinen rooli yleisten kirjastojen kehittämisessä. Vastuut on määritelty kirjastolain (1492/2016) 4 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa yleisiä kirjastoja koskevasta valtakunnallisesta kirjastopolitiikasta ja sen kehittämisestä. Aluehallintoviraston tehtävänä on valtion alueellisena hallintoviranomaisena edistää toimialueellaan yleisiä kirjastoja koskevien valtakunnallisten kirjastopoliittisten tavoitteiden toteutumista, seurata ja arvioida toimialueensa yleisten kirjastojen toimintaa, edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita sekä suorittaa opetus- ja kulttuuriministeriön antamat muut tehtävät.

Opetus- ja kulttuuriministeriön keinoina toteuttaa valtakunnallista kirjastopolitiikkaa ovat erilaiset ohjauskeinot. Lainsäädäntöä tarkemmin tehtäviä on avattu hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. Aluehallintovirasto voi toteuttaa kirjastopoliittisten tavoitteiden edistämistä esimerkiksi informaatio-ohjauksella, viestinnällä ja täydennyskoulutusta järjestämällä. Erotukseksi alueellista kehittämistehtävää hoitavien kirjastojen täydennyskoulutustehävästä aluehallintovirastojen kirjastotoimea koskevien täydennyskoulutusten tulee käsitellä erityisesti yleisten kirjastojen näkökulmasta keskeisiin julkisen hallinnon ja rahoituksen sekä lainsäädännön asiakokonaisuuksia.⁴⁸

Seuranta- ja arviointitehtävässään aluehallintovirastot tuottavat tietoa alueensa kirjastoista. Arviointitehtävä kytkeytyy osittain aluehallintovirastolain 4 §:n 2 momentin 1 kohtaan, jossa säädetään peruspalvelujen arvioinnista. Yleisten kirjastojen paikallisten, alueellisten, valtakunnallisten ja kansainvälisiä kehittämishankkeiden edistämällä tarkoitetaan hallituksen

⁴⁸ HE 238/2016 vp, 28.

esityksen mukaan sitä, että aluehallintovirastot toimisivat valtionapuviranomaisena yleisten kirjastojen alueellisissa ja paikallisissa kehittämishankkeissa.⁴⁹ Valtakunnallisten ja kansainvälisten kehittämishankkeiden osalta hallituksen esitys ei tarkenna, mitä säännöksen kirjauksella on tarkoitettu. Käytännössä aluehallintovirastot voivat antaa lausuntoja valtakunnallisista hankkeista, mikäli ministeriö niitä pyytää. Lisäksi aluehallintovirastot järjestävät vuosittain pohjoismaisen kirjastoseminaarin ja tekevät ulkomaille suunnattuja opintomatkoja, joiden katsotaan olevan osa aluehallintovirastojen kansainvälistä kehittämistä.

Aluehallintovirastojen roolista liikuntatoimessa säädetään liikuntalaissa (390/2015). Kuten kirjastolaissa myös liikuntalaissa on määritelty lain tavoitteet, jotka ohjaavat eri toimijoita. Lain 2 §:n mukaan lain tavoitteena on edistää eri väestöryhmien mahdollisuuksia liikkua ja harrastaa liikuntaa, väestön hyvinvointia ja terveyttä, fyysisen toimintakyvyn ylläpitämistä ja parantamista, lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä, liikunnan kansalaistoimintaa mukaan lukien seuratoiminta, huippu-urheilua, liikunnan ja huippu-urheilun rehellisyyttä ja eettisiä periaatteita sekä eriarvoisuuden vähentämistä liikunnassa. Tavoitteen toteuttamisessa lähtökohtina ovat tasa-arvo, yhdenvertaisuus, yhteisöllisyys, monikulttuurisuus, terveet elämäntavat sekä ympäristön kunnioittaminen ja kestävä kehitys.

Valtion viranomaisten työnjako on kuvattu pääpiirteittäin liikuntalain (390/2015) 4 §:ssä. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Liikunnan aluehallinnon tehtävistä vastaavat aluehallintovirastot. Laissa aluehallintoviraston tehtäviä ei näiltä osin määritellä tarkemmin, vaan laissa todetaan, että niistä säädetään tarkemmin asetuksella.

Liikuntatoimen tehtävät ovat hyvin samantyyppiset kuin kirjastotoimella. Valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015) 4 §:ssä määrätään, että aluehallintovirastolla on, sen mukaan kuin strategia-asiakirjoissa ja tulossopimuksissa sovitaan, seuraavia liikunnan aluehallinnon tehtäviä: kuntien ja liikunnan sidosryhmien informointi ja koulutuksen järjestäminen liikuntapoliittisista tavoitteista, toimenpiteistä ja resursseista eri väestöryhmien terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan edistäminen ja tukeminen, liikuntapaikkarakentamisen ohjaus ja tukeminen sekä 11 §:ssä tarkoitetuista valtionavustuksista päättäminen, lausunnon antaminen opetus- ja kulttuuriministeriön toimivaltaan kuuluvista liikuntapaikkarakentamisen perustamishankkeiden rahoitussuunnitelmaesityksistä ja perustamiskustannuksiin myönnettävistä avustuksista, eri hallinnonalojen välisen yhteistyön kehittäminen liikunnan edistämisessä, kansainvälinen yhteistyö sekä muut ministeriön osoittamat tehtävät.

⁴⁹ HE 238/2016 vp, 28-29.

Liikuntalaissa korostetaan yhteistyön merkitystä eri toimijoiden välillä. Yhteistyön vaatimus on kirjattu liikuntalain (390/2015) 4 §:n 3 momenttiin. Valtion tulee tehtävää hoitaessaan olla tarpeen mukaan yhteistyössä kuntien, kansalaisjärjestöjen ja muiden liikunta-alan toimijoiden kanssa. Tällä vahvistetaan hallituksen esityksen mukaan hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvaa kuulemisvelvollisuutta. Ministeriöllä ja aluehallintovirastoilla on harkittava yhteistyön muoto käsillä olevan asian mukaan.⁵⁰

Liikuntatoimea koskevassa lainsäädännössä on kirjoitettu auki aluehallintovirastojen rooli valtion rahoituksen osalta tarkemmin kuin kirjastotoimen osalta. Liikuntalain (390/2015) 9 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa aluehallintoviraston käyttöön vuosittain liikunnan aluehallinnon toimintaan määrärahat, joiden käytöstä sovitaan aluehallintoviraston kanssa. Ministeriö voi osoittaa aluehallintovirastolle myös muita määrärahoja edelleen avustuksina myönnettäviksi. Asetuksessa on määritelty ministeriön ja aluehallintovirastojen välinen työnjako valtioavustusten osalta, mutta sitä käsitellään tarkemmin opinnäytetyön luvussa 5.3.

Aluehallintovirastojen roolia nuorisotoimen alueellisessa kehittämisessä on avattu nuorisolaissa (1285/2016). Kirjasto- ja liikuntatoimien substanssilakien tavoin nuorisolain 2 §:ssä todetaan toimintaa linjaavat tavoitteet. Nuorisolain tavoitteena on edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa, tukea nuorten kasvua, itsenäistymistä, yhteisöllisyyttä sekä niihin liittyvää tietojen ja taitojen oppimista, tukea nuorten harrastamista ja toimintaa kansalaisyhteiskunnassa, edistää nuorten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa sekä oikeuksien toteutumista sekä parantaa nuorten kasvu- ja elinoloja. Näiden tavoitteiden toteuttamisen lähtökohtina ovat yhteisvastuu, kulttuurien moninaisuus ja kansainvälisyys, kestävä kehitys, terveet elämäntavat sekä ympäristön ja elämän kunnioittaminen sekä monialainen yhteistyö.

Nuorisolain muotoilu aluehallintoviraston tehtävistä on samanlainen kuin liikuntalaissa. Sekä ministeriön rooli, aluehallintovirastojen rooli sekä roolin tarkennus asetuksella on kirjoitettu samoin. Nuorisolain (1285/2016) 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa nuorisotyön ja -politiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä yleisten edellytysten luomisesta valtioneuvoston hallinnossa. Nuorisotyön ja -politiikan aluehallinnon tehtävistä vastaavat aluehallintovirastot. Tehtävistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tehtävien tarkennus on tehty valtioneuvoston asetuksella nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017). Sen 1 §:n mukaan aluehallintoviraston tehtävänä on valtakunnallisen nuorisotyön

⁵⁰ HE 190/2014 vp, 26.

ja -politiikan alueellinen toimeenpano ja kehittäminen, valtionavustusten myöntäminen sekä myöntämiensä avustusten vaikutusten arviointi, informaatio-ohjauksen antaminen toimialalle, nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien tietojen kokoaminen, nuorille suunnattujen palvelujen riittävyyden, laadukkuuden ja saavutettavuuden arviointi, kansainvälinen yhteistyö sekä muut opetus- ja kulttuuriministeriön osoittamat tehtävät. Asetuksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa aluehallinnon nuorisotoimen toimialaohjauksesta.

Myös yhteistyön vaatimus on kirjoitettu nuorisolakiin liikuntain tavoin. Nuorisolain (1285/2016) 4 §:n 3 momentin mukaan valtion tulee tehtävää hoitaessaan olla tarpeen mukaan yhteistyössä kuntien, nuorisotalojen järjestöjen ja muiden yhteisöjen sekä nuorten kanssa. Läpileikkaavana piirteenä nuorisolaissa on nuorten osallisuus. Nuorisolaissa on korostettu nuorten oikeutta osallistua, sillä lain keskeinen tavoite ylipäättään on edistää nuorten osallisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia.⁵¹

5.2 Valtionapuviranomaisen rooli kirjastotoimessa

Aluehallintovirastojen rooli kirjastotoimen valtionapuviranomaisena on kirjoitettu lakiin yleisistä kirjastoista (1492/2016) hyvin epämääräisesti. Lain 4 §:ssä esitetyn muotoilun mukaan aluehallintovirastojen tehtävä on edistää yleisten kirjastojen paikallisia, alueellisia, valtakunnallisia ja kansainvälisiä kehittämishankkeita. Hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta tämän on tulkittu tarkoittavan sitä, että aluehallintovirastot toimivat valtionapuviranomaisena yleisten kirjastojen alueellisissa ja paikallisissa kehittämishankkeissa.⁵² Epäselväksi jäävää tarkoitusta on tarkennettu valtioneuvoston asetuksessa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009).

Valtioneuvoston asetuksen opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta (1766/2009) 29 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö on valtionapuviranomainen yleisten kirjastojen 2 kohdassa mainitun pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa valtioavustuksissa, jotka liittyvät kansalliseen kokeilu- ja kehittämistoimintaan. Asetuksen 29 §:n 2 momentissa todetaan, että aluehallintovirasto on valtionapuviranomainen yleisten kirjastojen 1 momentin 2 kohdassa mainitun pykälän 1 momentissa tarkoitetuissa valtionavustuksissa, jotka liittyvät alueelliseen ja paikalliseen kehittämistoimintaan. Asetus antaa siis yhdessä valtionavustuslain ja aluehallintovirastolain kanssa aluehallintovirastoille tarkkarajaisen tehtävän valtionapuviranomaisena kirjastotoimen paikallisissa ja alueellisissa kehittämisavustuksissa.

⁵¹ HE 111/2016 vp, 1.

⁵² HE 238/2016 vp, 29.

Taulukossa 1 on esitetty kirjastotoimen paikallisten ja alueellisten kehittämishankkeiden prosessi. Siitä huomataan, että aluehallintovirastot tekevät valtakunnallista yhteistyötä, mutta suhteessa opetus- ja kulttuuriministeriöön vastaavat selkeästi roolistaan valtionapuviranomaisena. Tiukasti tulkiten jokaisella aluehallintovirastolla on oma, itsenäinen valtionapuviranomaisen vastuu. Kirjastotoimen valtakunnallisessa yhteistyössä problematiikka on pyritty ratkaisemaan asiakaslähtöisesti. Esimerkiksi hakuohje tehdään yhdessä, jolloin se on sama kaikille hakijoille heidän maantieteellisestä sijoittumisesta huolimatta. Valtakunnallisessa käsittelyssä pyritään muodostamaan yhtenäinen näkemys avustuskierroksen hakemuksista sekä saamaan toinen arvio hakemuksiin, sillä useimmilla alueilla kirjastotoimessa on vain yksi esittelijä. Esittelijän vastuuta kunnioitetaan jättämällä täydennyspyynnöt ja valtionavustuspäätökset selkeästi kyseisen aluehallintoviraston virkamiehen vastattavaksi.

Teemahaastattelussa kirjastotoimen prosessia pidettiin kokonaisuutena hyvänä ja toimivana. Huomiota kiinnitettiin vaikutusten seurantaan, johon kaivattiin systemaattisuutta. Yksi tapa, jolla vaikutusten seuranta voisi tehdä osana olemassa olevaa rakennetta, on ottaa avustuksilla toteutettu toiminta peruspalvelujen arvioinnin⁵³ kohteeksi.⁵⁴

Taulukko 1 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen kirjastotoimessa

Prosessin vaihe	Vastuutaho	Lainkohta
Hakuohjeen laatiminen		va-laki 9 §
	avit yhdessä	
	ministeriö kommentoi	
Hakuohjeen julkaiseminen		va-laki 32 b §
	ministeriö omilla verkkosivuillaan	
	avi jakaa aviaavustukset.fi (yhteinen)	
Haun alkamisesta tiedottaminen		va-laki 9 §
	avit julkaisevat yhteisen tiedotteen	
	avit julkaisevat tiedon yhteisissä somekanavissa	
	jokainen avi lähettää sähköpostin oman alueensa kuntiin ja aikaisemmille hakijoille	
Hakuun liittyvä informaatio-ohjaus		va-laki 9 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi omalla alueellaan	
	valtakunnallinen hakuinfo ja kiihdyttämöt	
Hakuajan päättymiseen liittyvä tiedottaminen		ei lakisäätöinen
	avit julkaisevat tiedon yhteisissä somekanavissa	
Hakemusten käsittely		va-laki 10 §, 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi omalla alueellaan	
	valtakunnallinen käsittely	
Määrärahakirje		
	avien yhteinen määrärahakirje ministeriöön	
Päätösten tekeminen		va-laki 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalle alueelle tulleista hakemuksista	
	avit tekevät yhteisen tiedotteen myönnetystä avustuksista	
Muutospäätökset		va-laki 14 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalla alueellaan	
Loppuseelvitykseen liittyvät toimenpiteet		va-laki 14 §, 15 §, 16 § ja avi-laki 6 §
	jokainen esittelijä tarkastaa toiminnallisen osuuden oman avi-alueensa avustuksissa	
	taloustarkastajat talous (valtakunnallinen toiminto)	avi-laki 6 a §
Vaikutusten seuranta		va-laki 36 §
	kyselyt ja arvoinnit	

Lähde: Teemahaastattelut 3.2.2023 ja 10.2.2023.

⁵³ Aluehallintovirastot tekevät ministeriöiden tilauksesta peruspalvelujen arvioinnin joka toinen vuosi. Tulokset julkaistaan aluehallintovirastojen kotisivuilla.

⁵⁴ Teemahaastattelut 3.2.2023 ja 10.2.2023.

5.3 Valtionapuviranomaisen rooli liikuntatoimessa

Aluehallintovirastojen rooli valtionapuviranomaisena on kirjattu liikuntalakiin (390/2015) melko selkeästi. Valtionapuviranomainen on lain 8–14 §:ssä⁵⁵ tarkoitettujen avustusten osalta opetus- ja kulttuuriministeriö. Aluehallintovirasto toimii valtionapuviranomaisena muissa kuin kustannuksiltaan merkittävässä perustamishankkeissa sekä 9 §:ssä tarkoitettujen virastojen käyttöön osoitettujen määrärahojen myöntämisessä. Lisäksi laissa on säädetty asetuksenanto-oikeudesta. Lain 15 §:ssä todetaan, että toimivallan jaosta valtionapuviranomaisten välillä voidaan tarkemmin säätää valtioneuvoston asetuksella.

Liikuntalain (390/2015) 9 §:ssä todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö osoittaa aluehallintoviraston käyttöön vuosittain liikunnan aluehallinnon toimintaan määrärahat, joiden käytöstä sovitaan aluehallintoviraston kanssa. Ministeriö voi osoittaa aluehallintovirastolle myös muita määrärahoja edelleen avustuksina myönnettäviksi. Kirjaus jättää hieman tulkinnan varaa siitä, mitä avustuksia aluehallintovirastot myöntävät, mutta niille on kuitenkin annettu selkeä rooli valtionapuviranomaisena suhteessa vuosittain myönnettäviin rahoihin. Toinen tarkennusta vaativa kohta määrittelyssä on lain 15 §:ssä, jossa todetaan, että aluehallintovirasto toimii valtionapuviranomaisena muissa kuin kustannuksiltaan merkittävässä perustamishankkeissa. Jälkimmäinen on tarkennettu valtioneuvoston asetuksessa liikunnan edistämisestä (550/2015), 11 §:ssä todetaan, että aluehallintovirasto on valtionapuviranomainen sellaisissa liikuntalain 13 §:ssä tarkoitettuja liikuntapaikkoja koskevissa perustamishankkeissa, joiden arvioitujen kokonaiskustannukset ovat enintään 1 200 000 euroa.

Liikuntatoimen osalta voidaan todeta myös, että substanssilainsäädännön ja valtionavustuslain myötä aluehallintovirastolle piirtyy selkeärajainen rooli valtionapuviranomaisena liikuntalain (390/2015) ja -asetuksen määräysten myötä. Ainoastaan kysymys siitä, mitä tarkalleen ottaen ovat ne avustusmuodot, joissa aluehallintovirastot toimivat valtionapuviranomaisina, ei saa vastausta lainsäädännöstä. Syynä lienee se, että on haluttu jättää toimintamahdollisuus tilanteissa, joissa perinteisten liikunnallista elämäntapaa edistävien avustusmuotojen rinnalle tulee uusia avustusmuotoja esimerkiksi hallitusohjelman tai jonkun akuutin yhteiskunnallisen tilanteen – esimerkiksi koronapandemian – vaikutuksesta.⁵⁶

Liikuntatoimen prosesseissa tulee erottaa kehittämisavustukset ja rakentamisavustukset toisistaan, sillä ne ovat hyvin erityyppisiä instrumentteja, ja erityisesti liikuntapaikkarakentamisen avustusten osalta yhteistyö ministeriön kanssa on tiivistä ja limittäistä. Seuraavassa käsitellään erikseen kehittämisavustusten ja liikuntapaikkarakentamisen prosessit.

⁵⁵ Näillä tarkoitetaan valtiosuutta kunnan liikuntatoimintaan, liikunnan aluehallinnon rahoitusta, liikuntaa edistävän järjestön valtionapukelpoisuudesta päättämistä, liikuntapaikkojen valtiosuutta sekä valtionavustuksia muihin liikuntaa edistäviin tarkoituksiin.

⁵⁶ Vrt. Virta 2016, 55.

Taulukossa 2 on kuvattuna liikuntatoimen kehittämishankkeiden valtionavustusprosessi. Se vastaa pääpiirteittäin kirjastotoimen prosessia. Keskeinen eroavaisuus valtionapuviranomaisen roolia tarkasteltaessa löytyy hakuohjeen laatimisesta. Liikuntatoimen avustusten osalta hakuohjeen laatii opetus- ja kulttuuriministeriö kuultuaan aluehallintovirastoja. Valtionavustuslaissa (688/2001) ei määrätä siitä, kuka laatii hakuohjeen. Hakuohjetta käsitellään lain 9 §:ssä, jonka 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.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta pykälän sisältö laentuu, sillä siinä kuvataan tarkemmin tietosisältöä, joka valtionapuviranomaisen tulee tiedottamisessaan saattaa hakijoiden tietoon. Valtionapuviranomaisen tulee hallituksen esityksen mukaan kertoa muun muassa niistä yleisistä ja erityisistä ehdoista, joita hakemiseen liittyy. Käytännössä hallituksen esityksessä on kuvattu hakuohjeen runko.⁵⁷ Pohdittavaksi jääkin, riittääkö valtionapuviranomaisen vastuuksi hakuohjeen kommentointi.

Käytäntöön vaikuttanee totuttu tapa toimia, jonka taustalla on opetus- ja kulttuuriministeriön rooli aluehallintovirastoja ohjaavana viranomaisena. Ministeriön ohjaava rooli on määritelty liikuntalain (390/2015) 4 §:ssä 1 momentissa, jossa todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa liikuntapolitiikan yleisestä johdosta, yhteensovittamisesta ja kehittämisestä sekä liikunnan yleisten edellytysten luomisesta valtionhallinnossa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle liikuntalaiksi roolia tai rajanvetoa suhteessa aluehallintovirastojen tehtäviin ei käytännössä tarkenneta, mutta viitteen tulkintatapaan voi saada 4 §:n 3 momentin perusteluista. Siinä käsitellään valtionhallinnon yhteistyötä suhteessa kuntiin, kansalaisjärjestöihin ja muihin toimijoihin ja todetaan, että toimivaltaisen valtion viranomaisen tulee harkita sopiva yhteistyön muoto. Samaa ajatusta noudattaen myös valtionapuviranomaisen tehtävien osalta voisikin esittää, että toimivaltainen viranomainen vastaisi tiedottamisesta eli laatisi hakuohjeen ja ohjaava ministeriö kommentoisi ohjeen, mikä mahdollistaisi ministeriölle liikuntapolitiikan johtamisen.

Taulukosta 2 voidaan havaita myös, että liikuntatoimen avustusprosessi on kirjastotoimen prosessia aluelähtoisempi. Valtakunnalliselle keskustelulle ei ole luotu rakenteita ja toimintatapoja. Konkreettisimmin tämä näkyy siinä, että jokainen aluehallintovirasto lähettää ministeriöön oman määrärahakirjeensä, jolla pyytää käyttöönsä toiminta- ja avustusbudjetin. Käytännössä toimintatapa tarkoittaa sitä, että ministeriö tekee varojen priorisoinnin

⁵⁷ HE 63/2003 vp, 44-45.

aluehallintovirastojen välillä. Kirjastotoimen mallissa aluehallintovirastot neuvottelevat budjetin ministeriön antaman raamin mukaisesti keskenään, minkä jälkeen ministeriö käsittelee yhteisen esityksen. Lainsäädännön näkökulmasta liikuntatoimen prosessi vastaa liikuntalain (390/2015) 9 §:ssä esitettyä.

Liikuntatoimen prosessia pidettiin haastatteluissa pääsääntöisesti toimivana. Kehittämiskohteenä nähtiin vaikutusten todentaminen. Lisäksi haastateltava näki, että on tarve lisätä strategista näkökulmaa valtionavustusten kohdentamiseen. Hän pohti myös valtionapuviranomaisen roolin täsmentämistä aluehallintoviraston ja ministeriön välillä muutostilanteen myötä.

Taulukko 2 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen liikuntatoimessa kehittämishankkeita koskien

Prosessin vaihe	Vastuutaho	Lainkohta
Hakuohjeen laatiminen		va-laki 9 §
	ministeriö	
	kuulee aveja	
Hakuohjeen julkaiseminen		va-laki 32 b §
	ministeriö omilla verkkosivuillaan	
	avi jakaa aviavustukset.fi (yhteinen)	
Haun alkamisesta tiedottaminen		va-laki 9 §
	avi julkaisee tiedotteen (yhteinen)	
	jokainen avi lähettää sähköpostin oman alueensa aikaisemmille hakijoille	
Hakuun liittyvä informaatio-ohjaus		va-laki 9 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi omalla alueellaan	
Hakuajan päättymiseen liittyvä tiedottaminen		ei lakisääteinen
	ei tiedoteta	
Hakemusten käsittely		va-laki 10 §, 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi omalla alueellaan	
	linjakeskusteluja kaikki avit yhdessä	
Määrärahakirje		Lil 9 §
	jokainen avi lähettää määrärahatavetaulukon ministeriöön	
Päätösten tekeminen		va-laki 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalle alueelle tulleista hakemuksista	
	avit tekevät yhteisen tiedotteen myönnytyistä avustuksista	
Muutospäätökset		va-laki 14 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalla alueellaan	
Loppuselvitykseen liittyvät toimenpiteet		va-laki 14 §, 15 §, 16 § ja avi-laki 6 §
	jokainen esittelijä tarkastaa toiminnallisen osuuden oman avi-alueensa avustuksissa	
	taloustarkastajat talous (valtakunnallinen toiminto)	avi-laki 6 a §
Vaikutusten seuranta		va-laki 36 §
	Likes tekee koontiraportteja OKM:n toimeksiannosta	

Lähde: Teemahaastattelu 9.2.2023

Taulukossa 3 on kuvattu liikuntapaikkarakentamiseen liittyvä valtionavustusprosessi. Siinä voidaan nähdä tietynlainen päällekkäisyys ministeriön ja aluehallintovirastojen rooleissa, sillä

liikuntapaikkarakentamisen avustukset kulkevat aluehallintovirastojen kautta, ja aluehallintovirastot tekevät niihin liittyvää informaatio-ohjausta hakuajana, huolehtivat hakemusten käsittelystä alueellisissa liikuntaneuvostoissa ja antavat ministeriölle lausunnot ministeriöön siirtyvien hakemusten osalta. Liikuntapaikkarakentamiseen liittyvä prosessi ei siis ole valtionaviranomaisen vastuiden näkökulmasta yksiselitteisesti hoidettu, vaan käytännössä vastuut valtion viranomaisten välillä ovat sekoittuneet eivätkä noudata lainsäädännössä kuvattua.

Haastattelussa liikuntapaikkarakentamisen valtionapuprosessi koettiin kehittämisavustusten prosessia haastavammaksi. Yhtenä syynä lienee liikuntapaikkarakentamiseen vaadittava substanssiosaaminen, joka poikkeaa merkittävästi liikuntatoimen ytimessä olevasta kehittämisosaamisesta. Toinen syy saattaa piillä itse prosessissa ja epäselvissä vastuissa. Liikuntapaikkarakentamisen avustusten osalta tehdään kattavaa tilastointia, mutta varsinainen vaikutusten seuranta kaipaisi lisää tutkimusta.⁵⁸

Taulukko 3 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen liikuntatoimessa liikuntapaikkarakentamisen hankkeita koskien

Prosessin vaihe	Vastuutaho	Lainkohta
Hakuohjeen laatiminen		va-laki 9 §
	ministeriö	
	kuulee aveja	
Hakuohjeen julkaiseminen		va-laki 32 b §
	ministeriö omilla verkkosivuillaan	
	avi jakaa avivastukset.fi (yhteinen)	
Haud alkamisesta tiedottaminen		va-laki 9 §
	ministeriö tiedottaa	
	avit yhteisesti avivastukset.fi	
Hakuun liittyvä informaatio-ohjaus		va-laki 9 § ja avi-laki 6 § ja LIL 13 §
	rakennustekniset kysymykset rakennustarkastajat (tätä ei ole kaikilla erikseen, ESAVI ja LSSAVI on rakennuslataustainen esittelijä), yl tarkastajat hoitavat haun ja liikuntapolitiittisen ohjauksen, oma rahoitus, kaavoitus ja luvat, koskee myös ministeriöstä ministeriöstä myönnettäviä	
Hakuajan päättymiseen liittyvä tiedottaminen		ei lakisääteinen
	ei tiedoteta	
Hakemusten käsittely		va-laki 10 §, 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi omalla alueellaan	
Määräraha-akirje		LIL 13 § ja LiA 11 §
	rakentamisen osalta ratkaistaan avin määrärahan suuruus ministeriössä samalla kun ratkaistaan isot hankkeet, jokainen lähettää oman määräraha-akirjeen	
Päätösten tekeminen		va-laki 11 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalle alueelle tulleista hakemuksista	
	avit tekevät yhteisen tiedotteen myönnettyistä avustuksista	
Muutospäätökset		va-laki 14 § ja avi-laki 6 §
	jokainen avi tekee omalla alueellaan	
Loppuseelvitykseen liittyvät toimenpiteet		va-laki 14 §, 15 §, 16 § ja avi-laki 6 §
	rakentaminen: talouden tarkastaa esittelijä, rakennustarkastaja tarkastaa sen, onko tullut mitä oli hakemuksessa kuvattu, käy tekemässä paikan päällä lopputarkastuksen, esittelijä lukee raportin selvityksen hankkeen toteutuksesta (voi tulla syitä kustannuksen ylittämiseen/älittämiseen, oltava ne toiminnalliset kokonaisuudet, mitä kuvattu, esteettömyys)	
Vaikutusten seuranta		va-laki 36 §
	Lipas-tietojärjestelmä, ne pitää viedä (velvoitetaan viemään, viimeistä erää ei laiteta maksuun, jos ei ole siellä), tämä kaippaa tutkimusta.	

Lähde: Teemahaastattelu 9.2.2023.

⁵⁸ Teemahaastattelu 9.2.2023.

5.4 Valtionapuviranomaisen rooli nuorisotoimessa

Nuorisolaissa (1285/2016) valtionapuviranomaiseksi määritellään opetus- ja kulttuuriministeriö. Lain 25 §:ssä todetaan, että valtionapuviranomaisena tässä laissa tarkoitettussa asiassa on opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriö voi osoittaa aluehallintoviraston myönnettäväksi valtion talousarvioon otettuja avustusmäärärahoja. Pykälää ei ole tarkennettu hallituksen esityksessä.

Nuorisolain epätarkkaa kirjausta aluehallintovirastojen roolista valtionapuviranomaisena ei selvennä valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017). Sen 1 §:ssä todetaan, että aluehallintoviraston tehtävänä on valtionavustusten myöntäminen sekä myöntämiensä avustusten vaikutusten arviointi. Kirjastotoimen ja liikuntatoimen osalta vastaa kirjaus on tarkkarajainen: molemmilla toimialoilla aluehallintoviranomainen on tietyissä avustusmuodoissa valtionapuviranomainen. Aluehallintovirastoissa epätarkkaa ilmausta on tulkittu kuitenkin niin, että aluehallintovirastot ovat valtionapuviranomaisia myös nuorisotoimen tietyissä avustusmuodoissa.⁵⁹ Kun perehdytään tarkemmin toimialan valtionavustusprosessiin, huomataan, että epäselvyys rooleissa heijastuu prosessiin. Onkin aiheellista kysyä, onko nuorisotoimen erityislainsäädäntö riittävän tarkka ja tarkoituksenmukainen suhteessa valtionavustuslakiin.

Nuorisotoimen avustuksista osa on selkeää kertaluonteista kehittämistä ja osa enemmän pysyvän toiminnan rahoittamista kokeilutoimintaan tarkoitettulla apparaatilla. Molempia prosesseja käsitellään yhdessä, koska niissä toimitaan yhteneväisesti.

Taulukossa 4 on kuvattu nuorisotoimen nykyistä valtionavustusprosessia. Siitä käy ilmi, että prosessi on samanlainen kuin liikuntatoimen kehittämisavustusten prosessi. Haastateltavat pitivät prosessia hyvänä, eikä siinä nähty akuutteja kehittämistarpeita, vaikka käytännössä koettiin, ettei ministeriössä huomioida kaikkia käytännöstä nousevia tarpeita esimerkiksi haakuohjeiden osalta. Ministeriön vahvaa roolia prosessissa pidettiin kuitenkin positiivisena asiana.

⁵⁹ Teemahaastattelu 31.1.2023; Kaisa Postin sähköposti 7.2.2023.

Taulukko 4 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen nuorisotoimessa

Prosessin vaihe	Vastuutaho	Lainkohta
Hakuohjeen laatiminen	ministeriö	va-laki 9 §
	kuulee aveja	
Hakuohjeen julkaiseminen	ministeriö omilla verkkosivuillaan	va-laki 32 b §
	avi jakaa aviavustukset.fi (yhteinen)	
Haun alkamisesta tiedottaminen	ministeriö julkaisee tiedotteen	va-laki 9 §
	jokainen avi lähettää sähköpostin oman alueensa kuntiin ja aikaisemmille hakijoille	
Hakuun liittyvä informaatio-ohjaus	jokainen avi omalla alueellaan	va-laki 9 § ja avi-laki 6 §
Hakuajan päättymiseen liittyvä tiedottaminen	verkostotapaamisissa	ei lakisääteinen
Hakemusten käsittely	jokainen avi omalla alueellaan	va-laki 10 §, 11 § ja avi-laki 6 §
	linjakeskusteluja avustusmuotokohtaisissa avien yhteisissä ryhmissä	
Määrärahakirje	jokainen avi lähettää määräraharavetaulukon ministeriöön	NuL 25 §
Päätösten tekeminen	jokainen avi tekee omalle alueelle tulleista hakemuksista	va-laki 11 § ja avi-laki 6 §
	avit tekevät yhteisen tiedotteen myönnettyistä avustuksista	
Muutospäätökset	jokainen avi tekee omalla alueellaan	va-laki 14 § ja avi-laki 6 §
Loppuselvitykseen liittyvät toimenpiteet	jokainen esittelijä tarkastaa toiminnallisen osuuden oman avi-alueensa avustuksissa	va-laki 14 §, 15 §, 16 § ja avi-laki 6 §
	taloustarkastajat talous (valtakunnallinen toiminto)	avi-laki 6 a §
Vaikutusten seuranta	OKM teettänyt erilliselvityksiä	va-laki 36 §
	nuorisotilastot.fi	
	aviavustukset.fi	

Lähde: Teemahaastattelu 31.1.2023.

Sanna Marinin hallitusohjelmassa on nostettu esille nuorisolain tarkastaminen avustusprosessien sujuvoittamisen kannalta.⁶⁰ Edellisellä hallituskaudella nuorisolaki (1285/2016) uudistettiin, mutta uudistukset koskivat Harrastamisen Suomen mallin lisäämistä nuorisolakiin. Valtionapuviranomaisen roolijakoa ei uudistuksen yhteydessä selkiytetty.

⁶⁰ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019–2023, 175.

6 Valtionavustusprosessin uudistaminen

6.1 Valtionavustustoiminnan tietovaranto

Valtionavustuslakia lähdettiin uudistamaan tehtyjen selvitysten pohjalta. Valtionavustuslakiin lisättiin säännökset, jotka koskevat valtionavustustoiminnan tietovarantoa ja sekä Valtiokonttorin roolia. Tietovarannolla tarkoitetaan kaikille valtionapuviranomaisille ja lain nojalla muille valtionavustuksia myöntäville suunnattua valtionavustusten yhtenäisen sähköisen käsittelyn ja hallinnoinnin palvelua. Tietovarannossa on myös laajemmin eri intressiryhmien käyttöön tarkoitetut valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelut. Laissa tarkennettiin myös valtionapuviranomaisten ja lain nojalla muiden valtionavustuksia myöntävien velvoitteista valtionavustustoimintaa koskevien tietojen toimittamisessa ja tallentamisessa, henkilötietojen käsittelystä sekä tietovarantoon tallennettavien tietojen ja asiakirjojen säilytyksestä ja arkistoinnista.⁶¹

Keskeinen muutos, mitä valtionavustuslakiin tehtiin vuonna 2022, koskee uusia tietovarantoja ja niihin liittyviä tietoja. Valtionavustuslakiin (688/2001) lisättiin luku 6a, jossa kuvataan valtioavustustoiminnan tietovarantoa. 32a §:ssä todetaan, että valtionavustuksia koskevien tietojen hallinnoimiseksi, keräämiseksi, välittämiseksi ja valtionavustusten käytön valvonnan tehostamiseksi on valtionavustustoiminnan tietovaranto. Valtiokonttori ylläpitää tietovarantoon sisältyviä palveluja, jotka ovat valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin palvelu, valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelu, valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelu.

Tietovarannon perustamisen tarkoitus ei ole ollut muuttaa valtionavustusten hakemiseen ja myöntämiseen liittyviä edellytyksiä eikä valtionavustuksen käyttöön ja valvontaan liittyviä säännöksiä. Vaan sillä tavoitellaan sitä, että kaikkia avustushakuja koskevat tiedot löytyisivät yhdestä paikasta, hauista viestittäisiin yhteisin periaattein ja kaikkia valtionavustuksia pystyisi hakemaan samasta paikasta.⁶²

Tietovaranto ja siihen liittyvät digitaaliset palvelut sisältävät kaikille valtionapuviranomaisille yhteisen sähköisen hallintajärjestelmän⁶³, jossa valtionavustusten käsittely tapahtuu. valtionavustushakujen julkaisemisen ja asioinnin palvelun⁶⁴, joka on suunnattu erityisesti valtionavustusten hakijoille sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelun⁶⁵, josta on mahdollista saada tietoa myönnettyistä avustuksista ja niiden käyttötarkoituksista.⁶⁶

⁶¹ HE 88/2022 vp, 1.

⁶² HE 88/2022 vp, 19.

⁶³ Hallinnoivavustuksia.fi

⁶⁴ Haeavustuksia.fi

⁶⁵ Tutkiavustuksia.fi

⁶⁶ Valtiokonttorin verkkosivut.

Valtionavustuslain (688/2001) 32a §:n 2 ja 3 momenttien mukaan valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennetaan valtionavustuksen hakemista, myöntämistä, maksamista, käyttöä ja valvontaa sekä palauttamista ja takaisinperintää koskevat tiedot, jotka ovat tarpeellisia tässä laissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Tietovarantoon voidaan tallentaa valtionavustushakemuksen käsittelemiseksi ja valtionavustusten käytön valvomiseksi välttämättömiä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Valtiokonttori saa muokata ja yhdistellä tietovarantoon tallennettuja tietoja niiden laadun ja hyödynnettävyyden parantamiseksi.

Keskeistä tietojen tallentamiseen liittyen on määritellä, kuka tiedot tallentaa ja mitä tietoja tallennetaan. Valtionavustuslain (688/2001) 32b §:ssä määrätään, että valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän, joka käyttää 32 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua valtionavustusten käsittelyn ja hallinnoinnin palvelua, tulee tallentaa valtionavustustoiminnan tietovarantoon 32 a §:n 2 momentissa tarkoitettut tiedot. Muussa tapauksessa valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän tulee toimittaa valtionavustustoiminnan vähimmäistiedot Valtiokonttorille valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi. Pykälässä huomioidaan se, etteivät kaikki valtionapuviranomaiset ota tietovarantoa käyttöönsä yhtä aikaa, ja osa valtionapuviranomaisista käyttää vain osaa kolmesta käytössä olevasta palvelusta. Esimerkiksi aluehallintovirastoissa tullaan käyttämään toistaiseksi sähköistä LUPA-järjestelmää valtionavustusten käsittelyyn. Ohjaavasta ministeriöstä tai osastosta riippuen haeavustuksia.fi-palvelussa joko julkaistaan koko hakuilmoitus tai vain pääkohdat siitä.

Valtionavustuslain 32 b §:n 2 momentissa määritellään pakolliset tietovarantoon tallennettavat tiedot. Tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavia tietoja ovat valtionavustuksen hakijana ja saajana olevan luonnollisen henkilön nimi ja henkilötunnus sekä valtionavustuksen käyttötarkoitus ja valtionavustuksen käytön alueellinen kohdentuminen. Muista tietovarantoon tallennettaviksi toimitettavista valtionavustushakujista ja niiden osoitetietoista, valtionavustushakemusten ja -päätösten yksilöintiä, valtionavustusasiaa, valtionavustuksen hakijaa ja saajaa ja valtionavustuspäätöstä koskevista vähimmäistiedoista sekä niiden toimittamisajasta ja toimittamistavasta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvoston asetus valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoineistosta (1394/2022) määrittelee tarkemmin, mitä tietoja missäkin vaiheessa prosessia tallennetaan. Asetuksen 1 §:ssä määrätään tiedoista, jotka valtionavustushausta tulee olla tietovarannossa. Näitä ovat: valtionapuviranomaisen nimi tai lain nojalla muun valtionavustuksia myöntävän nimi ja yritys- ja yhteisötunnus, haun nimi, haun kuvaus, avustuslaji, avustuksen mahdollinen saaja, hakujan tyyppi, määräaikaisen haun alkamis- ja päättymisajankohta, haun tavoitteet ja haettavana olevan avustuksen kokonaisuusmäärä tai arvio avustuksen vuosittain myönnettävästä euomäärästä. Valtionapuviranomaisen tai lain nojalla muun

valtionavustuksia myöntävän on lisäksi toimitettava sen verkkosivuston osoite, joka sisältää lisätietoja haettavana olevasta valtionavustuksesta. Valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä voi toimittaa haettavaksi ilmoitettavista valtionavustuksista valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettaviksi muitakin tietovarannon tukemia tietoja.

Käytännössä haeavustuksia.fi-palvelussa tulee siis kuvata, kuka avustusmuodossa on valtionapuviranomainen, mihin tarkoitukseen avustusta voi saada ja onko kyse esimerkiksi kehittämisavustuksesta vai toiminta-avustuksesta, kuka avustusmuodossa on hakukelpoinen taho⁶⁷ ja onko kyseessä jatkuva haku vai määräajan auki oleva haku. Tärkeää on myös kuvata, mitä haettuja vaikutuksia avustuksella on.

Valtionavustushakemuksista ja -päätöksistä tietovarantoon toimitettavista tiedoista säädetään valtionavustustoiminta-asetuksen (1394/2022) 2 §:ssä. Pykälässä on kuvattu niin kutsutut minim tiedot, jotka tietovarannosta tulee löytyä kaikkien avustusten osalta. Tietovarantoon tulee toimittaa tiedot myöntäjistä, asian yksilöintitiedot kuten diaarinumero ja vireilletulon päivämäärä, haetun avustuksen euromäärä, hakijan tiedot kuten nimi ja y-tunnus, päätöksen keskeiset tiedot kuten päätöspäivämäärä, myöntösomma tai tieto myöntämättä jättämisestä, avustuksen käyttötarkoitus sekä avustuksen alueellinen kohdentuminen. Mikäli valtionapuviranomainen käyttää hallinnoivavustuksia.fi-palvelua, kaikki hakemus- ja päätöstiedot ovat automaattisesti siirrettävästi tutkiavustuksia.fi-palveluun niiltä osin kuin tiedot näytetään palvelussa. Muissa tapauksissa valtionapuviranomaisen tulee toimittaa tiedot palveluun. Aluehallintovirastojen käyttämän LUPA-palvelun ja tutkiavustuksia.fi-palvelun välille on rakennettu rajapinta, jonka avulla tiedot tullaan siirtämään.

6.2 Tietosuojanäkökulma valtionavustustoiminnan tietovarantoon

Koska uudessa mallissa asiakkaiden tietoja tullaan siirtämään järjestelmästä toiseen ja erityisesti eri viranomaisten välillä, nousee merkittäväksi kysymys tietosuojasta. Tietosuojaan liittyviin kysymyksiin on otettu kantaa valtionavustuslaissa (688/2001) ja sen esitöissä.

Valtionavustuslain (688/2001) 32c §:ssä määritellään Valtiokonttorin ja valtionapuviranomaisen roolit rekisterinpitäjyydessä ja tietojen hallinnassa. Valtionavustustoiminnan tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen yhteisrekisterinpitäjiä ovat Valtiokonttori sekä valtionapuviranomainen ja lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä. Valtiokonttori vastaa tietovarannon ja siihen liittyvien palvelujen teknisestä toiminnasta ja käytettävyydestä sekä teknisestä

⁶⁷ Esimerkiksi joissakin avustuksissa ainoastaan kunnat ovat hakukelpoisia, toisissa ainoastaan rekisteröidyt yhdistykset.

rajapinnasta tietojen tallentamista ja vähimmäistietojen toimittamista, käsittelyä ja luovutusta varten sekä tietojen eheydestä ja säilyttämisestä. Valtiokonttori vastaa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 13 §:n 2-5 momentissa sekä 14, 15 ja 17 §:ssä viranomaiselle säädetyistä tehtävistä sekä muista vastaavista tiedonhallintaan liittyvistä teknisistä tehtävistä. Julkisen hallinnon tiedonhallinnosta annetussa lain (906/2019) pykälissä, joihin valtionavustuslain (688/2001) 32 c §:ssä viitataan, määritellään tietoturvallisuuden liittyviä tehtäviä ja vastuita, joita ovat muun muassa aineistojen ja tietokantojen tietoturvallisuuden varmistaminen, tietojen siirron turvaaminen, tietoaineistojen turvaaminen ja käyttöoikeuksien turvaaminen.

Valtionapuviranomaisen osalta rooli yhteisrekisterinpitäjyydessä on määritelty valtionavustuslain (688/2001) 32c §:n 2 momentissa. Sen mukaan valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä vastaa oman valtionavustustoimintansa osalta rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta, toimii avustuksen hakijana tai saajana olevan rekisteröidyn yhteyspisteenä ja vastaa muista rekisterinpitäjän tehtävistä. Valtionapuviranomainen tai lain nojalla muu valtionavustuksia myöntävä päättää tietojen luovuttamisesta muiden kuin 32 d §:ssä tarkoitetussa valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavien tietojen osalta.

Aluehallintovirastojen osalta kirjausta tulee tulkita niin aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) kuin toimialojen erityislainsäädännön kautta. Aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 6 §:ssä määritellään aluehallintovirastojen toimivalta. Sen mukaan aluehallintovirasto huolehtii sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan ja käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa siten kuin siitä tässä tai muussa laissa säädetään. Tämä tarkoittaa, että jokaisella aluehallintovirastolla on itsenäinen toimivalta, ja että jokainen aluehallintovirasto on valtionavustuksien suhteen itsenäinen valtionapuviranomainen. Alueellisen toimivallan rajat määritellään Valtioneuvoston asetuksessa aluehallintovirastoista (906/2009) 1 §:ssä.

Käytännössä jokaisen aluehallintoviraston itsenäinen toimivalta valtionapuviranomaisena tarkoittaa sitä, että jokainen aluehallintovirasto erikseen on yhteisrekisterinpitäjä. Se tarkoittaa myös sitä, että jokaisessa aluehallintovirastossa tulee olla selvillä, mitä yhteisrekisterinpitäjyys tarkoittaa ja mitä se tarkoittaa työprosesseille. Itsenäinen toimivalta ei kuitenkaan sulje pois yhteistyön mahdollisuutta, vaan yhteistyöllä saatetaan saavuttaa tehokkuutta sekä lisätä hakijoiden tasapuolista kohtelua valtakunnallisesti tarkasteltuna.

Yleisessä tietosuojasetuksen 26 artiklan 1 kohdassa (2016/679) määritellään yhteisrekisterinpitäjät seuraavasti: Jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Ne määrittelevät keskinäisellä järjestyksellä läpinäkyvällä tavalla kunkin vastualueen tässä 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.

Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut heinäkuussa 2021 ohjeen, johon on koottu suuntaviivat rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Sen mukaan rekisterinpitäjän, yhteisrekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteet ovat merkityksellisiä yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) soveltamisessa käytäntöön. Ohjeen mukaan yhteisrekisterinpitäjyyden yleinen kriteeri on kahden tai useamman yksikön yhteinen osallistuminen käsittelytoimen tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen. Lisäksi ohjeessa todetaan, että yhteisrekisterinpitäjien on määritettävä avoimesti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten velvoitteiden noudattamista koskevat vastuualueensa ja sovittava niistä. Kunkin vastuualueen määrittelyssä on erityisesti otettava huomioon rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen ja tiedonantovelvollisuudet. Ohjeessa suositellaan, että järjestelystä tehdään sopimus. Lisäksi siinä todetaan, että yhteisrekisterinpitäjien välisen sopimuksen keskeinen sisältö on asetettava rekisteröidyn saataville.⁶⁸ Korpisaari kumppaneineen on todennut, ettei keskinäisellä järjestelyllä tarkoiteta sopimusta, vaan vapaamuotoista kuvausta velvoitteista. Käytännössä tämä kuitenkin tarkoittaa kirjallista dokumentaatiota.

Valtiokonttorin ja aluehallintovirastojen välinen yhteisrekisterinpitäjyys on kirjattu lainsäädäntöön, jolloin tarvetta erilliselle sopimukselle ei suoranaisesti ole. Korpisaaren ja kanssakirjoittajien mukaan yhteisrekisterinpitäjyyteen jo aikaisemmin liittyneitä ongelmia ei ole pystytty ratkaisemaan tyydyttävästi tietosuoja-asetuksessakaan. Erityisesti osapuolten tehtävät ja roolit erilaisissa henkilötietojen käsittelytilanteissa voi aiheuttaa pulmatilanteita. Tästä syystä keskeistä on se, että yhteisrekisterinpitäjät määrittelevät vastuut.⁶⁹ Tämä huomioiden aluehallintovirastojen tulisi ainakin käydä keskustelu Valtiokonttorin kanssa mahdollisista ongelmatilanteista ja niihin liittyvistä vastuista. Keskustelusta tulisi laatia muistio tai muu kirjallinen dokumentti.

Valtionavustuslain (688/2001) 32c §:n 2 momentti on keskeinen myös silloin, kun tulkitaan valtionapuviranomaisen oikeutta käsitellä tietoja. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 6 artiklassa luetellaan ne edellytykset, jolloin henkilötietojen käsittely on lainmukaista. Artiklan 1c kohdassa tällaiseksi edellytykseksi katsotaan se, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Valtionavustuslain 32 §:n 2 momentti täyttää tämän vaatimuksen valtionapuviranomaisten osalta.

⁶⁸ Euroopan tietosuojaneuvosto 2021, 3-5.

⁶⁹ Korpisaari et al 2022, 323-324, 327.

Aluehallintovirastojen tulee kiinnittää erityistä huomiota asiakkaiden informoimiseen, koska siirtymävaiheessa asiakkaiden tietoja tullaan siirtämään järjestelmästä toiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 12-14 artikloissa käsitellään rekisteröidyn oikeutta saada tietoja henkilötietojensa käsittelystä. Asetuksen 12 artiklassa säädetään informointivelvollisuudesta, joka toteutetaan ilmoituksella, jota kutsutaan usein tietosuojailmoitukseksi tai tietosuojaselosteeksi.⁷⁰

Informointiin liittyy keskeisesti läpinäkyvyyseriaate, josta on säädetty yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 5 artiklan 1a kohdassa. Siinä todetaan, niitä [henkilötietoja] on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Tämä tarkoittaa sitä, että rekisteröidyille olisi oltava läpinäkyvää, miten heitä koskevia henkilötietoja kerätään ja käytetään ja niihin tutustutaan tai niitä käsitellään muulla tavoin sekä selvillä siitä, missä määrin henkilötietoja käsitellään tai on määrä käsitellä. Läpinäkyvyyden periaatteen mukaisesti kyseisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tietojen ja viestinnän on oltava helposti saatavilla ja ymmärrettävissä ja niissä on käytettävä selkeää ja yksinkertaista kieltä.⁷¹

Yleisen tietosuoja-asetuksen (2016/679) 5 artiklassa mainittuja läpinäkyvyyden periaatteita on avattu tietosuojatyöryhmän⁷² suuntaviivoissa. Niissä todetaan, että läpinäkyvyys on rekisterinpitäjän velvollisuus, johon kuuluu tietojen asianmukaista käsittelyä koskevan tiedon antaminen rekisteröidyille, rekisterinpitäjien tapa tiedottaa rekisteröidyille näiden tietosuoja-asetukseen perustuvista oikeuksista ja rekisterinpitäjien keinot auttaa rekisteröityjä käyttämään oikeuksiaan. Yhtenä ulottuvuutena läpinäkyvydessä on tiedon ja viestinnän tiivis ja läpinäkyvä muoto, jolla tietosuojatyöryhmän mukaan tarkoitetaan sitä, ettei rekisteröityjä saa kuormittaa liiallisella tiedolla, ja tiedot on esitettävä niin, että rekisteröityjen on helppo päästä lukemaan tarvitsemansa kohta selailematta pitkää tekstiä. Toinen ulottuvuus on helposti ymmärrettävyys, mikä liittyy hyvän hallinnon periaatteissa esitettyyn selkeän kielen vaatimukseen. Kolmas ulottuvuus on se, että rekisteröidyille kerrotaan etukäteen tietojen käsittelyn laajuudesta ja seurauksista.⁷³

Vähimmäisvaatimus asiakkaiden informoimisessa on siis tiedon lisääminen tietosuojaselosteeseen, mutta sitä ei voida pitää hyvän hallinnon periaatteiden mukaisena. Hallintolain (434/2003) 7 §:ssä esitetyn palveluperiaatteen mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon

⁷⁰ Korpisaari et al 2022, 195.

⁷¹ Korpisaari et al 2022, 101-102.

⁷² Tietosuojatyöryhmä on perustettu direktiivin 95/46/EY 29 artiklalla. Se on riippumaton EU:n neuvonantava elin, joka käsittelee tietosuojaan ja yksityisyyden suojaan liittyviä kysymyksiä. Sen tehtävät määritellään direktiivin 95/46/EY 30 artiklassa ja direktiivin 2002/58/EY 15 artiklassa.

⁷³ Tietosuojatyöryhmä 2017, s. 4, 7.

palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tarkemmin viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa, jossa todetaan, että viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

Momentin tarkoitusta on avattu lain esitöissä. Ensinnäkin katsotaan, että aktiivisen tiedotuksen avulla yksilöt ja yhteisöt voivat lisätä tietoaan oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Lisäksi todetaan, että viranomaisen on pyrittävä tiedottamisessaan noudattamaan lain tarkoitusta mahdollisimman hyvin, vaikka tarkkoja määräyksiä menettelystä liittyen tiedottamisen välineisiin ja ajoitukseen ei anneta.⁷⁴

Aluehallintoviraston tiedonantovelvollisuutta tietojen siirron osalta tulee tarkastella siitä näkökulmasta, mitä tietoja siirretään. Siirrettävät tiedot eivät sisällä aluehallintovirastojen osalta henkilötiedoiksi luokiteltavia tietoja, koska aluehallintovirastot myöntävät avustuksia kunnille ja yhteisöille eivät yksityisille henkilöille. Lisäksi siirrettävissä tiedoissa ei ole tietoa hakijan yhteyshenkilöstö, jonka voidaan katsoa olevan henkilötieto. Tällä perusteella voidaan tulkita, ettei kyse ole sellaisesta tietojen siirtämisestä, mikä tuli mainita tietosuojaselosteissa.

Asiaa voidaan tulkita kuitenkin myös viranomaisen aktiivisen tiedottamisen näkökulmasta, jolloin on katsottava, että maininta yhteisrekisteristä ja siirrettävien tietojen yksilöiminen tietosuojaselosteissa on tiedottamisen minimitaso, mutta se ei kuitenkaan täyttäne viranomaisen aktiivisen tiedottamisen velvollisuutta. Aluehallintovirastojen tulisi tehdä pikaisesti suunnitelma asiakkaiden tiedottamisesta. Tiedottamisessa tulisi kertoa ainakin tietojen siirtämisen lakiperusta, siirrettävien tietojen laajuus ja vaikutus hakijaan sekä tiedot yhteisrekisterinpitäjyydestä. Tiedottaminen tulisi tehdä monikanavaisesti niin, että se tavoittaa hakijat mahdollisimman kattavasti. Lisäksi asia tulisi mainita hakuohjeessa. Asia saattaa olla vieras osalle valtionavustuksia käsitteleville virkamiehille, joten aluehallintovirastojen tulisi huolehtia, että virkamiehillä on riittävä osaaminen asiasta.

Lisäksi yhteisrekisterin osalta aluehallintovirastojen tulee selvittää opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa valtionapuviranomaisrooliin liittyvät vastuut nuorisotoimen osalta. Mikäli nuorisotoimen avustusten valtionapuviranomainen on opetus- ja kulttuuriministeriö, ja aluehallintovirastot vain hoitavat eräitä prosessin tehtäviä⁷⁵, toimii opetus- ja kulttuuriministeriö

⁷⁴ HE 30/1998, s. 81.

⁷⁵ Vrt. nuorisolaki (1285/2016) 25 § ja valtioneuvoston asetus nuorisotyöstä ja -politiikasta (211/2017) 1 §.

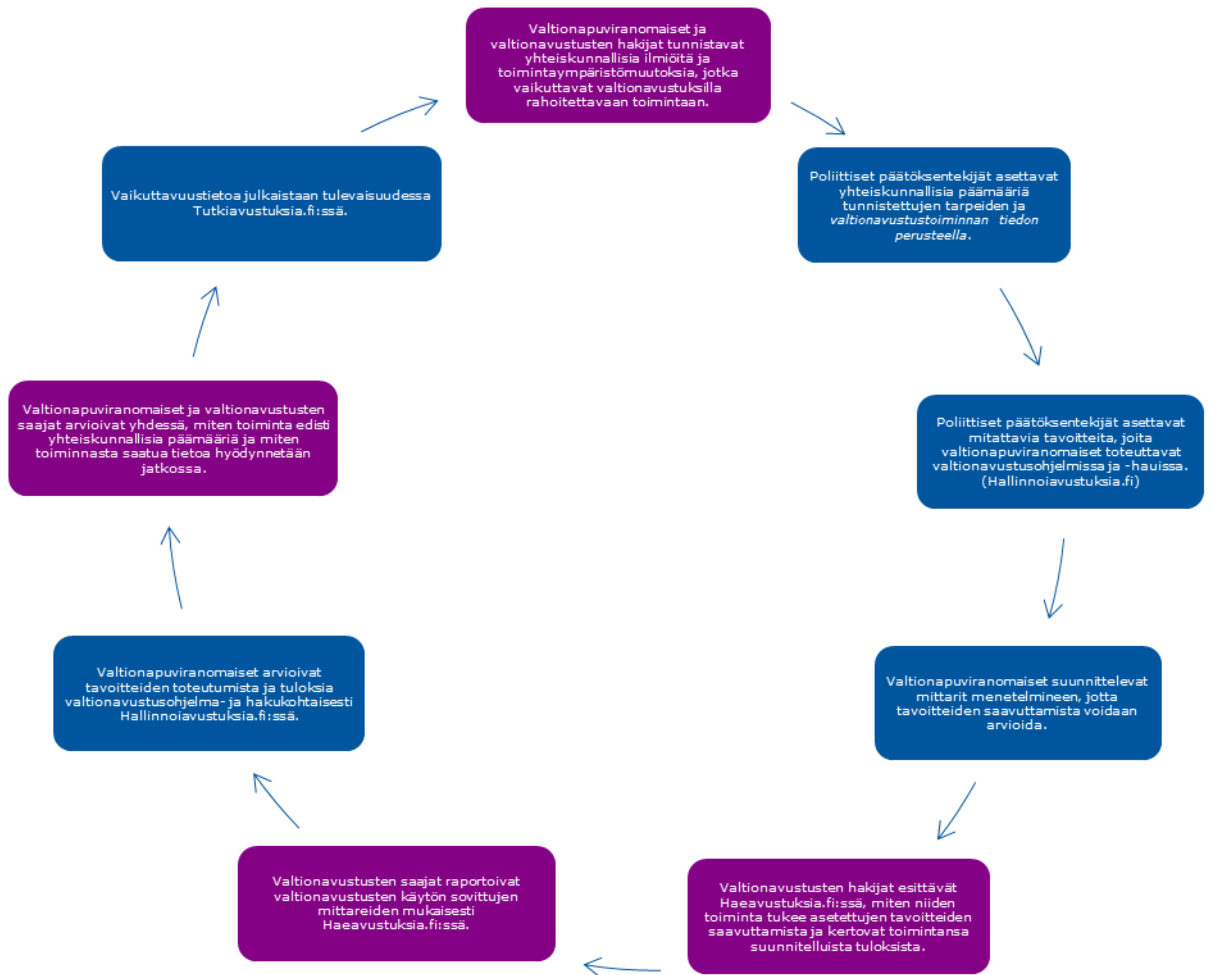
näiden avustusmuotojen osalta yhteisrekisterinpitäjänä yhdessä Valtiokonttorin kanssa. Tällöin tulee huolehtia, että vastuut tietojen käsittelyn osalta ovat yhdessä sovitut.

6.3 Uudistuksen vaikutukset toimialojen valtionavustusprosesseihin

Keskeinen kehittämiskohde uudistuksessa on valtionavustuksen tietovarainnon lisäksi prosessi, jolla avustukset myönnetään. Tätä prosessuaalista uudistusta ei ole viety lainsäädännön tasolle, vaan sitä pyritään levittämään käyttöön informaatio-ohjauksen keinoin. Prosessia on koulutettu eOppiva-kurssin ja työpajojen avulla. Muutosta käsittelevä eOppiva-kurssi oli vuonna 2022 pakollinen kaikille opetus- ja kulttuuritoimen työntekijöille. Kaikkia esittelijöitä on kannustettu osallistumaan työpajoihin.

Tärkeänä kehittämiskohteena prosessissa on ollut avustusten vaikuttavuuden lisääminen, johon pyritään lisäämällä valtionapuviranomaisten ja avustusten saajien välistä vuorovaikutusta. Vuorovaikutuksessa pyritään tunnistamaan ja ennakoimaan ilmiöitä, jotka vaikuttavat yhteiskunnassa ja joihin avustettavalla toiminnalla pyritään vaikuttamaan. Uusi prosessi on esitetty kuviossa 1. Kuvioon on merkitty violetilla ne kohdat, joissa hakijat tai avustuksen saajat ovat mukana.

Kuvio 1 Uusi valtionavustusprosessi



Lähde: Kohti sujuvampaa ja vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa 2021.

Uusi valtionavustusprosessi lähtee kolmikantaisesta vuorovaikutuksesta, jossa osapuolina ovat valtionapuviranomaiset, valtionavustusten hakijat sekä rahoituksesta päättävät poliittiset päättäjät. Kehittämistarpeita tulisi selvittää vuoropuhelussa hakijoiden ja valtionapuviranomaisten välillä. Näitä tarpeita tulisi peilata suhteessa laajempisiin strategisiin tavoitteisiin, joiden suhteessa poliittiset päättäjät asettavat valtionavustustoiminnalle tavoitteita. Valtionavustuksen hakemisen, myöntämisen, käytön ja raportoinnin jälkeen uudessa mallissa tulisi käydä yhteistä keskustelua vaikuttavuudesta avustuksen saajien ja valtionapuviranomaisten kesken.

Kun verrataan Valtiokonttorin laatimaa tavoiteprosessia toimialojen nykyisiin prosesseihin, huomataan, että kaikkien toimialojen tulisi pyrkiä luomaan tapoja käydä keskustelua valtionavustusten tavoitteista ja ilmiöistä niiden taustalla avustusten hakijoiden kanssa. Lisäksi tulisi löytää vuorovaikutukseen perustuvia tapoja arvioida avustetun toiminnan vaikuttavuutta.

Tämä tarkoittaa esimerkiksi yhteisten mittareiden luomista sekä yhteisen ymmärryksen saavuttamista toimintaympäristöstä.

Uudessa valtionapuprosessissa on kuvattu tavoitetila uudelle prosessille, eikä siinä ole huomioitu niitä tarpeita, joita valtionavustuslain uudet velvoitteet tarkoittavat siirtymäaikana toteutuville avustusprosesseille. Aluehallintovirastojen osalta tämä tarkoittaa sitä, että uudistusta jalkauttaessa tulee huomioida sekä tavoiteprosessiin liittyvät seikat että lainsäädännölliset vaatimukset.

7 Yhteenveto ja johtopäätökset

Valtionavustusuudistuksessa tulee erottaa lainsäädännölliset uudistukset ja prosessia koskevat suositusluontoiset uudistukset. Uudistukset tukevat toisiaan, ja niillä on yhteiset päämäärät, mutta niiden toimeenpano aluehallintovirastoissa eroaa toisistaan. Lainsäädännölliset uudistukset koskevat hallinnollista prosessia, jota tulee pystyä toteuttamaan hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti.

Lainsäädännöllisesti keskeistä uudistuksessa on valtionavustustietovarannon käyttöönotto, johon kytkeytyy aluehallintovirastojen näkökulmasta kysymyksiä tietosuojasta ja yhteisrekisterinpitäjän tehtävistä suhteessa asiakkaisiin. Aluehallintovirastoissa tulee tehdä dokumentointi tai sopimus vastuista ja rooleista Valtiokonttorin kanssa. Tässä tulee huomioida se, että jokainen aluehallintovirasto on itsenäinen valtionapuviranomainen ja sitä kautta yhteisrekisterinpitäjä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että dokumentointi tai sopimus tulee tehdä jokaisen aluehallintoviraston erikseen. Lisäksi tässä tulee huomioida valtionapuviranomaisroolissa olevat epäselvyydet nuorisotoimen avustuksissa. Vaikka dokumentointi tai sopimus ei ole lainsäädännön nojalla pakollinen eivätkä siirrettävät tiedot ole henkilötietoja, molemmat osapuolet hyötyvät täsmennyksistä ja konkretisoinneista käytännön työssä.

Aluehallintovirastojen tulee käydä linjakeskustelu siitä, miten asiakkaita informoidaan tietojen käsittelyn muutoksesta, vaikka kyseessä ei ole henkilötietojen siirtäminen. Linjauksessa tulisi huomioida viranomaisten velvollisuus aktiiviseen tiedottamiseen. Käytännössä informointi voisi tarkoittaa tietosuojaselosteen päivittämistä sekä valtionavustusten hakijoiden informointia asiasta esimerkiksi hakuohjeissa sekä informaatio-ohjaustilaisuuksissa.

Valtionavustustietovarainnon käyttöönotto tulee tapahtumaan vaiheittain. Ensimmäisessä vaiheessa tullaan täyttämään vain lainsäädännössä asetetut minimivaatimukset avustushakujen ja myönnettyjen avustusten näkymiseen tietovarainnossa. Myöhemmin tullaan ottamaan käyttöön haeavustuksia.fi-palvelu avustushakujen ilmoituskanavana sekä käsitteleavustuksia.fi-työkalu korvaamaan nykyinen Lupa-järjestelmä. Sen myötä käyttöön tulee myös tutkiavustuksia.fi-palvelu koko laajuudessaan.

Aluehallintovirastojen tulisi lisäksi perustaa monialainen työryhmä selvittämään valtionavustustietovarainnon käyttöönottoon liittyviä yksityiskohtia. Esimerkiksi haeavustuksia.fi-palvelussa on käytössä vakioehdot eli avustusten yleiset käyttöehdot, joiden osalta tulisi käydä keskustelua, voivatko ehdot olla kaikille avustusmuodoille samat. Lisäksi hallinnoivavustuksia.fi-palvelun käyttöönotto tarkoittaa sitä, että aluehallintovirastot hallinnoivat yhdessä Valtiokonttorin kanssa henkilötietoja sisältävää rekisteriä, mitä silmällä pitäen tulisi kartoittaa toimintatapoja mahdollisiin ongelmatilanteisiin.

Lainsäädännöllisten uudistusten lisäksi valtionavustusuudistuksessa suunniteltiin uusi avustusprosessi. Sen käyttöönottoa on koulutettu valtionavustusten parissa työskenteleville virkamiehille eOppiva-kurssilla sekä työpajasarjoissa. Näillä tavoilla on mahdollista lisätä yksittäisen virkamiehen osaamista ja ymmärrystä teemasta, mutta seuraava askel asiassa tulisi olla toimialakohtaisten kokeilujen pohtiminen ja toteuttaminen. Tämän jälkeen tulisi luoda mahdollisuuksia toimialojen välisiin kehittämiskeskusteluihin, jolloin löydettäisiin parhaat käytännöt verkostoissa tehtävän vuorovaikutuksen hyödyntämiseen avustusten vaikuttavuuden lisäämisessä. Lisäksi tätä keskustelua tulisi käydä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Yhtenä keskeisenä kysymyksenä niin yhteisrekisterinpitäjyyttä koskevissa toimenpiteissä kuin uuden valtionavustusprosessin sekä valtionavustustietovarannon käyttöönotossa on valtionavustusprosessin omistajuus. Keskustelu omistajuudesta tulisi käydä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Kirjastotoimen ja liikuntatoimen substanssilainsäädännön perusteella omistajuus on aluehallintovirastoilla, mutta nuorisotoimen osalta lainsäädäntö on epätäsmällinen. Lisäksi kaikki käytännöt eivät tue aluehallintovirastojen prosessinomistajuutta.

Pieniä kokeiluaskeleita kohti uutta on toki jo otettu. Kirjastotoimi järjesti elokuun 2023 lopussa ilmiökeskustelun tulevan avustushaun painopisteistä. Lisäksi kirjastotoimi on lupautunut pilotoimaan hakuohjeen julkaisemista kokonaisuudessaan haeavustuksia.fi-palvelussa. Tarvitaan kuitenkin monialaisen yhteistyön johtamista, että kokemukset saadaan hyödyttämään myös muita toimialoja. Lisäksi tarvitaan yhteisen ymmärryksen rakentamista opetus- ja kulttuuriministeriön ja aluehallintovirastojen välille niin lainsäädännöllisistä kysymyksistä kuin prosessiin liittyvistä seikoista.

Lähteet

Kirjallisuus ja artikkelit

Aarnio, Aulis 2011. Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki, Helsingin yliopisto.

Eskola, Jari; Lätti, Johanna; Vastamäki, Jaana 2018. Teemahaastattelu: lyhyt selviytymisopas. Teoksessa Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1, toim. Raine Valli s. 27-51. Jyväskylä, PS-Kustannus.

Hirsjärvi, Sirkka 2009. Tutkimustyytit ja aineistonkeruun perusmenetelmät. Teoksessa Tutki ja kirjoita, toim. Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara s. 191-220. Helsinki, Tammi.

Hirvonen, Ari 2011. Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki.

Husa, Jaakko; Mutanen, Anu; Pohjolainen, Teuvo 2001. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki, Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.

Korpisaari, Päivi; Pitkänen, Olli; Warmo-Lehtinen, Eija 2022. Tietosuoja. Helsinki, Alma Talent.

Mäenpää, Olli 2023. Hallinto-oikeus. Alma Talent, Helsinki. Oikeuden perusteokset.

Mäenpää, Olli 2008. Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki, Helsingin yliopisto. Forum iuris, Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut.

Virta, Sari 2016. Liikunnan aluehallinto. Teoksessa Liikuntalaki, toim. Kimmo Aaltonen. s. 53-57. Helsinki, Tietosanoma.

Virallislähteet

Euroopan tietosuojaneuvosto 2021. Suuntaviivat 07/2020 rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän käsitteistä yleisessä tietosuoja-asetuksessa. Versio 2.0. Annettu 7. heinäkuuta 2021.

HE 30/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarvion annettun lain 7 c §:n muuttamisesta.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 190/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikuntalaiksi.

HE 111/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle nuorisolaiksi.

HE 238/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yleisistä kirjastoista ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

HE 88/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtionavustuslain ja valtiokonttorista annetun lain muuttamisesta.

Muut lähteet

Aluehallintoviraston verkkosivut: Tietoa meistä <https://avi.fi/tietoa-meista/toimintamme>, viitattu 24.2.2023.

Harkinnanvaraisen valtionavustuksen tunnusmerkit. Perustietoja harkinnanvaraisen valtionavustuksen ja valtionavustuslajien tunnistamisen tueksi valtionapuviranomaisia varten. Valtiovarainministeriö. <https://vm.fi/documents/10623/70812923/Harkinnanvaraisen+valtionavustuksen+ja+valtionavustuslajien+tunnistaminen.pdf/465cbaa0-f0c4-ac39-2f1a-eb2914d104e1/Harkinnanvaraisen+valtionavustuksen+ja+valtionavustuslajien+tunnistaminen.pdf?t=1681284930357>

Kohti sujuvampaa ja vaikuttavampaa valtionavustustoimintaa. Kehittämisen suuntaviivoja valtionapuviranomaisille ja valtionavustusten hakijoille 2021. Valtiovarainministeriön esite. https://vm.fi/documents/10623/70812923/Valtiovarainministeri%C3%B6_Esite_valtionapuviranomaisille.pdf/45f89527-fe7a-c1a9-bb21-5fe86d89d30e/Valtiovarainministeri%C3%B6_Esite_valtionapuviranomaisille.pdf?t=1618498385084

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma 2023. Vahva ja välittävä Suomi. Neuvottelutulos hallitusohjelmasta 16.6.2023.

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 2019-2023.

Tietosuojatyöryhmä 2017. Asetuksen 2016/679 mukaista läpinäkyvyyttä koskevat suuntaviivat. Annettu 29. marraskuuta 2017.

Valtiokonttorin verkkosivut <https://www.valtiokonttori.fi/palvelut/muut-palvelut/valtionavustuspalvelut/> viitattu 28.4.2023

Valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankeen verkkosivut <https://vm.fi/perustiedot-hankkeesta> viitattu 30.4.2023

Valtionavustustoiminnan sanasto 2021. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2021:19. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtionavustustyöryhmän mietintö 2015. Valtiovarainministeriön julkaisusarja 2015:29. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 9/2022. Rahapelitoiminnan tuotoista myönnettyt avustukset. Hallinnoinnin asianmukaisuus ja tuloksellisuuden edellytykset. Valtiontalouden tarkastusvirasto, Helsinki. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2022/08/VTV-Tarkastus-9-2022-Rahapelitoiminnan-tuotoista-myonnettyt-avustukset.pdf>

Oikeuskäytäntö

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 21/0092/1.

Julkaisemattomat lähteet

Kaisa Postin sähköposti 7.2.2023 tulkinnasta nuorisotoimen valtionapuviranomaisesta. (Post toimii Lapin aluehallintoviraston opetus- ja kulttuurivastuualueen johtajana.)

Teemahaastattelu 31.1.2023. Haastateltavina nuorisotoimen ylitarkastajat Kirsi Kohonen (ISAVI), Laura Oksanen (ISAVI) ja Mari Puhakka (ESAVI).

Teemahaastattelu 3.2.2023. Haastateltavana kirjastotoimen ylitarkastaja Merja Kummala-Mustonen (PSAVI).

Teemahaastattelu 9.2.2023. Haastateltavana liikuntatoimenylitarkastaja Ulla Silventoinen (PSAVI).

Teemahaastattelu 10.2.2023. Haastateltavina kirjastotoimen ylitarkastajat Marko Ojala (ESAVI), Kristiina Kontiainen (ESAVI), Anu Ojaranta (LSAVI), Mika Mustikkamäki (LSSAVI), Jonna Toukonen (LSSAVI), Merja Kummala-Mustonen (PSAVI), Satu Ihanamäki, (LAAVI), Susanne Ahlroth (Svenska enheten), suunnittelijat Miikka Metsola (ISAVI) ja Tapio Taskinen (PSAVI).

Kuviot ja taulukot

Kartta 1 Aluehallintovirastojen aluejako 2023

Kuvio 1 Uusi valtionavustusprosessi

Taulukko 1 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen kirjastotoimessa

Taulukko 2 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen liikuntatoimessa kehittämishankkeita koskien

Taulukko 3 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen liikuntatoimessa liikuntapaikkarakentamisen hankkeita koskien

Taulukko 4 Valtionavustusprosessi aluehallintovirastojen nuorisotoimessa