

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus ja tietosuoja

Lisäselvitys

13.6.2022

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

Talousvaliokunnalle

HE 22/2022 vp - Hallituksen esitys laiksi positiivisesta luottotietorekisteristä sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksen vaikutukset valtion talousarvioesityksiin

Talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä lisäselvityksen hallituksen esityksen taloudellisista vaikutuksista. Selvitys on laadittu yhdessä valtiovarainministeriön kanssa.

Hallituksen esityksessä on arvioitu vaikutuksia valtion talousarvioesityksiin. Rekisterin perustamisesta aiheutuu vuosina 2021–2024 arviolta 44,1 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset Verohallinnolle. Toimintamenojen osalta on alustavasti arvioitu, että vuosikustannustaso kasvaisi vaihteittain ja olisi yhteensä noin 16,15 miljoonaa euroa vuodessa alkaen vuodesta 2025. Lisäksi keväällä 2026 käyttöönotettavan toisen kokonaisuuden toteutuksesta aiheutuisi arviolta noin 11,5 miljoonan euron kertaluonteiset kustannukset vuosille 2023-2026. Laajennus kasvattaisi myös vuosittaisia toimintamenoja, ja ne olisivat yhteensä noin 17,46 miljoonaa euroa alkaen loppuvuodesta 2025. Vuosittaiset toimintamenot sisältäisivät vuodesta 2025 alkaen yhteensä 63 henkilötyövuotta vastaavat henkilöstömenot.

Kertaluontoisista kustannuksista 0,25 miljoonaa euroa on huomioitu vuoden 2020 talousarviossa ja 5,25 miljoonaa euroa vuoden 2021 talousarviossa (menomomentti 28.10.03). Vuosien 2022-2025 julkisen talouden suunnitelman kehyspäätyksessä hankkeelle on merkitty 29,2 miljoonaa euroa vuosille 2022-2024. Kehyksien mukaisesti vuoden 2022 talousarviossa on myönnetty rekisterin toteutukseen 13 miljoonaa euroa. Hallituksen esitystä valmisteltaessa on arvioitu, että lisärahoituksen tarve vuodelle olisi 2,5 miljoonaa euroa. Eduskunnalle annetussa vuoden 2022 toisessa lisätalousarvioesityksessä (HE 81/2022 vp) kansallisen tulorekisterin toimintamenot -momentille ehdotetaan tätä arviota vastaavasti 2,5 miljoonan euron lisäystä positiivisen luottotietorekisterin toteutukseen. Lisäksi lisätalousarvioesityksessä on huomioitu tulevan henkilötunnuksen uudistuksen aiheuttamat kustannukset. Vuoden 2023 osalta lisärahoituksen tarve on 6,575 miljoonaa euroa, joka on tarkoitus kattaa valtiovarainministeriön hallinnonalan sisäisenä määrärahasiirtona voimassaolevan kehyspäätyksen (2022-2025) puitteissa.

Nykyisessä kehyksessä positiivisen luottorekisterin ylläpitokuluja vuosina 2024-2026 ei ole otettu mukaan, koska kokonaisuus on kehittynyt jatkuvasti ja tarvittava rahoitus sen myötä ollut epäselvää. Näin ollen vuosien 2024-2026 osalta jäljelle jäävät kertaluonteiset kustannukset ja esityksestä aiheutuvat toimintamenot on katettava myöhemmistä valtion talouden kehyspäätysten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Kertaluonteisia kustannuksia ja ylläpitokulujen tasoa tarkastellaan seuraavissa kehys- ja talousarvioprosesseissa.

Kansaneläkelaitokselle aiheutuisi arviolta noin 400 000–460 000 euron kertaluonteiset kulut vuosina 2021–2024. Sen jälkeen ylläpitokulujen on arvioitu olevan noin 30 000 euroa vuodessa. Vuosien 2021 ja 2022 kustannukset on huomioitu vuoden 2022 talousarvion Kansaneläkelaitoksen toimintamenojen määrärahan mitoituksessa. Muilta osin Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset olisi katettava myöhemmistä valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Esityksellä arvioidaan olevan vähäisempiä taloudellisia vaikutuksia myös Suomen Pankille, Finanssivalvonnalle, Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, tietosuojavaltuutetulle ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamiehelle. Kustannukset tarkentuvat myöhemmin, kun tiedonsiirtojen edellyttämiä tietojärjestelmämuutoksia toteutetaan ja kun konkreettiset vaikutukset tietosuojavaltuutetun suorittamaan valvontaan ovat selvillä. Nämä olisi katettava valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Rekisterihankkeen kustannukset eriteltyinä

Ehdotetun rekisterin tietosisältö olisi laaja. Rekisterin käyttöönotto tulee myös tarkoittamaan suurta määrää tiedonsiirtoja viranomaisen rekisterin ja luotonantajien välillä, sekä viranomaisten välillä. Kustannusarviota tarkennetaan jatkuvasti suunnittelun edetessä ja kustannustietoisuuden parantuessa. Seuraavissa kehys- ja talousarvioprosesseissa tullaan käyttämään uusimpia arvioita.

Tietojen ilmoittamiseen ja luovuttamiseen käytettäisiin pääsääntöisesti teknisiä rajapintoja, mutta valtiosääntöisistä ja muun lainsäädännön vaatimuksista johtuen on mahdollistettava muu sähköinen tietoturvallinen tiedonsiirtotapa. Rekisteriin olisi tarkoitus lisäksi rakentaa luonnollisen henkilön asiointipalvelu. Rekisteriin liittyisi erilaisia tiedonluovutusilanteita, joissa tiedot olisivat rakenteellisesti erilaisessa muodossa. Tiedonsiirtorajapintojen käyttöönotto myös edellyttää erilaisia teknisiä ja tietoturvallisuuteen liittyviä selvityksiä ja testauksia.

Rekisterin teknisten ja toiminnallisten vaatimusten osalta kustannuksiin vaikuttavat erityisesti:

- ilmoitusvelvollisten lukumäärä luotonantajien toisistaan poikkeava toiminnan luonne (kuluttajaluotonantajat/ muut luotonantajat)
- luotonantajien tiedonsiirtorajapinnat/ muu sähköinen tietoturvallinen tiedonluovutus
- viranomaisten tiedonsiirtorajapinnat
- kuluttajaluottojen ja muiden luottojen edellyttämät palvelut
- luottotietoraporttien tuottaminen
- kotimaisten ja ulkomaisten luotonantajien tunnisteratkaisut
- asiakastietojen hallinta ja asiakaspalvelu sekä käytön laskutus
- luonnollisen henkilön asiointipalvelu, ml. mahdollisuus tehdä vapaaehtoinen luottokieltomerkintä
- tietojärjestelmän valvonta ja muut rekisterinpitoon liittyvät valvontatehtävät
- rekisterin korkea häiriöttömyystaso
- rekisterin korkea tietosuojan ja tietoturvallisuuden taso

Rekisterihankkeen kustannuksiin vaikuttavat vaativien teknisten ja toiminnallisten ominaisuuksien lisäksi erityisesti rekisterinpitoa, tietosuojaa ja tietoturvallisuutta sekä julkisen hallinnon tiedonhallintaa koskevat vaatimukset. Muusta lainsäädännöstä seuraa pakottavia vaatimuksia esimerkiksi teknisten tiedonsiirtorajapintojen ja tietoturvallisuuden osalta. Koska uuteen rekisteriin luovutettaisiin laajoja määriä tietoja finanssisektorin tietojärjestelmistä, jotka kuuluvat yhteiskunnan kriittiseen infrastruktuuriin, myös uudelta rekisteriltä on edellytettävä korkeaa tietoturvallisuuden tasoa. Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettu laki asettaa yksityiskohtaisia vaatimuksia, jotka koskevat tiedonsiirtorajapintojen avaamista tietojen luovuttamiseksi viranomaisen rekisteristä yksityisille toimijoille. Jotta rajapinta voidaan avata, kaikkien

edellytysten on täyttyvä. Laissa on myös valtiosääntöisistä syistä välttämätöntä mahdollistaa vaihtoehtoinen sähköinen tietoturvallinen tiedonsiirtotapa niitä tilanteita varten, joissa rajapinnan avaaminen ei ole mahdollista, kun laissa säädetään kuluttajaluotonantajille myös rekisterin tietojen tarkistusvelvollisuus. Tämä velvollisuus koskisi suomalaisten luotonantajien lisäksi myös muita ETA-alueella toimivia luotonantajia. Ehdotetussa muodossa sääntelyn on valmistelun aikana arvioitu täyttävän perustuslaista, tietosuojalainsäädännöstä ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetusta laista johtuvat pakottavat vaatimukset.

Vastaavanlaisia tietosuojaan ja tietoturvaluuteen liittyviä vaatimuksia kohdistuu lukuisiin viranomaisten tietojärjestelmiin. Ehdotetun rekisterin perustamiskustannukset näyttäytyvät korkeampina kuin useimpien aiempien rekisterihankkeiden kustannukset siitä johtuen, että uudet tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevan lainsäädännön vaatimukset huomioidaan jo perustamisvaiheessa. Perustamisvaiheen kustannukset ovat myös poikkeuksellisen hyvin tiedossa, koska rekisterin kehitystyö on käynnistynyt osittain samanaikaisesti lainvalmistelun kanssa.

Verohallinto on arvioinut kertaluontoisten perustamiskustannusten olevan yhteensä 55,59 miljoonaa euroa. Perustamiskustannukset kattavat henkilöstömenoja sekä asiantuntijapalveluiden ostamiseen ja tietojärjestelmän rakentamiseen liittyviä kustannuksia (kustannuksia aiheuttavat esimerkiksi tietosisällön rakentaminen, tiedonsiirtoratkaisut, sähköinen asiointipalvelu, testaukset, auditoinnit). Rekisterin ylläpidon vuosittaisen kustannusten on arvioitu olevan 17,46 miljoonaa euroa. Kustannukset jakautuvat seuraavasti:

- Kuluttajaluotot keväällä 2024: perustamiskustannukset 44,1 miljoonaa euroa ja ylläpito 16,15 miljoonaa euroa vuodessa.
- Muut kuin kuluttajaluotot keväällä 2026: perustamiskustannukset +11,5 miljoonaa euroa ja ylläpito +1,35 miljoonaa euroa vuodessa.

Rekisterin perustamiskustannukset ja ylläpitokustannukset (toimintamenot) kohoavat vaihteittain seuraavasti:

Rekisterin perustaminen, miljoonaa euroa

Vuosi	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	YHT.
Myönnetty	0,25	5,25	13,0	13,0	3,2			34,7
Lisätarve			2,5¹	4,8	7,2	4,6	1,79	20,89
	0,25	5,25	15,5	17,8	10,4	4,6	1,79	55,59

Jatkuva ylläpito (toimintamenot)

Vuosi	2022	2023	2024	2025	2026 ->
Myönnetty	-	0	0	0	0
Lisätarve	-	1 775 000	12 075 000	16 970 000	17 460 000

Arvioidut vuosittaiset ylläpitokustannukset sisältävät lisätyötä Verohallinnolle yhteensä 63 henkilötyövuotta (á 72 000 euroa), jolloin Verohallinnolle aiheutuvista toimintamenoista arviolta noin 4,5 miljoonaa olisi htv-kustannuksia ja loput muodostuvat erilaisista järjestelmän tekniseen ylläpitoon liittyvistä kuluista sekä esimerkiksi lisenssimaksuista ja Valtorin kuluista.

Verohallinnolle aiheutuvan 63 henkilötyövuotta vastaavassa lisätyön määrää koskevassa arviossa on otettu huomioon seuraavat tehtävät:

¹ Lisätalousarvioesityksessä ehdotettu lisämääräraha.

- asiantuntijatehtävät (ml. esim. esimiestehtävät, oikeudelliset asiantuntijatehtävät, tuotekehitystehtävät, muutoshallinta, toiminnalliset asiantuntijatehtävät, tietolupatehtävät ja valvontatehtävät), yhteensä 23 htv
- asiakaspalvelu- ja sidosryhmäyhteistyötehtävät (ml. tietoverkkopalvelut, puhelinpalvelut ja paperipohjaisen asioinnin palvelut), yhteensä 20 htv
- viestintätehtävät, yhteensä 2 htv
- IT-tehtävät (tuotanto, infrastruktuuri, lisenssit, testaus, tietoturva), yhteensä 15 htv
- hallinnolliset tehtävät (ml. laskutus), yhteensä 3 htv

Henkilötyövuosia koskeva arvio on muodostettu lainvalmistelun aikana Verohallinnossa. Tieto luottomarkkinoista ja erilaisten luotonantajien mahdollisesti aiheuttamasta työn määrästä on lisääntynyt valmistelun kuluessa, ja lisätyön määrässä on otettu huomioon muun muassa tarve varmistaa 24/7 - palveluvalmius. Osa tehtävistä sijoittuisi tulorekisteriyksikköön ja osa muihin Verohallinnon yksiköihin. Kyseessä on kuitenkin alustava arvio. Esityksestä aiheutuvat perustamis- ja ylläpitokustannukset (toimintamenot) arvioidaan tarkemmin myöhempien valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä ja myös henkilötyövuosia koskevat esitykset on tehtävä erikseen tulevissa kehysneuvotteluissa. Kehysneuvottelujen yhteydessä normaalin käytännön mukaisesti myös jokainen esitettävä virka on perusteltava erikseen, mukaan lukien yksityiskohtainen tehtävän kuvaus. Tarkoituksenmukaista henkilömäärää seurataan talousarvioprosessien lisäksi tulosohjausprosessissa.

Rekisterin perustaminen edellyttää valtiolta merkittävää taloudellista panostusta. Osa rekisterin aiheuttamista kustannuksista saataisiin kuitenkin pidemmällä aikavälillä katettua sen tuloilla. Rekisterin käyttö luotonannossa tulisi olemaan maksullista. Luottotietoraporteista luotonantajilta perittävien maksujen kautta noin 50–55 % em. kustannuksista palautuisi valtiolle (arvio maksullisen käytön osuudesta tällä hetkellä). Luottotietoraporteista perittävissä maksuissa olisi tarkoitus huomioida myös perustamiskulut 10 vuoden poistoajalla laskettuna (alkaen vuodesta 2024). Jos suoritemäärä olisi noin 10 000 000 kpl / vuosi, suoritehintana olisi noin 1,2 euroa (hallituksen esityksen valmistelussa arvioitu vaihteluväli on 1-2 euroa/ luottotietoraportti). Rekisterin viranomaiskäytön osuus katettaisiin valtion varoista, ja viranomaisille aiheutuva määrärahatarve olisi huomioitava osana normaalia valtiontalouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion neuvotteluprosessia. Tarkoituksena on, että toimintamenot katettaisiin vuosittain talousarviossa 100 %:sti ja vastaavasti Verohallinto tulouttaisi maksullisen toiminnan tulot valtiolle kuukausittain 100 %:sti erikseen sovittavalle momentille.

Positiivisen luottotietorekisterin toteutushanke on käynnistynyt Verohallinnossa syksyllä 2020. Toteutushanke on ollut välttämätöntä käynnistää rinnakkain lainsäädännön valmistelun kanssa, jotta rekisteri olisi mahdollista saada teknisesti valmiiksi ja testattua loppusyksyyn 2023 mennessä. Hankkeen juoksevat kustannukset ovat noin 1,1 miljoonaa euroa kuukaudessa, mistä myös viivästyskustannusten minimointi on valtiontaloudellisesti hyvin tärkeää.

Verohallinto on pyytänyt positiivista luottotietorekisteristä tiedonhallintalain (906/2019) mukaista lausuntoa. Valtiovarainministeriön lausunnossa (VN/33425/2021-VM-2, 2.2.2022) todetaan, että Verohallinnon tulee muun muassa ”tarkentaa taloudellisten vaikutusten arviointia huomioiden tiedonhallintalain 8 §:n 1 momentin arviointivelvoite ja lausuntomenettelystä annettu ohjeistus”. Verohallinnon tulee toimittaa valtiovarainministeriölle selvitys toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt lausunnon johdosta 31.8.2022 mennessä.