

Verohallinto
PL 325
00052 VERO

LAUSUNTO

Valtiovarainministeriö

27.3.2012

Viite VM 125:02/2007/
Diaarinumero
A15/000000/2012

LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainministeriö on pyytänyt päätöksentekoa ja jatkokehittämistä varten lausuntoa julkaisusta Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt (Valtiovarainministeriön julkaisu 2/2012), joka on Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän lopuraportti.

LAUSUNTO

Verohallinto esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa.

Työryhmän toimeksianto oli varsin laaja. Työryhmä laati ehdotuksensa tietoluovutusten maksullisuutta koskeviksi periaatteiksi, perusrekistereiden käyttöehdoiksi ja avoimen datan lisenssimalliksi. Työryhmä toteaa, että sen esittämien periaatteiden toteuttaminen edellyttää tietoluovutusten hallinnon yksinkertaistamista ja teknisen toteutuksen kehittämistä. Työryhmä laati myös ehdotuksensa tarvittavien toimenpiteiden vastuuta-
hoista ja aikatauluista.

Työryhmä ehdottaa, että tietovarantojen kartoitus, tietotarpeiden ja lain-
säädännön kehittämistä koskeva selvitys tehdään ministeriöiden ohjauk-
sessa.

1. Työryhmän ehdottamat periaatteet

Työryhmän ehdottamien periaatteiden tavoitteena on selkiyttää nykyisiä vaihtelevia maksukäytäntöjä ja tukea julkisen sektorin hallussa olevan tie-
tojen käytön lisäämistä. Periaatteita soveltamalla siirryttäisiin asteittain
käytäntöihin, joissa julkishallinnon viranomaisten tiedot olisivat pääsään-
töisesti saatavissa maksutta.

Työryhmän ehdottamia periaatteita noudatettaisiin silloin, kun tieto luovutetaan vakimuotoisena teknisen rajapinnan kautta tai kysely-yhteydellä. Vakimuotoinen määritellään työryhmämuistiossa siten, että tieto on tietovarannosta saatavissa sähköisessä/ digitaalisessa muodossa sellaisenaan hyvin dokumentoidun, yleisesti hyväksytyn ("avoin rajapinta") ja julkisesti käytettäväksi annetun rajapinnan tai muun teknisen käyttöyhteyden kautta. Avoimilla rajapinnoilla tarkoitetaan sellaisia ohjelmistoon toteutettuja vapaasti käytettäviä, huolellisesti dokumentoituja liittymäpintoja, joiden välityksellä ohjelmistot vaihtavat tietoja keskenään.

Työryhmän ehdottaman periaatteen 1 mukaan julkisen hallinnon viranomaisten välisestä tiedon sähköisestä vakimuotoisesta luovutuksesta viranomaistarkoituksiin ei perittäisi maksuja. Tietojen luovutuksessa otettaisiin huomioon luovutus- ja muut rajoitukset. Periaate 1 on ehdotettu toteutettavaksi vuoden 2013 talousarvioehdotuksessa.

Periaatteen 2 mukaan julkisen hallinnon sähköisessä muodossa olevat tiedot olisivat mahdollisimman laajasti kansalaisten, yritysten, tutkimuksen, koulutuksen ja koko yhteiskunnan saatavilla tietoja koskevat luovutus- ja muut rajoitukset huomioon ottaen. Työryhmän ehdotuksen mukaan tiedot luovutettaisiin ensisijaisesti maksutta tai irrotuskustannuksilla ja tietoluovutuksista veloitettaisiin enintään PSI-direktiivin mukaisesti. Periaate 2 toteutettaisiin vaiheittain aloittaen perusrekistereistä.

Työryhmän ehdotuksen mukaan tietojen vastaanottaja maksaisi kuitenkin tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset, mikäli tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai palvelutasoa joudutaan nostamaan.

2. Periaatteiden toteuttaminen ja vaikutukset Verohallinnossa

2.1. Verotuksen tietojärjestelmä

Verohallinnon sähköisten tietoluovutusten hinnoittelu - nykytilanne

Verohallinnon tietopalvelu vastaa keskitetysti verotustietojen sähköisestä luovuttamisesta Verohallinnon ulkopuolisille tietopalveluasiakkaille. Tietoja luovutetaan mm. valtion ja kuntien viranomaisille, yksityisille eläke- ja vakuutuslaitoksille, tutkijoille ja tutkimuslaitoksille sekä tiedotusvälineille. Verotustietoja luovutetaan massaluonteisina tietoluovutuksina, teknisten käyttöyhteyksien välityksellä sekä ns. tuotteistettujen palvelujen välityksellä.

Verohallinnosta viranomaisille luovutettavat tiedot on Verohallinnossa katsottu pääsääntöisesti valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisiksi julkisoikeudellisiksi suoritteiksi, joista peritään suoritteen tuottamisesta aiheutuneita kokonaiskustannuksia vastaava omakustannehintainen maksu. Niissä tapauksissa, joissa viranomaisille on erityislaissa säädetty oikeudesta saada tietoja kokonaan tai osittain maksutta, tietojen hinnoittelussa noudatetaan näitä säännöksiä.

Verohallinnon sähköisistä tietoluovutuksista saamat tulot vuonna 2011 olivat yhteensä n. 675 000 euroa, josta valtion- ja kuntien viranomaisilta saatu osuus oli n. 240 000 euroa. Erityislakien nojalla hinnoitelluista suoritteista¹ saadut kokonaistulot vuonna 2011 olivat n. 145 000 euroa (sisältyy kokonaissummaan). Edellä mainittuihin lukuihin sisältyvät vain Verohallinnon keskitetyn tietopalvelun sähköisistä tietoluovutuksista saadut tulot.

a) Massaluonteiset tietoluovutukset

Nykyisen käytännön mukaan Verohallinto perii massaluonteisista tietoluovutuksista maksun, joka perustuu luovutuksesta aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin (ns. omakustannehinta). Maksu koostuu päätöksen laatimisesta, luovutettavien tietojen määrittelystä, poimintaohjelman valmistamisesta sekä tietojen poiminta-ajasta aiheutuneista kustannuksista. Ensimmäistä kertaa tietoja luovutettaessa kustannukset ovat suuremmat, koska varsinkin poimintaohjelman valmistamiskustannukset voivat olla suuret. Seuraavilla luovutuserroilla luovutuksesta aiheutuneet kokonaiskustannukset ovat yleensä huomattavasti pienemmät, ellei asiakas ole toivonut muutoksia luovutettavien tietojen sisältöön. Poimintaohjelmat on pääsääntöisesti ylläpidettävä vuosittain.

Jokainen tietoluovutus sovitetaan asiakkaan tiedonsaantioikeuksien ja tiedon käyttötarpeiden mukaan. Täysin samaa poimintaohjelmaa voidaan vain harvoin hyödyntää toisen asiakkaan tarpeisiin. Myös tietojen luovutukseen liittyvistä menettelyistä sovitaan asiakaskohtaisesti.

b) Tekniset käyttöyhteydet (=kyselyjärjestelmät)

Verohallinnon tietopalvelulla on tällä hetkellä käytössä yhteensä 12 kyselyjärjestelmää, joista 6 on julkishallinnon viranomaisten käytössä.

Verohallinto perii viranomaisasiakkaalta uuden kyselyjärjestelmän valmistamisesta aiheutuneet todelliset valmistamiskustannukset omakustannuseriaatteen mukaisesti. Maksu koostuu tietojen määrittelystä sekä poimintaohjelman valmistamisesta aiheutuneista kustannuksista. Perustamiskustannusten lisäksi asiakkaalta peritään kyselyjärjestelmän käytöstä kyselykohtainen maksu. Lisäksi asiakkaalta veloitetaan kyselyjärjestelmän vuosittaiset ylläpitokustannukset.

Jokaisen kyselyjärjestelmän tietosisältö määritellään asiakaskohtaisesti asiakkaan tiedonsaantioikeuksien ja tietojen käyttötarpeiden mukaan. Samaa kyselyjärjestelmää ei pääsääntöisesti voida käyttää toisen asiakkaan tietotarpeisiin. Myös tietojen luovutukseen liittyvät menettelyt sovitaan asiakaskohtaisesti.

c) Tuotteistetut palvelut

Verohallinnon tietopalvelu on tuotteistanut palvelut sellaisille suoritteille, joissa asiakkaiden määrä on suuri ja joissa tietojen luovutus toistuu usein

¹ esim. Kela ja Tilastokeskus

samansisältöisenä. Tuotteistetuissa palveluissa tietosisältö on vakio, eikä sitä soviteta asiakaskohtaisesti, Myös luovutusmenettelyt sekä hinnoittelu ovat palvelukohtaisesti yhdenmukaisia.

Nykyisen käytännön mukaan Verohallinto on perinyt ensimmäiseltä palvelun tilanneelta asiakkaalta palvelun valmistamisesta omakustannehintaisten maksun, johon sisältyy tietojen määrittely sekä poimintaohjelman valmistaminen. Lisäksi asiakkailta on peritty palvelun käytöstä kyselykohtainen maksu omakustannusperiaatteen mukaisesti.

Maksuja koskevien periaatteiden soveltaminen

Maksullisuutta koskevia periaatteita sovellettaisiin työryhmän mukaan silloin, kun tietoja luovutetaan vakiomuodossa teknisen rajapinnan kautta tai kysely-yhteydellä. Tältä osin voidaan todeta, että Verohallinnolla ei ole toistaiseksi käytössä rajapintaa, jonka välityksellä verotustietojärjestelmän tietoja voitaisiin siirtää järjestelmien välillä viranomaisille ja muille tietojen saantiin oikeutetuille. Nykyisin Verohallinnon tietopalvelu luovuttaa verotustietoja joko linjasiirtoina tai turvapostin välityksellä.

Jos tekniseen rajapintaan rinnastetaan työryhmän ehdottamalla tavalla vakiomuotoinen kysely-yhteys, tulisi jatkossa täsmällisesti määritellä, mitä kysely-yhteydellä tai teknisellä käyttöyhteydellä tarkoitetaan.

Työryhmä rajaa maksuttomuuden ulkopuolelle tilanteet, joissa tietojen luovutusta joudutaan sovittamaan vastaanottajan tarpeisiin tai palvelutasoa nostamaan. Näissä tilanteissa tietojen vastaanottaja maksaisi tietojen luovuttajalle aiheutuneet kustannukset.

Verohallinto toteaa, että työryhmän muistiosta ei käy täysin yksiselitteisesti ilmi, milloin nämä ehdot täyttyisivät esimerkiksi verotustietojen luovutusten osalta. Kuten edellä on todettu, käytännössä suurin osa Verohallinnon sähköisistä tietoluovutuksista joudutaan sovittamaan asiakkaan tiedonsaantioikeuksien ja käyttötarpeiden mukaan. Täysin samanlaisia, vakiomuotoisia ja useamman asiakkaan tarpeisiin soveltuvia tietoluovutuksia ovat ainoastaan tuotteistetut palvelut, joissa tietosisältö ja tietojen luovutusmenettely on kaikille ko. palvelua käyttäville asiakkaille samanlainen.

Verohallinnon näkemyksen mukaan periaatetta 1 tulkittaisiin siten, että verotustietoja koskevat tietoluovutukset olisivat pääsääntöisesti maksullisia, koska tietoja ei voida luovuttaa vakiomuotoisina ja koska lähes kaikki tietoluovutukset joudutaan sovittamaan asiakaskohtaisesti. Rajapintapalvelujen myötä maksuttomia olisivat lähinnä tuotteistetut palvelut. Työryhmämuistion perusteella jää avoimeksi, miten toistuvissa tietoluovutuksissa (sama asiakas, sama poimintaohjelma) suhtaudutaan ylläpitokustannuksiin. Ylläpito voi johtua joko verolainsäädännön muutoksista tai asiakkaan tietotarpeista. Periaatteen 2 soveltamisen tueksi tulisi myös rajata, milloin tiedot voidaan luovuttaa asiakkaalle maksutta ja milloin niistä tulee periä irrotuskustannuksia vastaava maksu.

2.2. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä (YTJ) on Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) ja Verohallinnon yhdessä ylläpitämä yritysten ja yhteisöjen tunnistus- ja perustietoja sisältävä perusrekisteri. Y-tunnuksia oli vuoden 2011 lopussa yli 1,37 miljoonaa.

Järjestelmä tarjoaa maksuttoman ja reaaliaikaisen tietopalvelun, josta mahdollista hakea tietoa yhdestä yrityksestä kerrallaan. YTJ:n tietopalveluun tehtiin vuonna 2011 yli 17,6 miljoonaa hakua. Palvelusta saa perustiedot suomalaisista yrityksistä, yhteisöistä ja säätiöistä suomeksi, ruotsiksi ja englanniksi 24 tuntia vuorokaudessa.

Tietojärjestelmä tarjoaa myös maksullisen massatietopalvelun sekä sovellus- sovellus yhteyden. Massatietopalvelu tapahtuu palveluyrityksien kautta. Palveluyritykset maksavat tiedoista PRH:lle ja Verohallinnolle vuosittain noin 40 000 euroa.

Lisäksi YTJ:n palvelurajapinta on maksullinen ohjelmallinen palvelu, joka tarjoaa kaikki samat toiminnot kun www.ytj.fi verkkopalvelun Tietopalvelusovellus lukuun ottamatta käyttöliittymää. Palvelun avulla YTJ Tietopalvelun toiminnallisuus kuten yritysten haku ja yrityksen tietojen tarkasteleminen liittyy osaksi omaa tietojärjestelmää tai sovellusta. Tulot palvelurajapinnan käytöstä on tällä hetkellä noin 20 000 euroa/ vuosi.

Työryhmän ehdotusten mukaisesti Verohallinto ja PRH tarjoaisivat nykyisille palveluyrityksille, muille halukkaille yrityksille ja yksityisille viimeistään 2 periaatteen toteuttamisvaiheessa myös massatietopalvelun tiedot ensisijaisesti maksutta. Voidaan todeta, että tämä aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia laitteistokapasiteetin lisäyksen muodossa.

2. Budjettivaikutukset

Verohallinnon ja muiden viranomaisten väliset tietojen luovutukset hinnoitellaan nykyisellään pääasiassa omakustannushintaan.

Verohallinnon maksullisen toiminnan tulot olivat vuoden 2011 tilinpäätöksen mukaan noin 4.4 miljoonaa euroa. Maksullisen toiminnan tuottojen osuus Verohallinnon toimintamenoista oli vajaan prosentin. Tulojen kokonaismäärä sisältää myös asiakkaille annettavat maksulliset ennakkotiedot ja ratkaisut, joiden osuus kokonaistuloista oli 1,8 miljoonaa euroa.

Verohallinto maksoi muiden viranomaisten tuottamien tietojen käytöstä vuonna 2011 noin 1,3 miljoonaa euroa. Suurin menoerä oli Kaupparekisterin ylläpitämän e-portti -palvelun käyttömaksut noin 1.058.000 euroa. Patentti- ja rekisterihallitukselle maksettiin noin 7.000 euroa, Väestörekisterikeskukselle noin 110.000 euroa ja maanmittauslaitokselle noin 95.000 euroa.

Viranomaisten välisten tietoluovutusten muuttaminen maksuttomaksi ei vaikuta oleellisesti Verohallinnon rahoitusrakenteeseen. Vaikutusten tarkempi arviointi esityksen pohjalta ei kuitenkaan vielä ole mahdollista (mm. vakiomuotoisuuden määritelmä). Uudistusta käyttöönotettaessa tulee varmistaa, että Verohallinnolla on jatkossakin riittävät varat tietojen luovuttamiseen ja tietopalveluiden jatkuvaan kehittämiseen.

3. Avoimen datan lisenssimalli

Verohallinnolla ei ole huomautettavaa työryhmän ehdottamaan avoimen datan lisenssimalliin.

4. Perusrekisteritietojen käyttöehdot

Verohallinnon näkemyksen mukaan perusrekistereille laadittuja käyttöehtoja voidaan soveltuvin osin käyttää hyödyksi ja kehittää edelleen sovellettavaksi sekä julkisten että salassa pidettävien verotustietojen tietopalveluihin.

Yritys- ja yhteisötietojärjestelmän tiedot ovat julkisia ja luovutettavissa ilman luovutusrajoituksia. Järjestelmään sisältyviä henkilötietoja voidaan luovuttaa julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poiketen ilman, että luovutuksensaajalla olisi velvollisuutta selvittää oikeuttaan kerätä ja tallettaa henkilötietoja (ks. yritys- ja yhteisötietolain 16 §). Käytännössä luovutuksensaajalle tai käyttäjälle voi sinänsä muodostua henkilörekisteri, johon on sovellettava henkilötietolain ja julkisuuslain säännöksiä.

5. Tietovarantojen kartoitus ja muut virastoille ehdotetut tehtävät

Verohallinto on julkisuuslain, arkistolain ja henkilötietolain edellyttämällä tavalla kartoittanut aikaisemmin asiakirja-aineistonsa, tietojärjestelmänsä ja henkilörekisterinsä. Työryhmän ehdotuksen mukaisesti valtiovarainministeriö käynnistää ja organisoii tietovarantojen kartoituksen ja mahdollisen tietotarveselvityksen sekä virastojen mahdollisuudet tuottaa tietoineistoistaan tietoja, joihin ei kohdistu luovutusrajoituksia.

Tietovarantojen evaluointi työryhmän tarkoittamalla tavalla, JHS-sanastotyöhön osallistuminen ja metatietojen lisääminen ovat tärkeitä virastoille ehdotetuista tehtävistä.

6. Lainsäädännön kehittämistarpeista

Verohallinnon suoritteiden maksullisuus on perustunut valtion maksuperustelakiin ja erityislainsäädäntöön. Vaikka työryhmä esittää kannanottonaan, että ehdotetut muutokset voidaan tehdä muuttamatta valtion maksuperustelakia, Verohallinnon näkökulmasta lain tulkintojen selkiyttämiseksi olisi tarpeen täsmentää valtion maksuperustelakia siltä osin kuin kysymys on viranomaisten välisen tietojenvaihdon maksullisuudesta. Toi-

nen vaihtoehto on se, että valtiovarainministeriö nimenomaisesti rajaa Verohallinnon suoritteiden maksullisuutta koskevassa asetuksessa sen soveltamisalan ulkopuolelle julkisen hallinnon viranomaisille tapahtuvat luovutukset.

Vaikka lainsäädännön muutostarpeiden kartoitus tehdään työryhmän ehdotusten mukaan valtiovarainministeriön johdolla vuosien 2012- 2015 ku- luessa, voidaan todeta, tietojen luovutuksen maksullisuudesta säädetään muun muassa verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 25 §:ssä ja yritys- ja yhteisötietolain (244/ 2001) 16.2 §:ssä. Nämä erityissäännökset samoin kuin Verohallinnon maksuasetus edellyttävät muutoksia, jos työ- ryhmän ehdottamia periaatteita päätetään jatkossa noudattaa.

7. Muuta

Verohallinnon internet-sivustolla on tiedotteiden ja ohjeiden ohella muun muassa rekisteri- ja tietojärjestelmäselosteet Verohallinnon henkilörekis- tereistä ja tietojärjestelmistä. Verohallinnon internet-sivustolla on myös saatavilla sellaisia verotuksen julkisia tietoja, joihin ei liity henkilötiedoista tai muista syistä johtuvia luovutusrajoituksia (ks. [www.vero.fi/ Verohallin- to](http://www.vero.fi/Verohallinto) > Verotuksen julkiset tiedot).

8. Lopuksi

Tietosuoritteiden maksujen alentaminen ja asteittainen siirtyminen pää- sääntöisesti maksuttomiin tietoluovutuksiin on tavoitteena hyvä. Nykyinen tietojen luovutusten hinnoittelukäytäntö on epäyhtenäinen ja vaihtelee hallinnonaloittain. Tietosuoritteiden hinnoittelu ja laskutus sekä hinnoitte- lua koskevien säännösten tulkintaongelmat ovat lisänneet tietoja luovut- tavien viranomaisten työmäärää. Maksuttomuus viranomaisten välisissä ja myös muissa tietoluovutuksissa nopeuttaisi tietoluovutusprosesseja, koska nykyisin hinnoitteluun ja laskutukseen menevä työvaihe jäisi koko- naan pois.

Maksuttomuus todennäköisesti lisäisi tietojen luovutuksia ja edistäisi myös viranomaisten hallussa olevan tietojen käyttöä. Tietopalvelujen kautta hankittujen tietojen ajantasaisuuteen ja päivittämiseen on liittynyt ongelmia mm. YTJ:n massatietopalvelujen käyttäjillä. Näiden ongelmien poistamiseen on jatkossa kiinnitettävä erityisesti huomiota.

Verohallinto toteaa, että työryhmän ehdottamat tietoluovutusten maksulli- suuteen liittyvät periaatteet edellyttävät selkiyttämistä. Tämä toteutetta- neen lainsäädännön ja maksuasetusten sekä valtiovarainministeriön oh- jauksen avulla.

Verohallinto toteaa lisäksi, että se voi vain rajallisesti vaikuttaa tietovar- tojensa laajaan käyttöön. Tietoaineistojen muokkaamiselle muodostaa ra- joitteensa myös viranomaisten toimivaltaa koskevat sääntelyt.

Budjettirahoituksessa tulisi varmistaa, että Verohallinnolla on jatkossakin riittävät varat tietojen luovuttamiseen ja erityisesti tietopalveluiden jatkuvaan kehittämiseen.

Pääjohtaja


Mirjami Laitinen

Strategiajohtaja


Arto Pirinen