

Lausunto: Julkishallinnon tietoluovutusten periaatteet ja käytännöt -raportista
Viite: VM 125:02/2007

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa Julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen -työryhmän loppuraportista. Työryhmän tavoitteena oli eri tietovarantojen saaminen tarkoituksenmukaiseen hintarakenteeseen johtavilla hinnoitteluperiaatteilla ja lisenssiehdoilla tarjolle tietojen tarvitsijoille.

VATT:n näkökulmasta julkishallinnon tietovarantojen saatavuuden ja käytön edistäminen on erinomainen tavoite ja siihen kohdistettu huomio on tervetullutta. VATT nojaa lausunnossaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (2003/98/EY, myöhemmin PSI-direktiivi) ja arvioonsa ehdotusten taloudellisista vaikutuksista. Tässä lausunnossa raporttia tarkastellaan tutkimustoiminnan näkökulmasta. Avoimen datan lisenssimalliin ja käyttöehtoihin, lausuntopyynnön kohdat 2 ja 3, VATT:lla ei ole lausuttavaa. Pyydettyjen kommenttien lisäksi tuodaan esiin eräitä tietovarantojen käyttöön liittyviä muita huomioita, joita VATT toivoo tässä yhteydessä tarkasteltavan.

VATT:n näkemykset raportin ehdotuksiin:

Lausuntopyyntö, kohta 1. Tietoluovutuksista perittävien maksujen periaatteet, niiden toteuttaminen ja vaikutukset

Työryhmä on arviossaan rajautunut tietohallintalaissa mainittuihin tietovarantoihin, mikä on pieni joukko julkisen sektorin tietovarannoista. Lisäksi on rajauduttu yksinkertaisimpiin tietoluovutustilanteisiin, joissa tieto luovutetaan vakiomuodossa teknisen rajapinnan kautta tai kysely-yhteydellä. Edellä mainittujen rajausten pohjalta työryhmä esittää kahta hinnoitteluperiaatetta, periaatteet 1 ja 2.

On todettava, että tehdyt rajaukset supistavat raportin johtopäätösten ja suositusten soveltamisalaa. Varsinkin hinnoitteluperiaatteiden soveltamisala on hyvin pieni osa tietoluovutuksista. Työryhmä on rajannut käyttäjien kannalta tärkeimmän, ja hinnoittelun näkökulmasta haastavimman, palvelutoiminnan kokonaan ehdotuksensa ulkopuolelle. Työryhmä olisi voinut ottaa kantaa myös näihin tilanteisiin ja erityisesti niiden hinnoittelun periaatteisiin. Tietovarantolähteestä riippumatta hinnoittelun yksinkertaistaminen tilanteissa, joissa luovutuksia räätälöidään käyttäjien tarpeisiin tai joissa teknistä rajapintaa ei ole saatavilla, olisi paikallaan, koska juuri näissä tilanteissa käyttäjälle on tärkeätä hinnoittelun läpinäkyvyys ja yksinkertaisuus. Nykytilanteessa lopullisen hinnan laskeminen virastoissa käytössä olevista monimutkaisista hinnastoista on lähes mahdotonta. Tähän raportin ehdotukset eivät tuo helpotusta.

Raportissa ei ole esitetty arviotahinnoittelun vaikutuksista tiedon käyttäjiin eikä periaatteiden 1 ja 2 yleistettävyyteen. VATT näkee tarpeelliseksi, että hinnoitteluperiaatteita pohdittaisiin laajempaan kokonaisuuteen, ja niistä tehdään huolellinen vaikuttavuusanalyysi. Alla on esitetty joitakin hinnoitteluperiaatteisiin liittyviä näkökulmia, jotka tulisi tässä työssä ottaa huomioon.

Maksujen perimistä koskevat periaatteet 1 ja 2, erityisesti mainittu maksuttomuus, soveltuvat vain sähköisten, vakimuotoisten tietoluovutusten hinnoitteluun. Nämä ovat tilanteita, joissa tiedontuottajalle ei koidu lisätyötä tiedon jakamisesta. Siksi periaatteen 1 mukaista, julkisen hallinnon viranomaisten välistä vakimuotoista tiedonsiirtoa koskevaa maksuttomuutta voidaan pitää kannatettavana. Periaatteen 2 mukaiseen, laajalle käyttäjäryhmälle suunnattuun **maksuttomuuteen** tulee siirtyä vain, jos voidaan taata, että palvelut eivät ruuhkaudu eikä palvelutaso heikkene, mikä edellyttää mm. käyttöliittymien hyvää toimintaa ja toimintavarmuutta. Periaatteiden 1 ja 2 mukaiset tilanteet ovat kuitenkin vain pieni joukko julkisen hallinnon tietoluovutuksista, eikä näitä periaatetta voida soveltaa muihin, kuin näihin erityistapauksiin. Muissa tilanteissa on huomioitava seuraavat seikat.

PSI-direktiivissä lähtökohtina on mainittu maksuttomuus ja kustannuslähtöisyys. On olemassa syitä, minkä takia viranomaisten keräämä perustietovaranto tulisi antaa käyttäjilleen maksutta. Tärkein syy on, että tieto tuotetaan verovaroin, ts. sen tuottamisesta on jo kertaalleen maksettu. Kuitenkin täytyy muistaa, että virastojen päätehtävä on tiedon kerääminen, ei sen jakaminen muiden toimijoiden käyttöön. Vaikka tieto usein rinnastetaan julkishyödykkeeseen, se ei ole sitä puhtaasti. Nykyisessä muodossaan tiedon jakelu on ruuhkautuvaa mm. käyttäjälupien ja poimintojen takia. Jos tietovarantojen hankkiminen on käyttäjälle ilmaista tai lähes ilmaista, voi se johtaa tietopyyntöjen runsaaseen kasvuun, jolloin tietopalvelut ruuhkautuvat ja hakemukset jonoutuvat.

Hinnoilla on kannustinvaikutuksia myös tiedontuottajiin: perimällä maksuja tietoluovutuksista, niiden on mahdollista saada tuloa tästä toiminnasta, joista niille kuitenkin aiheutuu kustannuksia. Hinnat siten ohjaavat virastoja resursoimaan tätä tulonlähdetä. Hintojen poistaminen vie virastoilta erään tärkeän kannustimen, ja voi johtaa tietoluovutuksiin liittyvien palvelujen **aliresursoimiseen**, mikä heikentää tiedon saatavuutta ja palvelun laatua. Siksi samalla, kun tietoluovutusten hinnoittelun periaatteena tulee olla yksinkertaisuus ja selkeys, ne eivät saa uhata palveluiden laatua.

Toisaalta kustannuslähtöisyyteen perustuvaan hinnoitteluun sisältyy riski siitä, että tiedontuottajana toimivat **monopolit** voivat siirtää toimintansa tehottomuudesta johtuvat korkeat tuotantokustannukset hinnoissaan asiakkaiden kannettavaksi. Jos siis asiakkailta perityillä maksuilla voidaan kattaa toiminnan kustannuksia laajasti, voi tiedontuottajilta kadota toiminnan tehostamiseen liittyvä oleellinen kannustin. Edelleen, koska nyt tehdyn ehdotuksen mukaan osa palveluista on tarkoitus tuottaa ilmaiseksi ja osasta tulevaisuudessakin kerätään maksu, on monopolimarkkinalla olemassa riski, että ilmaisen toiminnan kustannuksia **subventoidaan** muusta

toiminnasta saaduilla tuloilla. Käytännössä tämä voi tarkoittaa sitä, että hinnat **nousevat** niille asiakkaille, jotka kaipaavat räätälöityä tietoa. Mahdollisella hintojen nousulla on suoria vaikutuksia mm. tutkimustoimintaan. Tätä näkökulmaa raportissa ei ole lainkaan käsitelty.

Edellä mainituista syistä johtuen VATT ehdottaa, että tietopalvelupyynnöiden hinnoittelua pohdittaisiin **kokonaisuutena**, ottaen huomioon myös laajempien käyttäjäryhmien räätälöidyt tietopyynnot ja muut tietovarannot. Tässä yhteydessä tulisi pohtia tietoluovutusten yleiset hinnoitteluperiaatteet, siis millaisista ja kenelle tehtävistä tietoluovutuksista tulee jatkossakin periä maksu. Hintojen tason ohella tärkeää on, että käyttäjille suunnattua hinnoittelua selkiytetään, yksinkertaistaan ja tarvittaessa kohtuullistetaan.

Lausuntopyyntö, kohta 4. Ehdotetut toimenpiteet ja tehtävät.

Joitakin työryhmän toimeksiannon kannalta oleellisia puutteita voidaan esittää.

- Sähköisen lupa- / sopimusprosessin toteuttaminen on jätetty virastojen tehtäväksi. Kuitenkin PSI-direktiivin artikla 8 edellyttää muunneltavissa olevien vakiomuotoisten lupien käyttöä ja että luvat voidaan käsitellä sähköisesti. Lupien kytkeminen JHS-prosessiin yhdessä lisenssien ja käyttöehtojen kanssa voisi olla perusteltua.
- Kuten kohdassa 1 esitimme, työryhmä ei ole ottanut kantaa tietopyyntöjen hinnoitteluun kokonaisuudessaan, vaan rajautunut vakiomuotoisten tietopyyntöjen hinnoittelun selkiyttämiseen. Palvelutoiminta on kuitenkin monimutkaisempi kokonaisuus ja siksi sen hinnoittelua tulisi tarkastella laajempaan kokonaisuutena.
- Edellä mainittujen kehittämisen kohteeksi nostettujen seikkojen ohella VATT toivoo, että PSI-direktiivin artiklan 4 ”Uudelleenkäyttöpyyntöjen käsittelyä koskevat vaatimukset” otettaisiin tietoluovutuksia koskevassa jatkotyössä paremmin huomioon. Nimenomaan tietovarantopyyntöjen käsittelyaikojen venyminen ja lupaprosessin yleinen läpinäkyvyyden häilyminen haittaavat oleellisesti mm. VATT:n tehtävän hoitamista. VATT ennakoii, että tietovarantojen käyttö tulee tehostumaan oleellisesti, jos lupaprosessin läpinäkyvyys lisääntyy ja käsittelyajat lyhenevät. Siksi direktiivin 4 artiklan toisessa kohdassa mainitusta enimmäisajasta tulisi pitää kiinni. Myös lupien epäämisen syiden kirjallisesta esittämisestä, ts. päätösten perusteluvälitteestä, tulisi pitää nykyistä tiukemmin kiinni.
- Edelleen VATT toivoo, että eri hallinnonaloilla kiinnitettäisiin enemmän huomiota **metatietojen** tuottamiseen. Hyvin laaditut metatiedot ovat omiaan edistämään aineistojen käyttöä, ja jouduttamaan tutkimuksen tekemistä. Ylipäänsä tietovarantojen käytön edistämisen tulisi olla velvollisuus kaikille

viranomaisille. Kun rekisteriselosteet, metatiedot, hinnoittelu ja lupaprosessi saadaan kuntoon, on rekisteriaineistot mahdollista saada hyötykäyttöön.

Helsingissä 26.3.2012

Esittelijä
Jenni Pääkkönen
Erikoistutkija

Hyväksyjä
Seppo Kari
Ylijohtaja