

Valtionhallinnon arkkitehtuurin kehittäminen: Perustietovarannot-projekti

## Hallinnon sisäisten tietoluovutusten hinnoittelun selkeyttäminen

<b>1</b>	<b><i>Taustaa</i></b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><i>Hinnoittelun muutokset vuoden 2004 jälkeen</i></b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b><i>Luovutushintojen perusteista</i></b> .....	<b>5</b>
<b>4</b>	<b><i>Luovutushintojen tasosta</i></b> .....	<b>7</b>
<b>5</b>	<b><i>Luovutushinnat luovuttajien ja käyttäjien näkökulmasta</i></b> .....	<b>10</b>
<b>6</b>	<b><i>Tietojen luovutuksesta saatavien tulojen merkitys</i></b> .....	<b>12</b>
<b>7</b>	<b><i>Julkisen sektorin tiedon kaupallista hyödyntämistä koskeva direktiivi</i></b> .....	<b>13</b>
7.1	<b>Tieto hyödynnettävistä tiedoista</b> .....	<b>13</b>
7.2	<b>Hinnoittelu tietojen luovuttamisessa kaupalliseen käyttöön</b> .....	<b>14</b>
7.3	<b>Julkisen sektorin tiedon hyödyntämisen direktiivin toteutuminen Suomessa</b> .....	<b>14</b>
<b>8</b>	<b><i>Ehdotuksia</i></b> .....	<b>16</b>
8.1	<b>Omakustannushinta perusteeksi hallinnon sisäisiin tietoluovutuksiin</b> .....	<b>16</b>
8.2	<b>Oikeudet saada maksutta tietoja asteittain pois erityislaeista</b> .....	<b>16</b>
8.3	<b>Tietoluovutusten hinnoittelu tukemaan tavoiteltua käyttötapaa</b> .....	<b>16</b>
8.4	<b>PSI direktiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen</b> .....	<b>17</b>
8.5	<b>Kilpailun lisääminen viranomaistietojen kaupallisessa jakelussa</b> .....	<b>17</b>
8.6	<b>Tulosohjaus tukemaan tietojen laajaa hyödyntämistä</b> .....	<b>17</b>
8.7	<b>Hinnoittelumallien kehittäminen</b> .....	<b>18</b>
8.8	<b>Tietoluovutusten kustannusrakenteiden ja -tasojen vertailu</b> .....	<b>18</b>

# 1 Taustaa

Tietoluovutusten hinnoittelusta on perusteelliset selvitykset valtiovarainministeriön vuosina 2003 ja 2004 toimineiden työryhmien muistioissa<sup>1</sup>. Jälkimmäisessä muistiossa on myös toteuttamishdotukset, joita ei kuitenkaan ole toteutettu.

Perusrekisterilainsäädäntöä selvittäneen työryhmän 18.12.2006 julkaisemassa muistiossa ”Perusrekisterilainsäädännön tarveselvitys”<sup>2</sup> on yhtenä toimenpide-ehdotuksena:

*4) Selkiyttää ja yhtenäistää perusrekistereiden tietojen ylläpidon kustannusrakenteita ja tietojen luovutusta koskevia hinnoitteluperusteita sekä jakaa perusrekistereiden hyväksikäytöstä aiheutuvat hyödyt nykyistä tasapuolisemmin rekisterienpitäjille ja keskeisille sidosryhmille.*

Työryhmä toteaa myös, että ” Tietojen käytön esteenä ei pidetä niinkään tietojen hintoja, vaan vaikeaselkoista ja erittäin sekavaa ja epäyhtenäistä hinnoittelua. Perusrekistereiden tietojen luovutusta koskevia menettelytapoja ja hinnoitteluperusteita tulee selkiyttää ja yhtenäistää. Käytännössä tämä tarkoittaa hyvin ilmeisesti muutoksia maksuperustelakiin ja/ tai maksuasetuksiin sekä maksuperusteita koskeviin päätöksiin. ”

Perustietovarannot-projektin tehtävän on ollut paikallistaa tietojen yhteiskäyttöä hallinnossa estäviä tai kehitystä hidastavia hallinnollisia ja teknisiä esteitä sekä laatia niitä koskevia kehittämishdotuksia. Tietoluovutusten hinnoittelua koskevassa osuudessa tehtävänä oli selvittää, mitä muutoksia tietoluovutusten hinnoittelussa on tapahtunut vuoden 2004 jälkeen sekä laatia konkreettisia ehdotuksia, joilla tietojen yhteiskäytön laajenemista tuetaan myös hinnoittelun avulla.

Selvitys perustuu kirjallisiin lähteisiin sekä hallinnollisia esteitä koskevien haastattelujen yhteydessä kerättyihin tietoihin. Nykytilan kuvausta ja alustavia ehdotuksia on käsitelty Perustietovarannot-projektin työpajassa 1.2.2007.

---

<sup>1</sup> Hallinnon sisäisten tietoluovutusten hinnoittely, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 16/2003  
Hallinnon sisäisten tietoluovutusten maksukäytäntöä selvittäneen työryhmän muistio, valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2004

<sup>2</sup> Perusrekisterilainsäädännön tarveselvitys, sisäasiainministeriön julkaisuja 60/2006

## 2 Hinnoittelun muutokset vuoden 2004 jälkeen

Hallinnon sisäisten tietoluovutusten maksukäytäntöjä selvittänyt valtiovarainministeriön työryhmä<sup>3</sup> esitti vuonna 2004, että tietoluovutusten maksuissa siirryttäisiin käyttämään perusteena teknisen luovuttamisen kustannuksia. Työryhmä ehdotti myös muuta yhtenäistämistä, kuten tietoja hyödyntävän viranomaisen erillislakiin perustuvasta maksuttomuudesta luopumista.

Työryhmän esityksiä ei lähdetty keskitetysti toteuttamaan. Irrotuskustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun on kuitenkin sen jälkeen osittain siirrytty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla ja sisäasiainministeriön maksuasetuksessa ”alennettu omakustannushinta” on kuvattu tavalla, joka vastaa irrotuskustannusten määrittelyä<sup>4</sup>.

**Digiroad** (tie- ja katuverkon tietojärjestelmä, laki 991/2003)

Digiroad-järjestelmän aineiston hinnoittelussa on tapahtunut muutos 1.1.2006 alkaen<sup>5</sup> ja siinä yhteydessä aineiston käyttömaksusta on luovuttu. Digiroad aineiston kaupallisesta käytöstä ei enää peritä royaltymaksuja. Royaltymaksu oli siihen asti 2 – 8 % Digiroadin aineistoa hyödyntävän liiketoiminnan liikevaihdosta tai kiinteä 10 000 – 40 000 € vuodessa. Royaltymaksun suuruus riippui siitä, miten merkittävä osa aineistolla oli tuotteessa tai palvelussa, jossa sitä käytettiin.

Kaikilta käyttäjiltä peritään edelleen irrottamiskustannukset: työn tuntihinta 70 € siirtotiedoston hinta 20 € ja toimituskulut 10€. Vuoden 2007 hinnaston mukaan Digiroad aineiston ensimmäinen asiakaskohtainen toimitus maksaa 380 € ja vuoden aikana tulevat uudet toimitukset 240 € kertaan kohti.

### Ajoneuvoliikennerekisteri

Tietojen käytön volyymin kasvun myötä Ajoneuvohallintokeskus on merkittävästi laskenut tietopalvelun hintoja. Viranomaiskyselyn perushinta on 0,055 €/ tietosuorite vuoden 2007 alusta. Viranomaistehtäviä hoitavat yritykset (esimerkiksi katsastusasemat) maksavat 0,12 €/ tietosuorite. Tietojen massaluovutuksesta Ajoneuvohallintokeskus perii vain 31 € kertaan kohti, jolloin tietoyksikkökohtainen hinta jää erittäin pieneksi.

Viranomaisilta perittävän hinnan alentamisen on osaltaan mahdollistanut se, että poliisi maksaa rikostutkinnan tarpeita lukuun ottamatta nykyisin muiden käyttäjien tavoin tietopalvelusta. Aikaisemmin se sai kaikki tiedot vastikkeetta.

<sup>3</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 11/2004

<sup>4</sup> Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 16/2003, s. 42 – 43.

<sup>5</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön asetus Tiehallinnon maksuista, (säädös 978/2005, voimassa 1.1.2006-31.12.2007.

Ajoneuvohallintokeskus ei tee kaupallista tietopalvelua. Sillä on kymmeniä kumppaneita, jotka saavat ajoneuvoliikennerekisteristä perustietoa, jonka ne toimittavat edelleen jalostettuna asiakkailleen.

### **Väestötietojärjestelmä**

Sisäasiainministeriön maksuasetuksessa on muutettu jonkin verran kohtaa ”*Alennettun omakustannusarvion mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet*”<sup>6</sup>: Alennettu omakustannushinta koostuu seuraavista eristä: suoritteen luovuttamisesta aiheutuneet tietojenkäsittelykustannukset sekä tietopalvelua koskevien järjestelmien, ohjelmien ja sovellusten valmistamisesta ja ylläpidosta aiheutuneet pääoma- ja korkokustannukset.

Alennettu omakustannushintaa peritään kunnille luovutettavista rakennusten ja huoneistojen tiedoista sekä rakennushankkeita koskevista tiedoista sekä evankelis-luterilaisen kirkon ja ortodoksisen kirkkokunnan seurakunnille jäsenrekisterin ylläpitoa ja erikseen säädettyjä viranomaistehtäviä varten luovutetuista henkilötiedoista.

---

<sup>6</sup> Sisäasiainministeriön asetus rekisterihallinnon suoritteiden maksuista (160) 16.3.2005

### 3 Luovutushintojen perusteista

Tietoluovutusten hinnoittelun lainsäädännöllisestä taustasta on selvitys valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 11/2004 (luku 5). Selvityksessä todetaan mm., että maksuperustelakiin ja -asetukseen (150/1992 ja 211/1992) perustuvissa maksuasetuksissa käytetään julkisoikeudellisista suoritteista erilaisia sanamuotoja.

Huomattava osa tietojen siirrosta viranomaisten välillä on vastikkeetonta. Tämä perustuu yleensä siihen, että tietoja vastaanottavaa viranomaista koskevassa laissa määrätään, että se saa toisen viranomaisen tietoja maksutta käyttöönsä. Tällaisia määräyksiä on mm. kansaneläkelaisissa, poliisilaisissa, tilastolaisissa ja tullilaisissa.

Edellisestä hieman poikkeava on verotus. Verotusmenettelystä annetun lain mukaan verohallinnolla on oikeus saada maksutta verotusta varten tarvittavat tiedot. Verohallinto kuitenkin saman lain mukaan maksaa valtion tai kunnan viranomaisille laajojen ja massaluonteisten tietojen luovuttamisesta aiheutuvat muuttuvat kustannukset.

Ministeriöiden maksuasetuksissa sovelletaan julkiselle hallinnolle joissakin tapauksissa alemmää hintaa kuin muissa tietoluovutuksissa. Sisäasiainministeriö<sup>7</sup> käyttää termiä *Alennetun omakustannusarvon mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet*. Sen määritelmä on käytännössä sama kuin valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 16/2003 esitetty irrotuskustannusten määritelmä.

Sisäasiainministeriön maksuasetuksen mukaa väestötietopalvelut ovat muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kategoriassa ”*Väestörekisterikeskuksen [omakustannusarvon mukaisesti] maksulliset julkisoikeudelliset suoritteet*”. Tietopalvelujen hinnat ovat samat julkiselle ja yksityiselle sektorille.

Maa- ja metsätalousministeriön antaman Maanmittauslaitoksen maksuasetuksen<sup>8</sup> mukaan lakiin tai asetukseen perustuva kiinteistöjen kauppahintarekisterin tietojen luovuttaminen viranomaiselle on maksullinen, *keskimääräiseen omakustannushintaan perustuva suorite*. Esimerkiksi paikkatietoaineistot (mm. kiintopiste- ja maastokartta-aineistot) ovat *liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita*.

Samalla viranomaisella voi olla samantyyppisestä tietopalvelusta erilainen hinnoittelu rekisteristä riippuen. Patentti- ja rekisterihallitus perii maksuasetuksen 1433/2006<sup>9</sup> mukaan *suoritteen omakustannusarvoa alhaisemman maksun* säätiörekisteristä, yhdistysrekisteristä ja uskonnollisten yhdyskuntien rekisteristä poimittaviin otteisiin, todistuksiin ja jäljennöksiin. Sen sijaan kaupparekisteristä tuotettavien otteiden, todistusten ym. luovutushinta määräytyy *suoritteiden keskimääräisen kokonaiskustannuksen perusteella*. Kaupparekisterin, yrityskiinnitysrekisterin, säätiörekisterin ja yhdistysrekisterin atk-

<sup>7</sup> Sisäasiainministeriön asetus N:o 160 rekisterihallinnon suoritteiden maksuista (16.3.2005)

<sup>8</sup> Maa- ja metsätalousministeriön asetus N:o 257 Maanmittauslaitoksen maksuista (20.4.2005)

<sup>9</sup> Kauppa- ja teollisuusministeriön asetus N:o 1433/2006 Patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista

rekistereihin pohjautuvat muut tietopalvelut ovat *liiketaloudellisin perustein hinnoiteltuja*.

Patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annettua lakia on muutettu 2.2.2007. Muutos koskee julkisoikeudellisista suoritteista perittäviä maksuja, jotka nyt myös kaupparekisterin osalta jatkossa määräytyvät suoriteryhmäkohtaisen kustannusvastaavuuden perusteella.

Ajoneuvohallintokeskus päättää itse tietoluovutusten hinnoittelusta. Ajoneuvohallintokeskus perii suoraikäytössä viranomaisilta n. 50 % alemman hinnan kuin muilta. Tietojen massaluovutuksesta toisille viranomaisille peritään vain pieni käsittelymaksu.

## 4 Luovutushintojen tasosta

Tietoluovutuksissa on sisällöltään samanlaisia tapahtumatyyppejä eri ympäristöissä:

- Monista järjestelmistä luovutetaan tunnusta vastaavia nimiä, osoitteita sekä roolitietoja (nimenkirjoitusoikeus, perhesuhteet, omistusosuudet jne.).
- Luovutuksia tehdään yksilöidysti ja massaluovutuksina

Tietoja on useissa tapauksissa mahdollista saada suoraan tietovarannon omistajalta sekä tämän valtuuttamilta lisäarvopalvelujen tuottajilta.

Luovutushintojen tasojen vertailuja varten on määritelty muutamia tyypillisiä tietoluovutustilanteita. Seuraavissa taulukoissa on yhden yksikön (esimerkiksi: henkilö, yritys, kiinteistö, ajoneuvo) luovutuksesta perittävä maksu. Sen lisäksi tietojen luovuttaja perii yleensä maksuja luovutusyhteyden perustamisesta sekä yhteys tai käyttäjätunnuskohtaisia kuukausimaksuja.

Seuraavassa taulukossa on rekisteröidyn yksikön rekisteritiedot sisältävän otteen hintoja eri rekistereissä ja eri toimitustavoilla.

Taulukko 1: **Rekisteriotteen hintoja eri tietolähteissä ja kanavissa**

<b>Väestötietojärjestelmä</b>	3,70 €
<b>Yritys- ja yhteisötiedot</b>	
<u>Yhdistysrekisteri</u>	
on-line (Katka)	10,00 €
www palvelu	1,00 €
WAP palvelulla	2,00 €
<u>Kaupparekisteri</u>	
on-line (Katka)	10,00 €
Suomen Asiakastieto	8,08 €
ePortti	1,43 €
<b>Kiinteistötietojärjestelmä</b>	
suorakäyttö	4,80 €
ePortti	4,80 €
<u>Oikeushallinto (lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri):</u>	
Kiinteistörekisteriote	3,00 €
rasitustodistus	11,25 €
ePortti	5,35 €
<b>Ajoneuvohallintokeskus</b>	
- AKEn oma järjestelmä	0,055 €
- Internetin kautta	0,50 €

Seuraavassa taulukossa on tietojen jatkuvan käytön hintatietoja. Taulukkoon on otettu alin viranomaishinta, jos hinnoissa on eroja. Taulukkoon ei ole merkitty tietopalvelun käytön aloittamisesta aiheutuvia kustannuksia eikä säännöllisiä kuukausimaksuja.

Eräpoimintojen osalta ei ole myöskään otettu huomioon toimenpidemaksuja, joita ei kaikissa tapauksissa ole määritelty euromääräisinä.

Suorakysely tarkoittaa kysely-yhteyttä, joka voi olla pääteyhteys tai selaimen kautta tapahtuva. Sovellusyhteydellä tarkoitetaan menettelyä, jossa tietojen kysely tehdään sovellus – sovellus-yhteydellä. Perustietojen erämuotoisessa luovutuksessa on käytetty laskentaperusteena 10 000 yksikön luovuttamista.

Näiden lisäksi voi olla avustavia teknisiä toimenpiteitä joista veloitetaan erikseen.

Taulukko 2: **Tietojen jatkuvan käytön veloituksia tietoyksikköä kohti**

	Suorakysely	Sovellus- kysely	Perustietojen toimitus	Tietojen päivitys
<b>Väestötietojärjestelmä</b>	0,16 € - 0,29 €	0,24 €	0,077 €	0,032 €
<b>Yritys- ja yhteisötiedot</b>				
<u>Yhdistysrekisteri</u>				
on-line (Katka)	0,44 €			
www palvelu	1,00 €	n/a	0,017 €	
WAP palvelulla	2,00 €			
<u>Kaupparekisteri</u>				
on-line (Katka)	0,44 €	0,84 €	0,31 €	0,30 €
Suomen Asiakastieto				
ePortti	0,30 € - 0,84 €			
<u>Yritys- ja yhteisötietojärjestelmä YTJ</u>				
Perustiedot YTJ:stä	0,00 €			
Suomen Asiakastieto			0,03 € - 0,17 €	
ePortti			0,20 €	
<b>Kiinteistötietojärjestelmä</b>				
suorakäyttö	4,80 €	4,80 €		
massaluovutus, julkisoikeudellinen				
suorite			0,33 €	0,37 €
ePortti				
<u>Oikeushallinto (lainhuuto- ja kiinnitysrekisteri):</u>				
Kiinteistörekisteriote		0,75 - 4,80 €	1,78 €	15 %
rasitustodistus	11,25 €			
ePortti				
<b>Ajoneuvohallintokeskus</b>				
- AKEn oma järjestelmä	0,055 €	0,055 €	0,003 €	0,003 €
- Internetin kautta	0,50 €	0,50 €		
<b>Verohallinto</b>			0,15 €	

Suorakyselyssä kalleimman ja edullisimman tietoluovuttajan hintaero on noin 10 – 20 -kertainen. Massaluovutuksessa kustannus voi luovutettua yksikköä kohti vaihdella jopa

satakertaisesti. Kerran luovutettujen tietojen päivittämisessä vaihtelu on pienempi, mutta kuitenkin erittäin suuri.

Yllä olevissa taulukoissa ei ole palvelun käytön aloittamiseen liittyviä kustannuksia eikä kiinteitä kuukausimaksuja. Pääsääntöisesti ne ovat korkeita, jos tietoyksiköistä peritään korkea maksu.

## 5 Luovutushinnat luovuttajien ja käyttäjien näkökulmasta

Tietoluovutusten hinnoittelua käsitelleiden valtiovarainministeriön 2003 ja 2004 työryhmien lähtökohdaksi oli, että perustietojen keruu ja ylläpito on jo maksettu. Tietojen keruu ja ylläpito voi olla budjettirahoitteista (esimerkiksi väestötiedot) tai se rahoitetaan tiedonkeruun kohteilta perityillä maksuilla (esimerkiksi kaupparekisteri ja ajoneuvorekisteri). Tiedon laajemmasta hyväksikäytöstä aiheutuu näin ollen vain tiedon irrottamisen ja siirron kustannus (*”irrotuskustannus”*).

Tietojen keruun ja ylläpidon ja tietojen luovuttamisen ero näkyy hyvin esimerkiksi sisäasiainministeriön asetuksessa rekisterihallinnon suoritteiden maksuista. Väestötietojärjestelmä ja sen tietosisältö ja tietojen ylläpito ovat Väestörekisterikeskuksen ja maistraattien *”maksuttomia julkisoikeudellisia suoritteita”*. Tietopalvelut ovat käyttötarkoituksesta riippuvalla tavalla erityyppisiä maksullisia suoritteita.

Tietojen keruun ja ylläpidon *rahoitustapa* vaihtelee. Esimerkiksi väestötietojen ylläpito on budjettirahoitteista, kun taas kaupparekisteritietojen ylläpito rahoitetaan kokonaan rekisteröiviltä perittävillä maksuilla.

Valtiovarainministeriön työryhmä teki tietoluovutusten hinnoittelusta kyselyn vuonna 2004 ja sen tulokset ovat valtiovarainministeriön työryhmäraportissa 11/2004 (luku 4). Perustietovarannot-projektissa on haastateltu keskeisten tietojen luovuttavien viranomaisten edustajia. Tietoluovutusten hinnoitteluun esitetyt näkemykset eivät merkittävästi poikkea vuodesta 2004.

Vuoden 2004 jälkeen muutoksia luovutushinnoitteluun on tehty liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla. Digiroad-tietojärjestelmästä tietoja luovutetaan irrotuskustannuksella ja samoin toimitaan ajoneuvoliikennejärjestelmän osalta. Muuten maksuperusteet ovat pysyneet ennallaan.

Tietojen hyödyntäjien mielestä nykyiset luovutushinnat eivät yleisesti ottaen ole kustannusvastaavia ja läpinäkyviä. Hinnoittelu ei tue sovellusten välistä suorakäyttöä, vaikka se olisi teknisesti mahdollista. Hinnoittelu johtaa tietojen tarpeettoman laajaan kointiin ja harvaan päivittämiseen, mikä on ongelmallista tietosuojan ja toiminnan laadun kannalta.

Tietoluovutusten hinnoitteluun liittyy myös toiminnallisia puutteita, jotka vähentävät kiinnostusta tietojen käyttöön. Saatavissa olevia tietoja ja luovutustapoja ei usein ole kuvattu tuotteistettuna. Hinnoittelurakenteet ovat monimutkaisia, hinnastot vaikeaselkoisia ja kokonaiskustannusten hahmottaminen niistä on vaikeaa.

Perustietovarannot-projektin tekemissä haastatteluissa ilmeni, että monet viranomaiset käyttävät toisten tietoja kaupallisten palvelutoimittajien välityksellä eikä suorilla viranomaisyhteyksillä. Tämän syy lienee siinä, että palvelu on tuotteistettu paremmin ja sen käyttöönotto ja käyttö on helpompaa kuin tiedon hankkiminen suoraan alkuperäisläh-

teestä. Lisäksi asiakkaat saavat samoilla tietoliikenne, tietoturva ja käyttäjätunnusratkaisuilla saadaan usean eri viranomaisen palvelut käyttöön samalla menettelyllä ilman eri yhteyksiä ja tunnuksia jokaiseen palveluun.

## 6 Tietojen luovutuksesta saatavien tulojen merkitys

Tietojen luovuttamisesta saatujen tulojen merkitys vaihtelee toimijoiden välillä. Valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 11/2004 on taulukoitu tietoluovutusten tulot ja niiden osuus virastojen maksullisesta palvelutoiminnasta. Väestörekisterikeskuksen ja Ilmatieteen laitoksen maksullisesta toiminnasta tietoluovutukset ovat valtaosa (98 % ja 86 %), mutta ne ovat esimerkiksi Maanmittauslaitoksen maksutuloista 9 % ja Patenti- ja rekisterihallituksen maksutuloista 2,8 %.

Eräissä tapauksissa sähköisen luovutuksen hintataso ja rahoitusvaikutus (mm. nettobudjetointi) ovat syntyneet hallinnollisen historian kautta. Talousarviorahoituksen kehityksessä tämä vakiintunut hintataso on usein heijastunut suoraan budjettirahoituksen tasoon. Viranomaisen todistuksesta on toimistossa laadittuna ja luovutettuna ollut maksu, jonka perusteella on määriteltävä sähköisesti luovutettavan todistuksen hinta. Sähköisen todistuksen hintaa ei ole laskettu luovutuskustannuslähtöisesti, vaan tavoitteena on osittain ollut turvata aikaisempi budjetointitapaan liittyvä rahoitustilanne, koska kiinteitä henkilö- ja tilakustannuksia ei ole nopeasti ollut mahdollista alentaa tai budjettirahoitusta lisätä. Tietoluovutusten tuloilla rahoitetaan näin joissakin tapauksissa organisaation muuta kuin sähköiseen tietojen luovuttamiseen liittyvää toimintaa ja alennetaan vastaavasti suoraa budjettirahoitusta..

Tietoja luovuttavien organisaatioiden on investoitava tietopalvelujärjestelmiin ja niiden jatkuvaan kehittämiseen, jota tietotekniikan yleinen kehitys edellyttää. Eräät tietojen luovuttajat arvioivat, että siirtyminen tietoluovutusten omakustannushintaan heikentäisi niiden mahdollisuuksia kehittää ja ottaa käyttöön uusia palveluja. Palvelujen ylläpidon ja kehittämisen kustannusrakenteeseen vaikuttaa luovutettavan aineiston laajuus ja tekniset ominaisuudet. Nykyinen tilanne ei tätä olettamaa kaikilta osin tue vaan on nähtävissä, että korkeita maksuja perivien virastojen tietopalvelut eivät välttämättä ole monipuolisempia ja uudenaikaisempia kuin muiden.

Omakustannushintoihin siirtymisellä valtionhallinnon sisäisissä tietoluovutuksissa on vaikutuksia organisaatioille. Muutos on tehtävä hallitusti ja on etsittävä ratkaisua, jossa tietoja luovuttavat virastot voivat jatkaa palvelujen asiakaslähtöistä kehittämistä. Virastoilla on oltava mahdollisuus tehdä tietopalvelujärjestelmiin investointeja, joiden tuotto tulee vasta myöhemmin. Investointeihin tarvitaan budjettirahoitusta tai joku tapa (esimerkiksi lainaaminen) jaksottaa kustannuksia ajalle, jolla investoinneista syntyy tuloja.

Tietoluovutusten omakustannushinnoitteluun siirtyminen helpottaisi merkittävästi kustannusvastaavuuden toteuttaminen. Kustannusvastaavuuden vuoksi tulisi poistaa eri laeissa virastoille annetut oikeudet saada maksutta tietoja toisilta. Tietopalvelujen kustannusrakenteessa kiinteiden kulujen osuus on suuri, joten maksajien määrän lisääntyminen alentaisi kaikkien kustannuksia. Maksuttomuudesta voidaan luonnollisesti aina sopia viranomaisten välillä ja se on luontevaa tilanteissa, joissa osapuolet samaan aikaan luovuttavat ja vastaanottavat toistensa tietoja.

## 7 Julkisen sektorin tiedon kaupallista hyödyntämistä koskeva direktiivi

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 17.11.2003 direktiivin 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä. Direktiivi koskee julkisen tietojen kaupallista hyödyntämistä ja julkisen sektorin yksiköiden välinen tiedonvaihto ei ole kuulu sen kattamaan alueeseen. Direktiivi tunnetaan yleensä lyhenteellä PSI.

Julkisen tietojen kaupallista hyödyntämistä koskevalla direktiivillä on *välillinen yhteys* hallinnon sisäiseen tietojen vaihtoon:

- Direktiivi asettaa vaatimuksia sille, miten viraston tulee julkistaa tietoja hallussaan olevien tietojen hyödyntämismahdollisuuksista.
- Suomessa viranomaiset käyttävät toisinaan kaupallisia palvelutuottajia tarvittaessaan toisen viranomaisen tuottamia tietoa.

Direktiivi sisältää artikloja, joiden toteuttaminen helpottaa tiedon saamista siitä, mitä aineistoa eri virastoilla on tietovarannoissaan. Tietoluovutusten hinnoittelussa direktiivi määrittelee perittävien maksujen katon ja kannustaa soveltamaan tietojen irrottamisen ja luovuttamisen teknisiin kustannuksiin perustuvaan hinnoitteluun.

### 7.1 Tieto hyödynnettävistä tiedoista

Direktiivin avoimuutta koskeva 7 artikla määrittelee mm., että ”*Kaikki julkisen sektorin elinten hallussa olevien asiakirjojen uudelleenkäyttöä koskevat ehdot ja vakiomaksut on vahvistettava etukäteen ja julkistettava, mahdollisuuksien mukaan ja tarkoituksenmukaisissa tapauksissa sähköisessä muodossa. Julkisen sektorin elimen on pyynnöstä ilmoitettava julkistetun maksun laskentaperusteet.*”

Mahdollisia käyttölupia koskevassa artiklassa 8 todetaan mm. ”*Jäsenvaltioissa, joissa käytetään lupia, jäsenvaltioiden on varmistettava, että sähköisessä muodossa on saatavilla yksittäisiä lupahakemuksia varten muunneltavissa olevia vakiomuotoisia lupia julkisen sektorin asiakirjojen uudelleenkäyttöä varten ja että luvat voidaan käsitellä sähköisesti. Jäsenvaltioiden on kannustettava kaikkia julkisen sektorin elimiä käyttämään vakiomuotoisia lupia.*”

Käytännön järjestelyjä koskeva artikla 9 toteaa, että ”*Jäsenvaltioiden on varmistettava, että on toteutettu uudelleenkäytettävissä olevien asiakirjojen hakua helpottavia käytännön järjestelyjä, kuten mahdollisuuksien mukaan Internetin välityksellä saatavilla olevia luetteloja tärkeimpien asiakirjojen sisältövaroista ja hajautettuihin sisältövaraluetteluihin linkitettyjä portaalisivustoja.*”

Syrjimättömyyttä käsittelevä 10. artikla asettaa viraston oman maksullisen toiminnan samalle viivalle kaupallisten tarjoajien kanssa: ”*Jos julkisen sektorin elin käyttää*

*uudelleen asiakirjoja julkisen tehtävänsä ulkopuolisessa kaupallisessa toiminnassa, siihen on sovellettava samoja ehtoja ja maksuja kuin muihinkin käyttäjiin.”*

Direktiivin 11. artikla kieltää pääsääntöisesti yksinoikeusjärjestelyt julkisen sektorin tietojen kaupallisessa hyödyntämisessä. Olemassa olevat yksinoikeudet tulee päättää vuoden 2008 loppuun mennessä. Jos yksinoikeus on jossakin tapauksessa välttämätön, sen myöntämisperusteita on tarkasteltava uudelleen säännöllisesti vähintään kolmen vuoden välein.

## **7.2 Hinnoittelu tietojen luovuttamisessa kaupalliseen käyttöön**

Maksujen määräytymisperiaatteet ovat direktiivin 6. artiklassa. Artikla on kokonaisuudessaan:

*”Jos maksuja peritään, asiakirjojen toimittamisesta ja uudelleenkäyttöoikeuksien luovuttamisesta saatavat kokonaistulot eivät saa ylittää niiden keräämisestä, tuottamisesta, jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia kustannuksia ja investoinneille saatavaa kohtuullista tuottoa. Maksujen olisi oltava kustannuslähtöiset asianmukaisena tilikautena laskettuina ja kyseisiin julkisen sektorin elimiin sovellettavien kirjanpito-periaatteiden mukaisesti lasketut.”*

Direktiivin laadinnassa maksujen periminen oli keskeinen kysymys. Artikla 6 on kompromissi, joka säättää ylärajan mahdollisille maksuille. Direktiivin laatimisen tavoite näkyy johdantolauseessa 14, jonka viimeinen lause on:

*”Tässä direktiivissä säädetty kulujen yläraja ei vaikuta jäsenvaltioiden tai julkisen sektorin elinten oikeuteen periä alhaisempia maksuja tai olla kokonaan perimättä maksua, ja jäsenvaltioiden olisi rohkaistava julkisen sektorin elimiä asettamaan asiakirjoja saataville hintaan, joka ei ylitä asiakirjojen jäljentämisestä ja jakelusta aiheutuvia lisäkuluja.”*

## **7.3 Julkisen sektorin tiedon hyödyntämisen direktiivin toteutuminen Suomessa**

Valtiovarainministeriö julkaisi 26.5.2005 muistion direktiivin 2003/98/EY kansallisesta implementoinnista ja vastaavuudesta Suomen lainsäädäntöön. Muistiossa todetaan, että Suomen lainsäädäntö asiallisesti täyttää hyvin, ja osin jopa laajemmin ne tavoitteet, joita direktiivillä on ollut. Muistiossa käydään läpi kaikki direktiivin artiklat.

Julkisen sektorin tietojen hyödyntämistä koskevan direktiivin implementoimiseksi Suomessa on muutettu julkisuuslain pykälää 34 (HE 20/2005) niin, että virastot veloitetaan määrittelemään etukäteen tietoluovutuksista perittävät maksut ja julkaisemaan ne.

PSI-direktiivin tavoitteita tukevia toimenpiteitä ei juuri ole toteutettu. Esimerkiksi hyödynnettävissä olevia tietoja koskevia direktiivin artiklan 9 toimenpiteitä ei ole toteutettu. Myöskään yksittäisten viranomaisten Internet-sivuilla ei ainakaan helposti selviä, mitä tietoja kaupalliseen hyödyntämiseen on saatavissa. Osa viranomaisista

julkaisee hinnastoja. Lupamenettelyjä ei ole toteutettu systemaattisesti artiklan 8 mukaisesti.

Perustietovarannot-projektissa tarkastelluista tietovarannoista Ajoneuvohallintokeskuksen ja Digiroadin aineistoa hyödyntää ja jakelee suurin määrä palvelutarjoajia. Monessa tapauksessa tietoja saa vain yhdeltä tai kahdelta palvelutarjoajalta viraston itsensä lisäksi.

Julkisesti saatavilla olevissa hinnastoissa ei ole erityistä lisäarvopalvelun tuottajalta perittävää hintaa. Direktiivin artiklan 10 mukaan lisäarvopalvelun tuottajan tulisi saada tietoaineisto samalla hinnalla ja ehdoilla kuin viraston oma kaupallista (=liiketaloudellista hinnoittelua noudattava) tietopalvelutoiminto.

Yleisesti voitaneen todeta, että PSI direktiivin toteuttamista ei ole aktiivisesti edistetty. Kaupallisen tietojen hyödyntämisen edistäminen tukisi myös viranomaisten välisen tiedonvaihdon kehittymistä. Perustietovarannot-projektin selvitysten mukaan viranomaiset ovat mm. toteuttaneen sovellus-sovellus yhteyksiä lisäarvopalvelujen tuottajille. Näitä yhteyksiä ei kuitenkaan aktiivisesti tarjota suoraan muille viranomaisille.

Kaupallinen palvelutarjonta on vartenotettava vaihtoehto myös viranomaiskäyttöön varsinkin satunnaisten tietotarpeiden hoitamiseen. Kaupalliset palvelutarjoajat sisällyttävät palvelukokonaisuuksiinsa myös muuta kuin viranomaistietoa kuten luottotietoja ja kannattavuusanalyysseja. Viranomaiset ovat jo pitkään käyttäneet yhden palvelutarjoajan palveluja. PSI direktiivin toteuttaminen voisi lisätä tietopalvelujen tarjontaa. Irrotuskustannuksiin perustuva raakatiedon luovuttaminen alentaisi hintoja ja palvelutarjoajien välinen kilpailu varmistaisi edulliset tietopalvelut.

## 8 Ehdotuksia

### 8.1 *Omakustannushinta perusteeksi hallinnon sisäisiin tietoluovutuksiin*

Valtionhallinnon hallussa oleva tieto on maksettu budjettivaroilla tai tietojen luovuttajilta perityillä maksuilla. Toimivien tietopalvelujen kehittäminen edellyttää tietoja hallitsevilta viranomaisilta investointeja ja työtä. Tulosohjauksen periaatteiden mukaista on kustannusten kohdentaminen aiheuttamisperiaatteen mukaisesti.

Tietoja luovuttava virasto voi periä tietojen käyttäjiltä sille tietoluovutuksista aiheutuvat kustannukset ns. omakustannusarvon perusteella. Sisäasiainministeriön maksuasetuksen 6§:ssä on kuvattu tietopalvelujärjestelmään liittyvät kustannustekijät, jotka ovat: ”suoritteiden luovuttamisesta aiheutuneet tietojenkäsittelykustannukset sekä tietopalvelua koskevien järjestelmien, ohjelmien ja sovellusten valmistamisesta ja ylläpidosta aiheutuneet pääoma- ja korkokustannukset.” Määritelmä on sisällöltään sama kuin valtiovarainministeriön työryhmämuistiossa 16/2003 esitetty irrotuskustannus.

Tietoluovutuksen omakustannushinta on käsitteenä tuttu ja omakustannushinnan laskemisesta on ministeriöillä ja virastoilla kokemusta.

### 8.2 *Oikeudet saada maksutta tietoja asteittain pois erityislaeista*

Erityislaeissa on lukuisia säännöksiä, joissa viranomaiselle määritellään oikeus saada vastikkeetta tietoja toisen viranomaisen tietojärjestelmästä. Lainsäädäntöä tulisi asteittain säädösten muun uusimisen yhteydessä muuttaa niin, että tietoluovutuksiin sovelletaan aina omakustannushintaa. Maksuttoman tiedonsaannin väheneminen alentaa välittömästi yksikkökohtaista omakustannushintaa, koska tietopalvelujen kustannukset ovat lähes kiinteitä ja tietojen käytön lisääminen vaikuttaa vain marginaalisesti tuotantokustannuksiin. Näin kustannukset jakautuvat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti tasaisemmin eri käyttäjätahoille ja eri toimintojen kustannusrakenteet ovat vertailukelpoisempia.

### 8.3 *Tietoluovutusten hinnoittelu tukemaan tavoiteltua käyttötapaa*

Valtionhallinnon tietojärjestelmäarkkitehtuurissa pyritään palvelukeskeiseen malliin, jossa eri lähteistä olevia tietoja yhdistetään dynaamisesti. Nykyisin viranomaisten välinen tiedonsiirto perustuu usein massaluovutuksiin. Massaluovutukset ovat ongelmallisia tiedon käytönaikaisen laadun takaamisen kannalta.

Nykyisin monen tietojen luovuttavan viraston hinnoittelu tukee massaluovutuksia ja palveluarkkitehtuurin mukaisen käyttötavan hyödyntäminen on tehty kalliiksi. Omakustannushinta voi palvelumallin mukaisen tietopalvelun perustamiskustannusten vuoksi olla alussa korkea, koska käyttöä tulee vasta kun mahdollisuus siihen on olemassa ja tietoja käyttävät organisaatiot ovat muuttaneet tietojärjestelmiään. Tällaisissa tapauksissa tulisi aluksi soveltaa alennettua omakustannushintaa ja siirtyä omakustannushintaan sitten, kun käytön volyymi on noussut riittävälle tasolle.

#### **8.4 PSI direktiivin mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen**

Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäyttöä koskevan direktiivin 2003/98/EY toteuttaminen on Suomessa vajavaista. PSI direktiivissä on useita artikloja (mm. 7, 8 ja 9), joiden toteuttaminen helpottaisi merkittävästi tietojen yhteiskäytön kehittymistä myös hallinnon sisällä, vaikka direktiivi koskeekin kaupallista tietojen hyödyntämistä.

#### **8.5 Kilpailun lisääminen viranomaistietojen kaupallisessa jakelussa**

Viranomaisten hallussa olevia tietoja on Suomessa jaettu pitkään kaupallisten palvelujen kautta. Myös viranomaiset käyttävät näitä palveluja varsinkin silloin, kun tietotarve on epäsäännöllistä ja koskee vain osaa henkilökunnasta. Monen eri viranomaisen hallussa olevia tietoja saa käytännössä vain yhden palvelutarjoajan kautta. Julkisen sektorin tiedon hyödyntämistä koskevan direktiivin nykyistä aktiivisempi toteuttaminen voisi tuoda markkinoille lisää palvelutarjoajia, tuoda uusia palveluja ja kilpailu alentaisi tietopalvelujen hintoja.

#### **8.6 Tulohjaus tukemaan tietojen laajaa hyödyntämistä**

Tietoja luovuttavat viranomaiset perustelevat joskus korkeita tietoluovutushintoja ohjaavan ministeriön asettamilla tulostavoitteilla. Tietoluovutuksista saatavien tulojen määrän asettaminen viraston taloudellisuustavoitteeksi voi olla koko julkisen hallinnon näkökulmasta haitallista, jos hinnoittelu estää tietojen hyväksikäyttöä.

Ministeriöt voivat ohjata tietoja luovuttavia virastoja esimerkiksi asettamalla vaikuttavuustavoitteiksi tai toiminnallisiksi tulostavoitteiksi sen tietojen sähköisesti hyödyntävien virastojen määrän kasvun, luovutettujen tietojen määrän kasvun tai uusien täsmäluovutusta tukevien tekniikoiden käytön osuuden kasvu. Käytön rakenteen ja hinnoittelun muutoksia on tuettava myös määrärahoilla prosessin käynnistämiseksi.

## **8.7 Hinnoittelumallien kehittäminen**

Virastojen tietoluovutusten hinnoittelu on usein monimutkaista ja kokonais-kustannusten hahmottaminen on hinnastojen perusteella vaikeaa. Hinnoittelu heijastaa usein mennyttä tilannetta, jossa kansalaisen pitänyt käydä hankkimassa viranomaiselta fyysinen todiste – paperi, josta viranomainen on perinyt maksun. Nykyisin tietopalvelun kustannus on luovuttajalle varsin kiinteä riippumatta siitä, miten paljon tietopalvelua käytetään.

Tietojen luovuttajien tulisi yksinkertaistaa hinnoittelumallejaan ja tarjota tietopalvelujen käyttäjille malleja, joissa sovitaan tietoja hyödyntävän organisaation arvioidun käyttömäärään ja käytettävään tekniikkaan perustuva kiinteä kuukausihinta. Tällaiset hinnoittelumallit tukisivat tietojen käytön lisäämistä ja toisivat myös tietojen luovuttajille jatkuvuutta tietopalvelun kustannuksen kattamiseksi tarvittavien tulojen kertymiseen.

## **8.8 Tietoluovutusten kustannusrakenteiden ja -tasojen vertailu**

Virastojen tietoluovutuksissa on vertailukelpoisissa tilanteissa monikymmenkertaisia eroja. Tietopalvelujen kustannusrakenteissa on oletettavasti eroja, jotka johtuvat mm. tuotannon organisointitavasta. Tietoja hyödyntävät viranomaiset eivät yleisesti pidä hintoja kustannuslähtöisinä ja ne kokevat, että luovuttavat viranomaiset eivät kysyttäessä pysty perustemaan hintojaan.

Tietopalvelujen kustannusrakenteista ja kustannustasoista tulisi tehdä vertaileva selvitys, jossa tarkastellaan keskeiset tietoja luovuttavat virastot. Selvityksen tekijän tulisi olla hallinnon ulkopuolinen kustannuslaskennan asiantuntija. Selvityksen teko soveltuisi Rekisteripoolin tehtäväksi. Selvityksen perusteella on mahdollista myös arvioida mahdollisista hinnoittelurakenteen muuttamisesta aiheutuvat rahoitus- ja talousarviovaikutukset.