



Julkisen tiedon tarjonta ja hinnoittelu Suomessa

Heli Koski
10.5.2010

Taustaa

- Valtioneuvoston kanslian asettaman Suomen talouskasvun edellytysten vahvistamista koskevan hankkeen yhteydessä nousi esille kysymys siitä, kuinka hyvin julkisin varoin luodut tietovarannot ovat Suomessa käytettävissä.
- Näkemyksen muodostamiseksi asiasta päätettiin hankkia kyselytutkimuksella julkisen sektorin organisaatioista tietoa siitä, millaisilla hinnoittelukäytännöillä tietotuotteita luovutetaan ja mikä merkitys tietotuotteista saaduilla tuloilla on niiden tuottajaorganisaatioille

Kyselytutkimus

- Kyselytutkimus julkisen tiedon tarjonnasta ja hinnoittelusta toteutettiin joulukuussa 2009 postitse lähetetyn kyselylomakkeen avulla
- Kyselytutkimuksen kohteeksi valittiin 29 tietotuotteita tarjoavaa valtion tulosohjauksen alaista virastoa.
- Kysely osoitettiin ensisijaisesti organisaation tietohallinnon johdosta vastaavalle henkilölle tai – jos tällaista henkilöä ei löytynyt organisaation www-sivuilla tarjolla olevista yhteystiedoista - organisaation vastaavalle johtajalle.
- Vastaus saatiin 22 (eli 76 %) tavoitelluista organisaatioista.

Kyselyn saaneet virastot

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Ajoneuvohallintokeskus• Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus• Elintarviketurvallisuusvirasto• Geodeettinen laitos• Geologian tutkimuslaitos• Ilmatieteen laitos• Kansaneläkelaitos• Kilpailuvirasto• Kotimaisten kielten tutkimuskeskus• Kuluttajavirasto• Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus• Maanmittauslaitos• Merenkulkulaitos• Metsäntutkimuslaitos | <ul style="list-style-type: none">• Mittatekniikan keskus• Museovirasto• Patenti- ja rekisterihallitus• Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitos• Säteilyturvakeskus• Suomen ympäristökeskus• TEKES• Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos• Tiehallinto• Tilastokeskus• Tullihallitus• Työterveyslaitos• Väestörekisterikeskus• Verohallinto• Viestintävirasto |
|---|---|

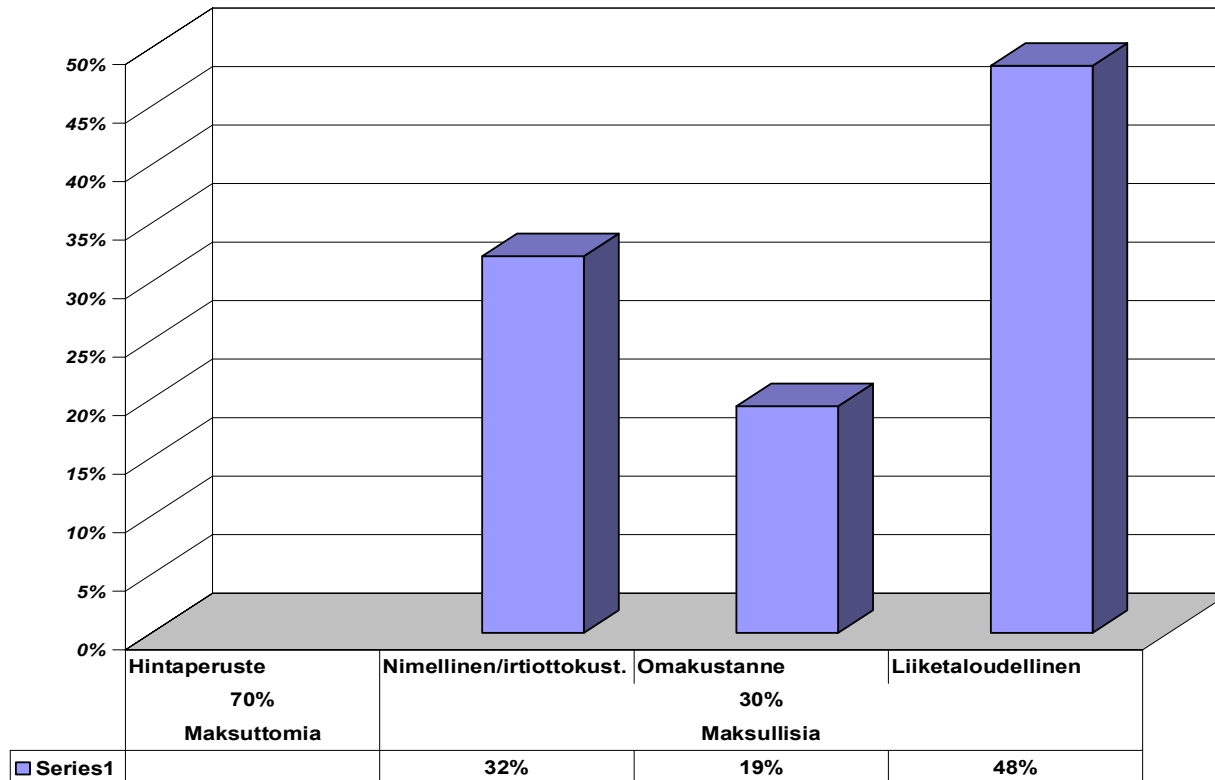
Tietotuotteen määrittely

- Kiinnostuksen kohteena kyselytutkimuksessa olivat julkisen sektorin sähköisessä tai painetussa muodossa olevat aineistot, tiedot ja tietokannat.
- Koska tällaisille tietotuotteille ei ole olemassa mitään yleisesti hyväksyttyä virallista määritelmää, kyselylomakkeen alussa selvennettiin seuraavasti, mitä tietotuotteilla kyselyssä käsitettiin: *”Tietotuotteilla käsitetään tässä kyselyssä tuottamianne ja tarjoamianne yksittäisiä tietoja, aineistoja ja tietokantoja sähköisessä tai painetussa muodossa (esim. rekisteriotteet, tilastoaineistot, online tietokannat). Tähän ei lueta tuottamianne julkaisuja ja raportteja.”*

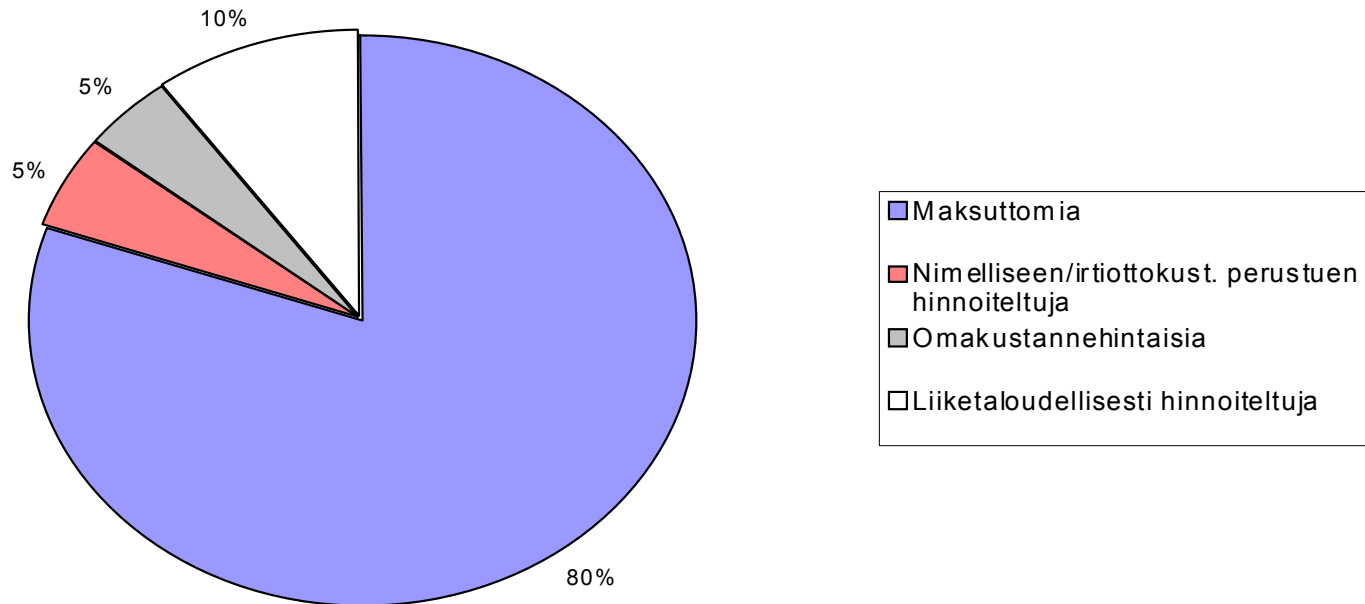
Virastojen hinnoittelukäytännöt: ilmaiset tietotuotteet

- Kaikki kyselyyn vastanneet organisaatiot tarjosivat maksuttomia tietotuotteita.
- Maksuttomien tietotuotteiden osuus kaikista tietotuotteista vaihteli 0.05 ja 100 % välillä, ja keskimäärin kysymykseen vastanneet arvioivat noin 70 % organisaationsa tarjoamista tietotuotteista olevan saatavilla ilmaiseksi.
- Maksuttomien tietotuotteiden osuuden arviointi kaikista tietotuotteista koettiin kuitenkin vaikeaksi: vain 11 vastaajaa kykeni arvioimaan tätä prosenttiosuutta.

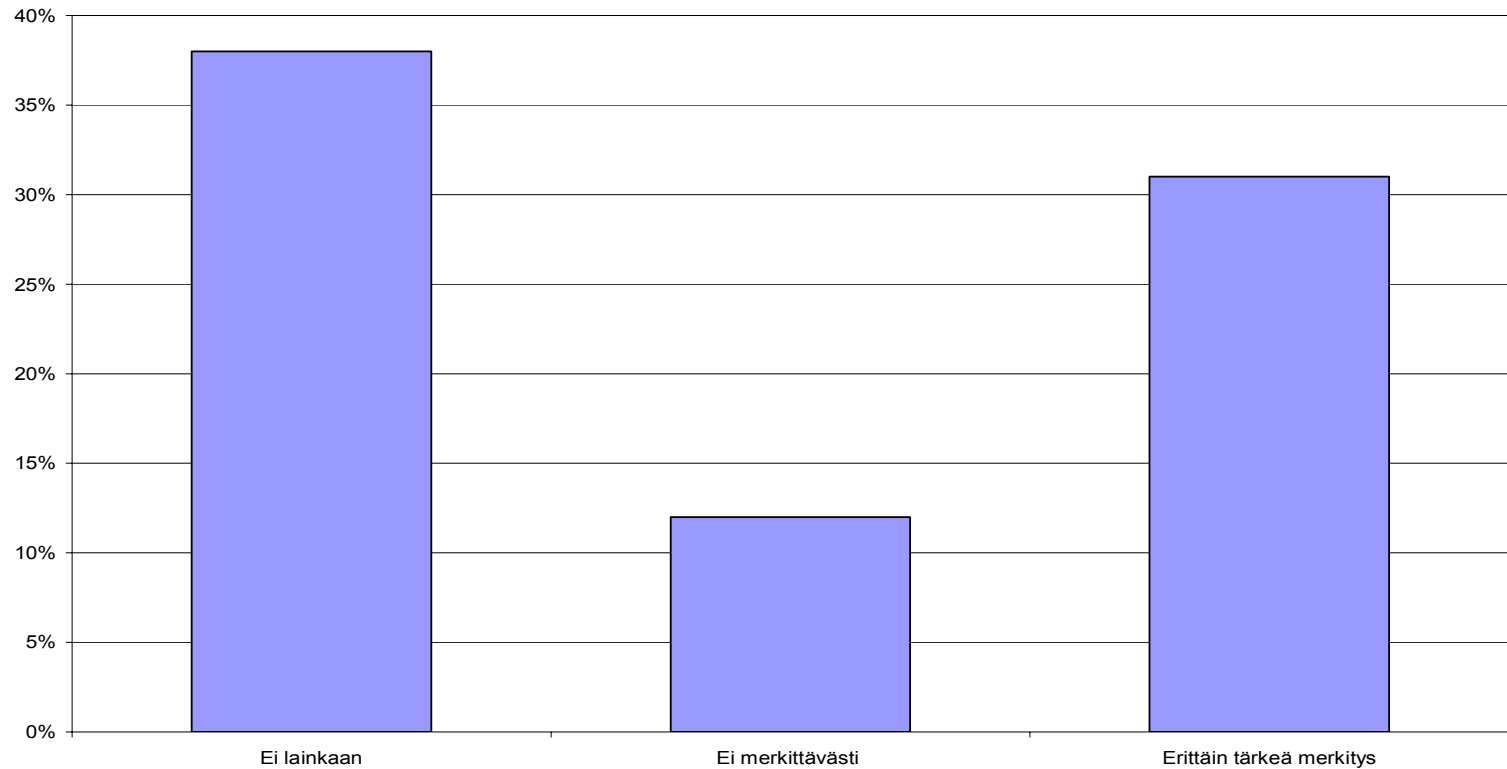
Virastojen hinnoittelukäytännöt: maksulliset tietotuotteet



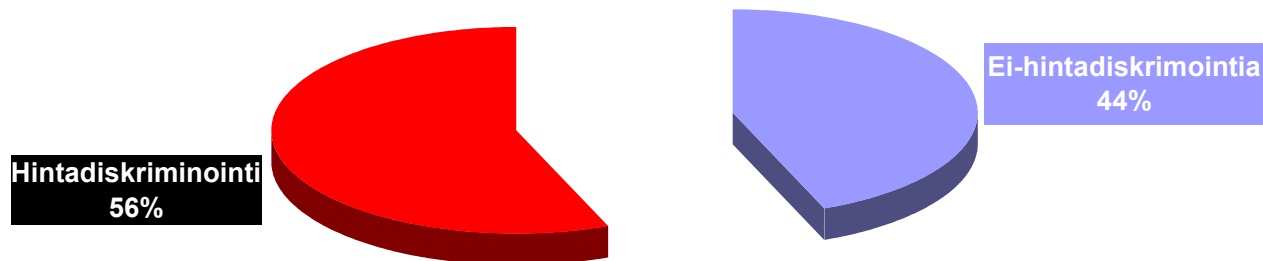
Internetin kautta saatavilla olevien tietotuotteiden hinnoittelu



Missä määrin omakustanne- tai liiketal. hinnoiteltu myynti ohjaa toimintaa?



Hintadiskriminointi

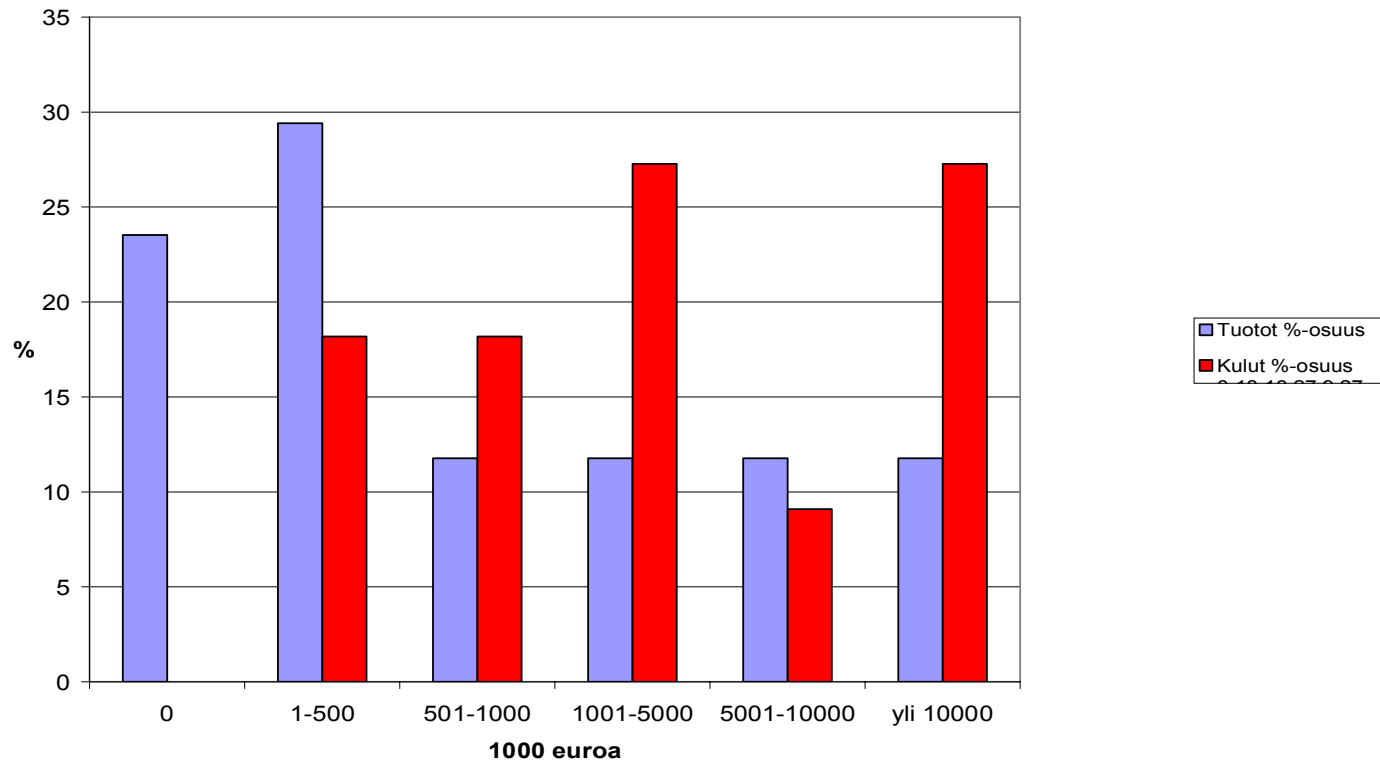


- 1) Viranomaisille ilmaiseksi tai alehintaan.
- 2) Opetuskäyttöön ilmaiseksi tai alehintaan
- 3) Jotain lakisääteistä tehtävää hoitaville yrityksille alehintaan (omakust.hinta)
- 4) Yrityksille liiketaloudelliseen hintaan.

Tietotuotetulot ja tuotannon kustannukset vuonna 2008

- Tieto tietotuotteista kertyneistä kokonaistuloista v. 2008 saatiin 17 organisaatiosta. Nämä olivat yhteensä 52.3 milj. euroa.
- Virastojen tietotuotteista saamat tulot vaihtelivat suuresti. Neljällä virastolla ei ollut tietotuotetuloja lainkaan tietotuotteiden maksuttomuuden takia, kun taas kahden viraston tietotuotetulot ylittivät 10 milj. euroa.
- Tietotuotteiden tuotannon kustannukset olivat yht. 132.2 milj. euroa, eli kaksinkertaiset tuloihin verrattuna (vaikka kustannuskysymykseen vastasi vain 11 organisaatiota).

Tietotuotetulojen ja niiden tuotannon kustannusten jakaumat vastaaja-organisaatioissa vuonna 2008




Olisiko mahdollista siirtyä käyttämään pelkästään nimellisiä/irtiottokust. perustuvia hintoja?

- Lähes kaikki kysymykseen vastanneet pitivät ainakin periaatteessa mahdollisena, mikäli kustannukset katetaan valtion budjetista.
- Ongelmat:
 - Riittävän laatutason varmistaminen.
 - Tietotuotteiden kysynnässä tapahtuva voimakas kasvu, joka saattaisi aiheuttaa kapasiteetti-ongelmia ja johon ei pystyittäisi vastaamaan ilman selvää rahoituslisäystä.
 - Kansallisesti rahoitettuja tutkimusaineistoja saisivat tällöin maksutta myös maksukykyiset monikansalliset suuryritykset.
 - Irtiottokustannuksiin siirtyminen ei olisi myöskään täysin suoraviivaista vaan vaatisi myös jatkoselvitystä muun muassa irtiottokustannuksiin laskettavien erien laskentaperusteista.

Tietotuotteiden tarjonta: lainsäädäntö

- Aineistojen laajamittaista hyödyntämistä rajoittaa se, etteivät lait tai niiden tulkinta ole kaikilta osin ajanmukaisia.
- Esim. julkisen sektorin tietojen tutkimuskäytössä aineistojen laatu ja saatavuus kärsivät tilastoaineistojen luovuttamista koskevien lakien tulkinnoista, jotka eivät vastaa EU:n voimassaolevia asetuksia.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus N:o 223/2009 mukaan *”Komissio (Eurostat) tai kansalliset tilastolaitokset tai muut kansalliset viranomaiset voivat toimivaltansa puitteissa myöntää käyttöoikeuden sellaisiin salassa pidettäviin tietoihin, joiden perusteella tilastoyksiköt on mahdollista tunnistaa ainoastaan välillisesti, tutkijoille, jotka suorittavat tilastollisia analyysejä tieteellisiä tarkoituksia varten.”*

- 
- Tästä asetuksesta huolimatta käytännössä tutkijat saavat käyttöönsä vain aineisto-otoksia, joiden tietoja on manipuloitu niin, etteivät tilastoyksiköt ole edes välillisesti tunnistettavissa.
 - Tällainen aineisto manipulointi on sekä kallista että johtaa heikompilaatuisten aineistojen käyttöön tutkimuksessa, ja täten saatavien tutkimustulosten vähäisempään tarkkuuteen ja luotettavuuteen.

Kilpailu yksityisen sektorin toimijoiden kanssa

- Suomessa tulorahoitteisten toimintamallien soveltaminen julkiseen sektoriin on ollut merkittävä tekijä, joka on johtanut julkisten tietopalveluiden ja –tuotteiden kaupalliseen tarjoamiseen ja immateriaalioikeuksien suojaamiseen.
- Julkisen sektorin yksiköt ovat siis alkaneet toimia kuten yritykset, toisinaan kilpaillen yksityisten yritysten kanssa.
- Vastaajaorganisaatioista 41 % raportoi niiden tietotuotteiden markkinoilla olevan kilpailevaa yksityistä tarjontaa.

- Tämä asetelma ei ole täysin ongelmaton: On mahdollista, että joissain tapauksissa julkisen sektorin monopoliasema tiedon hankinnassa vääristää kilpailua ja vaikeuttaa yksityisten yritysten toimintaa markkinoilla.
- ⇒ Tehokkaimmat yksiköt eivät välttämättä ole tiedon markkinoiden toimijoita.
- ⇒ Uusia tietotuotteita ja –palveluita tuottavia yrityksiä perustetaan vähemmän kuin muutoin, tai jopa uusien markkinoiden kehittyminen estyy.
- ⇒ Kuluttajien näkökulmasta tietotuotteiden kalliimmat hinnat ja vähäisempi variaatio

Tärkeimmät julkisen sektorin tietotuotteet:

Euroopan komission arvio

- Taloudellisesti merkittävimpiä julkisen sektorin tietoja ovat maantieteelliset tiedot sekä taloudellisia ja yhteiskunnallisia tietoja sisältävät aineistot.
- Euroopan komission (2004) arvion mukaan maantieteelliset tiedot (esim. kartta- ja paikkatietoaineistot) kattavat noin 80 % kaikesta julkisen sektorin hallussa olevasta tiedosta.
- Maantieteellisen tiedon yksityisillä markkinoilla on arvioitu olevan suuri kasvupotentiaali erityisesti paikkatietojärjestelmäsovellusten, navigointiin (esim. nopein reititys) ja sijaintiin perustuvien palveluiden (esim. tietoa paikallisista nähtävyyksistä) markkinoilla sekä maantieteellistä tietoa käyttävässä markkinoinnissa (esim. kiinteistöjen arvon arviointi).

Kolme eniten käytettyä tietotuotetta vastaajaorganisaatioissa

- Eniten käytettyinä tietotuotteina mainittiin erilaiset rekisteritietokannat, poimintapalvelut viraston aineistoista tai rekistereistä, suoramarkkinointipalvelut, lakisääteisesti salassa pidettävien tietojen luovutus sekä ilmaiset verkkopalvelut.
- Kolmen eniten käytetyn tietotuotteen joukkoon mahtuivat myös tietokantojen ja rekisterien päivitykset, viranomaiskyselyt ja julkisoikeudelliset tietotuotteet, tutkimustiedot ja erityisselvitykset, ja organisaation tarjoamat liiketaloudelliset tietotuotteet.
- Noin 56 % eniten käytetyistä tietotuotteista oli maksuttomia ja noin 63 % joko maksuttomia tai nimelliseen/irtiottokustannuksiin perustuen hinnoiteltuja. Toiseksi tai kolmanneksi eniten käytettyjen tietotuotteiden hinnoittelu jakautui tasaisemmin eri hinnoittelutapojen suhteen.

Pelkästään sisäisessä käytössä olevat tiedot tai aineistot

- Viisi vastaajaa raportoi, ettei organisaatiolla ole pelkästään sisäisessä käytössä olevia tieto(kanto)ja tai aineistoja (lukuun ottamatta organisaation sisäisiä asianhallinta- tai toiminnanohjausjärjestelmiä tietoineen).
- Pelkästään sisäisessä käytössä oli muun muassa toimintaa tukevia tietoja (esim. sopimuskumppani- ja sidosryhmätietoja) sekä sellaisia lupiin ja valvontaan liittyviä tietoja, joilla on tarvetta vain organisaation sisäisessä käytössä.

Pelkästään sisäisessä käytössä olevat tutkimus- ja rekisteriaineistot:

- lakisääteisesti salassa pidettävät tiedot ja rekisteriaineistot (joita voidaan periaatteessa luovuttaa, mikäli tietoja pyytävällä taholla on lakiin perustuva oikeus niiden saantiin)
- tutkimusaineistot, jotka ovat siinä kehityskaaren vaiheessa, ettei niitä voida tarjota kohtuullisin panostuksin ulkopuolisille
- tiedot ja aineistot/tietokannat, joiden ulkopuolisen käytön lisääminen vaatisi lisää resursseja, tai joita voitaisiin periaatteessa jakelumenetelmiä kehittämällä jakaa myös ulkopuolisille
- kaupallisesti organisaatiolle tärkeät tuotteet, joiden taustalla oleva tietokantaa ei voida tämän takia antaa vapaaseen käyttöön.

Yhteenveto ja johtopäätökset

- Kyselytutkimuksen tuloksista ilmenee, että kaikki kyselyyn vastanneet virastot tarjoavat maksuttomia tietotuotteita, mutta niiden osuuden arviointi kaikista tietotuotteista koettiin vaikeaksi.
- Digitaalisessa muodossa Internetin kautta tarjolla olevista tietotuotteista suuri osa, keskimäärin 83 %, on maksuttomia.
- Liiketaloudellisesti hinnoiteltujen tuotteiden osuus on suhteellisesti suurin, liki puolet, kaikista maksullisista tietotuotteista.
- Riski liiketal. hinnoittelussa: julkisen sektorin tietokantojen ja aineistojen hyödyntäminen jää paljon vähäisemmäksi kuin se olisi muutoin.

- Käytännössä on havaittu erittäin suuri kasvu tietojen käytössä siirryttäessä ilmaiseen/irtiottokust. perustuvaan hinnoitteluun:
 - Maanmittauslaitoksen v. 2008 tilinpäätös: aineistojen käyttö laajeni huomattavasti edellisestä vuodesta, kun hinnoittelu muuttui v. 2008 alussa siten, että aineistoja luovutetaan viranomaisille irtiottokustannuksin. Huolimatta aiempaa merkittävästi alhaisemmista hinnoista aineistotulot eivät vuonna 2008 poikenneet suuresti edellisen vuoden tuloista.
 - Australian tilastokeskus siirtyi tarjoamaan tilastotietoja ilmaiseksi www-sivuillaan v. 2005 lopulla: ajanjaksolla 2004-2005 tuotteita ladattiin ABS:n sivuilta alle miljoona kertaa, kun taas vastaavana ajanjaksona hinnoittelusta luopumisen jälkeen latauskertojen määrä oli kaksinkertaistunut ja tästä vuoden päästä yli 4.5-kertaistunut.

- Esimerkit viittaavat siihen, että monissa tapauksissa julkisen sektorin hallussa olevan tiedon hintajousto on kohtalaisen suuri, eli tietojen jälleenkäyttö kasvaa merkittävästi, jos siirrytään kustannusperusteisesta kohti rajakustannuksiin perustuvaa hinnoittelua.
- Lähes kaikki kyselytutkimukseen vastanneet pitivät ainakin periaatteessa mahdollisena siirtymistä nimelliseen tai irtiottokustannusperusteisesti hinnoittelun tiedon tarjontaan.
- Enintään irtiottokust. käyttöön siirtyminen tarkoittaisi tulorahoitusmallista luopumista: tiedon tarjoajille pitäisi varata valtion budjetista rahoitus tiedontarjonta tehtävän hoitamiseen. (kokemusta esim. Yhdysvalloissa, Alankomaissa).

■ Lisärahoitustarve?

- Max lyhyellä tähtäimellä satojen miljoonien eurojen vuotuinen budjettilisäys, jos oletetaan, ettei irtiottokust. tarjotun tiedon kysynnän lisäys tuota merkittäviä lisäkustannuksia
- Kustannusten määräytyminen tiedon kysynnän kasvaessa riippuu paljolti siitä, kuinka tehokkaasti tiedon hallinta ja jakelu pystytään organisoimaan julkisella sektorilla.