

AVAUKSET

Julkishallinnon datat käyttöön!

MATTI WIBERG

Suomalainen julkishallinto on valtaisa tietovarantojen keskittymä. Liioittelematta voi väittää, että meillä on maailman parhaimmiston kuuluva viranomaisten hallussa oleva datojen kokoelma. Nämä datat ovat alikäytössä. Tästä kärsii koko maa. Jos tietoaaineistot avataan mahdollisimman laajasti, kansakunta hyötyy monilla tavoilla.

Data kuuluu kansalle – ja sen on päästävä käyttämään sitä, koko yhteiskunnan kukoistukseksi. Kansanvalta ei voi toimia pimeydessä: tarvitsemme lisää avoimuutta ja hallinnon läpinäkyvyyttä. Datat avaaminen on halpaa siitä koituviin hyötyihin nähden.

Datojen avaamisesta voi koitua taloudellista voittoa jollekin yksityiselle taholle, mutta myönteisenä oheisvaikutuksena voimme nähdä hallinnollisten prosessien tehostumista ja järkevän keskustelun mahdollistamisena entistä paremmin perusteltuja päätöksiä, jotka voivat olla suureksi hyödyksi yhteiskunnalle. Voimme välttää virheratkaisuja tietoaaineiksi avaamalla.

Suomi menestyy kansainvälisissä maavertailuissa erinomaisesti, muun muassa juuri avoimuutensa ansiosta. Paljon on kuitenkin vielä tehtävää. Ei riitä, että joillakin viranomaisilla on tarkoituksiinsa erinomaista dataa. Myös kansalaisten on päästävä vaivatta näihin verovaroin tuotettuihin ja ylläpidettäviin tietoihin käsiksi ja voitava käyttää niitä hyväksi katsomillaan tavoilla, ilman ylivilittynyttä julkishallinnon ohjeistusta.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa luvataan avata julkisin varoin tuotettuja datoja: ”Julkisin varoin tuotettuja tietovarantoja avataan kansalaisten ja yritysten käyttöön. Tavoitteena on julkisen sektorin hallinnoimien digitaalisten tietoaaineistojen saattaminen helposti uudelleenkäytettävässä muodossa tietoverkkojen kautta kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen, viranomaisten, tutkimuksen ja koulutuksen hyödynnettäväksi.”

Eri viranomaiset toki tätä tahoillaan mietti-

vät, mutta mitään kokonaisvaltaiseksi strategiaksi hahmottuvaa toimintamallia tai tiekarttaa hallituksella tai ylimmällä virkamieseliitillä ei ole.

Virkamiehet ovat pohtineet tämän linjauksen toteuttamista, mutta toistaiseksi kovin laihoihin tuloksiin. Viranomaisten hallussa olevien datojen avaamisessa on toistaiseksi keskitytty lähinnä tekniseen hienosäätöön, mutta olennaisempaa olisi miettiä, mitä yhteiskunnan eri tahot tarvitsevat ja miten jo olemassa olevia tietovarantoja voisi hyödyntää näiden tarpeiden tyydyttämiseen.

Mitään tällaisia kattavia informaatiotarveinventaariorioita ei ole tehty, eikä niitä tietävästi ole käynnissäkään. Kenenkään vastuulla ei ole tällaisen aikaansaaminen.

Hallituksen työskentely tietovarantojen avaamisessa on toistaiseksi ollut hyväntahtoistekin arvioituna näpertelyä, vaikka asiaa on iskulauseenomaisesti hoettu jo ainakin pari vuosikymmentä. Viranomaisten jakaman informaation pitäisi saapua kaikille toimijoille samansisältöisenä ja samanaikaisesti. Meillä näin ei ole. Vallalla oleva julkishallinnon malli eli ”management by haastattelu” merkitsee erilaisia juttuja valikoituille viestimille eri aikaan.

Vallitseva informaatioepätasapaino ei ole kansakunnalle eduksi.

Ministeriöillä ei ole samanlaista muodollista tiedottamisvelvoitetta kuin pörssi-yhtiöillä on omasta toiminnastaan. Pörssin säännöt sääntelävät tarkasti, mistä ja miten yhtiöiden pitää tiedottaa. Yhtiöillä on jatkuva tiedonantovelvollisuus. Valtio ei ole pörssissä, mutta eikö sen pitäisi olla vähintään yhtä avoin kuin yksityiseltä sektorilta edellytetään.

Ministeriöiden pitää tuottaa kansakunnalle luotettavaa, täsmällistä ja ajantasaista informaatiota. Ne voivat pienin ponnistuksin parantaa toimintaansa oleellisesti. Ministeriöiden ja ylipäänsä viranomaisten pitäisi avautua ja siirtyä informaation valtatiellä nykyaikaan.

Suuri ongelma on, että viranomaiset eivät avaa arviointi- ja suunnittelutoimissaan soveltamia laskentamalleja. Tyypillisesti ne salataan. Kun jokin ministeriö ottaa kantaa, se perustelee toisinaan näkemyksiään viitaten omiin laskelmiinsa. Niitä ei kuitenkaan anneta ulkopuolisten tarkistettaviksi. Edes käytettyä dataa ei aseteta riippumattomien tutkijoiden käyttöön.

Muiden pitää vain luottaa, että ministeriö puhuu totta ja olennaisuuksia. Mitä takeita tästä on, kun aineistoja ei anneta ja käytetyt mallitkin salataan. Mistä tiedämme, että ministeriö ylipäänsä on tehnyt väittämiään laskelmia, kun se julkistaa vain johtopäätöksensä ja politiikkasuosituksensa? Virkamiehistö ei pimitä ainoastaan laskelmiin ja niiden perusteita. Salaista voi olla jopa se, onko jokin asia valmistelussa vai ei.

Ministeriöiden verkkosivut ovat tyypillisesti sen hallussa olevien datojen osalta häkellyttävän epäinformatiivisia. Vikaa voi hakea pikemminkin ministeriöiden johdosta kuin ministeriön tiedotuksesta. Informaatiovaje ei koske vain yksittäisiä reformeja. Ongelma on rakenteellinen: Millä malleilla ministeriöiden arviot ja ennusteet lasketaan? Miten eri muuttujien väliset riippuvuudet on niissä huomioitu? Millä datalla operoidaan? Miksi nämä aineistot eivät ole kaikkien saatavilla ministeriöiden verkkosivuilta?

Ongelma ei ole se, että johtavat virkamiehet antavat haastatteluja, vaan se, etteivät he juuri muuta annakaan kuin haastatteluja. Laskelmien perusteet pitäisi julkistaa, niin että jokainen voi niiden perusteella itse muodostaa käsityksensä. Tällöin voitaisiin myös arvioida sitä, miten perusteltuja ministeriöiden politiikkasuositukset todella ovat.

Edes oppositiolle ei sen nimenomaisista, sen esimerkiksi eduskunnan kyselytunnilla varta vasten esittämistä täsmällisistä ja konkreettisista vaatimuksista huolimatta, anneta viranomaisten tekemiä malleja ja niiden perusteella tehtyjä laskelmia. Tämä on ilmiselvästi ristiriidassa perustuslain 47. §:ssä säädetyn eduskunnan tietojensaantioikeuden kanssa:

Eduskunnan tietojensaantioikeus

Eduskunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot.

Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta tai muu eduskunnan toimielin saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot.

Valiokunnalla on oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.

Kansanedustajalla on oikeus saada viranomaiselta tämän hallussa olevia edustajantoimen hoitamiseksi tarpeellisia tietoja, jotka eivät ole salassa pidettäviä eikä koske valmisteilla olevaa valtion talousarvioesitystä.

Eduskunnan oikeudesta saada tietoja kansainvälisissä asioissa on lisäksi voimassa, mitä siitä muualla tässä perustuslaissa säädetään.

(Perustuslaki 47. §)

Miksi kansanedustajat vuodesta toiseen tyytyvät tähän sängen epätyytyttävään asiointilaan? Kyllähän kansanedustajilla on käytössään lukuisia työkaluja tämän asian nostamiseksi eduskunnan arkiin keskustelu- ja päätösagendaan niin valiokunnissa kuin täysistunnoissakin, saati kysymysinstrumentteja käyttäen. Kansanedustajat ovat selvästi osaltaan laiminlyöneet velvollisuutensa ja olleet liian alistuvia kulloisenkin hallituksen salailulinjaan. Kansanedustajien on syytä terhaa koitua ja vaatia virkamiesten laskelmia eduskunnan tietoon, kun perustuslakikin siihen velvoittaa. Myös hallituksen on noudatettava perustuslakia.

Ehdotan julkishallinnon aineistojen radikaalia avaamista. Tarvitaan kattava ja toteuttamiskelpoinen tiekartta avoimen datan asettamisesta kansakunnan käyttöön.

Data on nähtävä yhä tärkeämpänä tuotannon tekijänä. Avoin data säästää kustannuksia ja luo uutta lisäarvoa tehostamalla päätöksentekoa ja valintoja. Se myös mahdollistaa luovia prosesseja ja luo uusia, entistä tehokkaampia tapoja hoitaa yhteiskunnallisia tehtäviä. Avoin data on myös suuri, toistaiseksi miltei käyttämätön uuden innovatiivisen liiketoiminnan mahdollisuus.

Joitakin datoja on syytä edelleen salata. Kaiken tiedon julkistamisessa ei ole mieltä, sillä esimerkiksi maanpuolustuksen tarpeet ja ihmisten yksityisyyden suoja ovat olennaisilta osin avoimuusintressiä väkevämmät. Tarpeeton salailu ja tiedon piilottaminen pitää kuitenkin lopettaa ja siihen syyllistyneitä sanktioida.

Kansalaisten on syytä olla perillä siitä, mitä maan hallitus ja sen virkamieskoneisto tekevät ja minkä tiedon varassa linjaratkaisut lyödään lukkoon. Voidaksemme tietää, mitkä edessämme olevat haasteet ovat, tarvitsemme luotettavaa tietoa yhteiskunnan tilasta. Jotta vaihtoehtoista voitaisiin käydä mielekästä keskustelua, kaikilla

pitää olla samat perusfaktat. Nyt niin ei ole, vaan kukin edunvalvontaryhmä yrittää saada omia toiveitaan yhteiskunnalliselle päätösagendalle perustelemalla tarpeitaan vinoutuneilla informaatiotyönteillä. Yksittäisten etutahojen etujen mukaista ei ole kertoa kaikkia tiedossaan olevia faktoja, vaan käyttää tietoa strategisesti edukseen: korostamalla kannaltaan edullisia seikkoja ja pimentämällä kannaltaan kielteisiä.

Yhteiskunnan kokonaisedun kannalta ei ole mielekästä, että julkishallinto toimii yksittäisten etutahojen syötteiden varassa, vaan toteutettavan politiikan pitää perustua tiedossa olevien olennaisten tosiseikkojen varaan. Tämä evidenssiin nojaava politiikka (*evidence-based policy*) soveltaa objektiivista näyttöä periaatelinjauksia tehdessään. Nyt politiikkapäätökset eivät järjestelmällisesti perustu olemassa olevan objektiivisen todistusaineiston järkevään hyödyntämiseen, vaan päätöksiä tehdään liikaa ns. hira- ja Stetson-Harrison-menetelmillä eli hihasta ravistamalla ja hatusta vetämällä. Näille päätöksille on ominaista, että ne perustellaan jälkikäteisperustein. Puhdas perusteluoppoportunismi vallitsee: perusteluiksi kelpaavat mitkä hyvänsä Zeitgeistin mukaiset ajatukset (ns. *ideas of good currency*), vaikka niillä tosiasiallisesti ei ole mitään sisällöllistä tekemistä ehdotusten kanssa.

Viranomaistahoilla on hyviä, omaan etuunsa liittyviä syitä olla avaamatta hallussaan olevia tietoja muiden käyttöön. Lainsäätäjän tulisi nähdä tämän lävitse ja avata tietoja kaikissa sellaisissa tapauksissa, joissa se on mahdollista viranomaisten perustehtävien siitä kohtuuttomasti kärsimättä. Virkamiehet voivat hyötyä informaatioasymmetriasta pimentämällä muilta hallussaan olevia tietoja, mutta viranomaiset ovat tehtävissään meitä varten, joten kansalaisten on voitava valvoa, että viranomaiset suorittavat juuri niitä tehtäviä, joihin heidät on asetettu – eivätkä pelkästään valvo oman ammattikuntansa professionaalista etua kansalaisten kustannuksella.

Tarvitaan periaatetason linjaus ja joukko käytännöllisiä toimia, jotta datat todella avautuisivat meidän kaikkien veronmaksajien käytettäväksi.

Yksittäisten viranomaisten käyttöön ottamat sähköiset palvelut ovat kansalaisille useimmiten hankalia soveltaa ja palvelevat käyttötarkoitustaan kehnosti. Esimerkiksi valtiovarainministeriön budjettipalvelin¹ on epäonnistunut: säh-

köinen budjettipalvelu on käytettävissä kattaen valtion budjetin vuodesta 2002, mutta siitä ei saa suoraan esimerkiksi niinkin olennaista lukua kuin valtion budjetin loppusummaa. Lukija joutuu laskemaan loppusumman itse lukuisista pääluokista ja momenteista. Tämä ei ole mielekästä.

Mitä sitten pitäisi tehdä?

Nykyisin käytettävissä olevat, mutta maksulliset aineistot pitäisi avata käyttäjilleen veloitusetta. Järkevintä olisi aloittaa siitä, että nyt hajallaan olevat tiedot kootaan ja muokataan sellaisiksi, että niitä voi käyttää veloituksetta myös viranomaisorganisaatioiden ulkopuolella. Tämä on massiivinen työkenttä, sillä tietovarantojen yhteensovittaminen ei ole helppoa.

Datojen avaaminen ei ole prosessin päätepiste, vaan uuden alku. Innovatiiviset uudet käytösmahdollisuudet mahdollistuvat vasta, kun dataa voidaan hyödyntää. On mahdoton luotettavasti ennustaa, mitä kaikkia hyötyjä datan avaamisesta koituu. Sen sijaan on helppo osoittaa nykytilan tuottamia tarpeettomia, mutta valtaisia kustannuksia, jotka surkastuttavat datojen hyötykäytön potentiaalia.

Avatuista datoista hyötyvät ainakin tieteellinen tutkimus, kansanvaltainen järjestelmä tulevaisuutta luodessaan, yksittäiset kansalaiset arjessaan sekä älypuhelinien ja muiden verkkosovellusten ohjelmistosuunnittelijat luodessaan asiakailleen entistä käyttökelpoisempia ja hyödyllisempiä ohjelmistoja ja sovelluksia.

Ehdotan:

1. Viranomaisten arviointi- ja suunnittelutoiminnassaan käyttämät laskentamallit pääsääntöisesti julkistetaan viivytyksettä sitä mukaa kuin niitä luodaan ja käytetään, erityisesti kansantalouden ja yhteiskunnan tilaa kuvaavat ja ennustavat mallit. Mallit ja laskelmat salataan jatkossa vain erityisistä painavista syistä, joiden on perustuttava lakiin. Avoinmuuden on oltava pääsääntö ja siitä poikkeaminen on tapauskohtaisesti erikseen perusteltava.
2. Ajoneuvorekisterin, kansallisen tie- ja katu-tietojärjestelmän (Digiroad), Ilmatieteen laitoksen säädäntä, kaupparekisterin, kiinteistörekisterin, Maanmittauslaitoksen maastotietokannan, Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterin, säätiörekisterin, yritys- ja yhteisötietojärjestelmän (YTJ), Tilastokes-

1 *Budjetti.vm.fi*

kuksen, tuomioistuinten, osakerekisterin, verottajan tiedot, yhdistysrekisterin ympäristöhallinnon paikkatietoaineiston sekä Herta-järjestelmän (ympäristön seurannan) tietovarannot muutetaan käyttäjilleen maksuttomiksi ja niihin tehdään etäkäyttömahdol-

lisuus avoimella rajapinnalla. Valtion ja kuntien sekä ylipäänsä julkisen sektorin tilinpi-to ylläpidetään sähköisenä keskitetysti ja niihin tehdään etäkäyttömahdollisuus avoimella rajapinnalla.

KOMMENTTI

Matti Wiberg voi olla oikeassa!

Suomessa ei ole tapana myöntää, että jonkin näkemyksen esittäjä voi olla oikeassa. Enintään voidaan sanoa, ettei hän ole kovinkaan paljoa väärässä. Matti Wiberg on julkishallinnon tietovarantoja, niiden avaamista ja laajempaa käyttöä koskevassa kirjoituksessaan vähintäänkin oikealla asialla. Sen osoittaa jo hänen samaa asiaa koskeneen suppeamman kirjoituksensa joulun 2013 ympärillä nostattama keskustelu. Silloin etualalle nousivat Wibergin ”laskelmiksi” kutsumat päätöksenteon taustatiedot. Pääosa laskelmakeskustelun puheenvuoroista oli perinteisillä linjoilla: asiat ovat kyllä yleisesti ottaen kunnossa, laskelmia kyllä tehdään ja käytetään, tietoa on jo avattu käytettäväksi, ja tietoa kyllä on ja sitä voitaisiin tuottaa enemmänkin, jos vain tätä ei estettäisi budjettileikkauksilla.

Wiberg joutuu kirjoituksillaan konsulttivitsien perikuvaksi: tulee paikalle, vaikka kukaan ei ole kutsunut, ja kertoo asian, jonka me kaikki jo tiedämme – ja jolle olemme jo tekemässä vaikka minkälaisia toimia. Mutta perusasia ansaitsee tässä tapauksessa konsultin muistutuksen. Suomessa ja myös muissa Pohjoismaissa on käsittämättömän laajoja julkisin varoin kerättyjä tietovarantoja, niin julkishallinnossa kuin sen alaisuudessa työskentelevissä asiantuntijalaitoksissa:

On piiloissa virastoin / kätköissä laitosten verkostoin / data-aarre hirmuinen / massa tietovarantojen / nyt Wiberg näyttää sen!

Wibergin kirjoituksissa – sekä tässä YP:n tekstissä että joulun alla Helsingin Sanomissa² julkais-

tussa – on rinnakkain kahdenlaisia tietovarantoja. Etusijalla ovat julkisen hallinnon juoksevan toiminnan yhteydessä syntyvät varannot. Vähän taaempana hämöttävät valtion asiantuntijalaitosten toiminnassa syntyvät tiedot, joista pääosa on tutkimus- ja seuranta-aineistoja sekä laitosten ylläpitämiä rekistereitä. Wibergin Helsingin Sanomien kirjoituksesta käyty keskustelu näytti lopulta kääntyvän koskemaan enemmänkin noita jälkimmäisiä tietovarantoja, joiden vapauttaminen voi olla monin tavoin työläämpää. Jo lähtökohta on vaikea, kun meillä ei ole vielä kattavia kuvauksia siitä, millaisia tietovarantoja asiantuntijalaitoksissa ylipäätään on.

Tietovarantoja kyllä kartoitetaan parhaillaan ahkerasti niin akateemisen maailman tutkimusinfrastruktuuritoimissa (Tutkimuksen tietoa-aineisto) kuin asiantuntijalaitosten verkostoissa (LYNET-verkosto, SOTERKO-verkosto; ks. www.lynet.fi; www.soterko.fi). Kartoituksilla pyritään tekemään varannot näkyviksi tutkimusmaailmalle. Vähemmän on toistaiseksi ajateltu sitä Wibergin esiinnostamaa näkökulmaa, että data kuuluu kansalle ja tietovarannot pitäisi saada kansalaiskäyttöön.

Kansalaisen tietovarannot: mitä ne olisivat? Tutkimuksen ja julkishallinnon tietovarantojen pääkäyttötarkoitukset ovat erilaisten ilmiöiden nykytilankuvaus, olojen muutoksen seuranta, toimenpiteiden vaikutusten arviointi etukäteen ja jälkikäteen sekä ennakointi. Julkisen vallan tietovarannot palvelevat vallankäyttäjiä. Jos tietovarannot saataisiin näkyvämmiksi, saavutettaisiin tietovarantojen avoimuuden ensimmäinen aste. Jos niiden käytöstä raportoitaisiin aina

² HS Vieraskynä 16.12.2013.