

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto Valtiovarainministeriön ehdotuksesta tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiseksi tavoitteiksi (VN/5386/2020)**Ehdotuksen tausta**

Julkisten tietovarantojen saaminen aiempaa laajempaan käyttöön hyödyttää koko yhteiskuntaa lisäten toiminnan avoimuutta, mahdollistaen hallinnon kehittämisen sekä parantaen kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tiedon laajempi saatavuus edesauttaa tutkimusta, kehittämistä, liiketoimintaa ja innovointia. Tiedon saatavuus, hyödynnettävyys ja käytettävyys sekä toissijaisen käytön erilaiset muodot ovat merkittäviä tekijöitä parannettaessa suomalaisen julkisen sektorin tuottaman tiedon roolia ja arvoa erilaisilla tietomarkkinoilla. Julkisen sektorin hallussa olevan tiedon oikea-aikainen ja -sisältöinen hyödyntäminen muun muassa sosiaalisen inklusion vahvistamisessa ja aluekehityksessä tuottaa hyötyjä sekä julkiselle että yrityssektorille.

Ehdotuksessa on kuvattu konkreettisia strategisia tavoitteita edellä mainittujen hyötyjen saavuttamiseksi. Ehdotus strategisista tavoitteista on valmisteltu avoimesti sekä eri sidosryhmiä ja asiantuntijoita osallistavasti. Syksyn 2020 aikana järjestettiin kolme valmistelutilaisuutta: ensimmäinen julkisen hallinnon edustajille, toinen kaikille avoin ja kolmas kuntasektorin edustajille. Yhteensä tilaisuuksiin osallistui yli 300 henkilöä. Tilaisuuksissa osallistujilla oli mahdollisuus tunnistaa tiedon hyödyntämisen ja avaamisen kehitystarpeita, ideoida strategisia tavoitteita sekä kommentoida tavoitteiden luonnosta.

Valmistelutilaisuuksien jälkeen luonnos strategisista tavoitteista julkaistiin avoimesti verkossa, jossa siihen oli mahdollisuus antaa kommentteja. Luonnos strategisista tavoitteista viimeisteltiin ehdotukseksi virkatyönä ja konsulttien avustuksella.

Ehdotuksen tavoitteet

Tiedon hyödyntämisen ja avaamisen strategiset tavoitteiden tavoitteena on syventää tietopolitiikan johtamista ja tehdä julkisen tiedon avoimuudesta koko tietopolitiikan kantava periaate. Strategiset tavoitteet koskevat Suomen julkisen hallinnon toimijoita. Strategiset tavoitteet on jaettu neljään eri teemakokonaisuuteen: 1) Ohjaus, koordinaatio ja yhteistyö, 2) strategia ja toiminta, 3) tiedon hallinta ja 4) mahdollistajat. Kunkin teeman alla on kuvattu teemaan liittyvät strategiset tavoitteet. Kukin strateginen tavoite sisältää päätavoitteen ja sitä tukevat alatavoitteet sekä tavoitteen toteutumisella tavoitellut pitkän aikavälin vaikutukset. Strategiset tavoitteet viimeistellään lausuntokierroksen myötä kesään 2021 mennessä. Hyväksymismenettely päätetään myöhemmin ja toimeenpanoa valmistellaan.

Lausuntona ehostukseen Maa- ja metsätalousministeriö vastaa pyydetyn jäsentelyn (lausuntopalvelu.fi) mukaisesti seuraavasti:

Ovatko strategiset tavoitteet kokonaisuutena realistisia ja ovatko ne vaikuttavia?

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että sen hallinnonala on hyvin moninainen, mistä syystä myös tiedonhallinnan toimintatavat, lainsäädäntö ja ajan mukana kehittyneet käytännöt vaihtelevat toimialoittain. Joillakin toimialoilla on edistetty yhteiskäyttöä ja oltu ensimmäisten joukossa avattaessa tietovarantoja. Joillakin toimialoilla pohditaan tietovarantojen ja henkilötietojen suhdetta ja/tai

mahdollisen avaamisen vaikutuksia toiminnan rahoituksen kannalta keskeisiin maksutuloihin. Joillakin toimialoilla EU-säädöksistä aiheutuu selkeitä suuntaviivoja tai rajoitteita tiedon hallinnalle ja jakelulle.

Esimerkiksi maatalouden alkutuotannon alalla EU:ssa on omat, erityiset ja velvoittavat, tiedonjulkaisuvelvoitteensa, eikä niitä voida muuttaa tai soveltaa minkään kansallisen strategian perustein. Niiden noudattaminen on pakollista ja tulee uuden ohjelmakauden järjestelmissä olemaan entistä tiukemmin sidoksissa EU:n rahoituksen saamiseen YMP toimenpiteisiin. Tämä kommentti koskee kaikkia ao. kyselyn kohtia.

Alla olevaan lausuntoon on koottu ministeriön eri toimialoilta saatuja näkökulmia. Varsinaista hallinnonalan yhtenäistä tietopolitiikkaa ei ole toistaiseksi määritelty. Tästä syystä odotamme ja seuraamme mielenkiinnolla julkisen hallinnon yhteisiä strategisia tavoitteita jatkotyön pohjaksi.

Ovatko teeman 1 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 1 tavoitteet ovat pääsääntöisesti realistisia ja toimeenpantavissa MMM:n näkökulmasta. Huomioitava kuitenkin mm. EU:sta tulevat reunaehdot. Osaa näistä tavoitteista ollaan jo toimeenpanemassa tai ainakin edellytyksiä luodaan osana tiedonhallintalain toimeenpanoa.

Kokonaisuutena teeman tavoitteet ovat haastavia ja työtä riittää ainakin seuraavaksi vuosikymmeneksi. Jatkuvuuden varmistaminen olisi tärkeää, ettei taas unohdeta näitä ja joku seuraava hanke alkaa keksiä samaa uudestaan.

Tiedon avaamisen edistämiseksi on tarpeen järjestää valtakunnallinen koordinaatio. Tiedonhallintalautakunta vastaisi ohjaamisesta ja koordinaatiosta. Tiedonhallintalautakunnalle ollaan lataamassa tässä melkoisia odotuksia. Voiko se onnistua näin laajassa tehtävässä nykyisellä toimintamallilla?

Maa- ja metsätalousministeriön rooli olisi ilmeisesti osallistua sektorikohtaisiin ja muihin yhteistyöryhmiin, sekä edistää asiaa tulossopimuksin. Näihin liittyvä työmäärä ei liene kohtuuttoman suuri. Todennäköistä kuitenkin on, että tiedon avaamiseksi tarvitaan myös muutoksia sektorilainsäädäntöön. Näissä tapauksissa ministeriön työmäärä kasvaa huomattavan suureksi, jolloin myös osaavat resurssit voivat muodostua pullonkaulaksi tavoitteen toteuttamiselle.

Tavoitetta, että kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaaineistot avataan, tulisi tarkastella myös kustannushyöty näkökulmasta. Onko tarkoituksenmukaista, että todella harvoin hyödynnettävä tieto tuotetaan saataville avoimena aineistona, jos sen kustannukset ovat korkeat? Koskeeko tavoite todella kaikkia julkisin varoin tuotettuja julkisen hallinnon aineistoja? Tietosuojalaki on otettava huomioon avattaessa, mistä voi aiheutua rajoituksia avaamiseen ja avaamisen valmisteluprosessit vaativat sen vuoksi paljon lisätyötä.

Ovatko teeman 2 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 2 tavoitteet ovat edellisiä haasteellisempia MMM:n näkökulmasta. Laajasti asiakkaista lähtevä tiedonhallinnan ja tietopolitiikan kehittäminen ja toimijoiden perustehtävien hoitoon liittyvien vaatimusten yhteensovittaminen tulee vaatimaan aktiivista tavoitteenasetantaa ja kehittämistyötä.

Tavoitteen 2.1 osalta olisi tarpeen täsmentää puhutaanko hallinnon asiakkaista vai hallinnon avointa tietoa hyödyntävän tahon asiakkaista. Hallinnon tulee rakentaa palvelunsa asiakaslähtöisesti. Viranomaisen tarjoamassa palveluissa voidaan hyödyntää myös toisen viranmaisten tuottamaan avointa tietoa. Mutta ei liene tarkoituksenmukaista, että hallinnon tulisi miettiä kuinka hallinnon avointa tietoa hyödyntävät

yksityiset voivat rakentaa palvelunsa mahdollisimman asiakaslähtöisesti tai miten he voivat kehittää palveluitaan vastaamaan asiakastarpeisiin?

Asiakkaan tarpeet ja asiakaslähtöisyyden parantaminen tiedon avaamisen lähtökohtana on ristiriidassa myös aikaisemman tavoitteen kanssa velvoittaa avaamaan kaikki julkisin varoin tuotetut julkisen hallinnon tietoaaineisot.

Osalla toimialoista tiedon avaamisen osalta ollaan hyvin pitkällä, joten osittain tavoitteiden saavuttamisen ei oleteta edellyttävän merkittävää lisäpanostusta.

Tiedon tarjoaminen avoimena tietona mahdollistaa tiedon yhdistelyn ja muokkaamisen edelleen. Tämä voi johtaa myös siihen, että yhteiskunnassa levitetään tahallisesti tai tahattomasti väärää tietoa, kun ei ole tiedostettu lähtöaineiston puutteita. Eettiset periaatteet, tilannearviot tai toimintaehdotukset eivät tätä välttämättä estä. Disinformaation levittämisen estämistä ei kaikilta osin liene mahdollista tavoitella tai sen toteuttamiseksi tarvittaisiin tuntuvasti lisäresursseja.

Tavoite 2.4 Tiedon avaaminen, tietoperusteinen päätöksenteko ja johtaminen ovat osa normaalia toimintaa, prosesseja ja toimintakulttuuria. Kohta ”Julkisen hallinnon organisaatioiden toiminta ei perustu mielipiteisiin, luuloihin ja arvauksiin, vaan entistä enemmän tiedosta jalostettuun informaatioon ja ymmärrykseen” on varsin suoraviivaisesti todettu, koska päätökset perustuvat myös poliittiseen harkintaan ja nykyisinkin viranomaistoiminta perustuu tietoon ja virkavastuulla tehtyyn selvitykseen.

Tavoite 2.5 (Tietoa käytetään vastuullisesti ja väärän tiedon levittämistä yhteiskunnassa torjutaan.) tuntuu olevan tässä teemassa väärässä yhteydessä. Uusiokäyttöön liittyvät yleiset velvoitteet ja periaatteet eivät luontaisesti kytkeydy tiedonhallintayksiköiden nykyiseen rooliin. Olisiko tälle yleiselle tavoitteelle parempi rakentaa kokonaan oma teema?

Ovatko teeman 3 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Tavoitteet ovat pääosin realistisia ja toimeenpantavissa. Kehittämistä tämän teeman osalta riittää, mutta kokonaisuutena ollaan hyvällä tasolla. Tiedonhallintalain toimeenpano kattaa jo osan näistä tavoitteista.

Yhteentoimivuuden ja rajapintojen kehittäminen vaatii lisäpanostamista useisiin hallinnonalan tietojärjestelmiin ja niiden ylläpitoon. Jos yhteentoimivuuden kehittäminen tarkoittaa myös tiedon harmonisointia ja uuden tiedon keräämistä, haasteet ovat huomattavasti suurempia. Osa kehittämisestä on järkevintä toteuttaa tietojärjestelmien uudistusten yhteydessä.

Tapauskohtaisesti tulee punnita, onko tarkoituksenmukaisempaa olla yksi keskitetty tietovaranto vain useita erillisiä tietovarantoja, joista tiedot ovat käytettävissä rajapintojen kautta.

Tavoite 3.2 Keskeiset kansalliset tietovarannot on tunnistettu ja niiden tieto keskitetysti hyödynnettävissä. Onko tarpeen kerätä tietoa keskitettyihin tietovarantoihin, vai riittäisikö, että olemassa olevat tietovarannot olisi soveltuvin osin yhdistettävissä? Samaa tietoa ei kuitenkaan tulisi kerätä kahteen paikkaan.

Tavoite 3.3 Hyödynnettävät tiedot ovat yhteentoimivia ja laadukkaita kansallisten laatukriteereiden mukaisesti. Olisiko tässä enemmän kyse laatu järjestelmästä eikä strategisesta tavoitteesta? Onko tässä kyse kerättävän tiedon laadusta vai sen tiedon koodaamisesta yhteensopivaksi muiden tietovarantojen kanssa? Myös laadun yhtenäistäminen saattaa johtaa merkittäviin kehittämistarpeisiin, jos pyritään aidosti harmonisoimaan tietovarantoja.

Tavoite 3.5 Tietoturva- ja tietosuojariskit on tunnistettu, ja tiedon hyödyntämiselle ja avaamiselle on luotu turvalliset käytännöt. Onko kyseessä strateginen tavoite vai tietosuoja-asetuksen mukainen hyvä tiedonhallinta? Turvallisten käytäntöjen luonti kuuluisi luontevasti johonkin toiseen tai kokonaan erilliseen tietoturvallisuuteen liittyvään teemaan (vrt. kommentit kohtaan 2.5).

Ovatko teeman 4 tavoitteet realistisia ja toimeenpantavissa organisaatiosi näkökulmasta?

Teeman 4 tavoitteet jakautuvat toisaalta tiedonhallintayksiköiden tavoitteisiin/toimenpiteisiin ja yleisempiin keskitetysti toteutettaviin toimenpiteisiin.

Tavoite 4.1 (Tiedon hyödyntäminen ja avaaminen on resursoitu riittävästi) on monitahoinen ja kytkeytyy toisaalta niihin resursseihin, joiden avulla toteutetaan näitä uusia toimintamalleja ja toisaalta niihin vaikutuksiin, joita uusilla toimintamalleilla on mm. koko organisaation toiminnan rahoittamiseen (tulorahoitus). Joka tapauksessa toimintamallin muutokset edellyttävät pysyviä investointeja sekä uusien palveluiden kehittämiseen ja ylläpitoon (vrt. rajapintaratkaisut ja jakelun seuranta) sekä mahdolliseen taustalla olevan toiminnan korvaavaan rahoittamiseen. Rahoitustarve voi olla organisaatiotasolla jopa 10 miljoonan euroa luokkaa. Joitakin tietoja ja palveluita ylläpidetään yhdessä kuntien kanssa ja näin ollen mahdollisesti poistuvien tietopalvelutulojen vaikutukset ulottuvat kuntatalouteen asti. Selvitettävä onko kyseessä uusi resurssi vai vanhojen resurssien uudelleen kohdentaminen?

Resursointi tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen voisi olla paremmalla tasolla. Esimerkiksi tiedon laadun parantamiseen osalta on tunnistettu monia kehittämiskohteita. Erityitä huomiota tiedon avaamisen resursointiin ja tiedon laatuun tulisi kiinnittää niissä tapauksissa missä tiedon avaamisen hyödyt koituvat toiselle hallinnon alalle. Näissä tapauksissa pienellä panostuksella voitaisiin saavuttaa suuri hyöty toisella hallinnonalalla, mutta koska tiedon avaaja ei hyödy tästä, se voi jäädä tekemättä.

Tiedon avaaminen vaatii monipuolista osaamista. Tämän johdosta tuki ja opastus sekä koulutus tiedon avaamisesta edistävät tavoitteen saavuttamista.

Tavoite 4.4 (Tiedon hyödyntämiseen ja avaamiseen on tarjolla avoimia alustoja, kehitysympäristöjä ja työkaluja) edellyttää lisäksi keskitetysti rahoitettavaa uutta toimintamallia.

Alatavoitteena todetaan, että Digi- ja väestötietoviraston yhteentoimivuusalustaa hyödynnetään yhteentoimivuuden parantamiseen. Alustan lisäksi tarvitaan merkittäviä toimia yhteiskäytössä käytettävien tietomallien ja rajapintojen määrittelyyn. Tiedonhallintalaki sivuaa tätä tehtäväkenttää, mutta käytännön tasolla ei ole vielä päästy kunnolla etenemään. Vanha informaatio-ohjaus (mm. JHS:t) on hapertumassa ja vastuut jatkon osalta epäselviä.

Antti Vertanen (sij.)

Maa- ja metsätalousministeriö/Tieto- ja tutkimustoimiala